

UNIwersytet w Białymstoku
Wydział Prawa

ISSN 1732-9132
E-ISSN 2719-9991

MISCELLANEA HISTORICO-IURIDICA

TOM XXIV
zeszyt 2



BIAŁYSTOK 2025

Współautorzy tomu 24, zeszytu 2

Co-authors of volume 24, number 2

Rafał Czachor.....	Uczelnia Jana Wyżykowskiego; Polkowice, Poland
Łukasz Czarnecki	Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Poland
Sebastian Czechowicz	Uniwersytet Łódzki, Poland
Agnieszka Daniluk	Uniwersytet w Białymstoku, Poland
Katarzyna Doliwa.....	Uniwersytet w Białymstoku, Poland
Zuzanna Kaja Fliszkiewicz	Uniwersytet w Białymstoku, Poland
Henryka Ilgiewicz	Instytut Badań Kultury Litwy; Vilnius, Lithuania
Marta Roksana Jasińska.....	Uniwersytet Szczeciński, Poland
Robert Jastrzębski.....	Uniwersytet Warszawski, Poland
Ewa Jędrzejewska	Uniwersytet Szczeciński, Poland
Danuta Kamilewicz-Rucińska	Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Poland/ Stowarzyszenie Naukowców Polaków Litwy, Lithuania
Piotr Kołodko	Uniwersytet w Białymstoku, Poland
Paweł Kowal	Instytut Studiów Politycznych PAN, Poland
Anna Kryniecka-Piotrak	Uniwersytet Warszawski, Poland
Justyna E. Kulikowska-Kulesza.....	Uniwersytet w Białymstoku, Poland
Marcin Kwiecień.....	Uniwersytet Jagielloński, Poland
Magdalena Lewonowska	Niepubliczna Wyższa Szkoła Medyczna we Wrocławiu, Poland
Wojciech Lis.....	Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Poland
Adam Lityński.....	Akademia Humanitas w Sosnowcu, Poland
Agnieszka Łukaszczuk-Walter	Uniwersytet VIZJA, Poland
Marcin Łysko	Uniwersytet w Białymstoku, Poland
Rafał Michałowski.....	Uniwersytet w Białymstoku, Poland
Maciej Mikuła.....	Uniwersytet Jagielloński, Poland
Marta Mozgawa-Saj	Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Poland
Piotr Niczyporuk	Uniwersytet w Białymstoku, Poland
Marcin Niedbała.....	Akademia Wymiaru Sprawiedliwości, Poland
Maciej Pannert	Uniwersytet w Białymstoku, Poland
Michał Patryk Sadłowski	Uniwersytet Warszawski, Poland
Karol Siemaszko	Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Poland
Katarzyna Siemion	Uniwersytet w Białymstoku, Poland
Anna Stawarska-Rippel	Uniwersytet Śląski w Katowicach, Poland
Lucyna Szot	Uniwersytet Wrocławski, Poland
Anna Tarnowska	Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Poland
Łukasz Wardyn	Europejska Fundacja Praw Człowieka; Vilnius, Lithuania
Aleksander Waszkiewicz	Europejski Uniwersytet Humanistyczny w Wilnie, Lithuania
Andrzej Witkowski	WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa, Poland
Wojciech Włoch	Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Poland
Maciej Wojtacki	Akademia Sztuki Wojennej, Poland
Jarosław Wołkonowski.....	Uniwersytet w Białymstoku – Filia UwB w Wilnie, Lithuania
Bartłomiej Wróblewski	Uniwersytet SWPS z siedzibą w Warszawie, Poland
Bartosz Zalewski.....	Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Poland
Magdalena Zamroczyńska.....	Uniwersytet Szczeciński, Poland
Mateusz Ziemblicki	Uniwersytet w Białymstoku, Poland

UNIwersytet w Białymstoku

Wydział Prawa

Katedra Nauk Historyczno-Prawnych, Teorii i Filozofii Prawa
oraz Komparatystyki Prawniczej

MISCELLANEA HISTORICO-IURIDICA

Tom 24, zeszyt 2

Artykuły pokonferencyjne
Varia

pod redakcją

Piotra Fiedorczyka i Karola Siemaszki

Volume 24, number 2

Post-Conference Articles
Varia

edited by

Piotr Fiedorczyk and Karol Siemaszko



Białystok 2025

Rada Naukowa / Scientific Board:

Eduardo Cebreiros Álvarez (Universidade da Coruña, Spain)
Soazick Kerneis (Université Paris-Nanterre, France)
Adam Lityński (Akademia Humanitas Sosnowiec, Poland)
Marju Luts-Sootak (Tartu Ülikool, Estonia)
Martin Löhnig (Universität Regensburg, Germany)
Piotr Niczyporuk (Uniwersytet w Białymstoku, Poland)
Kenneth J. Pennington (The Catholic University of America Washington, USA)
Janis Pleps (Latvijas Universitāte Rīga, Latvia)
Karel Schelle (Masarykova Univerzita Brno, Czechia)
Dariusz Szpoper (Uniwersytet Pomorski w Słupsku, Poland)
Charles Szymanski (Uniwersytet w Białymstoku, Poland)
Jan Zabłocki (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Poland)

Redakcja / Editors:

Piotr Fiedorczyk (redaktor naczelny / chief editor)
Katarzyna Doliwa (zastępca redaktora naczelnego / deputy chief editor)
Bartosz Kamil Truszkowski (sekretarz / secretary)

Redaktorzy tematyczni / Subject editors:

Piotr Niczyporuk (prawo rzymskie / Roman law)
Karol Łopatecki (historia prawa – średniowiecze i czasy nowożytne / history of law – medieval period and early modern times)
Marcin Łysko (historia prawa – XX wiek / history of law – 20th century)
Karol Kuźmich (historia doktryn polityczno-prawnych / history of political and legal thought)

Recenzenci / Reviewers:

Elżbieta Barańczuk, Urszula Drozdowska, Konrad Graczyk, Alina Grynia, Mariusz Mohyluk,
Renata Świrgoń-Skok

Redakcja językowa / Language editing:

Olga Połowianiuk (język polski, angielski / Polish, English)

Korekta / Proofreading:

Krzysztof Rutkowski (język polski / Polish)
Olga Połowianiuk (język angielski / English)

Redakcja techniczna i skład / Technical editing and typesetting:

Krzysztof Rutkowski

Adres Redakcji / Editors' address:

Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku

15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 1

e-mail: miscellanea@uwb.edu.pl

<https://miscellanea.uwb.edu.pl>

Czasopismo jest wydawane na podstawie licencji Creative Commons

CC-BY SA 4.0: Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach /

The journal is published under the Creative Commons licence

CC-BY SA 4.0: Attribution – sharealike.



© Copyright by Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2025

Periodyk „Miscellanea Historico-luridica” jest umieszczony w prowadzonym przez ministerstwo właściwe do spraw szkolnictwa wyższego wykazie czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych z przypisaną liczbą 100 punktów. Czasopismo uzyskało wsparcie finansowe Ministerstwa Edukacji i Nauki w ramach programu „Rozwój czasopism naukowych” w wysokości 60 500,00 PLN (nr umowy RCN/SP/0289/2021/1). Realizacja projektu w latach 2023–2024.



**Ministerstwo
Edukacji i Nauki**

The journal has been granted financial support from the Ministry of Education and Science within the “Development of Scientific Journals” programme in the amount of PLN 60,500.00 PLN (agreement no. RCN/SP/0289/2021/1). Project implementation in 2023–2024.

Od 2021 roku czasopismo wydawane jest wyłącznie w formie elektronicznej. Wersje drukowane poprzednich tomów można nabyć w cenie 20,00 złotych + VAT (8%) w Wydawnictwie Uniwersytetu w Białymstoku.

ISSN 1732-9132 | e-ISSN 2719-9991

Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku

ul. Ciołkowskiego 1M, 15-245 Białystok

<https://wydawnictwo.uwb.edu.pl>

e-mail: wydawnictwo@uwb.edu.pl

Spis treści

I. W POSZUKIWANIU NOWYCH ROZWIĄZAŃ USTROJOWYCH. KONSTYTUCJA KWIETNIOWA Z 1935 ROKU, JEJ OBOWIĄZYWANIE I DZIEDZICTWO (ARTYKUŁY POKONFERENCYJNE)

Bartłomiej Wróblewski

Normatywność tzw. dekalogu – pierwszych 10 artykułów konstytucji kwietniowej . . . 11

Agnieszka Łukaszczyk-Walter

Nadrzędna rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postanowieniach
konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku 29

Anna Tarnowska | Wojciech Włoch

„Na momentach natury moralnej będą budowane sankcje” – kilka uwag
o aretologii konstytucji kwietniowej (1935) 46

Marcin Łysko

Konstytucja kwietniowa na tle idei polskiego prawa narodowego 67

Marcin Kwiecień

Stosowanie konstytucji kwietniowej w czasach II wojny światowej.
Od „umowy paryskiej” do drugiego kryzysu lipcowego 94

Michał Patryk Sadłowski

Konstytucja kwietniowa z 1935 roku w politycznych narracjach i nauce
w pierwszych latach Polski Ludowej 125

II. MIEJSCE LITWY I POLSKI W PROCESACH INTEGRACJI (DEZINTEGRACJI) REGIONALNEJ I EUROATLANTYCKIEJ – POSTĘPY, WYZWANIA, PERSPEKTYWY (ARTYKUŁY POKONFERENCYJNE)

Wojciech Lis

Poszanowanie wspólnego dziedzictwa historycznego i kulturowego jako warunek
stymulujący współpracę Polski i Litwy w procesach integracji regionalnej
i euroatlantyckiej 162

Lucyna Szot

Ewolucja europejskich standardów wolności słowa w kontekście politycznym. . . . 192

Maciej Wojtacki

Zasada samostanowienia narodów w polskiej myśli polityczno-prawnej
na początku XX wieku. Zarys zagadnienia. 223

Henryka Ilgiewicz

Akademickie Koło Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie. . 258

Marcin Niedbała

Ewolucja i prawnoporównawcza analiza regulacji dotyczących ochrony
infrastruktury krytycznej w Polsce i na Litwie 292

Danuta Kamilewicz-Rucińska

Polityka Litwy wobec mniejszości polskiej po 1990 roku w kontekście
zachowania tożsamości narodowej na podstawie badań własnych. 322

Jarosław Wołkonowski | Aleksander Waszkiewicz | Łukasz Wardyn

Nowe rozwiązania a problemy pisowni imion i nazwisk mniejszości polskiej
na Litwie w świetle prawa krajowego i międzynarodowego 347

III. VARIA

Maciej Pannert

Historyczne i prawne uwarunkowania oddłużenia osób fizycznych. 378

Piotr Kołodko

Refleksji kilka o morskiej aktywności kvestury w okresie republiki. 415

Maciej Mikuła

The Legislative Powers of the King and the Sejm in Relation to Royal Towns
in Poland in the 14th–16th Centuries. 439

Bartosz Zalewski

Definicja przestępstwa (*delictum*) w *Tractatus criminalis*
Tyberiusza Decjanusa (1509–1582). 480

Piotr Niczyporuk

Nieznany list biskupa Waleriana Protaszewicza do papieża Grzegorza XIII
z 1576 roku w sprawie erekcji uniwersytetu wileńskiego 512

Anna Kryniecka-Piotrak

Ideał urzędnika w teorii biurokracji Józefa Olszewskiego 531

Ewa Jędrzejewska

- Ochrona poszkodowanego zdarzeniem komunikacyjnym w Polsce – ewolucja odpowiedzialności posiadacza pojazdu mechanicznego i obowiązkowego ubezpieczenia komunikacyjnego 557

Adam Lityński

- Lenin prawnik o prawie rewolucji. Zagadnienia wybrane. Szkic problemu 576

Anna Stawarska-Rippel

- Is Soviet Law Still Relevant to Legal Academic Research? Polish Contributions to Soviet Legal Studies: Revisiting a Forgotten Jurisprudence 600

Łukasz Czarnecki

- Konstytucjonalizm socjalny: Meksyk i Wenezuela w procesie transformacji prawa... 616

Robert Jastrzębski

- Prawo zwyczajowe a zwyczaj: zwyczaje spadkowe włościan w II Rzeczypospolitej... 633

Agnieszka Daniluk | Magdalena Lewonowska

- Uwarunkowania prawno-organizacyjne opieki zdrowotnej w II Rzeczypospolitej na poziomie centralnym 663

Andrzej Witkowski

- Udział we wpływach i dodatki do państwowego podatku dochodowego na rzecz związków samorządowych w Polsce międzywojennej 688

Marta Roksana Jasińska

- Prawo do obrony u progu procesu karnego. Rozważania o statusie osoby podejrzanej w polskim prawie karnym procesowym – ujęcie historyczne od 1928 roku 735

Karol Siemaszko

- Początki sądownictwa powszechnego na tak zwanych Ziemiach Odzyskanych w świetle wybranych relacji pamiętnikarskich pracowników wymiaru sprawiedliwości 769

Paweł Kowal

- Losy księdza Józefa Majewskiego i znaczenie jego *Listu do redakcji „Kultury”* 786

Rafał Michałowski

- Prawny model sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych w Polsce w latach 1958–1991 814

Katarzyna Doliwa

- O zastosowaniu filozofii języka potocznego do badania prawa – *Causation in the Law* Herberta L.A. Harta i Tony’ego Honorégo 841

Sebastian Czechowicz

- Przydatna lekcja dobrego prawodawstwa potrzebna współcześnie.
 O dostrzeżeniu zdrowia publicznego w projekcie Kodeksu wykroczeń z 1961 roku . . . 867

Magdalena Zamroczyńska

- Uznanie za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych
 za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. 886

Marta Mozgawa-Saj

- Działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego w świetle
 orzecznictwa sądów karnych 921

Zuzanna Kaja Fliszkiewicz

- Zastosowanie paremii *Facultas probationum non est angustanda* w polskiej
 procedurze karnej 942

Katarzyna Siemion

- Kształtowanie się statusu prawnego Inspektora Ochrony Danych w Polsce. 964

Mateusz Ziemblicki | Justyna E. Kulikowska-Kulesza

- Ewolucja i funkcje prezydencji w Radzie Unii Europejskiej – analiza polskich
 doświadczeń z lat 2011 oraz 2025 987

IV. ARTYKUŁY RECENZyjne**Rafał Czachor**

- Конституционный суд России: осмысление опыта. Монография*,
 под ред. А.Н. Медушевского, Центр конституционных исследований,
 Москва 2022, ss. 652. 1014

V. KRONIKA**Marcin Łysko**

- Kronika białostockiego środowiska historyków prawa (rok 2024) 1028

- Contents.** 1036



**W POSZUKIWANIU NOWYCH ROZWIĄZAŃ USTROJOWYCH.
KONSTYTUCJA KWIETNIOWA Z 1935 ROKU,
JEJ OBOWIĄZYWANIE I DZIEDZICTWO**
(artykuły pokonferencyjne)



**IN SEARCH OF NEW POLITICAL SOLUTIONS.
THE APRIL CONSTITUTION OF 1935,
ITS VALIDITY AND LEGACY**
(Post-Conference Articles)

Bartłomiej Wróblewski

- ▶ Uniwersytet SWPS z siedzibą w Warszawie
(SWPS University; Warsaw, Poland)
- ▶ e-mail: bwroblewski@swps.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0003-3641-8719

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.01

**NORMATYWNOŚĆ TZW. DEKALOGU –
PIERWSZYCH 10 ARTYKUŁÓW KONSTYTUCJI KWIETNIOWEJ****Abstrakt**

Konstytucja kwietniowa weszła w życie 90 lat temu. Jest dziełem obozu sanacyjnego, co do dziś istotnie wpływa na jej ocenę. Dotyczy to procesu jej tworzenia, uchwalenia i treści samej konstytucji. Była i do dziś jest postrzegana jako ustawa zasadnicza państwa autorytarnego. Nie zmienia to faktu, że była – jak zauważono – „oryginalną próbą udzielenia odpowiedzi na palące dylematy ustrojowe ówczesnej Polski”. Co może jednak nawet ciekawsze, wciąż jest źródłem inspiracji. Dotyczy to w szczególności najważniejszego jej fragmentu, tzw. dekalogu – pierwszych 10 artykułów. Stanowi on inspirację do badań nad normatywnością, redundantnością i zbędnością przepisów prawnych.

„Dekalog” konstytucji kwietniowej legitymizował zmianę ustrojową po 1926 roku i dawał nowe aksjologiczne podstawy działania państwa. Wyrażał poglądy twórców konstytucji na państwo, społeczeństwo i jednostkę. Charakter prawny pierwszych 10 artykułów konstytucji kwietniowej od samego początku stanowił przedmiot kontrowersji. Wykształciły się dwa zasadniczo odmienne stanowiska: za charakterem prawnym „dekalogu” i przeciw jego jakkolwiek rozumianej normatywności. Oba z nich w gruncie rzeczy pokrywały się z dwoma głównymi stanowiskami, motywowanymi i prawnie, i politycznie, za konstytucją i przeciwko niej. Żadne z nich nie było do końca konsekwentne, ale oba wskazywały na pewien sposób myślenia nie tylko o konstytucji kwietniowej, ale także o prawie w ogóle.

Słowa kluczowe: Konstytucja kwietniowa, dekalog, tekst prawny, normatywność, redundantność, zbędność

NORMATIVENESS OF THE FIRST 10 ARTICLES OF THE APRIL CONSTITUTION OF POLAND

Abstract

The April Constitution came into force ninety years ago. It was the work of the Sanation camp, a fact that continues to influence the evaluation of the document and provoke controversy. This applies both to the process of its drafting and adoption, as well as to the content of the Constitution itself. It was – and remains – perceived as the fundamental law of an authoritarian state. Nevertheless, it has been described as “an original attempt to provide answers to the pressing constitutional dilemmas of interwar Poland.” Perhaps even more interestingly, it continues to serve as a source of inspiration, particularly with respect to its most significant part – the so-called Decalogue, comprising the first ten articles of the Constitution. The Decalogue provides an important point of reference for research into the normativity, redundancy, and superfluity of legal provisions.

It legitimized the systemic transformation following 1926 and supplied new axiological foundations for the functioning of the state. It also expressed the framers’ conception of the state, society, and the individual. From the outset, the legal character of the first ten articles of the April Constitution became a matter of scholarly controversy. Two fundamentally opposing positions emerged: one affirming the legal nature of the Decalogue, and the other denying its normativity in any sense. Both, in essence, reflected the main legal and political divisions between supporters and opponents of the Constitution. Neither was entirely consistent, yet both revealed distinctive approaches to thinking not only about the April Constitution itself but also about the nature of law in general.

Keywords: April Constitution of Poland, decalogue, legal text, normativeness, redundancy, superfluity

1. Wstęp

Mija 90 lat od dnia wejścia w życie konstytucji kwietniowej¹. Na jej postrzeganiu ciąży balast rządów sanacyjnych, z zamachem majowym, procesem brzeskim, Berezą

¹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227). Konstytucja kwietniowa została przyjęta (z naruszeniem prawa) przez Sejm 26 stycznia 1934 roku, stąd w okresie międzywojennym nazywana bywała „konstytucją styczniową”. Zob. C. Znamierowski, *Konstytucja styczniowa i ordynacja wyborcza*, Warszawa 1935. Została podpisana przez Prezydenta Ignacego Mościckiego 23 kwietnia 1935 roku. Być może wstydliwe okoliczności przyjęcia konstytucji zdecydowały – że niezgodnie ze zwyczajem –

Kartuską oraz klęską Polski w kampanii wrześniowej. Nie mniej zastrzeżeń budził proces tworzenia i przyjęcia tego dokumentu, a w końcu jego treść². Stąd konstytucja kwietniowa klasyfikowana była i jest jako ustawa zasadnicza państwa autorytarnego³. W epoce rządów komunistycznych prowadziło to nawet do dalej idących etykiet jako konstytucji faszystowskiej⁴. „Zła legenda” konstytucji kwietniowej nie powinna przysłaniać faktu, że była – jak zauważono – „oryginalną próbą udzielenia odpowiedzi na palące dylematy ustrojowe ówczesnej Polski”⁵.

Jednak ambicje twórców tej ustawy zasadniczej były nawet większe. Jak pisał Ignacy Czuma, jeden z konserwatywnych autorów konstytucji: „Konstytucja kwietniowa określiła istotę i zadanie państwa oraz granice jego moralnego i prawnego zasięgu. Tem samym państwo zostało w sferze swoich celów i zadań, tak samo jak i natury, **ograniczone**. Państwo nie jest jakością **wszystko** pochłaniającą [...]. Jego istota

nazywana jest od miesiąca podpisania, a nie – jak się zwyczajowo przyjmuje – uchwalenia przez Sejm. Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, wyd. 10, s. 239.

Sugestywnie historyczne okoliczności jej przyjęcia kreśli S. Mackiewicz, *Historia Polski od 11 listopada 1918 r. do 17 września 1939 r.*, Londyn 1992, s. 233–239. Zob. także J. Szymanek, *Tradycje konstytucyjne. Szkice o roli ustawy zasadniczej w społeczeństwie demokratycznym*, Warszawa 2006, s. 181 i n.

² A. Kulig, *Kształtowanie formy rządów w Konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 2, s. 14; P. Kierończyk, *O mniej znanych kontrowersjach prawnych związanych z przyjęciem Konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 2, s. 51–55; M. Marcinkiewicz, *O Konstytucji kwietniowej raz jeszcze*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2018, nr 1(31), s. 333–340.

³ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937; reprint Kraków 2017, s. 180–181; P. Bała, „Na Nim spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa”. *Ustawa konstytucyjna RP z 1935 r. w perspektywie decyzyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2012, nr 3504, s. 50.

⁴ Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 22 lipca 1944 roku: „Emigracyjny „rząd” w Londynie i jego delegatura w Kraju jest władzą samowładczą, władzą nielegalną. Opiera się na bezprawnej faszystowskiej konstytucji z kwietnia 1935 roku”; A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1965, wyd. 2, s. 99–103; A. Gwiżdż, *Burżuazyjno-obszarnicza konstytucja z 1921 r. w praktyce*, Warszawa 1956, s. 7–11.

⁵ P. Bała, op. cit., s. 14. W odniesieniu do „wszechwładzy sejmowej” czy „sejmowładztwa” konstytucji marcowej zob. np. E. Dubanowicz, *Rewizja konstytucji*, Poznań 1926; M. Starzewski, *Od sejmowładztwa do rządów gabinetowych (20 lutego – 16 stycznia 1934)*, Kraków 1934; Z. Rykowski, W. Sokolewicz, *Konstytucja kwietniowa jako przejaw kryzysu demokracji w Polsce*, „Studia Prawnicze” 1986, nr 3–4. Co do nadkrytycyzmu wobec konstytucji kwietniowej, w porównaniu do Konstytucji 3 Maja i Konstytucji PRL: M. Marcinkiewicz, op. cit., s. 341.

i rozmiar działalności włączone są w ramy **Bożego prawa**. Państwo nie jest bogiem, nie jest moralną wyłączością [...]. Państwo nie jest też wyłączością wobec ludzi (wspólnie dobro wszystkich obywateli), nie jest wyłączością wobec łańcucha pokoleń (ma być przekazywane w spadku dziejowym z pokolenia w pokolenie) [...]. Państwo nie ściera i nie unicestwia jednostki. Przeciwnie, jej twórczość uznaje za dźwignię życia zbiorowego, zapewnia możliwość rozwoju jej wartości osobistej, [...], słusznie przecinając wybujałości granicą dobra powszechnego”⁶.

Wciąż budzą zainteresowanie historyczne okoliczności powstawania ustawy zasadniczej z 1935 roku⁷, idee przyświecające jej twórcom⁸, a także konkretne regulacje oraz ich dalsze implikacje⁹. Co ciekawsze jednak, konstytucja kwietniowa wciąż inspirowała. Zainspirowała także dwóch poznańskich teoretyków i konstytucjonalistów w sprawie, na którą zwracał uwagę już w 1935 roku wspomniany Ignacy Czuma: „Polska konstytucja z kwietnia jest głębokim i perspektywicznym ujęciem istoty państwa, jego praw i granic. Jest przez to też dla prawa, które wydaje państwo, normą drogową. Prawo to musi mieścić się w tych ramach, rozwijać w tym układzie, jaki przewidują postanowienia t. zw. dekalogu”¹⁰.

Zgodnie z tym stwierdzeniem celem pracy jest analiza pierwszych 10 artykułów konstytucji kwietniowej, przede wszystkim pod kątem ich (nie)normatywności, a w związku z tym możliwych konsekwencji dla przyjmowanego w polskim prawoznawstwie założenia o normatywności tekstu prawnego.

⁶ I. Czuma, *Konstytucja kwietniowa a pojmowanie prawa*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1935, nr 4, s. 172.

⁷ Zob. np. M. Marcinkiewicz, op. cit., s. 311–341.

⁸ Zob. np. P. Bała, op. cit., s. 49–74; A. Tarnowska, W. Włoch, *Aretologia Konstytucji Kwiecniowej*, referat na konferencji naukowej „W poszukiwaniu nowych rozwiązań ustrojowych. Konstytucja kwietniowa z 1935 roku, jej obowiązywanie i dziedzictwo” 8 kwietnia 2015 roku na Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.

⁹ Zob. np. W. Rostocki, *Pięćdziesiąt pięć lat mocy obowiązującej konstytucji kwietniowej. Ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce*, Lublin 2002; B. Bawolik, *Wybrane postanowienia Konstytucji kwietniowej w ideologii Obozu Zjednoczenia Narodowego*, „Prawo i Więzy” 2022, nr 2 (40), s. 92–108; M. Stus, *Konstytucja kwietniowa a międzywojenna praworządność i państwo prawa*, referat na konferencji naukowej „W poszukiwaniu nowych rozwiązań ustrojowych. Konstytucja kwietniowa z 1935 roku, jej obowiązywanie i dziedzictwo” 8 kwietnia 2015 roku na Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.

¹⁰ I. Czuma, op. cit., s. 172–173.

2. „Dekalog” jako tzw. preambuła wewnętrzna

Konstytucję kwietniową otwiera rozdział pierwszy zatytułowany „Rzeczpospolita Polska” i zawierający 10 artykułów. Nazywany jest „dekalogiem”¹¹. Określa ogólne zasady, na których opierać się miał ustrój państwa, a także prawa i obowiązki obywateli¹². Uznano w nim państwo za „wspólne dobro wszystkich obywateli” (art. 1) i to w jego ramach miało się kształtować życie społeczeństwa (art. 4 ust. 1). Zgodnie z elitarystycznymi założeniami działanie na rzecz państwo uznano za miernik uprawnień w życiu publicznym (art. 7 ust. 1). Gwarantowano niektóre klasyczne wolności i prawa, w tym „wolność sumienia, słowa i zrzeczeń” (art. 5 ust. 2), a także „opiekę nad pracą” (art. 8 ust. 1). Ani płeć, ani wyznanie, ani narodowość nie mogły być powodem ograniczenia praw publicznych (art. 7 ust. 2). Na czele państwa stawiano prezydenta Rzeczypospolitej, w którego rękach „skupia się jednolita i niepodzielna władza państwowa”. Na nim „spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa” (art. 2). Rząd, sejm, senat, siły zbrojne, sądy, kontrola państwowa pozostawały pod jego zwierzchnictwem (art. 3).

Według pierwotnych założeń ujętych w projekcie BBWR rozdział pierwszy miał składać się zaledwie z trzech artykułów¹³. Korespondowało to z poglądem Józefa Piłsudskiego, który wyraźnie lekceważył aksjologiczny wymiar konstytucji¹⁴.

¹¹ Nazwa miała zostać zaproponowana przez Walerego Sławka. Z relacji Kazimierz Świtalskiego z 18 stycznia 1933 roku wynika, że Walery Sławek chciał „stworzenia jakiegoś innego aktu, który swoją prostotą i jasnością miałby wpływ na całe społeczeństwo, byłby przez to społeczeństwo zrozumiany i mógłby być przyjęty jako coś w rodzaju dekalogu państwowego życia”. Cyt. za M. Marcinkiewicz, op. cit., s. 330.

¹² Zob. S. Car, *Na drodze ku nowej konstytucji*, Warszawa 1934, s. 145–156, s. 154–156: „Nie jest moją ambicją, ażeby akt konstytucyjny, który Panom przedłożę był tylko suchym kontraktem prawniczym. (...) Uważamy, że konstytucja to jest akt podstawowy, który powinien wykorzystać wszelkie możliwości, ażeby w jak najbardziej celowy i skuteczny sposób unormować warunki życia publicznego w państwie. I dlatego w nowej konstytucji będą Panowie spotykali się niejednokrotnie z odwoływaniem się do takich momentów, których w innych konstytucjach nie znajdziecie, jak honor, odpowiedzialność przed historią i temu podobne hasła o charakterze moralnym [...]”.

¹³ A. Kulig, op. cit., s. 38.

¹⁴ W wywiadzie w „Gazecie Polskiej” Józef Piłsudski stwierdzał: „istniejąca obecnie Konstytucja nie wiadomo poco i naco ubrała się w pieluszki dziecinne, czyniąc wstępy, złożone z samych pryncypjów i z samych jakoby zasad, podczas gdy właściwie Konstytucja ma zawierać tylko coś w rodzaju układu, coś w rodzaju kontraktu, pomiędzy

Mimo to i wbrew intuicjom Naczelnika twórcy konstytucji kwietniowej skutecznie doprowadzili do rozszerzenia tej części ustawy zasadniczej. Wprowadzono fragment legitymizujący zmianę ustrojową po 1926 roku i dający nowe aksjologiczne podstawy działania państwa. „Dekalog” wyrażał poglądy twórców konstytucji na państwo, społeczeństwo i jednostkę.

W uzasadnieniu projektu wypracowanego w Komisji Konstytucyjnej odrzucano z jednej strony założenia ustrojowe konstytucji marcowej, z drugiej państw totalitarnych¹⁵. Podkreślano przyjęcie: „zasad ustroju Rzeczypospolitej, oparty na fundamentach ideowych, z myśli polskich wyrosłych, wolnych od wpływów obcych”¹⁶.

Charakter prawny pierwszych 10 artykułów konstytucji kwietniowej od samego początku stanowił przedmiot kontrowersji. Zwracano uwagę, że dotyczy ona także niektórych innych przepisów spoza rozdziału pierwszego¹⁷. Wykształciły się dwa zasadniczo odmienne stanowiska: za charakterem prawnym „dekalogu” i przeciw jego

trzema głównymi sprężynami, poruszającymi centralę państwową”. Zob. Gazeta Polska z 27 listopada 1930 roku, s. 1. Konstanty Grzybowski wiąże wprowadzenie „dekalogu” z wpływem Władysława Leopolda Jaworskiego. Zob. K. Grzybowski, *Zasady Konstytucji Kwiecniowej. Komentarz prawniczy do części I ustawy konstytucyjnej*, Kraków 1937, s. 15.

¹⁵ *Sprawozdanie Komisji Konstytucyjnej z toku prac nad wnioskiem Klubu Parlamentarnego B.B.W.R. w sprawie zmiany Konstytucji*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, okres III, druk nr 820, s. 9: „W przeciwieństwie do koncepcji Państwa faszystowskiego, hitlerowskiego czy sowieckiego, projekt buduje pomyślność Państwa Polskiego na inicjatywie i działalności jednostek i dąży do wytworzenia takich warunków, w których jednostka mogłaby wykrzesać największy wysiłek zarówno dla siebie, jak i dla Państwa. Zespolenie obywatela z Państwem projekt zamierza osiągnąć nie za pomocą środków mechanicznych czy przymusu, a przez stworzenie silnej więzi moralnej łączącej jednostkę z Państwem, jako wspólnym dobrem wszystkich obywateli. Dlatego też projekt odwoływać się będzie nieraz do takich momentów, jakich w innych konstytucjach nie ma: do honoru ludzkiego, do sumienia jednostki, do poczucia obowiązku obywatelskiego i niejednokrotnie na momentach natury moralnej budować będzie i sankcję. W niektórych bowiem wypadkach sankcje moralne są skuteczniejsze od sankcji karnych”. Zgodnie zwolennicy i przeciwnicy konstytucji kwietniowej: Cz. Znamierowski, op. cit., s. 48; W. Komarnicki, op. cit., s. 188.

¹⁶ *Sprawozdanie Komisji Konstytucyjnej z toku prac nad wnioskiem Klubu Parlamentarnego B.B.W.R. w sprawie zmiany Konstytucji*, op. cit., s. 8.

¹⁷ Wacław Komarnicki zwracał uwagę na – jak pisał – jedynie „deklaratoryjny” charakter następujących regulacji: art. 31 ust. 3 – „Funkcje rządzenia Państwem nie należą do Sejmu”, art. 60 ust. 1 – „Państwo nie może pozostawać bez budżetu”, art. 64 ust. 2 – „Przez wymiar sprawiedliwości sądy strzegą ładu prawnego w Państwie i kształtują poczucie prawne

jakkolwiek rozumianej normatywności. Oba z nich w gruncie rzeczy pokrywały się z dwoma głównymi stanowiskami, motywowanymi i prawnie, i politycznie, za konstytucją i przeciwko niej. Żadne z nich nie było do końca konsekwentne, ale oba wskazywały na pewien sposób myślenia nie tylko o konstytucji kwietniowej, ale także o prawie w ogóle.

W opinii twórców konstytucji „dekalog” miał charakter ściśle prawny, normatywny¹⁸. Jak pisał Konstanty Grzybowski zasady części pierwszej: „mogą być traktowane

społeczeństwa”, art. 72 ust. 1 – „Administracja państwowa jest służbą publiczną”. Zob. W. Komarnicki, op. cit., s. 179.

- ¹⁸ Niektórzy zwolennicy konstytucji zdawali sobie sprawę z kontrowersyjności tezy o prawnym charakterze „dekalogu”. Wyjaśniali to w różny sposób. Jak pisał Ignacy Czuma: „Z punktu widzenia tego zubożonego i spaczzonego pojęcia o prawie, jakie nam dały systemy przeze mnie na wstępie omówione, w rzeczy samej normy t. zw. dekalogu konstytucji kwietniowej nie są normami prawnymi. Ale właśnie chodzi o to, by prawo w jego godności i wartości **podnieść, niezubożyć**, by prawo miało nie tylko sankcję fizyczną, ale **sankcję moralną także w pierwszym rzędzie**, jak na to w pełni zasługuje, by prawo nie było tylko gwarantowane przez policjanta i komornika, ale by na jego straży, jego mocy, honoru, godności i waloru stały **poważniejsze** dużo i **głębsze** źródła poparcia. [...] Wzbogacenie wartości prawa i jego uszlachetnienie, jak już wzmiankowałem, następuje w konstytucji kwietniowej między innymi przez to, że istnieją normy prawne, które nie liczą na poparcie fizycznego ramienia państwa. Skierowane są do sumienia obywatelskiego, odwołują się do niego, od niego wymagają i będą wymagać wielu i pięknych rzeczy, nawet tam, gdzie nie da się dorobić »ustawy wykonawczej« [wyróżnienia w oryginale – dop. B. W.]”. Zob. I. Czuma, op. cit., s. 173. Z kolei dla Władysława Woltera przepisy „dekalogu” są „regułami wykładni dla wszystkich norm prawnych, wszystkich dziedzin prawa. O ile więc jakiś przepis nie jest ujęty tak formalistycznie, że nie pozostawia żadnego pola dla wykładni, to jego interpretacja odbywać się musi pod ciśnieniem tych ogólnych tez, jako zasadniczych wskaźników teleologicznych. Im większą swobodę pozostawia jakaś norma wykładni, tym większe będzie znaczenie tych tez ideowych”. Natomiast Tadeusz Bigo zauważał „Przepisy dekalogu są bowiem czymś więcej niż teoretycznym wykładem ideologii. Jeśli niektóre z nich nie posiadają sprecyzowanej formy nakazów prawnych to zawierają w każdym razie wypowiedź oceny i wskazanie ogólne. Są normami interpretacyjnymi, które nie tylko z powodzeniem spełnią rolę dyrektyw dla ustawodawcy, ale – jak to wykazała judykatura sądowa w okresie konstytucji marcowej – mogą często znaleźć bezpośrednie zastosowanie przy rozstrzyganiu konkretnych wypadków. Mianowicie, mogą one służyć za drogowskaz postępowania w wypadku kolizji dwóch postanowień (kolizji norm prawa wewnętrznego polskiego). Poza tym w tych sytuacjach, których prawo nie przewidziało, a które sędzia ma obowiązek ocenić, norma interpretacyjna będzie często podstawą jego rozstrzygnięcia. W końcu, w młodych ustrojach politycznych, nie posiadających tradycji ani skryształowanego wyznawstwa społecznego, normy interpretacyjne

jako normy nadrzędne w stosunku do norm szczegółowych organizacyjnych Konstytucji”¹⁹.

Innymi słowy wyrażone są w nim normy prawne, a co więcej, normy stojące w hierarchii norm prawnych najwyżej. Nie tylko nad normami innych aktów normatywnych w porządku prawnym, ale nawet nadrzędne w stosunku do norm z części organizacyjnej konstytucji. Stąd – powołując się na Wacława Makowskiego – dodawał, że upoważniają one nawet do badania: „czy ustawa zmieniająca w przyszłości konstytucję nie tylko dochowała formalnych przepisów proceduralnych, przez art. 80 wymaganych, ale była »merytorycznie słuszna«, to jest zgodna z celami Państwa określonymi w cz. I Konstytucji”²⁰.

spełniają jeszcze inną rolę. Gdy ustawa jest tylko formą, która czerpie treść ideologiczną z życia – te normy interpretacyjne zapładniają wtedy ustawę i wypełniają ją treścią”. Oba cytaty za K. Grzybowski, op. cit., s. 19–20. Warto przytoczyć jeszcze opinię Czesława Znamierowskiego, zwolennika konstytucji kwietniowej, poznańskiego teoretyka prawa, bo wątpliwości wyrażone są wyraźniej. Zob. Cz. Znamierowski, op. cit., s. 47: „Ustawodawca nie wskazuje zazwyczaj wyraźnie swoich ocen, chodzi mu bowiem o to, by ludzi nakłaniać do działania, nie zaś o to, by swoje nakazy uzasadniać. Jedyny wyjątek stanowi ustaw konstytucyjna, w której ustawodawca często wypowiada i wskazuje te uczucia i oceny, które nim kierowały przy kształtowaniu ustroju państwa. Ustawodawca styczniowy wyraził je w pierwszym rozdziale konstytucji, w przyjętej formie skrótowej [...]”. W innym miejscu Znamierowski określił znaczenie zasad z pierwszego rozdziału jako „zabieg pedagogiki społecznej”. Zob. Cz. Znamierowski, *Dekalog*, „Gazeta Polska” z 14 lipca 1935 roku, s. 3. Z kolei, Maciej Starzewski, także zwolennik sanacji, pisał: „Prawnik jednak może być zdania, że właściwsze miejsce dla tych prawd ogólnych byłoby nie w tekście samym prawa pozytywnego, lecz w jakimś uroczystym dla niego wstępie”. A następnie bardzo krytycznie odnosi się do art. 10 konstytucji (ust. 1 i 2 „Żadne działanie nie może stanąć w sprzeczności z celami Państwa, wyrażonymi w jego prawach”. „W razie oporu Państwo stosuje środki przymusu”), określając go jako refleks „praworządności rewolucyjnej”, a dalej „Konstytucja [...] jest tekstem prawnym i ma zadanie dostarczyć prawnych probierzy wartości. Skoro zaś takimi probierzami mogą być tylko normy, nie zaś cele, nie powinna Konstytucja kusić się o ujęcia pozaprawniczych z natury swojej zjawisk. W przeciwnym bowiem razie wypacza swój charakter regulatora życia i pozornie stawiając siebie jako jego regułę, otwiera wrota dla samowoli, umożliwiając jej legitymowanie się najbardziej indywidualnie interpretowanymi celami”. Ostatecznie jednak przyznaje niektórym postanowieniom rozdziału I walor prawny. Zob. M. Starzewski, *Uwagi prawno-polityczne nad projektem konstytucji wicemarszałka Cara*, Kraków 1934, s. 8–14.

¹⁹ K. Grzybowski, op. cit., s. 20.

²⁰ Ibidem, s. 21.

Konstanty Grzybowski określa ją także – nawiązując do Hansa Kelsena²¹ oraz jego polskiej recepcji w postaci „chrześcijańskiego normatywizmu” Władysława Leopolda Jaworskiego²² – jako „normę norm”, w której wyraża się „zasadnicza decyzja polityczna Narodu”²³.

Natomiast w opinii przeciwników konstytucji kwietniowej pierwsze 10 artykułów ustawy zasadniczej nie miało charakteru prawnego. Jak wskazywał czołowy polski konstytucjonalista okresu międzywojennego Wacław Komarnicki: „autorzy Konstytucji marcowej poprzedzili tekst ustawy konstytucyjnej wstępem historyczno-politycznym, w samym zaś tekście konsekwentnie uniknęli wprowadzenia jakichkolwiek tez teoretycznych, czy postulatów praktycznych, dając redakcję ściśle prawniczą t.j. system norm. Autorzy Konstytucji kwietniowej postąpili inaczej. Zamiast we wstępie do Konstytucji, umieścili zasady ogólne w rozdziale I-ym, zatytułowanym: Rzeczpospolita Polska, umieszczając w nim, a także i poza nim, zdania deklaratoryjne, nie posiadające charakteru norm prawnych. Stwarza to pewne trudności interpretacyjne i stanowi wadę ze stanowiska prawnego”²⁴.

Gdybyśmy bliżej przyjrzeni się poglądom wyrażanym przez Grzybowskiego i Komarnickiego, zauważylibyśmy, że obaj niuansują swoje stanowiska, omawiając poszczególne artykuły „dekalogu”²⁵. Po pierwsze, w różny sposób rozumieją ich (nie) normatywność, po drugie, komentują kolejne przepisy rozdziału I nieodpowiadające ich zasadniczej tezie.

W tej polemice o dziś historycznym znaczeniu ujawnia się obiektywna trudność dotycząca klasyfikacji niektórych wypowiedzi ustrojodawcy (ustawodawcy, prawodawcy), zwyczajowo pojawiających się w preambułach do konstytucji (ustaw,

²¹ H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925.

²² W.L. Jaworski, *Projekt konstytucji*, Kraków 1928.

²³ K. Grzybowski, op. cit., s. 21.

²⁴ W. Komarnicki, op. cit., s. 178–179. Podobnie także B. Winiarski, *My i oni w walce o konstytucję*, Poznań 1935, s. 18–19: „Tezy nie mówią nigdzie o prawie. Mówią o honorze, o dobru zbiorowym, ale prawa próżnoby tam szukać. Gdyby zaś kto chciał twierdzić, że w ustawie niema miejsca na deklaracje nieposiadające charakteru prawnego lub zgoda na... frazesy, temu należałoby wskazać, że w tezach tego właśnie jest poddostatkiem”.

²⁵ K. Grzybowski, op. cit., s. 21–82; W. Komarnicki, op. cit., s. 185, s. 415–416.

aktów normatywnych). W tym miejscu należy zwrócić uwagę na pewną kwestię formalną, a niekiedy nie tylko formalną, ale o istotnych implikacjach praktycznych, a mianowicie fenomen tzw. preambuł wewnętrznych. Zwrócił na to uwagę Wacław Komarnicki, choć bez użycia samej nazwy, który podkreślał, że umieszczenie wstępu do konstytucji w części artykułowanej stwarza: „pewne trudności interpretacyjne i stanowi wadę ze stanowiska prawnego”.

Należy więc wyjaśnić, czym są owe preambuły wewnętrzne. Nie jest to bowiem konstrukcja prawna ani wprost nazywana, ani szeroko znana, ani tym bardziej opisywana. Jej nazwa powstała w odróżnieniu od klasycznych preambuł, czyli tzw. preambuł zewnętrznych. „Preambuła zewnętrzna to taki wstęp do aktu normatywnego, który prawodawca ulokował po tytule aktu normatywnego, a przed częścią zasadniczą. Natomiast preambuła wewnętrzna jest umieszczona już w części zasadniczej aktu normatywnego, zwykle w pierwszych, numerowanych jednostkach tekstu, a więc artykułach bądź paragrafach. Kluczowa jest obserwacja, że preambuły wewnętrzne od preambuł zewnętrznych nie różnią się treścią, a jedynie umiejscowieniem w ramach aktu normatywnego”²⁶.

Oryginalność konstytucji kwietniowej – jako konstytucji i jako ustawy – przejawia się więc także w użyciu konstrukcji preambuły wewnętrznej, z wszystkimi dalej idącymi konsekwencjami. A ten właśnie przykład umieszczenia preambuły wewnętrznej można określić jako klasyczny. Po pierwsze dlatego, że znalazł się w ustawie zasadniczej. Po drugie, bo jest to najszerszej znany w polskim porządku prawnym przykład zastosowania takiej konstrukcji prawnej.

²⁶ B. Wróblewski, *Normatywność przepisów prawnych w demokratycznym państwie prawnym*, „Prawo i Więź” 2025, nr 2. Zob. także A. Gwiżdż, *Wstęp do Konstytucji – Zagadnienia Prawne*, [w:] J. Trzciński, *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Warszawa 1997, s. 167; M. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989–2007*, Warszawa 2009, s. 164 i n.; B. Wróblewski, M. Zajęcki, *Problemy z pojęciem normatywności tekstu aktów prawnych. Uwagi recenzyjne i polemiczne po lekturze pracy Małgorzaty Ewy Stefaniuk Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989–2007*, Warszawa 2009, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, nr 2, s. 303–304.

3. „Dekalog” jako argument na rzecz zmiany założenia o normatywności tekstu prawnego

Od 2012 roku wraz z teoretykiem prawa prof. Maurycym Zajęckim prowadzimy badania dotyczące normatywności, redundantności i zbędności tekstu prawnego²⁷. „Dekalog” konstytucji kwietniowej określiliśmy jako „ważny”²⁸, a nawet „klasyczny”²⁹ przykład zamieszczania przez ustrojodawcę (ustawodawcę, prawodawcę) preambuł wewnętrznych. Byłaby to prawnicza ciekawostka, gdyby fenomen preambuł wewnętrznych nie mnożył wątpliwości. Ich rozstrzygnięcie ma istotne konsekwencje dla całego porządku prawnego. Stąd postawiliśmy pytanie: „czy interpretatorowi wolno w takim przypadku utrzymywać silne założenie o normatywności (w ścisłym sensie) części artykułowanej tekstu prawnego. Analogicznie można zapytać, czy konieczne (w szczególności na gruncie derywacyjnej koncepcji wykładni) jest zakładanie, iż preambuły są tylko »materiałem pomocniczym«”³⁰.

Warto przypomnieć, czym jest założenie o normatywności tekstu prawnego. Jego przedmiotem jest to, że tekst prawny jako wytwór racjonalnego prawodawcy wystawia bezwyjątkowo normy prawne. Nie zawiera więc innych wypowiedzi niż normatywne *sensu stricto*. W polskiej kulturze prawnej założenie to przybrało jednak dwojaki charakter: o bezwyjątkowej normatywności *sensu stricto* części zasadniczej (artykułowanej) tekstu aktów normatywnych oraz bezwyjątkowej nienormatywności *sensu stricto* części niezasadniczej (nieartykułowanej) tekstu aktów normatywnych. Innymi słowy, normy prawne są wystawiane tylko w części zasadniczej.

²⁷ B. Wróblewski, M. Zajęcki, *Problemy z pojęciem normatywności...*, s. 293–306; B. Wróblewski, M. Zajęcki, *O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 5, s. 125–141; B. Wróblewski, M. Zajęcki, *O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych. Część druga: typologia przepisów*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 2, s. 181–221; B. Wróblewski, M. Zajęcki, *O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych. Część trzecia: typologia fragmentów przepisów i elementów części niezasadniczej aktów normatywnych*, „Przegląd Sejmowy” 2023, nr 2, s. 119–155; B. Wróblewski, M. Zajęcki, *Redundant and Useless Fragments of Legal Texts. Basic Definitions and Preliminary Typology of Cases*, „Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2021, t. XIV, nr 1, s. 529–544.

²⁸ B. Wróblewski, M. Zajęcki, *O normatywności, redundantności i zbędności...*, 2021, s. 187.

²⁹ B. Wróblewski, *Normatywność przepisów prawnych...*

³⁰ B. Wróblewski, M. Zajęcki, *Problemy z pojęciem normatywności...*, s. 303 i s. 304.

Jeśli jednak odnotowujemy występowanie preambuł wewnętrznych i uznajemy, że od preambuł zewnętrznych nie różnią się treścią, a jedynie umiejscowieniem w ramach aktu normatywnego, to nie można utrzymać przyjętego w teorii prawa i w prawie konstytucyjnym założenia o normatywności tekstu prawnego, a w każdym razie w przyjmowanej zwyczajowo formie. Twórcy konstytucji kwietniowej, chcąc uniknąć zarzutu o nieprawny charakter „dekalogu”, a być może także osobistej niechęci marszałka Józefa Piłsudskiego do zamieszczenia preambuły, przenieśli treść wstępu do części zasadniczej. Ale uczynili to, jak wszyscy inni prawodawcy, z dobrodziejstwem inwentarza³¹. Innymi słowy, w „dekalogu” znalazły się fragmenty normatywne *sensu stricto*, czyli wystawiające normy prawne. Znalazły się fragmenty normatywne *sensu largo*, czyli wypowiedzi pomagające w interpretacji samej konstytucji, jak i całego ówczesnego porządku prawnego, ale także fragmenty nienormatywne, a więc redundantne³² czy wręcz zbędne³³. Przy tego rodzaju klasyfikacjach należy zachować pewną ostrożność co do oceny (nie)normatywności konkretnego przepisu. Wskażmy kilka przykładów, choć z gotowością do dokonywania korekt, gdyby wykazano, że ówczesna praktyka, a w szczególności sądy doszły do innych wniosków.

Do przykładów przepisów wystawiających normy prawne, a więc normatywnych *sensu stricto*, z rozdziału I należy między innymi art. 5 ust. 2: „Państwo powoła samorząd terytorialny i gospodarczy do udziału wykonywaniu życia zbiorowego”, „Państwo zapewnia obywatelom [...] wolność sumienia, słowa i zrzeszeń”.

Do przykładów przepisów pomocnych w interpretacji innych przepisów ustawy zasadniczej i ustaw, a więc normatywnych *sensu largo*, należą między innymi art. 4 ust. 1 i 2: „W ramach Państwa i w oparciu o nie kształtuje się życie społeczeństwa”, „Państwo zapewnia mu swobodny rozwój, a gdy tego dobro powszechne wymaga, nadaje mu kierunek lub normuje jego warunki”.

³¹ B. Wróblewski, *Normatywność przepisów prawnych...*

³² Fragment tekstu prawnego jest redundantny, gdy jego usunięcie nie prowadzi do zmiany w zbiorze obowiązujących norm prawnych. Zob. B. Wróblewski, M. Zajęcki, *O normatywności, redundantności i zbędności...*, 2017, s. 135–136.

³³ Fragment tekstu prawnego jest zbędny, gdy jego usunięcie nie prowadzi do zmiany normatywnej, a więc nie zmienia stanu prawnego ani nie pogorsza innych istotnych własności pragmatycznych systemu prawnego (ułatwianie poprawnego redagowania tekstu prawnego, poprawnej interpretacji tekstu prawnego oraz uzasadnienia poprawności przeprowadzonej wykładni tekstu prawnego). Innymi słowy to kwalifikowany typ redundantności tekstu prawnego. Zob. ibidem, s. 136–139.

Z kolei jako przykłady regulacji redundantnych można wskazać między innymi art. 1 ust. 3 i 4: „Każde pokolenie obowiązane jest wysiłkiem własnym wzmóc siłę i powagę Państwa”, „Za spełnienie tego obowiązku odpowiada przed potomnością swoim honorem i swoim imieniem”, art. 2 ust. 2: „Na Nim [Prezydencie – dop. B. W.] spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa”, art. 5: „Twórczość jednostki jest dźwignią życia zbiorowego”. Takie regulacje wystawiają manifesty polityczne lub programowe, których nie da się i nie trzeba uwzględniać dla dokonania prawidłowej wykładni innych przepisów, ponieważ nie mają one jakkolwiek rozumianego charakteru normatywnego³⁴.

4. Zakończenie

Gdyby wskazać na dwie najczęściej powtarzane charakterystyki konstytucji kwietniowej, to z jednej strony byłaby to jej kontrowersyjność, a z drugiej – oryginalność. Jest to związane – jak wspomniano – z uwarunkowaniami społeczno-politycznymi Polski po zamachu majowym, okolicznościami uchwalenia konstytucji oraz jej regulacjami odrzucającymi system parlamentarno-gabinetowy z trójpodziałem władzy. Właściwie nie ma publikacji dotyczących konstytucji z 1935 roku, w której tych spraw by nie poruszano.

Jednocześnie nie sposób zignorować oryginalności tej ustawy zasadniczej. Była ona dziełem jednostek nieprzeciętnych. Jak już wspomniano, stanowiła oryginalną – choć w mojej ocenie nieudaną – „próbę znalezienia odpowiedzi na palące dylematy ustrojowe ówczesnej Polski”³⁵. Warto też podkreślać, że była dziełem myśli rodzimej. Wyróżnia ją to na tle większości innych polskich konstytucji, będących recepcją wzorów

³⁴ Trzeba zauważyć, że i dziś niekiedy dostrzega się w tej regulacji charakter normatywny, co więcej – o „fundamentalnym” znaczeniu: „nie była to jedynie deklaracja ideowa. Komentowany przepis miał charakter prymarny, fundamentalny dla ustroju i cechowała go bogata treść normatywna. Inna odpowiedź dowodziłaby nieracjonalności ustrojodawcy i podważałaby fundament całego ustroju »nowego państwa«”. Zob. P. Bała, op. cit., s. 68. W tym duchu już cytowany na początku artykułu Ignacy Czuma, zob. I. Czuma, op. cit., s. 172–173. Czuma wskazywał, że to Władysław Leopold Jaworski był autorem omawianej koncepcji, koncepcji cechującej się walorem oryginalności w skali europejskiej. Zob. I. Czuma, *Problemat stanowiska głowy państwa w Polsce*, Lublin 1930, s. 58.

³⁵ A. Kulig, op. cit., s. 14.

zagranicznych. Charakterystyczne, że miała inspirować twórców konstytucji innych państw: Brazylii, Litwy, Estonii³⁶ czy V Republiki Francuskiej³⁷.

Bez wątpienia też niektóre jej regulacje odegrały pozytywną rolę w historii Polski. Dotyczy to niekonwencjonalnych rozwiązań na czas wojny, które już kilka lat później okazały się dla kraju zbawienne. Jak piszą Bogusław Banaszyk i Grzegorz Kulka: „Konstytucja kwietniowa największą próbę przeszła w czasie II wojny światowej. W kontekście ciągłości państwa oraz dystrybucji organów naczelnych władz trzeba stwierdzić, że została ona zaliczona w sposób doskonały”³⁸.

Z kolei nieortodoksyjne rozwiązanie legislacyjne w postaci umieszczenia preambuły w części zasadniczej (artykułowanej) konstytucji kwietniowej samo w sobie zwiększyło oryginalność jej tekstu. Jednocześnie do dziś prowokuje do stawiania ogólniejszych pytań o normatywność tekstu prawnego, daje przykłady niejednorodności tekstowej i normatywnej konstytucji i ustaw, a tym samym falsyfikuje podręcznikowe założenia o bezwyjątkowej normatywności tekstu aktów normatywnych.

Bibliografia

- Bała Paweł, „Na Nim spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa”. *Ustawa konstytucyjna RP z 1935 r. w perspektywie decyzyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2012, nr 3504, s. 49–74.
- Banaszyk Bogusław, Grzegorz Kulka, *Wymiar sprawiedliwości w świetle Konstytucji kwietniowej w okresie II wojny światowej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 2(127), s. 65–83.

³⁶ P. Kierończyk, *O mniej znanych...*, s. 52, przypis 4; P. Kierończyk, *Konstytucja kwietniowa i Konstytucja litewska z 1938 r. – próba porównania*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, Kraków 2006, s. 240–251.

³⁷ A. Ławniczak, *Wpływ Konstytucji Kwieśniowej na zagraniczne regulacje jurydyczne*, referat na konferencji naukowej „W poszukiwaniu nowych rozwiązań ustrojowych. Konstytucja kwietniowa z 1935 roku, jej obowiązywanie i dziedzictwo” 8 kwietnia 2015 roku na Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.

³⁸ B. Banaszyk, G. Kulka, *Wymiar sprawiedliwości w świetle Konstytucji kwietniowej w okresie II wojny światowej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 2(127), s. 83. Przyznają to nawet pryncypialni krytycy Konstytucji kwietniowej. Zob. P. Kierończyk, *O mniej znanych...*, s. 52, przypis 3.

- Bawolik Błażej, *Wybrane postanowienia Konstytucji kwietniowej w ideologii Obozu Zjednoczenia Narodowego*, „Prawo i Więzy” 2022, nr 2(40), s. 92–108.
- Burda Andrzej, *Polskie prawo państwowe*, wyd. 2, Warszawa 1965.
- Car Stanisław, *Na drodze ku nowej konstytucji*, Warszawa 1934.
- Cat-Mackiewicz Stanisław, *Historia Polski od 11 listopada 1918 r. do 17 września 1939 r.*, Londyn 1992.
- Czuma Ignacy, *Konstytucja kwietniowa a pojmowanie prawa*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1935, nr 4, s. 166–174.
- Czuma Ignacy, *Problemat stanowiska głowy państwa w Polsce*, Lublin 1930.
- Dubanowicz Edward, *Rewizja konstytucji*, Poznań 1926.
- Garlicki Leszek, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 10, Warszawa 2014.
- Grzybowski Konstanty, *Zasady Konstytucji Kwieciowej. Komentarz prawniczy do części I ustawy konstytucyjnej*, Kraków 1937.
- Gwiżdż Andrzej, *Burżuazyjno-obszarnicza konstytucja z 1921 r. w praktyce*, Warszawa 1956.
- Gwiżdż Andrzej, *Wstęp do Konstytucji – Zagadnienia Prawne*, [w:] Janusz Trzciniński, *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Warszawa 1997, s. 166–195.
- Jaworski Władysław Leopold, *Projekt konstytucji*, Kraków 1928.
- Kelsen Hans, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925.
- Kierończyk Przemysław, *Konstytucja kwietniowa i Konstytucja litewska z 1938 r. – próba porównania*, [w:] Paweł Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, Kraków 2006, s. 240–251.
- Kierończyk Przemysław, *O mniej znanych kontrowersjach prawnych związanych z przyjęciem Konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 2, s. 51–64.
- Komarnicki Wacław, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937; reprint Kraków 2017.
- Kulig Andrzej, *Kształtowanie formy rządów w Konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 2, s. 13–50.
- Ławniczak Artur, *Wpływ Konstytucji Kwieciowej na zagraniczne regulacje jurydyczne*, referat na konferencji naukowej „W poszukiwaniu nowych rozwiązań ustrojowych. Konstytucja kwietniowa z 1935 roku, jej obowiązywanie i dziedzictwo” 8 kwietnia 2015 roku na Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.
- Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 22 lipca 1944 roku.
- Marcinkiewicz Marta, *O Konstytucji kwietniowej raz jeszcze*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2018, nr 1(31), s. 296–355.
- Rostocki Władysław, *Pięćdziesiąt pięć lat mocy obowiązującej konstytucji kwietniowej. Ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce*, Lublin 2002.
- Rykowski Zdzisław, Wojciech Sokolewicz, *Konstytucja kwietniowa jako przejaw kryzysu demokracji w Polsce*, „Studia Prawnicze” 1986, nr 3–4, s. 69–111.
- Sprawozdanie Komisji Konstytucyjnej z toku prac nad wnioskiem Klubu Parlamentarnego B.B.W.R. w sprawie zmiany Konstytucji, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, okres III, druk nr 820.*

- Starzewski Maciej, *Od sejmowładztwa do rządów gabinetowych (20 lutego–16 stycznia 1934)*, Kraków 1934.
- Starzewski Maciej, *Uwagi prawno-polityczne nad projektem konstytucji wicemarszałka Cara*, Kraków 1934.
- Stefaniuk Małgorzata Ewa, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989–2007*, Warszawa 2009.
- Stus Marek, *Konstytucja kwietniowa a międzywojenna praworządność i państwo prawa*, referat na konferencji naukowej „W poszukiwaniu nowych rozwiązań ustrojowych. Konstytucja kwietniowa z 1935 roku, jej obowiązywanie i dziedzictwo” 8 kwietnia 2015 roku na Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.
- Szymanek Jarosław, *Tradycje konstytucyjne. Szkice o roli ustawy zasadniczej w społeczeństwie demokratycznym*, Warszawa 2006.
- Tarnowska Anna, Włoch Wojciech, *Aretologia Konstytucji Kwiecniowej*, referat na konferencji naukowej „W poszukiwaniu nowych rozwiązań ustrojowych. Konstytucja kwietniowa z 1935 roku, jej obowiązywanie i dziedzictwo” 8 kwietnia 2015 roku na Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227.
- Winiarski Bohdan, *My i oni w walce o konstytucję*, Poznań 1935.
- Wróblewski Bartłomiej, Maurycy Zajęcki, *O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 5, s. 125–141.
- Wróblewski Bartłomiej, Maurycy Zajęcki, *O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych. Część druga: typologia przepisów*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 2, s. 181–221.
- Wróblewski Bartłomiej, Maurycy Zajęcki, *O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych. Część trzecia: typologia fragmentów przepisów i elementów części niezasadniczej aktów normatywnych*, „Przegląd Sejmowy” 2023, nr 2, s. 119–155.
- Wróblewski Bartłomiej, Maurycy Zajęcki, *Problemy z pojęciem normatywności tekstu aktów prawnych. Uwagi recenzyjne i polemiczne po lekturze pracy Małgorzaty Ewy Stefaniuk Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989–2007*, Warszawa 2009, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, nr 2, s. 293–306.
- Wróblewski Bartłomiej, Maurycy Zajęcki, *Redundant and Useless Fragments of Legal Texts. Basic Definitions and Preliminary Typology of Cases*, „Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2021, t. 14, nr 1, s. 119–155.
- Wróblewski Bartłomiej, *Normatywność przepisów prawnych w demokratycznym państwie prawnym*, „Prawo i Więzy” 2025, nr 2, s. 63–91.
- Wywiad u Marszałka Piłsudskiego, *Gazeta Polska* z 27 listopada 1930 roku.
- Znamierowski Czesław, *Dekalog*, „Gazeta Polska” z 14 lipca 1935 roku.
- Znamierowski Czesław, *Konstytucja styczniowa i ordynacja wyborcza*, Warszawa 1935.

► STRESZCZENIE

Normatywność tzw. dekalogu – pierwszych 10 artykułów konstytucji kwietniowej

Gdyby wskazać na dwie najczęściej powtarzane charakterystyki konstytucji kwietniowej, to z jednej strony byłaby to jej kontrowersyjność, a z drugiej – oryginalność. Jest to związane z uwarunkowaniami społeczno-politycznymi Polski po zamachu majowym, okolicznościach uchwalenia konstytucji oraz jej regulacjami odrzucającymi system parlamentarno-gabinetowy z trójpodziałem władzy. Jednocześnie nie sposób zignorować oryginalności tej ustawy zasadniczej. Stanowiła oryginalną, choć nieudaną „próbę znalezienia odpowiedzi na palące dylematy ustrojowe ówczesnej Polski”.

Warto podkreślić, że była dziełem myśli rodzimej. Wyróżnia ją to na tle większości innych polskich konstytucji, będących recepcją wzorów zagranicznych. Charakterystyczne, że miała inspirować twórców konstytucji innych państw: Brazylii, Litwy, Estonii czy V Republiki Francuskiej. Niekonwencjonalne rozwiązania przewidziane w konstytucji kwietniowej na czas wojny kilka lat później okazały się dla kraju zbawienne.

Pierwszych dziesięć artykułów konstytucji kwietniowej określa się jako „dekalog”. Legitymizowały one zmianę ustrojową po 1926 roku i dawały nowe aksjologiczne podstawy działania państwa. Wyrażały poglądy twórców konstytucji na państwo, społeczeństwo i jednostkę. Charakter prawny pierwszych 10 artykułów konstytucji kwietniowej od samego początku stanowił przedmiot kontrowersji. Wykształciły się dwa zasadniczo odmienne stanowiska: za charakterem prawnym „dekalogu” i przeciw jego jakkolwiek rozumianej normatywności.

„Dekalog” konstytucji kwietniowej jest w polskim porządku prawnym najbardziej klasycznym przykładem preambuły wewnętrznej. Bez wątpienia to nieortodoksyjne rozwiązanie legislacyjne w postaci umieszczenia preambuły w części zasadniczej (artykułowanej) konstytucji kwietniowej samo w sobie zwiększyło oryginalność jej tekstu. Preambuła ta do dziś prowokuje do stawiania ogólniejszych pytań o normatywność tekstu prawnego, daje przykłady niejednorodności tekstowej i normatywnej konstytucji i ustaw, a tym samym falsyfikuje podręcznikowe założenia o bezwyjątkowej normatywności tekstu aktów normatywnych.

► SUMMARY

Normativeness of the First 10 Articles of the April Constitution of Poland

Were one to distill the two most salient characteristics of the April Constitution, they would indubitably be its contentiousness and its originality. These attributes are rooted in the socio-political milieu of Poland following the May Coup, the circumstances of the

Constitution's enactment, and its categorical rejection of the parliamentary-cabinet system predicated on the tripartite separation of powers. Simultaneously, the originality of this constitutional document merits particular scholarly attention. It represented a singular, albeit ultimately unsuccessful, "effort to formulate responses to the acute constitutional challenges of interwar Poland."

Its distinction is further underscored by its emergence as a product of indigenous Polish legal thought, in stark contrast to the majority of Poland's constitutions, which were predominantly receptions of foreign models. Notably, the April Constitution exerted a discernible influence on constitutional framers in jurisdictions such as Brazil, Lithuania, Estonia, and the French Fifth Republic. Moreover, its innovative provisions for wartime governance proved providential for Poland in the ensuing years.

The first ten articles of the April Constitution, collectively termed the Decalogue, furnished normative legitimacy for the systemic transformation post-1926 and established new axiological foundations for the state's functioning. These provisions articulated the philosophical and ideological convictions of the Constitution's drafters regarding the state, society, and the individual. The juridical status of these articles has, since their adoption, been a locus of sustained scholarly contention, giving rise to two diametrically opposed positions: one endorsing the normative juridical character of the Decalogue, and the other contesting its normativity in any meaningful sense.

Within the Polish legal order, the Decalogue constitutes the quintessential archetype of an internal preamble. The unorthodox legislative choice to embed this preamble within the substantive, articulated provisions of the April Constitution significantly amplified the document's originality. This internal preamble continues to provoke profound theoretical inquiries into the normativity of legal texts, offering paradigmatic instances of textual and normative heterogeneity in constitutional and statutory instruments. In so doing, it challenges orthodox jurisprudential postulates concerning the universal normativity of normative legal acts, thereby enriching contemporary constitutional scholarship and discourse.

Agnieszka Łukaszczuk-Walter

- ▶ Uniwersytet VIZJA
(VIZJA University, Poland)
- ▶ e-mail: a.lukaszczuk@vizja.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-5350-3272

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.02

**NADRZĘDNA ROLA PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
W POSTANOWIENIACH KONSTYTUCJI Z 23 KWIETNIA 1935 ROKU****Abstrakt**

Artykuł zatytułowany *Nadrzędna rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postanowieniach konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku* stanowi formalno-dogmatyczną analizę pozycji ustrojowo-prawnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w tym charakteru jego kompetencji i uprawnień zwierzchnich w stosunku do centralnych, konstytucyjnych organów państwa, tj. rządu, sejmu, senatu, sądów, sił zbrojnych i kontroli państwowej.

Konstytucja wyróżniała w tym zakresie dwie formy aktów urzędowych prezydenta – dekrety i zarządzenia dotyczące kontroli nad sejmem, senatem i rządem, uprawnienia w obszarze sądownictwa, kontroli państwowej, polityki zagranicznej i sił zbrojnych. Wymagało to przeprowadzenia badań nie tylko na podstawie postanowień konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku, ale także na wydanych z jej upoważnienia dekretoch, ustawach i rozporządzeniach kierowanych przede wszystkim do organów ustawodawczych, wykonawczych, sądowniczych i kontrolnych.

Analiza historycznoprawna wyżej wymienionych aktów, po przeprowadzeniu wnikliwej interpretacji, pozwoliła dostrzec aktywną rolę prezydenta w nowych ramach ustrojowych państwa. Dokładne odtworzenie uwarunkowań ich stanowienia, a także praktyki ich stosowania, w tym skutków prawnych, jakie wywarły na praktykę działania w zakresie ich konstytucyjnych obowiązków i uprawnień, pozwalały zaobserwować aktywną,

nadrzędną, przez to kluczową rolę głowy państwa w warunkach obowiązywania konstytucji z 1935 roku. Celem niniejszego artykułu było więc przedstawienie wyników badań obrazujących elementy nadrzędności ustrojowo-prawnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postanowieniach konstytucji kwietniowej z 1935 roku.

Słowa kluczowe: konstytucja kwietniowa z 1935 r., Prezydent RP, prerogatywa, kontrasygnata, nadrzędność

THE SUPERIOR ROLE OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF POLAND IN THE PROVISIONS OF THE APRIL CONSTITUTION OF 23 APRIL 1935

Abstract

The following article entitled *The Superior Role of the President of the Republic of Poland in the Provisions of the Constitution of 23 April 1935* is a formal and dogmatic analysis of the constitutional and legal position of the President of the Republic of Poland, along with his competences and superior powers concerning the central, constitutional bodies of the state, i.e. the Government, the Parliament, the Senate, the Courts, the Armed Forces and the State Control.

In this matter, the Constitution distinguished two forms of the official acts of the President – decrees and orders regarding control over the Parliament, the Senate and the Government, powers in the area of the judiciary, the State Control, foreign policy and the Armed Forces. It required conducting research not only on the provisions of the Constitution of 23 April 1935, but also on decrees, acts and regulations issued under its authorization, addressed mainly to legislative, executive, judicial and control bodies.

The historical and legal analysis of the acts mentioned above, after conducting a thorough interpretation, allowed for noticing the active role of the President in the new constitutional framework of the state. The exact reconstruction of the conditions for their establishment, as well as the practice of their application, including the legal effects they had on the practice of acting within their constitutional duties and powers, showed the active, superior, and therefore the key role of the Head of State in the conditions of the Constitution of 1935. The aim of this article was to present the results of research illustrating the elements of the constitutional and legal superiority of the President of the Republic of Poland in the provisions of the April Constitution of 1935.

Keywords: April Constitution of 1935, President of the Republic of Poland, prerogative, countersignature, supremacy

1. Uwagi wprowadzające

Konstytucja z 23 kwietnia 1935 roku¹ za podstawową zasadę budowy ustroju nowego państwa przyjęła koncentrację władzy w osobie prezydenta, wyznaczając przez to zakres działania pozostałych organów konstytucyjnych państwa². Celem niniejszego artykułu było wyeksponowanie norm ustrojowo-prawnych konstytucji kwietniowej z 1935 roku, które jednoznacznie umocowywały zasadę ustrojowej i prawnej supremacji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ówczesnym porządku prawnym. Potwierdzenie jego nadrzędnej roli charakteryzowało zwierzchnictwo nad rządem, parlamentem, siłami zbrojnymi, sądami i kontrolą państwową³. Najważniejszym elementem ustroju państwa stał się prezydent, będący suwerenem i czynnikiem nadrzędnym w stosunku do pozostałych władz publicznych⁴.

Konstytucja kwietniowa sytuowała głowę państwa nie tylko przed jego organami, lecz przede wszystkim na czele państwa. Działania prezydenta były zwolnione od wszelkiej odpowiedzialności (art. 15), co dowodzi oparcia całego państwa i jego organów na autorytecie i wielkości jego przywódcy⁵.

Konstytucja przyznawała prezydentowi liczne instrumenty sprawowania władzy zarówno w czasie pokoju, jak i w czasie wojny (art. 79). Nowe państwo wytyczało nowe relacje pomiędzy władzą ustawodawczą i władzą wykonawczą⁶. Pozwalały one

¹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227).

² R. Mojak, *Instytucja prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1935–1939*, „Annales UMCS sec. G. Ius” 1990, s. 125; E. Gdulewicz, *Zasada jednolitej i niepodzielnej władzy prezydenta w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 r.*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1974, t. XXI/1, s. 3.

³ P. Sadowski, *The New Model of the State the Constitutional Position of the President in the April Constitution of 1935*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 6(46), s. 76.

⁴ A. Piasecki, *Tezy konstytucyjne Marszałka Piłsudskiego. Referat wygłoszony w dniu 28 lutego 1931 r. u Marszałka Senatu Władysława Raczkiewicza, drukowane jako rękopis (broшуra)*, Warszawa 1931, s. 14 i n.; L. Mażewski, *Prezydenckalna odmiana systemu parlamentarnego w Konstytucji Kwiećniowej*, „Studia Prawnicze” 1984, z. 3–4.

⁵ W. Komarnicki, *Rząd czy prezydent*, „Myśl Narodowa” 1929, nr 11, s. 166 i n.; A. Łukaszczuk-Walter, *Konstytucja Kwiećniowa z 1935 r. Geneza – Obowiązywanie – Stosowanie*, Warszawa 2024, s. 82; A. Łukaszczuk-Walter, *Nowy porządek konstytucyjny II Rzeczypospolitej po uchwaleniu Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku (1935–1945)*, [w:] *Konstytucyjna historia Polski XIX–XX w.*, red., D. Makiła, Warszawa 2024, s. 277 i n.

⁶ S. Car, B. Podoski, *Główne wytyczne nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1935, s. 38.

prezydentowi w taki sposób podporządkować parlament, by na podstawie norm konstytucyjnych decyzja w sprawie *votum* nieufności dla rządu ostatecznie należała do prezydenta, a nie do parlamentu (art. 3 pkt 1). W konsekwencji rząd musiał nadal pełnić swoje funkcje, gdy prezydent nie wyraził zgody na jego dymisję⁷.

W dyskursie naukowym dotyczącym konstytucji kwietniowej z 1935 roku klasyfikacja kompetencji prezydenta nadal wywołuje istotne rozbieżności wśród konstytucjonalistów. Wynikają one przede wszystkim z rozległości uprawnień przysługujących głowie państwa, które miały charakter nadrzędny i służyły realizacji najważniejszych funkcji państwowych w ramach ówczesnego ustroju. Niemniej jednak w doktrynie prawa dominuje pogląd o celowości wyodrębnienia tzw. uprawnień nadzwyczajnych prezydenta. Wacław Komarnicki postrzegał je jako autonomiczną grupę kompetencji przysługującą prezydentowi obok jego uprawnień o charakterze ogólnym⁸. Taka klasyfikacja dobitnie świadczy o fundamentalnym znaczeniu uprawnień nadzwyczajnych w definiowaniu dominującej pozycji ustrojowej prezydenta.

Należy podkreślić, że koncepcja wyróżnienia nadzwyczajnych kompetencji prezydenta zachowuje swoją aktualność i jest podtrzymywana również we współczesnej doktrynie prawa konstytucyjnego⁹. Współcześni przedstawiciele nauki prawa są zgodni, że konstytucja z 1935 roku wprowadziła bezprecedensowe rozwiązanie konstytucyjne, ustanawiając zasadę jednolitej i niepodzielnej władzy prezydenta jako nadrzędnego czynnika państwowego¹⁰. Prezydentowi przysługiwały szerokie, nadzwyczajne uprawnienia wobec pozostałych organów państwa, m.in. w zakresie wydawania aktów prawnych z mocą ustawy¹¹ oraz powoływania i odwoływania rządu¹².

⁷ L. Krajewski, *Rząd według Konstytucji kwietniowej*, „Gazeta Administracji” 1937, nr 9, s. 6.

⁸ W. Komarnicki, *Rząd czy...*, s. 166.

⁹ K. Prokop, *Uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta Rzeczypospolitej w świetle przepisów konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019, t. 18, z. 2, s. 204–205.

¹⁰ E. Gdulewicz, *Zasada jednolitej i niepodzielnej...*; P. Sadowski, op. cit.; R. Mojak, op. cit.

¹¹ K. Prokop, op. cit.; M. Grzesik-Kulesza, *Akty prawne z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1921–1947*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2014, nr 15, z. 84.

¹² A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009.

Przez to system ten także współcześnie jest określany jako „prezydencjalna odmiana systemu parlamentarnego”¹³ lub „nowy porządek konstytucyjny”¹⁴, osłabiający rolę parlamentu względem głowy państwa. Powyższe analizy umiejscawiają model władzy prezydenckiej w szerszym kontekście poszukiwania nowego porządku autorytarnego, widocznego np. w koncepcji cezaryzmu demokratycznego¹⁵.

2. Prerogatywy i czynności urzędowe oraz ich charakter prawny

Konstytucja z 1935 roku wyróżniała dwie formy aktów urzędowych prezydenta – dekret i zarządzenie. Dekretów nie kwalifikowano jako czynności administracyjnych. Były to akty ustawodawcze, których charakter prawny był zróżnicowany w zależności od organu, do którego zostały skierowane. Przykładowo: dekrety w zakresie zwierzchnictwa nad rządem, administracją i siłami zbrojnymi posiadały wyższą moc prawną niż ustawy stanowione przez parlament, ponieważ ich uchylenie lub zmiana następowały wyłącznie dekretem, co uzależniało je od decyzji prezydenta. Do drugiej kategorii aktów urzędowych zaliczono zarządzenia dotyczące czynności formalnych, tj. otwarcia, zamknięcia lub rozwiązania sejmu i senatu¹⁶. Osobną kategorią aktów prezydenta były orędzia, których konstytucja kwietniowa nie zakwalifikowała do wydawanych przez niego zarządzeń.

Akty urzędowe pozwalały prezydentowi, jako czynnikowi nadrzędnemu w państwie, występować w roli głowy państwa, zwierzchnika rządu lub sił zbrojnych. Działając jako głowa państwa, posiadał on osobiste uprawnienia (prerogatywy), służące podejmowaniu decyzji w kluczowych obszarach życia państwowego.

¹³ L. Mażewski, *Prezydencjalna odmiana...*

¹⁴ A. Bosiacki, *Pomiędzy państwem prawnym a autorytaryzmem. Z polskich rozważań nad poszukiwaniem optymalnego ustroju państwa po odzyskaniu niepodległości w III Rzeczypospolitej*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2017, t. 38, nr 4; A. Łukaszczyk-Walter, *Nowy porządek...*

¹⁵ G. Ławnikowicz, *W poszukiwaniu istoty nowego autorytarnego porządku. Antoniego Peretiatkowicza koncepcja cezaryzmu demokratycznego*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2020, t. 42, nr 2.

¹⁶ M. Grzesik-Kulesza, op. cit., s. 40 i n.; P.K. Marszałek, *Uwagi o zasadach promulgowania aktów normatywnych według prawa polskiego 1807–1950*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2008, nr 3062, s. 209.

Zgodnie z ówczesną doktryną „uprawnień osobistych” nie utożsamiano z „osobistymi uprawnieniami”, np. prawem do pensji, honorów czy wyższej ochrony prawnej. Uprawnienia osobiste oznaczały wykonywanie oznaczonych funkcji publicznych, niezależnie od jakiegokolwiek czynnika państwowego, zwłaszcza konieczności uzyskania kontrasygnaty ministerialnej¹⁷. W praktyce prerogatywy nie pełniły marginalnej roli aktów, lecz stanowiły o realnej władzy prezydenta i jego osobistym prawie do podejmowania decyzji. Prerogatywy odnosiły się do wykonywania kontroli, powoływania naczelnich organów państwa i stosowania prawa łaski. Przede wszystkim pozwalały sprawować prezydentowi władzę w odniesieniu do rządu i parlamentu¹⁸.

Akty wyłączone z grupy prerogatyw wymagały podpisu (podwójnej kontrasygnaty) premiera i ministra fachowego, potwierdzającego nie tylko ich ważność. Czynność ta pozwalała prezydentowi na przeniesienie odpowiedzialności na ministra za wydanie aktu będącego przedmiotem kontrasygnacji¹⁹. Odpowiedzialność nie odnosiła się wyłącznie do aktów podejmowanych w formie pisemnej, także do tych zawieranych w formie ustnej. Znaczenie kontrasygnaty przybierało przez to – zdaniem Stanisława Cara – formę rękojmi sprawowania urzędu. Prezydent miał pewność, że akt, który mu ostatecznie przedłożono, został zbadany pod względem formalnym i prawnym²⁰. Stanowił też ważny instrument kontroli działalności rządu²¹.

¹⁷ M. Starzewski, *Uwagi prawnohistoryczne nad projektem Konstytucji Wice-Marszałka Cara*, Kraków 1934, s. 25.

¹⁸ J. Srokosz, *Autorytarna władza Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w myśli Stanisława Cara*, „Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi” 2009, nr 3154, s. 279; E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej z 1935 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 180; A. Rakowska, op. cit., s. 86–91; B. Opaliński, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie*. Cz. II, „Ius Novum” 2011, nr 3, s. 132; M. Borucki, *Konstytucje polskie 1791–1997*, Warszawa 2002, s. 276.

¹⁹ Zwolnienie z odpowiedzialności politycznej prezydenta było stosowane w konstytucji z 1921 roku, która przenosiła tę odpowiedzialność na odpowiedniego ministra poprzez instytucję kontrasygnaty.

²⁰ S. Car, *O kontrasygnacie*, Referat wygłoszony na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej dnia 27 marca 1933 r., „Nowe Państwo” 1933, t. III, z. 1, s. 98 i n.; S. Car, *Istota i zakres władzy prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (tezy na Zjazd Prawników Polskich w Wilnie)*, „Palestra” 1924, s. 206; J. Rogowicz, *Istota władzy głowy państwa*, Warszawa 1932, s. 170.

²¹ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 223.

Akty prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi (art. 63, pkt 1) stanowiły strategiczną kategorię aktów określających organizację naczelných władz wojskowych. Prezydent, podejmując je, postanawiał o użyciu sił zbrojnych do obrony państwa, a w razie mianowania naczelnego wodza – prawo dysponowania siłami zbrojnymi należało do niego. Za akty związane z dowództwem sił zbrojnych naczelny wódz odpowiadał przed prezydentem jako Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych. Kontrasygnata oznaczała przyjęcie do wiadomości i wykonanie aktu prezydenta, czyniąc z członków rządu wykonawców wytyczonej przez niego polityki w zakresie sił zbrojnych.

3. Akty urzędowe prezydenta w zakresie kontroli nad sejmem i senatem oraz rządem

Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad naczelnymi organami państwowymi upoważniało go do wykonywania nad nimi kontroli (art. 3, pkt 2). Przybierała ona charakter polityczny w obszarze „harmonizowania działań naczelných organów państwowych”, regulowania stosunków między parlamentem i rządem. Prezydent dysponował prawem rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji, miał możliwość pociągnięcia ministrów do odpowiedzialności parlamentarnej oraz ministrów i prezesa Rady Ministrów do odpowiedzialności politycznej. Konsekwencją przedterminowego rozwiązania parlamentu były wcześniejsze wybory, które traktowano jako wyraz arbitrażu politycznego i zaangażowania głowy państwa. Pociągnięcie członków rządu do odpowiedzialności politycznej pozwalało mu na odwołanie prezesa RM i ministra w każdym czasie (art. 28).

Przez to zależność rządu od prezydenta była daleko bardziej posunięta niż odpowiedzialność przed parlamentem. Konstytucja przyznała prezydentowi prawo udzielenia dymisji rządowi lub ministrowi na żądanie sejmu, po uzyskaniu poparcia senatu (art. 29, pkt 3). Niezależnie od decyzji tych organów, mógł podjąć decyzję w sprawie dymisji z własnej inicjatywy. Jeżeli więc z żądaniem dymisji rządu lub ministra wystąpił parlament, prezydent miał do wyboru rozwiązanie składu obu izb lub odwołanie rządu zgodnie z uprzednią wolą parlamentu (art. 29, pkt 4). Prezydent mógł więc zadecydować o terminie wyborów parlamentarnych.

Ostatni środek kontroli pozwalał na pociągnięcie prezesa RM lub ministra do odpowiedzialności konstytucyjnej w związku z pełnionym urzędem z powodu

naruszenia konstytucji lub aktu ustawodawczego przed Trybunałem Stanu (art. 30, pkt. 1 i 2). Procedura ta stawała się prostsza do zrealizowania osobiście przez prezydenta niż przez ciało ustawodawcze, które musiało uzyskać wymaganą większość i *quorum*.

4. Akty urzędowe prezydenta w zakresie normodawczym

Charakter funkcji normodawczej wyznaczał udział w ustawodawstwie konstytucyjnym zwykłym i dekretowym. Aktem urzędowym prezydenta w materii ustawodawstwa konstytucyjnego był wniosek o zmianę konstytucji lub zatrzymanie procedury zmiany zainicjowanej przez parlament²². Przyjęcie wniosku prezydenta wymagało uchwały zwykłej większości głosów izb parlamentu. Z kolei zmiany w treści wniosku rząd mógł wprowadzić wyłącznie za zgodą prezydenta (art. 80, pkt 2).

Nadrzędna rola prezydenta w przedmiocie zmiany konstytucji miała także wydźwięk negatywny, hamujący. W terminie 30 dni od otrzymania projektu prezydent mógł go zwrócić sejmowi do ponownego rozpatrzenia, z tym że nie wcześniej niż w kolejnej kadencji sejmu (art. 80, pkt 4). W razie przyjęcia projektu bez zmian, prezydent mógł projekt uchwalić lub rozwiązać sejm i senat (art. 80, pkt 5). W każdym przypadku prezydent w trakcie dwóch kolejnych kadencji parlamentu mógł zahamować niekorzystny dla siebie projekt. Przy trzeciej kadencji – miał prawo zastosowania weta. Korzystał więc z sankcji zmiany ustawy konstytucyjnej, co stawiało go w uprzywilejowanej pozycji względem parlamentu w zakresie ustawodawstwa konstytucyjnego²³.

Z kolei w zakresie ustawodawstwa zwykłego prezydent nie był tak dalece uprzywilejowany. Konstytucja nie przyznała mu prawa inicjatywy ustawodawczej, za to dysponował prawem weta zawieszającego, promulgacji i publikacji ustaw i miał wpływ na ustawodawstwo. Prawo weta pozwalało mu zwrócić ustawę sejmowi do ponownego rozpatrzenia w terminie 30 dni, a po upływie tego terminu – do ponownego rozpatrzenia projektu ustawy na najbliższej sesji sejmu. Drugim wymogiem było uzyskanie większości kwalifikowanej w obu izbach.

²² A. Deryng, *Akty rządowe głowy państwa. Rozważania ustrojowe*, Lwów 1934, s. 53.

²³ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 227.

Oba zastrzeżenia – termin ponownego rozpatrzenia projektu na następnej sesji oraz uzyskanie większości kwalifikowanej – świadczyły o skuteczności prezydenckiego weta. Uchwalenie projektu ustawy na kolejnej sesji, bez dokonywania w niej zmian lub z poprawkami parlamentu i po uzyskaniu odpowiedniej większości, nakładało na prezydenta obowiązek podpisania jej i ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Nie dysponował prawem rozwiązania parlamentu w zakresie ustawodawstwa zwykłego, bo przepisy konstytucji nie przewidywały takiej możliwości postępowania, jaką posiadał w ustawodawstwie konstytucyjnym. Weto nie było zaliczane do prerogatyw, przez co wymagało kontrasygnaty premiera i odpowiedniego ministra, a w przypadku zmiany konstytucji – kontrasygnaty premiera i ministrów²⁴.

Obowiązek promulgacji i ogłoszenia ustawy traktowano jako akt zwierzchnictwa prezydenta nad rządem. Stanowił publiczne stwierdzenie, że projekt został uchwalony przez władzę ustawodawczą i wiązał się z nim obowiązek wydania nowej ustawy. Z promulgacją był łączony tzw. moment konstytucyjnej ważności ustawy podpisanej przez prezydenta. Ustawa pozostawała ważna pod względem formalnym, bo była przyjęta na podstawie odpowiedniej procedury, a jej publikacja pozwalała na urzędowe podanie jej do publicznej wiadomości w Dzienniku Ustaw (art. 54, pkt 1).

Prawo wydawania dekretów obligowało prezydenta do wykonywania funkcji ustawodawczej na podstawie konstytucji lub delegacji izb ustawodawczych. Konstytucja upoważniała go do wydawania dekretów w przerwie między kadencjami parlamentu (art. 55, pkt 2), z tytułu zwierzchnictwa nad rządem, wojskiem i administracją (zgodnie z art. 56, 74, 63), a także w okresie stanu wojennego. Podstawą prawną ich wydawania była zgoda izb lub prawo wynikające samoistnie z konstytucji, motywowane „nagłą koniecznością”.

Drugi rodzaj dekretów wynikający ze zwierzchnictwa prezydenta wymagał upoważnienia konstytucji, np. w kwestiach organizacyjnych rządu czy zwierzchnictwa sił zbrojnych.

Trzeci rodzaj dekretów wynikał z ustawodawstwa. Ilekroć konstytucja lub ustawy dla unormowania konkretnej materii wymagały formy ustawy, wówczas prezydent

²⁴ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. akt Kp 2/18, 39/A/2019 odwołujący się do instytucji prezydenckiego weta, M.P.2019.713.

mógł wydać dekret. A zatem termin „akt ustawodawczy” obejmował zarówno ustawy, jak i dekrety. Czynność określona jako „akt ustawodawczy” oznaczała aktywną rolę ustawodawcy, nie zaś prezydenta, który występował „w charakterze” organu władzy ustawodawczej²⁵. Konsekwencją przyjęcia równorzędności tych aktów był brak konieczności przedstawienia dekretów izbom ustawodawczym, a także utraty przez nie mocy obowiązującej. W rezultacie ich zmiana lub uchylenie mogły nastąpić tylko aktem ustawodawczym (art. 55, pkt 3) podjętym przez obie izby parlamentu, a nie tylko przez jedną z nich.

Kolejny rodzaj aktów urzędowych służył zarządzaniu państwem. Zasadniczo wyróżniano dwa rodzaje aktów zarządczych: mianowanie prezesa Rady Ministrów (należące do prezydenckich prerogatyw) i mianowanie ministrów na wniosek prezesa Rady Ministrów, przy czym mianowanie premiera nie wymagało kontrasygnaty i stanowiło wyłączne uznanie prezydenta. Akty regulujące funkcjonowanie pozostałych organów państwa dawały mu możliwość ustalania i powołania 1/3 składu senatu. Stanowiło to wyraźny, bezpośredni, personalny wpływ prezydenta na kształt tej izby.

Ostatni rodzaj aktów urzędowych prezydenta dotyczył koordynacji wewnętrznej izb poprzez ich zwoływanie i rozwiązywanie (art. 12, pkt b i 13 pkt h), zarządzenie otwarcia, odroczenia i zamknięcia sesji sejm i senatu (art. 12, pkt c), określenie przedmiotu obrad sesji nadzwyczajnej sejm i senatu.

5. Uprawnienia prezydenta w zakresie sądownictwa, kontroli państwowej, polityki zagranicznej i sił zbrojnych

Różnorodne uprawnienia dawały prezydentowi realny wpływ na kreowanie poszczególnych władz w państwie. Pozwalały na powoływanie i odwoływanie I Prezesa SN (art. 13, pkt 2 c), mianowanie sędziów sądów powszechnych (art. 65), sędziów Trybunału Stanu (art. 13 pkt 2e i art. 71, pkt 2) i wykonywanie prawa łaski (art. 12, pkt j). Przy czym mianowanie i odwołanie I Prezesa SN stanowiło prerogatywę prezydenta i nie wymagało kontrasygnaty prezesa RM ani ministra sprawiedliwości. Sędziowie sądów powszechnych byli powoływani przez prezydenta, „jeżeli ustawy nie stanowiły inaczej” (art. 65, pkt 1). Natomiast prawo łaski stanowiło atrybut ingerencji prezydenta

²⁵ W. Kumaniecki, *Akt administracyjny*, nakładem autora, Kraków 1913, s. 11.

w wymiar sprawiedliwości²⁶. Co do zasady – ustrojodawca wykluczył możliwość stosowania aktu łaski w toku instancji, wskazując jednoznacznie, że po zakończeniu postępowania prezydent może dokonać ułaskawienia²⁷.

Nadrzędność prezydenta obejmowała także kontrolę państwową. Prezydent, korzystając z prerogatywy, samodzielnie powoływał prezesa NIK, bez konieczności uzyskania podpisu prezesa RM ani wniosku Rady Ministrów (art. 13, pkt 2c i 77 pkt 3). Konstytucja ustanawiała tym samym podległość prezesa NIK na takich zasadach jak te odnoszące się do ministrów (art. 77, pkt 4), a więc: polityczną, parlamentarną, konstytucyjną i przed prezydentem. Z kolei mianowanie członków NIK następowało na wniosek prezesa Izby, po udzieleniu kontrasygnaty. Przepisy konstytucji dopełniały utrzymany w mocy dekretu Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 roku i ustawy z 3 czerwca 1921 roku, zgodnie z którymi: „Kontrola Państwowa jest władzą [...] od Rządu niezależną, podległą bezpośrednio Prezydentowi Rzeczypospolitej”.

Nadrzędność prezydenta nad siłami zbrojnymi dawała mu, jako zwierzchnikowi, prawo użycia ich do obrony państwa. Zwierzchnictwo formalnie pozwalało mu na wydawanie dekretów w zakresie organizacji naczelnych władz wojskowych, oznaczając sposób kontrasygnowania aktów. W przypadku mianowania naczelnego wodza prawo dysponowania siłami zbrojnymi przechodziło z prezydenta na niego²⁸. Naczelnny wódz ponosił więc odpowiedzialność przed prezydentem za akty związane z dowództwem. Przez to zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, zarówno w okresie wojny, jak i pokoju, stanowiło dla prezydenta sferę wykonywania jego kompetencji normatywnych wydawania aktów urzędowych.

Akty podejmowane w formie dekretów lub zarządzeń służyły wykonywaniu władczych funkcji administracyjnych o charakterze personalnym (jednostkowym), przykładowo: mianowania i odwoływania Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych (art. 13, pkt 2 d), poboru rekruta, nadawania żołnierzom pierwszego i kolejnych stopni oficerskich, mianowania i zwalniania na wniosek ministra spraw wojskowych, nadawania orderów i odznaczeń wojskowych.

²⁶ A. Deryng, op. cit., s. 56.

²⁷ Akt łaski był instytucją pozostającą w takim samym znaczeniu jak w konstytucji marcowej, bo pozwalał nie tylko darować karę lub ją złagodzić, ale także zatrzeć skutki zasądzenia.

²⁸ M.A. Kamiński, *Prawnoustrojowy status sił zbrojnych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2019, t. XXIX, nr 3, s. 45.

Prezydent dysponował także prawem obsadzania urzędów państwowych, w tym sekretarzy i podsekretarzy stanu oraz wojewodów, powoływanych na wniosek Rady Ministrów. Mianowanie ambasadorów, ministrów i posłów nadzwyczajnych należało do prezydenta, po uzyskaniu wniosku Rady Ministrów i w porozumieniu z jej prezesem. Nie wszystkie stanowiska wymagały wniosku premiera. Przykładowo stanowisko szefa Kancelarii Cywilnej konstytucja kwalifikowała jako prerogatywę prezydencką, co wiązało się z odpowiedzialnością polityczną szefa Kancelarii Cywilnej²⁹.

Konstytucja z 1935 roku przyznała prezydentowi uprawnienia w obszarze polityki zagranicznej, zwłaszcza w sprawach trudnych i poufnych. Podstawę powierzenia stanowił art. 2, pkt 2 konstytucji, która uznała jego decydujący wpływ (a nie Rady Ministrów) na politykę zagraniczną, będącą symbolem troski o „stanowisko państwa wśród narodów świata”. Prezydent miał więc prawo do reprezentowania państwa, przyjmowania przedstawicieli obcych państw i wysyłania polskich przedstawicieli dyplomatycznych do innych państw. Jego akty wymagały jednak kontrasygnaty prezesa RM i ministra spraw zagranicznych.

Konstytucja nie wymagała więc zgody parlamentu na zawarcie pokoju, przez co władza prezydenta była w tym zakresie szeroko zakrojona kosztem izb parlamentu. Rozwiązania te urealniali koncepcję zwierzchnictwa głowy państwa, tak obcej zwolennikom zasady trójpodziału i równowagi władz. Możliwość wydawania w czasie wojny dekretów z mocą ustawy, choć bez możliwości zmiany konstytucji, wzmocniła władzę prezydenta, nie poddając jej choćby pod nadzór innego organu państwa.

Konstytucja przyznała prezydentowi w art. 52, pkt 1 prawo zawierania oraz ratyfikowania umów międzynarodowych dotyczących handlu, cła i innych, stale obciążających skarb państwa. Prawo to wymagało uprzednio wydanej ustawy, za zgodą izb ustawodawczych. Jednak konstytucja wprowadziła od tej reguły wyjątek w postaci możliwości tymczasowego wprowadzenia w życie, za zgodą Rady Ministrów, postanowień wynikających z umów handlowych lub celnych w przypadkach nagłych, niecierpiących zwłoki (art. 52, pkt 2).

²⁹ A. Łukaszcuk, *Służba cywilna w II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2010, t. 83, s. 239 i n.

Problem zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia prowizorycznych postanowień umowy w praktyce konstytucyjnej rodził jednak poważne komplikacje. W przypadku uchwały parlamentu o odmowie zgody na ratyfikację prezydent mógł, w drodze weta zawieszającego, powstrzymać działania parlamentu aż do ostatniej sesji zwyczajnej. Przez ten czas prowizorycznie wprowadzona umowa obowiązywałaby i tak, zaś ponowne jej uchwalenie wymagałoby zgody większości kwalifikowanej, co było trudne do spełnienia.

6. Podsumowanie

Biorąc pod uwagę niniejsze rozważania, należy uwypatnić najważniejsze kwestie nadrzędnej roli Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postanowieniach konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku. Przede wszystkim jako suweren był on podmiotem zwierzchnim w państwie i stanowił fundament jego ustroju. Formalnie nie został zaliczany do organów władzy wykonawczej obok Rady Ministrów, co stanowiło charakterystyczny element ustrojowy przyjętych rozwiązań. Konstytucja wyróżniała prezydenta, przyznając mu uprawnienia (prerogatywy) w zakresie pełnienia funkcji publicznych, w tym kontroli nad centralnymi organami państwa. Przez to traktowanie Prezydenta RP jako „czynnika nadrzędnego” stała się swoistą „osią ideową”, łączącą ugrupowania opozycyjne we wspólny front odrzucający rozwiązania ustrojowe zawarte w konstytucji kwietniowej.

Pozycję prezydenta wzmacniało prawo samodzielnego wydawania dekretów, dające mu realną przewagę nad parlamentem³⁰. Był uosobieniem przywódcy wytyczającego działania pozostałych organów (art. 11). Katalog uprawnień prezydenta był przez to szeroko zakreślony i obejmował wszystkie obszary życia państwowego. To powodowało, że prezydent posiadał kompetencje wykonawczo-zarządzające i prawotwórcze³¹. Przy czym brak odpowiedzialności za podejmowane działania podkreślał szczególną rangę prezydenta jako przywódcy, któremu państwo powierzało

³⁰ J. Srokosz, *Kilka uwag o odpowiedzialności Prezydenta Rzeczypospolitej w myśli Stanisława Cara*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2008, nr 3, s. 57.

³¹ A. Chmurski, *Nowa konstytucja*, Warszawa 1935, s. 45 i n. Zob. współczesne odniesienie do uprawnień Prezydenta RP w pracach: D. Góreckiego, *Prezydent w Konstytucji kwietniowej – oryginalność rozwiązania konstytucyjnego*, [w:] *Prawo Konstytucyjne II RP. Nauka i instytucje*, red. P. Sarnecki, Kraków 2006, s. 136.

swoje losy. Konstytucja dawała tym samym wyraz braku zaufania do parlamentu jako organu wieloosobowego, stawiając przed nim jednostkę³². Nie oznaczało to jednak wprowadzenia przez nią skrajnie niedemokratycznego modelu rządów³³.

Pozycja ustrojowa prezydenta nie odpowiadała żadnemu znanemu systemowi rządów – parlamentarnemu ani prezydenckiemu. Nowa koncepcja państwa w postanowieniach konstytucji z 1935 roku ukształtowała ustrój państwa na pograniczu republiki i monarchii, która w ocenie nauki prawa była postrzegana jako cezaryzm polityczny³⁴. Jedyną rysą tej koncepcji był brak odpowiedzialności prawno-konstytucyjnej głowy państwa. Trudno pogodzić tak szeroki zakres władzy z odpowiedzialnością wobec Boga i historii, czyli zupełną nieodpowiedzialnością³⁵.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227).

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. akt Kp 2/18, 39/A/2019, M.P.2019.713.

Literatura

Borucki Marek, *Konstytucje polskie 1791–1997*, Warszawa 2002.

Bosiacki Adam, *Pomiędzy państwem prawnym a autorytaryzmem. Z polskich rozważań nad poszukiwaniem optymalnego ustroju państwa po odzyskaniu niepodległości w III Rzeczypospolitej*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2017, t. 38, nr 4, s. 97–118.

³² L. Mażewski, *Odpowiedzialność prezydenta w konstytucji kwietniowej*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 10.

³³ A. Bosiacki, op. cit., s. 103.

³⁴ A. Peretiatkowicz, *Nowa Konstytucja Polska*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1935, t. 15, s. 56–57; idem, *Cezaryzm demokratyczny a Konstytucja Polska*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929, nr 9, s. 368–376; G. Ławnikowicz, op. cit., s. 165, 168, 177–178.

³⁵ A. Peretiatkowicz, *Nowa Konstytucja...*, s. 58 i n.

- Car Stanisław, *Istota i zakres władzy prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (tezy na Zjazd Prawników Polskich w Wilnie)*, „Palestra” 1924, s. 206–210.
- Car Stanisław, *O kontrasygnacie, Referat wygłoszony na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej dnia 27 marca 1933 r.*, „Nowe Państwo” 1933, t. 3, z. 1, s. 98–101.
- Car Stanisław, Podoski Bohdan, *Główne wytyczne nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1935.
- Chmurski Antoni, *Nowa konstytucja*, Warszawa 1935.
- Deryng Antoni, *Akty rządowe głowy państwa. Rozważania ustrojowe*, Lwów 1934.
- Gdulewicz Ewa, *Zasada jednolitej i niepodzielnej władzy prezydenta w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 r.*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1974, t. 21(1), s. 1–22.
- Gdulewicz Ewa, Gwiżdż Andrzej, Witkowski Zbigniew, *Konstytucja Rzeczypospolitej z 1935 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. Marian Kallas, Warszawa 1990, s. 187–252.
- Grzesik-Kulesza Małgorzata, *Akty prawne z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1921–1947*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2014, nr 15, z. 84, s. 32–49.
- Górecki Dariusz, *Prezydent w Konstytucji kwietniowej – oryginalność rozwiązania konstytucyjnego*, [w:] *Prawo Konstytucyjne II RP. Nauka i instytucje*, red. Paweł Sarnecki, Kraków 2006, s. 134–153.
- Kamiński Mariusz Antoni, *Prawnoustrojowy status sił zbrojnych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2019, t. 29, nr 3, s. 41–71.
- Kumaniecki Władysław, *Akt administracyjny*, nakładem autora, Kraków 1913.
- Komarnicki Wacław, *Rząd czy prezydent*, „Myśl Narodowa” 1929, nr 11, 166–168.
- Komarnicki Wacław, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937.
- Krajewski Ludwik, *Rząd według Konstytucji kwietniowej*, „Gazeta Administracji” 1937, nr 9, Warszawa 1937, s. 482–492.
- Ławnikowicz Grzegorz, *W poszukiwaniu istoty nowego autorytarnego porządku. Antoniego Peretiatkowicza koncepcja cezaryzmu demokratycznego*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2020, t. 42, nr 2, s. 163–181.
- Łukaszczyk Agnieszka, *Służba cywilna w II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2010, t. 83, s. 233–261.
- Łukaszczyk-Walter Agnieszka, *Konstytucja Kwieciowa z 1935 r. Geneza – Obowiązywanie – Stosowanie*, Warszawa 2024.
- Łukaszczyk-Walter Agnieszka, *Nowy porządek konstytucyjny II Rzeczypospolitej po uchwaleniu Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku (1935–1945)*, [w:] *Konstytucyjna historia Polski XIX–XX w.*, red. Dariusz Makilla, Warszawa 2024, s. 274–363.
- Marszałek Piotr Krzysztof, *Uwagi o zasadach promulgowania aktów normatywnych według prawa polskiego 1807–1950*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2008, nr 3062, s. 189–215.

- Mażewski Lech, *Odpowiedzialność prezydenta w konstytucji kwietniowej*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 10, s. 79–91.
- Mażewski Lech, *Prezydencka odmiana systemu parlamentarnego w Konstytucji Kwieciowej*, „Studia Prawnicze” 1984, s. 105–133.
- Mojak Ryszard, *Instytucja prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1935–1939*, „Annales UMCS sec. G. Ius” 1990, s. 117–137.
- Opaliński Bartłomiej, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie. Cz. II*, „Ius Novum” 2011, nr 3, s. 131–154.
- Peretiatkowicz Antoni, *Nowa Konstytucja Polska*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1935, t. 15, s. 49–60.
- Peretiatkowicz Antoni, *Cezaryzm demokratyczny a Konstytucja Polska*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929, nr 9, s. 367–376.
- Piasecki Adam, *Tezy konstytucyjne Marszałka Piłsudskiego. Referat wygłoszony w dniu 28 lutego 1931 r. u Marszałka Senatu Władysława Raczkiewicza*, drukowane jako rękopis (brozura), Warszawa 1931.
- Prokop Krzysztof, *Uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta Rzeczypospolitej w świetle przepisów konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019, t. 18, z. 2, s. 203–225.
- Rakowska Anna, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009.
- Rogowicz Jerzy, *Istota władzy głowy państwa*, Warszawa 1932.
- Sadowski Paweł, *The New Model of the State the Constitutional Position of the President in the April Constitution of 1935*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 6(46), s. 73–87.
- Srokosz Jacek, *Autorytarna władza Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w myśli Stanisława Cara*, „Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi” 2009, nr 3154, s. 273–291.
- Srokosz Jacek, *Kilka uwag o odpowiedzialności Prezydenta Rzeczypospolitej w myśli Stanisława Cara*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2008, nr 3, s. 52–65.
- Starzewski Maciej, *Uwagi prawnopolityczne nad projektem Konstytucji Wice-Marszałka Cara*, Kraków 1934.

► STRESZCZENIE

Nadrzędna rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postanowieniach konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku

Analiza roli i pozycji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w nowo ujętym modelu państwa pozwoliła na odpowiedź na pytanie dotyczące charakteru jego nadrzędności względem pozostałych organów państwa.

Państwo polskie pod rządami konstytucji kwietniowej z 1935 roku widziało rolę Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej pod względem ustrojowo-prawnym jako nadrzędnego czynnika w państwie, wyposażonego w liczne kompetencje i uprawnienia w stosunku do pozostałych organów konstytucyjnych państwa, w tym rządu, sejmu, senatu, sił zbrojnych i kontroli państwowej. Prezydent został wyposażony w znaczącą liczbę prerogatyw, stanowiących jego osobiste uprawnienia, bez obowiązku uzgadniania tak podejmowanych decyzji z innymi organami. Konstytucja kwietniowa wyraźnie wyeksponowała jego silną pozycję w stosunku do rządu i podległej administracji rządowej, której wyrazem była ścisła zależność prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów od decyzji prezydenta.

► SUMMARY

**The Superior Role of the President of the Republic of Poland
in the Provisions of the April Constitution of 23 April 1935**

The analysis of both the role and position of the President of the Republic of Poland in the newly defined model of state allowed for the answer to the question concerning the nature of his superiority over other state bodies.

The Polish State under the April Constitution of 1935 perceived the role of the President of the Republic of Poland in terms of the political and legal system as the superior factor in the state, equipped with numerous competences and powers over other constitutional bodies of the state, including the Government, the Parliament, the Armed Forces and state control. The President was given a significant number of prerogatives, constituting his personal powers, without having to agree on such decisions with other bodies. The April Constitution undoubtedly exposed his strong position in relation to the Government and the subordinate government administration, which was defined in the close dependence of the Prime Minister and the Council of Ministers on the President's decisions.

Anna Tarnowska

- ▶ Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
(Nicolaus Copernicus University in Torun, Poland)
- ▶ e-mail: atarn@umk.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-9058-0672

Wojciech Włoch

- ▶ Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
(Nicolaus Copernicus University in Torun, Poland)
- ▶ e-mail: wloch@umk.pl
- ▶ ORCID: 0000-0003-0807-5130

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.03

**„NA MOMENTACH NATURY MORALNEJ BĘDĄ BUDOWANE SANKCJE” –
KILKA UWAG O ARETOLOGII KONSTYTUCJI KWIETNIOWEJ (1935)¹****Abstrakt**

Zaproponowany artykuł podejmuje próbę analizy konstytucji kwietniowej (1935) z punktu widzenia jej wymiaru aretologicznego. Weryfikuje tym samym tezę, że konstytucjonalizm nie może odciąć się od fenomenu obywatelskich i politycznych cnót: w ujęciu takim każdorazowo konstytucja pozostaje nie tylko zestawem reguł funkcjonowania państwa, ale określonym projektem polityczno-moralnym.

Sięgamy w naszej próbie analizy do kategorii konstytucjonalizmu liberalnego i nieliberalnego, zakładając, że w każdym z nim funkcjonuje nieco inny zestaw cnót poświadczanych przez ustrojodawcę i formułowanych na gruncie konstytucji. Projekt indywidualistyczny konkuruje z modelem solidarystycznym i operuje inną dynamiką

¹ Artykuł powstał w ramach realizacji projektu badawczego „Konstytucyjna aretologia a kwestia efektywności Konstytucji” finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki, nr 2023/49/B/HS5/00276.

relacji obywatele – państwo, ich praw i wzajemnych zobowiązań. Pierwszy z modeli dąży do minimalizacji arbitralnej przestrzeni działania władz i ujęcia jej w ściśle normatywne ramy, drugi częstokroć ją poszerza, przypisując ją jednostkom, których władza miewa osobisty i charyzmatyczny charakter.

Przyglądamy się genezie konstytucji – zapowiedziom formułowanym w szczególności przez Stanisława Cara, m.in. w wystąpieniach na forum parlamentarnym i partyjnym. Następnie badamy warstwę językowo-normatywną konstytucji kwietniowej, skupiając się w szczególności na odniesieniach do „momentu moralnego”. Spodziewamy się zidentyfikować rozwiązania, które cechują model illiberalny, i podejmujemy próbę określenia, jak rzutuje on na aksjologię konstytucji.

Ponadto przywołujemy niektóre opinie reprezentantów ówczesnej doktryny (Wacław Komarnicki, Maciej Starzewski), by ustalić, jak postrzegała ona technikę i ostateczne rozstrzygnięcia ustrojodawcy w interesującym nas obszarze. Nasza próba łączy zatem propozycję sformułowaną przez teorię konstytucjonalizmu z perspektywą historycznoprawną.

Słowa kluczowe: cnoty konstytucyjne, zasady konstytucji kwietniowej, aretologia

“SANCTIONS WILL BE FOUNDED UPON MORAL MOMENTS” – A FEW REMARKS ON THE ARETOLOGY OF THE APRIL CONSTITUTION (1935)

Abstract

This article offers an analytical examination of the April Constitution of 1935 through the lens of its aretological (virtue-oriented) dimension. It aims to substantiate the thesis that constitutionalism is inherently linked to the phenomenon of civic and political virtue. From this perspective, a constitution is not solely a normative framework regulating state operations but also a distinct moral and political project.

The analysis employs the categories of liberal and illiberal constitutionalism, positing that each model promotes a different configuration of virtues ascribed to the citizen and the state. The individualist project competes with the solidarist model and operates with a different dynamic of citizen-state relations, their rights and mutual obligations; the former model seeks to minimise the arbitrary space of government action and frame it in a strictly normative framework; the latter often expands it, attributing it to individuals whose power is personalistic and charismatic in nature.

The article explores the ideological genesis of the April Constitution, particularly through the political and parliamentary speeches of its principal architect, Stanisław

Car. It then turns to the normative and linguistic content of the constitutional text, with specific attention to its invocation of the “moral moments”.

Furthermore, the study analyses doctrinal responses (notably by Waław Komarnicki and Maciej Starzewski) to assess how the legal scholarship of the era interpreted the axiological and technical structure of the Constitution. The research thus integrates theoretical approaches from constitutional law with a legal-historical perspective.

Keywords: constitutional virtues, principles of the April Constitution, aretology

1. Wstęp – o aretologii konstytucji

Nowoczesny konstytucjonalizm rozpatrywać można jako próbę zracjonalizowania rywalizowania i sprawowania władzy politycznej. Konstytucja regulować ma zasady politycznej walki, a także wskazywać wartości i cele wspólnoty politycznej. Niezależnie od tego, jak dobre czy złe są osoby pełniące funkcje publiczne, spełniać one muszą konstytucyjne zasady politycznej gry. Czy zatem konstytucjonalizm ostatecznie dąży do polityczności, w której nie liczy się osobowość sprawujących władzę? Jak przekonuje Judith Shklar, ideałem nowożytnej filozofii konstytucjonalizmu jest tak zaprojektowany ustrój, w którym nieważne będą cechy osób sprawujących władzę, ponieważ wszelkie wady charakteru niwelować będą konstytucyjne procedury i granice kompetencji. Jedyną pożądaną cnotą miałyby być sprawiedliwość skłaniająca aktorów do przestrzegania reguł².

Powstaje pytanie, dlaczego aktorzy polityczni mogą chcieć respektowania konstytucji? Czy można być „złą” osobą, a jednak cechować się skłonnością do respektowania konstytucyjnych reguł? Zdaniem Michaela A. Slote’a konstytucjonalizm nie może po prostu odciąć się od cnót. Motywy stanowienia i implementacji konstytucji przesądzą o jej wartości: „jeśli pisanie i wdrażanie konstytucji odzwierciedla (jest motywowane) chciwość lub obojętność wobec innych, to konstytucja nie jest sprawiedliwa, a społeczeństwo/państwo jako całość, biorąc pod uwagę jego dominujące motywy wykonawcze, nie jest również sprawiedliwe”³. Konstytucja może być skuteczna nie tylko wtedy, gdy aktorzy polityczni będą działać zgodnie

² J. Shklar, *Ordinary Vices*, Cambridge–London 1984.

³ M. Slote, *Morals from Motives*, Oxford–New York 2001, s. 101.

z jej normami, ale przede wszystkim wtedy, gdy będą one również motywować ich do aktywności. Po Kantowsku powiedzieć można, że działać będą nie tylko zgodnie z normami (*Legalität*), ale z uwagi na normy (*Moralität*), czyniąc je pobudkami swojej aktywności⁴. Konstytucja to nie tylko pewien zestaw reguł funkcjonowania państwa, ale też określony projekt moralno-polityczny wyrażający „wyobrażoną przyszłość w rzeczywistości”⁵. Owa aspiracyjna funkcja konstytucji⁶ może być spełniona, gdy aktorzy rzeczywiście chcą dążyć do urzeczywistnienia konstytucyjnego projektu, a zatem wówczas, gdy polityczni aktorzy dysponują cnotami konstytucyjnymi.

Cnota to postawa skutkująca podnoszeniem określonej funkcji czy działania na wyższy stopień. Ujmując kwestię inaczej, jest trwałą dyspozycją sprawiającą, że osoba dobrze wykonuje swoje funkcje i przez to staje się lepszym człowiekiem⁷. Przy założeniu, że tekst konstytucji wyznacza pewne cele oraz reguły zachowania osób pełniących funkcje publiczne, cnotami konstytucyjnymi będą postawy pozwalające na lepsze urzeczywistnienie celów określonej funkcji. Cnoty konstytucyjne to dyspozycje aktora, skłaniające go do wyboru działania motywowanego względami konstytucyjnymi, a także „wyciszania” motywacji determinowanych przez normy czy pobudki innego rodzaju. Teorię cnót osób pełniących określone przez konstytucję funkcje określić można jako konstytucyjną aretologię.

Ponieważ konstytucja jest swoistym projektem aspiracyjnym, odmienne rodzaje konstytucji wymagać będą różnych typów cnót. A zatem, posiłkując się kategoriami konstytucjonalizmu liberalnego i nieoliberalnego, cnoty tego pierwszego będą odmienne od cnót tego drugiego. Projekt konstytucjonalizmu liberalnego aspiruje do stanu, w którym „urzędnicy państwowi nie działają arbitralnie; lub patrząc z drugiej strony, konstytucjonalizm wymaga, aby urzędnicy działali zgodnie z jakąś

⁴ I. Kant, *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, [w:] *Kants gesammelte Schriften*, Bd. 4, Berlin 1903.

⁵ Z. Elkins, T. Ginsburg, J. Melton, *Time and Constitutional Efficacy*, [w:] *Assessing Constitutional Performance*, red. T. Ginsburg, A. Huq, New York 2016, s. 236.

⁶ Pojęcie użyte za M.C. Nussbaum, *Political Emotions: Why Love Matters for Justice*, Cambridge 2013.

⁷ Arystoteles, *The Nicomachean Ethics*, tłum. D. Ross, [w:] *Aristotle's Ethics: the Complete Writings*, red. J. Barnes, A. Kenny, Oxford 2014, s. 1106a.

ogólną zasadą”⁸, aby zapewniali wszystkim obywatelom równe prawa i wolności. Ewentualne ograniczanie praw i wolności nie może być uzasadnione efektywnością rządu lub przekonaniem większości, a jedynie koniecznością zapewnienia realizacji innej wolności lub prawa. Cnoty tego rodzaju konstytucjonalizmu wiązać się będą z wrażliwością na prawa i wolności jednostki, a także na afirmację pluralizmu światopoglądowego i politycznego⁹. Celem konstytucjonalizmu liberalnego jest zarówno osiągnięcie politycznej stabilności, jak i stworzenie warunków dla politycznej różnorodności.

Natomiast w konstytucjonalizmie nieliberalnym „jedna grupa obywateli otrzymuje znaczące prawa liberalne, a inna otrzymuje rządy prawa i niewielką ochronę konstytucyjną przed arbitralnym traktowaniem, ale nic więcej”¹⁰. Wprowadza on zatem kategorię obywateli „drugiej kategorii”. Sama illiberalna aksjologia akcentuje rolę wspólnoty i konieczność poszanowania opinii i przekonań większości. Cnoty konstytucjonalizmu nieliberalnego preferować będą skłonność do poświęcania się dobru wspólnoty, ale też niechęć do indywidualizmu i pluralizmu światopoglądowego i politycznego. Celem konstytucjonalizmu liberalnego jest zapewnienie politycznej stabilności poprzez wspieranie jedności politycznej.

W polskim konstytucjonalizmie na pierwszy rzut oka znajdujemy relatywnie bliskie czasowo konstytucje, które przyporządkować można do powyższych typów: konstytucję marcową do pierwszego i konstytucję kwietniową do drugiego. Postawy i cele owych konstytucji przypisać można odpowiednio do konstytucjonalizmu liberalnego i nieliberalnego. Pierwsza akcentuje cnoty związane z prawami i wolnościami jednostki oraz pluralizmem politycznym, a druga – z prymatem wspólnoty i jednością polityczną. Z uwagi na dynamiczne przemiany konstytucjonalizmu w kierunku nieliberalnym¹¹ przedmiotem naszych rozważań czynimy konstytucję kwietniową, aby zobrazować cnoty i cele, które wiążą się z tego rodzaju projektem ustrojowym.

⁸ M. Tushnet, *The Possibility of Illiberal Constitutionalism*, „Florida Law Review” 2017, nr 69(6), s. 1370.

⁹ Zob. J. Rawls, *Political Liberalism*, New York 1993.

¹⁰ M. Tushnet, op. cit., s. 1383–1384.

¹¹ A. Bień-Kacata i T. Drinóczy, *Illiberal Constitutionalism in Poland and Hungary: The Deterioration of Democracy, Misuse of Human Rights and Abuse of the Rule of Law*, Abingdon–New York 2022.

2. Konstytucja kwietniowa jako projekt stworzenia „więzi moralnej”

W kontekście powyższych uwag spodziewamy się ścisłego powiązania aretologii konstytucji kwietniowej¹² z wyrażonym w niej illiberalnym projektem ustrojowym. Jej przypadek zdaje się szczególnie wdzięcznym przedmiotem badań już u samej genezy, z uwagi na wielokrotnie deklarowane intencje ustrojodawcy, symbolizowane także samą potoczną nazwą obozu politycznego – sanacji. Z nową konstytucją nastać miała era uzdrowienia zdeprawowanej polityki, swoistego oczyszczenia środowisk politycznych i samych kluczowych organów władzy¹³. *A priori* więc decydenci zdali się stać na stanowisku kluczowego znaczenia cnót – osobistych i swoście zbiorowych – „nosicieli” polityki.

Powszechnie wiadomo, że nowa próba ustrojodawcza miała podważyć istniejący – choć od czasów zamachu majowego ograniczany w praktyce ustrojowej – model demokracji liberalno-indywidualistycznej. Zjawisko zwrotu ku nowym modelom ustrojowym, nowym formom konstytucyjnym zachodzi dość powszechnie w latach 30. XX wieku w Europie, nie tylko w jej środkowo-wschodniej części. Model włoski, narzucony przez obóz partii faszystowskiej drogą zamachu stanu i realizowany już od wczesnych lat 20., budził określone negatywne skojarzenia.

Nieprzypadkowo zatem Stanisław Car, twórca polskich tez konstytucyjnych, zdawał się odżegnywać od włoskich, a i przecież niemieckich konotacji w szeregu wypowiedzi. Zapowiadał między innymi, że ustrój, jaki należy w Polsce stworzyć, „to nie ma być dyktatura oparta o arbitralną wolę jednostki, nie cezaryzm żyjący z poklasku tłumu, nie zmurszały parlamentaryzm zachwiany w swych podstawach na całym świecie a oparty o wąski i krótkowzroczny interes partyjny, lecz ustrój poczęty z najlepszych tradycji przekazanych nam przez historię, ale przystosowany do warunków życia współczesnego. Ten ustrój to Rzeczpospolita demokratyczna, oparta o szerokie warstwy społeczeństwa, z silną władzą wykonawczą, powoływany przez naczelną organ państwowy prezydent z rządem odpowiedzialnym przed prezydentem i sejmem, ale zabezpieczonym od ambitnych wpływów oligarchów partyjnych, z sejmem

¹² Przyjętej ostatecznie jako Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 roku (Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227).

¹³ E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 143, także 156–164.

wyposażonym w atrybuty władzy ustawodawczej i kontrolującej, ale złożonym z obywateli światłych i dobrem państwa się kierujących, którzy, jeśli mają się stać czynnikiem twórczym, nie mogą opierać swej powagi na przywileju bezkarności nawet wtedy, gdy dopuszczają się czynów hańbiących i przeciwpństwowych. Tylko przy takich kardynalnych założeniach – Polska pozyska ustrój, który jej zapewni moc wewnętrzną, od której zależeć będzie jej stanowisko mocarstwowe”¹⁴.

W zapowiedzi tej odnaleźć można więc odcięcie cię od dyktatur opartych na charyzmatycznej jednostce i sformułowanie dążenia do nowoczesnego ustroju, bazującego jednakże na tradycjach. Miał on zastąpić dotychczasowy parlamentaryzm, negatywnie oceniany zarówno w kontekście samego systemu, jak i aktorów sceny politycznej (bezkarni „oligarchowie partyjni”). Tych ostatnich z kolei zastąpić miała nowa kategoria aktorów władzy – obywatele światli i nastawieni propaństwowo. Zmiana ustrojowa już w tym momencie zachodziła: w 1931 roku Stanisław Car głosił, że „wiele z tych zdobyczy, osiągniętych dzięki konstytucyjnej pracy obozu, urzeczywistniającego ideę państwową Józefa Piłsudskiego, oraz dzięki autorytetowi osobistemu Marszałka, wymaga utrwalenia w postaci nowych norm prawnych lub zmiany norm istniejących”¹⁵.

Jak uprzednio wskazaliśmy, istota i przepisy nowej konstytucji są niezmiernie intrygujące z punktu widzenia naszych założeń badawczych. W 1933 roku podczas posiedzenia plenarnego Klubu BBWR Stanisław Car wprost zapowiadał, że nowa podstawa ustrojowa nie będzie „tylko suchym kontraktem prawniczym”.

Konstytucja w ujęciu Cara to „akt podstawowy, który powinien wykorzystać wszelkie możliwości, ażeby w jak najbardziej celowy i skuteczny sposób unormować warunki życia publicznego w państwie”, odwołując się „do takich momentów, których w innych konstytucjach nie znajdziecie, jak honor, odpowiedzialność przed historią i temu podobne hasła o charakterze moralnym; spotkają się także Panowie również z odwołaniem do obowiązku obywatelskiego. Niejednokrotnie na tych właśnie momentach natury moralnej będą budowane sankcje. Uważamy, że nie tylko skuteczne są te sankcje, których wykładnikiem jest sąd, lecz że mogą się zdarzyć wypadki, gdy

¹⁴ Cyt. za: J.M. Majchrowski (wstęp, wybór i opracowanie), *Stanisław Car – Polska koncepcja autorytaryzmu*, Warszawa 1996, s. 19–20.

¹⁵ S. Car, *Naprawa ustroju – koniecznością państwową*. Mowa wygłoszona na plenarnym posiedzeniu sejmu w dniu 3 marca 1931 r., [w:] J.M. Majchrowski, op. cit., s. 71.

sankcją znacznie skuteczniejszą będzie czynnik moralny, którego znaczenie chcemy podnieść w życiu publicznym. Uważamy, że państwo, które byłoby oparte tylko na przymusie, byłoby państwem nietrwałym. Chcemy stworzyć więź moralną i na tej więzi chcemy zbudować naszą przyszłość”¹⁶.

Podkreślał zatem wydźwięk konstytucji poza ściśle nienormatywną sferą, jej znaczenie moralizatorskie i wychowawcze. Uwypuklał dążenia do nadania większego znaczenia oglądowi moralnemu, aksjologicznemu, zarówno w odniesieniu do podmiotów – aktorów politycznych, jak i samych zjawisk politycznych. Stanisław Car posługuje się w tym miejscu kategorią odpowiedzialności moralnej, jednak nie sposób zapomnieć o równoległym procesie – przy konstytucjonalizacji „momentu natury moralnej” nastąpiło odrzucenie wszelkiej odpowiedzialności prawnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Car zaznaczał jednak wcześniej, że „nie tylko takie” sankcje są skuteczne, jednak ostatecznie posunięto się do decyzji o całkowitej eliminacji odpowiedzialności innej niż ta „przed Bogiem i historią”.

Zaznaczyć należy, że konstytucję kwietniową ogólnie wyróżnia silne zaakcentowanie zobowiązań moralnych nie tylko ze strony osób pełniących określone funkcje państwowe, ale także szeregu zobowiązań spoczywających na „obywatelach” (jako że sam ustrojodawca w całym tekście zupełnie zrezygnował z kategorii „narodu polskiego”), i do tej kwestii odniesiemy się w pierwszej kolejności. Krok ten zdawał się implikować inkluzywność systemu – bo konsekwencją posłużenia się neutralnym określeniem „obywatele” jest równość członków wspólnoty, co więcej, równość „bez względu na pochodzenie, wyznanie, płeć i narodowość”. Tak literalnie sugerowałby ustęp 2 art. 7 konstytucji. Przed nim jednak – należy przypomnieć – widnieje pierwszy, w którym ustrojodawca zastrzegł, że uprawnienia obywatela do wpływania na sprawy publiczne będą mierzone wartością jego wysiłku i zasług na rzecz dobra powszechnego. Wyraża zatem wolę premiowania zachowań i osiągnięć o solidarystycznym wydźwięku¹⁷. Stosownym przykładem implementacji tego artykułu na poziomie ustawowym jest ordynacja wyborcza do senatu z 1935 roku¹⁸.

¹⁶ S. Car, *Zasady nowej konstytucji. Przemówienie wygłoszone na posiedzeniu plenarnym Klubu BBWR w dniu 14 grudnia 1933*, [w:] J.M. Majchrowski, op. cit., s. 152.

¹⁷ Warto w tym miejscu przypomnieć zwięzłą analizę pod przedmiotowym kątem rozwiązań konstytucji marcowej, autorstwa prof. Władysława L. Jaworskiego: W.L. Jaworski, *Indywidualizm i uniwersalizm w Konstytucji Marcowej*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1925, z. 3, s. 666–670.

¹⁸ Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu (Dz.U. 1935 nr 47, poz. 320).

W samym „dekalogu” obecne są zresztą liczne dalsze sformułowania o zobowiązującym, powinnościowym charakterze: w tym rozpoznanie, że państwo polskie jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli, odzyskanym dzięki walce i ofierze najlepszych synów narodu. Że każde pokolenie zobowiązane jest do wzmacniania siły i powagi państwa, odpowiadając za to przed potomnością swoim honorem i imieniem. Podkreśla się zatem odpowiedzialność międzygeneracyjną, łączność pokoleń.

Warta uwagi jest kategoria „twórczości jednostki”, obecna w art. 5 konstytucji kwietniowej. Kategoria ta jest oczywiście sprzężona z pojęciem „życia zbiorowego”. „Życie społeczne” może wszak jedynie kształtować się „w ramach państwa i w oparciu o nie”. To „Państwo zapewnia mu swobodny rozwój, a gdy tego dobro powszechne wymaga, nadaje mu kierunek lub normuje jego warunki.” Wreszcie oczekuje się „zespolenia wszystkich obywateli w harmonijnem współdziałaniu na rzecz dobra powszechnego”. Jednak nawet jeśli ostatecznie wspomniana kreatywność położona zostaje na ołtarzu solidarystycznej koncepcji państwa, to sama obecność tej silnie zindywidualizowanej przecież wartości w terminologii konstytucji kwietniowej zaskakuje. Gdyby szukać wyjaśnienia tej okoliczności u Stanisława Cara, zwrócić należy uwagę na fragment jego wypowiedzi na posiedzeniu plenarnym Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem w grudniu 1933 roku, w trakcie której odżegnywał się od totalistycznych celów Rosji bolszewickiej, Niemiec hitlerowskich i Włoch. Tam mianowicie „państwo stało się celem samym w sobie, jego stanowisko władcze pochtania i absorbuje jednostkę”. Tymczasem w Polsce miało być odwrotnie – celem obozu rządzącego miało być budowanie „pomyślności państwa na inicjatywie i dzielności jednostki; dla niej – twierdził Car – chcemy wytworzyć warunki najlepszego rozwoju, aby w poczuciu swego organicznego związku z państwem mogła wykrzesać największą sumę pracy dla sienie i państwa”¹⁹.

Tym samym odnieść można nieco paradoksalne wrażenie, że karne poddanie jednostek państwu miało równościowy charakter, bowiem literalną przesłanką dywersyfikacji uprawnień obywatelskich nie były przyrodzone okoliczności jak płeć czy tło etniczne i religijne, a zaangażowanie, wspomniana „wartość wysiłku i zasług obywatela na rzecz dobra powszechnego” (art. 7). I rzeczywiście, Stanisław Car głosił na wspomnianym wyżej posiedzeniu: „[...] nie uznajemy nierówności, opartej na urodzeniu lub cenzusie

¹⁹ S. Car, *Zasady nowej konstytucji. Przemówienie wygłoszone na posiedzeniu plenarnym Klubu BBWR w dniu 14 grudnia 1933*, [w:] J.M. Majchrowski, op. cit., s. 151–152.

majątkowym, ale dla zasługi, zdobytej własną pracą człowieka i jego wysiłkiem na rzecz dobra zbiorowego – chcemy utorować drogę do brania żywszego udziału w życiu publicznym. Naszym celem jest podniesienie poziomu życia zbiorowego przez pobudzenie obywateli do wyścigu zasług, a takie ujęcie rzeczy pozostaje w najzupełniejszej zgodzie z założeniami demokracji”²⁰.

Art. 6 nakładał na obywateli obowiązek wierności państwu oraz rzetelnego spełniania nałożonych przez nie obowiązków. Oczywiście można przepis ten interpretować *a fortiori*, zakładając, że jeśli jest to zobowiązanie nałożone na zwykłego obywatela, to tych powołanych do służby publicznej obowiązuje ono szczególnie. Potwierdzenie tego założenia znajdujemy w sformułowaniu art. 3, wedle którego zadaniem naczelnym rządu, sejm, senatu, sił zbrojnych, sądów, kontroli państwowej jest służenie Rzeczypospolitej. Podobnie w gronie elektorów powołanych przez sejm i senat do Zgromadzenia Elektorów w myśl art. 17 znaleźć się mieli „obywatele najgodniejsi”.

Cnotom obywatelskim towarzyszyć mają szczególne predyspozycje osób sprawujących kluczowe funkcje państwowe i publiczne. Wdzięcznym obiektem analizy jest w przypadku konstytucji kwietniowej organ Prezydenta RP. To bardzo klasyczny przykład odniesienia do etyki odpowiedzialności i cnót obywatelskich, od art. 2 począwszy, ze słynnym wskazaniem, że „na czele państwa stoi Prezydent Rzeczypospolitej, na którym spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy państwa. Jego naczelnym obowiązkiem była troska o dobro państwa, gotowość obronną i pozycję wśród narodów świata”.

Przekaz zbudowany przez ustrojodawcę koncentruje się niemal wyłącznie na zadaniu moralnym – odpowiedzialność prezydenta nie jest, o czym już wspomniano, w żaden sposób odpowiedzialnością wobec prawa (to dodatkowo wynika już *explicite* z art. 15), ale jedynie – albo aż – wobec wyższych wartości: Boga, społeczeństwa, pokoleń. Można wspomniany przepis interpretować w kategoriach odpowiedzialności, mądrości, roztropności. Sprowadza się on niemal wyłącznie do *stricte* moralnego zobowiązania lidera do działania w najlepszym interesie państwa i jego obywateli. Niemal wyłącznie, bo gdyby przypomnieć w tym miejscu treść przysięgi prezydenckiej, to zobowiązuje się on przecież „praw zwierzchniczych Państwa bronić [...], ustawę konstytucyjną stosować”. Dalsze obowiązki wyrażone w przysiędze to strzeżenie godności państwa,

²⁰ Ibidem, s. 150.

kierowanie się równą sprawiedliwością wobec wszystkich obywateli, odwracanie zła i niebezpieczeństwa od państwa i poczytywanie sobie troski o jego dobro za naczelny obowiązek.

Te nacechowane aksjologicznie sformułowania mają nieprzypadkowy charakter. Stanisław Car rzeczywiście widział w organie prezydenckim nie dyktatora, który przychodzi obalać, tylko wychowawcę, który przychodzi przekonywać społeczeństwo o tym, że działa słusznie, w imieniu społeczeństwa i dla jego dobra. Jeśli przypisać mu rolę wychowawcy, to musi to być człowiek darzony powszechnym szacunkiem i o nieskazitelnym morale²¹. Car zawzięcie perorował na sali sejmowej w początkach 1934 roku – budząc zresztą „wesołość na ławach socjalistycznych” – że „w Polsce nie ma dyktatora! Józef Piłsudski nie był nigdy dyktatorem”, „w Polsce dyktatury nie ma i nigdy jej nie było”, „[...] dla mnie Józef Piłsudski nie jest dyktatorem; jest natomiast wielkim autorytetem moralnym”²². To z kolei stwierdzenie zostało uwieńczone oklaskami z ław BBWR.

Tym samym rewizja konstytucji nie jest w oczach Cara zamachem na prawa demokracji, bowiem ma zapewnić „najskuteczniejsze formy kontroli nad działalnością władz publicznych” i harmonizuje je „z silnym u swych podstaw ustrojem państwa”. „Prawdziwym i szczerym zwolennikiem rządów demokratyczno-parlamentarnych jest ten, kto w trosce o ich udoskonalenie dąży do ich naprawy”²³ – i ta teza, wraz z wcześniej wskazanymi odniesieniami do znaczenia odpowiedzialności moralnej, składa się już na uzasadnienie ustrojowej nieodpowiedzialności prezydenta, spożytywizowanej w konstytucji kwietniowej.

Przysięgę prezydencką warto skonfrontować z tekstem skierowanym do posłów, którzy zaprzysięgali i zaręczali honorem, że „nie będą ustawali w pracy na rzecz dobra Państwa, a troskę o jego godność, zwartość i moc [będą mieć] za pierwsze sobie przykazanie” (art. 39). W odniesieniu do posłów pojawia się też na gruncie

²¹ J.M. Majchrowski, op. cit., s. 21.

²² S. Car, *Nowe państwo. Fragment przemówienia wygłoszonego na plenarnym posiedzeniu sejmu dnia 26 stycznia 1934 r.*, [w:] J.M. Majchrowski, op. cit., s. 157–158; także Sprawozdanie Stenograficzne ze 108 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej w dniu 26 stycznia 1934, t. 8 (Okres 3, posiedzenie 108 (1930/1935)); <https://polona.pl/item-view/6e1b6d08-b228-40e3-b677-9ca0b1998bf3?page=3> (dostęp: 25.05.2025).

²³ S. Car, *Konstytucja 17 marca a polska rzeczywistość*, [w:] J.M. Majchrowski, op. cit., s. 55.

konstytucyjnym kategorią „niewłaściwego zachowania”, która jest obudowana wąsko rozumianym immunitetem i już ściśle normatywnymi zakazami, jak „zakaz nabywania czy dzierżawy dóbr państwowych, podejmowania się dostaw i robót rządowych, otrzymywania od Rządu koncesyj lub innych korzyści osobistych”, których przekroczenie miało skutkować wszczęciem postępowania przed Trybunałem Stanu. Takie postępowanie i pozbawienie mandatu grozić miało także w przypadku „wystąpień sprzecznych z obowiązkiem wierności wobec Państwa Polskiego albo zawierających znamiona przestępstwa”.

I znów zapowiedź zaprowadzenia pogłębionej dyscypliny wobec posłów łatwo odnaleźć we wcześniejszych głosach Cara. Na posiedzeniu plenarnym sejm w marcu 1931 roku twierdził on bowiem, że przerzucenie ciężaru prac z jawnych obrad na tajne posiedzenia konwentu seniorów było „metodą godzącą w istotę ducha demokratyzmu”, zaś takie „faktyczne skupienie władzy w rękach nielicznej grupy przywódców partyjnych posiadało wszelkie znamiona ustroju oligarchicznego, zaliczanego do najszkodliwych już nawet przez Arystotelesa w jego *Polityce*”²⁴.

Na marginesie zaznaczyć należy, że oczywiście Car w swej krytyce deformacji parlamentaryzmu nie był odosobniony. Głos w tej kwestii zabierało wielu autorów, w tym prawnicy i specjaliści prawa państwowego. Choćby Stanisław Estreicher już pod koniec lat 20. XX wieku w eseju *Walka z partyjniactwem, nie z partiami* pisał o stwarzaniu przez ordynację wyborczą „w obrębie partii dyktatury elit, względnie klik kierujących wyborami”. Przypisywał im „niski poziom wyrobienia politycznego w społeczeństwie” i „prymitywną organizację”²⁵. Także Wacław Makowski witał ze zrozumieniem projekt konstytucji jako zawierający środki do ukrócenia „szkodliwych wybujałości”²⁶. Głosy takie nie były rzadkie w doktrynie.

Wreszcie, w przypadku trzeciej władzy, wedle brzmienia przepisu konstytucji kwietniowej sądy poprzez „wymiar sprawiedliwości strzegą ładu prawnego

²⁴ S. Car, *Naprawa ustroju – koniecznością państwową. Mowa wygłoszona na plenarnym posiedzeniu sejm w dniu 3 marca 1931 r.*, [w:] J.M. Majchrowski, op. cit., s. 65.

²⁵ S. Estreicher, *Walka z partyjniactwem, nie z partiami*, „Przegląd Współczesny” 1929, nr 87, s. 12–17, przedruk: A. Wołek (Wstęp, wybór i opracowanie), *Stanisław Estreicher o Konstytucji i polityce Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2001, s. 122, 127–128.

²⁶ W. Makowski, *Uwagi o projekcie reformy konstytucji [w:] Na drodze do reformy Konstytucji*, Warszawa 1929, s. 98.

w Państwie i kształtują poczucie prawne społeczeństwa”. Regulacja ta wyróżnia się lakonicznością. Nie sposób też nie łączyć jej z reformą sądownictwa przeprowadzaną od 1928 roku²⁷, na skutek której doszło do znaczących przetasowań choćby na stanowiskach kierowniczych, ale i odejść z wymiaru sądownictwa znaczących postaci środowiska. Sądy w 1935 roku były już właściwie złamane i być może nie istniała już potrzeba budowania szczególnego etosu sędziowskiego na gruncie konstytucyjnym.

Podsumowując, wartości formalnie utrwalone w warstwie normatywnej konstytucji kwietniowej odzwierciedlają etos obywatelski i państwowy. Zrealizowano w ten sposób zapowiedzi artykułowane wcześniej w otwarty sposób przez liderów obozu piłsudczykowskiego. Senator Wojciech Rostworowski tłumaczył, że idąc „drogą prawników”, można było odrzucić definicje i odjąć konstytucji deklaracyjny charakter lub też, idąc drogą polskich i zagranicznych tradycji konstytucyjnych, ująć w niej tezy o znaczeniu wychowawczym – kształtujących rozwój narodu i stanowiących podstawę filozoficzno-moralną. To miały być podstawy, na których chciano budować, wzmacniać, rozwijać państwo²⁸. W oczach „ojców założycieli” wspomniany etos miał zatem współkształtować moralny fundament funkcjonowania jednostki w społeczeństwie.

3. Doktryna o ambiwalentnym wymiarze normatywnym konstytucji kwietniowej

Przyjrzyjmy się wreszcie ocenie doktryny, jeśli chodzi o normatywny charakter konstytucji kwietniowej i wątpliwości wyrosłe na gruncie zasad powinnościowych, które przywołaliśmy powyżej. Wacław Komarnicki już onegdaj sugerował stosowanie w analizie konstytucji metody historycznoprawnej, która pozwala na wyjście poza obręb dogmatyki prawnej. Zastrzegął, że konstytucje są wyrazami określonych doktryn – to właśnie podłoże ideowe pozwala interpretować „określenia i pojęcia danej konstytucji już nie statycznie, lecz dynamicznie, w związku z podłożem społecznym, na którym powstają i żyją”. Taka interpretacja z użyciem narzędzi nauk politycznych

²⁷ Z kluczowym rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 1928 nr 12, poz. 93).

²⁸ Posiedzenie Komisji Konstytucyjnej Senatu, Druk Senatu Nr 400.

pozwała ocenić, jakie doktryny wyraża konstytucja, „stwierdzamy jej związek z epoką, odnajdujemy prąd dziejowy, z którego się wyłoniła, poza twórcami jej w znaczeniu prawodawczego aktu, ustalamy jej ojcostwo ideowe”²⁹.

To postulaty ideologiczne zostają w konstytucji „transponowane” w normy prawne. Zdaniem autora oba elementy muszą być jednak od siebie ściśle rozgraniczone i redakcyjnie wyodrębnione. Autorzy konstytucji marcowej uczynili to poprzez wyłączenie przed tekst normatywny wstępu historyczno-politycznego. Tym samym pozostała część konstytucji uzyskała „część ściśle prawniczą, to jest system norm”.

Natomiast autorzy konstytucji kwietniowej uczynili inaczej, wprowadzając „zdania deklaratywne” choćby do rozdziału I, co stwarza trudności interpretacyjne i stanowi wadę prawną³⁰. Prof. Maciej Starzewski nieco koniunkturalnie zarzekał się, że wprowadzie „te stwierdzenia o wysokim poziomie ideowym nie mogą wzbudzać żadnych zastrzeżeń” (ostatecznie zostanie postem z ramienia Obozu Zjednoczenia Narodowego), lecz sugerował, że właściwszym dla nich miejscem byłby uroczysty wstęp³¹. Komarnicki uznawał, że tezy ideologiczne postanowione „na czele nowej Konstytucji” tworzą kryterium dla „pojmowania nowej konstytucji” i wyrażają tendencje ustrojowe, które następnie ustawy wcielią w życie.

Według twórców konstytucji, przypominał Komarnicki, jako podstawy ideologiczne mają one różnić się od dotychczasowego ustroju, ale także od eksperymentów ustrojowych rosyjskich, niemieckich, włoskich. „Stanowiąc mają zatem wytwór oryginalny polskiej twórczości prawnohistorycznej”³². Autor analizuje wątek rezygnacji z pojęcia narodu, oceniając to działanie krytycznie, przygląda się także relacji jednostka – państwo na gruncie nowej konstytucji, przypisując jej jednoznacznie uniwersalistyczny charakter.

²⁹ W. Komarnicki, *Przewodnia idea Konstytucji marcowej*, [w:] *Ankieta o Konstytucji 17 marca 1921*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1924, t. XXII, s. 427.

³⁰ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 178–179.

³¹ M. Starzewski, *Uwagi prawnohistoryczne nad projektem konstytucji Wice-Marszałka Cara*, Kraków 1934, s. 8.

³² W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 180.

Badając cechy ustrojowe i relacje między władzami, Komarnicki dochodzi do wniosku, że w systemie konstytucji kwietniowej dochodzi do koncentracji władzy w takim stopniu, w którym mówić można o „zasadzie monarchicznej” czy też „cezaryzmie” w odniesieniu do roli prezydenta. Konstytucja daje wyraz ideologicznemu zwrotowi bazującemu na misji dziejowej jednostki („zasada Wodza”). Stawiając jednostkę kierowniczą ponad zbiorowość oraz deklarując brak zaufania do parlamentu, konstytucja zbliżać się miała do zasadniczych tendencji „państwa autorytatywnego”. To w takich państwach władza szuka bezpośredniego kontaktu z opinią publiczną i stara się ją organizować bez pośrednictwa parlamentu i partii politycznych. Komarnicki dostrzegał takie kroki i w Polsce, jednak oceniał je jako nierówno „rozwinęte, niektóre są tylko zaznaczone, jako możliwe tendencje rozwojowe”³³.

Autorytet prezydenta według Komarnickiego bazował na szerokim zakresie uprawnień przyznanych mu konstytucyjnie, nie zaś na szerokiej legitymacji wyborczej, zważywszy na przedmiotowe normy dotyczące wyboru prezydenta. Ten autorytet oraz nieodpowiedzialność kreowały jego „quasi-monarsze stanowisko”³⁴. Starzewski z kolei uznawał tak szeroki zakres prerogatyw za „najbardziej może oryginalną część projektu”. Wzmacniały stanowisko prezydenta, nadając mu „wyraźne znamię organu, stojącego na czele Państwa, mogącego wywrzeć na jego losy decydujący wpływ w ważnych dla życia narodowego chwilach. Polska byłaby jedyną Republiką, która umiała zastąpić władzę Monarchy organem naprawdę do pełnienia tych zadań zdolnym i odpowiednio uzbrojonym”³⁵.

Komarnicki zasadę nieodpowiedzialności prezydenta wpisywał w długą tradycję wiary, poprzez Platona czy Dantego, w misję dziejową jednostki, którą podzielać mieli twórcy konstytucji kwietniowej. I konstatuje: „rzeczywistość może niejednokrotnie nie odpowiedzieć tym postulatam, wziętym za podstawę nowego ustroju Państwa, indywidualność nie wszystkich Prezydentów może być tak rozwinięta i silna, by podjąć mogli oni samoistnie ogromowi, włożonych na nich zadań, a wówczas siłą rzeczy ciężar ten przesunie się organ kolegiálny, stojący najbliżej Prezydenta, t.j. Rząd na czele z premierem, bądź też na inny czynnik państwowy”³⁶.

³³ Ibidem, s. 194–195.

³⁴ Ibidem, s. 201.

³⁵ M. Starzewski, *Uwagi...*, s. 56.

³⁶ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 253.

Zaznacza też Komarnicki, że twórcy konstytucji, krytykując dotychczasowy model wyboru prezydenta przez zgromadzenie parlamentarne, nie zdecydowali się na powierzenie tego zadania ogółowi obywateli czy innym korporacjom. Powierzyli je w określonym stadium Zgromadzeniu Elektorów, nie formułując warunków wybieralności do tego ciała. Różnie tym samym można interpretować wybór niewirylistów spośród obywateli „najgodniejszych”³⁷. Elitaryzm konstytucji Komarnicki postrzega w kategorii cnoty obywatelskiej. Jest to w jego oczach „najsłuszniejsza podstawa dla rządów państwem”, znana w starożytnej Grecji i innych ustrojach republikańskich: „Jednakowoż znaleźć obiektywne kryterium cnoty obywatelskiej czyli wysiłku i zasługi na rzecz dobra powszechnego jest rzeczą niezmiernie trudną, nawiązanie zaś do tej zasady, jako konsekwencji, szerszych uprawnień politycznych również nasuwa wątpliwości, gdyż wysiłek musiałby być stały i ciągły, a nie odnoszący się do pewnej epoki w życiu zasłużonego obywatela, a stąd konieczne byłoby poddawanie periodycznej cenzurze zasługi obywateli”. Finalnie poszerzanie stosowania takiego kryterium grozi powstaniem oligarchii³⁸.

Wreszcie, omawiając wymiar sprawiedliwości na gruncie przepisów konstytucji kwietniowej, Komarnicki uznaje art. 64 ust. 2 (przysługujący sądom zadania strzeżenia ładu prawnego w państwie i kształtowania poczucia prawnego społeczeństwa) za „tezę charakteru deklaracyjnego”. Ponownie uznaje jej wprowadzenie w tym miejscu, a zatem bezpośrednio w tekście konstytucji, poza wstępną deklaracją ideologiczną, za budzące wątpliwości natury formalnej i merytorycznej. Ostatecznie interpretuje ją raczej jako podkreślenie „wyłączniego zadania sądów, by stały niewzruszenie na straży obowiązującego prawa”, nie dopuszczając możliwości kolizji między kryteriami legalności i celowości – bowiem racja stanu w odniesieniu do sądów „identyfikuje się ze ścisłą legalnością”³⁹.

I wreszcie taka deklaratywna teza pojawia się w odniesieniu do administracji państwowej: zgodnie z art. 72 ust. 1 konstytucji pozostawała ona „służbą publiczną”. Komarnicki oceniał, że ten zwrot mógłby znaleźć lepsze miejsce w „dekalogu” konstytucji, stanowi bowiem rozwinięcie podstawowego założenia konstytucji, że „Państwo Polskie jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli”. Zadania państwa

³⁷ Ibidem, s. 203.

³⁸ Ibidem, s. 404–405.

³⁹ Ibidem, s. 340–341.

stają się tym samym staraniami o dobro powszechne, zaś ich realizację powierza się organom państwowym. W ich szeregu to administracja realizuje funkcję spełniania służby publicznej, poprzez usługi publiczne⁴⁰.

Nie sposób nie sformułować wrażenia, że przywołani przedstawiciele doktryny nie czuli się zbyt pewnie na gruncie tekstu obfitującego w ideologiczne i aksjologiczne sformułowania, zawzięcie próbując choćby w ogólnej charakterystyce organów władzy odnosić się do znanych sobie i wypracowanych w doktrynie kategorii. Przede wszystkim próbowali zmierzyć się z samą obecnością zideologizowanych sformułowań, poddając ją dość nieśmiałej krytyce i sugerując, że lepszym rozwiązaniem byłoby ujęcie ich w osobnej części, wydzielonej „deklaracji”, preambule. Nie mierzyli się jednak szerzej z ich potencjalnym znaczeniem dla normatywnej interpretacji ustawy zasadniczej, a gdy takie próby podejmowali, argumentacja wydaje się chwiejna.

4. Podsumowanie

Na niniejszych kartach mieliśmy możliwość zaprezentowania podstawowych założeń badawczych na przykładzie konstytucji kwietniowej, a zatem aktu, który już w swych założeniach miał szeroko formułować i uwypuklać zobowiązania moralne. Przyjrzelśmy się nieco bliżej sposobowi, w jaki to uczyniono w odniesieniu do organów władzy i obywateli. Konstytuujemy go w kategorii konstytucjonalizmu nieliberalnego, uwzględniając w pierwszej kolejności spetryfikowaną w treści konstytucji relację państwo – obywatel oraz kluczową rolę charyzmatycznej jednostki na kluczowym prezydenckim stanowisku, predystynowanej do wielkich czynów i zarazem nieponoszącej odpowiedzialności prawnej o żadnym kształcie.

Z drugiej strony nasza uwagę przyciągnęły mocno zaakcentowane potencjalnie równościowe przepisy – pochodzenie, wyznanie, płeć, narodowość nie mogą determinować uprawnień do wpływania na sprawy publiczne. Ustrojodawca postawił tu inne warunki: „wysiłku i zasług na rzecz dobra powszechnego”, „harmonijnego współdziałania na rzecz dobra powszechnego”. Obywatele są zatem równi na płaszczyźnie swego „startu”, potem jednak system oczekuje klasycznego

⁴⁰ Ibidem, s. 351–352.

solidarystycznego zaangażowania i jego formy są premiowane udziałem w prawach politycznych. Pojawia się też w warstwie językowej, raczej nietypowo dla modeli illiberalnych, kategoria „twórczości jednostki”, choć powiązano ją natychmiast z funkcją „dźwigni życia zbiorowego”.

Zarówno cnoty konstytucji kwietniowej, jak i formułowane w niej cele wyrażają prymat wspólnoty politycznej (państwa) nad społeczeństwem. Postawa propaństwowa jest w niej szczególnie ceniona. Nie odrzuca ona wprost politycznego pluralizmu, aczkolwiek wyraźnie akcentuje harmonijne współdziałanie dla dobra państwa. Te elementy prowadzą nas do potwierdzenia spodziewanej konkluzji, że w dominującym wymiarze rozwiązania konstytucji kwietniowej, odwołujące się do wymiaru aretologicznego, sytuują ją w nurcie klasycznego konstytucjonalizmu nieliberalnego. Pojawiają się jednak elementy, które należą do ujęcia indywidualistycznego, elementy równościowe, w tym takie, które neutralizują kluczową kategorię narodu – trudno jednak również uznać, by tym samym ukształtował się system całkowicie oryginalny, zapowiadany przez ojców konstytucji. Powyższe rozważania stanowiły próbę zastosowania założeń badawczych zasygnalizowanego przedsięwzięcia badawczego wobec warstwy treściowej konstytucji kwietniowej, należy jednak podkreślić, że to dopiero początek naszych zmagania z aksjologicznymi wyzwaniami dwudziestowiecznego konstytucjonalizmu.

Bibliografia

- Arystoteles, *The Nicomachean Ethics*, tłum. David Ross, [w:] *Aristotle's Ethics: The Complete Writings*, red. Jonathan Barnes, Anthony Kenny, Oxford 2014, s. 205–372.
- Bień-Kacała Agnieszka, Drinóczi Tímea, *Illiberal Constitutionalism in Poland and Hungary: The Deterioration of Democracy, Misuse of Human Rights and Abuse of the Rule of Law*, Abingdon–New York 2022.
- Car Stanisław, *Konstytucja 17 marca a polska rzeczywistość*, [w:] Jacek Maria Majchrowski (wstęp, wybór i opracowanie), *Stanisław Car – Polska koncepcja autorytaryzmu*, Warszawa 1996, s. 44–57.
- Car Stanisław, *Naprawa ustroju – koniecznością państwową. Mowa wygłoszona na plenarnym posiedzeniu sejmu w dniu 3 marca 1931 r.*, [w:] Jacek Maria Majchrowski (wstęp, wybór i opracowanie), *Stanisław Car – Polska koncepcja autorytaryzmu*, Warszawa 1996, s. 58–81.

- Car Stanisław, *Nowe państwo. Fragment przemówienia wygłoszonego na plenarnym posiedzeniu sejmu dnia 26 stycznia 1934 r.*, [w:] Jacek Maria Majchrowski (wstęp, wybór i opracowanie), *Stanisław Car – Polska koncepcja autorytaryzmu*, Warszawa 1996, s. 153–176.
- Car Stanisław, *Zasady nowej konstytucji. Przemówienie wygłoszone na posiedzeniu plenarnym Klubu BBWR w dniu 14 grudnia 1933*, [w:] Jacek Maria Majchrowski (wstęp, wybór i opracowanie), *Stanisław Car – Polska koncepcja autorytaryzmu*, Warszawa 1996, s. 144–152.
- Elkins Zachary, Ginsburg Tom, Melton James, *Time and Constitutional Efficacy*, [w:] *Assessing Constitutional Performance*, red. Tom Ginsburg, Aziz Huq, New York 2016, s. 233–267.
- Estreicher Stanisław, *Walka z partyjniactwem, nie z partiami*, „Przegląd Współczesny” 1929, nr 87.
- Gdulewicz Ewa, Gwiżdż Andrzej, Witkowski Zbigniew, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. Marian Kallas, Warszawa 1990, t. 2, s. 141–216.
- Jaworski Władysław Leopold, *Indywidualizm i uniwersalizm w Konstytucji Marcowej*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1925, z. 3, s. 666–670.
- Kant Immanuel, *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, [w:] *Kants gesammelte Schriften*, Bd. 4, Berlin 1903, s. 203–494.
- Komarnicki Wacław, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937.
- Komarnicki Wacław, *Przewodnia idea Konstytucji marcowej* [w:] *Ankieta o Konstytucji 17 marca 1921*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1924, t. XXII, s. 427–434.
- Makowski Wacław, *Uwagi o projekcie reformy konstytucji*, [w:] *Na drodze do reformy Konstytucji*, Warszawa 1929, s. 74–100.
- Nussbaum Martha Craven, *Political Emotions: Why Love Matters for Justice*, Cambridge 2013.
- Rawls John, *Political Liberalism*, New York 1993.
- Shklar Judith Nisse, *Ordinary Vices*, Cambridge–London 1984.
- Slote Micheal, *Morals from Motives*, Oxford–New York 2001.
- Starzewski Maciej, *Uwagi prawnopolityczne nad projektem konstytucji Wice-Marszałka Cara*, Kraków 1934.
- Tushnet Mark, *The Possibility of Illiberal Constitutionalism*, „Florida Law Review” 2017, nr 69(6), s. 1367–1384.

► STRESZCZENIE

„Na momentach natury moralnej będą budowane sankcje” – kilka uwag o aretologii konstytucji kwietniowej (1935)

Tekst jest próbą zmierzenia się z niejednoznacznymi w ocenie charakteru przepisami konstytucji kwietniowej, odnoszącymi się do cech moralnych formujących obywateli oraz naczelne organy państwa, a zatem – charakterystyką aksjologicznego wymiaru tej ustawy zasadniczej, w ramach pogłębionych badań nad aspektami liberalnej i nieliberalnej kultury konstytucyjnej. Konstytucja stanowić miała wyraz konkretnych przekonań jej twórców o wyższości solidarystycznego modelu ustrojowego, w którym miejsce jednostki i zakres jej praw pozostają w ścisłej relacji z państwem – działa ona w ramach państwa, ono zaś wyznacza ewentualne granice tych działań. Szczególna aktywność nagrodzona może być realnymi prawami publicznymi, które tym samym stają się swoistymi przywilejami, choć zarazem nie mogą pozostawać pochodnymi urodzenia, etniczności, wyznania religijnego.

Autorytarny system konstytucji przypisuje kluczową rolę wyjątkowej jednostce, prezydentowi, nieodpowiedzialnemu odtąd na gruncie prawnym, a jedynie moralnie. Odwołania do „momentu moralnego” są cechą silnie charakteryzującą tę konstytucję. Cecha ta została jednak poddana krytyce przez przedstawicieli doktryny, nawet tych politycznie bliskich obozowi politycznemu odpowiadającemu za konstytucję. Godząc się z samą treścią wysokich standardów moralnych ujętych w konstytucji, uznawali oni połączenie treści ściśle normatywnych i aksjologicznych za wątpliwe formalnie i merytorycznie, sugerując, iż lepszym rozwiązaniem byłoby umieszczenie ich w otwierającej konstytucję „deklaracji politycznej”, preambule. Jednocześnie próby interpretacji tych nienormatywnych treści podejmowane w doktrynie wydają się niepgłębione – najwyraźniej badacze próbują wykorzystywać narzędzia stosowane w analizie normatywnej i okazują się one nieadekwatne.

► SUMMARY

“Sanctions Will Be Founded Upon Moral Moments” – A Few Remarks on the Aretology of the April Constitution (1935)

This text aims to explore the ambiguous provisions of the April Constitution concerning the defining moral features of citizens and the highest organs of state power, thus with particular emphasis on the axiological dimension of this fundamental legal act, as part of an in-depth study of aspects of liberal and illiberal constitutional culture. The Constitution was conceived as a normative expression of the authors' ideological commitment to a solidaristic governance model, wherein the individual's status and the extent of their rights are closely tied to the state's authority. Within this framework, the individual operates under the auspices of the state, which delineates the boundaries of permissible action. Exceptional civic engagement may be rewarded through

the conferral of specific public rights, which, although framed as privileges, are not predicated upon inherited status, ethnicity, or religious affiliation.

The authoritarian structure enshrined in the April Constitution assigns a central role to a singular figure – the President – who is rendered accountable solely in a moral sense, rather than through legal mechanisms. The invocation of a “moral moment” emerges as a distinctive hallmark of this constitutional framework. However, this characteristic has attracted criticism from legal scholars, including those ideologically aligned with the political faction responsible for drafting the Constitution. While acknowledging the aspirational moral values embedded within the text, critics questioned the appropriateness of blending normative legal provisions with axiological declarations. They argued that such content would be more suitably placed in a political declaration, such as the preamble, rather than interwoven with binding legal norms. Moreover, attempts within legal scholarship to interpret these non-normative elements often lack analytical depth. Scholars frequently apply tools developed to analyse normative legal texts, which prove insufficient for unpacking the Constitution’s axiological underpinnings.

Marcin Łysko

- ▶ Uniwersytet w Białymstoku
(University of Białystok, Poland)
- ▶ e-mail: marcin.lysko@uwb.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-2789-4679

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.04

**KONSTYTUCJA KWIETNIOWA
NA TLE IDEI POLSKIEGO PRAWA NARODOWEGO****Abstrakt**

Konstytucja II Rzeczypospolitej Polskiej z kwietnia 1935 r. wysuwała na pierwszy plan państwo jako dobro wspólne wszystkich obywateli oraz wyrażała prymat zbiorowości, jaką było społeczeństwo, nad jednostką. Wejście w życie konstytucji zostało przyjęte z aprobatą przez ruch młodych prawników, wspierający autorytarny system rządów obozu sanacyjnego pod przywództwem Józefa Piłsudskiego. Ruch młodoprawniczy pretendował do bycia reprezentacją pokolenia prawników pobierających edukację na uniwersytetach niepodległego państwa polskiego.

Chociaż w jego ocenie konstytucja stanowiła oryginalny dorobek polskiej myśli prawno-ustrojowej, z racji oparcia na idei propaństwowej nie była spójna ze stworzoną przez młodych prawników koncepcją polskiego prawa narodowego. Kluczowym elementem tej koncepcji był naród jako wspólnota złączona więzami wykształconymi w procesie wielowiekowego rozwoju oraz narodowym poczuciem prawnym, podczas gdy państwo stanowiło jedynie formę prawną, w której funkcjonowała wspólnota narodowa.

Celem stworzenia pozorów zgodności koncepcji prawa narodowego z zasadami konstytucji kwietniowej młodzi prawnicy utożsamiali nadrzędny interes państwowy z interesem dominującego w państwie narodu polskiego. Ponadto przedstawiali konstytucję kwietniową jako wyraz polskiej tradycji prawnej, podkreślając zwłaszcza

uwzględnienie przez jej twórców związanych z polską tożsamością narodową praw wolnościowych jednostek.

W rzeczywistości konstytucja zrywająca z fundamentalnym dla młodych prawników pojęciem narodu nie była przez nich postrzegana jako fundament ustroju państwa, lecz jedynie jako punkt wyjścia procesu przebudowy ustroju i prawa polskiego w duchu narodowym.

Słowa kluczowe: konstytucja kwietniowa, ruch młodych prawników, polskie prawo narodowe, II Rzeczpospolita Polska

THE APRIL CONSTITUTION IN THE CONTEXT OF THE IDEA OF POLISH NATIONAL LAW

Abstract

The Constitution of the Second Polish Republic of April 1935 emphasized the state as the common good of all citizens and expressed the primacy of the collective – society – over the individual. Its enactment was welcomed by the movement of young lawyers who supported the authoritarian system of government led by Józef Piłsudski's Sanation camp. This movement aspired to represent a generation of legal professionals educated at the universities of an independent Poland.

Although the young lawyers regarded the Constitution as an original achievement of Polish legal and constitutional thought, they found it inconsistent with their own concept of Polish national law due to its state-centric foundation. The core of their concept was the nation, viewed as a community bound by ties developed over centuries and by a national legal consciousness, whereas the state was seen merely as a legal form through which the national community operated.

In an effort to create the appearance of alignment between national law and the principles of the April Constitution, the young lawyers identified the superior interests of the state with those of the dominant Polish nation. They also presented the April Constitution as an expression of Polish legal tradition, highlighting especially its recognition of individual freedoms rooted in Polish national identity.

In reality, however, the Constitution – which broke with the young lawyers' fundamental concept of the nation – was not regarded by them as the foundation of the state's political system, but rather as a starting point for the reconstruction of the Polish legal and political order in a national spirit.

Keywords: April Constitution, young lawyers' movement, Polish national law, Second Polish Republic

1. Wstęp

Przypadająca w tym roku 90. rocznica uchwalenia tzw. konstytucji kwietniowej¹ pobudziła środowisko historyczno-prawne do wzmożonej refleksji nad jednym z najbardziej kontrowersyjnych aktów w dziejach polskiego konstytucjonalizmu. Utrwalającej autorytarny system rządów obozu sanacyjnego konstytucji została poświęcona konferencja zorganizowana w dniu 8 kwietnia 2025 roku na Wydziale Prawa Uniwersytetu im. Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. Niniejszy artykuł stanowi rozwinięcie wygłoszonego podczas tej konferencji referatu, który jest związany z problematyką moich badań nad działalnością ruchu tzw. młodych prawników w II Rzeczypospolitej Polskiej oraz nad stworzoną przez nich koncepcją polskiego prawa narodowego.

Twórcą idei polskiego prawa narodowego było środowisko tzw. młodych prawników², które pozostawało pod wpływem obecnego w polskich naukach prawnych okresu międzywojennego nurtu autorytarnego³. Młodzi prawnicy funkcjonowali w strukturach organizacyjnych Związku Zrzeszeń Młodych Prawników Rzeczypospolitej Polskiej⁴, który miał być oficjalną „reprezentacją całego młodego prawnictwa polskiego”⁵.

¹ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227).

² W II Rzeczypospolitej określenie „młodzi prawnicy” związane było ze „środowiskiem organizacyjnym młodzieży prawniczej, szkolącej się do przyszłych zawodów prawniczych”. W drugiej połowie lat trzydziestych stało się synonimem „pewnego ruchu prawniczego”, którego celem było stworzenie systemu polskiego prawa narodowego. T. Żenczykowski, *Młodzi prawnicy*, „Współczesna Myśl Prawnicza” [dalej: WMP] 1937, nr 3, s. 2.

³ Reprezentowany m.in. przez Stanisława Cara i Wacława Makowskiego nurt autorytarny uzasadniał i kodyfikował praktykę rządzącego Polską po przewrocie majowym 1926 r. obozu sanacyjnego, stojąc na gruncie poglądu uniwersalistycznego, zmierzającego do podporządkowania interesów jednostki wspólnotcie. Jego największym osiągnięciem było opracowanie konstytucji kwietniowej, utrwalającej autorytarny model sprawowania władzy. J. Tomaszewicz, *W poszukiwaniu nowego ładu. Tendencje antyliberalne, autorytarne i profaszystowskie w polskiej myśli politycznej i społecznej lat 30. XX w.: piśmudzczycy i inni*, Katowice 2021, s. 447.

⁴ Związek Zrzeszeń Młodych Prawników RP powstał w grudniu 1935 r. w wyniku przekształcenia organizacyjnego Związku Zrzeszeń Młodych Aplikantów Zawodów Prawnictwa RP. Manifestem środowiska młodoprawniczego stała się deklaracja polskiej młodzieży prawniczej z 14–16 marca 1937 r. *Przed XVI Zjazdem...*, WMP 1938, nr 5, s. 3.

⁵ J. Poznański, *Rok 1935*, „Głos Sądownictwa” [dalej: GS] 1935, nr 12, s. 925.

U podstaw działalności wyraźnie sympatyzującego z obozem sanacyjnym⁶ ruchu młodoprawniczego legła idea służby państwowej poprzez tworzenie i realizowanie polskiego prawa narodowego⁷. Promując tą ideę, młodzi prawnicy chcieli podkreślić swoją odrębność pokoleniową od tzw. starych prawników, którzy pobierali edukację prawniczą na uniwersytetach byłych państw zaborczych⁸.

Idea prawa narodowego ujrzała światło dzienne po raz pierwszy w 1934 roku⁹ na łamach czasopisma prawniczej młodzieży akademickiej „Prawo”¹⁰ i została twórczo rozwinięta w wydawanym przez ruch młodych prawników periodyku „Współczesna Myśl Prawnica”¹¹ (WMP). Chociaż twórcy i interpretatorzy idei polskiego prawa narodowego nie zdołali wypracować jednolitej i na tyle szczegółowej doktryny, że mogłaby ona stanowić podstawę przyszłego porządku ustrojowo-prawnego, to stworzyli reprezentatywną – zdaniem Macieja Wojtackiego – klasyfikację zadań i celów stojących przez ruchem młodoprawniczym¹². Przedstawił ją jeden z liderów ruchu Juliusz Sas-

⁶ Pomimo faktu, że nieformalnym protektorem środowiska młodych prawników był reprezentujący prawe, skrajne skrzydło obozu rządzącego minister sprawiedliwości Witold Grabowski, to ruch młodoprawniczy „nie stał się jednak w pełni ekspozyturą sanacji”. Wśród młodzieży prawniczej ścierały się bowiem wpływy endecji i sanacji. J. Tomaszewicz, op. cit., s. 449.

⁷ S. Merczyński, *U podstaw ideologii organizacyjnej młodych prawników polskich*, WMP 1938, nr 1, s. 11–12.

⁸ W ramach antagonizmów międzypokoleniowych przez młodych prawników podkreślana była „linia podziału pomiędzy nimi a starszą generacją prawniczą, przy czym jako kryterium tego podziału przyjęto ukończenie studiów – w uniwersytetach przedwojennych, czy też Polski niepodległej”. K. Fleszyński, *Echa prasowe Katowickiego Zjazdu Prawniczego*, GS 1937, nr 1, s. 9.

⁹ Przedstawił ją T. Orlewicz w artykule *Zadania polskiej prawniczej młodzieży akademickiej*, „Prawo” 1934, nr 5–6, s. 133–139.

¹⁰ Był to wydawany w latach 1928–1939 organ prasowy Wydziału Kół Prawnicych Ogólnopolskiego Związku Akademickich Kół Naukowych, redagowany przez Koło Prawnicych Studentów Uniwersytetu Warszawskiego. Ukazywał się w Warszawie, Krakowie, Lwowie i Poznaniu. A. Magowska, *Polska prasa studencka w II Rzeczypospolitej*, Poznań 1994, s. 142–143.

¹¹ Uchwałę o wydawaniu własnego pisma – miesięcznika „Współczesna Myśl Prawnica” – podjęła Rada Naczelna Związku Zrzeszeń Aplikantów Zawodów Prawnicych R.P. w dniu 26 września 1935 r. Na redaktorów powołano Zygmunta Kapitaniaka i Jerzego Poznańskiego, których staraniem w dniu 15 października 1935 r. ukazał się pierwszy numer pisma. *Sprawy prasowe*, GS 1935, nr 11, s. 847.

¹² M. Wojtacki, *Idea prawa narodowego na łamach „Prawa” (1928–1939) i „Współczesnej Myśli Prawnicych”*, „Historia i Polityka” 2011, nr 6, s. 6.

-Wiśłocki¹³, definiując przyszłe prawo narodowe jako wyraz dążeń „politycznych, gospodarczych i kulturalnych Narodu Polskiego”. Stanowiące rdzeń tej koncepcji pojęcie narodu definiowano jako „grupę ludzi, która jest wyposażona w łączące zbiorowość czynniki emocjonalne”. Więzy natury emocjonalnej łączące członków narodu miały wykształcić się w procesie „długowiecznych wysiłków, poświęceń, długiego szeregu czynów bohaterskich, wielkich ludzi, wspólnej sławy i wspólnych klęsk”. Determinowały one psychikę narodową pojmowaną jako „stałe cechy duchowe narodu, względnie jego przeważającej części”, która ulegała stopniowemu i powolnemu przeobrażeniu pod wpływem działania świadomej woli ludzkiej¹⁴.

Czynnikiem w sposób szczególny „urabiającym charakter narodowy” było poczucie prawne narodu polskiego. Według młodych prawników stanowiło ono „specyficzny dla danej społeczności narodowej sposób reagowania na zjawiska prawne oraz [...] wyobrażenie o tym co jest słuszne a co niesprawiedliwe”. Narodowe poczucie prawne było kształtowane przez „naszą tradycję, przez przedrozbiorową wiedzę prawniczą i pomniki dawnego prawa polskiego” i obok takich czynników jak aktualne stosunki społeczne, gospodarcze i geopolityczne decydowało o „charakterze i obliczu polskiej ustawy”¹⁵. System polskiego prawa narodowego musiał być ponadto zgodny z „zasadniczymi cechami psychiki społeczeństwa, w którym ma być stosowany”, ponieważ według młodych prawników „żadna zasadnicza sprzeczność jest na dłuższą metę nie do utrzymania”. Koncepcja polskiego prawa narodowego składała się zatem z trzech zasadniczych elementów, którymi były psychika narodowa, narodowe poczucie prawne oraz determinująca to ostatnie tradycja¹⁶.

Znaczenie tradycji jako źródła prawa narodowego było największym problemem stojącym przed jego twórcami, którzy wprawdzie apelowali o „nawiązywanie do zerwanych tradycji narodowych” sprzed kodeksu Napoleona, lecz jednocześnie zdawali sobie sprawę z braku weryfikowalnej tradycji i trwałego zwyczaju. Dlatego uznano, że prawo narodowe miało wyrastać z „odczucia [...] potrzeb Narodu i Państwa

¹³ Sylwetkę i poglądy Juliusza Sas-Wiśłockiego przedstawił A. Meller w artykule *Od republikanizmu do monarchizmu. Juliusz Sas-Wiśłocki wobec problemów ustrojowych i społecznych II RP*, „Historia i Polityka” 2011, nr 5, s. 35–52.

¹⁴ T. Orlewicz, *Drogi rozwoju polskiego prawa narodowego*, „Prawo” 1937, nr 3–4, s. 64–66.

¹⁵ T. Orlewicz, *Problem unarodowienia prawa polskiego*, WMP 1937, nr 3, s. 14.

¹⁶ M. Dziewanowski, *Elementy prawa narodowego*, WMP 1937, nr 6–7, s. 19–21.

Polskiego”¹⁷, określonych przez państwo, w którym rolę suwerena pełnił dominujący naród polski. Wyrażające aktualne wartości i potrzeby wspólnoty narodowej prawo powinno pozostawać w ścisłej łączności z postulatami głoszonymi przez młode pokolenie, najlepiej odczuwające aktualne problemy społeczne i polityczne. Odpowiedzialne zadanie stworzenia systemu prawa uwzględniającego nie tylko wartości, ale również „najżywotniejsze interesy narodu polskiego” miało przypaść młodej generacji prawników¹⁸.

Ogólna prezentacja założeń przyszłego prawa narodowego wskazuje na ich niezgodność z zasadami wprowadzonej w życie w 1935 r. konstytucji kwietniowej, która wysuwała na pierwszy plan nie wspólnotę narodową, lecz państwo jako dobro wspólne wszystkich obywateli. Państwo miało dążyć do „zespoleńia wszystkich obywateli na rzecz dobra powszechnego”, czyli skupić wokół idei propanstwowej obywateli reprezentujących wszystkie narodowości II Rzeczypospolitej. Ich uprawnienia do udziału w życiu publicznym miały być mierzone przez „wartości wysiłku i zasług obywatela na rzecz dobra powszechnego” i nie mogły być ograniczane ze względu na płeć, pochodzenie, wyznanie czy narodowość¹⁹.

Niniejszy artykuł przedstawia stosunek ruchu młodych prawników do realizującej ideę propanstwową konstytucji kwietniowej, a w szczególności poddaje analizie relacje państwo – naród oraz zbiorowość – jednostka, kluczowe z punktu widzenia spójności koncepcji prawa narodowego z nową ustawą zasadniczą. Ponieważ wyraźnie sympatyzujący z obozem sanacyjnym ruch młodoprawniczy²⁰ aprobował zachodzącą po przewrocie majowym przebudowę ustroju państwa w duchu autorytarnym²¹, wejście w życie nowej konstytucji wymagało wykazania zgodności jej założeń z ideą polskiego prawa narodowego. Prezentacja podjętych w tym celu działań ma

¹⁷ R. Bierzanek, *Z rozważań nad koncepcją prawa narodowego*, WMP 1937, nr 12, s. 17–18.

¹⁸ Ibidem, s. 18–19.

¹⁹ W. Makowski, *Państwo społeczne*, Warszawa 1936, s. 120–124.

²⁰ Poparcie przez ruch młodoprawniczy obozu sanacyjnego wyrażało się m.in. wysyłaniem depesz hołdowniczych do najważniejszych osób w państwie – „Pana Prezydenta Rzeczypospolitej prof. Ignacego Mościckiego, Marszałka Edwarda Śmigłego-Rydza” oraz ministra sprawiedliwości Witolda Grabowskiego, nieformalnego protektora ruchu młodoprawniczego – przez odbywające się corocznie zjazdy delegatów zrzeszeń należących do Związku Zrzeszeń Młodych Prawników. *Związek Zrzeszeń Młodych Prawników R.P. XV Zjazd delegatów we Lwowie*, WMP 1937, nr 4, s. 33.

²¹ M. Wojtacki, op. cit., s. 67.

przyczynić się do znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy – a jeżeli tak, to w jakim stopniu – realizowana przez konstytucję kwietniową idea propaństwowa wpłynęła na rozwój nacjonalistycznej koncepcji polskiego prawa narodowego. Z problemem tym wiąże się kwestia zakresu przedmiotowego rozważań młodych prawników, zawierająca się w pytaniu, czy dotyczyły one tylko ogólnie sformułowanych zasad konstytucji kwietniowej, czy też młodzi prawnicy w swojej argumentacji powoływali się na poszczególne artykuły ustawy zasadniczej.

Ostatni problem badawczy dotyczy sposobu postrzegania przez młodych prawników nowej konstytucji jako fundamentu ustroju państwowego. Czy ich zdaniem konstytucja wymagała jedynie niewielkiej modyfikacji wprowadzonych przez nią rozwiązań, czy też była postrzegana jako punkt wyjścia dla gruntownej reformy ustrojowej w duchu koncepcji polskiego prawa narodowego? W związku z ostatnim wątkiem pojawia się pytanie o ewentualne propozycje zmian służących lepszemu dostosowaniu nowej ustawy zasadniczej do koncepcji polskiego prawa narodowego.

Przyjęta teza badawcza zakłada, że nacjonalistyczna koncepcja polskiego prawa narodowego stała w sprzeczności z propaństwową konstytucją kwietniową, która była traktowana przez młodych prawników jedynie jako punkt wyjścia do dalszych przemian społeczno-politycznych w duchu narodowym.

2. Młodzi prawnicy wobec faktu uchwalenia konstytucji kwietniowej

Pomimo występowania sprzeczności – na pierwszy rzut okaz zasadniczych – pomiędzy koncepcją polskiego prawa narodowego a założeniami nowej ustawy zasadniczej młodzi prawnicy z aprobatą przyjęli fakt uchwalenia konstytucji kwietniowej. Ich zdaniem konstytucja była pierwszą pozytywną reakcją przeciwko ustrojowi demoliberalnemu w Polsce, gdyż z uwagi na silne zabarwienie autorytatywne odrzuciła leżącą u podstaw systemu politycznego konstytucji marcowej zasadę trójpodziału władzy²². Chociaż będący autorytetem dla ruchu młodoprawniczego profesor Antoni Peretiatkowicz określił wprowadzony przez nią ustrój jako „cezaryzm liberalny”²³,

²² J. Sas-Wisłocki, *Nowe tendencje w polityce prawa*, WMP 1938, nr 9–10, s. 9.

²³ Ibidem, s. 6–7.

to według młodych prawników konstytucja kwietniową realizowała „pośrednią pomiędzy totalizmem a liberalizmem” koncepcję ustrojową. Podczas prac nad nową konstytucją obóz rządzący „nie ulegał niewolniczo tendencjom zrodzonym na obcych gruntach państwowych”, zdecydowanie przeciwstawiając się realizowanej za wschodnią (ZSRR) i zachodnią (III Rzesza) granicą idei państwa totalnego. Twórcy nowej polskiej ustawy zasadniczej wyszli bowiem ze słusznego założenia, że „psychika polska jest mało podatna dla doktryn krańcowych”²⁴, wskutek czego konstytucyjna zasada solidaryzmu była „zaprzeczeniem szerzącego się zastraszająco powojennego i w psychozie wojny zrodzonego mistycyzmu w poszukiwaniu nowych form ustrojowych”²⁵.

Młodzi prawnicy uważali, że przyszłe prawo narodu polskiego „nie może w sobie nosić zgubnych pierwiastków totalizmu”, stojących w zdecydowanej sprzeczności z wartościami leżącymi u podstaw polskiej tożsamości narodowej. Całkowite „stotalizowanie” Polski byłoby możliwe jedynie pod warunkiem „unicestwienia podstawowych cech narodowych”, a na to „nasz naród posiada zbyt wiele żywotności”. Z pełnym przekonaniem twierdzili, że zarówno pod rządami obowiązującej konstytucji, jak i w świetle założeń przyszłego polskiego prawa narodowego „nie istnieją chyba szanse, by w Polsce przyjął się jakikolwiek totalizm, z prawa czy z lewa, z wschodu czy z zachodu”²⁶. Wprawdzie konstytucja kwietniowa bliższa była eksponującym znaczenie zbiorowości koncepcjom totalnym, lecz jej twórców cechowała miała „świadomość odpowiedzialności za wszystkie ujemne skutki przerzucania się z jednej krańcowości w drugą”.

Dlatego w przeciwieństwie do reżimów *stricte* totalitarnych konstytucja nie tłamsiła całkowicie jednostek, dopuszczając ich swobodny rozwój w granicach wyznaczonych przez dobro powszechne utożsamiane z interesem państwa²⁷. Zdaniem młodych prawników dla praw wolnościowych „w psychice zbiorowości polskiej istnieje głęboki i niewątpliwy pietyzm i szacunek”, dlatego konstytucja kwietniowa w tzw. dekalogu gwarantowała „obywatelom możliwość rozwoju ich wartości osobistych oraz wolność sumienia, słowa i zrzeczeń”. Utrzymanie w mocy praw wolnościowych jako nierozzerwalnie związanych z duchem narodu polskiego miało świadczyć

²⁴ T. Semadeni, *W walce o typ współczesnego sędziego karnego*, WMP 1939, nr 5, s. 2.

²⁵ Z. Kapitaniak, *O roli i znaczeniu zawodu sędziowskiego*, WMP 1935, nr 1, s. 4–5.

²⁶ J.S. Piąkowski, *Polskie prawo narodowe a konstytucja*, WMP 1938, nr 11, s. 39.

²⁷ Z. Kapitaniak, op. cit., s. 4–5.

o głębokim poczuciu odpowiedzialności za dalsze losy narodu towarzyszącym twórcom konstytucji kwietniowej²⁸.

Chociaż konstytucja kwietniowa zrywała z doktryną liberalną, stanowiącą przedmiot szczególnej krytyki młodych prawników, była ich zdaniem demokratyczna. Miało to wynikać z faktu, że postulat demokratyczny nie zakładał „równego traktowania wszystkich członków danej społeczności państwowej, niezależnie od interesu tej społeczności ani też zrównania ich pod każdym względem”²⁹. Młodzi prawnicy podkreślali, że ludzie zawsze będą różnili się nie tylko płcią, budową ciała czy zainteresowaniami, ale także zdolnościami i zasługami istotnymi z punktu widzenia całej społeczności. Państwo powinno jedynie przeciwdziałać najbardziej drastycznym przejawom nierówności społecznych, takim jak „podział na sytych i głodnych, ubranych i obdartych, czytających przy świetle elektrycznym i czytających przy łuczycie lub zgoła nie umiejących czytać”, gdyż stały one w sprzeczności z zasadniczym postulatem demokracji, jakim była równość szans i wolność startu. Natomiast całkowite zrównanie ludzi pod każdym względem byłoby nie tylko niemożliwe do osiągnięcia, lecz także niesprawiedliwe i niehumanitarne³⁰. Wychodząc z założenia, że „nie każde równe traktowanie jest sprawiedliwe, podobnie jak nie każde nierówne traktowanie jest niesprawiedliwe”, młodzi prawnicy sformułowali tezę o demokratycznym charakterze rządów sanacji. Ich zdaniem „rząd jest demokratyczny, o ile, kierując nawiązaną państwową, dba w równej mierze o interes wszystkich obywateli bez względu na ich przynależność klasową, gdy tępi przywileje oraz nierówności polityczne i ekonomiczne, nieuzasadnione dobrem całej społeczności”³¹.

Pozytywnie młodzi prawnicy ocenili odrzucenie przez twórców konstytucji kwietniowej zasady równości praw politycznych obywateli, gdyż nowa ustawa zasadnicza uzależniała „uprawnienia do wplywania na sprawy publiczne” od „wysiłku i zasług obywatela na rzecz dobra powszechnego”³². Praktyczną realizację tej zasady na gruncie wyborów do senatu, który był powoływany przez obywateli stanowiących swego rodzaju elitę z racji zasług poniesionych na rzecz dobra wspólnego, ocenili jako krok

²⁸ Ibidem, s. 4.

²⁹ J. Ordyniec, *Pojęcie demokracji*, WMP 1936, nr 7, s. 7.

³⁰ Ibidem, s. 8.

³¹ Ibidem, s. 9.

³² Ibidem, s. 6.

w dobrym kierunku³³. Zdaniem młodych prawników stanowiąca fundament systemu demokracji liberalnej zasada równości wszystkich obywateli wobec prawa była fikcją, której „teoretyczne przeprowadzenie [...] może w praktyce sprowadzić jak największą nierówność społeczną”³⁴.

Nawiązując do konstytucyjnej zasady elitaryzmu, twórcy idei prawa narodowego opowiadali się za wprowadzeniem podziału obywateli ze względu na „gorliwość w oddaniu narodowej sprawie”, postulując zarazem zwiększoną odpowiedzialność osób stojących wyżej w hierarchii państwowej³⁵. Zgodnie z polską racją stanu warunkiem korzystania przez obywatela z pełni praw publicznych miała być przynależność do Narodu Polskiego, określana przy pomocy subiektywnego kryterium poczucia narodowego jednostki, a nie „zwodniczego często i zawodnego” pojęcia rasy czy języka. Dlatego – z uwagi na cechującą ich obcość psychiczną – z zakresu obowiązywania przyszłego prawa narodowego powinni zostać wyłączeni Żydzi, którzy – według młodych prawników – jako element napływowy nie czuli więzi z narodem polskim i tworzyli całkowicie odrębną kastę społeczną³⁶. Jednakże wysuwany przez młodych prawników postulat unormowania pozycji prawnej ludności żydowskiej przez „odrębne przepisy prawne okrojowane” – *ius deditum*³⁷ budził kontrowersje wobec zamieszczenia w dekalogu konstytucyjnym zakazu ograniczania uprawnień do wpływania na sprawy publiczne ze względu na narodowość i pochodzenie.

Powyższy zakaz stanowił zdaniem młodych prawników „poważną przeszkodę dla uregulowania kwestii żydowskiej”³⁸. Dlatego – dążąc do obejścia tej przeszkody –

³³ M. Wojtacki, op. cit., s. 67.

³⁴ R. Mostowski, *Związek Prawników Polskich*, WMP 1937, nr 2, s. 11.

³⁵ J.W. Śliwowski, *Naród w prawie karnym i wymiarze sprawiedliwości*, WMP 1937, nr 4, s. 17.

³⁶ R. Bierzanek, *Z rozważań nad koncepcją...*, s. 5.

³⁷ Nawiązujący do czasów imperium rzymskiego postulat podziału prawa obowiązującego w Polsce na *ius civile*, czyli prawo narodowe obowiązujące pełnoprawnych obywateli państwa polskiego poczuwających się do więzi emocjonalnych z narodem polskim, oraz na prawo przynależnych, czyli mniejszości narodowych i etnicznych, wysunął w 1938 r. J. Sas-Wisłocki. Prawa obywateli przynależnych miały być podzielone na *ius gentium*, czyli oparte na zasadach sąsiedzkiej wzajemności prawa mniejszości narodowych związanych z narodami zamieszkującymi w krajach sąsiednich, oraz *ius deditum*, dotyczący wyłącznie Żydów, jako elementu zupełnie obcego etnicznie. J. Sas-Wisłocki, *Nowe tendencje...*, s. 8.

³⁸ H. Raczkowski, *Próba syntezy dyskusji nad zagadnieniem prawa narodowego*, „Prawo” 1938, nr 7–8, s. 160.

interpretowali oni przepisy obowiązującej konstytucji w kierunku wykazania legalności głoszonego przez nich postulatu stworzenia odrębnego systemu prawnego dla mniejszości żydowskiej. Szczególną aktywnością w tym zakresie wykazywał się jeden z liderów ruchu młodoprawniczego, związany ze środowiskiem skrajnej prawicy Obozu Narodowo-Radykalnego Juliusz Sas-Wisłocki. Pod koniec 1938 r. opublikował on na łamach redagowanej przez siebie „Współczesnej Myśli Prawniczej”³⁹ projekt ustawy o podziale obywateli II RP na stałych i tymczasowych, który jego zdaniem nie naruszał przepisów obowiązującej konstytucji⁴⁰. Nagłośniony przez warszawską prasę codzienną w dniu 9 grudnia 1938 r. projekt ustawy autorstwa pośła Franciszka Stacha zakładał traktowanie Żydów jako obywateli tymczasowych, pozbawionych szeregu praw publicznych, w tym możliwości prowadzenia przedsiębiorstw oraz wykonywania zawodów wymagających uzyskania koncesji.

Autor tego kontrowersyjnego projektu tytułem powoływał się na przepis dekalogu konstytucyjnego warunkujący uprawnienia obywatela do wpływania na sprawy publiczne wartością jego wysiłku i zasług na rzecz dobra powszechnego. Ustawa o zróżniczkowaniu obywateli polskich na pełnoprawnych i tymczasowych miała stanowić normę wykonawczą wobec powyższego artykułu, dlatego zdaniem Sas-Wisłockiego nie naruszała konstytucyjnego zakazu ograniczania uprawnień do wpływania na sprawy publiczne z uwagi na pochodzenie, wyznanie, płeć czy narodowość⁴¹.

Redaktor naczelny „Współczesnej Myśli Prawniczej” starał się wykazać, że w projekcie ustawy nie chodziło o sprzeczne z konstytucją ograniczenie uprawnień pewnych kategorii obywateli w drodze administracyjnej. Wprawdzie formalnym kryterium traktowania Żydów jako obywateli gorszej kategorii miało być obce w stosunku do narodu polskiego pochodzenie, lecz politycznym powodem ograniczenia ich praw publicznych miał być „fakt obcości etnicznej i duchowej Żydów oraz ich zależność od pozapaństwowych ośrodków dyspozycji państwowej”.

³⁹ Juliusz Sas-Wisłocki wraz z Tadeuszem Śmiarowskim zostali powołani na funkcję redaktorów naczelnych „Współczesnej Myśli Prawniczej” na mocy uchwały Rady Naczelnej Związku Zrzeszeń Młodych Prawników z dnia 1 lipca 1938 r. Zastąpili dotychczasowego redaktora naczelnego Jerzego Poznańskiego. *Kronika*, WMP 1938, nr 6–8, s. 45.

⁴⁰ J. Sas-Wisłocki, *Niespodziewany projekt ustawy o tymczasowym obywatelstwie*, WMP 1938, nr 12, s. 62–64.

⁴¹ Ibidem, s. 62–63.

Poszukując uzasadnienia dla koncepcji ograniczenia praw publicznych żydów, Sas-Wisłocki nawiązał do poglądów wyrażanych przez publicystów związanych z jego macierzystym ONR, których zdaniem konstytucja gwarantująca „w sposób jasny i uroczysty” równouprawnienie wszystkim bez wyjątku obywatelom nie rozstrzygała, kto ma być uważany za obywatela państwa polskiego i w jaki sposób może zostać obywatelstwa pozbawiony. Ponieważ żydzi uzyskali prawa obywatelskie na mocy narzuconego Polsce w 1919 roku tzw. małego traktatu wersalskiego, wraz z wypowiedzeniem tego traktatu przez ministra spraw zagranicznych Józefa Becka w 1934 r.⁴² wygasło zobowiązanie międzynarodowe państwa polskiego do traktowania żydów jako pełnoprawnych obywateli. W pełni popierając projekt kontrowersyjnej ustawy, Sas-Wisłocki podkreślał, iż jego założeniem jest nie tyle uznanie żydów za obywateli gorszej kategorii, lecz po prostu nadanie im statusu cudzoziemców szczególnie uprzywilejowanych w zakresie organizacji samorządu narodowościowego i wyznaniowego⁴³.

Poszukując konstytucyjnych podstaw dla prawnej dyskryminacji ludności żydowskiej, Sas-Wisłocki powoływał się także na fundamentalne z punktu widzenia założeń konstytucji kwietniowej kryterium dobra powszechnego. Świadczy o tym zamieszczenie w jednym z ostatnich numerów WMP rezolucji warszawskiego oddziału Związku Adwokatów Polskich zawierającej żądanie całkowitego usunięcia żydów z szeregów palestry⁴⁴. Jako podstawę prawną takiego rozwiązania warszawscy adwokaci, wśród których było wielu młodych prawników na czele z J. Sas-Wisłockim, wskazywali dobro powszechne. Dobro to miało być tożsame z dobrem narodu polskiego, które wymaga „pozbawienia żydów praw obywatelskich i usunięcia ich ze wszystkich dziedzin życia polskiego”. Na gruncie zawodów prawniczych wprowadzenie zakazu zajmowania się przez żydów praktyką adwokacką uważano za niezbędny dla budowy „gmachu adwokatury polskiej”⁴⁵.

⁴² Szerzej na ten temat piszę w artykule *Ochrona praw mniejszości w II Rzeczypospolitej Polskiej w świetle postanowień tzw. małego traktatu wersalskiego z 1919 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019, t. 18, z. 1, s. 109–132.

⁴³ Ibidem, s. 63.

⁴⁴ *Przeciw Żydom w adwokaturze uchwalono rezolucję na walnym zebraniu oddziału warszawskiego Zw. Adw. Polskich*, WMP 1939, nr 4, s. 60–61.

⁴⁵ Ibidem, s. 60.

3. Problem stosunku jednostki do zbiorowości

Młodzi prawnicy podkreślali, że pod rządami nowej konstytucji „powoli wykształca się ustrój wspólnoty narodowej, ogólnej, polskiej Rzeczypospolitej”, w którym wartość jednostkowa „uspołecznia się, staje się wartością ogólną, uspołecznioną, solidarystyczną, staje się wartością wspólną o dużym znaczeniu dla zbiorowości”. Wobec odejścia od założeń leżących u podstaw demoliberalnej konstytucji marcowej jednostka przestała być uważana za bezwzględne centrum i za ognisko wszelkich innych wartości. Podporządkowanie jednostki interesom zbiorowości oznaczało, iż „każda czynność jednostki o charakterze społecznym jest funkcją organicznie związaną z działalnością narodu”⁴⁶.

Według młodych prawników na gruncie obowiązującej konstytucji pojęcie „zbiorowości” odnosiło się do zajmującego dominującą pozycję w państwie narodu polskiego, którego interes utożsamiali z konstytucyjnym pojęciem dobra powszechnego. Twierdzili, że przepisy konstytucji uwzględniały występowanie wyłącznie jednego narodu, jakim był dominujący w państwie naród polski, podczas gdy reprezentujące inne narody mniejszości były określane terminem „narodowości”⁴⁷.

Chociaż oczywistego faktu występowania w państwie wyłącznie dominującego narodu polskiego twórcy konstytucji kwietniowej nie podkreślali w sposób wyraźny osobną normą, to zdaniem młodych prawników nawiązywali do niego w sformułowanych poszczególnych artykułach. Jako przykład Józef Stanisław Piątowski wskazał art. 76 ust. 3 konstytucji operujący zwrotem „gospodarstwo narodowe”. Szukając argumentów na poparcie swojego stanowiska, posłużył się regułą *per argumentum a contrario*, poddając analizie utrzymany w mocy art. 109 konstytucji marcowej. Doszedł do wniosku, że artykuł ten wyrażał „całkowicie nadrzędne stanowisko narodu polskiego w stosunku do współżyjących z nim narodowości”⁴⁸.

O ile swobodny rozwój narodu polskiego była faktem na tyle oczywistym, że nie wymagał jego eksponowania w ustawie zasadniczej, to pozostałe mniejszości narodowe możliwość taką otrzymały dopiero na mocy ustaw, które zgodnie z art. 10 konstytucji

⁴⁶ T. Orlewicz, *Problem...*, s. 14.

⁴⁷ J.S. Piątowski, op. cit., s. 38–39.

⁴⁸ Ibidem, s. 38.

„nie mogły stać w sprzeczności z celami Państwa”. Z konstytucji kwietniowej miał wynikać również wymóg całkowitej zgodności interesu mniejszości narodowych z interesem narodu polskiego. W razie występowania jakiegokolwiek sprzeczności dobro grupy narodowościowej musiało zostać podporządkowane nadrzędnemu dobru narodu polskiego, utożsamianemu z konstytucyjnym dobrem powszechnym⁴⁹.

Zdaniem młodych prawników konstytucja kwietniowa nawiązywała do koncepcji polskiego prawa narodowego, eksponując powinność rzetelnego spełniania obowiązków nałożonych przez państwo, z którymi nie zostały skorelowane prawa i wolności obywatelskie. Stworzona przez nich koncepcja zakładała, że jednostka „pracuje w ramach hierarchii zadań i celów” wyznaczonych przez dobro narodu, znając „w swym dekalogu obywatelskim przede wszystkim obowiązki – nie prawa, zadania – nie uprawnienia”⁵⁰. Kładąc główny nacisk na spełnianie przez jednostkę obowiązków wobec wspólnoty narodowej, młodzi prawnicy dostrzegali potrzebę poszanowania dobra jednostki jako integralnej części wspólnoty narodowej. Postulat ten został ich zdaniem uwzględniony w konstytucyjnej zasadzie prymatu państwa nad społeczeństwem, w ramach której państwo gwarantowało swobodny rozwój tworzących społeczeństwo jednostek w granicach wyznaczonych przez dobro wspólne.

Młodzi prawnicy szli dalej niż twórcy konstytucji, gdyż domagali się wyraźnego określenia w przepisach dekalogu konstytucyjnego zakresu wolności jednostek, zwłaszcza najważniejszych z nich – wolności osobistej i wolności własności prywatnej⁵¹. Krytycznie oceniali zmieszczenie gwarancji poszanowania tych praw w utrzymanych w mocy i zamieszczonych poza tekstem nowej ustawy zasadniczej przepisach konstytucji marcowej. Ich zdaniem takie rozwiązanie nie dość, że nosiło cechy tymczasowości, to zdecydowanie obniżało rangę tych praw, nie służąc wytworzeniu w społeczeństwie zaufania do ich respektowania przez państwo. Potrzeba uzupełnienia dekalogu konstytucyjnego o gwarancje poszanowania utrwalonych w polskiej tradycji praw wolnościowych wynikała z faktu, że prawa te stanowiłyby swego rodzaju przeciwwagę dla legalnej ingerencji państwa w prawa podmiotowe jednostek w związku z przyjęciem dobra powszechnego jako nieprzekraczalnej granicy wykonywania tych praw. Wprawdzie zakres tych praw byłby zdecydowanie mniejszy

⁴⁹ Ibidem, s. 37–38.

⁵⁰ T. Orlewicz, *Problem...*, s. 13.

⁵¹ T. Orlewicz, *Polskie prawo narodowe. Istota problemu*, WMP 1938, nr 2, s. 9.

niż w ukierunkowanym na jednostkę systemie demoliberalnym, lecz „stuprocentowo pewne” określenie minimum podstawowych wolności obywatelskich sprzyjałoby wytworzeniu w społeczeństwie pozytywnych stanów psychicznych – poczucia pewności i zaufania do obowiązującego prawa⁵².

4. Konstytucja kwietniowa a naród polski

Najwięcej trudności przyniosła młodym prawnikom adaptacja idei polskiego prawa narodowego do konstytucyjnej koncepcji państwa jako najwyższego dobra wspólnego. Twórcy tej idei opowiadali się przeciwko identyfikowaniu narodu ze społeczeństwem lub ludnością państwa, gdyż kryterium przynależności do narodu polskiego nie stanowiło obywatelstwo lub fakt zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej⁵³. Od innych zbiorowości odróżniała go wykształcona w procesie wielowiekowego rozwoju psychika narodowa, wymagająca stworzenia konstrukcji prawnych, „które będą mogły zapewnić [...] narodowi pełnię organicznego rozwoju w swoim państwie”⁵⁴.

Młodzi prawnicy wychodzili z założenia, że przeciwstawienie pojęć państwa i narodu mogło mieć miejsce jedynie wtedy, „gdy chodzi o panowanie obcej organizacji państwowej nad narodem”. W warunkach niepodległości „unarodowienie” prawa miało się wyrażać w roztoczeniu przez państwo „opieki nad elementami tworzącymi ową siłę narodową”, czyli wszystkimi obywatelami, którzy czuli się Polakami lub pomimo reprezentowania innych narodowości w pełni utożsamiali się z ideą dobra powszechnego ucieleśnioną w instytucji państwa. Polskie prawo narodowe miało stworzyć warunki sprzyjające powiązaniu jednostek popierających ideę państwa jako wartości nadrzędnej, a tym samym przyczynić się do „pomnażania siły narodowej spoczywającej u podstaw bytu państwa”⁵⁵.

Według młodych prawników „siła narodowa” istniała niezależnie od państwa, stanowiąc duszę ożywiającą organizację państwową, która była jedynie „zewnątrzną, formalną stroną życia społecznego”. Jednakże do tworzenia prawa narodowego

⁵² J. Sas-Wisłocki, *Nowe tendencje...*, s. 7.

⁵³ R. Bierzanek, *Narodowość w prawie*, WMP 1937, nr 10, s. 9–11.

⁵⁴ T. Orlewicz, *Polskie prawo...*, s. 7–9.

⁵⁵ T. Orlewicz, *Problem...*, s. 14–15.

niezbędne było istnienie państwa, gdyż „prawo jest głosem państwa” i miało na celu „uaktywnienie rezerw nieraz luźnymi węzłami połączonych z organizacją państwową”. Zdaniem młodych prawników „prawo pozostające w służbie narodu” miało nie tylko oddawać polskiego ducha narodowego, lecz także być „wyrazem dobrze rozumianej racji stanu” i dążyć do trwałego związania z narodem polskim wszystkich pragnących służyć państwu jako dobru najwyższemu⁵⁶.

Oparte nie tylko na polskiej tożsamości narodowej, lecz także na idei państwowej jako formie, w ramach której uzewnętrzniała się polska siła narodowa, przyszłe prawo narodowe „nie byłoby zatem prawem ekskluzywnym grupy narodowościowej”. Prawo to nie powinno być „przywilejem członków panującej grupy narodowościowej”, lecz raczej przygotowaniem grupy obywateli, którzy utożsamiają się z dominującą w państwie narodowością, „do większych ofiar”⁵⁷. Ponieważ zgodnie z ustawą zasadniczą uprawnienia obywateli do udziału w życiu publicznym miały być mierzone wyłącznie „wartością wysiłku i zasług obywatela na rzecz dobra powszechnego”, utożsamianego z państwem, to polskie prawo narodowe nie wyrażałoby interesów „tych czy innych warstw społecznych lub ugrupowań politycznych, podkreślających swą rzekomo największą wartość dla narodu”⁵⁸. Zamiast wspierać wyłącznie partykularne interesy dominującej w państwie polskiej grupy narodowościowej, przyszłe prawo narodowe miało być „jednym z trwałych podstaw bytu państwowego”, obok armii narodowej i skarbu narodowego. Jego zadaniem miało być pomnażanie tkwiącej u podstaw potęgi państwa polskiego siły narodowej, „szczególnie tam, gdzie jest ona nieznaczną lub zagrożoną”⁵⁹.

Poszukując celu polskiego prawa narodowego, Remigiusz Bierzanek – autor dynamicznej koncepcji tego prawa i przyszły autorytet w dziedzinie prawa publicznego międzynarodowego – odwoływał się do ewangelicznej przypowieści o pasterzu, który „pozostawił stado owiec, by szukać jednej owieczki zbłąkanej”⁶⁰. Podobnie zadaniem polskiego prawa narodowego będzie nie tyle „uprzywilejowanie warstw czy grup choćby najbardziej zasłużonych”, lecz „roztaczanie opieki nad zagrożonymi

⁵⁶ R. Bierzanek, *Z rozważań...*, s. 5–6.

⁵⁷ Ibidem, s. 16.

⁵⁸ T. Orlewicz, *Polskie prawo...*, s. 11.

⁵⁹ R. Bierzanek, *Z rozważań...*, s. 6–7.

⁶⁰ Ibidem, s. 5–6.

i potencjalnymi siłami narodu”. Przyszłe prawo narodowe miało stanowić instrument pobudzający świadomość narodową i gotowość ofiarnej pracy na rzecz dobra wspólnego wśród „warstw i jednostek najbardziej pod względem narodowym zaniedbanych”⁶¹.

Powyższa uwaga dotyczy przede wszystkim lojalnych wobec państwa polskiego obywateli należących do mniejszości narodowych, którzy poprzez ponoszenie wysiłków na rzecz dobra wspólnego mieli podlegać procesowi stopniowej asymilacji z narodem polskim. Polskie prawo narodowe nie miało zatem zabarwienia typowo nacjonalistycznego, gdyż miało być bardziej czynnikiem integracji społeczeństwa wokół utożsamianej z państwem idei narodowej niż instrumentem służącym ochronie partykularnych interesów narodu polskiego.

5. Postulaty zmian konstytucji kwietniowej w duchu polskiej tradycji prawnej

Dążąc do wykazania zgodności idei polskiego prawa narodowego z nową ustawą zasadniczą, młodzi prawnicy wskazywali na narodowy charakter koncepcji ustrojowych leżących u podstaw konstytucji kwietniowej. Ich zdaniem konstytucyjna doktryna państwowo-społeczna była zakorzeniona w polskiej tradycji narodowej i umiejętnie łączyła w sobie koncepcję „państwa jednostek” z ideą „państwa jako zorganizowanej społeczności”⁶². Zdecydowanie preferowanie tej ostatniej stanowiło konsekwencję zachodzącego po przewrocie majowym procesu przekształcenia się liberalnej konstrukcji państwa jednostek w państwo zorganizowanej społeczności, której spoiwem był naród polski. Źródłem inspiracji młodych prawników był profesor Wacław Makowski, jeden z twórców konstytucji kwietniowej, który proces ewolucji polskiego ustroju w duchu autorytarnym określił jako „rozszerzenie konstrukcji państwa jednostek, które stało się państwem zorganizowanej społeczności”⁶³.

⁶¹ R. Bierzanek, *Z rozważań...*, s. 6–7.

⁶² J.S. Piątkowski, op. cit., s. 39.

⁶³ W. Makowski, *Nauka o państwie. Część pierwsza. Teoria państwa*, Warszawa 2014, s. 218–219.

Poszukując umocowania konstytucji kwietniowej w polskiej tradycji prawnej, młodzi prawnicy odwoływali się do koncepcji, które „sięgają swymi korzeniami głęboko w głąb dziejów i mają za sobą tradycję starszą nie tylko od nowoczesnych totalizmów, ale może nawet od demokracji zachodnio-europejskich”. Dlatego odrzucali jako inspirację dla rozwiązań obowiązującej ustawy zasadniczej konstytucję 3 maja z 1791 roku, gdyż „była to ustawa o zupełnie innym podłożu, wyrosła na gruncie francusko-angielskiej doktryny państwowej w XVIII w.”⁶⁴.

Chociaż twórcy konstytucji nie wskazali, czy i w jakim stopniu bazowali na polskiej tradycji ustrojowo-społecznej, to zdaniem młodych prawników w tzw. dekalogu konstytucyjnym zostały wyrażone koncepcje, „które daremnie głosili polscy pisarze z zakresu nauki o prawie i państwie XVI w.”. Konstytucja kwietniowa miała nawiązywać do dorobku polskiej myśli prawno-państwowej doby Odrodzenia, przejmując z niej trzy zasadnicze idee ustrojowe leżące u podstaw świetności Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Były to zasada dobra powszechnego (głoszona przez Ostroroga i Frycza-Modrzewskiego) oraz zasada należycie pojmowanej wolności obywatelskiej, która w wyniku skorygowania względem dobra powszechnego była przeciwstawiana „swywoli” – czyli samowoli (Górnicki, Modrzewski, Wolan). Na gruncie konstytucji kwietniowej przybrała ona postać prymatu państwa nad jednostką, której wszakże zagwarantowano podstawowe wolności i możliwość swobodnego rozwoju w granicach określonych przez dobro wspólne. Trzecią była zasada władzy organicznie jednolitej (Górnicki w pierwszym okresie twórczości), znajdująca swój wyraz w koncepcji jednolitej i niepodzielnej władzy prezydenta⁶⁵.

Próbując udowodnić umocowanie konstytucji kwietniowej w polskiej tradycji prawnej, młodzi prawnicy poszli o krok dalej, postulując wprowadzenie do obowiązującej ustawy zasadniczej zmian nawiązujących do rozwiązań ustrojowych okresu przedrozbiorowego. Ich zdaniem staropolskie koncepcje ustrojowe posiadały „niewątpliwie pierwiastki nieprzemijające, których aktualność niewiele się zmniejszyła pomimo upływu paru wieków”⁶⁶. Tytułem przykładu wskazano przyznanie głowie państwa pewnych atrybutów monarchicznych poprzez wprowadzenie dożywotniego urzędu prezydenta na podobieństwo królów polskich, zasiadających na tronie

⁶⁴ J.S. Piąkowski, op. cit., s. 39.

⁶⁵ Ibidem, s. 40.

⁶⁶ M. Dziewanowski, op. cit., s. 20–21.

od momentu elekcji aż do śmierci. Tego rodzaju rozwiązanie umożliwiłoby całkowite oderwanie prezydenta Rzeczypospolitej od bieżących walk i interesów politycznych oraz zbudowanie niezależności i autorytetu, „niezbędnych do roli czynnika nadrzędnego w państwie”, którego głównym zadaniem było według konstytucji harmonizowanie działalności poszczególnych organów państwowych. Zdaniem młodych prawników konstytucja kwietniowa obniżała należny urzędowi prezydenta autorytet moralny oraz krępowała przyznaną mu rolę „nadrzędno-kierowniczą” w stosunku do pozostających pod jego zwierzchnictwem organów. Zamiast dożywotności wprowadzała bowiem siedmioletnią kadencję, właściwą dla prezydenta III Republiki Francuskiej jako „organu o niezdecydowanym i niejasnym przeznaczeniu ustrojowym”⁶⁷.

Według młodych prawników na gruncie obowiązującej konstytucji mogłaby znaleźć zastosowanie „wirylistystyczna koncepcja dawnego senatu Rzeczypospolitej”, w ramach której godność wirylisty byłaby powiązana z zajmowaniem stanowisk ministerialnych. Oprócz premiera i tworzących rząd poszczególnych ministrów do grupy wirylistów wchodziłoby Generalny Inspektor Sił Zbrojnych oraz prezesi Sądu Najwyższego i Najwyższej Izby Kontroli. Nowość, uwzględniającą popularną w Europie międzywojennej ideę korporacjonizmu, stanowił postulat, aby prezydent powoływał wirylistów reprezentujących największe korporacje zawodowe: izby przemysłowo-handlowe, adwokackie, rzemieślnicze, lekarskie, techniczne i robotnicze związki zawodowe. Do grona wirylistów mieli zostać włączeni również przedstawiciele organizacji społecznych odgrywających istotną rolę w życiu politycznym kraju⁶⁸.

Ponadto prezydent według swojego uznania dokonywałby nominacji „pewnej ilości senatorów z pośród ludzi nie piastujących wybitnych urzędów państwowych lub społecznych, ale których wiedza lub doświadczenie były w pracach Senatu użyteczne”. Wśród nich najważniejsze miejsce zajmować mieli reprezentowani w „odpowiedniej ilości przedstawiciele nauki, zwłaszcza prawa [...] ze względu na współdziałanie Senatu w ustawodawstwie”. Ich udział w pracach senatu wiązałyby izbę wyższą parlamentu z instytucją specjalnie powołaną w celu przygotowywania projektów ustaw, jaką w koncepcji ustrojowej młodych prawników miała być Akademia Prawa Polskiego. Jej działalność, w połączeniu z wprowadzeniem reprezentantów

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ *Obrady plenarne warszawskiego zjazdu*, „Prawo” 1937, nr 3–4, s. 81.

doktryny do senatu, skutecznie położyłoby tamę „obecnej złej praktyce powierzenia pracy ustawodawczej ludziom zupełnie nieprzygotowanym do tak odpowiedzialnych funkcji”. Postulat fachowego przygotowania ustaw wymagał także pozostawienia izbom ustawodawczym jedynie „prawa przyjęcia lub odrzucenia ustawy w całości, bez możliwości czytania poprawek”⁶⁹.

Do składu senatu opartego na wirylistach „należałoby dodać jeszcze pewną ilość senatorów pochodzących z wyborów zmieniających się co kilka lat, najlepiej równocześnie ze zmianą składu Izby Niższej”. Sposób powoływania i skład izby niższej polskiego parlamentu podobnie jak w przypadku senatu miał w dużej mierze nawiązywać do tradycji przedrozbiorowych „dawnego Sejmu, zwłaszcza tego z Konstytucji 3 maja”. W praktyce oznaczało to sięgnięcie do modelu „sejmu zawsze gotowego, ale wybieranego na krótko, bo tylko na 2 lata”. Według koncepcji ustrojowych młodych prawników izba niższa parlamentu miał stanowić „barometr nastrojów społeczno-politycznych”, dlatego jej skład powinien ulegać zmianie możliwie jak najszybciej.

Opowiadając się za możliwie krótką kadencją przyszłego sejmu, młodzi prawnicy podkreślali, że „poseł wybrany na dłuższy czas zatracą po pewnym czasie cechy działacza społecznego [...] a staje się zawodowym politykiem lub co najwyżej fachowym urzędnikiem”. Za optymalne rozwiązanie uważali „Sejm wybierany na 2 do 3 lat”, co miało zapewnić równowagę ustrojową, w ramach której „zmiennosc Sejmu będzie równoważona przez stałość i ciągłość prac Senatu”⁷⁰. Przewidzianą w konstytucji kwietniowej pięcioletnią kadencję oceniali jako zdecydowanie za długą, gdyż „przy końcu pięcioletniej kadencji poseł reprezentuje już tylko samego siebie”⁷¹.

Jak widać, młodzi prawnicy nie tylko formułowali propozycję zmian nawiązujących do przedrozbiorowej tradycji prawnej, lecz także potrafili zdobyć się przy tym na krytyczną ocenę rozwiązań ustrojowych konstytucji kwietniowej. Negatywnie odnosili się zwłaszcza do utrzymanego przez Konstytucję kwietniową zakazu badania przez sądy powszechne „ważności aktów należycie ogłoszonych”, postulując utworzenie

⁶⁹ M. Dziewanowski, op. cit., s. 21.

⁷⁰ *Obrady plenarne...*, s. 81.

⁷¹ M. Dziewanowski, op. cit., s. 22.

specjalnego Trybunału Konstytucyjnego⁷². Ich zdaniem brak organu badającego zgodność aktów prawnych z konstytucją sprzyjał wypaczeniu obowiązującej hierarchii aktów prawnych, prowadząc do takich sytuacji jak wydanie przez premiera Felicjana Sławoja Składkowskiego w dniu 13 lipca 1936 r. okólnika nakazującego traktowanie marszałka Rydza-Śmigłego jako pierwszej osoby w państwie po uosabiającym to państwo prezydencie⁷³.

Chociaż wspomniany okólnik w praktyce zmieniał hierarchię organów państwowych przewidzianą w obowiązującej konstytucji, to na łamach WMP jeden z liderów ruchu młodoprawniczego Juliusz Sas-Wisłocki próbował uzasadnić potrzebę jego wydania. Kierując się zapewne względami poprawności politycznej, usprawiedliwiał łamiących wprowadzoną przez siebie konstytucję polityków obozu sanacyjnego, podkreślając fakt całkowitego załamania się poczucia prawnego obywateli pod wpływem idei demoliberalnej. Dlatego w społeczeństwie polskim „powoływanie się na ogólnie obowiązujące zasady prawne lub na konkretne artykuły obowiązującej Konstytucji” budziło tylko „wzruszenie ramionami i uśmiech politowania”⁷⁴.

Wobec całkowitego upadku tradycyjnej hierarchii norm prawnych „do przeciętnego urzędnika administracyjnego, do przeciętnego funkcjonariusza Policji Państwowej i do przeciętnego obywatela, skuteczniej przemawia powołanie się na okólnik lub reskrypt ministra [...] niż powołanie się na najbardziej wyraźny i jednoznaczny przepis ustawy”⁷⁵.

6. Wnioski końcowe

Wejście w życie konstytucji kwietniowej stanowiło moment przełomowy w zakresie kształtowania się koncepcji ustrojowych ruchu młodych prawników, którzy uznali autorytaryzm za najlepszy z możliwych systemów regulacji stosunków polityczno-

⁷² J. Sas-Wisłocki, *Nowe tendencje...*, s. 5.

⁷³ Okólnik ogłoszony w Monitorze Polskim z dnia 16 lipca 1936 r. i adresowany do wszystkich członków Rady Ministrów oraz wojewodów stanowił, że „generał Rydz-Śmigły ma być uważany i szanowany jako pierwsza w Polsce osoba po Panu Prezydencie Rzeczypospolitej”.

⁷⁴ Ibidem, s. 5–6.

⁷⁵ Ibidem.

-społecznych odrodzonej Rzeczypospolitej⁷⁶. Postawiło zarazem przed młodymi prawnikami zadanie twórczej adaptacji lansowanej przez nich koncepcji do leżącej u podstaw ustawy zasadniczej idei propaństwowej obozu sanacyjnego. Wysiłki podjęte w tym celu przyniosły ożywienie zainteresowania problematyką polskiego prawa narodowego na łamach „Prawa” i w szczególności „Współczesnej Myśli Prawniczej”, stanowiąc ważny impuls dla rozwoju ruchu młodoprawniczego. Centralne pojęcie konstytucji kwietniowej – „nadrzędność i prymat interesu państwowego”⁷⁷ – było interpretowane przez młodych prawników jako wyraz interesów dominującego w państwie narodu polskiego. Odrzucono także reprezentowane przez koncepcję statyczną założenie o ekskluzywnym charakterze polskiego prawa narodowego⁷⁸, gdyż konstytucja postrzegała państwo jako dobro wspólne wszystkich obywateli, niezależnie od ich narodowości.

Cele prawa narodowego w sposób uwzględniający zasady nowej konstytucji przedstawił autor koncepcji dynamicznej polskiego prawa narodowego Remigiusz Bierzanek⁷⁹, który postrzegał przyszłe prawo narodowe jako narzędzie asymilacji obywateli reprezentujących mniejszości narodowe z dominującym narodem polskim. Nawiązująca do idei propaństwowej obozu sanacyjnego koncepcja dynamiczna nie była w pełni zgodna z konstytucyjną zasadą solidaryzmu, gdyż wykluczając Żydów z „ogólnego prawa narodowego”, zakładała „stworzenie dla nich osobnych norm prawnych”.

Wraz z narastaniem u schyłku dekady lat trzydziestych nastrojów antysemickich młodzi prawnicy przestali postrzegać postanowienia wstępnych artykułów konstytucji jako „przeszkodę dla uregulowania [...] kwestii żydowskiej”⁸⁰. „Świadczą o tym nie tylko wspomniane wcześniej antysemickie wypowiedzi redaktora naczelnego WMP Juliusza Sas-Wisłockiego, lecz także wysunięty podczas poznańskiego zjazdu młodych prawników w maju 1938 r. postulat wprowadzenia do statutu Związku Zrzeszeń Młodych Prawników RP tzw. paragrafu aryjskiego. Zakładał on wykluczenie

⁷⁶ M. Wojtacki, op. cit., s. 68.

⁷⁷ „Moc i kulturę wysiłku zbiorowego wykuwa się ciągłością wysiłków”, WMP 1938, nr 6–8, s. 4.

⁷⁸ H. Raczkowski, op. cit., s. 156–157.

⁷⁹ W Polsce Ludowej Remigiusz Bierzanek (1912–1993) jako profesor Wydziału Prawa UW był cenionym specjalistą w dziedzinie prawa międzynarodowego, współautorem (wspólnie z Januszem Symonidesem) wielokrotnie wznawianego, kultowego podręcznika akademickiego *Prawo międzynarodowe publiczne*.

⁸⁰ H. Raczkowski, op. cit., s. 161.

z członkostwa w organizacji żydów oraz osób pochodzenia żydowskiego bez względu na ich wyznanie, aczkolwiek finalnie ten kontrowersyjny projekt nie został poddany pod głosowanie uczestników sesji plenarnej zjazdu”⁸¹.

Generalnie, stojąc na gruncie zasady legalizmu, młodzi prawnicy nie kwestionowali konstytucji kwietniowej jako ustawy zasadniczej, uznając jej wyższość nad wszelkimi prądami ideowymi nurtującymi naród polski, w tym także nad ich koncepcją wyrażającą „ideał prawa pierwszego pokolenia odrodzonej Polski”⁸². Jednakże w dyskusjach nad polskim prawem narodowym powoływali się jedynie na wybrane zasady obowiązującej konstytucji. Oficjalnie brak bezpośredniego powoływania się na poszczególne rozwiązania konstytucji miał wynikać z „pewnego rodzaju nieśmiałości młodych prawników”, którzy nie mieli odwagi wprost argumentować swych poglądów „tezami najbardziej zasadniczej ustawy Państwa, opartej o autorytet Wielkiego Marszałka”⁸³.

W rzeczywistości, kierując się poprawnością polityczną, unikali podejmowania kontrowersyjnej kwestii zgodności stworzonej przez nich koncepcji z nową ustawą zasadniczą, która w sposób niezrozumiały zrywała z fundamentalnym dla młodych prawników pojęciem narodu, zastępując je społeczeństwem jako zbiorowością opartą wyłącznie na kryterium prawnym obywatelstwa⁸⁴. Dlatego młodzi prawnicy nie traktowali konstytucji jako aktu o charakterze wieczystym, idealnie dopracowanego we wszystkich szczegółach. Twierdzili, że jak każde prawo posiadała ona swoją linię rozwojową, która powinna zmierzać w kierunku priorytetowego traktowania interesów narodu polskiego.

Znowelizowana w duchu narodowym konstytucja miała stanowić punkt wyjścia procesu „integralnej reformy prawa polskiego w kierunku jego unarodowienia”, służąc jednocześnie jako instrument „przebudowy całego naszego systemu politycznego, społecznego i gospodarczego”⁸⁵. W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, że postawiona przez Autora na wstępie niniejszego artykułu teza jest słuszna.

⁸¹ *Paragraf aryjski w związkach młodych prawników*, „Ilustrowany Kurier Codzienny”, Kraków, 31 maja 1938.

⁸² *Deklaracja polskiej młodzieży prawniczej*, „Prawo” 1937, nr 3–4, s. 55.

⁸³ J.S. Piąkowski, op. cit., s. 37–38.

⁸⁴ M. Wojtacki, op. cit., s. 68.

⁸⁵ H. Raczkowski, op. cit., s. 159–160.

Bibliografia

- Bierzanek Remigiusz, *Narodowość w prawie*, „Współczesna Myśl Prawnicza” 1937, nr 10, s. 8–12.
- Bierzanek Remigiusz, *Z rozważań nad koncepcją prawa narodowego*, „Współczesna Myśl Prawnicza” 1937, nr 12, s. 1–9.
- Deklaracja polskiej młodzieży prawniczej*, „Prawo” 1937, nr 3–4, s. 55–57.
- Dziewanowski Marian, *Elementy prawa narodowego*, „Współczesna Myśl Prawnicza” 1937, nr 6–7, s. 18–22.
- Fleszyński Kazimierz, *Echa prasowe Katowickiego Zjazdu Prawniczego*, „Głos Sądownictwa” 1937, nr 1, s. 8–11.
- Kapitaniak Zygmunt, *O roli i znaczeniu zawodu sędziowskiego*, „Współczesna Myśl Prawnicza” 1935, nr 1, s. 3–8.
- Kronika*, „Współczesna Myśl Prawnicza” 1938, nr 6–8. S. 45–46.
- Łysko Marcin, *Ochrona praw mniejszości w II Rzeczypospolitej Polskiej w świetle postanowień tzw. małego traktatu wersalskiego z 1919 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019, t. 18, z. 1, s. 109–132.
- Magowska Anita, *Polska prasa studencka w II Rzeczypospolitej*, Poznań 1994.
- Makowski Wacław, *Nauka o państwie. Część pierwsza. Teoria państwa*, Warszawa 2014.
- Makowski Wacław, *Państwo społeczne*, Warszawa 1936.
- Meller Arkadiusz, *Od republikanizmu do monarchizmu. Juliusz Sas-Wisłocki wobec problemów ustrojowych i społecznych II RP*, „Historia i Polityka” 2011, nr 5, s. 35–52.
- Merczyński Stanisław, *U podstaw ideologii organizacyjnej młodych prawników polskich*, „Współczesna Myśl Prawnicza” 1938, nr 1, s. 9–12.
- „*Moc i kulturę wysiłku zbiorowego wykuwa się ciągłością wysiłków*”, „Współczesna Myśl Prawnicza” 1938, nr 6–8, s. 4–5.
- Mostowski Ryszard, *Związek Prawników Polskich*, „Współczesna Myśl Prawnicza” 1937, nr 2, s. 11–13.
- Obrady plenarne warszawskiego zjazdu*, „Prawo” 1937, nr 3–4, s. 80–82.
- Ordyniec Józef, *Pojęcie demokracji*, „Współczesna Myśl Prawnicza” 1936, nr 7, s. 5–10.
- Orlewicz Tadeusz, *Drogi rozwoju polskiego prawa narodowego*, „Prawo” 1937, nr 3–4, s. 62–71.
- Orlewicz Tadeusz, *Polskie prawo narodowe. Istota problemu*, „Współczesna Myśl Prawnicza” 1938, nr 2, s. 7–15.
- Orlewicz Tadeusz, *Problem unarodowienia prawa polskiego*, „Współczesna Myśl Prawnicza” 1937, nr 3, s. 11–16.
- Orlewicz Tadeusz, *Zadania polskiej prawniczej młodzieży akademickiej*, „Prawo” 1934, nr 5–6, s. 133–139.
- Paragraf aryjski w związkach młodych prawników*, „Ilustrowany Kurier Codzienny”, Kraków, 31 maja 1938, s. 8.
- Piątowski Józef Stanisław, *Polskie prawo narodowe a konstytucja*, „Współczesna Myśl Prawnicza” 1938, nr 11, s. 35–40.

Poznański Jerzy, *Rok 1935*, „Głos Sądownictwa” 1935, nr 12, s. 925.

Przeciw Żydom w adwokaturze uchwalono rezolucję na walnym zebraniu oddziału warszawskiego Zw. Adw. Polskich, „Współczesna Myśl Prawnicza” 1939, nr 4, s. 60.

Przed XVI Zjazdem..., „Współczesna Myśl Prawnicza” 1938, nr 5, s. 2–4.

Raczkowski Henryk, *Próba syntezy dyskusji nad zagadnieniem prawa narodowego*, „Prawo” 1938, nr 7–8.

Sas-Wisłocki Juliusz, *Niespodziewany projekt ustawy o tymczasowym obywatelstwie*, „Współczesna Myśl Prawnicza” 1938, nr 12, s. 62–64.

Sas-Wisłocki Juliusz, *Nowe tendencje w polityce prawa*, „Współczesna Myśl Prawnicza” 1938, nr 9–10, s. 3–10.

Semański Tadeusz, *W walce o typ współczesnego sędziego karnego*, „Współczesna Myśl Prawnicza” 1939, nr 5, s. 2–7.

Sprawy prasowe, „Głos Sądownictwa” 1935, nr 11, s. 847.

Śliwowski Jerzy Władysław, *Naród w prawie karnym i wymiarze sprawiedliwości*, „Współczesna Myśl Prawnicza” 1937, nr 4, s. 14–21.

Tomasiewicz Jarosław, *W poszukiwaniu nowego ładu. Tendencje antyliberalne, autorytarne i profaszystowskie w polskiej myśli politycznej i społecznej lat 30. XX w.: piłsudczycy i inni*, Katowice 2021.

Wojtacki Maciej, *Idea prawa narodowego na łamach „Prawa” (1928–1939) i „Współczesnej Myśli Prawniczej”*, „Historia i Polityka” 2011, nr 6, s. 53–73.

Związek Zrzeszeń Młodych Prawników R.P. XV Zjazd delegatów we Lwowie, „Współczesna Myśl Prawnicza” 1937, nr 4, s. 33–34.

Żenczykowski Tadeusz, *Młodzi prawnicy*, „Współczesna Myśl Prawnicza” 1937, nr 3, s. 2–5.

► STRESZCZENIE

Konstytucja kwietniowa na tle idei polskiego prawa narodowego

Uchwalona w kwietniu 1935 r. konstytucja II Rzeczypospolitej Polskiej utrwałała autorytarny system rządów obozu sanacyjnego, który – kierowany przez Józefa Piłsudskiego – objął władzę w wyniku zamachu stanu – przewrotu majowego z 1926 r. Konstytucja wysuwała na pierwszy plan państwo jako dobro wspólne wszystkich obywateli, niezależnie do ich narodowości, oraz wyrażała prymat interesu zbiorowego nad prawami wolnościowymi poszczególnych jednostek tworzących społeczeństwo.

Wejście w życie konstytucji zostało przyjęte z aprobatą przez wyraźnie sympatyzujący z obozem sanacyjnym ruch młodych prawników, który został powołany do życia w 1935 r. jako reprezentacja pokolenia prawników pobierających edukację prawniczą

na uniwersytetach niepodległego od 1918 r. państwa polskiego. Młodzi prawnicy cenili nową konstytucję za definitywne odejście od ustroju demokracji liberalnej oraz brak rozwiązań typowych dla europejskich totalitaryzmów.

Chociaż w ocenie tego środowiska konstytucja stanowiła oryginalny dorobek polskiej myśli prawnoustrojowej, to wobec oparcia się na idei propaństwowej nie była spójna ze stworzoną przez ruch młodych prawników koncepcją polskiego prawa narodowego. Kluczowym elementem tej koncepcji był naród polski jako wspólnota złączona więzami natury psychicznej wykształconymi w procesie wielowiekowego rozwoju oraz narodowym poczuciem prawnym, ukształtowanym przez tradycję. Przyszłe prawo narodowe miało realizować interesy dominującego narodu polskiego i służyć asymilacji mniejszości narodowych, podczas gdy państwo stanowiło jedynie formę, w której funkcjonowała wspólnota narodowa.

Również społeczeństwo jako zbiorowość oparta jedynie na kryterium wspólnego miejsca zamieszkania i obywatelstwa nie mogło być utożsamiane z narodem polskim, chociaż termin ten – zamiast narodu – występował w tekście konstytucji. Celem stworzenia pozorów zgodności koncepcji prawa narodowego z zasadami konstytucji kwietniowej młodzi prawnicy utożsamiali nadrzędność i prymat interesu państwowego jako zbieżny z interesem dominującego w państwie narodu polskiego. Starali się także wykazać zgodność konstytucji kwietniowej z polską tradycją prawną, podkreślając zwłaszcza poszanowanie przez twórców konstytucji nierozzerwalnie związanych z polskim duchem narodowym praw wolnościowych.

Jednakże argumentacja stosowana przez młodych prawników nie była do końca spójna i przekonująca nawet dla nich samych, dlatego w dyskusjach nad przyszłym prawem narodowym powoływali się jedynie na wybrane, bardzo ogólne zasady konstytucji. W rzeczywistości konstytucja zrywająca z fundamentalnym dla młodych prawników pojęciem narodu nie była przez nich postrzegana jako fundament ustroju państwa, lecz tylko jako punktu wyjścia dla reformy ustroju i prawa polskiego w duchu narodowym.

► SUMMARY

The April Constitution in the Context of the Idea of Polish National Law

The constitution of the Second Polish Republic, enacted in April 1935, solidified the authoritarian system of government established by the Sanation camp, which, under the leadership of Józef Piłsudski, had come to power following a coup d'état – the May Coup of 1926. The constitution placed the state at the forefront as a common

good for all citizens, regardless of their nationality, and expressed the primacy of collective interest over the individual freedoms of members of society.

The enactment of the constitution was welcomed by the movement of young lawyers, which clearly sympathized with the Sanation camp and was established in 1935 as a representation of a generation of lawyers educated at universities in the Polish state, independent since 1918. The young lawyers valued the new constitution for definitively moving away from the system of liberal democracy and for lacking features typical of European totalitarian regimes.

Although they regarded the constitution as an original achievement of Polish legal and constitutional thought, they found it incompatible with the concept of Polish national law developed by the youth movement, due to its foundation in a pro-state ideology. A key element of this concept was the Polish nation understood as a community united by psychological bonds formed over centuries of development and shaped by a national legal consciousness rooted in tradition. The future national law was to serve the interests of the dominant Polish nation and support the assimilation of national minorities, while the state was seen merely as a form through which the national community functioned.

Likewise, society, as a collective defined only by shared residence and citizenship, could not be identified with the Polish nation – even though the constitution used the term “society” instead of “nation.” In order to create an appearance of compatibility between the concept of national law and the principles of the April Constitution, the young lawyers equated the supremacy and primacy of state interest with the interest of the dominant Polish nation. They also attempted to demonstrate the compatibility of the April Constitution with Polish legal tradition, particularly by emphasizing the respect shown by the constitution’s framers for freedoms inseparably linked with the Polish national spirit.

However, the arguments employed by the young lawyers were not entirely consistent or convincing, even to themselves. As a result, in discussions about future national law, they referred only to select, very general principles of the constitution. In reality, the constitution, which broke with the fundamental concept of the nation as understood by the young lawyers, was not seen by them as a foundation of the state system, but merely as a starting point for reforming the political system and Polish law in a national spirit.

Marcin Kwiecień

- ▶ Uniwersytet Jagielloński
(Jagiellonian University, Poland)
- ▶ e-mail: marcin.z.kwiecien@uj.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-3146-6917

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.05

**STOSOWANIE KONSTYTUCJI KWIETNIOWEJ W CZASACH
II WOJNY ŚWIATOWEJ. OD „UMOWY PARYSKIEJ”
DO DRUGIEGO KRYZYSU LIPCOWEGO****Abstrakt**

Konstytucja kwietniowa została uchwalona i była stosowana w określonych warunkach politycznych. Ustawę zasadniczą przygotowano, widząc Józefa Piłsudskiego na stanowisku prezydenta, zaś jego zaplecze polityczne jako naturalny obóz rządzący. W rękach prezydenta skupić się miała najwyższa władza w państwie, miał on być moderatorem w razie konfliktów między rządem a parlamentem, dysponował szeroko zakreślonymi prerogatywami, wśród których znalazło się, kluczowe dla warunków wojennych, uprawnienie do mianowania następcy na czas wojny.

Czy konstytucja zdała egzamin w zupełnie zmienionych warunkach politycznych? Czy pozwoliła na zgodną z zasadą legalizmu sukcesję władzy? Jak działały mechanizmy konstytucyjne w zmienionych warunkach politycznych, w których prezydent należał do obozu, na którym ciążyła odpowiedzialność za klęskę wojenną, a premier był przedwojennym opozycjonistą, prezentującym odmienne koncepcje polityczne, zwłaszcza w polityce zagranicznej? Artykuł jest próbą odpowiedzi na te pytania.

Słowa kluczowe: II wojna światowa, konstytucja kwietniowa, rząd polski na wychodźstwie, konflikty polityczne, stosunki polsko-sowieckie

APPLICATION OF THE APRIL CONSTITUTION DURING WORLD WAR II. FROM THE “PARIS AGREEMENT” TO THE SECOND JULY CRISIS

Abstract

The April Constitution was passed and applied under specific political conditions. The Basic Law was prepared seeing Jozef Pilsudski as president, and his political base as the natural ruling camp. The highest power in the state was concentrated in the hands of the president, who was to be the moderator in the event of conflicts between the government and the parliament and who had wide-ranging prerogatives, among which there was, crucial for war conditions, the power to appoint a successor for the duration of the war. Did the constitution prove effective under completely changed political conditions? Did it allow the succession of power in accordance with the principle of legalism? How did the constitutional mechanisms work in the changed political conditions, in which the president belonged to a camp with responsibility for the war defeat, and the prime minister was a pre-war oppositionist with different political concepts, especially in foreign policy? The article is an attempt to answer these questions.

Keywords: World War II, April Constitution, Polish government in exile, political conflicts, Polish-Soviet relations

1. Początek wojny

Druga Rzeczpospolita wchodziła w czas wojny z konstytucją dającą obozowi rządzącemu bardzo dużą władzę, ale uważaną przez środowiska opozycyjne za uchwaloną i wprowadzoną w życie w sposób nielegalny. Także praktyka konstytucyjna drugiej połowy lat trzydziestych dawała sporo argumentów przeciwnikom rządów ekipy sanacyjnej – nadużycia wyborcze i fatalny okólnik premiera Felicjana Składkowskiego z lipca 1936 roku¹ utrwalały przekonanie o czysto instrumentalnym traktowaniu ustawy zasadniczej. Już w pierwszym dniu wojny odbyło się posiedzenie rządu, na którym wprowadzono stan wyjątkowy². Tego samego dnia prezydent RP Ignacy Mościcki wprowadził stan wojenny na terenie całego państwa³ i po raz pierwszy skorzystał z prerogatywy zawartej w art. 13 konstytucji

¹ M.P. 1936 nr 163.

² Dz.U. 1939 nr 85, poz. 542.

³ Dz.U. 1939 nr 86, poz. 544.

kwietniowej, wyznaczając swym następcą na wypadek wojny marszałka Edwarda Śmigłego-Rydza. Nie było to zbyt fortunne rozwiązanie, nie tylko ze względów prawnych, zważywszy na wynikającą z art. 64. konstytucji odpowiedzialność wodza naczelnego przed prezydentem RP, niemożliwą do zrealizowania w razie ewentualnego połączenia dwóch funkcji w rękach jednej osoby⁴, ale przede wszystkim ze względu na realne niebezpieczeństwa związane z przebiegiem działań wojennych. Osoba piastująca jednocześnie najwyższą władzę wojskową i cywilną w trakcie kampanii wojennej narażona była na szczególne niebezpieczeństwo, a jej śmierć, niewola lub niemożliwość pełnienia funkcji powodowałaby paraliż zarówno armii, jak i administracji cywilnej.

Przebieg działań wojennych i fatalna sytuacja na froncie spowodowały podjęcie przygotowań do ewakuacji władz już 3 września 1939 roku. Jednak pomimo nacisków między innymi generała Kazimierza Sosnkowskiego nie udało się doprowadzić do, postulowanego już od wiosny 1939 roku, rozszerzenia rządu o przedstawicieli środowisk opozycyjnych. Premier Felicjan Sławoj Składkowski, przekonany, iż jego rząd „posiada zaufanie większości społeczeństwa, a może całego Narodu”, wychodził z założenia, iż „nie należy przepierać koni, gdy wóz stoi w wodzie”⁵. Niestety, gabinet został poszerzony, ale o osoby, które z pewnością nie cieszyły się wielkim uznaniem i poparciem społecznym, trudno bowiem za takie uznać Generalnego Komisarza Cywilnego przy Wodzu Naczelnym w randze ministra bez teki – Wacława Kostka-Biernackiego, powszechnie kojarzonego z brutalnym traktowaniem więźniów brzeskich i obozem w Berezie Kartuskiej, czy Ludwika Bociańskiego, który jako wojewoda wileński dzielnie sekundował Dowódcy Okręgu Korpusu generałowi Stefanowi Dąb-Biernackiemu w prowadzeniu bezwzględnej polityki wobec opozycji i mniejszości narodowych.

Postępy armii niemieckiej spowodowały konieczność ewakuacji władz cywilnych i wojskowych. Dnia 4 i 5 września rząd i większość ministerstw opuściły Warszawę, ruszając w kierunku wschodnim. Ewakuacja nie była poprzedzona należytyymi

⁴ D. Górecki, *Pozycja prawno-ustrojowa Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1995, s. 108.

⁵ F.S. Składkowski, *Prace i czynności rządu polskiego we wrześniu 1939 r.*, „Kultura” 1948 (Paryż), nr 5, s. 85; K. Sosnkowski, *Wyciąg z pamiętników o kampanii wrześniowej*, „Niepodległość” 1980 (Nowy Jork–Londyn), t. 13, s. 132.

przygotowaniami, a szybkość uderzeń niemieckich, chaos spowodowany falami uchodźców i zacofanie cywilizacyjne terenów, na które wycofywali się przedstawiciele władz, utrudniały wykonywanie jakichkolwiek funkcji rządowych. Ostatnie posiedzenie rządu RP na polskiej ziemi odbyło się 12 września w siedzibie Kasy Pożyczkowo-Oszczędnościowej w Łucku. W jego trakcie omówiono między innymi kwestię ewakuacji złota polskiego do Rumunii i zwiększenia kredytów dla wojska. Armia przygotowywała się do obrony przedmościa rumuńskiego, obszaru wytyczonego przez rzeki Stryj i Dniestr oraz granicę rumuńsko-węgierską, a uspokajające informacje płynące z Moskwy od ambasadora Wacława Grzybowskiego i wypowiedzi ministra Becka o postępach mobilizacji we Francji i Anglii nie zapowiadały przyszłej tragedii.

Dnia 17 września na wiadomość o przekroczeniu granicy przez wojska sowieckie i osiągnięciu przez nie Śniatynia zdecydowano o ewakuacji prezydenta, wodza naczelnego i rządu do Rumunii. Władze rumuńskie, naciskane przez dyplomację niemiecką, podjęły decyzję o internowaniu władz polskich. Polski eszelon podzielono i prezydenta skierowano do Bicaz, marszałka Edwarda Śmigłego-Rydza – do pałacu Mihail w Craiovej, a premiera i ministrów – do miejscowości Slanic-Moldova. Ośrodki władzy zostały odizolowane lub umieszczone w warunkach poważnie utrudniających kontakt ze światem.

2. Przejęcie władzy, sprawa prezydentury i sformowania nowego rządu

W takich warunkach pojawiła się konieczność zapewnienia sukcesji władzy i podtrzymywania sprawy polskiej na arenie międzynarodowej. Ta pierwsza spadała na barki prezydenta RP Ignacego Mościckiego, któremu zgodnie z art. 13 konstytucji kwietniowej przysługiwała prerogatywa wskazania następcy na wypadek wojny⁶. Drugą kwestią zajęło się ciało nieformalne, nieprzewidywane przez porządek prawno-konstytucyjny – Rada Ambasadorów. Inicjatywa jej powołania wyszła od ambasadorów – Kazimierza Papée, akredytowanego przy Stolicy Apostolskiej, oraz Bolesława Wieniawy-Długoszowskiego, przedstawiciela RP w Rzymie, a weszli do niej Juliusz Łukasiewicz (Paryż), Edward Raczyński (Londyn) i jego brat Roger (Bukareszt)⁷.

⁶ Artykuł 13 pkt. 2 mówił: „Do prerogatyw tych należy: b/ wyznaczenie na czas wojny następcy Prezydenta Rzeczypospolitej”.

⁷ Radca ambasady polskiej w Paryżu F. Frankowski pisał: „[...] Faktycznie od 10-tego – 12-tego września do utworzenia nowego rządu 30 września, Ambasada w Paryżu była

Pierwotnie miała pełnić funkcję tymczasowego rządu, ale gdy okazało się, że prezydent chce skorzystać ze swych prerogatyw, ograniczyła się do reprezentowania sprawy polskiej wobec aliantów. Zdając sobie sprawę ze swojego położenia, jak i pozycji wyznaczonego na następcę na wypadek wojny marsz. Edwarda Śmigłego-Rydza, prezydent pod silną presją ambasadora Rogera Raczyńskiego zdecydował się na zmianę osoby następcy.

Początkowo najpoważniejszym kandydatem wydawał się prymas, kardynał August Hlond, który zgodnie z tradycją I RP miał pełnić funkcję *interrex*a, ale obawy o konflikt lojalności między polską racją stanu a interesem Watykanu i świadomość negatywnych opinii znacznej części społeczeństwa polskiego wobec postawy papieża Piusa XII w przededniu wojny spowodowały rezygnację z tej kandydatury. Następcą wyznaczono bliskiego współpracownika Józefa Piłsudskiego – ówczesnego ambasadora w Rzymie Bolesława Wieniawę-Długoszowskiego.

Juliusz Łukasiewicz i Edward Raczyński, jako akredytowani przy rządach alianckich, mieli pozostawać na swych stanowiskach do zawarcia pokoju⁸. W nocy z 20 na 21 września prezydent przekazał amb. Rogerowi Raczyńskiemu kopertę zawierającą list oraz antydatowany na 17 września akt odwołania i powołania nowego następcy na wypadek wojny, z poleceniem dostarczenia go do rąk Juliusza Łukasiewicza⁹. Ignacy Mościcki widział w następcy „depozytariusza”, człowieka honoru, przechowującego władzę dla prawdziwego następcy, generała Kazimierza Sosnkowskiego, o losach którego brak było wiarygodnych wiadomości¹⁰.

głównym ośrodkiem dla spraw stosunków z zagranicą i rodzajem centrali dyplomatycznej dla pozostałych placówek polskich [...]”, F. Frankowski, *Notatka o utworzeniu Rządu Polskiego we Francji w 1939 r.*, 4 XII 1941 r., Instytut Polski i Muzeum im. gen. W. Sikorskiego (dalej IPMS), kol. 1/Dziennik Czynności Naczelnego Wodza-DCNW/1, k. 71.

⁸ J. Łukasiewicz, *Dyplomata w Paryżu 1936–1939*, Warszawa 1995, s. 412.

⁹ List prezydenta RP Ignacego Mościckiego do gen. Bolesława Wieniawy-Długoszowskiego, odpis Instytut Józefa Piłsudskiego w Londynie (IJP), kol. 65, I. Mościcki. Oryginały listów w IPMS, Kancelaria Cywilna Prezydenta RP, A.48.I/N, k. 17–18.

¹⁰ List Marii Mościckiej do Aleksandry Piłsudskiej z 9 VI 1956 roku: „Od pierwszej chwili pragnieniem Prezydenta było wyznaczyć generała Sosnkowskiego swoim następcą – lecz nie było wieści gdzie się znajduje, czy żyje, czy nie jest w niewoli – stąd przyszła decyzja wyznaczenia generała Wieniawy-Długoszowskiego, do którego Prezydent miał pełne zaufanie, z warunkiem, że w razie zjawienia się generała K. Sosnkowskiego generał Wieniawa-Długoszowski natychmiast przekaze mu władzę”, IJP (Londyn), kol. 2/7, A. Piłsudska.

25 września 1939 roku Wieniawa przybył do Paryża i przyjął nominację. Przygotowano i wysłano do drukarni numer „Monitora Polskiego” z aktem nominacyjnym¹¹. Niestety, już w dniu następnym okazało się, że władze francuskie, inspirowane przez polskie koła opozycyjne, poinformowały, że jeśliby prezydent Mościcki utrzymywał nominowanie na swego następcę ambasadora Wieniawy-Długoszowskiego, rząd francuski nie uzna go jako prezydenta ani nie uzna rządu, który byłby przez niego mianowany. Rozpoczął się pierwszy etap walki o władzę na wychodźstwie.

Dzień 27 września upłynął pod znakiem rozważania ewentualnych kandydatur do stanowiska prezydenta. Zarówno w środowisku rządowym, jak i opozycyjnym mówiono o Ignacym Paderewskim, generale Władysławie Sikorskim, Augustcie Zaleskim oraz kard. Augustcie Hlondzie. Pierwszy z kandydatów wydawał się osobą możliwą do zaakceptowania zarówno przez środowiska opozycyjne, jak i przez byłý obóz rządzący, ale wiek i stan zdrowia Paderewskiego nie gwarantowały sprawnego wykonywania funkcji głowy państwa w tak trudnym okresie.

Generałowi Władysławowi Sikorskiemu zależało przede wszystkim na stanowisku wodza naczelnego, szybko też objął, przekazane przez amb. Juliusza Łukasiewicza, dowództwo nad Armią Polską we Francji (28 września 1939 roku). Przybycie do Paryża Władysława Raczkiewicza, prezesa Światowego Związku Polaków z Zagranicy (Światpolu), byłego marszałka senatu, trzykrotnego ministra spraw wewnętrznych, wojewody wileńskiego, nowogrodzkiego i pomorskiego, związanego z obozem sanacyjnym, choć nienależącego do „pierwszego szeregu” tej formacji, zmieniło sytuację.

W wyniku konsultacji z generałem Władysławem Sikorskim Rada Ambasadorów podjęła decyzję o wysłaniu do Ignacego Mościckiego telegramu z propozycjami kandydatur na następcę prezydenta na czas wojny, ze wskazaniem Władysława Raczkiewicza jako najbardziej odpowiedniego kandydata¹². Pomimo iż w telegramie znalazło się stwierdzenie, że uzgodnienie kandydatury z rządem francuskim i angielskim nie jest

¹¹ Art. 24 pkt. 1 mówił: „[...] Prezydent Rzeczypospolitej osobnym aktem, ogłoszonym w gazecie rządowej, wyznaczy wówczas swego następcę na wypadek opróżnienia się urzędu przed zawarciem pokoju”.

¹² Radiotelegram szyfr. nr 34 z Paryża, dn. 29 IX 1939 roku B. Pilny: „[...] Wiek i zdrowie Paderewskiego są poważną przeszkodą dla jego kandydatury. Co do Hlonda wszelkie dane, że nie mógłby przyjąć wyznaczenia. Pozwalamy sobie więc przedłożyć jako kandydaturę

przewidziane, amb. Juliusz Łukasiewicz podjął nieoficjalne konsultacje z rządem francuskim i otrzymał poprzez ministra Anatole'a de Monzie, z którym pozostawał w przyjacielskich stosunkach, informację od premiera Édouarda Daladiera, iż ten nie zamierza czynić żadnych trudności w przypadku powołania Władysława Raczkiewicza.

Już w nocy z 29 na 30 września Łukasiewicz został poinformowany o desygnacji Raczkiewicza na następcę prezydenta i rezygnacji Ignacego Mościckiego¹³. Nowo mianowany prezydent oświadczył, że „jeśliby generał Sosnkowski przybył do Francji, złoży swe stanowisko w jego ręce”¹⁴. Władysław Raczkiewicz podjął swe obowiązki 30 września w godzinach rannych, a jego tymczasowym miejscem urzędowania była biblioteka ambasady polskiej w Paryżu. Obdarzony znakomitą prezencją, nienagannie ubrany, o znakomitych manierach, wzbudzający westchnienia u przedstawicieli płci przeciwnej, Raczkiewicz był typowym przedstawicielem środowiska ziemiańskiego, z którego pochodził. Uchodził raczej za sprawnego administratora niż za gracza politycznego i nie był typem politycznego *fighter*a, który nie obawia się konfrontacji. Typ dżentelmena, dążył raczej do kompromisu niż do zaognienia sporu. Cierpiał na białaczkę, której ataki wyłączały go z aktywnego życia politycznego, co niestety wykorzystywali niekiedy jego przeciwnicy polityczni¹⁵.

byłego marszałka senatu i Prezesa Związku Polaków Zagranicą. Ma on największe szanse penetracji opinii polskiej [...]”, IPMS, A.26.I/9, k. 19–19.

¹³ Radiotelegram szyfr. nr 29. B. pilny: „Wróciłem z Bicazu z pismem Pana Prezydenta następującej treści: »Niniejszym rezygnuję z urzędu Prezydenta R.P. Bicz podpis«. Proszę niezwłocznie o wiadomość, jaką wstawić datę czy przyłożyć pieczęć. Jeśli nie będzie innej wskazówki, prześlę oryginał do Paryża kurierem francuskim. [Roger] Raczyński”, IPMS, A.26.I/9, k. 19–20. Ciekawie brzmi odpowiedź J. Łukasiewicza, który zdawał sobie sprawę z biegiłości francuskiego „czarnego gabinetu” w przeglądaniu korespondencji dyplomatycznej: radiotelegram szyfr. nr 36, z Paryża, dn. 7 X [powinno być 1 X], b. pilny, „Receptus telegram szyfr. nr 29. Jeżeli ma Pan Ambasadorkę pieczęć Pana Prezydenta proszę ją przyłożyć również wpisać datę 30 września, przestać mi natychmiast pismo Pana Prezydenta własnym kurierem w żadnym wypadku francuskim [podkreślenie – MK]. Proszę by kurier przywiózł również pieczęć Pana Prezydenta. Łukasiewicz”. IPMS, A.26.I/9, k. 20.

¹⁴ J. Łukasiewicz, op. cit., s. 435.

¹⁵ Charakterystyka postaci W. Raczkiewicza, jego osobowości, działalności politycznej i społecznej – por. *Londyńska reduta. Tom 1. Władysław Raczkiewicz (1885–1947)*, red. nauk. J. Kłaczek, M. Golon, K. Kania, Z. Girzyński, Toruń 2017.

Kwestią otwartą pozostawało sformowanie nowego rządu. Kandydatem nowego prezydenta był August Zaleski, uchodzący za umiarkowanego piłsudczyka, były minister spraw zagranicznych. Jednak bardzo ostra reakcja opozycji, obawiającej się, że prezydent zechce skorzystać ze swych prerogatyw i całkowicie samodzielnie, bez konsultacji z innymi siłami politycznymi powołać gabinet złożony z „ludzi starego reżimu”.

Kandydaturę Zaleskiego odrzucono, podkreślając, iż jego nominacja zarówno w środowiskach krajowych, jak i na arenie międzynarodowej mogłaby wywołać wrażenie kontynuacji rządów sanacji. Doszło wówczas do osobliwej sytuacji, nie do końca dla historyków zrozumiałej – Stanisław Stroński zaproponował kandydaturę generała Władysława Sikorskiego. Ten jednak wymówił się, podnosząc wagę spadających na niego obowiązków natury wojskowej, i wskazał Stanisława Strońskiego, który jako kandydat na premiera udał się na spotkanie z prezydentem Raczkiewiczem.

Pojawia się pytanie, skąd ten osobliwy kontredans – czy ustalono z góry późniejszą rezygnację Strońskiego na rzecz generała Sikorskiego? Czy o wyborze zdecydowała konieczność rokowań z prezydentem co do praktyki stosowania przepisów konstytucji, w których biegłość prawnicza Strońskiego mogła odgrywać istotną rolę?¹⁶ Czy obawiano się reakcji prezydenta na możliwość skumulowania władzy cywilnej i wojskowej w rękach jednej osoby?¹⁷

¹⁶ Stanisław Stroński był z wykształcenia filologiem romańskim, profesorem UJ, specjalizującym się w badaniu średniowiecznej poezji prowansalskich trubadurów, ale zagadnienia prawne stanowiły jego pasję. Jego uczeń W. Folkierski pisał o nim, że „[...] bardzo chciał być prawnikiem, a został prowansalistą [...]”. Jego wystąpienie w 1924 roku na forum Międzynarodowego Związku Stowarzyszeń Popierających Ligę Narodów w Lyonie, w którym bronił Polski przed atakami prof. F. Aularda w sprawie *numerus clausus*, uchodziło za prawniczy majstersztyk. Udało się Strońskiemu, posługującemu się retoryką odwołującą się do założeń demokratycznych, pozyskać zrozumienie sporej części środowiska międzynarodowego dla tych – bardzo kontrowersyjnych – pomysłów. Por. J. Faryś, *Stanisław Stroński. Biografia polityczna do roku 1939*, Szczecin 1990, s. 102–103. Często wypowiadał się na tematy związane z prawem w Sejmie II RP, wysuwał pomysły reform ustrojowych, występował w obronie więźniów brzeskich. Por. J. Piotrowski, *Stanisław Stroński jako wybitny polski parlamentarzysta w sejmach II Rzeczypospolitej (1922–1935)*, „Przegląd Sejmowy” 2023, nr 2 (175), s. 60–63.

¹⁷ Generał Sikorski był dowódcą wojsk polskich na terenie Francji (od 28 IX 1939 roku), ale miał ambicję objęcia stanowiska wodza naczelnego (co nastąpiło po rezygnacji marszałka E. Śmigłego-Rydza w dniu 7 XI 1939 roku).

3. „Umowa paryska”

Zagadnienia związane z tzw. umową paryską zostały podjęte w krajowej historiografii prawa przez Władysława Rostockiego¹⁸. W trakcie wizyty u prezydenta kandydat na premiera, który reprezentował opozycję w pracach nad konstytucją kwietniową, a także był jej znakomitym znawcą i bardzo surowym krytykiem, przedstawił argumentację zmierzającą do zmiany praktyki ustrojowej. Przyznał, iż pomimo że uważa konstytucję za nielegalnie uchwaloną, to jej odrzucenie w obecnych warunkach postawiłoby władze polskie w pustce prawnej i zmusiłoby do starań o uznanie międzynarodowe.

Zamiast rządu mogącego się powołać na legalną sukcesję opartą o art. 13 konstytucji możliwe byłoby powołanie co najwyżej Komitetu Narodowego, na wzór KNP z czasów I wojny światowej¹⁹, a okupanci zyskaliby dodatkowy argument dotyczący przerywania ciągłości państwowości polskiej. Jednakże konstytucja w dotychczasowej formie, z tak szeroko zakreślonymi uprawnieniami prezydenta²⁰, nie może być stosowana. Przemawia za tym zarówno opinia kraju zrażonego, wskutek klęski wojennej, do poprzedniego reżimu, jak i rządów alianckich, nieskorych do współpracy z państwem o ustroju niedemokratycznym.

¹⁸ W. Rostocki, *Stosowanie konstytucji kwietniowej w okresie drugiej wojny światowej 1939–1945*, Lublin 1988; wersja wzbogacona o nowszą literaturę por. idem, *Pięćdziesiąt pięć lat mocy obowiązującej konstytucji kwietniowej. Ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce*, Lublin 2002.

¹⁹ Zwolennikiem odrzucenia konstytucji kwietniowej, nawet za cenę powołania jedynie Komitetu Narodowego, był Herman Lieberman. Brutalne pobicie, którego ofiarą padł w drodze do twierdzy brzeskiej, spowodowało, iż problem rozliczeń z „sanatorami” stał się dla niego kwestią nieomal obsesyjną. Adam Pragier pisze o jego wystąpieniu na spotkaniu opozycjonistów 29 września 1939 roku: „[...] Wypowiedział się przeciwko wyznaczeniu nowego Prezydenta i tworzeniu rządu. Powiedział: »Skoro mamy generała Sikorskiego i wojsko, to nic więcej nie jest nam potrzebne«. Widać było, że sama myśl ciągłości prawnej, która by wiązała nowe władze z dawnymi z epoki sanacyjnej, jest dla niego nie do zniesienia. Żeby postawić kropkę nad »i«, opowiedział się za utworzeniem Komitetu Narodowego”. A. Pragier, *Czas przeszły dokonany*, Londyn 1966, s. 569.

²⁰ O uprawnieniach prezydenta w konstytucji kwietniowej szerzej D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1995, s. 30–116.

Stroński zaproponował prezydentowi, by oświadczył, że nie będzie korzystał z prerogatyw zawartych w art. 13 konstytucji, lecz będzie działał zawsze zgodnie z rządem, a rozwiązanie to uczynił precedensem konstytucyjnym poprzez przeniesienie zobowiązania na ewentualnych następców²¹. Prezydent zaakceptował propozycję, doszło więc do zawarcia tzw. umowy paryskiej²², którą potwierdziło przemówienie prezydenta do kraju wygłoszone na falach polskiej rozgłośni radia paryskiego w dniu 30 listopada, opublikowane w „Monitorze Polskim” z 9 grudnia 1939 roku²³.

Po powrocie Stanisław Stroński mógł przystąpić do formowania rządu, promieniał i triumfował, zadowolony z powierzonej mu misji²⁴. Była to jednak radość krótkotrwała, gdyż niedawno przybyły Sylwin Strakacz, sekretarz Ignacego Paderewskiego, zaprotestował w imieniu swego mocodawcy, wskazując generała Władysława Sikorskiego jako jedyne kandydata na urząd Prezesa Rady Ministrów²⁵. Stroński musiał się zadowolić funkcją wicepremiera. Powrócił do ambasady, by spotkać się z prezydentem i poprosić o przekazanie misji stworzenia rządu generałowi Sikorskiemu. Prezydent wyraził na to zgodę i udało się – pomimo spięcia spowodowanego zarzutami nowego premiera, że sfery sanacyjne próbują oszukać opozycję, i zawołaną groźbą o możliwości interwencji francuskiej²⁶ – zaprzysiąc prezydenta, który niezwłocznie podpisał dekrety nominacyjne nowego rządu i dymisyjne dla starego rządu Felicjana Sławoja Składkowskiego²⁷. Proces związany z sukcesją władzy został zakończony, choć jego burzliwy przebieg mógł zwiastować przyszłe problemy.

W przemówieniu z 30 listopada 1939 roku skierowanym do okupowanego kraju i potwierdzającym „umowę paryską” prezydent użył sformułowania: „W ramach Konstytucji Kwieciowej postanowiłem te jej przepisy, które uprawniają mnie

²¹ S. Stroński, *Polityka rządu polskiego na uchodźstwie w latach 1939–1942*, t. 1–3, oprac. J. Piotrowski, Nowy Sącz 2007, t. 1, s. 139–140. O stosowaniu konstytucji w warunkach wojny i „umowie paryskiej” por. s. 167–175.

²² O „umowie paryskiej” por. G. Górski, *Umowa paryska. Przyczynek do polskiej praktyki konstytucyjnej na uchodźstwie*, [w:] *Londyńska reduta. Tom 2. Prezydenci RP na uchodźstwie i działalność polskiej emigracji niepodległościowej*, red. nauk. J. Kłaczek, M. Golon, K. Kania, Z. Girzyński, Toruń 2017, s. 9–17.

²³ M.P. 1939 nr 271, poz. 1.

²⁴ A. Mühlstein, *Dziennik, wrzesień 1939–listopad 1940*, red. J.E. Zamojski, Warszawa 1999, s. 57.

²⁵ Ibidem, s. 57.

²⁶ J. Łukasiewicz, op. cit., s. 441.

²⁷ Wymiana pism między prezydentem a premierem F.S. Składkowskim. IJP (Londyn). Kol 3/2.

do samodzielnego działania, wykonywać w ścisłym porozumieniu z prezesem Rady Ministrów. Postanowienie to zamierzam nie tylko wykonywać osobiście, lecz tę moją wolę przekazałem również generałowi Sosnkowskiemu, wyznaczonemu przeze mnie na następcę prezydenta Rzeczypospolitej w razie opróżnienia się urzędu prezydenta przed zawarciem pokoju. Zapowiadał również, iż zamierza wkrótce powołać do życia Radę Narodową jako ciało opiniodawcze, które składać się będzie z najgodniejszych obywateli, znajdujących się na Zachodzie i reprezentujących wszystkie kierunki myśli politycznej”.

Jak ocenić charakter „umowy paryskiej”? Nie ulega wątpliwości, iż nie sposób tu mówić o zmianie konstytucji, która mogła być dokonana jedynie w przewidzianej przez prawo formie. W ramach prerogatyw prezydenckich nie przewidywano także możliwości zrzeczenia się przez prezydenta jego uprawnień konstytucyjnych. Mamy więc do czynienia z *gentleman's agreement* zawartą w określonych warunkach politycznych. Prezydent zobowiązał się do ograniczenia swych kompetencji, ale tej deklaracji towarzyszyły zapewnienia drugiej strony umowy o zastosowaniu zasady wzajemności²⁸.

Niestety, okoliczności ustalania warunków „umowy”, presja czasu i zamieszanie w związku z nominacją Bolesława Wieniawy-Długoszowskiego prawdopodobnie spowodowały, iż zadowolono się jedynie ogólnikowymi sformułowaniami o konsultacjach, bez doprecyzowania ich warunków ani formy. Nieprecyzyjne brzmienie „umowy” da w przyszłości możliwości skrajnie rozbieżnej interpretacji jej warunków.

Pojawia się pytanie – czy w przypadku nielojalności kontrahentów politycznych prezydent mógł się powołać na klauzulę *rebus sic stantibus* i w zmienionych warunkach powrócić do pierwotnego kształtu konstytucji? Moim zdaniem tak. Pojawia się także pytanie o zgodność „umowy paryskiej” z konstytucją kwietniową. Wątpliwości w tej kwestii nie miał Stanisław Stroński, powołujący się na fakt, że prezydent nie zrzekł się swych uprawnień, lecz jedynie zastrzegł, iż będzie je wykonywał w porozumieniu z premierem. Jako przykład podobnego rozwiązania Stroński przywoływał działania króla angielskiego, zawsze powołującego na pierwszego ministra przywódcę Izby Gmin.

²⁸ Por. odezwa rządu z 18 XII 1939 r.: „[...] W myśl zgodnego pojmowania sprawy przez prezydenta i przez Rząd każde postanowienie w sprawach ważnych zapada w ścisłym porozumieniu prezydenta z Rządem [...]”.

Pogląd Strońskiego podzielali Wacław Komarnicki, późniejszy minister sprawiedliwości, i Bohdan Podoski, jeden ze współautorów konstytucji kwietniowej. Komarnicki mówił o dwóch systemach rządzenia, które możliwe były w oparciu o konstytucję: jeden autokratyczny, oparty o koncentrację władzy w rękach głowy państwa, drugi zaś demokratyczny, polegający na „harmonijnym współdziałaniu wszystkich czynników państwowych i społecznych” – i takie rozwiązanie przyjęła „umowa paryska”²⁹. Jakie to czynniki, w sytuacji gdy brak sejmu i senatu, a rząd pozbawiony jest oparcia na silnej reprezentacji parlamentarnej – Komarnicki nie pisze.

Trudno pogodzić wizję „dwóch dróg” z brzmieniem art. 2 pkt. 4 konstytucji o „jednolitej i niepodzielnej władzy Państwa”, skupiającej się w osobie prezydenta, art. 11 o harmonizowaniu działania naczelnych organów państwowych, art. 12 o mianowaniu „według swego uznania” prezesa RM i art. 28 o możliwości udzielenia dymisji premierowi i ministrom „w każdym czasie”.

Autorzy dopatrujący się w „umowie paryskiej” wyboru jednej z możliwych praktyk ustrojowych albo nie dostrzegali niebezpieczeństwa wystąpienia różnic między prezydentem a rządem, pochodzącymi przecież z dwóch skłóconych obozów politycznych, albo przechodzili nad nimi do porządku dziennego, przyjmując – absurdalne wobec brzmienia przepisów konstytucyjnych – założenie, iż prezydent w razie wystąpienia rozbieżności musi się podporządkować woli prezesa Rady Ministrów. Bardziej przekonuje stanowisko Stanisława Cat-Mackiewicza, który przyjmował, że „umowa paryska” to przykład kapitulacji ustawowego prawa przed rzeczywistością polityczną, stawiający na głowie porządek konstytucyjny³⁰.

Bardzo szybko doszło do pierwszych konfliktów między prezydentem a premierem w związku ze stosowaniem i interpretacją „umowy”. W początkach października 1939 roku prezydent Władysław Raczkiewicz, złożony atakiem białaczki, obawiając się o ciągłość władzy, obiecał generałowi Sikorskiemu, że wyznaczy go następcą prezydenta. Po powrocie do zdrowia nie podjął żadnych działań w tym kierunku, tym bardziej, że pojawił się w Paryżu długo oczekiwany generał Kazimierz Sosnkowski. Władysław Raczkiewicz – zgodnie z wolą Ignacego Mościckiego – zaproponował generałowi objęcie stanowiska prezydenta, ten jednak odmówił, gdyż kolejna zmiana

²⁹ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Londyn 1943, z. 2, str. 244.

³⁰ S. Cat-Mackiewicz, *Zielone oczy*, Warszawa 1958, s. 32–33.

na tym stanowisku w tak krótkim czasie przyniosłaby osłabienie powagi sprawy polskiej na arenie międzynarodowej. Wobec tego prezydent wyznaczył generała Sosnkowskiego swoim następcą na czas wojny.

Spowodowało to ostrą interwencję premiera, który – choć formalnie nie był przecież wyznaczony następcą, a zgodnie z art. 24 konstytucji potrzebna była publikacja aktu w „Monitorze Polskim” – uważał, iż został pominięty, a nominacji dokonano bez konsultacji z premierem i Radą Ministrów³¹. Sprawę załagodzono³², ponieważ zdawano sobie sprawę z popularności Sosnkowskiego, który nie był zaangażowany w działania sanacyjnego obozu władzy i który odpowiadał za sukcesy militarne w kampanii wrześniowej³³. Była to jednak zapowiedź znacznie poważniejszych problemów w niedalekiej przyszłości.

Zgodnie z zapowiedzią przekazaną w radiowej przemowie do kraju przystąpiono do prac nad powołaniem ciała tymczasowego o charakterze opiniodawczym i doradczym, mającego stanowić namiastkę parlamentu. Sejm i senat zostały rozwiązane zarządzeniem prezydenta z dnia 2 listopada 1939 roku³⁴, a przepis konstytucji o konieczności rozpisania przez głowę państwa wyborów w terminie trzydziestodniowym w ówczesnej sytuacji był niemożliwy do wykonania. Projekt Dekretu Prezydenta przewidywał powołanie Rady Narodowej jako organu doradczego prezydenta i rządu mającego wydawać opinię na „zlecenie Prezydenta lub Rządu”³⁵. W trakcie nad projektem pojawiły się dwie bardzo istotne kwestie – Stanisław

³¹ M. Dymarski przytacza fragment korespondencji premiera do prezydenta: „stanowisko do którego byłem wyznaczony, powierza się komuś innemu, bez uprzedniego porozumienia ze mną”. M. Dymarski, *Stosunki wewnętrzne wśród polskiego wychodźstwa politycznego i wojskowego we Francji i w Wielkiej Brytanii. 1939–1945*, Wrocław 1999, s. 47; I. Wojewódzki, *Kazimierz Sosnkowski podczas II wojny światowej. Księżę niezłomny czy Hamlet w mundurze?*, Warszawa 2009, s. 83–84.

³² A. Romer, *Z Sikorskim i Mikołajczykiem*, Lens 1945, s. 8; A. Pragier, op. cit., s. 571–572.

³³ Chodziło o epizod związany z rozbiciem we wsi Mużyłowice elitarnego pułku zmotoryzowanego SS „Germania”. Niemcy, którzy sądzili, iż znajdują się na dalekim zapleczu frontu, nie zadbali o wystawienie ubezpieczeń i zostali zaskoczeni przez oddziały polskie zmierzające na odsiecz oblężonego Lwowa. W gwałtownej, nocnej walce wręcz toczzonej w gęsto zabudowanym terenie ponieśli duże straty w ludziach i sprzęcie.

³⁴ Zarządzenie Prezydenta RP z 2 XI 1939 r. o rozwiązaniu Sejmu i Senatu, M.P. 1939 nr 245–251.

³⁵ Tekst projektu por. Dekret Prezydenta RP o powołaniu Rady Narodowej, art. 2, *Protokoły z posiedzeń Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej, październik 1939–luty 1940, Tom I*, opr. W. Rojek i A. Suchcitz, Kraków 1994, s. 92–94.

Stroński zwrócił uwagę na konieczność przeredagowania art. 2, gdyż „do Rady Narodowej sprawy powinny być wnoszone jedynie przez Rząd, a nie alternatywnie przez Prezydenta Rzeczypospolitej lub Rząd. Jeżeli Prezydent będzie sobie życzył wniesienia sprawy na Radę Narodową, to będzie miał możliwość uczynienia tego przy pośrednictwie Rządu”.

Zaproponowane poprawki zostały przyjęte³⁶. W końcowej części obrad pojawiła się kwestia, która w przeciągu następnych kilkunastu miesięcy stanie się dwukrotnie przyczyną poważnych kryzysów rządowych. Pełniący funkcję podsekretarza stanu Zygmunt Graliński poprosił o „wyraźne wyjaśnienie, [...] czy prerogatywy Prezydenta, w szczególności prawo wyrażania wobec Rządu votum nieufności, są wykluczone z zakresu kompetencji Rady. Odpowiedzi udzielił sam premier stwierdzając, że niewątpliwie w ten sposób należy rozumieć postanowienia omawianego projektu”³⁷.

Ostatecznie w dniu 9 grudnia dekret prezydenta powoływał do życia Radę Narodową, organ funkcjonujący przy głowie państwa, o kompetencjach wyłącznie opiniodawczych i doradczych. Miała ona „wydawać opinię we wszystkich sprawach wniesionych przez Rząd” (art. 3) oraz mogła „zarówno na wniosek Rządu, jak i z własnej inicjatywy opracowywać zagadnienia przyszłego ustroju państwa, zwłaszcza ordynacji wyborczej do Izb Ustawodawczych” (art. 4)³⁸.

Było to kolejne posunięcie mające ograniczać władzę prezydenta – choć Rada funkcjonowała przy jego urzędzie, nie mógł on samodzielnie inicjować prac nad sprawami bieżącymi ani nad przyszłym kształtem ustroju politycznego. Na czele Rady z tytułem przewodniczącego stanął Ignacy Paderewski, choć z racji stanu zdrowia wziął udział w tylko jednym, inauguracyjnym posiedzeniu³⁹, a na wiceprzewodniczących wybrano Hermana Liebermana (PPS), Stanisława Mikołajczyka (SL) i Tadeusza Bieleckiego (SN).

W skład RN weszli politycy różnego formatu, przede wszystkim spośród przedwrześniowej opozycji. Wydaje się, iż podstawowym kryterium wyboru był

³⁶ Protokół z posiedzenia Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 1939 r., ibidem, t. I, s. 114.

³⁷ Ibidem, t. I, s. 115.

³⁸ Dz.U. RP 1939 (Angers) nr 104, poz. 1008; przedruk w: M.P. nr 289–292.

³⁹ R. Wapiński, *Ignacy Paderewski*, Wrocław 1999, s. 204.

stosunek do osoby premiera i wodza naczelnego, stąd chętnie sięgano po osoby związane z Frontem Morges. Dominowali przedstawiciele tzw. „grubej czwórki” (SP, PPS, SL, SN), a jedyni członkowie Rady, których łączono z obozem sanacyjnym, to Tytus Filipowicz, należący przed wojną do Klubu Demokratycznego, opozycyjnego wobec OZN ugrupowania stworzonego przez lewicę sanacyjną, i Stanisław Cat-Mackiewicz, konserwatysta wileński, w którego życiorysie znalazł się epizod związany z pobytem w Berezie Kartuskiej. Byli to „sanatorzy” dość osobliwi, niekiedy ostro domagający się rozliczeń z poprzednią ekipą rządową⁴⁰.

Zawarte w „umowie paryskiej” postanowienia mówiły o konieczności porozumiewania się przez prezydenta z prezesem Rady Ministrów. Pojawiła się kwestia, czy chodzi tylko o premiera, czy też o całą Radę Ministrów, a prezes jest jedynie jej reprezentantem. Sam autor „umowy” Stanisław Stroński nie miał żadnych wątpliwości – jego zdaniem premier powinien działać na podstawie uchwały rządu, jako że art. 25 konstytucji stanowił: „Prezes Rady Ministrów reprezentuje Rząd”. Generał Władysław Sikorski potwierdził to stanowisko 18 grudnia 1939 roku⁴¹ w odezwie rządu do ogółu społeczeństwa w kraju. Już początek tekstu mógł zapowiadać powrót do retoryki konstytucji marcowej – deklaracja, że „rząd uznaje za naczelną zasadę, że źródłem władzy jest naród polski”, stanowiła odejście od aksjologii konstytucji kwietniowej.

Odwoływała się ona do pojęcia państwa, społeczeństwa, obywatelstwa, a koncepcje oparte o zasadę suwerenności narodu były jej obce. Jej twórcy podkreślali często wieloznaczność terminu „naród”, uważając, iż posługiwanie się nim w tekście ustawy naraża na rozbieżne interpretacje, a krytyka koncepcji „zwierzchnictwa narodu” jako swoistej fikcji prawnej podejmowana przez Hansa Kelsena czy Léona Duguita mogła potwierdzać ich sceptycyzm⁴². Przy okazji rozstrzygnięcia kwestii, czy traktować premiera jako samodzielny podmiot polityki czy jako reprezentanta

⁴⁰ Więcej o okolicznościach i składzie RN por. E. Duraczyński, R. Turkowski, *O Polsce na uchodźstwie. Rada Narodowa Rzeczypospolitej Polskiej 1939–1945*, Warszawa 1997, s. 9–26. O próbach rozliczeń z ekipą sanacyjną na forum RN por. A. Grzywacz, M. Kwiecień, *Rada Narodowa Rzeczypospolitej Polskiej w walce z sanatorami 1939–1941*, „Zeszyty Historyczne” 2000 (Paryż), nr 131; M. Kwiecień, *Wśród potępieńczych swarów. Prawne aspekty rozliczeń politycznych wśród uchodźstwa polskiego we Francji i Wielkiej Brytanii 1939–1943*, Kraków 2013, s. 91–153.

⁴¹ M.P. 1939, nr 277–284.

⁴² W. Rostocki, *Pięćdziesiąt pięć lat...*, s. 49.

rządu, padły znamienne słowa: „Wykluczony jest w przyszłości tryb rządów jednostki, rząd nieodpowiedzialny i niekontrolowany. W myśl zgodnego pojmowania sprawy przez prezydenta i przez Rząd każde postanowienie w sprawach ważnych zapada w ścisłym porozumieniu prezydenta z Rządem”. Sformułowanie powyższe jasno wskazywało, iż obowiązek konsultacji ma charakter dwustronny. Prezydent nie może podejmować decyzji bez porozumienia z premierem i rządem, rząd zaś i premier winni uzgadniać decyzje z głową państwa.

Oczywiście akt ten, podobne jak „umowa paryska”, nie może być traktowany jako norma prawna – był on układem politycznym nakładającym na obie strony kontraktu ograniczenia w zakresie sprawowanej władzy. Nie ulega jednak wątpliwości, iż układy te wzmacniały pozycję premiera, który zyskał wyjątkową – nawet jak na warunki wojenne – władzę. Generał Władysław Sikorski skupił w swych rękach stanowisko prezesa Rady Ministrów i wodza naczelnego, ministra spraw wojskowych, które sprawował do 1942 roku, oraz przejściowo do roku 1940 – ministra spraw wewnętrznych i ministra sprawiedliwości. Incydent ze wskazaniem generała Kazimierza Sosnkowskiego jako następcy prezydenta na wypadek wojny wskazywał, iż także i to stanowisko było przedmiotem ambicji premiera. Nawet osoby związane z kręgami rządowymi były nieco zszokowane tą kumulacją władzy w ręku przedstawiciela obozu, który zarzucał piłsudczykom chorobliwe ambicje i dążenie do jedynowładztwa⁴³.

Wszelkie próby zwracania uwagi, iż obciążenie jednej osoby tak wielkimi obowiązkami i odpowiedzialnością utrudnia efektywne sprawowanie władzy, były przez premiera traktowane jako osobisty afront i spotykały się bardzo ostrą reakcją⁴⁴. Początkowo stosunki między prezydentem i premierem układały się w miarę poprawnie, choć generał Sikorski nie miał zaufania do głowy państwa. Świadczył o tym incydent

⁴³ Adam Pragier pisał: „Był [W. Sikorski] obwieszony urzędami jak choinka. Przypominało to czasy, gdy Piłsudski skupiał swoim ręką najwyższe urzędy cywilne i wojskowe. Teraz jednak dzięki tzw. umowie paryskiej, urząd premiera usuwał daleko w cień urząd Prezydenta Rzeczypospolitej, więc właściwie było jeszcze gorzej. Opłakane następstwa tej umowy wyszły na jaw, gdy niewiele już było do naprawienia”. A. Pragier, op. cit., s. 571.

⁴⁴ Z taką reakcją spotkał się Tytus Filipowicz, gdy w sierpniu 1940 roku, już po „pierwszym kryzysie lipcowym”, na Komisji Wojskowej Rady Narodowej RP chciał postawić wniosek o konieczności rozdzielenia funkcji premiera i ministra spraw wojskowych. Premier stwierdził: „ostrzegali mnie moi przyjaciele przed Pańską szkodliwą działalnością, nie wierzyłem. Dziś Pan swoim wnioskiem odkrył swoje zamiary i cele”. Protokół posiedzenia Komisji Wojskowej RN RP, Londyn 18 VIII 1940 r., IPMS, A.5.8/2.

z powołaniem szefa gabinetu wojskowego prezydenta – został nim pułkownik Franciszek Arciszewski, oficer sympatyzujący przed wojną z umiarkowanym skrzydłem obozu narodowego, którego z całą pewnością nie można było podejrzewać o sympatie prosanacyjne.

Motywy Sikorskiego były dla niego oczywiste, sam generał zresztą ich nie ukrywał: „pragnął przeciwdziałać ewentualnej grupie »sanacyjnej« przez delegowanie do najbliższego otoczenia prezydenta swojego męża zaufania”. Prezydenci RP sami dobierali członków zarówno kancelarii cywilnej, jak i wojskowej. Władysław Raczkiewicz wykazał się jednak dobrą wolą i skłonnością do kompromisu, oświadczając, iż cieszy się z nominacji i nie zamierza robić niczego bez porozumienia z premierem i rządem.

Pułkownik Arciszewski pełnił *de facto* funkcję łącznika między dwoma panami, którym przekazywał bieżące wiadomości i raporty. Z jego wspomnień wynika, że o ile prezydent „był daleki od jakichkolwiek intryg politycznych przeciw generałowi Sikorskiemu, pragnął gorąco dobrej współpracy z nim i starał się szczerze być prezydentem ponadpartyjnym i jawił się jako naprawdę godny zaufania dżentelmen”⁴⁵. To Sikorski, obciążony licznymi obowiązkami (z których jednak nie chciał rezygnować), „był bardzo przepracowany, a w konsekwencji arbitralny i wybuchowy. Prezydenta Raczkiewicza traktował tak, jakby go mógł w każdej chwili usunąć z urzędu. Z okazji swoich tygodniowych raportów [spotkań u prezydenta] wyładowywał swoje argumenty lub zarzuty w sposób napastliwy i głośny”⁴⁶.

Podobne wrażenie odnieśli Witold Babiński, adiutant do specjalnych zleceń przy generałem Sosnkowskim – według niego generał Sikorski „dawał odczuć, że to on, a nie prezydent jest pierwszą osobą”⁴⁷ – i Adam Pragier⁴⁸. Sytuację pogorszyło

⁴⁵ F. Arciszewski, *Patrząc krytycznie*, Londyn 1972, s. 187.

⁴⁶ Ibidem, s. 191.

⁴⁷ W. Babiński, *Prezydent Raczkiewicz. Wspomnienie*, „Zeszyty Historyczne” 1979 (Paryż), nr 47, s. 130.

⁴⁸ „Sądzić trzeba, że generał Sikorski widział w tym drogę do zrobienia z siebie czegoś w rodzaju kontr-Piłsudskiego. Powikłało to bardzo stosunki wewnętrzne oraz, co większą było szkoda, torowało generałowi Sikorskiemu drogę do sobiepaństwa w rządzeniu. Tak jak kiedyś Piłsudski sposobił się do dyktatury poprzez „walkę z endecją”, tak teraz Sikorski powtarzał to samo poprzez „walkę z sanacją”. Rola Prezydenta Raczkiewicza była w tym położeniu trudna i nie do pozazdroszczenia. Znałem go jeszcze z czasów, gdy był Ministrem Spraw Wewnętrznych i później. I on także nie był wielką indywidualnością, ale

przybycie do Paryża prof. Stanisława Kota, który przyłączył się do grupy zwolenników rozliczeń z dawną ekipą rządową otaczających premiera. Co raz częściej „zapominano” informować prezydenta o planowanych posunięciach rządu i dawano mu do zrozumienia, że nie odgrywa istotnej roli politycznej.

4. Pierwszy kryzys lipcowy

Do przesilenia doszło w lipcu 1940 roku Skumulowało się wówczas kilka okoliczności – pierwszą z nich była fatalnie przeprowadzona ewakuacja po klęsce Francji. Zarzuty dotyczyły zarówno przebiegu ewakuacji wojska – z 90 tysięcy zmobilizowanych żołnierzy udało się przerzucić do Wielkiej Brytanii tylko niespełna 20 tysięcy – jak i ludności cywilnej. W dodatku urzędnikom odpowiedzialnym za ewakuację, między ministrowi Janowi Stańczykowi i Zygmuntowi Galińskiemu, zarzucano, że ewakuowali się w pierwszej kolejności, pozostawiając uchodźców cywilnych na pastwę losu.

O ile PPS stanęła w obronie „swojego” ministra, a Herman Lieberman zagroził, że w razie dymisji dla Jana Stańczyka PPS opuści rząd, o tyle w Stronnictwie Ludowym doszło do konfliktu wewnętrznego między profesorem Stanisławem Kotem a Zygmuntem Galińskim – co ciekawe, na obydwu antagonistach ciążyły zarzuty związane z zaniedbaniami w trakcie ewakuacji.

Sprawa zakończyła się karczemną awanturą, po której Zygmunt Galiński został zawieszony w prawach członka partii i opuścił służbę rządową. Sam premier nie przyczyniał się do złagodzenia sporu i wyrządził prezydentowi szereg afrontów – nie pojawił się w trakcie ceremonii powitania ewakuowanego z Francji prezydenta, ignorował jego obecność w trakcie ceremonii państwowych oraz odmówił przyjęcia ministra Augusta Zaleskiego.

miął duże doświadczenie, poczucie prawa i godność osobistą. W dalszym rozwoju zdarzeń, w konfliktach z generałem Sikorskim nieraz musiał utrzymać swoje stanowisko, ale napotykał przy tym na przykrości, a nawet na zniewagi. Tym trudniej mu było dawać sobie radę, że generał Sikorski także swoje konflikty z Prezydentem rozgrywał pod zastoną dymną »walki z sanacją«. A. Pragier, op. cit., s. 574.

11 lipca 1940 roku prezydent skierował do generała Władysława Sikorskiego list, w którym domagał się dymisji ministra Stanisława Kota, któremu zarzucał nieudolność i zaniedbania w trakcie ewakuacji, a także brak taktu i kierowanie się uprzedzeniami osobistymi, oraz ministra Henryka Strasburgera, odpowiedzialnego za zaprzepaszczenie złota Banku Polskiego, które odplynęło do francuskiej Afryki Zachodniej⁴⁹. Sprawę zaogniła próba obrony ministra Kota podjęta przez premiera oraz listy ambasadora Juliusza Łukasiewicza i generała Stefana Dąb-Biernackiego. Zwłaszcza ten ostatni, już wcześniej odwołujący się w sprawie swego aresztowania do prezydenta Francji Alberta Lebruna⁵⁰, wystąpił z bardzo ostrą krytyką dowodzenia wodza naczelnego w trakcie kampanii francuskiej⁵¹.

Położenia premiera nie polepszyła ujawniona sprawa „memoriału Litauera”, fatalnie przyjęta przez polską opinię publiczną. Stanowiła ona efekt z jednej strony obsesji wodza naczelnego, który traktował kierowane przez Augusta Zaleskiego Ministerstwo Spraw Zagranicznych jako ośrodek spisków, skupiający zdeklarowanych „sanatorów”, z drugiej zaś – przekonania generała Władysława Sikorskiego o własnej omnipotencji i kompetencjach w zakresie polityki zagranicznej. Była to zapowiedź znacznie poważniejszego kryzysu, który nastąpi w lipcu 1941 roku.

Premier, nieufnie nastawiony do przedwrześniowych dyplomatów, próbował utrzymywać kontakty z rządem brytyjskim poprzez nieoficjalnych pośredników, którzy zyskiwali niekiedy status „szarych eminencji”. Najbardziej znanym był Józef Rettinger⁵², drugim – równie zagadkowy korespondent Polskiej Agencji Telefonicznej w Wielkiej Brytanii : Stefan Litauer⁵³. Z inspiracji Andrew Rothsteina, pełniącego oficjalnie rolę londyńskiego korespondenta agencji TASS, nieoficjalnie zaś rezydenta sowieckiego wywiadu, opracował on memorandum. Rothstein zasugerował możliwość

⁴⁹ O losach złota por. W. Rojek, *Odyseja Skarbu Rzeczypospolitej. Losy złota Banku Polskiego 1939–1950*, Kraków 2000, s. 125–147.

⁵⁰ List gen. S. Dąb-Biernackiego do prezydenta Republiki Francuskiej A. Lebruna, Cerizay 25 V 1940 r., Zakład Historii Ruchu Ludowego, kol. S. Kota, t. 120.

⁵¹ List gen. S. Dąb-Biernackiego do premiera i wodza naczelnego z 12 VII 1940 r., IPMS, PRM, t. 26, k. 24.

⁵² O Rettingerze, postaci zagadkowej, z całą pewnością powiązanej ze strukturami brytyjskimi, por. J. Pomian, *Józef Retinger. Życie i pamiątki „szarej eminencji”*, Warszawa 1990.

⁵³ O życiorysie Stefana Litauera por. bardzo ciekawy artykuł W. Materskiego, *Stefan Litauer. Przyczyńki do biografii*, „Dzieje Najnowsze” 2011, rocznik XLIII, nr 2, s. 25–58.

nawiązania nieoficjalnych kontaktów polsko-sowieckich wobec nadchodzącego, jego zdaniem, konfliktu niemiecko-sowieckiego. W wojnie tej zaistniałaby możliwość wykorzystania „wyszkolonego wojskowo materiału polskiego”, oczywiście pod warunkiem uregulowania problemów granicznych, gdyż ZSRR nie zmierzał rezygnować z „ochrony Ukraińców i Białorusinów”.

Zainteresowany rozmową zrelacjonowaną przez Litauera generał Sikorski polecił mu opracowanie memorandum w języku angielskim celem przedstawienia go władzom brytyjskim⁵⁴. W przekazanym premierowi memorandum pojawiała się propozycja nawiązania nieoficjalnych kontaktów, utworzenia 300-tysięcznej armii polskiej w ZSRR, ale również zgoda na korekty terytorialne granicy dotyczące „etnograficznych rejonów Białej Rusi i Ukrainy oraz przemarsz wojsk sowieckich przez terytorium Polski okupowane przez Niemców”.

Rzekome dyplomatyczne kompetencje premiera najlepiej pokazuje fakt, iż nie znając angielskiego, dał tekst do przeczytania ambasadorowi Edwardowi Raczyńskiemu dosłownie na godzinę przed przekazaniem memorandum premierowi Winstonowi Churchillowi. Przerażony Raczyński wpłynął na to, iż tekst trafił do ministra spraw zagranicznych lorda Halifax w znacznie zmienionej formie – usunięto z niego fragmenty o zmianie granic i przemarszu wojsk, a pozostawiono propozycję sformowania armii. Na szczęście także i ta wersja została wycofana wskutek interwencji ministra Augusta Zaleskiego, wspartego przez prezydenta Raczkiewicza i generała Sosnkowskiego, wychodzących z założenia, iż nie jest możliwe prowadzenie pertraktacji z Sowietami, pozostającymi faktycznie w stanie wojny z Rzeczpospolitą⁵⁵, mających na celu stworzenie armii.

Zbieg tych okoliczności spowodował, iż prezydent zdecydował się na radykalne posunięcie i w piśmie z 18 lipca 1940 roku udzielił generałowi Władysławowi Sikorskiemu dymisji ze stanowiska prezesa Rady Ministrów i powołał na nie Augusta Zaleskiego⁵⁶. Prezydent stawiał generałowi Sikorskiemu szereg zarzutów dotyczących

⁵⁴ Ibidem, s. 35–36.

⁵⁵ Miało to miejsce 25 VI 1940 roku, tydzień po złożeniu memorandum.

⁵⁶ Opis pierwszego kryzysu lipcowego por. M. Dymarski, op. cit., s. 96–110; M. Hułas, *Goście czy intruzi. Rząd polski na uchodźstwie wrzesień 1939 – lipiec 1943*, Warszawa 1996, s. 85–95; J. Piotrowski, *Piłsudczycy bez lidera (po 1 września 1939 roku)*, Toruń 2003, s. 174–175; o aspektach ustrojowych W. Rostocki, *Pięćdziesiąt pięć lat mocy...*, s. 127–146; D. Górecki,

zaniedbań ewakuacyjnych, zwłaszcza związanych z ewakuacją złota Banku Polskiego, próby zastraszania otoczenia prezydenta, złożenia memorandum bez konsultacji z Radą Ministrów i ministrem spraw zagranicznych Augustem Zaleskim, naruszania zasady wzajemnego porozumienia prezydenta i rządu przy zmianie składu rządu (ustąpienie, a następnie powrót do rządu Jana Stańczyka) i próby odejścia od konstytucji przez użycie sformułowania, iż „reorganizacja prac i urzędów Rady Ministrów należy całkowicie do kompetencji Rady Ministrów”, czyli *de facto* premiera. Powróciła również kwestia łączenia w ręku generała Sikorskiego najwyższej władzy cywilnej i wojskowej, co miało być rozwiązaniem prowizorycznym i krótkoterminowym⁵⁷.

Jeszcze tego samego dnia w godzinach popołudniowych generał Marian Kukiel zwołał odprawę oficerów, podczas której przedstawił fatalne skutki, jakie dla sprawy polskiej mogłaby mieć dymisja generała Władysława Sikorskiego, i zasugerował wysłanie delegacji oficerskiej do Augusta Zaleskiego, która miała go skłonić do rezygnacji z objęcia stanowiska premiera.

Grupa trzech oficerów – pułkownik Tadeusz Klimecki, podpułkownik Jerzy Krubski i podpułkownik Michał Protasewicz – pojawiła się wieczorem w gabinecie Zaleskiego, a pułkownik Klimecki oświadczył, „że gdyby pan minister naszej prośby nie posłuchał, nie cofniemy się przed żadnymi środkami, włącznie z najostrzejszymi, żeby do zmiany na tym stanowisku nie dopuścić”. Była to otwarta groźba buntu wojskowego – tak też została odebrana zarówno w środowisku polskim, jak i wśród Brytyjczyków⁵⁸.

Polskie naczelne władze na uchodźstwie w latach 1939–1990, Warszawa 2002, s. 37–39.

Dokumenty związane z kryzysem opublikował Z. Tkocz, *Kryzys Rządu Polskiego w Londynie-lipiec 1940. Walka o myśl polityczną i władzę*, „Niepodległość” 1984 (Nowy Jork–Londyn), cz. I, t. 17, 1984, cz. II, t. 18, 1985.

⁵⁷ Pojawiały się, zwłaszcza w środowisku wojskowych, głosy domagające się likwidacji stanowiska wodza naczelnego i pozostawienia jedynie szefa sztabu. Argumentowano, że jednostki polskie walczyły oddzielnie, na jednostkach frontu dowodzonych przez oficerów francuskich, a po niefortunnej ewakuacji są tak nieliczne, że to stanowisko nie jest na razie potrzebne – tak m.in. L. Mitkiewicz, *Z generałem Sikorskim na obczyźnie*, Londyn 1974, s. 44–45.

⁵⁸ Według A. Pragiera tego typu praktyka „pociągała za sobą groźbę zatrąty na przyszłość wszelkiej treści konstytucyjnej i sensu politycznego urzędu Prezydenta. Było to coś podobnego, jak w Warszawie w roku 1929, najście stu kilkudziesięciu oficerów na Sejm. Tyle tylko, że teraz było ich trzech. Ale i wtedy i teraz posłał ich Wódz Naczelny, w dążeniu do utrzymania swojej przewagi”. A. Pragier, op. cit., s. 615. Generał K. Sosnkowski dopatrywał się analogii do latynoamerykańskich *pronunciamientos*, podobnie jak Frank

Choć część z nich nie ukrywała, iż w konflikcie popierają premiera i wodza naczelnego, lord Halifax mówił, że „zmiana Prezydenta Polski miałyby dla nas znaczenie formalne, lecz zmiana generała Sikorskiego oznaczałaby dla Wielkiej Brytanii zmianę kierunku polityki rządu polskiego w kierunku dla nas niepożądanym”⁵⁹. Także Rada Narodowa w trakcie posiedzenia w dniu 18 lipca odrzuciła możliwość zdymisjonowania premiera, choć podnoszono jednocześnie zarzut, iż działania rządowe nie były wcześniej z Radą konsultowane⁶⁰.

Kryzys został zażegnany dzięki mediacji generała Sosnkowskiego i niedawno przybyłego do Londynu Mariana Seydy, ale ukazał podstawowe problemy związane ze stosowaniem „umowy paryskiej”. Kluczowym problemem okazała się kwestia odpowiedzialności rządu.

Konstytucja kwietniowa opracowywana była w zupełnie odmiennych warunkach politycznych, wraz z ordynacją wyborczą do sejmu i senatu, której organiczny związek z konstytucją podkreślali zarówno twórcy ustawy zasadniczej, jak i obecnie historycy, i miała zapewnić stabilizację władzy w rękach jednego obozu politycznego. Rząd miał odpowiadać politycznie przed prezydentem, który mógł go w każdej chwili odwołać, a parlamentarnie przed sejmem, który mógł uchwalić *votum* nieufności⁶¹. Sejm nie istniał, Rada Narodowa miała charakter jedynie opiniodawczy i doradczy, oczywiście bez możliwości uchwalenia *votum* nieufności wobec rządu. Prezydent na mocy „umowy sierpniowej” miał uzgadniać decyzje z prezesem Rady Ministrów – co jednak w razie konfliktu między głową państwa a szefem rządu? Ścisłe trzymanie się zapisów „umowy paryskiej” – a zwolennikiem takiego podejścia był generał Sikorski – prowadziłoby do wniosku o praktycznej niemożliwości odwołania premiera.

Savery, znakomity znawca spraw polskich i były konsul w Warszawie, który pisał do Franka Kenyona Robertsa z Foreign Office o „obyczajach meksykańskich pewnych wyższych polskich oficerów”. E. McGilvray, *Polski rząd na uchodźstwie*, Warszawa 2011, s. 66.

⁵⁹ Por. L. Mitkiewicz, op. cit., s. 80. Tam także mocno podkoloryzowany – choć Autor zastrzega się, że oparł się na ustnej relacji płk Klimeckiego – obraz wypadków. Grupa uzbrojonych oficerów miała opanować gmach ambasady i przy użyciu broni zmusić A. Zaleskiego do złożenia rezygnacji.

⁶⁰ Taką argumentację przedstawił Stanisław Jóźwiak, związany przed wojną z ONR. Protokół Posiedzenia RN RP, 18 VII 1940 r., IPMS, A.5.1/19.

⁶¹ Art. 29 konstytucji stanowił: „Sejm w wykonaniu prawa kontroli parlamentarnej nad działalnością Rządu, może zażądać ustąpienia Rządu lub Ministra”.

Trudno byłoby sobie wyobrazić sytuację, w której wyraziłby on zgodę na swoją dymisję. Stawiało to generała Sikorskiego w roli czynnika politycznie przed nikim nieodpowiedzialnego, skupiającego w swym ręku stanowiska prezesa Rady Ministrów i wodza naczelnego (a okresowo także ministra spraw wojskowych, wewnętrznych i sprawiedliwości), z prezydenta czyniąc pozbawioną realnej władzy „maszynkę do produkcji dekretów”, pozbawioną jednak inicjatywy ustawodawczej i wpływu na treść stanowionego prawa.

Prezydent, wykazujący się dotąd skłonnością do kompromisu i obawiający się angażować w otwarte spory polityczne⁶², zrozumiał, że nie może liczyć na wzajemną lojalność i zdecydował się na wejście w ostry spór polityczny. Trudno odmówić racji znacznej części stawianych przez niego zarzutów. Konstytucja jasno mówiła, iż prezes kieruje Radą Ministrów, nie zaś działa za ministrów i ich zastępuje. Sprawa memorandum winna zostać przedstawiona na forum Rady Ministrów i – zgodnie z podziałem kompetencji – powinien się nią zająć August Zaleski. To on także powinien się zwrócić do podległego mu ambasadora Edwarda Raczyńskiego z prośbą o poprawki w tekście.

Zdecydowanym odejściem od postanowień konstytucji było przyjęcie, że tylko Rada Ministrów ma wyłączne kompetencje w zakresie kształtowania swej wewnętrznej organizacji⁶³. Także sprawa powoływania i odwoływania ministrów w świetle „umowy paryskiej” nie budzi wątpliwości – decyzje takie winny być konsultowane z prezydentem. Zdaniem Władysława Raczkiewicza „umowa paryska” wiązała strony na zasadach dżentelmeńskiej umowy, ale gdy jej postanowienia były niemożliwe do zrealizowania – a tak było w przypadku próby zdymisjonowania premiera – należało wrócić do konstytucji kwietniowej, która jasno określała uprawnienia głowy państwa.

⁶² Narażało go to na zarzut zdrady i kolaboracji stawiany przez byłych sojuszników politycznych. Por. list S. Wendowej do F.S. Składkowskiego, 25 XI 1939 r., IJP, kol. 18/2 (E. Śmigły-Rydz): „[...] zresztą niedługo czekaliśmy by dobitnie się przekonać, że człowiek ten nie ma za grosz godności własnej. Bo oto dekret o rozwiązaniu izb – w porządku – ale po cóż tego rodzaju motywy. – Czyż on nie współpracował, czy nie wykonywał swoich obowiązków – o cisną się słowa – których nawet nie można przelać na papier [...]”.

⁶³ Artykuł 25 pkt. 5 konstytucji mówi wyraźnie: „Organizację Rządu, a w szczególności zakres działania Prezesa Rady Ministrów – określi dekret Prezydenta Rzeczypospolitej”.

Efektom pierwszego kryzysu lipcowego było sformułowanie przez przedstawicieli czterech ugrupowań rządzących opinii „stronnictw jedności narodowej w sprawie wzajemnego stosunku władz naczelnych i wewnętrznej organizacji rządu”. Stronnictwa opowiedziały się za rozdzieleniem władzy cywilnej i wojskowej, przyjmując jednak, że „realizację tej zasady należy odłożyć” ze względu na czas wojny, który „zmiany na stanowisku premiera nie dopuszcza”. Potwierdzono więc niemożliwość odwołania generała Sikorskiego z jego funkcji. Nowością były postanowienia mówiące o konieczności współpracy i wzajemnego poszanowania prestiżu i praw głowy państwa i rządu, „zharmonizowania tej współpracy z opinią stronnictw i Rady Narodowej”. Prezydent winien więc konsultować swe posunięcia nie tylko z prezesem Rady Ministrów, ale także z Radą Narodową i stronnictwami politycznymi.

Jednoznacznie opinia wypowiadała się w kwestii kompetencji premiera wobec podległych mu ministrów, zwłaszcza ministra spraw zagranicznych: „w sprawach polityki zagranicznej kierownictwo należy do ministra spraw zagranicznych. Jej wytyczne jednakowoż ustalać powinien minister spraw zagranicznych z uprzednim porozumieniem z premierem [...] Tak samo premier postępować niewątpliwie będzie w stosunku wzajemnym do ministra spraw zagranicznych”. Potępiono interwencję wojskowych w sprawy polityczne, żądając ukarania winnych i zapobieżenia tego typu sytuacjom w przyszłości⁶⁴.

Po audiencji u prezydenta Raczkiewicza Lieberman z upoważnienia stronnictw przedstawił wykładnię *Opinii*, w której – wobec wątpliwości i zastrzeżeń głowy państwa – wyjaśniał, iż sformułowanie o niedopuszczalności zmiany premiera nie zamyka drogi do zamianowania nowego premiera, lecz taki akt prezydenta winien zostać dokonany „na podstawie porozumienia osiągniętego pomiędzy prezydentem, rządem i stronnictwami”. Ominięto rażąco związaną z wprost zadeklarowaną niemożnością zmian na stanowisku prezesa Rady ministrów, ale w praktyce – poprzez konieczność konsultacji w przypadku mianowania nowego premiera nie tylko z ustępującym szefem rządu i jego ministrami, ale także stronnictwami rządzącymi (Stronnictwo Narodowe, Polska Partia Socjalistyczna, Stronnictwo Ludowe) – dymisję premiera uniemożliwiono. Taka wykładnia w praktyce wykluczała zarówno pozyskanie

⁶⁴ Oczywiście winnych nie spotkały żadne konsekwencje, a płk. Tadeusz Klimecki, przewodzący grupie oficerów, został mianowany szefem Sztabu Naczelnego Wodza, a w 1941 roku awansowany do stopnia generała brygady.

przez prezydenta przedstawiciele opozycji wewnątrzpartyjnej, jak i zastąpienia rządu gabinetem złożonym z bezpartyjnych fachowców.

5. Drugi kryzys lipcowy

Do jeszcze bardziej dramatycznego kryzysu doszło rok później, w związku z zawarciem układu ze Związkiem Sowieckim o wzajemnej pomocy wojennej, tzw. układu Sikorski-Majski⁶⁵. Zastrzeżenia prezydenta i części ministrów (Augusta Zaleskiego, Kazimierza Sosnkowskiego i Mariana Seydy) spowodowane były zarówno sposobem prowadzenia rokowań przez premiera, z pominięciem wszelkich postanowień zarówno „umowy paryskiej” z jej późniejszymi uzupełnieniami, jak i konstytucji kwietniowej, a także treścią układu, który nie zawierał deklaracji powrotu do granic ryskich i posługiwał się formułą „amnestii” dla obywateli polskich.

Premier zdecydował się, przy bardzo silnej presji brytyjskiej⁶⁶, na samodzielne prowadzenie rokowań. Już fakt, iż po jednej stronie stał premier rządu RP, po drugiej zaś jedynie ambasador ZSRR, powodował znaczne pogorszenie położenia strony polskiej. Gdyby rokowania prowadzili fachowcy, minister August Zaleski czy ambasador Edward Raczyński, można by modyfikować ich oświadczenia, powołując się na decyzję premiera i rządu. W dodatku układ „wchodził w życie natychmiast po podpisaniu i nie podlegał ratyfikacji”, tracono więc możliwość wpływania na treść umowy przed jej ostatecznym przyjęciem.

⁶⁵ Bardzo obszerny opis kryzysu lipcowego widzianego z perspektywy rządowej daje S. Stroński, op. cit., t. 2, s. 96–191; M. Dymarski, op. cit., s. 152–167; I. Wojewódzki, op. cit., s. 198–202; M. Budny, *Konflikt Sikorski-Sosnkowski na tle mowy polsko-sowieckiej z 30 lipca 1941 r. (czerwiec 1940 – lipiec 1943)*, „Niepodległość” (Nowy Jork–Londyn), t. 18, 1985, s. 57–92. O aspektach ustrojowych por. W. Rostocki, *Stosowanie konstytucji...*, s. 63–90; idem, *Pięćdziesiąt pięć lat...*, s. 146–170.

⁶⁶ Ciekawie brzmiała prywatna wypowiedź brytyjskiego ambasadora w Moskwie Williama Seedsa zanotowana przez żonę przemysłowca Szymona Landaua, a przytoczona przez Z. Galińskiego: „[...] czy Wasz głupi rząd nie zdaje sobie sprawy, że W. Brytania sprzedała Was Czerwonym w czambuł [...]”. Seeds zastanawiał się, jak mogli Polacy, którzy „walczyli przez miesiąc pomimo wielkich przeciwności [...] ustąpić przed jakimiś nieokreślonymi groźbami”. Z. Galiński, *Wojna w Londynie. Wspomnienia 1939–1945*, Paryż 1966, s. 99–100.

Działania generała Sikorskiego w sposób zdecydowany naruszały zarówno postanowienia konstytucji kwietniowej, jak i „umowy paryskiej”. Premier nie uzyskał od prezydenta pełnomocnictwa do podpisania umowy, a głowa państwa nie była informowana o przebiegu rokowań i niczego z nią nie konsultowano⁶⁷. Minister Zaleski nie był zaangażowany w prowadzenie rokowań i nie wiedział o ich przebiegu⁶⁸ – działania premiera były tu wyjątkowo zgodne z zamiarami Brytyjczyków, niemających zaufania do Zaleskiego i dążących do jego marginalizacji. Rada Ministrów była informowana często wybiórczo i *post factum*, co przyznawali nawet stronnicy polityczni generała.

Prezydent, wspierany przez generała Sosnkowskiego, spowodował kryzys rządowy, przez długi czas nie podpisywał dymisji trzech ministrów (Kazimierza Sosnkowskiego, Mariana Seydy, Augusta Zaleskiego), którzy w drodze protestu przeciw układowi postanowili ustąpić z rządu. W dniu podpisania układu Władysław Raczkiewicz powrócił do pomysłu ustąpienia ze swej funkcji na rzecz następcy – generała Sosnkowskiego. W argumentacji podnoszonej przez głowę państwa kwestia przestrzegania „umowy paryskiej” i konstytucji kwietniowej zajmowała najistotniejsze miejsce.

Raczkiewicz podnosił, że zawieranie umów należy do uprawnień prezydenta, na umowie międzynarodowej winien być umieszczony podpis ministra spraw zagranicznych i wreszcie układ z Sowietami jest *de facto* zawarciem pokoju, a stanowienie o wojnie i pokoju należy do uprawnień prezydenta. W trakcie prowadzonych od 31 lipca do 2 sierpnia 1941 roku pertraktacji politycznych prezydentowi udało się pozyskać szereg przeciwników układu spośród różnych ugrupowań politycznych: Adama Pragiera i Adama Ciołkosza (PPS), Tadeusza Bieleckiego (SN) i Zygmunta Gralińskiego (SL).

⁶⁷ Art. 12 konstytucji mówił: „Prezydent Rzeczypospolitej: f/ stanowi o wojnie i pokoju; g/zawiera umowy z innymi państwami”.

⁶⁸ O prowadzeniu rokowań przez premiera wypowiadali się krytycznie nawet jego zdeklarowani zwolennicy. Leon Mitkiewicz, bliski współpracownik generała, szef II Oddziału Sztabu NW, pisał: „[...] Sikorski zgodził się z miejsca, na gorąco, na ostateczne załatwienie sprawy naszej granicy wschodniej z Rosją dopiero po skończonej wojnie. W następnych spotkaniach generał Sikorski nie zdołał, czy nie umiał się wycofać. Nie dobrze się też stało, że generał Sikorski sam nie znając ani języka rosyjskiego ani angielskiego – robił układ z Rosją Sowiecką, mając do pomocy takich »specjalistów«, jak panowie Litauer i Retinger, no i major Casalet [sic!] [...]”; L. Mitkiewicz, op. cit., s. 167.

Nie doszło jednak do zmiany premiera i odwołania rządu. Prezydent uznał, iż zawarty z Sowietami układ nie może podlegać renegocjacji – jego zerwanie jest niemożliwe z powodu presji Anglików, a pozycja Sikorskiego nie pozwala na udzielenie mu dymisji. Premier argumentował, iż podpisując układ, służył Rzeczypospolitej, działał zgodnie z koniecznością wojenną w celu „umocnienia stanowiska Polski w rodzinie sprzymierzonych narodów”, oraz że pozostaje w zgodzie z prawem i sumieniem.

Przez cały sierpień odbywały się rokowania, następowała wymiana korespondencji między głową państwa i premierem, a na forum Rady Narodowej podnoszono wielokrotnie sprawę obowiązywania „nielegalnej konstytucji”. Aby uzasadnić bezprawne posunięcia premiera, odwoływano się do zasad *salus rei publicae suprema lex esto* i akcentowano poparcie władz brytyjskich dla ekipy rządzącej. W dniu 18 sierpnia premier Władysław Sikorski postawił na Radzie Ministrów kwestię uchwalenia rezolucji skierowanej do prezydenta, korygującej postanowienia „umowy paryskiej”.

Po poprawkach dokonanych przez Stanisława Strońskiego jej kluczowy punkt przybrał formę: „W umowie prezydenta RP z Rządem z 30 IX 1939 r. i 30 XI 1939 r. Rząd w osobie prezesa Rady Ministrów porozumiewa się stale z prezydentem, a prezydent nie sprzeciwia się postanowieniom Rządu powziętym przez większość Rady Ministrów”⁶⁹. W rezolucji zawarto również stwierdzenie, że układ z Sowietami przestaje być przedmiotem sporów między prezydentem a Radą Ministrów.

Był to kolejny krok na drodze do marginalizowania pozycji prezydenta i ograniczania jego uprawnień. W razie sporu musiał się on podporządkować woli większości rządowej. W dniu 22 sierpnia Władysław Raczkiewicz skapitulował i podpisał dekrety dymisji dla trzech protestujących ministrów, a w dwa miesiące później – 27 października – Rada Ministrów przyjęła do wiadomości treść notatki „w sprawie zamknięcia tzw. przesilenia z lipca i sierpnia 1941 r.”⁷⁰.

Konstytucji kwietniowej, uchwalonej w specyficznych warunkach politycznych, z urzędem prezydenta ukształtowanym z myślą o marszałku Józefie Piłsudskim, przyszło funkcjonować w całkowicie odmiennej rzeczywistości wojennej. Z całą

⁶⁹ Protokoły posiedzeń Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej, tom III, czerwiec–grudzień 1941, opr. W. Rojek i A. Suchcitz, Kraków 1996, s. 148.

⁷⁰ Ibidem, s. 239.

pewnością sprawdziło się rozwiązanie zawarte w art. 13, umożliwiające sukcesję legalnych władz RP po klęsce wrześniowej. Skorzystali z niego zarówno prezydent Ignacy Mościcki, jak i jego następca Władysław Raczkiewicz, który był zmuszony posłużyć się nim kilkakrotnie.

W myśl postanowień ustawy zasadniczej prezydent był piastunem najwyższej władzy w państwie, odgrywającym rolę moderatora, wkraczającego w momencie pojawienia się konfliktów w systemie władzy. Rząd odpowiadał politycznie przed prezydentem, a parlamentarnie przed sejmem. Konstytucja wraz z ordynacją wyborczą zapewniały utrzymanie władzy w ręku jednego obozu politycznego, a jej twórcy nie przewidzieli – bo przewidzieć nie mogli – sytuacji, w której w wyniku dramatycznych wypadków wojennych na arenie politycznej pozostaną jedynie prezydent i rząd, należący przed wojną do przeciwnych obozów politycznych.

Taka „kohabitacja” w warunkach braku trzeciego czynnika w postaci parlamentu powodowała konflikty niemożliwe do rozstrzygnięcia na drodze konstytucyjnej. Ani okazujące się całkowitą fikcją w ówczesnych warunkach hasło „jedności narodowej”, ani „umowa paryska” nie były w stanie tego zmienić. Paradoksalnie twórcy „umowy paryskiej”, powołujący się na specyfikę warunków wojennych, spowodowali, że to nie ograniczony w swych kompetencjach prezydent, lecz premier stawał się odpowiedzialny jedynie przed „Bogiem i Historią”.

W warunkach ostrego sporu, dotyczącego zwłaszcza priorytetów polityki zagranicznej, regulacje konstytucyjne podporządkowano doraźnym rozgrywkom politycznym. Jeszcze raz okazało się, że deklaracje opozycjonistów o poszanowaniu wartości konstytucyjnych i przywiązaniu do wartości demokratycznych w momencie przejmowania przez nich władzy radykalnie tracą na wartości.

Bibliografia

Arciszewski Franciszek, *Patrząc krytycznie*, Londyn 1972.

Babiński Witold, *Prezydent Raczkiewicz. Wspomnienie*, „Zeszyty Historyczne” 1979 (Paryż), nr 47, s. 128–148.

Budny Michał, *Konflikt Sikorski–Sosnkowski na tle mowy polsko-sowieckiej z 30 lipca 1941 r. (czerwiec 1940 – lipiec 1943)*, „Niepodległość” (Nowy Jork–Londyn), t. 18, 1985, s. 57–92.

- Cat-Mackiewicz Stanisław, *Zielone oczy*, Warszawa 1958.
- Duraczyński Eugeniusz, Turkowski Romuald, *O Polsce na uchodźstwie. Rada Narodowa Rzeczypospolitej Polskiej 1939–1945*, Warszawa 1997.
- Dymarski Mirosław, *Stosunki wewnętrzne wśród polskiego wychodźstwa politycznego i wojskowego we Francji i w Wielkiej Brytanii. 1939–1945*, Wrocław 1999.
- Faryś Janusz, Stanisław Stroński. *Biografia polityczna do roku 1939*, Szczecin 1990.
- Górecki Dariusz, *Polskie naczelne władze na uchodźstwie w latach 1939–1990*, Warszawa 2002.
- Górecki Dariusz, *Pozycja prawno-ustrojowa Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1995.
- Graliński Zygmunt, *Wojna w Londynie. Wspomnienia 1939–1945*, Paryż 1966.
- Grzywacz Andrzej, Kwiecień Marcin, *Rada Narodowa Rzeczypospolitej Polskiej w walce z sanatorami 1939–1941*, „Zeszyty Historyczne” 2000 (Paryż), nr 131, s. 3–84.
- Hułas Małgorzata, *Goście czy intruzy. Rząd polski na uchodźstwie wrzesień 1939 – lipiec 1943*, Warszawa 1996.
- Komarnicki Wacław, *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Londyn 1943, z. 2.
- Kwiecień Marcin, *Wśród potępieńczych swarów. Prawne aspekty rozliczeń politycznych wśród uchodźstwa polskiego we Francji i Wielkiej Brytanii 1939–1943*, Kraków 2013.
- Londyńska reduta. Tom 1. Władysław Raczkiewicz (1885–1947). Tom 2. Prezydenci RP na uchodźstwie i działalność polskiej emigracji niepodległościowej*, red. nauk. Jarosław Kłaczek, Mirosław Golon, Krzysztof Kania, Zbigniew Girzyński, Toruń 2017.
- Łukasiewicz Juliusz, *Dyplomata w Paryżu 1936–1939*, Warszawa 1995.
- Materski Wojciech, Stefan Litauer. *Przyczynki do biografii*, „Dzieje Najnowsze” 2011, R. 43, nr 2, s. 25–58.
- McGillvray Evan, *Polski rząd na uchodźstwie*, Warszawa 2011.
- Mitkiewicz Leon, *Z generałem Sikorskim na obczyźnie*, Londyn 1974.
- Mühlstein Anatol, *Dziennik, wrzesień 1939 – listopad 1940*, red. Jan E. Zamojski, Warszawa 1999.
- Piotrowski Jacek, *Piłsudczycy bez lidera (po 1 września 1939 roku)*, Toruń 2003.
- Piotrowski Jacek, *Stanisław Stroński jako wybitny polski parlamentarzysta w sejmach II Rzeczypospolitej (1922–1935)*, „Przegląd Sejmowy” 2023, nr 2(175), s. 45–70.
- Pomian Jan, *Józef Retinger. Życie i pamiątki „szarej eminencji”*, Warszawa 1990.
- Pragier Adam, *Czas przeszedł dokonany*, Londyn 1966.
- Protokoły z posiedzeń Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej, październik 1939 – luty 1940, Tom I*, opr. Wojciech Rojek, Andrzej Suchcitz, Kraków 1994.
- Protokoły posiedzeń Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej, tom III, czerwiec–grudzień 1941*, opr. Wojciech Rojek, Andrzej Suchcitz, Kraków 1996.
- Rojek Wojciech, *Odyseja Skarbu Rzeczypospolitej. Losy złota Banku Polskiego 1939–1950*, Kraków 2000.
- Romer Adam, *Z Sikorskim i Mikołajczykiem*, Lens 1945.

Rostocki Władysław, *Pięćdziesiąt pięć lat mocy obowiązującej konstytucji kwietniowej. Ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce*, Lublin 2002.

Rostocki Władysław, *Stosowanie konstytucji kwietniowej w okresie drugiej wojny światowej*, Lublin 1988.

Składkowski Felicjan Sławoj, *Prace i czynności rządu polskiego we wrześniu 1939 r.*, „Kultura” 1948 (Paryż), nr 5, s. 75–127.

Sosnkowski Kazimierz, *Wyciąg z pamiętników o kampanii wrześniowej*, „Niepodległość” 1980 (Nowy Jork–Londyn), t. 13, s. 128–185.

Stroński Stanisław, *Polityka rządu polskiego na uchodźstwie w latach 1939–1942*, t. 1–3, oprac. Jacek Piotrowski, Nowy Sącz 2007.

Tkocz Zygmunt, *Kryzys Rządu Polskiego w Londynie – lipiec 1940. Walka o myśl polityczną i władzę*, „Niepodległość” 1984 (Nowy Jork–Londyn), cz. I, t. 17, 1984, s. 55–106, cz. II, t. 18, 1985, s. 93–113.

Wapiński Roman, *Ignacy Paderewski*, Wrocław 1999.

Wojewódzki Ireneusz, *Kazimierz Sosnkowski podczas II wojny światowej. Księżę niezłomny czy Hamlet w mundurze?*, Warszawa 2009.

► STRESZCZENIE

Stosowanie konstytucji kwietniowej w czasach II wojny światowej. Od „umowy paryskiej” do drugiego kryzysu lipcowego

Na sugerowane w abstrakcie pytania starano się odpowiedzieć w oparciu o regulacje prawne, umowy o charakterze politycznym („umowa paryska”) i praktykę konstytucyjną. Z całą pewnością konstytucja pozwoliła na zapewnienie sukcesji władzy – w tej kwestii jej regulacje okazały się znakomitym środkiem chroniącym przed utratą uznania międzynarodowego w warunkach wojny i okupacji całości terytorium kraju. Inne jej przepisy, zwłaszcza związane z rozwiązywaniem kryzysów ustrojowych, nie sprawdziły się w zmienionych warunkach politycznych.

Zderzenie dwóch urzędów: prezydenta i premiera, obsadzonych przez osoby pochodzące z różnych obozów politycznych, mających różne koncepcje polityki zagranicznej, prowadziło do niedających się rozstrzygnąć na płaszczyźnie ustrojowej konfliktów politycznych (pierwszy i drugi kryzys lipcowy). Sytuację dodatkowo komplikował fakt, iż ustalenia polityczne określające stosunki między prezydentem a premierem i rządem („umowa paryska”) były nieprecyzyjne i pozwalały na jej dowolną interpretację.

► SUMMARY

**Application of the April Constitution During World War II.
From the “Paris Agreement” to the Second July Crisis**

The questions suggested in the abstract were tried to be answered on the basis of legal regulations, agreements of a political nature (the “Paris Agreement”) and constitutional practice. Certainly, the constitution made it possible to ensure the succession of power; in this regard, its regulations proved to be an excellent means of protecting, under conditions of war and occupation of the entire national territory, against the loss of international recognition. Its other provisions, especially those related to the resolution of political crises, did not work well in the changed political conditions.

The clash between the two offices of president and prime minister, manned by individuals from different political camps with different concepts of foreign policy, led to political conflicts that could not be resolved at the systemic level (the first and second July crises). The situation was further complicated by the fact that the political arrangements defining the relationship between the president and the prime minister and the government (the “Paris Agreement”) were imprecise and allowed for any interpretation.

Michał Patryk Sadłowski

- ▶ Uniwersytet Warszawski
(University of Warsaw, Poland)
- ▶ e-mail: m.sadlowski@wpia.uw.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0003-2799-2911

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.06

**KONSTYTUCJA KWIETNIOWA Z 1935 ROKU W POLITYCZNYCH
NARRACJACH I NAUCE W PIERWSZYCH LATACH POLSKI LUDOWEJ****Abstrakt**

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku, w literaturze najczęściej określana jako konstytucja kwietniowa, jest jednym z najważniejszych aktów prawnych w ustrojowych dziejach Polski w XX w. Stąd doczekała się już wielu badań. Niemniej jednym z mało znanych aspektów w literaturze prawnohistorycznej i historycznej jest obraz konstytucji kwietniowej w narracjach politycznych i nauce prawa w pierwszych latach Polski Ludowej. Dlatego celem artykułu jest analiza tych procesów, głównie w oparciu o komunistyczno-socjalistyczną prasę, dokumenty polityczno-programowe, akty prawne oraz publikacje naukowe Polski Ludowej do 1956 roku.

W artykule zwrócono szczególną uwagę na polityczne oraz intelektualne źródła niechęci, a następnie odrzucenie konstytucji kwietniowej przez polskich komunistów. W tym zakresie analizie poddano również stanowisko Komunistycznej Partii Polski oraz Polskiej Partii Robotniczej wobec tego aktu prawnego.

Kolejnymi celami artykułu było zbadanie stosunku polskiej nauki prawa, a zwłaszcza badaczy zajmujących się prawem konstytucyjnym (państwowym), do konstytucji kwietniowej po 1944 r. Dlatego też przeanalizowano publikacje między innymi takich polskich prawników jak Antoni Peretiatkowicz, Stefan Rozmaryn, Andrzej Burda, Wacław Barcikowski, Leon Chajn czy Borys Łapicki. Z kolei stosunek władz do konstytucji kwietniowej analizowano między innymi na podstawie wypowiedzi i publikacji

takich polityków jak Władysław Gomułka, Bolesław Bierut czy Stefan Jędrzychowski. Ten ostatni był bowiem głównym przedstawicielem władz Polski Ludowej, który w sposób kompleksowy przedstawił stosunek władz nowego państwa polskiego do przedwrześniowych konstytucji polskich.

Słowa kluczowe: konstytucja kwietniowa 1935, Polska Ludowa, stalinizm, propaganda, faszyzm

THE APRIL CONSTITUTION OF POLAND OF 1935 IN POLITICAL NARRATIVES AND IN SCIENCE IN THE EARLY YEARS OF THE PEOPLE'S POLAND

Abstract

The Constitutional Act of 23 April 1935, commonly referred to in literature as the April Constitution, is one of the most important legal acts in the constitutional history of Poland in the 20th century. Hence, it has already been the subject of numerous studies. Nevertheless, one of the lesser-known aspects in legal-historical and historical literature is the image of the April Constitution in political narratives and legal studies in the early years of the People's Republic of Poland.

Therefore, the aim of the article is to analyze these processes, primarily based on the communist-socialist press, political-programmatic documents, legal acts, and scientific publications of the People's Republic of Poland up to 1956. As part of this, the article pays particular attention to the political and intellectual sources of the initial reluctance and subsequent rejection of the April Constitution by Polish communists. In this context, the article also analyzed the stance of the Communist Party of Poland and the Polish Workers' Party towards this legal act.

The article's further objectives also included examining the stance of Polish legal science, particularly researchers specializing in constitutional (state) law, towards the April Constitution after 1944. Therefore, publications by Polish lawyers such as Antoni Peretiatkowicz, Stefan Rozmaryn, Andrzej Burda, Wacław Barcikowski, Leon Chajn, and Borys Łapicki were analyzed. On the other hand, the authorities' attitude towards the April Constitution was analyzed, among others, based on the statements and publications of politicians such as Władysław Gomułka, Bolesław Bierut, and Stefan Jędrzychowski. The latter was indeed the main representative of the authorities of the People's Republic of Poland, who comprehensively presented the stance of the new Polish state's authorities towards the pre-war Polish constitutions.

Keywords: April Constitution of 1935, President of the Republic of Poland, prerogative, countersignature, supremacy

1. Wprowadzenie. U źródeł „faszystowskiej konstytucji 1935 roku”

Celem niniejszego artykułu jest analiza narracji o konstytucji kwietniowej 1935 roku w polityce i nauce prawa w pierwszych latach Polski Ludowej. Podstawą tych badań będzie analiza komunistyczno-socjalistycznej prasy, dokumentów polityczno-programowych, aktów prawnych oraz publikacji naukowych Polski Ludowej do 1956 roku. Przed naukową eksploracją tego rozległego materiału warto jednak zwrócić uwagę na sytuację ustrojową Polski przed 1944 rokiem, a zwłaszcza przed 1939 rokiem.

Genezy stosunku komunistycznych władz Polski Ludowej po 1944 roku do konstytucji kwietniowej 1935 roku należy szukać bowiem w okresie przedwojennym i wojennym. Stąd już na wstępie istnieje konieczność przedstawienia stosunku polskich przedwojennych sił komunistycznych do wydarzeń z 1935 roku. W publikacji wydanej przez Wydział Historii Partii KC PZPR we wrześniu 1952 roku, zatytułowanej *Pod rządami bezprawia i terroru. Konstytucje, sejmy i wybory w Polsce przedwrześniowej*¹ mowa jest między innymi o tym, że: „Komunistyczna Partia Polski była jedyną partią w Polsce, która w narzuconej przemocy, faszystowskiej konstytucji i ordynacji wyborczej widziała proces hitleryzacji faszyzmu polskiego i groźbę dla niepodległości ojczyzny”².

Na potwierdzenie tego stwierdzenia zamieszczono dokument pt. *Z oświadczenia Komunistycznej Frakcji Poselskiej* i wskazano, że jego treść odnosi się do „Konstytucji dyktatury faszystowskiej”³. W istocie jest to częściowy przedruk wystąpienia posła Mariana Chęcińskiego ze stenogramu posiedzenia sejmowego nr 142 z dnia 23/24 marca 1935 roku, który projekt przyjęcia nowej konstytucji określił jako „dalsze przeprowadzenie hitleryzacji kraju” przez „rząd faszystowski”⁴. Taka narracja była powtórzeniem stanowiska Biura Politycznego KC KPP z marca 1935 roku,

¹ *Pod rządami bezprawia i terroru: konstytucje, sejmy i wybory w Polsce przedwrześniowej: materiały i dokumenty*, red. Aleksander Litwin, Felicja Kalicka, Maksymilian Minkowski, Warszawa 1952.

² Ibidem, s. 186.

³ Ibidem, s. 187.

⁴ Sprawozdanie stenograficzne ze 142 posiedzenia z dnia 23/24 marca 1935 r., s. 111–112. Biblioteka Sejmowa, Sejm II RP. 3 kadencja (1930–1935), Lp. RP/II/3/142.

który w ówczesnych zmianach konstytucyjnych upatrywał dalszego ograniczania działalności partii opozycyjnych oraz podporządkowania władzom działalności związkowej⁵.

W tym kontekście ważne są również wybory parlamentarne w Polsce w 1935 roku (przeprowadzone w dniach 8 i 15 września 1935 roku), czyli pierwsze wybory parlamentarne do Sejmu i Senatu IV kadencji po wejściu w życie konstytucji kwietniowej. Z jednej strony KPP wzywała socjalistów i ludowców do współpracy przy akcjach protestacyjnych przeciwko nowej konstytucji i wyborom, ale z drugiej – krytykowała te siły polityczne, „między innymi za niezdecydowanie i niechęć do walki masowej, za złudzenia wobec sanacji, wreszcie za opuszczenie przez opozycyjnych posłów obrad sejmu, co ułatwiło sanacji, wprowadzenie podstępem, przeforsowanie nowej konstytucji w parlamencie”⁶.

KPP początkowo skłaniała się bowiem do udziału w wyborach pod hasłem „antyfaszystowskiego plebiscytu ludowego”⁷. Celem końcowym owego plebiscytu miał być strajk powszechny. Niemniej Komunistyczna Partia Polski (KPP) nie mogła porozumieć się z innymi siłami opozycyjnymi, a sama była zbyt słaba, żeby zorganizować takie przedsięwzięcie⁸. Natomiast finalnie opozycja antysanacyjna, w tym również KPP, zdecydowała się na bojkot wyborów⁹. Niemniej w czasach stalinowskich KPP uznawano za jedyną siłę, która występowała „z hasłami

⁵ H. Cimek, *KPP wobec konstytucji kwietniowej i ordynacji wyborczej z lipca 1935 r.*, [w:] *Lewica społeczna w Polsce wobec konstytucji kwietniowej 1935 r. Materiały sesji naukowej Instytutu Historii Ruchu Robotniczego ANS PZPR oraz Instytutu Historii Państwa i Prawa PAN*, Warszawa 17 IV 1985 r., Warszawa 1986, s. 155.

⁶ Ibidem, s. 159.

⁷ J. Kowalski, *Komunistyczna Partia Polski 1935–1938. Studium historyczne*, Warszawa 1975, s. 133.

⁸ Ibidem. H. Cimek, op. cit., s. 161–163; J. Tomicki, *Stosunek głównych sił społecznych w Polsce do konstytucji kwietniowej 1935 r.*, [w:] *Lewica społeczna w Polsce wobec konstytucji kwietniowej 1935 r. Materiały sesji naukowej Instytutu Historii Ruchu Robotniczego ANS PZPR oraz Instytutu Historii Państwa i Prawa PAN*, Warszawa 17 IV 1985 r., Warszawa 1986, s. 30–31.

⁹ J. Kowalski, *Komunistyczna Partia Polski 1935–1938...*, s. 133; M. Wojtacki, *Prace parlamentarne nad reformą prawa wyborczego w Sejmie III kadencji (1930–1935)*, „Studia Wyborcze” 2020, nr 29, s. 76; Z. Zaporowski, *Komunistyczna Partia Polski wobec parlamentaryzmu (1918–1938)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio F, Historia” 1985, vol. 40, s. 179; D. Górecki, *Wybory parlamentarne w Polsce w 1935 i 1938 roku*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2023, nr 104, s. 45.

wolności przeciw zamachom rządu faszystowskiego na prawa i zdobycze ludności pracującej” w warunkach wprowadzania konstytucji 1935 roku, którą określano jako faszystowską¹⁰.

2. Polskie ośrodki komunistyczne w czasie drugiej wojny światowej a konstytucja kwietniowa 1935 roku

Do wiosny 1943 roku trudno mówić o powstaniu, przynajmniej oficjalnie, konkretniejszych koncepcji ustrojowych Polski w dokumentach programowo-politycznych Polskiej Partii Robotniczej¹¹. W numerze 23 wydawanej przez Polską Partię Robotniczą (PPR) „Trybuny Wolności” z dnia 1 stycznia 1943 roku opublikowano artykuł krytykujący stosunki polityczne i społeczne panujące w II RP, a zwłaszcza „osławioną elitarną Konstytucję kwietniową”¹². Uznano ją jako kolejne narzędzie odsuwania mas ludowych od wpływu na bieg rządów¹³.

Z kolei w pierwszej deklaracji programowej PPR pt. *O co walczymy?* z marca 1943 roku¹⁴ co do spraw ustroju państwa mowa jest między innymi o konieczności natychmiastowego zwołania Zgromadzenia Narodowego (Konstytucyjnego) „dla dokonania wyborów prezydenta i rządu, utrwalenia form ustrojowych i uchwalenia konstytucji”¹⁵.

¹⁰ H. Podlaski, G. Auscaler, M. Jaroszyński, G.L. Seilder, J. Wróblewski, *Praworządność ludowa w świetle Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1953, z. 8–9, s. 235.

¹¹ K. Działocha, J. Trzciniński, *Zagadnienie obowiązywania konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 25; P. Gontarczyk, *Polska Partia Robotnicza. Droga do władzy 1941–1944*, Warszawa 2017, s. 218; N. Kołomejczyk, M. Malinowski, *Polska Partia Robotnicza 1942–1948*, Warszawa 1986, s. 163–176; W. Gomułka, *Pamiętniki. Tom II*, red. Andrzej Werblan, Warszawa 1994, s. 327; A. Przygoński, *PPR w walce o koncepcję ustrojową przyszłej Polski i o utworzenie ludowo-demokratycznej reprezentacji narodu (marzec–grudzień 1943)*, Warszawa 1961, s. 102 i n.

¹² *Polska nie po to powstała*, [w:] *Publicystyka konspiracyjna PPR 1942–1945. Wybór artykułów. Tom drugi, 1943*, Warszawa 1964, s. 15.

¹³ Ibidem.

¹⁴ *O co walczymy? Deklaracja Polskiej Partii Robotniczej*, [w:] *Polska Partia Robotnicza. Dokumenty programowe 1942–1948*, red. Marian Malinowski, Warszawa 1984, s. 121–123.

¹⁵ Ibidem, s. 122.

Natomiast już po zerwaniu stosunków między polskim rządem emigracyjnym a ZSRR w odezwie PPR pt. *Do narodu polskiego* z dnia 1 maja 1943 roku¹⁶ pojawiło się odniesienie do konstytucji kwietniowej¹⁷. Jego sens sprowadzał się do tego, że ten akt prawny stanowił podstawę zapewnienia kontynuacji rządów między „kliką sanacyjno-ozonową” sprzed 1939 roku, między innymi w postaci Rydza i Becka, a rządem w Londynie¹⁸. Ten ostatni według komunistów powstał jednak „z woli kliki sanacyjnej, a nie z woli narodu”¹⁹.

Tego rodzaju krytyka pojawiała się też na łamach „Trybuny Wolności” w maju, czerwcu i wrześniu 1943 roku²⁰. W wydaniu tej ostatniej gazety z dnia 15 września 1943 roku (numer 40) opublikowano artykuł pt. *Sanacyjne narzędzie dyktatury* krytykujący „propagowanie w społeczeństwie zasady, że jedyną formą i podstawą prawną dla organizacji i odbudowy życia politycznego Polski jest tzw. Konstytucja z kwietnia 1935 roku”²¹. W tekście tym skrytykowano również usunięcie zasady suwerenności narodu, która była wyrażona w art. 2 konstytucji RP z 1921 roku, dominującą („dyktatorską”) pozycję prezydenta, a także zdegradowanie sejmu na rzecz senatu i elity w niej dominującej²².

W tym numerze „Trybuny Wolności” zawarto również artykuł krytykujący deklarację Krajowej Reprezentacji Politycznej, a zwłaszcza utrzymanie konstytucji 1935 roku, określając to jako „wskrzeszenie sanacyjno-ozonowego upiora”²³. Interesującym głosem środowisk związanych z PPR był również artykuł pt. *Moc obowiązująca*

¹⁶ *Do narodu polskiego*, [w:] *Polska Partia Robotnicza. Dokumenty programowe 1942–1948*, red. M. Malinowski, Warszawa 1984, s. 129–133.

¹⁷ Ibidem, s. 130.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ R. Nazarewicz, *Spór o konstytucję Polski w latach drugiej wojny światowej*, [w:] *Lewica społeczna w Polsce wobec konstytucji kwietniowej 1935 r. Materiały sesji naukowej Instytutu Historii Ruchu Robotniczego ANS PZPR oraz Instytutu Historii Państwa i Prawa PAN, Warszawa 17 IV 1985 r.*, Warszawa 1986, s. 108. Artykuły krytyczne wobec rządu londyńskiego i konstytucji kwietniowej pojawiały się też w innych tytułach prasowych związanych z PPR, np. w „Głosie Warszawy”. Zob. np. *Walka o demokrację*, [w:] *Publicystyka konspiracyjna PPR 1942–1945. Wybór artykułów. Tom drugi*, 1943, Warszawa 1964, s. 285.

²¹ *Sanacyjne narzędzie propagandy*, [w:] *Publicystyka konspiracyjna PPR 1942–1945. Wybór artykułów. Tom drugi*, 1943, Warszawa 1964, s. 332.

²² Ibidem, s. 333–334.

²³ *Po owocach ich poznać je*, [w:] *Publicystyka konspiracyjna PPR 1942–1945. Wybór artykułów. Tom drugi*, 1943, Warszawa 1964, s. 329.

konstytucji 1935 roku a urzeczywistnienie demokracji politycznej z października 1943 roku, opublikowany na łamach „Przełomu”²⁴. Jego głównym celem było wykazanie, że reakcyjni politycy rządu emigracyjnego z Londynu traktują ten akt prawny nie tylko jako podstawę swojego istnienia w stosunkach międzynarodowych, ale przede wszystkim jako narzędzie do zdobycia i utrzymania władzy po wojnie w sposób niedemokratyczny.

Samą genezę przygotowania i uchwalenia konstytucji 1935 roku opisano jako wynik obaw elit sanacyjnych o dezorganizację władzy w związku ze starzeniem się Piłsudskiego i perspektywą jego zgonu²⁵. Napisano: „Tak więc już w samym założeniu, w najbardziej istotnych zamierzeniach twórców konstytucji 1935 roku tkwiła nie dająca się usunąć, zasadnicza sprzeczność z podstawami ideologicznymi demokracji politycznej”²⁶. Wyrazem tego miało być usunięcie „formuły zwierzchnictwa ludowego, której nie omijały nawet cezarystyczne konstytucje dziewiętnastowieczne”²⁷. W konsekwencji opracowano ustrój z silnym, nieodpowiedzialnym prezydentem, któremu podlegała armia, z zupełnym pominięciem rządu. Ten konstytucyjny układ władzy, charakteryzujący relacje Mościcki – Śmigły-Rydz, nazwano „system rządów hetmańskich”²⁸.

Trzecim antydemokratycznym wyrazem i elementem tej konstytucji miało być praktyczne wyeliminowanie zasady ludowładztwa poprzez ustanowienie elitarnej struktury senatu, osłabienie kompetencji sejmu i przyjęcie specjalnej ordynacji wyborczej²⁹. W tym kontekście należy dodać, że również Stanisław Ehrlich w 1945 roku napisał, że przyczyną szybkiego przyjęcia – niezgodnie z procedurami – „faszystowskiej konstytucji” był pogarszający się stan zdrowia Piłsudskiego³⁰. W ramach tych planów konstytucja „miała stać się elementem utrwalającym dyktaturę kliki sanacyjnej bez względu na osobę Piłsudskiego”³¹.

²⁴ *Moc obowiązująca konstytucji 1935 r. a urzeczywistnienie demokracji politycznej*, [w:] *Publicystyka konspiracyjna PPR 1942–1945. Wybór artykułów. Tom drugi, 1943*, Warszawa 1964, s. 414–419.

²⁵ Ibidem, s. 415.

²⁶ Ibidem, s. 416.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ibidem, s. 417.

²⁹ Ibidem, s. 417–418.

³⁰ S. Ehrlich, *Następstwa przewrotu majowego*, Lublin 1945, s. 7.

³¹ Ibidem.

Jednak najważniejszym dokumentem programowym, który określił stosunek polskich sił komunistycznych do konstytucji kwietniowej 1935 roku, była druga deklaracja programowa PPR, czyli deklaracja pt. *O co walczymy?* z listopada 1943 roku³². Powtórzono w niej postulat uchwalenia nowej konstytucji przez przyszłe Zgromadzenie Narodowe (Konstytucyjne). Jednocześnie wskazano na nielegalność krajowych instytucji poległych „tak ważnej Delegaturze rządu emigracyjnego”³³. W związku z tym „Rząd emigracyjny, wyłoniony przez przypadkowo zebrane na emigracji elementy, opierający się na antydemokratycznej, nielegalnej i nie uznanej przez naród ozonowej konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku, nie może być powołany do realizowania ustroju demokratycznego w odrodzonej Polsce”³⁴.

Tym samym, antydemokratyczność, nielegalność i wadliwość procedury uchwalenia konstytucji kwietniowej 1935 roku stanowiła dla komunistów jedną z podstaw odmówienia legalności rządowi emigracyjnemu w Londynie. Kolejny fragment deklaracji o tym akcie prawnym zawarty został w części poświęconej rządowi sanacji w Polsce do klęski wrześniowej w 1939 roku. Czytamy w nim: „W celu zabezpieczenia sobie żłobu rządowego i ugruntowania władzy dyktatorskiej w kraju narzucono narodowi polskiemu konstytucję kwietniową 1935 roku, gwałcąc bezceremonialnie i cynicznie sprzeciw większości ówczesnego sejmu. Ani przez chwilę naród polski nie uznawał i nie uznaje reakcyjno-faszystowskich zasad konstytucji kwietniowej, opartej na wzorach hitlerowskich. Konstytucja kwietniowa miała na celu paraliżowanie woli i czujności narodu, uświęcała bezprawie i terror polityczny”³⁵.

Co ważne, dalsza część deklaracji opiera się na narracji o tym, że sanacja zamierza powrócić do władzy, a „odskoczną do tego celu służy jej konstytucja kwietniowa”³⁶. W związku tym PPR uznała, że „Konstytucja kwietniowa jest dla sanacji sztandarem, pod którym maszeruje do powrotnego objęcia władzy w Polsce”³⁷. PPR była przede wszystkim partią marksistowską w wydaniu leninowsko-stalinowskim,

³² *O co walczymy? Deklaracja programowa Polskiej Partii Robotniczej, nr 23*, [w:] *Polska Partia Robotnicza. Dokumenty programowe 1942–1948*, red. M. Malinowski, Warszawa 1984, s. 148–171.

³³ Ibidem, s. 152.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem, s. 158.

³⁶ Ibidem, s. 160.

³⁷ Ibidem.

co determinowało jej pojmowanie rzeczywistości politycznej oraz społeczno-gospodarczej³⁸. Tym samym stanowiło podstawę negacji przedwojennych, konstytucyjnych porządków w Polsce.

Również w drugim, równie ważnym ośrodku polskich komunistów, czyli Związku Patriotów Polskich w ZSRR, odniesiono się do konstytucji kwietniowej. W marcu 1943 roku na łamach „Wolnej Polski” wypowiedziano się kategorycznie o tym, że naród polski nie uznaje „konstytucji ozonowej 1935 roku”³⁹. Natomiast w „Deklaracji Ideowej ZPP” z dnia 16 czerwca 1943 roku krytykę rządu generała Władysława Sikorskiego oparto również na tym, że polityk ten „formalnie uznał moc narzuconej narodowi antydemokratycznej konstytucji 1935 roku”⁴⁰, co opisano jako element kontynuacji rządów przedwrześniowych⁴¹.

Następnie narracja taka pojawiała się w publicystce związanej z tym ośrodkiem. W sierpniu 1943 roku Stefan Jędrychowski na łamach „Nowych Widnokręgów” krytykował gen. Sikorskiego, że ten w sposób lekkomyślny pozostawił w mocy „nienawidzoną, faszystowską” konstytucję kwietniową⁴². Zgodnie z taką narracją ten akt prawny, poprzez możliwość zagwarantowania dla prezydenta prawa do mianowania swojego zastępcy na czas wojny oraz mianowania innych kluczowych funkcji w państwie, umożliwiał „reżymowi ozonowemu” utrzymanie wpływu na nowe władze emigracyjne⁴³. Z kolei Józef Kowalski na łamach „Wolnej Polski” w październiku 1943 roku sugerował, że z jednej strony „faszystowskie” zmiany konstytucyjne w Polsce w 1935 roku stanowiły również pokłosie dojścia Hitlera do władzy w Niemczech, ale finalnie owo konstytucyjne „wzmocnienie państwa” jeszcze bardziej osłabiło „[...] spróchniałą wewnątrznie państwowość sanacyjną”⁴⁴.

³⁸ N. Kołomejczyk, *PPR 1944–1945 (Studia nad rozwojem organizacji partii)*, Warszawa 1965, s. 206–207.

³⁹ R. Nazarewicz, op. cit., s. 109.

⁴⁰ *Deklaracja ideowa Związku Patriotów Polskich w ZSRR*, [w:] *Publicystyka Związku Patriotów Polskich 1943–1944. Wybór*, Warszawa 1967, s. 401.

⁴¹ Ibidem.

⁴² S. Jędrychowski, *Kulisy nowego rządu*, nr 24, [w:] *Publicystyka Związku Patriotów Polskich 1943–1944. Wybór*, Warszawa 1967, s. 120.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ J. Kowalski, *Demokracja: fikcja i rzeczywistość*, nr 33 [w:] *Publicystyka Związku Patriotów Polskich 1943–1944. Wybór*, Warszawa 1967, s. 165.

Natomiast w tezach programowych pt. *O co walczymy?*, czyli tzw. Tezach Nr 1, sporządzonych przez Jakuba Prawina, co do ustroju politycznego sprzed 1939 roku napisano „precz z przedwrześniowym faszyzmem”⁴⁵. Z kolei w Tezach Nr 2, zawarto wezwanie komunistów polskich o tym, że „[...] nie uznajemy narzuconej krajowi przemocą antyludowej totalistycznej konstytucji ozonowej 1935 roku”⁴⁶. Również w deklaracji Polskiego Komitetu Narodowego (Tezy Nr 3), którego wstępną wersję opracował Alfred Lampe (prace nad nią trwały na przełomie 1943 i 1944 roku)⁴⁷, była mowa o bezprawnej i „antydemokratycznej konstytucji 1935 roku”, która została „narzucona krajowi podstępem i przemocą”⁴⁸. Co ważne, dodano do tego stwierdzenie: „Wszelkie roszczenia oparte na mocy Konstytucji kwietniowej uznaje się za nieważne, za bezprawne, za uzurpatorskie”⁴⁹.

3. KRN, PKWN i powstanie Polski Ludowej a zagadnienie konstytucji kwietniowej 1935 roku

Biorąc pod uwagę powyższe, logicznym jest, że formowaniu Krajowej Rady Narodowej towarzyszyła narracja o wadliwej konstytucji 1935 roku W *Manifeście Demokratycznych Organizacji Społeczno-Politycznych i Wojskowych zapowiadających utworzenie KRN* z dnia 15 grudnia 1943 roku negowano legitymację rządu londyńskiego, wskazując, że oparł się on na „bezprawnie narzuconej Polsce przez rządy sanacyjne” konstytucji

⁴⁵ Tezy programowe pt. „O co walczymy”, opracowane dla aktywu 1 dywizji korpusu (*Materiały do dyskusji*), [w:] *Organizacja i działania bojowe ludowego Wojska Polskiego w latach 1943–1945: wybór materiałów źródłowych. T. 4, Działalność aparatu polityczno-wychowawczego*, Warszawa 1963, s. 98.

⁴⁶ *Zarys szkicu programu ruchu demokratycznego uchodźstwa polskiego w Związku Radzieckim*, [w:] *Organizacja i działania bojowe ludowego Wojska Polskiego w latach 1943–1945: wybór materiałów źródłowych. T. 4, Działalność aparatu polityczno-wychowawczego*, Warszawa 1963, s. 112.

⁴⁷ K. Spatek, *Na licencji Moskwy. Wokół Gomułki, Bermana i innych 1943–1970*, Warszawa 2020, s. 29–30; K. Działocha, J. Trzcíński, op. cit., s. 40–41; E. Zwierzchowski, *Polityczny proces kształtowania ustroju Polski Ludowej 1944–1952*, Katowice: Uniwersytet Śląski 1981, s. 47–48; R. Kania, *Prawo w służbie ideologii. Myśl polityczna komunistów polskich i prawo stanowione od Manifestu PKWN do wyborów do Sejmu Ustawodawczego*, Warszawa 2023, s. 177.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ibidem.

1935 roku⁵⁰. Kolejnym dokumentem o wysokiej randze politycznej, który odnosił się do ustroju państwa polskiego sprzed 1939 roku, w tym do konstytucji kwietniowej 1935 roku, była *Deklaracja Krajowej Rady Narodowej uchwalona na pierwszym plenarnym posiedzeniu Krajowej Rady Narodowej w dniu 1 stycznia 1944 roku*⁵¹.

Według tego dokumentu „[...] naród nigdy nie uznał elitarno-totalistycznej konstytucji z kwietnia 1935 roku, na której opiera się rząd londyński, tak samo nigdy nie uzna tego rządu za swego przedstawiciela”⁵². W tym przypadku deprecjonowanie konstytucji kwietniowej służyło jako argument dla KRN o tym, że rząd emigracyjny w Londynie nie miał żadnych praw do „występowania w imieniu narodu polskiego”⁵³.

W protokole pierwszego plenarnego posiedzenia KRN znajdujemy również *Deklarację grupy działaczy Polskiego Stronnictwa Ludowego i Batalionów Chłopskich*, w której krytykowano Stronnictwo Ludowe „Roch”, a także ZWZ i AK, których kierownictwa nazywano „kołami reakcyjnymi” i których rządy opierały się na „konstytucji bezprawia z 1935 roku”⁵⁴. Sformułowanie z Deklaracji KRN powtórzył Władysław Gomułka w czasie referatu pt. *Sytuacja obecna i zadania Partii* w dniu 10 października 1944 roku w Lublinie⁵⁵.

Mówił on między innymi o tym, że głównym wrogiem demokracji w Polsce pozostaje „sanacja jako polska odmiana faszyzmu”⁵⁶. W związku z tym „Odrzucenie przez naszą partię konstytucji kwietniowej 1935 roku posiada swój głęboki sens polityczny, gdyż łamie i burzy prawne oparcie sanacji, uzurpującej sobie pretensje do władzy w kraju. Tzw. rządowi polskiemu w Londynie nie uda się ukryć swego sanacyjnego oblicza,

⁵⁰ *Manifest Demokratycznych Organizacji Społeczno-Politycznych i Wojskowych z dnia 15 grudnia 1943 r.*, [w:] *Wizja programowa Polski Ludowej. Dokumenty i materiały 1942–1948*, Warszawa 1979, s. 137.

⁵¹ *Deklaracja Krajowej Rady Narodowej uchwalona na pierwszym plenarnym posiedzeniu Krajowej Rady Narodowej w dniu 1 stycznia 1944 r.*, [w:] *W dziesiątą rocznicę powstania Polskiej Partii Robotniczej (materiały i dokumenty). Styczeń–grudzień 1948 r.*, Warszawa 1952, s. 267.

⁵² Ibidem.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ *Protokół pierwszego plenarnego posiedzenia Krajowej Rady Narodowej (31 grudnia 1943 – 1 stycznia 1944 r.)*, „Archiwum Ruchu Robotniczego” 1975, Warszawa 1975, s. 19.

⁵⁵ *Sytuacja obecna i zadania Partii*, nr 37, [w:] *Polska Partia Robotnicza. Dokumenty programowe 1942–1948*, red. Marian Malinowski, Warszawa 1984, s. 235–256.

⁵⁶ Ibidem, s. 249.

gdyż oparł się on swoje istnienie na sanacyjnej konstytucji kwietniowej. Już tego samego tytułu postawił on siebie poza nawiasem kraju i demokracji. Naród polski nigdy bowiem nie uznał narzuconej mu gwałtem i bezprawiem konstytucji 1935 roku. Partia nasza ani w przeszłości nie zamykała, ani obecnie nie zamyka p. Mikołajczykowi drogi do kraju. Zawsze tylko stawiała jeden warunek, zerwanie z sanacją, zerwanie z jej konstytucją, włączenie się do antysanacyjnego obozu demokracji polskiej. Wszyscy emigranci, którzy tego zrobić nie chcą, stawiają się sami poza nawiasem demokracji. Kto czuje i myśli kategoriami demokratycznymi, ten nie może wahać się w wyborze między konstytucją 1935 roku a konstytucją 1921 roku, na której oparł swe istnienie PKWN”⁵⁷.

Wreszcie Manifest Lipcowy z 1944 roku wskazywał, że: „Emigracyjny »rząd« w Londynie i jego delegatura w Kraju jest władzą samozwańczą, władzą nielegalną, opiera się na bezprawnej faszystowskiej konstytucji z kwietnia 1935 roku. »Rząd« ten hamował walkę z okupantem hitlerowskim, swą awanturniczą polityką pchał Polskę ku nowej katastrofie”⁵⁸.

Następnie, jak stwierdził Stefan Rozmaryn, zasady Manifestu PKWN stały się, na mocy ustawy lutowej z 1947 roku, częścią składową „obecnie obowiązującej konstytucji”⁵⁹. Komentując ten akt, Leon Chajm w styczniu 1945 roku stwierdził: „W deklaracji politycznej rządu Nowej Polski – w manifestie lipcowym – została uchylona konstytucja kwietniowa i oparta na niej ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu”⁶⁰.

Chajm widział to jako jedno z kluczowych działań w procesie „likwidacji ustawodawstwa ozonowego, pozostającego pod wyraźnym wpływem i urokiem ustaw norymberskich i innych »zdobyczy« germańsko-hitlerowskich”⁶¹. Samą konstytucją Chajm charakteryzował w sposób następujący: „Największy gwałt, dokonany na sumieniu

⁵⁷ Ibidem, s. 249–250.

⁵⁸ *Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego*, [w:] *Polska Partia Robotnicza. Dokumenty programowe 1942–1948*, red. Marian Malinowski, Warszawa 1984, s. 555.

⁵⁹ S. Rozmaryn, *W jakim zakresie obowiązuje dziś Konstytucja z 17 marca 1921 roku*, „Państwo i Prawo” 1948, z. 1, s. 11.

⁶⁰ L. Chajm, *Demokratyzacja życia polskiego w świetle ustawy i dekretów wydanych przez P.K.W.N.*, [w:] L. Chajm, *Trzy lata demokratyzacji prawa i wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 1947, s. 16.

⁶¹ Ibidem, s. 15.

miłującego wolność Narodu Polskiego utracił »moc obowiązującą«, nadaną mu przez wykrętną interpretację Cara. Naród, który swą serdeczną krwią przyplacił walkę z carową konstytucją poprzez Brześć, Berezę Kartuską, Nowosielce – odzyskał konstytucję 17 marca 1921 roku, jedynie obowiązuje legalnie i prawnie uchwaloną”⁶².

Z kolei Konstanty Grzybowski, komentując Manifest PKWN, stwierdził, że dokument ten uznał konstytucję 1935 roku za nielegalną, czego politycznym wyrazem było określenie jej terminem „faszystowska”⁶³. Uznał on, że teza o tym, że tę ustawę zasadniczą wprowadzono w wyniku zamachu stanu, jest uzasadniona, gdyż w procedurach parlamentarnych w styczniu 1935 roku pogwałcono art. 125 Konstytucji RP z 1921 roku⁶⁴.

W związku z powyższym tylko częściowo można zgodzić się ze stwierdzeniem Marty Marcinkiewicz, że „Dogmat o konstytucji kwietniowej jako bezprawnej i faszystowskiej ustanowił Manifest PKWN z lipca 1944 roku”⁶⁵, gdyż akt ten opierał się na głównych dokumentach programowych i narracjach PPR z 1943 roku. Te, co zrozumieli, w sposób ścisły nawiązywały do działalności i haseł KPP co do konstytucji 1935 roku

Natomiast już we wrześniu 1946 roku w czasie przemówienia Bolesława Bieruta na zakończenie XI sesji KRN mówił on o tym, że wcześniej, czyli w 1944 roku i „jeszcze przez znaczną część roku 1945”, główną przeszkodą polityczną dla porozumienia między grupą „londyńską” a „lubelską” był stosunek do konstytucji 1935 roku i Manifestu PKWN⁶⁶. Natomiast teraz „Okazało się jednak, że już na tej sesji nie ma ani jednego pośła, który by nie bronił jak najgoręcej konstytucji nie z roku 1935, a z roku 1921 i zasad Manifestu PKWN”⁶⁷.

⁶² Ibidem.

⁶³ K. Grzybowski, *Ustrój polityczny Polski*, [w:] *Zarys historyczno-polityczny I-go rządu demokratycznego w Polsce 1944–1946*, Warszawa 1947, s. 27.

⁶⁴ Ibidem, s. 27–28.

⁶⁵ M. Marcinkiewicz, *O konstytucji kwietniowej raz jeszcze*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2018, nr 1(31), s. 297.

⁶⁶ *Przemówienie prezydenta Bieruta na zakończenie XI sesji Krajowej Rady Narodowej*, [w:] *W dziesiątą rocznicę powstania Polskiej Partii Robotniczej (materiały i dokumenty). Styczeń–grudzień 1948 r.*, Warszawa 1952, s. 487.

⁶⁷ Ibidem.

Tym samym nawiązywał on do toczącej się między innymi w sierpniu i październiku 1944 roku dyskusji między Mikołajczykiem a delegacją PKWN oraz Bierutem o tym, która przedwojenna konstytucja może stanowić podstawę formowania się nowych władz polskich⁶⁸. Taki dystans, a nawet krytykę i odcinanie się nie tylko postów komunistycznych od konstytucji kwietniowej widać już w czasie obrad Sejmu Ustawodawczego w 1947 roku. Ten stan dobrze obrazuje wystąpienie posła PSL Stanisława Wójcika z dnia 8 lutego 1947 roku, który krytykował projekt tzw. małej konstytucji⁶⁹.

W reakcji na opinie Wójcika powstały okrzyki: „Mikołajczyk służył sanacyjnej Konstytucji”. Natomiast Wójcik odpowiedział: „W Waszym gronie są ludzie, którzy sanacyjną Konstytucję robili. Na Waszej liście kandydatów był wicepremier rządu sanacyjnego Kwiatkowski”⁷⁰. Powyższy przykład idealnie obrazuje to, że zarówno przeciwnicy PSL, jak i sami członkowie tej formacji uważali związki z konstytucją kwietniową jako obciążenie w polityce.

Natomiast Jan Frankowski na posiedzeniu w dniu 18 lutego 1947 roku mówił: „Przy uchwalaniu Konstytucji marcowej i kwietniowej przyjęto pewne wspólne założenia aczkolwiek działające każde w innym kierunku: Konstytucja marcowa była uchwalona przeciw jednemu człowiekowi, konstytucja kwietniowa dla jednego człowieka. Konstytucja marcowa była uchwalona przeciw Piłsudskiemu, konstytucja kwietniowa dla Mościckiego i jego następców”⁷¹.

Niemniej Frankowski zaliczał konstytucję 1935 roku do „bogatego doświadczenia” określania „obowiązujących przepisów w dziedzinie ustrojowej naszego państwa”⁷². Natomiast Zenon Kliszko z PPR zacytował fragment listopadowej deklaracji PPR *O co walczymy?*, który odnosił się do odrzucenia konstytucji kwietniowej⁷³. Z kolei poseł Domański ze Stronnictwa Pracy w dniu 19 lutego 1947 roku mówił: „W chaosie

⁶⁸ M. Turlejska, *Spór o Polskę. Szkice historyczne*, Warszawa 1981, s. 300, 338–339; *Sprawa polska w czasie drugiej wojny światowej na arenie międzynarodowej. Zbiór dokumentów*, red. Stefania Stanisławska, Warszawa 1965, s. 560, 561–562, 589–59.

⁶⁹ Biblioteka Sejmowa, Sejm Ustawodawczy RP (1947–1952), Lp. SU/4.

⁷⁰ Ibidem, s. 61.

⁷¹ Biblioteka Sejmowa, Sejm Ustawodawczy RP (1947–1952), Lp. SU/5, numer rekordu: 000025849, s. 34.

⁷² Ibidem, s. 33.

⁷³ Ibidem, s. 38–39.

obowiązujących u nas ustaw i dekretów, opartych o różne zasady prawne, a nawet o konstytucję 1935 roku, obecna »Mała Konstytucja« jest pierwszym jasnym i konsekwentnie przemyślanym aktem ustawodawczym i tworzy ona w swojej generalnej linii podstawy do stabilizacji ustroju demokratycznego, którego ostatecznym ukoronowanym winna być konstytucja»⁷⁴.

Natomiast w pierwszym numerze „Nowych Dróg” z 1947 roku, czyli jeszcze przed wyborami do Sejmu Ustawodawczego, w specjalnym artykule o PSL wybrzmiała krytyka o popieraniu przez liderów tej formacji od września 1939 roku konstytucji kwietniowej⁷⁵. Jej autorka napisała: „Po klęsce wrześniowej grupa p. Mikołajczyka wylądowała w rządzie londyńskim. Uznała Konstytucję sanacyjną z 1935 roku, przeciwko której walczył i krew przelewał lud polski przez lata całe. Czym był rząd londyński? Był pogotowiem bojowym burżuazji i obszarnictwa, przygotowanym do tego, żeby nie dopuścić do władzy walczącej o wyzwolenie kraju demokracji polskiej. Według Przemówienia premiera Mikołajczyka (15 stycznia 1944 roku) miał rząd londyński już od roku 1942 przygotowany w kraju aparat administracyjny dla objęcia władzy»⁷⁶.

4. Konstytucja kwietniowa w polskiej komunistycznej nauce prawa

Do konstytucji kwietniowej 1935 roku po drugiej wojnie światowej odwoływali się również polscy prawnicy w odczytach, wykładach, książkach i artykułach popularnonaukowych oraz naukowych. Z każdym jednak rokiem ich celem było propagowanie marksizmu w wydaniu stalinowsko-leninowskim na gruncie polskiej nauki prawa. Antoni Peretiatkowicz w 1946 i 1947 roku stwierdził, że konstytucja 1935 roku miała „pewne cechy faszystowskie”, co wynikało z tego, że „przenosiła punkt ciężkości władzy państwowej z Sejmu na Prezydenta”⁷⁷. Uznał on, że ujęcie władzy i roli

⁷⁴ Biblioteka Sejmowa, Sejm Ustawodawczy RP (1947–1952), Lp. SU/6, nr rekordu 000025870, s. 29.

⁷⁵ Z. Rybacka, *Na marginesie pięćdziesięciolecia PSL*, „Nowe Drogi” 1949, nr 1, s. 116.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ A. Peretiatkowicz, *Kodeks polityczny: Konstytucja Lutowa i ważniejsze ustawy polityczne uzupełnione statutem Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Poznań 1946, s. 5;
A. Peretiatkowicz, *Kodeks polityczny: Konstytucja Lutowa i ważniejsze ustawy polityczne uzupełnione statutem Organizacji Narodów Zjednoczonych*, wyd. drugie, uzupełnione, Poznań 1947, s. 4.

prezydenta w konstytucji 1935 roku było „przeniesieniem konstytucji monarchicznej na teren republikański”, ale na podstawie tego aktu prezydent miał jednak „dalej idące uprawnienia aniżeli monarcha konstytucyjny”⁷⁸. Niemniej Peretiatkowicz w 1947 roku uznał, że mała konstytucja z 1947 roku przejęła „niektóre reformy Konstytucji Kwietniowej, które okazały się praktyczne i celowe”⁷⁹. Według niego „Gdybyśmy chcieli do naszych rozważań zastosować dialektykę Hegla i Marksa, to moglibyśmy powiedzieć, że po tezie (Konstytucja Marcowa) nastąpiła antyteza (Konstytucja Kwietniowa), a obecna synteza – (Konstytucja Lutowa)”⁸⁰.

Z kolei Grzegorz L. Seidler w przyjęciu konstytucji 1935 roku upatrywał zmiany ustroju w kierunku monizmu władzy wykonawczej, „która wyraźnie podkreślała zwierzchnictwo Prezydenta nad parlamentem”⁸¹. Radykalniejszą narrację przyjął natomiast Stefan Rozmaryn. W książce pt. *Polskie Prawo Państwowe* w wydaniu z 1949 roku napisał, że konstytucja 1935 roku „zmieniła ustrój w duchu faszyzmu”⁸². Co ważne, uważał on, że „[...] bezprawność konstytucji 1935 wynika jednak przede wszystkim z jej treści, gdyż oznaczała ona zmianę wbrew woli Narodu ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej w duchu faszyzmu. Konstytucja 1935 miała być adekwatną ramą dla ustroju totalistyczno-elitarnego i usankcjonować ostatecznie odrzucenie podstawowych demokratycznych założeń konstytucji 1921, gwałconych już poprzednio, jeszcze w czasie formalnego obowiązywania tej konstytucji”⁸³.

Natomiast bardzo silną pozycję ustrojową prezydenta w konstytucji Rozmaryn określił jako „rodzaj »Fuehrera«”, czyli „osobę wyposażoną w ogromną władzę osobistą, a równocześnie przed nikim nie odpowiedzialną”⁸⁴.

W tym miejscu należy wspomnieć, że w swoich podręcznikach do prawa państwowego Rozmaryn i Konstanty Grzybowski uznali, że przepisy prawne Polski przedwrześniowej

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ A. Peretiatkowicz, *Konstytucja Marcowa a Konstytucja Ludowa*, „Państwo i Prawo” 1947, z. 11, s. 67.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ G.L. Seidler, *Władza ustawodawcza i wykonawcza w polskich konstrukcjach ustrojowych 1917–1947*, Kraków 1948, s. 71.

⁸² S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1949, s. 81.

⁸³ Ibidem, s. 81–82.

⁸⁴ Ibidem, s. 83.

generalnie obowiązują poza wybranymi przypadkami (wyjątkami)⁸⁵. Do tych wyjątków zgodnie zaliczyli oni „faszystowską konstytucję kwietniową 1935 roku” i akty ustawodawcze nierozzerwalnie związane z zasadami konstytucji 1935 roku i stanowiące wykonanie przepisów tej konstytucji⁸⁶. Te dwa przypadki Grzybowski uznał za wyraźny przykład sprzeczności z zasadami nowego ustroju państwa, tworzącego się również w warunkach rewolucji socjalistycznej⁸⁷. Również Zygmunt Fenichel skutki wojny 1939 roku, a zwłaszcza reformy społeczne z lat 1944–1946, określił jako „pokojoową rewolucję społeczną”⁸⁸. Z kolei będący wyrazem tych zmian Manifest Lipcowy określił, że zamiast konstytucji 1935 roku obowiązuje konstytucja marcowa⁸⁹.

Kolejnym przykładem działalności naukowej co do konstytucji 1935 roku jest wykład Andrzeja Burdy pt. *Istota Konstytucji*, który został wygłoszony w dniu 15 kwietnia 1950 roku w Katedrze Zagadnień Polityczno-Ustrojowych Polski Współczesnej Szkoły Partyjnej Przy KC PZPR⁹⁰. Mówił on tam między innymi o tym, że jednym z głównych celów konstytucji burżuazyjnych jest mistyfikacja. Według niego: „Konstytucje burżuazyjne są mistyfikacjami, starają się treścią swych przepisów sprawić wrażenie, że ich postanowienia służą w równej mierze każdemu obywatelowi, każdej jednostce. Najwymowniejszym wyrazem tego stanowiska konstytucji burżuazyjnej jest artykuł 1 Konstytucji Kwieciowej, głoszący, że Państwo Polskie jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli”⁹¹.

Taka argumentacja była elementem krytyki przedstawicieli nauki burżuazyjnej, którzy mieli ujmować zagadnienie istoty konstytucji w sposób formalistyczny. Według Burdy badacze ci opierać się mieli „tylko na samej treści konstytucji, na brzmieniu poszczególnych jej przepisów”, w oderwaniu od życia społecznego⁹². Powoływał się on przy tym na publikację Peretiatkowicza pt. *Konstytucja Kwieciowa a kryzys*

⁸⁵ K. Grzybowski, *Polskie prawo państwowe*, Kraków 1951, s. 197.

⁸⁶ Ibidem.

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ Z. Fenichel, *Nieuchylone a jednak nieobowiązujące ustawy*, „Państwo i Prawo” 1947, z. 1, s. 43.

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ AAN, Akta Franciszka Fiedlera, Referaty, stenogramy, wykłady: Andrzeja Burdy, Stefana Rozmaryna o konstytucji, sygn. 2/1374/0/-/259/054. Maszynopis wykładu Andrzeja Burdy pt. *Istota Konstytucji*.

⁹¹ Ibidem, k. 3. Numeracja według stron maszynopisu określonych przez A. Burdę.

⁹² Ibidem, k. 2.

parlamentaryzmu z 1938 roku oraz powojenne wystąpienia tego badacza, ironizując, a wręcz wyśmiewając pogląd, że problemy współczesnych państwowości, a zwłaszcza parlamentaryzmu, mają swoją genezę w złej redakcji ustaw zasadniczych⁹³. Analizując zagadnienie tzw. fikcyjności konstytucji burżuazyjnych i porównując konstytucje marcową i kwietniową, Burda zwrócił jednak uwagę na różnicę między nimi. Według niego „[...] Konstytucja marcowa oświadcza, że władza zwierzchnia należy do narodu, podczas gdy w rzeczywistości źródłem władzy była wówczas burżuazja. Faszystowska, sanacyjna Konstytucja Kwieciowa inaczej już stawiała sprawę. Nie twierdziła ona, że źródłem władzy jest naród, ale oświadczała, że »jednolita i niepodzielna władza państwowa skupia się w osobie prezydenta«”⁹⁴.

Co ważne, Burda stwierdził, że przejście od konstytucji marcowej do kwietniowej wynikało ze zmiany układu sił klasowych, którego jednak nie można rozpatrywać wyłącznie w skali państwa polskiego. Według niego proces ten należy uznać za część zmian w całej Europie, a nawet na całym świecie, które polegały na przejściach do faszystowskich form ustrojowych. Pisał on: „Nie należy przy tym stawiać sprawy w ten sposób, że przejście do faszystowskiej formy państwa nastąpiło dopiero z chwilą uchwalenia Konstytucji Kwieciowej. Konstytucja Kwieciowa dała tylko wyraz temu, co już od dawna miało w Polsce miejsce, a granicą, która oddziela formę burżuazyjno-demokratyczną od formy faszystowskiej jest rok 1926. Odtąd to właśnie następuje faszyzacja form politycznych w Polsce. Zarejestrowaniem tego stanu rzeczy była Konstytucja Kwieciowa, która jest konstytucją o charakterze wybitnie faszystowskim”⁹⁵.

Co równie istotne, Burda podjął się próby wyjaśnienia, dlaczego również ci politycy emigracyjni, którzy przed 1939 roku wystąpili przeciwko konstytucji 1935 roku, na emigracji uznali ją. Według niego wynikało to nie tylko z tego, że ten akt stanowił podstawę prawną egzystencji rządu emigracyjnego, ale z przyczyny praktycznej i politycznej. Polegać miało to na uznaniu, że z powodu zmiany sytuacji politycznej i klasowego układu sił nie byliby oni w stanie utrzymać władzy, opierając się na burżuazyjno-demokratycznej formie rządów, czyli konstytucji marcowej⁹⁶.

⁹³ Ibidem, k. 3.

⁹⁴ Ibidem, k. 8.

⁹⁵ Ibidem, k. 18.

⁹⁶ Ibidem, k. 18–19.

Według Burdy dojść do władzy i utrzymać ją mogli „tylko przy pomocy metod i form faszystowskich”⁹⁷. Poza tym wskazał on Manifest PKWN i określił konstytucję kwietniową jako nielegalną, co odpowiadało rzeczywistości, bo akt ten wprowadzano w sposób sprzeczny z art. 125 konstytucji marcowej⁹⁸.

W tym miejscu nie można pominąć artykułu Borysa Łapickiego z 1947 roku o kwestii legalności rządu londyńskiego⁹⁹. Łapicki wychodził z założenia, że konstytucję 1935 roku ówczesny sejm uchwalił na mocy konstytucji z 1921 roku, która była demokratyczna i opierała się na zasadzie zwierzchnictwa narodu¹⁰⁰. Natomiast konstytucja 1935 roku przez wprowadzenie zwierzchnictwa prezydenta zniósła te zasady. Według Łapickiego jednak „[...] od demokracji do statokracji nie ma drogi prawnej, gdyż nawet zrzeczenie się zwierzchnictwa przez naród nie mogłoby doprowadzić do statokracji, skoro oznaczałoby to zrzeczenie się wolności, a akty takie od dawno przyjęto się uważać za nieważne, jako obrażające etykę. Tym bardziej nie mógł tego uczynić Sejm, który w myśl konstytucji marcowej był tylko organem narodu, a więc nie mógł jako taki pozbawić narodu zwierzchnictwa i zlikwidować demokracji. Legenda o wszechpotędze parlamentu należy do przeszłości i nie może się ostać w świetle myśli demokratycznej i nowoczesnej nauki o państwie. [...]. Wobec tego konstytucja kwietniowa od samego początku była pozbawiona podstaw prawnych i trzymała się dopóty, dopóki trzymał się reżym ówczesny. Z chwilą jego obalenia we wrześniu roku 1939 upadła także konstytucja kwietniowa”¹⁰¹.

Zgodnie z tą koncepcją, wraz z klęską wrześniową 1939 roku definitywnie upadła konstytucja 1935 roku, a naród polski „nie korzystając z form konstytucyjnych, które były mu niedostępne, drogą bezpośrednią i niewidoczną, drogą potępienia i uznania wyraził swą wolę, która obaliła rząd pomajowy i poparła rząd Sikorskiego”¹⁰². Było to poparcie dla rządu obrony narodowej, które to naród wycofał w latach 1943–1944 w związku z koniecznością porozumienia z ZSRR i kontynuacji walki narodowo-wyzwoleńczej, której rząd londyński nie był w stanie wykonać¹⁰³. Narrację o akceptacji

⁹⁷ Ibidem, k. 19.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ B. Łapicki, *Rząd londyński w świetle prawa*, „Państwo i Prawo” 1947, z. 4, s. 3 i n.

¹⁰⁰ Ibidem, s. 4.

¹⁰¹ Ibidem.

¹⁰² Ibidem, s. 5.

¹⁰³ Ibidem, s. 7.

(uznaniu) rządu Sikorskiego przez naród wyraził również w latach 1947 i 1948 Konstanty Grzybowski¹⁰⁴.

Natomiast w kontekście debaty o sprawach samorządowych Wacław Barcikowski w 1948 roku napisał o konstytucji kwietniowej jako o typowym przykładzie „hegemonii państwa nad samorządem”, czego wyrazem miał być art. 75 tego aktu prawnego¹⁰⁵. Według niego konstytucja 1935 roku miała zabezpieczyć przewagę polityczną sfery prywatno-kapitalistycznej¹⁰⁶. Natomiast Marian Rybicki, dążący do wykazania konieczności i przydatności wdrażania rad narodowych, wskazywał, że tzw. faszyzacja ustroju państwa, dokonana między innymi przez regulacje konstytucji kwietniowej 1935 roku, doprowadziła do rozbicia resztek samorządu terytorialnego¹⁰⁷.

5. Konstytucja 1935 roku a prace nad Konstytucją PRL z 1952 roku

Ważnym artykułem, który obrazuje stosunek władz komunistycznych do przedwojennych konstytucji Polski w kontekście intensywnych prac nad nową konstytucją Polski Ludowej w ramach Sejmu Ustawodawczego, był tekst Stefana Jędrzychowskiego pt. *Konstytucje Polski przedwrześniowej* z 1951 roku¹⁰⁸. Według Jędrzychowskiego, nie licząc małej konstytucji z 1919 roku, przed wojną Polska miała „[...] dwie w pełni rozwinięte konstytucje [...]. Konstytucje 1921 i 1935 roku stanowią dwie formy prawne rządów klas posiadających, dwie formy prawne rządów burżuazji i obszarników. Utrwały one w formie norm prawnych, w formie ustaw zasadniczych fakt, że władza w państwie polskim między dwiema wojnami światowymi znajdowała się

¹⁰⁴ K. Grzybowski, *Polskie prawo polityczne*, Kraków 1947, s. 1; K. Grzybowski, *Ustrój Polski współczesnej 1944–1948*, Kraków 1948, s. 5–6 i 199 (w przypisie numer 1 została zawarta polemika z artykułem Łapickiego).

¹⁰⁵ W. Barcikowski, *Ideologiczne podstawy współczesnego samorządu*, „Państwo i Prawo” 1948, z. 7, s. 5.

¹⁰⁶ Ibidem.

¹⁰⁷ M. Rybicki, *Rady narodowe – terenowe organy władzy*, [w:] *Z problemów Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zbiór artykułów. Materiały dla prelegentów*, 12, Warszawa 1952, s. 103–104.

¹⁰⁸ S. Jędrzychowski, *Konstytucje Polski przedwrześniowej*, „Nowe Drogi: czasopismo społeczno-polityczne” 1951, nr 5, s. 33. Informacja o tej publikacji została przedstawiona B. Bierutowi przez S. Rozmaryna w dniu 12 stycznia 1952 r. Zob. AAN, PZPR. KC w Warszawie, sygn. XI A/132, Pismo do B. Bieruta z dnia 12 stycznia 1952 r., k. 122.

w rękach burżuazji i obszarników. Wspólną cechą obydwu tych konstytucji było to, iż opierały się one na zasadach kapitalizmu, na prywatnej, kapitalistycznej własności środków produkcji, na wyzysku człowieka przez człowieka”¹⁰⁹.

Tezę tę Jędrychowski powtórzył w lutym 1952 roku na łamach „Trybuny Ludu”¹¹⁰, a następnie w czasie swojego wystąpienia na Sejmie Ustawodawczym w dniu 19 lipca 1952 roku w ramach debaty nad projektem konstytucji PRL¹¹¹. Generalnie w toku prac nad przygotowaniem i uchwaleniem Konstytucji PRL w latach 1951–1952 zagadnienie stosunku nowych komunistycznych władz państwa polskiego do konstytucji przedwrześniowych zajmował istotne z punktu widzenia ideologii miejsce. Na przykład krytyka tych ustaw zasadniczych znalazła się w dokumencie pt. *Tezy do dyskusji na konferencji teoretycznej nad projektem nowej konstytucji* z dnia 19 stycznia 1952 roku¹¹² oraz pierwotnym wstępie (preamble), który przygotował Franciszek Fiedler¹¹³.

Natomiast narracje o zdominowaniu ustroju przedwojennego państwa polskiego przez przedstawicieli wielkiego kapitału przemysłowego, bankowego czy też obszarniczego, np. nazwanego zbiorczo przed Ludwika Grosfelda „oligarchią finansową”, była powszechna w czasach stalinizmu¹¹⁴.

Analiza Jędrychowskiego dowodziła, że mimo różnic konstytucje marcowa i kwietniowa były konstytucjami burżuazyjnymi, a więc wrogimi zasadzie ludowładztwa. Dowodził on, że: „Wspólną cechą tych konstytucji było to, iż służyły one nie narodowi, nie interesom jego ogromnej większości – mas ludowych, lecz garstce uprzywilejowanych, garstce wyzyskiwaczy, kosztem ogromnej większości narodu. Były to jednym słowem konstytucje burżuazyjne. Faktu zasadniczej wspólności tych obu konstytucji burżuazyjnych nie mogą zmienić istniejące pomiędzy nimi różnice,

¹⁰⁹ S. Jędrychowski, *Konstytucje Polski przedwrześniowej...*, s. 33.

¹¹⁰ S. Jędrychowski, *Konstytucja wyzwolonego narodu*, [w:] *Z problemów Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zbiór artykułów. Materiały dla prelegentów*, t. 12, Warszawa 1952, s. 36–37.

¹¹¹ *Przemówienie posła Stefana Jędrychowskiego*, [w:] *Dyskusja sejmowa o Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 18–22 lipca 1952 r. (Stenogram)*, Warszawa 1952, s. 32.

¹¹² AAN, PZPR. KC w Warszawie, sygn. XI A/132, *Tezy z dnia 19 I 1952 r. do dyskusji na konferencji teoretycznej nad projektem nowej konstytucji*, k. 14.

¹¹³ AAN, PZPR. KC w Warszawie, sygn. 237/V/109, *Wstęp przygotowany przez Tow. Fiedlera*, k. 5.

¹¹⁴ L. Grosfeld, *Państwo przedwrześniowe w służbie monopoli kapitalistycznych*, Warszawa 1951, s. 30.

wynikające z odmienności sytuacji, w której były uchwalane, zarówno wewnętrznej jak i międzynarodowej”¹¹⁵.

Natomiast podstawą dalszych rozważań Jędrychowskiego były myśli Stalina o podziale konstytucji burżuazyjnych na dwie grupy: faszystowskie i burżuazyjno-demokratyczne. Według niego: „Konstytucja Kwietniowa 1935 roku była bezsprzecznie konstytucją typu faszystowskiego, była oparta na jawnym i formalnym zaprzeczeniu praw obywateli i swobód demokratycznych, była prawnym stwierdzeniem szalejącego terroru w stosunku do mas ludowych, wyrazem skurczonej bazy masowej sanacji, wyrazem wprężenia się rządów sanacyjnych w rydwan hitlerowskiej, antyradzieckiej polityki wojny”¹¹⁶.

Według Jędrychowskiego podsumowaniem rządów przedwrześniowych była tragiczna klęska w wojnie z Niemcami w 1939 roku, za którą pełną odpowiedzialność ponosiła sanacja. Napisał on, że „agresja niemiecka i klęska wrześniowa obnażyły całą potworność zdrady narodowej rządów burżuazyjno-obszarniczych w Polsce”¹¹⁷. Co jednak najistotniejsze, winowajcy tej narodowej tragedii mieli sformować nowy rząd emigracyjny na podstawie konstytucji kwietniowej 1935 roku, traktując ten akt prawny jako głównie narzędzie utrzymania ciągłości władzy.

W 1951 roku narrację o faszystowskiej konstytucji 1935 roku jako narzędziu zapewniania „ciągłości rządów kapitalistyczno-obszarniczych” reprezentował również Roman Werfel¹¹⁸. Natomiast Jędrychowski napisał: „Faszystowska konstytucja kwietniowa miała się jednak stać pogrobowcem reżimu sanacyjnego. Okazało się, że polski burżuazyjny rząd emigracyjny, utworzony w Paryżu, a potem w Londynie, stanął na gruncie znienawidzonej przez naród faszystowskiej konstytucji 1935 roku. Na podstawie tej konstytucji emigracyjny »prezydent« Raczkiewicz otrzymał swoje stanowisko z nominacji Mościckiego, który, jak się okazało, na podstawie obowiązującego ustawodawstwa dawno stracił obywatelstwo polskie, gdyż przez cały czas sprawowania funkcji prezydenta był jednocześnie obywatelem szwajcarskim”¹¹⁹.

¹¹⁵ S. Jędrychowski, *Konstytucje Polski...*, s. 33.

¹¹⁶ Ibidem.

¹¹⁷ Ibidem, s. 51.

¹¹⁸ R. Werfel, *Trzy klęski reakcji polskiej: Na marginesie procesu grupy szpiegowsko-dywersyjnej Tatara, Kirchmayera i innych*, Warszawa 1951, s. 20.

¹¹⁹ S. Jędrychowski, *Konstytucje Polski...*, s. 51.

Dlatego taką konstrukcję nazywał on „fikcją ciągłości władzy faszystowskiej”¹²⁰.

Niemniej zwycięstwo ZSRR nad Niemcami, wyzwolenie Polski oraz przyjęcie Manifestu PKWN pokrzyżowało ten zamysł. Zgodnie z tym naród polski: „[...] odrzucił zdecydowanie faszystowską konstytucję z 1935 roku, symbol znienawidzonej dyktatury sanacyjnej i klęski wrześniowej”¹²¹.

Warto wspomnieć, że już bezpośrednio po wojnie Franciszek Fiedler napisał, że Władysław Raczkiewicz nie tylko do 1945 roku „stał na straży” narzuconej „konstytucji faszystowskiej”, ale jeszcze przed wojną jako minister spraw wewnętrznych¹²². Natomiast w innej broszurze Fiedlera z tego okresu można przeczytać, że Piłsudski, reprezentujący „pogardę szlachcica do »chama«”, przeniósł „typowo faszystowską pogardę do ludu rosyjskiego” na lud polski, „pozbawiając go wolności” w postaci narzucenia konstytucji kwietniowej¹²³.

Wracając do artykułu Jędrychowskiego, warto dodać, że według niego przyjęcie Dekretu z dnia 22 stycznia 1946 roku o odpowiedzialności za klęskę wrześniową i faszyzację życia państwowego¹²⁴ oznaczało, że „naród polski ostatecznie napiętnował i przygwoździł oszustwo konstytucyjne z roku 1935”¹²⁵.

Do tej publikacji Jędrychowskiego odniósł się Rozmaryn, jeden z głównych twórców Konstytucji PRL z 1952 roku, w swoim artykule o tzw. konstytucjach socjalistycznych oraz burżuazyjnych z numeru szóstego „Nowych Dróg” z 1951 roku¹²⁶. Następnie w czasie referatu o projekcie konstytucji PRL w dniu 3 lutego 1952 roku na rozszerzonym plenum Zarządu Głównego ZPP Rozmaryn, tak jak Jędrychowski, wskazał, że mimo poważnych różnic co do form ustroju państwowego konstytucje marcowa i kwietniowa opierały się na wspólnej, czyli kapitalistycznej, podstawie („prywatnej własności

¹²⁰ Ibidem.

¹²¹ Ibidem, s. 52.

¹²² F. Fiedler, *W sprawie granic wschodnich*, Łódź 1946, s. 21.

¹²³ F. Fiedler, *Za waszą i naszą wolność*, Łódź, 1945, s. 52.

¹²⁴ Dz.U. 1946 nr 5. poz. 46.

¹²⁵ S. Jędrychowski, *Konstytucje Polski...*, s. 52.

¹²⁶ S. Rozmaryn, *Konstytucje socjalistyczne a konstytucje burżuazyjne*, „Nowe Drogi” 1951, nr 6, s. 70–71.

środków produkcji, na wyzysku człowieka przez człowieka”)¹²⁷. Tę drugą konstytucję określił on jako „kagańcową, faszystowską”¹²⁸.

Po raz kolejny Rozmaryn wspominał o konstytucjach przedwojennych w kontekście ordynacji wyborczych z roku 1922 i 1935¹²⁹. Służyły one jako negatywny przykład praw wyborczego na tle nowej ustawy o wyborach do Sejmu PRL z roku 1952¹³⁰. Wspominając te przedwojenne ordynacje, Rozmaryn stwierdził: „Ordynacje wyborcze z 1935 roku, podobnie jak konstytucja preforsowane brutalnie i narzucone przez sanacyjną klikę faszystowską, zlikwidowały całkowicie pseudo-demokratyczne sformułowania i urządzenia poprzednich ordynacji”¹³¹.

Ordynacje te, jako wyraz pogłębienia faszyzacji ustroju Polski po 1935 roku, w czasach stalinowskich krytykowali również Henryk Jabłoński¹³² oraz Marian Muszkat¹³³. Z kolei w styczniu 1952 roku Chajn w kontekście prac nad nową konstytucją Polski Ludowej napisał, że „Naród polski w okresie międzywojennym posiadał konstytucje wymierzone przeciwko jej żywotnym interesom”¹³⁴.

Natomiast projekt nowej konstytucji, dzięki przeprowadzeniu ogólnonarodowej dyskusji nad nim, stać się miał według Chajna „pierwszą w naszych dziejach ustawą zasadniczą, powstałą przy aktywnym udziale narodu i dla narodu”¹³⁵. Tym samym konstytucje przedwojenne wykorzystano jako przykład wybitnie negatywny w kontekście zbliżającej się wielkiej dyskusji o projekcie konstytucji PRL. Natomiast partyjny kolega Chajna, czyli Wacław Barcikowski, w referacie pt. *O projekcie Konstytucji*

¹²⁷ S. Rozmaryn, *Ustawa Zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1952, z. 2, s. 209.

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ S. Rozmaryn, *O niektórych zagadnieniach ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1952, z. 10, s. 425; S. Rozmaryn, *Ustawa wyborcza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Nowe Drogi” 1952, nr 7, s. 40.

¹³⁰ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1952 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

¹³¹ S. Rozmaryn, *Ustawa wyborcza...*, s. 40.

¹³² H. Jabłoński, *Konstytucje Polskie*, „Państwo i Prawo” 1952, z. 3, s. 402–403.

¹³³ M. Muszkat, *Projekt Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej – nowy akt oskarżenia faszyzmu*, „Państwo i Prawo” 1952, z. 4, s. 568.

¹³⁴ L. Chajn, *Istota Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1952, s. 73.

¹³⁵ Ibidem.

Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wygłoszonym na posiedzeniu Rady Naczelnej Stronnictwa Demokratycznego w dniu 17 lutego 1952 roku o konstytucji kwietniowej 1935 roku powiedział jako o efekcie faszyzacji i hitleryzacji Polski dokonywanej przez obóz sanacji. W tym kontekście mówił on, że władze te zawarły „nowy targowicki pakt z Hitlerem”, a następnie narzucono faszystowską konstytucję kwietniową¹³⁶. Krytykując ten akt prawny, podobnie jak konstytucję marcową 1921 roku, wskazał on, że te ustawy zasadnicze nie zawierały konkretnych zadań dla sądów ani nie określały ich roli politycznej i społecznej.

W związku z ogólnonarodową dyskusją nad projektem konstytucji PRL głos w tej sprawie zabral również redaktor naczelny „Woli Ludu” Wacław Schayer. W swojej publikacji z 1952 roku w kontekście konstytucji 1935 roku napisał on, że „projekty konstytucji państw burżuazyjnych opracowywane są zawsze w tajemnicy przed narodem”¹³⁷. Zgodnie z tą narracją prawdziwymi autorami tego typu aktów prawnych są „ugrupowania i kliki, reprezentujące bezpośrednio interesy kapitału i obszarników”¹³⁸. Do nich zaliczał on: „wielkich kapitalistów”, „obszarników”, „bankierów”, „„mężów zaufania» związków ziemiańskich oraz krajowych i zagranicznych monopoli”¹³⁹. To takie kręgi miały stać za opracowaniem przedwojennych konstytucji. Schayer napisał: „Oni też byli rzeczywistymi autorami jawnie faszystowskiej konstytucji z roku 1935. Naród dowiadywał się o konstytucji dopiero po faktycznym jej opracowaniu i ogłoszeniu”¹⁴⁰.

Na łamach „Nowych Dróg” w ramach dyskusji o projekcie konstytucji PRL głos zabral również Józef Górski¹⁴¹. Odnosząc się do okresu przedwojennego, wskazał on, że konstytucja marcowa 1921 roku „co prawda proklamowała zasadę zwierzchnictwa na rodu, ale jednocześnie uczyniła z własności kapitalistycznej filar ustroju (art. 99)”, co czyniło tę zasadę fikcją¹⁴². Natomiast konstytucja kwietniowa 1935 roku była

¹³⁶ W. Barcikowski, *O projekcie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1952, s. 75.

¹³⁷ W. Schayer, *Konstytucja prawdziwej wolności*, Warszawa 1952, s. 5.

¹³⁸ Ibidem.

¹³⁹ Ibidem.

¹⁴⁰ Ibidem.

¹⁴¹ J. Górski, *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej – wyraz suwerenności narodu polskiego*, „Nowe Drogi” 1952, nr 3, s. 89–98.

¹⁴² Ibidem, s. 91.

kolejnym przejawem degradacji ustrojowej Polski, zwłaszcza w zakresie zanegowania suwerenności. Zgodnie z tym „Faszystowska konstytucja sanacyjna z 1935 roku odrzuciła nawet demokratyczne szaty konstytucji marcowej, zniósła głoszoną przez tę konstytucję zasadę zwierzchnictwa narodu, legalizując w sposób jawny likwidację suwerenności narodowej”¹⁴³.

Narracje o faszystowskim charakterze konstytucji 1935 roku pojawiały się również w czasie różnych spotkań o projekcie konstytucji PRL w terenie¹⁴⁴. Odniesienia do konstytucji kwietniowej 1935 roku miały miejsce także w momencie uchwalania Konstytucji PRL. Bolesław Bierut w referacie wygłoszonym na posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego w dniu 18 lipca 1952 roku wspominał krytycznie o przedwojennych konstytucjach Polski¹⁴⁵. Podtrzymał on narrację o tym, że mimo różnic konstytucje marcową i kwietniową łączyła wspólna istota, czyli zabezpieczenie panowania klasy kapitalistyczno-obszarniczej. Mówił on wówczas: „W okresie przedwrześniowym dwie konstytucje miały kolejno regulować stosunki polityczno-społeczne i warunki życia narodu, konstytucja z roku 1921 i z roku 1935.

Obydwie te konstytucje – jakkolwiek pierwsza z nich dość istotnie różniła się od drugiej, przeforsowanej brutalnie i narzuconej przez sanacyjną klikę faszystowską – miały na celu podporządkowanie i utrzymanie mas ludowych w posłuszeństwie wobec panującej klasy kapitalistyczno-obszarniczej, zabezpieczenie przywilejów tej klasy i usankcjonowanie wyzysku mas pracujących”¹⁴⁶.

Natomiast o sytuacji w Polsce po 1926 roku mówił, że „piłsudczyzna stworzyła jawną już dyktaturę burżuazji, formułując następnie jej zasady prawne w Konstytucji faszystowskiej z roku 1935 roku”¹⁴⁷. Z kolei Edward Ochab w tej dyskusji o konstytucji

¹⁴³ Ibidem, s. 92.

¹⁴⁴ R. Skobelski, *Przebieg ogólnonarodowej dyskusji nad projektem konstytucji PRL w 1952 r. na ziemiach zachodnich i północnych Polski*, „Piotrkowskie Zeszyty Historyczne” 2001, t. 3, s. 196.

¹⁴⁵ B. Bierut, *O Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Przemówienie na posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego 18 lipca 1952 r.*, „Nowe Drogi” 1952, nr 7, s. 4; B. Bierut, *O Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1956, s. 11.

¹⁴⁶ Ibidem.

¹⁴⁷ Ibidem.

PRL mówił, że jest ona: przeciwnieństwem i potępieniem haniebną „konstytucji” faszystowskiej narzuconej Polsce przez zgraję sanacyjną w 1935 roku”¹⁴⁸.

Natomiast już po uchwaleniu Konstytucji PRL specjalną publikację na ten temat wydała Romana Granas¹⁴⁹. Konstytucję kwietniową 1935 roku określiła ona jako „uwięczenie” procesu niszczenia „nędznych pozorów swobód” demokratycznych przez sanację¹⁵⁰. Oskarżała ona obóz rządzący za „wprowadzenie systemu katowskiego terroru na wzór hitlerowskich rządów”, czyli „systemu Berezy Kartuskiej”¹⁵¹. W związku z tym Granas napisała: „Uwięzieniem tego systemu była faszystowska konstytucja 1935 roku, od nazwiska Stanisława Cara, podnóżka Piłsudskiego, przewodniczącego ówczesnej komisji konstytucyjnej, zwana przez lud »carską konstytucją«”¹⁵².

Ciekawy więc jest w tym przypadku zabieg połączenia oskarżeń, opierający się na grze słownej w kontekście Stanisława Cara, nie tylko o faszyzm i hitleryzm, ale także o rzekomą carską naturę, czyli reakcyjność konstytucji kwietniowej 1935 roku. Na tym tle ówczesna Polska była zapóźniona w stosunku do ZSRR. Granas napisała bowiem „W rok po wydaniu w Polsce tej »carskiej« konstytucji – w Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich uchwalona została pierwsza w świecie konstytucja narodu socjalistycznego”¹⁵³.

W latach 1952–1956 nakładem Państwowych Zakładów Wydawnictw Szkolnych wydano publikację autorstwa Juliana Lidera oraz Edwarda Śluczańskiego pt. *Nasza Konstytucja: materiały pomocnicze do nauki o konstytucji dla szkoły ogólnokształcącej*. Łącznie było ich więc pięć wydań. W wydaniu z 1954 roku¹⁵⁴ o konstytucjach Polski przedwrześniowej można przeczytać: „Zasadnicze prawa Polski przedwrześniowej zostały ujęte w konstytucjach z r. 1921 i r. 1935. Obie były konstytucjami uchwalonymi

¹⁴⁸ E. Ochab, *Oświadczenie w imieniu Klubu Polskiego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej*, [w:] *O Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zbiór materiałów*, Warszawa 1953, s. 28.

¹⁴⁹ R. Granas, *O naszej Konstytucji*, Warszawa 1952.

¹⁵⁰ Ibidem, s. 37.

¹⁵¹ Ibidem.

¹⁵² Ibidem.

¹⁵³ Ibidem.

¹⁵⁴ J. Lider, E. Śluczański, *Nasza Konstytucja: materiały pomocnicze do nauki o konstytucji dla szkoły ogólnokształcącej*, wyd. 4, Warszawa: Państwowe Zakłady Wydawnictw Szkolnych 1954.

przez burżuazję i w jej interesie. Szczególnie reakcyjna była konstytucja, którą kapitaliści i obszarnicy wzorując się na ustawach hitlerowskich narzucili krajowi w roku 1935”¹⁵⁵.

Rzekoma faszyzacja Polski, której ważnym elementem miało być przyjęcie „faszystowskiej konstytucji” 1935 roku spotkać miała się jednak z „rosnącym oporem mas ludowych”¹⁵⁶. Tym samym argumentowano, że mimo rosnącej opresyjności sanacyjnego reżimu ustrojowego istniał również oddolny opór najbiedniejszych warstw społeczeństwa. Teza taka służyła więc wykazaniu, że władza komunistyczna kontynuuje próby emancypacji socjalnej i politycznej narodu polskiego, które istniały w Polsce przed 1939 roku.

Co ważne, krytykując Kościół katolicki, wskazywano, że jego hierarchia wsparta „swym autorytetem faszystowską konstytucję kwietniową”, chociaż konstytucja i zorganizowana na jej podstawie wybory „zostały zbojkotowane przez przeważającą większość społeczeństwa – również przez ludzi wierzących”¹⁵⁷. Również w aspekcie socjalnym konstytucja 1935 roku, w przeciwieństwie do Konstytucji PRL, miała „całkowicie pominąć jakiekolwiek gwarancje praw ludzi pracy”¹⁵⁸.

Uchwalenie Konstytucji PRL było podsumowaniem procesu odcinania się od przedwojennych dróg rozwojowych Polski, które w sensie ideologicznym oraz politycznym stanowiły dla komunistów likwidowaną bazę i nadbudowę¹⁵⁹. Już od 1944 roku zdawano sobie bowiem sprawę, że co najmniej w ogólnych zarysach budowa nowego państwa to zaprzeczenie państwa przedwojennego¹⁶⁰.

¹⁵⁵ Ibidem, s. 38.

¹⁵⁶ J. Sikora, *Reakcyjny kler – jedna z sił faszyzacji Polski przedwrześniowej*, „Nowe Drogi” 1952, nr 12, s. 111.

¹⁵⁷ Ł. Ostrowski, *Obrońcy wyzysku i przywileju (Z dziejów hierarchii kościelnej w Polsce)*, „Nowe Drogi” 1953, nr 7, s. 92.

¹⁵⁸ P. Wojaś, *Praca jest prawem, obowiązkiem i sprawą honoru każdego obywatela*, [w:] *O Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zbiór materiałów*, Warszawa 1953, s. 191.

¹⁵⁹ J. Berman, *O bazie i nadbudowie w świetle prac Józefa Stalina o językoznawstwie*, „Państwo i Prawo” 1951, z. 1, s. 5–6; R. Rozmaryn, *O stanie i zadaniach nauki prawa w Polsce*, „Państwo i Prawo” 1951, z. 3, s. 395.

¹⁶⁰ T. Sierocki, *Kształtowanie modelu państwa ludowodemokratycznego. Koncepcje PPR i PPS 1944–1948*, [w:] *Wizje socjalizmu w Polsce do roku 1948*, pod red. Jana Tomickiego, Warszawa 1987, s. 208.

6 lipca 1946 roku Gomułka na zebraniu aktywu PPR i PPS powiedział, że „powrót stosunków przedwrześniowych w tej, czy innej postaci musiałoby doprowadzić do zguby Polski i nieszczęścia narodu”¹⁶¹. W kontekście przeprowadzonego w czerwcu 1946 roku referendum krytykował on zwłaszcza senat jako „instytucję symbolizującą władzę obszarników i kapitalistów”¹⁶². Natomiast Konstytucja PRL wyrażała już, jak określił to Iłgancy Iserles, „jednorodność klasową naszego ustroju z ustrojem radzieckim”¹⁶³. Dlatego uznał on, że „[...] należy stwierdzić, że Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wyrasta z tego samego pnia klasowego, z którego wyrosły konstytucje radzieckie z 1918 i 1920 roku oraz Konstytucja Stalinowska z 1936 roku”¹⁶⁴.

Stąd więc istniała potrzeba zupełnego zdeprecjonowania konstytucji kwietniowej 1935 roku

6. Podsumowanie

Po przeanalizowaniu powojennych – do 1956 roku – aktów prawnych, parlamentariów, publikacji prasowych, popularnonaukowych oraz naukowych stwierdzić należy, że narracja ówczesnych władz państwa polskiego oraz osób z nią związanych lub jej sprzyjających o konstytucji kwietniowej 1935 roku miała na celu:

- zdeprecjonowanie przedwojennego ustroju państwa polskiego jako sprzecznego z wolnością, demokratyzmem, zasadą suwerenności narodu, parlamentaryzmem, socjalizmem, komunizmem;
- wskazanie, że ustrój II RP ulegał stopniowej degradacji, zwłaszcza w latach 1926–1935, co było związane z rzekomym początkiem procesu faszyzacji ustroju Polski¹⁶⁵. Punktem kulminacyjnym w tym procesie miało być „oktrojowanie

¹⁶¹ W. Gomułka, J. Cyrankiewicz, *Obóz demokratyczny odniósł zwycięstwo. Przemówienia na zebraniu aktywu PPR i PPS w Warszawie dn. 6 lipca 1946*, Warszawa 1946, s. 6.

¹⁶² Ibidem, s. 7.

¹⁶³ I. Iserles, *Istota ustroju demokracji ludowej w świetle Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Nowe Prawo” 1952, nr 10, s. 5.

¹⁶⁴ Ibidem.

¹⁶⁵ A. Gwiżdż, *Burżuazyjno-obszarnicza Konstytucja z 1921 roku w praktyce*, Warszawa 1956, s. 169.

konstytucji faszystowskiej” w kwietniu 1935 roku¹⁶⁶. Co istotne, powyżej opisane deprecjonowanie bazowało na tym, że konstytucja kwietniowa 1935 r. miała charakter nie tylko burżuazyjny, lecz również faszystowski oraz nazistowski (hitlerowski). Tym samym dążono do totalnej kompromitacji przedwojennego porządku ustrojowego RP, zrównując rządy sanacji z rządami Adolfa Hitlera w III Rzeszy;

- wykazanie, zwłaszcza w okresie stalinizacji ustroju w kontekście prac nad Konstytucją PRL, że mimo różnicy form zarówno konstytucja marcowa, jak i kwietniowa opierały się na wspólnej, burżuazyjnej podstawie, czyli wrogiej socjalizmowi i komunizmowi;
- podkreślanie nielegalności konstytucji kwietniowej 1935 r. w celu wykazania nielegalności emigracyjnego rządu RP w Londynie¹⁶⁷. Tym samym próbowano wykazać, że tamtejsze kręgi polityczne nie mają żadnego prawa do realizacji ciągłości istnienia władz państwa polskiego;
- powyższe pokreślenie nielegalności służyło jednocześnie jako dowód tego, że wprowadzany w Polsce od 1944 r. ustrój RP jest oddolny i tym samym demokratyczny, a nie narzucony przez wąski krąg osób, jak to rzekomo uczyniła sanacja;
- na tle skrajnie negatywnej narracji o konstytucji 1935 roku Konstytucja PRL przedstawiana była jako właściwa kontynuatorka najlepszych (antyfeudalnych i „ludowych”) polskich tradycji ustrojowych, na czele z Konstytucją 3 maja 1791 roku¹⁶⁸. Z kolei konstytucję kwietniową przedstawiano jako zaprzeczenie tych najlepszych tradycji¹⁶⁹;
- na gruncie marksistowsko-leninowsko-stalinowskiej nauki o państwie i prawie konstytucja kwietniowa 1935 roku pełniła funkcję przykładu w ramach argumentacji i narracji o tzw. fikcyjności konstytucji państw burżuazyjnych.

¹⁶⁶ Ibidem, s. 169–170; R. Klimowiecki, *Polskie prawo państwowe. Część I*, Łódź–Warszawa 1955, s. 17.

¹⁶⁷ P. Borecki, *Tworzenie Konstytucji PRL*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2008, t. 60, nr 1, s. 164–165.

¹⁶⁸ P. Hoffman, *O to walczyły pokolenia*, [w:] *O Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zbiór materiałów*, Warszawa, 1953, s. 43.

¹⁶⁹ F. Fiedler, *Znaczenie Konstytucji 3 Maja*, wydanie drugie, Łódź, 1946, s. 42.

Bibliografia

Archiwalia

Archiwum Akt Nowych, Akta Franciszka Fiedlera, Referaty, stenogramy, wykłady:
Andrzeja Burdy, Stefana Rozmaryna o konstytucji, sygn. 2/1374/0/-/259/054.
Maszynopis wykładu Andrzeja Burdy pt. *Istota Konstytucji*.
Archiwum Akt Nowych, Polska Zjednoczona Partia Robotnicza. Komitet Centralny
w Warszawie, sygn. XI A/132, Pismo do Bolesława Bieruta z dnia 12 stycznia 1952 roku
AAN, PZPR. KC w Warszawie, sygn. XI A/132, Tezy z dnia 19 I 1952 roku do dyskusji
na konferencji teoretycznej nad projektem nowej konstytucji.
AAN, PZPR. KC w Warszawie, sygn. 237/V/109, Wstęp przygotowany przez Towarzysza Fiedlera.

Zbiory dokumentów

„Archiwum Ruchu Robotniczego” 1975, Warszawa 1975.
Dyskusja sejmowa o Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 18–22 lipca 1952 roku
(stenogram), Warszawa 1952.
Organizacja i działania bojowe ludowego Wojska Polskiego w latach 1943–1945: wybór
materiałów źródłowych. T. 4. Działalność aparatu polityczno-wychowawczego, Warszawa
1963.
Pod rządami bezprawia i terroru: konstytucje, sejmy i wybory w Polsce przedwrześniowej:
materiały i dokumenty, red. Aleksander Litwin, Felicja Kalicka, Maksymilian Minkowski,
Warszawa 1952.
Polska Partia Robotnicza. Dokumenty programowe 1942–1948, red. Marian Malinowski,
Warszawa 1984.
Publicystyka konspiracyjna PPR 1942–1945. Wybór artykułów. Tom drugi, 1943, Warszawa 1964.
Publicystyka Związku Patriotów Polskich 1943–1944. Wybór, Warszawa 1967.
Sprawa polska w czasie drugiej wojny światowej na arenie międzynarodowej. Zbiór
dokumentów, red. Stefania Stanisławska, Warszawa 1965.
Wizja programowa Polski Ludowej. Dokumenty i materiały 1942–1948, Warszawa 1979.
W dziesiątą rocznicę powstania Polskiej Partii Robotniczej (materiały i dokumenty). Styczeń–
grudzień 1948 roku, zebr. Władysław Góra, Edwarda Markowa, Warszawa 1952.

Artykuły i książki

Barcikowski Wacław, *Ideologiczne podstawy współczesnego samorządu*, „Państwo i Prawo”
1948, z. 7, s. 3–13.
Barcikowski Wacław, *O projekcie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1952.
Berman Jakub, *O bazie i nadbudowie w świetle prac Józefa Stalina o językoznawstwie*,
„Państwo i Prawo” 1951, z. 1, s. 3–12

- Bierut Bolesław, *O Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Przemówienie na posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego 18 lipca 1952 roku*, „Nowe Drogi” 1952, nr 7, s. 3–18.
- Bierut Bolesław, *O Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1956.
- Borecki Paweł, *Tworzenie Konstytucji PRL*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2008, t. 60, nr 1, s. 163–180.
- Chajn Leon, *Demokratyzacja życia polskiego w świetle ustawy i dekretów wydanych przez P.K.W.N.*, [w:] tegoż, *Trzy lata demokratyzacji prawa i wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 1947, s. 15–22.
- Chajn Leon, *Istota Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1952.
- Cimek Henryk, *KPP wobec konstytucji kwietniowej i ordynacji wyborczej z lipca 1935 roku*, [w:] *Lewica społeczna w Polsce wobec konstytucji kwietniowej 1935 roku Materiały sesji naukowej Instytutu Historii Ruchu Robotniczego ANS PZPR oraz Instytutu Historii Państwa i Prawa PAN*, Warszawa 17 IV 1985 roku, red. nauk Henryk Cimek, Warszawa 1986, s. 154–164.
- Działocha Kazimierz, Trzciński Janusz, *Zagadnienie obowiązywania konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
- Ehrlich Stanisław, *Następstwa przewrotu majowego*, Lublin 1945.
- Fenichel Zygmunt, *Nieuchylone a jednak nieobowiązujące ustawy*, „Państwo i Prawo” 1947, z. 1, s. 42–54.
- Fiedler Franciszek, *W sprawie granic wschodnich*, Łódź 1946.
- Fiedler Franciszek, *Za waszą i naszą wolność*, Łódź 1945.
- Fiedler Franciszek, *Znaczenie Konstytucji 3 Maja*, wydanie drugie, Łódź 1946.
- Gomułka Władysław, *Pamiętniki. Tom II*, red. Andrzej Werblan, Warszawa 1994.
- Gomułka Władysław, Cyrankiewicz Józef, *Obóz demokratyczny odniósł zwycięstwo. Przemówienia na zebraniu aktywu PPR i PPS w Warszawie dn. 6 lipca 1946*, Warszawa 1946.
- Gontarczyk Piotr, *Polska Partia Robotnicza. Droga do władzy 1941–1944*, Warszawa 2017.
- Górski J., *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej – wyraz suwerenności narodu polskiego*, „Nowe Drogi” 1952, nr 3, s. 89–98.
- Granias Romana, *O naszej Konstytucji*, Warszawa 1952.
- Grosfeld Leon, *Państwo przedwrześniowe w służbie monopoli kapitalistycznych*, Warszawa 1951.
- Grzybowski Konstanty, *Polskie prawo państwowe*, Kraków 1951.
- Grzybowski Konstanty, *Polskie prawo polityczne*, Kraków 1947.
- Grzybowski Konstanty, *Ustrój Polski współczesnej 1944–1948*, Kraków 1948.
- Grzybowski Konstanty, *Ustrój polityczny Polski*, [w:] *Zarys historyczno-polityczny I-go rządu demokratycznego w Polsce 1944–1946*, w opracowaniu K. Grzybowskiego, Warszawa 1947.
- Gwiżdż Andrzej, *Burżuazyjno-obszarnicza Konstytucja z 1921 roku w praktyce*, Warszawa 1956.
- Hoffman Paweł, *O to walczyły pokolenia*, [w:] *O Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zbiór materiałów*, Warszawa 1953.

- Iserles Ignacy, *Istota ustroju demokracji ludowej w świetle Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Nowe Prawo” 1952, nr 10, s. 5–15.
- Jabłoński Henryk, *Konstytucje Polskie*, „Państwo i Prawo” 1952, z. 3, s. 367–405.
- Jędrzychowski Stefan, *Konstytucja wyzwolonego narodu*, [w:] *Z problemów Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zbiór artykułów. Materiały dla prelegentów*, t. 12, Warszawa 1952, s. 35–41.
- Jędrzychowski Stefan, *Konstytucje Polski przedwrześniowej*, „Nowe Drogi: czasopismo społeczno-polityczne” 1951, nr 5, s. 23–53.
- Jędrzychowski Stefan, *Kulisy nowego rządu*, nr 24, [w:] *Publicystyka Związku Patriotów Polskich 1943–1944*, wyb., wstęp i oprac. Wacław Poterański, Maria Wilusz, Warszawa 1967.
- Kania Rafał, *Prawo w służbie ideologii. Myśl polityczna komunistów polskich i prawo stanowione od Manifestu PKWN do wyborów do Sejmu Ustawodawczego*, Warszawa 2023.
- Kersten Krystyna, *Narodziny systemu władzy. Polska 1943–1948*, Poznań 1990.
- Klimowiecki Romuald, *Polskie prawo państwowe. Część I*, Łódź–Warszawa 1955.
- Kołomejczyk Norbert, *PPR 1944–1945 (Studia nad rozwojem organizacji partii)*, Warszawa 1965.
- Kołomejczyk Norbert, Malinowski Marian, *Polska Partia Robotnicza 1942–1948*, Warszawa 1986.
- Kowalski Józef, *Komunistyczna Partia Polski 1935–1938. Studium historyczne*, Warszawa 1975.
- Lider Julian, Śluczański Edward, *Nasza Konstytucja: materiały pomocnicze do nauki o konstytucji dla szkoły ogólnokształcącej*, wyd. 4, Warszawa 1954.
- Łapicki Borys, *Rząd londyński w świetle prawa*, „Państwo i Prawo” 1947, z. 4, s. 3–10.
- Marcinkiewicz Marta, *O konstytucji kwietniowej raz jeszcze*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2018, nr 1(31).
- Muszkat Marian, *Projekt Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej – nowy akt oskarżenia faszyzmu*, „Państwo i Prawo” 1952, z. 4, s. 563–574.
- Nazarewicz Ryszard, *Spór o konstytucję Polski w latach drugiej wojny światowej*, [w:] *Lewica społeczna w Polsce wobec konstytucji kwietniowej 1935 roku Materiały sesji naukowej Instytutu Historii Ruchu Robotniczego ANS PZPR oraz Instytutu Historii Państwa i Prawa PAN, Warszawa 17 IV 1985 roku*, red. nauk. Henryk Cimek, Warszawa 1986, s. 95–122.
- Ochab Edward, *Oświadczenie w imieniu Klubu Polskiego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej*, [w:] *O Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zbiór materiałów*, Warszawa 1953.
- Ostrowski Łukasz., *Obrońcy wyzysku i przywileju (Z dziejów hierarchii kościelnej w Polsce)*, „Nowe Drogi” 1953, nr 7, s. 84–96.
- Peretiatkowicz Antoni, *Kodeks polityczny: Konstytucja Lutowa i ważniejsze ustawy polityczne uzupełnione statutem Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Poznań 1946.
- Peretiatkowicz Antoni, *Kodeks polityczny: Konstytucja Lutowa i ważniejsze ustawy polityczne uzupełnione statutem Organizacji Narodów Zjednoczonych*, wyd. drugie, uzupełnione, Poznań 1947.
- Peretiatkowicz Antoni, *Konstytucja Marcowa a Konstytucja Ludowa*, „Państwo i Prawo” 1947, z. 11.

- Podlaski Henryk, Auscaler Gustaw, Jaroszyński Maurycy, Seidler Grzegorz Leopold, Wróblewski Jerzy, *Praworządność ludowa w świetle Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1953, z. 8–9, s. 226–253.
- Przygoński Antoni, *PPR w walce o koncepcję ustrojową przyszłej Polski i o utworzenie ludowo-demokratycznej reprezentacji narodu (marzec–grudzień 1943)*, Warszawa 1961.
- Rozmaryn Stefan, *Konstytucje socjalistyczne a konstytucje burżuazyjne*, „Nowe Drogi” 1951, nr 6, s. 64–84.
- Rozmaryn Stefan, *O niektórych zagadnieniach ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1952, z. 10, s. 418–450.
- Rozmaryn Stefan, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1949.
- Rozmaryn Stefan, *Ustawa Zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1952, z. 2, s. 204–226.
- Rozmaryn Stefan, *W jakim zakresie obowiązuje dziś Konstytucja z 17 marca 1921 roku*, „Państwo i Prawo” 1948, z. 1.
- Rybacka Zofia, *Na marginesie pięćdziesięciolecia PSL*, „Nowe Drogi” 1947, nr 1, s. 100–117.
- Rybicki Marian, *Rady narodowe – terenowe organy władzy*, [w:] *Z problemów Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zbiór artykułów. Materiały dla prelegentów*, t. 12, Warszawa 1952.
- Seidler Grzegorz Leopold, *Władza ustawodawcza i wykonawcza w polskich konstrukcjach ustrojowych 1917–1947*, Kraków 1948.
- Schayer Wacław, *Konstytucja prawdziwej wolności*, Warszawa 1952.
- Sierocki Tadeusz, *Kształtowanie modelu państwa ludowo-demokratycznego. Koncepcje PPR i PPS 1944–1948*, [w:] *Wizje socjalizmu w Polsce do roku 1948*, pod red. Jana Tomickiego, Warszawa 1987.
- Sikora Józef, *Reakcyjny kler – jedna z sił faszystacji Polski przedwrześniowej*, „Nowe Drogi” 1952, nr 12, s. 107–121.
- Skobelski Robert, *Przebieg ogólnonarodowej dyskusji nad projektem konstytucji PRL w 1952 roku na ziemiach zachodnich i północnych Polski*, „Piotrkowskie Zeszyty Historyczne” 2001, t. 3, 189–201.
- Spalek Robert, *Na licencji Moskwy. Wokół Gomułki, Bermana i innych 1943–1970*, Warszawa 2020.
- Turlejska Maria, *Spór o Polskę. Szkice historyczne*, Warszawa 1981.
- Werfel Roman, *Trzy klęski reakcji polskiej: Na marginesie procesu grupy szpiegowsko-dywersyjnej Tatara, Kirchmayera i innych*, Warszawa 1951.
- Wojas Paweł, *Praca jest prawem, obowiązkiem i sprawą honoru każdego obywatela*, [w:] *O Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zbiór materiałów*, Warszawa 1953.
- Wojtacki Maciej, *Prace parlamentarne nad reformą prawa wyborczego w Sejmie III kadencji (1930–1935)*, „Studia Wyborcze” 2020, t. 29, 55–83

Zaporowski Zbigniew, *Komunistyczna Partia Polski wobec parlamentaryzmu (1918–1938)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio F, Historia” 1985, vol. 40, s. 173–194

Zwierzchowski Eugeniusz, *Polityczny proces kształtowania ustroju Polski Ludowej 1944–1952*, Katowice 1981.

► STRESZCZENIE

Konstytucja kwietniowa z 1935 roku w politycznych narracjach i nauce w pierwszych latach Polski Ludowej

Głównym celem artykułu jest analiza obrazu konstytucji kwietniowej 1935 roku w narracjach politycznych i nauce prawa w pierwszych latach Polski Ludowej. Analiza tych procesów została przeprowadzona głównie w oparciu o komunistyczno-socjalistyczną prasę, dokumenty polityczno-programowe, akty prawne oraz publikacje naukowe Polski Ludowej do 1956 roku. W ramach tego ustalono, że polityczne oraz intelektualne źródła niechęci, a następnie odrzucenie konstytucji kwietniowej przez polskich komunistów były związane z działalnością Komunistycznej Partii Polski oraz Polskiej Partii Robotniczej wobec tego aktu prawnego – oczywiście w związku z sytuacją Polski w czasie drugiej wojny światowej.

W artykule wykazano również, że narracja o konstytucji kwietniowej 1935 roku ówczesnych władz państwa polskiego (Polski Ludowej) po 1944 roku oraz osób z nią związanych miała na celu deprecjonowanie przedwojennego ustroju państwa polskiego, np. poprzez wskazanie, że ustrój II RP ulegał stopniowej degradacji, zwłaszcza w latach 1926–1935, co było związane z początkiem rzekomego procesu faszyzacji ustroju Polski.

Jednak najważniejsze z politycznego punktu widzenia było podkreślanie nielegalności konstytucji kwietniowej 1935 roku w celu wykazania nielegalności emigracyjnego rządu RP w Londynie. Tym samym próbowano udowodnić, że tamtejsze kręgi polityczne nie mają żadnego prawa do realizacji ciągłości istnienia władz państwa polskiego. Ponadto w czasie prac nad Konstytucją PRL z 1952 roku dowodzono, że mimo różnicy form zarówno konstytucja marcowa z 1921 roku, jak i kwietniowa z 1935 roku opierały się na wspólnej, burżuazyjnej podstawie, czyli wrogiej socjalizmowi i komunizmowi.

Propaganda komunistyczna argumentowała również, że wprowadzany w Polsce od 1944 roku ustrój RP jest oddolny i tym samym demokratyczny, a nie narzucony przez wąski krąg osób, jak to uczyniły władze sanacyjne od 1926 roku. Na koniec należy zauważyć, że na gruncie marksistowsko-leninowsko-stalinowskiej nauki o państwie i prawie konstytucja kwietniowa 1935 roku pełniła funkcję przykładu w ramach argumentacji i narracji o tzw. fikcyjności konstytucji państw burżuazyjnych.

► SUMMARY

**The April Constitution of Poland of 1935
in Political Narratives and in Science in the Early Years of the People's Poland**

The main objective of the article is to analyze the image of the April Constitution of 1935 in political narratives and legal science in the early years of the People's Republic of Poland. The analysis of these processes was conducted mainly based on the communist-socialist press, political-programmatic documents, legal acts, and scientific publications of the People's Republic of Poland up to 1956. As part of this, it was established that the political and intellectual sources of hostility, and subsequently the rejection of the April Constitution by Polish communists, were related to the activities of the Communist Party of Poland and the Polish Workers' Party towards this legal act. Of course, in connection with the situation in Poland during World War II.

On the other hand, the article demonstrated that the narrative about the April Constitution of 1935 by the then authorities of the Polish state (People's Poland) after 1944 and those associated with it aimed to depreciate the pre-war Polish state system (e.g. by indicating that the system of the Second Polish Republic was gradually degrading, especially in the years 1926–1935, which was linked to the beginning of the alleged process of fascization of the Polish system).

However, what was the most important aspect, from a political point of view, was emphasizing the illegality of the April Constitution of 1935 in order to demonstrate the illegality of the Polish government-in-exile in London. Thus, it was attempted to demonstrate that the political circles there had no right to maintain the continuity of the existence of the Polish state authorities. Moreover, during the work on the 1952 PRL Constitution, it was argued that despite the differences in form, both the March Constitution of 1921 and the April Constitution of 1935 were based on a common bourgeois foundation, which was hostile to socialism and communism.

Communist propaganda also argued that the system being introduced in Poland since 1944 was grassroots and thus democratic, rather than imposed by a narrow circle of individuals, as the Sanation authorities had done since 1926. Finally, it should be noted that within the framework of Marxist-Leninist-Stalinist doctrine on the state and law, the April Constitution of 1935 served as an example in the argumentation and narrative about the so-called fictitiousness of the constitutions of bourgeois states.



**MIEJSCE LITWY I POLSKI W PROCESACH INTEGRACJI
(DEZINTEGRACJI) REGIONALNEJ I EUROATLANTYCKIEJ –
POSTĘPY, WYZWANIA, PERSPEKTYWY
(artykuły pokonferencyjne)**



**THE PLACE OF LITHUANIA AND POLAND
IN REGIONAL AND EURO-ATLANTIC
INTEGRATION (DISINTEGRATION) PROCESSES –
PROGRESS, CHALLENGES, PROSPECTS
(Post-Conference Articles)**

Wojciech Lis

- ▶ Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
(John Paul II Catholic University of Lublin, Poland)
- ▶ e-mail: wlis@kul.lublin.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-9014-0749

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.07

**POSZANOWANIE WSPÓLNEGO DZIEDZICTWA HISTORYCZNEGO
I KULTUROWEGO JAKO WARUNEK STYMULUJĄCY WSPÓŁPRACĘ
POLSKI I LITWY W PROCESACH INTEGRACJI
REGIONALNEJ I EUROATLANTYCKIEJ****Abstrakt**

Wojna na Ukrainie i zagrożenia ze strony Rosji zmusiły do redefiniowania polityki przez państwa Europy Środkowej i Wschodniej, stając się przyczyną zacieśnienia wzajemnych relacji. W stosunkach polsko-litewskich zbliżenie, wydawałoby się, powinno być łatwiejsze dzięki wspólnemu dziedzictwu historycznemu i kulturowemu. Jednakże całkowicie odmienny stosunek do wspólnej przeszłości oraz narosłe antagonizmy utrudniają realne zbliżenie. Trudności związane z przewyciężaniem wzajemnych uprzedzeń rzutują na stosunek władz litewskich do mniejszości polskiej. Konsekwencją tego jest ograniczanie przysługujących jej praw oraz utrudnianie pielęgnowania swojej odrębności.

Zasadniczym celem opracowania jest próba odpowiedzi na pytanie o stosunek Polaków i Litwinów do wspólnej historii, na bazie którego można by rozwijać dalszą współpracę w warunkach funkcjonowania w dwóch samodzielnych organizmach państwowych zaangażowanych w procesy integracji regionalnej i euroatlantyckiej. Przygotowaniu opracowania posłużyły metody historyczna, dogmatycznoprawna oraz empiryczna. Poczynione ustalenia doprowadziły do wniosku, że wspólne dziedzictwo historyczne i kulturowe stanowi szansę na odbudowę i zacieśnienie relacji przy zachowaniu szacunku dla odrębności i samodzielności każdego z państw.

Słowa kluczowe: wspólne państwo, ruch lituanistyczny, mniejszość polska, działania dyskryminacyjne, stosunki polityczne, współpraca gospodarcza

**RESPECT FOR COMMON HISTORICAL AND CULTURAL HERITAGE
AS A CONDITION FOR STIMULATING COOPERATION BETWEEN POLAND AND LITHUANIA
IN THE PROCESSES OF REGIONAL AND EURO-ATLANTIC INTEGRATION**

Abstract

The war in Ukraine and threats from Russia have forced a redefinition of policy by the countries of Central and Eastern Europe, becoming a reason for closer relations. In Polish-Lithuanian relations, rapprochement should seemingly be easier due to a common historical and cultural heritage. However, completely different attitudes to the shared past and the antagonisms that have built up make real rapprochement difficult. Difficulties overcoming mutual prejudices affect the attitude of Lithuanian authorities towards the Polish minority. The consequence of this is the limitation of her rights and making it difficult to cultivate one's individuality.

The main objective of the study is an attempt to answer the question about the attitude to common history by Poles and Lithuanians, on the basis of which further cooperation could be developed under the conditions of functioning in two independent state organisms involved in the processes of regional and Euro-Atlantic integration. Historical, dogmatic-legal and empirical methods were used to prepare the study. The findings led to the conclusion that a common historical and cultural heritage represents an opportunity to rebuild and strengthen relations while maintaining respect for the distinctiveness and independence of each country.

Keywords: common state, Lithuanian movement, Polish minority, discriminatory actions, political relations, economic cooperation

1. Wprowadzenie

Fakt bezpośredniego sąsiedztwa i posiadania tych samych od wieków wrogów doprowadził do nawiązania bliskich relacji Korony Królestwa Polskiego i Wielkiego Księstwa Litewskiego, które wskutek trwającego dwa wieki procesu stopniowego zrastania się w jeden – choć federacyjny – organizm państwowy utworzyły Rzeczpospolitą Obojga Narodów.

Początek dała mu unia w Krewie z 1385 roku, która ostatecznie znalazła swoje dopełnienie w unii lubelskiej z 1569 roku. Przyczyny zawarcia obydwu unii były podobne – problemy z obsadzeniem tronu oraz zagrożenia zewnętrzne. Unię w Krewie zawarto przede wszystkim w następstwie woli politycznej obydwu narodów, wynikającej z zewnętrznej i wewnętrznej sytuacji geopolitycznej. Polskie instytucje i obyczaje stały się na Litwie przykładami do naśladowania i dały początek litewskiemu modelowi państwowemu. Odbywało się to przy uwzględnieniu racji i potrzeb litewskiej elity politycznej.

Na przestrzeni wieków to strona polska dążyła do zbliżenia polsko-litewskiego, ale już w XVI wieku do zacieśnienia więzów dążyła również szlachta litewska, która w ruchu egzekucji praw i dóbr dostrzegła szansę na uniezależnienie się od magnaterii litewskiej. Litwinów skusiło posiadanie tych samych przywilejów i praw politycznych, z których korzystali Polacy. Co więcej, Litwa potrzebowała pomocy Polski w obronie przed Rosją, Turcją i Tatarami¹. Przyspieszony po unii lubelskiej proces zrastania się obydwu członów federacyjnego państwa, postępująca polonizacja kulturowa i językowa pierwotnie niepolskich wyższych warstw społeczeństwa Wielkiego Księstwa Litewskiego, zdolność wchłaniania i przetwarzania obcych pierwiastków przez kulturę polską dzięki jej atrakcyjności dla innych wspólnot językowych i etnicznych – wszystkie te czynniki spowodowały stały wzrost roli języka polskiego – i jako języka państwowego, i jako tworzywa kultury². Język stanowi podstawowy element determinujący tożsamość narodową, integrujący i wyróżniający jego użytkowników wśród innych narodów. Pozbawianie prawa do swego języka to odmawianie prawa do własnej identyfikacji narodowej.

Chętnie odwołujemy się do tego okresu, podkreślając wspólnotę dziejów tworzących to państwo narodów. Tyle tylko, że ta wspólnota dziejów jest całkowicie różnie oceniana przez Polaków i Litwinów – jedni ją idealizują, a drudzy przeklinają. W konsekwencji oceny te, zamiast spajać, dzielą. Dualizm tych ocen litewski historyk Alfredas

¹ T. Maresz, *Spojrzenie na wspólną przeszłość polsko-litewską przez pryzmat polskich podręczników do historii*, [w:] *Językowe i kulturowe dziedzictwo Wielkiego Księstwa Litewskiego. Księga jubileuszowa na 1000-lecie Litwy*, red. J. Mędelska, Z. Swaniewska-Mochowa, Bydgoszcz 2010, s. 39.

² B. Walczak, *Języki na pograniczu Wschód – Zachód w Rzeczypospolitej Obojga Narodów*, [w:] *Językowe i kulturowe dziedzictwo Wielkiego Księstwa Litewskiego. Księga jubileuszowa na 1000-lecie Litwy*, red. J. Mędelska, Z. Swaniewska-Mochowa, Bydgoszcz 2010, s. 113.

Bumblauskas ujął jako wspólną historię, ale podzieloną pamięć³. Można oczywiście zastanawiać się, czy w dobie globalizacji, w warunkach współistnienia w ramach tych samych struktur regionalnych i euroatlantyckich, wobec tych samych zagrożeń takie rozpamiętywanie przeszłości ma sens? Współczesne relacje polsko-litewskie pokazują, że ma. Okazuje się, że pamięć historyczna to nie tylko obecne w teraźniejszości sentymentalne wspomnianie przeszłości – to warunek przesądzający o możliwości tworzenia wspólnej przyszłości wskutek neutralizowania bądź wzmacniania antagonizmów. Od tego, która z opcji weźmie górę, będzie zależało, czy narody polski i litewski będą kroczyły razem czy obok siebie.

Wydawałoby się, że ze względu na położenie geopolityczne, bezpośrednie sąsiedztwo, wspólne interesy i jednakowe zagrożenia odpowiedź powinna być oczywista, a jednak taka nie jest. Celem opracowania jest próba ukazania wpływu historii na współczesne relacje Polski i Litwy, wzajemne postrzeganie i stosunek do wspólnej przeszłości, której zakładnikiem stała się mniejszość polska na Litwie.

2. Relacje polsko-litewskie na przestrzeni dziejów

Wydawałoby się, że w stosunkach polsko-litewskich okolicznością ułatwiającą zbliżenie i warunkiem stymulującym współpracę jest wspólne dziedzictwo historyczne i kulturowe. Wszakże przez cztery wieki Polska i Litwa tworzyły – można powiedzieć – jedno państwo. Trudno się zatem dziwić, że wszystko, co wiąże się z historią Litwy – począwszy od jej chrztu w 1387 roku, aż po utworzenie w 1918 roku Republiki Litewskiej – w świadomości Polaków naznaczone jest polskością. Do połowy XIX wieku polskość Litwy była czymś naturalnym w świadomości Litwinów. Język polski jeszcze na przełomie XIX i XX wieku był na Litwie bardzo mocno zakorzeniony.

Sytuacja uległa zmianie w drugiej połowie XIX wieku, gdy pierwsze pokolenie inteligencji litewskiej chłopskiego pochodzenia postawiło sobie za cel odbudowanie narodu litewskiego. Świadomość narodową zaczęto konstruować na podstawie zachowanego litewskiego języka i kultury. Młody ruch lituanistyczny zwrócił się

³ Szerzej: A. Bumblauskas, *Wielkie Księstwo Litewskie. Wspólna historia, podzielona pamięć*, Warszawa 2013.

przeciwko wszystkiemu, co polskie⁴, i zapoczątkował wzajemną niechęć, która bardzo szybko przerodziła się we wrogość. Największy rozłam w poczuciu wspólnoty polsko-litewskiej przyniósł początek XX wieku, związany z procesem odbudowywania państwowości w następstwie I wojny światowej. Najpierw walka o terytoria, a następnie postawa konfrontacyjna, ujawniona w całkowitym zerwaniu stosunków politycznych, zdeterminowały wzajemne relacje na kolejne pokolenia.

Wspólna historia i te same wydarzenia w świadomości Litwinów posiadają swój niepolski obraz. W konsekwencji odmienna jest ocena Władysława Jagiełły i jego roli w historii obydwu narodów⁵, wspólnego polsko-litewskiego projektu politycznego, jakim była Rzeczpospolita Obojga Narodów, walki narodowowyzwoleńczej, dążenia Litwinów do samodzielności (własnej państwowości) i związanego z tym konfliktu o Wilno – historyczną stolicę Litwy, ale zamieszkałą głównie przez Polaków⁶, buntu

⁴ T. Maresz, op. cit., s. 40.

⁵ Władysław Jagiełło pozostaje do dziś w odbiorze Litwinów postacią kontrowersyjną. Dla jednych jest przykładem uległości lub zdrady, dla innych – pragmatycznego myślenia, A. Bumblauskas, *Historia Litwy: koncepcje historyków a dominujące wizje przeszłości*, [w:] *Dialog kultur pamięci w regionie ULB*, red. A. Nikžentaitis, M. Kopczyński, Warszawa 2014, s. 64. Wystarczy wspomnieć symboliczny sąd nad Władysławem Jagiełłą, jaki odbył się w 1930 roku w podkowieńskich Koszedarach, który miał go wyrzucić z kart historii Litwy. „Widowisko to (...) odbyło się w sali poczekalni dworca kolejowego w Koszedarach. Sędziami, oskarżycielami i obrońcami byli miejscowi notable. Akt oskarżenia spisano w imieniu ludności powiatu trocko-koszedarskiego, według którego król został oskarżony o zamordowanie Kiejstuta, poddanie się wpływom polskim, co spowodowało przyłączenie Litwy do Polski, i obecną utratę Wilna. Przedstawiciel oskarżenia usiłował udowodnić winy króla nie tyle argumentami, co żywą gestykulacją i podniesionym głosem. W końcu zaś zażądał kary śmierci dla Jagiełły i skreślenia go z historii Litwy”, i taki był wyrok, A. Piezsko, *Koronacja Jagiełły: doniosłe wydarzenie czy zdrada interesów narodowych?*, „Kurier Wileński” z 4 marca 2016 r., <https://kurierwilenski.lt/2016/03/04/koronacja-jagielly-doniosle-wydarzenie-czy-zdrada-interesow-narodowych> (dostęp: 30.09.2023).

⁶ Do wybuchu II wojny światowej Wilno zamieszkałe było głównie przez Polaków i Żydów, Litwini stanowili niewielką część jego mieszkańców. Według danych pochodzących ze spisu ludności przeprowadzonego w 1931 roku na ogólną liczbę 193 337 mieszkańców Wilna liczba Polaków wynosiła 127 497 osób, co stanowiło prawie 66%, Żydów – 55 000 osób, czyli nieco ponad 28%, natomiast Litwinów było zaledwie 1413, co stanowiło 0,8% ogółu mieszkańców, *Spis powszechny z dnia 9 grudnia 1931 r., Rocznik statystyczny Wilna 1931*, Wilno 1933. Po II wojnie światowej w Wilnie zamieszkiwało nadal 60% Polaków. Większość Litwinów przyjechała do tego miasta dopiero w 1945 roku, A. Srebrakowski, *Tło historyczne i polityczne powstania Związku Polaków na Białorusi na tle polskiego odrodzenia narodowego na Litwie*, [w:] *Polska mniejszość narodowa na Białorusi. Związek*

Żeligowskiego w październiku 1920 roku, który doprowadził do przyłączenia Wilna do Polski w kwietniu 1922 roku⁷, lituanizacji Polaków na Kowieńszczyźnie⁸, wspierania przez Litwinów najpierw Rosjan w walce o granice, później Niemców w działaniach przeciwko Polakom, czego symbolem są Ponary, w których zamordowano około 100 tysięcy osób, akcji odwetowych Armii Krajowej za masowe pogromy, łapanie i wywozy do obozów zagłady oraz eksterminację ludności narodowości polskiej, zachowawczego stosunku władz polskich do litewskiej walki o niepodległość w 1990 roku⁹ czy kwestii

Polaków na Białorusi w 20-lecie działalności, red. Z.J. Winnicki, T. Gawin, Białystok 2010, s. 44. Przez lata celowo zaniżano liczbę Polaków zamieszkujących w Wilnie, by stworzyć wrażenie, że jest to miasto czysto litewskie. Dopiero w 1989 roku Litwini przekroczyli 50% ogółu mieszkańców Wilna.

⁷ Włączenie Wilna wraz z Wileńszczyzną (w następstwie tzw. buntu gen. Żeligowskiego w 1920 roku) w granice państwa polskiego stało się dla Litwinów powodem do żałoby narodowej. Dla Litwy i Litwinów Wilno było historyczną stolicą, częścią tożsamości litewskiej, i bez tego miasta trudno było wyobrazić sobie jednolite państwo. Problem przynależności miasta zdominował stosunki polsko-litewskie w dwudziestolecie międzywojennym. Ani wrzesień 1939, ani inkorporacja Litwy przez Związek Radziecki nie przekreśliły wzajemnych urazów. Również ponowne odrodzenie się Republiki Litewskiej (po rozpadzie ZSRR) i przemiany ustrojowe w Polsce (powstanie III RP) nie przekreśliły starych niechęci, braku zaufania i stereotypów, T. Maresz, op. cit., s. 40.

⁸ Szerzej: W. Lis (red.), *Polacy na Kowieńszczyźnie – dawniej i obecnie*, Lublin 2023.

⁹ Polska długo zwlekła z uznaniem niepodległości Republiki Litewskiej. Jako pierwsza, w lutym 1991 roku, uczyniła to Islandia. Natomiast Polska przez ponad rok formalnie nie uznawała niepodległości Litwy, co wynikało z ówczesnych uwarunkowań międzynarodowych i polskiej polityki dwutorowości. Nadal bowiem istniał ZSRR, który takie uznanie mógłby potraktować jako ingerencję w jego sprawy wewnętrzne, a granicy polsko-litewskiej wciąż pilnowały radzieckie wojska graniczne. Sytuacja uległa zasadniczej zmianie dopiero po klęsce moskiewskiego puczu w sierpniu 1991 roku. W dniu 26 sierpnia 1991 roku premier Polski Jan Krzysztof Bielecki listownie poinformował premiera Litwy Gediminasa Vagnoriusa o gotowości nawiązania stosunków międzypaństwowych z Litwą, co *de facto* oznaczało uznanie suwerenności. Wymiana listów w tej sprawie nastąpiła 2 września 1991 roku, natomiast 5 września 1991 roku oficjalnie przywrócono stosunki dyplomatyczne między obydwu państwami. W październiku otwarto ambasadę litewską w Warszawie, a w listopadzie – polską w Wilnie. Oficjalną współpracę między państwami zainicjowała wizyta Krzysztofa Skubiszewskiego, ministra spraw zagranicznych, w Wilnie w dniach 12–14 stycznia 1992 roku. W dniu 26 kwietnia 1994 roku prezydenci Polski Lech Wałęsa i Litwy Algirdas Brazauskas podpisali w Wilnie Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy. Traktat zawarto na 15 lat z klauzulą automatycznej prolongaty na kolejne okresy 5-letnie, jeżeli żadna ze stron nie wypowie go na rok przed upływem tego okresu. Należy zauważyć, że Litwa była sąsiadem, z którym Polska podpisała traktat określający wzajemne relacje w ostatniej kolejności. W praktyce traktat

uzyskania autonomii politycznej w postaci Polskiego Kraju Narodowościowo-Terytorialnego z własną flagą, godłem i hymnem¹⁰. W marcu 1990 roku, kiedy Rada Najwyższa Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej głosowała nad deklaracją niepodległości, zdecydowana większość jej członków (124) opowiedziała się za niepodległością, jednakże sześciu z dziewięciu jej polskich członków wstrzymało się od głosu. Podczas referendum dotyczących niepodległości (9 lutego 1991 roku) oraz pozostania w ZSRR (17 marca 1991 roku) mniejszość polska w większości opowiedziała się przeciwko niepodległości i za pozostaniem w ZSRR¹¹.

ten nie funkcjonuje ze względu na stałe naruszanie wielu jego postanowień dotyczących mniejszości polskiej na Litwie przez stronę litewską. „Władze litewskie (bez względu na zmieniające się opcje polityczne i różnice ideowe) z konsekwencją nie wypełniają postanowień wynikających z Traktatu o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy w odniesieniu do mniejszości polskiej. Wykazują się również uporem w działaniach na rzecz ograniczenia praw Polaków, choćby poprzez tworzenie coraz bardziej niekorzystnych dla tej mniejszości regulacji prawnych. Dotyczy to przede wszystkim używania i nauczania języka ojczystego. Praktyka ta jest zarazem wyraźnie asymetryczna w stosunku do działań strony polskiej wobec do mniejszości litewskiej w Polsce”, M. Wołłejko, *Sytuacja mniejszości polskiej na Litwie a relacje polsko-litewskie*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 17, s. 111.

¹⁰ Pod pretekstem antylitewskich działań polskich autonomistów we wrześniu 1991 roku rozwiązano rady samorządowe w rejonach sołecznickim i wileńskim, zamieszkałych głównie przez Polaków, oraz wprowadzono tam zarząd komisaryczny, a tym samym pozbawiono społeczność polską reprezentacji na szczeblu samorządowym. W ten sposób litewskim komisarzom umożliwiono prowadzenie jawnie antypolskiej polityki zmierzającej do maksymalnego ograniczenia praw polskich mieszkańców Wileńszczyzny, wymierzonej w polskie szkolnictwo, stan posiadania (głównie rabunek polskiej ziemi), zatrudnienie w organach administracji publicznej. Szerzej: A. Chajewski, *Polacy na Litwie wobec litewskich dążeń niepodległościowych na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. Cz. II. Koncepcja autonomii terytorialnej Wileńszczyzny – cele i metody realizacji*, „Rocznik Stowarzyszenia Naukowców Polaków Litwy” 2015, t. 15, s. 241–262.

¹¹ 9 lutego 1991 roku w ogólnolitewskim referendum 52,8% głosujących Polaków w rejonie sołecznickim opowiedziało się za niepodległością, przy frekwencji wynoszącej 24,9%, a w rejonie wileńskim – 56,6%, przy frekwencji 42,7%, podczas gdy w całym kraju za niepodległością głosowało 90,5% jego mieszkańców. 17 marca 1991 roku w ogólnoradzieckim referendum za pozostaniem w ZSRR opowiedziało się 97,8% głosujących Polaków, a na Wileńszczyźnie – 98,1%, A. Firewicz, *Litwa po raz drugi*, Toruń, 2001, s. 47. Oceniając działania polskiej mniejszości na Wileńszczyźnie z perspektywy czasu, należy uznać, że naturalnie nie podważały one litewskiej suwerenności ani nie zmierzały do oderwania od państwa litewskiego obszarów zamieszkałych w większości przez Polaków, M. Mróz, *Wybrane aspekty relacji polsko-litewskich w latach 1991–2019 i ich wpływ na kondycję mniejszości polskiej w Republice Litewskiej. Raport*, Warszawa

Należy dodać, że stanowisko polskich deputowanych do Rady Najwyższej Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej było konsekwencją stałego pogarszania stosunków narodowościowych przez litewskie ugrupowania pretendujące do przejęcia władzy – ugrupowanie Sajudis oraz Stowarzyszenie Vilnija. Dość powiedzieć, że „agresywny nacjonalizm (aby nie szowinizm) Sajudisu stanowił zagrożenie nawet dla tych praw, które Polacy posiadali w ZSRR”¹². Problemem jest także rugowanie Polaków z zamieszkanych przez nich od wieków terenów, głównie z okolic Wilna, co prowadzi do zmiany struktury narodowościowej całego regionu¹³ i automatycznie do osłabienia żywiołu polskiego.

3. Obecność Polaków na Litwie

To wszystko, chociaż wydawałoby się dalekie, jest obecne w pamięci i wpływa na obecne relacje, które przekładają się na sposób traktowania przez władze litewskie niemal 200-tysięcznej mniejszości polskiej¹⁴. Polacy na Litwie stanowią autochtoniczną grupę ludności¹⁵, której największe skupiska występują w litewskiej części Wileńszczyzny, która wchodziła w skład II Rzeczypospolitej. Na pozostałych

2020, s. 17. Co więcej, ostatecznie większość Polaków na Litwie poparła litewskie dążenia do niepodległości, co znalazło wyraz w solidarnym trwaniu wraz z Litwinami podczas brutalnych działań podjętych w Wilnie przez władze upadającego ZSRR w styczniu 1991 roku.

¹² Szerzej: A. Chajewski, *Dialog czy odrębne monologi? Litewscy Polacy w latach 1988–1991 między Moskwą, Wilnem i Warszawą*, „Rocznik Stowarzyszenia Naukowców Polaków Litwy” 2022, t. 22A, s. 111–144.

¹³ Szerzej: Z. Kurcz, *Mniejszość polska na Wileńszczyźnie. Studium socjologiczne*, Wrocław 2005.

¹⁴ Mimo repatriacji [właściwie ekspatriacji – W.L.] z lat 1945–1947 i 1956–1957, kiedy do Polski w jej nowych granicach z Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej przybyło około 200 tysięcy osób, w 1989 roku Polacy nadal stanowili 7% ludności tego państwa. Obecnie jest ich 6,6%, zamieszkują głównie na Wileńszczyźnie, gdzie stanowią 23% ludności, *Lithuanian 2011. Population Census in Brief*, Lietuvos Statistikos Departamentas, Vilnius 2012, s. 21. Według nieoficjalnych szacunków Polaków mieszkających na Litwie może być nawet około 300 tysięcy, ponieważ część osób z obawy przed represjami i szykanami ze strony władz litewskich ukrywa swoją narodowość w kontaktach z administracją i aparatem państwowym.

¹⁵ Polacy mieszkający na Wileńszczyźnie podkreślają, że nie wyjeżdżali nigdy z Polski, tylko zmieniły się granice państw, C. Dawidowicz, *Problemy polskiego szkolnictwa na Litwie*, [w:] *Dziedzictwo kulturowe: informacja, mniejszości etniczne*, red. A. Skrzypczak, Warszawa 1994, s. 154. Wobec tego nie są żadną Polonią czy emigracją, gdyż z dziada pradiada żyją na swej

obszarach Litwy Polacy stanowią nieznaczny odsetek ludności, przede wszystkim z uwagi na prowadzoną w okresie międzywojennym lituanizacyjną politykę na Kowieńszczyźnie, repatriację po II wojnie światowej, jak również przez wzgląd na mający miejsce w ostatnich dekadach ogólny spadek liczby mieszkańców.

W litewskiej części Wileńszczyzny mieszka około 95% wszystkich Polaków na Litwie, przy czym ludność polska stanowi jedną szóstą mieszkańców Wilna (około 90 tysięcy); dominującą pozycję zachowują w rejonie wileńskim – 52% ogółu mieszkańców – i solecznickim – 78%; dwucyfrowy odsetek ludności polskiej zamieszkuje także rejony trocki i święciański¹⁶.

Sytuacja mniejszości polskiej na Wileńszczyźnie, która od powstania niepodległej Litwy nie jest w stanie uzyskać praw należnych mniejszości narodowej, jest najlepszym odzwierciedleniem rzeczywistych współczesnych relacji polsko-litewskich. Niezależnie od barw politycznych kolejnych polskich władz, jak również obieranych przez nie strategii – „gry na przeczekanie”, pokładania nadziei w Unii Europejskiej, promującej poszanowanie praw mniejszości narodowych, czy wreszcie lawirowania między „polityką przeproszania” a „polityką silnej ręki” – nie udało się skłonić władz litewskich do traktowania mniejszości polskiej w duchu wartości dobrosąsiedzkich, a później także unijnych¹⁷.

Władze litewskie nie chcą rozwiązać kwestii mniejszości polskiej w zgodzie ze współczesnymi standardami. Litewski aparat państwowy, najczęściej metodą faktów dokonanych, konsekwentnie zmierza do ujednolicenia składu narodowościowego państwa, wychodząc z założenia, że Polacy to tylko tymczasowo spolonizowani Litwini, których trzeba poddać relituanizacji, i to nie w nowoczesnym, obywatelskim sensie, ale w tradycyjnym – etniczno-językowym¹⁸. Żądania dotyczące poszanowania praw mniejszości polskiej traktowane są jako ingerencja w wewnętrzne sprawy Litwy.

rodzinnej ziemi, w odróżnieniu do Litwinów, którzy przyjechali na Wileńszczyznę z różnych stron Litwy i *de facto* są osiedleńcami.

¹⁶ P. Sobik, *Akcja Wyborcza Polaków na Litwie w systemie politycznym Republiki Litewskiej*, Wojnowice 2017, s. 33 i n.

¹⁷ M. Dębicki, *Polacy i polskość na Wileńszczyźnie (1918–2018). Trwałość i zmienność miejsca w świadomości rodaków*, „Studia Migracyjne. Przegląd Polonijny” 2022, nr 1, s. 90.

¹⁸ Z. Rokita, *Rozmowa z Aleksandrem Radczenką, Na Litwie idzie nowe*, „Nowa Europa Wschodnia” 2018, nr 5, s. 111.

Taka postawa władz litewskich musi dziwić, zważywszy na szczególne traktowanie mniejszości narodowych wynikające chociażby z gwarancji międzynarodowych, których Litwa jest sygnatariuszem.

Władze litewskie przez ponad 30 lat nie uregulowały kwestii mniejszości polskiej i tego, co się z tym wiąże – sprawy pisowni polskich nazwisk czy dwujęzycznych nazw w zamieszkiwanych w większości przez Polaków miejscowościach. Co więcej, kolejne reformy systemu oświaty ograniczają obecność języka polskiego w przestrzeni publicznej, piętrowane są trudności dotyczące zwrotu ziemi potomkom przedwojennych polskich właścicieli¹⁹, podejmowane są działania zmierzające do osłabienia żywiołu polskiego i ograniczenia jego wpływu na życie społeczne przez wprowadzenie progu wyborczego dla partii mniejszości narodowych w wyborach parlamentarnych, zmieniane są granice okręgów wyborczych, tak aby osłabić polskich wyborców²⁰.

¹⁹ Zazwyczaj jako ekwiwalent proponuje się im, jeżeli w ogóle ma to miejsce, znacznie gorsze i mniej wartościowe działki położone we wschodniej części Litwy lub akcje spółek. Jedynie 7,5% polskich właścicieli zdołało odzyskać swoją pierwotną własność, T. Białek, *Międzynarodowe standardy ochrony praw mniejszości i ich realizacja na przykładzie Białorusi, Litwy i Ukrainy*, Warszawa 2008, s. 245. W konsekwencji potomkowie dawnych właścicieli zostają pozbawieni swej ojcowizny. Nie mogą przekazać ziemi uprawianej przez ojców następnym pokoleniom. Co więcej, tracą najpiękniejsze podwileńskie ziemie, z lasami i z jeziorami. Reprywatyzacja przyczynia się do powiększenia litewskiego stanu posiadania na Wileńszczyźnie, C. Żołędowski, *Białorusini i Litwini w Polsce, Polacy na Białorusi i Litwie. Uwarunkowania współczesnych stosunków między większością a mniejszościami narodowymi*, Warszawa 2003, s. 256. Gdyby władze litewskie oddały Polakom należne im ziemie, najbiedniejsi dziś mieszkańcy Litwy staliby się najbogatszymi mieszkańcami miasta, M. Mieczkowski, *Być Polakiem na Litwie*, Warszawa 2006, s. 59. Polityka reprywatyzacji oparta na niespotykanym nigdzie indziej na świecie mechanizmie „przenoszenia własności” prowadzi do zmiany proporcji narodowościowych w Wilnie i na Wileńszczyźnie, oczywiście na niekorzyść mniejszości polskiej, W. Lis, *Obowiązki władz polskich wobec Polaków zamieszkających za granicą w kontekście polityki władz litewskich względem mniejszości polskiej na Litwie*, [w:] *Polacy na Litwie – przeszłość i teraźniejszość*, red. W. Lis, Toruń 2018, s. 248.

²⁰ Okręgi zwarcie zamieszkiwane przez mniejszość polską (wileński i solecznicki) są dzielone i dołączane do okręgów, w których większość stanowi ludność litewska. Pozbawia to Polaków mieszkających na Litwie możliwości wybrania własnych reprezentantów. Chociaż mniejszość litewska w Polsce korzysta z „uprzywilejowania wyrównawczego” i jest zwolniona z konieczności przekroczenia 5% progu wyborczego, mniejszość polską na Litwie wciąż obowiązuje klauzula zaporowa 5%, co przekłada się na ilość „polskich posłów” w litewskim parlamencie. Niektórzy litewscy politycy sugerują nawet, aby całkowicie pozbawić Polaków praw wyborczych, gdyż są nielojalni i nie reprezentują

Wpływ relacji polsko-litewskich w latach 1991–2021 na kondycję mniejszości polskiej na Litwie bywał znikomy lub żaden. Polskiej służbie dyplomatycznej nie udało się dotychczas efektywnie wypełnić jednego z podstawowych zadań polskiej dyplomacji, jakim było i pozostaje aktywne wspieranie rodaków mieszkających poza granicami Polski²¹. Władze polskie muszą stale upominać się o prawa mniejszości polskiej, gdyż w sferze moralnej wynika to z więzów wspólnoty z rodakami rozszanymi po świecie, a w sferze normatywnej – z obowiązku udzielania pomocy w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym (art. 6 Konstytucji RP). Trudno wyobrazić sobie utrzymanie tych związków w sytuacji ograniczenia nauczania i stosowania języka polskiego przez władze litewskie²².

Dziedzictwo kulturowe, które łączy losy ludzi identyfikujących się jako członkowie jednej wspólnoty, z określonymi miejscami, osobami i zdarzeniami, wzmacnia ją od wewnątrz, przyczynia się do docenienia własnej wartości i poczucia dumy z dokonania poprzednich pokoleń, a jednocześnie zobowiązuje do ochrony tego dziedzictwa i do twórczego rozwijania go. Nie potrafiono skłonić Litwy do traktowania mniejszości polskiej w sposób zgodny ze standardami międzynarodowymi, gwarantującymi Polakom na Litwie możliwość pielęgnowania własnej tożsamości, kultury i języka. Trudno więc nie przyznać racji tym, którzy uważają, że państwo polskie okazało się niezdolne do osiągnięcia założonych celów w odniesieniu do mniejszości polskiej na Litwie, jak również dość nieporadne, a niekiedy drażniące na gruncie działań symbolicznych, skutkiem czego w gotowości utrzymywany był ten wymiar litewskiej tożsamości, który wyrasta z pnia antypolskiego i który wzmacniany jest wyobrażoną zasadnością obaw wysuwanych przez Litwinów pod adresem swych dzisiejszych sąsiadów z południa²³.

Kolejne wizyty przedstawicieli najwyższych władz polskich na Litwie nie przyniosły chociażby nawet częściowego rozwiązania któregośkolwiek z problemów mniejszości polskiej. Wydaje się, że problemy te zostały już tak upolitycznione, że szansa na to, że będą rozwiązane w najbliższej przyszłości, jest niewielka. Brak przemyślanej,

interesów państwa litewskiego, W. Kundera, *Sytuacja mniejszości polskiej na Litwie – dziś i w przeszłości*, „Łódzkie Studia Teologiczne” 2018, nr 3, s. 124.

²¹ M. Mróz, op. cit., s. 80. Szerzej: W. Lis, *Obowiązki władz polskich...*

²² M. Wołłejko, op. cit., s. 113.

²³ M. Dębicki, op. cit., s. 105.

długofalowej, stanowczej polityki państwa polskiego obraca się przeciwko narodowi polskiemu, gdyż stanowi przyzwolenie na utrwalanie krzywdzących stereotypów i rozpowszechnianie własnej wizji historii, która – chociażby nawet nie znajdowała oparcia w faktach – konsekwentnie powtarzana, zakorzenia się w ludzkiej świadomości, służąc bądź przykrywaniu własnych win i usprawiedliwianiu własnych działań, bądź osiągnięciu doraźnych celów, głównie natury polityczno-gospodarczej.

4. Kształtowanie się tożsamości litewskiej w okresie odrodzenia narodowego

Polityka władz litewskich, nieprzychylna wobec mniejszości polskiej na Litwie i *de facto* wobec Polski, stanowi konsekwencję tego, że nowożytna państwowość litewska została zbudowana na antypolskich resentymencie i przynależności etnolingwistycznej, która określała, kto jest swój, a kto obcy. Nowoczesna litewska tożsamość narodowa budowana była na sprzeciwie wobec całkowicie spolonizowanej szlachty. Dla młodego pokolenia inteligencji litewskiej, wywodzącej się z warstw chłopskich, stanowiło to doskonały pretekst do kreowania negatywnego obrazu wspólnej przeszłości opartej na unii polsko-litewskiej oraz stosunków społecznych opartych na zróżnicowaniu stanowym, w którym warstwą uprzywilejowaną była spolonizowana szlachta, natomiast warstwą dyskryminowaną – wierna litewskości warstwa chłopska.

W konsekwencji wspólna historia Rzeczypospolitej Obojga Narodów oceniana jest jednoznacznie negatywnie dla autentycznego zespolenia narodowego, bazującego na przynależności narodowościowej. Tym sposobem konflikt stanowy został przekierowany na rzekomy konflikt narodowy, w którym stroną poszkodowaną byli litewscy chłopci – prawdziwi Litwini, zaś agresorem – szlachta polska lub spolonizowana szlachta litewska²⁴. Adam Chajewski słusznie zauważył, że narodowy ruch litewski kreował Polaków i Polskę jako największe zagrożenie dla Litwy i w oparciu o antypolonizm jako konstytutywny czynnik świadomości zbudował nowoczesny naród litewski, mentalnie z historyczną Litwą (mimo nazwy) mający niewiele wspólnego.

²⁴ M. Gumper, *Polsko-litewskie dziedzictwo kulturowe – różnice w świadomości społecznej. Perspektywa zbliżenia dzięki wspólnym bohaterom narodowym na przykładzie Michała Kleofasa Ogińskiego*, „Studia Edukacyjne” 2021, nr 60, s. 233 i n.

W litewskiej świadomości utrwalono na pokolenia groteskowo-absurdalną wizję stosunków polsko-litewskich w minionych wiekach.

Polska w tej wizji to główny, jeśli nie jedyny, wróg Litwy²⁵. Pomimo tego, że Polacy przyczynili się do odwrócenia kierunku cywilizacji Litwinów, zapobiegli m.in. wchłonięciu Litwy przez cesarstwo rosyjskie, przekształcili Litwę z monarchii despotycznej w monarchię parlamentarną, stali się największym wrogiem Litwy, o wiele bardziej niebezpiecznym aniżeli Rosjanie²⁶. Antypolskość stała się zatem trwałym elementem litewskiej tożsamości²⁷.

Takie rozumowanie kształtowały poglądy Jonasa Basanavičiusa – patriarchy litewskiego odrodzenia narodowego – podkreślającego niesprawiedliwe przypisywanie zasług kulturotwórczych tylko jednej ze stron oraz nawołującego do wyzwolenia Litwinów spod ucisku dominacji kultury polskiej.

Nacjonalistyczne środowiska litewskie budziły i umacniały świadomość narodową przez odwoływanie się i upowszechnianie kultury ludowej oraz wydarzeń z dziejów Litwy pogańskiej za panowania Mendoga, Giedymina, Olgierda z Kiejstutem, a po przyjęciu chrztu – Witolda Wielkiego²⁸. Lata te były postrzegane jako czasy świetności i niezawisłości państwa litewskiego, legitymizujące dążenie Litwinów do uzyskania autonomicznej państwowości²⁹. Kulturze ludowej przypisywano wręcz mistyczną moc oddziaływania, wspierającą idee odbudowania narodowej tożsamości i własnej państwowości. Okres istnienia Litwy pogańskiej uważano za „złoty wiek”, zakończony przyjęciem chrześcijaństwa i polonizacją elit. To był „kontynent duchowy”, który zaczął tonąć w momencie chrztu państwa, czyli kiedy na Litwie zaczęli pojawiać się Polacy.

²⁵ A. Chajewski, *Antypolonizm po litewsku*, „Nasz Dziennik” z 19 lipca 2011 r., nr 166, <http://www.wilnoteka.lt/artukul/antypolonizm-po-litewsku> (dostęp: 10.09.2023).

²⁶ M.B. Topolska, *Litwini we wspólnej historii od XV do XVIII w.*, [w:] *Stosunki polsko-litewskie wczoraj i dziś. Historia, kultura, polityka*, red. W.K. Roman, J. Marszałek-Kawa, Toruń 2009, s. 26 i 27.

²⁷ C. Żołędowski, *Białorusini i Litwini w Polsce...*, s. 106

²⁸ Ruch neopogański odegrał wielką rolę w odrodzeniu litewskiej tożsamości i do dziś na Litwie cieszy się ogromną popularnością, C. Żołędowski, *Białorusini i Litwini w Polsce...*, s. 234.

²⁹ T. Maresz, op. cit., s. 40.

Schemat był bardzo prosty – istniejące niegdyś imperium nie było jedynie imperium Litwy, lecz imperium litewkości. Zostało ono zniszczone przez Polskę i polskość³⁰. Przy czym podkreśla się, że procesy polonizacji szlachty litewskiej w narracji historycznej rozumiane są analogicznie do germanizacji czy rusyfikacji, czyli zamierzonego, świadomego, konsekwentnie realizowanego, ukierunkowanego na zmianę charakteru narodowościowego wynaradawiania. Tymczasem to był proces samoistny, dobrowolny, przez nikogo niesterowany. Historyk litewski, Alfredas Bumblauskas, historiografię litewską tworzoną w czasach odrodzenia narodowego, poczynając od połowy XIX wieku i pierwszej połowy XX wieku, określa mianem Wielkiej Narracji, której podłożem stały się koncepcje Jonasa Basanovičiausa i Jonasa Mačiulisa, oddziałujące do dziś na myślenie niektórych środowisk o historii Litwy i relacjach polsko-litewskich. Skutkuje to anachronicznymi wizjami przeszłości, które nie znajdują swego potwierdzenia w materiale historycznym³¹. „Powstały w XIX wieku nacjonalizm tradycyjny (często nazywany etnonacjonalizmem) jest bardzo stanowczy w swych rozstrzygnięciach i zamknięty na realia, które zaistniały wiek czy dwa wieki później. Tego rodzaju nacjonalizm nie jest otwarty na wyniki badań historycznych, które pokazują, jak stare paradygmaty zależą od koncepcji naukowych XIX wieku, a nawet od koncepcji pozanaukowych. Można powiedzieć, że nacjonalizm tradycyjny nie dostrzega rezultatów nowych badań naukowych i zamknięty w sobie pozostaje nie tylko w rozbracie z aktualną wiedzą, ale też jest nieskuteczny politycznie (w sensie stosunków z sąsiadami i z mniejszościami narodowymi), a także ubogi estetycznie”³².

Sformułowane w okresie „odrodzenia narodowego” dwie tezy litewskiej doktryny narodowej wywierały i wywierają przemożny wpływ na świadomość Litwinów i na politykę Litwy wobec Polski i Polaków na Litwie. Pierwsza teza wynika z przekonania, że o przynależności narodowej przesądzają czynniki obiektywne, takie jak pochodzenie czy więzy krwi. Głosi ona, że na Litwie nie ma Polaków, są natomiast spolonizowani Litwini, których należy przywrócić litewkości nawet wbrew ich woli. Rezultatem tego przekonania jest polityka organizowanej przez administrację państwową lituanizacji.

³⁰ A. Bumblauskas, *Historia Litwy...*, s. 66.

³¹ M. Kozłowska, *Historia wspólna – historia osobna. Polsko-litewskie transfery kulturowe: Margier i Kiejstut*, „Rocznik Komparatystyczny” 2019, nr 10, s. 205.

³² A. Bumblauskas, *Historia Litwy...*, s. 64.

Druga teza wychodzi z założenia o okupacji południowo-wschodniej Litwy (czyli Wileńszczyzny) przez Polskę w okresie międzywojennym i dowodzi, że polscy mieszkańcy Wileńszczyzny to potomkowie okupantów („wnukowie Piłsudskiego i Żeligowskiego”). Wobec tego mieszkańcom Litwy określającym się jako Polacy żadne prawa narodowe utrzymujące ich w polskości nie są potrzebne, a także im się nie należą³³.

Do upowszechnienia tego myślenia paradoksalnie przyczyniły się do utwory polskich twórców – *Grażyna* (1823) i *Konrad Wallenrod* (1828) Adama Mickiewicza, *Mindowe* (1932) Juliusza Słowackiego, *Kunigas. Powieść z podań litewskich* (1882) Józefa Kraszewskiego, *Margier. Poemat z dziejów Litwy* (1855) Władysława Syrokomli (Ludwika Kondratowicza) czy *Kiejstut. Tragedya w pięciu aktach* (1878) Adama Asnyka. Do tego należy dodać wydawnictwa popularne i okolicznościowe – *Znicz nad Niewiażą, czyli Nawrócenie Żmudzi* (1845) Franciszka Zatorskiego, czy *Chrzest Litwy: w pięćsetletnią rocznicę tego zdarzenia dziejowego* (1886) Lucyana Tatomira. To, co funkcjonowało na obrzeżach literatury polskiej, stało się motywem centralnym, mitem założycielskim nacjonalizmu litewskiego.

W ten sposób druga połowa XIX wieku wyznaczyła kierunek przemian mentalności litewskiej jednoznacznie nieprzychylny sentymentom względem polsko-litewskiej przeszłości, który doprowadził do rozłamu poczucia jedności opartej na wspólnocie dziejów. Ów trend wzajemnej niechęci osiągnął apogeum w pierwszej połowie XX wieku. Wykluczenie pozytywnych odniesień do wspólnego państwa doprowadziło do antagonizmów i formułowania zarzutów bazujących na obcości, które zdegradowały okres unii polsko-litewskiej oraz pozbawiły Litwinów uczucia dumy czy zadowolenia z dziedzictwa Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Po tym olbrzymim tworze, zamiast poczucia tożsamości, pozostała Polakom i Litwinom obcość kulturowa, wraz ze znacznym zasobem uprzedzeń i niechęci³⁴.

³³ A. Chajewski, *Antypolonizm po litewsku*. Najbardziej widocznym przejawem „przywracania litewskości” mniejszości polskiej jest lituanizacja imion i nazwisk, co prowadzi do pozbawienia korzeni, utraty tożsamości i asymilacji ze społeczeństwem litewskim. Co więcej, lituanizacja imion i nazwisk Polaków na Litwie dotyczy nie tylko Polaków współcześnie żyjących, lecz również postaci historycznych, które wskutek lituanizacji imion i nazwisk „stają się” Litwinami, czego najlepszym przykładem jest Emilia Plater – Emilija Pliaterytė, Tadeusz Kościuszko – Tadeušas Kosciuška, Adam Mickiewicz – Adomas Mickevičius, czy Czesław Miłosz – Česlovas Milošas.

³⁴ M. Gumper, op. cit., s. 232 i n.

Sposób odnoszenia się narodu litewskiego do wspólnej przeszłości najlepiej chyba oddaje rzeźba Petrasa Rimšy, założyciela Litewskiego Towarzystwa Sztuk Pięknych, wystawiona na VI Wystawie Litewskiej w Wilnie w 1912 roku, zatytułowana *Walka*, o skrajnie antypolskiej symbolice. „Rzeźba przedstawia grupę złożoną z rycerza na koniu, walczącego z orłem jednogłowym. Orzeł, przywalony do ziemi, ze skrzydłami rozpostartymi, wpił się drapieżnym dziobem w gardziel końską; koń przysiada z bólu na tylnych nogach, wspina się i przydeptuje przednimi orła, jeździec zaś z zamachniętym mieczem w ręku gotuje się do zadania ciosu śmiertelnemu ptakowi. Grupa ta symbolizuje oczywiście walkę polsko-litewską, walkę Orła z Pogonią. U dołu grupy, jakby dla podkreślenia symbolu, tarcza z herbami Polski i Litwy – Orłem i Pogonią. Orzeł przedstawiony w postaci napastującego drapieżnika, którego zwycięża wolna rycerska Pogoń”³⁵.

Należy dodać, że to niejedyna praca tego artysty – wykonał on także inne o jawnie antypolskiej wymowie, jak medale upamiętniające zdobycie Wilna przez Polaków, na których Polska przybrała postać nagiej prostytutki lub świni w oficerskiej rogatywce. Taki sposób rozumienia wspólnej historii oraz relacji polsko-litewskich, jednoznacznie konfrontacyjny, nie pozostawia miejsca na dialog, nie tworzy platformy porozumienia.

5. Spuścizna Rzeczypospolitej Obojga Narodów fundamentem kształtowania współczesnych relacji

Nawet osoba średnio zorientowana w relacjach polsko-litewskich zauważył swoisty dysonans poznawczy. Z jednej strony eksponowanie rozbieżnych interesów i sprzeczności dążeń Polski i Litwy w okresie tworzenia przez tę ostatnią samodzielnego państwa, z drugiej – imponujące dziedzictwo Rzeczypospolitej Obojga Narodów, która pozostawiła po sobie liczne zabytki kultury materialnej w postaci dworów, pałaców, kościołów, klasztorów, kamienic i pomników naznaczonych historią ludzi i narodów, którzy żyli i tworzyli w ramach jednego państwa dla wspólnego dobra.

³⁵ J. Sidorkiewicz, *Korzenie współczesności. Dzienniki Michała Romera z lat 1911–1915*, <https://kurierwilenski.lt/2017/07/14/korzenie-wspolczesnosci-dzienniki-michala-romera-z-lat-1911-1915/> (dostęp: 10.09.2023).

Najlepszym tego przykładem jest Wilno – perła baroku – z blisko 700-letnią historią, pełne zabytków, którymi zachwyca się wielu odwiedzających³⁶.

Od razu powstaje pytanie, kto jest ich autorem i czyje stanowią dziedzictwo – polskie czy litewskie? Wiąże się z nim kolejne – o sposób prowadzenia narracji ukazującej historię Litwy poprzez zabytki, które zostały zawłaszczone tylko przez jednego z beneficjentów Rzeczypospolitej Obojga Narodów. W tym kontekście należy zauważyć, że Litwa w relacjach z Polską skupia się na krytyce przeszłości i w ten sposób stara się budować przyszłość. Z kolei Polska, myśląc o przyszłości, ukierunkowuje swoje wysiłki na utrwalenie elementów przeszłości³⁷.

Pomimo tego nadal istnieją spoiwa kulturowe mogące łagodzić oddziaływanie negatywnych stereotypów na wzajemne relacje i przyczynić się do zbliżenia. Należą do nich ludzie i wydarzenia doceniane przez współczesnych Polaków i Litwinów ze względu na ich wpływ na dzieje obydwu narodów. Do takich ludzi należą m.in. Michał Kleofas Ogiński, Tadeusz Kościuszko, Emilia Plater, Adam Mickiewicz, Józef Kraszewski czy Stanisław Moniuszko. Wielcy przodkowie – osoby darzone sympatią i szacunkiem, stale obecne w pamięci kulturowej, stanowią doskonały punkt wyjścia dla procesów ponownego „docierania się” społeczeństw, na których bieg wydarzeń wymuszał do niedawna minimalizowanie wzajemnych powiązań i koncentrowanie się na podziałach.

W sferze zdarzeń dominują natomiast walki z Krzyżakami – to w opozycji do tego wspólnego wroga w XIV i XV wieku były zawierane układy polityczne i zawiązywane sojusze wojskowe³⁸. Na szczęście historiografia litewska staje się coraz bardziej otwarta na prawdę historyczną, a przez to sprawiedliwsza dla ludzi i wydarzeń, które na zawsze splótły dzieje Polski i Litwy.

³⁶ „Miłe miasto. Miłe mury, co mnie niegdyś dzieckiem pieściły, co kochać wielkość prawdy nauczyły, miłe miasto z tyłu, tyłu przeżyciami. Wszystko piękno w mej duszy przez Wilno pieśczone [...] Jedno z najpiękniejszych miejsc na świecie!”, Józef Piłsudski, zjazd legionistów, Wilno, 12 sierpnia 1928 roku, P. Stachowiak, *Czyje Wilno?*, „Tygodnik Katolicki” 2019, nr 15, <https://www.przewodnik-katolicki.pl/Archiwum/2019/Przewodnik-Katolicki-15-2019/Historia/Czyje-Wilno> (dostęp: 10.09.2023).

³⁷ M. Mróz, op. cit., s. 11.

³⁸ M. Gumper, op. cit., s. 244.

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że dziedzictwo historyczne i kulturowe stymuluje obecne relacje i gotowość współdziałania. Narracja historyczna wpływa na kształtowanie tożsamości, wzajemne postrzeganie, a w konsekwencji – na wspólne przedsięwzięcia zmierzające do zacieśnienia relacji. Obecność przeszłości w teraźniejszości ma istotne – jeżeli nie wręcz przesądzające – znaczenie dla procesów konstytuowania się i stabilizowania tożsamości, stąd tak ważny jest szacunek i umiejętność życia w zgodzie.

To wymaga od Polski rozumienia i poszanowania także litewskich korzeni dzisiejszej polskości, a od Litwy – rozumienia i poszanowania dla polskich korzeni dzisiejszej litewskości. Obie strony – zajmując się zaszłościami – nie wykorzystywały dotychczas w pełni potencjału, jaki daje im bliskość geograficzna, wspólna historia czy podobny system wartości. Harmonijne współistnienie jest poważnym wyzwaniem, które wymaga wysiłku każdej ze stron, także w zakresie rozmawiania o sprawach trudnych. Od przeszłości bowiem nie można uciec, przeszłość jest fundamentem przyszłości. Nierozwiązane problemy utrudniają osiągnięcie porozumienia, rozwijania i utrzymywania wzajemnych relacji opartych na idei partnerstwa.

Jednym z takich problemów jest sprawa mniejszości polskiej, którą – wcześniej czy później – trzeba będzie jednak rozwiązać, a która rzutuje na współczesne relacje. Władze litewskie wielokrotnie składały różnego rodzaju deklaracje, że problem mniejszości polskiej będzie rozwiązany w duchu europejskich standardów. Pomimo tego mniejszość polska od początku niepodległej Litwy nie uzyskała praw należnych mniejszości narodowej żyjącej w demokratycznym państwie i wydaje się, że bez trwałej redefinicji swojej dotychczasowej polityki wobec Polaków mieszkających na Litwie jest to niemożliwe.

Na marginesie należy zauważyć, że było to pierwsze państwo z regionu Europy Środkowej, które przyjęło szczegółowe rozwiązanie prawne o randze ustawowej poświęcone mniejszościom narodowym. Pierwsza ustawa o mniejszościach narodowych została bowiem uchwalona 23 listopada 1989 roku³⁹, więc jeszcze przez Radę Najwyższą LSRR. Ustawa zrównywała w prawach wszystkich obywateli, niezależnie od deklarowanej przynależności narodowej czy etnicznej, i zakazywała tym

³⁹ Ustawa o mniejszościach narodowych z dnia 23 listopada 1989 r., Lietuvos Respublikos tautinių mažumų įstatymas, Valstybės žinios z 10 grudnia 1989 r., nr 34–485.

samym wszelkich form dyskryminacji na tle rasowym, etnicznym, narodowościowym lub językowym oraz zapewniała mniejszościom narodowym odpowiednie warunki prawne dla podtrzymywania języka, kultury i religii. Następnie została zmieniona przez litewski parlament 29 stycznia 1991 roku. W większości zawierała jednak „prawa deklaratywne”, notorycznie łamane przez litewskie władze.

Ustawa straciła moc prawną 1 stycznia 2010 roku. Od tego czasu brakuje przepisów, które w sposób kompletny regulowałyby kwestie dotyczące mniejszości narodowych na Litwie, co utrudnia ich ochronę. Co prawda Litwa podpisała Konwencję ramową o ochronie mniejszości narodowych, sporządzoną w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 roku, którą 17 lutego 2000 roku ratyfikowała bez żadnych zastrzeżeń, ale nie przełożyło się to na zmianę prawa litewskiego w takim kierunku, który pozwoliłby na poprawę sytuacji mniejszości narodowych. Poza tym konwencja została oceniona przez sądy litewskie jako programowa, co oznacza, że nie muszą być spełniane jej założenia. Litwa nie przyjęła natomiast Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych, sporządzonej w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 roku, ze względu na obawy litewskich polityków dotyczące wzmocnienia mniejszości polskiej i utraty własnej dominacji⁴⁰.

Obecnie relacje polsko-litewskie są dość dobre, ale wyłącznie ze względu na agresywną politykę i szantaż energetyczny Rosji, która zagraża stabilności całego regionu. Do tego dochodzi ujemny przyrost naturalny, który powoduje spadek liczebności populacji Litwy, wzmacniający poczucie zagrożenia zewnętrznego oraz powodujący realne zmniejszenie dochodów państwa⁴¹.

Elementem spajającym obydwa narody – pod warunkiem zmiany dotychczasowego podejścia do dorobku Rzeczypospolitej Obojga Narodów – mogłoby także być

⁴⁰ J. Wołkonowski, *Polska i Litwa na tle standardów międzynarodowej ochrony mniejszości narodowych i etnicznych w Europie*, [w:] *Sąsiedztwo i pogranicze – między konfliktem a współpracą*. Tom 2, red. R. Łoś, J. Regina-Zacharski, Łódź 2013, s. 302.

⁴¹ W ciągu 20 lat Litwa straciła 20% mieszkańców. Według danych spisu powszechnego od 2001 roku liczba mieszkańców Litwy z niemal 3,5 miliona mieszkańców zmniejszyła się do niecałych 2,8 miliona mieszkańców w 2021 roku, A. Bartkiewicz, *Litwa w 20 lat straciła 20% mieszkańców. Mniej Polaków, mniej Rosjan*, <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art37-641581-litwa-w-20-lat-stracila-20-proc-mieszkancow-mniej-polakow-mniej-rosjan>, „Rzeczpospolita” z 20.12.2022 r. (dostęp: 30.09.2023); zob. także W. Kundera, op. cit., s. 125.

dziedzictwo historyczne i kulturowe, będące świadectwem wspólnej przeszłości. Wydaje się, że pierwszymi tego oznakami jest wspólne świętowanie ważnych dla obydwu narodów rocznic wydarzeń historycznych – 450-lecia podpisania unii lubelskiej w lipcu 2019 roku, uroczysta ceremonia ponownego pochówku doczesnych szczątków powstańców styczniowych w listopadzie 2019 roku, obchody 610 rocznicy bitwy pod Grunwaldem w lipcu 2020 roku, czy 230 rocznicy uchwalenia Konstytucji 3 Maja w 2021 roku, który dodatkowo został ogłoszony Rokiem Konstytucji 3 Maja oraz Zaręczenia Wzajemnego Obojga Narodów.

Spotkania i wizyty przedstawicieli władz Polski i Litwy przy okazji świętowania ważnych dla obydwu narodów rocznic wydarzeń historycznych oraz zmiana narracji historycznej niewątpliwie wpływają na wzajemne postrzeganie, a w konsekwencji na większą otwartość i gotowość do dialogu, do podejmowania wspólnych przedsięwzięć, co może i powinno stanowić punkt wyjścia do dialogu i współdziałania na rzecz dobra wspólnego. Daje to nadzieję na zmianę sposobu układania wzajemnych relacji.

Niemniej jednak wzajemne relacje nie powinny i nie mogą ograniczać się wyłącznie do polityki uśmiechów i turystyki rocznicowej, których cechą charakterystyczną jest stosunkowo duża częstotliwość spotkań przedstawicieli władz różnego szczebla i deklaratywność w zakresie realizacji planowanych przedsięwzięć. Dobrym relacjom politycznym nie towarzyszy postęp w działaniach na rzecz praw polskiej mniejszości na Wileńszczyźnie. Słusznie zauważono, że przez kolejne dekady najbardziej charakterystycznymi cechami relacji polsko-litewskich były ich deklaratywność, znaczna częstotliwość spotkań przedstawicieli obydwu państw na różnym szczeblu i trwała *in praxi* trudność w realizacji planowanych przedsięwzięć, poza współpracą wojskową i polityczną na arenie międzynarodowej, która nie wpływa na zmianę stanowiska rządu litewskiego wobec problemów mniejszości polskiej. Intensywność relacji bilateralnych nie determinowała także rozwoju współpracy gospodarczej i wymiany handlowej firm na obszarze obydwu państw⁴².

Wobec tego chyba najwyższy czas przestać opierać politykę zagraniczną na życzeniowym ocenianiu relacji polsko-litewskich, które szumnie określa się mianem

⁴² M. Mróz, op. cit., s. 84.

strategicznych⁴³. Partnerstwo strategiczne ukierunkowuje działania obydwu państw na realizację wspólnych dalekosiężnych celów, nieograniczonych do doraźnych interesów i wolnych od wpływu koniunktury politycznej, zdeterminowanej układem sił w obrębie państwa. Trudno zrozumieć, dlaczego władze polskie uważają Litwę za „partnera strategicznego” i udzielają jej bezwarunkowego poparcia na arenie międzynarodowej, a jednocześnie ignorują problemy Polaków mieszkających na Litwie⁴⁴. Dopiero od niedawna polskie media głównego nurtu, a wraz z nimi polska opinia publiczna, zaczęły dostrzegać, że zza fasady strategicznego partnerstwa polsko-litewskiego i „najlepszych w dziejach stosunków między Polską i Litwą” wyziera dyskriminacja Polaków na Litwie oraz agresywny antypolonizm⁴⁵.

Dobre relacje między Polską i Litwą leżą we wspólnym interesie obydwu państw, co wymaga jednak zmierzenia się z trudną historią i sięgnięcia do wspólnego dziedzictwa, które przez niemal sześć stuleci określało tożsamość Polaków i Litwinów. Nie od dziś wiadomo, że razem można więcej. Stąd dla obydwu państw korzystne byłoby uzgadnianie polityki w sprawach gospodarczych, lansowanej później na forum Unii Europejskiej, czy podejmowanie inicjatyw dotyczących bezpieczeństwa w ramach NATO. Zarówno Polska, jak i Litwa ze względu na położenie geograficzne mają szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa w całej Europie, a także podobne oczekiwania wobec NATO, jeżeli chodzi o własne bezpieczeństwo⁴⁶.

Wspólnota priorytetu w polityce zagranicznej Warszawy i Wilna, którym było członkostwo w NATO i Unii Europejskiej, sprzyjała współpracy, w tym marginalizowaniu kwestii konfliktowych we wzajemnych relacjach. Od chwili wejścia Polski do NATO w 1991 roku stało się jasne, że droga Litwy do integracji euroatlantyckiej wiedzie

⁴³ Określenia „strategiczne partnerstwo” używa się w sytuacji, kiedy dwa państwa właściwie nie wiedzą, jaką wagę nadać swoim wzajemnym stosunkom, T. Marczak, *Geopolityczne determinanty polsko-ukraińskiego partnerstwa strategicznego*, [w:] *Polska-Ukraina. Więcej niż sąsiedztwo*, red. M. Wolański, Ł. Leszczenko, Wrocław 2006, s. 18.

⁴⁴ W. Lis, *Obowiązki władz polskich...*, s. 246.

⁴⁵ A. Chajewski, *Antypolonizm po litewsku*.

⁴⁶ Należy podkreślić szczególną zbieżność interesów obydwu państw w kwestii bezpieczeństwa militarnego. Polska stanowi kluczowy obszar, z którego udzielona zostałaby pomoc wojskowa w przypadku rosyjskiej agresji. Jednocześnie niepodległość Litwy jest istotnym elementem gwarantującym bezpieczeństwo północno-wschodnich granic Polski, szerzej: P. Pacuła, *Współpraca obronna w regionie Morza Bałtyckiego. Stan obecny i perspektywy*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2013, vol. 26, nr 2.

przez Warszawę. Celem polityki zagranicznej Litwy w sferze bezpieczeństwa także było przystąpienie do NATO. Polska była najlepszym promotorem Litwy – prowadziła w strukturach NATO próbny lobbing czy udzielała bezzwrotnej pomocy wojskowej⁴⁷.

W deklaracji programowej rządu Gediminas Vagnoriusa, utworzonego po wyborach parlamentarnych w grudniu 1996 roku, współpraca z Polską, jedynym państwem wymienionym indywidualnie, została określona jako priorytet polityki zagranicznej Litwy. Zintensyfikowano kontakty polityczne, czego wyrazem była pierwsza zagraniczna wizyta nowo wybranego prezydenta Polski Aleksandra Kwaśniewskiego na Litwie w marcu 1996 roku. Natomiast prezydent Litwy Algirdas Brazauskas złożył oficjalną wizytę w Polsce w czerwcu 1997 roku, a jednym z jej efektów było podpisanie wspólnej deklaracji o pogłębieniu stosunków i współpracy na rzecz uczestnictwa w NATO i Unii Europejskiej oraz porozumienia o utworzeniu Komitetu Konsultacyjnego przy Prezydentach Polski i Litwy⁴⁸.

Partnerstwo strategiczne obejmowało głównie współdziałanie na forum międzynarodowym i wspólne dążenie do osiągnięcia celów polityk zagranicznych obydwu państw, czyli członkostwa w strukturach euroatlantyckich i europejskich. W praktyce oznaczało to m.in. stałe polskie poparcie dla litewskiego członkostwa w NATO, mające postać instytucjonalną (np. wspólne ćwiczenia wojskowe) oraz polityczną (deklaracje polskich polityków na forum międzynarodowym). Ten drugi wymiar był szczególnie istotny w kontekście sprzeciwów Rosji wobec planów rozszerzania NATO na wschód⁴⁹.

Członkostwo Litwy w NATO od marca 2004 roku oraz wejście obydwu państw do Unii Europejskiej w maju 2004 roku uznano za niewątpliwy sukces. Obecnie podejmowane są nowe inicjatywy, które mają zacieśnić współpracę obydwu państw,

⁴⁷ B. Górka-Winter, *Polsko-litewska współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2001, t. 1, nr 2, s. 127–128.

⁴⁸ W.T. Modzelewski, *Dwie dekady stosunków Polski z Litwą – wymiar polityczny*, „Środkoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 3, s. 291–292.

⁴⁹ Szerzej: K. Korzeniewska-Wołek, *Stosunki polsko-litewskie w roku 2001*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2002, nr 51.

jak idea Trójmorza czy Trójkąta Lubelskiego⁵⁰, które koncentrują się na wzmocnieniu gospodarczym regionu przez rozwój w obszarze infrastruktury, transportu, energetyki i cyfryzacji, ale także umożliwiają pielęgnowanie i promowanie polskiego dziedzictwa kulturowego poza granicami Polski.

Jedną z inicjatyw na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego i zacieśnienia współpracy było zakupienie przez Polski Koncern Naftowy ORLEN SA w 2006 roku litewskiej rafinerii w Możejках. Jej zakup rafinerii miał zablokować ekspansję rosyjskich firm naftowych na rynki państw bałtyckich oraz Polski, a w konsekwencji zmniejszyć wpływy Rosji na politykę tych państw. Wpływy gospodarcze łatwo przekształcają się we wpływy polityczne. Oczywistym było, że Rosja wykorzystuje surowce energetyczne do wpływania na politykę ich odbiorców. Miało to być także narzędzie skłonienia władz litewskich do wykazania większego zrozumienia dla problemów mniejszości polskiej na Litwie.

Chociaż dzięki powyższej inwestycji udało się uwolnić Litwę od zależności od rosyjskiej ropy i ograniczyć rosyjskie wpływy, to jednak władze litewskie robiły wszystko, żeby utrudnić funkcjonowanie rafinerii, poczynawszy od rozebrania w 2008 roku torów⁵¹ biegnących przez Łotwę na najkrótszej trasie transportu ropy z portu w Butyndze, gdzie tankowce są rozładowywane, do rafinerii w Możejках oraz gotowych wyrobów pochodzących z Możejek, dystrybuowanych do państw bałtyckich, i naliczania wysokich opłat za transport przez litewskie terytorium. Tym samym Orlen SA utracił najbardziej rentowny szlak eksportowy dla swoich towarów i został zmuszony do korzystania z dłuższego odcinka litewskich kolei, prowadzącego do portu w Kłajpedzie.

Po bezowocnych próbach rozwiązania tego problemu w drodze umowy dwustronnej Orlen SA zaskarżył praktyki monopolistyczne stosowane przez władze litewskie

⁵⁰ To nowa platforma współpracy między Polską, Litwą i Ukrainą. Deklarację o utworzeniu takiego formatu współpracy w dniu 28 lipca 2020 roku w Lublinie podpisali ministrowie spraw zagranicznych Polski – Jacek Czaputowicz, Litwy – Linas Linkevičius i Ukrainy – Dmytro Kułeba. Ma on na celu promowanie i intensyfikowanie współpracy w zakresie bezpieczeństwa, pogłębianie trójstronnych więzi wojskowych i obronnych poprzez wykorzystanie pełnego potencjału NATO i Unii Europejskiej, dalszy rozwój współpracy gospodarczej i społecznej oraz wzmacnianie Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej.

⁵¹ Analogicznie jak w okresie międzywojennym, kiedy władze litewskie zdemontowały tory prowadzące do Polski, co było konsekwencją braku dwustronnych relacji politycznych.

do Europejskiej Komisji Konkurencyjności, która w 2017 roku za demontaż torów nałożyła na litewską państwową spółkę kolejową Lietuvos Geležinkeliai karę w wysokości 28 milionów euro. Szef litewskiego parlamentu Viktoras Pranckietis oficjalnie przyznał, że demontaż linii kolejowej stał się „symbolem agresywnej polityki względem państw sąsiednich”⁵². Na marginesie należy dodać, że rafineria w Możejkach jest największym przedsiębiorstwem na Litwie oraz największym płatnikiem do litewskiego budżetu. Nie spełniły się nadzieje, że poprzez tego rodzaju inwestycję w gospodarkę litewską uda się doprowadzić do zmiany polityki władz litewskich wobec mniejszości polskiej.

6. Podsumowanie

Porządkując i rozwijając wzajemne kontakty, można wybrać drogę konfrontacji albo kompromisu. W zależności od tego, która z opcji weźmie górę, narody polski i litewski będą kroczyły razem albo obok siebie. Ze względu na położenie geopolityczne, bezpośrednie sąsiedztwo, wspólne interesy i jednakowe zagrożenia wydaje się, że wybór jest oczywisty. Do tego potrzebny jest szczery dialog i postawa otwartości na racje drugiej strony, ale nie bezkrytycznej, obliczonej na uzyskanie doraźnych korzyści, tylko dążącej do wydobycia z zapomnienia całego bogactwa dziejowych doświadczeń łączących obydwa narody.

Nie można budować wspólnej przyszłości, odcinając się od przeszłości i bez wyzwolenia się od wzajemnych uprzedzeń, od traktowania swego partnera strategicznego w sposób podejrzliwy, od postrzegania w nim potencjalnego zagrożenia. Dążąc do zbudowania prawdziwie partnerskich relacji, trzeba podjąć wysiłek przywrócenia Rzeczypospolitej Obojga Narodów do świadomości litewskiego społeczeństwa oraz zerwać ze stereotypem niekorzystnego wpływu Polski na kształtowanie się litewskiej tożsamości. Nie jest możliwe tworzenie dobrych relacji w oparciu o fałszywe przesłanki oparte na własnych wyobrażeniach, w oderwaniu od prawdy historycznej. Wzajemna polityka nie może być realizowana tak, jakby Polska i Litwa wyrosły z niebytu i swoje stosunki układały po raz pierwszy, a większość polska na Wileńszczyźnie⁵³, tak te stosunki komplikująca, pojawiła się znikąd.

⁵² A. Akińczo, *Na bieżąco*, „Magazyn Wileński” 2017, nr 11, s. 12.

⁵³ C. Żołędowski, *Litwini i Polacy – społeczne postawy wobec mniejszości*, [w:] *Litwini*, red. L.M. Nijakowski, Warszawa 2013, s. 138.

Wiąże się z tym problem zawłaszczania historii, pochodzenia zabytków kultury materialnej, podawania litewskich form nazwisk postaci historycznych, co może prowadzić do błędnych skojarzeń co do ich przynależności narodowej. Szansą na zbliżenie jest ochrona i propagowanie niepowtarzalnej różnorodności dziedzictwa kulturowego i językowego współczesnej Litwy, przy zachowaniu szacunku dla litewskiej odrębności i samodzielności. Przecież wszystko, co wiąże się z historią Litwy, począwszy od unii w Krewie aż po wybuch II wojny światowej, w świadomości Polaków nie tylko ma swój „polski” wizerunek, ale jest częścią historii Polski. Jednakże historia tego samego okresu jest też historią Litwy i w litewskiej świadomości również posiada określony, odmienny, „niepolski” obraz.

Przejawem ocieplenia wzajemnych stosunków jest wypowiedź premiera Litwy Ingridy Szimonyte z okazji otwarcia nowego skrzydła Domu Kultury Polskiej w Wilnie w dniu 2 maja 2023 roku. Powiedziała ona wówczas, że „Wilna i Litwy nie można sobie wyobrazić bez silnej społeczności polskiej i jej bogatego życia kulturalnego [...] Szczerze doceniam aktywność społeczności polskiej, zaangażowanie w życie kraju, postawę obywatelską, solidarność, wkład w niepodległość naszego kraju oraz w budowanie nowoczesnego państwa”⁵⁴.

To niewątpliwie byłby dobry sygnał, gdyby nie prowadzone jednocześnie działania uderzające w polskie szkolnictwo (reforma programowa bez uprzedniego przygotowania stosownych podręczników czy ataki na szkoły polskie w rejonie trockim) czy stale aktualny problem pisowni nazwisk z zastosowaniem polskich znaków diakrytycznych. Dobrze byłoby więc, gdyby w ślad za werbalnymi deklaracjami podjęto potwierdzające je konkretne działania na rzecz mniejszości polskiej, która obok dziedzictwa materialnego jest świadectwem istnienia i wielkości Rzeczypospolitej Obojga Narodów.

Bibliografia

Akińczo Aleksandra, *Na bieżąco*, „Magazyn Wileński” 2017, nr 11.

Bartkiewicz Artur, *Litwa w 20 lat straciła 20% mieszkańców. Mniej Polaków, mniej Rosjan*, „Rzeczpospolita” z 20.12.2022 r., <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art37641581-litwa-w-20-lat-stracila-20-proc-mieszkancow-mniej-polakow-mniej-rosjan> (dostęp: 30.09.2023).

⁵⁴ Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”, *Dzień Polonii i Polaków za granicą. Uroczyste otwarcie nowego skrzydła Domu Kultury Polskiej w Wilnie z udziałem premierów Polski i Litwy*, <http://wspolnotapolska.org.pl/wiadomosci.php?id=8419> (dostęp: 10.09.2023).

- Białek Tadeusz, *Międzynarodowe standardy ochrony praw mniejszości i ich realizacja na przykładzie Białorusi, Litwy i Ukrainy*, Warszawa 2008.
- Bumblauskas Alfredas, *Historia Litwy: koncepcje historyków a dominujące wizje przeszłości*, [w:] *Dialog kultur pamięci w regionie ULB*, red. Alvydas Nikžentaitis, Michał Kopczyński, Warszawa 2014, s. 63–81.
- Bumblauskas Alfredas, *Wielkie Księstwo Litewskie. Wspólna historia, podzielona pamięć*, Warszawa 2013.
- Chajewski Adam, *Antypolonizm po litewsku*, „Nasz Dziennik” z 19 lipca 2011 r., nr 166, <http://www.wilnoteka.lt/artukul/antypolonizm-po-litewsku> (dostęp: 10.09.2023).
- Chajewski Adam, *Dialog czy odrębne monologi? Litewscy Polacy w latach 1988–1991 między Moskwą, Wilnem i Warszawą*, „Rocznik Stowarzyszenia Naukowców Polaków Litwy” 2022, t. 22A.
- Chajewski Adam, *Polacy na Litwie wobec litewskich dążeń niepodległościowych na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. Cz. II. Koncepcja autonomii terytorialnej Wileńszczyzny – cele i metody realizacji*, „Rocznik Stowarzyszenia Naukowców Polaków Litwy” 2015, t. 15.
- Dawidowicz Czesław, *Problemy polskiego szkolnictwa na Litwie*, [w:] *Dziedzictwo kulturowe: informacja, mniejszości etniczne*, red. Andrzej Skrzypczak, Warszawa 1994.
- Dębicki Marcin, *Polacy i polskość na Wileńszczyźnie (1918–2018). Trwałość i zmienność miejsca w świadomości rodaków*, „Studia Migracyjne. Przegląd Polonijny” 2022, nr 1.
- Firewicz Andrzej, *Litwa po raz drugi*, Toruń 2001.
- Gumper Małgorzata, *Polsko-litewskie dziedzictwo kulturowe – różnice w świadomości społecznej. Perspektywa zbliżenia dzięki wspólnym bohaterom narodowym na przykładzie Michała Kleofasa Ogińskiego*, „Studia Edukacyjne” 2021, nr 60.
- Górka-Winter Beata, *Polsko-litewska współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2001, t. 1, nr 2.
- Korzeniewska-Wołek Katarzyna, *Stosunki polsko-litewskie w roku 2001*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2002, nr 51.
- Kozłowska Mirosława, *Historia wspólna – historia osobna. Polsko-litewskie transfery kulturowe: Margier i Kiejstut*, „Rocznik Komparatystyczny” 2019, nr 10.
- Kundera Weronika, *Sytuacja mniejszości polskiej na Litwie – dziś i w przeszłości*, „Łódzkie Studia Teologiczne” 2018, nr 3.
- Kurcz Zbigniew, *Mniejszość polska na Wileńszczyźnie. Studium socjologiczne*, Wrocław 2005.
- Lis Wojciech, *Obowiązki władz polskich wobec Polaków zamieszkałych za granicą w kontekście polityki władz litewskich względem mniejszości polskiej na Litwie*, [w:] *Polacy na Litwie – przeszłość i teraźniejszość*, red. Wojciech Lis, Toruń 2018.
- Lis Wojciech (red.), *Polacy na Kowieńszczyźnie – dawniej i obecnie*, Lublin 2023.
- Lithuanian 2011. Population Census in Brief*, Lietuvos Statistikos Departamentas, Vilnius 2012.

- Marczak Tadeusz, *Geopolityczne determinanty polsko-ukraińskiego partnerstwa strategicznego*, [w:] *Polska–Ukraina. Więcej niż sąsiedztwo*, red. Marian S. Wolański, Łarysa Leszczenko, Wrocław 2006.
- Maresz Teresa, *Spojrzenie na wspólną przeszłość polsko-litewską przez pryzmat polskich podręczników do historii*, [w:] *Językowe i kulturowe dziedzictwo Wielkiego Księstwa Litewskiego. Księga jubileuszowa na 1000-lecie Litwy*, red. Jolanta Mędelka, Zofia Swaniewska-Mochowa, Bydgoszcz 2010.
- Mieczkowski Maciej, *Być Polakiem na Litwie*, Warszawa 2006.
- Modzelewski Wojciech Tomasz, *Dwie dekady stosunków Polski z Litwą – wymiar polityczny*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 3.
- Mróz Maciej, *Wybrane aspekty relacji polsko-litewskich w latach 1991–2019 i ich wpływ na kondycję mniejszości polskiej w Republice Litewskiej. Raport*, Warszawa 2020.
- Pacuta Przemysław, *Współpraca obronna w regionie Morza Bałtyckiego. Stan obecny i perspektywy*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2013, vol. 26, nr 2.
- Pieszko Anna, *Koronacja Jagiełły: doniosłe wydarzenie czy zdrada interesów narodowych?*, „Kurier Wileński” z 4 marca 2016 r., <https://kurierwilenski.lt/2016/03/04/koronacja-jagielly-doniosle-wydarzenie-czy-zdrada-interesow-narodowych> (dostęp: 30.09.2023).
- Rokita Zbigniew, *Rozmowa z Aleksandrem Radczenką, Na Litwie idzie nowe*, „Nowa Europa Wschodnia” 2018, nr 5.
- Sidorkiewicz Jeremi, *Korzenie współczesności. Dzienniki Michała Romera z lat 1911–1915*, <https://kurierwilenski.lt/2017/07/14/korzenie-wspolczesnosci-dzienniki-michala-romera-z-lat-1911-1915> (dostęp: 10.09.2023).
- Sobik Paweł, *Akcja Wyborcza Polaków na Litwie w systemie politycznym Republiki Litewskiej*, Wojnowice 2017.
- Spis powszechny z dnia 9 grudnia 1931 r., Rocznik statystyczny Wilna 1931*, Wilno 1933.
- Srebrakowski Aleksander, *Tło historyczne i polityczne powstania Związku Polaków na Białorusi na tle polskiego odrodzenia narodowego na Litwie*, [w:] *Polska mniejszość narodowa na Białorusi. Związek Polaków na Białorusi w 20-lecie działalności*, red. Zdzisław J. Winnicki, Tadeusz Gawin, Białystok 2010.
- Stachowiak Paweł, *Czyje Wilno?*, „Tygodnik Katolicki” 2019, nr 15, <https://www.przewodnik-katolicki.pl/Archiwum/2019/Przewodnik-Katolicki-15-2019/Historia/Czyje-Wilno> (dostęp: 10.09.2023).
- Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”, Dzień Polonii i Polaków za granicą. Uroczyste otwarcie nowego skrzydła Domu Kultury Polskiej w Wilnie z udziałem premierów Polski i Litwy*, <http://wspolnotapolska.org.pl/wiadomosci.php?id=8419> (dostęp: 10.09.2023).
- Topolska Maria Barbara, *Litwini we wspólnej historii od XV do XVIII w.*, [w:] *Stosunki polsko-litewskie wczoraj i dziś. Historia, kultura, polityka*, red. Wanda K. Roman, Joanna Marszałek-Kawa, Toruń 2009.
- Ustawa o mniejszościach narodowych z dnia 23 listopada 1989 r., Lietuvos Respublikos tautinių mažumų įstatymas, Valstybės žinios z 10 grudnia 1989 r., nr 34–485.

- Walczak Bogdan, *Języki na pograniczu Wschód–Zachód w Rzeczypospolitej Obojga Narodów*, [w:] *Językowe i kulturowe dziedzictwo Wielkiego Księstwa Litewskiego. Księga jubileuszowa na 1000-lecie Litwy*, red. Jolanta Mędelska, Zofia Swaniewska-Mochowa, Bydgoszcz 2010.
- Wołkonowski Jarosław, *Polska i Litwa na tle standardów międzynarodowej ochrony mniejszości narodowych i etnicznych w Europie*, [w:] *Sąsiedztwo i pogranicze – między konfliktem a współpracą. Tom 2*, red. Robert Łoś, Jacek Reginia-Zacharski, Łódź 2013.
- Wołłejko Michał, *Sytuacja mniejszości polskiej na Litwie a relacje polsko-litewskie*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 17.
- Żołędowski Cezary, *Białorusini i Litwini w Polsce, Polacy na Białorusi i Litwie. Uwarunkowania współczesnych stosunków między większością a mniejszościami narodowymi*, Warszawa 2003.
- Żołędowski Cezary, *Litwini i Polacy – społeczne postawy wobec mniejszości*, [w:] *Litwini*, red. Lech M. Nijakowski, Warszawa 2013.

► STRESZCZENIE

Poszanowanie wspólnego dziedzictwa historycznego i kulturowego jako warunek stymulujący współpracę Polski i Litwy w procesach integracji regionalnej i euroatlantyckiej

Zmiana sytuacji geopolitycznej spowodowana wojną na Ukrainie i zagrożeniem ze strony Rosji zmusiła do przededefiniowania polityki przez państwa Europy Środkowej i Wschodniej, stając się źródłem zacieśnienia wzajemnych relacji. Jest to możliwe nie tylko dzięki współpracy w procesach integracji regionalnej i euroatlantyckiej tych państw, ale także dzięki wspólnemu dziedzictwu historycznemu i kulturowemu.

W stosunkach polsko-litewskich przyczyną ułatwiającą zbliżenie, wydawałoby się, są uwarunkowania historyczne i możliwość odwoływania się do wspólnych dziejów, dotychczas oceniane całkowicie odmiennie przez Polaków i Litwinów. Odwoływanie się do wspólnych dziejów jest szczególnie widoczne w ostatnich latach. Wychodząc od odniesień do wspólnego dziedzictwa, obydwa państwa próbują na poziomie deklaracyjnym oraz symbolicznym potwierdzać chęć rozwijania oraz intensyfikowania wzajemnych kontaktów w wielu obszarach – współpracy w zakresie bezpieczeństwa poprzez wykorzystanie potencjału Unii Europejskiej i NATO, gospodarczym, naukowym, społecznym. Szczególnie istotne są spotkania i wizyty przedstawicieli obydwu państw przy okazji świętowania ważnych wydarzeń historycznych. Upamiętnienia oraz różnorodne formaty współpracy potwierdzają gotowość do dialogu oraz rozwijania i zacieśniania wzajemnych relacji.

To szczególnie ważne ze względu na obecność Polaków na Litwie, którzy żyją tam od pokoleń, tworząc zwartą, dobrze zorganizowaną wspólnotę, która – mimo trudności, niestety także ze strony władz litewskich – potrafiła zachować swoją odrębność kulturową i ocalić swoją tożsamość. Polskość na Litwie przez długie dziesięciolecia była jednak przyczyną dyskryminacji i marginalizacji mniejszości polskiej. Szczególnie intensywne działania zmierzające do litwinizacji mniejszości polskiej podejmowano w trakcie kształtowania się tożsamości litewskiej w okresie odrodzenia narodowego, która była budowana w opozycji do Polski i Polaków. Współczesne zagrożenia związane z odradzaniem się imperializmu rosyjskiego zmieniły priorytety i zmusiły obydwa narody do zbliżenia. Budowaniu wzajemnych relacji służy odwoływanie się do spuścizny Rzeczypospolitej Obojga Narodów, nawet jeżeli ta jest postrzegana i oceniana nieco odmiennie. Daje bowiem szansę poszukiwania tego, co łączy, stymulując współpracę Polski i Litwy w procesach integracji regionalnej i euroatlantyckiej.

Warunkiem prawdziwie dobrych relacji i efektywnej współpracy jest jednak uporządkowanie zaszłości historycznych, stosunku do wspólnej historii i statusu mniejszości polskiej na Litwie, która wciąż przez władze litewskie traktowana jest, najdelikatniej mówiąc, z dystansem. Od tego, czy Polska i Litwa wykorzystają dziejową szansę, zależy nie tylko bezpieczeństwo w regionie, ale też dalsze relacje między Polakami i Litwinami.

► SUMMARY

Respect for Common Historical and Cultural Heritage as a Condition for Stimulating Cooperation Between Poland and Lithuania in the Processes of Regional and Euro-Atlantic Integration

The geopolitical shift caused by the war in Ukraine and the threat posed by Russia has compelled the countries of Central and Eastern Europe to redefine their policies, becoming a catalyst for strengthening mutual relations. This process is made possible not only through cooperation within the frameworks of regional and Euro-Atlantic integration but also by a shared historical and cultural heritage.

In Polish-Lithuanian relations, historical circumstances and the possibility of invoking a common past – previously interpreted in markedly different ways by Poles and Lithuanians – seem to facilitate closer ties. The reference to shared history has become particularly evident in recent years. Drawing upon their common heritage, both countries are attempting – at the declarative and symbolic levels – to affirm their willingness to develop and intensify bilateral relations in various areas, including security cooperation through the potential of the European Union and NATO, as well as in economic, scientific, and social domains. Particularly meaningful are meetings and visits by representatives

of both states on the occasion of commemorating important historical events. These commemorations, along with diverse forms of cooperation, reflect a readiness for dialogue and for deepening and strengthening mutual relations.

This is especially important due to the presence of the Polish minority in Lithuania – Poles who have lived there for generations, forming a cohesive and well-organized community. Despite challenges, including some from the Lithuanian authorities, they have managed to maintain their cultural identity. For many decades, however, Polish identity in Lithuania was a cause of discrimination and marginalization of the Polish minority. Particularly intensive efforts aimed at the assimilation of the Polish minority were undertaken during the formation of Lithuanian national identity in the period of national revival – an identity that was shaped in opposition to Poland and Poles. Contemporary threats related to the resurgence of Russian imperialism have shifted priorities and compelled both nations to draw closer together. In building mutual relations, reference to the legacy of the Polish-Lithuanian Commonwealth plays a significant role, even if it is regarded and assessed differently by each side. Nevertheless, it provides an opportunity to seek common ground and fosters cooperation between Poland and Lithuania within the processes of regional and Euro-Atlantic integration.

However, truly sound relations and effective cooperation require the resolution of historical issues, a reassessment of shared history, and an honest approach to the status of the Polish minority in Lithuania, which continues to be treated – at best – with reserve by the Lithuanian authorities. Whether Poland and Lithuania can take advantage of this historic opportunity will affect not only regional security but also the future of Polish-Lithuanian relations.

Lucyna Szot

- ▶ Uniwersytet Wrocławski
(University of Wrocław, Poland)
- ▶ e-mail: lucyna.szot@uwr.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0001-5045-3276

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.08

**EWOLUCJA EUROPEJSKICH STANDARDÓW WOLNOŚCI SŁOWA
W KONTEKŚCIE POLITYCZNYM****Abstrakt**

Przedmiotowa publikacja zawiera analizę europejskich standardów wolności słowa, wypracowanych m.in. przez Komitet Ministrów Rady Europy, i diagnozuje obywatelskie prawo dostępu do informacji w oparciu o metodę instytucjonalno-prawną w kontekście potrzeby wzmacniania demokracji i ochrony praw obywatelskich. Długa walka o wolność prasy stanowiła bodziec do walki o prawa obywatelskie, co przyczyniło się do rozwoju aktywnej opinii publicznej. W procesie budowy otwartego społeczeństwa obywatelskiego na szczególną uwagę zasługują standardy, które dotyczą ogólnej problematyki środków społecznego przekazu (mediów), w tym dotyczące konieczności zapewnienia dostępu do informacji publicznej.

W rozważaniach największą uwagę poświęcono ewolucji wolności słowa, jej normatywnej wieloznaczności i granicom, z uwzględnieniem swobody wypowiedzi, ale i niebezpieczeństw niektórych przekazów zawierających sceny przemocy, ksenofobię, nietolerancję itd. Ewolucyjne prześledzenie funkcjonowania powyższych standardów w krajach członkowskich Rady Europy przekracza ramy niniejszego opracowania. Warto jednak dokonać analizy normatywnej w odniesieniu do praktyki legislacyjnej Polski, gdzie podkreśla się wagę standardów wynikających z aktów normatywnych Rady Wspólnot Europejskich i Parlamentu Europejskiego, natomiast ciężar urzeczywistnienia reguł ustalonych na poziomie wspólnotowym spoczywa przede wszystkim na państwach członkowskich. Analiza wybranych orzeczeń ETPC, a także

praktyka legislacyjna Polski wykazują potrzebę monitorowania wszelkich ograniczeń tych podstawowych praw obywatelskich związanych ze sferą komunikowania, co stanowi o kluczowej sprawczości instytucji państwa w budowie społeczeństwa obywatelskiego.

Słowa kluczowe: standardy wolności słowa, prawo do informacji, kontekst polityczny, społeczeństwo obywatelskie, orzecznictwo ETPC

EVOLUTION OF EUROPEAN STANDARDS ON FREEDOM OF EXPRESSION IN A POLITICAL CONTEXT

Abstract

This publication analyses European standards on freedom of expression developed, *inter alia*, by the Committee of Ministers of the Council of Europe and diagnoses the citizen's right of access to information, based on an institutional and legal method, in the context of the need to strengthen democracy and protect citizens' rights. The long struggle for press freedom provided the impetus for the struggle for civil rights, which contributed to the development of an active public opinion. In the process of building civil society, standards that touch on the general issue of mass media, including the need to ensure access to public information, deserve special attention.

The evolution of freedom of expression, its normative ambiguity and its limits, bearing in mind the freedom of expression, but also the dangers of certain messages containing scenes of violence, xenophobia, intolerance, etc., have received most attention in the deliberations. An evolutionary tracing of the functioning of the above standards in the member states of the Council of Europe is beyond the scope of this paper. However, it is worthwhile to make a normative analysis referring to the legislative practice of Poland, where the importance of standards stemming from normative acts of the Council of the European Communities and the European Parliament is emphasised, while the burden of implementation of rules set at the Community level rests primarily on the member states. The analysis of selected ECHR rulings as well as Poland's legislative practice demonstrate the need to monitor any restrictions on these fundamental civil rights related to the sphere of communication, which is a key proficiency of state institutions in the construction of civil society.

Keywords: freedom of expression standards, right to information, political context, civil society, ECtHR case law

1. Wprowadzenie

W rozwoju zasady wolności wypowiedzi znaczącą rolę odegrała Europejska konwencja praw człowieka¹ (dalej „Konwencja”) i orzecznictwo strasburskie oraz Deklaracja praw człowieka i obywatela². W aktach prawa międzynarodowego ratyfikowanych przez Polskę wolność słowa określana jest jako prawo do swobodnego wyrażania opinii (art. 19 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, art. 10 Konwencji)³. Standardy te należą do najważniejszych instytucji prawnych z zakresu ochrony praw człowieka i obywatela⁴.

Przedmiotem analizy jest ewolucja europejskich standardów wolności słowa, w kontekście potrzeby wzmacniania demokracji i ochrony praw obywatelskich – co stanowi kategorię uprawnień dotąd niezdiagnozowanych. Obszar analizowany jest przez pryzmat uprawnień obywatelskich do bezstronnych informacji, dla których kategoria wolności słowa i jej granic ma szczególny wymiar. Celowe prześledzenie ewolucji wolności słowa pozwoli na ukazanie swoistych luk prawnych wobec rozwoju technologii medialnych i niebezpieczeństwa niektórych przekazów zawierających dezinformację, manipulację, mowę nienawiści itd.

Zakłada się, iż prawo do informacji publicznej jest istotnym przejawem konstytucyjnego prawa obywateli do prawdziwej (rzetelnej) informacji⁵ i stanowi *conditio sine qua non* współczesnej demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. Treść publikacji wypełnia lukę badawczą w zakresie normatywnym oraz politologicznym, gdyż brak w literaturze opracowań na ten temat.

¹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przyjęta w Rzymie 4 listopada 1950 r. (weszła w życie 5 lipca 1953 roku), ratyfikowana przez RP 19 stycznia 1993 roku (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284).

² Deklaracja praw człowieka i obywatela z 26 sierpnia 1789 r., art. 11, [w:] *Prawa i obowiązki obywateli. Wybór źródeł*, red. Z. Kędzia, Wrocław 1978, s. 27 i 30–31.

³ Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, Nowy Jork, 16 grudnia 1966 roku (Dz.U. 1977 nr 38, poz. 167 i 168), art. 19; Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, art. 10; B. Gronkowska, T. Jasunowicz, C. Mik, *Prawa Człowieka, Dokumenty międzynarodowe*, Toruń 1993, s. 52, s. 180.

⁴ K. Sójka-Zielińska, *Drogi i bezdroża prawa. Szkice z dziejów kultury prawnej Europy*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2000, s. 88.

⁵ L. Bosek, *Konstytucyjna zasada prawdy*, „Forum Prawnicze” 2022, nr 3.

Międzynarodowe traktaty praw człowieka często odwołują się do prawa krajowego jako wyznacznika legalności aktów ingerencji w sferę korzystania z indywidualnych praw i wolności (legalności działań organów krajowych). Na poziomie krajowym prawa i wolności polityczne mają zróżnicowany charakter. Pełnię tych praw zawierają art. 60–62 Konstytucji RP⁶. Do tych praw należy m.in. prawo dostępu do informacji publicznej⁷. Dla określenia konstytucyjnego statusu jednostki znaczenie podstawowe ma treść drugiego rozdziału Konstytucji RP: *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*. Zasady określają zakres podmiotowy stosowania praw i wolności oraz ukazują idee przewodnie określające cały system: zasadę godności, wolności i równości.

W badaniu zastosowano metodę instytucjonalno-prawną, polegającą na analizie aktów normatywnych i orzecznictwa oraz mechanizmów funkcjonowania mediów – celem zdiagnozowania obywatelskiego prawa do informacji. Począwszy od norm prawa międzynarodowego, poprzez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej „Trybunał”) oraz (w niezbędnym zakresie) źródła obowiązujące w polskim systemie, aż po wnioski końcowe – dokonano próby udzielenia odpowiedzi na pytania badawcze: jak przebiegała ewolucja wolności słowa? Czy obywatelskie prawo do wiarygodnej i rzetelnej informacji jest wystarczająco chronione? Jakie mechanizmy medialne sprzyjają budowaniu otwartego społeczeństwa obywatelskiego?

W powyższym kontekście poszczególne uprawnienia zostały wyszczególnione z uwzględnieniem cech społeczeństwa obywatelskiego (prawa do informacji), w zakresie praw podstawowych. Zakres rozważań obejmuje uregulowania wynikające z orzeczeń Trybunału, gdyż wiedza z nich wynikająca może stanowić podwaliny pozostałych orzeczeń na szczeblu krajowym oraz zasad wykładni i stosowania przepisów. Stosowanie przepisów dotyczących statusu prawnego odbiorców mediów w codziennej praktyce stanowi wyzwanie i jednocześnie zobowiązanie dla decydentów polityki medialnej w Polsce.

⁶ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 111.

2. Ewolucja wolności słowa – rys historyczny

W historii instytucji prawnych walka o wolność prasy była jednym z motorów postępu i stworzyła podwaliny nowoczesnych instytucji prawnych państwa demokratycznego. Długa walka o wolność prasy zaczęła się najwcześniej w Europie i przebiegała w sposób najżywszy w Anglii, skąd przeniosła się na kontynent i do Ameryki. Na gruncie europejskim po raz pierwszy wolność prasy została utrwalona w art. 11 Deklaracji praw człowieka i obywatela z 1789 roku⁸. Koncepcja wolności prasy rodziła się stopniowo. Początki sięgają okresu związanego z powstawaniem prasy periodycznej, z kształtowaniem się idei wolności przekonań, słowa i myśli – w miarę rozwoju prasy i zwiększania się jej znaczenia w życiu społecznym.

Założenia doktryny prasowej – związane z istnieniem nieograniczonej wolności słowa – zostały sformułowane w XVIII wieku, kiedy to prasa drukowana rozpoczęła pierwszy etap powszechnego rozwoju. Filozofia wolności prasy sięga więc XVIII wieku, który szczególnie obfitował w filozoficzne uzasadnienia jej istnienia. Przyjęcie „wolnościowej” koncepcji prasy było spowodowane wieloma czynnikami związanymi z sytuacją polityczną, ekonomiczną, społeczną. Nie bez wpływu na kształt doktryny prasowej pozostały koncepcje filozofów i myślicieli europejskiego oświecenia, takich jak Adam Smith, John Milton, John Lock czy Jan Jakub Rousseau. XVIII-wieczni myśliciele poszukiwali własnego rodowodu w starożytności, sięgając do Arystotelesa, Platona, Sokratesa.

XVIII-wieczna koncepcja wolności prasy uwarunkowana była klimatem politycznym okresu poprzedzającego okres rewolucji angielskiej (1688 rok), francuskiej (1789 rok) i amerykańskiej (1776 rok). Rewolucja angielska była związana z ogromnym ożywieniem myśli politycznej, które spotęgowało się wraz z uzyskaniem przez parlament przewagi nad tronem (1688 rok). Według zwolenników wolności druku prasa miała nie tylko gwarantować możliwość rozpowszechniania rozmaitych koncepcji politycznych, ale również sprzyjać otwartej walce politycznej. Za pomocą prasy i wydawnictw skutecznie zwalczano poglądy przeciwników poprzez prezentowanie własnych teorii.

⁸ Deklaracja praw człowieka i obywatela z 26 sierpnia 1789 r., art. 11, [w:] *Prawa i obowiązki obywateli. Wybór źródeł*, red. Z. Kędzia, Wrocław 1978, s. 27 i 30–31.

Postulat wolności prasy stał się jednym z haseł wcześniejszego ruchu antykrólewskiego. Wyrazem tych dążeń był płomienny manifest w obronie wolności prasy napisany w 1644 roku przez Johna Milтона (*Areopagitica*)⁹. *Areopagitica* stała się powszechnie znana i odbiła się szerokim echem dopiero 100 lat później, i to nie w Anglii, ale we Francji. To tam w przededniu rewolucji 1789 roku, powołując się na manifest Milтона w obronie wolności prasy, wystąpił Mirabeau. W 1688 roku Anglia przeżyła bezkrwawą rewolucję, w której wyniku parlament uzyskał przewagę nad królewskim tronem. Od czasu angielskiej rewolucji kampania na rzecz wolności prasy była żywotnym elementem współczesnej rewolucji demokratycznej. Stanowiła bodziec do wypracowania nowych sposobów określania nowoczesnego państwa.

W okresie oświecenia (na początku XVIII wieku) rewolucja angielska 1688–1689, później rewolucja francuska 1789 roku oraz amerykańska stworzyły podwaliny do nowoczesnego pojmowania wolności słowa i dziennikarstwa. Jest to również okres rewolucji przemysłowej, początek nowej kapitalistycznej formacji. Wzrastająca rola dziennikarstwa w kształtowaniu opinii publicznej spowodowała przekształcenie prasy w swoistą trybunę kierowania opinią publiczną przez władzę. Prasa jako instytucja polityczno-społeczna zaczęła odgrywać ważną rolę polityczną. Idealistycznie pojmowana wolność prasy, choć odegrała olbrzymią rolę w następnych stuleciach, była zasadniczo związana z wolnością rządzących klas politycznych, łamana zaś zawsze wtedy, gdy interesy tych klas były przez prasę naruszane, przy czym formy stosowanych ograniczeń (m.in. formy cenzury) wobec prasy były różnorodne.

Postępowa myśl społeczna Europy, przenikająca na grunt amerykański, znalazła tam niejednokrotnie lepsze warunki rozwoju i realizacji niż na rodzimym kontynencie. Podstawą doktryny ustrojowej Stanów Zjednoczonych stała się – wśród sporów i walki politycznej – koncepcja liberalizmu zarówno politycznego, jak i ekonomicznego. Aktem prawnym, który usankcjonował liberalizm w prasie, stała się pierwsza poprawka do Konstytucji USA z 1791 roku. Akt ten obowiązuje do dzisiaj i wciąż jest przedmiotem kontrowersji między zwolennikami nieograniczonej wolności prasy a przedstawicielami władz, dążącymi do narzucenia minimalnej, choć formalnej, kontroli rządu.

⁹ J. Milton, *Areopagitica. A Speech for the Liberty of Unlicenced Printing*, [w:] J. Milton, *Complete Poetry and Selected Prose*, Glasgow 1925, s. 698.

Pojęcie wolności prasy przybrało swój realny kształt w ideologii młodej burżuazji¹⁰. Stanowiło ono bodziec do walki o prawa obywatelskie, co przyczyniło się do rozwoju zbiorowych grup czytelników i aktywnej opinii publicznej. Konstytucyjna wolność prasy dla wszystkich obywateli stanowiła jedną z podstawowych swobód i mieściła się w szeroko rozumianej wolności słowa. W miarę rozwoju narastające kontrowersje wokół problemu wolności prasy skłaniały do nadawania temu słowu coraz to nowych znaczeń. Stąd też przedsięwzięciem niemożliwym do wykonania byłaby systematyzacja pojęcia wolności prasy, tym bardziej, że w wielu koncepcjach jest to pojęcie mgliste, efemeryczne. Sam termin „prasa” w szerszym ujęciu obejmował prasę periodyczną i nieperiodyczną (w miarę postępu technicznego prasa objęła zakresem pojęciowym wszelkie środki masowej komunikacji)¹¹.

Najczęściej wolność prasy utożsamiano z wolnościami obywatelskimi, takimi jak wolność słowa, wolność zgromadzeń, wolność zrzeszania się, ochrona prywatności itp. Wolność prasy utożsamiano pierwotnie z wolnością jednostki. Już w roku 1788 Gabriel Honoré de Mirabeau pisał, że wolność prasy jest podstawą wszystkich wolności obywatelskich, bez której inne nie mogą być zdobyte i utrwalone¹². Inni uznawali ją za źródło i gwarancję wszelkich wolności i praw obywatelskich oraz za skuteczny hamulec różnorodnych nadużyć władzy¹³.

Większość badaczy zajmujących się różnymi aspektami tego problemu poprzedzało swe rozważania ustaleniem definicji wolności prasy. Według Oskara Wettsteina wolność prasy stanowiła historycznie wytworzone i konstytucyjnie zagwarantowane prawo narodu do wypowiedzania swych politycznych myśli i życzeń przez organ, który jest niezależny od woli państwa¹⁴. James Mansfield określał wolność prasy jako swobodę drukowania czasopism bez uprzedniego zezwolenia władz, z poddaniem się jednak wszelkim konsekwencjom przewidzianym przez prawo. Podobnie określał wolność prasy William Blackstone. Albert Gilles uważał, że o wolności prasy można mówić jedynie wówczas, gdy przy braku cenzury prewencyjnej sprawy przestępstw prasowych

¹⁰ A. i Z. Słomkowscy, *Krótki zarys historii prasy brytyjskiej*, Warszawa 1978, s. 12–15.

¹¹ Ibidem, s. 53.

¹² I. Laurent, *La liberté de la presse*, Annemasse 1954, s. 16 i n.

¹³ Z. Chafee, *Freedom of Speech*, Nowy York 1920, s. 8.

¹⁴ O. Wettstein, *Über das Verhältnis zwischen Staat und Presse mit besondere Berücksichtigung der Schweiz*, Zurych 1904, s. 18.

rozpatrywane są przez sądy przysięgłych¹⁵. Uznawał on prasę za skuteczny hamulec różnorodnych nadużyć władzy. Jacques Bourguin ujmował wolność prasy jako możliwość swobodnego wyrażania poglądów w ramach ustalonych przez prawo¹⁶.

Z badaczy polskich Julian Nowotny wolność prasy definiował jako prawo swobodnego wyjawiania myśli za pomocą pism drukowanych w granicach zakreślonych porządkiem prawnym¹⁷. Bronisław Olechnowicz przez wolność prasy rozumiał prawo swobodnego tworzenia opinii publicznej za pośrednictwem prasy¹⁸. Zbliżone poglądy na istotę prasy wypowiadali Adolf Heck i Wacław Komarnicki¹⁹. Jak słusznie podkreślał Michał Pietrzak w swej pracy poświęconej reglamentacji wolności prasy w Polsce w latach 1918–1939, definicje wolności prasy kładły nacisk na jej pozytywną stronę, uznając ją za prawo jednostki do wyrażania swych myśli i przekonań za pośrednictwem prasy²⁰. Zarówno Pietrzak, jak i inni badacze podkreślali reglamentacyjny charakter tego prawa. Zgodnie przyjmowano, iż wolność prasy oraz inne prawa wolnościowe podlegają reglamentacji ze strony władz państwowych. Władze określają warunki korzystania z wolności przez obywateli i ustalają jej granice, głównie poprzez prawo. Absolutna (nieograniczona) wolność prasy nie miała zbyt wielu zwolenników. Oprócz ograniczeń wynikających z przepisów obowiązującego prawa wyróżniano ograniczenia natury ekonomicznej, politycznej, społecznej. Zdaniem Michała Pietrzaka ciężar badań nad problemem wolności prasy w Polsce międzywojennej, jak i w innych systemach, winien się koncentrować wokół różnorodnych jej ograniczeń²¹.

Wszystkie współczesne państwa europejskie uznały wagę informacji i jej wpływu na sferę świadomości obywateli i usiłowały (z różnym natężeniem) zachować ścisłą kontrolę nad informacjami ze sfery polityki. Aktualnie dysponenci władzy korzystają z całego wachlarza środków komunikowania, wśród których media tradycyjne są jednym z elementów systemu medialnego oddziałującego na opinię publiczną. Coraz większe zainteresowanie dotyczy mediów społecznościowych i wszelkich form komunikacji w sieci.

¹⁵ A. Gilles, *La presse devant le jury*, Paryż 1938, s. 5.

¹⁶ J. Bourguin, *La liberté de la presse*, Lozanna 1950, s. 199.

¹⁷ J. Nowotny, *Prawo prasowe*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1917, z. 5–7, s. 209.

¹⁸ B. Olechnowicz, *Przestępstwo prasowe*, Wilno 1932, s. 7.

¹⁹ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922, s. 568; A. Heck, *Austriackie prawo prasowe*, Lwów 1891, s. 11.

²⁰ M. Pietrzak, *Reglamentacja wolności prasy w Polsce (1918–1939)*, Warszawa 1963, s. 11.

²¹ Ibidem, s. 11.

3. Wyjaśnienie podstawowych pojęć

W przestrzeni medialnej fundamentem wszystkich wolności jest *wolność słowa* jako podstawowe prawo człowieka. Jest to wolność informacji i wyrażania swych poglądów. Obywatelską wolność słowa w rzeczywistości realizują dziennikarze. Podmiotem wolności słowa jest więc każdy człowiek – także dziennikarze, instytucje związane z organizacją mediów (np. wydawcy, nadawcy, kolporterzy). Jednak z prawa do wolności słowa dziennikarze i inni przedstawiciele mediów korzystają intensywniej niż inni obywatele, skoro gromadzenie informacji i ich rozpowszechnianie należy do ich obowiązków zawodowych.

Wolność słowa ograniczana bywa w imię dobra społecznego. Służą temu systemy nakazów i zakazów (normy prawne i moralne) oraz instytucje społeczne (państwo), jako zewnętrzne formy presji i represji wobec woli jednostki. Istotną rolę pełnią także czynniki wewnętrznej samokontroli (poczucie moralne – sumienie), świadomość prawna.

Od lat podejmowane są w literaturze próby zdefiniowania pojęcia wolności słowa i prasy i wciąż pojawiają się nowe ujęcia, w szczególności wobec rozwoju technologicznego mediów i nowych form komunikowania w sieci. Niewątpliwie rodowodu tego pojęcia należy szukać w koncepcji *wolności myśli*. Jest to pojęcie nadrzędne, z którego wypływa wolność przekonań²². Istotnymi składnikami tej wolności są prawa do wyrażania poglądów politycznych, kultywowania tradycji narodowych i wyznawania religii²³.

Wolność przekonań wymaga wolności wypowiedzi w tym sensie, że wolność myśli i przekonań może znaleźć uzewnętrznienie tylko w przypadku istnienia wolności wypowiedzi. *Wolność wypowiedzi* to pojęcie szersze od pojęcia wolności słowa – oznacza każdą prezentację poglądów, każde ich uzewnętrznienie w sposób widoczny dla innych (słowem, gestem, obrazem itp.).

²² J. Sobczak, *Ustawa prawo prasowe*, Warszawa 1999, s. 19; J. Sobczak, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2009.

²³ G. Lech, *Europejskie standardy wolności wypowiedzi a polskie prawo karne*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 3, s. 11–12.

W literaturze podkreśla się, że wolność wypowiedzi w sferze publicznej ma szczególne znaczenie w postaci wolności prasy²⁴. Z wolności wypowiedzi wypływa prawo wyboru formy, w jakiej ta wypowiedź zaistnieje, co oznacza między innymi możliwość publikacji. Przez publikację należy rozumieć nadanie określonym treściom takiej formy, która umożliwia im dotarcie do pewnego kręgu odbiorców. Jedną z takich form jest prasa. *Wolność prasy* jest więc pochodną wolności publikowania w ogóle i dotyczy działalności wszystkich periodycznych środków komunikowania masowego, niezależnie od stopnia ich aktualnego rozwoju. Zdaniem Jacka Sobczaka „Wolność prasy możliwa jest w pełnym zakresie tylko w razie rzeczywistego istnienia wolności: myśli, przekonań, wypowiedzi, słowa i publikacji”²⁵. Podsumowując wywód, uznać należy, iż wolność prasy jest pochodną wolności wypowiedzi – w formie publikacji.

Wolność prasy to przede wszystkim prawo do nieskrępowanego wydawania gazet i czasopism, do prowadzenia swobodnej polityki wydawniczej i kolportażu. To zasadniczo wolność właścicieli (wydawców) – tych, którzy media posiadają i decydują o ich orientacji.

Liczne ograniczenia w sferze publikacji wskazują na możliwość oddziaływania na media poprzez koncesjonowanie działalności, różne typy rejestracji itp. W wielkim uproszczeniu wolna prasa to prasa niezależna od władzy, od nacisków zewnętrznych, od jakiegokolwiek formy cenzury (wolność „od”). Jak słusznie podkreślał Tomasz Goban-Klas za Georgem Gerbnerem: „Istota problemu wolności prasy nie sprowadza się do pytania – czy istnieje wolność czy zależność prasy” i w jaki sposób prawnie jest gwarantowana. Nigdy bowiem nie było i nie będzie prasy całkowicie wolnej, choć bywa całkowicie zależna. Kontrola i zależność prasy są oczywiste. Zasadniczy jest problem: „Przez kogo, w jakim zakresie i w jaki sposób prasa jest kontrolowana” (wolność negatywna)²⁶.

Obywatelska wolność słowa analizowana jest przez pryzmat praw podmiotowych jednostki (obywatela i dziennikarza) i podmiotów złożonych (grup, społeczeństw,

²⁴ J. Barta, I. Dobosz, *Skrypty prawo prasowe i autorskie*, Kraków 1989, s. 15.

²⁵ J. Sobczak, *Ustawa prawo prasowe...*, s. 20.

²⁶ G. Gerber, *Mass Media and Human Communication Theory*, [w:] *Sociology and Mass Communication*, red. D. Mc. Quail, Harmondsworth 1972; T. Globan-Klas, *Granice wolności mediów*, [w:] *Dziennikarstwo i świat mediów*, red. Z. Bauer, E. Chudziński, Kraków 1996, s. 267.

instytucji, państwa). Wolność prasy to sfera ich wzajemnych powiązań. Wbrew pozorom wolność dziennikarzy ma więcej wspólnego z wolnością słowa niż z wolnością prasy. Te trzy wolności przenikają się, a nawet warunkują, ale też czasem występują między nimi różnice, a nawet konflikty na tle sprzeczności interesów: obywatela, dziennikarza i właściciela (wydawcy). Dopiero na poziomie podmiotów złożonych i procesów zachodzących w systemie politycznym uwidacznia się rola prasy i znaczenie jej niezależności, jako równoważnika systemu. Podstawowa różnica pomiędzy wolnością słowa i prasy dotyczy sfery życia zbiorowego. Prasa jest bowiem zjawiskiem złożonym – instytucjonalnym i systemowym. Prasę tworzą struktury podmiotowe: właścicieli, wydawców i dziennikarzy. Wolność prasy faktycznie oznacza wolność dla jej właścicieli i nadawców (tych, którzy media posiadają i decydują o ich orientacji), w rzeczywistości dziennikarze korzystają z niej w niewielkim stopniu. Stąd rozróżnienie na wolność prasy (instytucjonalną) i wolność dziennikarzy.

Przedstawione prawne definicje wskazują na możliwą różnorodność ujęcia wolności słowa i prasy. Dla potrzeb niniejszej analizy można przyjąć, iż wolność prasy – jako pochodna wolności myśli, przekonań, wypowiedzi i słowa – jest wolnością, której istotnymi składnikami są prawa obywatela i dziennikarza do wolności wyrażania przekonań, opinii i poglądów, swobodnego ich otrzymywania i rozpowszechniania wszelkimi środkami. Wolność prasy oraz swoboda wypowiedzi muszą być ściśle powiązane z odpowiedzialnością za słowo.

Idea tej wolności opiera się na założeniu, że posiadający i kontrolujący media są zainteresowani rozwojem demokracji i kształtowaniem opinii publicznej. Brakuje w tym modelu gwarancji wywiązywania się z obowiązków względem demokratycznego społeczeństwa. Niekontrolowany i nieregulowany rozwój platform społecznościowych z udziałem sztucznej inteligencji potęguje chaos informacyjny, w szczególności dezinformację i mowę nienawiści, co stanowi zagrożenie dla demokracji, w której wiarygodna i rzetelna informacja stanowi element infrastruktury krytycznej²⁷.

²⁷ Sander van der Linden, *Fake news. Jak dezinformacja infekuje umysły i jak się na nią uodpornić*, Poznań 2024, s. 360–361; K. Jakubowicz, *Media a demokracja w XXI wieku*, Warszawa 2013, s. 79–80.

Opinia publiczna (fundamentalna dla otwartego społeczeństwa obywatelskiego) jest pojęciem złożonym i wieloznacznym. Mając na uwadze różne podejścia, Floyd Henry Allport stworzył zestawienie obejmujące powtarzające się u większości badaczy cechy charakteryzujące opinię publiczną – jest ona rodzajem zachowania prowadzącego do werbalizacji zachowań wielu ludzi, a głównymi czynnikami ją kształtującymi są wiedza oraz kontakty społeczne²⁸. W wyniku aktywności opinii publicznej ludzie ją tworzący są gotowi do działania lub podejmują działania wyrażające ich poparcie lub dezaprobatę w stosunku do określonego tematu, które ze względu na swoją intensywność i zasięg mogą prowadzić do trwałych implikacji w życiu publicznym. Kluczowymi kwestiami dla otwartego społeczeństwa obywatelskiego (jako przestrzeni sfery publicznej) są wpływanie na sprawy publiczne za pomocą demokratycznych procedur i rozwiązywanie istotnych problemów społecznych na zasadzie współdziałania²⁹.

Analogicznie, w kontekście potrzeby współdziałania w oparciu o wiedzę i kontakty społeczne, definiowane bywa społeczeństwo obywatelskie – jako sieć dobrowolnych ruchów, stowarzyszeń bądź ugrupowań, które mają zdolność do współpracy, samoorganizacji, samopomocy i działania na rzecz dobra wspólnego³⁰. To przestrzeń obywatelska zajmująca miejsce pośrednie między władzą państwową a sektorem prywatnym; uwidacznia się także w sytuacji funkcjonowania społeczeństwa jako wspólnoty politycznej, dzielącej podobny system norm i wartości, których podstawą działania są solidarność, zaufanie, kooperacja, dialog i konsensus. Istotą społeczeństwa obywatelskiego jest wielokanałowe komunikowanie się obywateli i współdziałanie.

Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego wywodzi się z dwóch tradycji społeczno-politycznych: wywiedzionej ze starożytnej Grecji i kontynuowanej w Rzymie klasycznej myśli republikańskiej (model wspólnotowy) oraz XVIII-wiecznej, zainicjowanej przez Johna Locke’a tradycji liberalnej (model indywidualistyczny)³¹. Model wspólnotowy, w ramach niezależnej sfery publicznej, charakteryzują: współpraca,

²⁸ E. Młyniec, *Opinia publiczna. Wstęp do teorii*, Poznań 2002, s. 21.

²⁹ K. Wolny-Zmorzyński, K. Doktorowicz, P. Płaneta, R. Filas, *Leksykon terminów medialnych*, M–Z, Toruń 2024, s. 368.

³⁰ Ibidem, s. 368.

³¹ Ibidem, s. 368.

zaufanie i wspólnotowość. Natomiast model indywidualistyczny kategoryzowany bywa poprzez prymat zindywidualizowanej jednostki, niezależnej i podejmującej autonomiczne wybory.

W rozwoju historycznym społeczeństwo obywatelskie było ściśle związane z ewolucją mediów – najpierw prasy, potem radia i telewizji – jako źródeł informacji oraz jako czynnika kształtowania opinii publicznej i nastrojów społecznych. Wraz z przejściem od tradycyjnych i bezpośrednich form komunikacji do komunikacji wirtualnej zmienił się zakres zaangażowania społeczno-politycznego obywateli. Internet i media społecznościowe stworzyły płaszczyzny do promocji idei i podnoszenia świadomości społecznej oraz politycznej, komunikowania się obywateli w systemach medialnych, dystrybucji niezależnych materiałów, angażowania w nowe formy działań politycznych.

Rozwój społeczeństwa obywatelskiego opierający się na nowoczesnych technologiach, które umożliwiają pozyskiwanie, gromadzenie, przetwarzanie, przechowywanie i dystrybucję informacji, prowadzi do społeczeństwa informacyjnego. W takich społeczeństwach informacje stanowią podstawę działania gospodarki, a wraz z wiedzą stają się źródłem strategii rozwoju państw. Jednak mechanizmy funkcjonowania platform społecznościowych stwarzają istotne zagrożenie dezinformacją i manipulacją informacji itp., co stanowi wyzwanie legislacyjne oraz orzecznicze, ale i zagrożenie dla swoistej obywatelskiej jakości społeczeństwa i profesjonalnych mediów³².

4. Uwarunkowania prawne

Prawa podstawowe, w tym osobiste, obywatelskie, polityczne, często uznawano za podstawowe prawa człowieka w regulacjach prawa międzynarodowego znacznie wcześniej niż w wewnętrznych systemach prawnych państw demokratycznych, w tym UE³³. Zasadnicze regulacje prawne odnoszące się do praw podstawowych występują w trzech międzynarodowych systemach prawnych: systemie prawnym ONZ, systemie prawnym Rady Europy (RE) oraz systemie prawnym Unii Europejskiej.

³² J. Adamowski, *O zjawiskach kryzysowych w mediach (nie tylko w Polsce) – refleksje obserwatora*, „Media – Biznes – Kultura” 2020, nr 8, s. 12–14.

³³ T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do Ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 27.

W kontekście przedmiotowej analizy – zgodnie z treścią art. 21 Powszechnej deklaracji praw człowieka (dalej „Deklaracja”) „Każdy człowiek ma prawo uczestniczenia w rządzeniu swym krajem bezpośrednio lub przez swobodnie wybranych przedstawicieli. Każdy człowiek ma prawo równego dostępu do służby publicznej w swym kraju. Wola ludu jest podstawą władzy rządu. Wola ta wyraża się w przeprowadzanych okresowo rzetelnych wyborach opartych na zasadzie powszechności, równości i tajności lub na innej równorzędnej procedurze, zapewniającej wolność wyborów”³⁴.

W odniesieniu do obywatelskiego prawa do informacji – najstarszym dokumentem ONZ jest rezolucja nr 59/I uchwalona na pierwszej sesji ONZ 14 grudnia 1946 roku. Uregulowano w niej zagadnienie prawa do otrzymywania, przekazywania i publikowania wiadomości we wszystkich miejscach i bez przeszkód. Chronologicznie drugim dokumentem w systemie ONZ była Deklaracja z 10 grudnia 1948 roku, która stanowi podstawę systemu ochrony praw człowieka w ramach ONZ. Kwestia prawa do informacji i wolności słowa została uregulowana w art. 19: „Każdy człowiek ma prawo do wolności poglądów i swobodnego ich wyrażania; prawo to obejmuje swobodę posiadania niezależnych poglądów, poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i idei wszelkimi środkami, bez względu na granice”.

Prawne regulacje w zakresie praw podstawowych oraz dostępu do informacji publicznej znalazły również odzwierciedlenie w systemie prawnym Rady Europy, a podstawowym dokumentem regulującym te zagadnienia jest uchwalona w dniu 4 listopada 1950 roku Konwencja³⁵. Jest to międzynarodowy traktat mający na celu ochronę praw człowieka i podstawowych wolności w Europie, ustanawiający specyficzne – jak na stosunki międzynarodowe – obowiązki państw-stron. Fundamentem przyjętej procedury stała się instytucja skargi indywidualnej przysługującej jednostkom pokrzywdzonym przeciwko państwu, którego organy naruszyły konkretne prawo człowieka objęte zakresem przedmiotowym Konwencji³⁶.

³⁴ Powszechna deklaracja praw człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., Nowy Jork – zob. M. Zubik, *Wybór dokumentów prawa międzynarodowego dotyczących praw człowieka*, Warszawa 2008, s. 11.

³⁵ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przyjęta 4 listopada 1950 roku, ratyfikowana przez RP 19 stycznia 1993 roku (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284).

³⁶ W ślad za Konwencją europejską skarga indywidualna trafiła do systemu Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych z 1966 roku.

Procedura kontrolna Konwencji opiera się na kompetencjach Europejskiej Komisji Praw Człowieka (art. 20–37 Konwencji) i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (art. 38–56). Procedura ta wymagała uzupełnień w formie 11 protokołów dodatkowych. W szczególności protokół nr 9 do Konwencji z 6 listopada 1990 roku otworzył podmiotom indywidualnym drogę do Trybunału w Strasburgu (art. 3 protokołu nr 9). Europejski Trybunał może rozpatrywać skargi na naruszenie postanowień Konwencji po wyczerpaniu wszystkich środków odwoławczych przewidzianych w przepisach prawa wewnętrznego danego państwa.

W procesie tworzenia standardów odnoszących się do środków przekazu pewną rolę odgrywa działalność Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, jednak z literatury wynika, iż pozycja aktów prawnych pochodzących od Zgromadzenia Parlamentarnego jest mniej doniosła od tych, których źródłem jest Komitet Ministrów. Zalecenia Komitetu adresowane są do rządów państw członkowskich Rady Europy. Natomiast zalecenia Zgromadzenia Parlamentarnego kierowane są do Komitetu Ministrów i stanowią inspirację do prac tego organu³⁷.

Wśród źródeł prawa, w których Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy podjęło próbę sformułowania standardów odnoszących się do mediów, znajdują się między innymi:

1. uchwała (rezolucja) z 17 stycznia 1970 roku w sprawie masowych środków komunikowania i praw człowieka;
2. zalecenie z 28 kwietnia 1978 roku w sprawie zagrożenia wolności prasy i telewizji (w kontekście monopolizacji i nadużywania uprawnień przez właścicieli);
3. zalecenie z 22 kwietnia 1991 roku dotyczące parlamentarnej odpowiedzialności za demokratyczną reformę środków przekazu;
4. uchwała nr 103 z 11 lipca 1993 roku dotycząca etyki dziennikarskiej (w kontekście art. 10 Konwencji potwierdzono, iż celem środków przekazu jest bezwzględny wymóg prawdziwości informacji oraz formułowanie opinii zgodnie z zasadami etyki. Chociaż opinie mają z natury charakter subiektywny, powinny być podporządkowane prawdzie i formułowane w sposób rzetelny i etyczny. Opinie nie mogą podważać faktów i sprawdzonych informacji, zatem prawdziwość i uczciwość to dwa podstawowe kryteria etyczne przy informowaniu i wyrażaniu opinii. Podkreślono, że poglądy polityczne właścicieli i wydawców nie mogą

³⁷ C. Mik, *Standardy Rady Europy dotyczące wolności prasy*, „Palestra” 1993, nr 9–10, s. 88.

wpływać na dobór informacji ani prowadzić do odstępstw od standardów etycznych. Media powinny cechować się przejrzystością struktury własnościowej, tak aby można było zidentyfikować właścicieli oraz zasięg ich wpływów. Dodatkowo zaakcentowano, że wolność prasy służyć ma obywatelowi, a nie dziennikarzowi)³⁸;

5. zalecenie z 23 stycznia 1995 roku w sprawie koncentracji prasy (w treści uznano, że zróżnicowanie prasy jest fundamentem wolności słowa i stanowi podstawę demokratycznego systemu politycznego. Zagrożeniem są grupy medialne. Istnieje konieczność przeciwdziałania koncentracji prasy, a jednym ze środków mogłoby być utworzenie centrum informacyjnego w sprawie koncentracji prasy przy Radzie Europy)³⁹;
6. uchwała z 22 czerwca 1998 roku odnosząca się do prawa do prywatności (w jej tekście zalecono konieczność równowagi między prawem do prywatności, a prawem do wolności słowa. Uznano, że media powinny ponosić odpowiedzialność za naruszenie prawa do prywatności, jeżeli doszło do opublikowania informacji nieprawdziwej. Zauważono, że należy zakazać fotografowania, filmowania i nagrywania w sposób, który narusza prawo jednostek do normalnego życia lub naraża je na niebezpieczeństwo).

Dokonany przegląd niektórych zalecanych standardów obrazuje rolę reglamentacyjną organów Rady Europy w skomplikowanych i zróżnicowanych systemach medialnych poszczególnych krajów europejskich. Podkreślenia wymaga, iż próby wymuszenia dostosowania prawa krajowego do standardów Rady Europy nie zawsze są skuteczne. Dzieje się tak m.in. dlatego, że standardy wypracowane w formie zaleceń, uchwał lub deklaracji nie wiążą państw członkowskich na równi z umowami międzynarodowymi.

5. Wolność słowa w polskim systemie prawnym

W polskim systemie prawnym źródłem deklaracji o wolności prasy jest art. 14 Konstytucji RP zapewniający obywatelom wolność słowa, druku, zgromadzeń, pochodów i manifestacji. Prasoznawcy zgodnie podkreślali, iż przed 1989 rokiem

³⁸ J. Sobczak, *Polskie prawo prasowe wobec wyzwań europejskich*, [w:] *Polskie media w jednoczącej się Europie*, red. I. Dobosz, B. Zając, Kraków 2006, s. 55–56.

³⁹ Ibidem, s. 53.

ureczywistnieniu tej wolności służyć miało oddanie do powszechnego użytku drukarni, zasobów papieru, gmachów publicznych, środków łączności, radia i niezbędnych środków materialnych⁴⁰. Należy zgodzić się z poglądem, iż deklaracja wolności prasy miała charakter manifestu i powstała w zupełnie innej epoce historycznej, w innych warunkach politycznych, społecznych i gospodarczych⁴¹.

Konstytucyjne gwarancje wolności słowa do niedawna przewidywała konstytucja z 17 października 1992 roku w art. 83. Obecna Konstytucja RP zawiera dwa podstawowe dla wolności prasy przepisy: art. 14 i 54⁴². Ustawodawca przyjął w treści art. 54 szeroko rozumianą wolność słowa i druku. Pod pojęciem tej wolności rozumieć należy swobodę głoszenia własnych lub cudzych poglądów, możliwość zapoznawania się z nimi, a także możliwość korzystania ze środków społecznego przekazu (wolność wypowiedzi).

Korzystanie z tych środków może polegać na swobodnym dostępie do informacji za ich pomocą przekazywanych, zamieszczania w nich odpowiednich informacji, a także na prawie do krytyki. W celu pełnej realizacji prawa do wolności słowa każdy ma prawo pozyskiwania informacji. W związku z tym na organach publicznych spoczywa obowiązek ich udzielania bez względu na to, kto chce je uzyskać. Od tej ogólnej zasady przewidziane są wyjątki, ze względu na bezpieczeństwo państwa.

W treści art. 54 ust. 1 sformułowano zakaz koncesjonowania prasy. Powyższa gwarancja niekoncesjonowania pozwala na nieskrępowaną działalność na rynku prasowym. Wyjątkiem jest konstytucyjna możliwość wprowadzenia koncesji na prowadzenie stacji radiowych i telewizyjnych (art. 54 ust. 2). Zatem w realizacji wolności słowa, czyli udostępniania wszelkich form komunikowania się, wymiany poglądów i informacji, dopuszcza się odmiennność prawnego traktowania poszczególnych mediów⁴³.

Konstytucja nie określa granic wolności słowa. Wolność słowa w prawie konstytucyjnym to jedno z podstawowych praw obywatelskich, bez którego trudno mówić

⁴⁰ L. Wiśniewski, *Wolność słowa i druku*, „Studia Prawnicze” 1986, z. 3–4, s. 3–37.

⁴¹ J. Sobczak, *Polskie prawo prasowe wobec wyzwań...*, s. 39.

⁴² J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 105.

⁴³ Ibidem, s. 106.

o demokratycznym państwie prawa. Uregulowania konstytucyjne wymagają jednak większej szczegółowości. Nie są one na tyle precyzyjne, by eliminować potencjalne zakusy nadmiernego ograniczania owego prawa w ustawach niższej rangi i praktyce ich stosowania.

W polskim systemie prawnym definicję wolności prasy znajdujemy w ustawie z dnia 28 stycznia 1984 roku – Prawo prasowe⁴⁴. Już w pierwszym artykule zawarta jest deklaracja: „Prasa korzysta z wolności wypowiedzi i urzeczywistnia prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli krytyki społecznej”⁴⁵. W art. 6 ust. 1 zawarte jest zobowiązanie prasy do prawdziwego przedstawiania omawianych zjawisk. Niewątpliwie jest to definicja zbliżona do tej, jaką przewidują odpowiednie przepisy Konstytucji RP i Konwencji europejskiej.

Podkreślenia wymaga fakt, iż w odróżnieniu od odpowiednich regulacji prawa prasowego Konstytucja RP w art. 54 ust. 1 termin „wolność słowa i druku” ujmuje bardzo szeroko (z wyłączeniem możliwości koncesjonowania działalności radiowej i telewizyjnej). Natomiast ustawa dotycząca prawa prasowego definiuje pojęcie wolności słowa, zawężając je do wolności prasy (art. 1 p.p.). Deklarując zasadę wolności prasy, widzi w niej realizację praw obywatela do rzetelnej, a więc prawdziwej, uczciwej oraz bezstronnej informacji. Chociaż w sferze deklaratywnej obywatel jest uprawniony do bezstronnej informacji, to warstwa deklaratywna często nie znajduje odzwierciedlenia w rzeczywistości.

W obecnym kształcie prawo prasowe nie formułuje żadnych ograniczeń wolności prasy i zdaje się hołdować koncepcji absolutnej wolności prasy (materialnej). Obecnie granice wolności prasy wytyczają normy prawne oraz istniejące zasady współżycia społecznego, przy czym ustalenie istnienia określonych zasad współżycia społecznego stało się zadaniem judykatury.

Szczególną rolę w polskim systemie reglamentacji wolności prasy ma pełnić Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Art. 213 ust. 1 Konstytucji RP stanowi: „Krajowa Rada

⁴⁴ Ustawa z dnia 28 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe z dnia 28 stycznia 1984 r. (Dz.U. 1984 nr 5 poz. 24, z późn. zm.).

⁴⁵ Ibidem.

Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji”⁴⁶.

Konstytucyjnie zagwarantowana instytucjonalna wolność prasy i innych środków społecznego przekazu (art. 14 Konstytucji RP) oznacza suwerenność prasy w państwie, a ściślej – niezależność zarządzających mediami. Nie oznacza zaś wolności dziennikarza, chociaż prawo do wolności słowa faktycznie urzeczywistniają dziennikarze. Zatem wolność przekonań i opinii, kształtowanych na podstawie nieskrępowanego przepływu prawdziwych i rzetelnych informacji, jest ograniczana. Wobec braku gwarancji wywiązywania się z obowiązków względem demokratycznego społeczeństwa wątpliwe jest założenie, że posiadający i kontrolujący prasę są zainteresowani rozwojem demokracji i kształtowaniem opinii publicznej. W powyższym kontekście zasada przejrzystości mediów, oparta na czytelnych i przejrzystych zależnościach między właścicielami – wydawcami – dziennikarzami, mogłaby stanowić pewną gwarancję i zarazem stać się wskaźnikiem wolności słowa i praw obywatelskich⁴⁷.

W kontekście prawa do informacji Konstytucja RP w art. 61 określa: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. [...] Ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”⁴⁸. Możliwości i gwarancje prawne uzyskiwania informacji przez obywateli – pomimo postępowych zasad konstytucyjnych – w naszym systemie prawnym są znacznie ograniczone.

⁴⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483), art. 213.

⁴⁷ T. Kononiuk, *Wolność prasy, wolność dziennikarzy*, „Forum dziennikarzy”, Warszawa 1998, nr 7–8, s. 16–17; T. Kononiuk, *Rzetelne dziennikarstwo. Aksjologia i deontologia*, Warszawa 2018, s. 187–188.

⁴⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., art. 61, ust. 1 i 2.

Konsekwencją i konkretyzacją powyższej regulacji jest prawo do informacji publicznej uregulowane treścią art. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej⁴⁹. Ustawodawca usankcjonował zarówno definicję normatywną informacji publicznej, wskazując, iż jest to każda informacja w sprawach publicznych, jak i procedurę uprawniającą do uzyskania dostępu do informacji publicznej, także podstawy prawne odmowy udzielenia dostępu do tej informacji. A katalog przesłanek odmownych jest szeroki (art. 5), co stanowi znaczące ograniczenie w dostępie do informacji publicznej.

Podobnie jak w przypadku ograniczeń wolności zdobywania informacji (w tym informacji publicznej), w zakresie ich rozpowszechniania istnieje szeroki wachlarz ograniczeń. Głównie mają one na celu ochronę dóbr ustawowo chronionych, takich jak w szczególności względy bezpieczeństwa państwa czy tajemnice ustawowo chronione. W kontekście dokonywanej analizy szczególne znaczenie mają ograniczenia rozpowszechniania informacji zawarte w Konstytucji RP (art. 35, 53), w której zabrania się szerzenia nienawiści lub pogardy, wywoływania waśni albo poniżania człowieka ze względu na różnice narodowości, rasy lub wyznania.

Koresponduje to z art. 20 ust. 2 Paktu praw obywatelskich i politycznych, który zakazuje nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej, a tym samym wszelkich form dyskryminacji⁵⁰, a także art. 194 i 196 k.k. W polskim prawie karnym zabronione jest publiczne lżenie, wyszydzanie lub poniżanie narodu polskiego, Rzeczypospolitej Polskiej, jej ustroju lub naczelnych organów, pochwalanie faszyzmu, totalitaryzmu lub jakiegokolwiek jego odmiany, publiczne nawoływanie do waśni na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych czy też ich chwalenie⁵¹. Ponadto kodeks karny zabrania rozpowszechniania pism, druków, fotografii lub innych przedmiotów mających charakter pornograficzny, zakazuje nakłaniania innej osoby do nierządu, zabronione jest publiczne używanie słów nieprzyzwoitych, czy też zakłócanie spokoju publicznego krzykiem, hałasem czy innym niewłaściwym zachowaniem.

⁴⁹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198), art. 1.

⁵⁰ Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, art. 20 ust. 2.

⁵¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553, z późn. zm.), art. 257 i 261).

Ograniczanie dostępu do informacji jest obecnie jedną ze skuteczniejszych form swoistej cenzury, pomimo iż odmowa udzielenia informacji publicznej, także odmowa udostępnienia prasie informacji, dokumentacji czy akt urzędowych, może nastąpić jedynie ze względu na ustawowe ograniczenia. Zobowiązane do udzielania informacji organy podają informacje niepełne, skrótowe czy wręcz odmawiają ich udzielenia. Pozaprawne ograniczenia są czasem jeszcze skuteczniejsze. Przykładowo: koncesjonowanie i kontrolowanie programów radiowych i telewizyjnych, selektywność informacji (PAP, PAI), polityki informacyjnej władz i inne. Instytucje o charakterze gospodarczym, politycznym, religijnym czy innym nazbyt często ingerują we własnym interesie w linie programowe redakcji, treść audycji, zamieszczane reklamy itp.

6. Wolność prasy w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

W praktyce w skargach kierowanych do Trybunału w kontekście wolności słowa podnoszony jest zasadniczo zarzut naruszenia art. 8 i 10 Konwencji. W nawiązaniu do prawa do wolności słowa należy zważyć, iż jednostka w zderzeniu z korporacjami medialnymi jest bezbronna, chociaż przysługują jej prawa obywatelskie, które w warunkach prawnej ochrony wolności wypowiedzi nabierają szczególnej wagi.

Przegląd praw obywatelskich osadzonych na gruncie Konwencji, ze szczególnym uwzględnieniem art. 8 i 10 oraz wybranego orzecznictwa, obrazuje najistotniejsze wyzwania, które w budowie społeczeństwa obywatelskiego będą stanowiły o jego fundamentalnych wartościach i dojrzałości instytucjonalnej danego państwa.

W kontekście treści art. 8. Konwencji – zawierającego prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego – wiele spraw rozstrzyganych przez Trybunał dotyczy naruszeń poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8)⁵². Przez lata stanowisko

⁵² Art. 8 ust. 1: „Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji”. W ust. 2. zagwarantowano: „Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”.

Trybunału ewoluowało, aby doprowadzić do linii orzecznictwa, w myśl której art. 8 udziela ochrony na zasadach ogólnych, czyli ograniczenia mogą być wprowadzane tylko zgodnie z art. 8 ust. 2.

Art. 9 ust. 1. Konwencji przewiduje wolność myśli, sumienia i wyznania⁵³. Natomiast w fundamentalnym art. 10 Konwencji prawo do informacji zostało powiązane z wolnością wyrażania opinii. Art. 10 ust. 1 zawiera prawną ochronę wolności wypowiedzi⁵⁴. Prawo do informacji jest przedmiotem wielu sporów – począwszy od tego, jakie informacje podlegają udostępnieniu, poprzez to, jakie są podstawy odmowy ich udostępnienia, aż do zagadnienia nadużycia tego prawa.

Dotąd Trybunał rozpatrywał 6 skarg przeciwko Polsce związanych z prawem do informacji (m.in. sprawa Watchdog Polska przeciwko Polsce, skarga nr 10103/20, wyrok z 21 marca 2024 roku⁵⁵). Wyrok dotyczył nieudostępnienia kalendarza spotkań Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem Trybunału nieudostępnienie informacji Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska narusza art. 10, ponieważ utrudnia jej wykonywanie swojej roli jako publicznego strażnika, który przekazuje opinii publicznej informacje na tematy społecznie istotne⁵⁶.

⁵³ Art. 9 ust. 1: „Każdy ma prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania; prawo to obejmuje wolność zmiany wyznania lub przekonań oraz wolność uzewnętrzniania indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swego wyznania lub przekonań przez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i czynności rytualne”. W treści art. 9 ust. 2 uregulowano: „Wolność uzewnętrzniania wyznania lub przekonań może podlegać jedynie takim ograniczeniom, które są przewidziane przez ustawę i konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa publicznego, ochronę porządku publicznego, zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”.

⁵⁴ Art. 10 ust. 1: „Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe”. Uregulowano odstępstwa od powyższej zasady – art. 10 ust. 2.: „Korzystanie z tych wolności może podlegać takim ograniczeniom, jakie są niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie społecznym, w kontekście bezpieczeństwa państwowego i publicznego, integralności terytorialnej, ochrony porządku, zdrowia i moralności, dobrego imienia i praw innych osób oraz ochrony informacji tajnych i bezstronności władzy sądowej”.

⁵⁵ Sprawa Watchdog Polska przeciwko Polsce (skarga nr 10103/20, wyrok z 21.03.2024 r.).

⁵⁶ Trybunał podkreślił, że tego typu odmowa, jeśli stanowi ingerencję w art. 10, musi spełniać pewne wymogi, w tym dotyczące proporcjonalności ograniczenia. Nieudostępnienie informacji ze względu na ich wewnętrzny charakter będzie prawidłowe tylko wtedy, gdy

Przekonanie o niezmienności standardów wypracowanych przez Trybunał w zakresie wolności wypowiedzi jest błędne. Wyżej wskazana deklarowana w Konwencji wolność wypowiedzi nie ma charakteru absolutnego i doznaje istotnych ograniczeń zawartych w treści art. 10 ust. 2 Konwencji, zatem ma charakter normy względnie wiążącej. Treść art. 10 nie daje wprost odpowiedzi na wiele wątpliwości, które w praktyce powstają, co pozostawiono wykładni.

Wciąż nie ma odpowiedzi na pytania o to, czy Konwencja w jednakowy sposób traktuje ingerencje dokonane ze względu na każde z chronionych dóbr (np. ochrona prywatności i ochrona wolności prasy), czy różnicuje standardy oraz czy tak samo należy traktować ograniczenia swobody wypowiedzi wprowadzone w celu ochrony integralności terytorialnej państwa, jak i te, które chronią moralność. Wykładni Trybunału pozostawiono również problem, czy art. 10 Konwencji stoi wyłącznie na straży swobody dyskusji politycznej, czy też chroni także inne formy wypowiedzi, przykładowo komercyjne lub artystyczne, a jeżeli tak, to czy zakres ochrony wszystkich tych form wypowiedzi jest jednakowy. Generalnie wykładnia art. 10 wskazuje, iż mechanizm ochronny ustanowiony przez Konwencję jest posiłkowy w stosunku do systemu danego kraju.

W orzecznictwie Trybunału swoboda wypowiedzi stanowi jeden z zasadniczych filarów demokratycznego społeczeństwa i jeden z podstawowych warunków jego postępu, jak również rozwoju każdej osoby. Ograniczenie swobody wypowiedzi możliwe jest jedynie wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym społeczeństwie. Trybunał jednak nie wyjaśnia cech demokratycznego społeczeństwa i pozostawia tę kwestię doktrynie. Pierwotnie (do XX wieku) w orzeczeniach dominował idealistyczny paradygmat wolności prasy, wyraźnie zmierzający w kierunku absolutyzacji wolności. W tym okresie zauważalna była silna ochrona wypowiedzi politycznej, mającej publiczne znaczenie, mniejsze znaczenie miała normatywna strona mówiąca o obowiązkach i odpowiedzialności.

Dopiero w początkach XXI wieku zaczęto odchodzić w orzecznictwie Trybunału od koncepcji idealistycznej w kierunku rozwiązań realistycznych, wiążąc zakres wolności ze spełnieniem wymogów rzetelności i szczególnej staranności,

następuje dla ochrony jakiejś wartości bądź innego społecznie istotnego celu, a mniej dotkliwe ograniczenie nie jest możliwe.

czyli spełnieniem wymogów profesjonalizmu⁵⁷. Trybunał stwierdził, że prasa odgrywa istotną rolę w demokratycznym społeczeństwie. Rolę tę określał jako funkcję „publicznego strażnika” (*public watchdog*; m.in. w sprawie Bergens Tidende i inni przeciwko Norwegii, wyrok z 2 maja 2000 roku, skarga nr 26132/95 oraz w sprawie Vides Aizsardzibas Klubs przeciwko Łotwie, wyrok z 27 maja 2004 roku, skarga nr 57829/00). Swoboda dziennikarska zezwala według Trybunału na pewną przesadę lub nawet prowokację – w uzasadnionych sytuacjach, publicznie ważnych. W uzasadnieniach Trybunał podnosi, iż swobody wypowiedzi nie można ograniczać do informacji i poglądów odbieranych przychylnie lub obojętnie, ponadto odnosi się ona w równym stopniu do takich, które obrażają, oburzają lub wprowadzają niepokój w państwie.

W treści uzasadnień powtarza się, że w kontekście swobody wypowiedzi w rozumieniu art. 10 Konwencji ochrona przysługuje nie tylko treści wypowiedzianych idei i informacji, ale również ich formie (m.in. sprawa Ligers przeciwko Austrii, wyrok z 8 lipca 1986 roku, skarga nr 9815/82 oraz sprawa Hertel przeciwko Szwajcarii, wyrok z 25 sierpnia 1998 roku, skarga nr 25181/94). Jednocześnie prasa nie może przekroczyć pewnych granic, zwłaszcza dotyczących ochrony dobrego imienia i praw innych osób czy ochrony tajemnic ustawowo chronionych. W tym sensie linia orzecznicza ewoluuje.

Jednak Trybunał, gdy zajmuje się sprawami dotyczącymi mowy nienawiści w mediach, w kontekście wolności słowa i zakazu dyskryminacji niezmiennie podkreśla, że mowa nienawiści, która podżega do przemocy, nienawiści lub nietolerancji, stanowi naruszenie praw człowieka i nie jest objęta ochroną wolności słowa. Dobrym przykładem jest wyrok z dnia 14 stycznia 2020 roku w sprawie Beizaras i Levickas przeciwko Litwie (skarga nr 41288/15), w którym Trybunał odważnie i stanowczo sprzeciwił się mowie homofobicznej na Facebooku. Jednocześnie wytknął Litwie brak środka odwoławczego, który skutecznie chroniłby prawa osób pokrzywdzonych mową nienawiści. Podobnie wcześniejszy wyrok z dnia 6 lipca 2006 roku w sprawie Erbakan przeciwko Turcji (skarga nr 59405/00 par. 56). Po wieloletniej batalii przed polskimi sądami ETPC w Strasburgu wydał 10 lipca 2025 roku przełomowy wyrok w sprawie Bednarek i inni przeciwko Polsce (skarga nr 58207/14). Trybunał uznał, że Polska

⁵⁷ J. Sobczak, *Zmiana paradygmatu wolności środków społecznego przekazu wobec nowych mediów w dobie konwergencji*, [w:] *Media w erze cyfrowej. Wyzwania i zagrożenia*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Nowikowska, K. Wąsowski, Warszawa 2021.

nie zapewniła skutecznego mechanizmu obrony przed przestępstwami motywowanymi homofobią, co naruszało zakazy zawarte w art. 3 (zakaz niehumanitarnego i poniżającego traktowania) oraz art. 14 (zakaz dyskryminacji) Konwencji.

W najnowszym orzecznictwie, w kierunku realistycznego paradygmatu, Trybunał poszukuje elementów składających się na wymóg „dobrego dziennikarstwa”. Jest to odejście od modelu „wolnego rynku idei”, chronionego w sposób konsekwentny, i podjęcie próby wypracowania modelu „publicznej przestrzeni politycznej”, która chroniona jest przez Konwencję jedynie warunkowo. W tym kontekście Trybunał zmierza do odróżnienia publicznego znaczenia wypowiedzi od wymiaru komercyjnego, gdyż chroniona wypowiedź powinna zawierać „istotną komponentę” mającą publiczne znaczenie (m.in. sprawa *Société Prisma Presse przeciwko Francji*, wyrok z 1 lipca 2003 roku, skarga nr 66910/01 i 71612/01). W taki sposób wykładnia wolności prasy i jej stosowanie określają polityczne ramy dyskursu publicznego w budowie otwartego społeczeństwa obywatelskiego.

7. Podsumowanie

Wolność słowa w prawie konstytucyjnym to jedno z podstawowych praw obywatelskich, bez którego trudno mówić o demokratycznym państwie prawa. W kontekście odpowiedzi na pytanie badawcze dotyczące przebiegu ewolucji wolności słowa dokonany przegląd obrazuje, iż walka o wolność prasy stanowiła bodziec do walki o prawa obywatelskie, co przyczyniło się do rozwoju aktywnej opinii publicznej. W miarę rozwoju narastające kontrowersje wokół problemu wolności prasy skłaniały do nadawania tej instytucji prawnej coraz to nowych znaczeń. Aktualnie ciężar urzeczywistnienia reguł ustalonych na poziomie wspólnotowym spoczywa przede wszystkim na państwach członkowskich. Wspólnota rezerwuje sobie natomiast prawo kontroli zachowań państwowych.

Analiza norm prawnych (międzynarodowych i krajowych) oraz orzecznictwa strasburskiego obrazuje, iż istnieje wiele różnorodnych zagadnień dotyczących wolności słowa, a ich uporządkowanie i udzielenie odpowiedzi na drugie pytanie badawcze dotyczące ochrony obywatelskiego prawa do rzetelnej informacji jest zagadnieniem złożonym, gdyż wykładnia art. 10 Konwencji i linia orzecznicza Trybunału nie są jednolite. Z analizy kluczowych praw obywatelskich wynika, iż jest chronione

prawo do informacji, a standardy rozumienia prawa do wolności słowa i prawa do informacji (co do zasady) są przestrzegane w Polsce, co znajduje odzwierciedlenie także w przepisach Konstytucji RP i prawa prasowego, a także ustawy o dostępie do informacji publicznej, które starają się uwzględnić przepisy Konwencji i orzecznictwo Trybunału.

Jednak (wskazane wyżej) liczne prawne i pozaprawne ograniczenia dostępu do informacji publicznej (np. dokument wewnętrzny, informacja techniczna, materiał roboczy) oraz nieprecyzyjne przepisy są skuteczną barierą dla wnioskodawcy (obywatela, dziennikarza). Widać to wyraźnie na gruncie niejednolitej praktyki orzeczniczej polskich sądów, przed którymi w tym zakresie jest ogromna, pusta przestrzeń – podobnie jak przed polskim ustawodawcą.

Standardy i główne reguły zostały wypracowane w orzecznictwie Trybunału na przestrzeni lat, ciągle jednak w przesyłanych skargach pojawiają się problemy o szerszym zakresie. Wciąż nie ma odpowiedzi na pytania o to, czy Konwencja w jednakowy sposób traktuje ingerencje dokonane ze względu na każde z chronionych dóbr (np. ochrona prywatności i ochrona wolności prasy), czy różnicuje standardy oraz czy tak samo należy traktować ograniczenia swobody wypowiedzi wprowadzone w celu ochrony integralności terytorialnej państwa, jak i te, które chronią moralność.

Wykładni Trybunału pozostawiono również problem, czy art. 10 Konwencji stoi wyłącznie na straży swobody dyskusji politycznej, czy też chroni także inne formy wypowiedzi, przykładowo komercyjne lub artystyczne, a jeżeli tak, to czy zakres ochrony wszystkich tych form wypowiedzi jest jednakowy. Generalnie, jak już wyżej wskazano, wykładnia art. 10 wskazuje, iż mechanizm ochronny ustanowiony przez Konwencję jest posiłkowy w stosunku do systemu danego kraju.

Zatem to polski ustawodawca i system sądownictwa powinny dokonywać odpowiedniej reglamentacji i prawnej wykładni. W ostatnim okresie niezbyt często polskie sądownictwo staje się kreatorem, pomimo iż kolejne problemy trzeba rozstrzygnąć, a nie ma – na podstawie przepisów i wykładni Trybunału – skutecznego rozwiązania. Jednak pomimo licznych dylematów i kolizji wartości normatywnie nierozstrzygniętych (np. wolność prasy czy ochrona prywatności, prawo do informacji czy ochrona tajemnic) zasadnicza linia orzecznicza jest – poza pewnymi kontrowersjami – czytelna: ku jak najszerszemu wykorzystaniu przez obywateli dostępu do informacji publicznej.

Problem dotyczący statusu obywatelskich praw w relacji do prawa mediów uprawnia do konstatacji, iż z jednej strony w praktyce niezależni dziennikarze⁵⁸ najpełniej realizują obywatelskie prawo do rzetelnej informacji – ich profesjonalizm oznacza służbę społeczeństwu. Z drugiej strony prawa obywatelskie na stałe wpisały się w kanon nieustannej walki obywateli przeciw władzy państwa i władzy mediów i stanowią integralną część większości systemów prawnych i teorii politycznych.

W odniesieniu do pytania trzeciego, dotyczącego mechanizmów medialnych sprzyjających budowaniu otwartego społeczeństwa obywatelskiego, należy wskazać na potrzebę reglamentacji, w szczególności w zakresie prawnej odpowiedzialności portali społecznościowych w sieci za zamieszczane treści (np. dezinformacja, mowa nienawiści). Społeczeństwo oczekuje od ustawodawcy i mediów zaspokojenia swoich potrzeb dotyczących rzetelnego informowania.

Obecnie następuje przeobrażenie paradygmatu uznającego media i dziennikarzy za jedyne właścicieli praw i wolności do informowania i komunikowania w kierunku paradygmatu, w którym obywatele i społeczeństwo powinni być ostatecznym ich suwerenem. Budowa zrębów społeczeństwa obywatelskiego w Polsce – z uwzględnieniem poprawy statusu osób wykluczonych komunikacyjnie czy pozbawionych dostępu do informacji, w tym publicznej – będzie wymagała dalszych działań w kierunku wdrażania europejskich standardów i europejskiego ładu komunikacyjnego do przestrzeni politycznej. Dotyczą one nie tylko usprawnienia rządowego mechanizmu koordynacji wykonywania wyroków Trybunału, lecz także procedury ustawodawczej i zwiększenia kreatywności polskich sądów. Pożądane byłoby także wyposażenie sejmu lub innego organu w skuteczne instrumenty kontroli nad wykonywaniem przez rząd ostatecznych wyroków Trybunału wydanych przeciwko Polsce.

⁵⁸ Autonomia polskich dziennikarzy jest generalnie ograniczana przez ekonomiczną i polityczną instrumentalizację i słaby konsensus dziennikarskich standardów. Możliwa jest względna niezależność.

Bibliografia

Akty normatywne

Deklaracja praw człowieka i obywatela z dnia 26 sierpnia 1789 r., [w:] *Prawa i obowiązki obywateli. Wybór źródeł*, red. Z. Kędzia, Wrocław 1978.

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r., ratyfikowana przez RP 19 stycznia 1993 r. (Dz.U. 1993 r. nr 61 poz. 284).

Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, Nowy Jork, 16 grudnia 1966 roku (Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167 i 168).

Powszechna deklaracja praw człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., Nowy Jork, [w:] M. Zubik, *Wybór dokumentów prawa międzynarodowego dotyczących praw człowieka*, Warszawa 2008.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 28 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. 1984 nr 5 poz. 24, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – O dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198).

Literatura

Adamowski Janusz, *O zjawiskach kryzysowych w mediach (nie tylko w Polsce) – refleksje obserwatora*, „Media – Biznes – Kultura” 2020, nr 8, s. 12–14.

Aleksandrowicz Tomasz Romuald, *Komentarz do Ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2002.

Barta Janusz, Dobosz Izabela, *Skrypty prawo prasowe i autorskie*, Kraków 1989.

Boć Jan, *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.

Bosek Lesław, *Konstytucyjna zasada prawdy*, „Forum Prawnicze” 2022, nr 3, s. 14.

Bourguin Jacques, *La liberté de la presse*, Lozanna 1950.

Chafee Zechariah, *Freedom of Speech*, New York 1920.

Gardocki Lech, *Europejskie standardy wolności wypowiedzi a polskie prawo karne*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 3, s. 11–12.

Garlicki Lech, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012.

Gerber George, *Mass Media and Human Communication Theory*, [w:] *Sociology and Mass Communication*, red. Denis Mc. Quail, Harmondsworth 1972.

Gilles Albert, *La presse devant le jury*, Paryż 1938.

Goban-Klas Tomasz, *Granice wolności mediów*, [w:] *Dziennikarstwo i świat mediów*, red. Zbigniew Bauer, Edward Chudziński, Kraków 1996, s. 267.

- Gronkowska Bożena, Jasunowicz Tadeusz, Mik Cezary, *Prawa Człowieka, Dokumenty międzynarodowe*, Toruń 1993.
- Grzelka Małgorzata, *Ochrona dóbr osobistych w orzecznictwie*, Sopot 1997.
- Heck Adolf, *Austriackie prawo prasowe*, Lwów 1891.
- Jakubowicz Karol, *Media a demokracja w XXI wieku*, Warszawa 2013.
- Kamieński Ireneusz, *Swoboda wypowiedzi w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, Kraków 2002.
- Kędzia Zdzisław (red.), *Prawa i obowiązki obywateli. Wybór źródeł*, Wrocław 1978.
- Komarnicki Wacław, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922.
- Kononiuk Tadeusz, *Wolność prasy, wolność dziennikarzy*, „Forum Dziennikarzy” 1998, nr 7–8, s. 16–17.
- Kononiuk Tadeusz, *Rzetelne dziennikarstwo. Aksjologia i deontologia*, Warszawa 2018.
- Laurent Jacques, *La liberté de la presse*, Annemasse 1954.
- Mik Cezary, *Standardy Rady Europy dotyczące wolności prasy*, „Palestra” 1993, nr 9–10, s. 88.
- Milton John, *Areopagitica. A Speech for the Liberty of Unlicensed Printing*, [w:] John Milton, *Complete Poetry and Selected Prose*, Glasgow 1925, s. 698.
- Młyniec Eugeniusz, *Opinia publiczna. Wstęp do teorii*, Poznań 2002.
- Nowotny Julian Karol, *Prawo prasowe*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1917, z. 5–7, s. 209.
- Olechnowicz Bronisław, *Przestępstwo prasowe*, Wilno 1932.
- Pietrzak Michał, *Reglamentacja wolności prasy w Polsce (1918–1939)*, Warszawa 1963.
- Sander van der Linden, *Fake news. Jak dezinformacja infekuje umysły i jak się na nią uodpornić*, Poznań 2024.
- Słomkowsy Alina i Zygmunt, *Krótki zarys historii prasy brytyjskiej*, Warszawa 1978.
- Sobczak Jacek, *Ustawa prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Sobczak Jacek, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Sobczak Jacek, *Polskie prawo prasowe wobec wyzwań europejskich*, [w:] *Polskie media w jednoczącej się Europie*, red. Izabela Dobosz, Beata Zając, Kraków 2006, s. 55–66.
- Sobczak Jacek, *Zmiana paradygmatu wolności środków społecznego przekazu wobec nowych mediów w dobie konwergencji*, [w:] *Media w erze cyfrowej. Wyzwania i zagrożenia*, red. Katarzyna Chałubińska-Jentkiewicz, Monika Nowikowska, Krzysztof Wąsowski, Warszawa 2021.
- Sójka-Zielińska Katarzyna, *Drogi i bezdroża prawa. Szkice z dziejów kultury prawnej Europy*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2000.
- Wettstein Oskar, *Über das Verhältnis zwischen Staat und Presse mit besondere Berücksichtigung der Schweiz*, Zurych 1904.
- Wiśniewski Lech, *Wolność słowa i druku*, „Studia Prawnicze” 1986, z. 3–4, s. 3–37.
- Wolny-Zmorzyński Kazimierz, Doktorowicz Krystyna, Płaneta Paweł, Filas Ryszard, *Leksykon terminów medialnych, M–Z*, Toruń 2024.

► STRESZCZENIE

Ewolucja europejskich standardów wolności słowa w kontekście politycznym

Analiza instytucjonalno-prawna standardów wolności słowa i obywatelskiego dostępu do informacji ukazała potrzebę monitorowania wszelkich ich ograniczeń. Z powyższej analizy wynika, iż standardy prawa do wolności słowa i prawa do informacji (co do zasady) są przestrzegane w Polsce, co znajduje odzwierciedlenie w aktach normatywnych. Jednocześnie złożoność w stosowaniu standardów unijnych czasem wynika z niejednolitej linii orzeczniczej Trybunału, który (w oparciu o Konwencję) różnicuje rozstrzygnięcia i tworzy kolizję norm ze względu na chronione dobra (np. ochrona prywatności i ochrona wolności prasy) czy różnicuje standardy traktowania ograniczenia swobody wypowiedzi wprowadzone w celu ochrony integralności terytorialnej państwa, jak i te, które chronią moralność. Pomimo iż wykładnia art. 10 wskazuje, iż mechanizm ochronny ustanowiony przez Konwencję jest posiłkowy w stosunku do systemu danego kraju, fundamentalne standardy unijne są w danym państwie wiążące.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, dotąd gwarantem realizacji podstawowego prawa do informacji dla każdego obywatela były niezależne media. Zatem istotne było pytanie, w jakim kierunku zmierzał system reglamentacji wolności mediów w Polsce, jakie były formalne i materialne gwarancje wolności mediów (jaka była materialna treść tworzonego w Polsce prawa mediów). Obecnie istnieje potrzeba określenia nowych paradygmatów systemu prawa w Polsce, szczególnie wobec rozwoju technologii cyfrowej (AI) i zmiany form komunikacji, biorąc pod uwagę, że w relacji internetowej nadawcą jest każdy internauta.

Konkludując, obecnie następuje przeobrażenie paradygmatu uznającego media i dziennikarzy za jedynek właścicieli praw i wolności do informowania i komunikowania w kierunku paradygmatu, zgodnie z którym obywatele i społeczeństwo powinni być ostatecznym ich suwerenem. Zmiana paradygmatu (w oparciu o technologie informatyczne) wskazuje, że informacja i wiedza stają się źródłem strategii rozwoju państw i kluczowymi wartościami dla obywateli i społeczeństwa obywatelskiego.

► SUMMARY

Evolution of European Standards on Freedom of Expression in a Political Context

The institutional-legal analysis of the standards of freedom of speech and civic access to information revealed the need to monitor any restrictions on them. The above analysis shows that the standards of the right to freedom of expression and the right to information (in principle) are respected in Poland, as reflected in normative acts.

At the same time, the complexity in the application of EU standards sometimes results from the Court's inconsistent line of jurisprudence, when (based on the Convention) it differentiates decisions and creates a conflict of norms, due to protected goods (e.g. protection of privacy and protection of freedom of the press), or differentiates standards of treatment of restrictions on freedom of expression introduced to protect the territorial integrity of the state, as well as those protecting morality. Although the interpretation of Article 10 indicates that the protective mechanism established by the Convention is subsidiary to the system of the country concerned, the fundamental EU standards are binding in the country concerned.

Given the above considerations, so far the guarantor of the realisation of the fundamental right to information for every citizen has been the independent media. Therefore, it was important to ask in what direction the system of rationing media freedom in Poland was heading, what were the formal and material guarantees of media freedom (what was the material content of the media law created in Poland). Currently, there is a need to define new paradigms for the system of law in Poland, especially in view of the development of digital technology (AI) and changing forms of communication, where, in an online relationship, every internet user is a broadcaster.

In conclusion, there is now a paradigm shift from one that considers the media and journalists as the sole owners of the rights and freedoms to inform and communicate towards a paradigm where citizens and the public should be the ultimate sovereign of them. The paradigm shift (based on information technology) indicates that information and knowledge are becoming the source of states' development strategies and key values for citizens and civil society.

Maciej Wojtacki

- ▶ Akademia Sztuki Wojennej
(War Studies University, Poland)
- ▶ e-mail: m.wojtacki@akademia.mil.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-1132-2414

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.09

ZASADA SAMOSTANOWIENIA NARODÓW W POLSKIEJ MYŚLI POLITYCZNO-PRAWNEJ NA POCZĄTKU XX WIEKU. ZARYS ZAGADNIENIA

Abstrakt

W tekście zostanie przedstawiona recepcja zasady samostanowienia narodów w polskiej myśli polityczno-prawnej w I połowie XX wieku. Podstawową cezurę czasową będą stanowiły lata 1914–1945, kiedy to po przeszło wiekowej niewoli zaczęły się pojawiać pierwsze polskie publikacje podejmujące zagadnienie bytu państwa i jego suwerenności jako podmiotu prawa międzynarodowego.

Punktem wyjścia dla rozważań podjętych w tekście będzie doktryna polskiej szkoły prawa narodów, wypracowana w XIV wieku przez Pawła Włodkowica i Stanisława ze Skarbimierza, a następnie rozwijana między innymi przez Jakuba z Szadka. Następnie zostaną przywołane prace powstałe na przełomie XIX i w początkach XX wieku, między innymi Emmericha de Vattela i Pasquale Manciniego, do których odwoływali się tak prawnicy, jak i politycy w okresie międzywojennym.

Właściwa część tekstu zostanie podzielona na dwie części: doktrynalną i praktyczną. Pierwsza będzie poświęcona recepcji zasady prawa samostanowienia narodów na gruncie polskim, a druga – rozważaniom nad możliwością jej praktycznego zastosowania, które zauważamy szczególnie pod koniec lat 30. XX w kraju i w pierwszej połowie lat 40. na emigracji.

W powyższym kontekście przeprowadzona zostanie analiza prac między innymi prawników związanych z Uniwersytetem Stefana Batorego w Wilnie, to jest Wacława Komarnickiego i jego uczniów: Michała Króla, Stanisława Kóździa i Wiktora Sukiennickiego. Przywołane zostaną również opracowania Stanisława Estreichera, Juliana Makowskiego czy Stanisława Leona Huberta.

Słowa kluczowe: prawo narodów, suwerenność, plebiscyt, naród, państwo

THE PRINCIPLE OF SELF-DETERMINATION OF NATIONS IN POLISH POLITICO-LEGAL THOUGHT AT THE BEGINNING OF THE TWENTIETH CENTURY. AN OUTLINE OF THE ISSUE

Abstract

The text presents the reception of the principle of self-determination of nations in Polish politico-legal thought in the first half of the 20th century. The author focuses on the years 1914–1945, when, after more than a century of captivity, the first Polish publications addressing the issue of the existence of the state and its sovereignty as a subject of international law began to appear.

The starting point for the considerations undertaken in the text is the doctrine of the Polish school of the law of nations developed in the 14th century formed by Paweł Włodkowic, Stanisław of Skarbimierz and then elaborated, among others, by Jakub of Szadek. Next, some works written at the turn of the 19th and early 20th centuries, including those by Emerich de Vattel and Pasquale Mancini, are analyzed, to which both lawyers and politicians in the interwar period referred.

In the main part of the text, the subject matter is examined in two aspects: doctrinal and practical. The former describes the reception of the principle of the right of self-determination of nations in Poland and the latter dwells on the reflections on the possibility of its practical application, which can be noticed especially in the late 1930s in Poland and in the first half of the 1940s in exile.

In the above context, an analysis of the works of lawyers associated with the Stefan Batory University in Vilnius, i.e. Wacław Komarnicki and his students: Michał Król, Stanisław Kóźdź and Wiktor Sukiennicki, is carried out. Studies by Stanisław Estreicher, Julian Makowski and Stanisław Leon Hubert are also mentioned.

Keywords: law of nations, sovereignty, plebiscite, nation, state

1. Wprowadzenie

„[...] kraje pomienione pierwszy ojciec i patriarcha Polaków,
Lech i jego wnucy posiedli i zaludnili
i że te kraje były zawsze pod panowaniem polskim...
[...] szlachta, mieszczenie i wszyscy mieszkańcy rzeczonych krajów
nie mogąc znieść srogiego i narzuconego sobie panowania mistrza i zakonu,
wrócili pod właściwą i przyrodzoną władzę,
do czego ich prawa Boskie i ludzkie upoważniały”¹

Kształtowanie się europejskiej szkoły prawa narodów w jej nowoczesnym, to jest *pogroczuszowskim* okresie, przypadło na przełom XVII–XVIII wieku, kiedy to powstały prace między innymi Samuela von Pufendorfa, Emmericha de Vattela czy Georga Friedricha von Martensa. Fakt, że w tym czasie Rzeczypospolita Polska – po pokoju w Karłowicach – przestała być aktywnym uczestnikiem polityki międzynarodowej ani też nie brała udziału we wcześniejszych rokowaniach wokół pokoju westfalskiego, który ukształtował model stosunków między państwami zachodniej części kontynentu, wpłynął na brak poszerzonej rodzimej refleksji nad zasadami kształtującymi tą dynamicznie się wówczas rozwijającą gałąź prawa.

Dlatego też dla odradzającej się po przeszło wiekowej niewoli Rzeczypospolitej, zmagającej się nie tylko z problemami natury wewnętrznej, takimi jak kształt ustroju, napięte stosunki społeczne czy kwestie mniejszości narodowych, równie istotnym, jeżeli nie ważniejszym wyzwaniem było ugruntowanie niepodległości państwa i granic zewnętrznych, poddanych silnej presji ze strony państw ościennych.

Punktem odniesienia dla działań podejmowanych na arenie międzynarodowej było opracowanie i realizacja określonej doktryny, która pozwoliłaby na uzasadnienie bytu i istnienia odradzającej się Rzeczypospolitej. Doktryna ta odnosiła się materialnie do celów i zasad opracowanych już w początkach polskiej szkoły prawa narodów, której najważniejsze dzieła, autorstwa przede wszystkim Pawła Włodkowica i Stanisława ze Skarbimierza, powstały w wieku XV w okresie decydujących

¹ Jana Długosza kanonika krakowskiego dzieła *wszystkie dziejów Polskie Ksiąg dwanaście*, przekład Karol Mecherzyński, T. V, Ks. XII, Kraków 1870, s. 368.

konfliktów z zakonem krzyżackim². Do grona twórców tego systemu myślenia zaliczano również Jakuba z Szadka, którego można uznać za prekursora stosowania w rokowaniach międzynarodowych argumentacji opartej na elementach właściwych zasadzie narodowości. Podstawą były jego mowy wygłoszone i kontrargumentacje przedstawione w latach 1464–1466, w czasie obrad poprzedzających podpisanie II pokoju toruńskiego³.

W późniejszych wiekach rozważania wokół zasad ułożenia stosunków pomiędzy podmiotami stosunków międzynarodowych nie znajdowały się w orbicie zainteresowań polskiej filozofii politycznej. Sytuacja uległa pewnej zmianie na przełomie XVIII i XIX wieku. Jak wskazywał Zygmunt Cybichowski, staraniem Komisji Edukacji Narodowej wykłady z prawa narodów wprowadzone zostały do zarządzanych przez nią szkół. Wówczas też pojawiają się pierwsze prace polskich autorów inspirowane dziełami Hugona Grotiusa, Samuela Pufendorfa i Emmericha de Vattela⁴, zwłaszcza że ten ostatni przez kilka lat (1760–1763) mieszkał w Warszawie, co wpłynęło bezpośrednio na recepcję jego prac w polskiej myśli polityczno-prawnej w latach 70. i 80. XVIII wieku⁵,

² Dzieła założycieli polskiej szkoły prawa narodów przybliżone zostały przez wydawnictwo Teologii Politycznej, które w latach 2017–2018 wydało trzytomowe opracowanie dzieł i najważniejszych tekstów twórców tej filozofii. Zob.: L. Ehrlich, *Paweł Włodkowic i Stanisław ze Skarbimierza*, Warszawa 2017; *Prawo ludów i wojna sprawiedliwa*, Warszawa 2018; S. Bełch, J. Domański, T. Graff, T. Jasudowicz, S. Krzyżanowski, A. Niesiołowski, K. Ożóg, S. Wielgus, *Paweł Włodkowic i polska szkoła prawa międzynarodowego*, Warszawa 2018. Na podkreślenie zasługuje również fakt wydania w ubiegłym roku, przy kooperacji z Wydawnictwem Angelicum University Press, wyboru pism Pawła Włodkowica w języku angielskim. Zob.: Paweł Włodkowic, *Writings (1416–1432). The Struggle for the Self-Determination of Central Europe*, red. Paul W. Knoll, Rzym–Warszawa 2023. Jest to szczególnie istotne ze względu na niemal całkowite pomijanie dorobku polskiej myśli polityczno-prawnej z okresu I Rzeczypospolitej w literaturze zagranicznej, na co wskazywał między innymi Paweł Winczorek w recenzji pracy J.M. Keely’ego *Historia zachodniej teorii prawa*, Kraków 2006. Zob.: P. Winczorek, *Rec.: J.M. Kelly, Historia zachodniej teorii prawa*, Kraków 2006, „Państwo i Prawo” 2007, nr 2, s. 115–116.

³ S. Kódź, *Zasada narodowości w prawie międzynarodowym*, Wilno 1932, s. 41. Zob. także: T. Marszał, *Jakub z Szadka – ksiądz, dyplomata i prawnik (ur. około 1412 r. w Szadku – zm. 28 października 1487 r. w Krakowie)*, „Biuletyn Szadkowski” 2008, T. 8, s. 12–16.

⁴ Z. Cybichowski, *System prawa międzynarodowego*, Warszawa 1923, s. 37.

⁵ R. Szymański, *Vattel as an Intermediary Between the Economic Society of Berne and Poland*, [w:] *The Legacy of Vattel Droit des gens*, red. K. Stapelbroek, A. Trampus, Cham 2019, s. 42–52. Pierwsze polskie tłumaczenie dzieła Emericha de Vattela wydano w Polsce po II wojnie światowej. Zob.: E. de Vattel, *Prawo narodów*, T. I–II, Warszawa 1958.

między innymi w pracach Feliksa Słotwińskiego i Hieronima Stroynowskiego⁶. W wydanych nieco później *Rozważaniach o dyplomacji* Adama ks. Czartoryskiego⁷ prawo narodów stanowi jedynie punkt odniesienia dla zagadnienia głównego, to jest negocjacji międzynarodowych⁸.

Podjęcie sprawy polskiej jako przedmiotu negocjacji pomiędzy państwami zaborczymi, a następnie jej podniesienie na arenie europejskiej i globalnej, przyczyniło się do wyzwolenia w polskich kręgach naukowych i politycznych refleksji nad prawno-politycznymi uwarunkowaniami przyszłego państwa polskiego. Rozważania te spowodowały, że szybko zaczęły powstawać prace, które miały wypełnić widoczną lukę w zakresie doktryny, jak i kształcenia przyszłych kadr dyplomatycznych. Należy zauważyć, że syntezy Juliana Makowskiego i Zygmunta Cybichowskiego opublikowane zostały znacznie wcześniej aniżeli pierwsze prace z zakresu prawa administracyjnego, konstytucyjnego czy politycznego, na co z pewnością wpływ miał fakt, że ich autorzy – profesorowie z doświadczeniem akademickim – czerpali z bogatego dorobku myśli zachodnioeuropejskiej, głównie francuskiej i niemieckiej, której recepcja w pozostałych gałęziach prawa stanowiła jeden z głównych obszarów rozwoju rodzimej jurysprudencji.

I tak już w roku 1915 Zygmunt Cybichowski, wówczas profesor Uniwersytetu Lwowskiego, wydał – później wznawiany – podręcznik pt. *System prawa międzynarodowego*. W tym samym czasie studium pt. *Zasady prawa międzynarodowego* publikuje w Warszawie Julian Makowski. Nie bez znaczenia dla rozwoju polskiej myśli w zakresie międzynarodowego prawa publicznego były również doświadczenia nabyte przez jej przedstawicieli w okresie poprzedzającym wybuch I wojny światowej – mam tu

⁶ F. Słotwiński, *Prawo narodów naturalne, połączone z praktyką państw europejskich*, Kraków 1822. H. Stroynowski, *Nauka prawa przyrodzonego, politycznego, ekonomiki politycznej i prawa narodów*, Wilno 1785. Na wyraźne wpływy prac E. de Vattela w dociekaniach obydwu autorów wskazuje Piotr Szymaniec. Zob.: P. Szymaniec, *Hieronim Stroynowski i Feliks Słotwiński – dwa sposoby postrzegania sprawiedliwości w prawie narodów na przełomie XVIII i XIX wieku*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie”, Wrocław 2012, z. 6, s. 41–64.

⁷ A. Czartoryski, *Rozważania o dyplomacji*, przekład Jan Maria Kłockowski, Kraków 2011, s. 111–118.

⁸ Poza F. Słotwińskim i H. Stroynowskim przywołany wcześniej J. Makowski do grona polskich badaczy prawa narodów w okresie przedrozbiorowym zaliczał: X. Wincentego Skrzetuskiego, J.W. Jezierskiego, Konstantego Świącickiego, ks. Ładowskiego i ks. Franciszka Siarczyńskiego. Zob.: J. Makowski, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1918, s. 93.

na myśli przede wszystkim udział w pracach międzynarodowych konferencji, w których to obradach Polacy uczestniczyli w delegacjach Cesarstwa Austro-Węgierskiego i Rosyjskiego już od końca XIX wieku⁹.

W kontekście tych prac Zygmunta Cybichowskiego i Juliana Makowskiego jesteśmy w stanie dostrzec pewną ewolucję terminologii w zakresie prawa międzynarodowego w nauce polskiej u progu niepodległości. Koncentrując się na zagadnieniu przewodnim, odniosę się do przedstawionych przez obydwu autorów klasyfikacji praw zasadniczych państw, to jest uprawnień, które przysługują państwom z tytułu ich istnienia i funkcjonowania jako podmiotów prawa międzynarodowego.

Należy przy tym podkreślić, że przywołane opracowania są doskonałym przykładem recepcji w polskiej myśli politycznej zachodnioeuropejskiej myśli prawnej, obydwa bowiem w mniej lub bardziej bezpośredni sposób odwołują się do klasyfikacji praw zasadniczych, sformułowanej już na początku XX wieku, a następnie rozwijanej przez Paula Augusta Fauchille'a, znakomitego francuskiego teoretyka i praktyka prawa międzynarodowego. Tak więc przed ich omówieniem przedstawię ich pierwotny model zaproponowany przez francuskiego badacza.

Paul Fauchille jako prawo zasadnicze państwa wyróżniał prawo do istnienia i z niego wyciągał dalsze gwarancje, to jest prawo do zachowania się oraz prawo do wolności. W dalszej części klasyfikacji definiował prawa pochodne, to jest prawo doskonalenia się, prawo do obrony i prawo bezpieczeństwa. Z prawa do wolności miały wynikać: prawo niezawisłości, prawo równości, prawo wzajemnego szacunku, prawo legacji, prawo zawierania traktatów międzynarodowych i prawo wolności stosunków handlowych oraz prawo suwerenności, które dawało podstawę do tzw. praw terytorialnych i prawa ustawodawstwa i sądownictwa¹⁰. W nauce polskiej w okresie

⁹ Praca ta stanowi podstawę podręcznika *Prawo międzynarodowe*, którego pierwsze wydanie pochodzi z roku 1918.

¹⁰ Kilka lat przed P. Fauchille'em, na przełomie XIX i XX wieku, klasyfikację zasad prawa narodów przedstawił szwajcarski prawnik Alphonse Rivier. Jego badania nie były jednak tak powszechnie recypowane przez polskich badaczy prawa międzynarodowego jak te francuskiego prawnika. Wynikać to mogło z faktu, iż była to klasyfikacja odnosząca się generalnie do istoty państwa, jako bytu, którego podstawowym prawem jest prawo do istnienia, z którego to prawa, jako zasadniczego i niezmiennego, wypływają pozostałe – do przetrwania, szacunku, niepodległości i wzajemnego handlu. Prawa te w opinii

międzywojennym koncepcje te na gruncie akademickim przywoływał i rozwijał między innymi Ludwik Ehrlich¹¹. Profesor Uniwersytetu Lwowskiego podkreślał, że stanowią one podstawę funkcjonowania prawa międzynarodowego i jako takie przynależą głównie państwom niezależnym¹².

Pojawiały się również spory wokół stosowania powyższych klasyfikacji. Źródłem rozbieżności miał być w ocenie Zygmunta Cybichowskiego fakt, że wszelkie podziały stanowiły jedynie formę interpretacji głównego prawa każdego z państw, to jest prawa do egzystencji jako niezależny byt polityczno-prawny. Z założenia tego wyciągał praktyczne wnioski. Wskazywał, że podejmowane przez zachodniego sąsiada Polski działania w celu rewizji traktatowych granic nie tylko naruszają podstawowe prawa Rzeczypospolitej, ale stały również w sprzeczności z wynikającym z prawa „obowiązkiem [innych państw – M.W.] unikania wszystkiego, co by egzystencję Polski na szwank narazić mogło”¹³.

Klasyfikacje praw zasadniczych państw przedstawiane następnie przez Cybichowskiego czy Makowskiego zasadniczo nawiązują do klasycznych modeli ukształtowanych w szkole prawa naturalnego. I tak Zygmunt Cybichowski wyróżniał pięć zasadniczych praw państw: prawo do życia, prawo do niezawisłości, prawo do równości, prawo do obrotu, prawo do czci¹⁴.

Julian Makowski, autor pierwszego polskiego podręcznika prawa narodów, wskazywał jedynie na trzy prawa zasadnicze państwa, to jest:

1. prawo do niezależności i samookreślenia;
2. prawo do czci;
3. prawo do obrotu międzynarodowego¹⁵.

szwajcarskiego profesora miały charakter absolutny i niezbywalny. Pozbawienie ich państwa byłoby równoznaczne z jego upadkiem. Spośród polskich badaczy do pracy A. Riviera odnosił się Wiktor Sukiennicki w swym doktoracie napisanym na stypendium we Francji. Zob.: W. Sukiennicki, *La souveraineté des états en droit international modern*, Paris 1927, s. 131.

¹¹ L. Ehrlich, *Prawo narodów*, Lwów 1927, s. 124–133.

¹² Ibidem, s. 131.

¹³ Z. Cybichowski, *Obrona granic*, „Kurier Warszawski” z 23.01.1932 r., s. 2.

¹⁴ Z. Cybichowski, *System prawa międzynarodowego*, s. 19.

¹⁵ J. Makowski, *Prawo międzynarodowe*, s. 221–224.

Zdaniem Makowskiego prawem konstytuującym państwa w systemie międzynarodowym było prawo państw do niezależności, z którego wypływać miały tzw. prawa ochronne: prawo do obrony i nietykalności terytorium i prawo do samoobrony. Jednakże wskazywał on, że zachodzi w tym wypadku jeden wyjątek, który widział w zasadzie narodowości, którą łączyć w tym wypadku należy z zasadą samostanowienia. Przyjmował bowiem – podobnie jak wcześniej Komarnicki – że celem powinno być dążenie do powstania państwa jednolitego narodowo, w oparciu o zasadę narodowości, która w tym przypadku miała przeważać przed prawem państw do nietykalności¹⁶.

Celem niniejszego tekstu jest właśnie przedstawienie tej wyjątkowej – zdaniem polskich teoretyków prawa międzynarodowego – zasady i jej recepcji w rodzimej myśli polityczno-prawnej okresu międzywojennego, tak w wymiarze doktrynalnym, jak i praktycznym. W związku z tym tekst został podzielony na dwie części, w których zastosowano adekwatne do przedstawionych zamierzeń metody badawcze. W pierwszej, poświęconej rozważaniom nad istotą zasady samostanowienia, zastosowano metodę porównawczą z elementami metody dogmatycznej. W drugiej, w której przeglądowi poddano praktykę polityczną, posłużono się ponownie komparatystyką i analizą dyskursywną.

2. W poszukiwaniu istoty zasady samostanowienia narodów

Rozważania nad historycznymi uwarunkowaniami samostanowienia kierowały polskich filozofów, historyków, prawników i polityków nieodmiennie do twórców polskiej szkoły prawa narodów, co nadawało jej wyraźny naturalistyczny charakter. Źródłami prawa każdej ze społeczności były więc zasady prawa naturalnego, tak jak u Pawła Włodkowica „wolność” i „własność”¹⁷ czy też jak u Jakuba z Szadki „władza”.

¹⁶ W wydaniu z roku 1928 klasyfikacja praw zasadniczych państw zostaje rozwinięta i całość klasyfikacji przybiera kształt podobny do tej zaproponowanej przez Z. Cybichowskiego. Tam jako prawo podstawowe zostaje ujęte właśnie prawo do egzystencji, jako drugie – prawo do niezawisłości, trzecie – prawo do równości, czwarte – prawo do obrotu i piąte – prawo do czci. Zob.: J. Makowski, *Prawo międzynarodowe*, wyd. 2, Warszawa 1928, s. 124–131.

¹⁷ „A stwierdzenie »będzie wasze« należy rozumieć w ten sposób, że to co zajęte zostało przez jednego tego drugiemu nie wolno zajmować. Dlatego możemy przeczytać, że Nie

O ile Paweł Włodkowic na soborze w Konstancji przedstawił doktrynę o uniwersalistycznym charakterze, to już działający w II połowie XV wieku doradca Kazimierza Jagiellończyka koncentrował się na legitymizacji władzy, która była ściśle związana z kreacją państwa opartego na doktrynie patriarchalnej. Uznanie władzy, której jedynym dzierzycielem zgodnie z zasadą patrymonium miała być rodzima dynastia, wynikało z jej naturalnego charakteru. Jednocześnie Jakub podkreślał, że również opór poddanych polskiego króla wobec przemocą narzuconego władztwa zakonu krzyżackiego był nie tyle zgodny z obowiązującymi prawami, ile stanowił działanie zmierzające do przywrócenia naturalnego porządku, który został naruszony przez bezprawny ich zabór ziem polskich przez zakon. Królewski legista określił również zakres terytorialny władztwa Królestwa Polskiego i wskazał, że także Prusy znajdują się w jego obszarze.

Tym samym jako pierwotny dla polskiej szkoły prawa narodów rysuje się element władczy, dający podstawę dla kształtowania własnego bytu. Jednocześnie poprzez uznanie *ius resistendi* pojawiają się elementy charakterystycznego dla przełomu średniowiecza i renesansu kontraktualizmu¹⁸. Do koncepcji tych odwoływali się mniej lub bardziej bezpośrednio przywoływani w tekście Ludwik Ehrlich i Stanisław Kódź, a także niektórzy politycy¹⁹.

Podejmowane przez polskich badaczy w I połowie XX wieku rozważania definicyjne odnosiły się do znacznie szerszej perspektywy filozoficzno-prawnej. Zauważamy również pewne drobne różnice w stosowanej terminologii. Podstawowym punktem odniesienia były zasady europejskiej szkoły prawa narodów, ze szczególnym uwzględnieniem zasady narodowości jako fundamentu, na którym oparte zostały dążenia ruchów niepodległościowych, poczynszyszy od Wiosny Ludów, z której dopiero wyciągnięto wtórną względem niej zasadę samostanowienia. Jej opracowanie

będziesz przekraczał granic bliźniego twojego, etc. zgodnie z prawem naturalnym zakazano [...]”. Zob.: P. Włodkowic, *Traktat o władzy papieża i cesarza nad niewiernymi (Saevientibus)*, [w:] Paweł Włodkowic, Stanisław ze Skarbmierza..., s. 83–84.

¹⁸ Całość argumentacji Jakub z Szadka przedstawił w lipcu 1464 w formule piętnastu artykułów, stanowiących spójny wywód na rzecz przywrócenia Królestwu Polskiemu ziem zagarniętych przez zakon krzyżacki. Zob.: *Jana Długosza kanonika krakowskiego dzieła...*, s. 368–369.

¹⁹ S. Kódź, *Zasada narodowości...*, s. 41–42; J. Pajewski, *Budowa Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1926*, Kraków 1995, s. 24.

przypisywano przede wszystkim profesorowi Uniwersytetu Turyńskiego Pasquale Manciniemu²⁰, zaś za głównego jej realizatora w polityce międzynarodowej uznawano Napoleona III i jego działania na rzecz niepodległości Rumunii, niezależności Serbii i zjednoczenia ziem włoskich²¹. Poza tym do krzewicieli zasady narodowościowej zaliczano Lajosa Kossutha czy Giuseppe Mazziniego. Wśród polskich badaczy zasady narodowości wymienić należy obok wspomnianego już Stanisława Kódzia, a także Adama Zakrzewskiego, choć wydana przez tego drugiego w roku 1917 popularna broszura podejmuje analizę zagadnienia jedynie w perspektywie historycznej i politycznej²².

Dla rozróżnienia obu zasad w polskiej myśli polityczno-prawnej okresu międzywojennego konieczne jest wskazanie elementów wyróżniających, stanowiących o istocie zasady samostanowienia. Mimo że pojawia się ona w enuncjacjach bolszewików, w badaniach nad zasadą samostanowienia narodów dominowało jej postrzeganie poprzez pryzmat tradycji rewolucji francuskiej i działań podejmowanych w okresie I wojny światowej przez prezydenta Stanów Zjednoczonych Woodrowa Wilsona, którego powszechnie uznawano za jej twórcę i promotora, choć wskazywano na inspirację, jaką dla jego działań miały stanowić propozycje państw Ententy, między innymi wręczona 10 stycznia 1917 roku ambasadorowi Stanów Zjednoczonych w Paryżu przez Aristide'a Brianda deklaracja domagająca się organizacji stosunków między państwami Europy na podstawie zasady narodowości²³. W polskiej myśli polityczno-prawnej okresu międzywojennego pogląd ten nie był kwestionowany, niekiedy jedynie wskazywano na zbieżność tej zasady z niektórymi elementami filozofii pokoju, formułowanymi między innymi przez Augusta Cieszkowskiego²⁴.

Pierwsze rozważania definicyjne nad nową, dopiero ogłoszoną formą kształtowania się stosunków pomiędzy narodami opublikował Stanisław Estreicher²⁵. Odnosząc się do samego terminu „samostanowienie ludów”, wskazywał na niezbyt wierne

²⁰ S. Kódź, *Zasada narodowości...*, s. 4–8; M. Handelsman, *Rozwój narodowości nowoczesnej*, T. 1, Warszawa 1924, s. 26; B. Bouffał, *Ochrona mniejszości w prawie narodów*, Warszawa 1928, s. XVI–XVII.

²¹ S. Koźmian, *Rzecz o roku 1863*, T. 1, Kraków 1896, s. 42–43.

²² A. Zakrzewski, *Zasada narodowości i przyszła Polska*, Kijów 1917.

²³ S. Kódź, op. cit., s. 72.

²⁴ *Wilson a Cieszkowski*, „Kurier Poznański” z 30.01.1917 r., s. 6–7.

²⁵ S. Estreicher, *Samostanowienie ludów*, Piotrków 1917.

tłumaczenie ujętej w tytule zasady jako samostanowienia narodów, co miało być przyczyną pewnych nieporozumień o charakterze politycznym. Autorstwo zasady samostanowienia przypisywał prezydentowi Stanów Zjednoczonych. Akcentował również dwa główne obszary jej interpretacji: w pierwszym – ku któremu się skłaniał – koncentrować się miano na konieczności oparcia cesji części terytorium państwowego wyłącznie na podstawie plebiscytu ludności. Druga interpretacja dopuszczała natomiast pośrednią lub bezpośrednią akceptację decyzji terytorialnych wprowadzonych na poziomie traktatowym²⁶.

Znakomity historyk prawa poddał również rozbirowi koncepcję samostanowienia ludów przedstawioną przez rząd rewolucyjny w Rosji. Wskazywał, że pomimo deklaracji, że naród polski miał posiadać pełne prawo do stanowienia o swym losie, w praktyce prawo to ulegało ograniczeniu jedynie do formy rządu, którą Polska miałaby określić, w unii z Rosją. Tym samym trudno było mówić o faktycznej realizacji zasady samostanowienia, albowiem wszelkie decyzje rządu polskiego musiałyby zostać zaakceptowane przez rewolucyjną konstytuante²⁷. Podnosił również problem praktycznego zastosowania zasady samostanowienia narodów, na co wpływać miały różnice semantyczne w pojmowaniu narodu z jednej strony jako wspólnoty politycznej, a z drugiej – jako członków pewnej grupy etnograficznej²⁸.

Wszystkie te czynniki skłaniały Stanisława Estreichera do wypowiedzenia się za plebiscytami terytorialnymi, nie narodowościowymi. W formule tej widział możliwość otrzymania w przyszłości przez przedstawicieli mniejszości polskiej w państwach ościennych elementów autonomii narodowościowej, pozwalającej na uzyskanie swobody rozwoju kulturalnego i społecznego. Zakładał bowiem,

²⁶ Ibidem, s. 4–5.

²⁷ Ibidem, s. 5.

²⁸ Również na łamach „Dziennika Poznańskiego” wskazywano na fakt podniesienia idei samostanowienia przez bolszewików. Podobnie jak S. Estreicher publicysta wielkopolskiego dziennika podkreślał, że zasada ta w bolszewizmie miała charakter fasadowy. Wskazywał, że „bolszewicy głośno mówiąc o samostanowieniu, czynili największe wysiłki, aby narodom, np. Finlandczykom czy Ukraińcom, narzucić rządy Lenina i tow.”. Podsumowując swe wywody, autor przywołanego tekstu pisał: „Samostanowienie narodów na stosunki imperium ruskiego mogło wystarczać. Na całą Europę jednak nie zdoła uregulować stosunków narodowościowych. Na to stanowi zasadę zbyt symplistyczną. Życie nie jest tak proste i jedną zasadą regulować go niepodobna”. Zob. X.X., *Zasada samostanowienia*, „Dziennik Poznański” z 4.09.1918 r., s. 1.

że w konsekwencji decyzji kongresu pokojowego znaczna część ludności polskiej znajdzie się poza granicami państwa, które z pewnością nie będzie miało charakteru etnograficznego²⁹.

Niemal równolegle powstały studia Wacława Komarnickiego i Michała Rostworowskiego poruszające problem powstawania państw w świetle dotychczasowej praktyki historycznej i prawa międzynarodowego. Było to o tyle istotne, że wśród naukowców i polityków niemieckich przeważało wówczas przekonanie, że powstałe w wyniku porozumienia cesarzy państwo polskie, będzie państwem nowym, a tym samym nie będzie ono nawiązywało do tradycji i spuścizny I Rzeczypospolitej. Stąd też prawdopodobnie Wacław Komarnicki koncentrował się w swych rozważaniach na zagadnieniach genezy bytu państwowego i jego legitymizacji w międzynarodowej przestrzeni publicznej oraz stosunkach z państwami centralnymi.

Rozróżniając pierwotne i wtórne powstawanie państw, jeden z najważniejszych polskich konstytucjonalistów okresu międzywojennego podkreślał, że w pierwszym przypadku powstanie bytu państwowego jest zjawiskiem socjalnym – społecznym, faktem organicznym – zjawiskiem metaprawnym, stojącym całkowicie poza sferą prawną. W związku z tym sprzeciwiał się teorii umowy społecznej jako prawnej formy uzasadnienia istnienia państwa³⁰. Podobnie jak dla Antoniego Peretiatkowicza, który kilka lat później przedstawił pierwszą polską syntezę koncepcji filozoficznych Jana Jakuba Rousseau, koncepcja umowy społecznej była dla niego jedynie ideą filozoficzną o charakterze regulatywnym i nie definiowała powstawania państwa. Nie mogła tym samym stanowić uzasadnienia jego bytu³¹.

Jak wskazywał, przyjęcie prawnego pochodzenia państwa – bądź to w sferze prawa międzynarodowego, bądź państwowego – tworzyłoby fikcję jego legalności. Legalności, której kryteriów – jak podkreślał – ani nauka, ani prawo międzynarodowe nie określało, nie tworzyło również jakichkolwiek instytucji, przed którymi można by przeprowadzić właściwe postępowanie o jej stwierdzeniu lub nie.

²⁹ S. Estreicher, op. cit., s. 9.

³⁰ W. Komarnicki, *Powstawanie państw ze stanowiska nauki ogólnej o państwie i prawa międzynarodowego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1916, nr 48, s. 527.

³¹ Idem, *Powstawanie państw ze stanowiska...*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1916, nr 49, s. 537–538.

Legitymizacją bytu państwa jako najwyższej formy korporacji regionalnej opartej na prawnie samorodnej władzy miał być więc sam byt państwa. Jak wskazywał, państwo powstaje, skoro tylko wytworzyły się trzy jego główne elementy składowe – tu przyjmował klasyczną definicję Jelinka. Tak więc powstanie państwa jest faktem i tylko faktem, czymś pierwszym bezpośrednio danym, niepotrzebującym dalszego uzasadnienia³².

Powstanie państwa stanowiło więc wyraz zapanowania na danym terytorium woli nowej władzy, której źródło stanowi naród. Władzy jedynej, więc delegitymizującej wszelkie inne podmioty władzy, w tym też władzę metropolii. W tym miejscu znajdujemy wyraźne odniesienie Komarnickiego do możliwych pretensji ze strony sygnatariuszy Aktu 5 listopada. Uznawał on, że obowiązywanie prawa metropolii – państw zaborczych – nie jest możliwe na terytorium nowo powstałego państwa ze względu na fakt, iż wola metropolii nie może się urzeczywistnić na jego terytorium wobec nadrzędnej woli nowej władzy, tym samym nie może istnieć w tej przestrzeni i nie może stanowić o legalności lub nielegalności nowego państwa³³.

Całość wywodu doprowadziła Komarnickiego do następującego wniosku, jakże istotnego w odniesieniu do przedmiotu niniejszych rozważań: „Nauka prawa międzynarodowego pisał nie zna przeszkód prawnych, dlatego by naród stał się państwem. [...] Naród ma zawsze prawo być jako państwo”, z tym że jednak czynnikiem determinującym miała być koniunktura polityczna, czyli układ zainteresowanych państw. Jednakże decydujący, przesądzający o wszystkim miał być jednolity, zdecydowany potężny czyn narodu³⁴. Jak wskazywał w recenzji przywołanej pracy Julian Makowski, wyraźnie aprobujący argumentację i wnioski Komarnickiego, konstatacja ta odwoływała się do zasady narodowości, kształtującej od początku XIX wieku stosunki międzynarodowe, która każdemu narodowi przyznawała prawo do stworzenia własnego państwa³⁵.

³² Idem, *Powstawanie państw ze stanowiska...*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1916, nr 48, s. 527.

³³ Idem, *Powstawanie państw ze stanowiska...*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1916, nr 49, s. 539.

³⁴ Idem, *Powstawanie państw ze stanowiska...*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1916, nr 52, s. 576.

³⁵ J.J. [Julian Makowski – M.W.], *Powstawanie państw*, „Kurier Warszawski” z 10.01.1917.

Kolejne prace powstały już po odzyskaniu niepodległości i utrwaleniu się bytu odrodzonego państwa. Ich analiza pozwoliła na wyróżnienie w polskiej myśli polityczno-prawnej okresu międzywojennego trzech głównych modeli recepcji idei samostanowienia narodów.

Pierwszy z nich zaprezentowany został w pracy Stanisław Kódzia, który w roku 1932 przedstawił na Uniwersytecie Stefana Batorego w Wilnie pracę doktorską napisaną pod kierunkiem Wacława Komarnickiego, w której dokonał analizy zasady narodowości. W tym miejscu należy wskazać, że Komarnicki był również promotorem doktoratów innych badaczy zajmujących się prawem międzynarodowym w ujęciu doktrynalnym, to jest wspomnianego już Wiktora Sukiennickiego i Michała Króla³⁶.

Rozpatrując zasadę narodowości w ujęciu formalnym, Stanisław Kódz definiował ją jako dążenie każdego dojrzałego narodu do posiadania własnego państwa obejmującego w swych granicach całe terytorium narodowe. W konsekwencji naród dążył do samodzielności politycznej do stworzenia, odzyskania bądź rozbudowy państwa. Osiągnięcie przez państwo samodzielności politycznej stanowić miało podstawowy argument na rzecz zasady narodowości. Zasada ta w ocenie wileńskiego dziennikarza stanowić miała kolejny etap rozwoju prawa narodów, poprzez odrzucenie wcześniej stosowanych regulatorów, takich jak zasada historyczna, zasada granic naturalnych, podboju czy równowagi.

Pojmowanie przez Kódzia – za Mancinim – narodu jako nadrzędnego względem państwa prawa i stosunków międzynarodowych było zgodne z celami i dążeniami elity państwa, które zostało pozbawione własnego bytu. Narodowość, jako zbiorowy wyraz dążenia do wolności tworzących ją jednostek, mogła być ograniczona tylko przez wolność innego narodu, z zastrzeżeniem jednak, że jej rozwój nie może prowadzić do pogwałcenia tych praw u innych zbiorowości. Dlatego też to narody miałyby organizować się w samodzielne państwa, na zasadzie niezależności i równości. Zdaniem Kódzia teza włoskiego badacza, „że jednostką elementarną, racjonalną w prawie międzynarodowym jest naród nie państwo”, była zgodna z założeniami teorii państwa – niezależnie od fundamentu, na którym miało być ono budowane. Hierarchiczny układ

³⁶ Praca M. Króla obroniona na USB w roku 1928 została następnie wydana na łamach „Rocznika Prawniczego Wileńskiego”. Zob.: M. Król, *Odpowiedzialność państw w prawie międzynarodowym*, „Rocznik Prawniczy Wileński”, R. III 1929, s. 177–417.

związków społecznych miał zakładać podporządkowanie gminy państwu, państwa – narodowi, a narodu – ludzkości, której harmonijny rozwój miał zachodzić w ścisłym związku z rozwojem poszczególnych narodowości.

Zasada narodowości miała również znajdować potwierdzenie w działaniach rządów państw Ententy, które jeszcze przed uznaniem odrodzonego państwa polskiego, na podstawie noty wydanej przez Tymczasowego Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego, akceptowały istnienie instytucji reprezentujących aspiracje narodu polskiego na arenie międzynarodowej, to jest Komitetu Narodowego Polskiego i polskich sił zbrojnych, nadając poprzez to narodowi osobowość prawną w wymiarze międzynarodowym. Stanowiło to w ocenie wileńskiego badacza podstawę dla emancypacyjnych dążeń narodu polskiego względem narzuconej mu bezprawnie władzy ze strony państw zaborczych. Nie można nie zauważyć, że Stanisław Kódź nie wprowadzał rozróżnienia pomiędzy tymi zasadami, na co wskazuje przeprowadzona przez niego analiza deklaracji przedstawianych przez Woodrowa Wilsona w latach 1917–1918³⁷. Było to stanowisko odosobnione, inni autorzy skłaniali się bowiem do rozróżnienia obydwu zjawisk z uznaniem pierwszeństwa zasady narodowości.

Stanowisko takie reprezentował Bronisław Bouffał, który poddał analizie obydwie koncepcje w pierwszych fragmentach swej pracy poświęconej ochronie mniejszości narodowych. Wskazywał, że podstawową niedoskonałością teorii narodowości było to, że jej realizacja, to jest przywrócenie bytu państwowego narodom, które zostały go pozbawione, była możliwa jedynie w konsekwencji globalnego konfliktu. Dopiero wówczas możliwe stałoby się podniesienie teorii narodowości do „znaczenia doktryny panującej niepodzielnie w publicznym prawie narodów”.

Doktryną tą, która w sposób pozytywny odpowiadać miała na pytania, które stawiali XIX-wieczni filozofowie, miała być Wilsonowska zasada samostanowienia narodów, poprzez uznanie aspiracji niepodległościowych jedynie tych narodów, których realizacja nie doprowadziłaby w przewidywalnej przyszłości do kolejnych konfliktów zbrojnych³⁸. Trwałość tak powstałego układu stosunków międzynarodowych miała opierać się na konsekwentnym uznaniu nadrzędności idei państwa narodowego

³⁷ S. Kódź, *Zasada narodowości...*, s. 110–112.

³⁸ B. Bouffał, op. cit., s. 2.

jako bytu, „[...] w którym każdy świadomy swej odrębności naród stanowił niepodległe państwo, każde zaś państwo było oddzielnym organizmem narodowym. To znaczy, że w każdym państwie może być tylko jeden naród, ten, co na podłożu własnego prawa stworzył swą własną, odrębną państwowość”³⁹.

Analizę, w której obydwie zasady zostały wyraźnie odseparowane, przedstawił również pod koniec lat 20. XX wieku Leon Zieleniewski. Wskazywał, że zasadę samookreślenia narodów odróżniały od zasady narodowościowej trzy elementy. Po pierwsze, zasada samostanowienia nie nadawała narodom charakteru podmiotów prawa międzynarodowego, a rezerwowała to miejsce dla państw. Po drugie, jedność narodowa zastąpiona zostaje wolą ludności, niezależnie od składu narodowościowego państwa. I wreszcie po trzecie, zasada narodowości uznawała konieczność objęcia przez państwo całego obszaru zamieszkiwanego przez dany naród, zaś zasada samostanowienia uzależniała byt państwa od woli ludności, która miała legitymizować jego istnienie w danym obszarze⁴⁰.

Źródłem obydwu zasad była idea suwerenności ludu, w jej oświeceniowej formie, kładąca nacisk na swobodne kształtowanie się organizacji narodowych opartych na woli powszechnej, której właściwym podmiotem miał być naród, który jako niepodzielna całość jako jedyny był uprawniony do realizacji funkcji zwierzchnich. W koncepcji Jana Jakuba Rousseau zwierzchnictwo ludu – jako wyraz woli całego narodu – jest normatywną zasadą organizacyjną państwa. W polskiej myśli polityczno-prawnej, jak podkreślał Maciej Starzewski, ideę tę rozwinął i rozbudował w kierunku empirycznego modelu Stanisław Staszic, który swe rozważania koncentrował wokół wyrażania woli powszechnej przez większość obywateli, co stanowiło przejaw obywatelskiej racjonalności⁴¹.

W okresie międzywojennym obydwie formy zwierzchnictwa znajdowały swych zwolenników. Przywoływanemu w tekście Stanisławowi Kódziowi, związanemu u obozem narodowym, z pewnością bliższa była koncepcja Rousseau. Naród bowiem

³⁹ Ibidem, s. XVIII.

⁴⁰ L. Zieleniewski, *Plebiscyt w prawie narodów*, Warszawa 1928, s. 14–26.

⁴¹ M. Starzewski, *Teoria społeczno-polityczna Staszica a Jan Jakub Rousseau*, Kraków 1926, s. 24–25.

definiował on jako reprezentanta zbiorowej woli tworzących go jednostek⁴². Woli, której – co należy nadmienić – miało zabraknąć dla ratowania Rzeczypospolitej w wieku XVIII, jak zauważali polscy historycy u progu niepodległości⁴³.

Piłsudczykom natomiast bliższe było postrzeganie państwa jako głównego podmiotu kształtującego życie narodu w ramach wielonarodowego społeczeństwa. Wyrazem tego była doktryna wewnętrzna – „ideologia państwowa”, której normatywny wyraz stanowiła konstytucja kwietniowa, w której to nie przynależność narodowa, a wysiłek i zasługi obywatela na rzecz państwa decydowały o tym, w jakim zakresie mógł on brać udział w życiu publicznym⁴⁴.

Przeszło wiekowy brak własnej państwowości – bo jej substytutów, to jest Księstwa Warszawskiego, Kongresówki i Wolnego Miasta Krakowa, nie uznawano za organizacje niepodległe⁴⁵ – powodował, że za jedyny podmiot uprawniony do podtrzymywania i reprezentacji jego niepodległościowych „dążeń” uznawano naród, który mógł go realizować w ramach zasady narodowościowej.

Doktryna ta była jednym z fundamentów politycznych obozu politycznego skupionego wokół Romana Dmowskiego i organizowanego przez niego na zachodzie Europy Komitetu Narodowego Polskiego, z takim jednak zastrzeżeniem, że zasadniczym celem była odbudowa państwa polskiego jako organizmu niezależnego i zdolnego do samodzielnego bytu w Europie⁴⁶. Z przyjęcia powyższego założenia wynikał również zasadniczo niechętny stosunek lidera narodowej demokracji do zasady samostanowienia. Wilsonowska idea w jego opinii miała stać na przeszkodzie państwa, które – aby być niezawisłe – musiało sięgać poza etnograficzne granice wpływów narodu polskiego. Przyjęcie modelu plebiscytowego uniemożliwiało

⁴² S. Kódź, op. cit., s. 25.

⁴³ M.H. Serejski, *Naród a państwo w polskiej myśli historycznej*, Warszawa 1973, s. 277.

⁴⁴ W. Paruch, *Myśl polityczna formacji piłsudczykowskiej w Polsce (1926–1939) – cechy podstawowe*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K” 2014, Vol. XXI, z. 2, s. 127–128.

⁴⁵ S. Hubert za polskie niepodległe organizacje państwowe uznawał jedynie Konfederację Królestwa Polskiego z roku 1812 i Królestwo Polskie, powstałe w wyniku decyzji Sejmu Królestwa Polskiego o detronizacji cara Mikołaja I i zawieszeniu części konstytucji oktrojowanej przez Aleksandra I. Zob.: S. Hubert, *Rozbiory i odrodzenie Rzeczypospolitej. Zagadnienie prawa międzynarodowego*, Lwów 1937, s. 111–115, 131–134, 147.

⁴⁶ R. Dmowski, *Polityka polska i odbudowanie państwa*, T. I, Nowy Jork 1988, s. 284.

realizację tego programu, zwłaszcza że plebiscyty na części terenów spornych z Niemcami przeprowadzono w okresie wojny polsko-bolszewickiej lub tuż po jej zakończeniu⁴⁷.

Pracą, która – jak się wydaje – stanowi wyraz ewolucji doktrynalnej polskiej szkoły prawa międzynarodowego w kierunku uniwersalistycznym, jest już przywoływana monografia Stanisława Huberta. Autor, profesor Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie, skoncentrował się na analizie ciągłości władzy państwowej na przykładzie Rzeczypospolitej Obojga Narodów. W ocenie lwowskiego badacza w przypadku Polski po roku 1918 można było mówić jedynie o ciągłości przedrozbiorowej państwowości, przywróconej w ramach *ius postlimini*. W tym zakresie był on kontynuatorem prac swojego mistrza prof. Ludwika Ehrlicha, który podobnie jak większość polskich badaczy z okresu międzywojennego wychodził z założenia, że uznanie ciągłości państwa polskiego wynikało z uznania przez państwa Ententy faktów dokonanych⁴⁸.

W analizie Huberta istotne miejsce znajduje zasada woli państwa w zakresie stosowania norm prawa narodów, która miała stanowić – podobnie jak u Komarnickiego – główny czynnik stanowiący o odrodzeniu państwa. Tym samym państwo polskie poprzez działalność swej władzy tak w stosunkach wewnętrznych, jak i zewnętrznych, a także poprzez podejmowane w obu obszarach działania wytworzyło odpowiednie uzasadnienie swego istnienia⁴⁹.

3. Zasada samostanowienia narodów w polskiej praktyce politycznej

Wilsonowska koncepcja samostanowienia narodów stanowiła bezpośredni punkt odniesienia dla działań podejmowanych przez władze państwowe w pierwszych latach niepodległości. Nie mogło być inaczej w przypadku państwa, którego odrodzenie w perspektywie globalnej zapowiedziane zostało w orędziu prezydenta Stanów Zjednoczonych z 8 stycznia 1918 roku.

⁴⁷ Idem, *Polityka polska i...*, T. II, Nowy York 1988, s. 77, 178–180.

⁴⁸ Ehrlich, s. 142.

⁴⁹ S. Hubert, op. cit., s. 284.

Pomimo to praktyka instytucji międzynarodowych, przede wszystkim kongresu wersalskiego, spotkała się z krytyką na gruncie polskiego parlamentu w czasie obrad nad ratyfikacją traktatu wersalskiego. Szczególne oburzenie wywołały postanowienia jego drugiej części, to jest tzw. traktatu mniejszościowego. Większość klubów poselskich negatywnie oceniała wprowadzenie dodatkowego protokołu do traktatu pokojowego, a jego narzucenie Polsce traktowano jako pogwałcenie zasady samostanowienia narodów i suwerenności państwa polskiego⁵⁰. W wystąpieniach Ignacego Paderewskiego, Ludwika Waszkiewicza czy Wincentego Witosa wskazywano, że niezawistość państwa, która uważana była za „najpewniejszą gwarancją swojego bytu i rozwoju”, została naruszona nie poprzez klauzule mniejszościowe, a poprzez tryb ich wprowadzenia, który traktowano jako „upokorzenie dla narodu, który słynął zawsze z tolerancji i poszanowania praw innych ludów”⁵¹.

Również wśród polskich badaczy forma wprowadzenia traktatu mniejszościowego spotkała się z krytyczną przyjęciem. Stanisław Kutrzeba jednoznacznie uznał mały traktat wersalski za formę ograniczenia suwerenności Rzeczypospolitej⁵². Odnosząc się do regulacji dotyczących praw mniejszości narodowych, Ludwik Ehrlich wskazywał po kilku latach, że nie może być mowy o tym, aby „na dłuższą metę państwa zdrowe i pragnące się utrzymać mogły zgodzić się na paraliżowanie z zewnątrz swego rozwoju [...]”, a praktyka, będąca podstawowym źródłem tworzenia się prawa narodów, powinna doprowadzić do wyabstrahowania opartej na rodzimych stosunkach interpretacji zasad traktatowych⁵³. Ta rodzima interpretacja kształtowała się w perspektywie sporów granicznych pomiędzy Rzeczpospolitą a jej sąsiadami.

Zasada samostanowienia definiowana była w pierwszych latach niepodległości w kategorii niezbywalnego uprawnienia przysługującego suwerennemu narodowi. Stanowiła tym samym użyteczne narzędzie, do którego odwoływano się nie tylko

⁵⁰ P.K. Marszałek, *Problem suwerenności II Rzeczypospolitej w świetle postanowień traktatu wersalskiego z 1919 roku*, „Historia i Polityka” 2020, nr 31, s. 19–22.

⁵¹ Sprawozdanie stenograficzne (Spraw. Sten.) z 81 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego (SU) z dn. 30 VII 1919, ł. 32–33; Spraw. Sten. z 82 pos. SU z dn. 31 VII 1919, ł. 7–10, 26–28. Podobne stanowisko przedstawił B. Bouffał. Zob.: B. Bouffał, op.cit., s. 20–21.

⁵² M. Maciejewski, *Prawne aspekty położenia mniejszości narodowych na Górnym Śląsku w okresie międzywojennym*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. XCI, cz. 1, s. 67–68.

⁵³ L. Ehrlich, *Chwila obecna w ewolucji prawa narodów*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1924, R. 49, z. 4–6, s. 111–112, 118–119.

w wymiarze politycznym i prawnym, ale również militarnym, na co wskazywał Tadeusz Kutrzeba, podkreślający, że jej praktyczne zastosowanie łączyć należy z obroną i utrzymaniem istnienia państwa⁵⁴.

W związku z powyższym w latach 1918–1923, to jest do ostatecznego ustalenia granic II Rzeczypospolitej, polska doktryna państwowa stała na stanowisku, że o przyszłości przede wszystkim Górnego Śląska i Wileńszczyzny powinna przesądzić miejscowa ludność. Forma plebiscytu, którym określano nie tylko głosowanie na Górnym Śląsku, ale i wybory do Sejmu Wileńskiego, uznawana była bowiem za wzorcowe rozwiązanie dla określenia przynależności ziem, które stanowiły obszar sporny pomiędzy dwoma państwami. Zabiegano również o zastosowanie tej formy w celu rozstrzygnięcia sporu o Śląsk Cieszyński, do którego jednak ze względu na opór mocarstw zachodnich nie doprowadzono. Przegrany przez Polskę plebiscyt na Warmii i Mazurach nie odbił się szerszym echem w dyskursie politycznym, czego przyczyną była tocząca się w jego trakcie wojna polsko-bolszewicka.

W obydwu przywołanych plebiscytach, które stanowią doskonałe studium przypadku, szczególną wagę przywiązywano do czynników formalnych i organizacyjnych. Ich rygorystyczne przestrzeganie przez przedstawicielstwa ludności polskiej miało zapewnić uznanie ich wyników na forum międzynarodowym.

Jednocześnie nagłaśniano podejmowane przez państwo niemieckie bezprawne działania na rzecz zmiany struktury narodowościowej regionu, szczególnie przerzucanie na Górny Śląsk emigrantów i bojówek militarnych. Ze względu na brak reakcji ze strony Międzysojuszniczej Komisji Rządzącej i Plebiscytowej wysuwano żądania zmian w regulaminie głosowania oraz jego jak najszybszego przeprowadzenia⁵⁵. W konsekwencji przegranego plebiscytu, którego wyniki w oparciu na powyższej argumentacji kwestionowano, podjęto działania propagandowe, które miały nadać III powstaniu śląskiemu charakter właściwego plebiscytu, wyrażającego wolę mieszkańców⁵⁶.

⁵⁴ T. Kutrzeba, *Obrona Polski w cyfrach*, „Bellona” 1921, R. IV, z. 1, s. 1.

⁵⁵ *O szybki i sprawiedliwy plebiscyt*, „Górnoślązak” z 4.02.1921, s. 2; *Regulamin wyborczy*, „Gazeta Robotnicza” z 2.03.1921 r., s. 2.

⁵⁶ *Plebiscyt krwi*, „Dziennik Poznański” z 8.05.1921, s. 1. Zob.: *Rzekoma niepodzielność Śląska*, „Kurier Poznański” z 25.03.1921 r., s. 1.

Ostatecznie kwestię stosunków narodowościowych na Górnym Śląsku uregulowała na kolejne piętnaście lat wprowadzona rok po powstaniu tzw. konwencja genewska⁵⁷. Akt ten w sferze praktycznej należy uznać za sukces państwa polskiego. Zastosowane w nim klauzule pozwoliły na rozszerzenie zakresu ochrony przysługującej ludności polskiej na przyznanej Niemcom części Górnego Śląska względem Polaków zamieszkujących na reszcie terytorium Niemiec, których prawa i wolności regulował w ograniczonym stopniu traktat mniejszościowy z 28 czerwca 1919 roku⁵⁸. W konwencji znalazły się bowiem gwarancje równouprawnienia mniejszości niezależnie od pochodzenia, języka czy religii⁵⁹.

Odmienne wyglądała sytuacja na drugim krańcu państwa. Przewaga ludności polskiej na spornym terytorium gwarantowała zwycięstwo w plebiscycie zapowiadanym w różnych formach od początku 1919 roku. Dlatego strona polska stała bezwzględnie na stanowisku konieczności samookreślenia się ludności Wileńszczyzny. W tym duchu sformułowana została odezwa ówczesnego Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego do *Do Mieszkańców byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego* z kwietnia 1919 roku, akcentująca konieczność powołania lokalnego przedstawicielstwa ukształtowanego zgodnie z wolą mieszkańców tych ziem, oraz nieco wcześniejsza lutowa deklaracja rządu Ignacego Paderewskiego. Możliwość plebiscytu jeszcze w lipcu 1920 roku akceptowała strona litewska, która jednak po przejęciu Wilna od Sowietów podjęła decyzję o unifikacji Wileńszczyzny z resztą terytorium republiki metodą faktów dokonanych, nie licząc się ze zdaniem miejscowej ludności⁶⁰.

Działania te między innymi stały u podstaw rozkazu marszałka Józefa Piłsudskiego wydanego gen. Lucjanowi Żeligowskiemu, który skutkowało zajęciem Wileńszczyzny. Po utworzeniu tzw. Litwy Środkowej jej władze podjęły zabiegi zmierzające do przesądzenia o dalszej egzystencji nowego bytu politycznego na podstawie zasady samostanowienia. Podjęcie procedury mediacyjnej przed komisją Ligi Narodów, pozwoliło na przeprowadzenie wyborów do lokalnej konstytuanty

⁵⁷ Zob.: *Polsko-niemiecka konwencja Góro-Śląska zawarta w Genewie w dniu 15 maja 1922*, Genewa 1922.

⁵⁸ M. Maciejewski, op. cit., s. 69–70; A. Szczepański, *Górny Śląsk w świetle wykonania konwencji genewskiej*, Warszawa 1929, s. 98–100.

⁵⁹ Ibidem, s. 100.

⁶⁰ P. Łossowski, *Konflikt polsko-litewski 1918–1920*, Warszawa 1996, s. 156–157.

z oraz uzyskanie legitymizacji w wymiarze międzynarodowym dla jej późniejszych decyzji, w tym ostatecznej, to jest deklaracji o przyłączeniu spornego terytorium do Rzeczypospolitej⁶¹.

Triumf w polskiej myśli polityczno-prawnej zasady etnograficznej, bo tak należy odczytywać model budowy państwa, którego granice miały zostać wytyczone w myśl idei samostanowienia narodów, wynikał również z uwarunkowań stosunków z narodami, które wcześniej wchodziły w skład I Rzeczypospolitej. Nie jest zadaniem niniejszego tekstu szczegółowe omawianie stosunków polsko-litewskich i polsko-ukraińskich, ale należy zauważyć, że konflikty zbrojne, które miały miejsce w pierwszych latach po zakończeniu I wojny światowej, trwale wpłynęły na przyjęty model relacji.

Polscy politycy podnosili przede wszystkim kwestię zawierania przez państwa i narody ościenne traktatów bezpośrednio uderzających w byt i integralność terytorialną Rzeczypospolitej. Stanowisko to nie uległo istotnej ewolucji przez cały okres międzywojenny. Z perspektywy stosunków polsko-ukraińskich wydarzeniem, które w zasadniczy sposób wpłynęło na dalsze relacje, było podpisanie przez Ukrainę Republikę Ludową traktatu brzeskiego z państwami centralnymi w lutym 1918 roku. Krok ten został jednoznacznie uznany przez polskie społeczeństwo jako wyraz wrogości Ukrainy względem odradzającej się Rzeczypospolitej, który to stan uległ utrwaleniu po rozpoczęciu konfliktu zbrojnego w listopadzie 1918 roku⁶². Podobnie odebrano podpisanie przez Litwę w lipcu 1920 roku traktatu z Rosją bolszewicką.

Zdaniem Tadeusza Hołówki uzyskanie niepodległości przez Ukrainę i utrzymanie suwerenności przez państwa bałtyckie były możliwe jedynie jako konsekwencja ogólnego procesu wyzwalań się wszystkich ujarzmionych narodów Europy Środkowo-Wschodniej, ten zaś proces, jak wskazywał, był niemożliwy bez czynnego udziału Polski. Zwolennik idei federacyjnej stał, jak można przypuszczać, na stanowisku zasady narodowościowej i uznawał, że „naszą zasadą winno być dążenie do tego, aby każdy naród pragnący niepodległości, uzyskał ją w jak najszerszym stopniu i wszystkie jego wysiłki w tym kierunku winniśmy popierać wszystkimi siłami, jak gdyby chodziło o nas

⁶¹ Ibidem, s. 220–221. Zob.: (m.), *Samostanowienie Litwy Środkowej*, „Dziennik Poznański” z 21.08.1921 r., s. 1.

⁶² T. Hołówko, *Nowe życie*, „Przymierze” 1921, nr 4, s. 1.

samych, gdyż utrata niepodległości dziś przez jednych, sprowadza groźbę utraty jej jutro przez resztę”⁶³.

Wydaje się, że w przypadku poglądów polskich federalistów można mówić o stosowaniu zasady narodowościowej w ujęciu względnym, co było sprzeczne z jej postrzeganiem nie tylko przez Woodrowa Wilsona, ale również przez polskich badaczy. Bronisław Bouffał w cytowanej już pracy wskazywał, że podmiotami prawa narodów mogą być jedynie państwa narodowe, co wyklucza istnienie mniejszości narodowych, a jedynie możemy mówić o mniejszościach etnicznych, językowych i religijnych, „albowiem w państwie z prawnego punktu widzenia może być – jeden tylko naród”⁶⁴. Przyjęcie innego modelu skutkować musiałyby bowiem konfliktami na gruncie narodowościowym. Właśnie obawa przed tendencjami separatystycznymi na południowym wschodzie II Rzeczypospolitej powodowała, że celem polskiej dyplomacji była próba wyłączenia się z systemu ochrony praw mniejszości narodowych zarządzanego przez Ligę Narodów, czego wyrazem było wypowiedzenie przez Polskę traktatu mniejszościowego w roku 1934.

Zwracano również uwagę na stojącą w opozycji do zasady samostanowienia praktykę działania instytucji międzynarodowych. Podkreślano, że pomimo iż miała ona konstytutywny charakter dla powstałej w 1919 roku Ligi Narodów, co wynikało z postanowień traktatu wersalskiego, nie znalazła ona bezpośredniego potwierdzenia w samym pakcie Ligi. Poważne zastrzeżenia budziła w tym zakresie ta część art. 87 traktatu wersalskiego, w której wskazywano, że „granice Polski, nie określone w niniejszym Traktacie, będą oznaczone później przez Głównie Mocarstwa sprzymierzone i stowarzyszone”, co jak słusznie podkreślał na forum Sejmu Wileńskiego Michał Świechowski, „przynależność naszą do Polski uzależnia od decyzji potęg obcych”⁶⁵. Wskazywano również, że przyjęcie systemu mandatowego stało w zasadniczej sprzeczności z zasadą samostanowienia, przesądzając o faktycznej inkorporacji ziem w ten sposób wydzielonych przez zwycięskie mocarstwa⁶⁶, co wpłynąć musiało na rozsadzenie całości konstrukcji opartej na postanowieniach traktatu wersalskiego.

⁶³ Ibidem, s. 3.

⁶⁴ B. Bouffał, op. cit., s. 3–4.

⁶⁵ Sejm Wileński, Sprawozdanie Stenograficzne z 5 pos. z dn. 13 II 1922, ł. 27–29.

⁶⁶ *Liga Narodów a Polska*, „Kurier Poznański” z 30.03.1921 r., s. 1.

Z podobnych pobudek państwo polskie sprzeciwiało się bezwzględnemu stosowaniu zasady samostanowienia w relacjach międzynarodowych. Od początku lat 30. XX wieku działanie MSZ nakierowane było na rzecz ustanowienia polityki równowagi, swoistego nowego porządku mocarstw, której istotnym elementem miałyby być Rzeczypospolita Polska. Brak jednak odpowiednich środków, z których najważniejszym była nieadekwatna do zamierzeń siła państwa polskiego, spowodował, że decydującą pozycję w nowym układzie stosunków międzynarodowych uzyskały na arenie europejskiej państwa, wobec których Rzeczypospolita musiała przyjąć rolę petenta (Anglia i Francja), lub wroga, takie jak Niemcy.

Dopiero zmiany, które zaszły w Europie w ostatnich latach przed wojną, wpłynęły na rozwój rodzimej doktryny i ponowne zainteresowanie ideą samostanowienia narodów, w związku z postępami niemieckiej polityki rewizjonistycznej, szczególnie po zawarciu układu monachijskiego. Henryk Dembiński z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego opublikował wówczas pracę, w której wskazywał na sprzeczność działań Niemiec z obowiązującymi zasadami prawa międzynarodowego i zobowiązaniami traktatowymi⁶⁷. Poza casusem Czechosłowacji rozważania nad jednostronnym wypowiedaniem lub naruszaniem przez państwa norm prawa międzynarodowego dotyczyły działań Japonii w Mandżurii, Włoch w Abisynii i Niemiec w Austrii.

W ocenie Henryka Dembińskiego poczynania Niemiec stanowiły jawne pogwałcenie zasady samostanowienia narodów. Całości posunięć Niemiec po Monachium lubelski badacz porównywał do rozbiorów Rzeczypospolitej w II połowie XVIII wieku. Problemem, który jaskrawo uwidaczniał się w pracach Dembińskiego, była niewydolność systemu normatywnego Ligi Narodów, opartego na zasadach samostanowienia narodów i solidarności międzynarodowej, szczególnie widoczna w sferze instytucjonalnej⁶⁸. Brak bowiem było odpowiedniego organu LN, który posiadałby autorytet zdolny narzucić swą wolę jej członkom zaangażowanym w konflikt⁶⁹. W konsekwencji Dembiński nie widział możliwości utrzymania systemu

⁶⁷ H. Dembiński, *Odmowa uznania faktów dokonanych w najnowszym rozwoju prawa narodów*, Lublin 1939, s. 114–116.

⁶⁸ Należy podkreślić, że kwestię tę na łamach prasy podkreślano niemal od początku obowiązywania rozwiązań traktatu wersalskiego. Zob.: *Prawo samostanowienia*, „Gazeta Robotnicza” z 24.06.1921 r., s. 1; K. Kierski, *Sprawiedliwość międzynarodowa*, „Dziennik Poznański” z 21.05.1931 r., s. 1.

⁶⁹ H. Dembiński, *Wojna jako narzędzie prawa i przewrotu*, Lublin 1936, s. 11, 69.

wersalskiego w ówczesnym kształcie, ze względu na arbitralną interpretację zasad współżycia międzynarodowego przez państwa totalitarne.

Przykładem przywołanym w kontekście zasady samostanowienia było jej stosowanie przez państwo niemieckie, które uznawało, że postanowienia układu z Saint-Germain łamały prawo Niemców austriackich do decydowania o swym losie, a jednocześnie przeprowadziło zabór Czechosłowacji, stojący w „rażącej sprzeczności z prawem” każdego narodu do samodzielnego kształtowania swego bytu⁷⁰.

W marcu 1939 roku Benedykt Elmer na łamach „Robotnika” pisał, odnosząc się do polityki państw Osi, że pomimo pozorów samostanowienia, na których Niemcy i Włochy przystąpiły do budowy tzw. „nowego porządku”, faktycznie zasada ta stanowiła podłoże „brutalnego pogwałcenia podstawowych praw niepodległości państwowej” i jej niemiecka interpretacja ograniczała się w przypadku Czech i Słowacji do autonomicznego rozwoju życia narodowego „pod opieką” Rzeszy Niemieckiej⁷¹.

Zagrożenia, które mogły powstać z powodu włączenia zasady samostanowienia narodów do narzędzi niemieckiej dyplomacji w ostatnich latach przed wybuchem II wojny światowej⁷², budziły szczególny niepokój na Górnym Śląsku, na którego ziemiach na dwa lata przed wybuchem II wojny światowej przestała obowiązywać konwencja genewska z roku 1922. Pomimo deklaracji niemieckiego kanclerza, że nie zamierza on ograniczać praw ludności narodowości polskiej⁷³, coraz częściej pojawiały się głosy niepokoju, które narastały wraz z pogarszaniem się stosunków polsko-niemieckich.

Wiosną 1938 roku, po Anschlussie, prasa polska, nie kwestionując uprawnień każdego z narodów do określania swych celów, podkreślała terrorystyczne metody, którymi posługiwały się hitlerowskie bojówki dążące do włączenia Austrii do Niemiec. Zwracano uwagę na naruszenie rozwiązań traktatowych, których realizacją byłoby rozpisanie plebiscytu mającego rozstrzygnąć kwestię charakteru związku politycznego pomiędzy obu niemieckojęzycznymi państwami⁷⁴.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ B. Elmer, *Od kapitulacji monachijskiej do rozbioru Czecho-Słowacji*, „Robotnik” z 17.03.1939 r., s. 3.

⁷² Na Wilsona powołał się Hitler w mowie berlińskiej, „Kurier Wieczorny” (Katowice) z 29.03.1938 r., s. 1.

⁷³ M. Maciejewski, op. cit., s. 82–83.

⁷⁴ Wad, *Po zaborze Austrii*, „Przyszłość” 1938, nr 12, s. 1.

Oceniając ustalenia konferencji monachijskiej, Władysław Nienaski [Aleksander Ładoś – M.W.]⁷⁵ wskazywał, że ich podpisanie stanowi ostatnią fazę kształtowania się stosunków pomiędzy Niemcami a pozostałymi państwami regionu. Powstać miał w ten sposób nowy system stosunków politycznych w Europie Środkowej, w którym państwa, które nie chciałyby się zdać na niemiecki arbitraż, będą musiały zawrzeć sojusz. Najsilniej jednak wybrzmiała w tekście polskiego dyplomaty interpretacja realizacji zasady samostanowienia przez Niemcy, stanowiąca klasyczny wyraz polskiej doktryny polityki wewnętrznej i zagranicznej: „Wydaje nam się, że demokratyczna zasada samostanowienia narodów o sobie jest zasadą słuszną, kiedy jest stosowana w sposób demokratyczny, polegający na umiarkowaniu. Kiedy jednak posunięta jest do absurdu, kiedy zaczyna się mówić o całkowicie niepodległej Słowaczynie czy nawet Rusi Zakarpackiej, kiedy żąda się samostanowienia o sobie nie tylko Ukraińców i Białorusinów, ale Basków, Flamandów, Romanszów czy zgoła »Schlonsaków« i »Kaschubów« wówczas staje się niebezpiecznym czynnikiem rozkładu, rozproszkowany, który korzyść może przynieść tylko Niemcom”⁷⁶.

Mniej więcej w tym samym czasie – ponownie na łamach prasy – pojawiła się, jak wskazywał powyżej Aleksander Ładoś, kwestia budowy państwa ukraińskiego ze wsparciem Niemiec⁷⁷. W związku z tym na początku 1939 roku Józef Świącicki, redaktor „Kuriera Wileńskiego”, podkreślał, że świadomość praw mniejszości musi być łączona z jej obowiązkami „[...] wobec państwa, które równie dobrze chroni

⁷⁵ Pseudonimem „Władysław Nienaski” posługiwał się Aleksander Wacław Ładoś, twórca tzw. „grupy Ładosia”, pomagającej w czasie II wojny światowej Żydom uzyskiwać polskie paszporty. Wszystko wskazuje, że przywołane w tekście artykuły opatrzone pseudonimem W. Nienaski są autorstwa A. Ładosia.

⁷⁶ W. Nienaski, *Ostatnia faza*, „Polonia” z 29.10.1938 r., s.2. Również Wojciech Korfanty zwracał uwagę na instrumentalne wykorzystanie zasady samostanowienia w czasie konferencji monachijskiej do zaspokojenia imperialnych roszczeń mocarstw. Zob.: W. Korfanty, *O budowaniu potęgi państwowej*, „Polonia” z 24–26.12.1938 r., s. 4. Natomiast A. Ładoś w przeddzień zajęcia Kłajpedy przez III Rzeszę pisał: „Entuzjazm też niemal u rozmaitego autoramentu pacyfistów i pięknoduchów wywołało przyswojenie sobie przez Trzecią Rzeszę hasła wilsonowskiego samostanowienia narodów. Nie chciano wierzyć, że jest hasło, które tak długo tylko Niemcy cenią, jak długo jest im wygodne do prowadzenia dzieła rozkładu – u innych”. Tym samym złudzenie, „[...] że obcoplemienni sąsiedzi Niemiec mogą być o swój byt spokojni prysło jak bańka mydlana”. Zob.: W. Nienaski [A. Ładoś – M.W], *Bez złudzeń*, „Polonia” z 18.03.1939 r., s. 2.

⁷⁷ W. Wielhorski, *Zagadnienie niepodległej Ukrainy*, „Kurier Wileński” z 1.01.1939 r., s. 1–3; *Wizyta w Berchtesgaden*, „Warszawski Dziennik Narodowy” z 11.01.1939, s. 3.

część narodu ukraińskiego, jak naród polski, przed wynarodowieniem pod jarzmem bolszewickim, [co – M.W] każe wyrzec się tego prawa [samostanowienia – M.W] – przynajmniej w stosunku do terytorium Rzeczypospolitej”⁷⁸. Ujęcie zasady samostanowienia na łamach wileńskiego dziennika nie odbiegało więc znacznie od tego, które zaprezentował na początku lat 20. Tadeusz Hołówko. Było one wyrazem rodzimej doktryny, zgodnie z którą uznawano, że na państwo suwerenne nie można nakładać obowiązków, które stanowiłyby nadużycie właściwości podstawowej dla jego niezależnego bytu politycznego, to jest zwierzchnictwa⁷⁹.

Upadek II Rzeczypospolitej wymusił bezwzględny prymat zasady samostanowienia narodów w polskiej doktrynie państwowej. Jej wyrazem były, z oczywistych względów, głównie publikacje pojawiające się na uchodźstwie. Odrodzenie Rzeczypospolitej jako samodzielnego podmiotu prawnego i politycznego było bowiem możliwe – jak słusznie dostrzegali polscy politycy i badacze, którzy po wrześniu 1939 roku znaleźli się na zachodzie Europy – jedynie poprzez uznanie prawa narodów do samostanowienia o swym bycie. Ustalenia konferencji pokojowych w Teheranie, Jałcie i Poczdamie stały jednak w zasadniczej sprzeczności z zasadami, na których ufundowany został pokój po I wojnie światowej, a szczególnie hasła głoszonych przez Woodrowa Wilsona, pomimo że zostały one uwzględnione jako filar przyszłego ładu międzynarodowego w Karcie atlantyckiej.

Ustanowienie nowej równowagi pomiędzy blokiem państw demokratycznych i pozostałymi za żelazną kurtyną państwami tzw. bloku wschodniego *de facto* pozbawiło państwa Europy Środkowej prawa do niezależnego określenia swej podmiotowości. Obawy te wyrażano dużo wcześniej na łamach prasy polskiej na uchodźstwie. Zygmunt Nagórski w omówieniu wydanej w 1942 roku pracy Edwarda Hallea Carra *Conditions of Peace* wskazywał, że propozycje w niej zawarte idą w kierunku ustanowienia w Europie Środkowej porządku opartego na dominacji wielkich mocarstw⁸⁰. Odrzucenie przez brytyjskiego badacza możliwości ustanowienia w Europie Środkowej stosunków między państwami na zasadzie samostanowienia narodów wynikało z założenia Carra, że państwa tego rejonu ze względu na swą strukturą stanowiły zaprzeczenie

⁷⁸ P. Lemiesz (Józef Święcki), *Prawa i obowiązki*, „Kurier Wileński” z 14.01.1939 r., s. 1.

⁷⁹ W. Sukiennicki, op. cit., s. 133.

⁸⁰ Z. Nagórski, *Prawdziwy pokój*, „Polska Walcząca. Żołnierz Polski na Obczyźnie” z 12.12.1942 r., s. 1. Zob. E.H. Carr, *Conditions of Peace*, Londyn 1944, s. 270–273.

narodów, w przeciwieństwie do Europy Zachodniej, w której pojęcia narodu i państwa miały się pokrywać. W konsekwencji proponował budowę quasi-mandatowego systemu politycznego, z którego jednak – podobnie jak po I wojnie światowej – wykluczone byłyby Niemcy, które miały być traktowane na równi z państwami zwycięskimi. Tym samym, jak wskazywał polski prawnik, odbierano prawo stanowienia o własnym losie Polsce i wszystkim innym państwom położonym na wschód od Niemiec⁸¹.

Na problem ubezwłasnowolnienia państw takich jak Grecja i Polska od interesów mocarstw wskazywał w czerwcu 1943 roku Kazimierz Grzybowski⁸², który podkreślał, że głównym niebezpieczeństwem dla pokoju są uprawnienia suwerenne wielkich państw, a w rezultacie przyszły traktat pokojowy niósł niebezpieczeństwo wasalizacji narodów i państw Europy Środkowej przez główne mocarstwa⁸³.

4. Wnioski

Przedstawiony przegląd najbardziej reprezentatywnych w mojej ocenie interpretacji zasady samostanowienia narodów w polskiej myśli polityczno-prawnej w I połowie XX wieku został ograniczony, ze względu na spoistość struktury tekstu, do rozważań o charakterze doktrynalnym i analizy praktyki politycznej, w tym bezpośrednich przykładów zastosowania zasady samostanowienia narodów w działalności organów państwa polskiego w ramach rozwiązywania konfliktów granicznych i sporów międzynarodowych.

W rodzimej doktrynie polityczno-prawnej zauważamy dążenie do pogodzenia dwóch zasad, to jest przyrodzonego każdemu narodowi prawa do własnej państwowości z historycznym prawem każdego państwa do trwania w swych granicach, pomiędzy którymi – jak zauważano jeszcze przed odzyskaniem niepodległości – zachodzić mogła sprzeczność⁸⁴. W związku z tym w odniesieniu do Rzeczypospolitej odrzucano wszelkie pretensje terytorialne państw formułowane w stosunku do ziem oderwanych

⁸¹ Z. Nagórski, *O prawdziwy pokój...*

⁸² K. Grzybowski, *Nieporwana Europa*, „W Drodze” 1943, nr 5, s. 1.

⁸³ K. Grzybowski, *O nową suwerenność*, „W Drodze”, 1944, nr 19, s. 5.

⁸⁴ X.X., op. cit., s. 1.

od państwa polskiego w drodze podboju bądź rozbiorów, które traktowano jako bezwzględne naruszenie zasad kształtujących pokojowe stosunki między państwami⁸⁵. Podstawą dla każdego państwa było bowiem zabezpieczenie – zgodnie z zasadami prawa narodów – jego niepodległości i trwałości, której – jak wskazywano – nie mogły naruszać dążenia mniejszości etnicznych i kulturowych.

Należy uczynić jeszcze jedno spostrzeżenie dotyczące ewolucji w podejściu do definiowania głównego podmiotu, to jest państwa polskiego. W okresie od końca XVIII wieku po pierwsze lata niepodległości uzasadnieniem odrodzonej Rzeczypospolitej był sam naród, definiowany jako reprezentant zbiorowej woli tworzących go jednostek, którego głównym spoiwem była świadomość narodowa, powstała jako duchowa emanacja tejże woli, której wyrazem były między innymi kolejne powstania przeciw zaborcom⁸⁶. Świadomość ta musiała być jednak – jak podkreślał Stanisław Kódź – oparta na tradycji narodowej, która była niezbędnym elementem tworzącym narodową wspólnotę⁸⁷. Było to więc ujęcie, którego fundament stanowiło Vattelowskie podejście do państwa jako narodu, czyli „związku politycznego społeczności ludzi, złączonych razem celem zapewnienia sobie bezpieczeństwa i innych korzyści”⁸⁸.

Na przełomie lat 20. i 30. XX wieku po raz kolejny w polskiej historii wyraźnie zarysowuje się kształtująca ją antynomia dwóch bytów i odpowiadających im zasad, to jest narodu, który dąży do utrwalenia swej organizacji politycznej i państwa w myśl zasady samostanowienia, i państwa jako bytu, który sam się legitymizuje, będącego zarazem czynnikiem stabilizującym dążenia społeczeństwa. Jak zauważa Marian Henryk Serejski, zamiast dotychczas podkreślanej sprzeczności pomiędzy tymi zjawiskami coraz bardziej powszechne było dążenie do sprzężenia ze sobą obydwu pojęć, którego wyrazem miał być art. 9 konstytucji kwietniowej, określający w duchu spójni państwa i narodu „zespolenie wszystkich obywateli w harmonijnym współdziałaniu dla dobra powszechnego”⁸⁹.

Pomimo ewolucji doktrynalnej polskiej polityki zagranicznej, to jest przechodzenia od zasady samostanowienia do koncepcji polityki równowagi, państwo polskie

⁸⁵ S. Hubert, op.cit., s. 70–73.

⁸⁶ Ibidem, s. 115, 147. S. Kódź, *Zasada narodowości...*, op. cit., s. 24–25.

⁸⁷ Ibidem, s. 38.

⁸⁸ E. de Vattel, T. 1, Warszawa 1958, s. 53.

⁸⁹ M.H. Serejski, op. cit., s. 290–292.

stało się – jak pokazał czas – przedmiotem, a nie podmiotem w nowym koncercie mocarstw powstałym po Monachium. Możemy również zauważyć, że stałym elementem działań polskiej dyplomacji było dążenie do rozwiązywania sporów terytorialnych w Europie Środkowej za pomocą plebiscytów. Takie postulaty pojawiały się między innymi po Anschlussie czy I arbitrażu wiedeńskim, kiedy to wskazywano, że właściwy dla określenia przynależności państwowej Rusi Podkarpackiej byłby plebiscyt, w którym ludność tych ziem mogłaby się wypowiedzieć o swej przyszłości⁹⁰.

Podkreślić jednak należy, że nie znajdujemy w rodzimych koncepcjach politycznych szerokiego poparcia dla legitymizacji poprzez plebiscyt powstania nowego bytu państwowego lub też wyrażenia przez część ludności państwa chęci secesji, ponieważ łamałoby to podstawową zasadę prawa narodów nadającą podmiotowość prawną jedynie państwom⁹¹. Wynikało to po pierwsze z niebezpieczeństwa, jakie dla państwa polskiego stanowiły separatyzmy mniejszości je zamieszkujących. Po drugie, uznawano, że przynależność państwowa powinna być pochodną realizacji dwóch zasad: historycznej, w której wyrażała się trwałość i ciągłość państwa, i idei samostanowienia narodów.

Bibliografia

Źródła

Jana Długosza kanonika krakowskiego dzieła wszystkie dziejów Polskie Ksiąg dwanaście, przekład Karol Mecherzyński, t. 5, ks. 12, Kraków 1870.

Polsko-niemiecka konwencja Górnio-Śląska zawarta w Genewie w dniu 15 maja 1922, Genewa 1922.

Sejm Wileński (1922), Sprawozdanie Stenograficzne nr 5.

Sejm Ustawodawczy (1919–1922), Sprawozdanie stenograficzne, nr 81 i 82.

Prasa i opracowania

(m.), *Samostanowienie Litwy Środkowej*, „Dziennik Poznański” z 21.08.1921 r.

Arbitraż wiedeński, „Czas” z 4.11.1938 r.

⁹⁰ *Arbitraż wiedeński*, „Czas” z 4.11.1938 r., s. 1.

⁹¹ L. Zieleniewski, op. cit., s. 98–101.

- Bełch Stanisław, Domański Juliusz, Graff Tomasz, Jasudowicz Tomasz, Krzyżanowski Stanisław, Niesiołowski Andrzej, Ożóg Krzysztof, Wielgus Stanisław, Paweł Włodkowiec i polska szkoła prawa międzynarodowego, Warszawa 2018.
- Bouffał Bronisław, *Ochrona mniejszości w prawie narodów*, Warszawa 1928.
- Carr Edward Hallett, *Conditions of Peace*, Londyn 1944.
- Cybuchowski Zygmunt, *System prawa międzynarodowego*, Warszawa 1923.
- Cybuchowski Zygmunt, *Obrona granic*, „Kurier Warszawski” z 23.01.1932.
- Czartoryski Adam, *Rozważania o dyplomacji*, przekład Jan Maria Kłoczkowski, Kraków 2011.
- de Vattel Emmerich, *Prawo narodów*, t. 1–2, Warszawa 1958.
- Dembiński Henryk, *Odmowa uznania faktów dokonanych w najnowszym rozwoju prawa narodów*, Lublin 1939.
- Dembiński Henryk, *Wojna jako narzędzie prawa i przewrotu*, Lublin 1936.
- Dmowski Roman, *Polityka polska i odbudowanie państwa*, t. 1–2, Nowy Jork 1988.
- Ehrlich Ludwik, *Chwila obecna w ewolucji prawa narodów*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1924, R. 49, z. 4–6, s. 105–124.
- Ehrlich Ludwik, *Paweł Włodkowiec i Stanisław ze Skarbimierza*, Warszawa 2017.
- Ehrlich Ludwik, *Prawo narodów*, Lwów 1927.
- Elmer Benedykt, *Od kapitulacji monachijskiej do rozbioru Czecho-Słowacji*, „Robotnik” z 17.03.1939 r.
- Estreicher Stanisław, *Samostanowienie ludów*, Piotrków 1917.
- Grzybowki Kazimierz, *O nową suwerenność*, „W Drodze” 1944, nr 19.
- Grzybowski Kazimierz, *Nieporwana Europa*, „W Drodze” 1943, nr 5.
- Handelsman Marcei, *Rozwój narodowości nowoczesnej*, t. 1, Warszawa 1924.
- Hołowko Tadeusz, *Nowe życie*, „Przymierze” 1921, nr 4, s. 1–4.
- Hubert Stanisław, *Rozbiory i odrodzenie Rzeczypospolitej. Zagadnienie prawa międzynarodowego*, Lwów 1937.
- J.J. [Julian Makowski], *Powstawanie państw*, „Kurier Warszawski” z 10.01.1917 r.
- Kelly John Maurice, *Historia zachodniej teorii prawa*, Kraków 2006.
- Kierski Kazimierz, *Sprawiedliwość międzynarodowa*, „Dziennik Poznański” z 21.05.1931 r.
- Komarnicki Wacław, *Powstawanie państw ze stanowiska nauki ogólnej o państwie i prawa międzynarodowego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1916, nr 48, s. 525–527; nr 49, s. 537–540; nr 50, s. 549–551; nr 51, s. 561–563; nr 52, s. 573–573.
- Korfanty Wojciech, *O budowaniu potęgi państwowej*, „Polonia” z 24–26.12.1938 r.
- Koźmian Stanisław, *Rzecz o roku 1863*, t. 1, Kraków 1896.
- Kódź Stanisław, *Zasada narodowości w prawie międzynarodowym*, Wilno 1932.
- Król Michał, *Odpowiedzialność państw w prawie międzynarodowym*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1929, R. 3, s. 177–416.
- Kutrzeba Tadeusz, *Obrona Polski w cyfrach*, „Bellona” 1921, R. 4, z. 1, s. 1–8.
- Lemiesz Piotr (Józef Święcki), *Prawa i obowiązki*, „Kurier Wileński” z 14.01.1939 r.
- Liga Narodów a Polska*, „Kurier Poznański” z 30.03.1921 r.

- Łossowski Piotr, *Konflikt polsko-litewski 1918–1920*, Warszawa 1996.
- Maciejewski Marek, *Prawne aspekty położenia mniejszości narodowych na Górnym Śląsku w okresie międzywojennym*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2014, t. 91, nr 1, s. 47–62.
- Makowski Julian, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1918.
- Makowski Julian, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1928.
- Marszał Tadeusz, *Jakub z Szadka – ksiądz, dyplomata i prawnik (ur. około 1412 r. w Szadku – zm. 28 października 1487 r. w Krakowie)*, „Biuletyn Szadkowski” 2008, t. 8, s. 5–29.
- Marszałek Piotr Krzysztof, *Problem suwerenności II Rzeczypospolitej w świetle postanowień traktatu wersalskiego z 1919 roku*, „Historia i Polityka” 2020, nr 31, s. 9–25.
- Na Wilsona powołał się Hitler w mowie berlińskiej*, „Kurier Wieczorny” (Katowice) z 29.03.1938 r.
- Nagórski Zygmunt, *Prawdziwy pokój*, „Polska Walcząca. Żołnierz Polski na Obczyźnie” z 12.12.1942 r.
- Nienaski Władysław [Alfred Wacław Ładoś – M.W.], *Bez złudzeń*, „Polonia” z 18.03.1939 r.
- Nienaski Władysław, *Ostatnia faza*, „Polonia” z 29.10.1938 r.
- O szybki i sprawiedliwy plebiscyt*, „Górnoślązak” z 4.02.1921 r.
- Pajewski Janusz, *Budowa Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1926*, Kraków 1995.
- Paruch Waldemar, *Myśl polityczna formacji piłsudczykowskiej w Polsce (1926–1939) – cechy podstawowe*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio K” 2015, vol. 21, z. 2, s. 121–147.
- Włodkowic Paweł, *Writings (1416–1432). The Struggle for the Self-Determination of Central Europe*, red. Paul W. Knoll, Rzym–Warszawa 2023.
- Plebiscyt krwi*, „Dziennik Poznański” z 8.05.1921 r.
- Prawo ludów i wojna sprawiedliwa*, Warszawa 2018.
- Prawo samostanowienia*, „Gazeta Robotnicza” z 24.06.1921 r.
- Regulamin wyborczy*, „Gazeta Robotnicza” z 2.03.1921 r.
- Rzekoma niepodzielność Śląska*, „Kurier Poznański” z 25.03.1921 r.
- Serejski Marian Henryk, *Naród a państwo w polskiej myśli historycznej*, Warszawa 1973.
- Słotwiński Feliks, *Prawo narodów naturalne, połączone z praktyką państw europejskich*, Kraków 1822.
- Starzewski Maciej, *Teoria społeczno-polityczna Staszica a Jan Jakub Rousseau*, Kraków 1926.
- Stroynowski Hieronim, *Nauka prawa przyrodzonego, politycznego, ekonomiki politycznej i prawa narodów*, Wilno 1785.
- Sukiennicki Wiktor, *La souveraineté des états en droit international modern*, Paris 1927.
- Szczepański A., *Górny Śląsk w świetle wykonania konwencji genewskiej*, Warszawa 1929.
- Szymaniec Piotr, *Hieronim Stroynowski i Feliks Słotwiński – dwa sposoby postrzegania sprawiedliwości w prawie narodów na przełomie XVIII i XIX wieku*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2012, z. 6, s. 41–64.

Szymański Radosław, *Vattel as an Intermediary Between the Economic Society of Berne and Poland*, [w:] *The Legacy of Vattel Droit des gens*, red. Stapelbroek Koen, Trampus Antonio, Cham 2019.

Wad, *Po zaborze Austrii*, „Przyszłość” 1938, nr 12, s. 1.

Wielhorski Władysław, *Zagadnienie niepodległej Ukrainy*, „Kurier Wileński” z 1.01.1939 r.

Wilson a Cieszkowski, „Kurier Poznański” z 30.01.1917 r.

Winczorek Piotr, *Rec.: J.M. Kelly, Historia zachodniej teorii prawa*, Kraków 2006, „Państwo i Prawo” 2007, nr 2, s. 113–116.

Wizyta w Berchtesgaden, „Warszawski Dziennik Narodowy” z 11.01.1939 r.

X.X., *Zasada samostanowienia*, „Dziennik Poznański” z 4.09.1918 r.

Zakrzewski Adam, *Zasada narodowości i przyszła Polska*, Kijów 1917.

Zieleniewski Leon, *Plebiscyt w prawie narodów*, Warszawa 1928.

► STRESZCZENIE

Zasada samostanowienia narodów w polskiej myśli polityczno-prawnej na początku XX wieku. Zarys zagadnienia

Zasada samostanowienia narodów stanowiła podstawę ukształtowanego po zakończeniu I wojny światowej ładu międzynarodowego, w tym odrodzenia się po przeszło wiekowej niewoli Rzeczypospolitej. Zapowiedź odbudowy państwa polskiego znalazła się w orędziu prezydenta Stanów Zjednoczonych z 8 stycznia 1918 roku, w którego punkcie 13 wyraźnie stwierdzał on, że po zakończeniu wojny ma zostać stworzona niepodległa Polska: „[...] na terytoriach zamieszkałych przez ludność bezsprzecznie polską, z wolnym dostępem do morza, niepodległością polityczną, gospodarczą, integralność terytoriów tego państwa powinna być zagwarantowana przez konwencję międzynarodową”.

Ostateczne ustalenia traktatu wersalskiego, między innymi wprowadzenie do niego protokołu mniejszościowego oraz uzależnienie kształtu granicy polsko-niemieckiej od ustaleń komisji, w której decydującą rolę miały odegrać światowe mocarstwa, bezpośrednio wpłynęły na ocenę działań instytucji międzynarodowych i recepcję zasady samostanowienia w polityce odrodzonej Rzeczypospolitej.

Istotną częścią badań było przeprowadzenie rozważań nad istotą analizowanego zjawiska. Dlatego we wstępie poza uwarunkowaniami historycznymi omówiono klasyfikację praw zasadniczych państw w stosunkach międzynarodowych. Następnie przedstawiono trzy główne modele recepcji zasady samostanowienia w kontekście pierwotnej względem niej XIX-wiecznej zasady narodowościowej. Modele te stworzyli Stanisław Kódź, Bronisław Bouffał i Leon Zieleniewski.

W praktycznej części tekstu omówiono aktywność polskich struktur państwowych wobec plebiscytu na Górnym Śląsku i wyborów do Sejmu Wileńskiego. Wskazano również na krytykę, której poddano na rodzimym gruncie utylitarne stosowanie zasady samostanowienia przez nazistowskie Niemcy, i na zagrożenia, które płynęły dla państwa polskiego ze strony lokalnych separatyzmów na kresach południowo-wschodnich.

Podjęte rozważania pozwoliły na postawienie następującego wniosku. Stojąc na gruncie zasady samostanowienia narodów, polscy prawnicy i politycy uznawali, że nie może być ona stosowana w sposób absolutny, ponieważ podmiotami prawa narodów są jedynie państwa, których byt ma charakter utrwalony nie tylko w wymiarze prawnym, ale i historycznym.

► SUMMARY

The Principle of Self-Determination of Nations in Polish Politico-Legal Thought at the Beginning of the 20th Century. An Outline of the Issue

The principle of self-determination of nations constituted the basis of the international order formed after the end of World War I, including the rebirth of the Republic of Poland after more than a century of captivity. The announcement of the reconstruction of the Polish state was embedded in the address of the President of the United States of January 8, 1918, where in point 13, he clearly stated that after the end of the war, an independent Poland was to be created “[...] in territories inhabited by an unquestionably Polish population, with free access to the sea, political and economic independence, the integrity of the territories of this state should be guaranteed by an international convention”.

The final provisions of the Treaty of Versailles, such as the introduction of a minority protocol and dependence of the final shape of the Polish-German border on the findings of the commission, in which the world powers were to play a decisive role, directly influenced the assessment of the activities of international institutions and the reception of the principle of self-determination in the policy of the reborn Republic of Poland.

An important part of the research was therefore to present considerations on the essence of the analyzed phenomenon. Hence, in the introduction, apart from historical conditions, the classification of fundamental rights of states in international relations is discussed. Next, three main models of reception of the principle of self-determination are presented in respect to the original 19th-century national concept, which were created by Stanisław Kódź, Bronisław Bouffał and Leon Zieleniewski.

The practical part of the text depicts the activity of Polish state structures in relation to the plebiscite in Upper Silesia and the elections to the Vilnius Sejm. Also, the criticism of the utilitarian application of the principle of self-determination by Nazi Germany as well as the threats to the Polish state from local separatisms in the south-eastern borderlands was indicated.

The considerations undertaken made it possible to draw the following conclusion. Agreeing with the basis of the principle of self-determination of nations, Polish lawyers and politicians believed that it could not be applied in an absolute way, since the subjects of the law of nations are only states whose existence has been established not only in the legal dimension but also in the historical one.

Henryka Ilgiewicz

- ▶ Instytut Badań Kultury Litwy, Wilno
- ▶ (Lithuanian Culture Research Institute; Vilnius, Lithuania)
- ▶ e-mail: ilgiewicz@mail.ru
- ▶ ORCID: 0000-0002-4504-5638

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.10

AKADEMICKIE KOŁO PRAWNIKÓW STUDENTÓW UNIwersYTETU STEFANA BATOREGO W WILNIE

Abstrakt

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie działalności Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie, statutowych celów i zadań, głównych dziedzin działalności (odczyty, wydawnictwo, organizowanie konkursów krasomówczych i imprez, prowadzenie biblioteki i czytelní), struktury Koła (komisje i sekcje), a także jego członków, ich praw i obowiązków, uczestnictwa w działalności Koła.

Artykuł został napisany głównie na podstawie materiałów źródłowych znajdujących się w Państwowym Archiwum Centralnym Litwy w Wilnie (*Lietuvos centrinis valstybės archyvas*). Materiały, niestety, są niekompletne. Brakuje dokumentów z lat 1919–1932. W tych latach Koło kilka razy rozpoczynało działalność i po niedługim czasie ją przerywało. O wiele lepiej udokumentowana jest działalność Koła od końca 1933 roku, kiedy wzmocniono kontrolę nad działalnością organizacji studenckich. Zaczęto m.in. wymagać od nich składania sprawozdań z działalności ogólnej i zarządów, sprawozdań finansowych, a także informowania władz uniwersytetu o składzie osobowym zarządów.

Nader skromnie przedstawiają się źródła drukowane. Króciutkie sprawozdania zamieszczane w czasopiśmie „Alma Mater Vilnensis” dalekie są od dokładności. Ogólne wiadomości o Kole podaje także profesor Uniwersytetu Stefana Batorego Stanisław Pigoń w artykule *Koła naukowe studentów USB w latach 1919–1929*, opublikowanym

w wydanej w 1929 w Wilnie *Księdze pamiątkowej ku uczczeniu CCCL założenia i X wskrzeszenia Uniwersytetu Wileńskiego*, t. 2: *Dziesięciolecie 1919–1929*.

Słowa kluczowe: Uniwersytet Stefana Batorego w Wilnie, organizacje studenckie, Akademickie Koło Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego

STUDENTS' ACADEMIC CIRCLE OF LAWYERS OF STEFAN BATORY UNIVERSITY IN VILNIUS

Abstract

The purpose of this article is to present the activities of the Students' Academic Circle of Lawyers of Stefan Batory University in Vilnius, its statutory goals and tasks, main areas of activity (lectures, publishing, organizing oratory competitions and events, running a library and reading room), the structure of the Circle (committees and sections), as well as its members, their rights and obligations, and participation in the Circle's activities.

The article was written mainly on the basis of source materials located in the Central State Archives of Lithuania in Vilnius (*Lietuvos centrinis valstybės archyvas*). Unfortunately, the materials are incomplete. There are no documents from the years 1919–1932. The Circle's activities are much better documented from the end of 1933, when the university authorities' control over the activities of student organizations was tightened. Among other things, reports were required to be submitted on general and board activities, financial reports, and information on the composition of boards.

Printed sources are scarce. The short reports published in the magazine "Alma Mater Vilnensis" are far from accurate. There are also no broader studies. General information about the Circle was provided by Professor Stanisław Pigoń of the Stefan Batory University in his article *Koła naukowe studentów USB w latach 1919–1929* [*Students' Academic Circles at the Stefan Batory University in the Years 1919–1929*] published in the second volume of the commemorative book titled *Księga pamiątkowa ku uczczeniu CCCL założenia i X wskrzeszenia Uniwersytetu Wileńskiego*, t. 2: *Dziesięciolecie 1919–1929* [*Celebrating the CCCL Anniversary of founding and X Anniversary of Revival of Vilnius University, Vol. 2: Ten Years 1919–1929*], published in Vilnius in 1929.

Keywords: Stefan Batory University in Vilnius, student organizations, Students' Academic Circle of Lawyers of Stefan Batory University

1. Koło Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie w latach 1919–1933

Wydział Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytecie Stefana Batorego w Wilnie rozpoczął swą działalność w październiku 1919 roku. Nie zważając na trudne warunki w zrujnowanym przez wojnę i okupację kraju, pracę na wydziale podjęło wielu znanych uczonych i doświadczonych nauczycieli akademickich. Prawo kościelne wykładał profesor Alfons Parczewski, a po jego śmierci w roku 1933 – Bolesław Wilanowski, ekonomię polityczną – Władysław Zawadzki, prawo rzymskie – Franciszek Bossowski, naukę o państwie i prawo państwowe – Wacław Komarnicki, prawo cywilne – Eugeniusz Waśkowski, prawo i procedury karne – Bronisław Wróblewski, prawo sądowe polskie i litewskie, jak również historię ustroju Polski i Litwy – Stefan Ehrenkreutz, nauki skarbowości i prawo skarbowe – Mieczysław Gutkowski, teorię i filozofię prawa – Jerzy Lande, prawo administracyjne – Jerzy Panejko, historię ustroju i prawo Zachodniej Europy – Iwo Jaworski, prawo handlowe – Adam Chełmoński¹.

Po pewnym czasie grono pracowników Wydziału Prawa i Nauk Społecznych dopełnili wychowankowie USB, którzy karierę naukową rozpoczynali jako asystenci przy katedrach wydziału. Byli nimi doktorzy: Witold Staniewicz, Stanisław Świaniewicz, Witold Świda, Seweryn Wystouch, Wiktor Sukiennicki, Michał Król i inni².

Na Wydziale Prawa i Nauk Społecznych USB kształcono prawników do pracy w sądownictwie, administracji i ustawodawstwie. Studia trwały cztery lata, jednak z różnych przyczyn (problemy zdrowotne i materialne, podjęcie pracy zarobkowej) nierzadko wydłużały się do pięciu lub nawet sześciu lat. W czasie studiów student oprócz wykładów musiał uczestniczyć w co najmniej trzech seminariach. Studia kończyły się obroną pracy magisterskiej. Studenci, którzy mieli powołanie do pracy naukowej, pod kierownictwem swych profesorów pisali i bronili doktoraty³. Według

¹ I. Jaworski, *Wydział prawa i nauk społecznych USB w latach 1919–1929*, [w:] *Księga pamiątkowa ku uczczeniu CCCL założenia i X wskrzeszenia Uniwersytetu Wileńskiego*, t. 2: *Dziesięciolecie 1919–1929*, Wilno 1929, s. 253–272; A. Święcicki, *Wydział Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Stefana Batorego i jego spuścizna*, [w:] *Z dziejów Almae Matris Vilnensis: Księga pamiątkowa ku czci 400-lecia założenia i 75-lecia wskrzeszenia Uniwersytetu Wileńskiego*, red. naukowa L. Piechnik K. Puchowski, Kraków 1996, s. 94–103.

² I. Jaworski, op. cit., s. 256.

³ Ibidem, s. 256–258.

wspomnień absolwentki USB Eugenii Gumowskiej profesorowie wydziału dokładali wszelkich starań, aby wykształcić fachowców posiadających nie tylko wiedzę prawniczą, ale również szerokie rozeznanie we wszystkich problemach – m.in. społecznych, politycznych czy psychologicznych⁴.

Studia prawnicze na USB cieszyły się niezmiennie dużą popularnością. W roku akademickim 1919/1920 na Wydziale Prawa i Nauk Społecznych studiowało 119 osób, w latach następnych ich liczba systematycznie wzrastała. W roku akademickim 1930/1931 wydział miał 1126 studentów, w roku 1931/1932 – 1318, w roku 1932/1933 – 1449, w roku 1933/1934 – 1497. W latach następnych ich liczba nieco zmalała. W roku 1934/1935 na wydziale pozostało 1292 studentów, w roku 1935/1936 – 1113, w roku 1937/1938 – 953. Ogółem na Wydziale Prawa i Nauk Społecznych USB w latach 1919–1938 studiowało 16846 osób (13996 mężczyzn i 2602 kobiety). Był to najliczniejszy wydział Uniwersytetu Stefana Batorego⁵.

Studenci Wydziału Prawa i Nauk Społecznych brali czynny udział w życiu młodzieży akademickiej. Już w pierwszym roku działalności uczelni pomyśleli o założeniu Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie. Powstałe w październiku 1919 roku Koło zajmowało się wydawnictwem skryptów, założyło bibliotekę i urządziło kilka odczytów. Działalność Koła została przerwana w czasie wojny polsko-bolszewickiej i wznowiona dopiero w styczniu 1922 roku. Po wejściu Wilna i Ziemi Wileńskiej w skład państwa polskiego Koło opracowało statut odpowiadający nowym warunkom i wstąpiło do Związku Kół Naukowych Polskiej Młodzieży Akademickiej. Członkowie Koła zajmowali się dalej wydawnictwem skryptów, urządzili dwa zebrania naukowe i ogłosili konkurs na rozprawę z dziedziny ekonomii politycznej i prawa karnego. Działalność Koła po pewnym czasie została jednak przerwana⁶. W tym czasie studenci prawnicy zaangażowali się w działalność innych międzywydziałowych organizacji studenckich. Przykładowo w 1923 roku razem z kołami matematyków i fizyków, medyków, polonistów i teologów brali udział w założeniu Zrzeszenia Kół Naukowych Studentów USB⁷.

⁴ E. Gumowska, *Moje studia prawnicze na Uniwersytecie Stefana Batorego*, [w:] *Z dziejów Almae Matris Vilnensis...*, s. 104–109.

⁵ M. Gawrońska-Garstka, *Uniwersytet Stefana Batorego w Wilnie. Uczelnia ziem północno-wschodnich Drugiej Rzeczypospolitej (1919–1939) w świetle źródeł*, Poznań 2016, s. 88–89.

⁶ S. Pigoń, *Koła naukowe studentów USB w latach 1919–1929*, [w:] *Księga pamiątkowa...*, s. 611.

⁷ Ibidem, s. 595–597.

W marcu 1927 roku Koło zorganizowało się ponownie. Wznowiło wydawnictwo skryptów, w roku akademickim 1928/1929 uzyskało lokal w budynku uniwersyteckim przy ul. Zamkowej 11, gdzie przeniosło również odziedziczoną po swych poprzednikach i powiększaną staraniem członków biblioteczkę. Liczba członków w ciągu kilku lat wzrosła do 113. Utworzono sekcje: prawa karnego, retoryczną, dochodów niestałych, pośrednictwa pracy i samopomocową. Zorganizowano kilka zebrań z odczytami naukowymi oraz turniej krasomówczy⁸.

Jednak po niedługim czasie Koło jako organizacja oraz jego członkowie zetknęli się z poważnymi trudnościami spowodowanymi światowym kryzysem gospodarczym, który w krajach zachodnich rozpoczął się pod koniec 1929 roku. Ogarnął on również Polskę. Kryzys w bardziej rozwiniętych państwach trwał do 1933 roku, gdy rozpoczęło się powolne ożywienie, natomiast w niektórych krajach słabiej rozwiniętych, w tym w Polsce, do 1935 roku. Kryzys światowy odbił się ujemnie na wszystkich dziedzinach gospodarki polskiej. Polski bilans płatniczy stał się ujemny. W celu ograniczenia wydatków budżetowych znacznie zmniejszono finansowanie wielu instytucji naukowych i kulturowych. Kryzys gospodarczy zaostrzył też stosunki społeczne i narodowościowe⁹.

W październiku 1932 roku Komitet Ekonomiczny Ministrów nakreślił pierwszy program walki z kryzysem. Zakładał on obniżkę cen przemysłowych, oddłużenie rolnictwa, pomoc dla bezrobotnych i organizację robót publicznych. W 1933 roku powstał specjalny Fundusz Pracy dla organizowania i finansowania robót publicznych. Rostły sumy wypłacanych z budżetu zasiłków dla bezrobotnych¹⁰. W 1933 roku przeprowadzono reformę szkolnictwa akademickiego, która od nazwiska Janusza Jędrzejewicza, ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego w latach 1931–1934, przeszła do historii pod nazwą reformy jędrzejewiczowskiej¹¹.

⁸ Ibidem, s. 611–612; *Sprawozdanie z działalności za rok akademicki 1926/1927 nadesłały następujące organizacje [akademickie koła studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie]*, „Alma Mater Vilnensis” 1927, z. 6, s. 29.

⁹ W. Roszkowski (Andrzej Albert), *Historia Polski 1914–1993*, wyd. 3 rozszerzone, Warszawa 1994, s. 64–65.

¹⁰ Ibidem, s. 65.

¹¹ J. Jastrzębski, *Reforma szkolnictwa akademickiego z 1933 roku. Zmiany w organizacji uczelni*, „Wschodni Rocznik Humanistyczny” 2010–2011, t. 7, s. 255–272.

Władze oświatowe zwróciły uwagę również na stowarzyszenia akademickie. W dniu 30 kwietnia 1933 roku ukazało się rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego o stowarzyszeniach akademickich¹². Zarządy istniejących stowarzyszeń akademickich, które chciały rozpocząć lub kontynuować działalność, miały swoje statuty dostosować do zasad ustalonych w rozporządzeniu i do końca listopada 1933 roku przedstawić senatowi akademickiemu do zatwierdzenia. Stowarzyszenia, które nie zastosują się do tych postanowień, miały być rozwiązane przez senat z dniem 1 grudnia 1933 roku¹³.

Kierownictwo Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie w celu omówienia tej sprawy zwołało w dniu 17 listopada 1933 roku nadzwyczajne walne zebranie członków. Na zebranie przybyła jednak niedostateczna ich liczba, żeby uchwały zebrania były prawomocne. Postanowiono więc 27 listopada 1933 roku zwołać nadzwyczajne zebranie walne w drugim terminie. Wyłoniono również komisję redakcyjną, która miała ostatecznie dopracować nowy statut.

Na nadzwyczajne zebranie walne członków Koła w drugim terminie 27 listopada 1933 roku przybyło 80 członków i kurator Koła, prof. Wacław Komarnicki. Przewodniczącym zebrania został Andrzej Kaduszkiewicz, sekretarzami – Krystyna Kuleszanka i Jerzy Markow. Do prezydium zaproszono Stefana Zagórskiego jako wiceprzewodniczącego i Witolda Misiewicza jako asesora.

Przewodniczący Kaduszkiewicz najpierw udzielił głosu Tadeuszowi Wolskiemu, prezesowi Koła i referentowi komisji rewizyjnej. Wolski przedstawił zmiany w projekcie statutu i zaproponował przyjąć go wraz z ordynacją wyborczą w brzmieniu ustalonym przez komisję redakcyjną. Następnie wywiązała się długa dyskusja, podczas której zabierali głos członkowie Koła: Napoleon Grabski, Zygmunt Międzybłocki, Maria Dziewicka, Witold Krasowski i Józef Obuchowicz. Po omówieniu wszystkich zgłoszonych wniosków przystąpiono do głosowania, podczas którego za zatwierdzeniem statutu z poprawkami zagłosowało 52 członków, przeciwko – 18, powstrzymało się – 10. Ze względu na to, że 10 osób powstrzymało się od głosu, na wniosek Witolda Krasowskiego postanowiono powtórzyć głosowanie i jednocześnie zaapelowano

¹² Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 30 kwietnia 1933 r. o stowarzyszeniach akademickich, Dz.U. 1933, nr 30, poz. 259.

¹³ Ibidem, § 25, s. 631.

do osób, które podczas pierwszego głosowania powstrzymały się od głosu, o podjęcie pozytywnej decyzji. Wynik powtórnego głosowania był następujący: za – 62 głosy, przeciwko – 18, powstrzymujących się nie było. Większością trzech czwartych głosów obecnych na nadzwyczajnym zebraniu walnym członków statut i ordynacja wyborcza Koła Prawników Studentów USB zostały zatwierdzone¹⁴.

W dniu 30 listopada 1933 roku zarząd Koła złożył statut i ordynację wyborczą na ręce rektora do zatwierdzenia przez senat Uniwersytetu Stefana Batorego¹⁵. Senat akademicki Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie zatwierdził statut Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego z poprawkami na posiedzeniu 23 lutego 1934 roku¹⁶. Według statutu stowarzyszenie oficjalnie nazywało się „Akademickie Koło Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie”, jednak powszechnie używano skróconej nazwy – Koło Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie¹⁷.

2. Członkowie Akademickiego Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie

Członkowie Koła dzielili się na zwyczajnych i nadzwyczajnych. Przyjęty przez zarząd do stowarzyszenia student winien był wpłacić wpisowe i składkę członkowską za bieżący trymestr, po czym otrzymywał legitymację członkowską. Nieprzyjętym na członka przysługiwało prawo żądania podania motywów odmowy na piśmie. Po upływie roku od daty uchwały zarządu w sprawie przyjęcia danego studenta na członka stowarzyszenia członek nadzwyczajny stawał się z samego prawa członkiem zwyczajnym. Każdy członek zwyczajny z początkiem roku akademickiego, nie później

¹⁴ Protokół II Nadzwyczajnego Walnego Zebrania Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie z dnia 27.XI.1933 r., Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy, dalej: LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 196–198.

¹⁵ Koło Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie, ul. Zamkowa 11 do Wysokiego Senatu Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie na ręce Jego Magnificencji Rektora Uniwersytetu Stefana Batorego [w sprawie zatwierdzenia statutu i ordynacji wyborczej], Wilno, dnia 30 listopada 1933 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 195.

¹⁶ Statut Akademickiego Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 75–84.

¹⁷ Ibidem, art. 1, k. 75.

jednak niż w przeddzień zwołania walnego zebrania sprawozdawczego, winien był zgłosić się do sekretariatu stowarzyszenia celem rejestracji i uiszczenia należnych składek członkowskich. W razie niedopełnienia tego obowiązku mógł być skreślony z listy członków uchwałą zarządu¹⁸.

Liczba członków Koła systematycznie wzrastała. Na dzień 1 lutego 1935 roku było ich 464, na dzień 1 lutego 1936 roku – 537, na dzień 1 stycznia 1938 roku – 712¹⁹. Członkowie Koła, podobnie jak innych organizacji studenckich, często zmieniali się. Jedni odchodzili po skończeniu studiów, inni z powodu przeniesienia się na inne uczelnie, ale najczęściej z powodu niepłacenia składek członkowskich. Przykładowo w roku sprawozdawczym 1934/1935 wstąpiło do Koła 149 członków, a za zaleganie w płaceniu składek członkowskich zostało skreślonych 133²⁰.

Członkowie na zebraniu walnym wybierali z grona członków zwyczajnych zarząd, komisję rewizyjną i sąd koleżeński na okres jednego roku. Według statutu zarząd miał składać się z 14 członków i trzech zastępców, jednak tego ściśle nie przestrzegano²¹. Bywało to w poszczególnych latach 10 lub 11 członków, a w roku 1936 nawet 15. O członkach zastępcach w zachowanej dokumentacji w ogóle nie ma danych. Członkowie zarządu wybierali ze swego grona prezesa i dwóch wiceprezesów. Podziału funkcji pomiędzy pozostałych członków zarządu dokonywał prezes. Prezes, pierwszy i drugi wiceprezesowie, sekretarz i skarbnik stanowili prezydium Koła²². Prezesami Koła w latach 1933–1939 byli kolejno: Tadeusz Wolski, Kazimierz Piechowicz, Benedykt Kieńć, Andrzej Święicki, Bronisław Świątnicki, Mieczysław Bukraba, Tadeusz Korzeniowski, kuratorami: prof. Wacław Komarnicki, prof. Jerzy Panejko, doc. dr Andrzej Mycielski, zastępcą kuratora – doc. dr Witold Świda²³.

¹⁸ Ibidem, art. 10–11, k. 76–77.

¹⁹ Lista członków Koła Prawników Studentów USB w Wilnie z dnia 1.II.1935 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 176–182; Wykaz członków Koła Prawników Studentów USB w Wilnie na dzień 1 lutego 1936 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 132–147; Wykaz członków Koła Prawników Studentów USB w Wilnie na dzień 1 stycznia 1938 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 63–73.

²⁰ Sprawozdanie z działalności Zarządu Akademickiego Koła Prawników Studentów USB w Wilnie 1934/1935, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 163.

²¹ Statut Akademickiego Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, art. 30, k. 80.

²² Ibidem, art. 32, 33, k. 80.

²³ Koło Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego do Jego Magnificencji Rektora Uniwersytetu Stefana Batorego [o składzie zarządu Koła], Wilno, dnia 30.X.1934 r., LCVA,

Chociaż członkowie zarządu byli wybierani na rok, nierzadko podczas kadencji zachodziły zmiany w jego składzie. Przykładowo w 1934 roku prezes Koła Stanisław Piechowicz ustąpił z zajmowanego stanowiska z powodu zmiany miejsca studiów. Obowiązki prezesa przejął wtedy wiceprezes Benedykt Kieńc²⁴. W tym samym roku z zarządu odeszli z różnych przyczyn wiceprezes gospodarczy Filomena Szłuińska, sekretarz Władysław Kalinowski, bibliotekarz Tomasz Dunowski, kierownik Sekcji Imprez Witold Wiłłejko, a na ich miejsce przyjęto Kazimierza Markowskiego, Edwarda Romejko, Grzegorza Kusztę oraz Czesława Bejnarowicza²⁵.

Zmiany w zarządzie zachodziły również w 1935 roku. W czasie kadencji zrezygnowali z zajmowanych stanowisk: kierownik Komisji Wydawniczej Irena Szarecka (z powodu choroby), kierownik Sekcji Wydawniczej Czesław Bałzowski, kierownik Sekcji Imprez Władysław Piotr Mackiewicz (z powodu powołania do służby wojskowej). Na ich miejsce przyszli: Bronisław Świątecki, Tomasz Dunowski i Dymitr Balejko²⁶.

F. 175, ap. 15, b. 87, k. 151; Koło Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego, Wilno, ul. Uniwersytecka 7–9 do Jego Magnificencji Rektora Uniwersytetu Stefana Batorego [o składzie zarządu Koła wybranego 7.II.1936 r.], Wilno, dnia 9.III.1936 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 126; Koło Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie do Jego Magnificencji Rektora Uniwersytetu Stefana Batorego [o składzie zarządu Koła], Wilno, dnia 28.VI.1937 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 74; Sprawozdanie z ogólnej działalności Akademickiego Koła Prawników Studentów USB w Wilnie za rok kalendarzowy 1934, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 154; Sprawozdanie z ogólnej działalności Koła Prawników Studentów USB w Wilnie za rok kalendarzowy 1935, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 127–128; Rektor Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie, prof. Witold Staniewicz do Pana Doc. Dr. Witolda Świdy [o powołaniu Świdy na stanowisko zastępcy kuratora Koła Prawników Studentów USB], Wilno, dnia 11.VI.1937 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 117; T. Juchniewicz, P. Pluta, *Witold Świda. Przyczynek do dziejów wileńskich przyszłego Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego*, „Rocznik Stowarzyszenia Naukowców Polaków Litwy” 2018, t. 18, s. 439–450; J. Dobkowski, *Jerzy Karol Panejko (1886–1973) – zarys biografii*, „Studia Prawnoustrojowe” 2014, nr 26, s. 47–62.

²⁴ Koło Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego do Jego Magnificencji Rektora Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie [o ustąpieniu Kazimierza Piechowicza ze stanowiska prezesa Koła z powodu zmiany miejsca studiów], Wilno, dnia 15.X.1934 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 150.

²⁵ Sprawozdanie z ogólnej działalności Akademickiego Koła Prawników Studentów USB za rok kalendarzowy 1934, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 154.

²⁶ Sprawozdanie z ogólnej działalności Koła Prawników Studentów USB w Wilnie za rok kalendarzowy 1935, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 127–128.

Jeszcze większe zmiany zaszły w składzie zarządu wybranym na walnym zebraniu w dniu 7 lutego 1936 roku. W grudniu tego roku wycofali się z zarządu: kierownik Sekcji Wydawniczej Jerzy Pacho, kierownik Sekcji Litograficznej Jan Dubiel, miejscowy redaktor „Prawa” Zbigniew Nanowski, kierownik Sekcji Imprez Naukowych Jan Witold Iwaszkiewicz, kierownik sklepu komisowego Józef Bachórzewski. Na ich miejsce weszli do zarządu: Mieczysław Woronicz, Mikołaj Bułak, Jan Piasecki, Jerzy Germaniuk, Zofia Barańska. Ponadto z początkiem 1937 roku ustąpił ze stanowiska prezesa Andrzej Świąćicki wskutek powołania do służby wojskowej²⁷.

Oprócz częstych zmian w zarządzie w czasie kadencji powstawały również innego rodzaju problemy. Na przykład dnia 15 marca 1937 roku na walnym zebraniu Akademickiego Koła Prawników Studentów USB został wybrany nowy zarząd, jednak nie mógł przystąpić do swych obowiązków, ponieważ część członków Koła złożyła skargę o jakoby dopuszczonym naruszeniu przepisów ordynacji wyborczej. Rektor Witold Staniewicz na czas dochodzenia w tej sprawie mianował tymczasowy zarząd w następującym składzie: Kazimierz Kempieński, Wacław Tarasiewicz, Wincenty Tymański, Jan Witold Iwaszkiewicz, a także polecił dotychczasowemu zarządowi przekazać funkcję wymienionym kolegom²⁸.

Pod wpływem tych wszystkich wydarzeń kurator Koła doc. dr Andrzej Mycielski uznał, że nie jest w stanie bez pomocy wywiązywać się należycie z powierzonych obowiązków kuratora i prosił rektora o wyznaczenie mu do pomocy doc. Witolda Świdę²⁹. Prośba Mycielskiego była uwzględniona i senat akademicki na posiedzeniu w dniu 4 czerwca

²⁷ Sprawozdanie z działalności Zarządu Koła Prawników [Studentów USB w Wilnie] za rok sprawozdawczy 1936/1937, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 101; Koło Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego do Jego Magnificencji Rektora Uniwersytetu Stefana Batorego [o ustąpieniu Andrzeja Świąćickiego ze stanowiska prezesa Koła wobec powołania go do służby wojskowej], Wilno, dnia 18 września 1937 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 148.

²⁸ Rektor Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie, prof. Witold Staniewicz do Zarządu Koła Prawników Studentów USB [o powołaniu Tymczasowego Zarządu Koła], Wilno, dnia 20.III.1937 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 121; Rektor Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie, prof. Witold Staniewicz do Pana Doc. dr. Andrzeja Mycielskiego Kuratora Koła Prawników Studentów USB [o powołaniu Tymczasowego Zarządu Koła], Wilno, dnia 20.III.1937 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 121.

²⁹ Doc. Dr Andrzej Mycielski do Jego Magnificencji Rektora Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie [prośba o wyznaczenie zastępcy kuratora Koła Prawników Studentów USB], Wilno, 22.V.1937, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 119.

1937 roku powziął jednogłośnie uchwałę dotyczącą powołania doc. Witolda Świdy na stanowisko zastępcy kuratora Akademickiego Koła Prawników Studentów USB w Wilnie³⁰.

Dochodzenie w sprawie wszczętej w związku ze skargą na sposób przeprowadzenia wyborów w Kole Prawników Studentów USB w dniu 15 marca 1937 roku zakończyło się orzeczeniem sędziego dyscyplinarnego z dnia 10 maja 1937 roku, który w wyniku przeprowadzonego postępowania dowodowego uznał obwinionych członków Koła Bohdana Nagurskiego i Bronisława Świąteckiego za zwolnionych od zarzutu nadużyć w okresie wyborów w 1937 roku. Wobec zakończenia sprawy dyscyplinarnej rektor na mocy przepisu §10, punkt 3, litera „r” rozporządzenia Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 30 kwietnia 1933 roku o stowarzyszeniach akademickich³¹ oraz zgodnie z art. 144 ordynacji wyborczej Koła Prawników Studentów USB³² poinformował osoby zainteresowane, że wybrany zarząd odzyskuje przysługujące mu prawa. W związku z tym mianowany 20 marca 1937 roku tymczasowy zarząd powinien przekazać swoje funkcje zarządowi Koła obranemu w głosowaniu w dniu 15 marca 1937 roku. Przekazanie i objęcie funkcji miało odbyć się protokołarnie w obecności kuratora Koła³³.

³⁰ Rektor Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie, prof. Witold Staniewicz do Pana Doc. Dr. Witolda Świdy [o powołaniu Świdy na stanowisko zastępcy kuratora Koła Prawników Studentów USB], Wilno, dnia 11.VI.1937 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 117.

³¹ Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 30 kwietnia 1933 r. o stowarzyszeniach akademickich, Dz.U. 1933, nr. 30, poz. 259, §10, punkt 3, litera „r” głosił: „zażalenia na sposób przeprowadzenia wyborów i dokonania poszczególnych czynności rozstrzyga rektor”.

³² Ordynacja wyborcza Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 86–100. Art. 144 głosił: „O ważności wyborów względem mandatów decyduje Rektor Uczelni”.

³³ Rektor Uniwersytetu Stefana Batorego Witold Stankiewicz do Panów Kazimierza Kempnińskiego, Wacława Tarasiewicza, Wincentego Tzymańskiego, Jana Iwaszkiewicza jako tymczasowo pełniących funkcje Zarządu Koła Prawników Studentów USB oraz do Zarządu Koła Prawników Studentów USB, obranego w głosowaniu w dniu 15 marca 1937 r., Wilno, dnia 2.VI.1937 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k.120; Rektor Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie do Pana Doc. Dr. Andrzeja Mycielskiego, Kuratora Koła Prawników Studentów USB, Wilno [w sprawie zarządu Koła], dnia 2.VI. 1937 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 120.

Zgodnie z zarządzeniem rektora w dniu 19 czerwca 1937 roku w lokalu Koła Prawników Studentów USB odbyło się zebranie walne, na którym w obecności zastępcy kuratora Koła doc. dr. Witolda Świdy odbyło się przekazanie funkcji przez tymczasowy zarząd obranemu zarządowi i ten ostatecznie ukonstytuował się³⁴.

Przygaszony konflikt jednak się tlił i przejawiał się znowu na początku roku akademickiego 1937/1938 w związku z ustąpieniem ówczesnego prezesa Bronisława Świątnickiego, który skończył studia ze stopniem magistra, a obowiązki prezesa przejął wiceprezes naukowy Mieczysław Woronicz. Członkowie zarządu z listy nr 2 (Narodowy Komitet Wyborczy) nie byli z tego zadowoleni i zażądali wyboru nowego prezesa, co też uczyniono. Jednak wybory nie przyniosły rozwiązania, gdyż wysunęli dwaj kandydaci – Mieczysław Woronicz z listy nr 1 oraz Witalis Bukraba z listy nr 2 – otrzymali po równej liczbie głosów. Ponieważ w statucie taka sytuacja nie była przewidziana, kurator Koła doc. dr. Andrzej Mycielski zgłosił poprawkę do statutu mówiącą, że w razie równości głosów kwestię rozstrzyga losowanie. Do rozstrzygnięcia tej kwestii pracami Koła miał kierować p.o. prezesa Mieczysław Woronicz³⁵.

W dniu 17 października 1937 roku ukazało się nowe rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego o stowarzyszeniach akademickich i Koło Prawników Studentów USB, podobnie jak inne stowarzyszenia akademickie, miało ją uwzględnić i wnieść do statutu kolejne poprawki³⁶. W dniu 9 listopada 1938 roku w Sali Śniadeckich odbyło się walne sprawozdawczo-wyborcze zebranie Koła. W porządku dziennym zebrania były przewidziane: odczytanie sprawozdań zarządu i komisji rewizyjnej, dyskusja nad sprawozdaniami, uchwalenie absolutorium dla ustępującego zarządu i wybory nowego, uchwalenie budżetu na rok 1938, wolne wnioski. Niestety ani protokół tego zebrania, ani lista członków wybranego zarządu nie zachowały się³⁷.

³⁴ Koło Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie do Jego Magnificencji Rektora Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie [o ukonstytuowaniu się Zarządu Koła], Wilno, dnia 28.VI.1937 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 74.

³⁵ Sprawozdanie ogólne z działalności Koła Prawników Studentów USB za rok 1937, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 54.

³⁶ Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 14 października 1937 r. o stowarzyszeniach akademickich (Dz.U. 1937 nr 78, poz. 572).

³⁷ Koło Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie do Jego Magnificencji ks. Rektora Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie [prośba o wyznaczenie walnego zebrania Koła], Wilno, 31.X.1938 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 37.

W każdym razie i w nowo wybranym zarządzie nie uniknięto problemów. Do poważnego konfliktu doszło wiosną 1939 roku, kiedy pełniący obowiązki gospodarza lokalu członkowie zarządu Aleksander Górski usunął wiszący w lokalu Koła portret wybitnego polskiego działacza politycznego Romana Dmowskiego. Portret zmarłego w styczniu 1939 roku polityka w lokalu Koła został zawieszony na mocy uchwały prezydium Koła z dnia 6 marca 1939 roku. Jednak nie wszyscy członkowie zarządu zaakceptowali wywieszenie portretu działacza Stronnictwa Narodowo-Demokratycznego i – czując poparcie części kolegów – Górski portret Dmowskiego usunął, za co na posiedzeniu Koła w dniu 27 kwietnia 1939 roku został uchwałą zarządu zawieszony w wykonywaniu swych obowiązków.

Ponadto 30 kwietnia tego roku do sądu dyscyplinarnego dla studentów USB wystosowano w imieniu zarządu Koła Prawników Studentów USB pismo podpisane przez prezesa Koła Witalisa Bukrabę i sekretarza Aleksandrę Piechowiczówną. W piśmie proszono o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego przeciw Aleksandrowi Górskiemu, studentowi trzeciego roku Wydziału Prawa i Nauk Społecznych, za samowolne usunięcie portretu Romana Dmowskiego oraz zelżenie pamięci polityka nazwaniem portretu „jakimś obrazkiem”³⁸

Jednak część członków zarządu Koła Prawników Studentów USB – Walenty Jermołowicz, Bronisław Michnowicz, Czesław Budrewicz, Mieczysław Jaśkiewicz i Józef Mączyński – wstała w obronie Aleksandra Górskiego. W dniu 3 maja 1939 roku złożyli oni podanie rektorowi USB, w którym udowadniali, że uchwała o zawieszeniu Górskiego w czynnościach gospodarza lokalu Koła została przyjęta na posiedzeniu zarządu znikomą większością głosów (8 głosów za, 6 przeciw) i ma charakter wyraźnie polityczny. Pierwszy wniosek złożony przez Górskiego o wyasygnowanie kwoty na zakupienie portretów prezydenta RP Ignacego Mościckiego i marszałka Józefa Piłsudskiego został przez Witalisa Bukrabę pominięty bez przeprowadzenia nad nim dyskusji i głosowania, a w czasie jego zgłoszenia członkowie zarządu z listy narodowej zachowywali się prowokacyjnie.

³⁸ Koło Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego, Wilno, ul. Uniwersytecka 7–9 do Sądu Dyscyplinarnego dla studentów USB w Wilnie, Wilno, dnia 30 kwietnia 1939 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 16.

Uwzględniając wszystkie te okoliczności, studenci prosili o: 1) odwołanie uchwały zawieszającej Górskiego w czynnościach gospodarza Koła, 2) niedopuszczenie do dalszego wyciągania powyższej sprawy na porządek obrad, 3) udzielenie zezwolenia na skierowanie do sądu dyscyplinarnego sprawy Walentego Szwabowicza, który zdjęcie portretu Dmowskiego zakwalifikował jako kradzież, co było zniewagą Górskiego i obecnych przy tym kolegów, 4) pociągnięcie do odpowiedzialności przewodniczącego zebrania Witalisa Bukrabę³⁹.

Całą tę sprawę po jakimś czasie udało się załatwić kompromisowo. Kurator Koła doc. dr Andrzej Mycielski 25 maja 1938 roku donosił rektorowi pisemnie, że Aleksander Górski został przywrócony do pełnienia obowiązków gospodarza lokalu, a na ścianie w lokalu Koła Prawników Studentów USB wywieszono portret marszałka. Czy został powieszony z powrotem portret Romana Dmowskiego, kurator nie wspominał⁴⁰.

3. Działalność Akademickiego Koła Prawników Studentów USB w latach 1934–1939

Według statutu Akademickie Koło Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie było stowarzyszeniem naukowym w rozumieniu prawa o stowarzyszeniach⁴¹. Jego celem było: a) ułatwienie członkom stowarzyszenia pracy naukowej, b) niesienie członkom stowarzyszenia pomocy, c) pielęgnowanie życia koleżeńkiego wśród członków stowarzyszenia⁴².

Środkami do osiągnięcia powyższych celów były: a) działalność naukowa stowarzyszenia, polegająca na utrzymywaniu księgozbioru naukowego i czytelnicy czasopism naukowych, ogłaszanie konkursów na prace naukowe, organizowanie zebrań naukowych z referatami i dyskusją, współudziale w wydawaniu akademickich

³⁹ Podanie członków Zarządu Koła Prawników Studentów USB do Jego Magnificencji Księdza Rektora USB w Wilnie [w sprawie Aleksandra Górskiego], Wilno, dnia 3 maja 1939 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 17–18.

⁴⁰ Kurator Koła Prawników [Studentów USB] do JM Rektora Uniwersytetu Stefana Batorego, Wilno, 25.V.1938, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 15.

⁴¹ Statut Akademickiego Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie, art. 1–2, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 75.

⁴² Ibidem, art. 6, k. 75.

czasopism naukowych, fundowaniu stypendiów naukowych oraz na organizowaniu sekcji naukowych i kursów przygotowawczych, b) działalność samopomocowa stowarzyszenia, polegająca na dostarczaniu członkom stowarzyszenia wszelkiego rodzaju pomocy naukowych przez wydawanie, sprzedawanie i wypożyczanie członkom stowarzyszenia krótkoterminowych, bezprocentowych pożyczek oraz utrzymywanie stałego kontaktu z władzami uniwersyteckimi i innymi w interesie członków stowarzyszenia, c) działalność towarzyska, polegająca na organizowaniu sekcji i urządzaniu imprez towarzyskich⁴³.

Dla ułatwienia osiągnięcia celów i zadań przewidzianych statutem powoływano komisje i sekcje Koła. W latach 1934–1935 działały: Komisja Wydawnicza, Sekcja Wydawnicza, Sekcja Imprez i Sekcja Samopomocowa, w latach 1936–1938 – Komisja Wydawnicza, Sekcja Wydawnicza, Sekcja Wydawnictw Naukowych, Sekcja Litograficzna, Sekcja Imprez Naukowych, Sekcja Imprez⁴⁴.

4. Działalność naukowa

Działalność naukowa członków Akademickiego Koła Prawników Studentów USB przejawiała się głównie w organizowaniu posiedzeń naukowych z referatami wygłaszanymi najczęściej przez samych członków Koła, profesorów i absolwentów USB, niekiedy przez prelegentów zaproszonych z innych instytucji. Na przykład w roku 1934 na posiedzeniach Koła zostały wygłoszone następujące referaty: 1–3. Józef Wasilewski *Teoretyczna i praktyczna szkoła kryminalistyki* (referat został wygłoszony w ciągu trzech kolejnych posiedzeń), 4. dr Henryk Dembiński *Normy prawne a ich ideologia*, 5. Michał Pawłowski *Istota teorii poznania w świetle teorii prawa*, 6. Ksawery Pruszyński *Zagadnienie Palestyny*, 7. Józef Wasilewski *Rewizja*, 8. Witold Krasowski *Walka klas*, 9. doc. dr Andrzej Mycielski *Problem wyboru prezydenta*

⁴³ Ibidem, art. 7, k. 75–76.

⁴⁴ Sprawozdanie z ogólnej działalności Akademickiego Koła Prawników Studentów USB w Wilnie za rok kalendarzowy 1934, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 154; Sprawozdanie z ogólnej działalności Koła Prawników Studentów USB w Wilnie za rok kalendarzowy 1935, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 127–128; Sprawozdanie z działalności Zarządu Koła Prawników [Studentów USB w Wilnie] za rok sprawozdawczy 1936/1937, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 101.

według projektu konstytucji, 10. prof. Wiktor Sukiennicki *Pojęcie praworządności w państwie sowieckim*, 11. Napoleon Grabowski *Recydywa i recydywista*, 12. Michał Lebecki *Liberalizm, socjalizm czy solidaryzm*, 13. Wiktor Szlager *Od upadku do niepodległości*⁴⁵.

Intensywnie prowadzono działalność odczytową również w 1935 roku.

Na posiedzeniach naukowych Koła wysłuchano i przedyskutowano wtedy 11 referatów:

1. mgr. Mikołaja Leonieniego *Sprawiedliwość w prawie karnym*, 2. Władysława Ryńczy *Stosunki społeczne w Zagłębiu Węglowym*, 3. mgr. Mikołaja Leonieniego *Przestępstwo a solidaryzm w prawie karnym*, 4. dr. Henryka Dembińskiego *Doktryna i rzeczywistość faszystowskich Włoch*, 5. Bronisława Świątnickiego, Witolda Sosnowskiego, Andrzeja Święcickiego i J. Duchnowskiego *Przemysł ludowy na ziemiach północno-wschodnich (sprawozdanie z prac w terenie)*, 6. inż. S. Symonowicza *Rola rolnictwa w życiu gospodarczym województw północno-wschodnich*, 7. Teodora Nagórskiego *Miasta Nowogródzyczyny i Wileńszczyzny jako ośrodki gospodarcze*, 8. Aleksandra Tańskiego *Stan obecny i możliwości rozwoju przemysłu i handlu na ziemiach północno-wschodnich*, 9. dr. S. Paczyńskiego *Akcja Funduszu Pracy na terenie województwa wileńskiego*, 10. doc. dr. Stanisława Świaniewicza *Problem ziem wschodnich w polityce gospodarczej Polski*, 11. dyrektora E. Kopecia *Zasady funkcjonowania i rola giełdy towarowej w życiu gospodarczym ziem północno-wschodnich*⁴⁶.

W latach następnych liczba wygłaszanych odczytów znacznie zmalała. Na przykład w 1937 roku wysłuchano tylko dwóch referatów. Na zebraniu Koła 19 lutego prof. Iwo Jaworski wygłosił referat *Kryzys konstytucjonalizmu zachodnio-europejskiego*, a na zebraniu 26 lutego – doc. dr Andrzej Mycielski referat *Podstawy ideologiczne faszyzmu*⁴⁷.

⁴⁵ Sprawozdanie z ogólnej działalności Akademickiego Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie za rok kalendarzowy 1934, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 155–156.

⁴⁶ Sprawozdanie z ogólnej działalności Akademickiego Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie za rok kalendarzowy 1935, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 127–128.

⁴⁷ Sprawozdanie z działalności Zarządu Koła Prawników [Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie] za rok sprawozdawczy 1936/1937, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 101.

Dużą popularnością cieszyły się urządzone przez Koło turnieje krasomówcze. Przykładowo turniej urządzony w dniu 8 lutego 1935 roku w Sali Śniadeckich ściągnął około 500 widzów. Do turnieju stanęło siedmiu członków Koła. W skład jury wchodził: prof. Bronisław Wróblewski, prezes Sądu Okręgowego Michał Kaduszkiewicz oraz delegat Rady Adwokackiej mecenas Stanisław Bagiński. Pierwszym tematem przemówień była obrona albo oskarżenie zabójcy Poloniusza z utworu Szekspira *Hamlet*, drugim tematem – obrona albo oskarżenie zabójczyni syna z utworu Karola Huberta Rostworowskiego *Niespodzianka*. Po wysłuchaniu przemówień jury pierwszą nagrodę przyznało Władysławowi Ryńczy, drugą – Napoleonowi Grabowskiemu⁴⁸.

Następny turniej krasomówczy urządzono 6 marca 1937 roku. Zaproponowano następujące tematy przemówień: 1. Sprawa interwencji w Hiszpanii, 2. Zagadnienie kolonii dla Polski, 3. Moralne przygotowanie narodu do wojny. W turnieju wzięło udział ośmiu mówców. Zwycięzca (nazwiska w sprawozdaniu nie wymieniono) został wysłany na ogólnopolski turniej krasomówczy do Warszawy⁴⁹.

Członkowie Koła starali się także nawiązać kontakt z przedstawicielami kół prawniczych w innych miastach. W tym celu delegat Koła Prawników Studentów USB został wysłany na koszt Koła na konferencję prezesów kół prawniczych, która odbywała się w dniach 6–9 listopada 1936 roku w Poznaniu⁵⁰.

Członkowie Koła często zwiedzali różne instytucje związane z przyszłą ich pracą zawodową. Tak w roku 1934 wybierali się oni sześć razy do urzędu śledczego, dwa razy do więzienia, raz do sądu okręgowego oraz dwa razy do sądu apelacyjnego⁵¹. W roku 1935 byli trzy razy w sądzie okręgowym, po dwa razy w urzędzie śledczym i w więzieniu⁵².

⁴⁸ Sprawozdanie z działalności Zarządu Akademickiego Koła Prawników Studentów USB w Wilnie 1934/1935, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 164.

⁴⁹ Sprawozdanie z działalności Zarządu Koła Prawników [Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie] za rok sprawozdawczy 1936/1937, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 101–102.

⁵⁰ Ibidem, k. 102.

⁵¹ Sprawozdanie z ogólnej działalności Akademickiego Koła Prawników Studentów USB w Wilnie na rok kalendarzowy 1934, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 154–155.

⁵² Sprawozdanie z działalności Zarządu Akademickiego Koła Prawników Studentów USB w Wilnie 1934/1935, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 164.

5. Działalność wydawnicza

Ważne miejsce w działalności Koła zajmowało wydawnictwo skryptów ułatwiających młodzieży akademickiej przygotowanie się do egzaminów. W roku sprawozdawczym 1934/1935 wydano skrypty: 1. *Teoria Prawa*, według wykładów Wiktora Sukiennickiego, 2. *Prawo handlowe*, według wykładów Adama Chełmońskiego, 3. *Prawo cywile (część ogólna i szczegółowa)* według wykładów Eugeniusza Waśkowskiego, 4. *Uzupełnienie do administracji*, według wykładów Jerzego Panejki, 5. *Prawo kościelne i małżeńskie*, według wykładów Boleśława Wilanowskiego, 6. *Prawo karne*, według wykładów Bronisława Wróblewskiego, 7. *Prawo międzynarodowe i prywatne*, według wykładów Wacława Komarnickiego, 8. *Prawo cywilne*, według wykładów prof. Zygmunta Jundziłła, 9. *Uzupełnienie do skarbowości*, według wykładów Mieczysława Gutkowskiego⁵³.

Opracowywano i wydawano skrypty również w latach następnych. W roku sprawozdawczym 1936/1937 ukończono druk skryptów *Prawo skarbowe i nauki skarbowości*, *Filozofia prawa*, *Prawo polityczne i nauka o państwie*, rozpoczęto drukowanie skryptów *Administracja społeczna* oraz *Ekonomia polityczna*⁵⁴.

Oprócz skryptów Koło podjęło się wydania drukiem w języku polskim dwutomowego dzieła austriackiego prawnika i filozofa Hansa Kelsena *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego*. Pierwszy tom dzieła, opracowany z upoważnienia autora przez dr. Tadeusza Przeorskiego i opatrzonej przedmową prof. Jerzego Panejki, ukazał się drukiem w 1935 roku w Wilnie jako wydawnictwo Akademickiego Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego⁵⁵. Tom wydano z zasiłku Rektoratu USB. Wydanie tomu drugiego było związane z poważnymi trudnościami, bowiem z powodu braku środków finansowych Koło nie mogło przez długi czas pokryć kosztów druku, o czym świadczy pismo wystosowane 31 października 1938 roku

⁵³ Sprawozdanie z ogólnej działalności Akademickiego Koła Prawników Studentów USB w Wilnie na rok kalendarzowy 1934, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 156; Sprawozdanie z działalności Zarządu Akademickiego Koła Prawników Studentów USB w Wilnie 1934/1935, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 168.

⁵⁴ Sprawozdanie z działalności Zarządu Koła Prawników [Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie] za rok sprawozdawczy 1936/1937, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 102.

⁵⁵ H. Kelsen, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (o rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, t. 1, Wilno 1935.

przez wileńską drukarnię „Krajowa” do rektora USB z prośbą o interwencję w sprawie należności w sumie 750 złotych, której Koło Prawników Studentów USB za druk drugiego tomu książki Kelsena *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego* dotychczas drukarni nie uiściło⁵⁶. Rektor wyznaczył subsydium w wysokości 800 złotych Sekcji Wydawnictw Naukowych Akademickiego Koła Prawników Studentów USB, z których ta rozliczyła się z drukarnią⁵⁷.

6. Urządzenie siedziby i biblioteki Koła

Niemало uwagi członkowie Koła udzielali urzędzeniu lokalu, prowadzeniu biblioteki i czytelnii. Pierwsza siedziba Koła Prawników Studentów USB znajdowała się w lokalu przy ul. Zamkowej 11. W 1934 roku na skutek starań zarządu został przydzielony inny lokal przy ul. Uniwersyteckiej 7, o powierzchni znacznie większej od poprzedniego, ale potrzebujący gruntownego remontu. Koszty remontu wynosiły 758 złotych 53 groszy. Rektor na ten cel wydzielił 200 złotych. Pozostającą sumę w wysokości 558 złotych 53 groszy musiało pokryć same Koło, które takich pieniędzy nie miało. Z pomocą przyszedł nowy kurator Koła prof. Jerzy Panejko, który przekazał Kołu 106 egzemplarzy skryptu *Uzupełnienia do administracji*. Uzyskana za sprzedaż skryptów suma oprócz pokrycia wydatków na remont umożliwiła obniżenie dla studentów niezamożnych ceny poszczególnych egzemplarzy skryptu z 8 złotych na 4 złote. Ponadto prof. Panejko przekazał Kołu na własność 15 obrazów dla udekorowania czytelnii. Uroczyste otwarcie nowego lokalu Koła odbyło się 26 stycznia 1935 roku. Aktu poświęcenia dokonał ksiądz prof. Ignacy Świrski. Uroczystość zaszczylił swą obecnością rektor Witold Staniewicz⁵⁸.

Do wyremontowanego lokalu przeniesiono również bibliotekę i czytelnię Koła. W roku 1933 biblioteka koła liczyła 740 tomów książek, do końca roku sprawozdawczego 1934/1935 ich liczba wzrosła do 1003. Z biblioteki korzystało 351 czytelników.

⁵⁶ Drukarnia „Krajowa”, Wilno, ul. Gdańska 6 do Jego Magnificencji Rektora Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie, 31.X.1938, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 29.

⁵⁷ Sprawozdanie rachunkowo-kasowe [Akademickiego Koła Prawników Studentów USB] za czas od 1.I.1938 do 31.XII.1938 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 26.

⁵⁸ Sprawozdanie z działalności Zarządu Akademickiego Koła Prawników Studentów USB w Wilnie 1934/1935, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 162.

Wypożyczenie książek odbywało się trzy razy tygodniowo. Funkcję bibliotekarza w latach 1934–1937 pełnili: Mieczysław Sosnowski, Tomasz Dunowski, Czesław Firer, Andrzej Świącicki, Henryk Biełuński, Wiktor Poźniakowicz⁵⁹.

Czasopisma i dzienniki można było czytać na miejscu w czytelni. Prenumerowano m.in. dzienniki: „Słowo”, „Dziennik Wileński”, „Gazeta Polska”, „ABC–Nowiny Codzienne”, „Gazeta Warszawska”, „Słowo Pomorskie”, „Ilustrowany Kurier Codzienny”, „Kurier Poranny”, „Robotnik”, „Monitor Polski”, „Polska Gospodarcza”, „Wiadomości Literackie”, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, „Sprawy Narodowościowe”, „Kwartalnik Statystyczny”. Prenumerowano pisma o różnych kierunkach politycznych, żeby dać czytelnikom możliwość wyrobienia obiektywnego sądu o aktualnych zagadnieniach społecznych i politycznych.

Ponadto wiele pism otrzymywano bezpłatnie. Na przykład w roku sprawozdawczym 1934/1935 do czytelni Koła nadchodziły bezpłatnie 55 pisma, w tym: „Dziennik Ustaw RP”, „Wileński Dziennik Wojewódzki”, „Dziennik Urzędowy Kuratorium Okręgu Szkolnego Wileńskiego”, „Wileński Przegląd Prawniczy”, „Gazeta Sądowa Warszawska”, „Przegląd Gospodarczy Ziem Północno-Wschodnich”, „Praca i Opieka Społeczna”, „Przegląd Więziennictwa Polskiego”, „Głos Sądownictwa”, „Prawo” i wiele innych⁶⁰. Podobną liczbę tytułów gazet i czasopism prenumerowano i otrzymywano w darze również w latach następnych. Przykładowo w roku sprawozdawczym 1936/1937 czytelnia Koła prenumerowała 13 czasopism, a 54 otrzymała bezpłatnie⁶¹.

Otrzymywane czasopisma rejestrowano w specjalnej księdze, a dla orientacji czytelników w czytelni wywieszano dwie tablice, zawierające wykaz posiadanych czasopism fachowych i treści ogólnej. Ponadto przy czytelni kompletowano specjalną biblioteczkę podręczną, zawierającą dzienniki ustaw i dzienniki urzędowe poszczególnych ministerstw. Katalog tej biblioteczki wywieszony był w lokalu

⁵⁹ Ibidem, k. 168; Sprawozdanie z działalności Zarządu Koła Prawników Studentów USB w Wilnie za rok sprawozdawczy 1936/1937, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 101; W. Dąbrowski, *Zamiast kroniki*, „Alma Mater Vilnensis” 1933, z. 11, s. 110.

⁶⁰ Sprawozdanie z działalności Zarządu Akademickiego Koła Prawników Studentów USB w Wilnie 1934/1935, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 168–170.

⁶¹ Sprawozdanie z działalności Zarządu Koła Prawników [Studentów USB w Wilnie] za rok sprawozdawczy 1936/1937, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 102.

czytelni, a z wymienionych w nim dzieł czytelnicy mogli korzystać w godzinach dyżuru kierownika czytelni. Czytelnia na ogół cieszyła się dużą frekwencją, przeciętnie 60–80 osób dziennie, najwięcej w godzinach popołudniowych⁶².

Kierownikiem czytelni Koła do 8 listopada 1934 roku był Stanisław Łopatecki, po nim stanowisko przejął Edward Szuniewicz. Kierownik czytelni dyżurował od godziny 16 do 20 codziennie z wyjątkiem świąt. Poza ogólnym nadzorem nad czytelnią Koła do jego obowiązków należało sprzedawanie skryptów, przyjmowanie opłat członkowskich, kompletowanie roczników ważniejszych czasopism naukowych, prowadzenie albumu fotografii oraz albumu wycinków prasowych z życia i działalności Koła⁶³.

7. Imprezy

Za urządzenie imprez towarzyskich i dochodowych Koła była odpowiedzialna Sekcja Imprez. Każdego roku urządzano tradycyjną „Herbatkę zapoznawczą”, opłatek w okresie świąt bożonarodzeniowych, a także wycieczki do teatrów wileńskich. W roku 1934 członkowie Koła 13 razy byli w Teatrze na Pohulance i osiem razy w Teatrze „Lutnia”, w roku 1935 – siedem razy w Teatrze na Pohulance i jeden raz w Teatrze „Lutnia”.

Ponadto w 1934 roku odbyła się impreza na zakończenie karnawału i jeden dancing wiosenny⁶⁴. Dużą popularnością cieszył się doroczny bal prawników. W lutym 1935 roku taki bal odbył się w kasynie garnizonowym, w lutym 1937 roku – w Sali Miejskiej. Dochody uzyskane z balu szły na potrzeby Koła. Przykładowo dochód z balu w kasynie garnizonowym w 1935 roku wynosił 631 złotych 33 groszy⁶⁵.

⁶² Sprawozdanie z działalności Zarządu Akademickiego Koła Prawników Studentów USB w Wilnie 1934/1935, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 168–170.

⁶³ Sprawozdanie z działalności Zarządu Akademickiego Koła Prawników Studentów USB w Wilnie 1934/1935, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 168–170.

⁶⁴ Sprawozdanie z ogólnej działalności Akademickiego Koła Prawników Studentów USB w Wilnie na rok kalendarzowy 1934, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 154–155.

⁶⁵ Sprawozdanie z działalności Zarządu Akademickiego Koła Prawników Studentów USB w Wilnie 1934/1935, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 170; Sprawozdanie z działalności Zarządu Koła Prawników [Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie] za rok sprawozdawczy 1936/1937, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 102.

Zakres działalności Koła w niemałym stopniu zależał od posiadanych środków pieniężnych. Dochody Koła pochodziły z opłat członkowskich, zysków z przedsiębiorstw i imprez, sprzedaży skryptów i znaczków, subwencji Rektoratu. Wydatkowano je na wynagrodzenia pracy kierownika czytelni, maszynistki, woźnego, ubezpieczenie społeczne, drobny remont, zakup materiałów kancelaryjnych, wydawnictwo, zakup książek i prenumeratę czasopism, organizację imprez.

W roku 1934 przychód Koła wynosił 6736,09 złotych, rozchód – 6308,29 złotych, w roku 1935 przychód – 6069,50 złotych, rozchód – 6039,47 złotych, w roku 1937 przychód – 5279,38 złotych, rozchód – 4730,78 złotych, w roku 1938 przychód – 5402,56 złotych, rozchód – 5402,56 złotych. W tymże roku na rachunek Sekcji Wydawnictw Naukowych otrzymano dodatkowe subsydium z Rektoratu w wysokości 800 złotych na pokrycie zadłużenia w drukarni „Krajowa” za druk drugiego tomu pracy Hansa Kelsena⁶⁶.

8. Zakończenie

Działalność Koła Prawników Studentów USB, jak i wielu innych polskich organizacji, została zakłócona przez wybuch drugiej wojny światowej i klęskę poniesioną w walce z hitlerowskimi Niemcami oraz ze Związkiem Sowieckim we wrześniu 1939 roku.

Wilno zostało zajęte przez Armię Czerwoną 18–19 września 1939 roku i w ciągu 40 dni w mieście gospodarzyli okupanci sowieccy.

Pomimo ciężkich warunków wojennych Uniwersytet Stefana Batorego w październiku 1939 roku rozpoczął kolejny rok akademicki. Działalność w ograniczonym zakresie kontynuowało także Koło Prawników Studentów USB. Jeszcze w dniu 18 listopada 1939 roku prezes Koła Tadeusz Korzeniowski i sekretarz Aleksandra Piechowiczówna w imieniu zarządu zwracali się do rektora o zezwolenie na otwarcie lokalu Koła w celu

⁶⁶ Sprawozdanie finansowe Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie za rok 1934, Wilno, dnia 23.II.1935 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 159; Sprawozdanie finansowe Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie za rok 1935, Wilno, dnia 24.II.1936 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 131; Sprawozdanie kasowe Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie za czas od 1.I.1937 do 1.I.1938 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 59–61; Sprawozdanie rachunkowo-kasowe [Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie] za czas od 1.I.1938 do 31. XII.1938 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 26.

umożliwienia kolegom korzystania z biblioteki. Jednocześnie prosili o wyznaczenie kuratorem Koła w zastępstwie nieobecnego prof. Andrzeja Mycielskiego historyka państwa i prawa, doc. Jana Adamusa⁶⁷.

Jednak działalność Uniwersytetu Stefana Batorego, jak i akademickich organizacji szła ku końcowi. W końcu października 1939 roku Związek Sowiecki na mocy podpisanego 10 października 1939 roku układu przekazał Wilno i obwód wileński Republice Litewskiej. Na rozkaz władz litewskich 15 grudnia 1939 roku polski uniwersytet w Wilnie zakończył działalność. Cały jego majątek przejęli Litwini, którzy w pośpiechu przenosili z Kowna do Wilna poszczególne wydziały Uniwersytetu im. Witolda Wielkiego. Los Uniwersytetu Stefana Batorego podzieliły również wszystkie inne polskie organizacje studenckie⁶⁸.

Władze litewskie nie poprzestały na przejęciu majątku USB i postanowiły rozproszyć polskie środowisko akademickie. Przed samymi świątami Bożego Narodzenia polscy profesorowie, których mieszkania prywatne znajdowały się w budynkach uniwersyteckich, otrzymali nakaz natychmiastowej eksmisji.

Wkrótce potem wydano zarządzenie, ażeby także wszyscy mieszkańcy burs i domów akademickich opuścili je do 1 stycznia 1940 roku. Oznaczało to faktycznie wyrzucania ich na bruk w warunkach ostrej zimy. Setki studentów znalazły się w rozpaczliwej sytuacji. Zatrudnienie mieszkania w przepiętnym uchodźcami Wilnie nie było rzeczą łatwą, przerastało finansowe możliwości większości zamiejskowej, odciętej od rodzin młodości. Powszechne były odmowy opuszczenia burs, na co władze litewskie odpowiedziały przymusowym wysłaniem transportu 600 studentów do Żagor (lit. Žagarė) przy łotewskiej granicy. Dalsze transporty wyjechały w marcu⁶⁹.

⁶⁷ Koło Prawników Studentów USB do Jego Magnificencji Rektora Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie [w sprawie korzystania z lokalu Koła i wyznaczenia kuratora], Wilno, dnia 18.XI.1939 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 2.

⁶⁸ *Likwidacja Uniwersytetu Stefana Batorego przez władze litewskie w grudniu 1939 roku: dokumenty i materiały*, zebrał i wstępem opatrzył P. Łossowski, Warszawa 1991; *Alma Mater Vilnensis: Vilniaus universiteto turtai istorijos skersvėjuose (XVI–XXI amžiai). Kolektyvinė monografija*, Vilnius 2016, s. 507–520.

⁶⁹ P. Łossowski, *Litwa a sprawy polskie 1939–1940*, Warszawa 1985, s. 225–226.

Pozostali w Wilnie profesorowie i studenci zlikwidowanego USB, mimo przeżywanych trudności i grożących represji, usiłowali dalej działać w zmienionych warunkach. Zbierał się niejawnie senat, profesorowie prowadzili tajne zajęcia ze studentami, odbywały się egzaminy. Dla znajdujących się w ciężkich warunkach materialnych zorganizowano pomoc koleżeńską⁷⁰.

Rządy niepodległej Litwy trwały do połowy lata 1940 roku. W końcu maja 1940 roku strona sowiecka oskarżyła władze litewskie o jakoby prowokacyjne działania wobec wojsk sowieckich stacjonujących na Litwie i 14 czerwca 1940 roku wręczyła Litwie ultimatum, w którym żądała utworzenia nowego rządu oraz zezwolenia na wkroczenie dodatkowych sił armii sowieckiej na terytorium Litwy. Ultimatum Litwa przyjęła i 15 czerwca 1940 roku na jej terytorium wkroczyły dodatkowe oddziały Armii Czerwonej. Prezydent Republiki Litewskiej Antanas Smetona zbiegł do Niemiec. W dniu 17 czerwca 1940 roku został utworzony nowy Rząd Ludowy⁷¹.

W dniach 14–15 lipca 1940 roku odbyły się wybory do Sejmu Ludowego. Za pomocą różnych manipulacji większość w wyborach zdobyli komuniści. Sejm Ludowy zebrał się w Kownie 21 lipca i ogłosił ustanowienie władzy sowieckiej na Litwie. Jednocześnie sejm zwrócił się do Rady Najwyższej ZSRR z prośbą o przyjęcie Litwy do ZSRR oraz uchwalił ustawy dotyczące nacjonalizacji ziemi, reformy rolnej oraz nacjonalizacji przemysłu i banków. W dniu 3 sierpnia 1940 roku Litwa na mocy uchwały Rady Najwyższej ZSRR została przyjęta do Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich⁷².

Okres sowietyzacji przyniósł ludności polskiej na Litwie nowe doświadczenia. Rozpoczęły się nacjonalizacja majątków i aresztowania osób nieprzychylnych nowej władzy. Represji nie uniknęli również byli pracownicy Wydziału Prawa i Nauk Społecznych USB. Dnia 16 czerwca 1941 roku podczas masowej deportacji ludności polskiej został aresztowany Wiktor Sukiennicki. Zesłano go najpierw do Starobielska, potem do obozu pracy w Kraju Krasnojarskim, gdzie pracował przy wyrąbie lasu.

⁷⁰ Ibidem, s. 227.

⁷¹ J. Urbšys, *Lietuva lemtingaisiais 1939–1940 metais*, Vilnius 1988, s. 40–57, 102–108; L. Truska, V. Kancevičius, *Lietuva Stalino ir Hitlerio sandėrio verpetuose: 1939–1940 m. rugpjūčio 3 d. politinių įvykių kronika*, Vilnius 1990.

⁷² A. Srebrakowski, *Polacy w Litewskiej SRR 1944–1989*, Toruń 2002 s. 65–67.

Stanisław Świaniewicz i Wacław Komarnicki, którzy w tragicznym wrześniu trafili do niewoli sowieckiej, również przebywali w obozach. W 1941 roku na mocy układu Sikorski-Majski zostali oni zwolnieni i różnymi drogami przedostali się na Zachód, gdzie czynnie działali w licznych organizacjach polonijnych⁷³.

Seweryn Wysłouch, który na początku wojny został powołany do wojska, po zajęciu Polski przez Niemcy i Związek Sowiecki został internowany na Litwie. Po wydostaniu się z obozu opuścił Litwę i razem z rodziną zamieszkał na Kujawach. Ukrywając się przed Niemcami, pracował w młynie i gospodarstwie rolnym. Po wojnie pracował jakiś czas w szkolnictwie, potem na stanowisku profesora na Uniwersytetach Łódzkim i Wrocławskim⁷⁴.

Nowy etap tragedii polskiej ludności na Wileńszczyźnie rozpoczął się po wybuchu wojny niemiecko-sowieckiej i zajęciu Litwy, a więc także Wileńszczyzny przez Niemców. Wojska niemieckie zajęły obszar Litwy w ciągu kilku dni (22–29 czerwca 1941 roku). Po miesięcznym okresie zarządu wojskowego na terenie Litwy i okręgu wileńskiego został powołany Generalny Komisariat Litwy, który stał się częścią Komisariatu Rzeszy Ostland, obejmującego także okupowane ziemie Łotwy, Estonii i Białorusi⁷⁵.

Niemcy na zagarniętych ziemiach wprowadzili surowy reżim okupacyjny. Ludność pozbawiono praw politycznych, poddano bezwzględniemu wyzyskowi gospodarczemu, przesiedleniom, przymusowi pracy, a część ludności uległa zagładzie. Prześladowaniom podlegli również byli pracownicy Wydziału Prawa i Nauk Społecznych USB. W nocy z 16 na 17 września 1943 roku aresztowano w Wilnie jako zakładników 100 osób spośród polskiej inteligencji. Dziesięciu z nich, w tym profesorów byłego USB Mieczysława

⁷³ M. Kornat, *Sukiennicki Wiktor (1901–1983), prawnik, historyk, sowietolog*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, t. 45/3, z. 186, Warszawa-Kraków 2008, s. 397–398; Idem, *Świaniewicz (Świaniewicz) Stanisław (1899–1997)*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, t. 46/1, z. 188, Warszawa-Kraków 2009, s. 124–129; *Komarnicki Wacław (1891–1954) prawnik, polityk* [w:] *Encyklopedia Ziemi Wileńskiej*, t. 1: *Wileński Słownik Biograficzny*, red. H. Dubowik, L.J. Malinowski, Bydgoszcz 2002, s. 159.

⁷⁴ H. Izdebski, *Wysłouch Seweryn (19 III 1900 Pirkowicze koło Drohiczyna – 28 II 1968 Wrocław)*, [w:] *Słownik historyków polskich*, red. M. Prosińska-Jackl, Warszawa 1994, s. 568.

⁷⁵ M. Wardzyńska, *Sytuacja ludności polskiej w Generalnym Komisariacie Litwy, czerwiec 1941–lipiec 1944*, Warszawa 1993, s. 28–30; M. Tomkiewicz, *Zbrodnia w Ponarach 1941–1944*, Warszawa 2008, s. 38–46.

Gutkowskiego i Kazimierza Pelczara, rozstrzelano w Ponarach, a pozostałych wywieziono do obozu prac przymusowych w Prowieniszkach (lit. Pravieniškės) niedaleko Kowna⁷⁶.

Po wojnie wielu mieszkańców Wilna i Wileńszczyzny wybrało wyjazd do Polski w jej nowych granicach. W Polsce znaleźli się również byli pracownicy i absolwenci Wydziału Prawa i Nauk Społecznych USB. Profesorowie Adam Chełmoński, Iwo Jaworski, Witold Świda, Andrzej Mycelski osiedli we Wrocławiu i podjęli pracę na tamtejszym uniwersytecie, Bolesław Wilanowski znalazł się na Uniwersytecie Łódzkim⁷⁷.

Pozostała na Wileńszczyźnie ludność polska, znacznie przeredzona i osłabiona przez wojnę, okupację, represję, pozbawiona prawie całkowicie swej inteligencji, znacznej części spuścizny kulturalnej i odwiecznego związku z Polską, podjęła desperacką walkę o przetrwanie, zachowanie ojczystego języka i kultury. Było to bardzo niełatwe, bowiem litewskie władze sowieckie, podobnie jak władze niepodległej Republiki Litewskiej, ze szczególną podejrzliwością traktowały ludność polską, zwłaszcza inteligencję, mającą tradycje wolności myśli. Toteż wszelkimi sposobami starano się jak najszybciej ich wynarodowić i tym samym pozbawić niebezpiecznego polskiego wpływu na masy ludności litewskiej.

Oprócz środków represyjnych szeroko używano propagandowe. Mówiono i pisano o jakoby przymusowej polonizacji litewskiej ludności w ciągu wieków przez Kościół i dwory, o podstępym zajęciu Wilna przez Polaków w 1920 roku, o antylitewskiej polityce władz polskich w międzywojniu na Wileńszczyźnie⁷⁸ itp.

⁷⁶ H. Pasierbska, *Ponary. Największe miejsce kaźni koło Wilna (1941–1944)*, Warszawa 1993, s. 23–25, 53, 84.

⁷⁷ A. Święicki, op. cit., s. 100.

⁷⁸ J. Marcinkevičius, *Retorsijos prieš Vilniaus lietuvių visuomeninės organizacijos buržuazinės-dvarininkinės Lenkijos okupacijos metais*, [w:] *Vilniui 650 metų*, red. kolegija: B. Vaitkevičius (atsakingasis redaktorius), M. Jučas, H. Šadžius, Vilnius 1976, s. 131–144; E. Vidmantas, *Rytų Lietuvos lietuvių lenkinimas per bažnyčias XIX a. antroje pusėje ir XX a. pradžioje*, [w:] *Rytų Lietuva: istorija, kultūra, kalba*, red. V. Milius (pirmininkas), K. Garšva, N. Laurinkienė, M. Tamošiūnas, Vilnius 1992, s. 30–45; V. Vadapalas, *Vilniaus klausimas ir tarptautinė teisė*, ibidem, s. 45–64; I. Petrauskienė, *Lenkijos valdžios antilietuviška politika Vilniuje 1935–1939 m.*, ibidem, s. 72–98.

9. Wnioski

Działalność Akademickiego Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie stanowiła istotny element życia akademickiego międzywojennego Wilna. Pomimo licznych trudności – zarówno organizacyjnych, jak i wynikających z sytuacji polityczno-gospodarczej – Koło odegrało znaczącą rolę w rozwijaniu zainteresowań naukowych studentów oraz integracji społeczności akademickiej.

Koło skutecznie realizowało cele statutowe, prowadząc działalność naukową, wydawniczą, samopomocową i towarzyską. Organizowane posiedzenia z referatami naukowymi, konkursy krasomówcze, wydawane skrypty oraz utrzymywana biblioteka i czytelnia świadczą o wysokim poziomie zaangażowania członków.

Koło przyczyniało się również do kształtowania postaw obywatelskich i politycznych, co uwidaczniały konflikty ideowe, takie jak spór wokół portretu Romana Dmowskiego. Spory te odzwierciedlały nastroje nurtujące społeczeństwo w ostatnich latach przedwojennych.

Koło współpracowało z władzami uniwersyteckimi, z innymi kołami akademickimi, z którymi w 1923 roku założyły Zrzeszenie Kół Naukowych Studentów USB.

Koło utrzymywało kontakty również z organizacjami z innych polskich uczelni, weszło do Związku Kół Naukowych Polskiej Młodzieży Akademickiej, w 1936 roku przedstawiciele wileńskiego Koła wzięli udział w konferencji prezesów akademickich kół prawników w Poznaniu, w 1937 roku – w ogólnopolskim turnieju krasomównym w Warszawie.

Kres działalności Koła nastąpił po likwidacji Uniwersytetu Stefana Batorego przez władze litewskie w grudniu 1939 roku.

Bibliografia

Źródła archiwalne

Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy), Doc. Dr Andrzej Mycielski do Jego Magnificencji Rektora Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie [prośba o wyznaczenie zastępcy kuratora Koła Prawników Studentów USB], Wilno, 22.V.1937, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 119.

- Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy), Drukarnia „Krajowa”, Wilno, ul. Gdańska 6 do Jego Magnificencji Rektora Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie, 31.X.1938, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 29.
- Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy), Koło Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego do Jego Magnificencji Rektora Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie [o ustąpieniu Kazimierza Piechowicza ze stanowiska prezesa Koła z powodu zmiany miejsca studiów], Wilno, dnia 15.X.1934 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 150.
- Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy), Koło Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego do Jego Magnificencji Rektora Uniwersytetu Stefana Batorego [o ustąpieniu Andrzeja Święckiego ze stanowiska prezesa Koła wobec powołania go do służby wojskowej], Wilno, dnia 18 września 1937 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 148.
- Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy), Koło Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie do Jego Magnificencji Rektora Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie [o ukonstytuowaniu się Zarządu Koła], Wilno, dnia 28.VI.1937 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 74.
- Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy), Koło Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie do Jego Magnificencji ks. Rektora Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie [prośba o wyznaczenie pomieszczenia na przeprowadzenie walnego zebrania Koła], Wilno, 31.X.1938 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 37.
- Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy), Koło Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie, ul. Zamkowa 11 do Wysokiego Senatu Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie na ręce Jego Magnificencji Rektora Uniwersytetu Stefana Batorego [w sprawie zatwierdzenia statutu i ordynacji wyborczej], Wilno, dnia 30 listopada 1933 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 195.
- Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy), Koło Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego, Wilno, ul. Uniwersytecka 7–9 do Sądu Dyscyplinarnego dla studentów USB w Wilnie, Wilno, dnia 30 kwietnia 1939 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 16.
- Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy), Koło Prawników Studentów USB do Jego Magnificencji Rektora Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie [w sprawie korzystania z lokalu Koła i wyznaczenia kuratora], Wilno, dnia 18.XI.1939 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 2.
- Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy), Kurator Koła Prawników [Studentów USB] do JM Rektora Uniwersytetu Stefana Batorego, Wilno, 25.V.1938, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 15.

- Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy), Lista członków Koła Prawników Studentów USB w Wilnie z dnia 1.II.1935 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 176–182.
- Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy), Ordynacja wyborcza Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 86–100.
- Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy), Podanie członków Zarządu Koła Prawników Studentów USB do Jego Magnificencji Księdza Rektora USB w Wilnie [w sprawie Aleksandra Górskiego], Wilno, dnia 3 maja 1939 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 17–18.
- Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy), Protokół II Nadzwyczajnego Walnego Zebrania Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie z dnia 27.XI.1933 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 196–198.
- Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy), Rektor Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie do Pana Doc. Dr. Andrzeja Mycielskiego, Kuratora Koła Prawników Studentów USB, Wilno [w sprawie zarządu Koła], dnia 2.VI.1937 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 120.
- Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy), Rektor Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie, prof. Witold Staniewicz do Zarządu Koła Prawników Studentów USB [o powołaniu Tymczasowego Zarządu Koła], Wilno, dnia 20.III.1937 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 121.
- Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy), Rektor Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie, prof. Witold Staniewicz do Pana Doc. dr. Andrzeja Mycielskiego, Kuratora Koła Prawników Studentów USB [o powołaniu Tymczasowego Zarządu Koła], Wilno, dnia 20.III.1937 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 121.
- Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy), Rektor Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie, prof. Witold Staniewicz do Pana Doc. Dr. Witolda Świdy [o powołaniu Świdy na stanowisko zastępcy kuratora Koła Prawników Studentów USB], Wilno, dnia 11.VI.1937 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 117.
- Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy), Rektor Uniwersytetu Stefana Batorego Witold Stankiewicz do Panów Kazimierza Kempnińskiego, Wacława Tarasiewicza, Wincentego Tymańskiego, Jana Iwaszkiewicza jako tymczasowo pełniących funkcje Zarządu Koła Prawników Studentów USB oraz do Zarządu Koła Prawników Studentów USB, obranego w głosowaniu w dniu 15 marca 1937 r., Wilno, dnia 2.VI.1937 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 120.
- Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy), Sprawozdanie finansowe Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie za rok 1934, Wilno, dnia 23.II.1935 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 159.

- Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy),
Sprawozdanie finansowe Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego
w Wilnie za rok 1935, Wilno, dnia 24.II.1936 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 131.
- Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy),
Sprawozdanie kasowe Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego
w Wilnie za czas od 1.I.1937 r. do 1.I.1938 r., LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 59–61.
- Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy),
Sprawozdanie ogólne z działalności Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana
Batorego za rok 1937, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 54.
- Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy),
Sprawozdanie rachunkowo-kasowe [Koła Prawników Studentów Uniwersytetu
Stefana Batorego w Wilnie] za czas od 1.I.1938 do 31.XII.1938 r., LCVA, F. 175, ap. 15,
b. 87, k. 26.
- Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy),
Sprawozdanie z działalności Zarządu Akademickiego Koła Prawników Studentów USB
w Wilnie 1934/1935, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 164.
- Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy),
Sprawozdanie z działalności Zarządu Akademickiego Koła Prawników Studentów USB
w Wilnie 1934/1935, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 162–170.
- Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy),
Sprawozdanie z działalności Zarządu Koła Prawników [Studentów Uniwersytetu
Stefana Batorego w Wilnie] za rok sprawozdawczy 1936/1937, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87,
k. 101–102.
- Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy),
Sprawozdanie z ogólnej działalności Akademickiego Koła Prawników Studentów USB
za rok kalendarzowy 1934, LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 154–156.
- Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy),
Sprawozdanie z ogólnej działalności Akademickiego Koła Prawników Studentów
Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie za rok kalendarzowy 1935, LCVA, F. 175, ap. 15,
b. 87, k. 127–128.
- Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy), Statut
Akademickiego Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie,
LCVA, F. 175, ap. 15, b. 87, k. 75–84.
- Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy), Wykaz
członków Koła Prawników Studentów USB w Wilnie na dzień 1 lutego 1936 r., LCVA,
F. 175, ap. 15, b. 87, k. 132–147.
- Lietuvos centrinis valstybės archyvas (Państwowe Archiwum Centralne Litwy), Wykaz
członków Koła Prawników Studentów USB w Wilnie na dzień 1 stycznia 1938 r., LCVA,
F. 175, ap. 15, b. 87, k. 63–73.

Źródła drukowane

Likwidacja Uniwersytetu Stefana Batorego przez władze litewskie w grudniu 1939 roku: dokumenty i materiały, zebrał i wstępem opatrzył Piotr Łossowski, Warszawa 1991.

Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 30 kwietnia 1933 r. o stowarzyszeniach akademickich (Dz.U. 1933 nr 30, poz. 259).

Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 14 października 1937 r. o stowarzyszeniach akademickich (Dz.U. 1937 nr 78, poz. 572).

Sprawozdanie z działalności za rok akademicki 1926/1927 nadesłały następujące organizacje [akademickie koła studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie], „Alma Mater Vilnensis” 1927, z. 6, s. 29–34.

Literatura

Alma Mater Vilnensis: Vilniaus universiteto turtai istorijos skersvėjuose (XVI–XXI amžiai). Kolektyvinė monografija, Vilnius 2016.

Dąbrowski Wojciech, *Zamiast kroniki*, „Alma Mater Vilnensis” 1933, z. 11, s. 109–111.

Dobkowski Jarosław, *Jerzy Karol Panejko (1886–1973) – zarys biografii*, „Studia Prawnoustrojowe” 2014, nr 26, s. 47–62.

Gawrońska-Garstka Magdalena, *Uniwersytet Stefana Batorego w Wilnie. Uczelnia ziem północno-wschodnich Drugiej Rzeczypospolitej (1919–1939) w świetle źródeł*, Poznań 2016.

Gumowska Eugenia, *Moje studia prawnicze na Uniwersytecie Stefana Batorego*, [w:] *Z dziejów Almae Matris Vilnensis: Księga pamiątkowa ku czci 400-lecia założenia i 75-lecia wskrzeszenia Uniwersytetu Wileńskiego*, red. Ludwik Piechnik, Kazimierz Puchowski, Kraków 1996, s. 104–109.

Izdebski Hubert, *Wyśtouch Seweryn (19 III 1900 Pirkowicze koło Drohiczyzna – 28 II 1968 Wrocław)*, [w:] *Słownik historyków polskich*, red. Maria Prosińska-Jackl, Warszawa 1994.

Jastrzębski Jarosław, *Reforma szkolnictwa akademickiego z 1933 roku. Zmiany w organizacji uczelni*, „Wschodni Rocznik Humanistyczny” 2010–2011, t. 7, s. 255–272.

Jaworski Iwo, *Wydział prawa i nauk społecznych USB w latach 1919–1929*, [w:] *Księga pamiątkowa ku uczczeniu CCCL założenia i X wskrzeszenia Uniwersytetu Wileńskiego*, t. 2: *Dziesięciolecie 1919–1929*, red. Zygmunt Hartung, Tadeusz Łopalewski, Janusz Ostrowski, Wiktor Piotrowicz, Wilno 1929, s. 253–272.

Juchniewicz Tadeusz, Pluta Przemysław, Witold Świda. *Przyczynek do dziejów wileńskich przyszłego Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego*, „Rocznik Stowarzyszenia Naukowców Polaków Litwy” 2018, t. 18, s. 439–450.

Kelsen Hans, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (o rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, t. 1, Wilno 1935.

Komarnicki Wacław (1891–1954) *prawnik, polityk*, [w:] *Encyklopedia Ziemi Wileńskiej*, t. 1: *Wileński Słownik Biograficzny*, red. Henryk Dubowik, Jan Malinowski, Bydgoszcz 2002.

- Kornat Marek, Sukiennicki Wiktor (1901–1983), *prawnik, historyk, sowietolog*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, t. 45/3, z. 186, Warszawa–Kraków 2008, s. 397–398.
- Kornat Marek, Swianiewicz (Świaniewicz) Stanisław (1899–1997), *ekonomista, sowietolog, publicysta*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, t. 46/1, z. 188, Warszawa–Kraków 2009, s. 124–129.
- Łossowski Piotr, *Litwa a sprawy polskie 1939–1940*, Warszawa 1985.
- Marcinkevičius Juozas, *Retorsijos prieš Vilniaus lietuvių visuomeninės organizacijos buržuazinės – dvarininkinės Lenkijos okupacijos metais*, [w:] *Vilniui 650 metų*, red. kolegija: Bronius Vaitkevičius (atsakingasis redaktorius), Mečislovas Jučas, Henrikas Šadžius, Vilnius 1976, s. 131–144.
- Pasierbska Helena, *Ponary. Największe miejsce kaźni koło Wilna (1941–1944)*, Warszawa 1993.
- Petrauskienė Irena, *Lenkijos valdžios antilietuviška politika Vilniuje 1935–1939 m.*, [w:] *Rytų Lietuva: istorija, kultūra, kalba*, red. Vacys Milius (pirmininkas), Kazimieras Garšva, Nijolė Laurinkienė, Mindaugas Tamošiūnas, Vilnius 1992, s. 72–98.
- Pigoń Stanisław, *Koła naukowe studentów USB w latach 1919–1929*, [w:] *Księga pamiątkowa ku uczczeniu CCCL założenia i X wskrzeszenia Uniwersytetu Wileńskiego*, t. 2: *Dziesięciolecie 1919–1929*, red. Zygmunt Hartung, Tadeusz Łopalewski, Janusz Ostrowski, Wiktor Piotrowicz, Wilno 1929, s. 595–614.
- Roszkowski Wojciech (Andrzej Albert), *Historia Polski 1914–1993*, wyd. trzecie rozszerzone, Warszawa 1994.
- Srebrakowski Aleksander, *Polacy w Litewskiej SRR 1944–1989*, Toruń 2002.
- Święcicki Andrzej, *Wydział Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Stefana Batorego i jego spuścizna*, [w:] *Z dziejów Almae Matris Vilnensis: Księga pamiątkowa ku czci 400-lecia założenia i 75-lecia wskrzeszenia Uniwersytetu Wileńskiego*, red. Ludwik Piechnik, Kazimierz Puchowski, Kraków 1996, s. 94–103.
- Tomkiewicz Monika, *Zbrodnia w Ponarach 1941–1944*, Warszawa 2008.
- Truska Ludas, Kancevičius Vytautas, *Lietuva Stalino ir Hitlerio sandėrio verpetuose: 1939–1940 m. rugpjūtis 3 d. politinių įvykių kronika*, Vilnius 1990.
- Urbšys Juozas, *Lietuva lemtingaisiais 1939–1940 metais*, Vilnius 1988.
- Vadapalas Vilenas, *Vilniaus klausimas ir tarptautinė teisė*, [w:] *Rytų Lietuva: istorija, kultūra, kalba*, Vacys Milius (pirmininkas), Kazimieras Garšva, Nijolė Laurinkienė, Mindaugas Tamošiūnas, Vilnius 1992, s. 45–64.
- Vidmantas Edvardas, *Rytų Lietuvos lietuvių lenkinimas per bažnyčias XIX a. antroje pusėje ir XX a. pradžioje*, [w:] *Rytų Lietuva: istorija, kultūra, kalba*, red. Vacys Milius (pirmininkas), Kazimieras Garšva, Nijolė Laurinkienė, Mindaugas Tamošiūnas, Vilnius 1992, s. 30–35.
- Wardzyńska Maria, *Sytuacja ludności polskiej w Generalnym Komisariacie Litwy, czerwiec 1941 – lipiec 1944*, Warszawa 1993.

► STRESZCZENIE

Akademickie Koło Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie

Akademickie Koło Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie działało z przerwami w latach 1919–1939. Miało na celu ułatwienie członkom Koła pracy naukowej, niesienie im pomocy oraz pielęgnowanie życia koleżeńskiego. W tym celu Koło organizowało zebrania naukowe z referatami, utrzymywało bibliotekę i czytelnię, wydawało skrypty według wykładów profesorów oraz dwutomowe dzieło Hansa Kelsena *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego*, organizowało turnieje krasomówcze, imprezy towarzyskie, zwiedzanie instytucji sądowniczych i karnych, na przykład urzędu śledczego, sądu okręgowego i sądu apelacyjnego. W celu usprawnienia działalności powoływało komisje i sekcje Koła, takie jak: Komisja Wydawnicza, Sekcja Wydawnicza, Sekcja Imprez i Sekcja Samopomocowa, Sekcja Wydawnictw Naukowych, Sekcja Litograficzna, Sekcja Imprez Naukowych.

Koło Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie miało w 1935 roku 464 członków, w 1936 roku – 537, w 1938 roku – 712. Członkowie na zebraniu walnym wybierali spośród siebie zarząd, komisję rewizyjną i sąd koleżeński. Prezesami Koła w latach 1933–1939 byli kolejno: Tadeusz Wolski, Kazimierz Piechowicz, Benedykt Kieńć, Andrzej Święicki, Bronisław Świątnicki, Mieczysław Bukraba, Tadeusz Korzeniowski, kuratorami: prof. Wacław Komarnicki, prof. Jerzy Panejko, doc. dr Andrzej Mycielski, zastępcą kuratora – doc. dr Witold Świda.

Koło Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie odegrało ważną rolę w pogłębianiu wiedzy prawniczej, rozbudzeniu zainteresowania studentów badaniami naukowymi, wyrobieniu nawyków pracy społecznej, wychowaniu ich w duchu obywatelskim i patriotycznym.

► SUMMARY

Students' Academic Circle of Lawyers of Stefan Batory University in Vilnius

Students' Academic Circle of Lawyers of Stefan Batory University in Vilnius operated intermittently from 1919 to 1939. Its aim was to support the academic work of its members, provide assistance, and foster collegial life. For this purpose, the Circle organized scientific meetings with research presentations, maintained a library and a reading room, organized oratory tournaments, social events, and visits to judicial and penal institutions, such as an investigation office, a district court and a court of appeal. A key aspect of the Circle's activities was publishing transcripts of professors' lectures. Through the Circle's

efforts, a two-volume work by Hans Kelsen, *General theory of law and state*, was also published in Polish. To optimize its operations, the Circle established various committees and sections: the Publishing Committee, the Publishing Section, the Events Section and the Self-Help Section, the Scientific Publishing Section, the Lithography Section, the Scientific Events Section.

In 1935, the Students' Academic Circle of Lawyers of Stefan Batory University in Vilnius had 464 members, increasing to 537 in 1936 and 712 in 1938. During the general meeting, members elected the board, an audit committee, and a peer court from within their ranks. Between 1933 and 1939, the Circle was led by the following presidents: Tadeusz Wolski, Kazimierz Piechowicz, Benedykt Kieńczyk, Andrzej Świąćicki, Bronisław Świąćnicki, Mieczysław Bukraba, Tadeusz Korzeniowski. The curators included Prof. Wacław Komarnicki, Prof. Jerzy Panejko, and Docent Dr. Andrzej Mycielski, with Docent Dr. Witold Świda serving as deputy curator.

The Students' Academic Circle of Lawyers of Stefan Batory University in Vilnius played a crucial role in fostering students' interest in academic research, encouraging social engagement, and instilling a sense of citizenship and patriotism.

Marcin Niedbała

- ▶ Akademia Wymiaru Sprawiedliwości
(Academy of Justice, Poland)
- ▶ e-mail: marcin.niedbala@aws.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0001-9580-9707

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.11

**EWOLUCJA I PRAWNOPORÓWNAWCZA ANALIZA REGULACJI
DOTYCZĄCYCH OCHRONY INFRASTRUKTURY KRYTYCZNEJ
W POLSCE I NA LITWIE****Abstrakt**

Celem opracowania jest analiza wybranych kluczowych norm prawnych regulujących ochronę infrastruktury krytycznej (IK) w Polsce oraz na Litwie, z uwzględnieniem tła historycznego, ewolucji przepisów oraz trwającego procesu harmonizacji ustawodawstw obu państw z regulacjami Unii Europejskiej i NATO. Podjęte rozważania osadzono w kontekście współczesnych zagrożeń, zwłaszcza o charakterze hybrydowym, płynących ze strony Rosji i Białorusi. Asumpt do podejmowanej problematyki stanowiły rzeczywiste incydenty sabotażu w Polsce i na Litwie, które unaocznily potrzebę skutecznych, przejrzystych i jednolitych ram prawnych w zakresie ochrony IK.

W artykule przedstawiono genezę pojęcia infrastruktury krytycznej, sięgającą doświadczeń amerykańskich z lat 90. XX wieku, a także rozwój międzynarodowych standardów ochrony tej infrastruktury pod wpływem działań NATO oraz regulacji unijnych, takich jak dyrektywa EIK (2008) i dyrektywa CER (2023). Wskazano, że proces harmonizacji przepisów w Polsce i na Litwie trwa nadal i koncentruje się wokół implementacji tych aktów.

W części poświęconej Polsce omówiono obowiązujące ramy prawne – przede wszystkim ustawę o zarządzaniu kryzysowym z 2007 roku oraz Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej (NPOIK). Wskazano na wysoki poziom formalizacji,

przejrzystość obowiązków oraz zaangażowanie zarówno organów publicznych, jak i prywatnych w ochronę IK. W przypadku Litwy scharakteryzowano ustawę z 2002 roku o ochronie obiektów o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa oraz późniejsze akty wykonawcze i podkreślono ich rozproszenie, brak spójności i dominację aspektów właścicielskich oraz cyberbezpieczeństwa.

W opracowaniu zastosowano metody: dogmatycznoprawną, historycznoprawną, prawnoporównawczą oraz analizy dokumentów i treści. Źródłami analizy były akty normatywne i dokumenty strategiczne obowiązujące w Polsce, na Litwie oraz w ramach UE i NATO. W podsumowaniu wskazano na potrzebę dalszej harmonizacji oraz zacieśnienia współpracy polsko-litewskiej w zakresie ochrony IK jako warunku zwiększenia odporności obu państw na zagrożenia współczesnego świata.

Słowa kluczowe: infrastruktura krytyczna, bezpieczeństwo narodowe, Polska, Litwa, ochrona obiektów strategicznych

EVOLUTION AND COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF REGULATIONS CONCERNING CRITICAL INFRASTRUCTURE PROTECTION IN POLAND AND LITHUANIA

Abstract

The aim of the study is to analyse selected key legal norms regulating the protection of critical infrastructure (CI) in Poland and Lithuania, taking into account the historical background, the evolution of regulations and the ongoing process of harmonising the legislation of both countries with the regulations of the European Union and NATO. The considerations were placed in the context of contemporary threats, especially those of a hybrid nature, posed by Russia and Belarus. The starting point for the considerations were actual incidents of sabotage in Poland and Lithuania, which highlighted the need for an effective, transparent and uniform legal framework for CI protection.

The article presents the origins of the concept of critical infrastructure, dating back to the American experience of the 1990s, as well as the development of international standards for the protection of this infrastructure under the influence of NATO activities and EU regulations, such as the ECI Directive (2008) and the CER Directive (2023). It is pointed out that the process of harmonising regulations in Poland and Lithuania is still ongoing and focuses on the implementation of these acts.

The section on Poland discussed the existing legal framework, primarily the 2007 Crisis Management Act and the National Programme for the Protection of Critical Infrastructure (NPOIK). The high level of formalisation, transparency of responsibilities and involvement of both public and private authorities in CI protection were

highlighted. In the case of Lithuania, the 2002 Act on the Protection of Objects of Importance to National Security and subsequent implementing acts are characterised, emphasising their fragmentation, lack of consistency and the dominance of ownership and cybersecurity aspects.

The study used the following methods: dogmatic-legal, historical-legal, comparative law, and document and content analysis. The sources of the analysis were normative acts and strategic documents in force in Poland, Lithuania, the EU and NATO. The summary points to the need for further harmonisation and closer Polish-Lithuanian cooperation in the field of CI protection as a prerequisite for increasing the resilience of both countries to the threats of the modern world.

Keywords: critical infrastructure, national security, Poland, Lithuania, protection of strategic facilities

1. Wstęp

Dynamicznie zmieniające się uwarunkowania geopolityczne, agresywna polityka zagraniczna Rosji, szantaż energetyczny, tragiczna w skutkach wojna na Ukrainie, a także próby destabilizacji poszczególnych państw coraz częściej prowadzą do debaty nad nowymi wyzwaniami dla ich bezpieczeństwa. Zagadnienia te w sposób szczególny dotyczą zarówno Polski, jak i Litwy, które muszą bronić się przed wymierzonymi w nie atakami hybrydowymi ze strony Rosji i Białorusi. Co istotne, w ramach tej wojny hybrydowej coraz częściej wykorzystywane są działania o charakterze asymetrycznym. Ich skrajnie niebezpiecznym przykładem są stosunkowo niedawne przypisywane rosyjskim służbom wywiadowczym podpalenia szeregu obiektów, m.in. na terenie Polski i Litwy. Te incydenty prowokują z kolei pytanie o bezpieczeństwo IK¹ przed tego rodzaju działaniami dywersyjnymi.

¹ IK stanowi jeden z sektorów bezpieczeństwa narodowego (Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 19, https://www.bialystok.ap.gov.pl/arch/teksty/biala_ksiega.pdf (dostęp: 12.06.2025)). Tworzą ją rzeczywiste i cybernetyczne systemy (a w tych systemach obiekty, urządzenia bądź instalacje) niezbędne do minimalnego funkcjonowania gospodarki i państwa. IK pełni kluczową rolę w funkcjonowaniu państwa i życiu jego obywateli (A. Lasota-Jędrzak, *Bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej państwa*, „Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego” 2013, nr 3, s. 19).

Celem niniejszego opracowania jest dokonanie analizy prawnoporównawczej wybranych norm prawnych obowiązujących w porządkach prawnych Polski i Litwy oraz przyjętych na ich podstawie dokumentów strategicznych, których celem jest zapewnienie ochrony IK obu państw. Cel badawczy zdeterminował zakres podejmowanych rozważań, w ramach których zrezygnowano z analizy problematyki cyberbezpieczeństwa IK, ze względu na specyfikę tego zagadnienia implikującą konieczność odrębnej, kompleksowej analizy w tym przedmiocie. Znajduje to swoje uzasadnienie w przyjętych zarówno w Polsce, jak i na Litwie odrębnych aktach prawnych regulujących ów wymiar bezpieczeństwa IK.

Sformułowano przy tym następujące tezy badawcze:

1. zarówno w przypadku Polski, jak i Litwy dostrzegalna jest zbliżona geneza problematyki ochrony IK zarówno na gruncie normatywnym, jak i strategicznym, wynikająca ze wspólnych doświadczeń, w szczególności na tle członkostwa w NATO i Unii Europejskiej;
2. ochronę IK w Polsce i na Litwie cechują podobieństwa dotyczące przede wszystkim podejścia sektorowego, ograniczeń w zakresie dysponowania obiektami tworzącymi IK, jak też obowiązków ochrony tych obiektów spoczywających na ich właścicielach oraz posiadaczach;
3. różnice pomiędzy przyjętymi w Polsce i na Litwie rozwiązaniami normatywnymi i strategicznymi z zakresu ochrony IK obu państw odnoszą się w szczególności do podmiotów odpowiedzialnych za jej ochronę, a także sposobu formułowania priorytetów, celów, wymagań oraz standardów służących zapewnieniu jej bezpieczeństwa;
4. w przeciwieństwie do przyjętych w Polsce ram prawnych dotyczących systemu ochrony IK rozwiązania litewskie w tym zakresie cechuje znaczny chaos legislacyjny i brak ujednoliconych zasad dotyczących minimalnych standardów bezpieczeństwa obiektów tworzących IK.

Dla celów podejmowanych rozważań posłużono się przede wszystkim metodą dogmatycznoprawną, dzięki której możliwe było ustalenie, jakie normy prawne są obowiązujące zarówno w polskim, jak i litewskim porządku prawnym. Dzięki analizie przepisów poszczególnych aktów prawnych zbadano, jak ukształtowana jest ochrona IK w Polsce i na Litwie. Istotne znaczenie miała przy tym metoda historycznoprawna, w oparciu o którą przedstawiono genezę wskazanych polskich oraz litewskich

norm prawnych i rozwiązań strategicznych. Z kolei przy wykorzystaniu metody prawnoporównawczej zwrócono uwagę na podobieństwa i różnice w tym zakresie w odniesieniu do obu państw. Kluczowe kryteria porównawcze dobrane dla potrzeb podejmowanych rozważań objęły porównanie analogicznych tekstów i instytucji prawnych przyjętych w porządkach normatywnych Polski i Litwy.

W konsekwencji zastosowana metoda umożliwiła z jednej strony przedstawienie różnic w dziedzinie ochrony IK w obu państwach, wynikających po części z ich odmiennej genezy w sensie prawnym. Z drugiej strony pozwoliła ona zwrócić uwagę na stopniowe zbliżanie analizowanych rozwiązań przyjmowanych w Polsce i na Litwie, co stanowi po części konsekwencję harmonizowania badanych przepisów z ustawodawstwem UE.

Posiłkowo posłużono się metodami analizy dokumentów i analizy treści, poprzez które uwzględniono w toku podejmowanych rozważań postanowienia kluczowych przyjętych w Polsce oraz na Litwie dokumentów strategicznych z zakresu bezpieczeństwa IK obu państw. W efekcie przeprowadzono analizę ich najważniejszych założeń odnoszących się w szczególności do metod identyfikowania obiektów tworzących IK, a także obowiązków nakładanych na ich właścicieli lub posiadaczy – lub też braku jasnych bądź wystarczająco uszczegółowionych rozwiązań w tym zakresie.

2. Ochrona infrastruktury krytycznej – rys historyczny

Pojęciem IK zaczęto się posługiwać w latach 90. XX wieku w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie². Określenie to po raz pierwszy pojawiło się wprawdzie już w 1989 roku w raporcie Charlesa Lane'a przygotowanym dla Komitetu Spraw Rządowych Senatu Stanów Zjednoczonych dotyczącym kwestii infrastrukturalnych niezbędnych

² J. Sadowski, *Ochrona infrastruktury krytycznej. Geneza problemu*, „Autobusy – Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2018, nr 6, s. 1238; B. Cichoń, *System zarządzania kryzysowego w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *I Międzynarodowa konferencja naukowa. Wyzwania bezpieczeństwa cywilnego XXI wieku – inżynieria działań w obszarach nauki, badań i praktyki*, red. B. Kosowski, A. Włodarski, Warszawa 2007, s. 28.

do przeanalizowania pod względem bezpieczeństwa³. Niemniej jednak dopiero tragiczne w skutkach ataki terrorystyczne z 1993 i 1995 roku stanowiły punkt zwrotny⁴ i doprowadziły do upowszechnienia się przedmiotowego pojęcia. W reakcji na te zdarzenia Bill Clinton, ówczesny prezydent Stanów Zjednoczonych, podpisał prezydencką dyrektywę decyzyjną nr 39, dotyczącą polityki państwa w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi. Jednym z jej założeń było wyznaczenie prokuratora generalnego do przewodniczenia komisji gabinetowej mającej na celu dokonanie przeglądu podatności na terroryzm obiektów rządowych w Stanach Zjednoczonych i krytycznej infrastruktury narodowej⁵.

Problematyka ochrony IK stała się obszarem zainteresowania także organizacji międzynarodowych. W przypadku NATO w 2001 roku Komitet Ochrony Cywilnej

³ Raport wskazywał na kwestie infrastrukturalne, których zbadanie było niezbędne w opinii pionierskiej agencji rządowej, Dyrekcji Ochrony Infrastruktury, prowadzącej prace mające na celu zweryfikowanie potencjalnych podatności i zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa polegających na możliwości sparaliżowania jego kluczowych systemów. W samym raporcie posłużono się sformułowaniem: „W styczniu 1986 r. NSC [National Security Council – Rada Bezpieczeństwa Narodowego] wydała NSDD 207 [National Security Decision Directive – Dyrektywa dot. Decyzji ws. Bezpieczeństwa Narodowego], który polecił FEMA [Federal Emergency Management Agency – Federalna Agencja Zarządzania Kryzysowego], pod auspicjami Międzyresortowej Grupy ds. Terroryzmu, określenie stopnia, w jakim różne elementy IK (np. skomputeryzowany system bankowy, sieci energetyczne i sieci komunikacyjne) są podatne na terroryzm, oraz zaproponowanie rozwiązań krótkoterminowych i długoterminowych”. K.A. Brown, *Critical Path. A Brief History of Critical Infrastructure Protection in the United States*, Fairfax 2006, s. 71, https://cip.gmu.edu/wp-content/uploads/2016/06/CIPHS_CriticalPath.pdf (dostęp: 12.06.2025).

⁴ W dniu 26 lutego 1993 r. grupa terrorystów pod przewodnictwem Ramzi Yousefa doprowadziła do eksplozji wypełnionej materiałami wybuchowymi ciężarówką na podziemnym parkingu World Trade Center. Cel ataku terrorystycznego, jakim było spowodowanie zawalenia się jednej z dwóch wież drapacza chmur na drugą, nie został wprawdzie osiągnięty, lecz wybuch doprowadził do śmierci 6 osób, a ponad 1000 zostało rannych (FBI, *World Trade Center Bombing 1993*, <https://www.fbi.gov/history/famous-cases/world-trade-center-bombing-1993> (dostęp: 12.06.2025)). Dwa lata później, 19 kwietnia 1995 r., celem podobnego ataku był budynek rządowy położony na przedmieściach Oklahomy. Także w tym przypadku nastąpiła eksplozja ciężarówką wypełnionej materiałami wybuchowymi. Liczba ofiar śmiertelnych była jeszcze bardziej druzgocąca: 168 osób straciło życie, w tym 19 dzieci, a kilkaset zostało rannych (FBI, *Oklahoma City Bombing*, <https://www.fbi.gov/history/famous-cases/oklahoma-city-bombing> (dostęp: 12.06.2025)).

⁵ PDD/NSC 39. U.S. Policy on Counterterrorism, <https://irp.fas.org/offdocs/pdd39.htm> (dostęp: 12.06.2025).

utworzył grupę *ad hoc*, mającą za zadanie rozpoczęcie prac związanych z tematyką ochrony IK⁶. W jej ramach w 2003 roku przyjęty został dokument koncepcyjny zawierający szereg wytycznych i dobrych praktyk adresowanych do państw członkowskich⁷.

W ramach UE działania na rzecz ujednolicenia zasad ochrony IK zintensyfikowały się w reakcji na zamachy terrorystyczne w Madrycie z 11 września 2004 roku⁸. W dniu 20 października 2004 roku Komisja Europejska przyjęła komunikat do Rady i Parlamentu Europejskiego pod nazwą *Ochrona infrastruktury strategicznej w walce z terroryzmem*⁹, zawierający propozycje przeciwdziałania przez państwa członkowskie atakom terrorystycznym wymierzonym w ich IK. Istotne znaczenie miała także dyrektywa Rady z 8 grudnia 2008 roku, która ustanowiła procedurę identyfikacji i wyznaczania EIK oraz wprowadziła wspólne podejście do oceny potrzeby poprawy jej ochrony¹⁰.

Kolejny etap stanowiło przyjęcie w 2022 roku zalecenia Rady w sprawie ogólnounijnego skoordynowanego podejścia do kwestii wzmocnienia odporności IK¹¹. Dokument wskazywał szereg rekomendowanych działań ukierunkowanych na wzmocnienie reagowania na zagrożenia dla IK i zacieśnienie międzynarodowej współpracy w tym obszarze. Niemniej jednak za kluczowy akt prawny w dziedzinie ochrony IK

⁶ P. Soloch, *NATO a ochrona infrastruktury krytycznej*, [w:] *Przyszłość NATO: konferencja Biura Bezpieczeństwa Narodowego pod Honorowym Patronatem Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego 30 marca 2007 roku*, red. M. Biernat, K. Hołdak, M. Wolańska, Warszawa 2007, s. 78, <https://www.bbn.gov.pl/download/1/1030/NATOaochronainfrastrukturykrytycznej.pdf> (dostęp: 12.06.2025).

⁷ NATO Parliamentary Assembly, *The protection of critical infrastructures. Special report by Lord Jopling (United Kingdom) Special Rapporteur 162 CDS 07 E rev 1 Original: English*, s. 12, <https://www.nato-pa.int/sites/default/files/documents/2007/-162CDS07E|REV1|-CRITICAL|INFRASTRUCTURES|-JOPLING|REPORT.doc> (dostęp: 12.06.2025).

⁸ J. Sadowski, op. cit., s. 1238.

⁹ Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Ochrona infrastruktury strategicznej w walce z terroryzmem”, COM(2004) 702 końcowy.

¹⁰ Dyrektywa Rady 2008/114/WE z dnia 8 grudnia 2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony (L 345/75, Dz.U. L 345 z 23.12.2008, s. 75–82), dalej „dyrektywa EIK”.

¹¹ Zalecenie Rady z dnia 8 grudnia 2022 r. w sprawie ogólnounijnego skoordynowanego podejścia do kwestii wzmocnienia odporności infrastruktury krytycznej (Tekst mający znaczenie dla EOG) 2023/C 20/01 (Dz.U. C 20 z 20.1.2023, s. 1–11).

w ramach Unii Europejskiej należy uznać przyjętą w 2023 roku dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odporności podmiotów krytycznych (tzw. dyrektywa CER od ang. *The Critical Entities Resilience (CER) Directive*)¹². Wskazany dokument wyznacza obszerne ramy prawne dotyczące obowiązków państw członkowskich w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i ciągłości działania obiektów zaliczanych do IK.

Przedstawione dokumenty strategiczne i akty prawne przyjęte w ramach organizacji międzynarodowych wywarły znaczący wpływ na kształtowanie się polskich oraz litewskich rozwiązań w zakresie ochrony IK. To z kolei było powiązane ze współpracą Polski i Litwy w dziedzinie bezpieczeństwa w ramach NATO, a także akcesją obu państw do UE w dniu 1 maja 2004 roku¹³. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że w przypadku Polski „termin »infrastruktura krytyczna« pojawił się w 2002 roku w związku z pracami prowadzonymi w ramach NATO”¹⁴. Z kolei w późniejszym czasie, tj. po polskiej akcesji do UE, dodatkowo konieczność integracji krajowej infrastruktury z infrastrukturą innych państw członkowskich stawała się nieodzowna, co znalazło odzwierciedlenie w polityce bezpieczeństwa narodowego oraz w prawodawstwie dotyczącym bezpośrednio ochrony tej infrastruktury¹⁵.

Należy przy tym podkreślić znaczenie zwłaszcza drugiego ze wskazanych czynników, tj. harmonizacji porządku prawnego w Polsce z prawem unijnym. Krajowe normy prawne dotyczące analizowanej problematyki były ubogie, a liczne próby usunięcia

¹² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2557 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie odporności podmiotów krytycznych i uchylająca dyrektywę Rady 2008/114/WE (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. L 333 z 27.12.2022, s. 164–198), dalej „dyrektywa CER”.

¹³ Sejm V kadencji, *Projekt ustawy o zarządzaniu kryzysowym wraz z projektami aktów wykonawczych*. Druk nr 770, s. 6, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/E28F307439E06431C12571A9003E506D/\\$file/770.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/E28F307439E06431C12571A9003E506D/$file/770.pdf) (dostęp: 12.06.2025); B. Cichoń, op. cit., s. 28; R. Vilpišauskas, *Lithuania: regulatory patchwork that evolved in response to external threats, legal approximation and domestic influences*, [w:] *Critical infrastructure in the Baltic States and Norway: strategies and practices of protection and communication*, red. M. Andžāns, A. Sprūds, U. Sverdrup, Riga 2021, s. 61, https://www.liia.lv/en/publications/critical-infrastructure-in-the-baltic-states-and-norway-strategies-and-practices-of-protection-and-communication-944?get_file=1 (dostęp: 12.06.2025).

¹⁴ R. Radziejewski, *Ochrona infrastruktury krytycznej. Teoria a praktyka*, Warszawa 2014, s. 51.

¹⁵ Ibidem.

luki legislacyjnej w tym obszarze podejmowane od 1997 roku kończyły się fiaskiem aż do uchwalenia ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym¹⁶, która wprowadzała ramy prawne ochrony IK zbliżone do wynikających z późniejszej dyrektywy EIK¹⁷.

Sytuacja przedstawiała się odmiennie na Litwie, w której porządku prawnym od 2002 roku obowiązywał już akt prawny dotyczący ochrony IK¹⁸ w postaci ustawy z dnia 10 października 2002 roku o przedsiębiorstwach i obiektach o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa narodowego oraz innych przedsiębiorstwach mających istotne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego¹⁹. Jak zaznacza Marie Becker, choć wynikające ze wskazanego aktu prawnego koncepcje nie są zharmonizowane z przyjętymi w prawodawstwie unijnym, to koncentrowanie się na obiektach tworzących IK jest bliskie modelowi wynikającemu z dyrektywy EIK²⁰.

Implementacja wskazanej dyrektywy przez Polskę i Litwę częściowo zbliżyła krajowe normy prawne obu państw w dziedzinie ochrony ich IK. Należy przy tym zaznaczyć, że proces harmonizacji polskich oraz litewskich rozwiązań w przedmiotowej dziedzinie w dalszym ciągu trwa, w szczególności poprzez podejmowane obecnie przez oba państwa działania zmierzające do stopniowego implementowania dyrektywy CER.

¹⁶ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. 2023, poz. 122, z późn. zm.), dalej „u.z.k.”.

¹⁷ M. Becker, *Transposing EU-Legislation on Critical Infrastructure Protection Legal Implementation Performance in the Baltic Sea Region*, “International Journal of Critical Infrastructure Protection” 2025, s. 12, <https://doi.org/10.1016/j.ijcip.2025.100781> (dostęp: 13.06.2025).

¹⁸ Termin „infrastruktura krytyczna” nie pojawia się we wskazanym akcie prawnym, lecz należy przyjąć, że dotyczy on tożsamej materii, z uwagi na posłużenie się opisowym synonimicznym określeniem.

¹⁹ Lietuvos Respublikos nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos įstatymas, 2002 m. spalio 10 d. Nr. IX-1132 (Valstybės žinios, 2002–10-30, Nr. 103–4604), dalej „ustawa nr IX-1132”; wersja w j. ang.: Lietuvos Respublikos Seimas, Law on enterprises and facilities of strategic importance to national security and other enterprises important to ensuring national security, Nr. IX-1132, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.315269?jfwid=-e29oif1nt> (dostęp: 13.06.2025).

²⁰ M. Becker, op. cit., s. 12.

3. Ochrona infrastruktury krytycznej w Polsce

Problematyka ochrony polskiej IK znalazła swój wyraz w akcie rangi ustawowej dopiero w 2007 roku wraz z wejściem w życie u.z.k., będącej jednocześnie podstawowym aktem prawnym w tej dziedzinie. W art. 2 pkt 2 przywołanej ustawy sformułowano definicję, zgodnie z którą IK tworzą systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców²¹.

Dodatkowo na podstawie art. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 29 października 2010 roku o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym²² do art. 3 u.z.k. dodany został pkt 2a, w którym sformułowano definicję EIK²³, co stanowiło element implementacji dyrektywy EIK do polskiego porządku normatywnego. W ustawie zdefiniowano także pojęcie „ochrony infrastruktury krytycznej” i wskazano, że są to „wszelkie działania zmierzające do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej w celu zapobiegania zagrożeniom, ryzykom lub słabym punktom oraz ograniczenia i neutralizacji ich skutków oraz szybkiego odtworzenia tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie” (w art. 3 pkt 3 u.z.k.).

²¹ Jednocześnie w cytowanym przepisie wskazano, że obejmuje ona systemy: a) zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa, b) łączności, c) sieci teleinformatycznych, d) finansowe, e) zaopatrzenia w żywność, f) zaopatrzenia w wodę, g) ochrony zdrowia, h) transportowe, i) ratownicze, j) zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, k) produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

²² Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2010 nr 240, poz. 1600).

²³ W rozumieniu art. 3 pkt 2a u.z.k. EIK to systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia i instalacje kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców, wyznaczone w systemach, o których mowa w pkt 2 lit. a i h, w zakresie energii elektrycznej, ropy naftowej i gazu ziemnego oraz transportu drogowego, kolejowego, lotniczego, wodnego śródlądowego, żeglugi oceanicznej, żeglugi morskiej bliskiego zasięgu i portów, zlokalizowane na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej, których zakłócenie lub zniszczenie miałyby istotny wpływ na co najmniej dwa państwa członkowskie.

Przedstawione postanowienia u.z.k. mają charakter wstępny i znajdują swoje doprecyzowanie przede wszystkim w NPOIK, przyjmowanym w drodze uchwały przez Radę Ministrów, którego celem jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa IK (art. 5b ust. 1 u.z.k.). Przedmiotowy dokument jest przygotowywany przez dyrektora RCB we współpracy z ministrami i kierownikami urzędów centralnych odpowiedzialnymi za wyszczególnione w art. 3 pkt 2 u.z.k. systemy tworzące IK oraz właściwymi w sprawach bezpieczeństwa narodowego (art. 5b ust. 3 u.z.k.).

Wśród licznych postanowień przedmiotowego dokumentu zawarte zostały m.in. kryteria służące identyfikacji IK, które zostały podzielone na systemowe²⁴ i przekrojowe²⁵. W NPOIK znalazły się także informacje dotyczące podmiotów uczestniczących w ochronie IK, w tym ministrów odpowiedzialnych za tworzące ją systemy²⁶. W tym kontekście należy wskazać, że wskazani członkowie rządu uczestniczą w procesie sporządzania przez dyrektora RCB (przy zastosowaniu kryteriów zawartych w NPOIK) jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład IK z podziałem na systemy, który ma charakter niejawnny (art. 5b ust. 7 pkt 1 u.z.k.).

Właściciele, posiadacze samoistni i zależni obiektów, instalacji lub urządzeń, które zostały ujęte w wykazie, są powiadamiani o tym fakcie przez dyrektora RCB. Są oni zobligowani do ochrony IK, którą zarządzają, w szczególności przez przygotowanie i wdrażanie, stosownie do przewidywanych zagrożeń, planów ochrony IK oraz utrzymywanie własnych systemów rezerwowych zapewniających bezpieczeństwo i podtrzymujących funkcjonowanie tej infrastruktury do czasu jej pełnego odtworzenia (art. 6 ust. 5 u.z.k.). Istotne znaczenie ma przy tym rozporządzenie Rady Ministrów

²⁴ Kryteria systemowe charakteryzują ilościowo lub podmiotowo parametry (funkcje) obiektu, urządzenia, instalacji lub usługi, których spełnienie może spowodować zaliczenie do IK. Kryteria te przedstawione są dla każdego z systemów IK. RCB, *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej 2023 – tekst jednolity*, s. 13, <https://www.gov.pl/attachment/b8835aaf-5e7e-4422-a8d8-f02981dfdc86> (dostęp: 13.06.2025).

²⁵ Kryteria przekrojowe opisują parametry odnoszące się do skutków zniszczenia bądź zaprzestania funkcjonowania obiektu, urządzenia, instalacji lub usługi. Kryteria przekrojowe obejmują ofiary w ludziach, skutki finansowe, konieczność ewakuacji, utratę usługi, czas odbudowy, efekt międzynarodowy, unikatowość. Ibidem.

²⁶ Ibidem, s. 18.

z dnia 30 kwietnia 2010 roku w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej²⁷, określające strukturę opracowywanych dokumentów, sposób ich przygotowania, niezbędnych uzgodnień, zatwierdzania i aktualizowania.

Tabela 1. Ministrowie odpowiedzialni za systemy IK w Polsce

Systemy infrastruktury krytycznej	Minister odpowiedzialny za system infrastruktury krytycznej
System zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa	minister właściwy do spraw aktywów państwowych minister właściwy do spraw energii minister właściwy do spraw gospodarki złożami kopalin
System łączności	minister właściwy do spraw informatyzacji minister właściwy do spraw łączności
System sieci teleinformatycznych	minister właściwy do spraw informatyzacji
System finansowy	minister właściwy do spraw budżetu minister właściwy do spraw finansów publicznych minister właściwy do spraw instytucji finansowych
System zaopatrzenia w żywność	minister właściwy do spraw rolnictwa minister właściwy do spraw rynków rolnych
System zaopatrzenia w wodę	minister właściwy do spraw gospodarki wodnej
System ochrony zdrowia	minister właściwy do spraw zdrowia
System transportowy	minister właściwy do spraw transportu minister właściwy do spraw gospodarki morskiej
System ratowniczy	minister właściwy do spraw wewnętrznych
System zapewniający ciągłość działania administracji publicznej	minister właściwy do spraw informatyzacji
System produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych	minister właściwy do spraw klimatu

Źródło: RCB, op. cit., s. 18.

²⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej (Dz.U. 2010 nr 83, poz. 542).

Należy dodatkowo zwrócić uwagę na załącznik 1 do NPOIK, tj. *Standardy służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej – dobre praktyki i rekomendacje*. Dokument zawiera obszernie wytyczne dotyczące zapewnienia należytego poziomu ochrony IK, przy czym jego adresatami są zarówno podmioty stosujące różne rodzaje ochrony ze względów biznesowych, jak i takie, które po raz pierwszy zetkną się z takimi zagadnieniami. To z kolei implikuje konieczność zastosowania poziomu szczegółowości, który będzie adekwatny do wszystkich tych odbiorców.

Wypada zauważyć, że w konsekwencji – pomimo znacznej obszerności postanowień wskazanego załącznika – wiele spośród nich ma charakter wysoce ogólnikowy. Sformułowane w załączniku dobre praktyki i rekomendacje zostały podzielone na służące zapewnieniu bezpieczeństwa fizycznego, technicznego, osobowego, teleinformatycznego oraz prawnego, tj. sprowadzające się do działań prewencyjnych. W ostatnim z działów zawarte zostały natomiast wytyczne dotyczące formułowania planów ciągłości działań, których celem jest reagowanie na nagłe i niezależne od organizacji zdarzenia skutkujące przerwaniem realizacji kluczowych procesów.

W oparciu o przedstawione kluczowe akty prawne i dokumenty można sformułować wniosek, iż system ochrony IK w Polsce ma charakter ujednolicony, lecz jednocześnie postanowienia u.z.k. oraz NPOIK cechuje duży stopień nieprecyzyjności. Konkretyzacja standardów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa IK oraz ich wdrażanie w praktyce następuje w szczególności poprzez współpracę sektora publicznego i prywatnego w tym obszarze. Podstawę do tego stanowi m. in. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 roku w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej²⁸, które „określa sposób realizacji obowiązków i współpracy w zakresie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej przez organy administracji publicznej i służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo narodowe z właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji, urządzeń i usług infrastruktury krytycznej [...] oraz innymi organami i służbami publicznymi” (§1 RNPOIK).

²⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (Dz.U. 2010 nr 83, poz. 541), dalej „RNPOIK”.

Jak wskazano w §7 ust. 2 tego rozporządzenia, „współpraca w realizacji Programu polega na utrzymywaniu kontaktów pomiędzy jego uczestnikami przez konferencje, seminaria, prowadzenie forum dyskusyjnego, przygotowanie i udział w ćwiczeniach i szkoleniach oraz wymianę informacji”. W efekcie istniejące ramy prawne regulujące system ochrony IK w Polsce należy uznać za wystarczające, lecz bezpieczeństwo tej infrastruktury ostatecznie zależeć będzie od ich realizacji w praktyce.

4. Ochrona infrastruktury krytycznej na Litwie

Podstawowym aktem prawnym regulującym ochronę litewskiej infrastruktury krytycznej jest ustawa nr IX-1132. W jej art. 1 ust. 1 wskazano, że celem regulacji jest „zapewnienie ochrony obiektów o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego państwa, w tym przedsiębiorstw, obiektów, mienia i sektorów gospodarki oraz mienia i terenu znajdującego się w strefach ochronnych przedsiębiorstw, obiektów i mienia o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego (zwanych dalej „strefami ochronnymi”), a także transakcji zarządców niezbędnej infrastruktury informatycznej przed wszystkimi czynnikami ryzyka mogącymi stanowić zagrożenie dla interesów bezpieczeństwa narodowego oraz eliminowanie przyczyn i warunków powstawania takich czynników”. Niemniej jednak w cytowanej ustawie nie zdecydowano się na posłużenie się wprost pojęciem „infrastruktury krytycznej”. Zamiast tego w art. 2 w ust. 4, 5, 6 sformułowano definicje wymienionych w art. 1 ust. 1 przedsiębiorstw²⁹, obiektów

²⁹ Art. 2 ust. 5 ustawy nr IX-1132 – są to przedsiębiorstwa kategorii I, II i III o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa, przy czym poszczególne kategorie zostały odrębnie zdefiniowane. Do kategorii I zaliczono przedsiębiorstwa państwowe, przedsiębiorstwa komunalne, spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością wymienione w załączniku nr 1 do ustawy, które ze względu na cel lub charakter działalności mają znaczenie strategiczne dla interesów bezpieczeństwa narodowego i których akcje uprawniające do wszystkich głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy są w posiadaniu państwa, gminy lub spółki państwowej, a także przedsiębiorstwa państwowe, którym przeniesiono prawo własności akcji do ww. przedsiębiorstw (art. 2 ust. 8 ustawy nr IX-1132). Do kategorii II zaliczono spółki akcyjne lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością wymienione w załączniku nr 2 do ustawy, które ze względu na cel lub charakter działalności mają strategiczne znaczenie dla interesów bezpieczeństwa państwa i których akcje uprawniające do co najmniej 2/3 głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy są w posiadaniu Skarbu Państwa, gminy lub spółki Skarbu Państwa, a także spółki Skarbu Państwa, którym przeniesiono prawo własności akcji należących do Skarbu Państwa w ww. przedsiębiorstwie (art. 2 ust. 1 ustawy nr IX-1132). Do kategorii III zaliczono

i mienia³⁰ oraz sektorów gospodarki³¹ o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego. Ich skonkretyzowanie nastąpiło w załącznikach 1–4 do ustawy nr IX-1132 poprzez wymienienie konkretnych przedsiębiorstw, obiektów i mienia³². Stanowi to znaczącą różnicę w porównaniu do rozwiązania przyjętego w Polsce, polegającego na umieszczaniu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład polskiej IK w niejawnym wykazie, choć należy zaznaczyć, że wyszczególnienie zawarte w zał. 1–4 do ustawy nr IX-1132 jest ograniczone wyłącznie do nazw lub przedmiotów działalności poszczególnych instytucji, sektorów gospodarki itd.

Ponadto istotne znaczenie dla identyfikacji litewskiej IK ma nowsza regulacja w postaci rezolucji z dnia 5 grudnia 2018 roku w sprawie zmiany rezolucji Rządu Republiki Litewskiej z dnia 13 sierpnia 2018 roku nr 818 „w sprawie zatwierdzenia narodowej strategii cyberbezpieczeństwa”³³. W dokumencie sformułowano metodologię służącą

spółki akcyjne lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością określone w załączniku nr 3 do ustawy, które ze względu na przedmiot działalności lub charakter działalności mają znaczenie strategiczne dla interesów bezpieczeństwa państwa, a których akcje uprawniające do mniej niż 2/3 głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy są w posiadaniu Skarbu Państwa, gminy lub spółki Skarbu Państwa albo nie są w posiadaniu osób prawnych określonych w niniejszym paragrafie (art. 2 ust. 12 ustawy nr IX-1132).

³⁰ Art. 2 ust. 6 ustawy nr IX-1132 – są to projektowane obiekty będące w trakcie budowy oraz istniejące obiekty i mienie określone w załączniku nr 4 do niniejszej ustawy, które zgodnie z przepisami niniejszej ustawy muszą być chronione przed wszystkimi czynnikami ryzyka mogącymi stanowić zagrożenie dla interesów bezpieczeństwa narodowego.

³¹ Art. 2 ust. 4 ustawy nr IX-1132 – są to obszary działalności o szczególnym znaczeniu narodowym i społecznym dla Republiki Litewskiej, których rozwój, gdyby został przerwany, zakłócony, ograniczony lub zaniechany, mógłby zaszkodzić interesom bezpieczeństwa narodowego.

³² Np. zgodnie z zał. 1 do przedsiębiorstw kategorii I (art. 2 ust. 8 ustawy nr IX-1132) zaliczono m.in. przedsiębiorstwo odpowiedzialne za zarządzanie państwowym portem morskim w Kłajpedzie, przedsiębiorstwo zajmujące się zarządzaniem międzynarodowymi portami lotniczymi w Wilnie, Kownie i Połdze czy też przedsiębiorstwo zajmujące się świadczeniem usług cywilnego transportu lotniczego na lotnisku wojskowym w Szawlach.

³³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. rugpjūčio 13 d. nutarimo nr. 818 „dėl nacionalinės kibernetinio saugumo strategijos patvirtinimo” pakeitimo, 2018 m. gruodžio 5 d. Nr. 1209 (TAR, 2018–12–10, Nr. 20153), <https://e-seimasx.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/e16e7761fc4b11e89b04a534c5aaf5ce?jfwid=54ivtoy05> (dostęp: 13.06.2025), dalej „rezolucja nr 1209”.

identyfikacji informacyjnej IK³⁴, a zarazem definicję wskazanego pojęcia, zgodnie z którą są to obiekty infrastrukturalne świadczące usługi o krytycznym znaczeniu (art. 2.7 Metodologii), tj. takie, których awaria lub wadliwe działanie mogłoby mieć istotny negatywny wpływ na bezpieczeństwo narodowe, gospodarkę kraju lub interesy państwa albo społeczeństwa (art. 2.8 Metodologii).

Pomimo swojej nazwy Metodologia w rzeczywistości reguluje dwie procedury, z których pierwsza służy rozpoznaniu obiektów tworzących IK (Rozdział II Metodologii – identyfikacja obiektów infrastrukturalnych o znaczeniu krytycznym), a druga odnosi się do obiektów tworzących informacyjną IK (Rozdział III Metodologii – identyfikacja krytycznej infrastruktury informacyjnej). Kryteria i schemat działań służących do identyfikacji IK zostały sformułowane w art. 6–7 Metodologii. Zadania w tym zakresie wykonują właściwe organy odpowiedzialne za poszczególne sektory i podsektory IK, zgodnie z załącznikiem nr 1 do Metodologii.

Ministerstwa odpowiedzialne za sektory IK na Litwie³⁵

- 1.** Sektor energetyczny – Ministerstwo Energetyki Republiki Litewskiej
 - 1.1.** Podsektor energetyczny
 - 1.2.** Podsektor ropy naftowej i produktów naftowych
 - 1.3.** Podsektor gazu ziemnego
 - 1.4.** Podsektor ciepłownictwa
- 2.** Sektor transportu i poczty – Ministerstwo Transportu i Komunikacji Republiki Litewskiej
 - 2.1.** Podsektor transportu lotniczego
 - 2.2.** Podsektor transportu kolejowego
 - 2.3.** Podsektor transportu wodnego
 - 2.4.** Podsektor transportu drogowego
 - 2.5.** Podsektor pocztowy
- 3.** Sektor finansowy – Ministerstwo Finansów Republiki Litewskiej
 - 3.1.** 3.1. Podsektor instytucji kredytowych
 - 3.2.** 3.2. Podsektor infrastruktury rynku finansowego

³⁴ Metodologia identyfikacji informacyjnej infrastruktury krytycznej stanowi załącznik do rezolucji nr 1209, dalej „Metodologia”.

³⁵ Rezolucja nr 1209, załącznik nr 1.

4. Sektor opieki zdrowotnej – Ministerstwo Zdrowia Republiki Litewskiej
 - 4.1. Podsektor infrastruktury ochrony zdrowia
5. Sektor zaopatrzenia, dystrybucji i uzdatniania wody pitnej – Ministerstwo Środowiska Republiki Litewskiej
 - 5.1. Podsektor wody pitnej
 - 5.2. Podsektor ścieków
6. Sektor technologii informacyjnych i komunikacji elektronicznej
 - 6.1. Podsektor infrastruktury cyfrowej – Ministerstwo Gospodarki Republiki Litewskiej³⁶, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Republiki Litewskiej³⁷
 - 6.2. Podsektor łączności elektronicznej – Ministerstwo Transportu i Komunikacji Republiki Litewskiej
 - 6.3. Podsektor technologii informatycznych – Ministerstwo Gospodarki Republiki Litewskiej
7. Sektor środowiskowy – Ministerstwo Środowiska Republiki Litewskiej
 - 7.1. Podsektor monitoringu zanieczyszczenia powietrza i meteorologii
 - 7.2. Podsektor monitoringu wód powierzchniowych i morskich
 - 7.3. Podsektor leśny
8. Sektor obrony cywilnej – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Republiki Litewskiej
 - 8.1. Podsektor zarządzania kryzysowego
9. Sektor obrony narodowej – Ministerstwo Obrony Narodowej Republiki Litewskiej
 - 9.1. Podsektor obrony narodowej
10. Sektor spożywczy – Ministerstwo Rolnictwa Republiki Litewskiej
 - 10.1. Podsektor zaopatrzenia i dystrybucji żywności
11. Sektor przemysłowy – Ministerstwo Gospodarki Republiki Litewskiej, Ministerstwo Środowiska Republiki Litewskiej, Ministerstwo Energetyki Republiki Litewskiej
 - 11.1. Podsektor przemysłu chemicznego, jądrowego i innych branż o wyższym ryzyku
 - 11.2. Podsektor przemysłu obronnego
12. Sektor polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – Ministerstwo Spraw Zagranicznych Republiki Litewskiej
 - 12.1. Podsektor wdrażania polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

³⁶ Odpowiedzialne za usługi ruchu internetowego i usługi domenowe.

³⁷ Odpowiedzialne za usługi identyfikacji elektronicznej.

13. Sektor administracji publicznej – Rząd Republiki Litewskiej³⁸, Ministerstwo Gospodarki Republiki Litewskiej³⁹

13.1. Podsektor rządu stanowego

14. Sektor bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Republiki Litewskiej⁴⁰, Ministerstwo Sprawiedliwości Republiki Litewskiej⁴¹

14.1. Podsektor bezpieczeństwa publicznego i egzekwowania praw

To one zwracają się do zarządców instytucji, przedsiębiorstw, obiektów infrastrukturalnych z wnioskiem o przeprowadzenie oceny znaczenia tych podmiotów zgodnie z kwestionariuszem stanowiącym załącznik nr 2 do Metodologii. Na jego podstawie dla każdego ocenianego podmiotu ustalana jest liczba punktów będąca odzwierciedleniem negatywnego wpływu zakłócenia jego działalności dla bezpieczeństwa państwa. Obiekty, które w wyniku tak przeprowadzanej oceny uzyskały co najmniej 16 punktów, są uznawane za obiekty infrastruktury o znaczeniu krytycznym. Identyfikacja krytycznej infrastruktury informacyjnej następuje w tożsamy sposób opisany w art. 8 Metodologii przy wykorzystaniu kwestionariusza stanowiącego załącznik nr 3.

Należy zaznaczyć, że postanowienia ustawy nr IX-1132 i Metodologii ustanawiają *de facto* odrębne i niezależne od siebie ramy służące identyfikacji litewskiej IK. W konsekwencji w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na wysoki stopień skomplikowania kryteriów determinujących to, które obiekty, przedsiębiorstwa, sektory gospodarki stanowią IK⁴². Co więcej, postanowienia ustawy nr IX-1132 w dużej mierze dotyczą metodologii oceny funkcjonowania przedsiębiorstw, ich obiektów i majątku w zakresie inwestycji, transferów i innych transakcji pod kątem ich znaczenia dla bezpieczeństwa narodowego kraju⁴³.

³⁸ Odpowiedzialny za usługę wykonywania funkcji administracji państwowej.

³⁹ Odpowiedzialne za usługę zarządzania lub przetwarzania zasobów informacyjnych o szczególnym znaczeniu.

⁴⁰ Odpowiedzialne za służbę bezpieczeństwa publicznego.

⁴¹ Odpowiedzialne za funkcjonowanie systemu sądowego i karnego.

⁴² R. Vilpišauskas, op. cit., s. 88.

⁴³ Ibidem, s. 87.

Jakkolwiek kwestie związane z bezpieczeństwem fizycznym, cybernetycznym, personelu oraz informacji również znajdują swoje uregulowanie w przywołanym akcie prawnym⁴⁴, to można je ocenić jako drugorzędne względem ww. zagadnień o charakterze właścicielsko-finansowym⁴⁵. Świadczy o tym także fakt, że konkretne wymagania w zakresie ochrony litewskiej IK, odnoszące się do jej poszczególnych sektorów, są rozrzucone pomiędzy rozmaite akty prawne i nie mają charakteru kompleksowego, jak w przypadku polskiego NPOIK.

Przykładem są zarządzenie z dnia 15 stycznia 2019 roku w sprawie zatwierdzenia wymogów dotyczących bezpieczeństwa fizycznego i operacyjnego przedsiębiorstw energetycznych o znaczeniu strategicznym lub istotnym dla bezpieczeństwa narodowego oraz infrastruktury energetycznej o znaczeniu strategicznym lub istotnym

⁴⁴ W szczególności: art. 15 ustawy nr IX-1132, dotyczący minimalnych wymagań, procedury opracowywania i kontrolowania planów bezpieczeństwa w przedsiębiorstwach o znaczeniu krytycznym dla bezpieczeństwa państwa; art. 17 ustawy nr IX-1132, stanowiący delegację ustawową dla rządu i upoważnionych przez rząd instytucji do ustalenia wymagań dla pracowników i osób ubiegających się o zatrudnienie w przedsiębiorstwach o znaczeniu krytycznym dla bezpieczeństwa państwa; art. 19 ustawy nr IX-1132, stanowiący delegację ustawową dla rządu i upoważnionych przez rząd instytucji do ustalenia wymagań dotyczących bezpieczeństwa fizycznego, operacyjnego i/lub cyberbezpieczeństwa przedsiębiorstw o krytycznym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego oraz obiektów i mienia o krytycznym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego w zakresie, w jakim wymagania te nie są uregulowane w ustawie Republiki Litewskiej o cyberbezpieczeństwie.

⁴⁵ Ustawa nr IX-1132 zawiera obszerne postanowienia dotyczące ograniczeń w zakresie reorganizacji, przekształcania, restrukturyzacji lub likwidacji przedsiębiorstw o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa (art. 7–9 ustawy nr IX-1132). W zależności od kategorii, do której zaliczane jest przedsiębiorstwo, warunkiem może być uprzednia zgoda sejmiku lub komisji do spraw koordynacji ochrony obiektów ważnych dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. W przypadku Polski zbliżone rozwiązania stanowią uprawnienia przysługujące ministrowi aktywów państwowych w spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych, których mienie zostało ujawnione w jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej (ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw aktywów państwowych oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 470).

dla bezpieczeństwa narodowego⁴⁶ czy też zarządzenie z dnia 11 września 2019 roku w sprawie realizacji ustawy o ochronie obiektów ważnych dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego Republiki Litewskiej w przedsiębiorstwach ważnych dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego przypisane do właściwości Ministerstwa Finansów Republiki Litewskiej⁴⁷. Z kolei rezolucja nr 1209, mimo że wprowadza Metodologię, służącą identyfikacji obiektów tworzących IK (nie tylko informacyjną), to w pozostałym zakresie ustanawia wymogi organizacyjne i techniczne wyłącznie z zakresu cyberbezpieczeństwa, przy jednoczesnym pominięciu tych odnoszących się do bezpieczeństwa fizycznego.

Na uwagę zasługuje także rola komisji do spraw koordynacji ochrony obiektów ważnych dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, której podstawą funkcjonowania jest art. 19 ustawy nr IX-1132. Jak wynika z ust. 2 wskazanego przepisu, przedmiotowy organ posiada kompetencje dotyczące m. in. kontroli zgodności struktury właścicielskiej i inwestycji dotyczących obiektów o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego Litwy, formułowania na wniosek sejmu lub rządu rekomendacji w sprawie wskazanych obiektów i ich ochrony, przedstawiania informacji, opinii, wniosków i zaleceń oraz egzekwowania obowiązków wobec inwestorów i przedsiębiorstw o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa, kontrahentów lub osób trzecich dotyczące innych działań niezbędnych do zapewnienia interesów bezpieczeństwa państwa w związku z ochroną obiektów o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa.

Tym samym poprzez analizę treści art. 19 ust. 2 ustawy nr IX-1132 można wstępnie sformułować wniosek o kluczowej roli tej komisji w obszarze bezpieczeństwa litewskiej IK. Niemniej jednak refleksję należy dodatkowo zweryfikować

⁴⁶ Įsakymas dėl nacionalinių saugumui užtikrinti svarbių energetikos įmonių ir nacionalinių saugumui užtikrinti strateginę ar svarbią reikšmę turinčios energetikos infrastruktūros fizinės ir veiklos apsaugos reikalavimų patvirtinimo, 2019 m. sausio 15 d. Nr. 1–9 (TAR, 2019–01-17, Nr. 734), <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/3e560ea01a9411e9bd28d9a28a9e9ad9?jfwid=mw3a6whi4> (dostęp: 13.06.2025).

⁴⁷ Įsakymas dėl Lietuvos Respublikos nacionalinių saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos įstatymo įgyvendinimo Lietuvos Respublikos Finansų Ministerijos reguliavimo sričiai priskirtose nacionalinių saugumui užtikrinti svarbiose įmonėse, 2019 m. rugsėjo 11 d. Nr. 1K-267 (TAR, 2019–09-20, Nr. 14910), <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/9b43fbd2dbdd11e9a85be81119c7a8fa?jfwid=fhhu5mp5n> (dostęp: 13.06.2025).

z uwzględnieniem rezolucji rządu z dnia 25 listopada 2009 roku w sprawie zatwierdzenia procedury komisji do spraw koordynacji ochrony obiektów ważnych dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego⁴⁸.

Przeważająca część postanowień przedmiotowego dokumentu dotyczy kwestii związanych ze strukturą właścicielką oraz inwestycjami dotyczącymi obiektów o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa. Wprawdzie art. 75 rezolucji nr 1540 reguluje postępowanie komisji w sytuacji otrzymania wniosku od rządu, Sejmu Republiki Litewskiej lub innego podmiotu o przedstawienie zaleceń, informacji, opinii, wniosków lub decyzji określonych w art. 19 ust. 2 pkt 2–5, 7 i 9–11 ustawy nr IX-1132⁴⁹. Niemniej jednak kompetencje przedmiotowego organu w tym zakresie mają charakter marginalny w porównaniu do tych związanych z weryfikowaniem zgodności z litewskim bezpieczeństwem narodowym wszelkich inwestycji, transferów i innych transakcji dotyczących obiektów o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa.

Stanowi to jednocześnie przykład dostrzegalnej na Litwie tendencji do nader restrykcyjnego regulowania decyzji biznesowych przedsiębiorstw, nierzadko arbitralnie uznawanych za mające istotne znaczenie dla funkcjonowania państwa⁵⁰. Pozostaje to w wyraźnym kontraście do znacznego chaosu legislacyjnego i wysokiego stopnia skomplikowania pozostałych uregulowań odnoszących się do ochrony litewskiej IK.

⁴⁸ Nutarimas dėl nacionalinių saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos koordinavimo komisijos darbo tvarkos aprašo patvirtinimo, 2009 m. lapkričio 25 d. Nr. 1540 (Valstybės žinios, 2009–12-02, Nr. 143–6298), <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.359678?jfwid=-6ebzwng8h> (dostęp: 13.06.2025), dalej „Rezolucja nr 1540”.

⁴⁹ Tj. także w sprawach związanych z przedstawianiem rekomendacji w zakresie wymagań dotyczących bezpieczeństwa fizycznego i ochrony działalności przedsiębiorstw mających znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego lub obiektów i mienia mających znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego (art. 19 ust. 2 pkt 9 ustawy nr IX-1132).

⁵⁰ R. Vilpišauskas, op. cit., s. 88.

5. Podsumowanie

Analiza systemów ochrony IK w Polsce i na Litwie pozwala dostrzec podobieństwa między nimi, których źródłem są w głównej mierze wspólne doświadczenia obu państw wynikające z ich członkostwa w NATO i UE oraz stopniowego harmonizowania ich krajowych przepisów oraz rozwiązań strategicznych z przyjętymi w ramach tych organizacji międzynarodowych. Wymienić tu należy przede wszystkim podejście sektorowe przy jednoczesnym zaliczaniu zbliżonych obszarów funkcjonowania państwa do tych, które są uznawane za kluczowe z punktu widzenia jego bezpieczeństwa. To z kolei implikuje kwalifikowanie analogicznych obiektów, instytucji, przedsiębiorstw i usług jako tworzących IK zarówno w Polsce, jak i na Litwie, choć w tym drugim przypadku dostrzegalne jest znacznie szersze podejście obejmujące większość dziedzin działalności sektora publicznego i prywatnego.

Ponadto w obu państwach wyróżnić można poszczególne systemy tworzące IK, za ochronę których odpowiadają różne organy⁵¹, co w praktyce może prowadzić do trudności na tle współpracy między nimi w tym przedmiocie. Podobieństwa dotyczą również zagadnień właścicielsko-finansowych odnoszących się do obiektów, przedsiębiorstw i instytucji zaliczanych w poczet IK. W Polsce uprawnienia, które można określić jako prawo do ingerowania w przemiany na tle organizacyjnym w tego rodzaju podmiotach, przysługują ministrowi aktywów państwowych. Z kolei na Litwie działania takie jak przeniesienie akcji, reorganizacja, przekształcanie, restrukturyzacja lub likwidacja przedsiębiorstw zaliczanych do mających kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa państwa może wymagać akceptacji sejmiku lub komisji do spraw koordynacji ochrony obiektów ważnych dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego.

⁵¹ Np. w Polsce za IK w obszarze systemu łączności odpowiedzialni są minister właściwy do spraw informatyzacji oraz minister właściwy do spraw łączności, tj. minister cyfryzacji (zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Cyfryzacji, Dz.U. z 2023 r. poz. 2720) oraz minister aktywów państwowych (zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych, Dz.U. z 2024 r. poz. 741). Na Litwie z kolei za IK w sektorze technologii informacyjnych i komunikacji elektronicznej odpowiedzialne są aż cztery ministerstwa, tj. Ministerstwo Gospodarki Republiki Litewskiej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Republiki Litewskiej, Ministerstwo Transportu i Komunikacji Republiki Litewskiej i Ministerstwo Gospodarki Republiki Litewskiej.

Warto także zauważyć, że w Polsce tego rodzaju ograniczenia, wynikające z potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa prawnego IK⁵², stanowią zaledwie jeden z wielu wymiarów jej ochrony wyszczególnionych w NPOIK. Tymczasem analiza litewskich ram prawnych i rozwiązań strategicznych w tym obszarze pozwala sformułować wniosek o koncentrowaniu się na restrykcjach w zakresie decyzji biznesowych przedsiębiorstw uznawanych za istotne dla bezpieczeństwa państwa oraz formułowaniu adresowanych do nich szczegółowych wymogów z zakresu cyberbezpieczeństwa, przy jednoczesnym marginalizowaniu pozostałych wymiarów bezpieczeństwa.

Ponadto analiza systemu ochrony IK na Litwie nakazuje sformułować wniosek o chaosie legislacyjnym na tej płaszczyźnie. Normy prawne determinujące to, które obiekty są zaliczane do IK, a także jakie obowiązki spoczywają na ich właścicielach lub posiadaczach, nie mają charakteru ujednoliconego. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że stanowi to wynik stopniowego ewoluowania systemu litewskiego w odpowiedzi na pojawiające się zagrożenia i niedociągnięcia instytucjonalne, a nie na podstawie gruntownego projektu opartego na właściwej ocenie skutków⁵³.

Pomimo niedoskonałości ram prawnych ochrony IK na Litwie podobieństwa do tych przyjętych w Polsce pozwalają twierdzić, że istnieją podstawy do pogłębiania współpracy obu państw w tym obszarze. Wniosek ten podyktowany jest trwającymi obecnie polskimi i litewskimi pracami zmierzającymi do dalszej harmonizacji krajowych przepisów z prawem unijnym, w szczególności w kierunku implementacji dyrektywy CER.

Na uwagę zasługuje przy tym przede wszystkim procedowany w Polsce projekt ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych ustaw⁵⁴, zakładający daleko idącą reformę systemu ochrony IK w kierunku zgodnym z wymogami stawianymi przez dyrektywę CER. Pozytywnie należy ocenić proponowaną rezygnację z NPOIK na rzecz Strategii odporności podmiotów krytycznych, która obejmie ogół kwestii związanych z ochroną IK, jak np. rozwiązania strategiczne, procesy identyfikujące IK, a także środki niezbędne do zwiększenia ogólnej odporności

⁵² Poświęcony jest temu rozdział 2.9 załącznika 1 do NPOIK.

⁵³ R. Vilpišauskas, op. cit., s. 90.

⁵⁴ RCB, *Projekt ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych ustaw (UC 47)*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12386961> (dostęp: 24.10.2025).

podmiotów krytycznych. Na szczególną uwagę zasługują natomiast projektowane art. 6ze i nast. u.z.k., które mają określać procedurę wdrażania i kontrolowania rozwiązań w zakresie ochrony IK, w tym poprzez przeprowadzane systematycznie analizy zagrożeń dla IK i wdrażane następnie, adekwatne do tych analiz, konkretne środki. Stanowi to oczekiwane uszczegółowienie i przeniesienie na grunt ustawowy dotychczasowych rozwiązań w tym przedmiocie.

W przypadku Litwy część postanowień dyrektywy CER została już zaimplementowana do krajowego porządku prawnego, m.in. na gruncie przepisów art. 49¹ i n. ustawy z dnia 15 grudnia 1998 roku o zarządzaniu kryzysowym i bezpieczeństwie cywilnym⁵⁵, niemniej jednak stanowi to kolejny przykład znacznego rozproszenia litewskich uregulowań w zakresie ochrony IK pomiędzy liczne akty prawne i dokumenty strategiczne. Tymczasem należy skonstatować, że skuteczna współpraca Polski i Litwy w dziedzinie ich bezpieczeństwa, w tym związanego z niezakłóconym funkcjonowaniem ich IK, wymaga w szczególności jasnych i przejrzystych ram prawnych, które wspomagałyby realizację już trwających oraz podejmowanie nowych inicjatyw strategicznych, a także sprawne reagowanie na ewentualne incydenty.

Bibliografia

Akty prawne

- Dyrektywa Rady 2008/114/WE z dnia 8 grudnia 2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony (L 345/75, Dz.U. L 345 z 23.12.2008).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2557 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie odporności podmiotów krytycznych i uchylająca dyrektywę Rady 2008/114/WE (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. L 333 z 27.12.2022).
- Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Ochrona infrastruktury strategicznej w walce z terroryzmem”, COM(2004) 702 końcowy.
- Zalecenie Rady z dnia 8 grudnia 2022 r. w sprawie ogólnounijnego skoordynowanego podejścia do kwestii wzmocnienia odporności infrastruktury krytycznej (Tekst mający znaczenie dla EOG) 2023/C 20/01 (Dz.U. C 20 z 20.1.2023).

⁵⁵ Lietuvos Respublikos krizių valdymo ir civilinės saugos įstatymas 1998 m. gruodžio 15 d. nr. VIII-971 (Valstybės žinios, 1998-12-31, Nr. 115-3230), <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.69957/vNmLhzzuMH> (dostęp: 24.10.2025).

- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. 2023, poz. 122, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw aktywów państwowych oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych (t.j. Dz.U. 2025, poz. 470).
- Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2010 nr 240, poz. 1600).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (Dz.U. 2010 nr 83, poz. 541).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej (Dz.U. 2010 nr 83, poz. 542).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Cyfryzacji (Dz.U. 2023, poz. 2720).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 maja 2024 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych (Dz.U. 2024, poz. 741).
- Lietuvos Respublikos krizių valdymo ir civilinės saugos įstatymas 1998 m. gruodžio 15 d. nr. VIII-971 (Valstybės žinios, 1998–12-31, Nr. 115–3230), <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.69957/vNmLhzzuMH> (dostęp: 24.10.2025).
- Lietuvos Respublikos nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos įstatymas, 2002 m. spalio 10 d. Nr. IX-1132 (Valstybės žinios, 2002-10-30, Nr. 103-4604), <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.189498?jfwid=136mjqqadn> (dostęp: 13.06.2025).
- Lietuvos Respublikos Seimas, Law on enterprises and facilities of strategic importance to national security and other enterprises important to ensuring national security, Nr. IX-1132, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.315269?jfwid=-e29oif1nt> (dostęp: 13.06.2025).
- Lietuvos Respublikos Vyriausybė nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. rugpjūčio 13 d. nutarimo nr. 818 „dėl nacionalinės kibernetinio saugumo strategijos patvirtinimo“ pakeitimo, 2018 m. gruodžio 5 d. Nr. 1209 (TAR, 2018-12-10, Nr. 20153), <https://e-seimasx.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/e16e7761fc4b11e89b04a534c5aaf5ce?jfwid=54ivtoy05> (dostęp: 13.06.2025).
- Įsakymas dėl nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių energetikos įmonių ir nacionaliniam saugumui užtikrinti strateginę ar svarbią reikšmę turinčios energetikos infrastruktūros fizinės ir veiklos apsaugos reikalavimų patvirtinimo, 2019 m. sausio 15 d. Nr. 1–9 (TAR, 2019-01-17, Nr. 734), <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/3e560ea01a9411e9bd28d9a28a9e9ad9?jfwid=mw3a6whi4> (dostęp: 13.06.2025).
- Įsakymas dėl Lietuvos Respublikos nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos įstatymo įgyvendinimo Lietuvos Respublikos Finansų Ministerijos reguliavimo sričiai priskirtose nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbiose įmonėse,

2019 m. rugsėjo 11 d. Nr. 1K-267 (TAR, 2019-09-20, Nr. 14910), <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/9b43fbd2dbdd11e9a85be81119c7a8fa?jfwid=fhhu5mp5n> (dostęp: 13.06.2025).

Nutarimas dėl nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos koordinavimo komisijos darbo tvarkos aprašo patvirtinimo, 2009 m. lapkričio 25 d. Nr. 1540 (Valstybės žinios, 2009-12-02, Nr. 143-6298), <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.359678?jfwid=-6ebzwng8h> (dostęp: 13.06.2025).

Literatura

Becker Marie, *Transposing EU-Legislation on Critical Infrastructure Protection Legal Implementation Performance in the Baltic Sea Region*, “International Journal of Critical Infrastructure Protection” 2025, <https://doi.org/10.1016/j.ijcip.2025.100781> (dostęp: 13.06.2025).

Brown Kathi Ann, *Critical Path. A Brief History of Critical Infrastructure Protection in the United States*, Fairfax 2006, https://cip.gmu.edu/wp-content/uploads/2016/06/CIPHS_CriticalPath.pdf (dostęp: 12.06.2025).

Cichoń Bogusław, *System zarządzania kryzysowego w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *I Międzynarodowa konferencja naukowa. Wyzwania bezpieczeństwa cywilnego XXI wieku – inżynieria działań w obszarach nauki, badań i praktyki*, red. Bogdan Kosowski, Andrzej Włodarski, Warszawa 2007, s. 25–31.

Lasota-Jędrzak Agata, *Bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej państwa*, „Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego” 2013, nr 3, s. 171–182.

Radziejewski Ryszard, *Ochrona infrastruktury krytycznej. Teoria a praktyka*, Warszawa 2014.

Sadowski Józef, *Ochrona infrastruktury krytycznej. Geneza problemu*, „Autobusy – Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2018, nr 6, s. 1237–1241.

Soloch Paweł, *NATO a ochrona infrastruktury krytycznej*, [w:] *Przyszłość NATO: konferencja Biura Bezpieczeństwa Narodowego pod Honorowym Patronatem Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego 30 marca 2007 roku*, red. Monika Biernat, Katarzyna Hołdak, Marta Wolańska, Warszawa 2007, s. 77–80, <https://www.bbn.gov.pl/download/1/1030/NATOaochronainfrastrukturykrytycznej.pdf> (dostęp: 12.06.2025).

Vilpišauskas Ramūnas, *Lithuania: Regulatory Patchwork That Evolved in Response to External Threats, Legal Approximation and Domestic Influences*, [w:] *Critical Infrastructure in the Baltic States and Norway: Strategies and Practices of Protection and Communication*, red. Māris Andžāns, Andris Sprūds, Ulf Sverdrup, Rīga 2021, s. 59–97, https://www.liia.lv/en/publications/critical-infrastructure-in-the-baltic-states-and-norway-strategies-and-practices-of-protection-and-communication-944?get_file=1 (dostęp: 12.06.2025).

Źródła internetowe

- Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, https://www.bialystok.ap.gov.pl/arch/teksty/biala_ksiega.pdf (dostęp: 12.06.2025).
- FBI, *Oklahoma City Bombing*, <https://www.fbi.gov/history/famous-cases/oklahoma-city-bombing> (dostęp: 12.06.2025).
- FBI, *World Trade Center Bombing 1993*, <https://www.fbi.gov/history/famous-cases/world-trade-center-bombing-1993> (dostęp: 12.06.2025).
- NATO Parliamentary Assembly, *The protection of critical infrastructures. Special report by Lord Jopling (United Kingdom) Special Rapporteur 162 CDS 07 E rev 1 Original: English*, <https://www.nato-pa.int/sites/default/files/documents/2007|-|162|CDS|07|E|REV1||-|CRITICAL|INFRASTRUCTURES|-|JOPLING|REPORT.doc> (dostęp: 12.06.2025).
- PDD/NSC 39. U.S. Policy on Counterterrorism, <https://irp.fas.org/offdocs/pdd39.htm> (dostęp: 12.06.2025).
- RCB, *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej 2023 – tekst jednolity*, <https://www.gov.pl/attachment/b8835aaf-5e7e-4422-a8d8-f02981dfdc86> (dostęp: 13.06.2025).
- RCB, *Projekt ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych ustaw (UC 47)*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12386961> (dostęp: 24.10.2025).
- Sejm V kadencji, *Projekt ustawy o zarządzaniu kryzysowym wraz z projektami aktów wykonawczych. Druk nr 770, s. 6*, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/E28F307439E06431C12571A9003E506D/\\$file/770.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/E28F307439E06431C12571A9003E506D/$file/770.pdf) (dostęp: 24.06.2025).

Wykaz skrótów

- EIK – europejska infrastruktura krytyczna
- IK – infrastruktura krytyczna
- NPOIK – Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej
- RCB – Rządowe Centrum Bezpieczeństwa

► STRESZCZENIE

Ewolucja i prawnoporównawcza analiza regulacji dotyczących ochrony infrastruktury krytycznej w Polsce i na Litwie

W artykule dokonano prawnoporównawczej analizy regulacji prawnych dotyczących ochrony infrastruktury krytycznej (IK) w Polsce i na Litwie, osadzając rozważania w kontekście zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa oraz trwających procesów legislacyjnych i instytucjonalnych. Punktem wyjścia była geneza pojęcia IK i rozwój

międzynarodowych standardów ochrony, zapoczątkowanych w Stanach Zjednoczonych w latach 90. XX wieku, a następnie rozwiniętych w ramach NATO oraz Unii Europejskiej. Uwzględniono kluczowe akty, takie jak dyrektywa Rady 2008/114/WE w sprawie identyfikacji i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej (dyrektywa EIK) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2022/2557 w sprawie odporności podmiotów krytycznych (dyrektywa CER), których wpływ na ustawodawstwa krajowe Polski i Litwy oceniono jako istotny, choć wciąż niewystarczająco ujednolicony.

W toku analizy polskiego systemu ochrony IK podkreślono jego względną spójność oraz oparcie na ustawie o zarządzaniu kryzysowym z 2007 roku i Narodowym Programie Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Polski model charakteryzuje się jasnym podziałem kompetencji między resorty, obowiązkami właścicieli obiektów IK oraz procedurami tworzenia planów ochrony. System opiera się na współpracy sektora publicznego i prywatnego oraz klasyfikacji IK w ramach niejawnych wykazów. Zwrócono uwagę, że choć dokumenty strategiczne zawierają wiele ogólnych zaleceń, ich wartość polega na standaryzacji praktyk ochronnych.

W odniesieniu do Litwy wykazano, że system prawny jest znacznie bardziej rozproszony i złożony. Kluczową rolę odgrywa ustawa z 2002 roku o ochronie obiektów o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa oraz szereg aktów wykonawczych. W przeciwieństwie do Polski litewskie podejście kładzie silny nacisk na kontrolę właścicielską i inwestycyjną w odniesieniu do obiektów o znaczeniu strategicznym, często kosztem systemowego ujęcia ochrony IK w innych wymiarach. Przepisy koncentrują się także na cyberbezpieczeństwie, a pomijają spójne uregulowania dotyczące bezpieczeństwa fizycznego i organizacyjnego.

Wyniki dokonanej analizy wskazują na istnienie podobieństw strukturalnych między systemami obu państw, m.in. w podejściu sektorowym i w katalogu instytucji odpowiedzialnych za ochronę IK. Różnice dotyczą przede wszystkim poziomu formalizacji, stopnia centralizacji i kompletności rozwiązań. Polska dysponuje bardziej przejrzystym i zharmonizowanym modelem, natomiast system litewski odznacza się większą fragmentacją i tendencją do arbitralnych ograniczeń w zakresie działalności podmiotów prywatnych.

W konkluzji stwierdzono, że pomimo widocznych mankamentów w litewskich regulacjach istnieją solidne podstawy do dalszego zbliżania rozwiązań obu państw. Harmonizacja nie powinna jednak ograniczać się do formalnego wdrażania unijnych dyrektyw, lecz powinna uwzględniać specyfikę krajową i potrzebę rzeczywistej interoperacyjności systemów ochrony IK w regionie. Skuteczna ochrona IK wymaga nie tylko sprawnych przepisów, ale także konsekwentnej ich implementacji i zdolności reagowania na dynamicznie zmieniające się zagrożenia.

► SUMMARY

**Evolution and Comparative Legal Analysis of Regulations
Concerning Critical Infrastructure Protection in Poland and Lithuania**

The article presents a comparative legal analysis of legal regulations concerning critical infrastructure (CI) protection in Poland and Lithuania, placing the discussion in the context of the changing security environment and ongoing legislative and institutional processes. The starting point was the origin of the concept of CI and the development of international protection standards, which began in the United States in the 1990s and were subsequently developed within NATO and the European Union. Key acts such as Council Directive 2008/114/EC on the identification and designation of European critical infrastructure (the ECI Directive) and Directive 2022/2557 of the European Parliament and of the Council on the resilience of critical entities (the CER Directive), whose impact on the national legislation of Poland and Lithuania was assessed as significant, although still insufficiently harmonised.

The analysis of the Polish CI protection system highlighted its relative consistency and its basis in the 2007 Crisis Management Act and the National Critical Infrastructure Protection Programme. The Polish model is characterised by a clear division of competences between ministries, the responsibilities of CI owners and the procedures for drawing up protection plans. The system is based on cooperation between the public and private sectors and the classification of CI in classified lists. It was noted that although strategic documents contain many general recommendations, their value lies in the standardisation of protection practices.

With regard to Lithuania, it was shown that the legal system is much more fragmented and complex. The 2002 Act on the Protection of Facilities of Importance to National Security and a number of implementing acts play a key role. Unlike Poland, the Lithuanian approach places a strong emphasis on ownership and investment control over strategic facilities, often at the expense of a systemic approach to CI protection in other dimensions. The regulations also focus on cybersecurity, neglecting consistent regulations on physical and organisational security.

The results of the analysis indicate structural similarities between the two countries' systems, including in their sectoral approach and the list of institutions responsible for CI protection. The differences mainly concern the level of formalisation, the degree of centralisation and the completeness of the solutions. Poland has a more transparent and harmonised model, while the Lithuanian system is more fragmented and tends to impose arbitrary restrictions on the activities of private entities.

In conclusion, it was found that despite the apparent shortcomings in Lithuanian regulations, there are solid grounds for further convergence of the two countries' solutions. However, harmonisation should not be limited to the formal implementation of EU directives, but should take into account national specificities and the need for genuine interoperability of CI protection systems in the region. Effective CI protection requires not only efficient legislation, but also consistent implementation and the ability to respond to rapidly changing threats.

Danuta Kamilewicz-Rucińska

- ▶ Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie /
Stowarzyszenie Naukowców Polaków Litwy
(University of Warmia and Mazury in Olsztyn, Poland /
Association of Polish Scientists in Lithuania, Lithuania)
- ▶ e-mail: danuta.rucinska@uwm.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-7875-9610

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.12

**POLITYKA LITWY WOBEC MNIEJSZOŚCI POLSKIEJ PO 1990 ROKU
W KONTEKŚCIE ZACHOWANIA TOŻSAMOŚCI NARODOWEJ
NA PODSTAWIE BADAŃ WŁASNYCH****Abstrakt**

Artykuł dotyczy zagadnienia polityki państwa litewskiego wobec polskiej mniejszości narodowej przez ostatnie 35 lat niepodległej Litwy. Zaakcentowano powolny proces eliminacji języka polskiego z przestrzeni publicznej, umniejszenie rangi i ciągłe nękanie szkolnictwa polskiego na Litwie. Odnotowano nieprzychylny stosunek Litwinów do Polaków mieszkających na Litwie, którzy są ludnością autochtoniczną.

Powszechną strategią, wykreowaną przez Litwę, jest wzmocnienie tożsamości litewskiej poprzez wyolbrzymianie jednych wydarzeń z historii kraju oraz pomijanie faktów wstydliwych. Państwo litewskie stosuje połowiczne rozwiązania – aby sprostać międzynarodowym normom, przyjmuje pewne pozytywne rozwiązania, ale stosuje ograniczenia stanowiące ukrytą próbę asymilacji polskiej mniejszości. Takie działania, które są wyrazem urojonego zagrożenia dla litewskiej tożsamości, można uznać za przejaw dyskryminacji.

Istota polityki wobec mniejszości narodowych ma ogromny wpływ na relacje społeczne oraz międzypaństwowe. Może zarówno zbliżać, jak i oddalać, poprzez podkreślenie różnic i antagonizmów. Szczególnie istotna jest ona w regionach, gdzie historia jest

kluczowa w kształtowaniu tożsamości, umiejętności postrzegania swojej ojczyzny, tolerancji do innych narodów i ogólnego spojrzenia na własne państwo. Polityka wobec mniejszości narodowych ma wydzźwięk w relacjach państwowych Polski i Litwy i zmuszają rządy obu państw do poszukiwania prawnych kompromisowych rozwiązań opartych na międzynarodowych standardach.

Celem artykułu jest wykazanie wpływu polityki Litwy wobec polskiej mniejszości na zachowanie tożsamości narodowej na podstawie wyników badań własnych, które dotyczyły akceptacji polskiej mniejszości przez Litwinów. Mimo powszechnego poglądu o liberalnej polityce Litwy wobec polskiej mniejszości rzeczywistość jest bardziej złożona i oddalona od ideału, co wykazały przeprowadzone badania. Postrzeganie wspólnej historii jest względne i może mieć różne interpretacje, nawet w przypadku narodów, które przez wieki stanowiły jedno państwo.

Badania przeprowadzono metodą analizy krytycznej, obserwacją elementów kształtowania współczesnego systemu oświaty polskiej na Litwie, który ma niebagatelny wpływ na zachowanie tożsamości narodowej oraz wzajemnych relacji. Wyniki własnych badań ankietowych obejmują ponad 3 tysiące respondentów spośród rodzin polskich na Litwie w latach 2020–2021.

Słowa kluczowe: polska mniejszość narodowa, Litwa, dyskryminacja, tożsamość

LITHUANIA'S POLICY TOWARD THE POLISH MINORITY AFTER 1990 IN THE CONTEXT OF PRESERVING NATIONAL IDENTITY BASED ON OWN RESEARCH

Abstract

The article addresses the issue of the Lithuanian state's policy toward the Polish national minority over the past 35 years of Lithuania's independence. It emphasizes the gradual process of eliminating the Polish language from the public sphere, the diminishing status, and the continuous harassment of Polish education in Lithuania. The author notes the unfavorable attitude of Lithuanians toward Poles living in Lithuania, who constitute the indigenous population.

A common strategy developed by Lithuania is to strengthen Lithuanian identity by magnifying certain historical events while omitting those that are inconvenient or shameful. The Lithuanian state adopts partial measures – implementing some positive steps to meet international standards, yet simultaneously introducing restrictions that contain a hidden attempt at assimilating the Polish minority. Such actions may be regarded as manifestations of discrimination, reflecting an imagined threat to Lithuanian identity.

The essence of the policy toward national minorities has a significant impact on both social and interstate relations. It can either bring societies closer together or create distance by emphasizing differences and antagonisms. This issue is particularly important in regions where history plays a key role in shaping identity, one's perception of the homeland, tolerance toward other nations, and the overall view of the state itself. The policy toward national minorities resonates in Polish-Lithuanian state relations, compelling both governments to seek legally grounded, compromise-based solutions consistent with international standards.

The aim of this article is to demonstrate the impact of Lithuania's policy toward the Polish minority on the preservation of national identity, based on the author's own research concerning the acceptance of the Polish minority by Lithuanians. Despite the widespread belief in Lithuania's liberal policy toward the Polish minority, reality proves to be more complex and distant from the ideal, as shown by the conducted research. The perception of shared history is relative and open to diverse interpretations – even between nations that for centuries formed a single state.

The research was conducted using the method of critical analysis and through observation of the elements shaping the contemporary system of Polish education in Lithuania, which has a considerable influence on the preservation of national identity and mutual relations. The findings are supported by the results of the author's own survey research, involving over 3,000 respondents from Polish families in Lithuania in the years 2020–2021.

Keywords: Polish national minority, Lithuania, discrimination, identity

1. Wstęp

Demokracja jest wartością silnie zakorzenioną w świadomości Europejczyków. W szerszym rozumieniu oznacza ład aksjomatyczny oparty na wartościach politycznych, takich jak wolność, równość, poszanowanie praw człowieka, pluralizm i tolerancja. Z kolei w wąskim, proceduralnym znaczeniu odnosi się do instytucji i mechanizmów sprawowania władzy politycznej. Próby definiowania czy też dookreślenia demokracji sprowadzają się jedynie do przybliżenia rozumienia tego pojęcia¹. „Tak w języku potocznym jak filozoficznym termin »demokracja« użyty być może i do oznaczenia pewnego ideału, i rzeczywistego ustroju znacznie odeń odbiegającego”².

¹ W.T. Kulesza, P. Winczorek, *Demokracja u schyłku XX wieku*, Warszawa 1992, s. 28 i n.

² R.A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995, s. 13.

Demokracja jest nieustannie dziejącym się procesem, nie zaś skamieniałą egzystencją. Współczesny deficyt demokracji jest naturalnym efektem stale rosnących oczekiwań obywateli wyrażanym wobec instytucji tworzących system demokratyczny. Wraz z postępującym rozwojem społecznym wczorajszy poziom zadowolenia dziś jest już niewystarczający³. Aby pielęgnować demokrację, należy ją wciąż rozwijać, stale poszukiwać nowych odpowiedzi na wciąż zadawane pytania.

Ustrój polityczny danego państwa jest demokratyczny w takim stopniu, w jakim realizowane są w nim fundamentalne zasady charakterystyczne dla krajów demokratycznych. Realizacja zasad demokratycznych w danym państwie umożliwia odróżnienie ustroju demokratycznego od autorytarnego. O kryzysie demokracji we współczesnych państwach słyszy się coraz częściej. Ujawniane potencjalne źródła tego deficytu podkreślają jego doniosłość, a w ostatecznym efekcie – wieszczą się upadek demokracji⁴.

Współcześnie w literaturze przedmiotu toczy się dyskusja na temat pojmowania demokracji i jej zasad⁵. Łącząc niektóre zasady, wyodrębnia się cztery fundamentalne, na których opierają swoją działalność współczesne państwa demokratyczne:

- zasada suwerenności narodu;
- zasada pluralizmu politycznego;
- zasada podziału władzy;
- **zasada państwa prawa** – odgrywa kluczową rolę, a za granicę działania państwa prawnego uznaje się **prawa człowieka. Związanie państwa i jego organów w działaniu wobec obywateli przepisami prawa, prymat norm prawnych oraz ograniczenie prawem władzy państwowej jest filarem państw demokratycznych.**

Polityka polega na sprawowaniu władzy w państwie – w demokracji pośredniej władzę tę powierza się reprezentantom ludu. Troska o jakość demokracji i podejmowanych

³ R. Balicki, *Demokracja oraz jej deficyt w Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 4, s. 26.

⁴ Ibidem, s. 12.

⁵ E. Waśko-Owsiejczuk, *Demokracja – wybrane aspekty problemów definicyjnych i argumentacyjnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2022, sectio K, vol. 29, nr 2, s. 28.

w ramach procedur demokratycznych decyzji wymaga ciągłych starań, by stosownie do zmieniających się okoliczności tak redefiniować zasady sprawowanej władzy, by podejmowane decyzje służyły państwu i dobru wspólnemu wszystkich jego obywateli.

Uchwalenie aktu o przywróceniu niepodległego państwa litewskiego (11 marca 1990 roku) początkowo dawało nadzieję miejscowym Polakom na działania rządu zaspakajające ich aspiracje. Jednakże z perspektywy czasu widać, że dylematy polskiej mniejszości zostały zaprzepaszczone jeszcze w okresie podejmowania prób uzyskania wolności od ZSRR⁶.

W praktyce funkcjonowaniu demokracji towarzyszy pokusa takiego modyfikowania jej zasad – w tym zasad przynależności do ludu, sposobów rozpoznawania jego woli i jej realizowania poprzez sprawowanie władzy w państwie – by służyły one nie tyle podnoszeniu jakości demokratycznie podejmowanych decyzji, co raczej urzeczywistnianiu partykularnych interesów podmiotów sprawujących władzę⁷. Powszechną strategią, stworzoną w celu wzmocnienia obrazu narodu i jego tożsamości, jest wyolbrzymianie wydarzeń i powikłań ważnych dla danego kraju oraz degradacja elementów niekorzystnych. Proklamowana niepodległa Litwa konsekwentnie realizowała politykę budowy państwa jednorodnego etnicznie i wypierała wszelkie przejawy odmienności, tym samym determinując nieprzychylną wobec mniejszości narodowych.

Swoiste zarządzanie pamięcią jest wpisane w proces sprawowania władzy. Polityka historyczna łączy przeszłe wydarzenia z obecnymi celami politycznymi i stara się wpłynąć na percepcję historii po to, by następnie oddziaływać na sposób myślenia, podejmowane decyzje, przyjmowane postawy, sposób zachowania adresatów takich działań, czyli do zawłaszczenia pamięci współczesnych i przyszłych pokoleń. „Polityka historyczna Litwy została wykreowana w jawnej opozycji do Polski i Polaków, czego konsekwencją jest lituanizacja historii oraz nieprzychylny stosunek do mniejszości

⁶ W. Lis, *Obowiązki władz polskich wobec Polaków zamieszkałych za granicą w kontekście polityki władz litewskich względem mniejszości polskiej na Litwie*, [w:] *Polacy na Litwie. Przeszłość i teraźniejszość*, red. W. Lis, Toruń 2018, s. 235–237.

⁷ J. Filipkowski, *Demokracja a problem woli ludu*, „Forum Nauk Społecznych” 2023, nr 1, s. 72.

polskiej”⁸. Polityka asymilacji i wynarodowiania wobec polskiej mniejszości jest tłumaczona faktami historycznymi, takimi jak chrzest Litwy, bitwa pod Grunwaldem, akcje gen. Żeligowskiego czy Armii Krajowej⁹.

Aktywna polityka antypolska prowadzona jest zarówno na szczeblu rządowym, jak i obywatelskim. Oto kilka przykładów publicznych, ogólnokrajowych wypowiedzi na temat Polaków zamieszkujących Litwę i ich języka ojczystego:

- „Wszyscy patrioci naszego kraju sądzą, że dobrze jest znać każdy język obcy, z wyjątkiem polskiego. Każdy Litwin, który ujrzy innego Litwina czytającego lub mówiącego po polsku, powinien wyszydzić go”¹⁰.
- Minister oświaty i nauki (od 4 grudnia 1996 roku do 1 maja 1998 roku) Zigmas Zinkevičius oświadczył, że „wprowadzenie języka polskiego do szkół sprawi, że dzieci litewskie będą nadal okaleczone w litewskiej oświacie”¹¹.
- Komentarz na stronie internetowej *Nacionalistas – Tautininkas – Patriotas – Žygeivis – Laisvės karys (Kalba – Istorija – Tauta – Valstybė)* [tłum. Nacjonalista – Narodowiec – Patriota – Wędrowiec – Bojownik o wolność (Język – Historia – Naród – Państwo)]: „**Šūdlenkis** yra oficialus valstybinės Lietuvoje Lietuvių kalbos žodis, įtrauktas ir į visus oficialius žodynus rengiamus Lietuvių kalbos instituto“ [tłum. **Gównopolak** – oficjalne słowo państwowego języka litewskiego na Litwie, zawarte we wszystkich oficjalnych słownikach opracowanych przez Instytut Języka Litewskiego]¹².

⁸ W. Lis, *Wpływ polityki historycznej na relacje polsko-litewskie*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2024, t. 23, z. 2, s. 208, 216.

⁹ Zob. K. Kawęcki, *Polacy na Wileńszczyźnie 1990–2012*, Warszawa 2013; J. Wołkonowski, *Wizerunek Wileńskiego okręgu Armii Krajowej w podręcznikach szkolnych na Litwie, w mediach na Litwie oraz w wypowiedziach polityków litewskich*, [w:] *Lietuvių-lenkų santykiai amžių tėkmėje: istorinė atmintis*, red. J. Volkonovski, R. Gaidis, Vilnius 2009, s. 238–254.

¹⁰ A. Kasperavičius, 1999, *Relituanizacja i powrót do macierzy. Spojrzenie z Kowna na mieszkańców Wilna i Wileńszczyzny 1939–1944*, [w:] *Stosunki polsko-litewskie*, red. R. Traba, Olsztyn, s. 116.

¹¹ C. Żołędowski, *Białorusini i Litwini w Polsce, Polacy na Białorusi i Litwie. Uwarunkowania współczesnych stosunków między większością a mniejszościami narodowymi*, Warszawa 2003, s. 252.

¹² Słowniki opracowane przez Instytut Języka Litewskiego dostępne na stronach internetowych zostały sprawdzone i okazało się, iż żaden z nich nie zawiera takiego słowa. Link podany na stronie nie jest aktywny. Niemniej ta dezinformacja jest dostępna co najmniej od 2008 roku, kiedy nastąpiła wymiana myśli na stronie i do tej pory

- Urywek konwersacji z powyższej strony internetowej: „Kiekvienas lietuvis, išaugęs Rytų Lietuvoje, nuo mažens puikiai žino, kuo skiriasi tikri lenkai nuo »tuteišių – šūdlenkių«. Skirtumas – milžiniškas“ [tłum. Każdy Litwin dorastający we Wschodniej Litwie od małego dokładnie wie, czym różnią się prawdziwi Polacy od „tutejszych – gównopolaków”. Różnica – ogromna]¹³.

Powszechny sposób myślenia o Polakach mieszkających na Litwie w skondensowanej formule Adama Chajewskiego: „**Na Litwie nie ma żadnych Polaków, są natomiast spolonizowani Litwini, których należy przywrócić do litewskości, nawet wbrew ich woli. Dlatego, żadne specjalne prawa narodowe ani nie są im potrzebne, ani im się nie należą**”¹⁴.

2. Polityka eliminacji języka polskiego z przestrzeni publicznej

Podpisany w 1994 roku Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy¹⁵ niestety w żaden sposób nie rozwiązał problemów polskiej mniejszości na Litwie, a postanowienia tego dokumentu mają wyłącznie charakter deklaracyjny. Niezależnie od dziesięcioleci sprawami zwrotu ziemi w Wilnie i na Wileńszczyźnie, oryginalnej pisowni imion i nazwisk w litewskich dokumentach, używania języka polskiego jako pomocniczego, stosowania podwójnych (polskich i litewskich) nazw ulic w miejscowościach i regionach zamieszkałych głównie przez polską mniejszość zajmowało się wielu naukowców. Zaznaczone zostaną jedynie problemy związane z językiem ojczystym, który – nie tylko dla Polaków na Wileńszczyźnie – dla każdego narodu jest filarem jego tożsamości.

ani jej nie usunięto, ani nie zweryfikowano, <https://www.lndp.lt/diskusijos/viewtopic.php?f=115&t=10719&p=27222&sid=3996e80bee563951d698c22ce2f267ac> (dostęp: 10.05.2025).

¹³ Žygeivis, Tadi, 2008 03 05 22:48, Nacionalistas – Tautininkas – Patriotas – Žygeivis – Laisvės karys (Kalba – Istorija – Tauta – Valstybė), <https://www.lndp.lt/diskusijos/viewtopic.php?p=18185&sid=43f2df93ce75dfb7f996d57bb46937fc> (dostęp: 10.05.2025).

¹⁴ A. Chajewski, *Okoliczności wynegocjowania i podpisania Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy*, „Studium Vilnense A” 2017, vol. 14, s. 99.

¹⁵ Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy sporządzony w Wilnie 26 kwietnia 1994 r. (Dz.U. 1995 nr 15, poz. 71).

Dyskryminacja językowa, czyli eliminacja języka mniejszości z przestrzeni publicznej, najboleśniej dla Polaków przejawia się poprzez likwidację szkolnictwa. Sieć polskich szkół na Litwie stanowi istotną część składową tamtejszego systemu oświaty. Reformy oświatowe ciągle pomniejszają wagę i rangę języka ojczystego w szkołach z polskim językiem nauczania: 2000 rok – z listy obowiązkowych egzaminów maturalnych skreślono ojczysty język polski; 2010 rok – z listy obowiązkowych egzaminów kończących szkołę podstawową skreślono ojczysty język polski; 2011 rok – w szkołach polskich wprowadzono ujednolicony egzamin maturalny z języka litewskiego; 2017 rok – ujednolicenie programu nauczania języka litewskiego w klasach początkowych szkół mniejszości narodowych i litewskich¹⁶.

W kwietniu 2021 roku Ministerstwo Oświaty, Nauki i Sportu Republiki Litewskiej wystąpiło z propozycją zmiany programu nauczania w klasach średnich: klasach 3–4 gimnazjum i klasach 11–12 szkół średnich¹⁷. Koncepcja zakładała zmniejszenie liczby przedmiotów obowiązkowych na korzyść wolności wyboru przez ucznia przedmiotów go interesujących. W szkołach mniejszości narodowych język ojczysty miał być w ogóle pominięty w klasach przedmaturalnych i maturalnych, ponieważ nie było go na liście przedmiotów obowiązkowych. Projekt przewidywał umieszczenie języka ojczystego do wyboru w grupie języków obcych, a w grupie trzech obowiązkowych przedmiotów kształcenia ogólnego, obok matematyki i języka litewskiego, znalazło się wychowanie fizyczne. Jedynie natychmiastowa interwencja polskich organizacji, publikacje i informacje w mediach spowodowały szybką reakcję resortu oświaty, który 28 kwietnia dokonał pierwszej oficjalnej korekty, a dzień później język ojczysty w szkołach mniejszości narodowych wrócił do puli przedmiotów obowiązkowych¹⁸. To tylko kilka przykładowych ustaw, które zmieniały szkolnictwo polskie na Litwie na jego niekorzyść. Polska mniejszość narodowa poprzez strajki, petycje, wiece, odezwy

¹⁶ Įsakymas Dėl Tautinių mažumų švietimo nuostatų, Valstybės žinios, 2002-01-26, nr. 9–337, pkt. 11.8; K. Moroz-Łapin, M. Szejbak, *Meandry litewskiej polityki oświatowej w szkolnictwie mniejszości narodowych*, „Rocznik Stowarzyszenia Naukowców Polaków Litwy” 2014, t. 13/14, s. 91; Lietuvos Respublikos švietimo įstatymo pakeitimo įstatymas, Valstybės žinios, 2011-03-31, Nr. 38–1804.

¹⁷ A. Klonowski, *Język polski na marginesie. Propozycje resortu oświaty*, „Kurier Wileński” z 4–5 maja 2021 r.; J. Kwiatkowski, *Oświadczenie „Macierzy Szkolnej”*, „Kurier Wileński” z 4–5 maja 2021 r.

¹⁸ Įsakymas dėl 2021–2022 ir 2022–2023 mokslo metų pradinio, pagrindinio ir vidurinio ugdymo programų bendrųjų ugdymo planų patvirtinimo, 2021 m. gegužės 3 d. Nr. V-688, paskelbtas: TAR 2021-05-03, i. k. 2021-09423.

ciągle walczy o utrzymanie i możliwość edukacji w języku ojczystym¹⁹. A jednak szkoły z polskim językiem nauczania są ciągle likwidowane, pozbawione podręczników, niedofinansowane.

Poprzez reformy edukacyjne znaczenie ojczystego języka dla uczniów szkół polskich jest ciągle pomniejszane. Polska szkoła staje się nieracjonalna – po co uczyć się w szkole polskiej, skoro materiały egzaminacyjne nie są tłumaczone na język polski, a egzaminy trzeba składać w języku litewskim? Plany nauczania nie przewidują prowadzenia lekcji z historii oraz geografii Polski. Wszelkie tego typu działania rządu litewskiego jak dotychczas nie spełniają oczekiwanych rezultatów, ponieważ polskie szkolnictwo odnosi sukcesy i utrzymuje wysoki poziom nauczania²⁰.

Drugim elementem próby eliminacji języka ojczystego z przestrzeni publicznej na Litwie jest zagadnienie związane z transliteracją i transkrypcją imion oraz nazwisk z języka polskiego na litewski oraz na sporach wokół ich oryginalnego zapisu w dokumentach litewskich. A przecież imię i nazwisko to nie tylko znaki określające tożsamość, ale

¹⁹ S. Tarasiewicz, *Uczniowie strajkują i modlą się w obronie języka polskiego*, „Kurier Wileński” z 2 września 2015 r.; J. Kwiatkowski, *Postulaty oświaty mniejszości narodowych na Litwie*, „Kurier Wileński” z 18 kwietnia 2012 r.; M. Szejbak w imieniu członków Forum Rodziców Szkół Polskich na Litwie, *List otwarty Forum Rodziców Szkół Polskich na Litwie*, „Kurier Wileński” z 17 października 2011 r.; Raport „Macierzy Szkolnej” *Prowadzona jest ukierunkowana polityka na uszczuplenie oświaty polskiej na Litwie*, 2019, archiwum Stowarzyszenia Nauczycieli Szkół Polskich na Litwie „Macierz Szkolna” i in.

²⁰ Badania przeprowadzone przez Stowarzyszenie Naukowców Polaków Litwy na podstawie niezależnego czasopisma „Veidas” wykazały, iż w latach 2008–2012 szkoły polskie były konkurencyjne do sąsiadujących szkół litewskich. Potwierdzają to również wyniki matur (rok szkolny 2017/2018 – z 818 maturzystów 571 rozpoczęło studia na uczelniach wyższych, w tym 10% poza granicami kraju). W 2020 roku 22 szkoły polskie znalazły się w rankingu 50 najlepszych na Litwie. W rankingach przedmiotowych z 2022 roku 9 szkół polskich z Wilna, Solecznik, Niemenczyna, Mickun i Niemieża trafiło do grona 50 najlepszych pod względem wyników z matematyki, fizyki, chemii, biologii, historii, geografii, języka niemieckiego. Na liście 50 najlepszych pod względem wyników z języka litewskiego nie znalazła się żadna szkoła polska. Źródła: K. Moroz-Łapin, M. Szejbak, *Polskie szkoły na Litwie: ranking w latach 2008–2012*, „Rocznik Stowarzyszenia Naukowców Polaków Litwy” 2013, t. 12, s. 108–122; Raport „Macierzy Szkolnej” *Prowadzona jest ukierunkowana polityka na uszczuplenie oświaty polskiej na Litwie*, 2019, archiwum Stowarzyszenia Nauczycieli Szkół Polskich na Litwie „Macierz Szkolna”; „Reitingai”, Vilnius 2017, nr 1(7), 2019, nr 2(12), 2020, nr 1(13); A. Pieszko, „Reitingai”: *polskie szkoły wśród 50 najlepszych na Litwie*, „Kurier Wileński” z 13 grudnia 2022 r.

przede wszystkim element godności człowieka, stanowiący jego dobro osobiste. Zniekształcone transkrypcją litewską, przedstawiają Polaków jako ludzi o zupełnie innym imieniu lub nazwisku (np. Małgorzata Józefa Gołąb – lit. Malgožata Jozefa Golab; Władysław Łukasz Szymański – lit. Vladyslav Lukaš Šymanski). Traktat zobowiązał do podpisania umowy polsko-litewskiej o pisowni imion i nazwisk, ale to nie zostało wykonane. Obywatele Polski litewskiej narodowości mogą zapisać swe imiona i nazwiska z litewskimi znakami diakrytycznymi, zaś Polacy na Litwie walczą o to prawo od 1994 roku.

Polacy, obywatele Litwy, konsekwentnie dochodzą w sądach prawa do zapisywania swego oryginalnego imienia i nazwiska. Ostatnia decyzja Sądu Najwyższego z 13 lutego 2025 roku stanowi, że obywatel Litwy Jarosław Wołkonowski (dr hab., profesor UwB) ma prawo do pisania w dokumentach osobistych imienia i nazwiska z literą „w”, ale nie może używać litery „t” ze znakiem diakrytycznym. Obecnie obowiązujące przepisy pozwalają obywatelom kraju na zapisywanie swojego imienia i nazwiska literami alfabetu łacińskiego, ale bez znaków diakrytycznych, których nie ma w alfabecie litewskim. Oznacza to, że zapisując nazwiska w dokumentach, można używać liter takich jak „w”, „x” czy „q”, ale nie takich jak „t”, „ń”²¹.

Rzeczpospolita Polska niejednokrotnie podkreślała brak działań i rozwiązań w tym kierunku²², ale dopiero po tym, jak litewski sąd zezwolił na użycie liter z alfabetu łacińskiego przy zapisie imion i nazwisk w dokumentach litewskich, pomijając znaki i litery alfabetu polskiego, minister spraw zagranicznych RP Radosław Sikorski w swoim exposé dotyczącym polskiej polityki zagranicznej w dniu 23 kwietnia 2025 roku głośno powiedział: „[...] Przyjęto ustawę, która umożliwiła funkcjonowanie liter z alfabetu łacińskiego, zachodnioeuropejskiego, ale nie liter naszego alfabetu, po bratersku, przez miedzę, co jest symbolem braku szacunku”²³.

²¹ A. Pieszko, *Sąd nie zezwolił Jarosławowi Wołkonowskiemu zapisać nazwiska ze znakiem diakrytycznym*, „Kurier Wileński” z 18 lutego 2025 r.

²² Sprawozdanie Konsula Generalnego za 2000 rok, Archiwum MSZ, n.n. 88/05, w. 9; Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych – z upoważnienia ministra – na zapytanie nr 8010 w sprawie pisowni nazwisk polskich na Litwie, Warszawa, dnia 22 listopada 2010 r., <https://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/3F6AB6EC> (dostęp: 10.06.2025).

²³ <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/informacja-ministra-spraw-zagranicznych-o-zadaniach-polskiej-polityki-zagranicznej-w-2025-r> (dostęp: 1.05.2025).

3. Z wyników badań własnych

W latach 2020–2021 autorka niniejszego artykułu podjęła się przeprowadzenia badań nad sytuacją współczesnej rodziny polskiej na Wileńszczyźnie. Do wszystkich placówek edukacyjnych na Litwie, w których nauczanie przebiega w języku polskim, zostało przekazanych ponad 13 tysięcy anonimowych ankiet²⁴. Do Stowarzyszenia Nauczycieli Szkół Polskich na Litwie „Macierz Szkolna”, z którym prowadzono współpracę, zwrócono 3040 ankiet, a 24 wypełnione ankiety przesłano pocztą elektroniczną – łącznie 3064 ankiety. Przypuszcza się, iż gdyby nie zaistniała wówczas pandemia COVID-19, wypełnionych ankiet byłoby więcej.

Anonimowa ankieta zawierała metryczkę dotyczącą wieku i miejsca zamieszkania, 35 pytań na temat składu rodziny, narodowości, sytuacji ekonomicznej, kształcenia dzieci, stosunku do religii i in. System zawiera 75 kolumn i 3064 wierszy, co oznacza, że na każdą ankietę przypadało 75 możliwych odpowiedzi. Dodatkowe subiektywne trzy pytania na końcu, dotyczące poczucia dumy ze swojej tożsamości, trudności w byciu Polakiem na Litwie i ewentualnych oczekiwań wobec władz Litwy i Polski, zostały opracowane poza aplikacją statystyczną.

W trakcie układania pytań ankiety badawczej z logicznego ciągu wyłoniły się dwa pytania dotyczące akceptacji przez społeczeństwo osób narodowości polskiej mieszkających na Litwie. Zostały zawarte również dlatego, iż z autopsji badaczowi znane były sytuacje i przypadki, w których obywatele Litwy polskiej narodowości doznawali różnego rodzaju upokorzeń ze względu na swoją tożsamość narodową.

4. Akceptacja Polaków w miejscach pracy

Istotną cechą znęcania psychicznego w środowisku pracy jest bezzasadność. Dość często osoby mobbingujące inicjują swoje wrogie zachowania wobec ofiary

²⁴ Na ręce dyrektorów ponad 109 placówek w Wilnie i rejonach: solecznickim, trockim, wileńskim (bo tylko w tych rejonach pozostały przedszkola, szkoły, centra edukacyjne, w których przebiega nauczanie w języku polskim) osobiście przekazano ankiety. Do placówek w Skojdziszkach, Turgielach, Starych Trokach, liceum im. J. Lelewela w Wilnie, które było zamknięte z powodu panującego wówczas wirusa, i kilku innych ankiety zostały wysłane pocztą tradycyjną.

bez podania konkretnych oraz racjonalnych przyczyn²⁵. Oznaki przemocy psychicznej, takie jak sprawianie przykrości, gnębienie, szykanowanie, krytyka, często prowadzą do destrukcji człowieka. Naruszanie godności i dóbr osobistych pracownika wywołuje szereg negatywnych skutków w sferze psychicznej. Z jednej strony obejmuje konsekwencje psychiczne (stany depresyjne, nerwice), z drugiej – konsekwencje psychosomatyczne, które dotyczą problemów z prawidłową pracą serca i oddychaniem, bóle głowy, bóle kręgosłupa, kłopoty ze snem, choroby skóry i układu pokarmowego²⁶.

Napięcia trwające przez dłuższy czas mogą stać się przyczyną zespołu stresu pourazowego, występującego u osób doświadczonych wojną lub klęską żywiołową. Wielu fachowców, doskonałych pracowników rezygnuje z zatrudnienia w obawie przed powtórzeniem się doświadczeń psychicznego znęcania się. Nierzadko problemy psychiczne towarzyszą tym osobom do końca życia.

Tabela 1. Wyniki odpowiedzi na pytanie 9 ankiety badawczej: „Czy w pracy jesteście Państwo, jako Polacy, akceptowani przez kierownictwo i współpracowników?”

Akceptacja w miejscach pracy pracowników narodowości polskiej	Częstość	Procent	Procent ważnych
Są akceptowani	1760	57,4	61,3
Brak akceptacji	764	24,9	26,6
Czasami brak akceptacji	309	10,1	10,8
Inne	39	1,3	1,4
Ogółem	2872	93,7	100,0
Systemowe braki danych*	192	6,3	[puste]
Ogółem	3064	100,0	[puste]

* „Systemowe braki danych” to liczba i procent ankiet, w których odpowiedź na to pytanie nie była w ogóle zaznaczona

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań przeprowadzonych w latach 2020–2021 nad współczesną rodziną polską na Wileńszczyźnie.

Niewiele ponad połowa respondentów – 57,4% – jednoznacznie opowiedziała się za tym, iż nigdy nie doznała ze strony pracodawców lub współpracowników

²⁵ A. Bechowska-Gebhardt, T. Stalewski, *Mobbing: patologia zarządzanie personelem*, Warszawa 2004, s. 16.

²⁶ K. Erenkfeit, L. Dudzińska, A. Indyk, *Mobbing w środowisku pracy – opis zjawiska oraz jego skutki*, „Medycyna Środowiskowa – Environmental Medicine” 2011, nr 14(4), s. 81–89.

nieprzyjemności z powodu swojej tożsamości narodowej. Natomiast 35% badanych stwierdziło, że są sporadycznie albo notorycznie znieważani za przynależność do narodu polskiego. Niemniej nie zmienia to faktu, iż tego typu sytuacje zachodzą w miejscach pracy obywateli Litwy polskiej narodowości.

W rubryce „inne” pojawiło się 36 konkretnych odpowiedzi, które również podzielono ze względu na akceptowalność pracowników jako Polaków w miejscu pracy. Tolerancji nie wymagają pracownicy, którzy pracują w zespołach składających się całkowicie lub w znacznej części z Polaków. Zdecydowanie są to szkoły polskie, przedszkola i inne placówki edukacyjne, w których nauczanie przebiega w języku polskim, polskie media oraz inne firmy/przedsiębiorstwa założone przez rodaków z Polski lub prowadzące współpracę z Polską. Trzeba wziąć pod uwagę fakt, iż część respondentów nie wpisała podobnej sytuacji do rubryki „inne”, tylko zaznaczyła „akceptowani”. Oznacza to, iż odsetek osób akceptowanych (57,4%) jest w rzeczywistości mniejszy.

Podobna sytuacja dotyczy wypowiedzi „Rodzinne przedsiębiorstwo – brak kierownika i pracowników”. Takich wskazań było 10. Zrozumiałe jest, iż kiedy prowadzi się przedsiębiorstwo rodzinne, niewielką działalność gospodarczą lub biznes indywidualny, nieporozumień na tle narodowościowym nie ma. W tych przypadkach po prostu jest się kierownikiem dla samego siebie, kogoś z rodziny lub zatrudnia się takie osoby, które są godne zaufania. Biorąc pod uwagę wyniki badań dotyczące form zatrudnienia, które wskazują, iż 11,2% mężczyzn/ojców/mężów oraz 6,8% kobiet/matek/żon prowadzi rodzinne przedsiębiorstwo lub własną działalność, wskaźnik pozytywnego postrzegania pracowników jako Polaków będzie jeszcze niższy.

„Wybraliśmy, po latach poszukiwań, pracę, w której jesteśmy akceptowani. Szkoda, że niezgodną z naszym wykształceniem” – **brak możliwości podjęcia zatrudnienia zgodnie ze zdobytym wykształceniem tylko z powodu deklaracji swojej przynależności narodowej jest nieakceptowalny!**

Poniżej są przedstawione wszystkie wypowiedzi respondentów z rubryki „inne”, wraz z podaniem ich liczby.

Akceptacja (8)

- „Esu lietuvis, sutariu su lenkais” (Jestem Litwinem, z Polakami żyję w zgodzie).
- „W firmie pracują sami Polacy”.

- „Tak, ponieważ w pracy rozmawia się po polsku”.
- „Pracuję w zespole polskim”.

Akceptacja częściowa (12)

- „Bardzo zależy od władzy i polityki państwowej”.
- „Kierownictwo – tak, ze współpracownikami – różnie”.
- „Żona jest akceptowana jako Polka, ja – nie”.
- „Mąż jest akceptowany, natomiast żona – nie”.
- „Wybraliśmy, po latach poszukiwań, pracę, w której jesteśmy akceptowani
- Szkoda, że niezgodną z naszym wykształceniem”.

Brak akceptacji (2)

- „Współpracownicy negatywnie komentują temat mniejszości, komentatorzy to Litwini spoza Wileńszczyzny, migranci zarobkowi lub studenci z prowincji Litwy”.
- „Niemcy przez kierownictwo”.

Neutralne (14)

- „Nie wiem”.
- „Nie robi mi to różnicy”.
- „Mamy wielość narodową oraz dużo robotników kontraktowych z wielu państw”.
- „Rodzinne przedsiębiorstwo – brak kierownika i pracowników”.

Ostateczne podsumowanie wyników ankietowych przedstawia się następująco:

- Akceptacja – $1760 + 1 = 57,4\%$
- Brak akceptacji – $764 + 2 = 24,9\%$
- Częściowy brak akceptacji – $309 + 12 = 10,2\%$
- Akceptacja niewymagana – $21 = 1,2\%$
- Systemowe braki danych – $192 = 6,3\%$

Ponad 36,3% obywateli litewskich jest poniżanych w miejscach pracy. Jeżeli dodamy do tego 18% Polaków prowadzących przedsiębiorstwa rodzinne lub działalność własną, odsetek ten wzrasta do 54,3%! A to oznacza, iż ponad połowa pracowników polskiej narodowości jest w pracy mobbingowana.

Działania pracodawców lub współpracowników wywołujące u zatrudnionych zaniżoną ocenę przydatności zawodowej powodują, że firma traci, przegrywa. Depresja, nerwica, niska samoocena, obniżona sprawność intelektualna, spadek motywacji i wydajności pracy, zła atmosfera, dodatkowe nakłady na szkolenia związane z rotacją pracowników itp. – to negatywne skutki przemocy psychicznej dla każdego przedsiębiorstwa.

Straty ponosi też państwo. Obciążenie ekonomiczne odczuwalne jest przez całe społeczeństwo w związku z kosztami leczenia ofiar przemocy psychicznej oraz przejścia przez nie na rentę lub wcześniejszą emeryturę²⁷. Mobbing nie tylko wpływa na funkcjonowanie poszczególnych pracowników, rzutuje też na sytuację całego społeczeństwa. Zatem pracodawcy i współpracownicy, którzy nie akceptują Polaków w miejscach pracy, szkodzą firmie, sobie i całemu społeczeństwu Litwy, w tym swoim dzieciom.

5. Szykanowanie za polskość

Coraz częściej pojawiające się w naszej przestrzeni publicznej wydarzenia związane z atakami nienawiści na tle narodowościowym z jednej strony budzą ogromny niepokój, z drugiej wywołują także ogromne emocje wśród ludzi. Najczęściej spotykane przejawy rasizmu to publiczne znieważanie i wyzywanie ze względu na pochodzenie. Kodeks karny Republiki Litewskiej w artykule 170 *Podżeganie przeciwko jakiejkolwiek narodowości, rasie, grupie etnicznej, wyznaniu lub innej grupie ludzi* w punkcie 2 mówi, iż: „Kto publicznie wyśmiewa, pogardza, propaguje nienawiść lub nawołuje do dyskryminacji grupy osób lub osoby należącej do niej ze względu na wiek, płeć, orientację seksualną, niepełnosprawność, rasę, narodowość, język, pochodzenie, status społeczny, wiarę, przekonania lub poglądy, podlega karze grzywny, ograniczenia wolności albo aresztowania albo pozbawienia wolności na okres do dwóch lat”²⁸. A jak się mają do tego wyniki badań, przedstawia tabela 2.

²⁷ M. Warszewska-Makuch, *Ocena ryzyka mobbingu w miejscu pracy*, „Bezpieczeństwo Pracy: Nauka i Praktyka” 2012, t. 5, s. 9.

²⁸ Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 169, 170 ir 170-1 straipsnių pakeitimo įstatymas, XIII-343, TAR, 2017-05-11, Nr. 8026.

Tabela 2. Wyniki badań z odpowiedzi na pytanie 14 ankiety badawczej: „Czy z powodu swojej polskiej narodowości byliście Państwo kiedyś szykanowani?”

Szykanowanie za polskość	Częstość	Procent	Procent ważnych
Często (w pracy, miejscach publicznych, urzędach, inne)	60	2,0	2,1
Czasami (w pracy, miejscach publicznych, urzędach, inne)	729	23,8	25,1
Nigdy	2052	67,0	70,5
Inne	68	2,2	2,3
Ogółem	2909	94,9	100,0
Systemowe braki danych	155	5,1	[puste]
Ogółem	3064	100,0	[puste]

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań przeprowadzonych w latach 2020–2021 nad współczesną rodziną polską na Wileńszczyźnie.

Wszystkie zaznaczone lub wpisane odpowiedzi we wskazaniach „często”, „czasami” i „inne” wyszczególniono w kilku grupach:

Praca – 84 wskazania:

- w pracy – 72 wskazania;
- „Kilka razy dawno temu przy rozmowie o pracę”;
- „W pracy wyższe stanowiska zajmują osoby z litewskim nazwiskiem”;
- przy zatrudnieniu;
- **„Straciłam stanowisko, bo dziecko poszło do polskiej szkoły”;**
- „Szukając pracy czuło się, że niektórzy nie lubią Polaków, a nawet może im zazdrościć”;
- rzadko w pracy;
- „W pracy z Litwinami mówią o moim akcencie”;
- w poprzedniej pracy czasami;
- „Mąż nigdy, a żona kilka razy otrzymała uwagi ze strony współpracowników na początku kariery zawodowej”;
- „Tylko w urzędzie z powodu nazwiska (najpierw wszystko dobrze, a po podaniu nazwiska – nie ma miejsca, nie itd.);
- **„Po studiach, kiedy szukałam pracy, to byłam na kilku nieprzyjemnych rozmowach, gdzie wprost powiedziano mi, że Polacy tu nie są mile widziani”;**
- poszukując pracy.

Miejsca publiczne – 114 wskazań:

- w miejscach publicznych – 111;
- „W autobusie krzywo patrzono”;
- „Osobiście nie, ale czasami słyszę w mojej obecności negatywne wypowiedzi na temat Polaków”;
- bardzo rzadko w miejscach publicznych.

Uczelnie wyższe – 40 wskazań:

- na studiach – 35;
- „Ze względu na dyplom studiów ukończonych w Polsce”;
- „Zdarzało się na studiach, ale miałam to w nosie”;
- „Bywały »żarty« na studiach ze strony kilku pojedynczych wykładowców”;
- na studiach w Polsce – 2.

Szkolnictwo – 1 wskazanie:

- przez uczniów (litewskie gimnazjum).

Urzędy – 82 wskazania:

- w urzędach – 81;
- „Podczas egzaminu w rejestrze [Regitra – organ rejestrujący litewski transport drogowy i jego kierowców]”.

Mass media – 4 wskazania:

- w prasie;
- w internecie – 2;
- komentarze na FB.

Polityka – 5 wskazań:

- „Czasami myślę, że Litwini to nie ludzie, kiedy tak brzydko mówią o Polakach (dotyczy wyborów);
- „Tylko z powodu kompetencji AWPL;
- „Mandat za wywieszenie polskiej flagi”;
- „Odmowa przyjęcia w samorządzie sołecznickim podania w j. polskim”;
- przed wyborami i po nich.

Przypadki poszczególne – 10 wskazań:

- rzadko i dawno;
- „3 razy – dobrze zapamiętałam”;
- raz;
- pojedyncze wpadki;
- bardzo rzadko – 2;
- jednorazowa sytuacja 15 lat temu;
- „jeden raz w życiu, w dzieciństwie (1989) w sanatorium miejscowi chłopcy, Litwini, przezywali, czepiali się, grozili pobiciem”;
- kilka razy – 2;

Bez wskazania miejsca/sytuacji – 8 wskazań:

- wszędzie i często od 1991 roku do 2005 roku – 2;
- wszędzie;
- „Otwarcie nie słyszeliśmy”;
- „Może, ale nie wiem”;
- „Nikt tego w oczy nie mówił”;
- „Nie pozwalam na to, ale bywało”;
- „W miejscach publicznych staramy się nie okazywać swojej narodowości, aby nie dać powodów do szykan”.

Bliscy i znajomi – 5 wskazań:

- w towarzystwie;
- w sąsiedztwie – 2;
- w litewskiej rodzinie męża;
- znajomi Litwini niby żartem.

Niechęć do Polaków – 9 wskazań:

- „Nie jest to szykanowanie, ale niechęć”;
- „Problem z rodzicami, którzy z powodu wieku źle znają język litewski”;
- „Dziecko nie wszystko rozumie”;
- „Bardzo rzadko, ale spotykają się ludzie, którzy nie lubią Polaków”;
- „Nigdy szykanowana, ale często słyszę naśmieszki, iż poprawnie mówię po polsku, nie po tutejszemu”.
- Służba zdrowia:
 - ▶ przychodnia;

- ▶ u lekarza;
- ▶ szpitale;
- „Moi rodzice nie mówią po litewsku, jest im trudno z lekarzami”.

Wskazania inne:

- „Zawsze wyróżniam się, aktywnie, często mi to nawet pomaga”;
- „Esu lietuvis” (Jestem Litwinem).

Podsumowując, w ankietach zaznaczono lub wpisano **362** konkretne wskazania na czas, miejsce lub częstotliwość, w których Polacy na Litwie doznali **zlekceważenia, dyshonoru, zniewagi w kwestii swojej tożsamości narodowej i języka ojczystego**. Stanowi to 12,4% ogółu odpowiedzi. 28% obywateli Litwy narodowości polskiej często lub периодически jest znieważanych przez społeczeństwo kraju, który jest ich ojczyzną, dla dobra którego pracują. **Więcej niż co czwarty Polak na Litwie jest dyskryminowany.**

6. Zakończenie

Szykanowanie i wyśmiewanie innych z powodu pochodzenia, orientacji seksualnej, języka czy koloru skóry jest przejawem nienawiści. Stosowanie połowicznych rozwiązań, które polega na wprowadzaniu pozytywnych zmian dla mniejszości polskiej (polskie radio – 1992, telewizja – 2019, szkolnictwo – 1951), a z drugiej strony na ich ograniczaniu poprzez swoiste kreowanie historii i pomniejszanie rangi szkolnictwa polskiego, wywołuje dysfunkcyjne reakcje obywateli oparte na dyskryminacji, mobbingu, nienawiści.

Jeżeli w tych działaniach jest ukryte dążenie do wzmocnienia narodu litewskiego lub próba asymilacji polskiej mniejszości, to zdecydowanie nie jest to właściwy kierunek demokratycznego państwa. Demokratyczne państwo opiera się na prawie, które w przypadku polskiej mniejszości na Litwie gwarantują chociażby:

- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy z 1994 roku, który zawiera gwarancję rządu litewskiego, że kwestia przynależności do grupy etnicznej jest sprawą indywidualną i nie może pociągać za sobą żadnych negatywnych konsekwencji (art. 13 pkt 3); państwo litewskie zobowiązało się chronić tożsamość narodową,

kulturową, językową i religijną osób należących do mniejszości polskiej oraz tworzyć warunki do jej rozwoju (art. 15)²⁹;

- ustawa Republiki Litewskiej o fladze państwowej Litwy, która w art. 12 pkt 6 mówi, iż: „Osoby fizyczne i prawne mogą według własnego uznania stawiać oraz zawieszać flagi narodowe i państwowe innych krajów, flagę Unii Europejskiej oraz organizacji międzynarodowych, ale tylko w ten sposób, aby nie był okazany brak szacunku tym flagom”³⁰;
- Konwencja ramowa Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych, sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r., dział II, art. 4 pkt 1: „Strony zobowiązują się zagwarantować osobom należącym do mniejszości narodowych prawo do równości wobec prawa oraz jednakową ochronę prawa. W tym względzie jakakolwiek dyskryminacja wynikająca z przynależności do mniejszości narodowej jest zabroniona”³¹.

Istota polityki dotyczącej mniejszości narodowych ma ogromny wpływ na relacje międzypaństwowe oraz społeczne. Szczególnie istotna jest w regionach, gdzie historia jest kluczowa w kształtowaniu tożsamości, która uczy pokolenia obywateli jednego kraju umiejętności postrzegania swojej ojczyzny, tolerancji do innych narodów i ogólnego spojrzenia na własne państwo. W takich kontekstach polityka mniejszościowa ma ogromny wydźwięk dla znaczenia lub też podważania znaczenia i wpływu międzynarodowego. Mimo powszechnego uznania dla wyrozumiałości Litwy wobec mniejszości rzeczywistość jest bardziej złożona i oddalona od ideału.

Wszelkie podejmowane działania muszą być rozważne. Demokracja w takim państwie wielokulturowym jak Litwa powinna być „wielopoziomowa” i obejmować zarówno elementy bezpośredniej aktywności obywateli, jak i aktywną rolę ciał pochodzących z wyborów powszechnych. Cała sztuka kompromisu będzie polegała na znalezieniu właściwego miejsca dla wszystkich obywateli państwa.

²⁹ Traktat między Rzeczpospolitą...

³⁰ Ustawa przytoczona w odniesieniu do grzywny zapłaconej przez respondenta badań za wywieszenie flagi Polski. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos valstybės vėliavos“, 2004-09-01, Nr. IX-2331, 2004-07-08, Žin. 2004, Nr. 115-4274.

³¹ Konwencja Ramowa o ochronie mniejszości narodowych, sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r. (Dz.U. 2002 nr 22 poz. 209).

Bibliografia

Akty prawne

- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy sporządzony w Wilnie 26 kwietnia 1994 r. (Dz.U. 1995 nr 15 poz. 71).
- Įsakymas Dėl Tautinių mažumų švietimo nuostatų, 2002–01-26, Valstybės žinios, nr. 9-337, pkt. 11.8.
- Konwencja Ramowa o ochronie mniejszości narodowych, sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r. (Dz.U. 2002 nr 22 poz. 209).
- Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos valstybės vėliavos“, 2004-09-01, Nr. IX-2331, 2004-07-08, Žin. 2004, Nr. 115-4274.
- Lietuvos Respublikos švietimo įstatymo pakeitimo įstatymas, 2011–03-31, Valstybės žinios, nr. 38-1804.
- Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 169, 170 ir 170–1 straipsnių pakeitimo įstatymas, XIII-343, TAR, 2017-05-11, Nr. 8026.
- Įsakymas dėl 2021–2022 ir 2022–2023 mokslo metų pradinio, pagrindinio ir vidurinio ugdymo programų bendrųjų ugdymo planų patvirtinimo, 2021 m. gegužės 3 d. Nr. V-688, paskelbtas: TAR 2021-05-03, i. k. 2021-09423.

Literatura

- Balicki Ryszard, *Demokracja oraz jej deficyt w Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 4, s. 11–27.
- Bechowska-Gebhardt Agata, Stalewski Tadeusz, *Mobbing: patologia zarządzanie personelem*, Warszawa 2004.
- Chajewski Adam, *Okoliczności wynegocjowania i podpisania Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy*, „Studium Vilnense A” 2017, vol. 14, s. 98–105.
- Dahl Robert A., *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995.
- Erenkfeit Karina, Dudzińska Liwia, Indyk Anna, *Mobbing w środowisku pracy – opis zjawiska oraz jego skutki*, „Medycyna Środowiskowa – Environmental Medicine” 2011, nr 14(4), s. 81–89.
- Filipkowski Janusz, *Demokracja a problem woli ludu*, „Forum Nauk Społecznych” 2023, nr 1.
- Kasperavičius Algis, *Relituanizacja i powrót do macierzy. Spojrzenie z Kowna na mieszkańców Wilna i Wileńszczyzny 1939–1944*, [w:] *Stosunki polsko-litewskie*, red. Robert Traba, Olsztyn 1999.
- Kawęcki Krzysztof, *Polacy na Wileńszczyźnie 1990–2012*, Warszawa 2013.
- Klonowski A., *Język polski na marginesie. Propozycje resortu oświaty*, „Kurier Wileński” z 4–5 maja 2021 r.

- Kulesza Władysław T., Winczorek Piotr, *Demokracja u schyłku XX wieku*, Warszawa 1992.
- Kwiatkowski Józef, *Postulaty oświaty mniejszości narodowych na Litwie*, „Kurier Wileński” z 18 kwietnia 2012 r.
- Kwiatkowski Józef, *Oświadczenie „Macierzy Szkolnej”*, „Kurier Wileński” z 4–5 maja 2021 r.
- Lis Wojciech, *Obowiązki władz polskich wobec Polaków zamieszkałych za granicą w kontekście polityki władz litewskich względem mniejszości polskiej na Litwie*, [w:] *Polacy na Litwie. Przeszłość i teraźniejszość*, red. Wojciech Lis, Toruń 2018, s. 235–237.
- Lis Wojciech, *Wpływ polityki historycznej na relacje polsko-litewskie*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2024, t. 23, z. 2, s. 205–231.
- Moroz-Łapin Krystyna, Szejbak Mirosław, *Polskie szkoły na Litwie: ranking w latach 2008–2012*, „Rocznik Stowarzyszenia Naukowców Polaków Litwy” 2013, t. 12, s. 108–122.
- Moroz-Łapin Krystyna, Szejbak Mirosław, *Meandry litewskiej polityki oświatowej w szkolnictwie mniejszości narodowych*, „Rocznik Stowarzyszenia Naukowców Polaków Litwy” 2014, t. 13/14, s. 90–105.
- Pieszko Anna, *„Reitingai”: polskie szkoły wśród 50 najlepszych na Litwie*, „Kurier Wileński” z 13 grudnia 2022 r.
- Pieszko Anna, *Sąd nie zezwolił Jarosławowi Wołkonowskiemu zapisać nazwiska ze znakiem diakrytycznym*, „Kurier Wileński” z 18 lutego 2025 r.
- Raport „Macierzy Szkolnej” *Prowadzona jest ukierunkowana polityka na uszczuplenie oświaty polskiej na Litwie*, 2019, archiwum Stowarzyszenia Nauczycieli Szkół Polskich na Litwie „Macierz Szkolna”.
- „Reitingai”, Vilnius 2017, nr 1(7), 2019, nr 2(12), 2020, nr 1(13).
- Sprawozdanie Konsula Generalnego za 2000 rok, Archiwum MSZ, n.n. 88/05, w. 9.
- Szejbak Mirosław w imieniu członków Forum Rodziców Szkół Polskich na Litwie, *List otwarty Forum Rodziców Szkół Polskich na Litwie*, „Kurier Wileński” z 17 października 2011 r.
- Tarasiewicz Stanisław, *Uczniowie strajkują i modlą się w obronie języka polskiego*, „Kurier Wileński” z 2 września 2015 r.
- Warszewska-Makuch Magdalena, *Ocena ryzyka mobbingu w miejscu pracy*, „Bezpieczeństwo Pracy: Nauka i Praktyka” 2012, t. 5, s. 8–11.
- Waśko-Owsiejczuk Ewelina, *Demokracja – wybrane aspekty problemów definicyjnych i argumentacyjnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2022, sectio K, vol. 29, nr 2, s. 21–38.
- Wołkonowski Jarosław, *Wizerunek Wileńskiego okręgu Armii Krajowej w podręcznikach szkolnych na Litwie, w mediach na Litwie oraz w wypowiedziach polityków litewskich*, [w:] *Lietuvių-lenkų santykiai amžių tėkmėje: istorinė atmintis*, red. Jaroslav Volkonovski, Ryšard Gaidis, Vilnius 2009, s. 238–254.
- Żołędowski Cezary, *Białorusini i Litwini w Polsce, Polacy na Białorusi i Litwie. Uwarunkowania współczesnych stosunków między większością a mniejszościami narodowymi*, Warszawa 2003.

Netografia

Exposé Ministra Spraw Zagranicznych RP Radosława Sikorskiego w sprawie polskiej polityki zagranicznej w dniu 23 kwietnia 2025 r., <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/informacja-ministra-spraw-zagranicznych-o-zadaniach-polskiej-polityki-zagranicznej-w-2025-r> (dostęp: 1.05.2025).

Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych – z upoważnienia ministra – na zapytanie nr 8010 w sprawie pisowni nazwisk polskich na Litwie, Warszawa, dnia 22 listopada 2010 r., <https://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/3F6AB6EC> (dostęp: 10.06.2025).

Šūdlenkis – oficialus valstybinės Lietuvių kalbos žodis, <https://www.lndp.lt/diskusijos/viewtopic.php?f=115&t=10719&p=27222&sid=3996e80bee563951d698c22ce2f267ac> (dostęp: 10.05.2025).

Žygeivis, Tadi, 2008 03 05 22:48, *Nacionalistas – Tautininkas – Patriotas – Žygeivis – Laisvės karys (Kalba – Istorija – Tauta – Valstybė)*, <https://www.lndp.lt/diskusijos/viewtopic.php?p=18185&sid=43f2df93ce75dfb7f996d57bb46937fc> (dostęp: 10.05.2025).

► STRESZCZENIE

Polityka Litwy wobec mniejszości polskiej po 1990 roku w kontekście zachowania tożsamości narodowej na podstawie badań własnych

Artykuł analizuje politykę Republiki Litewskiej wobec mniejszości polskiej po 1990 roku w kontekście zachowania tożsamości narodowej, ukazując procesy asymilacyjne, ograniczenia w sferze językowej i edukacyjnej oraz społeczne konsekwencje dyskryminacji. W części teoretycznej przedstawiono proces kształtowania litewskiej demokracji po odzyskaniu niepodległości i wskazano na rozdzźwięk między deklaratywnym przywiązaniem do zasad demokratycznych a praktyką polityczną państwa wobec mniejszości. Autorka podkreśla, że od momentu proklamowania niepodległości Litwa dążyła do budowy jednorodnego etnicznie państwa, co skutkowało marginalizacją społeczności polskiej oraz kształtowaniem negatywnego wizerunku Polaków w przestrzeni publicznej.

Istotnym elementem polityki państwa stała się eliminacja języka polskiego z przestrzeni publicznej – przede wszystkim poprzez reformy oświatowe ograniczające jego obecność w szkolnictwie mniejszościowym oraz poprzez uniemożliwienie oryginalnej pisowni imion i nazwisk w dokumentach urzędowych. Mimo zobowiązań wynikających z traktatu polsko-litewskiego z 1994 roku oraz z międzynarodowych aktów prawnych działania władz litewskich mają charakter pozorny i nie prowadzą do realnej ochrony praw mniejszości. Zmiany programowe w edukacji oraz administracyjne regulacje językowe osłabiają prestiż języka polskiego i prowadzą do stopniowej erozji tożsamości narodowej.

W części empirycznej zaprezentowano wyniki badań własnych przeprowadzonych w latach 2020–2021 wśród Polaków na Wileńszczyźnie. Na podstawie 3064 ankiet ukazano skalę społecznej akceptacji, dyskryminacji i szykanowania ze względu na narodowość. Analiza wykazała, że ponad 36% respondentów doświadcza poniżenia w miejscach pracy, a po uwzględnieniu osób prowadzących własną działalność – aż 54,3% polskich obywateli Litwy jest narażonych na mobbing narodowościowy. Ponad jedna czwarta badanych deklaruje, że była publicznie szykanowana lub znieważana z powodu polskiego pochodzenia, najczęściej w pracy, urzędach i miejscach publicznych.

Wyniki badań dowodzą, iż dyskryminacja narodowościowa ma charakter strukturalny, a stosunek części litewskiego społeczeństwa wobec Polaków pozostaje nacechowany uprzedzeniami. Działania te nie tylko naruszają podstawowe prawa człowieka, lecz także obniżają społeczną spójność i efektywność gospodarczą państwa. Autorka konkluduje, że rzeczywista demokracja nie może istnieć bez poszanowania praw mniejszości i ochrony ich tożsamości. Zachowanie języka, kultury i religii stanowi nie tylko fundament polskości na Litwie, lecz także test wiarygodności litewskiej demokracji. Ostatecznym wnioskiem jest potrzeba konsekwentnego wdrażania postanowień traktatowych i konwencji międzynarodowych, które gwarantują mniejszościom narodowym prawo do swobodnego rozwoju i zachowania własnej tożsamości.

► SUMMARY

Lithuania's Policy Toward the Polish Minority after 1990 in the Context of Preserving National Identity Based on Own Research

The article analyzes the policy of the Republic of Lithuania toward the Polish minority after 1990 in the context of preserving national identity, revealing assimilation processes, restrictions in the linguistic and educational spheres, and the social consequences of discrimination. The theoretical part presents the development of Lithuanian democracy after the restoration of independence, emphasizing the discrepancy between the declarative commitment to democratic principles and the actual political practice of the state toward minorities. The author highlights that since proclaiming independence, Lithuania has pursued the construction of an ethnically homogeneous state, resulting in the marginalization of the Polish community and the creation of a negative image of Poles in the public sphere.

A key element of state policy has been the elimination of the Polish language from public life – primarily through educational reforms limiting its presence in minority schooling and through the prohibition of original Polish spelling of names and surnames in official documents. Despite the obligations arising from the Polish-Lithuanian Treaty of 1994

and international legal acts, the actions of the Lithuanian authorities remain largely superficial and fail to provide genuine protection for minority rights. Curriculum changes and administrative language regulations have undermined the prestige of the Polish language, leading to a gradual erosion of national identity.

The empirical part presents the findings of the author's own research conducted in 2020–2021 among Poles living in the Vilnius region. Based on 3,064 questionnaires, the study illustrates the scale of social acceptance, discrimination, and harassment based on nationality. The analysis revealed that more than 36% of respondents experience humiliation in the workplace, and when including those running their own businesses, as many as 54.3% of Polish citizens of Lithuania face nationality-based mobbing. Over one-fourth of respondents reported being publicly harassed or insulted because of their Polish origin, most frequently at work, in public offices, and in public spaces.

The results demonstrate that ethnic discrimination in Lithuania has a structural character, and a part of Lithuanian society continues to display prejudice toward Poles. Such practices not only violate fundamental human rights but also weaken social cohesion and the state's economic efficiency. The author concludes that genuine democracy cannot exist without respect for minority rights and the protection of their identity. The preservation of language, culture, and religion constitutes not only the foundation of Polishness in Lithuania but also a test of the credibility of Lithuanian democracy. The final conclusion emphasizes the need for consistent implementation of treaty provisions and international conventions guaranteeing national minorities the right to freely develop and preserve their own identity.

Jarosław Wołkonowski

- ▶ Uniwersytet w Białymstoku – Filia UwB w Wilnie
(University of Białystok – Branch in Vilnius; Lithuania)
- ▶ e-mail: wolkonowski@uwb.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0001-8152-4508

Aleksander Waszkiewicz

- ▶ Europejski Uniwersytet Humanistyczny w Wilnie
(European Humanities University; Vilnius, Lithuania)
- ▶ e-mail: alexander.vashkevich@ehu.lt
- ▶ ORCID: 0000-0003-1886-4010

Łukasz Wardyn

- ▶ Europejska Fundacja Praw Człowieka
(European Foundation of Human Rights; Vilnius, Lithuania)
- ▶ e-mail: l.wardyn@efhr.eu
- ▶ ORCID: 0009-0008-9265-7988

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.13

NOWE ROZWIĄZANIA A PROBLEMY PISOWNI IMION I NAZWISK MNIEJSZOŚCI POLSKIEJ NA LITWIE W ŚWIELE PRAWA KRAJOWEGO I MIĘDZYNARODOWEGO

Abstrakt

Imię i nazwisko są nieodłączną częścią identyfikacji osoby, a pisownia imienia i nazwiska obywatela w oficjalnych dokumentach świadczy też o polityce kraju wobec jego obywateli. Identyfikacja osoby związana jest z narodowością, do której ta osoba się zalicza, jak również z wymogami prawa państwa, tradycją tego kraju oraz normami prawa międzynarodowego, które regulują prawa człowieka.

Na początku lat 90. Rzeczpospolita Polska i na nowo odrodzona Republika Litewska znalazły się w nowej przestrzeni geopolitycznej. Do władzy w obu krajach doszły demokratyczne siły polityczne dążące do zachodniego systemu wartości, którego fundamentem są prawa człowieka. Zarówno w Polsce, jak i na Litwie mieszkała znaczna liczba osób należących odpowiednio do litewskiej i polskiej mniejszości narodowej, prawa których należało określić według norm europejskich standardów. Pisownia imion i nazwisk mniejszości polskiej na Litwie i mniejszości litewskiej w Polsce jest jedną z ważniejszych w tym zespole praw mniejszości narodowych. Dlatego też zagadnienie to znalazło się zarówno w Deklaracji o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Litewską, podpisanej 13 stycznia 1992 roku, jak i w Traktacie o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy, ratyfikowanym 13 października 1994 roku. Polska i Litwa ratyfikowały programowy dokument prawny – Konwencję ramową o ochronie mniejszości narodowych¹ – i kilka innych, które odwoływały się też do uszanowania prawa mniejszości narodowych w kwestii pisowni imienia i nazwiska w oficjalnych dokumentach.

Jednocześnie ewidentny jest trend podkreślający fundamentalne znaczenie języka państwowego w obu krajach i każda próba wprowadzenia dodatkowych liter i znaków diakrytycznych potencjalnie oceniana jest jako pewne iluzoryczne zagrożenie dla języka państwowego. Polska uporała się z tym problemem, mimo skomplikowanej i często wręcz tragicznej historii relacji z sąsiadującymi krajami, i przyjęła stosowne rozwiązania prawne zezwalające na oryginalną pisownię imion i nazwisk. Litwa jest na drodze ku rozwiązaniu tego problemu, ale droga ta nie jest ani prosta, ani łatwa do przewidzenia. W ostatnich prawie 20 latach to właśnie wyroki sądowe, międzynarodowe i krajowe w znacznej mierze przyczyniły się do zmian w postrzeganiu tego fenomenu zarówno przez samych obywateli, jak i sędziów oraz prawodawców.

Słowa kluczowe: Litwa, Polska, mniejszość polska na Litwie, pisownia imion i nazwisk, dyskryminacja

NEW SOLUTIONS AND THE PROBLEMS OF SPELLING THE FORENAMES AND SURNAMES OF THE POLISH MINORITY IN LITHUANIA IN THE LIGHT OF NATIONAL AND INTERNATIONAL LAW

Abstract

The name is an integral part of a person's identification, and the spelling of a citizen's name in official documents is also indicative of a country's policy towards its citizens.

¹ Konwencja Ramowa o ochronie mniejszości narodowych, sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r. (Dz.U. 2002 nr 22 poz. 209).

A person's identification is linked to the nationality to which that person belongs, as well as being linked to the requirements of the law of the country, the traditions of that country and the norms of international law governing human rights.

At the beginning of the 1990s, the Republic of Poland and the newly revived Republic of Lithuania found themselves in a new geopolitical space. Democratic political forces came to power in both countries, striving for a Western system of values with human rights as its foundation. Both Poland and Lithuania were home to significant numbers of people belonging to the Lithuanian and Polish national minorities respectively, whose rights needed to be defined according to the European standards. The spelling of the names and surnames of the Polish minority in Lithuania and the Lithuanian minority in Poland is one of the most important in this set of national minority rights. Therefore, this issue was included both in the Declaration on Friendly Relations and Good-Neighbourly Cooperation between the Republic of Poland and the Republic of Lithuania signed on 13 January 1992, and in the Treaty on Friendly Relations and Good-Neighbourly Cooperation ratified on 13 October 1994. Poland and Lithuania ratified the legal document Framework Convention for the Protection of National Minorities and several others, which also referred to respecting the right of national minorities to spell their name in official documents.

On the other hand, a trend emphasizing the fundamental importance of the state language in both countries is evident and any attempt to introduce additional letters and diacritical marks is potentially assessed as some illusory threat to the state language. Poland has dealt with this problem, despite a complicated and often even tragic history of relations with its neighbors, and has adopted relevant legislation allowing for the original spelling of names and surnames. Lithuania is on the way to solving this problem, but the path is neither straightforward nor easy to predict. Over the past almost 20 years, it is the court judgements, international and domestic, that have largely contributed to changes in the perception of this phenomenon by citizens themselves, judges and legislators alike.

Keywords: Lithuania, Poland, Polish minority in Lithuania, spelling of names and surnames, discrimination

1. Wprowadzenie

Zagadnienie pisowni imion i nazwisk jest związane z pewnymi normami historycznymi danego kraju, ale też jest nieodłączną częścią praw człowieka poprzez normy prawa międzynarodowego. Problem ten z jednej strony zawiera dążenie do określonej

unifikacji poprzez prawo krajowe, z drugiej zaś strony – standardy międzynarodowe wymuszają przestrzeganie praw człowieka w prawie krajowym. Zagadnienie pisowni imion i nazwisk po 1990 roku stało się aktualne dla polskiej mniejszości narodowej na Litwie, kiedy Litwa odzyskała niepodległość.

Model pisowni imienia i nazwiska Polacy na Litwie odbierają jako znak swej tożsamości, ale z drugiej strony niektórzy politycy litewscy widzą w tym zagrożenie. Po nawiązaniu stosunków dyplomatycznych władze polskie ciągle zgłaszają stronie litewskiej postulat odnoszący się do konieczności uregulowania zgodnie z prawem międzynarodowym oryginalnej pisowni imion i nazwisk Polaków na Litwie. Po pierwszych nieudolnych próbach (o tym szerzej poniżej) z ubiegłego stulecia dopiero na początku 2022 roku Litwa przyjęła okrojony model (bez znaków diakrytycznych) pisowni imion i nazwisk litewskich Polaków. Do 2025 roku skorzystało z tej możliwości około 500 Polaków, którzy nie mają w imieniu i nazwisku znaków diakrytycznych². Nie wszystkie litewskie instytucje państwowe zgadzają się na wprowadzenie znaków diakrytycznych do języka, co uniemożliwia wpisanie imienia i nazwiska w oryginalnej pisowni. Dochodzi na tej płaszczyźnie do nowych problemów i napięć³.

Celem niniejszego artykułu jest analiza problematyki zapisu imion i nazwisk osób należących do polskiej mniejszości narodowej na Litwie w świetle prawa krajowego i międzynarodowego. Szczególny nacisk położono na: (1) ewolucję regulacji ustawowych i praktyki administracyjnej; (2) znaczenie prawne i tożsamościowe form zapisu nazwisk; (3) orzecznictwo krajowe i międzynarodowe oraz jego konsekwencje dla ochrony praw mniejszości; (4) identyfikację luk normatywnych i praktycznych oraz rekomendacje legislacyjne i orzecznicze zmierzające do ich likwidacji.

² Projektas Asmens vardo ir pavardės rašymo dokumentuose įstatymo Nr. XIV-903 3 ir 4 straipsnių pakeitimo įstatymas, Priedas 2 [tłum. Projekt ustawy o zmianie art. 3 i 4 ustawy nr XIV-903 o pisowni imion i nazwisk w dokumentach, Załącznik 2], <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/1e974fe0f01f11ef8e36d3cb9a713df7?positionInSearchResults=2&searchModelUUID=9fd371bc-2333-4283-97a3-f74681c7575c> (dostęp: 10.07.2025).

³ Lietuvių Kalbos Instituto Mokslo Tarybos išvada [tłum. Wniosek Rady Naukowej Instytutu Języka Litewskiego], https://lki.lt/wp-content/uploads/2024/03/LKI_Mokslo_tarybos_isvada_2024-03-05.pdf (dostęp: 26.10.2025).

2. Pierwsze próby rozwiązań pisowni imion i nazwisk na Litwie

W ostatnich miesiącach istnienia Litewskiej Socjalistycznej Republiki Sowieckiej Rada Najwyższa tej republiki przyjęła w dniu 29 listopada 1989 roku ustawę o mniejszościach narodowych Republiki Litewskiej (dalej „ustawa”). Zawierająca 10 artykułów ustawa nic nie mówiła o pisowni imion i nazwisk mniejszości narodowych, ale w artykule 2 stwierdzała, że sowiecka Litwa gwarantuje mniejszościom narodowym „prawo do państwowego wsparcia dla rozwoju kultury narodowej i edukacji; prawo do edukacji w języku ojczystym, z zapewnieniem przedszkoli, klas i szkół ogólnokształcących oraz szkolenia nauczycieli i wychowawców; prawo do prasy i informacji w języku ojczystym; [...] prawo do członkostwa w krajowych organizacjach kulturalnych; prawo do kontaktów kulturalnych z rodakami poza granicami Republiki”.

Z kolei artykuł 4 głosił, że „Ludzie różnych narodowości komunikują się ze sobą w preferowanym przez siebie języku. Litewski jest językiem używanym w instytucjach państwowych i innych. Kierownicy instytucji mających regularny kontakt z ludnością zapewniają, że ludzie są obsługiwani w języku litewskim oraz, w stosownych przypadkach, w języku większości ludności danego obszaru”, a artykuł 8 konkretyzował: „Każdy obywatel Litewskiej SRR, otrzymując paszport, swobodnie wybiera swoją narodowość na podstawie obywatelstwa swoich rodziców lub jednego z nich. Nikt nie może być zmuszany do udowadniania swojej narodowości”. W ustawie nie zdefiniowano pojęcia „mniejszość narodowa” ani nie określono, jakie mniejszości są na Litwie⁴.

Ustawa została znowelizowana zaraz po ogłoszeniu przez Litwę przywrócenia niepodległości i po krwawych wydarzeniach z 13–29 stycznia 1991 roku Sejm Republiki Litewskiej przyjął pięć poprawek. Jedna z nich dotyczyła artykułu 4 i dawała możliwość wprowadzenia używania lokalnego języka: „W administracyjnych jednostkach terytorialnych o zwartej populacji mniejszości narodowej język mniejszości (lokalny) będzie używany w lokalnych instytucjach i organizacjach obok języka urzędowego”.

Kolejny punkt nowelizacji pozwalał na używanie w takich jednostkach napisów informacyjnych w języku mniejszości: „Znaki informacyjne mogą być w języku

⁴ Tautinių mažumų įstatymas [tłum. Ustawa o mniejszościach narodowych], <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.1A5E1EE24CAE> (dostęp: 1.05.2025).

mniejszości narodowej (lokalnym) oprócz języka litewskiego”⁵. Nowelizacja nie precyzowała kryteriów „zwartej populacji” mniejszości narodowej, jak również nie wskazywała, których mniejszości ta ustawa dotyczyła. Dwa dni później Sejm Republiki Litewskiej podjął postanowienie odnośnie do pisowni imion i nazwisk: „2. W paszporcie obywatela Republiki Litewskiej imiona i nazwiska osób narodowości innej niż litewska wpisuje się literami litewskimi. Na pisemny wniosek obywatela imię i nazwisko wpisuje się w określonej formie: (a) wymawiane i niegramatyzowane (bez litewskich końcówek); lub (b) wymawiane i gramatyzowane (z litewskimi końcówkami)”⁶.

„Gramatyzowane” imiona i nazwiska z litewskimi końcówkami (faktycznie lituanizowane) w rodzaju męskim kończą się na *is* lub *us*, zaś w rodzaju żeńskim *ytė* lub *utė* (po zawarciu związku małżeńskiego – *ienė*). Państwowa Komisja Języka Litewskiego przyjęła odrębne zasady pisowni imion i nazwisk mniejszości polskiej⁷. Powyższe akta prawne narzucały rozwiązania pisowni imion i nazwisk oraz kreowały nacjonalistyczny klimat doktryny prawnej względem polskiej mniejszości na Litwie.

Problem pisowni imion i nazwisk na Litwie zauważony został przez nowe władze RP po zmianach jakie nastąpiły w Polsce po 1989 roku. 7 września 1990 roku w Senacie RP miała miejsce dyskusja na temat polityki wschodniej RP. W swym wystąpieniu minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski odniósł się do praw mniejszości polskiej na Litwie, **odnotowując potrzebę opieki państwa polskiego nad Polakami na Litwie: „[...] musimy zwrócić uwagę na to, że Litwa, która chce z nami współpracować i my tej współpracy bardzo intensywnie także chcemy, mimo, że od pół roku ma u siebie demokrację wewnętrzną nie uczyniła nic, jeśli chodzi o poprawę sytuacji grupy polskiej, ludności polskiej. A tam jest potrzebny postęp, postęp w szkolnictwie, język polski jako urzędowy nie tylko w samorządzie, ale przed państwowymi organami**

⁵ Įstatymas dėl Lietuvos Respublikos tautinių mažumų įstatymo pakeitimo [tłum. Ustawa o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych Republiki Litewskiej], <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.FA6EB37037F3> (dostęp: 1.05.2025).

⁶ Nutarimas dėl vardų ir pavardžių rašymo Lietuvos Respublikos piliečio pase [tłum. Postanowienie w sprawie wpisywania imion i nazwisk do paszportu obywatela Republiki Litewskiej], <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.A0DD1190CAE9> (dostęp: 1.05.2025). Działała do 1 maja 2022 roku.

⁷ Lietuvos lenkų pavardžių ir vardų rašymo Lietuvos Respublikos piliečio pase taisyklės [tłum. Zasady wpisywania polskich nazwisk i imion do paszportu obywatela Republiki Litewskiej] <https://www.vlkk.lt/aktualiausios-temos/svetimvardziai/perrasa-is-lenku-kalbos> (dostęp: 2.07.2025).

i instytucjami w tych okręgach, gdzie jest bardzo dużo Polaków”⁸. W pierwszej połowie stycznia 1991 roku władze RP przyjęły oświadczenie potępiające przemoc sowiecką z 13 stycznia⁹, a 26 sierpnia 1991 roku Polska uznała niepodległość Litwy i 5 września 1991 roku kraje nawiązały stosunki dyplomatyczne¹⁰.

Kilka miesięcy później, w dniu 13 stycznia 1992 roku, została podpisana przez ministrów spraw zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego i Algirdasa Saudargasa Deklaracja o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Litewską¹¹ (dalej „deklaracja”). Nastąpiło to podczas oficjalnej wizyty ministra Skubiszewskiego 12–14 stycznia 1992 roku na Litwie. Deklaracja zawierała preambułę i 10 artykułów. W artykule 3, który jest najobszerniejszy, omówiono prawa mniejszości polskiej na Litwie i mniejszości litewskiej w Polsce. Strony zobowiązały się do kierowania się normami europejskimi w swej polityce wobec tych mniejszości. Odnotowano, że mniejszości te będą lojalnymi obywatelami wobec państw, w których mieszkają. Odnotowano też, że Polska i Litwa będą dążyć do stworzenia mniejszości polskiej na Litwie i litewskiej w Polsce możliwości pełnego zaspokojenia potrzeb językowych, kulturalnych, religijnych i oświatowych, włącznie z nauką w języku ojczystym, oraz zobowiązały się do **zagwarantowania prawa używania przez osoby należące do mniejszości narodowych ich imion i nazwisk w brzmieniu i pisowni języka ojczystego**.

Ostatni 10 artykuł zapowiadał, że zasady niniejszej deklaracji zostaną rozwinięte w przyszłym traktacie. Przewodniczący Sejmu Republiki Litewskiej Vytautas Landsbergis w wywiadzie dla agencji informacyjnej ELTA odnotował, że sytuacja polskiej mniejszości na Litwie uległa poprawie¹². Wart podkreślenia jest fakt zapisu w deklaracji, że mniejszość polska na Litwie otrzymała możliwość zapisu do oficjalnych dokumentów w języku ojczystym swych imion i nazwisk.

⁸ *Zbiór Dokumentów*, PISM, Warszawa, 3/1991, s. 23.

⁹ *Zbiór Dokumentów*, PISM, Warszawa, 1/1992, s. 13–15.

¹⁰ R. Jakimowicz, *Polityczne aspekty stosunków polsko-litewskich w latach 1991–2003*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2006, nr 706, s. 43–59, 43–44; <https://www.urm.lt/pl/aktualnosci/1848/l.-linkevicius-litwa-i-polska-powinny-byc-razem-w-celu-obrony-wolnosci-i-wzmocnienia-naszego-bezpieczenstwa-narodowego:42155> (dostęp: 2.07.2025).

¹¹ *Zbiór Dokumentów*, PISM, Warszawa, 3/1992, s. 35–40.

¹² *W imię dobrosąsiedzkich stosunków*, ELTA, „Kurier Wileński” z 15 stycznia 1992 r., nr 9, s. 3.

W praktyce niestety było zupełnie inaczej – w lipcu 1992 roku Jarosław Wołkonowski, przyjmując obywatelstwo litewskie, wypełnił kwestionariusz i wpisał w nim imię i nazwisko z polskimi znakami diakrytycznymi: „Jarosław Wołkonowski” – w pisowni języka ojczystego, jak to podpisali dwaj ministrowie. Niestety odmówiono mu przyjęcia takiego podania i tłumaczono, że takich liter jak „w” oraz „ł” nie ma w alfabecie litewskim. Na nic zdały się tłumaczenia, że w korytarzu urzędu jest znak „WC” – Jarosław Wołkonowski zmuszony został zlituanizować zarówno imię – „Jaroslav”, jak i nazwisko – „Volkonovski”. Kiedy po dwóch tygodniach odbierał paszport, protestując przeciw takiemu stanowi rzeczy, podpisał się w nowym paszporcie w formie drukowanych liter nazwiska z polskimi znakami diakrytycznymi – „WOŁKONOWSKI”, co wywołało konsternację urzędnika. Pozwolono mu na taki zapis, gdyż akty wykonawcze RL nie precyzowały użycia znaków diakrytycznych w podpisie właściciela paszportu – taki stan pozostał do dzisiaj¹³.

Przykład ten pokazuje, że politycy litewscy i polscy podpisali międzynarodowy akt prawny – deklarację – ale strona litewska nie zamierzała go respektować. Można było mieć nadzieję, że kolejne lata współpracy litewsko-polskiej i strategicznego partnerstwa obu państw rozwiążą ten problem, ale po stronie litewskiej ciągle nie było woli politycznej.

Prace nad projektem Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzonego w Wilnie dnia 26 kwietnia 1994 roku (dalej „traktat”), który miał być poszerzoną wersją deklaracji, trwały ponad dwa lata, od stycznia 1992 do lutego 1994 roku¹⁴. W traktacie znalazła się grupa artykułów (13–16) omawiających prawa polskiej mniejszości narodowej na Litwie i litewskiej mniejszości narodowej w Polsce, w tym kwestię pisowni imion i nazwisk mniejszości polskiej na Litwie i mniejszości litewskiej w Polsce¹⁵.

¹³ W końcu korytarza na drzwiach zamiast „WC” był napis po litewsku „TUALETAS” [tłum. TOALETA].

¹⁴ *Trisdešimt antrasis posėdis, 1994 m. gegužės 19 d.* [tłum. Trzydzieste drugie posiedzenie, 19 maja 1994 r.], https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAK/TAIS.238797/#zyma_4s32posutrat (dostęp: 2.07.2025).

¹⁵ Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Wilnie dnia 26 kwietnia 1994 r. (Dz.U. 1994 nr 15, poz. 71).

18 marca 1994 roku ministrowie spraw zagranicznych obu państw paraflowali tekst traktatu, zaś 26 kwietnia 1994 roku w Wilnie podpisali go prezydenci obu krajów. Proces ratyfikacji traktatu w Sejmie RL był trudny z powodu oporu kilku frakcji litewskich. Łatwiej przebiegał w Sejmie RP, gdzie wszystkie koła parlamentarne udzieliły poparcia. Tego samego dnia – 13 października 1994 roku – traktat został ratyfikowany jednomyślnie przez Sejm RP i większością głosów przez Sejm RL¹⁶. Katalog praw polskiej mniejszości narodowej na Litwie i litewskiej mniejszości narodowej w Polsce zawarty jest w artykule 14.

Porównując zapisy artykułu 3 deklaracji i 14 artykułu traktatu, widzimy zasadniczą różnicę – jeżeli w deklaracji była zawarta możliwość pisowni imion i nazwisk dla mniejszości polskiej na Litwie i mniejszości litewskiej w Polsce w **brzmieniu i pisowni języka ojczystego**, to w traktacie zostawiono **tylko zapis „w brzmieniu”**. Jest to bardzo duże niedopatrzenie polskiej dyplomacji, gdyż zapisanie takiego nazwiska jak Gwóźdź czy Rekść „w brzmieniu” litewskimi literami jest niemożliwe. Zapis w języku oryginalnym zapewniał taką możliwość. Kolejny zapis, że „szczegółowe regulacje dotyczące pisowni imion i nazwisk zostaną określone w odrębnej umowie” został niewykonany – taka umowa nie została zawarta w ciągu ponad 30 lat (1994–2025), co uniemożliwia polskiej mniejszości na Litwie zapisywanie imienia i nazwiska z polskimi znakami diakrytycznymi.

Inaczej sprawa wygląda w przypadku realizacji tego prawa przez mniejszość litewską w Polsce – może ona już od kilkunastu lat z tego skorzystać i zapisać litewskie imię i nazwisko w dokumentach RP z litewskimi znakami diakrytycznymi i z tego korzystać¹⁷. Pozostaje pytanie, dlaczego wobec takiej sytuacji nie została podpisana dwustronna umowa między Polską i Litwą o pisowni w języku ojczystym imion i nazwisk mniejszości polskiej na Litwie? Z drugiej strony granicy Polska wywiązała się z tego zobowiązania – nie wykonała tego zobowiązania Litwa.

¹⁶ J. Wołkonowski, *Trudna droga do polsko-litewskiego traktatu – próba podsumowania*, [w:] „Miscellanea Historico-Iuridica” 2024, t. 23, z. 2, s. 240–246.

¹⁷ Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. 2005 nr 17 poz. 141); *Urzędowy Rejestr Gmin, w których jest używany język pomocniczy*, <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/urzedowy-rejestr-gmin-w-ktorych-jest-uzywany-jezyk-pomocniczy2> (dostęp: 10.07.2025).

Jeszcze podczas procesu ratyfikacji traktatu w Sejmie RL poseł Artur Płocki zadał pytanie, dlaczego w traktacie wpisano punkt o przyszłej umowie dotyczącej pisowni imion i nazwisk i zrezygnowano z zapisu „w pisowni języka ojczystego”, jak było w deklaracji. Na to wiceminister spraw zagranicznych Litwy Vladislovas Domarkas odpowiedział: „Deklaracja z 1992 r. stanowiła, że mniejszości narodowe będą miały prawo do pisowni swoich imion i nazwisk w oficjalnych dokumentach, zarówno pod względem brzmienia, jak i pisowni. Oznaczałoby to, że każda mniejszość narodowa miałaby również prawo do posiadania paszportu w alfabecie narodowości języka, którym się posługuje. Ostatecznie strona polska również zdała sobie sprawę, że ten wymóg jest, powiedziałbym, nieracjonalny, i obecne brzmienie jest, jak widać, dźwiękowe”¹⁸.

Strona litewska świadomie wprowadziła w błąd stronę polską, gdyż traktat określił prawa mniejszości polskiej na Litwie i mniejszości litewskiej w Polsce, ale nie dotyczył innych mniejszości, na przykład pisowni imion i nazwisk mniejszości rosyjskiej czy białoruskiej na Litwie. Taki zapis uniemożliwił rozwiązanie problemu pisowni imion i nazwisk polskiej mniejszości na Litwie.

Podobnie wygląda sytuacja z artykułem 15 traktatu. W nim strony „rozważą dopuszczenie używania języka mniejszości narodowych przed swymi urzędami, szczególnie zaś w jednostkach administracyjno-terytorialnych, w których dużą część ludności stanowi mniejszość narodowa”. To jest nowe postanowienie, które jest zrealizowane dla mniejszości litewskiej w Polsce w formie języka pomocniczego w gminie Puńsk, zaś władze Litwy nie godzą się na takie rozwiązanie dla mniejszości polskiej na Litwie¹⁹.

¹⁸ *Trisdešimt antrasis posėdis 1994 m. gegužės 19 d.* [tłum. Trzydzieste drugie posiedzenie, 19 maja 1994 r.], https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAK/TAIS.238797/#zuma_4s32posutrat (dostęp: 2.06.2025).

¹⁹ Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. 2005 nr 17 poz. 141); *Urzędowy Rejestr Gmin, w których jest używany język pomocniczy*, <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/urzedowy-rejestr-gmin-w-ktorych-jest-uzywany-jezyk-pomocniczy2> (dostęp: 10.07.2025); Lietuvos Respublikos valstybinės kalbos įstatymas, 1995 m. sausio 31 d. Nr. I-779 [tłum. Ustawa o języku państwowym Republiki Litewskiej z dnia 31 stycznia 1995 r. Nr I-779], Valstybės žinios, 1995-02-18, Nr. 15-344.

3. Pisownia imion i nazwisk polskich na Litwie w świetle orzecznictwa Komitetu Praw Człowieka ONZ

Problem prawidłowej pisowni imion i nazwisk mniejszości narodowych, w tym polskiej, w dokumentach urzędowych na Litwie od lat pozostaje przedmiotem sporów konstytucyjnych, międzynarodowych i politycznych. Jest to zagadnienie na styku prawa krajowego, zobowiązań międzynarodowych w zakresie ochrony praw człowieka oraz praktyki administracyjnej państw. Szczególne znaczenie ma w tym kontekście praktyka Komitetu Praw Człowieka ONZ działającego w ramach Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych (dalej „MPPOiP”).

Litwa przystąpiła do MPPOiP w dniu 20 listopada 1991 roku²⁰. Tego samego dnia Litwa przystąpiła do pierwszego protokołu fakultatywnego do Paktu, który przewiduje prawo Komitetu do przyjmowania i rozpatrywania zawiadomień pochodzących od podległych jego jurysdykcji osób, twierdzących, iż stały się ofiarami naruszenia przez to państwo-stronę któregośkolwiek z praw wymienionych w MPPOiP²¹. Komitet w kilku decyzjach rozpatrywał skargi dotyczące odmowy zapisu imion i nazwisk w oryginalnym brzmieniu.

Zgodnie z art. 17 MPPOiP „nikt nie może być narażony na arbitralną lub bezprawną ingerencję w jego prywatność, rodzinę, dom lub korespondencję, ani na bezprawne zamachy na jego cześć i dobre imię”²². Równocześnie art. 27 stanowi, że „w państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe, osobom należącym do takich mniejszości nie można odmawiać prawa do posługiwania się własnym językiem”²³. W sprawie Coeriel i Aurik przeciwko Holandii Komitet stwierdził, że pojęcie prywatności odnosi się do sfery życia jednostki, w której może ona swobodnie wyrażać swoją tożsamość, zarówno poprzez nawiązywanie relacji z innymi, jak i w życiu osobistym.

²⁰ United Nations Treaty Collection, Chapter IV Human Rights, 4. International Covenant on Civil and Political Rights, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en (dostęp: 12.07.2025).

²¹ Protokół fakultatywny do Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 16 grudnia 1966 r. w Nowym Jorku (Dz.U. 1994 nr 23 poz. 80), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19940230080> (dostęp: 12.07.2025).

²² Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdU19770380167> (dostęp: 12.07.2025).

²³ Ibidem.

Komitet stał na stanowisku, że „nazwisko stanowi istotny element tożsamości osoby, a ochrona przed arbitralną lub bezprawną ingerencją w prywatność obejmuje również ochronę przed arbitralną lub bezprawną ingerencją w prawo do wyboru i zmiany własnego nazwiska. Na przykład gdyby państwo zmuszało wszystkich cudzoziemców do zmiany ich nazwisk, stanowiłoby to ingerencję sprzeczną z art. 17”²⁴.

W tej sprawie wniosek autorów o uznanie zmiany ich imion na imiona hinduskie w celu prowadzenia studiów religijnych został uwzględniony w 1986 roku. Państwo-strona odmówiło natomiast uznania zmiany ich nazwisk, argumentując, że autorzy nie wykazali, iż zmiana ta była niezbędna dla kontynuowania ich studiów, że nazwiska te mają konotacje religijne oraz że nie brzmią „holendersko”. Komitet uznał, iż podstawy takiego ograniczenia praw autorów wynikających z art. 17 nie są rozsądne, a odmowa uwzględnienia wniosku autorów była arbitralna w rozumieniu art. 17 ust. 1 MPPOiP. Wynikiem było stwierdzenie Komitetu o naruszeniu art. 17.

Sprawa Klečkovski przeciwko Litwie, rozpoznana przez Komitet Praw Człowieka ONZ w 2007 roku, dotyczyła ochrony tożsamości jednostki poprzez prawidłowy zapis nazwiska w dokumentach urzędowych. Klečkovski, obywatel Litwy polskiego pochodzenia, zaskarżył obowiązek adaptacji zapisu swojego nazwiska do wymogów litewskiej ortografii, wskazując naruszenie jego prawa do życia prywatnego (art. 17 MPPOiP), równości wobec prawa (art. 26 MPPOiP) oraz prawa osób należących do mniejszości do używania własnego języka (art. 27 MPPOiP).

Istota sporu sprowadzała się do wymogu zapisu nazwiska skarżącego w dokumentach tożsamości wyłącznie w litewskiej ortografii, co miało prowadzić – zdaniem Klečkovskiego – do zniekształcenia jego nazwiska i osłabienia więzi z polską tożsamością. Skarżący podnosił, że zapis „Klečkovski” zamiast „Kleczkowski” w paszporcie wpływa na jego poczucie tożsamości, utrudnia kontakty rodzinne za granicą oraz wystawia go na drwiny i biurokratyczne trudności. Argumentował także, iż w kilku państwach europejskich (takich jak Austria czy Francja) dopuszcza się w dokumentach publicznych zapisy nazwisk zgodne z tradycją narodową mniejszości, co nie stanowi nadmiernego obciążenia dla administracji. Komitet jednak odmówił

²⁴ Human Rights Committee, Coeriel et al. v. The Netherlands, Communication No. 453/1991, CCPR/C/52/D/453/1991 (1994), para 10.2.

merytorycznego rozpoznania sprawy, bo uznał, że zarzuty autora nie zostały w sposób dostateczny uzasadnione²⁵. Niektórzy autorzy uważają tę decyzję Komitetu za wątpliwą²⁶.

W sprawie Raihman przeciwko Łotwie Komitet uznał, że zmiana pisowni nazwiska (dodanie liter zgodnych z ortografią państwową) wbrew woli osoby stanowiła ingerencję w sferę prywatności, wymagającą uzasadnienia i proporcjonalności: „Komitet zauważa, że artykuł 19 Ustawy o języku państwowym państwa-strony przewiduje szeroką i ogólną zasadę, zgodnie z którą wszystkie imiona i nazwiska muszą odpowiadać normom języka łotewskiego i być zapisywane zgodnie z jego regułami. Dla imion i nazwisk innego pochodzenia etnicznego nie przewidziano żadnych wyjątków. Komitet przypomina, że wprowadzenie koncepcji arbitralności ma na celu zagwarantowanie, iż nawet ingerencja przewidziana prawem będzie zgodna z postanowieniami, celami i założeniami Paktu oraz w każdych okolicznościach będzie uzasadniona w danych warunkach”.

Komitet odnotował wskazany przez państwo-stronę cel takiej ingerencji, która ma rzekomo stanowić środek niezbędny dla ochrony języka łotewskiego i zapewnienia jego prawidłowego funkcjonowania jako spójnego systemu, w tym poprzez zagwarantowanie integralności jego systemu gramatycznego. Komitet dodatkowo wziął pod uwagę trudności, z którymi borykał się język łotewski w okresie rządów radzieckich, i w związku z tym uznał, że wskazany cel jest zgodny z prawem. „Jednocześnie Komitet uważa, że ingerencja, której w wyniku tego doznał autor skargi, powoduje poważne niedogodności, które nie są rozsądne, zważywszy na fakt, iż są one niewspółmierne do realizowanego celu.

Chociaż kwestie polityki ustawodawczej oraz sposobów ochrony i promowania języków państwowych najlepiej pozostawić w gestii państw-stron, Komitet uznaje, że przymusowe dodanie odmiennego końcowego elementu do nazwiska, które w oryginalnej formie było używane przez dziesięciolecia, skutkujące zmianą jego brzmienia, stanowi ingerencję, która jest niewspółmierna do celu, jakim jest

²⁵ Human Rights Committee, Klečkovski v. Lithuania, Communication No. 1285/2004, CCPR/C/90/D/1285/2004 (dostęp: 12.07.2025).

²⁶ *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, red. R. Wieruszewski, Warszawa 2012, s. 383–384.

ochrona języka państwowego. Opierając się na wcześniejszych orzeczeniach, w których Komitet podkreślał, że ochrona przewidziana w artykule 17 obejmuje prawo do wyboru i zmiany swojego imienia i nazwiska, Komitet stwierdza, że tym bardziej chroni ona przed biernym przymusem zmiany imienia i nazwiska przez państwo-stronę. W związku z tym Komitet uważa, że jednostronna zmiana przez państwo-stronę imienia i nazwiska autora w dokumentach urzędowych nie jest uzasadniona i w związku z tym stanowi arbitralną ingerencję w jego życie prywatne, naruszającą artykuł 17 Paktu²⁷. Chociaż sprawa dotyczyła Łotwy, jej znaczenie dla Litwy jest oczywiste ze względu na podobieństwo ustawodawstwa dotyczącego obowiązkowej transkrypcji nazwisk według reguł języka państwowego. Należy zauważyć, że Komitet przyjął podobną decyzję z podobnym uzasadnieniem w sprawie Bulgakov przeciwko Ukrainie²⁸.

Orzecznictwo Komitetu Praw Człowieka ONZ pokazuje, że ochrona nazwiska w uniwersalnym systemie praw człowieka przede wszystkim jest związana z prawem do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Automatyczna lituanizacja imion i nazwisk, bez uwzględnienia woli osoby zainteresowanej oraz bez proporcjonalnego i racjonalnego uzasadnienia, może być sprzeczna z art. 17 i 27 MPPOiP. Stanowi to istotny argument dla polskiej mniejszości narodowej w Litwie w dyskursie konstytucyjnym oraz w ewentualnych postępowaniach przed organami międzynarodowymi.

4. Nowe rozwiązania i nowe problemy pisowni imion i nazwisk na Litwie

Od 1994 roku do 2021 roku w prawie litewskim w kwestii pisowni imion i nazwisk polskiej mniejszości zasadniczo nic się nie zmieniło, a sytuacja uległa nawet pogorszeniu, gdyż 1 stycznia 2010 roku skończył się termin działania ustawy o mniejszościach narodowych Republiki Litewskiej²⁹. Natomiast w Polsce 6 stycznia 2005 roku została przyjęta ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych

²⁷ Human Rights Committee, Raihman v. Latvia, Communication No. 1621/2007, CCPR/C/100/D/1621/2007, para 8.3.

²⁸ Human Rights Committee, Bulgakov v Ukraine' Communication No. 1803/2008, (2CCPR/C/106/D/1803/2008, para 7.2–7.3.

²⁹ Tautinių mažumų įstatymas [tłum. Ustawa o mniejszościach narodowych], <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.1A5E1EE24CAE> (dostęp: 1.05.2025).

oraz o języku regionalnym (dalej „ustawa RP”), która dała zielone światło na litewskie znaki diakrytyczne w pisowni imion i nazwisk, dwujęzyczne nazewnictwo znaków topograficznych i język litewski jako pomocniczy, z czego korzystają mieszkańcy gminy Puńsk³⁰. W Polsce każdego roku kilka osób narodowości litewskiej decyduje się na pisownię oryginalną imienia i nazwiska³¹.

Na Litwie z kolei w pierwszej i drugiej dekadzie III tysiąclecia odnotowano regres w tych sprawach. Po wejściu do UE w 2004 roku na Litwie pojawił się problem pisowni nazwisk obywateli Litwy, które wyszły za mąż za obcokrajowców. Ten problem miał wzrastający trend z racji wzrostu liczby takich małżeństw oraz wzmocnił presję na znalezienie rozwiązania również w sprawie pisowni imion i nazwisk polskiej mniejszości na Litwie.

W związku z ogromnym wzrostem nadużyć i naruszeń w zakresie praw człowieka i mniejszości narodowych na Litwie zaobserwowanych od czasu przystąpienia do UE w 2010 roku na Litwie powstała Europejska Fundacja Praw Człowieka (dalej EFHR), która okazywała pomoc prawną w tych sprawach, między innymi pisowni imion i nazwisk³². Do 2022 roku EFHR wygrała ponad 130 sądów dotyczących pisowni imion i nazwisk, część z nich dotyczyła pisowni znaków diakrytycznych.

18 stycznia 2022 roku Sejm RL przyjął akt prawny Ustawa o pisowni w dokumentach imienia i nazwiska osoby (dalej „ustawa RL”), który umożliwił obywatelom Litwy należącym do mniejszości narodowych używania w imionach i nazwiskach,

³⁰ Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. 2005 nr 17 poz. 141). Mniejszość litewska w Polsce ma litewskojęzyczne szkolnictwo, podwójne nazewnictwo miejscowości, język pomocniczy, zapis imienia i nazwiska ze znakami diakrytycznymi. Mniejszość polska na Litwie nie ma podwójnego nazewnictwa, języka pomocniczego, nie ma pisowni imion i nazwisk z znakami diakrytycznymi. Zob.: K. Tarka, *Szkolnictwo litewskie w Polsce*, [w:] *Litwini*, red. K. Górski, Warszawa 2013, s. 57–58; A. Nowakowska, *W szkole, w pracy i w urzędzie. Obecność języka litewskiego w przestrzeni publicznej zamieszkiwanej przez mniejszość litewską w Polsce*, [w:] *Litwini*, s. 59–71; C. Żołędowski, *Litwini i Polacy – społeczne postawy wobec mniejszości*, [w:] *Litwini*, s. 149; E. Kurzępa, *Sytuacja administracyjnoprawna mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce*, Toruń 2009, s. 76–106; E. Kuzborska, *Ochrona prawna mniejszości narodowych na Litwie*, Wilno 2011, s. 176–197.

³¹ A. Nowakowska, op. cit., s. 149.

³² Europejska Fundacja Praw Człowieka, *O nas*, <https://www.efhr.eu/o-nas> (dostęp: 1.05.2025).

na podstawie źródeł historycznych, łacińskich liter „w”, „x”, „q” oraz dwuznaków „sz”, „cz”, „rz”, „dz”, „nn”, „tt”, ale bez znaków diakrytycznych³³.

Analiza dyskusji, która wynikła podczas omawiania tego aktu prawa, ukazuje wyraźny podział opinii – postowie o bardziej liberalnych poglądach sugerowali uznanie imienia i nazwiska za własności obywatela, co skutkowałoby przyzwoleniem na zapis imienia i nazwiska według woli obywatela, ale bez znaków diakrytycznych. Druga grupa postów o poglądach konserwatywnych optowała za zapisem imienia i nazwiska zgodnie z gramatyką języka litewskiego, ponieważ „paszport obywatela Republiki Litewskiej jest oficjalnym dokumentem potwierdzającym stały stosunek prawny między osobą a państwem, obywatelstwo osoby oraz że stosunki obywatelskie są sferą życia publicznego państwa, imię i nazwisko osoby w paszporcie obywatela muszą być zapisane w języku urzędowym”. Po burzliwej dyskusji wynik głosowania był następujący: „za” – 82, „przeciw” – 37, „wstrzymało się” – 3. Sejm przyjął większością głosów tę ustawę, która została podpisana przez prezydenta RL i weszła w życie 1 maja 2022 roku³⁴.

³³ Lietuvos Respublikos Asmens vardo ir pavardės rašymo dokumentuose įstatymas [tłum. Ustawa o pisowni w dokumentach imienia i nazwiska osoby], <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/c8890cd07e6e11ec993ff5ca6e8ba60c> (dostęp: 1.05.2025). Polska mniejszość narodowa ma swoją reprezentację w Sejmie Republiki Litewskiej: Akcję Wyborczą Polaków na Litwie – Związek Chrześcijańskich Rodzin, której przedstawiciele piastują od lat wiele funkcji we władzach państwowych. Niestety na tym polu mają bardzo niską skuteczność z powodu braku zdolności koncyliacyjnych i kompetencji w ostatecznym rozwiązaniu tego problemu. Zob.: A. Kosewski, *Polityka państwa nadbałtyckich (Litwy, Łotwy, Estonii) wobec mniejszości narodowych*, [w:] *Problemy narodowościowe w Europie i ich wpływ na stosunki międzynarodowe na przełomie XX i XXI wieku*, red. H. Szczerbiński, Warszawa 2009, s. 144.

³⁴ Lietuvos Respublikos Seimo posėdžių stenogramų rinkinys, Trečioji sesija 2021 m. gruodžio 16 d. – 2022 m. sausio 20 d. [tłum. Zbiór stenogramów posiedzeń Sejmu Republiki Litewskiej, Trzecia sesja, 16 grudnia 2021–20 stycznia 2022 r.], Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarija 2022, s. 422–429. Próba zgłoszenia przez Ritę Tamašunienę, przedstawicielkę AWPL-ZChR, znaków diakrytycznych do tej ustawy nawet nie została przyjęta z powodu niezbrania 29 wymaganych podpisów postów w tej sprawie. Zob. ibidem, s. 424. Na uwagę zasługuje opinia posła Juliusa Sabatauskasa, który po głosowaniu o rygorach wobec pisowni swego imienia i nazwiska powiedział: „ludzie mogli to zrobić na własnym nagrobku – tam (idź na cmentarz, a zobaczysz) wszystkie nazwiska są napisane w formie, w jakiej powinny być. Ludzie stali się wolni dopiero po śmierci. W końcu zdaliśmy sobie sprawę z ich praw i wolności, czego nie byliśmy w stanie zrobić do tej pory”. Zob. ibidem, s. 429.

W sierpniu 2021 roku EFHR rozpoczęła akcję *Mam prawo do oryginalnej pisowni swego imienia i nazwiska*³⁵. Wielu skorzystało z tej możliwości i złożyło odpowiednie dokumenty. Jednym z nich był Jaroslav Volkonovski, który zgłosił się do samorządu rejonu wileńskiego o zmianę zlituanizowanego imienia i nazwiska na „Jarosław Wołkonowski”.

Otrzymał negatywną odpowiedź, którą zaskarżył w sądzie. Po rozpoznaniu sprawy w dniu 1 czerwca 2022 roku sąd wydał wyrok przyzwalający na taki zapis, uzasadniając go przyjęciem nowej ustawy oraz nową interpretacją znaku diakrytycznego „ł”:

„Kwestia stosowania nielitewskich liter ze znakami diakrytycznymi w dokumentach została rozwiązana przez nowe zmiany w ustawodawstwie poprzez stwierdzenie, że litera ze znakiem diakrytycznym może być używana, jeśli znajduje się w alfabecie litewskim”. Sąd rozstrzygnął kwestię znaków diakrytycznych w ten sposób, że jeżeli znak diakrytyczny opiera się na literze, która jest w alfabecie litewskim, to taki znak diakrytyczny może być wpisany³⁶.

Strony nie złożyły apelacji i wyrok uprawomocnił się 1 lipca 2022 roku, co było dużym sukcesem. 7 lipca 2022 roku Centrum Rejestru Mieszkańców Litwy poinformowało, że nie ma możliwości wpisania znaku diakrytycznego „ł”, będzie to możliwe po rozwiązaniu kwestii technicznych i finansowych związanych z wdrożeniem kodowania UTF-8³⁷, co oznaczało nieprzygotowanie władz na takie rozwiązania.

Tymczasem 13 lipca 2022 roku do sądu w sprawie wyroku zwróciła się Nida Grunskienė, generalna prokurator Litwy, z prośbą o wznowienie tej sprawy, motywując błędnym zastosowaniem ostatnich rozwiązań prawnych, które nie dopuszczały wpisywania do imion i nazwisk polskich znaków diakrytycznych³⁸. Sąd 21 lipca wydał

³⁵ EFHR rusza z kampanią społeczną na rzecz oryginalnej pisowni imion i nazwisk, „Kurier Wileński” z 27 sierpnia 2021 r., <https://kurierwilenski.lt/2021/08/27/efhr-rusza-z-kampani-spoeczna-na-rzecz-oryginalnej-pisowni-imion-i-nazwisk> (dostęp: 10.07.2025).

³⁶ Civilinė byla Nr. e2YT-13948-1125/2022, Teisminio proceso Nr. 2-68-3-09436-2022-7.

³⁷ Pismo Registru Centras Nr. A33(18)-599 z 7 lipca 2022 roku.

³⁸ Pismo generalnej prokuratury z dnia 13 lipca 2022 roku: Prašymas atnaujinti procesą civilinio proceso kodekso 366 straipsnio 1 dalies 9 punkto pagrindu Vilniaus miesto Apylinkės teismo civilinėje byloje nr. e2yt-13948-1125/2022 [tłum. Skarga o wznowienie postępowania na podstawie art. 366 § 1 pkt 9 kodeksu postępowania cywilnego w sprawie cywilnej nr e2yt-13948-1125/2022 Sądu Rejonowego Miasta Wilna].

postanowienie, w którym uwzględnił prośbę prokurator generalnej, i podjął decyzję o uzupełnieniu przez prokurator generalną pozwu³⁹.

8 sierpnia 2022 roku sąd poprosił o ustosunkowanie się do nowych zastrzeżeń prokurator generalnej⁴⁰ i wydał postanowienie tego samego dnia, na podstawie którego wstrzymał wyrok z dnia 1 czerwca 2022 roku w części dotyczącej znaku diakrytycznego „ł”⁴¹. 26 sierpnia 2022 roku została złożona do sądu opinia Jarosława Wołkonowskiego o nieuzasadnionym odrzuceniu prośby prokurator generalnej.

Jednak 17 października 2022 roku sąd wznowił tę sprawę, zaś 17 listopada postanowił zwrócić się do Sądu Konstytucyjnego w sprawie zgodności z konstytucją RL pisowni imion i nazwisk ze znakami diakrytycznymi⁴². Sąd Konstytucyjny RL sprawę przyjął do rozpatrzenia i pod koniec grudnia 2023 roku wydał orzeczenie: znaki diakrytyczne nie przeczą konstytucji RL, ale ustawodawca (Sejm RL) powinien przyjąć niezbędne ku temu akty prawne, aby była prawna możliwość zapisania imienia i nazwiska ze znakami diakrytycznymi⁴³. Na podstawie tego orzeczenia sąd w Wilnie w dniu 4 marca 2024 roku ogłosił wyrok: zezwolić na wpisanie w imieniu i nazwiska litery

³⁹ Postanowienie sądu z dnia 21 lipca 2022 r. Civilinė byla Nr. eA2-19650-987/2022 Teisminio proceso Nr. 2-68-3-09436-2022-7.

⁴⁰ Pranešimas dėl atsiliepimo į prašymą dėl proceso atnaujinimo pateikimo 2022-08-08 Nr. eA2-19650-987/2022 [tłum. Zawiadomienie o złożeniu odpowiedzi na wnioski o wznowienie postępowania nr eA2-19650-987/2022 z dnia 8 sierpnia 2022 r.].

⁴¹ Vilniaus miesto apylinkės teismas, NUTARTIS, 2022 m. rugpjūčio 8 d., Civilinė byla Nr. eA2-19650-987/2022, Teisminio proceso Nr. 2-68-3-09436-2022-7 [tłum. Sąd Rejonowy Miasta Wilna, Uchwała, 8 sierpnia 2022 r., sprawa cywilna nr eA2-19650-987/2022, nr procesu 2-68-3-09436-2022-7].

⁴² Vilniaus miesto apylinkės teismas, Nutartis 2022 m. lapričio 14 d. Civilinė byla Nr. eA2-19650-987/2022, Teisminio proceso Nr. 2-68-3-09436-2022-7 [tłum. Postanowienie Sądu Rejonowego Miasta Wilna z dnia 14 listopada 2022 r. Sprawa cywilna nr eA2-19650-987/2022, Postępowanie nr 2-68-3-09436-2022-7].

⁴³ Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 28 grudnia 2023 roku, Dėl asmenvardžių rašymo asmens tapatybę patvirtinančiuose dokumentuose lotyniško pagrindo rašmenimis su lietuvių kalbos abėcėlėje nesančiais diakritiniais ženklais [tłum. W sprawie pisowni nazwisk w dokumentach tożsamości alfabetem łacińskim ze znakami diakrytycznymi, które nie występują w alfabecie litewskim], <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta2937/content> (dostęp: 10.07.2025).

„w”, natomiast odrzucić pozew w części dotyczącej wpisania litery „ł”, jako znaku diakrytycznego, którego możliwości wpisania ustawodawca nie ujął⁴⁴.

3 kwietnia 2024 roku do sądu okręgowego w Wilnie została złożona apelacja w sprawie odrzucenia litery „ł” w zapisie imienia i nazwiska, którą 18 czerwca 2024 roku sąd okręgowy nie uwzględnił i zostawił w mocy wyrok z dnia 4 marca 2024 roku⁴⁵. 16 września 2024 roku w tej sprawie została złożona skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego Republiki Litewskiej, w której przedstawiono przypadki wpisania znaków diakrytycznych „ń” (między innymi wyrok z dnia 27 stycznia w sprawie nr e2YT-2356-294-2022, Mulerskaitė-Waczyńska) i „ö” (wyrok z dnia 14 kwietnia 2022 roku w sprawie nr e2YT-8101-1089-2022, Györfy) w nazwiskach obywateli Litwy, którzy zawarli związki małżeńskie⁴⁶.

To jeszcze raz potwierdzało dyskryminacyjną praktykę w pisowni imion i nazwisk wobec obywateli Litwy – w przypadku jednej grupy były wpisywane w litewskich paszportach znaki diakrytyczne, a drugiej grupie, która miała takie nazwiska według źródeł archiwalnych przodków (ojciec, dziadek, pradziadek), tego zakazywano. Sąd Najwyższy w dniu 13 lutego 2025 roku wydał wyrok, w którym odrzucił skargę kasacyjną, zaś w uzasadnieniu przypadków wpisywania znaków diakrytycznych „ć”, „ń” i „ö” dla obywateli Litwy odpowiedział, że te przypadki były przyjęte według wcześniejszego prawa, które już nie jest aktualne i zostało znowelizowane⁴⁷. Na tym wyroku Sądu Najwyższego Litwy ścieżka sądowa krajowa została wyczerpana i otworzyła się możliwość złożenia tej sprawy do sądów międzynarodowych, o czym mowa będzie w rozdziale piątym.

⁴⁴ Vilniaus miesto apylinkės teismas Sprendimas 2024 m. kovo 4 d., Civilinė byla Nr. eA2-244-987/2024 Teisminio proceso Nr. 2-68-3-09436-2022-7 [tłum. Wyrok Sądu Rejonowego Miasta Wilna z dnia 4 marca 2024 r., Sprawa cywilna nr eA2-244-987/2024 Postępowanie nr 2-68-3-09436-2022-7].

⁴⁵ Vilniaus Apygardos teismas nutartis, 2024 m. birželio 18 d., Civilinė byla Nr. e2A-1148-614/2024, Teisminio proceso Nr. 2-68-3-09436-2022-7 [tłum. Wyrok Wileńskiego Sądu Okręgowego z dnia 18 czerwca 2024 r., sprawa cywilna nr e2A-1148-614/2024, postępowanie sądowe nr 2-68-3-09436-2022-7].

⁴⁶ E. Kuzborska-Pacha, *Ochrona prawna mniejszości narodowych w państwach bałtyckich*, Warszawa 2019, s. 380–391.

⁴⁷ Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, nutartis, 2025 m. vasario 13 d., Civilinė byla Nr. e3K-3-5-684/2025, Teisminio proceso Nr. 2-68-3-09436-2022-7, Procesinio sprendimo kategorijos: 2.2.1.9.1; 2.3.10.7 [tłum. Sąd Najwyższy Litwy, Wyrok z dnia 13 lutego 2025 r., sprawa cywilna nr e3K-3-5-684/2025, postępowanie sądowe nr 2-68-3-09436-2022-7, kategorie decyzji proceduralnych: 2.2.1.9.1; 2.3.10.7].

5. „Pakuj manatki, zabieraj rodzinę oraz bliskich i jedź do Polski”

W części społeczeństwa litewskiego dążenie do wpisanie imienia i nazwiska z polskimi znakami diakrytycznymi przez obywateli Litwy wywołuje działania zastraszania, nienawiści i poniżania. 28 grudnia 2023 roku adwokat Adolfas Remeikis zamieścił w mediach społecznościowych komentarz do wyroku Sądu Konstytucyjnego następującej treści: „Jaroslavai Volkonovski, Jūsų identitetas pilnai atsiskleisti gali tik Lenkijoje, nes Jus esate lenkų tautybės žmogus, todėl Lietuva nėra Jūsų tėvinė, Lietuvoje lenkai net ne tautinė mažuma, nes šalia Jus turite savo valstybingumą Lenkijoje. Jūsų identitetas Lietuvoje niekada neatsiskleis, nes pagal Lietuvos Konstituciją Lietuva yra tautinė valstybė. Ar skaitėte Lietuvos Konstituciją ir ar norite jos laikyti? Nesiverskite per galvą norėdamas įrodyti, kad čia Lenkija, o ne Lietuva. Vilnius ne lenkų, o lietuvių, todėl susikraukite savo mantą, pasiimkite savo šeimą, gimines ir važiuokite į Lenkiją, kol neišseko Lietuvių kantrybė, žaidžiant su mumis lenkiškus – nacionalistinius žaidimus” [tłum. Jaroslav Volkonovski, twoja tożsamość może się w pełni ujawnić tylko w Polsce, bo jesteś Polakiem, dlatego Litwa nie jest twoją ojczyzną, Polacy nie są nawet mniejszością na Litwie, bo obok masz swoją państwowość w Polsce. Twoja tożsamość nigdy nie ujawni się na Litwie, bo zgodnie z konstytucją Litwy Litwa jest państwem narodowym. Czy czytaliście litewską konstytucję i czy chcecie jej przestrzegać? Nie bij głową w mur, udowadniając, że tu Polska, a nie Litwa. Wilno nie jest polskie, jest litewskie, więc pakuj manatki, zabieraj rodzinę i bliskich i jedź do Polski, zanim skończy się cierpliwość Litwinów, grając z nami w polsko-nacjonalistyczne gierki]. W ocenie EFHR i wnioskodawcy był to przykład mowy nienawiści.

2 lutego 2024 roku został złożony wniosek do prokuratury o wszczęcie postępowania przygotowawczego na podstawie wstępnej oceny, że ww. komentarz „prawdopodobnie odpowiada przestępstwu przewidzianemu w art. 170 ust. 2 Kodeksu karnego Republiki Litewskiej, tj. publicznie wyśmiewał, pogardzał, podżegał do nienawiści lub podżegał do dyskryminacji grupy osób lub osoby będącej członkiem takiej grupy (ze względu na narodowość)”⁴⁸.

23 lutego 2024 roku policja wszczęła postępowanie przygotowawcze nr 01-1-07082-24 w sprawie dokonanie przestępstwa przewidzianego w art. 170 ust. 2., ale 24 maja

⁴⁸ Wniosek do prokuratury o wszczęcie postępowania przygotowawczego z dnia 2 lutego 2024 roku.

2024 roku wnioskodawca otrzymał pismo z prokuratury (prokurator Erika Pudžmytė) zawierające uchwałę o umorzeniu postępowania przygotowawczego. Według opinii prokurator w ww. komentarzu było: „wyrażanie idei, które nie powinny być interpretowane jako podżeganie do przemocy, przemocy fizycznej lub dyskryminacji kogokolwiek z jakiegokolwiek powodu, ponieważ ten akt komunikacji nie stanowi podżegania do użytkowników sieci społecznościowej i nie może być udany lub nieudany, ale wyraża osobistą krytyczną opinię na temat konkretnych wymienionych osób. Akt komunikacji wyraża idee, które można uznać za krytyczne i negatywną ocenę przekonań i poglądów konkretnych wymienionych osób z Polski, ale krytyczna opinia sama w sobie nie jest prześmiewcza lub dyskredytująca kogoś”⁴⁹.

Uchwała została podjęta na podstawie wniosków eksperta Laimutisa Laužikasa, lektora Uniwersytetu Wileńskiego, który stwierdził, że komentarz był prywatną opinią i nie zawierał podżegania do nienawiści⁵⁰. Wnioskodawca nie zgodził się z takimi wnioskami, ale pozostałe instytucje eksperckie z Litwy odmówiły sporządzenie niezależnej opinii w sprawie tego komentarza⁵¹.

Równolegle do złożenia wniosku do prokuratury złożona została w dniu 23 stycznia 2024 roku skarga do Adwokatury Litwy z prośbą o wszczęcie sprawy dyscyplinarnej wobec adwokata Adolfasa Remeikisa⁵². Po zapoznaniu się z materiałem dowodowym Sąd Honorowy Adwokatury Litwy wszczął rozprawę dyscyplinarną – zwołał cztery rozprawy w 2024 roku, na które Adolfas Remeikis nie przybył pomimo zaproszeń i ponagleń. Wnioskodawca złożył ustne wyjaśnienia i żądał wymierzenia kary w postaci skreślenia z listy adwokatów Adolfasa Remeikisa. 12 grudnia 2024 roku Sąd Honorowy wydał wyrok skazujący, w którym stwierdził, że takim komentarzem adwokat Adolfas Remeikis złamał zasady etyki adwokata, i wymierzył karę nagany⁵³.

⁴⁹ Pismo z prokuratury z dnia 17 maja 2024 r. sprawy nr 01-1-07082-24.

⁵⁰ Pismo Biura Inspektora Etyki Dziennikarskiej nr EAN-6 z dnia 10 kwietnia 2024 roku.

⁵¹ Według prawa krajowego na stronach Ministerstwa Sprawiedliwości RL jest lista ekspertów, do których można zwrócić, jeżeli wnioskodawca ma zastrzeżenia wobec opinii eksperta. Więc wnioskodawca zwrócił się do dwóch ekspertów z tej listy, którzy odmówili sporządzenia takiej ekspertyzy.

⁵² Skarga do Adwokatury Republiki Litewskiej przeciwko nieetycznemu postępowaniu adwokata Adolfasa Remeikisa z dnia 23 stycznia 2024 roku.

⁵³ Drausmės byla Nr. E7/2024 Lietuvos Advokatūros Advokatų Garbės Teismas, Sprendimas 2024-12-12 [tłum. Postępowanie dyscyplinarne nr E7/2024 Wyrok Sądu Honorowego Adwokatury Litwy z dnia 12 grudnia 2024 r.].

6. Skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Działająca od 2010 roku w Wilnie Europejska Fundacja Praw Człowieka (EFHR)⁵⁴ prowadzi kampanię na rzecz oryginalnej pisowni imion i nazwisk i oferuje bezpłatną pomoc prawną – od konsultacji po procesy sądowe na Litwie oraz przed sądami międzynarodowymi: skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)⁵⁵ oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (o dwóch najnowszych sprawach poniżej). EFHR jako jedyna organizacja na Litwie, a nawet w Europie, prowadzi i wygrała sprawy sądowe zapewniające oryginalną pisownię imion i nazwisk. Od momentu wejścia w życie ustawy o pisowni imion i nazwisk w maju 2022 roku, jak podaje EFHR, do 1 stycznia 2025 roku do Urzędu Stanu Cywilnego w Wilnie wpłynęło:

1. 335 wniosków o zmianę nazwiska ze względu na narodowość,
2. 437 wniosków od osób będących w związkach małżeńskich z cudzoziemcami⁵⁶.

Po wyczerpaniu środków prawnych na Litwie w kwietniu oraz maju 2025 roku EFHR złożyła do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dwie skargi przeciwko Litwie. Obie opierały się na zarzucie naruszenia art. 8 EKPC (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) oraz art. 14 EKPC (zakaz dyskryminacji), w kontekście odmowy przez władze litewskie możliwości używania oryginalnej polskiej pisowni imion i nazwisk, zawierającej znaki diakrytyczne, w dokumentach urzędowych.

Skarga dotycząca Małgorzaty Runiewicz-Wardyn została złożona 7 kwietnia 2025 roku po tym, jak Sąd Najwyższy Litwy (postanowienie nr DOK-4259) odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej w jej sprawie. W skardze podniesiono argumenty odnoszące się do konsekwencji etnicznej i rodzinnej tożsamości i podkreślano konieczność spójnego zapisu nazwiska kobiety i jej syna, Michała Leona Wardyna, którego prawo do pisowni z literą „ł” zostało wcześniej uznane przez litewski sąd. Wnioskodawcy uważają, że doszło do naruszenia zasady równego traktowania oraz że fakt,

⁵⁴ www.efhr.eu (dostęp: 10.07.2025).

⁵⁵ Sprawa C-391/09, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=93F03E7A26EA215CE712F30B83079289?text=&docid=83085&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6238918> (dostęp: 10.07.2025).

⁵⁶ *Twoje prawo do oryginalnej pisowni imienia i nazwiska*, <https://www.efhr.eu/2025/03/19/prawo-do-oryginalnej-pisowni-imienia-i-nazwiska> (dostęp: 10.07.2025).

iż obowiązujące regulacje dopuszczają użycie niektórych liter alfabetów łacińskich (np. „w”), a odmawiają użycia liter z diakrytykami (np. „ł”), skutkuje nierównym traktowaniem członków mniejszości narodowych. W skardze przywołano także aspekt reputacji akademickiej i konieczności posługiwania się właściwą pisownią imienia i nazwiska w obiegu międzynarodowym, co zostało udokumentowane między innymi publikacjami naukowymi. W odróżnieniu od sprawy Wołkonowskiego w tym przypadku nie występowało cofnięcie nabytego prawa, lecz trwała odmowa jego przyznania mimo istnienia tożsamego stanu faktycznego z rozstrzygnięciem dotyczącym członka rodziny.

Skarga Jarosława Wołkonowskiego została złożona do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w dniu 30 maja 2025 roku, tj. po wydaniu przez Sąd Najwyższy Litwy ostatecznego orzeczenia (nr e3K-3-5-684/2025). Skarżący podniósł w swojej skardze przede wszystkim fakt, że prawo do posługiwania się formą nazwiska „Wołkonowski” zostało mu wcześniej przyznane prawomocnym wyrokiem sądu (z dnia 1 czerwca 2022 roku, sygn. e2YT-13948-1125-2022), następnie było używane przez blisko dwa lata, a mimo to zostało mu ono odebrane w wyniku późniejszej interwencji prokuratora generalnego. Tym samym zarzucił naruszenie zasady ochrony praw nabytych i podniósł problematykę zasady pewności prawa.

Kluczowym elementem jego argumentacji była również akademicka i zawodowa funkcja nazwiska, stosowanego konsekwentnie w ponad 80 publikacjach naukowych, w systemach ORCID oraz innych międzynarodowych bazach danych. Zmiana urzędowa imienia i nazwiska była więc nie tylko sprawą tożsamości narodowej, ale także integralnym elementem jego rozpoznawalności i reputacji naukowej. Wnioskodawca wskazał również na brak jednoznacznej opinii Państwowej Komisji Języka Litewskiego pomimo wyroku Sądu Konstytucyjnego, który taką opinię uznał za kluczową dla dopuszczenia liter diakrytycznych w dokumentach publicznych.

Choć obie skargi dotyczyły tożsamego problemu – odmowy zezwolenia na oryginalną polską pisownię nazwiska – to różniły się co do sytuacji procesowej oraz konstrukcji argumentów. Skarga Jarosława W. dotyczyła cofnięcia wcześniej przyznanego prawa, natomiast skarga Małgorzaty R. dotyczyła odmowy przyznania takiego prawa. Obie skargi eksponowały aspekt reputacji naukowej i prawa do zachowania tożsamości zawodowej, co wpisuje się w orzecznictwo ETPC w zakresie ochrony nazwisk jako części

życia prywatnego i tożsamości osobistej (między innymi *Guillot v. France*⁵⁷, *Daróczy v. Hungary*⁵⁸, *Burghartz v. Switzerland*⁵⁹).

7. Wnioski i konkluzje

Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że problem pisowni imion i nazwisk mniejszości polskiej na Litwie stanowi zagadnienie o charakterze systemowym i wynika zarówno z niedostatków legislacyjnych, jak i utrwalonej praktyki administracyjnej. Kwestia ta dotyczy nie tylko językowej formy zapisu, lecz fundamentalnych gwarancji ochrony tożsamości jednostki i poszanowania praw człowieka. W świetle prawa międzynarodowego – zwłaszcza art. 8 Europejskiej konwencji praw człowieka oraz art. 17 i 27 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych – imię i nazwisko należy uznać za integralny element życia prywatnego, a wszelkie ingerencje państwa w ich oryginalną formę wymagają przekonującego uzasadnienia opartego na zasadzie proporcjonalności.

Analiza praktyki litewskiej wskazuje na utrzymującą się niejednolitość w stosowaniu prawa, co skutkuje faktycznym zróżnicowaniem sytuacji obywateli należących do tej samej mniejszości narodowej. Mimo uchwalenia w 2022 roku ustawy o pisowni imion i nazwisk rozwiązania przyjęte w tym akcie mają charakter ograniczony i nie obejmują kluczowych znaków diakrytycznych właściwych językowi polskiemu. Taki stan rzeczy powoduje, że wielu obywateli wciąż napotyka na trudności w urzędowym potwierdzeniu swej narodowej i językowej tożsamości, co w konsekwencji prowadzi do nierównego traktowania.

W świetle przywołanego orzecznictwa Komitetu Praw Człowieka ONZ oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka należy podkreślić, że automatyczna adaptacja nazwisk do reguł języka państwowego, bez zgody osoby zainteresowanej i bez analizy konieczności takiego działania, może stanowić ingerencję arbitralną

⁵⁷ *Guillot v. France*, no. 22500/93, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58069%22%5D%7D> (dostęp: 10.07.2025).

⁵⁸ *Daróczy v. Hungary*, no. 44378/05, <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-87221&filename=001-87221.pdf&TID=ihgdqbxnfi> (dostęp: 10.07.2025).

⁵⁹ *Burghartz v. Switzerland*, no. 16213/90, <https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57865%22%5D%7D> (dostęp: 10.07.2025).

i nieproporcjonalną. Dlatego konieczne jest przyjęcie kompleksowych rozwiązań ustawowych i organizacyjnych, które zagwarantują rzeczywistą możliwość zapisu imienia i nazwiska w oryginalnej formie, przy jednoczesnym zachowaniu ochrony języka litewskiego jako języka państwowego. Wymaga to zarówno nowelizacji obowiązujących przepisów, jak i modernizacji systemów rejestrów publicznych, umożliwiających stosowanie pełnego zestawu znaków łacińskich wraz z diakrytykami.

Rozwiązanie tego problemu stanowi nie tylko wymóg prawny, lecz także istotny element polityki budowania społeczeństwa opartego na wzajemnym zaufaniu i szacunku dla różnorodności kulturowej. Poszanowanie prawa mniejszości do oryginalnej pisowni imion i nazwisk jest miarą dojrzałości demokratycznej państwa oraz jego zdolności do łączenia ochrony tożsamości narodowej z poszanowaniem indywidualnych praw człowieka. Realizacja tych postulatów przyczyniłaby się do wzmocnienia pozycji Litwy w systemie europejskim jako państwa respektującego zasady równości, pluralizmu i praworządności.

Bibliografia

Źródła prawa

- Burghartz v. Switzerland, no. 16213/90, [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22item-id%22:\[%22001-57865%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22item-id%22:[%22001-57865%22]}) (dostęp: 10.07.2025).
- Civilinė byla Nr. e2YT-13948-1125/2022, Teisminio proceso Nr. 2-68-3-09436-2022-7.
- Daróczy v. Hungary, no. 44378/05, <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-87221&filename=001-87221.pdf&TID=ihgdqbxnfi> (dostęp: 10.07.2025).
- Drausmės byla Nr. E7/2024 Lietuvos Advokatūros Advokatų Garbės Teismas, Sprendimas 2024-12-12 [tłum. Postępowanie dyscyplinarne nr E7/2024 Wyrok Sądu Honorowego Adwokatury Litwy z dnia 12 grudnia 2024 r.].
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167).
- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Wilnie dnia 26 kwietnia 1994 r. (Dz.U. 1994 nr 15 poz. 71).
- Protokół fakultatywny do Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 16 grudnia 1966 r. w Nowym Jorku (Dz.U. 1994 nr 23 poz. 80).

Konwencja Ramowa o ochronie mniejszości narodowych, sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r. (Dz.U. 2002 nr 22 poz. 209).

Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. 2005 nr 17 poz. 141).

Guillot v. France, no. 22500/93, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58069%22%5D%7D> (dostęp: 10.07.2025).

Human Rights Committee, Coeriel et al. v. The Netherlands, Communication No. 453/1991, CCPR/C/52/D/453/1991 (1994), para 10.2.

Burghartz v. Switzerland, no. 16213/90, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57865%22%5D%7D> (dostęp: 10.07.2025).

Human Rights Committee, Klečkovski v. Lithuania, Communication No. 1285/2004, CCPR/C/90/D/1285/2004.

Human Rights Committee, Raihman v. Latvia, Communication No. 1621/2007, CCPR/C/100/D/1621/2007, para 8.3.

Human Rights Committee, Bulgakov v Ukraine' Communication No. 1803/2008, (2CCPR/C/106/D/1803/2008, para 7.2-7.3.

Įstatymas dėl Lietuvos Respublikos tautinių mažumų įstatymo pakeitimo [tłum. Ustawa o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych Republiki Litewskiej], <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.FA6EB37037F3> (dostęp: 1.05.2025).

Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, nutartis, 2025 m. vasario 13 d., Civilinė byla Nr. e3K-3-5-684/2025, Teismo proceso Nr. 2-68-3-09436-2022-7, Proceso sprendimo kategorijos: 2.2.1.9.1; 2.3.10.7 [tłum. Sąd Najwyższy Litwy, Wyrok z dnia 13 lutego 2025 r., sprawa cywilna nr e3K-3-5-684/2025, postępowanie sądowe nr 2-68-3-09436-2022-7, kategorie decyzji proceduralnych: 2.2.1.9.1; 2.3.10.7].

Lietuvos lenkų pavardžių ir vardų rašymo Lietuvos Respublikos piliečio pase taisyklės [tłum. Zasady wpisywania polskich nazwisk i imion do paszportu obywatela Republiki Litewskiej], <https://www.vlkk.lt/aktualiausios-temos/svetimvardziai/perrasa-is-lenku-kalbos> (dostęp: 2.07.2025).

Lietuvos Respublikos Asmens vardo ir pavardės rašymo dokumentuose įstatymas [tłum. Ustawa o pisowni w dokumentach imienia i nazwiska osoby], <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/c8890cd07e6e11ec993ff5ca6e8ba60c> (dostęp: 1.05.2025).

Lietuvos Respublikos valstybinės kalbos įstatymas, 1995 m. sausio 31 d. Nr. I-779 [tłum. Ustawa o języku państwowym Republiki Litewskiej z dnia 31 stycznia 1995 r. Nr I-779], Valstybės žinios, 1995-02-18, Nr. 15-344.

Nutarimas dėl vardų ir pavardžių rašymo Lietuvos Respublikos piliečio pase [tłum. Postanowienie w sprawie wpisywania imion i nazwisk do paszportu obywatela Republiki Litewskiej], <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.A0DD1190CAE9> (dostęp: 1.05.2025).

Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 28 grudnia 2023 roku, Dėl asmenvardžių rašymo asmens tapatybę patvirtinančiuose dokumentuose lotyniškai

pagrindo rašmenimis su lietuvių kalbos abėcėlėje nesančiais diakritiniais ženklais [tłum. W sprawie pisowni nazwisk w dokumentach tożsamości alfabetem łacińskim ze znakami diakrytycznymi, które nie występują w alfabecie litewskim], <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta2937/content> (dostęp: 10.07.2025).

Pismo Biura Inspektora Etyki Dziennikarskiej nr EAN-6 z dnia 10 kwietnia 2024 roku.

Pismo z prokuratury z dnia 17 maja 2024 r. sprawy nr 01-1-07082-24.

Pismo Registru Centras nr A33(18)-599 z 7 lipca 2022 roku.

Projektas Asmens vardo ir pavardės rašymo dokumentuose įstatymo Nr. XIV-903 3 ir 4 straipsnių pakeitimo įstatymas, Priedas 2 [tłum. Projekt ustawy o zmianie art. 3 i 4 ustawy nr XIV-903 o pisowni imion i nazwisk w dokumentach, Załącznik 2], <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/1e974fe0f01f11ef8e36d3cb9a713df7?positionInSearchResults=2&searchModelUUID=9fd371bc-2333-4283-97a3-f74681c7575c> (dostęp: 10.07.2025).

Sprawa C-391/09, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=93F0-3E7A26EA215CE712F30B83079289?text=&docid=83085&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6238918> (dostęp: 10.07.2025).

Tautinių mažumų įstatymas [tłum. Ustawa o mniejszościach narodowych], <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.1A5E1EE24CAE> (dostęp: 1.05.2025).

United Nations Treaty Collection, Chapter IV Human Rights, 4. International Covenant on Civil and Political Rights, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mt_dsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en (dostęp: 12.07.2025).

Valstybės žinios, 1996-05-10, Nr. 43-1047.

Vilniaus Apygardos teismas nutartis, 2024 m. birželio 18 d., Civilinė byla Nr. e2A-1148-614/2024, Teismo proceso Nr. 2-68-3-09436-2022-7 [tłum. Wyrok Wileńskiego Sądu Okręgowego z dnia 18 czerwca 2024 r., sprawa cywilna nr e2A-1148-614/2024, postępowanie sądowe nr 2-68-3-09436-2022-7].

Wyrok z dnia 27 stycznia 2022 roku sprawy nr e2YT-2356-294-2022, Mulerskaitė-Waczyńska.

Wyrok z dnia 14 kwietnia 2022 roku sprawy nr e2YT-8101-1089-2022, Györffy.

Zbiór Dokumentów, PISM, Warszawa, 3/1991.

Zbiór Dokumentów, PISM, Warszawa, 1/1992.

Zbiór Dokumentów, PISM, Warszawa, 3/1992.

Stenogramy

Lietuvos Respublikos Seimo posėdžių stenogramų rinkinys, Trečioji sesija 2021 m. gruodžio 16 d. – 2022 m. sausio 20 d. [tłum. Zbiór stenogramów posiedzeń Sejmu Republiki Litewskiej, Trzecia sesja, 16 grudnia 2021 – 20 stycznia 2022 r.], Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarija 2022.

Sprawozdanie Stenograficzne z 25 posiedzenie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 12, 13 i 14 października 1994.

Trisdešimt antrasis posėdis, 1994 m. gegužės 19 d. [tłum. Trzydzieste drugie posiedzenie, 19 maja 1994 r.], https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAK/TAIS.238797/#zyma_4s32posutrat, (dostęp: 2.07.2025).

Artykuły i opracowania

EFHR rusza z kampanią społeczną na rzecz oryginalnej pisowni imion i nazwisk, „Kurier Wileński” z 27 sierpnia 2021 r., <https://kurierwilenski.lt/2021/08/27/efhr-rusza-z-kampa-ni-spoeczna-na-rzecz-oryginalnej-pisowni-imion-i-nazwisk> (dostęp: 10.07.2025).

Europejska Fundacja Praw Człowieka, *O nas*, <https://www.efhr.eu/o-nas> (dostęp: 1.05.2025)

Jakimowicz Robert, *Polityczne aspekty stosunków polsko-litewskich w latach 1991–2003*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2006, nr 706, s. 43–59.

Komentarz na Facebooku, na profilach Adolfa Rimeikisa, Jarosława Wołkonowskiego oraz „Lietuvių Tautinis Centras” [tłum. Litewskie Centrum Narodowe], napisany przez adwokata Adolfa Rimeikisa w dniu 28 grudnia 2023 roku, <https://www.facebook.com/profile.php?id=100077826344254> (dostęp: 29.12.2024).

Kosewski Andrzej, *Polityka państwa nadbałtyckich (Litwy, Łotwy, Estonii) wobec mniejszości narodowych*, [w:] *Problemy narodowościowe w Europie i ich wpływ na stosunki międzynarodowe na przełomie XX i XXI wieku*, red. Henryk Szczerbiński, Warszawa 2009.

Kurzepa Elżbieta, *Sytuacja administracyjnoprawna mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce*, Toruń 2009.

Kuzborska Elżbieta, *Ochrona prawna mniejszości narodowych na Litwie*, Wilno 2011.

Kuzborska-Pacha Elżbieta, *Ochrona prawna mniejszości narodowych w państwach bałtyckich*, Warszawa 2019.

Lietuvių Kalbos Instituto Mokslo Tarybos išvada [tłum. Wniosek Rady Naukowej Instytutu Języka Litewskiego], https://lki.lt/wp-content/uploads/2024/03/LKI_Mokslo_tarybos_isvada_2024-03-05.pdf (dostęp: 26.10.2025).

Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz, red. Roman Wieruszewski, Warszawa 2012.

Nowakowska Agnieszka, *W szkole, w pracy i w urzędzie. Obecność języka litewskiego w przestrzeni publicznej zamieszkiwanej przez mniejszość litewską w Polsce*, [w:] *Litwini*, red. Kacper Górski, Warszawa 2013, s. 59–71.

Tarka Krzysztof, *Szkolnictwo litewskie w Polsce*, [w:] *Litwini*, red. Kacper Górski, Warszawa 2013, s. 43–58.

Twoje prawo do oryginalnej pisowni imienia i nazwiska, <https://www.efhr.eu/2025/03/19/prawo-do-oryginalnej-pisowni-imienia-i-nazwiska> (dostęp: 10.07.2025).

W imię dobrosąsiedzkich stosunków, ELTA, „Kurier Wileński” z 15 stycznia 1992 r., nr 9.

Wołkonowski Jarosław, *Trudna droga do polsko-litewskiego traktatu – próba podsumowania*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2024, t. 23, z. 2, s. 232–250.

Żołędowski Cezary, *Litwini i Polacy – społeczne postawy wobec mniejszości*, [w:] *Litwini*, red. Kacper Górski, Warszawa 2013.

► STRESZCZENIE

Nowe rozwiązania a problemy pisowni imion i nazwisk mniejszości polskiej na Litwie w świetle prawa krajowego i międzynarodowego

Artykuł podejmuje problematykę pisowni imion i nazwisk polskiej mniejszości narodowej na Litwie w świetle prawa krajowego i międzynarodowego. Autorzy podkreślają, że imię i nazwisko stanowią istotny element tożsamości narodowej i osobistej, a sposób ich zapisu w dokumentach urzędowych odzwierciedla stosunek państwa do mniejszości narodowych. Kwestia ta nie tylko ma więc charakter administracyjny, lecz również dotyczy fundamentalnych praw człowieka.

Po 1990 roku Polska i Litwa zawarły szereg aktów prawnych – między innymi deklarację z 1992 roku oraz traktat z 1994 roku – które miały gwarantować prawa mniejszości, w tym prawo do oryginalnej pisowni imion i nazwisk. Jednakże Litwa nie wdrożyła w pełni tych zobowiązań; w traktacie zrezygnowano nawet z odniesienia do „pisowni” i ograniczono się jedynie do „brzmienia” nazwisk, a odrębnej umowy w tej sprawie nigdy nie podpisano. Polska tymczasem od 2005 r. umożliwia litewskiej mniejszości zachowanie oryginalnej pisowni nazwisk, czego Litwa nie odwzajemnia.

Litewska praktyka administracyjna i sądowa pozostaje niejednolita – część obywateli uzyskuje prawo do stosowania znaków diakrytycznych (np. „ń”, „ö”), innym się tego odmawia, co prowadzi do nierównego traktowania. Przykłady indywidualnych spraw, takich jak Jarosława Wołkonowskiego, pokazują, że nawet po korzystnych wyrokach sądowych decyzje te bywają podważane przez prokuraturę przy braku apelacji. Brak jednoznacznych regulacji oraz konsekwentnej woli politycznej ze strony władz litewskich skutkuje dyskryminacją polskiej mniejszości.

Sprawy dotyczące prawa do oryginalnej pisowni były przedmiotem rozważań Komitetu Praw Człowieka ONZ oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które wskazywały, że odmowa może naruszać prawo do prywatności i tożsamości. Europejska Fundacja Praw Człowieka (EFHR) odegrała w tym kontekście istotną rolę, wygrywając ponad 200 spraw sądowych. W 2025 roku do ETPC wniesiono kolejne dwie skargi przeciwko Litwie, w których zarzucano jej dyskryminację i naruszenie prawa do życia prywatnego.

Zdaniem autorów obawy litewskich polityków wobec polskich znaków diakrytycznych są nieuzasadnione, a w obecnej sytuacji geopolitycznej Litwa mogłaby odnieść więcej korzyści, gdyby zdecydowała się na pozytywne rozwiązanie tego problemu.

► SUMMARY

New Solutions and the Problems of Spelling the Forenames and Surnames of the Polish Minority in Lithuania in the Light of National and International Law

The article addresses the issue of the spelling of the forenames and surnames of the Polish national minority in Lithuania in the light of national and international law. The authors emphasize that the forename and surname constitute an important element of national and personal identity, and the way they are spelled in official documents reflects the attitude of the state towards national minorities. The issue is therefore not only of an administrative nature, but also concerns fundamental human rights.

After 1990, Poland and Lithuania concluded a number of legal acts – including the Declaration from 1992 and the Treaty from 1994 – which were supposed to guarantee the rights of minorities, including the right to the original spelling of first and last names. However, Lithuania has not fully implemented these obligations; the Treaty even dropped the reference to “spelling”, limiting itself only to the “sound” of names, and a separate agreement on this issue was never signed. Poland, meanwhile, has allowed the Lithuanian minority to retain the original spelling of their surnames since 2005, which Lithuania has not reciprocated.

Lithuanian administrative and judicial practice remains uneven – some citizens are granted the right to use diacritical marks (e.g. „ń”, „ö”), others are denied it, which leads to unequal treatment. Examples of individual cases, such as Jarosław Wołkonowski’s, show that even after favorable court judgements, these decisions are sometimes challenged by the prosecution in the absence of an appeal. The lack of clear regulations and consistent political will on the part of the Lithuanian authorities results in discrimination against the Polish minority.

The cases concerning the right to the original spelling have been considered by the UN Human Rights Committee and the European Court of Human Rights, which indicated that the denial may violate the right to privacy and identity. The European Foundation for Human Rights (EFHR) has played an important role in this context, winning over 200 court cases. In 2025, two more complaints against Lithuania were brought before the ECHR, alleging discrimination and violation of the right to private life.

According to the authors, the concerns of Lithuanian politicians towards Polish diacritical marks are unfounded, and in the current geopolitical situation Lithuania could benefit more by deciding to positively resolve this issue.



VARIA

Maciej Pannert

- ▶ Uniwersytet w Białymstoku
(University of Białystok, Poland)
- ▶ e-mail: m.pannert@uwb.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0003-0242-722X

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.14

**HISTORYCZNE I PRAWNE UWARUNKOWANIA
ODDŁUŻENIA OSÓB FIZYCZNYCH****Abstrakt**

W ramach niniejszego opracowania poddano analizie historyczny rozwój idei oddłużenia, którą można potraktować jako nieoczywisty wynik refleksji nad niewypłacalnością dłużnika. Cel badawczy tak zarysowanej problematyki ma jednak dwuzakresowy wymiar. Z jednej więc strony uwagę skupia, ujęta z perspektywy historycznej, ewolucja prawodawczej percepcji relacji wierzyciel – dłużnik, zwłaszcza w sytuacji, gdy dłużnik traci zdolność do zaspokojenia ciężących na nim długów. Z drugiej zaś – istotna część artykułu została poświęcona rozwojowi przyjętych przez polskiego ustawodawcę konstrukcji prawnych, które na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat realizowały lub realizują, z różnym zresztą skutkiem, ideę oddłużenia osób fizycznych.

W pracy nad tekstem wykorzystano stosunkowo liczną literaturę przedmiotu, zarówno krajową, jak i obcojęzyczną, dzięki czemu uzyskano odpowiednio szeroką perspektywę analityczną. Metody badawcze natomiast, które pozwoliły na formułowanie wniosków, prowokowanych tokiem wywodu, to przede wszystkim metoda formalno-dogmatyczna i wspierająca ją metoda historyczna, a także prawno-porównawcza. Przyjęta w opracowaniu teza wyraża się aprobatą dla idei oddłużenia, realizowanej jednak przez taką konstrukcję prawną, która zapewniając niewypłacalnemu dłużnikowi możliwość „nowego startu”, nie wypacza przy tym tradycyjnie ujmowanej istoty stosunku zobowiązaniowego. Ważne jest przy tym, by dostępność instrumentu

oddłużenia była realna, tak w wymiarze jej normatywnych przesłanek, jak też braku podmiotowej reglamentacji – przedsiębiorca lub konsument.

W dobie rosnącej podaży na rynku usług finansowych i skorelowanego z tym popytu na dobra konsumpcyjne, który konsekwentnie prowadzi do wzrostu zadłużenia uczestników obrotu cywilnoprawnego, zaproponowany temat artykułu wydaje się tyleż aktualny, co krzepiący.

Słowa kluczowe: niewypłacalność, oddłużenie, osoby fizyczne, starożytność, prawo upadłościowe

HISTORICAL AND LEGAL DETERMINANTS OF DEBT RELIEF FOR INDIVIDUALS

Abstract

This study analyzes the historical development of the concept of debt relief, which can be seen as a non-obvious outcome of reflections on debtor insolvency. The research objective of the outlined problem, however, has a dual scope. On the one hand, the focus lies on the historically framed evolution of the legislative perception of the creditor-debtor relationship, particularly in situations where the debtor loses the capacity to satisfy outstanding debts. On the other hand, a significant portion of the article is devoted to the development of legal constructs adopted by Polish legislators over the past several decades, which have implemented – or continue to implement, with varying degrees of effectiveness – the idea of debt relief for natural persons.

In preparing this text, a relatively extensive body of subject literature was employed, including both domestic and foreign sources, thereby ensuring a suitably broad analytical perspective. The research methods that facilitated the formulation of conclusions, prompted by the line of reasoning, primarily included the formal-dogmatic method, supported by the historical method, as well as the comparative legal method. The thesis advanced in this study endorses the concept of debt relief, provided it is implemented through a legal framework that grants insolvent debtors the possibility of a “fresh start” while preserving the traditionally understood essence of the obligational relationship. Crucially, the accessibility of debt relief mechanisms must be genuine, both in terms of their normative prerequisites and the absence of subjective restrictions based on entity type – whether entrepreneur or consumer.

In an era of increasing supply in the financial services market and the correlated demand for consumer goods – which steadily leads to rising debt among participants in civil transactions – the proposed article topic appears both timely and heartening.

Keywords: insolvency, debt relief, natural person, antiquity, bankruptcy law

1. Wstęp

Już od najdawniejszych czasów, a zatem od pierwszych społeczeństw, po współczesność brak zdolności do wykonywania zobowiązań, a w konsekwencji niewypłacalność były żywym przedmiotem myśli prawniczej¹. Należy przy tym zwrócić uwagę, że wielowiekowa ewolucja stosunków społeczno-gospodarczych prowadziła do stopniowej humanizacji konstrukcji prawnych, również w dziedzinie odpowiedzialności za dług. Od początkowej pomsty na osobie nierzetelnego dłużnika² kierunek regulacyjny stopniowo ulegał zmianie w stronę ochrony przede wszystkim majątkowych interesów wierzycieli³. Istotne było przy tym coraz wyraźniejsze uwzględnianie aspektu socjalnego związanego z nadmiernym zadłużeniem, czemu wyraz dało zaakcentowanie istnienia interesu ogółu wierzycieli, przy jednoczesnym zwróceniu uwagi na konieczność ułatwienia dłużnikowi równomiernego ich zaspokojenia⁴.

Konsekwencją zmieniającej się optyki prawodawczej w zakresie odpowiedzialności za dług było ukształtowanie się przede wszystkim w prawie rzymskim pierwszych regulacji, które przy zastosowaniu współczesnego aparatu pojęciowego można by określić mianem upadłościowych, jak np. *emptio – venditio bonorum, distractio*

¹ W. Podel, *Geneza instytucji syndyka masy upadłości na tle rozwoju regulacji prawa upadłościowego*, „Rocznik Towarzystwa Naukowego Płockiego” 2013, nr 5, s. 164.

² Surowość np. prawodawcy rzymskiego z okresu ustawy XII tablic doskonale oddaje treść zawartego w niej wzorca prawnego; *Tertiis nundinis partis secanto. Si plus minusve seceuerint se fraude (paude) esto*, co w dosłownym tłumaczeniu oznacza, że dłużnik niewypłacalny, który po trzech dniach targowych (trzech tygodniach) sam, względnie za pośrednictwem swojej rodziny, przyjaciół lub osób trzecich, nie uiścił długów, zostawał przysądzony wierzycielom, którzy mogli pozbawić go życia i podzielić się jego ciałem. Tak zob. J.M. Rosenberg, *Geneza i rozwój postępowania upadłościowego w prawodawstwie rzymskim*, Warszawa 1935, s. 4, W. Podel, op. cit., s. 170, R. Adamus, *Zarys ogólny historii prawa upadłościowego w Polsce*, [w:] *Historia testis temporum, lux veritatis, vita memoriae, nuntia vetustatis. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Włodzimierzowi Kaczorowskiemu*, red. E. Kozerska, M. Macejewski, P. Stec, Opole 2015, s. 611.

³ Złagodzenie egzekucji osobistej w prawie rzymskim nastąpiło w *lex Poetelia Papiria* z 326 r. p.n.e., wedle której postanowień kajdany wolno było odtąd nakładać tylko dłużnikom – przestępcom, tak. K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, Warszawa 1997, s. 124.

⁴ O. Buber, *Polskie Prawo Upadłościowe*, Warszawa 1936, s. 5.

*bonorum*⁵, czy nawet układowych, jak *cessio bonorum*⁶. Jeśli jednak, co istotne, w ramach wymienionych procedur dłużnik nie zaspokoiłby w pełni wierzycieli, mimo iż wydałby im cały swój majątek, to w dalszym ciągu pozostawałby dłużnikiem. W pierwszych okresach republiki nadal zatem odpowiadałby swoją osobą, a w późniejszych – nowo zdobytym majątkiem⁷.

Postępujący proces łagodzenia, w toku rozwoju cywilizacyjnego, prawnych środków pozwalających na przymusowe wyegzekwowanie długu, a także zdarzające się incydentalnie odgórne akty powszechnego zwolnienia z długów nie doprowadziły jeszcze w czasach starożytnych do wypracowania spójnych, systemowych instrumentów oddłużenia⁸. Dopiero w epoce nowożytnej podjęto próbę stworzenia trwałych instrumentów prawnych, które uwzględniając szersze oddziaływanie stanu niewypłacalności dłużnika niż tylko w indywidualnej relacji z wierzycielem, pozwoliłyby na zracjonalizowanie sytuacji nadmiernie zadłużonego dłużnika.

Efektom refleksji prawodawczej w przedmiotowym zakresie stało się raczej dominujące obecnie przekonanie, iż problemu nadmiernego zadłużenia *in concreto* nie można rozpatrywać wyłącznie z perspektywy cywilistycznych zasad rządzących wykonaniem zobowiązania i skorelowanej z nimi odpowiedzialności majątkowej za dług. Istotny jest bowiem również społeczny i gospodarczy wymiar złej kondycji majątkowej dłużnika, wsparty – zresztą można by rzec „matematyczną” – zasadą, że „długi, których nie można spłacić, nie zostaną spłacone”⁹. Ten kierunek myśli prawodawczej doprowadził do przyjęcia w wielu krajach, choć w różnym czasie, w tym również w Polsce, instrumentów prawnych, które pozwalałyby, przy spełnieniu określonych warunków, na uwolnienie niewypłacalnego dłużnika od zobowiązań, których nie jest on w stanie spłacać.

⁵ Zob. J.M. Rosenberg, op. cit., s. 5 i 11.

⁶ Zob. K. Kolańczyk, op. cit., s. 158.

⁷ Zob. J.M. Rosenberg, op. cit., s. 9–10.

⁸ Zob. P. Horosz, *Prawo upadłościowe i prawo restrukturyzacyjne – zarys wykładu*, Warszawa 2023, s. 9.

⁹ Zob. M. Hudson, *Démocratie et dette: A-t-on brisé le lien entre les deux?* [tłum. *Demokracja i dług: czy związek między nimi został zerwany?*], <http://www.cadtm.org/Democratie-et-dette-A-t-on-brise-le-lien-entre-les-deux> (dostęp: 8.01.2025).

Celem niniejszego opracowania jest zatem ukazanie, w jaki sposób historyczny rozwój idei oddłużenia oraz kolejne zmiany legislacyjne wpłynęły na kształt dostępnej dziś w Polsce procedury oddłużeniowej dla osób fizycznych, uregulowanej przepisami prawa upadłościowego. Przeprowadzone w tym obszarze rozważania, z wykorzystaniem metody historycznej i formalnodoğmatycznej, posłużą również do podjęcia próby wyrażenia oceny co do tego, w jakim stopniu obecny stan prawny w przedmiotowym zakresie pozwala na realizację pierwotnych założeń, które legły u podstaw jego uchwalenia.

2. Oddłużenie w ujęciu historycznym

Sama idea „oddłużenia” czyli uwolnienia dłużnika od niezaspokojonych zobowiązań, nie jest domeną – co trzeba podkreślić – współczesnej refleksji nad kondycją relacji wierzyciel – dłużnik, a posiada znakomicie dłuższą historię, bo sięgającą starożytnej Mezopotamii, Egiptu, Rzymu czy Grecji. W historii wielokrotnie zatem dochodziło do masowych umorzeń długów, choć akty te odpowiadały różnym kontekstom. Deklaracje o powszechnym umorzeniu długów wydawane były przede wszystkim z inicjatywy rządzących, którym zależało na zachowaniu spokoju społecznego w obliczu zdarzających się kryzysów społeczno-gospodarczych, choć ważny był też aspekt religijny w przedmiotowym zakresie.

2.1. Mezopotamia

Według ustaleń historycznych pierwsze „instytucjonalne”, czy też powszechne, oddłużenie nastąpiło już w 2400 roku przed naszą erą w mieście Lagash w Sumerze. W latach zaś w 2400–1400 przed naszą erą stwierdzono w Mezopotamii łącznie ok. 30 oficjalnych oddłużeń. Dzięki odczytaniu licznych dokumentów sporządzonych pismem klinowym historycy odnaleźli niepodważalny ślad chociażby czterech generalnych anulacji długów (w 1972, 1980, 1771 i 1762 roku przed naszą erą) dokonanych za panowania Hammurabiego, którego rządy w Babilonie datuje się na lata 1792–1749 przed naszą erą. Warto podkreślić, że w owych czasach decyzje o oddłużeniu podyktowane były względami politycznymi i dbałością o ład społeczny. Niemożność bowiem spłaty długów przez chłopów mogła ostatecznie prowadzić do ich zniewolenia (w tym również członków ich rodzin) oraz do przejmowania ziemi przez wierzycieli. Aby zatem zagwarantować spókoj społeczny, ograniczyć wzrost nierówności, uniemożliwić koncentrację ziemi

w rękach możnych i zapewnić chłopom bezpośredni dostęp do ziemi, a przy tym zdobyć ich przychylność na okoliczność wojny, władca podejmował decyzję o powszechnym oddłużeniu. Oświadczenia o umorzeniu długów były jednocześnie okazją do wielkich uroczystości, które odbywały się zazwyczaj podczas dorocznego święta wiosny.

Warto tu odnotować, że władze publiczne prowadziły dokładny rejestr długów na tabliczkach przechowywanych w świątyni. Za czasów dynastii rodziny Hammurabiego ukształtowała się natomiast tradycja niszczenia tych tabliczek na znak umorzenia długów. Godnym odnotowania jest tu np. zniesienie wszystkich długów wobec państwa (nie objęło ono zatem długów handlowych) dokonane po śmierci Hammurabiego przez jego następcę (syna) Samsu-iluna w 1749 roku przed naszą erą, które przyjęło formę rozpuszczenia w wodzie glinianych tabliczek, na których owe długi były udokumentowane. Trzeba jednak zaznaczyć, że po roku 1400 przed naszą erą nie odnaleziono już żadnego aktu powszechnego anulowania długów w Mezopotamii¹⁰.

2.2. Starożytny Egipt

W starożytnym Egipcie odnotowano proklamację o umorzeniu długów i uwolnieniu niewolników za długi ogłoszoną przez faraona Bakenrenefa, po grecku Bokchoris (czas panowania nie jest w źródłach podawany jednolicie, mniej więcej chodzi o krótki okres w latach ok. 725–720, względnie 722–715 albo 717–711 przed naszą erą), w obliczu groźby inwazji militarnej ze strony Etiopii. Faraon uważał, że „ciała obywateli powinny należeć do państwa, aby państwo mogło korzystać z usług, które obywatele mu winni byli zarówno w czasie pokoju, jak i wojny. Uważał bowiem za absurd, aby „żołnierz... został uwięziony przez wierzyciela za niespłacenie pożyczki, a chciwość osób prywatnych naraziła w ten sposób bezpieczeństwo wszystkich”. W tym przypadku głównym powodem umorzenia długów była zatem chęć faraona posiadania chłopstwa zdolnego do produkcji żywności i dostępnego do udziału w kampaniach wojennych.

¹⁰ E. Toussaint, *La longue tradition des annulations de dettes en Mesopotamie et en Egypte du 3e au 1er millenaire av. J-C* [tłum. *Długa tradycja umarzania długów w Mezopotamii i Egipcie od III do I tysiąclecia p.n.e.*], <https://www.cadtm.org/La-longue-tradition-des-annulations-de-dettes-en-Mesopotamie-et-en-Egypte-du-3e> (dostęp: 24.12.2024); P. Kuglarz, *Podstawowe standardy upadłości konsumenckiej w Polsce na tle wybranych regulacji europejskich*, „Doradca Restrukturyzacyjny” 2015, nr 1, s. 33; A. Hrycaj, *Prawo i postępowanie upadłościowe osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej*, Warszawa 2020, s. 20.

Konsekwentnie zatem należało zapobiec wypędzaniu chłopów z ich ziem pod wpływem wierzycieli¹¹.

2.3. Prawo starotestamentowe

W kulturze judeochrześcijańskiej natomiast darowanie długów było częścią tradycji starotestamentowej. Wprawdzie w najwcześniejszym etapie rozwoju regulacji odnoszących się do relacji wierzyciel – dłużnik zasadą była niewola za długi, ale z obowiązkiem zwolnienia dłużnika w roku odpuszczenia (co 7 lat). Jak bowiem stanowi Księga Wyjścia 21,2: „Jeśli kupisz niewolnika – Hebrajczyka, będzie ci służył sześć lat, w siódmym roku zwolnisz go bez wykupu¹²”. Termin ten wynikał z następującego co 7 lat roku szabatowego, w czasie którego zgodnie z treścią rozdziału 25,4 Księgi Kapłańskiej nakazano nawet pozostawienie ziemi ugiorem, „ale w siódmym roku będzie uroczysty szabat dla ziemi, szabat dla Pana”¹³.

W Księdze Powtórzonego Prawa Pismo również odnosi się do relacji wierzyciel – dłużnik w następujący sposób: „Pod koniec siódmego roku przeprowadzisz darowanie długów. Na tym będzie polegało darowanie długów: każdy wierzyciel daruje pożyczkę udzieloną bliźniemu, nie będzie się domagał zwrotu od bliźniego lub swego brata, ponieważ ogłoszone jest darowanie ku czci Pana (Pwt 15,1–15,2). Od obcego możesz się domagać zwrotu, lecz co ci się należy od brata daruje twa ręka (Pwt 15,3)”¹⁴. Z tego fragmentu wynikało, iż darowanie długów nie obowiązywało w stosunku do obcokrajowców.

O uwolnieniu z długów mowa jest jeszcze w Księdze Kapłańskiej w jej rozdziale nr 25, 39–43: „Jeżeli brat z powodu ubóstwa sprzeda się tobie, nie będziesz nakładał na niego pracy niewolniczej. [...] Będzie służyć tobie tylko do roku jubileuszowego”. Jak wyjaśnia treść rozdziału 25,10 Księgi Kapłańskiej, rok jubileuszowy to rok pięćdziesiąty:

¹¹ M. Hudson, *Démocratie et dette: A-t-on brisé le lien entre les deux?* [tłum. *Demokracja i dług: czy związek między nimi został zerwany?*], <https://www.cadtm.org/Democratie-et-dette-A-t-on-brise-le-lien-entre-les-deux> (dostęp: 8.01.2025); E. Toussaint, op. cit..

¹² *Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu*, red. K. Dynarski, tłum. S. Łach, Poznań–Warszawa 1986, s. 87.

¹³ Zob. W. Podel, op. cit., s. 167; *Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu*, red. K. Dynarski, tłum. J. Wirszyłło, Poznań–Warszawa 1986, s. 131.

¹⁴ *Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu*, red. K. Dynarski, tłum. W. Borowski, Poznań–Warszawa 1986, s. 131.

„Będziecie święcić pięćdziesiąty rok, oznajmicie wyzwolenie w kraju dla wszystkich jego mieszkańców. Będzie to dla was jubileusz – każdy z was powróci do swojej własności i każdy powróci do swego rodu. Cały ten rok pięćdziesiąty będzie dla was rokiem jubileuszowym [...]”¹⁵. Jeżeli przy tym dodać do przytoczonych fragmentów Pisma wersety, które odnoszą się zakazu udzielania pożyczek na procent czy stosowania praktyk lichwiarskich (Kpł 25, 35–38), to można uzyskać obraz „starotestamentowych instrumentów” zachowania pewnej równowagi i ładu społecznego¹⁶.

2.4. Starożytna Grecja

W Atenach VII wieku władza i znaczna część ziemi znajdowały się w ręku grupy określanej mianem eupatrydów (dobrze urodzonych). Najwyższą zaś władzę sprawował urzędnik wybierany na okres roku z tytułem archonta (ten, który rządzi). U schyłku VII wieku Attyka przeżywała jednak ostry kryzys agrarny. Eupatrydzi skupili w swoich rękach znaczne majątki uprawiane przez niewolnych chłopów, którzy byli obowiązani do wydania eupatrydom znacznej części uzyskanych plonów (panuje spór co do tego, jaka dokładnie części musiała być wydana, ale nie było ona mniejsza niż 1/6 plonu). Nierzadkie były też przypadki popadania obywateli Aten w niewolę za długi, która mogła prowadzić do ich sprzedaży. Perspektywa takich konsekwencji była silną motywacją dla zagrożonych niewolą dłużników do ucieczki z Attyki. Następstwem braku spłaty zadłużenia było też przejmowanie ziemi dłużników przez wierzycieli i powstawanie znacznych areałów skupionych w rękach możnych.

Nawarstwiający się problemy społeczne i gospodarcze tego czasu – ubożenie szerszych mas chłopskich i obywateli, pogłębiający się nierówności między obywatelami a arystokracją, jak również wśród samej arystokracji – stworzyły warunki do wywarcia presji na rządzących i wymuszenia zmian. W tych okolicznościach jedną z pierwszych decyzji Solona, obejmującego urząd archonta w latach 594–593 przed naszą erą, podjętą w celu zmniejszenia napięć społecznych, było jednorazowe umorzenie długów, zwane przez starożytnych *seisachtheia* (strząśnięcie długów). Konsekwencją tej decyzji było między innymi zdjęcie z pól słupów kamiennych sygnalizujących zastawienie

¹⁵ *Pismo Święte*, op.cit., tłum. J. Wirszyłło.

¹⁶ I. Ponet, *La remise des dettes au pays de Canaan au premier millénaire avant l'ère chrétienne* [tłum. *Umorzenie długów w ziemi Kanaan w pierwszym tysiącleciu p.n.e.*], <https://www.cadtm.org/La-remise-des-dettes-au-pays-de> (dostęp: 27.12.2024).

danych gruntów. Solon wprowadził także zakaz pożyczania pod zastaw osoby dłużnika i jego rodziny, znosząc w ten sposób niewolę za długi. Podobno – bo wynika to tylko z treści poematu, którego autorem był sam Solon – wykupił on także z niewoli wielu Ateńczyków i doprowadził do powrotu do Aten obywatele zbiegłych z kraju w obawie przed niewolą za długi¹⁷.

2.5. Starożytny Rzym

W starożytnym Rzymie w miarę rozwoju cywilizacji, podnoszenia się poziomu życia i wzrastającego przywiązania do wolności obywatelskiej prawo ewoluowało od zasady wyrażonej w ustawie XII tablic (*tertis nundis partis secundo*) do *lex Poetelia* z 326 roku przed naszą erą, która dla obywateli rzymskich zniósła niewolnictwo za długi. Te tendencje w prawodawstwie rzymskim doprowadziły do przyjęcia ustawy *lex Julia „de bonis cedendis”*, według której dłużnicy – o ile wierzyciele wyrazili na to zgodę – mogli uniknąć osobistego zatrzymania i aresztu, a także zatrzymać dla siebie minimalne, niezbędne do życia środki, jeśli odstąpili na rzecz wierzycieli cały swój majątek¹⁸.

Należy jednak podkreślić, że w Rzymie – inaczej niż we wspomnianych wcześniej Mezopotamii, Egipcie, Grecji czy ziemi Kanaan – nigdy nie doszło do całkowitego, powszechnego zniesienia długów. Mimo iż kryzysy związane z nadmiernym zadłużeniem zdarzały się w Rzymie stosunkowo często, a ich przyczyną były również okoliczności obiektywne, jak klęski, wojny czy choroby, to rządzący nie byli skłonni sięgać po oddłużenie jako instrument przywracający równowagę społeczną. W celu zapobiegania poważnym niepokojom społecznym i politycznym, sięgano po inne środki, takie jak:

- ułatwienie spłaty długów przez niedziałającą wstecz redukcję stopy procentowej i odroczenie spłat długów, co miało miejsce wg Liwiusza w latach 348–347 przed naszą erą;
- wypłacanie środków publicznych w formie darowizn, pożyczek bezpłatnych lub pożyczek nisko oprocentowanych (tak postąpił Tyberiusz w 33 roku naszej ery);
- podział między wierzycieli określonych składników majątku dłużników albo publiczna sprzedaż składników majątku.

¹⁷ B. Bravo, E. Wipszycka, *Historia starożytnych Greków. Tom I. Do końca wojen perskich*, Warszawa 1988, s. 237–243.

¹⁸ J.N. Rosenberg, op. cit., s. 10; R. Adamus, *Oddłużenie w upadłości konsumenckiej i układzie konsumenckim*, Warszawa 2020, s. 17.

W nawiązaniu do powyższego, a według spisanych słów samego Cezara, w czasie kryzysu w latach 49–46 przed naszą erą dążył on jednocześnie „do usunięcia lub zmniejszenia obawy przed powszechnym umorzeniem długów, niemal nieuchronnym skutkiem wojen i zamieszek wewnętrznych, a z drugiej strony do zachowania reputacji dłużników”¹⁹.

2.6. Średniowiecze i nowożytność

Po upadku Cesarstwa Rzymskiego ukształtowane w czasie jego istnienia regulacje oddziaływały w istotnym zakresie na systemy prawne państw powstałych na jego gruzach. Zgodnie z zasadą *Ecclesia vivit lege Romana* Kościół w ramach prawa kanonicznego przejął z prawa rzymskiego konstrukcje konkursowe, poddając je niewielkim zmianom. Głębszej natomiast modyfikacji konstrukcje te doświadczyły w statutach średniowiecznych miast włoskich, co było podyktowane koniecznością dostosowania tych regulacji do specyfiki ówczesnych stosunków handlowych.

Charakterystyczne jest przy tym zaostrenie unormowań odnoszących się do niewypłacalności. Podobnie zatem jak w prawie rzymskim, nie przewidywano rozwiązań oddłużeniowych, a nadto powszechne stało się traktowanie niewypłacalnych dłużników jak oszustów, godnych surowej dezaprobaty. Jako przykład unormowania o istotnie restrykcyjnym charakterze można podać np. statut Brescii z 1225 roku, który nakazywał wygnanie dłużnika z miasta i dozwalał na jego powrót dopiero po ułożeniu się z wierzycielami²⁰.

Statuty miast włoskich w zakresie regulacji odnoszących się do niewypłacalności miały pośredni wpływ na rozwiązania przyjęte w ordonansie Ludwika XVI o handlu z 1673 roku, od którego to wywodzi się całe nowożytne prawo upadłościowe²¹. Trzeba przy tym podkreślić, że w swej pierwotnej istocie prawo upadłościowe było

¹⁹ J. Andreau, *Endettement privé et abolition des dettes dans la Rome antique* [tłum. Prywatny dług i zniesienie długu w starożytnym Rzymie], <https://www.cadtm.org/Endettement-prive-et-abolition-des> (dostęp: 30.12.2024).

²⁰ Zob. W. Podel, op. cit., s. 175.

²¹ Warto przy tym zaznaczyć, że *Ordonance de commerce* z 1673 roku poprzedzał *Code de Commerce* z 1807 roku, który został wprowadzony w byłym Królestwie Polskim. Jego zaś przepisy art. 437–614, dotyczące postępowania upadłościowego, obowiązywały w Polsce jeszcze do 1 stycznia 1935 roku na terenie obszaru byłego Królestwa Polskiego, tak O. Buber, op. cit., s. 6.

regulacją o windykacyjnym charakterze i służyło przede wszystkim równomiernemu i proporcjonalnemu zaspokojeniu wierzycieli niewypłacalnego dłużnika.

Idea oddłużenia nie została jednak całkowicie porzucona, czego przykładem jest chociażby przyjęta w XVIII-wiecznej Anglii, pod rządami królowej Anny, ustawa o upadłości (*Bankruptcy Act*) z 1705 roku, uzupełniona statutem z 1706 roku. Wspomniany akt prawny uznawany jest za pierwszą kompleksową regulację upadłościową, która przewidywała możliwość uwolnienia od zobowiązań uczciwych niewypłacalnych dłużników. Zasadność oddłużenia w tym przypadku wynikała z kombinacji wielu przesłanek natury społecznej, gospodarczej czy moralnej. Przede wszystkim jednak zwrócono uwagę na to, że kredyt kupiecki udzielany jest nie tylko w interesie dłużnika, ale także wierzyciela, który go udziela. Ryzyko jego spłaty nie powinno być zatem w każdym przypadku przenoszone na dłużnika²².

3. Ewolucja konstrukcji oddłużenia w polskim prawie upadłościowym

Jak podaje Oswald Buber, w źródłach dawnego prawa polskiego próżno jest szukać danych co do materialnych czy proceduralnych zasad w sprawach upadłościowych. Istniały oczywiście określone zasady i regulacje dotyczące egzekucji roszczeń, ale różniły się one w zależności od tego, czy dotyczyły spraw ziemskich, miejskich, niehandlowych, czy handlowych²³.

Tendencje natomiast do łagodzenia represyjności regulacji egzekucyjnych, kształtujące się w toku rozwoju cywilizacyjnego, można odnotować również w dawnym prawie polskim. Przykładem może być tu uchwalony za rządów Kazimierza Wielkiego statut wiślicki z 1347 roku, który między innymi ograniczył samowolę wierzycieli w egzekucji należności. Wprawdzie jego postanowienia dozwalały jeszcze na pozbawienie wolności za długi, ale tylko do chwili wykupienia się dłużnika lub poręczenia za niego²⁴.

Należy jednak podkreślić, iż w dawnej Polsce nie wytworzyły się żadne ujednolicone przepisy w sprawach upadłościowych. Ten stan rzeczy uległ zasadniczej zmianie

²² Por. A. Hrycaj, op. cit., s. 23.

²³ Zob. O. Buber, op. cit., s. 7.

²⁴ Zob. W. Podel, op. cit., s. 176.

dopiero pod wpływem regulacji państw zaborczych²⁵. Co istotne, obowiązywały one również w II Rzeczypospolitej do dnia 1 stycznia 1935 roku, a zatem do momentu wejścia w życie trzech rozporządzeń Prezydenta RP z 24 października 1934 roku, tj. prawa upadłościowego²⁶, przepisów wprowadzających prawo upadłościowe²⁷ i prawo o postępowaniu układowym²⁸. Jak wskazuje Rafał Adamus, reforma polskiego prawa upadłościowego z 1934 roku nie tylko wprowadziła do obiegu prawnego nowy system prawa upadłościowego, ale również dokonała unifikacji tego prawa dla całego obszaru II Rzeczypospolitej²⁹. Materiał normatywny powołanych aktów prawnych nie zawierał jednak unormowań, które moglibyśmy określić mianem *stricte* oddłużeniowych.

Zmiana w przedmiotowym zakresie dokonała się dopiero z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 23 lutego 2003 roku – Prawo upadłościowe i naprawcze³⁰, która zastąpiła obowiązujące dotychczas przepisy rozporządzeń Prezydenta RP z 1934 roku, a w art. 369 pr.up. i nap. unormowała *explicite* konstrukcję umorzenia zobowiązań rzetelnego dłużnika będącego osobą fizyczną – przedsiębiorcą.

Prawdziwym przełomem w zakresie normatywnych konstrukcji oddłużenia osób fizycznych – choć jeszcze nie w wymiarze prakseologicznym – było natomiast dokonane ustawą z dnia 5 grudnia 2008 roku o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze oraz ustawy o kosztach sądowych³¹, wprowadzenie do polskiego systemu prawnego instytucji upadłości konsumenckiej, a zatem z założenia procedury o oddłużeniowym charakterze. Od momentu wejścia w życie tych zmian, czyli od 31 marca 2009 roku, można zatem już mówić o początku rozwoju i ewolucji konstrukcji oddłużeniowych, dostępnych w polskim systemie prawnym dla osób fizycznych, również tych, które nie prowadzą działalności gospodarczej.

²⁵ Zob. O. Buber, op. cit., s. 8.

²⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. Prawo upadłościowe (Dz.U. 1934 nr 93, poz. 834).

²⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. Przepisy wprowadzające prawo upadłościowe (Dz.U. 1934 nr 93, poz. 835).

²⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. Prawo o postępowaniu układowym (Dz.U. 1934 nr 93, poz. 836).

²⁹ Zob. R. Adamus, *Zarys ogólny historii prawa upadłościowego...*, s. 621.

³⁰ Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. 2003 nr 60, poz. 535).

³¹ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy Prawo upadłościowe i naprawcze oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. 2008 nr 234, poz. 1572).

4. Zasadność społeczno-gospodarcza oddłużenia

Rozważając teleologiczną zasadność oddłużenia osoby fizycznej, ze współczesnej perspektywy należy podkreślić, że wystąpienie negatywnych następstw niewypłacalności samo przez się nie uchyla jeszcze podstawowej dla prawa cywilnego zasady odpowiedzialności majątkowej za dług. Brak majątku wystarczającego na realizację wymagalnych zobowiązań nie stanowi bowiem usprawiedliwienia dla ich niewykonywania ani tym bardziej skutecznego zarzutu³². Dopiero więc spełnienie się określonych, normatywnych przesłanek oddłużenia może doprowadzić do ustawowego umorzenia niezaspokojonych w postępowaniu upadłościowym zobowiązań. Nie ulega przy tym wątpliwości, że niewypłacalność dłużnika ma wielowymiarowy, niekorzystny zakres oddziaływania.

Ujmując rzecz w pewnym uproszczeniu, można stwierdzić, że najczęściej spotykanym skutkiem niewypłacalności jest finansowe i społeczne wykluczenie dłużnika. Przez finansowe wykluczanie należy rozumieć przede wszystkim ograniczony dostęp do usług finansowych³³. Im wyższe jest bowiem ryzyko związane ze spłatą kredytu, tym kredyt jest droższy dla zainteresowanego nim podmiotu. Wyższe koszty kredytu związane z ryzykiem niewypłacalności generowane są przez wyższe prowizje, oprocentowanie czy ubezpieczenie kredytu. Warto w tym miejscu nadmienić, że zanim dojdzie do niewypłacalności, dłużnik z reguły podejmuje działania mające na celu zniwelowanie negatywnych skutków braku płynności finansowej. Najczęściej zatem zaciąga nowe zobowiązania, by pozyskanymi w ten sposób środkami zaspokoić wcześniej wymagalne wierzytelności. Proces ten ostatecznie prowadzi do powstania mechanizmu spirali zadłużenia, z którego dłużnik o własnych siłach nie może się już wydostać³⁴.

³² Zob. P. Tereszkievicz, *Zwolnienie z długów w prawie upadłościowym i tzw. upadłość konsumencka – rozważania teoretyczne i prawoporównawcze z perspektywy polskiego porządku prawnego*, „Czasopismo Kwartalne Całego Prawa Handlowego, Upadłościowego oraz Rynku Kapitałowego” 2008, nr 2, s. 236 i 249.

³³ Zob. B. Świecka, *Niewypłacalność gospodarstw domowych. Przyczyny – skutki – przeciwdziałanie*, Warszawa 2009, s. 143.

³⁴ Zob. W. Szpringer, *Kredyt konsumencki i upadłość konsumencka na rynku usług finansowych UE*, Warszawa 2005, s. 65–66.

Trudną sytuację dłużnika potęgują dodatkowo stałe płatności tj. opłaty za mieszkanie, prąd, telefon komórkowy, internet itp. Bark terminowej regulacji zobowiązań na rzecz instytucji finansowych wiąże się z kolei z zainicjowaniem historii kredytowej, co w przypadku osób niewypłacalnych ma właśnie wpływ na brak dostępu do kredytu lub zwiększenie się jego kosztu³⁵. Może też prowadzić do wypowiedzenia umowy przez kredytodawcę, jak też zaspokojenia się przezeń z przedmiotu zabezpieczenia. Zagrożony niewypłacalnością czy już niewypłacalny dłużnik zmuszony więc zostaje do poszukiwania alternatywnych, ale i droższych form finansowania swojego zadłużenia³⁶.

Wobec niewypłacalnych dłużników nierzadko też prowadzona jest długotrwała egzekucja. Przy często niewielkiej efektywności z reguły prowadzi ona do utrwalenia niekorzystnej czy też beznadziejnej sytuacji finansowej dłużnika, skoro w czasie jej prowadzenia dłużnikowi pozostaje do dyspozycji wyłącznie wolna od zajęcia część dochodu, której wysokość w żadnym razie nie pozwala na odbudowę majątku³⁷. Nie pozwala również na swobodne uczestnictwo w obrocie gospodarczym, zwłaszcza w roli konsumenta³⁸. Ten utrudniony dostęp do zasobów finansowych i dóbr niesie w konsekwencji ryzyko wykluczenia społecznego, którego przejawem jest między innymi ograniczone uczestnictwo niewypłacalnego dłużnika w życiu zbiorowym względem pozostałych jego uczestników³⁹. Rodzić to może także ostracyzm towarzyski,

³⁵ Zob. B. Świecka, op. cit., s. 141.

³⁶ Zob. W. Szpringer, *Kredyt konsumencki...*, s. 66.

³⁷ Zob. M. Porzycki, *Umorzenie długów w postępowaniu upadłościowym*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2006, nr 1, s. 69–70; M. Geromin, [w:] *Prawo restrukturyzacyjne i upadłościowe. Zagadnienia praktyczne*, red. A. Machowska, Warszawa 2016, s. 473–474.

³⁸ Należy zaznaczyć, że konsumentem zgodnie z treścią art. 22¹ k.c. jest osoba fizyczna dokonująca z przedsiębiorcą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową. Wniosek stąd wynika dość oczywisty, że w roli konsumenta może wystąpić także osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą, jeśli tylko dokonuje czynności prawnej w warunkach określonych powołanym przepisem art. 22¹ k.c. Wszelkie zatem negatywne następstwa niewypłacalności, jak również ograniczonego dostępu do dóbr konsumpcyjnych w równym stopniu dotyczą przedsiębiorców, jak i osób nieprowadzących działalności gospodarczej, zob. P. Szafrński, *Uwagi do projektu zmian w prawie upadłościowym osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, przedstawionego na konferencji Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Ministerstwa Gospodarki w dniu 10 grudnia 2012 roku*, „Polski Proces Cywilny” 2013, nr 2, s. 176–177; także B.R. Barber, *Skonsumowani. Jak rynek psuje dzieci, infantyлізуje dorosłych i połyka obywateli*, Warszawa 2008, s. 70 i n.

³⁹ Zob. B. Świecka, op. cit., s. 141.

„wewnętrzną emigrację” i poczucie społecznego zdegradowania⁴⁰, zwłaszcza we współczesnym społeczeństwie, w którym zdaje się dominować sparafrazowana максима oświeceniowa *consumo ergo sum* – konsumuję, więc jestem⁴¹. Taka sytuacja wpływa demotywująco na dłużnika i rodzi pokusę pozyskiwania środków umożliwiających zaspokojenie potrzeb własnych i rodziny poza legalnym obrotem, w tzw. szarej strefie czy nawet w działalności przestępczej, co już bezpośrednio godzi w interes państwa i społeczeństwa⁴².

W kontekście naszkicowanych wyżej negatywnych konsekwencji związanych z niewypłacalnością dłużnika samą ideę ustawowego oddłużenia należy co do zasady uznać za godną aprobaty – abstrahując w każdym razie na tym etapie rozważań od przyczyn niewypłacalności, ich etycznego wymiaru i problemu moralności płatniczej dłużnika⁴³. Nie ulega natomiast wątpliwości, że szczegółowe rozwiązania normatywne w przedmiotowym zakresie muszą uwzględniać – poza oczywistym z punktu widzenia prawa cywilnego postulatem wykonywania zaciągniętych zobowiązań i majątkowej odpowiedzialności za dług – także dorobek takich dziedzin nauki jak ekonomia, socjologia czy psychologia, w których orbicie zainteresowań również pozostaje zjawisko nadmiernego zadłużenia⁴⁴.

⁴⁰ Zob. Z. Bauman, *Praca konsumpcjonizm i nowi ubodzy*, Kraków 2006, s. 78.

⁴¹ Zob. J. Podczaszy, *Instytucja upadłości konsumenckiej jako warunek utrzymania systemu społeczno-gospodarczego opartego na długu*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, s. 62; także B. Mróz, *Consumo ergo sum? Rola konsumpcjonizmu we współczesnych społeczeństwach*, [w:] *Oblicza konsumpcjonizmu*, red. B. Mróz, Warszawa 2009; S. Pangsy-Kania, *Czy za pieniądze można kupić szczęście? – konsumpcjonizm jako przyczyna kryzysów*, „Optimum. Economic Studies” 2024, nr 2, s. 28. Rozwijając nieco refleksję nad przytoczonym – jakże trafnym – określeniem odnoszącym się do postawy współczesnego nabywcy dóbr, warto w tym miejscu nawiązać jeszcze do badań nad konsekwencjami i specyfiką działania szlaku dopaminergicznego w mózgu człowieka, w kontekście między innymi zachowań konsumentów. Świetnie ten mechanizm przedstawił R.M. Sapolski w swojej słynnej książce *Zachowuj się. Jak biologia wydobywa z nas to, co najgorsze, i to, co najlepsze*, Poznań 2024, a istotę zagadnienia dobrze oddaje następujący cytat: „Gdybyśmy byli dziełem inżynierii, pragnęlibyśmy tym mniej, im więcej konsumujemy. Jednak naszą ludzką tragedią jest to, że im więcej konsumujemy tym większy czujemy głód. Więcej, szybciej, silniej. Wczoraj coś było nieoczekiwaną przyjemnością – dzisiaj mamy poczucie, że nam się po prostu należy, a jutro będzie to dla nas za mało”, s. 90.

⁴² Zob. B. Świecka, op. cit., s. 143.

⁴³ Zob. R. Adamus, *Nowa upadłość konsumencka*, „Monitor Prawa Bankowego” 2015, nr 2, s. 103–104.

⁴⁴ Zob. np. W. Szpringer, *Spółeczna odpowiedzialność banków. Między ochroną konsumenta a osłoną socjalną*, Warszawa 2009; idem, *Kredyt konsumencki i upadłość konsumencka*

5. Problematyka oddłużenia jednostek organizacyjnych

Wypada nadmienić, że nadmierne zadłużenie, czyli – w ogólności rzecz ujmując – takie, którego dłużnik nie jest w stanie uregulować w terminie z przeznaczeniem na ten cel swojego majątku, a w istocie – w oparciu o bieżące, dostępne w zwyczajnym toku wydatków środki finansowe⁴⁵, może dotyczyć zarówno jednostek organizacyjnych (osób prawnych i ułomnych osób prawnych), jak i osób fizycznych. Wypada jednak stwierdzić, że zasadniczo tylko w przypadku osób fizycznych istnieją szczególne powody tak aksjologicznej, jak też teleologicznej natury, które by uzasadniały uregulowanie ich niewypłacalność z zastosowaniem idei „nowego startu”, rozumianej jako ustawowe uwolnienie dłużnika od niezaspokojonych w postępowaniu upadłościowym zobowiązań po to, aby umożliwić mu ponowne podjęcie próby zdobycia majątku⁴⁶.

W przypadku niewypłacalnych jednostek organizacyjnych pewien zakres ochrony ich interesu w postępowaniu upadłościowym określa wyrażona w art. 2 ust 1 pr.up. zasada optymalizacji, zgodnie z którą postępowanie upadłościowe należy tak prowadzić, aby roszczenia wierzycieli zostały zaspokojone w jak najwyższym stopniu, a jeśli racjonalne względy na to pozwolą – aby dotychczasowe przedsiębiorstwo dłużnika zostało zachowane⁴⁷. Z uwagi jednak na specyfikę jurydycznej konstrukcji

na rynku usług finansowych UE, Warszawa 2009; B. Świecka, op. cit.; K. Stasiuk, D. Maison, *Psychologia konsumenta*, Warszawa 2014; A. Malarewicz, *Konsument a reklama. Studium cywilnoprawne*, Warszawa 2009; A. Dąbrowska, *Konsument jako uczestnik rynku usług*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2011, nr 73, s. 37–51; A. Motylska-Kuźma, J. Wieprow, *Psychologiczne aspekty podejmowania decyzji finansowych w przedsiębiorstwie*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2017, nr 1, s. 129–139; L. Wojcieszka *Współczesna koncepcja homo socio-oeconomicus*, „Studia Ekonomiczne/Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” 2014, nr 180, s. 240–248; G. Sobczyk, *Zachowania konsumentów wobec nowych trendów konsumpcji – wyniki badań*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 2018, vol. 52, nr 1, s. 171–180; E. Kieźel, *Koncepcyjno-Metodyczne problemy badania racjonalności zachowań konsumentów*, „Acta Universitatis Lodzensis Folia Oeconomica” 2004, nr 179, s. 157–164; M. Bartosiak-Purgat, *Kulturowe uwarunkowania zachowań konsumentów na przykładzie młodych Europejczyków*, Poznań 2011.

⁴⁵ Zob. P. Tereszkiewicz, *Zwolnienie z długów...*, s. 225.

⁴⁶ Por. P. Tereszkiewicz, *Postępowania upadłościowe i oddłużeniowe dla konsumentów w Stanach Zjednoczonych i w niektórych krajach europejskich, Cz. I*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2000, nr 1–2, s. 102.

⁴⁷ Zob. P. Wołowski, *Podłoże aksjologiczne prawa upadłościowego i naprawczego według rekomendacji Zespołu Ministra Sprawiedliwości ds. Nowelizacji Prawa Upadłościowego*

jednostek organizacyjnych, czego konsekwencją jest – co do zasady – ustanie ich bytu prawnego po zakończeniu postępowania upadłościowego (z chwilą ich wykreśleniu z rejestru)⁴⁸, rozważanie możliwości umorzenia niezaspokojonych w postępowaniu upadłościowym zobowiązań tych korporacyjnych podmiotów nie znajduje tak silnego uzasadnienia, jak to ma miejsce w przypadku osób fizycznych. Można zresztą nieco przewrotnie stwierdzić, że z chwilą ustania bytu prawnego osób prawnych umorzeniu z mocy ustawy podlegają także ich niezaspokojone zobowiązania, skoro ustawodawca nie przewidział sukcesji długów takich podmiotów⁴⁹.

Nie oznacza to jednak, że niewypłacalne jednostki organizacyjne są pozbawione możliwości restrukturyzacji swojego zadłużenia. Wręcz przeciwnie – w tym zakresie bowiem szerokie, normatywne instrumentarium przewiduje prawo restrukturyzacyjne. Reguluje ono aż cztery układowe postępowania, dostosowane do sytuacji ekonomiczno-prawnej niewypłacalnego dłużnika, w ramach których to dłużnik może zrestrukturyzować swoje zadłużenie, czy też uregulować swoją prawną relację z wierzycielami w drodze przyjętego przez wierzycieli i zatwierdzonego przez sąd układu (art. 164 pr.rest.), którego treść może sprowadzać się także do tzw. planu zero (*Null – Plan*)⁵⁰, czyli zredukowania zobowiązań do zera (art. 153 ust 1 pkt 3 pr.rest)⁵¹.

W każdym jednak przypadku, co należy podkreślić, zakres modyfikacji więzi obligacyjnej dłużnika w ramach układu będzie uzależniony od woli wierzycieli. Na tle postępowania restrukturyzacyjnego postępowanie upadłościowe jawi się więc jako ostateczność, znajdująca zastosowanie w przypadku braku powodzenia działań restrukturyzacyjnych⁵², choć również w ramach tego postępowania o likwidacyjnym przecież charakterze możliwe jest zawarcie przez dłużnika układu

i Naprawczego, „Rejent” 2013, nr 8, s. 86–91.

⁴⁸ Np. art. 85, 98, 148, 289 i 477 k.s.h.; zob. też P. Tereszkiewicz, *Zwolnienie z długów...*, s. 228; M. Porzycki, op. cit., s. 79.

⁴⁹ O możliwości oddłużenia osób prawnych w oparciu o procedurę zbliżoną do układu na podstawie rozdziału 11 *Bankruptcy Code*, M. Porzycki, op. cit., s. 71; P. Tereszkiewicz, *Zwolnienie z długów...*, s. 228.

⁵⁰ Por. P. Tereszkiewicz, *Postępowania upadłościowe...*, s. 32.

⁵¹ Zob. P. Wołowski, *Cel oddłużeniowy jako jeden z naczelných celów postępowania upadłościowego*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2016, nr 12, s. 23.

⁵² Zob. A. Witosz, [w:] A. Hrycaj, A. Jakubecki, A. Witosz, *System prawa handlowego. Tom 6. Prawo restrukturyzacyjne i upadłościowe*, Warszawa 2020, s. 661.

z wierzycielami (art. 266a–266f pr.up.)⁵³. Podobnie jednak jak w przypadku postępowań restrukturyzacyjnych, to, czy w ogóle zostanie on zawarty, jak i jego treść zawsze będą uzależnione od woli i preferencji wierzycieli (art. 266c pr.up.).

6. Charakter prawny i konstytucyjne konotacje oddłużenia we współczesnym polskim prawie upadłościowym

Podstawowy argument, który leży u podstaw braku regulacji oddłużeniowych jednostek organizacyjnych, jest nieadekwatny w odniesieniu do osób fizycznych. Niewypłacalność zaś osoby fizycznej, niezależnie od tego, czy jest ona przedsiębiorcą, czy też nim nie jest, rodzi negatywne konsekwencje dla niej samej jako dłużnika, dla jej rodziny, jej gospodarstwa domowego⁵⁴, wierzycieli, a w szerszym wymiarze także dla całego obszaru społeczno-gospodarczego, w którym niewypłacalna osoba fizyczna funkcjonuje⁵⁵.

Uprzedzając niejako rozważania o dostępności procedury oddłużeniowej dla przedsiębiorców i osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, należy stwierdzić, że z jurydycznego punktu widzenia oddłużenie, czy też precyzyjniej – ustawowe umorzenie niezaspokojonych zobowiązań niewypłacalnego dłużnika, prowadzi do ich wygaśnięcia⁵⁶. W istocie zatem postanowienie sądu o umorzeniu zobowiązań niezaspokojonych w toku postępowania upadłościowego (art. 370f ust. 1 i 4 oraz art. 491²¹ ust. 1 i 4 pr.up.) jest zdarzeniem prawnym powodującym ich wygaśnięcie bez zaspokojenia wierzycieli⁵⁷.

⁵³ Zob. szerzej S. Gurgul, *Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 623.

⁵⁴ W naukach ekonomicznych mianem gospodarstwa domowego określa się autonomiczną jednostkę ekonomiczną – jednoosobowy (single), jak i wieloosobowy zespół osób spokrewnionych lub niespokrewnionych, wspólnie utrzymujących się i podejmujących decyzje o zagospodarowaniu środków finansowych. Jest zatem pojęciem szerszym od pojęcia rodziny mającej wymiar socjologiczny i prawny, zob. B. Świecka, op. cit., s. 26.

⁵⁵ Por. W. Szpringer, *Upadłość konsumencka. Inspiracje z rozwiązań światowych oraz rekomendacje dla Polski*, Warszawa 2006, s. 17.

⁵⁶ Zob. M. Porzycki, op. cit., s. 82.

⁵⁷ Por. U. Drozdowska, [w:] *Zobowiązania*, red. T. Mróz, U. Drozdowska, P. Konik, M. Pannert, Warszawa 2016, s. 265–267.

Z perspektywy wierzycieli można więc uznać, iż oddłużenie ma charakter swego rodzaju wyłączenia, dokonywanego na mocy orzeczenia sądu⁵⁸. Na tym tle jako ciekawe jawi się więc rozwiązanie przyjęte na gruncie niemieckiej procedury insolwencyjnej, w ramach której zgodnie z treścią § 301 ust 3 Ins O zwolnienie niewypłacalnego dłużnika z zapłaty pozostałej części długu, jakkolwiek wywołuje skutek wobec wszystkich wierzycieli upadłego, to jednak nie powoduje wygaśnięcia zobowiązania, a jedynie przekształcenie go w zobowiązanie naturalne. Jeśliby zatem dłużnik mimo zwolnienia z reszty długu zaspokoił wierzyciela, to nie mógłby żądać zwrotu spełnionego świadczenia jako nienależnego⁵⁹.

Odnosząc się natomiast do rozwiązania krajowego, można stwierdzić, że oddłużenie w ramach postępowania upadłościowego stanowi wyraz prowadzonej przez państwo określonej polityki społeczno-gospodarczej, stąd jego prawna konstrukcja jest silnie nacechowana elementem publicznoprawnym. Wierzyciele nie mają bowiem ostatecznie istotnego wpływu tak na samo oddłużenie, jak i jego zakres.

Powołując się w tym miejscu na bardzo trafne stanowisko wyrażone w literaturze przedmiotu w odniesieniu do prawnej natury oddłużenia, można stwierdzić, że stanowi ono w istocie udzieloną przez państwo *ex post* ochronę przed negatywnymi konsekwencjami decyzji podejmowanych przez uczestnika obrotu cywilnoprawnego, które są przejawem realizacji zasady autonomii woli⁶⁰. Uwolnienie od niezaspokojonych zobowiązań stanowi tym samym wyraz określonej aksjologii ustawodawcy ingerującego w konsekwencje prawne niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, który w imię redukcji zadłużenia społeczeństwa zezwala na odstąpienie zwłaszcza od zasady *pacta sunt servanda* i sprzężonej z nią odpowiedzialności majątkowej za dług⁶¹.

Przedstawiony powyżej jurydyczny charakter instytucji oddłużenia musi prowokować refleksje natury konstytucyjnoprawnej. Jak bowiem stwierdził Stanisław Gurgul, w upadłości konsumenckiej pełen walor zachowuje postulat „zaspokojenia wierzycieli w jak najwyższym stopniu”. Dylemat zaś odnoszący się do hierarchicznej nadrzędności

⁵⁸ Zob. R. Adamus, *Nowa upadłość konsumencka...*, s. 110

⁵⁹ Zob. E. Konieczna-Drescher, *Deutsche Insolvenzordnung in polnischer Übersetzung. Niemiecka ustawa o niewypłacalności. Wydanie bilingwalne*, Regensburg 2015, s. 218.

⁶⁰ Zob. P. Tereszkiewicz, *Zwolnienie z długów...*, s. 250; podobnie E. Kabza, *Wybrane problemy upadłości konsumenckiej w świetle nowej regulacji*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2009, t. 5, s. 125.

⁶¹ Zob. E. Kabza, op. cit., s. 125.

jednego z celów konsumenckiego postępowania upadłościowego – windykacyjnego i oddłużeniowego – należy rozstrzygnąć przede wszystkim przez pryzmat treści art. 64 Konstytucji RP, który stanowi: „1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. 2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”.

W świetle powołanej normy konstytucyjnej nie powinno więc budzić wątpliwości, że „roszczenia wierzycieli”, należące do konstytucyjnych kategorii „innych praw majątkowych”, należy preferować w wyższym stopniu niż „umorzenie zobowiązań upadłego”, będące w gruncie rzeczy tylko przywilejem, a nie prawem podmiotowym upadłego dłużnika⁶².

Wskazanie w tej argumentacji na konieczność ochrony praw podmiotowych należy z pewnością uznać za zasadne, jednak w refleksji nad konstytucyjnym wymiarem oddłużenia należałoby, jak się wydaje, uwzględnić jeszcze jedną zasadę konstytucyjną, a mianowicie wynikającą z art. 30 Konstytucji RP zasadę nienaruszalności i poszanowania przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, której ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Z niej to bowiem, jak wskazano w literaturze, wynika postulat skierowany do ustawodawcy tworzenia porządku prawnego, który zapobiegać będzie naruszeniom godności ludzkiej. Istotą zaś ustawowego oddłużenia jest zapewnienie dłużnikom dotkniętym nadmiernym zadłużeniem prawa do korzystania z autonomii woli w sferze prywatnoprawnej. Zadłużenie nie może więc prowadzić do ograniczenia jednostki w kształtowaniu własnej sytuacji prawnej.

Istotnym argumentem w tej dyskusji jest także przewidziane w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego wyłączenie spod egzekucji minimum egzystencjalnego dłużnika i jego najbliższych (art. 829 i n. k.p.c.). Istnieje zatem określone minimum majątkowe wyłączone spod egzekucji, co sprawia, że wierzyciel pozbawiony jest prawa dochodzenia swoich roszczeń, mimo iż dłużnik posiada określony majątek. Nie ulega zaś wątpliwości, że między celem ustawowego oddłużenia i zwolnienia egzekucyjnego istnieje istotne podobieństwo. Powołane regulacje stanowią więc wyraźną konkretyzację norm konstytucyjnych przewidujących ochronę godności dłużnika⁶³.

⁶² Zob. S. Gurgul, op. cit., s. 12.

⁶³ Zob. szerzej P. Tereszkiewicz, *Zwolnienie z długów...*, s. 252–254 i przywołana tam niemieckojęzyczna literatura stanowiąca podstawę do bardzo ciekawych analiz

W nawiązaniu zaś do poglądu Stanisława Gurgula, traktującego „oddłużenie” jako przywilej dłużnika, można powołać polemiczny pogląd Piotra Tereszkiewicza, który z kolei traktuje oddłużenie jako uprawnienie niewypłacalnego dłużnika przysługujące mu po spełnieniu określonych ustawą przesłanek⁶⁴. W kontekście rozważań o konstytucyjnej legitymacji „oddłużenia” pogląd Piotra Tereszkiewicza wydaje się bliższy istocie rzeczy.

W rozważanym kontekście warto też przywołać stanowisko Piotra Zimmermana, według którego instytucja upadłości konsumenckiej nie narusza konstytucyjnej zasady ochrony praw majątkowych z art. 64 Konstytucji RP. Istotą upadłości konsumenckiej nie jest bowiem uniknięcie przez dłużnika płacenia długów, lecz podyktowane względami godności – a więc konstytucyjnej wartości podstawowej z art. 30 Konstytucji RP, wyprzedzającej konstytucyjną ochronę praw majątkowych – oddłużenie i umożliwienie przez to jednostce godnego życia, w tym także życia w warunkach pozwalających na regulowanie zobowiązań. Zgodnie z zapatrywaniem Piotra Zimmermana w upadłości konsumenckiej niewątpliwie należy stosować zasadę optymalizacji, ale nie powinna ona być realizowana z uszczerbkiem dla oddłużeniowej funkcji upadłości konsumenckiej⁶⁵.

7. Pierwsza regulacja oddłużeniowa z 2003 roku, jako przywilej zastrzeżony wyłącznie dla rzetelnych przedsiębiorców

Mimo faktu, iż problem niewypłacalności i związanych z nią skutków jest w istocie egalitarny i w równym stopniu może dotyczyć osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, jak i tej działalności nieprowadzących, to jednak krajowy

konstytucyjnego uzasadnienia dla instytucji ustawowego oddłużenia w Austrii i w Niemczech, które to rozważania w ramach pewnej analogii można uznać za aktualne także na gruncie polskiego porządku prawnego.

⁶⁴ Zob. P. Tereszkiewicz, *Zwolnienie z długów...*, s. 255.

⁶⁵ Por. P. Zimmerman, *Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2018, Legalis, kom. do art. 1 p.u., teza nr 6; zob. też R. Adamus, *Nowa upadłość konsumencka...*, s. 102–103; P. Janda, *Prawo upadłościowe. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 48; M. Jaślikowski, *Podstawy ogłoszenia upadłości Podstawy ogłoszenia upadłości konsumenckiej w praktyce sądów powszechnych*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Cywilne” 2011, nr 10, s. 60; A.J. Witosz, [w:] *Prawo upadłościowe. Komentarz*, red. A.J. Witosz, Warszawa 2017, s. 42–43, 50; A. Witosz, [w:] A. Hrycaj, A. Jakubecki, A. Witosz, *System prawa handlowego. Tom 6. Prawo restrukturyzacyjne i upadłościowe*, Warszawa 2020, s. 668.

ustawodawca, wprowadzając do polskiego systemu prawnego po raz pierwszy konstrukcję ustawowego oddłużenia w ramach ustawy z dnia 28 lutego 2003 roku – Prawo upadłościowe i naprawcze, ograniczył zakres podmiotowy tej regulacji wyłącznie do przedsiębiorców (art. 369–370 pr.up. i nap.). Brak analogicznych rozwiązań w odniesieniu do osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej tłumaczono stosunkowo niewielkim ich zadłużeniem i obawą o zalew sądów upadłościowych wnioskami pochodzącymi od takich osób⁶⁶.

Warto tu nadmienić, że instytucja umorzenia zobowiązań była zastrzeżona wyłącznie dla rzetelnych dłużników, którzy stwarzali minimum gwarancji, że będą wykonywali zaciągnięte w przyszłości zobowiązania⁶⁷. Tacy dłużnicy mogli więc złożyć do sądu upadłościowego odpowiedni w tym zakresie wniosek w czasie toczącego się postępowania lub wraz z wnioskiem o ogłoszenie upadłości. W przypadku braku przesłanek negatywnych oddłużenia, które odnosiły się do moralności płatniczej dłużnika, sąd podejmował decyzję o umorzeniu w całości lub w części niezaspokojonych w postępowaniu upadłościowym zobowiązań (art. 370 ust 1 pr.up. i nap.).

Co istotne, uwolnienie dłużnika od reszty niezaspokojonych zobowiązań mogło nastąpić już z chwilą uprawomocnienia się postanowienia sądu o zakończeniu postępowania, obejmującego likwidację majątku upadłego i zawierającego rozstrzygnięcie co do oddłużenia, a zatem bez konieczności ponoszenia przez dłużnika jakichkolwiek obciążeń związanych z brakiem pełnego zaspokojenia wierzycieli uczestniczących w postępowaniu upadłościowym (w części musieli być jednak zaspokojeni w toku postępowania). Bezpośrednim skutkiem oddłużenia było więc przełamanie zasady, zgodnie z którą niezaspokojone w postępowaniu upadłościowym zobowiązania upadłego nie wygasają po zakończeniu postępowania. Godzi się jednak zauważyć, że jakkolwiek konstrukcja oddłużenia posiadała jednoznacznie ochronny wobec dłużnika charakter, to jej stosowanie nie spowodowało zmiany podstawowego celu postępowania upadłościowego, jakim było zaspokojenie wierzycieli w jak najwyższym stopniu (art. 2 pr.up. i nap.). Brak zatem możliwości realizacji tego celu w ramach prowadzonego postępowania upadłościowego wykluczał również oddłużenie upadłego.

⁶⁶ E. Catus, *Upadłość konsumencka – doświadczenia i perspektywy*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, nr 101, s. 12.

⁶⁷ F. Zedler, [w:] A. Jakubecki, F. Zedler, *Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarze Zakamycza*, Kraków 2003, s. 941.

8. Pierwsza regulacja upadłości konsumenckiej wprowadzona do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 5 grudnia 2008 roku

Dostrzeżona przez ustawodawcę asymetria sytuacji prawnej niewypłacalnych dłużników będących osobami fizycznymi prowadzącymi działalność gospodarczą i tej działalności nieprowadzącymi ostatecznie stała się jednym z argumentów za wprowadzeniem do polskiego systemu prawnego, wzorem innych państw⁶⁸, procedury oddłużeniowej wobec osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami.

Normatywny kształt postulowanej już od pewnego czasu w nauce prawa instytucji ustawowego umorzenia zobowiązań nieprzedsiębiorców nadała ustawa z dnia 5 grudnia 2008 roku o zmianie ustawy Prawo upadłościowe i naprawcze. W ramach nowo wprowadzonych przepisów art. 491¹–491¹² pr.up. i nap., zamieszczonych w dodanym tytule V części III Prawa upadłościowego i naprawczego, unormowano odrębne postępowanie upadłościowe obejmujące w swym zakresie podmiotowym osoby fizyczne nieposiadające przedsiębiorczej zdolności upadłościowej. Stąd też wywodzi się powszechnie już używana w języku prawniczym, choć stanowiąca w istocie pewien skrót myślowy, nazwa tego postępowania, czyli „upadłość konsumencka”.

Ta – można by rzec – pierwsza próba uregulowania sytuacji prawnej niewypłacalnych dłużników niebędących przedsiębiorcami okazała się nieudana, czego wymownym potwierdzeniem jest statystyka wskazująca na praktyczną niestosowalność tej regulacji, skoro w czasie jej obowiązywania, tj. od 31 marca 2009 roku do 31 grudnia 2014 roku,

⁶⁸ Współczesna konstrukcja ustawowego oddłużenia osób fizycznych po raz pierwszy została uregulowana w 1898 roku w ramach amerykańskiego postępowania upadłościowego (*Bankruptcy Code*), a następnie istotnie zreformowana w 1978 i 2005 roku. W Europie natomiast pionierem we wprowadzeniu tego typu instytucji była Dania (1984), a za nią Francja (1990), Wielka Brytania (1990), Finlandia (1993), Szwecja (1994), Austria (1994), Niemcy (1994, ale przepisy weszły w życie dopiero w 1999 roku), Holandia (1997), Belgia (1998), Luksemburg (2000), Portugalia (2003), Hiszpania (2004), Czechy (2006), Słowacja (2007), Cypr (2008), Słowenia (2008), Łotwa (2008). Pozostałe kraje UE wprowadziły regulacje upadłości konsumenckiej później niż Polska, np. Włochy w 2012 roku, Litwa w 2013 roku, Węgry w 2015 roku, albo jeszcze ich nie wprowadziły, choć trwają prace legislacyjne np. w Bułgarii. Zob. szerzej A. Szymańska, *Upadłość konsumencka w Polsce na tle doświadczeń innych krajów Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 94–97, M. Solarz, *Upadłość konsumencka w wybranych krajach*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2008, nr 16, s. 314 i n.

w całej Polsce ogłoszono nieco ponad sto upadłości konsumenckich⁶⁹. Przyczyną tego stanu rzeczy były przede wszystkim restryktywne przesłanki wszczęcia postępowania (wyjątkowe i niezależne od dłużnika przyczyny niewypłacalności), a także brak możliwości jego prowadzenia w przypadku, gdy majątek dłużnika nie wystarczał nawet na koszty postępowania. Zgodnie bowiem ze stosowanym odpowiednio na gruncie upadłości konsumenckiej art. 13 ust 1 pr.up. i nap. ubóstwo masy upadłościowej było przesłanką oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości, a jeśli brak środków na pokrycie kosztów postępowania ujawnił się w trakcie jego trwania, to sąd umarzał takie postępowanie (art. 361 pkt 1 pr.up. i nap.).

W skrócie rzecz ujmując, upadłość konsumencka w swej pierwotnej konstrukcji była dostępna wyłącznie dla osób, które było na nią stać, natomiast osoby pozostające w najtrudniejszej sytuacji finansowej z dobrodziejstw oddłużenia nie mogły skorzystać. Podobny paradoks miał zresztą miejsce w odniesieniu do konstrukcji oddłużenia przedsiębiorców i przesłanek jej zastosowania z art. 369–370 pr.up. i nap.⁷⁰

Różny zakres podmiotowy upadłości przedsiębiorczej i konsumenckiej to nie jedyne odmienności między tymi procedurami. W przypadku bowiem upadłości konsumenckiej wniosek o ogłoszenie upadłości mógł złożyć wyłącznie dłużnik. Wierzyciel natomiast nie był uczestnikiem postępowania w przedmiocie ogłoszenia upadłości i – co się z tym wiąże – nie posiadał legitymacji do zaskarżenia postanowienia sądu w przedmiocie upadłości konsumenckiej, bez względu na rodzaj rozstrzygnięcia⁷¹. Na dłużniku nieprzedsiębiorcy nie ciążył przy tym żaden obowiązek zgłoszenia wniosku o ogłoszenie upadłości, co było dość wyraźną wskazówką, w czym interesie wniosek o ogłoszenie upadłości konsumenckiej był składany.

Z drugiej jednak strony fakt, że wniosek o ogłoszenie upadłości konsumenckiej był składany w interesie dłużnika, nie przesądzał jeszcze o dominacji celu oddłużeniowego nad windykacyjnym tej procedury. Kierunek jej prowadzenia wyznaczał bowiem ogólny dla całego prawa upadłościowego i naprawczego, a nie zmodyfikowany na potrzeby

⁶⁹ Zob. M. Pannert, *Upadłość konsumencka jako instrument restrukturyzacji zobowiązań dłużnika*, [w:] *Проблемы правотворческой и правоприменительной практики в условиях развития информационного общества*, Гродно 2015, s. 275.

⁷⁰ M. Porzycki, op. cit., s. 77.

⁷¹ A.J. Witosz, [w:] R. Adamus, A.J. Witosz, A. Witosz, *Upadłość konsumencka...*, s. 68.

upadłości konsumenckiej art. 2 pr.up. i nap., z którego wynikał postulat prowadzenia postępowania uregulowanego ustawą w taki sposób, by roszczenia wierzycieli mogły zostać zaspokojone w jak najwyższym stopniu.

Specyfika konstrukcyjna upadłości konsumenckiej – tworzyły ją bowiem dwie następujące po sobie fazy: właściwe postępowanie upadłościowe prowadzone w trybie likwidacyjnym, a po jego zakończeniu postępowanie w przedmiocie realizacji planu spłat – również nie przesądzała o jej wyraźniej oddłużeniowym charakterze, skoro w przypadku upadłości przedsiębiorczej uwolnienie dłużnika od niezaspokojonych w postępowaniu upadłościowym zobowiązań mogło nastąpić już z chwilą jego zakończenia, bez konieczności zaspokajania wierzycieli w jakimkolwiek zakresie (w upadłości przedsiębiorczej nie przewidziano konstrukcji planu spłat). W tym kontekście można by nawet uznać, że oddłużenie w upadłości przedsiębiorczej było łatwiejsze niż w ramach upadłości konsumenckiej z 2009 roku⁷².

9. Druga regulacja upadłości konsumenckiej według przepisów z dnia 31 grudnia 2014 roku

Znikome praktyczne znaczenie upadłości konsumenckiej w kształcie nadanym jej ustawą z dnia 5 grudnia 2008 roku dla rozwiązania problemu nadmiernego zadłużenia gospodarstw domowych skłoniło ustawodawcę do głębokiej reformy normujących ją uregulowań. Owocem prac legislacyjnych stała się ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 roku o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze, której przepisy weszły w życie z dniem 31 grudnia 2014 roku⁷³.

Wprowadzie nowe unormowania nie zmieniły schematu konstrukcyjnego samego postępowania oddłużeniowego – zachowano zatem jego „dwufazowość” – to jednak szczegółowe, nowe rozwiązania na tyle przemodelowały dotychczasową regulację, że w istocie można mówić o wprowadzeniu wspomnianej ustawą z 29 sierpnia 2014 roku nowej „upadłości konsumenckiej”. Rozważając cechy charakterystyczne

⁷² S. Gurgul, op. cit., s. 528.

⁷³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r., o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze, ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. 2014, poz. 1306).

nowej upadłości konsumenckiej na tle równoległe obowiązującej upadłościowej konstrukcji oddłużenia przedsiębiorców (art. 369–370 pr.up. i nap.), wspomnieć należy, że ustawodawca wyraźnie tym razem przesądził, w jakim kierunku ma być prowadzone postępowanie upadłościowe wobec nieprzedsiębiorców⁷⁴.

Zasadniczy cel upadłości konsumenckiej określił bowiem nowy przepis art. 2 ust 2 pr.up i nap., zgodnie z którym postępowanie to „należy prowadzić tak, aby umożliwić umorzenie zobowiązań upadłego niewykonanych w postępowaniu upadłościowym, a jeśli to możliwe – zaspokoić roszczenia wierzycieli w jak najwyższym stopniu”. Skoro w przytoczonym fragmencie treści regulacji art. 2 ust 2 pr.up. i nap. jest mowa o umorzeniu zobowiązań „niewykonanych w postępowaniu upadłościowym”, implikuje to wniosek, iż w postępowaniu tym zobowiązania wierzycieli mają być – co do zasady – wykonywane, a dopiero zobowiązania niewykonane (a w istocie niewykonana ich część) będą mogły ulec umorzeniu. Wniosek ten wzmacnia wyraźne odniesienie się przez ustawodawcę do interesu wierzycieli w powołanym art. 2 ust 2 pr.up i nap.: „[...] a jeśli to możliwe – zaspokoić roszczenia wierzycieli w jak najwyższym stopniu”⁷⁵.

Mimo czynionych przez ustawodawcę nawiązań w art. 2 ust 2 pr.up i nap. do interesu wierzycieli nie ulega wątpliwości, iż optyka regulacji art. 491¹–491²³ pr.up i nap. skierowana została przede wszystkim na ochronę interesu dłużnika⁷⁶. Wyraz temu daje przede wszystkim istotne złagodzenie przesłanek wszczęcia procedury oddłużeniowej i zaangażowanie dla oceny sytuacji niewypłacalnego dłużnika klauzul generalnych w postaci względów słuszności i względów humanitarnych, co miałoby uczynić procedurę oddłużeniową tym bardziej dostępną, nawet dla nie zawsze rzetelnego dłużnika.

Poza tym na zmianę specyfiki upadłości konsumenckiej miały zasadniczy wpływ między innymi takie unormowania jak art. 491² ust 2 pr.up i nap., który umożliwił wszczęcie procedury, choćby dłużnik posiadał tylko jednego wierzyciela (odejście zatem od tradycyjnej koncepcji upadłości jako instrumentu ochrony zbiorowego interesu

⁷⁴ Por. M. Pannert, *Redukcja zobowiązań niewypłacalnego dłużnika będącego osobą fizyczną – możliwość czy cel postępowania upadłościowego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2020, nr 12, s. 37.

⁷⁵ Zob. M. Pannert, *Wpływ ogłoszenia upadłości konsumenckiej na wykonywanie umów, których stroną jest upadły – zagadnienia wybrane*, „Acta Iuris Stetinensis” 2017, nr 2, s. 49.

⁷⁶ Zob. też E. Kabza, op. cit., s. 125.

wierzycieli), art. 491⁷ pr.up. i nap., który z kolei pozwolił na wszczęcie i prowadzenie postępowania mimo ubóstwa masy upadłościowej, czy regulacje art. 491¹⁴ w zw. z art. 491¹⁶ i art. 491¹⁹ ust 2 pr.up. i nap., które istotnie poszerzyły możliwości oddłużenia „konsumenta”. Dzięki nim oddłużenie stało się możliwe nawet bez sporządzenia planu podziału (czyli w istocie bez przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego) z uwagi na brak majątku dłużnika, a także bez ustalenia planu spłaty wierzycieli – jeśli osobista sytuacja upadłego w sposób oczywisty wskazuje, że nie byłby on zdolny do dokonania jakichkolwiek spłat w ramach planu spłat, albo też po uchyleniu planu spłat – jeśli dłużnik stałby się trwale niezdolny do jego realizacji. Niewątpliwie wśród wymienionych najdalej idącą w swej ochronnej funkcji względem dłużnika stała się regulacja art. 491¹⁴ w zw. z art. 491¹⁶ ust 1 pr.up. i nap., która stworzyła dłużnikowi nieprzedsiębiorcy możliwość uwolnienia się od zobowiązań właściwie już na podstawie samego wniosku o ogłoszenie upadłości, bez konieczności zaspokajania wierzycieli w jakimkolwiek zakresie⁷⁷.

Te zmiany legislacyjne przełożyły się na popularność upadłości konsumenckiej jako skutecznego prawnego instrumentu pozwalającego na poprawę sytuacji niewypłacalnego dłużnika. Dowodem tej tezy są dane statystyczne, z których wynika, że już w pierwszym roku obowiązywania nowej regulacji, a zatem w 2015 roku, ogłoszono 2112 upadłości konsumenckich⁷⁸, co stanowi wzrost względem poprzedniego stanu prawnego o ok. 2000%. Dla zobrazowania skali wzrostu dostępności tej procedury dla zainteresowanych nią dłużników wypada jedynie przypomnieć, że w całym okresie obowiązywania dotychczasowych regulacji normujących konstrukcję upadłości konsumenckiej, a zatem w latach 2009–2014, skorzystało z niej około 100 osób.

10. Oddłużenie przedsiębiorców według przepisów prawa upadłościowego z dnia 1 stycznia 2016 roku

W niedługim czasie po wprowadzeniu do prawa upadłościowego zupełnie nowej konstrukcji upadłości konsumenckiej gruntownie zmodyfikowano – niejako korespondencyjnie – obowiązującą dotychczas procedurę oddłużeniową wobec

⁷⁷ Por. M. Pannert, *Wpływ ogłoszenia upadłości konsumenckiej...*, s. 49–50.

⁷⁸ Źródło: https://www.coig.com.pl/2024-upadlosc-konsumencka_grudzien.php (dostęp: 8.01.2025).

przedsiębiorców będących osobami fizycznymi. Zmiany w przedmiotowym zakresie zostały wprowadzone ustawą z dnia 15 maja 2015 roku – Prawo restrukturyzacyjne⁷⁹, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2016 roku. Wśród licznych zmian, które rzeczona ustawa wprowadziła do prawa upadłościowego (zmieniając przy tym nazwę ustawy z *Prawo upadłościowe i naprawcze* na właśnie *Prawo upadłościowe*), istotnemu rozbudowaniu uległa również normatywna konstrukcja przedsiębiorczej procedury oddłużeniowej (art. 369–370f pr.up.).

Podobnie zatem jak w przypadku upadłości konsumenckiej, po fazie właściwego postępowania upadłościowego wprowadzono fazę realizacji planu spłat, z tą odmiennością, że dla jej zainicjowania konieczny stał się jeszcze wniosek dłużnika. Trzeba jednak podkreślić, że przeprowadzenie fazy likwidacyjnej i zaspokojenie wierzycieli choćby w minimalnym zakresie to warunek *sine qua non* oddłużenia przedsiębiorcy. W przypadku bowiem, gdyby postępowanie upadłościowe umorzono z uwagi na „ubóstwo masy upadłościowej”, czyli z powodu braku majątku dłużnika wystarczającego na pokrycie kosztów postępowania (art. 361 ust. 1 pkt 1 pr.up.), wszczęcie procedury oddłużeniowej na podstawie art. 369 ust. 1 pr.up., byłoby niemożliwe⁸⁰.

Warto przy tym wspomnieć, iż przedsiębiorca jest zobowiązany do złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości w przypadku zaistnienia po jego stronie niewypłacalności (art. 21 ust. 1 pr.up.), a w razie niedopełnienia tego obowiązku może być pociągnięty do odpowiedzialności odszkodowawczej (art. 21 ust 3 pr.up.) i grozi mu sankcja w postaci zakazu prowadzenia działalności gospodarczej (art. 373 pr.up.).

W odniesieniu do przedsiębiorców nie zmieniono zatem zasady, zgodnie z którą przedsiębiorcze postępowanie upadłościowe ma służyć przede wszystkim ochronie grupowego interesu wierzycieli (art. 2 ust 1 pr.up.). Gdyby więc dłużnik przedsiębiorca posiadał tylko jednego wierzyciela (co jednak trudno sobie wyobrazić w przypadku przedsiębiorców), to zgodnie z zamysłem ustawodawcy wystarczającym instrumentem

⁷⁹ Należy zaznaczyć, że z uwagi na zmianę nazwy ustawy z *Prawo upadłościowe i naprawcze* na *Prawo upadłościowe*, która została dokonana ustawą z dnia 15 maja 2015 roku – Prawo restrukturyzacyjne, w dalszej części tekstu zostanie zastosowany przy odpowiednich regulacjach upadłościowych skrót pr.up. – Prawo upadłościowe.

⁸⁰ Zob. P. Zimmerman, op. cit., Legalis, kom. do art. 369 p.u., teza nr 2; S. Gurgul, op. cit., Legalis kom. do art. 369 p.u., teza nr 1–4. Por. M. Pannert, *Redukcja...*, s. 37–38.

ochrony tego wierzyciela byłoby postępowanie egzekucyjne. W konsekwencji jednak niewypłacalny przedsiębiorca, w takim stanie rzeczy, nie mógłby skorzystać z procedury oddłużeniowej.

11. Oddłużenie osób fizycznych (przedsiębiorców i nieprzedsiębiorców) po nowelizacji przepisów prawa upadłościowego z dnia 24 marca 2020 roku

Pod presją słusznych skądinąd postulatów ujednolicenia procedur oddłużeniowych odnoszących się do osób fizycznych, tak przedsiębiorców, jak i nieprzedsiębiorców, kolejna duża nowelizacja prawa upadłościowego dokonana ustawą z dnia 30 sierpnia 2019 roku⁸¹ w sposób istotny przemodelowała dotychczasowe konstrukcje procedur oddłużeniowych. W ramach nowych regulacji wskazano na jeden ogólny cel postępowania upadłościowego, którego podmiotem jest osoba fizyczna, bez względu na to, czy jest ona przedsiębiorcą, czy też przedsiębiorcą nie jest⁸².

Obecnie zatem cel postępowania upadłościowego wobec osób fizycznych należy rekonstruować z przepisów art. 2 ust. 1 i 2 pr.up. W przypadku ogłoszenia upadłości osoby fizycznej postępowanie należy więc prowadzić tak, by zaspokoić wierzycieli w jak najwyższym stopniu, a także by umożliwić umorzenie zobowiązań upadłego niezaspokojonych w postępowaniu upadłościowym. Wynika z tego, że cel windykacyjny i oddłużeniowy zostały na poziomie ogólnej regulacji zrównoważone.

Mimo wyraźnego obecnie podobieństwa obydwu procedur oddłużeniowych – przedsiębiorczej i konsumenckiej – nie uległy jednak zmianie te elementy, które mimo wszystko decydowały o wzajemnej ich odmienności. Upadłość konsumencka może być bowiem w dalszym ciągu ogłoszona wyłącznie na wniosek dłużnika (z wyjątkiem byłych przedsiębiorców w warunkach art. 8 i 9 pr.up.). Wystarczające jest przy tym, by dłużnik posiadał tylko jednego wierzyciela, z powodu którego jest w stanie niewypłacalności. Co więcej, wierzyciel ten nie musi nawet zgłosić swojej

⁸¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r., o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019, poz. 1802), znaczna część przepisów tej ustawy weszła w życie z dniem 24 marca 2020 roku.

⁸² Zob. M. Pannert, *Redukcja...*, s. 38.

wierzytelności w postępowaniu, by mogło się ono zakończyć oddłużeniem upadłego (art. 491¹⁴ ust. 5 pr.up.).

Fundamentalną jednak zmianą, która zdekomponowała dotychczasową konstrukcję konsumenckiej procedury oddłużeniowej, było przesunięcie momentu weryfikacji rzetelności płatniczej dłużnika na chwilę wydawania przez sąd postanowienia o ustaleniu lub odmowie ustalenia planu spłat (art. 491¹⁴ ust. 4 w zw. z art. 491^{14a} ust. 1 pr.up.). Wskutek takiego rozwiązania zasadniczo w każdym przypadku, gdy niewypłacalny dłużnik złoży wniosek o ogłoszenie upadłości konsumenckiej, przeprowadza się obecnie postępowanie zmierzające do likwidacji masy upadłości, natomiast ocena tego, czy dłużnik spełnia przesłanki oddłużenia, została odroczone do momentu ukończenia likwidacji.

Takie rozwiązanie jest z pewnością ukłonem ustawodawcy w stronę ochrony interesu wierzycieli, jednak wprowadza element istotnej niepewności co do sytuacji prawnej poddającego się procedurze oddłużeniowej niewypłacalnego dłużnika nieprzedsiębiorcy. Innymi słowy, na gruncie *de lege lata* dłużnik nieprzedsiębiorca, który złożył wniosek o ogłoszenie upadłości konsumenckiej, może być pewien, że mimo utraty w toku postępowania likwidacyjnego całego swojego majątku nie zyska żadnych gwarancji co do tego, że sąd wyda postanowienie o ustaleniu planu spłat lub o umorzeniu zobowiązań bez ustalania takiego planu.

Rozwiązanie to w wymiarze nominalnym, normatywnym z pewnością wzmocniło pozycję wierzycieli w upadłości konsumenckiej, jednak trzeba mieć świadomość, że w praktyce oddłużenie konsumenta może też nastąpić bez ponoszenia przezeń jakichkolwiek kosztów z tym związanych. Przy braku przesłanek negatywnych już samo bowiem złożenie wniosku o ogłoszenie upadłości może być wystarczającą podstawą wydania postanowienia o umorzeniu niespłaconych zobowiązań (art. 491¹⁴ ust. 4 w zw. z art. 491¹⁶ ust. 1 pr.up.). Dłużnik w upadłości konsumenckiej nie musi nawet dysponować środkami pozwalającymi na pokrycie kosztów postępowania, skoro w przypadku ubóstwa masy upadłościowej pokryje je ostatecznie skarb państwa (art. 491¹⁶ ust. 2 pr.up.). W tym wypadku dominacja funkcji oddłużeniowej nad windykacyjną jest w upadłości konsumenckiej bardzo wyraźna.

W upadłości przedsiębiorczej natomiast warunkiem oddłużenia jest przynajmniej częściowe zaspokojenie uczestniczących w postępowaniu wierzycieli (art. 369 ust. 1

w zw. z art. 368 ust. 1 i 2 pr.up.), ponieważ zgodnie z treścią art. 361 pr.up. umorzenie postępowania upadłościowego z powodu ubóstwa masy będzie przesłanką negatywną oddłużenia. W tym wypadku zatem pierwszoplanowy jest cel windykacyjny procedury. Mimo wskazania w uzasadnieniu do art. 2 ust. 2 pr.up., że ustawodawca zakłada praktyczne ujednolicenie sytuacji prawnej osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą z osobą nieprowadzącą takiej działalności, to takie stwierdzenie należy uznać jedynie za deklarację, która nie znajduje potwierdzenia w materialnej normatywnym ustawy (nowelizacja nie zmienia bowiem istoty powołanych regulacji art. 369 ust. 1 i 368 pr.up.)⁸³.

12. Wnioski

Zaprezentowany w niniejszym opracowaniu szkic rozwoju idei oddłużenia przede wszystkim ukazał, w jaki sposób historyczny prawodawca postrzegał niewypłacalność dłużnika i jakiej ewolucji ta percepcja doznała w toku rozwoju cywilizacyjnego. Od pierwotnej zatem surowości wczesnego prawa do złożonych konstrukcji prawnych, których zasadniczym celem stało się zapewnienie niewypłacalnemu, acz uczciwemu dłużnikowi możliwości „nowego startu”.

Ta idea, u której podstaw legła postępująca na przestrzeni dziejów humanizacja konstrukcji prawnych, znalazła także zainteresowanie u polskiego prawodawcy. Stosunkowo natomiast liczne modyfikacje, dokonane na przestrzeni zaledwie kilkunastu lat od wprowadzenia do polskiego systemu prawnego instytucji upadłości konsumenckiej, wskazują na to, jak żywą refleksję wywołują i twórczą uwagę skupiają jej unormowania.

Obecna natomiast konstrukcja upadłości konsumenckiej, choć daje podstawy do jej ambiwalentnej oceny, a to przede wszystkim z uwagi na występujący w niej element pewnej losowości co do sytuacji prawnej korzystającego z niej dłużnika, posiada jednak doniosły wymiar prakseologiczny. Aktualnie bowiem zasadniczo każdy wniosek o ogłoszenie upadłości konsumenckiej powoduje wszczęcie pierwszego etapu postępowania, jako że okoliczności subiektywne zachodzące po stronie dłużnika, jak np. rzetelność płatnicza, nie są już przesłanką oddalenia takiego wniosku.

⁸³ Zob. M. Pannert, *Redukcja...*, s. 38–39.

W konsekwencji statystyki ogłaszanych upadłości konsumenckich po 2019 roku przedstawiają systematyczny, a w początkowej fazie obowiązywania nowych regulacji (lata 2019–2021) wręcz skokowy wzrost. Od momentu wejścia w życie przepisów łagodzących przesłanki ogłoszenia upadłości, czyli od stycznia 2015 roku do 31 grudnia 2024 roku, ogłoszono w Polsce łącznie 115 693 upadłości konsumenckich. Taki stan rzeczy z jednej strony może więc budzić obawy o skalę zadłużenia rodzimych uczestników obrotu cywilnoprawnego, ale z drugiej strony daje wyraz społecznemu zapotrzebowaniu i praktycznej doniosłości tej konstrukcji prawnej.

Bibliografia

- Adamus Rafał, *Zarys ogólny historii prawa upadłościowego w Polsce*, [w:] *Historia testis temporum, lux veritatis, vita memoriae, nuntia vetustatis. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Włodzimierzowi Kaczorowskiemu*, red. Ewa Kozerska, Marek Macejewski, Piotr Stec, Opole 2015, s. 609–626.
- Adamus Rafał, *Oddłużenie w upadłości konsumenckiej i układzie konsumenckim*, Warszawa 2020.
- Adamus Rafał, *Nowa upadłość konsumencka*, „Monitor Prawa Bankowego” 2015, nr 2, s. 103–111.
- Andreau Jean, *Endettement privé et abolition des dettes dans la Rome antique*, <https://www.cadtm.org/Endettement-prive-et-abolition-des> (dostęp: 30.12.2024).
- Barber Benjamin, *Skonsumowani. Jak rynek psuje dzieci, infantylizuje dorosłych i połyka obywateli*, Warszawa 2008.
- Bartosiać-Purgat Małgorzata, *Kulturowe uwarunkowania zachowań konsumentów na przykładzie młodych Europejczyków*, Poznań 2011.
- Bauman Zygmunt, *Praca konsumpcjonizm i nowi ubodzy*, Kraków 2006.
- Borowski Władysław, [w:] *Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu*, red. Kazimierz Dynarski, Poznań–Warszawa 1986.
- Bravo Benedetto, Wipszycka Ewa, *Historia starożytnych Greków. Tom I. Do końca wojen perskich*, Warszawa 1988.
- Buber Oswald, *Polskie Prawo Upadłościowe*, Warszawa 1936.
- Całus Ewa, *Upadłość konsumencka – doświadczenia i perspektywy*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, nr 101, s. 11–23.
- Dąbrowska Anna, *Konsument jako uczestnik rynku usług*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2011, nr 73, s. 36–51.
- Drozdowska Urszula, [w:] *Zobowiązania*, red. T. Mróz, U. Drozdowska, P. Konik, M. Pannert, Warszawa 2016.

- Geromin Maciej, [w:] *Prawo restrukturyzacyjne i upadłościowe. Zagadnienia praktyczne*, red. Aleksandra Machowska, Warszawa 2016.
- Gurgul Stanisław, *Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Horosz Piotr, *Prawo upadłościowe i prawo restrukturyzacyjne – zarys wykładu*, Warszawa 2023.
- Hrycaj Anna, *Prawo i postępowanie upadłościowe osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej*, Warszawa 2020.
- Hudson Michael, *Démocratie et dette: A-t-on brisé le lien entre les deux?*, <http://www.cadtm.org/Democratie-et-dette-A-t-on-brise-le-lien-entre-les-deux> (dostęp: 08.01.2025).
- Janda Paweł, *Prawo upadłościowe. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Jaślikowski Marek, *Podstawy ogłoszenia upadłości Podstawy ogłoszenia upadłości konsumenckiej w praktyce sądów powszechnych*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Cywilne” 2011, nr 10, s. 43–99.
- Kabza Ewa, *Wybrane problemy upadłości konsumenckiej w świetle nowej regulacji*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2009, t. 5, s. 121–139.
- Kieźel Ewa, *Koncepcyjno-Metodyczne problemy badania racjonalności zachowań konsumentów*, „Acta Universitatis Lodzensis Folia Oeconomica” 2004, nr 179, s. 157–164.
- Kolańczyk Kazimierz, *Prawo rzymskie*, Warszawa 1997.
- Konieczna-Drescher Edyta, *Deutsche Insolvenzordnung in polnischer Übersetzung. Niemiecka ustawa o niewypłacalności. Wydanie bilingwalne*, Regensburg 2015.
- Kuglarz Paweł, *Podstawowe standardy upadłości konsumenckiej w Polsce na tle wybranych regulacji europejskich*, „Doradca Restukturyzacyjny” 2015, nr 1, s. 33–43.
- Łach Stanisław, [w:] *Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu*, red. Kazimierz Dynarski, Poznań–Warszawa 1986.
- Malarewicz Agnieszka, *Konsument a reklama. Studium cywilnoprawne*, Warszawa 2009.
- Mróz Bogdan, *Consumo ergo sum? Rola konsumpcjonizmu we współczesnych społeczeństwach*, [w:] *Oblicza konsumpcjonizmu*, red. Bogdan Mróz, Warszawa 2009, s. 13–23.
- Motyłska-Kuźma Anna, Wieprow Joanna, *Psychologiczne aspekty podejmowania decyzji finansowych w przedsiębiorstwie*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2017, nr 1, s. 129–139.
- Pangsy-Kania Sylwia, *Czy za pieniądze można kupić szczęście? – konsumpcjonizm jako przyczyna kryzysów*, „Optimum. Economic Studies” 2024, nr 2, s. 20–42.
- Pannert Maciej, *Upadłość konsumencka jako instrument restrukturyzacji zobowiązań dłużnika*, [w:] *Problemy pravotvorčeskoj i pravoprimeritel'noj praktiki v usloviâh razvitiâ informacionnogo obšestva*, cz. 1, Grodno 2015 [*Проблемы правотворческой и правоприменительной практики в условиях развития информационного общества*, ч. 1, Гродно 2015, s. 275–279].
- Pannert Maciej, *Wpływ ogłoszenia upadłości konsumenckiej na wykonywanie umów, których stroną jest upadły – zagadnienia wybrane*, „Acta Iuris Stetinensis” 2017, nr 2, s. 47–63.

- Pannert Maciej, *Redukcja zobowiązań niewypłacalnego dłużnika będącego osobą fizyczną – możliwość czy cel postępowania upadłościowego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2020, nr 12, s. 36–39.
- Podczaszy Joanna, *Instytucja upadłości konsumenckiej jako warunek utrzymania systemu społeczno – gospodarczego opartego na długu*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 9, s. 61–67.
- Podel Waldemar, *Geneza instytucji syndyka masy upadłości na tle rozwoju regulacji prawa upadłościowego*, „Rocznik Towarzystwa Naukowego Płockiego” 2013, nr 5, s. 163–191.
- Ponet Isabelle, *La remise des dettes au pays de Canaan au premier millénaire avant l'ère chrétienne*, <https://www.cadtm.org/La-remise-des-dettes-au-pays-de> (dostęp: 27.12.2024).
- Porzycki Marek, *Umorzenie długów w postępowaniu upadłościowym*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2006, nr 1, s. 69–93.
- Rosenberg Józef Marcelli, *Geneza i rozwój postępowania upadłościowego w prawodawstwie rzymskim*, Warszawa 1935.
- Sapolski Robert Maurice, *Zachowuj się. Jak biologia wydobywa z nas to, co najgorsze, i to, co najlepsze*, Poznań 2024.
- Sobczyk Genowefa, *Zachowania konsumentów wobec nowych trendów konsumpcji – wyniki badań*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 2018, vol. 52, nr 1, s. 171–180.
- Solarz Małgorzata, *Upadłość konsumencka w wybranych krajach*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2008, nr 16, s. 311–322.
- Stasiuk Katarzyna, Maison Dominika, *Psychologia konsumenta*, Warszawa 2014.
- Szafrański Patryk, *Uwagi do projektu zmian w prawie upadłościowym osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, przedstawionego na konferencji Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Ministerstwa Gospodarki w dniu 10 grudnia 2012 roku*, „Polski Proces Cywilny” 2013, nr 2, s. 174–193.
- Szpringer Włodzimierz, *Kredyt konsumencki i upadłość konsumencka na rynku usług finansowych UE*, Warszawa 2005.
- Szpringer Włodzimierz, *Upadłość konsumencka. Inspiracje z rozwiązań światowych oraz rekomendacje dla Polski*, Warszawa 2006.
- Szpringer Włodzimierz, *Spółeczna odpowiedzialność banków. Między ochroną konsumenta a osłoną socjalną*, Warszawa 2009.
- Świecka Beata, *Niewypłacalność gospodarstw domowych. Przyczyny – skutki – przeciwdziałanie*, Warszawa 2009.
- Szymańska Anna, *Upadłość konsumencka w Polsce na tle doświadczeń innych krajów Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.
- Tereszkiewicz Piotr, *Postępowania upadłościowe i oddłużeniowe dla konsumentów w Stanach Zjednoczonych i w niektórych krajach europejskich, Cz. I*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2000, nr 1–2, s. 99–122.

- Tereszkiewicz Piotr, *Zwolnienie z długów w prawie upadłościowym i tzw. upadłość konsumencka – rozważania teoretyczne i prawoporównawcze z perspektywy polskiego porządku prawnego*, „Czasopismo Prawa Handlowego, Upadłościowego oraz Rynku Kapitałowego” 2008, nr 2, s. 218–300.
- Toussaint Eric, *La longue tradition des annulations de dettes en Mesopotamie et en Egypte du 3e au 1er millenaire av. J-C*, <https://www.cadtm.org/La-longue-tradition-des-annulations-de-dettes-en-Mesopotamie-et-en-Egypte-du-3e> (dostęp: 24.12.2024).
- Wirszyłło Jerzy, [w:] *Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu*, red. Kazimierz Dynarski, Poznań–Warszawa 1986.
- Witosz Aleksander Jerzy, [w:] Anna Hrycaj, Andrzej Jakubecki, Antoni Witosz, *System prawa handlowego. Tom 6. Prawo restrukturyzacyjne i upadłościowe*, Warszawa 2020.
- Witosz Aleksander Jerzy, [w:] *Prawo upadłościowe. Komentarz*, red. Antoni Witosz, Aleksander Witosz, Warszawa 2017.
- Witosz Aleksander Jerzy, [w:] Rafał Adamus, Aleksander Jerzy Witosz, Antoni Witosz, *Upadłość konsumencka. Komentarz praktyczny*. Warszawa 2009.
- Wojcieszka Lucyna, *Współczesna koncepcja homo socio-oeconomicus*, „Studia Ekonomiczne/Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” 2014, nr 180, s. 240–248.
- Wołowski Przemysław, *Podłoże aksjologiczne prawa upadłościowego i naprawczego według rekomendacji Zespołu Ministra Sprawiedliwości ds. Nowelizacji Prawa Upadłościowego i Naprawczego*, „Rejent” 2013, nr 8, s. 85–102.
- Wołowski Przemysław, *Cel oddłużeniowy jako jeden z naczelných celów postępowania upadłościowego*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2016, nr 12, s. 11–27.
- Zedler Feliks, [w:] Andrzej Jakubecki, Feliks Zedler, *Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarze Zakamycza*, Kraków 2003.
- Zimmerman Piotr, *Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2018.

► STRESZCZENIE

Historyczne i prawne uwarunkowania oddłużenia osób fizycznych

Problem nadmiernego zadłużenia, czy – w skrócie rzecz ujmując – niewypłacalności jednostki, występuje na każdym etapie rozwoju społeczeństw. W ramach wspólnot gospodarujących swoimi zasobami i wytwarzających dobra i usługi w sposób naturalny kreowany jest popyt na nie. Z tym z kolei wiąże się też rozwój gospodarki towarowo-pieniężnej i równolegle konstrukcji prawnych, które tworzą normatywne środowisko dla właściwego jej funkcjonowania.

Jedną z podstawowych zasad prawnych, która zabezpiecza pewność obrotu, jest z pewnością zasada *pacta sunt servanda*, której jednak bezwzględne przestrzeganie, wyabstrahowane z idei słusznego prawa, może prowadzić ostatecznie do skutków społecznie niepożądanych. Z taką sytuacją mamy do czynienia między innymi w przypadku, gdy dłużnik popadł w stan niezawinionej niewypłacalności i – mimo czynienia w tym kierunku starań – nie jest w stanie zaspokoić słuszných pretensji swoich wierzycieli.

W niniejszym opracowaniu wyrażono zatem aprobatę dla idei „słusznego” oddłużenia i dokonano analizy jej rozwoju na przestrzeni dziejów. Po zarysowaniu historycznych uwarunkowań regulacji, które pozwalają ostatecznie na uwolnienie od zobowiązań niewypłacalnego dłużnika, przedstawiono następnie ewolucję polskiej konstrukcji oddłużeniowej.

Rozważania odnoszące się do rodzimych rozwiązań prawnych w przedmiotowym zakresie pozwalają na wniosek, że kierunek zmian obrany przez ustawodawcę na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat jest właściwy. Procedura oddłużeniowa powinna mieć bowiem egalitarny charakter, a zatem dostęp do niej, przy wcześniej spełnionych przesłankach normatywnych, powinna mieć każda osoba fizyczna, bez względu na to, czy prowadzi działalność gospodarczą, czy nie. Wydaje się jednak, że istnieje jeszcze stosunkowo szeroki margines modyfikacji stanu *de lege lata*, którego rozsądna i odpowiedzialna korekta mogłaby uczynić procedurę oddłużenia jeszcze lepiej dostosowaną do współczesnej specyfiki obrotu cywilnoprawnego.

► SUMMARY

Historical and Legal Determinants of Debt Relief for Individuals

The issue of excessive indebtedness, or in short, the insolvency of an entity, arises at every stage of societal development. Within communities managing their resources and producing goods and services, demand for these is naturally generated. This, in turn, is linked to the development of a commodity-money economy and parallel legal frameworks that establish the normative environment for its proper functioning.

One of the fundamental legal principles ensuring transactional certainty is undoubtedly the principle of *pacta sunt servanda*. However, its strict adherence, divorced from the idea of equitable law, may ultimately lead to socially undesirable consequences. Such a situation occurs, for example, when a debtor falls into a state of non-culpable insolvency and, despite making efforts in this regard, is unable to satisfy the legitimate claims of their creditors.

This study therefore expresses approval of the idea of “equitable” debt relief and analyzes its historical evolution. After outlining the historical determinants of regulations that ultimately allow for the discharge of obligations of an insolvent debtor, the evolution of the Polish debt relief framework is subsequently presented.

The considerations regarding domestic legal solutions in this area lead to the conclusion that the direction of changes adopted by the legislature over the past several decades is correct. The debt relief procedure should indeed have an egalitarian character, meaning that access to it – provided the normative prerequisites are met – should be available to every natural person, regardless of whether they engage in business activity or not. However, it appears that there remains a relatively broad margin for modifying the current legal framework (*de lege lata*). Reasonable and responsible adjustments could further tailor the debt relief procedure to better align with the contemporary specifics of civil law transactions.

Piotr Kołodko

- ▶ Uniwersytet w Białymstoku
(University of Białystok, Poland)
- ▶ e-mail: p.kolodko@uwb.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-3267-4128

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.15

**REFLEKSJI KILKA O MORSKIEJ AKTYWNOŚCI KWESTURY
W OKRESIE REPUBLIKI****Abstrakt**

Urząd kvestora, zaliczany do *magistratus minores*, przez dłuższy czas nie cieszył się atencją badaczy, co przede wszystkim jest wynikiem zachowanych źródeł, w zdecydowanej części nieprawniczych. Zawarte w nich informacje są wyjątkowo skąpe, czasem na tyle chaotyczne, że mogą zniechęcać do układania naukowych puzzli, pozwalających uchwycić choćby fragmentaryczny kształt kompetencji tej magistratury.

Przedmiotem niniejszego tekstu jest próba spojrzenia na znany fragment bizantyjskiego historyka (Lydus, *De Mag.* 1.27), od wielu dekad budzący kontrowersje w świecie nauki, z uwzględnieniem wydobytych (i w dalszym ciągu wydobywanych) *rostra* rzymskich okrętów biorących udział w bitwie u Wysp Egadzkich (*Aegati Insulae*). Bazę do badań stanowią także relacje pióra Polibiusza z Megalopolis i Liwiusza z Patavium, które to będą konfrontowane z literaturą przedmiotu.

Centralnym problemem badawczym jest ustalenie, czy użyta tylko w jednym źródle (*De Magistribus* Lydusa), pochodzącym z VI wieku n.e. fraza *quaestores classici* jest efektem bałaganu, jaki współcześni badacze przypisują bizantyjskiemu historykowi, czy też – mając na uwadze nowe źródła epigraficzne – można doszukiwać się tam chociażby ziarna prawdy. Aby rozstrzygnąć ten dylemat badawczy, niezbędne będzie nakreślenie krótkiego szkicu dotyczącego rzymskiej aktywności na morzach,

z uwzględnieniem *duumviri navales* – magistratury, która pojawiła się u schyłku IV wieku p.n.e. Metody historycznoprawna, a także – częściowo – historyczna pozwalają na uchwycenie zmieniającej się rzeczywistości republikańskiego Rzymu w III wieku p.n.e.

Słowa kluczowe: *queastor*, *quaestores classici*, *duumviri navales*, prawo rzymskie, republika rzymska, rzymska flota

A FEW REFLECTIONS ON THE MARITIME ACTIVITIES OF THE QUAESTORSHIP DURING THE REPUBLIC

Abstract

The office of quaestor, classified as *magistratus minores*, has long been neglected by researchers, mainly due to the fact that the surviving sources are predominantly non-legal in nature. The information contained in them is extremely scarce, sometimes so chaotic that it can discourage the piecing together of a scientific puzzle that would allow us to grasp even a fragmentary picture of the competences of this magistracy.

The subject of this text is an attempt to look at a well-known fragment by a Byzantine historian (Lydus, *De Mag.* 1.27), which has been controversial in the academic world for many decades, taking into account the excavated (and still being excavated) *rostra* of Roman ships that took part in the battle of the Egad Islands (*Aegati Insulae*). The research is also based on the accounts of Polybius of Megalopolis and Livy of Patavium, which will be compared with the literature on the subject.

The main research problem is to determine whether the phrase *quaestores classici*, used in only one source (*De Magistribus* by Lydus) dating from the 6th century AD, is the result of the confusion attributed by contemporary researchers to the Byzantine historian, or whether, taking into account new epigraphic sources, at least a kernel of truth can be found there. In order to resolve this research dilemma, it will be necessary to outline a brief sketch of Roman activity at sea, including the *duumviri navales* – a magistracy that appeared at the end of the 4th century BC. Historical-legal and, to some extent, historical methods allow us to capture the changing reality of the Roman Republic in the 3rd century BC.

Keywords: *queastor*, *quaestores classici*, *duumviri navales*, Roman Law, Roman Republic, Roman Navy

1. Wstęp

Kwestura jawi się jako jeden z najbardziej tajemniczych urzędów republikańskiego Rzymu. Przez dłuższy czas nie cieszyła się głębszym zainteresowaniem badaczy, co nie powinno budzić zdziwienia, skoro pobrzmiewało nieco krzywdzące spostrzeżenie Ernsta Badiana o tych urzędnikach¹. Dodatkową okolicznością zniechęcającą do podjęcia tematyki była wyjątkowo rozproszona baza źródeł, w której przeważają przekazy literackie, nierzadko bardzo lakoniczne, co bez wątpienia nie pozwala na jednoznaczne obserwacje i sądy.

Zdecydowany przełom przyniosła praca Francisca Pina Pola oraz Alejandra Díaz Fernándeza², wydobywająca tę magistraturę z archiwum zapomnienia. Nie oznacza to bynajmniej, że wszystkie wątki związane z kwesturą zostały zamknięte i nie wymagają pogłębienia. Przykładem tego może być przybliżenie aktywności kwestorów w obszarze, który *prima facie* przypomina pewną ciekawostkę historycznoprawną.

Celem niniejszego tekstu jest przedstawienie morskiej działalności kwestorów w republikańskim Rzymie. Bazę do analizy będą stanowić w zdecydowanej większości źródła nieprawnicze (literackie) oraz epigraficzne, które zostaną poddane krytycznej refleksji z uwzględnieniem obecnego stanu badań.

2. Kwestura a morze

Dyskusję dotyczącą morskiej aktywności należy poprzedzić kilkoma obserwacjami natury ogólnej, a przede wszystkim rozpocząć od liczby kwestorów. Nie budzi większej obiekcji fakt, że do III wieku p.n.e. funkcjonowało czterech kwestorów³, po jednym asystującym

¹ E. Badian, *The Silence of Norbanus: A Note on Provincial Quaestors under the Republic*, „The American Journal of Philology” [dalej: AJPh] 1983, t. 104, z. 2, s. 168: „[...] Quaestors, unlike praetors, were essentially unimportant, especially before they came to be ex officio enrolled in the Senate. No one transmitted lists of them to posterity and no one felt politically or socially threatened by them [...]”.

² F. Pina Polo, A. Díaz Fernández, *The Quaestorship in the Roman Republic*, Berlin 2019, passim.

³ *Lex de quattuor quaestoris creandis* z 421 r. p.n.e. – D. Flach, *Die Gesetze der frühen römischen Republik. Text und Kommentar*. In Zusammenarbeit mit S. von der Lahr, Darmstadt 1994, s. 252–254.

parze konsulów, zaś pozostali dwaj – *quaestores urbani* – zawiadywali *aerarium*. Badacze, bazując na znanym fragmencie *Periochae* Liwiusza⁴ oraz na przekazie Tacyta⁵, zgodnie twierdzą⁶, że w III wieku p.n.e. nastąpiło podwojenie tej magistratury, w wyniku czego do reformy sulliańskiej ukształtowała się stabilna liczba ośmiu kwestorów.

Zdecydowanie trudniej jest uchwycić genezę rozrostu tej magistratury, a zachowane źródła nie tylko tego nie ułatwiają, a wręcz przeciwnie – zasiewają szereg wątpliwości. Liwiański fragment jest na tyle lakoniczny, że trudno w nim doszukać się chociażby wskazówki w tej kwestii. Nieco dłuższy przekaz Tacyta zdaje się dawać odpowiedź („*mox duplicatus numerus, stipendiaria iam Italia et accedentibus provinciarum vectigalibus*”), choć trzeba traktować ją z wyjątkową ostrożnością. Nie sposób bowiem przyjąć, że kwestie fiskalne związane ze wzrostem prowincji, które wspominał Tacyt, legły u podstaw decyzji o podwojeniu liczby kwestorów. Należy podkreślić, że w I połowie III wieku p.n.e. republikański Rzym nie miał żadnych prowincji⁷, stąd podzielenie tej argumentacji jest wyjątkowo ryzykowne.

Wydaje się także, że nie jest do końca trafne⁸ upatrywanie wśród nowo powstałych urzędników *quaestor Ostiensis*⁹, choć taki pogląd znajduje zainteresowanie wśród

⁴ Liv., *Per.* 15, 8: „*Quaestorum numerus ampliatus est, ut essent <octo>*”.

⁵ Tac., *Ann.* 11., 22, 4–6: „*Creatusque primum Valerius Potitus et Aemilius Mamercus sexagesimo tertio anno post Tarquinius exactos, ut rem militarem comitarentur. dein gliscentibus negotiis duo additi qui Romae curarent: mox duplicatus numerus, stipendiaria iam Italia et accedentibus provinciarum vectigalibus: post lege Sullae viginti creati supplendo senatui, cui indicia tradiderat*”.

⁶ Syntetyczne przedstawianie dotychczasowych poglądów badaczy w kwestii wzrostu liczby kwestorów znajduje się w monografii F. Pina Pola i A. Díaz Fernándeza, op. cit., s. 24–35.

⁷ Podstawowe informacje o rozwoju prowincji przedstawia G. Wesenberg (*provincia*, [w:] *Real-Encyclopädie der classischen Altertumswissenschaft* [dalej: RE], red., W. Kroll, K. Mittelhaus, K. Ziegler, t. XXIII (1), Stuttgart 1957, s. 995 i n.). Zob. F. Coarelli, *I quaestori classici e la battaglia delle Egadi*, [w:] *HOC QVOQUE LABORIS PRAEMIVM. Scritti in onore di gino Bandelli*, red. M. Chiabà, Trieste 2014, s. 101; F. Pina Polo, A. Díaz Fernández, op. cit., s. 35. Szersze rozważania o rzymskich prowincjach okresu republiki przedstawił ostatnio A. Díaz Fernández, *Provincia et Imperium. El mando provincial en la República romana (227–44 a.C.)*, Seville 2015, passim.

⁸ Przekonywająca jest tu argumentacja F. Pina Pola, A. Díaz Fernández, op. cit., s. 48–49.

⁹ Por. ostatnio C. Berrendonner, *À la recherche du quaestor Ostiensis*, [w:] *Ostia, l'Italia e il Mediterraneo. Intorno all'opera di Mireille Cébeillac-Gervasoni. Atti del Quinto seminario ostiense, Roma-Ostia, 21–22 febbraio 2018*, red. M.L. Caldelli, N. Laubry, F. Zevi, Roma 2021, s. 17 i n.; P. Kołodko, *A Few Remarks about Quaestor Ostiensis*, „*Miscellanea Historico-luridica*” [dalej: MHI] 2024, t. 23, z. 1, s. 10 i n.

badaczy¹⁰. Zatem na podstawie wskazanych przekazów Liwiusza i Tacyty nie sposób jest rozstrzygnąć, jakie czynniki wpłynęły na konieczność podwojenia liczby kwestorów. Co więcej, obrazu tego nie wyjaśnia cytowane poniżej źródło, a wręcz przeciwnie – prowadzi jeszcze do większej konsternacji w analizowanej materii.

Lydus, *De Mag.* 1. 27: „τῷ δὲ τρίτῳ καὶ <τεσσαρακοστῷ καὶ> διακοσιοστῷ τῶν ὑπάτων ἐνιαυτῷ, ἐπὶ τῆς ὑπατείας Ῥηγούλου καὶ Ἰουλίου, κερνάντων Ῥωμαίων πολεμεῖν τοῖς συμμαχήσασι Πύρρῳ τῷ Ἑπειρώτῃ, κατεσκευάσθη στόλος καὶ προεβλήθησαν οἱ καλούμενοι κλασσικοί, οἷον εἰ ναύαρχαι, τῷ ἀριθμῷ δυοκαίδεκα κυαίστωρες, οἷον ταμίαι καὶ συναγωγεῖς χρημάτων. τίιν δὲ διαφέρει κυαίστωρ κυαισίτωρος προειρήκαμεν. καὶ διεφυλάχθη ἡ τοιαύτη συνήθεια καὶ συναγωγή τῶν πόρων τοῖς τε ὑπάτοις τοῖς τε πραίτωρσιν ἐκδημοῦσιν”¹¹.

Przekaz Lydusa¹² był wielokrotnie analizowany przez badaczy, z których większość¹³ przyjęła, że bizantyjski historyk nie wykazał się należyłą rzetelnością, prezentując

¹⁰ Por. W. V. Harris, *The Development of the Quaestorship 267–81 B.C.*, „The Classical Quarterly” 1976, t. 76, nr 1, s. 104; D. C. Chandler, *Quaestor Ostiensis*, „Historia. Zeitschrift für Alte Geschichte” [dalej: *Historia*] 1978, t. 27, nr 2, s. 328; H. B. Mattingly, *Suaetoni Claud. 24, 2 and the ‘Italian Quaestors’*, [w:] *Hommages à Marcel Renard*, red. J. Bibauw, t. 2, Brussles 1969, s. 509; W. Kunkel, R. Wittmann, *Staatsordnung und Staatspraxis der römischen Republik. Die Magistratur*, t. 2, München 1995, s. 530; L. Loreto, *Sull’ introduzione e la competenza originaria dei secondi quattro quaestori (ca. 267–210 a.C.)*, *Historia* 1993, t. 42, nr 4, s. 498–499.

¹¹ W 243 roku od powołania urzędu konsula podczas konsulatu Regulusa i Juniusa, kiedy Rzymianie podjęli decyzję o rozpoczęciu wojny z sojusznikami króla Pyrrusa, została wyekwipowana flota i powołano tzw. *classici*, tj. dowódców morskich, *quaestores*, odpowiedzialnych za skarb i poborców pieniędzy, w liczbie 12. Czym różni się termin *quaestor* od terminu *quaestior*, już wcześniej wyjaśniłem. W praktyce pobieranie przychodu było właściwie przekazane w ramach kompetencji obu: konsulom i pretorom, ilekroć oni byli za granicą (tłum. własne).

¹² Krytyczne uwagi o tym fragmencie źródłowym przedstawił M. Smith, *Lydus, „De Magistratibus: 1, 27 and the Quaestors of 267 B.C.”*, „The Bulletin of the American Society of Papyrologists” 1978, t. 15, nr 1/2, s. 125 i n.), zaś polemikę z nim podjął W. V. Harris (*Lydus, „De Magsitratibus 1.27: a Reply*, „The Bulletin of the American Society of Papyrologists” 1979, t. 16, nr 3, s. 199 i n.).

¹³ Zob. F. de Martino, *Storia della costituzione romana*, t. II, Napoli 1951, s. 242; W. V. Harris, *The Development of the Quaestorship...*, s. 93–95; L. Loreto, op. cit., s. 494; J. R. W. Prag, *The quaestorship in the third and second centuries B.C.*, [w:] *L’imperium Romanum en perspective. Les savoirs d’empire dans la République romaine et leur héritage dans l’Europe médiévale et moderne: actes du colloque de Paris, 26–28 novembre 2012*, red. J. Dubouloz, S. Pittia, G. Sabatini, Franche-Comté 2014, s. 195–196.

informacje o kwesturze. Z drugiej strony można wskazać ostrożne głosy¹⁴ nieodmawiające wiarygodności Lydusowi, dowodzące znajomości łaciny i źródeł, z których korzystał. Zajęcie stanowiska w tym naukowym sporze będzie możliwe po dokonaniu analizy tego tekstu.

Nie ulega wątpliwości, że data, do której odwołał się Lydus, korespondowała z rokiem 267 p.n.e., a w tym czasie konsulat piastowali Marcus Atilius Regulus oraz Lucius Iunius Libo¹⁵. Warto odnotować, że ta informacja nawiązuje do tego, o czym lakonicznie pisał Liwiusz¹⁶, co z kolei stawia w pozytywnym świetle wiarygodność przytoczonych faktów przez bizantyjskiego historyka. Dużo większa wątpliwość towarzyszy dalszej lekturze tego fragmentu i naturalnie dotyczy ona liczby kwestorów (tj. 12) oraz tytułatury użytej w tym kontekście – *quaestores classici* (ϰαυάπρῃαι). Badacze niejednokrotnie podnosili, że Lydus na pewno się pomylił, a liczba 12 kwestorów odnosi się do czasów późniejszych¹⁷. Nie dziwi zatem pokusa dokonywania korekty tej liczby przez uczonych¹⁸, choć wydaje się, że te zabiegi nie tylko nie przynoszą odpowiedzi na rodzące się wątpliwości, a czasem nawet je potęgują.

¹⁴ M. Dubuisson, *Jean le Lydien et les forms de pouvoir personnel à Rome*, „Cahiers du centre Gustave Glotz” 1991, t. 2, s. 55 i n.; idem, *Jean le Lydien et le latin: d’une competence*, [w:] *Serta Leodiensia Secunda. Mélanges publiés par les Classiques de Liège à l’occasion du 175^e anniversaire de l’Université*, Liège 1992, s. 123 i n. Ostatnio pogląd ten podzielił C. Ferone, *Lido, De magistratibus I 27 e la politica navale di Roma nel III sec. a. C.*, „Klio: Beitrage zur Alten Gesshichte” 2003, t. 85, z. 1, s. 74–75. Trzeba jednak wspomnieć, że dyskusja naukowa trwa dalej, czego wyrazem jest ostatni tekst S. Dmitrieva, *John Lydus’ knowledge of Latin and language politics in sixth-century Constantinople*, „Byzantinische Zeitschrift” 2018, t. 111, z. 1, s. 55 i n., w którym autor dowodzi, że używane przez Lydusa terminy i zwroty łacińskie niekoniecznie świadczą o znajomości tego języka, a służą bardziej wzmacnianiu argumentacji, iż łacina stanowiła niejako dialektykę dla greki.

¹⁵ T. R.S. Broughton, *The Magistrates of the Roman Republic, t. I: 509 B.C.-100 B.C.*, New York 1951, s. 200.

¹⁶ Por. F. Pina Polo, A. Díaz Fernández, op. cit., s. 27.

¹⁷ W.V. Harris, *The Development of the Quaestorship...*, s. 96; F. Coarelli, op. cit., s. 102 wraz z cytowaną literaturą; J. R.W. Prag, op. cit., s. 195 wraz z dalszymi odesłaniami do literatury.

¹⁸ Szczególne H.B. Mattingly (op. cit., s. 509–510) oraz akceptujący jego zdanie W.V. Harris (*The Development of the Quaestorship...*, s. 95) położyli największe „zasługi” na tym polu, które spotkały się z krytyczną reakcją badaczy (zob. M. Smith, op. cit., s. 125; C. Ferone, op. cit., s. 72), uwzględniających m.in. filologiczny i logiczny układ tekstu, poddając całkowicie w wątpliwość sugestię, iż liczbę 12 należy skorygować do dwóch. Por. także F. Pina Polo, A. Díaz Fernández, op. cit., s. 28.

Dużo większe zdziwienie budzi posłużenie się przez bizantyjskiego historyka terminologią, która nie jest znana żadnemu innemu źródłu¹⁹, i dodatkowo połączenie jej z kwesturą. Czy zasadne jest traktowanie tego w kategorii błędu Lydusa, który dokonał pewnej kompilacji znanych mu źródeł i tak postrzegał genezę kwestury? Czy też bardziej właściwe jest postawienie innego pytania²⁰ – dlaczego morską kompetencja kwestury jest wzmiankowana w I połowie III wieku p.n.e. i czy jest to przypadkowe zestawienie będące wynikiem chaosu, który można przypisywać relacji Lydusa, czy też może jest to efekt zamierzony?

Należy wskazać, że informacja o zaskakującej liczbie kwestury towarzyszy wątkom morskim. Niezbędne jest zatem uchwycenie momentu historycznego, w którym wzrosło zainteresowanie republikańskiego Rzymu Morzem Śródziemnym. Wydaje się, że teza J.H. Thiela o braku koncentracji Rzymian na rywalizacji na morzu aż do czasów pierwszej wojny punickiej, nie wytrzymała krytyki badaczy²¹. Choć trzeba pamiętać, że zachowane źródła²² traktujące o tej materii są pióra Polibiusza z Megalopolis²³ oraz Liwiusza i nie mogą być skonfrontowane z innymi przekazami, co w znaczny sposób utrudnia jednoznaczne rozstrzygnięcie sporu naukowego.

Z dużą pewnością można stwierdzić, że w okresie poprzedzającym wojny punickie nie można mówić o żadnej potędze morskiej w basenie Morza Śródziemnego²⁴, niezależnie od tego, czy dotyczy to Rzymian, czy innych cywilizacji, gdyż taka potęga zwyczajnie nie istniała. Nie oznacza to bynajmniej, że republika nie była zainteresowana

¹⁹ A. Lintott, *The Constitution of the Roman Republic*, Oxford 1999, s. 135; J. R.W. Prag, op. cit., s. 196; F. Pina Polo, A. Díaz Fernández, op. cit., s. 28.

²⁰ Inne, równie ważne pytanie badawcze postawili F. Pina Polo, A. Díaz Fernández (op. cit., s. 35), którzy zastanawiali się, coż takiego musiało wydarzyć się w III wieku p.n.e., że republikański Rzym zdecydował się na powiększenie liczby kwestorów, stałej i niezmiennej od V wieku p.n.e.

²¹ Zob. W.V. Harris, *The Beginnings of Roman Naval Power*, „Greece&Rome” 2017, t. 64, z. 1, s. 15–16. Pierwsze informacje dotyczące aktywności Rzymian na morzu datują się na IV wiek p.n.e. – M. Pitassi, *The Roman Navy: Ships, Men and Warfare 350 BC–AD 475*, Barnsley 2012, s. 15–19.

²² Pol. 1, 8–9; Pol. 1, 10–11.

²³ Badania dotyczące Polibiusza, jego wiarygodności jako historyka, do którego nawiązywała późniejsza annalistyka rzymska, cieszą się niestabnym zainteresowaniem. Wyrazem tego jest ostatnia wieloaspektowa publikacja pod redakcją N. Miltsiosa oraz M. Tamiolaki, *Polybius and His Legacy*, Berlin–Boston 2018, s. 451.

²⁴ W.V. Harris, *The Beginnings of Roman...*, s. 15.

jakąkolwiek ochroną swych nadbrzeżnych miast (choćby Ostii), a byłoby to niemożliwe bez dysponowania flotą wojenną²⁵. Zagrożeń nie brakowało, w tym ze strony piratów²⁶. Stąd też naturalną koniecznością było dysponowanie okrętami. Odrębną kwestią jest, jak liczna to była flota i gdzie mogła kotwiczyć, gdyż jest to nie do ustalenia²⁷.

Rozwiania tych naukowych dylematów nie przynosi także poniższa relacja Polibiusza:

Pol. 1, 20, 9: „θεωροῦντες δὲ τὸν πόλεμον αὐτοῖς τριβὴν λαμβάνοντα, τότε πρῶτον ἐπεβάλοντο ναυπηγεῖσθαι σκάφη, πεντηρικὰ μὲν ἑκατόν, εἴκοσι δὲ τριήρεις. [10] τῶν δὲ ναυπηγῶν εἰς τέλος ἀπείρων ὄντων τῆς περὶ τὰς πεντήρεις ναυπηγίας διὰ τὸ μηδένα τότε τῶν κατὰ τὴν Ἰταλίαν κεχρησθαι τοιούτοις σκάφεσιν, πολλὴν αὐτοῖς παρέϊχεν τοῦτο τὸ μέρος δυσχέρειαν. [11] ἐξ ὧν καὶ μάλιστα συνίδοι τις ἂν τὸ μεγαλόψυχον καὶ παράβολον τῆς Ῥωμαίων αἰρέσεως”²⁸.

Na pewno nie można przyjąć, że Rzymianie byli całkowitymi dyletantami w przedmiocie budowy floty wojennej. Przeczą temu chociażby stoczone przez nich w IV wieku p.n.e. potyczki morskie²⁹, ale także wcześniejsze informacje samego historyka³⁰. Jeszcze większe zdumienie budzi podana przez Polibiusza liczba zbudowanych okrętów³¹ (łącznie 120), co w zdecydowany sposób podważa rzetelność jego relacji³². Ponadto zupełnie niewiarygodne wydaje się przypisywanie Rzymianom determinacji (wraz z energicznością

²⁵ Ibidem, s. 17.

²⁶ S. Tafaro, *Navigazione e sicurezza nell'antico Mediterraneo*, „Studia Prawnoustrojowe” 2008, t. 8, s. 23. Por. A. Tarwacka, *Romans and Pirates. Legal Perspective*, Warsaw 2009, s. 28 i n.

²⁷ Por. F. Pina Polo, A. Díaz Fernández, op. cit., s. 36.

²⁸ Kiedy zobaczyli [Rzymianie – dop. P.K.], że wojna się przeciąga, po raz pierwszy podjęli się budowy statków, stu kwinkweremów i dwudziestu trirem. 10 Ponieważ ich stoczniovcy byli całkowicie niedoświadczeni w budowaniu kwinkweremów, takie statki nigdy nie były używane w Italii, sprawa sprawiła im wiele trudności, 11 a fakt ten pokazuje nam lepiej niż cokolwiek innego, jak energiczni i odważni są Rzymianie, gdy są zdeterminowani, aby coś zrobić (tłum. własne).

²⁹ Por. przyp. 21.

³⁰ Zob. przyp. 22.

³¹ P. de Souza, *Naval Forces*, [w:] *The Cambridge History of Greek and Roman Warfare*, t. I: *Greece, the Hellenistic World and the Rise of Rome*, red. P. Sabin, H. van Wees, M. Whitby, Cambridge 2007, s. 357–361; M. Pitassi, *The Navies of Rome*, New York 2009, s. 43 i n.; idem, *The Roman Navy...*, s. 35 i n. W polskiej literaturze budowę rzymskich okrętów przedstawił W. Chrzanowski (*Rzymska flota wojenna w czasach II wojny punickiej i I wojny macedońskiej. Organizacja i działania operacyjne*, Tarnowskie Góry 2024, s. 30–44).

³² W.V. Harris, *The Beginnings of Roman...*, s. 15.

i odwagą) w przypadku mierzenia się z „nowymi” wyzwaniami. Tworząc taką narrację, prawdopodobnie Polibiusz dążył do ukazania niezłomnej postawy obywateli Rzymu, gotowych bez wahania mierzyć się z nieznanymi realiami. Trzeba to jednak traktować jako heroiczną legendę, a stanowisko to jest powszechnie akceptowane³³.

Argument podważający wiarygodność Polibiusza znajduje się w poniższej relacji

Liwiusza: **Liv. 9, 30, 4**: „[...] ut duumviros navales classis ornandae reficiendaeque causa idem populus iuberet; lator huius plebi sciti fuit M. Decius tribunus plebis [...]”.

Wzmiankowany w przekazie annalisty M. Decius, piastujący urząd trybuna plebejskiego (*tribunus plebis*)³⁴, był wnioskodawcą *lex*³⁵ *Decia* z 311 roku p.n.e.³⁶ lub też 310 roku p.n.e.³⁷, na podstawie której powołano nieznaną dotąd magistraturę odpowiedzialną

³³ P. de Souza, *Polybius on Naval Warfare*, [w:] *Greece, Macedonia, Rome*, red. T. Howe, E. Garwin, G. Wrightson, Oxford 2015, s. 189–190; W.V. Harris, *The Beginnings of Roman...*, s. 16; F. Pina Polo, A. Díaz Fernández, op. cit., s. 37.

³⁴ G. Niccolini, *I fasti dei tribuni della plebe*, Milano 1934, s. 73; T.R.S. Broughton, op. cit., s. 161.

³⁵ Wydaje się, że bardziej zasadne jest przyjęcie, że M. Decius z racji piastowanego urzędu mógł być wnioskodawcą *plebiscitum*, a nie *lex*, i choć jest to zdanie mniejszej rzeszy badaczy (zob. F. Cassola, *I gruppi politici nel III secolo a.C.*, Roma 1968, s. 27 i n.; M. Elster, *Die Gesetze der mittleren römischen Republik*, Darmstadt 2003, s. 91 i n.), to należy je zdecydowanie podzielić – zob. także A. Tarwacka, *Piracy in Roman Law and the Beginnings of International Criminal Law*, „Polish Review of International and European Law” 2012, t. 1, z. 1–2, s. 61 przyp. 18.

³⁶ F. Münzer, *Decius* (8), [w:] RE, t. IV.1 (1901), szp. 2277; O. Fiebiger, *duoviri navales*, RE, t. V.2 (1905); szp. 1800; W. Waldstein, *duoviri* (4), [w:] *Der Kleine Pauly. Lexikon der Antike*, red. K. Ziegler, W. Sontheimer, t. II, Stuttgart 1967, szp. 177; G. Rotondi, *Leges publicae populi Romani. Elenco cronologico con una introduzione sull'attività legislativa dei comizi romani*, Milano 1912 (Nachdruck Hildesheim 1966), s. 234; A. Drozdowski, *Duumviri navales: morscy urzędnicy Republiki*, [w:] *W 2500-lecie powstania Republiki Rzymskiej: studia historyczne*, red. A. Kunisz, Katowice 1995, s. 54; Ch. Steinby, *The Roman Republican Navy: From the Sixth Century to 167 B.C.*, Helsinki 2007, s. 60–63; Ch. J. Dart, „*Duumviri navales*” and the Navy of the Roman Republic, „*Latomus. Revue d'études latines Bruxelles*”, 2012, t. 71, z. 4, s. 1001; J. R.W. Prag, *Le iscrizioni latine sui rostra delle Egadi*, [w:] *Atti del Convegno Favignana, ex Stabilimento Florio 20–21 novembre 2015*, red. S. Tusa, C. Albana Buccellato, Palermo 2016, s. 159; F. Pina Polo, A. Díaz Fernández, op. cit., s. 40.

³⁷ F. Grelle, *duoviri*, [w:] *Novissimo Digesto Italiano*, eds. A. Azara, E. Eula, t. VI, Torino 1960, s. 326. W sposób bardziej ogólny, posługując się cezurą stuleci (IV/III p.n.e.), genezę tej magistratury datował Ch. Gizewski (*duoviri, duumviri*, [w:] *Der Neue Pauly. Enzyklopädie der Antike*, red. H. Cancik, H. Schneider, t. III, szp. 844). Zob. także T. Gnoli, *La battaglia delle Egadi: a proposito di ritrovamenti recenti*, „*Rivista Storica dell'Antichità*” 2011, t. 41, s. 64.

za wyposażenie i uzbrojenie, a także naprawę floty (*ornandae reficiendaeque causa*), tj. *duumviri navales*³⁸. Właściwym miejscem elekcji tej kolegiatnej magistratury były *comitia tributa*³⁹, zaś zakres kompetencji – co nie powinno być zbyt dużym zaskoczeniem – rozciągał się do granic *imperium*⁴⁰. Nie ulega zatem żadnym wątpliwościom, że zainteresowanie morzem pojawiało się u Rzymian co najmniej u schyłku IV wieku p.n.e., a kolejne stulecia utwierdziły ich w poprawnie nakreślonej drodze ekspansji.

Należy podkreślić, że relacja Liwiańska potwierdza istnienie urzędników odpowiedzialnych za budowę i konserwację floty kilka dekad wcześniej, niż miały miejsce potyczki morskie z Kartaginą. Stąd też uwagi Polibiusza odnoszące się do heroizmu Rzymian i ich wielkiego zaangażowania w stawianiu czoła nowym, dotąd nieznanym wyzwaniom należy odczytywać z dużą dozą ostrożności. Jednakże nawet nakreślony tu punkt widzenia nie pozwala rozwiązać podstawowego dylematu

³⁸ Można spotkać inną pisownię tej magistratury – *duoviri navales*, lecz biorąc pod uwagę fakt, że Liwiusz konsekwentnie używa nazwy *duumviri navales*, zasadne jest posługiwanie się nią w jednolity sposób – por. A. Drozdowski, op. cit., s. 54. Należy podkreślić, że informacje dotyczące tej magistratury są nadzwyczaj skąpe. Zachowane źródła pozwalają zidentyfikować zaledwie sześciu *duumviri navales* od momentu ich powołania. Jeszcze bardziej zagadkowe jest milczenie źródeł pomiędzy 264 r. p.n.e. a 181 r. p.n.e. – gdzie ponownie jest mowa o tej magistraturze (por. T. R.S. Broughton, op. cit., t. I, s. 386). Próby uzupełnienia tej luki w historii *duumviri navales* podjął się C.J. Dart (op. cit., s. 1007–1010), bazując głównie na przekazach Polibiusza, jednakże nie można bezspornie przyjąć, że informacje źródłowe traktują właśnie o tej magistraturze. Kolejną zagadką jest sposób powołania w II wieku p.n.e. Zgodnie z przekazem Liwiusza (Liv. 40, 18, 7) *duumviri navales* zostali powołani przez konsulów (a nie – jak u zarania urzędu – przez *comitia tributa*) i zdaniem A. Drozdowskiego (op. cit., s. 59) stali się morskimi legatami konsulów. Trudno przekonywająco wyjaśnić powrót Rzymian do tej magistratury. Być może związane było to pokonaniem morskich potęg (takich jak Kartagina czy Macedonia) i oparciem się na sojusznikach morskich (takich jak Rodos i Pergamon), co jednocześnie wymusiło brak konieczności utrzymywania silnej floty, a wystarczającym rozwiązaniem było oddanie jej pod komendę *duumviri navales* – por. A. Drozdowski, op. cit., s. 60.

³⁹ O. Fiebiger, op. cit., szp. 1800; F. Grelle, op. cit., s. 326; A. Drozdowski, op. cit., s. 54.

⁴⁰ Ch. J. Dart, op. cit., s. 102. Warto w tym miejscu przytoczyć trafną obserwację U. Coli (*Sui limiti di durata delle magistrature romane*, [w:] *Studi in onore di Vincenzo Arangio-Ruiz nel XLV anno del suo insegnamento*, t. IV, Napoli 1953, s. 395 i n.), że *magistratus populi Romani*, niepowoływani na roczną kadencję (co do zasady), byli zaliczani do grupy urzędników wybieranych (mianowanych) *ad tempus incertum*, co przejawiało się koniecznością złożenia urzędu po wypełnieniu poruczonego zadania do wykonania. W tej grupie mieścili się *duumviri navales*.

badawczego – czy w zaskakująco dużej liczbie kwestorów, jaką podał Lydus, zawierają się też *duumviri navales*? I czy przyjęcie tej hipotezy daje solidne argumenty, by uznać relację bizantyjskiego historyka za niewiarygodną?

Przytoczne informacje Liwiusza odnoszące się do *duumviri navales*, jak i przekaz Lydusa traktujący o *questores classici* w wyjątkowo oszczędny sposób określają kompetencje tych magistratur. O ile w przypadku historyka z Patavium (Padwa) dostrzegalny jest kierunek aktywności *duumviri navales*, tj. *classis ornandae reficiendaeque causa*, to przekaz bizantyjskiego kronikarza koncentrował się w istocie na powiązaniu liczby 12 kwestorów z ich kompetencjami fiskalnymi w połączeniu z wątkami morskimi. Czy zatem można przyjąć, że zakres kompetencji obu magistratur był tożsamy, więc kwestionowany przez badaczy przekaz Lydusa jest rzeczywiście mało wiarygodny? Czy też bynajmniej – obie magistratury dysponowały innym zakresem obowiązków, a tym samym w dyskusyjnym fragmencie *De magistratibus* znajduje się ziarno prawdy?⁴¹

Począwszy od 2004 roku, w pobliżu Wysp Egadzkich (*Aegati Insulae*) udało się wydobyć 11 dziobów (*rostrum*)⁴² okrętów rzymskich, które uczestniczyły w słynnej bitwie morskiej z Kartaginą w 241 roku p.n.e.⁴³ Po dokonaniu stosownych zabiegów konserwacyjnych wydobyte artefakty ujawniły niezwykle interesujące inskrypcje, których bohaterami byli *quaestores*. Naukowcy zaangażowani⁴⁴ w proces

⁴¹ Zob. F. Pina Polo, A. Díaz Fernández, op. cit., s. 37.

⁴² Por. S. Tusa, J. Royal, *The landscape of the naval battle at the Egadi Islands (241 B.C.)*, „Journal of Roman Archaeology” (dalej: JRA) 2012, t. 25, s. 7 i n.; J. R.W. Prag, op. cit., s. 199; idem, *Bronze rostra from the Egadi Islands off NW Sicily: the Latin Inscriptions*, JRA 2014, t. 27, s. 33 i n.; idem, *A Revised Edition of the Latin Inscription on the Egadi 11 Bronze “rostrum” from the Egadi Islands*, „Zeitschrift für Papyrologie und Epigraphik” 2017, t. 202, s. 287; F. Coarelli, op. cit., s. 102 i n. Por. F. Pina Polo, A. Díaz Fernández, op. cit., s. 38.

⁴³ Należy podkreślić, że badania archeologiczne są kontynuowane – do tej pory udało się odkryć już 23 *rostra*, z czego zdecydowana większość jest nieczytelna – zob. S. Tusa, P. Campbell, M. Polakowski, W.M. Murray, F. Olivieri, C.A. Buccellato, A. Fresina, V. Li Vigni, *The Battle of the Aegates Islands, 241 BC: mapping a naval encounter, 2005–2019* [w:] *TRINACRIA, ‘AN ISLAND OUTSIDE TIME’. International Archeology in Sicilia*, red. Ch. Prescott, A. Karivieri, P. Campbell, K. Göransson, S. Tusa, Oxford 2021, s. 172.

⁴⁴ Przede wszystkim chodzi tu o cytowanego już J. R.W. Praga (*The quaestorship in the third...*, passim; idem, *Bronze rostra from the Egadi Islands...*, passim; idem, *A Revised Edition of the Latin Inscription on the Egadi...*, passim; idem, *Le iscrizioni latine...*, passim) i T. Gnolięgo (*NAVALIA. Guerre e commerci nel Mediterraneo antico*, Roma 2012, s. 76–86); S. Tusa, J. Royal, op. cit., s. 43–45; F. Coarelli, op. cit., s. 101 i n.

rozszyfrowania zachowanych inskrypcji podzielił odkryte *rostra* na trzy grupy. W pierwszej z nich znalazły się te fragmenty (Egadi 7, 8 oraz 10) zachowanych dziobów z okrętów rzymskich⁴⁵, które wzmiankują jednego kwestora⁴⁶:

Egadi 8: **L · QVINCTIO · C · F · QVAISTOR · PROBAVET**
L(ucius) · Quinctio(s) · C(aii) · f(ilios) · quaistor · probavet

Kolejna grupa (Egadi 4, 6, 11) zawiera zachowane *rostra*, na których wyryto inicjały pary *quaestores*:

Egadi 4: **M · POPVLICIO · L · F · Q · P**
C · PAPERIO · TI · F vacat
Marcus · Populicio(s) · L(ucii) · f(ilios) · q(uaestores) · p(robaverunt)
C(aios) · Paperio(s) · Ti(beri) · f(ilios)

W ostatniej grupie znajduje się zaledwie jedno *rostrum*, odbiegające treścią od przytoczonych wyżej *exemplum*:

Egadi 1: **C · Sestio · P · F**
Q · SALONIO · Q · F
SESVIRONEI [-?]
PROBAVER [-?]
C(aios) · SESTIO(s) · P(ublii) · F(ilios)
Q(uintos) · SALONIDO(s) · Q(uinti) · F(ilios)
SEX VIRONEI [-?-]
PROBAVER[e?]

Przytoczone inskrypcje bezdyskusyjnie⁴⁷ dowodzą zaangażowania kwestury w proces budowy rzymskich okrętów. Jednakże trudno jest rozstrzygnąć, czy wymienieni

⁴⁵ *Rostrum* było rodzajem taranu bojowego umieszczonego w dziobowej części okrętu, tuż nad linią wody, o długości od 59 cm do ok. 86 cm, a do jego budowy używano ok. 125 kg brązu – zob. S. Tusa, J. Royal, op. cit., s. 39–42; J. W.R. Prag, *Bronze rostra from the Egadi Islands...*, s. 35–36; idem, *The quaestorship in the third...*, s. 200.

⁴⁶ T. Gnoli, *NAVALIA...*, s. 82; J.R.W. Prag, *Bronze rostra from the Egadi Islands...*, s. 36–41.

⁴⁷ Wyjątkiem jest tu *rostrum* (Egadi 1), na którym zamiast kwestorów wzmiankowany jest kolegiálny urząd sześciu mężów (*sex viri*). Badania epigraficzne pozwoliły ustalić, że nie ma tu mowy o zniekształconym tekście i pisownia *sex viri* wydaje się najbardziej

na wszystkich inskrypcjach kwestorzy⁴⁸ mieszają się w dyskusyjnej liczbie 12, przekazanej przez Lydusa. Warto pamiętać, że do czasu wybuchu pierwszej wojny punickiej funkcjonowało czterech *quaestores*: jedna para asystowała konsulom, drugą stanowili *quaestores urbani*.

Zasadne zatem jest pytanie, czy niezbędne było powoływanie kolejnych kwestorów, oddelegowanych do spraw morskich⁴⁹? Wydaje się, że kwestorzy asystujący parze konsulów mieli zdecydowanie inne zadania niż zajmowanie się flotą. Stąd też wyjątkowo kusząca staje się hipoteza, w myśl której to *quaestores urbani* byli naturalnymi kandydatami do powierzenia im nadzoru nad konstruowaniem taranów (*rostra*) okrętów wojennych⁵⁰, bowiem brąz, z którego je wykonywano, stanowił kosztowny wydatek (przy założeniu, że tarany były konstruowane w samym Rzymie, a nie na innym obszarze *Imperium Romanum*). A to w rękach tej magistratury spoczywało zawiadywanie *aerarium*, skąd czerpano środki niezbędne do poniesienia kosztów przygotowania *rostrum*⁵¹. Prawidłowe ich rozliczenie jawiłoby się jako naturalna kompetencja *quaestores urbani*.

Jeszcze bardziej przewrotna wątpliwość może być wyrażona w następującym pytaniu – a jeśli Lydus – chociażby częściowo – miał rację, twierdząc, że w latach 60. III wieku p.n.e. pojawili się urzędnicy odpowiedzialni za budowę floty, zwani przez niego *quaestores classici*? Mając na uwadze archeologiczne odkrycia u wybrzeża Sycylii, podzielenie tezy Williama Vernona Harrisa⁵² staje się co najmniej dyskusyjne⁵³.

prawdopodobna. Co więcej, odkryte *rostrum* pozwoliło zrozumieć tekst Petr. *Satyr.*, 30, 1–2, w którym pojawiali się zagadkowi *sex viri* – zob. T. Gnoli, *Nuova iscrizione su un rostro proveniente dalla battaglia delle Egadi (1)*, „EPIGRAPHICA. Periodico internazionale di epigrafia”, 2012, t. 54, z. 1–2, s. 64 i n.; idem, *NAVALIA...*, s. 97 i n.; J. R.W. Prag, *Bronze rostra from the Egadi Islands...*, s. 44 i n.; idem, *Le iscrizioni latine...*, s. 158 i n.

⁴⁸ Prozopograficznej analizy kwestorów na zachowanych *rostra* podjęli się: J. W.R. Prag (*Bronze rostra from the Egadi Islands...*, s. 49–54), F. Coarelli (op. cit., s. 103–106); F. Pina Polo, A. Díaz Fernández (op. cit., s. 292–293, 302, 304).

⁴⁹ Por. F. Pina Polo, A. Díaz Fernández, op. cit., s. 38.

⁵⁰ J. R.W. Prag, *Bronze rostra from the Egadi Islands...*, s. 57; idem, *The quaestorship in the third...*, s. 200. Zob. także F. Pina Polo, A. Díaz Fernández, op. cit., s. 39.

⁵¹ Zob. F. Pina Polo, A. Díaz Fernández, op. cit., s. 39.

⁵² W.V. Harris (*The Development of the Quaestorship...*, s. 97) w ogóle nie widział potrzeby powoływania nowych kwestorów, podnosząc, że budowa okrętów mogła być okazjnie w gestii *quaestores urbani* lub pary asystującej konsulom.

⁵³ Podobne sceptyczne zdanie o łączeniu nowo powołanych kwestorów z morską aktywnością wyraził J. R.W. Prag (*The quaestorship in the third...*, s. 200).

Trzeba też wspomnieć, że jeszcze przed odnalezieniem *rostra* z inskrypcjami wprost wskazującymi na kwestorów pojawiały się pojedyncze⁵⁴ głosy opowiadające się za oddelegowaniem nowo powołanych *quaestores* do nadzorowania budowy floty. Pogląd ten uległ zdecydowanemu wzmocnieniu⁵⁵ wraz ze wzrostem wydobywanych taranów, w ramach ekspedycji archeologicznych. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że wyłowione *rostra* nie pozwalają jednoznacznie potwierdzić lub też zanegować tezy o identyfikacji wzmiankowanych tam kwestorów, określanych nietechnicznie przez Lydusa jako *quaestores classici*.

Warte odnotowania jest także to, że nowo powołani kwestorzy powinni mieć sprecyzowany zakres kompetencji w ramach magistratury republikańskiego Rzymu. Funkcjonujące do 267 roku p.n.e. obie pary *quaesotres* (*urbani* oraz przypisany każdemu z konsulów) prawdopodobnie sprawnie wywiązywały się z powierzonych im zadań. Stąd też, gdy pojawiła się konieczność rozbudowania liczby kwestorów, chyba było to uzasadnione względami administracyjnymi.

Nieuchronne zatem staje się postawienie pytania – jakież to nowe, być może odrębne kompetencje od obecnych *quaestores*, mieliby wykonywać nowo powołani urzędnicy? W I połowie III wieku republikański Rzym nie miał jeszcze wyodrębnionych prowincji, zatem nie można łączyć konieczności zwiększania liczby kwestorów z ich fiskalną funkcją poza granicami Italii, jak to widział Tacyt („mox duplicatus numerus, stipendiaria iam Italia et accedentibus provinciarum vectigalibus”).

Czy zatem trafne jest pytanie Francesca Pina Pola i Alejandra Díaz Fernándeza⁵⁶, że taką *provincia* nowo ufundowanych *quaestores* mogło być budowanie i wyposażanie floty? Jeżeli przyjąć tę hipotezę za wiarygodną, nie uniknie się kolejnego, jakże ważkiego pytania – czy nie dochodziłoby między nowymi *quaesotres* a funkcjonującymi *duumviri navales* do konfliktu kompetencji, czy też prościej – skoro Rzymianie mieli już urzędników zaangażowanych w sprawy morskie, po co mieliby dublować to kolejną magistraturą?

⁵⁴ Ch. Steinby, op. cit., s. 72.

⁵⁵ Wśród badaczy wiążących nowo powołanych kwestorów w latach 267–266 p.n.e. z nadzorem nad budową okrętów można wskazać: T. Gnoli (*NAVALIA...*, s. 86 i n.); M. Cébelliac-Gervasoni (*Quaestor Ostiensis: une fonction ingrate?*, [w:] *HOC QVOQVE LABORIS PRAEMVIM. Scritti in onore di gino Bandelli*, red. M. Chiabà, Trieste 2014, s. 53 i n.); F. Coarelli (op. cit., s. 106–108).

⁵⁶ F. Pina Polo, A. Díaz Fernández, op. cit., s. 39.

Cytowany fragment Liwiusza (Liv. 9, 30, 4) w niebudzący wątpliwości sposób nakreślił kompetencje *duumviri navales*, tj. wyposażenie i uzbrojenie, a także naprawę floty (*ornandae reficiendaeque causa*). Czy zatem w tej kategorii mieściłoby się także sprawowanie nadzoru nad przygotowaniem (odlaniem) *rostrum*? Nie wydaje się to takie oczywiste, biorąc pod rozwagę znajdujący się na wydobytych taranach czasownik *probo*, -are, który tym samym potwierdza dokonywanie przez *quaestores* zatwierdzenia (potwierdzenia) – *probatio*⁵⁷ wykonanego dzieła, jakim było przygotowanie *rostrum* z brązu.

Jeszcze ważniejsze w tym kontekście jest podkreślenie, że już w III wieku p.n.e. kwestorzy mogli prawdopodobnie zawierać kontrakty publiczne (*locationes*)⁵⁸, szeroko rozpowszechnione w republikańskim Rzymie⁵⁹. Nie ma żadnych źródeł, które choćby

⁵⁷ *Probatio* była czynnością podejmowaną przez magistraturę, która zawierając publiczny kontrakt (*locatio*), przystępowała do odbioru zamówionego dzieła – zob. J. Krzynówek, *Charakter prawny zamówień publicznych w Rzymie republikańskim*, MHI 2018, t. 17, z. 2, 64; zob. J. W.R. Prag, *Bronze rostra from the Egadi Islands...*, s. 54 i n.; idem, *The quaestorship in the third...*, S. 200; F. Coarelli, op. cit., s. 109. Szersze rozważania o wieloaspektowym znaczeniu *probatio* przedstawił E. Santamato (*Il termine probatio tra retorica, storia e diritto*, „Talia Dixit. Revista Interdisciplinar de Retórica e Historiografía” 2012, t. 7, s. 31 i n.), a także – na gruncie kontraktów dotyczących publicznych robót budowlanych – W. Buchwitz (*Vertragsklauseln und probatio – Anmerkungen zum römischen Bauvertragsrecht*, „Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Romanistische Abtheilung” 2009, t. 126, s. 358 i n.).

⁵⁸ Do czasu wydobycia taranów z rzymskich okrętów istniały trzy poświadczone źródłowo przypadki dokonania przez kwesturę *probatio* – zestawienie źródeł przygotował A. Trisciuglio («*Sarta tecta, ultro tributa, opus publicum faciendum locare*». *Sugli appalti relativi alle opere pubbliche nell'età repubblicana e augustea*, Napoli 1998, s. 137, przyp. 95), a uzupełnił J. W.R. Prag (*Bronze rostra from the Egadi Islands...*, s. 56). Th. Mommsen (*Römisches Staatsrecht*, t. II.1, Leipzig³ 1887–1888, s. 426 przyp. 5; s. 554–555) przyjął, że zawieranie publicznych kontraktów (*locationes*) było wyjątkowym działaniem na zlecenie senatu lub magistratury wyposażonej w *imperium*. Nie wydaje się to przekonującym argumentem z uwagi na to, że już nawet cytowane *rostrum* Egadi 1 wzmiankowało kolegialny urząd *sex viri* dowodziłby, że Rzymianie nie wahali się powoływać do poszczególnych i zarazem nietypowych zadań magistratury *ad hoc* – J. W.R. Prag, *Bronze rostra from the Egadi Islands...*, s. 56.

⁵⁹ A. Trisciuglio, op. cit., passim. Charakter, funkcję oraz znaczenie *locationes censoriae* przedstawiła szczegółowo A. Tarwacka, *Prawne aspekty urzędu cenzora w starożytnym Rzymie*, Warszawa 2012, s. 270 i n.; eadem, *Between coercion and protection. Locationes censoriae in the times of the Roman Republic*, „Hungarian Journal of Legal Studies” 2024, t. 65, z. 1, s. 3 i n. Por. także J. Krzynówek, op. cit., s. 58 i n.

w pośredni sposób dawały podstawy do wywiedzenia wniosku o dysponowaniu przez *duumviri navales* zbliżoną do *quaestores* możliwością zawierania publicznych kontraktów (*locationes*) czy też stosowania przez nich *probatio*⁶⁰. Wydaje się zatem, że między tymi magistraturami nie można mówić o konflikcie w zakresie kompetencji⁶¹.

Ponadto badacze są zgodni, że podstawowym zadaniem *duumviri navales* było dowodzenie flotą, pierwotnie zorganizowaną w dwa dywizjony operujące u wybrzeży Italii⁶². Trzeba jednak podkreślić, że historyk z Patavium nie wspominał w swej relacji o tymże uprawieniu, koncentrując przekaz na aspekcie budowy i naprawy floty wojennej. Nie jest to nic nadzwyczajnego, gdyż niższe magistratury (np. *duumviri navales* czy wzmiankowani w Egadi 1 *sex viri*) były zaangażowane w budowę floty, stąd też delegowanie tej kompetencji – przypisanej magistraturze wyższej (szczególnie konsulom) – kwestorom nie powinno być niczym zaskakującym⁶³.

⁶⁰ Zachowane *rostra* wskazują, że kwestorzy, dokonując *probatio* gotowego tarana, mogli działać kolegalnie (tak jest w przypadku Egadi 4, 6, 11) lub też samodzielnie (zob. Egadi 7, 8, 10). W dalszym ciągu nie jest jasne, czy ową *probatio* czynili *quaestores urbani*, czy byli to nowo ufundowani kwestorzy w trakcie pierwszej wojny punickiej – por. uwagi badaczy w tej materii: F. Coarelli, op. cit., s. 106; J. W.R. Prag, *The quaestorship in the third...*, s. 200; idem, *Bronze rostra from the Egadi Islands...*, s. 56–58; F. Pina Polo, A. Díaz Fernández, op. cit., s. 41.

⁶¹ Pewne wątpliwości rodzą się w kwestii kompetencji dowodzenia przez kwestorów prowincjonalnych. Z całą pewnością była to magistratura *sine imperium*, jednakże historia Rzymu zna przypadki, gdy kwestor, najczęściej w zastępstwie zmarłego lub z innych przyczyn niezdolnego do dowodzenia armią konsula, podejmował się tego zadania – zob. Liv. 25, 31, 2; Liv. 30, 33, 2; Val. Max. 8, 15, 4. Szczególnie zaangażowanie kwestorów w sprawy militarne wzrosło w I wieku p.n.e., czego przykładem jest szereg przekazów źródłowych: Liv, *per.* 90–91; Cic., *Phil.* 10, 13, Cic., *Phil.* 3, 7. Powyższe źródła potwierdzają możliwość dowodzenia legionistami, jaki i jazdą przez *quaestores*. W jeszcze większą konsternację wprowadzają źródła zaświadczone o dowodzeniu flotą przez kwestorów – np. Liv. 28, 30, 3; Liv. 28, 31, 1; Suet., *Tib.* 4; Cic., *fam.* 12, 13, 3. Por. F. Pina Polo, A. Díaz Fernández, op. cit., s. 37; s. 182–183. Trudno wyjaśnić, czy te przykłady oddania dowodzenia floty w ręce kwestury były na tyle częste – i zapewne się sprawdziły – by stopniowo eliminować *duumviri navales*. Fragmentaryczność źródeł nie pozwala na jednoznaczne rozwianie tej wątpliwości. Z drugiej jednak strony trzeba wspomnieć, że wskazane źródła traktują o kwesturze prowincjonalnej, która – jak wiele znanych Rzymowi instytucji – miała zapewne inne umocowanie w praktyce prawnej niż *quaestores urbani*. Być może tak należy tłumaczyć tę niezwykle zagadkową kompetencję dowódczą kwestury.

⁶² A. Drozdowski, op. cit., s. 55 i n. Por. C. Ferone, op. cit., s. 80; Ch. J. Dart, op. cit., s. 1001 i n.; F. Coarelli, op. cit., s. 108. Zob. także F. Pina Polo, A. Díaz Fernández, op. cit., s. 40–41.

⁶³ Por. J. W.R. Prag, *Bronze rostra from the Egadi Islands...*, s. 55 przyp. 78, s. 56. Zob. także F. Pina Polo, A. Díaz Fernández, op. cit., s. 39.

3. Uwagi końcowe

Jak należy zatem interpretować budzącą ożywioną dyskusję relację bizantyjskiego historyka? Nie ulega wątpliwości, że podana przez niego liczba 12 kwestorów jest nierzetelna, a dodatkowo nazwanie ich *quaestores classici* nie znajduje żadnego źródłowego potwierdzenia. Wydaje się, że włoski badacz Tomasso Gnoli⁶⁴ słusznie zauważył, że terminologia, którą posłużył się Lydus, wcale nie musiała oznaczać oficjalnej nazwy magistratury, a raczej opisywała funkcję (czy też zadania) nowo powołanych kwestorów.

Jeżeli przyjmie się tę hipotezę i połączy ją z ostatnimi odkryciami artefaktów u wybrzeży Sycylii, nie można jej odmówić trafności. Choć nie ulega wątpliwości, że budowa floty znajdowała się w gestii konsulów, to w przypadku trwającej pierwszej wojny punickiej ich zaangażowanie ogniskowało się bardziej na potyczkach lądowych z Kartaginą. Tym samym niezbędne było powierzenie nadzoru nad budową floty zaufanym urzędnikom, a takimi prawdopodobnie byli kwestorzy.

Nie jest tylko do końca jasne, czy byli to *quaestores urbani*, czy nowo powołani kwestorzy w latach 60. III wieku p.n.e. Za tymi pierwszymi, jako naturalnymi kandydatami do tej misji, przemawia zawiadywanie *aerarium*, z którego to wypłacano honorarium wykonawcy *rostrum*. Z drugiej jednak strony trzeba wspomnieć, że hipoteza dotycząca *provincia* nowych kwestorów, jaką była budowa i wyposażanie floty, jest również kusząca i wydaje się niepozbawiona trafności. Warto bowiem wskazać, że badacze⁶⁵ zajmujący się organizacją i rozwojem terytorialnym Rzymu

⁶⁴ T. Gnoli, *NAVALIA...*, s. 86–97.

⁶⁵ Tytułem przykładu można wskazać: W. Dahlheim, *Gewalt und Herrschaft: das provinzielle Herrschaftssystem der römischen Republik*, Berlin 1977, s. 74 i n.; A. Lintott, *What was the "Imperium Romanum"?*, „Greece and Rome” 1981, t. 28, z. 1, s. 54 i n.; idem, *Imperium Romanum: Politics and Administration*, London–New York 1993, s. 22 i n.; J. Richardson, *Hispaniae: Spain and the development of Roman Imperialism, 218–82 BC*, Cambridge 1986, passim. M.H. Crawford, *Origini e sviluppi del sistema provinciale romano*, [w:] *Storia di Roma*, t. 2.1, red. G. Clemente, F. Coarelli, E. Gabba, Turin 1990, s. 91 i n. Zob. także: S. Day, *The use of the provincia classis in the third and second centuries BC and the concept of the provincia*, [w:] *L'imperium Romanum en perspective. Les savoirs d'empire dans la République romaine et leur héritage dans l'Europe médiévale et moderne: actes du colloque de Paris, 26–28 novembre 2012*, red. J. Dubouloz, S. Pittia, G. Sabatini, Franche-Comté 2014, s. 211; A. Díaz Fernández, op. cit., passim.

dość zgodnie twierdzą, że termin *provincia* oznaczał początkowo zakres zadań (lecz nie kompetencji) przyznanych magistraturze, by dopiero w późniejszym okresie koncentrować się na geograficznym aspekcie terytorium kontrolowanym przez Rzym⁶⁶. Jeśli przyjąć tę tezę jako poprawną, przedstawione powyżej obserwacje wydają się co najmniej racjonalne. Nowo powołani kwestorzy mieliby zatem nadzorować budowę floty, co tym samym potwierdzałyby wydobyte artefakty z morza oblewającego Sycylię.

Jakie zadanie spoczywało w rękach *duumviri navales*, skoro to Liwiusz widział ich jako odpowiedzialnych za *ornandae reficiendaeque causa*? Wygląda na to, że przypisanie przez annalistę kompetencji tej magistraturze było adekwatne w początkowym okresie jej funkcjonowania, zaś dynamika toczącej się pierwszej wojny punickiej wymusiła nowe rozwiązania w zakresie budowy floty. Tej specyfiki wcale nie musiał znać czy też dostrzec Liwiusz, stąd też poprawne jest przyjęcie, że *duumviri navales* raczej zajmowali się dowodzeniem okrętami.

W świetle prowadzonych rozważań nie ulega wątpliwości, że wzmiankowana u Lydusa liczba 12 kwestorów nie znajduje żadnego uzasadnienia. Dyskusyjne jest to, czy znajdują się w niej też *duumviri navales*, bowiem jest to kwestia nie do rozstrzygnięcia w obecnym stanie źródeł. Z drugiej jednak strony nie można całkowicie dyskredytować informacji bizantyjskiego historyka, z uwagi na wydobyte z otchłani morskich *rostra*. Stąd też tajemnicze określenie *queaetores classici* nabiera innego znaczenia i koncentruje się na funkcji nowo ufundowanych urzędników, a nie ich tytułaturze.

⁶⁶ Odmienne zadanie przedstawił J.-M. Bertrand (*À propos du mot provincia: étude sur les modes d'élaboration du langage politique*, „Journal des Savants” 1989, nr 3–4, s. 191 i n.), który twierdził, że termin *provincia* od początku odzwierciedlał geograficzny aspekt. Cytowany już S. Day (op. cit., 212), który analizował frazę *provincia classis*, wykazał, że oznacza ona przyznanie i jednocześnie limitowanie kompetencji magistraturze, bardziej niż jednorazowe zadanie czy też geograficzny aspekt. Przedmiotem badań uczynił źródła nieprawnicze (w szczególności relacje Polibiusza i Liwiusza), z których wywnioskował, że na przykładzie dowodzenia flotą możliwe jest ukazanie następującego pojmowania *provincia classis* – fraza ta łączy sobie jednocześnie aspekty geograficzny i funkcjonalny (zadaniowy) związane z konkretną magistraturą, przeplatając je z umożliwieniem działania na poszczególnym terytorium (np. Afryka czy Grecja). Z drugiej zaś strony dostrzegł, że wskazówki wydawane magistraturze przez senat ograniczały ją do tego ściśle zakreślonego obszaru geograficznego (op. cit., s. 217). Choć cezura czasowa badań, którą przyjął angielski naukowiec, jest późniejsza o kilka dekad od przyjętej w niniejszej publikacji, nie przesądza to o tym, że takie pojmowanie *provincia* było znane Rzymianom wcześniej.

Należy też wspomnieć o pewnej elastyczności i pragmatyzmie instytucji ustrojowych w starożytnym Rzymie, które to doskonale adaptowały się do zmieniających się okoliczności państwa. Po zakończeniu pierwszej wojny punickiej Rzym po raz pierwszy kontrolował terytoria poza Italią, zaś po pokonaniu Hannibala ekspansja poza basen Morza Śródziemnego gwałtownie wzrosła. Nie jest zatem wykluczone, że kompetencja nowo ufundowanych kwestorów, związana z nadzorowaniem budowy floty, uległa stopniowej modyfikacji⁶⁷ w związku z koniecznością kontrolowania podbitych obszarów, także w aspekcie fiskalnym. Skoro *quaestores urbani* zawiadywali *aerarium*, również prowincjonalna magistratura powinna mieć podobne wsparcie. Wydaje się, że *quaestores classici* (określani tak przez bizantyjskiego historyka) jawią się jako naturalni kandydaci do tej funkcji.

Bibliografia

- Badian Ernst, *The Silence of Norbanus: A Note on Provincial Quaestors under the Republic*, „The American Journal of Philology” 1983, t. 104, z. 2, s. 156–171.
- Berrendonner Clara, *À la recherche du quaestor Ostiensis*, [w:] *Ostia, l'Italia e il Mediterraneo. Intorno all'opera di Mireille Cébeillac-Gervasoni. Atti del Quinto seminario ostiense*, Roma-Ostia, 21–22 febbraio 2018, red. Maria Letizia Caldelli, Nicolas Laubry, Fausto Zevi, Roma 2021, s. 17–26.
- Bertrand Jean-Marie, *À propos du mot provincia: étude sur les modes d'élaboration du langage politique*, „Journal des Savants” 1989, nr 3–4, s. 191–215.
- Broughton Thomas Robert Shannon, *The Magistrates of the Roman Republic, t. I: 509 B.C. - 100 B.C.*, New York 1951.
- Buchwitz Wolfram, *Vertragsklauseln und probatio – Anmerkungen zum römischen Bauvertragsrecht*, „Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Romanistische Abtheilung” 2009, t. 126, s. 358–386.
- Cassola Filippo, *I gruppi politici nel III secolo a.C.*, Roma 1968.
- Cébeillac-Gervasoni Mireille, *Quaestor Ostiensis: une fonction ingrate?*, [w:] *HOC QVOQVE LABORIS PRAEMVIM. Scritti in onore di gino Bandelli*, red. Monica Chiabà, Trieste 2014, s. 53–62.
- Chandler David C., *Quaestor Ostiensis*, „Historia. Zeitschrift für Alte Geschichte” 1978, t. 27, nr 2, s. 328–335.
- Christa Steinby, *The Roman Republican Navy: From the Sixth Century to 167 B.C.*, Helsinki 2007.
- Chrzanowski Witold, *Rzymska flota wojenna w czasach II wojny punickiej i I wojny macedońskiej. Organizacja i działania operacyjne*, Tarnowskie Góry 2024.

⁶⁷ F. Pina Polo, A. Díaz Fernández, op. cit., s. 39.

- Coarelli Filippo, *I quaestores classici e la battaglia delle Egati*, [w:] *HOC QVOQVE LABORIS PRAEMVIM. Scritti in onore di gino Bandelli*, red. M. Chiabà, Trieste 2014, s. 99–113.
- Coli Ugo, *Sui limiti di durata delle magistrature romane*, [w:] *Studi in onore di Vincenzo Arangio-Ruiz nel XLV anno del suo insegnamento*, t. IV, Napoli 1953, s. 395–418.
- Crawford Michael Hewson, *Origini e sviluppi del sistema provinciale romano*, [w:] *Storia di Roma*, t.2.1, red. Guido Clemente, Filippo Coarelli, Emilio Gabba, Turin 1990, s. 91–121.
- Dahlheim Werner, *Gewalt und Herrschaft: das provinziale Herrschaftssystem der römischen Republik*, Berlin 1977.
- Dart J. Christopher, „*Duumviri navales*” and the Navy of the Roman Republic, „*Latomus. Revue d'études latines Bruxelles*” 2012, t. 71, z. 4, s.1000–1014.
- Day Simon, *The use of the prouincia classis in the third and second centuries BC and the concept of the prouincia*, [w:] *L'imperium Romanum en perspective. Les savoirs d'empire dans la République romaine et leur héritage dans l'Europe médiévale et moderne: actes du colloque de Paris, 26–28 novembre 2012*, red. Julien Dubouloz, Sylvie Pittia, Gaetano Sabatini, Franche-Comté 2014, s. 211–229.
- Díaz Fernández Alejandro, *Provincia et Imperium. El mando provincial en la República romana (227–44 a.C.)*, Seville 2015.
- Dmitriev Sviatoslav, *John Lydus' knowledge of Latin and language politics in sixth-century Constantinople*, „*Byzantinische Zeitschrift*” 2018, t. 111, z. 1, s. 55–70.
- Drozdowski Aleksander, *Duumviri navales: morscy urzędnicy Republiki*, [w:] *W 2500-lecie powstania Republiki Rzymskiej: studia historyczne*, red. Andrzej Kunisz, Katowice 1995, s. 52–64.
- Dubuisson Michel, *Jean le Lydien et le latin: d'une competence*, [w:] *Serta Leodiensia Secunda. Mélanges publiés par les Classiques de Liège à l'occasion du 175^e anniversaire de l'Université*, Liège 1992, s. 123–131.
- Dubuisson Michel, *Jean le Lydien et les forms de pouvoir personnel à Rome*, „*Cahiers du centre Gustave Glotz*” 1991, t. 2, s. 55–72.
- Elster Marianne, *Die Gesetze der mittleren römischen Republik*, Darmstadt 2003.
- Ferone Claudio, *Lido, De magistratibus I 27 e la politica navale di Roma nel III sec. a. C.*, „*Klio: Beitrage zur Alten Geschichte*” 2003, t. 85, z. 1, s. 70–81.
- Fiebiger Otto, *duoviri navales*, [w:] *Real-Encyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, eds. G. Wissowa, t. V.2 (1905); szp. 1800–1801, Stuttgart.
- Flach Dieter, *Die Gesetze der frühen römischen Republik. Text und Kommentar*. In Zusammenarbeit mit S. von der Lahr, Darmstadt 1994.
- Gizewski Christian, *duoviri, duumviri*, [w:] *Der Neue Pauly. Enzyklopädie der Antike*, eds. Hubert Cancik, Helmuth Schneider, t. III, szp. 844–845.
- Gnoli Tomasso, *La battaglia delle Egadi: a proposito di ritrovamenti recenti*, „*Rivista Storica dell'Antichità*” 2011, t. 41, s. 47–86.
- Gnoli Tomasso, *NAVALIA. Guerre e commerci nel Mediterraneo antico*, Roma 2012.

- Gnoli Tommaso, *Nuova iscrizione su un rostro proveniente dalla battaglia delle Egadi (1)*, „EPIGRAPHICA. Periodico internazionale di epigrafia” 2012, t. 54, z. 1–2, s. 59–74.
- Grelle Francesco, *duoviri*, [w:] *Novissimo Digesto Italiano*, eds. Antonio Azara, Ernesto Eula, t. VI, Torino 1960, s. 325–327.
- Harris William Vernon, *Lydus „De Magsitratibus” 1.27: a Reply*, „The Bulletin of the American Society of Papyrologists” 1979, t. 16, nr 3, s. 199–200.
- Harris William Vernon, *The Beginnings of Roman Naval Power*, „Greece&Rome” 2017, t. 64, z. 1, s. 14–26.
- Harris William Vernon, *The Development of the Quaestorship 267–81 B.C.*, „The Classical Quarterly” 1976, t. 76, nr 1, s. 92–106.
- Kołodko Piotr, *A Few Remarks about Quaestor Ostiensis*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2024, t. 23, z. 1, s. 10–25.
- Krzynówek Jerzy, *Charakter prawny zamówień publicznych w Rzymie republikańskim*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2018, t. 17, z. 2, s. 55–70.
- Kunkel Wolfgang, Wittmann Roland, *Staatsordnung und Staatspraxis der römischen Republik. Die Magistratur*, t. 2, München 1995, s. 510–531.
- Lintott Andrew, *Imperium Romanum: Politics and Administration*, London–New York 1993.
- Lintott Andrew, *The Constitution of the Roman Republic*, Oxford 1999.
- Lintott Andrew, *What was the „Imperium Romanum”?*, „Greece and Rome” 1981, t. 28, z. 1, s. 53–67.
- Martino de Francesco, *Storia della costituzione romana*, t. II, Napoli 1951, s. 242.
- Mattingly Harold Braithwaite, *„Suaetorius Claud. 24, 2 and the ‘Italian Quaestors’”*, [w:] *Hommages à Marcel Renard*, red. Jacqueline Bibauw, t. 2, Brussels 1969, s. 505–511.
- Mommsen Theodor, *Römisches Staatsrecht*, t. II.1, Leipzig³ 1887–1888.
- Münzer Friedrich, Decius (8), [w:] *Real-Encyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, eds. G. Wissowa, t. IV.2, Stuttgart 1901, szp. 2277–2278.
- Niccolini Giovanni, *I fasti dei tribuni della plebe*, Milano 1934.
- Nikolas Mitsios, Melina Tamiolaki, *Polybius and His Legacy*, Berlin-Boston 2018.
- Pina Polo Francisco, Díaz Fernández Alejandro, *The Quaestorship in the Roman Republic*, Berlin 2019.
- Pitassi Michael, *The Navies of Rome*, New York 2009.
- Pitassi Michael, *The Roman Navy: Ships, Men and Warfare 350 BC–AD 475*, Barnsley 2012.
- Prag Jonathan Ralph Warburg, *Le iscrizioni latine sui rostra delle Egadi*, [w:] *Atti del Convegno Favignana, ex Stabilimento Florio 20–21 novembre 2015*, red. Sebastiano Tusa, Cecilia Albana Buccellato, Palermo 2016, s. 153–163.
- Prag Jonathan Ralph Warburg, *A Revised Edition of the Latin Inscription on the Egadi 11 Bronze „rostrum” from the Egadi Islands*, „Zeitschrift für Papyrologie und Epigraphik” 2017, t. 202, s. 287–292.
- Prag Jonathan Ralph Warburg, *Bronze rostra from the Egadi Islands off NW Sicily: the Latin Inscriptions*, „Journal of Roman Archaeology” 2014, t. 27, s. 33–58.

- Prag Jonathan Ralph Warburg, *The quaestorship in the third and second centuries B.C.*, [w:] *L'imperium Romanum en perspective. Les savoirs d'empire dans la République romaine et leur héritage dans l'Europe médiévale et moderne: actes du colloque de Paris, 26–28 novembre 2012*, red. Julien Dubouloz, Sylvie Pittia, Gaetano Sabatini, Franche-Comté 2014, s. 193–209.
- Richardson John, *Hispaniae: Spain and the development of Roman Imperialism, 218–82 BC*, Cambridge, 1986.
- Rotondi Giovanni, *Leges publicae populi Romani. Elenco cronologico con una introduzione sull'attività legislativa dei comizi romani*, Milano 1912 (Nachdruck Hildesheim 1966).
- Santamato Emmanuele, *Il termine probatio tra retorica, storia e diritto*, „Talia Dixit. Revista Interdisciplinar de Retórica e Historiografía” 2012, t. 7, s. 31–71.
- Smith Morton, *Lydus „De Magistratibus”: 1, 27 and the Quaestors of 267 B.C.*, „The Bulletin of the American Society of Papyrologists” 1978, t. 15, nr 1/2, s. 125–126.
- Souza Philip de, *Naval Forces*, [w:] *The Cambridge History of Greek and Roman Warfare*, t. I: *Greece, the Hellenistic World and the Rise of Rome*, red. P. Sabin, H. van Wees, M. Whitby, Cambridge 2007, s. 357–368.
- Souza Philip de, *Polybius on Naval Warfare*, [w:] *Greece, Macedonia, Rome*, red. Timothy Howe, Erin Garwin, Graham Wrightson, Oxford 2015, s. 181–197.
- Tafaro Sebastiano, *Navigazione e sicurezza nell'antico Mediterraneo*, „Studia Prawnoustrojowe” 2008, t. 8, s. 5–28.
- Tarwacka Anna, *Between coercion and protection. Locationes censoriae in the times of the Roman Republic*, „Hungarian Journal of Legal Studies” 2024, t. 65, z. 1, s. 3–17.
- Tarwacka Anna, *Piracy in Roman Law and the Beginnings of International Criminal Law*, „Polish Review of International and European Law” 2012, t. 1, z. 1–2, s. 57–73.
- Tarwacka Anna, *Prawne aspekty urzędu cenzora w starożytnym Rzymie*, Warszawa 2012.
- Tarwacka Anna, *Romans and Pirates. Legal Perspective*, Warsaw 2009.
- Trisciuglio Andrea, «*Sarta tecta, ultro tributa, opus ublicum faciendum locare*». *Sugli appalti relativi alle opere pubbliche nell'età repubblicana e augustea*, Napoli 1998.
- Tusa Sebastiano, Campbell Peter, Polakowski Mateusz, Murray William M., Oliveri Francesca, Buccellato Cecilia A., Fresina Adriana and Li Vigni Valeria, *The Battle of the Aegates Islands, 241 BC: mapping a naval encounter, 2005–2019* [w:] *TRINACRIA, 'AN ISLAND OUTSIDE TIME'. International Archeology in Sicilia*, red Christopher Prescott, Arja Karivieri, Peter Campbell, Kristian Göransson, Sebastiano Tusa, Oxford 2021, s. 167–179.
- Tusa Sebastiano, Royal Jerrey, *The landscape of the naval battle at the Egadi Islands (241 B.C.)*, „Journal of Roman Archaeology” 2012, t. 25, s. 7–48.
- Waldstein Wolfgang, *duoviri* (4), [w:] *Der Kleine Pauly. Lexikon der Antike*, eds. Konrat Ziegler, Walther Sontheimer, t. II, Stuttgart 1967, szp. 176–178.
- Wesenberg Gerhard, *provincia*, [w:] *Real-Encyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, eds., Walther Kroll, Konrat Mittelhaus, K. Ziegler, t. XXIII (1), Stuttgart 1957, szp. 995–1029.

► STRESZCZENIE

Refleksji kilka o morskiej aktywności kwestury w okresie republiki

Prowadzone rozważania pozwoliły na wysnucie kilku spostrzeżeń. Pierwszoplanową kwestią jest podkreślenie, że kwestionowany fragment *De Magistratibus* Lydusa powinien być rozpatrywany na dwóch niezależnych płaszczyznach. Nie do obrony jest hipoteza o tym, że w latach 60. III wieku p.n.e. doszło do powołania 12 kwestorów, czemu przeczy choćby relacja Liwiusza i Tacyty, a dodatkowo nazwanie ich *quaestores classici*. Trudno jest jednoznacznie wykazać, czy w tej liczbie znajdują się też *duumviri navales*. W tym aspekcie relacja bizantyjskiego historyka nie zasługuje na miano wiarygodnej.

Z drugiej zaś strony trzeba wspomnieć, że fraza *quaestores classici*, użyta tylko przez Lydusa i tym samym nieznana żadnemu innemu źródłu, powinna być interpretowana – z uwzględnieniem wydobytych u wybrzeży Sycylii taranów (*rostra*) rzymskich okrętów – nie jako określenie nowo ufundowanych kwestorów, ale jako ich funkcja (kompetencja) związana z nadzorem nad budową floty. Bohaterowie z odczytanych *rostra*, to z pewnością kwestorzy, choć nie sposób bezdyskusyjnie przyjąć, czy byłoby to – używając nomenklatury Lydusa – *quaestores classici*, czy raczej *quaestores urbani*. Argumentem przemawiającym za tymi pierwszymi jest postrzeganie *provincia* nowo ufundowanych kwestorów jako nadzorowanie budowy floty, tak niezbędnej w trwającej pierwszej wojnie punickiej. Wydaje się także, że nie dochodziło tu do kolizji kompetencji z *duumviri navales*, którzy w okresie konfliktu z Kartaginą nie jawią się jako zaangażowani w kwestie przygotowywania i ekwipowania floty (o jakim to zadaniu wspominał Liwiusz u zarania kreacji tej magistratury). Raczej należy przyjąć, że ich powinnością mogło być dowodzenie flotą.

Wreszcie warto podkreślić, że kompetencja określanych przez Lydusa *quaestores classici* nie była sztywna, a gwałtownie galopująca ekspansja Rzymu po obu zwycięskich wojnach punickich prawdopodobnie wymusiła jej modyfikację w kierunku zbliżonym do *quaestores urbani*.

► SUMMARY

A Few Reflections on the Maritime Activities of the Quaestorship during the Republic

The above considerations have led to several observations. The primary issue is to emphasise that the disputed passage from *De Magistratibus* Lydus should be considered on two independent levels. The hypothesis that 12 quaestors were appointed in the 60s of the 3rd century BC is untenable, as it is contradicted by the accounts of Livy and Tacitus,

and additionally by the fact that they were called *quaestores classici*. It is difficult to prove unequivocally whether this number also includes *duumviri navales*. In this respect, the account of the Byzantine historian is not credible.

On the other hand, it should be mentioned that the phrase *quaestores classici*, used only by Lydus and thus unknown to any other ancient source, should be interpreted, taking into account the rams (*rostra*) of Roman ships excavated off the coast of Sicily, not as a term for newly established quaestors, but as their function (competence) related to the supervision of the construction of the fleet. The heroes from the *rostra* that were read are certainly quaestors, although it is impossible to say with certainty whether they would be – using Lydus' nomenclature – *quaestores classici* or rather *quaestores urbani*. The argument in favour of the former is the perception of the newly founded quaestors' *provincia* as overseeing the construction and equipment of the fleet, which was so necessary in the ongoing First Punic War. It also seems that there was no conflict of competence with the *duumviri navales*, who, during the conflict with Carthage, do not appear to have been involved in the preparation and equipping of the fleet (a task mentioned by Livy at the dawn of the creation of this magistracy). Rather, it should be assumed that their duty was to command the fleet.

Finally, it is worth emphasising that the competence of the *quaestores classici*, as defined by Lydus, was not rigid, and Rome's rapid expansion after the two victorious Punic Wars probably forced its modification in a direction similar to that of the *quaestores urbani*.

Maciej Mikula

- ▶ Uniwersytet Jagielloński
(Jagiellonian University, Poland)
- ▶ e-mail: maciej.mikula@uj.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0001-6708-004X

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.16

THE LEGISLATIVE POWERS OF THE KING AND THE SEJM IN RELATION TO ROYAL TOWNS IN POLAND IN THE 14TH–16TH CENTURIES¹

Abstract

Granting a location privilege that ensured townspeople would be subject to a specific law did not mean this was always the case. Although the clauses of German law in the location privileges specified the applicable law – for example *ius Magdeburgense*, *ius Novoforense*, or *ius Culmense* – knowledge of German law in the towns of the Kingdom of Poland was limited in the late Middle Ages. Moreover, the law was often inadequate for local conditions. This inadequacy, as well as the incompleteness of the regulations of Saxon-Magdeburg law, were among the main reasons for its modification, in which the monarch played an important role.

The first part of the article summarises the findings on the role of German law clauses in location privileges. The second part discusses the king's competence to legislate

¹ The article is a translation of an excerpt from a book originally published in Polish: M. Mikula, *Prawodawstwo króla i sejmu dla małopolskich miast królewskich (1386–1572). Studium z dziejów rządów prawa w Polsce* [Royal and Parliamentary Legislation for the Royal Towns of Małopolska (1386–1572): A Study in the History of the Rule of Law in Poland], Kraków 2014). Translation by Andrzej Branny. Translation of this publication has been supported by a grant from the Priority Research Area Heritage under the Strategic Programme Excellence Initiative at the Jagiellonian University.

for cities that developed or modified the law guaranteed in the German law clauses. The main sources used were Saxon-Magdeburg law (a gloss on the Saxon Mirror and a gloss on the Magdeburg Weichbild), which authorized the monarch to introduce regulations that replaced written law. In the Jagiellonian Kingdom of Poland, however, the central legislative authority was not only the monarch, but also the Sejm, which claimed the power to enact laws for towns and townspeople. The third part of the article discusses how this power developed alongside changes in the monarch's legislative role.

Keywords: king, Sejm, Parliament, Polish municipal law, Magdeburg Law, city, town

1. Introduction

The text introduces the origins of *ius municipale Polonicum* (Polish municipal law), which comprised sources of various origins authored by different entities. While it covers the key elements of Polish municipal law, such as the original Saxon-Magdeburg law, which was guaranteed by location privileges, royal legislation, and Sejm legislation, it does not exhaust the full range of origins of municipal law. These include city legislation, city owners' legislation (in the case of royal cities, this was enacted by the king through his officials), customary law, and other normative systems, including Christian teachings, moral principles, and an intuitive sense of justice and fairness.

This article begins with the analysis of clauses of German law in the town charter, which formed the basis for a municipality operating under this law. This ensured its distinctiveness from Polish common law (*ius commune*). The second part outlines the conditions for monarchical law-making as set out in Saxon-Magdeburg law. The monarch's role was significant, and royal legislation excluded the original Saxon-Magdeburg law's provisions. The development of the Polish Sejm then established another central legislative centre alongside the monarch and an attempt to outline the dynamics of the Sejm's legislative powers will constitute a significant, third portion of the text.

2. The *ius teutonicum* clause in town charters and privileges sanctioning the adoption of German law

2.1. The meaning of the term *ius teutonicum*

In the Age of the Jagiellons, a period of Polish history which lasted nearly two hundred years, the legislation for towns and their inhabitants was an amalgam of customary law (*ius commune*)² and *ius singularis*, valid for a particular group or class of people.³ Already in the earliest urban charters and privileges, this division was affirmed

² *Ius commune* means here the law addressed to all subjects of the King of Poland (citizens of the Kingdom of Poland), including political and fiscal legislation and well as judicial law (cf. W. Uruszczak, *Sejm Walny Koronny w latach 1506–1540* [The Polish Crown Sejm in the Years 1506–1540], Warszawa 1981, p. 131). The term *ius commune* in that sense can be traced back to the Statutes of Kazimierz the Great; it also features in the works Jan Ostroróg, Andrzej Frycz Modrzewski, Andrzej Lipski (though he did not exclude using it with reference to Roman Law) and Mikołaj Żalasowski, who contrasted *ius commune* with *lex specialis*, i.e. particular laws such as municipal law (cf. I. Kwiatkowska, *Die Stellung des sächsisch-magdeburgischen Rechts in der Normenhierarchie nach den Anschauungen polnischen Juristen des 16. und 17. Jahrhunderts*, [in:] *Studien zur Geschichte des sächsisch-magdeburgischen Rechts in Deutschland und Polen*, eds. D. von Willoweit, W. Schich, Frankfurt am Main–Bern–Cirencester 1980, pp. 145–149 [“Rechtshistorische Reihe”, Vol. 10]). Multiple cases of *ius commune* being used in the sense of general law opposed to particular law (i.e. privilege) have been listed by Konstanty Grzybowski (e.g. the 1359 Statutes of Bodzanta, various acts of the Sejm, including the *constitutiones* of 1504 and 1505), and the legislation of King Zygmunt the Old. Cf. K. Grzybowski, *Teoria reprezentacji w Polsce epoki odrodzenia* [Theory of Representation in Poland in the Age of the Renaissance], Warszawa 1959, pp. 249, 252, 254 and 258. Of a different view is Anna Sucheni-Grabowska, who, following Oswald Balzer, regards *ius commune* as the “constitutional backbone” of the state (cf. her *Refleksje nad sejmami czasów zygmunto-wskich* [Reflections on the Sejms During the Reigns of Zygmunt I the Old and Zygmunt II August], “Przegląd Historyczny” 1984, Vol. 75, Issue 4, p. 766).

³ For Witold Maisel, who views it from the perspective of criminal law, the concept of municipal law includes the Saxon-Magdeburg Law (presumably also the Kulm and Lubeck Law) supplemented where necessary by imports from other legal regulations (e.g. Roman law, *Constitutio Criminalis Carolina*, Joos de Damhouder’s treatise *Praxis rerum criminalium*), and, “additionally, parliamentary acts, royal mandates as well as statutes adopted by the individual urban authorities, to get a full picture of the mosaic of municipal law in Poland in the 15th–18th centuries” (cf. W. Maisel, *Prawo karne w statutach miast polskich do końca XVIII wieku* [Criminal Law in the Statutes of Polish Towns Until the Late 18th Century], “Czasopismo Prawno-Historyczne” 1974, Vol. 26, Issue 2, pp. 102–103).

by a clause invoking German law, which, in effect, granted a special legal status to the town (settlement) named in a writ of this kind.⁴

As Kazimierz Tymieniecki and Józef Matuszewski have demonstrated the meaning of “German law” was changing over time and need not have been a match of the judicial law from the *Sachsenspiegel* or the Magdeburg *Weichbild*.⁵ Tymieniecki argues that, as a rule, in Polish villages in the Middle Ages *ius Teutonicum* meant *mos Teutonicum*, i.e. custom rather than judicial law. At the same time the phrase always implied *libertas Teutonica* (guarantees of immunity and personal freedom).⁶ Furthermore, taking a different line from Stanisław Kutrzeba, he claims that self-government followed from the creation of the town council and not the other way

⁴ For an exhaustive analysis of the “German law clause” see S. Kuraś, *Przywileje prawa niemieckiego miast i wsi małopolskich XIV–XV wieku* [German Law Privileges of Towns and Villages of Małopolska in the 14th–15th Century], Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1971, pp. 135–141; J. Matuszewski, *Prawo sądowe na wsi polskiej lokowanej na prawie niemieckim* [Judicial Law in Polish Villages Incorporated Under German Law], “Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 1995, Vol. 2, pp. 40–75, esp. pp. 54, 57 and 60. Cf. also R. Szczygieł, *Rola przywilejów lokacyjnych w procesie lokacji miast w XV–XVII w. na przykładzie Uchań* [The Role of Incorporation Privileges in the Proces of Town Incorporations in the 15th–17th Centuries: The Case of Uchanie (Hrubieszów County)], “Rocznik Lubelski” 1985/1986, Vol. 27/28, pp. 51–59; J. Matuszewski, *Dzieje wpływów prawa niemieckiego w Polsce* [An Outline of the Impact of German Law in Poland], [in:] *Związki prawa polskiego z prawem niemieckim* [Interrelationships Between Polish Law and German Law], eds. A. Liszewska, K. Skotnicki, Łódź 2006, pp. 7–14 and 20–21.

⁵ K. Tymieniecki, *Prawo niemieckie w rozwoju społecznym wsi polskiej* [German Law and the Social Development of the Polish Village], “Kwartalnik Historyczny” 1923, Vol. 37, pp. 39, 41, 60–71; and idem, *Prawo czy gospodarstwo?* [The Law Or a Single Economic Unit?], “Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych” 1946, Vol. 8, pp. 289–291.

⁶ The “transfer” of those values with the spread of the German law is a common theme, especially in German historiography. Cf. Rolf Lieberwirth, *Einführung oder Rezeption? Mittelalterlich deutsches Recht in slawischen Herrschaftsgebieten. Das Beispiel: Polen*, [in:] *Rechts- und Sprachtransfer in Mittel und Osteuropa: Sachsenspiegel und Magdeburger Recht; internationale und interdisziplinäre Konferenz in Leipzig vom 31. Oktober bis 2. November 2003*, eds. E. Eichler, H. Lück, Berlin 2008, p. 169 [IVS Saxonico-Magdeburgense in Oriente, 1]; and F. Ebel, *Rechtstentstehung und Rechtstransfer im Spiegel der Überlieferung (Magdeburger und Lübecker Recht)*, [in:] *Grundlagen für ein neues Europa. Das Magdeburger und Lübecker Recht in Spätmittelalter und Früher Neuzeit*, eds. H. Lück, M. Puhle, A. Ranft, Köln–Weimar–Wien 2009, pp. 40–42. Cf. also M. Mikuła, *Die Könige und das Reformationsverfahren des Rechts in den polnischen Städten vom 14. bis zum 16. Jahrhundert*, “Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs”, 2013, Vol. 2, pp. 502–503.

round.⁷ In the ensuing controversy Kutrzeba's position was greatly weakened when his assertion that the hereditary wójt had been a municipal official was found wrong.⁸

Most scholars who joined the debate eventually came down on the side of Tymieniecki, though not without adding new ideas of their own. So Benedykt Zientara insists that the town council need not have had full autonomy by the mere fact of its existence. The evidence from the 13th century shows that in reality, the council functioned as an advisory body to the wójt.⁹ For Józef Matuszewski and Adam Vetulani the terms *ius Polonicum* and *ius Teutonicum* refer to two types of dues and obligations owed by the burghers to their overlord. Moreover, "German law" brings with it the idea of "split ownership" [as in emphyteusis].¹⁰ For Karol Buczek the salient characteristic of the

⁷ K. Tymieniecki, *Recenzja* [A review of three articles in *Studia historyczne ku czci Stanisława Kutrzeby*, vol. 1, 1938, by M. Patkaniowski, J. Krzyżanowski and M. Niwiński], "Rocznik Historyczny" 1938, Vol. 14, Issue 2, pp. 372–378.

⁸ S. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski: Korona* [History of the Polish Political System: The Crown], 8th Edition, revised and augmented by Adam Vetulani, Warszawa 1949, pp. 88 and 90.

⁹ B. Zientara, *Das Deutsche Recht (ius Teutonicum) und die Anfänge der städtischen Autonomie*, [in:] *Autonomie, Wirtschaft und Kultur der Hansestädte*, eds. K. Fritze, E. Mueller-Mertens, W. Stark, Weimar 1984, pp. 98 and 100.

¹⁰ Cf. A. Vetulani, *W sprawie prawa chłopskiego w Polsce feudalnej* [The Case of Peasant Law in Feudal Poland], "Państwo i Prawo" 1956, no. 10, pp. 621 and 623; J. Matuszewski, *Prawo sądowe...*, pp. 52–59; idem, *Rodzaje własności gruntu we wsi lokowanej na prawie niemieckim* [Types of Land Ownership in Villages Incorporated Under German Law], [in:] *Parlament, prawo, ludzie. Studia ofiarowane Profesorowi Juliuszowi Bardachowi* [The Parliament, the Law, the People: A Festschrift in Honour of Professor Juliusz Bardach], ed. K. Iwanicka, M. Skowronek, K. Stembrowicz, Warszawa 1996, pp. 158, 160–162, 164; idem, *Ius Teutonicum. Średniowieczna reforma rolna w Polsce* [Ius Teutonicum: A Medieval Land Reform in Poland], [in:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga pamiątkowa ku czci Tadeusza Szymczaka* [Questions of Constitutional Law: A Festschrift in Honour of Professor Tadeusz Szymczak], ed. M. Domagała, Łódź 1994, pp. 237ff. Cf. also some older studies on obligations owed to the landlord, e.g. K. Kaczmarczyk, *Ciężary ludności wiejskiej i miejskiej na prawie niemieckim w Polsce w XIII i XIV wieku* [The Burdens of Rural and Urban Population Under German Law in Poland], "Przegląd Historyczny" 1911, Vol. 11, pp. 19–30. Zygfryd Rymaszewski points out that split ownership can have place only in a situation of personal dependence on the landlord. He also distinguishes sharply between fief law and feudal law. Cf. Z. Rymaszewski, *Z zagadnień rozwoju miejskiego prawa prywatnego w Polsce* [Some Problems in the History of Municipal Private Law in Poland], "Czasopismo Prawno-Historyczne" 1969, Vol. 21, Issue 2, p. 216.

municipal law imported to Poland from the West was “the freedom to pursue a trade and to sell goods and artisanal products in stalls, butcher shops and inns.”¹¹

It would be hard to disagree with any of these observations, yet there is one more aspect of the distinction between “Polish law” and “German law” that must not be missed. The names refer to two different judicial systems.¹² The option for “German law” implies a guarantee that the Saxon-Magdeburg law could be introduced and its adoption would take place by way of judicial practice. Indeed, the adoption of the Saxon-Magdeburg law proceeded gradually,¹³ and as Marta Załęcka observes “the reception of German law in Poland was selective; those of its institutions that met local demand and could function smoothly in the system of old law were adopted successfully.”¹⁴ The reception and adaptation of German law in Poland was eased

¹¹ K. Buczek, *Targi i miasta na prawie polskim (okres wczesnośredniowieczny)* [*Fairs and Towns Under Polish Law (in the Early Medieval Period)*], Wrocław–Warszawa–Kraków 1964, pp. 73, 117.

¹² R. Czaja, *Miasta i mieszczaństwo na ziemiach polskich na przełomie XIII/XIV w.* [*Towns and Burghers in Poland at the Turn of the 13Th/14Th Century*], [in:] *Polska około roku 1300. Państwo, społeczeństwo, kultura* [*Poland c. 1300: The State, Society and Culture*], ed. W. Fałkowski, Warszawa 2003, p. 63.

¹³ According to Henryk Samsonowicz town courts in the late Middle Ages relied on “a new professional culture... which was the product of practice; it was rooted in generally accepted principles of Christian morality; it was founded on the knowledge of facts verified by the testimony of witnesses and – what is very important – the use of common sense; and, finally – probably to a lesser, if not least, extent – expert knowledge of the written or municipal law (the *Weichbild*) or – in even fewer cases – the laws of the state”, idem, *Kto podejmował decyzje w miastach samorządowych średniowiecznej Polski* [*Who Made Decisions in the Local Government Towns of Medieval Poland?*] [in:] *Miasta, ludzie, instytucje, znaki. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesor Bożenie Wyzumskiej w 75. rocznicę urodzin* [*Cities, People, Institutions, Symbols. A Commemorative Book Presented to Professor Bożena Wyzumska on Her 75th Birthday*], ed. Zenon Piech, Kraków 2008, p. 157. In S.M. Zajączkowski’s opinion, “the land reform *iure Teutonico* meant settling peasants, mostly Poles, as subordinate owners. The German judicial law was unnecessary for it. Due to the language barrier not many were familiar with it. Rural courts generally used Polish law because that was the law they knew.” In the landed estates owned the nobility the Magdeburg Law was hardly known at all. Cf. S.M. Zajączkowski, *Lokacje osad wiejskich na prawie niemieckim na obszarze przedrozbiorowego powiatu łęczyckiego do lat siedemdziesiątych XVI wieku* [*Incorporation of Rural Settlements Under German Law in the Historic County of Łęczyca Until the 1570s*], Łódź 2003, pp. 11 and 136.

¹⁴ M. Załęcka, *Wójtostwa dziedziczne w miastach Małopolski w późnym średniowieczu (studium historyczno-prawne)* [*Hereditary Advocatia in the Towns of Lesser Poland in the Late Middle*

by the creation in 1356 of high courts of German law, presided by the court at Wawel.¹⁵ By the early 16th century the process had well advanced, by the next one it was completed, if we are to judge the plain statement in Łaski's introduction to the *Statutes* (1605) that Polish towns were governed by Magdeburg law. But no less interesting is his justification for including in the *Statutes*, alongside the *Weichbild* and the *Speculum Saxonum*, Master Raymundus' manual *Summa legum brevis, levis et utilis*. As it was used in some towns to complement the main sources of Saxon-Magdeburg law, he thought it would be advantageous to encourage others to follow this practice.¹⁶

2.2. Dissemination of knowledge about Saxon-Magdeburg law in the Kingdom of Poland

Access to written law was made much more accessible thanks not only to the publication of Łaski's *Statutes*, but also, in the previous decades, the appearance of printed editions of the *Weichbild*, the *Speculum Saxonum* and Bartłomiej Groicki's manuals of municipal law. As a result, a uniform text began to function alongside

Ages (Historical and Legal Study)], p. 117.

¹⁵ L. Łysiak, *Najstarsza księga dekrétów sądu wyższego prawa niemieckiego na zamku krakowskim* [The Oldest Book of Rulings of the High Court of German Law at Cracow Castle], [in:] *Historia prawa – historia kultury. Liber memorialis Vitoldo Maisel Vitoldo Maisel dedicatus* [History of Law – History of Culture...], eds. Ewa Borkowska-Bagieńska, Henryk Olszewski, Poznań 1994, p. 165; idem, *Sąd wyższy prawa niemieckiego na zamku krakowskim a inne sądy wyższe z terenu Małopolski* [The High Court of German Law at Cracow Castle and Other High Courts in Małopolska], „Śląski Kwartalnik Historyczny Sobótka” 1993, Vol. 48, Issue 2–3, s. 117; J. Matuszewski, J. Wyrozumski, *O Sądzie Najwyższym Prawa Niemieckiego na Zamku Królewskim. Dwugłos w związku z pracą Ludwika Łysiaka *Ius supremum Maydeburgense castri Cracoviensis 1356–1794. Organisation, Tätigkeit und Stellung des Krakauer Oberhofs in der Rechtssprechung Altpolens** [About the Supreme Court of German Law at the Royal Castle. Two Opinions on the Work of Ludwik Łysiak...], „Czasopismo Prawno-Historyczne”, 1992, Vol. 44, Issue 1–2, pp. 170ff; and S. Gawlas, *Uwagi o polityce miejskiej Kazimierza Wielkiego*, [in:] *Aetas media, aetas moderna. Studia ofiarowane profesorowi Henrykowi Samsonowiczowi w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, eds. H. Manikowska, A. Bartoszewicz, W. Fałkowski, Warszawa 2000, p. 35.

¹⁶ Cf. J. Reszczyński, „O prawie i różności praw” w częściach wstępnych *Summy legum i Sigismundiny* [in:] *Leges sapere. Studia i prace dedykowane Profesorowi Januszowi Sondlowi w pięćdziesiątą rocznicę pracy naukowej*, eds. W. Uruszczak, P. Święcicka, A. Kremer, Kraków 2008, p. 445.

differing manuscript versions and gradually supersede them.¹⁷ The king took an active role in it by authenticating and recommending Mikołaj Jaskier's book.

The transition marked the end of an epoch but was hardly revolutionary.

The knowledge of the Magdeburg law had not been neglected. There is plenty of evidence showing that town authorities took great care to supply the court clerks with the necessary codices and updates.¹⁸ The new statutes (*wilkierze*) approved

¹⁷ Z. Rymaszewski, *Łacińskie teksty Landrechtu Zwierciadła Saskiego w Polsce. Versio Vratislaviensis, versio Sandomiriensis, Łaski*, Wrocław 1985, pp. 210–215; A. Łosowska, *Kolekcja Liber legum i jej miejsce w kulturze umysłowej późnośredniowiecznego Przemyśla* [*The Liber Legum MS and Its Place in the Intellectual Culture of Late-Medieval Przemyśl*], Warszawa–Przemyśl 2007, pp. 16, 159–165, 203–232, and 308. See also M. Mikuta, *Modyfikacje łacińskich tekstów Weichbildu magdeburskiego a ewolucja prawa w średniowiecznych miastach polskich. Uwagi wstępne* [*Modifications of Latin Texts of the Magdeburg Weichbild and the Evolution of Law in Medieval Polish Towns: An Introduction*], “Acta Historico-Iuridica Pilsnensia” 2009–2010, pp. 141ff.; idem, *Statuty prawa spadkowego w miastach polskich prawa magdeburskiego (do końca XVI wieku)* [*Inheritance Statutes in Polish Towns Under Magdeburg Law (Until the End of the 16th Century)*], “Z Dziejów Prawa” 2014, Vol. 7, pp. 33–63; S.M. Szacherska, *Próba walki o główszczyznę mieszczańską w XV w.* [*An Attempt to Get a Court Ruling Concerning the Burgher Wergeld in the 15th Century*], [in:] *Cultus et cognitio. Studia z dziejów średniowiecznej kultury* [*Cultus Et Cognitio: Studies in the History of Medieval Culture*], eds. A. Gieysztor, S.K. Kuczyński, Warszawa 1976, p. 552.

¹⁸ Probate inventory records from Krosno show that town clerks Mateusz Woydala (1574) and Kasper Hiactinctus (1575) and clerk of the Krosno customs office Wawrzyniec Kotwiński (1593) owned Jan Cervus Tucholczyk's *Farrago actionum civilium iuris Maydeburgensis*. Cf. F. Leśniak, *Książka w inwentarzach mieszczan krośnieńskich (XVI – pierwsza połowa XVII wieku)* [*Books in the Inventories of Krosno Burghers (16th Until Mid-17th Century)*], [in:] *Narodziny Rzeczypospolitej. Studia z dziejów średniowiecza i czasów wczesnonowożytnych (Pamięci Janusza Kurtyki)* [*The Birth of the Polish-Lithuanian Commonwealth: Studies in the History of The Middle Ages and the Early Modern Age (In Memoriam Janusz Kurtyka)*], Vol. II, eds. W. Bukowski, T. Jurek, Kraków 2012, pp. 1174, 1178, 1183). Fourteen inventories of Lublin burghers from the latter 16th century and the first half of the 17th century mention over 100 books of law. Top of the list were manuals of municipal law, primarily Bartłomiej Groicki's *Porządek sądów i spraw miejskich prawa majdeburgskiego* [*The Constitution of Courts and Urban Matters According to the Magdeburg Law*] (seven inventories), Johannes Cervus Tucholiensis' *Farrago actionu[m] civilium iuris Maydeburgensis* (six inventories), *Speculum Saxonum* translated and edited by Paweł Szczerbica (3 inventories), and the authorized text of Mikołaj Jaskier's *Speculum Saxonum* (one inventory). Cf. E. Torój, *Inwentarze księgozbiorów mieszczan lubelskich z lat 1591–1678* [*Inventories of Lublin Burghers, 1591–1678*], Lublin 1998, pp. 23–26, 68, 120, 99 and 139; W. Maisel, M. Kramperowa, *Księgozbiory mieszczan poznańskich z drugiej połowy XVI wieku* [*Lublin Burghers' Book Collections from the Latter 16th Century*], “Studia

by the town owners show that the Magdeburg law was well known and respected as a foundation of the legal status quo.¹⁹ Obviously, there is a long way from the knowledge of the law to its use in practice. Hence the extent to which the law was applied in judicial practice cannot be known for certain without further research.²⁰ The studies done so far indicate that the impact of written Saxon-Magdeburg law and other legacy sources of law differed from place to place. In the judicial practice of the time the provisions of the Saxon-Magdeburg law were usually invoked, but the rulings reflected the local customary norm.²¹ In the court cases at Wojnicz, for example, the provisions of the *Speculum Saxonum* were quoted with astonishing accuracy.²²

In conclusion it may be said that the opening of the door to German law in the charters (*privilegia*) resulted in the proliferation of *leges speciales*. Their scope and effective use changed continually, although the tendency to expand is clear to see in the process of adaptation and modification of the received Saxon-Magdeburg law. The expansion of the *lex specialis* on the ground was spurred further by royal legislation. Meanwhile, customary law reigned supreme in areas like public spending, foreign and domestic trade, or defence.

i Materiały do Dziejów Wielkopolski i Pomorza” 1960, Vol. 6, Issue 1, pp. 257–308; W. Maisel, *Sądownictwo miasta Poznania do końca XVI wieku* [The Judiciary of Poznań Until the End of 16th Century], Poznań 1961, pp. 303–311; and A. Łosowska, op. cit., pp. 135ff.

¹⁹ Cf. M. Mikuła, *O reformie prawa miejskiego w XVI wieku: Cieżykowicka uchwała o prawie miejskim i administracji* [Reforms of Municipal Law in the 16th Century: The Cieżkowice Statute Concerning Municipal Law and Administration], “Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2014, Vol. 7, Issue 1, p. 238.

²⁰ K. Bukowska, *O recepcji prawa rzymskiego w prawie miejskim w dawnej Polsce* [On the Reception of Roman Law in Municipal Law in Old Poland], “Czasopismo Prawno-Historyczne”, 1968, Vol. 20, Issue 1, pp. 77–78.

²¹ G.M. Kowalski, *Zwyczaj i prawo zwyczajowe w doktrynie prawa i praktyce sądów miejskich karnych w Polsce XVI–XVIII w.*, [Custom and Customary Law in Legal Doctrine and Legal Practice of Municipal Criminal Courts in Poland in the 16th–18th Century], Kraków 2013, pp. 163–165 and 167–168.

²² K. Nabiałek, *Dzieje Wojnicza od XVI do połowy XVII wieku*, [in:] W. Krawczuk, P. Miodunka, K. Nabiałek, *Dzieje Wojnicza od XVI do XVIII wieku* [A History of Wojnicz from the 16th to the 18th Century], Wojnicz 2009, s. 121–122, 226–228.

3. The Saxon-Magdeburg law on the legislative competences of the king

Otto I's privilege attached to the Magdeburg Weichbild contains a clause in which the Emperor is called supreme legislator who can delegate his rights at will, in this case to the Archbishop of Magdeburg. That cleared up the question of competences of the emperor and landlord of the town. However, in exercising his powers he had to abstain from making laws that were tyrannical or face his subjects' disobedience. That stark warning left no room for the ambiguities of *Quod principi placuit legis habet vigorem* (what pleases the prince has the force of law).²³

Commentators of the *Speculum Saxonum* and the *Weichbild* tried to make out where the red lines were and what justified a change of the written law. Having analyzed the *Speculum Saxonum*, Paweł Szczerbic comes to the following conclusion, "You need to keep in mind that the Christian faith was the reason why the law was given to the Saxons, and as long they keep that faith, their laws can neither be altered nor anything undertaken against them."²⁴ A gloss to the *Speculum* states that a change in the law, i.e. a law established by the ruler,²⁵ is possible when the cause which led to its establishment has changed, when it was misapplied, or when new circumstances call for new regulations.²⁶ These comments show that softening the commitment to the ancient principle of the immutability of the law (the old law is the good law) was by no

²³ Cf. S. Brzeziński, *Tyran i tyrania w staropolskim języku politycznym (XVI–XVIII wiek)* [*The Tyrant and Tyranny in Polish Political Language (16Th–18Th Century)*], [in:] *Spółeczeństwo staropolskie [Polish Society until 1795]. Seria nowa, Vol. 1: Spółeczeństwo a polityka [Society and Politics]*, ed. A. Karpiński, Warszawa 2008, pp. 287–391.

²⁴ P. Szczerbic, *Speculum Saxonum, albo prawo saskie i majdeburskie, porządkiem obiecadtła z łacińskich i niemieckich egzemplarzów zebrane. A na polski język z pilnością i wiernie przełożone* [*Speculum Saxonum, Or the Saxon-Magdeburg Law, Compiled from Latin and German Copies in Alphabetical Order, Studiously and Faithfully Translated Into Polish*], ed. G.M. Kowalski, vol. II, Kraków 2016 ["Bibliotheca Iagellonica. Fontes et Studia", Vol. 29], item: "Ustawa". H. Kümper, *Sachsenrecht. Studien zur Geschichte des sächsischen Landrechts in Mittelalter und früher Neuzeit*, Berlin 2009, pp. 500–501.

²⁵ P. Szczerbic, *Ius Municipale, to jest prawo miejskie majdeburskie nowo z łacińskiego i z niemieckiego na polski język z pilnością i wiernie przełożone* [*Ius Municipale, That Is, the Municipal Law of Magdeburg, Newly Translated from Latin and German Into Polish with Diligence and Fidelity*], ed. Grzegorz M. Kowalski, Kraków 2011 ["Bibliotheca Iagellonica. Fontes et Studia", Vol. 20], Article 1, Gloss 22.

²⁶ M. Jaskier, *Iuris Provincialis quod Speculum Saxonum vulgo nuncupatur libri tres...*, Samosci MDCII, Book I, Article 3 Gloss k. 4v.

means easy.²⁷ The treatises appended to the *Speculum* and the *Weichbild* insisted that the law came from God. The king, though, by virtue of his anointment, was said to possess God-given powers including the competence to change the law. However, the divine legitimacy of royal power was not sufficient to override the right of the subjects to oppose a monarch changing their laws.²⁸ The only way to defuse the tension between the two was for the monarch to change the law when petitioned to by the subjects to do so. If the royal competences were devolved on an owner of a town, the latter would make use of them in the incorporation privilege.²⁹

The legislative competences of the seigneur are mentioned several times in the *Weichbild* gloss. It attributes the sources of written law to the emperor, the king and the princes.³⁰ The gloss distinguishes four ways of royal lawmaking: first, the monarch's

²⁷ For Konstanty Grzybowski, "in the pre-Renaissance Middle Ages the cult of the old law is an expression of satisfaction with a relatively changeless reality and helps to sustain and strengthen that satisfaction. In the Renaissance, however, appeals to the old law is an expression of fear of the ongoing changes, a search for protection and a place of refuge from that fear, a return 'home' to the old and familiar..." (K. Grzybowski, op. cit., p. 243).

²⁸ Karol Górski distinguishes three major political ideologies in 15th-century Poland, i.e. the oligarchical (Jan Długosz, Cardinal Zbigniew Oleśnicki), the monarchical (represented among others by *Liber formularum Georgii: castri Cracoviensis notarii*), and the "medieval version of the sovereignty of the people" (K. Górski, *Rządy Kazimierza Jagiellończyka w Koronie* [*The Reign of Kazimierz IV Jagiellon in the Kingdom of Poland*], [in:] M. Biskup, K. Górski, *Kazimierz Jagiellończyk. Zbiór studiów o Polsce drugiej połowy XV wieku* [*Kazimierz IV Jagiellon: A Collection of Studies on Poland in the Latter 15th Century*], Warszawa 1987, pp. 91–93; it was originally published in "Kwartalnik Historyczny" 1959, Vol. 66, pp. 726–759).

²⁹ *SzIM*, Article 59, p. 148, and Gloss 3, p. 209: "Władza królewska też tu masz rozumieć, nie tylko króla samego, ale wszelką zwierzchność, albo urząd od króla postanowiony, którym miecz dany jest ku obronieniu sprawiedliwości, a ku tłumieniu nieprawości. Jako są grabiowie, burgrabiowie, sędziowie, ławnicy i inszy, którzy władzą od króla albo od cesarza mają. A to też od praw rzymskich poszło" [Royal authority should be understood as not only the authority of the king himself, but all other authorities or offices established by the king who wields the sword for the defence of justice and the suppression of iniquity. That includes the counts, burgraves, judges, jurors, and others, whose authority comes from the king or from the emperor. All this is also the legacy of Roman laws.] (M. Jaskier, *Iuris Municipalis Maideburgensis Liber vulgo Weichbild nuncupatus...*, Samosci MDCII, Article 59, k. 45v, hereafter *JIM*).

³⁰ „+Albowiem Papieska i Cesarska wola ućciwa idzie za prawo+” [For the Pope's and the Emperor's honest will is regarded as law] (*SzIM*, Article 1, Gloss 33, p. 22; *JIM*, Article.

answer to a legal question; second, a court decision which furnishes a precedent; third, “when the emperor or the lord decides or orders something. Fourth, when he grants somebody something like what we hold here – the municipal Magdeburg Law which was given to the burghers of Magdeburg by the Emperor who had the powers to do so – granted and approved.”³¹ He, too, authorized – along with the town council – the guild legislation.³² The burghers had the right to make law in the form of statutes (*wilkierze*),³³ as long as they fully respected the written law: “And you should know that a *wilkierz* against written law cannot be adopted unless it refers to a point which the written law does not cover.”³⁴ A gloss to Article 44 of the Weichbild states that if a *wilkierz* is granted or approved by a higher authority, the might of that authority stands behind it: “If the lord grants something to his subjects, be it a *wilkierz*, they should keep it because the lord’s right and proper will is treated as law.”³⁵

So, in fact, in the hierarchy of the sources of law created by these rules the *wilkierz* authorized by the town owner, but at core a local legislative project, ranked higher than written law, including the Saxon-Magdeburg Law. This hierarchy seems to have been accepted both in Magdeburg from the late 15th century (earlier the statutes adopted in various towns had been treated as a form of contract addendum rather than a source

1, k. 3v). The excerpt marked “+” indicates that both Jaskier and Szczerbic follow the redaction which occurs solely in the Germany-based versions of the Saxon-Magdeburg Law.

³¹ SzIM, Article 1, Gloss 30, p. 21; and JIM, Article 1, k. 3v.

³² SzIM, Article 44, Gloss 15, pp. 184–185; and JIM, Article 45, k. 39v–40

³³ Occasionally the right was articulated explicitly in the incorporation charter. So the charter for Stryj issued by Władysław Jagiełło the burghers were granted the right to follow the Lwów standards of weights and measures and the right to adopt their own statutes (*wilkierze*). In response to a petition by Jan Krzysztof Tarnowski, Castellan of Wojnicz and Starost of Sandomierz and Stryj, the privileges of that charter were reaffirmed on 29 January 1563.

³⁴ SzIM, Article 14, Gloss 10, p. 81; and JIM, Article 14, k. 15. Cf. B. Groicki, *Artykuły Prawa Maydeburckiego, które zową Speculum Saxonum. Z Łacińskiego Języka na Polski przełożone, y znowu Drukowane Roku 1560 [Articles of the Magdeburg Law Called Speculum Saxonum: Translated from Latin into Polish and Reprinted in 1560]*, Kraków 1560, p. 81.

³⁵ SzIM, Article 44, Gloss 13, p. 128; and JIM, Article 45, k. 39v. Interestingly, Groicki’s note on the term *wilkierz* contains the following formula: municipal statutory law is binding on those that approve it and those that enact it. The question of authorizing it by the town owner is added almost as an afterthought; clearly, nothing is as important as the consent of the people that are going to be ruled by it. Cf. B. Groicki, op. cit., p. 81.

of law)³⁶ and in the Kingdom of Poland. The shift in the order of precedence is clearly visible in a 1469 ruling of the High Court of German Law at Wawel Castle. It states that in matters of inheritance the courts should follow Saxon-Magdeburg Law unless the town has adopted other laws sanctioned by its owner.³⁷

4. The development of the Sejm's lawmaking powers in the field of common law (*ius commune*). The king's legislative independence

4.1. The king's legislative power and the rights of the royal council

The extent of the nobility's control of royal towns was closely connected with the growing role of the parliament as it reached out into areas of legislation that had been the preserve of the king or that dealt with new problems. Another factor in this development was the monarch's dependence, in his legislative competences, on the consent, advice or at least formal participation of the royal council in the decision making process. So far there has been no consensus among historians about the constraints on king's legislative activity or the status and role of the royal council. While some believe that the royal council became institutionalized already in the 14th century and exercised a considerable influence on the king's decisions,³⁸ others

³⁶ F. Ebel, *Statutum und ius fori in deutschen Spätmittelalter*, [in:] idem, *Unseren fruntlichen grus zuvor: deutsches Recht des Mittelalters im mittel- und osteuropäischen Raum. Kleine Schriften*, Köln [u.a.] 2004, pp. 48–51; idem, *Des spreke wy von eyn recht...: Versuch über das Recht der Magdeburger Schöppen*, [in:] ibidem, pp. 451–452.

³⁷ *Decreta iuris supremi Magdeburgensis castri Cracoviensis. Die Rechtssprüche des Oberhofs des deutschen Recht auf der Burg zu Krakau 1456–1481*, eds. Ludwik Łysiak, Karin Nehlsen-von Stryk, Frankfurt/M 1995, No. 1037 from 1469. The Poznań Book of German Law does not require the owner's consent for a *wilkierz* that does not contravene written law (W. Maisel, *Poznańskie prawo karne do końca XVI wieku [Poznań Criminal Law until the End of the 16th Century]*, Poznań 1963, p. 28).

³⁸ S. Zachorowski, *Colloquia w Polsce od w. XII do XIV [Colloquia in Poland from the 12th until the 13th Century]*, [in:] idem, *Studia z historii prawa kościelnego i polskiego [Studies in the History of Canon Law and Polish Law]*, Kraków 1917, p. 76. [The term *colloquia* refers to judicial assemblies (*wiece sądowe*) that were convened on a regular basis in the 14th–15th century with the actual or nominal participation of the monarch (*colloquia generalia*).] Juliusz Bardach and Kazimierz Brach believe that councils may have functioned at some princes' courts in the 13th century. Cf. S. Russocki, *Panujący, ich doradcy oraz wiece w Polsce piastowskiej. Horyzonty badawcze 1967–1992 [The Rulers,*

presume the existence of a broader and narrower council,³⁹ or argue that the council's functioning "was to some extent formalized."⁴⁰ Finally, there are those who completely reject the claim that an institutionalized royal council existed at the time of the last Piast⁴¹ (or even in the first half of the 15th century).⁴²

Much of the debate focuses on the meaning of the phrase *de consilio consiliarorum*. While it is conspicuously absent from church documents, the conciliar formula appears only incidentally in the princely documents from the period of the Feudal Fragmentation (12th–13th century).⁴³ Research into the rule of Kazimierz the Great has produced contradictory results on this point. Whereas Jan Wroniszewski warns against

Their Advisors and Popular Assemblies in Poland Under the Piasts, [in:] *Parlamentaryzm w Polsce we współczesnej historiografii* [Poland's Parliamentary Tradition in Contemporary Polish Historiography], ed. J. Bardach in collaboration with W. Sudnik, Warszawa 1995, p. 14.

³⁹ K. Górski, *Kilka uwag o radzie koronnej w Polsce XV* [A Note on the Crown Council in 15th-Century Poland], "Czasopismo Prawno-Historyczne" 1975, Vol. 27, Issue 2, p. 133; and J. Kurtyka, *Odrodzone Królestwo. Monarchia Władysława Łokietka i Kazimierza Wielkiego w świetle nowszych badań* [The Restored Kingdom: The Monarchy of Władysław Łokietek and Kazimierz Wielki. A Reassessment], Kraków 2001, pp. 96–105.

⁴⁰ A. Marzec, *Urzędnicy małopolscy w otoczeniu Władysława Łokietka i Kazimierza Wielkiego (1305–1370)* [Officials from Małoposka in the Inner Circle of Władysław I the Short and Kazimierz the Great (1305–1370)], Kraków 2006, p. 309. In a 2012 article, Marzec writes that the council was "a highly unformalized body" (cf. *Rada królewska w monarchii Kazimierza Wielkiego* [The Royal Council in the Monarchy of Kazimierz the Great], [in:] *Narodziny Rzeczypospolitej...*, pp. 803–830, Esp. Summary, p. 828).

⁴¹ This view is shared by Karol Buczek (cf. S. Russocki, *Panujący...*, pp. 15 and 19) and Jerzy Wyrozumski (cf. *Geneza senatu w Polsce* [Origins of the Senate in Poland], [in:] *Senat w Polsce. Dzieje i teraźniejszość. Sesja naukowa* [The Senate in Poland: History and the Present. Conference Proceedings], Kraków, 26 May 1993, Warszawa 1993, pp. 26–27, 30–32).

⁴² S. Russocki, *Panujący...*, p. 27, Note 58; and W. Fałkowski, *Możnowładztwo polskie wobec króla. Zabiegi i działania polityczne wokół monarchy w XV stuleciu* [Polish High Nobility and the King: Political Schemes and Ploys of the Royal Inner Circle in the 15th Century], [in:] *Kolory i struktury średniowiecza* [Colours and Structures of the Middle Ages], ed. idem, Warszawa 2004, p. 19.

⁴³ S. Russocki, „*Consilium*” i „*consensus*” otoczenia książęcego w dokumentach polskich XIII wieku [‘*Consilium*’ and ‘*Consensus*’ of the Ducal Inner Circle in Polish Documents of the 13th Century], "Społeczeństwo Polski Średniowiecznej" 1992, Vol. 5, pp. 197–198; and idem, *Panujący...*, op. cit., pp. 11–14.

reading too much into the phrase, Krzysztof Ożóg treats its appearance as evidence that councils did participate in legal decision making.⁴⁴

In the Age of the Jagiellons the council was firmly in place. Its membership was fixed and so were its controller competences with regard to royal legislation. However, its real control over the Jagiellon kings depended on multiple factors, not least the actual powers and the character of individual monarchs.

This can be illustrated by two cases, representing the opposite ends of the spectrum, one the writs issued by Władysław III of Varna prior to his accession to the Hungarian throne (1440) and the other by the legislation produced during the reign of Kazimierz IV Jagiellon (1447–1492). Both contain the phrases *de consilio consiliarorum nostrorum* and *cum baronibus nostris*. In the former case, however, they signal the actual influence of the political allies of Bishop Zbigniew Oleśnicki, the grey eminence at the Cracow court and *de facto* regent during Władysław III's minority. In the latter case they were little more than formal phrases as the royal council was staffed by the king himself.⁴⁵ In general, while it was wrong to assume that every time these clauses appear in the text of legislative act, the council guided or limited the king's will, admittedly on many occasions the inner circle of royal advisers must have influenced the decisions of the first Jagiellon kings.⁴⁶ In this case Wojciech Fałkowski's assessment seems more apt:

⁴⁴ Cf. J. Wroniszewski, *Grupy decyzyjne w średniowiecznej Polsce – elita władzy* [Decision-Making Groups in Medieval Poland – the Ruling Elite], [in:] *Genealogia. Polska elita polityczna w wiekach średnich na tle porównawczym* [Genealogy: A Comparative Study of the Polish Political Elite in the Middle Ages], Toruń 1993, pp. 175–182; and K. Ożóg, *Intelektualiści w służbie Królestwa Polskiego w latach 1306–1382* [Intellectuals in the Service of the Kingdom of Poland in 1306–1382], Kraków 1995, p. 67. This discussion is revisited in A. Marzec, *Urzędnicy małopolscy...*, pp. 285–286.

⁴⁵ K. Górski, *Rządy Kazimierza Jagiellończyka...*, p. 117; W. Fałkowski, *Elita władzy w Polsce za panowania Kazimierza Jagiellończyka (1447–1492)* [The Ruling Elite in Poland in the Reign of Kazimierz IV Jagiellon (1447–1492)], Warszawa 1992, *passim*; and idem, *Idea monarchii w Polsce za pierwszych Jagiellonów* [The Idea of the Monarchy in the Early Jagiellon Period], [in:] *Polska około roku 1400. Państwo, społeczeństwo, kultura* [Poland in c. 1400: State, Society, Culture], ed. idem, Warszawa 2001, p. 212.

⁴⁶ J. Wroniszewski, *op. cit.*, pp. 175–182; J. Bardach, *O stawaniu się sejmu polskiego we współczesnej historiografii* [Contemporary Historiography on the Rise of the Polish Sejm], [in:] *Parlamentaryzm w Polsce we współczesnej historiografii* [Poland's Parliamentary Tradition in Contemporary Polish Historiography], ed. J. Bardach in collaboration with W. Sudnik, Warszawa 1995, pp. 40–42; P. Węcowski, *Działalność publiczna możnowładztwa*

“the royal council was an organ whose decisions were determined by a combination of three factors, the established customary law, the monarch’s will and the balance of power between the nobles.”⁴⁷

Interpreting of the documents of the reign of Zygmunt I the Old (1506–1548) is hardly easier, though for a different reason. It was a time when the royal council was morphing into the upper house of parliament, the Senate.⁴⁸ In the first decades of his rule acts concerning royal towns with similar content and produced one after another were issued both with the advice of the senators and without it (see below). Moreover, the king’s legal acts were checked by the chancellor for their legal validity. This mechanism indicates that the Jagiellons were concerned about raising the standards of the rule of law in their kingdom, although, despite all those controls, some acts still contained contradictory elements.

małopolskiego w późnym średniowieczu. Itineraria kasztelanów i wojewodów krakowskich w czasach panowania Władysława Jagiełły (1386–1434) [*Public Life of the Małopolska Nobility in the Late Middle Ages: Itineraria of the Cracow Castellans and Voivods in the Reign of Władysław Jagiełło (1386–1434)*], Warszawa 1998, pp. 76–78. Cf. I. Sułkowska-Kurasiowa, *Doradcy Władysława Jagiełły* [*Advisers to Władysław Jagiełło*], “Społeczeństwo Polski Średniowiecznej” 1982, Vol. 2, pp. 208–209; G. Klimecka, *Czy rzeczywiście „doradcy Władysława Jagiełły”* [*Were They Really “Władysław Jagiełło’s Advisers”*], “Społeczeństwo Polski Średniowiecznej” 1990, Vol. 4, pp. 228–230; K. Ożóg, op. cit., p. 97; W. Fałkowski, *Rok trzech sejmów [1459]* [*The Year of Four Sejms (1459)*], [in:] *Aetas media, aetas moderna. Studia ofiarowane profesorowi Henrykowi Samsonowiczowi w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, eds. H. Manikowska, A. Bartoszewicz, W. Fałkowski, Warszawa 2000, pp. 428–429. In the 16th century, the council had a hierarchical structure, cf. W. Uruszczak, *Respublica bene constituta. Ustrojowy kształt polskiej monarchii Jagiellonów* [*Respublica Bene Constituta: The Constitutional Model of the Polish Monarchy of the Jagiellons*], [in:] *Historia vero testis temporum. Księga jubileuszowa poświęcona Profesorowi Krzysztofowi Baczkowskiemu w 70. rocznicę urodzin* [*Historia Vero Testis Temporum: A Festschrift Dedicated to Professor Krzysztof Baczkowski on the 70th Anniversary of His Birthday*], eds. J. Smołucha, A. Waśko, T. Graff, P.F. Nowakowski, Kraków 2008, p. 140.

⁴⁷ W. Fałkowski, *Idea monarchii...*, p. 197.

⁴⁸ The cooperation of the king and the senators in 1506–1535 is discussed by Jacek Brzozowski in *Zygmunt I a senat koronny w latach 1506–1535* [*Zygmunt I and (Poland’s) Senate in 1506–1535*], “Białostockie Teki Historyczne” 2011, Vol. 9, pp. 11–39. He comes to the conclusion – which goes against the view expressed by Konstanty Grzybowski – that the Senate did not just listen to what the king had to say, but was actively involved in the decision making (p. 15). Yet, if we take into account the substantive and cogent argument on that point advanced by W. Uruszczak in *Sejm Walny Koronny* (passim), Grzybowski was hardly wrong, certainly about period 1506–1535.

4.2. The king's legislative power, the rights of the nobility and the origins of the Polish Sejm

Not in the same category is the mention of councillors, “barons”, knights and other notable persons in acts issued at popular assemblies. This phenomenon should be seen in connection with the growing legal competence of the sejms and in the case of Kazimierz the Great's reign it was a symptom of the constraint faced by the king in the field of judicial law. Roman Grodecki is right in saying (in which he upholds the view of Stanisław Zachorowski) that at least *ius commune* legislation, and especially judicial law, required the participation of advisers representing the nobility.⁴⁹ Any amendments of judicial law, or, more generally, any codification of customary law could not be made without the consent of the greater and lesser nobles.

A case in point is the failure of Kazimierz the Great's 1338 codification statute, which undercut customary private law. Quite possibly he came to the conclusion that highhandedness does not pay, and when the project was revived, he took care to secure the good will of the nobility of Wielkopolska, represented by powerful families of the region, and acquiesced to the drafting of two separate statutes, one for Małopolska and the other for Wielkopolska. Another element in the situation is that in the 15th century regulations concerning judicial law were usually enacted by the nobility in popular assemblies where the king's presence was not mandatory.⁵⁰

⁴⁹ S. Zachorowski, op. cit., pp. 59–63. Zachorowski also claims that the king was the actual lawmaker, while the nobility could, at best, come up with advice or suggest legislative changes. Michał Bobrzyński, too, insisted that “the King, issuing the statutes, declared explicitly that he follows the council and even the consent and will (*consilio, assensu, voluntate*) of the prelates and the secular lords gathered at an assembly; yet he did not do so to acknowledge the role of the council as an organ restraining his powers but rather to give more weight to his decisions and to convince the general public that these acts had been deliberated on and well prepared” (M. Bobrzyński, *Sejmy polskie za Olbrachta i Aleksandra* [*Polish Sejms Under (Jan I) Olbracht and Aleksander (Jagiellon)*], [in:] idem, *Szkice i studia historyczne* [*Historical Essays and Studies*], Vol. 1, Kraków 1922, p. 188). However, that is not convincing enough if our focus is on judicial law.

⁵⁰ For example, the 1412 Kalisz *laudum* determining the penalty for an arbitraty detention of a nobleman and a commoner. Cf. *Wybór zapisek sądowych kaliskich z lat 1409–1416* [*A Selection of the Judicial Records of Kalisz from 1409–1416*], ed. B. Ulanowski, “Archiwum Komisji Historycznej” 1886, Vol. 3, No. 163 (*Scriptores rerum Polonicarum*, Vol. 9, pp. 153–270). For a list of legislative assemblies unattended by the monarch, see F. Piekosiński, *Wiece, sejmiki, sejmy i przywileje ziemskie w Polsce wieków średnich* [*Popular Assemblies,*

At the same time the principle *quod omnes tangit ab omnibus tractari et approbari debet* (what touches all must be approved by all), enshrined in canon law, was gradually and unfalteringly gaining more ground,⁵¹ even if in the mid-14th century “all” still meant the elite which represented the most influential families and family networks. Kazimierz the Great was no doubt a strong monarch with multiple competences and ready to demonstrate his might in concrete actions, yet his legislative competences were not unlimited, least of all in the sphere of judicial land law.⁵²

Sejmiks and Land Privileges in Medieval Poland], Kraków 1900 (offprint “Rozprawy Akademii Umiejętności Wydział Historyczno-Filozoficzny” 1900, Vol. 39, pp. 171–251), and also P. Węcowski, *Krakowskie wiece sądowe i ich rola w życiu politycznym w czasach panowania Władysława Jagiełły* [*The Cracow Judicial Assemblies and Their Political Role During the Reign of Władysław Jagiełło*], “Kwartalnik Historyczny” 1998, Vol. 105, Issue 3, p. 37.

⁵¹ W. Uruszczak, *Zasada quod omnes tangit debet ab omnibus approbari dawnego prawa kanonicznego i jej znaczenie* [*The Rule Quod Omnes Tangit Debit Ab Omnibus Approbari of the Old Canon Law and its Significance*], [in:] *Servabo legem tuam in toto corde meo. Księga Pamiątkowa dedykowana Księdzu Profesorowi Józefowi Krzywdzie CM, Dyrektorowi Instytutu Prawa Kanonicznego UPJPII z okazji 70. rocznicy urodzin* [*Servabo Legem Tuam in Toto Corde Meo: A Festschrift Dedicated to Professor Józef Krzywda, Head of the Institute of Canon Law at the Pontifical John Paul II University, on the 70th Anniversary of His Birthday*], eds. A. Zakręta and A. Sosnowski, Kraków 2013, pp. 556–559.

⁵² In particular the *de facto* weakening of the council by forcing members of the political elite to submit to a strong mechanism of rotation, while the support of the incorporation movement, better management of the royal domain and of the various *jura regalia*, especially in the economic sphere (e.g. the staple right, road tolls, market and fair rights, milling rights, etc.) as well as exemptions from local law (especially tax burdens). Cf. A. Marzec, *Urzędnicy małopolscy...*, pp. 298, 308–309; idem, *Rada królewska...*, pp. 803–830 (esp. Summary, pp. 828–839); S. Gawlas, *O kształt zjednoczonego Królestwa. Niemieckie władztwo terytorialne a geneza społeczno-ustrojowej odrębności Polski* [(*The Struggle for the Shape of a United Kingdom (of Poland): German Territorial Sovereignty and the Origins of Poland's Distinct Sociopolitical Identity*), 2nd Edition, Warszawa 2000, p. 16ff; idem, *Polska Kazimierza Wielkiego a inne monarchie Europy Środkowej – możliwości i granice modernizacji władzy* [*Kazimierz the Great's Poland and other monarchies of Central Europe*], [in:] *Modernizacja struktur władzy w warunkach opóźnienia. Europa Środkowa i Wschodnia na przełomie średniowiecza i czasów nowożytnych* [*Modernization of the Political Power Structures in Conditions of Underdevelopment: Central and Eastern Europe at the Turn of the Middle Ages and the Early Modern Period*], eds. M. Dygo, S. Gawlas, H. Grała, Warszawa 1999, esp. pp. 23–34; idem, *Monarchia Kazimierza Wielkiego a społeczeństwo* [*The Monarchy of Kazimierz the Great and Society*], [in:] *Genealogia. Władza i społeczeństwo w Polsce średniowiecznej*, eds. A. Radziwiński, J. Wroniszewski, Toruń 1999, pp. 200–202, 204–205, and 209–235; J. Wroniszewski, op. cit., esp. pp. 177–180; and J. Kurtyka, *Odrodzone Królestwo...*, passim.

The emergence and consolidation of a political elite made up of powerful nobles with an interest in deciding on matters of state was made possible by a combination of circumstances, in particular a string of interregna.⁵³ Although the succession was formally settled after Kazimierz the Great's death in 1370, the country went into a long and confused regency period. The Hungarian king, too busy elsewhere, had no time to reside in Poland.⁵⁴ An interregnum after his death in 1384 came to an end two years later with the coronation of Jadwiga, but as the queen was a minor, the regency *de facto* continued until her marriage in 1386. The arrival of Władysław Jagiełło, a newcomer both to the country and to the faith, could not but accentuate the tensions between the king and the Polish elites. Jagiełło's policy of placating and suppressing the unsupportive nobles was successful in so far as he secured the succession of his

⁵³ J. Bardach, *O stawaniu się sejmu polskiego...*, pp. 30–31; W. Sobociński, *Historia rządów opiekuńczych w Polsce [A History of Regency Governments in Poland]*, "Czasopismo Prawno-Historyczne" 1949, Vol. 2, pp. 285–293; K. Górski, *Kilka uwag o radzie koronnej...*, pp. 136–137; J. Kurtyka, *Tęczyńscy. Studium z dziejów polskiej elity możnowładców w średniowieczu [The House of Tęczyński: A Study in the History of the Polish Noble Elite in the Middle Ages]*, Kraków 1997, especially pp. 197–249 and 293–338; J. Nikodem, *Problemy legitymizacji władzy Władysława Jagiełły w 1399 r. [Problems of Legitimization of the Royal Rule of Władysław Jagiełło in 1399]*, [in:] *Nihil superfluum esse. Prace z dziejów średniowiecza ofiarowane Profesor Jadwidze Krzyżaniakowej [Nihil Superfluum Esse. A Festschrift in Honour of Professor Jadwiga Krzyżaniakowa]*, eds. J. Strzelczyk, J. Dobosz, in collaboration with Z. Górczak, P. Pokora, K. Ratajczak and M. Zwierzykowski, Poznań 2000, pp. 393–401; W. Fałkowski, *Możnowładztwo polskie...*, pp. 14–16; J. Sperka, *Biskup krakowski Zbigniew Oleśnicki a ugrupowanie dworskie w okresie panowania Władysława Jagiełły i w pierwszych latach Władysława III [Bishop of Cracow Zbigniew Oleśnicki and the Courtly Faction in the Reign of Władysław III of Varna]*, [in:] *Zbigniew Oleśnicki – książę Kościoła i mąż stanu. Materiały z konferencji, Sandomierz 20–21 maja 2005 roku [Zbigniew Oleśnicki – Prince of the Church and Statesman. Conference Proceedings, Sandomierz, 20–21 May 2001]*, eds. F. Kiryk, Z. Noga, Kraków 2006, pp. 120–122; W. Fałkowski, *Król i biskup. Spór o rację stanu Królestwa Polskiego w latach 1424–1426 [King and Bishop: A Controversy Over the Kingdom Poland's Raison D'état in 1424–1426]*, [in:] *Zbigniew Oleśnicki – książę Kościoła...*, p. 141.

⁵⁴ However, J.S. Matuszewski argues that the reign of Ludwik the Hungarian (Louis the Anjou) must not be characterized unequivocally as a period of disintegration and loss of control. Among the upsides, which were were by no means insignificant, was the 1374 Statute of Koszyce (Košice) with its tax reform. It was welcomed by the nobility and the clergy (who became the beneficiaries of Privilege in 1381) and it stabilized the position of the king. In return for a commitment not to raise new ("extraordinary") taxes, the monarch could now expect a steady flow of revenue. See J.S. Matuszewski, *Przywileje i polityka podatkowa Ludwika Węgierskiego w Polsce [The Privileges and Tax Policies of Ludwik the Hungarian]*, Łódź 1983, pp. 180–183 and 245–250.

son Władysław, but on the other hand, it made the traditional political elite more confident and self-assured. At court they soon moved into a position of strength during Władysław Jagiellon's minority.

Meanwhile, in the country at large the nobles put a new spirit into institutions of local government, from judicial assemblies to sejmiks,⁵⁵ provincial popular assemblies, and general assemblies, which came to be seen as general sejms, attended by delegates of towns and cathedral chapters (regarded as legal persons).⁵⁶ The increasing importance of these *conventiones*, as they were usually called in Latin, was connected with their competence to decide on extraordinary taxation.⁵⁷ That, of course, was not the only reasonable, but absolutely essential.⁵⁸ We should also bear in mind Wojciech Fałkowski's thesis that the flourishing of popular assemblies in 1444–1447 spurred the growth of Polish parliamentarism. Certainly, by the mid-15th century the practice of convening sejms without the king's presence to discuss and vote on issues of governance that used to require royal consent became the norm.

One of the milestones on the road to ensure parliamentary control over the monarchy was the decision of the 1444 General Assembly (Sejm) of Piotrków that a regulation may not be repealed unless it is done in the same way it was adopted.⁵⁹ The next

⁵⁵ For inspiring insights into the origins of Polish parliamentarism see Piotr Węcowski's study *Krakowskie wiece sądowe...*, pp. 26, 31–35, 42, and 44–46.

⁵⁶ Cf. S. Russocki, *Monarchia i stany w Polsce późnego średniowiecza* [*The Monarchy and the Estates in Late Medieval Poland*], "Przegląd Humanistyczny" 1993, Vol. 37, Issue 2, pp. 8–9; idem, *Od roków monarszych do zgromadzeń stanowych*, [in:] *Cultus et cognitio. Studia z dziejów średniowiecznej kultury*, eds. A. Gieysztor, S.K. Kuczyński, Warszawa 1976, pp. 495–496.

⁵⁷ This claim that was first set forth by M. Bobrzyński. Cf. J. Bardach, *O genezie sejmu polskiego* [*The Origins of the Polish Sejm*], [in:] *Pamiętnik VIII Zjazdu Historyków Polskich w Krakowie* [*Proceedings of the 8th Congress of Polish Historians in Cracow*], Warszawa 1959, p. 522. In his paper *O stawianiu się sejmu polskiego...* (op. cit., pp. 30, 36–39), J. Bardach refutes T. Szulc's claim that Kazimierz IV Jagiellon was able to impose taxes without the consent of the nobility (T. Szulc, *Uchwały podatkowe ze szlacheckich dóbr ziemskich za pierwszych Jagiellonów* [*Land Tax Legislation under the First Jagiellons*], Łódź 1991, s. 48–49).

⁵⁸ J. Bardach, *O genezie sejmu polskiego*, pp. 525–533.

⁵⁹ W. Fałkowski, *Sejmy bez króla (1440–1446)* [*Sejms Rege Absente (1440–1446)*], [in:] *Historia vero testis temporum*, pp. 246–247, 249 and 253. It was a sejm which took a number of decisions concerning individual towns, i.e. the collection of customs duties in toll houses in Poznań, Kalisz and Wieluń; and, with reference to Cracow, an express ban on brewing beer in houses of the nobility and by other unauthorized persons in contravention to the

step in strengthening the legislative preeminence of parliament was the guarantee that the king would issue no new statutes nor declare a general mobilization without the consent of the nobles. Those requirements were enshrined in the Privileges of Nieszawa (1454).⁶⁰ The 1468 General Assembly of Piotrków, at which convened in 1468, with two delegates *ex omnibus districtibus* (from each county) marks the end of the early phase of Polish parliamentarism.⁶¹

In the history of Polish parliamentarism there are three major turning points. They are, first, a steep rise in participation at the “senatorial assemblies” (to use Franciszek Piekosiński’s term⁶²) in the 1360s (as demonstrated by Juliusz Bardach⁶³); second, the increasing importance of the popular assemblies as a representative institution, beginning with the period 1444–1446 (cf. Wojciech Fałkowski⁶⁴); and, third, the broad adoption of the principle of delegate representation in 1468 (cf. Witold Knoppek and Wacław Uruszczak⁶⁵). However, it must not be forgotten that until at least the middle of the 15th century the Sejm (or, as it usually called, the general assembly, or in Latin *comitia generalia*) was not the only representative organ with legislative competences. There were still the *sejmiki* (regional assemblies), but their importance

town’s old privileges. Cf. *Codex epistolaris saeculi decimi quinti*, vol. 1, pars 2: 1444–1492, eds. A. Sokołowski, J. Szujski, Kraków 1876, No. 9.II.

⁶⁰ S. Roman, *Przywileje nieszawskie* [*The Privileges of Nieszawa*], Wrocław 1957, p. 175.

⁶¹ Until recently, historians saw the 1493 Sejm as a kind of watershed. However, the latest research suggests that 1493 merely marks the earliest point of the extant continuous legislative records (apart from tax statutes).

⁶² F. Piekosiński, op. cit., passim.

⁶³ J. Bardach, *Początki sejmu* [*The Beginnings of the Sejm*], [in:] *Historia sejmu polskiego* [*A History of the Polish Sejm*], ed. J. Michalski, Warszawa 1984, passim.

⁶⁴ The tug of war between the king, the council and the nobility entered its next stage during The Year of Three Sejms. According to Wojciech Fałkowski, the three sessions of 1459 were the high point of the battle between the king and the nobility for the division of competences and the battle between king and council for the power to summon parliament (*Rok trzech sejmów* [1459], pp. 432–433).

⁶⁵ W. Knoppek, *Zmiany w układzie sił politycznych w Polsce w drugiej połowie XV w. i ich związek z genezą dwuizbowego sejmu* [*Changes in the Balance of Political Forces in Poland in the Latter 15Th Century and the Emergence of the Bicameral Sejm*], “*Czasopismo Prawno-Historyczne*” 1955, Vol. 7, Issue 2, pp. 89–90; W. Uruszczak, *Najstarszy sejm walny koronny „dwuizbowy” w Piotrkowie w 1468 roku* [*The Earliest “Bicameral” General Sejm of the Kingdom of Poland at Piotrków in 1468*], [in:] *Narodziny Rzeczypospolitej...*, pp. 1033–1056. This view is shared, with no additional points made, by J. Wyrozumski (*Geneza senatu...*, pp. 29–30) and W. Fałkowski (*Idea monarchii...*, p. 216).

was undercut by a shift of interest towards the general assembly that was convened with increasing frequency.⁶⁶

In the 15th century the mandatory requirement to obtain the consent of the nobles for the promulgation of new judicial laws, which had come into force under Kazimierz the Great, was extended to *ius commune*. Any new regulations in that sphere had to be worked out jointly by the king, the political elite and the nobility.⁶⁷ The nobility also gained the right of legislative initiative and made use of not only in the case of the Statutes/Privileges of Nieszawa⁶⁸ but also, thirty years earlier, in pushing through the Statute of Warka and other 15th century bills.⁶⁹ In the light of all that evidence, it is

⁶⁶ Cf. J. Bardach, *O genezie sejmu polskiego*, p. 529. As K. Górski rightly notes “The General Sejm was a general assembly of the nobles dominated by the royal council; it made decisions about taxation or mobilization (*pospolite ruszenie*, *levée en masse*), but each decision had to be approved by regional assemblies (*sejmiki*). This was a manifestation of the medieval duality of the sources of political power, i.e. it originated with the king (with his council) and, at the same time, the *communitas* was the source of law” (K. Górski, *Rządy Kazimierza Jagiellończyka...*, p. 113).

⁶⁷ The role of representatives of towns and ecclesiastical authorities is not clear, although the participation of the municipal dignitaries in state events and ceremonies prior to mid-15th century may indicate that towns did enjoy these rights. Cf. S. Russocki, *Monarchia i stany...*, p. 11. Nonetheless, the relative position of the nobility and burghers vis-à-vis the ruling elite in that period could hardly be of any significance. For example, in the middle of the 15th century the council reviewed nominations to high offices of state (chancellor, subchancellor). Cf. K. Ożóg, *op. cit.*, p. 95; P. Węcowski, *Krakowskie wiece sądowe...*, p. 38; J. Krzyżaniakowa, J. Ochmański, *Władysław II Jagiełło*, Wrocław 1990, s. 330. Appointments to the highest offices should have been made in accordance with the 1504 Bill during the Sejm, on the advice of the Senate. (W. Uruszczak, *Sejm walny...*, p. 139). For more information on the formation of the political faction by Kazimierz the Jagiellon, see: W. Fałkowski, *Elita władzy...*, *passim*; and *idem*, *Idea monarchii...*, p. 212.

⁶⁸ For a discussion of the language of these statutes, see S. Roman, *Przywileje nieszawskie*, *op. cit.*, pp. 9–10.

⁶⁹ W. Uruszczak, *Z badań nad Statutem Warckim z 1423 roku* [*Studies in the 1423 Statute of Wiślica*], [in:] *Parlamentaryzm i prawodawstwo przez wieki. Prace dedykowane prof. Stanisławowi Płazie w siedemdziesiątą rocznicę urodzin* [*Parliamentarism and Legislation over the Centuries: A Festschrift Dedicated to Professor Stanisław Płaza on the 70th Anniversary of His Birthday*], eds. J. Malec and W. Uruszczak, Kraków 1999, pp. 145–147. S. Roman, *Konflikt prawno-polityczny 1425–1430 r. a przywilej brzeski* [*The Political Conflict 1425–1430 and the Brześć Privilege*], “*Czasopismo Prawno-Historyczne*” 1962, Vol. 14, Issue 2, p. 64. Drawing on Aleksander Świeżawski, Piotr Węcowski claims that the processing of new judicial laws in popular assemblies could not go ahead solely with the votes of the office holders: “the dignitaries had to take into account the opinions of nobles who did not hold any

hard to agree with Karol Górski's description of the reign of Kazimierz IV Jagiellon – who admittedly was a strong ruler – as “protoabsolutism”.⁷⁰

4.3. The King and the legislative power of the Polish Sejm

Since the late 18th century (Joachim Lelewel) the Articles of the Privilege of Mielnik (1501) and the Nihil Novi Act (1506) have been regarded as the watershed in the constitutional history of the Kingdom. According to the dominant view, the latter introduced the principle of the supremacy of the nobles over the council, which gained a stronger role in the Privilege of Mielnik. However, the latest research justifies a change of perspective.⁷¹ In his studies, Waław Uruszczak rejects the entrenched assumption

office” (P. Węcowski, *Krakowskie wiece sądowe...*, pp. 34 and 37; and A. Świeżawski, *Wiec, rada książęca i sejm na Mazowszu* [The Popular Assembly, the Ducal Council and the Sejm in Masovia], “Przegląd Historyczny” 1970, Vol. 61, Issue 3, p. 494).

⁷⁰ J. Bardach, *O stawianiu się sejmowi polskiego...*, pp. 32–35; K. Górski, *Rządy Kazimierza Jagiellończyka...*, p. 124; idem, *The Origins of the Polish Sejm*, [in:] idem, *Communitas – Princeps – Corona Regni. Studia selecta*, Warszawa–Poznań–Toruń 1976, p. 72. W. Fałkowski, *Rok trzech sejmów*, p. 436, Note 37. It would be hard to disagree with Fałkowski's view that “the Middle Ages did not know autocratic rule, exercised against the will of the elite or as if it could be ignored” (idem, *Idea monarchii...*, p. 195).

⁷¹ W. Uruszczak, *Sejm Walny Koronny...*, pp. 128–135. See also, idem, „Sejm walny wszystkich państw naszych”. *Sejm w Radomiu z 1505 roku i konstytucja Nihil novi* [“The General Sejm of All Our Nations”: The 1505 Sejm of Radom and the Nihil Novi Constitution], “Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, Vol. 57, Issue 1, pp. 11–25; idem, *Swoistość systemów prawno-ustrojowych państw Europy Środkowo-Wschodniej w XV–XVI wieku* [The Identity of Legal and Constitutional Systems of Central and Eastern European Nations in the 15th–16th Century], [in:] *Europa Środkowo-Wschodnia od X do XVIII wieku – jedność czy różnorodność?* [Central and Eastern Europe in the 10th–18th Centuries], eds. K. Baczkowski, J. Smółucha, Kraków 2005, pp. 45–61; idem, *In Polonia lex est rex. 500-lecie Konstytucji Sejmu Walnego w Radomiu o stanowieniu ustaw przez sejmy i obowiązkowej promulgacji* [In Polonia Lex Est Rex: The 500Th Anniversary of the General Sejm Constitution on the Adoption of Statutes in Parliament and Their Mandatory Promulgation], [in:] *W kręgu historii i współczesności polskiego prawa. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Arturowi Korobowiczowi* [Polish Law in a Historical and Contemporary Perspective: A Festschrift in Honour of Professor Artur Korobowicz], ed. W. Witkowski, Lublin 2008, pp. 286–288; P. Tafiłowski, *Spory o konstytucję „Nihil novi” w historiografii XIX i XX wieku* [Controversy over the Nihil Novi Act in 19th and 20th Century Historiography], “Biuletyn Biblioteki Jagiellońskiej” 2005, Vol. 55, pp. 227–235; L. Sobolewski, W. Uruszczak, *Artykuły mielnickie z roku 1501* [The Articles of the 1501 Privilege of Mielnik], “Czasopismo Prawno-Historyczne” 1990, Vol. 42 [published in 1991, Issue 1–2, pp. 52–53, and 79; and L. Sobolewski, *Wpływ artykułów mielnickich z 1501 r. na rozwój prawa polskiego w XVI w.* [The Articles of the 1501 Privilege of Mielnik

that the Nihil Novi Act transferred all legislative competences to the Sejm.⁷² In fact, however, “the Nihil Novi constitution was an expression of the principle of separation of powers. The king did not exercise the legislative function by himself, but shared it with the parliamentary chambers that is the representation of the political nation. In this way the Nihil novi constitution consolidated the parliamentary constitution of the Kingdom.”⁷³

This reappraisal substantially changed the perception of the constitutional division of competences between king and parliament in the late Jagiellon period.⁷⁴ According

and the Evolution of Polish Law in the 16th Century], “Czasopismo Prawno-Historyczne” 1994, Vol. 46, Issue 1–2, pp. 31–35, and 57–58.

⁷² W. Uruszczak, *Suum cuique tribuere. Dwa stulecia badań nad sejmem polskim za panowania ostatnich Jagiellonów (1506–1572)* [*Suum Cuique Tribuere: Two Centuries of Research Into the Polish Sejm Under the Last Jagiellons (1506–1572)*], [in:] *Parlamentaryzm w Polsce we współczesnej historiografii...*, p. 67.

⁷³ W. Uruszczak, *In Polonia lex est rex...*, p. 287; and W. Kaczorowski, *Udział polskiego monarchy w procesie legislacyjnym w latach 1493–1652* [*The Participation of the Polish Monarch in the Legislative Process in 1493–1652*], “Przegląd Humanistyczny” 2002, Vol. 46, Issue 5, p. 24.

⁷⁴ The constitutional position of the king, the Senate and the nobility during the reigns of Zygmunt the Old and Zygmunt August was the subject of in-depth research in the post-war decades by a number of scholars, among them Konstanty Grzybowski, Anna Sucheni-Grabowska, Stanisław Grodziski, Wacław Uruszczak, Tadeusz Szulc and Włodzimierz Kaczorowski. Cf. K. Grzybowski, op. cit.; A. Sucheni-Grabowska, *W sprawie podejmowania uchwał na sejmach za Zygmunta Augusta* [*On passing legislation by sejms under Zygmunt August*], [in:] *Uchwalanie konstytucji na sejmach w XVI do XVII w* [*The Adoption of Statutes by Sejms in the 16th–17th Century*], ed. S. Ochmann, Wrocław 1979, pp. 9–19 [“Acta Universitatis Wratislaviensis” 1979, no. 31]; eadem, *Sejm w latach 1540–1568* [*The Sejm in 1540–1568*], [in:] *Historia sejmu polskiego, T. I: Do schyłku szlacheckiej Rzeczypospolitej* [*Until the Decline of the Commonwealth of the Nobles*], ed. Jerzy Michalski, Warszawa 1984, p. 149ff; eadem, *Kilka uwag o miejscu króla w sejmach „złotego wieku”* [*A Note on the King’s Position in the Sejms of the Golden Age*], “Acta Universitatis Wratislaviensis” 1988, no. 66, pp. 75–83; eadem, *Kształtowanie się koncepcji Senatu XVI w.* [*The Consolidation of the Idea of the Senate in the 16th Century*], [in:] *Senat w Polsce. Dzieje i teraźniejszość. Sesja naukowa* [*The Senate in Poland: History and the Present. Conference Proceedings*], Kraków, 26 May 1993, Warszawa 1994, pp. 35–53; eadem, *Obowiązki i prawa królów w opiniach pisarzy epoki odrodzenia* [*Renaissance Writers on the Duties and Rights of Kings*], [in:] *Między monarchią a demokracją. Studia z dziejów Polski XV–XVIII wieku* [*A Mix of Monarchy and Democracy: Studies in Polish History in the 15th–18th Centuries*], ed. A. Sucheni-Grabowska, M. Żaryn, Warszawa 1994, pp. 54–115; S. Salmonowicz, S. Grodziski, *Uwagi o królewskim ustawodawstwie* [*Royal Legislation: Some Comments*], [in:] *Parlamentaryzm*

to the traditional view (which can be traced back to Oswald Balcer's critical review of Stanisław Kutrzeba's textbook⁷⁵), *ius commune* legislation under the last Jagiellons was in the hands of the Sejm. Meanwhile, the king's competences concerning royal towns, peasants in royal estates, the Jewish communities, foreigners and fiefs remained unaffected.⁷⁶ Recently this old view was reaffirmed by Włodzimierz Kaczorowski. Without adding anything of substance to the debate, he delineates more sharply the constitutional role of the king by highlighting the promulgation clause "in the name of the king" in the parliamentary *constitutiones*.⁷⁷ However, this claim is not supported by the sources.

We would rather agree on this point with Wacław Uruszczak's sum-up, "In the light of the Nihil novi Act parliamentary competences boiled down to the passing of bills, which resulted either in the invalidation of a *ius commune* norm or its amendment,

i prawodawstwo przez wieki: prace dedykowane prof. Stanisławowi Płazie w siedemdziesiątą rocznicę urodzin, red. W. Uruszczak, J. Malec, Kraków 1999, pp. 149–160; W. Uruszczak, *Sejm Walny Koronny...*, esp. pp. 12–22; and idem, *System władzy w Polsce ostatnich Jagiellonów (1506–1572)* [*The System of Government in Poland Under the Last Jagiellons (1506–1572)*], "Czasopismo Historyczno-Prawne" 1986, Vol. 38, Issue 2, p. 41–62; T. Szulc, *Stanowisko króla w Rzeczypospolitej na podstawie listów ostatniego Jagiellona do Radziwiłłów* [*The King's Position in the Commonwealth: Letters of the Last Jagiellon to the Radziwiłłs*], "Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego" 2002, Vol. 7, pp. 143–171; W. Kaczorowski, *Udział polskiego monarchy...*, pp. 23–31 (a slightly revised version of this article was published under the title, *Udział króla w stanowieniu prawa na sejmach od końca XV wieku do pierwszej połowy XVII w. (w 500. rocznicę uchwalenia konstytucji Nihil novi)*, [in:] *Historia prawa w służbie sprawiedliwości. Materiały I Opolskiego Colloquium Prawno-Historycznego* [*Legal History in the Service of Justice: Proceedings of the First Legal-Historical Colloquium in Opole*], eds. P. Sadowski, A. Szymański, Opole 2006, pp. 13–28). For a review survey which takes into account the latest research, see D. Kupisz, *Sejm koronny w czasach dwóch ostatnich Jagiellonów* [*The Kingdom of Poland's Sejm Under the Two Last Jagiellons*], [in:] *Między konstytucją Nihil novi a ustawodawstwem nowoczesnej demokracji. Parlamentaryzm Polski w XVI–XX wieku. Materiały ogólnopolskiej konferencji naukowej odbytej w Radomiu w dniach 12–13 października 2005 roku* [*Between the nihil Novi Act and the Legislation of Modern Democracy: Polish Parliamentarism in the 16th–20th Centuries. Conference Proceedings, Radom, 12–13 October 2005*], eds. H. Gmiterek, S. Piątkowski, J. Wrona, Radom 2005, pp. 9–21.

⁷⁵ O. Balzer, *Z powodu nowego Zarysu Historii Ustroju Polski* [*Concerning a new outline of the constitutional history of Poland*], "Kwartalnik Historyczny" 1906, Vol. 20, pp. 44 and 47ff.

⁷⁶ W. Kaczorowski, *Udział króla w stanowieniu...*, pp. 16–17.

⁷⁷ Ibidem, pp. 28–30.

but in no case the sanctioning of *nova*.”⁷⁸ Focusing on the political culture of the Sejm during the reign of the last Jagiellons and taking as a criterion the real impact of the nobility on the legislative process, Waław Uruszczak worked out a three-stage model of the transition.⁷⁹ Stage One, until 1519, or the traditional phase – managed democracy controlled by the king and the Senate;⁸⁰ Stage Two, 1519–1548, or semi-guided democracy, in which the king had to seek the consent of the nobility for his measures;⁸¹ and Stage Three, the reign of king Zygmunt II August (1548–1572), when the “executionist” movement took off the ground and nobility were able to act relatively freely.⁸² The movement’s rallying cry was “egzekucja praw”, i.e. beefing up the existing old laws (*ius commune*), and, by implication, the demand to curb the proliferation of *leges spe ciales*, of which the king and his inner circle had become excessively fond.⁸³

⁷⁸ W. Uruszczak, *Sejm Walny Koronny...*, p. 132. Thirty years later he supplemented this analysis of the Nihil novi Act (which guaranteed the traditional rights of the Lithuanian boyars at a time when the union between Poland and Lithuania came up for a major overhaul) with a handful of new insights into the circumstances of it being made into law.

⁷⁹ W. Uruszczak, *Kultura polityczna i prawna w sejmie polskim czasów odrodzenia* [*The Political and Legal Culture of the Polish Sejm in the Renaissance Period*], “Czasopismo Historyczno-Prawne” 1980, Vol. 32, Issue 2, pp. 47–61.

⁸⁰ Ibidem, p. 49.

⁸¹ Various initiatives to gain the nobility’s ear and support at the level of sejmiks prior to the general session were undertaken among others by Subchancellor Piotr Tomicki (A. Odrzywolska-Kidawa, *Prace kancelaryjne podkanclerzego Piotra Tomickiego 1515–1535*, [in:] *Polska kancelaria królewska czasów nowożytnych II*, eds. W. Chorążyczewski, W. Krawczuk, Kraków 2006, p. 160).

⁸² Konstanty Grzybowski’s studies suggest that during the reign of Zygmunt August it was assumed that the king was not bound by the opinion of the majority of the senators. He could side with that party he believed was right. Cf. K. Grzybowski, op. cit., pp. 182–183).

⁸³ W. Uruszczak, *Kultura polityczna i prawna...*, p. 52; K. Grzybowski, op. cit., p. 254. Opposition against the policies of Zygmunt I and his reform plans was expressed fairly often, e.g. by nobles gathered in Lwów after the call for a general levy in 1524. Cf. R. Marciniak, *Sejm piotrkowski 26 XII 1524– 23 II 1525. (Próba analizy problematyki obrad)* [*The Sejm of Piotrków, 26 December 1524– 23 February 1525 (Analysis of the Agenda)*], “Czasopismo Historyczno-Prawne” 1974, Vol. 26, Issue 1, p. 199). The failure of the reform plans was also due to the opposition of the (Wielkopolska) nobility to the idea of reforming judicial law (all they would agree to was the “execution” of the existing laws). Cf. W. Uruszczak’s monograph dedicated to this subject, *Próba kodyfikacji prawa polskiego w pierwszej połowie XVI wieku. Korektura praw z 1532 r.* [*An Attempt at the Codification of Polish Law in the Early 16th Century: Correctura Iurium (1532)*], Warszawa 1979. On the other hand, Stanisław Zaborowski, an advocate of a strong monarchy,

The strengthening and extension of the legislative competences of the Sejm – a backlash after the strongman rule of Stefan Batory – was finally enshrined in a raft of statutes during the reign of Zygmunt III Vasa.⁸⁴

5. Conclusion

The article aimed to emphasize the roles of the king and the Polish Sejm in creating the municipal law. The first stage was the foundation of the town on the Magdeburg model, which was the exclusive competence of the king. Royal founding charters were analyzed as marking the legal existence of the town, as well as guaranteeing that the burghers' *ius singulare*, as opposed to the so-called Polish *ius commune*, would be observed. Following an extensive debate within Polish historiography concerning the significance of the German law clause in location privileges, it was determined that its interpretation evolved alongside growing awareness of Magdeburg law. This led to the necessity of adapting, modifying, and supplementing it in accordance with the demands of the era and location.

The glosses to the Saxon and Magdeburg laws set out in detail the circumstances in which kings and princes could modify written municipal law. Due to the time and region in which it was written (14th-century Germany), the Glossa could only provide a general reference point for the law-making process in the Kingdom of Poland. The king had to respect the current political situation and the role of the royal council (and, after that, the Senate), as well as the growing significance of the Sejm, which had an important influence on royal legislative competence. This primarily concerned the Polish *ius commune*, which included the *ius terrestris* for the nobility and general

defended the royal prerogative to issue privileges that were in breach of *ius commune* (S. Salmonowicz, S. Grodziski, op. cit., p. 88). For a comparison of the Polish “executionist” movement and the 1495–1512 reform movement in the German Empire, see H.-J. Bömelburg, *Ständische Reformen in mitteleuropäischen Staatsverbänden im Vergleich: Die Reichsreformbewegung und die Exekutionsbewegung in Polen (1410–1580)*, [in:] *Modernizacja struktur władzy...*, pp. 35–57.

⁸⁴ For a comprehensive analysis of the competences of the General Sejm in the Age of the Vasas see I. Lewandowska-Malec, *Sejm walny koronny Rzeczypospolitej Obojga Narodów i jego dorobek ustawodawczy (1587–1632)* [Poland's General Sejm of the Polish-Lithuanian Commonwealth and Its Legislative Legacy (1587–1632)], Kraków 2009, esp. Summary, pp. 393–400.

rules observed by all inhabitants of the kingdom, including burghers, with regard to taxes and military duties, for example.

However, the range of interests of the Polish Sejm gradually broadened to include *leges speciales* for townsmen. This is evident in Sejm bills from the end of the Jagiellon era, such as the one concerning the captains' control over the municipal budget in royal cities (1565). Undoubtedly, by the end of the 16th century, Polish municipal law (a term coined by Bartłomiej Groicki) was a complex system of legal sources, among which Magdeburg and Saxon law played a significant, though not exclusive, role. This situation was created, among other things, by the significant role of royal and parliamentary legislation.

Bibliography

Primary sources

Codex epistolaris saeculi decimi quinti, vol. 1, pars 2: 1444–1492, eds. August Sokołowski, Józef Szujski, Kraków 1876.

Decreta iuris supremi Magdeburgensis castri Cracoviensis. Die Rechtsspruche des Oberhofs des deutschen Recht auf der Burg zu Krakau 1456–1481, eds. Ludwik Łysiak, Karin Nehlsen-von Stryk, Frankfurt/M 1995.

Groicki Bartłomiej, *Artykuły Prawa Maydeburgskiego, ktore zowq Speculum Saxonum. Z Łacińskiego Języka na Polski przełożone, y znowu Drukowane Roku 1560* [Articles of the Magdeburg Law Called Speculum Saxonum: Translated from Latin into Polish and Reprinted in 1560], Kraków 1560.

Jaskier Mikołaj, *Iuris Municipalis Maideburgensis Liber vulgo Weichbild nuncupatus...*, Samosci MDCII [=JIM].

Jaskier Mikołaj, *Iuris Provincialis quod Speculum Saxonum vulgo nuncupatur libri tres...*, Samosci MDCII.

Szczerbic Paweł, *Ius Municipale, to jest prawo miejskie majdeurskie nowo z łacińskiego i z niemieckiego na polski język z pilnością i wiernie przełożone* [Ius Municipale, That Is, the Municipal Law of Magdeburg, Newly Translated from Latin and German Into Polish with Diligence and Fidelity], ed. Grzegorz M. Kowalski, Kraków 2011 [“Bibliotheca Jagiellonica. Fontes et Studia”, Vol. 20] [=SzIM].

Szczerbic Paweł, *Speculum Saxonum, albo prawo saskie i majdeurskie, porządkiem obiecałta z łacińskich i niemieckich egzemplarzów zebrane. A na polski język z pilnością i wiernie przełożone* [Speculum Saxonum, or the Saxon-Magdeburg Law, Compiled

From Latin and German Copies in Alphabetical Order, Studiously and Faithfully Translated Into Polish], ed. G.M. Kowalski, vol. II, Kraków 2016 [“Bibliotheca Iagellonica. Fontes et Studia”, Vol. 29].

Wybór zapisek sądowych kaliskich z lat 1409–1416 [A Selection of the Judicial Records of Kalisz from 1409–1416], ed. B. Ulanowski, “Archiwum Komisji Historycznej” 1886, Vol. 3 (*Scriptores rerum Polonicarum*, Vol. 9, pp. 153–270).

Secondary studies

Balzer Oswald, *Z powodu nowego zarysu historii ustroju Polski* [Concerning a new outline of the constitutional history of Poland], “Kwartalnik Historyczny” 1906, Vol. 20, pp. 1–57, 397–441.

Bardach Juliusz, *O genezie sejmu polskiego* [The origins of the Polish Sejm], [in:] *Pamiętnik VIII Zjazdu Historyków Polskich w Krakowie* [Proceedings of the 8th Congress of Polish Historians in Cracow], Warszawa 1959, pp. 521–544.

Bardach Juliusz, *O stawianiu się sejmu polskiego we współczesnej historiografii* [Contemporary historiography on the rise of the Polish Sejm], [in:] *Parlamentaryzm w Polsce we współczesnej historiografii* [Poland’s Parliamentary Tradition in Contemporary Polish Historiography], ed. Juliusz Bardach in collaboration with Wanda Sudnik, Warszawa 1995, pp. 29–54.

Bardach Juliusz, *Początki sejmu* [The beginnings of the sejm], [in:] *Historia sejmu polskiego* [A History of the Polish Sejm], ed. Jerzy Michalski, Warszawa 1984, pp. 5–62.

Bobrzyński Michał, *Sejmy polskie za Olbrachta i Aleksandra* [Polish sejms under (Jan I) Olbracht and Aleksander (Jagiellon)], [in:] idem, *Szkice i studia historyczne* [Historical Essays and Studies], Vol. 1, Kraków 1922, pp. 184–257.

Bömelburg Hans-Jürgen, *Ständische Reformen in mitteleuropäischen Staatsverbänden im Vergleich: Die Reichsreformbewegung und die Exekutionsbewegung in Polen (1410–1580)*, [in:] *Modernizacja struktur władzy w warunkach opóźnienia. Europa środkowa i Wschodnia na przełomie średniowiecza i czasów nowożytnych* [Modernization of the Political Power Structures in Conditions of Underdevelopment: Central and Eastern Europe at the Turn of the Middle Ages and the Early Modern Period], eds. M. Dygo, S. Gawlas, H. Grala, Warszawa 1999, pp. 35–57.

Brzeziński Szymon, *Tyran i tyrania w staropolskim języku politycznym (XVI–XVIII wiek)* [The tyrant and tyranny in Polish political language (16th–18th century)], [in:] *Spółeczeństwo staropolskie* [Polish Society until 1795]. *Seria nowa*, Vol. 1: *Spółeczeństwo a polityka* [Society and politics], ed. Andrzej Karpiński, Warszawa 2008, pp. 287–391.

Brzozowski Jacek, *Zygmunt I a senat koronny w latach 1506–1535* [Zygmunt I and (Poland’s) Senate in 1506–1535], “Białostockie Teki Historyczne” 2011, Vol. 9, pp. 11–39.

Buczek Karol, *Targi i miasta na prawie polskim (okres wczesnośredniowieczny)* [Fairs and towns under Polish law (in the early medieval period)], Wrocław–Warszawa–Kraków 1964.

- Bukowska Krystyna, *O recepcji prawa rzymskiego w prawie miejskim w dawnej Polsce* [*On the Reception of Roman Law in Municipal Law in Old Poland*], "Czasopismo Prawno-Historyczne", 1968, Vol. 20, Issue 1, pp. 71–92.
- Czaja Roman, *Miasta i mieszczaństwo na ziemiach polskich na przełomie XIII/XIV w.* [*Towns and burghers in Poland at the turn of the 13th/14th century*], [in:] *Polska około roku 1300. Państwo, społeczeństwo, kultura* [*Poland c. 1300: The State, Society and Culture*], ed. Wojciech Fałkowski, Warszawa 2003, pp. 57–72.
- Ebel Friedrich, *Des spreke wy von eyn recht...: Versuch über das Recht der Magdeburger Schöppen*, [in:] idem, *Unseren fruntlichen grus zuvor: deutsches Recht des Mittelalters im mittel- und osteuropäischen Raum. Kleine Schriften*, Köln [u.a.] 2004, pp. 423–511.
- Ebel Friedrich, *Rechtsentstehung und Rechtstransfer im Spiegel der Überlieferung (Magdeburger und Lübecker Recht)*, [in:] *Grundlagen für ein neues Europa. Das Magdeburger und Lübecker Recht in Spätmittelalter und Früher Neuzeit*, eds. Heiner Lück, Mathias Puhle, Andreas Ranft, Köln–Weimar–Wien 2009, pp. 37–47.
- Ebel Friedrich, *Statutum und ius fori in deutschen Spätmittelalter*, [in:] idem, *Unseren fruntlichen grus zuvor: deutsches Recht des Mittelalters im mittel- und osteuropäischen Raum. Kleine Schriften*, Köln [u.a.] 2004, pp. 15–69.
- Fałkowski Wojciech, *Elita władzy w Polsce za panowania Kazimierza Jagiellończyka (1447–1492)* [*The Ruling Elite in Poland in the Reign of Kazimierz IV Jagiellon (1447–1492)*], Warszawa 1992.
- Fałkowski Wojciech, *Idea monarchii w Polsce za pierwszych Jagiellonów* [*The idea of the monarchy in the early Jagiellon period*], [in:] *Polska około roku 1400. Państwo, społeczeństwo, kultura* [*Poland in c. 1400: State, Society, Culture*], ed. idem, Warszawa 2001, pp. 195–218.
- Fałkowski Wojciech, *Król i biskup. Spór o rację stanu Królestwa Polskiego w latach 1424–1426* [*King and Bishop: A controversy over the Kingdom Poland's raison d'état in 1424–1426*], [in:] *Zbigniew Oleśnicki – książę Kościoła i mąż stanu. Materiały z konferencji, Sandomierz 20–21 maja 2005 roku* [*Zbigniew Oleśnicki – Prince of the Church and Statesman. Conference Proceedings, Sandomierz, 20–21 May 2001*], eds. Feliks Kiryk, Zdzisław Noga, Kraków 2006, pp. 123–142.
- Fałkowski Wojciech, *Możnowładztwo polskie wobec króla. Zabiegi i działania polityczne wokół monarchy w XV stuleciu* [*Polish high nobility and the king: Political schemes and ploys of the royal inner circle in the 15th century*], [in:] *Kolory i struktury średniowiecza* [*Colours and Structures of the Middle Ages*], ed. idem, Warszawa 2004, pp. 9–24.
- Fałkowski Wojciech, *Rok trzech sejmów [1459]* [*The year of four sejms (1459)*], [in:] *Aetas media, aetas moderna. Studia ofiarowane profesorowi Henrykowi Samsonowiczowi w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, eds. Halina Manikowska, Agnieszka Bartoszewicz, Wojciech Fałkowski, Warszawa 2000, pp. 425–438.

- Fałkowski Wojciech, *Sejmy bez króla (1440–1446)* [*Sejms rege absente (1440–1446)*], [in:] *Historia vero testis temporum. Księga jubileuszowa poświęcona Profesorowi Krzysztofowi Baczkowskiemu w 70. rocznicę urodzin* [*Historia vero testis temporum: A Festschrift Dedicated to Professor Krzysztof Baczkowski on the 70th Anniversary of His Birthday*], eds. Janusz Smołucha, Anna Waśko, Tomasz Graff, Paweł F. Nowakowski, Kraków 2008, pp. 235–254.
- Gawlas Sławomir, *Monarchia Kazimierza Wielkiego a społeczeństwo* [*The monarchy of Kazimierz the Great and society*], [in:] *Genealogia. Władza i społeczeństwo w Polsce średniowiecznej*, eds. Andrzej Radziwiński, Jan Wroniszewski, Toruń 1999, pp. 197–236.
- Gawlas Sławomir, *O kształt zjednoczonego Królestwa. Niemieckie władztwo terytorialne a geneza społeczno-ustrojowej odrębności Polski* [(*The Struggle*) for the Shape of a United Kingdom (of Poland): German Territorial Sovereignty and the Origins of Poland's Distinct Sociopolitical Identity], 2nd Edition, Warszawa 2000.
- Gawlas Sławomir, *Polska Kazimierza Wielkiego a inne monarchie Europy Środkowej – możliwości i granice modernizacji władzy* [*Kazimierz the Great's Poland and other monarchies of Central Europe*], [in:] *Modernizacja struktur władzy w warunkach opóźnienia. Europa środkowa i Wschodnia na przełomie średniowiecza i czasów nowożytnych* [*Modernization of the Political Power Structures in Conditions of Underdevelopment: Central and Eastern Europe at the Turn of the Middle Ages and the Early Modern Period*], eds. Marian Dygo, Sławomir Gawlas, Hieronim Grala, Warszawa 1999, pp. 5–34.
- Gawlas Sławomir, *Uwagi o polityce miejskiej Kazimierza Wielkiego*, [in:] *Aetas media, aetas moderna. Studia ofiarowane profesorowi Henrykowi Samsonowiczowi w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, eds. Halina Manikowska, Agnieszka Bartoszewicz, Wojciech Fałkowski, Warszawa 2000, pp. 25–40.
- Górski Karol, *Kilka uwag o radzie koronnej w Polsce XV* [*A Note on the Crown Council in 15th-Century Poland*], "Czasopismo Prawno-Historyczne" 1975, Vol. 27, Issue 2, pp. 133–140.
- Górski Karol, *The Origins of the Polish Sejm*, [in:] idem, *Communitas – Princeps – Corona Regni. Studia selecta*, Warszawa–Poznań–Toruń 1976, pp. 57–71.
- Górski Karol, *Rządy Kazimierza Jagiellończyka w Koronie* [*The Reign of Kazimierz IV Jagiellon in the Kingdom of Poland*], [in:] Marian Biskup, Karol Górski, *Kazimierz Jagiellończyk. Zbiór studiów o Polsce drugiej połowy XV wieku* [*Kazimierz IV Jagiellon: A Collection of Studies on Poland in the Latter 15th Century*], Warszawa 1987, pp. 82–127.
- Grzybowski Konstanty, *Teoria reprezentacji w Polsce epoki odrodzenia* [*Theory of Representation in Poland in the Age of the Renaissance*], Warszawa 1959.
- Kaczmarczyk Kazimierz, *Ciężary ludności wiejskiej i miejskiej na prawie niemieckim w Polsce w XIII i XIV wieku* [*The burdens of rural and urban population under German law in Poland*], "Przegląd Historyczny" 1911, Vol. 11, pp. 19–30.
- Kaczorowski Włodzimierz, *Udział króla w stanowieniu prawa na sejmach od końca XV wieku do pierwszej połowy XVII w. (w 500. rocznicę uchwalenia konstytucji Nihil novi)*, [in:]

- Historia prawa w służbie sprawiedliwości. Materiały I Opolskiego Colloquium Prawno-Historycznego* [Legal History in the Service of Justice: Proceedings of the First Legal-Historical Colloquium in Opole], eds. Piotr Sadowski, Andrzej Szymański, Opole 2006, pp. 13–28.
- Kaczorowski Włodzimierz, *Udział polskiego monarchy w procesie legislacyjnym w latach 1493–1652* [The participation of the Polish monarch in the legislative process in 1493–1652], "Przegląd Humanistyczny" 2002, Vol. 46, Issue 5, pp. 23–31.
- Klimecka Grażyna, *Czy rzeczywiście doradcy Władysława Jagiełły* [Were they really "Władysław Jagiełło's advisers"], "Społeczeństwo Polski Średniowiecznej" 1990, Vol. 4, pp. 214–235.
- Knoppek Witold, *Zmiany w układzie sił politycznych w Polsce w drugiej połowie XV w. i ich związek z genezą dwuizbowego sejmiku* [Changes in the balance of political forces in Poland in the latter 15th century and the emergence of the bicameral Sejm], "Czasopismo Prawno-Historyczne" 1955, Vol. 7, Issue 2, pp. 55–95.
- Kowalski Grzegorz M., *Zwyczaj i prawo zwyczajowe w doktrynie prawa i praktyce sądów miejskich karnych w Polsce XVI–XVIII w.*, [Custom and Customary Law in Legal Doctrine and Legal Practice of Municipal Criminal Courts in Poland in the 16th–18th Century], Kraków 2013.
- Krzyżaniakowa Jadwiga, Ochmański Jerzy, *Władysław II Jagiełło*, Wrocław 1990.
- Kümper Hiram, *Sachsenrecht. Studien zur Geschichte des sächsischen Landrechts in Mittelalter und früher Neuzeit*, Berlin 2009.
- Kupisz Dariusz, *Sejm koronny w czasach dwóch ostatnich Jagiellonów* [The Kingdom of Poland's Sejm under the two last Jagiellons], [in:] *Między konstytucją Nihil novi a ustawodawstwem nowoczesnej demokracji. Parlamentaryzm Polski w XVI–XX wieku. Materiały ogólnopolskiej konferencji naukowej odbytej w Radomiu w dniach 12–13 października 2005 roku* [Between the Nihil novi Act and the Legislation of Modern Democracy: Polish Parliamentarism in the 16th–20th Centuries. Conference Proceedings, Radom, 12–13 October 2005], eds. Henryk Gmiterek, Sebastian Piątkowski, Janusz Wrona, Radom 2005, pp. 11–21.
- Kuraś Stanisław, *Przywileje prawa niemieckiego miast i wsi małopolskich XIV–XV wieku* [German Law Privileges of Towns and Villages of Małopolska in the 14th–15th Century], Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1971.
- Kurtyka Janusz, *Odrodzone Królestwo. Monarchia Władysława Łokietka i Kazimierza Wielkiego w świetle nowszych badań* [The Restored Kingdom: The Monarchy of Władysław Łokietek and Kazimierz Wielki. A Reassessment], Kraków 2001.
- Kurtyka Janusz, *Tęczyńscy. Studium z dziejów polskiej elity możnowładców w średniowieczu* [The House of Tęczyński: A Study in the History of the Polish Noble Elite in the Middle Ages], Kraków 1997.
- Kutrzeba Stanisław, *Historia ustroju Polski* [History of the Polish Political System], Korona, 8th Edition, revised and augmented by Adam Vetulani, Warszawa 1949.

- Kwiatkowska Irena, *Die Stellung des sächsisch-magdeburgischen Rechts in der Normenhierarchie nach den Anschauungen polnischen Juristen des 16. und 17. Jahrhunderts*, [in:] *Studien zur Geschichte des sächsisch-magdeburgischen Rechts in Deutschland und Polen*, eds. Dietmar von Willoweit, Winfried Schich, Frankfurt am Main–Bern–Cirencester 1980, pp. 145–149 [“Rechtshistorische Reihe”, Vol. 10].
- Leśniak Franciszek, *Książka w inwentarzach mieszczan krośnieńskich (XVI – pierwsza połowa XVII wieku)* [Books in the inventories of Krosno burghers (16th until mid-17th century)], [in:] *Narodziny Rzeczypospolitej. Studia z dziejów średniowiecza i czasów wczesnonowożytnych (Pamięci Janusza Kurtyki)* [The Birth of the Polish-Lithuanian Commonwealth: Studies in the History of The Middle Ages and the Early Modern Age (In memoriam Janusz Kurtyka)], Vol. II, eds. Waldemar Bukowski, Tomasz Jurek, Kraków 2012, pp. 1163–1184.
- Lewandowska-Malec Izabela, *Sejm walny koronny Rzeczypospolitej Obojga Narodów i jego dorobek ustawodawczy (1587–1632)* [Poland’s General Sejm of the Polish-Lithuanian Commonwealth and Its Legislative Legacy (1587–1632)], Kraków 2009.
- Lieberwirth Rolf, *Einführung oder Rezeption? Mittelalterlich deutsches Recht in slawischen Herrschaftsgebieten. Das Beispiel: Polen*, [in:] *Rechts- und Sprachtransfer in Mittel und Osteuropa: Sachsenspiegel und Magdeburger Recht; internationale und interdisziplinäre Konferenz in Leipzig vom 31. Oktober bis 2. November 2003*, eds. Ernst Eichler, Heiner Lück, Berlin 2008, p. 167–179 [IVS Saxonico-Magdeburgense in Oriente, 1].
- Łosowska Anna, *Kolekcja Liber legum i jej miejsce w kulturze umysłowej późnośredniowiecznego Przemyśla* [The Liber legum MS and Its Place in the Intellectual Culture of Late-Medieval Przemyśl], Warszawa–Przemyśl 2007.
- Łysiak Ludwik, *Najstarsza księga dekretów sądu wyższego prawa niemieckiego na zamku krakowskim* [The Oldest Book of Rulings of the High Court of German Law at Cracow Castle], [in:] *Historia prawa – historia kultury. Liber memorialis Vitoldo Maisel Vitoldo Maisel dedicatus*, eds. Ewa Borkowska-Bagieńska, Henryk Olszewski, Poznań 1994, pp. 157–166.
- Łysiak Ludwik, *Sąd wyższy prawa niemieckiego na zamku krakowskim a inne sądy wyższe z terenu Małopolski* [The High Court of German Law at Cracow castle and other high courts in Małopolska], “Śląski Kwartalnik Historyczny Sobótka” 1993, Vol. 48, pp. 113–122.
- Maisel Witold, *Poznańskie prawo karne do końca XVI wieku* [Poznań Criminal Law until the End of the 16th Century], Poznań 1963.
- Maisel Witold, *Prawo karne w statutach miast polskich do końca XVIII wieku* [Criminal law in the statutes of Polish towns until the late 18th century], “Czasopismo Prawno-Historyczne” 1974, Vol. 26, Issue 2, pp. 99–117.
- Maisel Witold, *Sądownictwo miasta Poznania do końca XVI wieku* [The Judiciary of Poznań until the End of 16th Century], Poznań 1961.

- Maisel Witold, Kramperowa Maria, *Księgozbiory mieszczan poznańskich z drugiej połowy XVI wieku* [*Lublin burghers' book collections from the latter 16th century*], "Studia i Materiały do dziejów Wielkopolski i Pomorza" 1960, Vol. 6, Issue 1, pp. 257–308.
- Marciniak Ryszard, *Sejm piotrkowski 26 XII 1524 – 23 II 1525. (Próba analizy problematyki obrad)* [*The Sejm of Piotrków, 26 December 1524 – 23 February 1525 (Analysis of the agenda)*], "Czasopismo Historyczno-Prawne" 1974, Vol. 26, Issue 1, pp. 193–214.
- Marzec Andrzej, *Rada królewska w monarchii Kazimierza Wielkiego* [*The royal council in the monarchy of Kazimierz the Great*], [in:] *Narodziny Rzeczypospolitej. Studia z dziejów średniowiecza i czasów wczesnonowożytnych (Pamięci Janusza Kurtyki)* [*The Birth of the Polish-Lithuanian Commonwealth: Studies in the History of The Middle Ages and the Early Modern Age (In memoriam Janusz Kurtyka)*], Vol. II, eds. Waldemar Bukowski, Tomasz Jurek, Kraków 2012, pp. 803–830.
- Marzec Andrzej, *Urzędnicy małopolscy w otoczeniu Władysława Łokietka i Kazimierza Wielkiego (1305–1370)* [*Officials from Małoposka in the Inner Circle of Władysław I the Short and Kazimierz the Great (1305–1370)*], Kraków 2006.
- Matuszewski Jacek S., *Dzieje wpływów prawa niemieckiego w Polsce* [*An Outline of the Impact of German Law in Poland*], [in:] *Związki prawa polskiego z prawem niemieckim* [*Interrelationships between Polish law and German law*], eds. Agnieszka Liszewska, Krzysztof Skotnicki, Łódź 2006, pp. 7–14.
- Matuszewski Jacek S., *Przywileje i polityka podatkowa Ludwika Węgierskiego w Polsce* [*The Privileges and Tax Policies of Ludwik the Hungarian*], Łódź 1983.
- Matuszewski Józef, *Ius Teutonicum. Średniowieczna reforma rolna w Polsce* [*Ius Teutonicum: A medieval land reform in Poland*], [in:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga pamiątkowa ku czci Tadeusza Szymczaka* [*Questions of Constitutional Law: A Festschrift in Honour of Professor Tadeusz Szymczak*], ed. Michał Domagała, Łódź 1994, pp. 224–245.
- Matuszewski Józef, *Prawo sądowe na wsi polskiej lokowanej na prawie niemieckim* [*Judicial law in Polish villages incorporated under German law*], "Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego" 1995, Vol. 2, pp. 40–75.
- Matuszewski Józef, *Rodzaje własności gruntu we wsi lokowanej na prawie niemieckim* [*Types of land ownership in villages incorporated under German law*], [in:] *Parlament, prawo, ludzie. Studia ofiarowane Profesorowi Juliuszowi Bardachowi* [*The Parliament, the Law, the People: A Festschrift in Honour of Professor Juliusz Bardach*], ed. Katarzyna Iwanicka, Maria Skowronek, Kazimierz Stembrowicz, Warszawa 1996, pp. 158–164.
- Matuszewski Józef, Wyrozumski Jerzy, *O Sądzie Najwyższym Prawa Niemieckiego na Zamku Królewskim. Dwugłos w związku z pracą Ludwika Łysiaka Ius supremum Maydeburgense castri Cracoviensis 1356–1794. Organisation, Tätigkeit und Stellung des Krakauer Oberhofs in der Rechtssprechung Altpolens* [*About the Supreme Court of German Law at the Royal Castle. Two opinions on the work of Ludwik Łysiak...*], "Czasopismo Prawno-Historyczne", 1992, Vol. 44, Issue 1–2, pp. 169–173, 173–177.

- Mikuła Maciej, *Die Könige und das Reformationsverfahren des Rechts in den polnischen Städten vom 14. bis zum 16. Jahrhundert*, "Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs" 2013, Vol. 2, pp. 502–511.
- Mikuła Maciej, *Modyfikacje łacińskich tekstów Weichbildu magdeburskiego a ewolucja prawa w średniowiecznych miastach polskich. Uwagi wstępne* [Modifications of Latin texts of the Magdeburg Weichbild and the evolution of law in medieval Polish towns: An Introduction], "Acta Historico-Iuridica Pilsnensia" 2009–2010, pp. 137–152.
- Mikuła Maciej, *O reformie prawa miejskiego w XVI wieku: Cieżkowicka uchwała o prawie miejskim i administracji* [Reforms of municipal law in the 16th century: The Cieżkowice Statute concerning municipal law and administration], "Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa" 2014, Vol. 7, pp. 229–245.
- Mikuła Maciej, *Prawodawstwo króla i sejmu dla małopolskich miast królewskich (1386–1572). Studium z dziejów rządów prawa w Polsce* [Royal and Parliamentary Legislation for the Royal Towns of Małopolska (1386–1572): A Study in the History of the Rule of Law in Poland], Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego: Kraków 2014.
- Mikuła Maciej, *Statuty prawa spadkowego w miastach polskich prawa magdeburskiego (do końca XVI wieku)* [Inheritance statutes in Polish towns under Magdeburg Law (until the end of the 16th century)], "Z Dziejów Prawa" 2014, Vol. 7, pp. 33–63.
- Nabiałek Karol, *Dzieje Wojnicza od XVI do połowy XVII wieku*, [in:] Wojciech Krawczuk, Piotr Miodunka, Karol Nabiałek, *Dzieje Wojnicza od XVI do XVIII wieku* [A History of Wojnicz from the 16th to the 18th Century], Wojnicz 2009, pp. 71–271.
- Nikodem Jarosław, *Problemy legitymizacji władzy Władysława Jagiełły w 1399 r.* [Problems of legitimization of the royal rule of Władysław Jagiełło in 1399], [in:] *Nihil superfluum esse. Prace z dziejów średniowiecza ofiarowane Profesor Jadwidze Krzyżaniakowej* [Nihil superfluum esse. A Festschrift in Honour of Professor Jadwiga Krzyżaniakowa], eds. Jerzy Strzelczyk, Józef Dobosz, in collaboration with Zbyszko Górczak, Piotr Pokora, Krzysztof Ratajczak and Michał Zwierzykowski, Poznań 2000, pp. 393–401.
- Odrzywolska-Kidawa Anna, *Prace kancelaryjne podkanclerzego Piotra Tomickiego 1515–1535*, [in:] *Polska kancelaria królewska czasów nowożytnych II*, eds. Waldemar Chorążyczewski, Wojciech Krawczuk, Kraków 2006, pp. 157–177.
- Ożóg Krzysztof, *Intelektualiści w służbie Królestwa Polskiego w latach 1306–1382* [Intellectuals in the Service of the Kingdom of Poland in 1306–1382], Kraków 1995.
- Piekosiński Franciszek, *Wiece, sejmiki, sejmy i przywileje ziemskie w Polsce wieków średnich* [Popular assemblies, sejmiks and land privileges in medieval Poland], Kraków 1900 (offprint "Rozprawy Akademii Umiejętności Wydział Historyczno-Filozoficzny" 1900, Vol. 39, pp. 171–251).
- Reszczyński Jarosław, „O prawie i różności praw” w częściach wstępnych *Summy legum i Sigismundiny* [in:] *Leges sapere. Studia i prace dedykowane Profesorowi Januszowi Sondlowi w pięćdziesiątą rocznicę pracy naukowej*, eds. Wacław Uruszczak, Paulina Świąćicka, Andrzej Kremer, Kraków 2008, pp. 441–469.

- Roman Stanisław, *Konflikt prawno-polityczny 1425–1430 r. a przywilej brzeski* [*The political conflict 1425–1430 and the Brześć Privilege*], "Czasopismo Prawno-Historyczne" 1962, Vol. 14, Issue 2, pp. 63–92.
- Roman Stanisław, *Przywileje nieszawskie* [*The Privileges of Nieszawa*], Wrocław 1957.
- Russocki Stanisław, „*Consilium*” i „*consensus*” otoczenia książęcego w dokumentach polskich XIII wieku [*“Consilium” and “consensus” of the ducal inner circle in Polish documents of the 13th century*], "Społeczeństwo Polski Średniowiecznej" 1992, Vol. 5, pp. 195–202.
- Russocki Stanisław, *Monarchia i stany w Polsce późnego średniowiecza* [*The monarchy and the estates in Late Medieval Poland*], "Przegląd Humanistyczny" 1993, Vol. 37, Issue 2, pp. 7–14.
- Russocki Stanisław, *Od roków monarszych do zgromadzeń stanowych*, [in:] *Cultus et cognitio. Studia z dziejów średniowiecznej kultury*, eds. Aleksander Gieysztor, Stefan K. Kuczyński, Warszawa 1976, pp. 491–497.
- Russocki Stanisław, *Panujący, ich doradcy oraz wiece w Polsce piastowskiej. Horyzonty badawcze 1967–1992* [*The rulers, their advisors and popular assemblies in Poland under the Piasts*], [in:] *Parlamentaryzm w Polsce we współczesnej historiografii* [*Poland's Parliamentary Tradition in Contemporary Polish Historiography*], ed. Juliusz Bardach in collaboration with Wanda Sudnik, Warszawa 1995, pp. 9–28.
- Rymaszewski Zygfryd, *Łacińskie teksty Landrechtu Zwierciadła Saskiego w Polsce. Versio Vratislaviensis, versio Sandomiriensis, Łaski*, Wrocław 1975.
- Rymaszewski Zygfryd, *Z zagadnień rozwoju miejskiego prawa prywatnego w Polsce* [*Some problems in the history of municipal private law in Poland*], "Czasopismo Prawno-Historyczne" 1969, Vol. 21, Issue 2, pp. 201–222.
- Salmonowicz Stanisław, Grodziski Stanisław, *Uwagi o królewskim ustawodawstwie* [*Royal legislation: Some comments*], [in:] *Parlamentaryzm i prawodawstwo przez wieki: prace dedykowane prof. Stanisławowi Płazie w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, eds. Wacław Uruszczak, Jerzy Malec, Kraków 1999, pp. 149–160.
- Samsonowicz Henryk, *Kto podejmował decyzje w miastach samorządowych średniowiecznej Polski* [*Who Made Decisions in the Local Government Towns of Medieval Poland?*] [in:] *Miasta, ludzie, instytucje, znaki. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesor Bożenie Wyzumskiej w 75. rocznicę urodzin* [*Cities, People, Institutions, Symbols. A Commemorative Book Presented to Professor Bożena Wyzumska on Her 75th Birthday*], ed. Zenon Piech, Kraków 2008, pp. 149–159.
- Sobociński Władysław, *Historia rządów opiekuńczych w Polsce* [*A history of regency governments in Poland*], "Czasopismo Prawno Historyczne" 1949, Vol. 2, pp. 227–353.
- Sobolewski Ludwik, Uruszczak Wacław, *Artykuły mielnickie z roku 1501* [*The articles of the 1501 Privilege of Mielnik*], "Czasopismo Prawno-Historyczne" 1990, Vol. 42 [published in 1991], Issue 1–2.
- Sobolewski Ludwik, *Wpływ artykułów mielnickich z 1501 r. na rozwój prawa polskiego w XVI w.* [*The articles of the 1501 Privilege of Mielnik and the evolution of Polish law in the 16th century*], "Czasopismo Prawno-Historyczne" 1994, Vol. 46, Issue 1–2, pp. 51–79.

- Sperka Jerzy, *Biskup krakowski Zbigniew Oleśnicki a ugrupowanie dworskie w okresie panowania Władysława Jagiełły i w pierwszych latach Władysława III* [Bishop of Cracow Zbigniew Oleśnicki and the courtly faction in the reign of Władysław III of Varna], [in:] *Zbigniew Oleśnicki – książę Kościoła i mąż stanu. Materiały z konferencji, Sandomierz 20–21 maja 2005 roku* [Zbigniew Oleśnicki – Prince of the Church and Statesman. Conference Proceedings, Sandomierz, 20–21 May 2001], eds. Feliks Kiryk, Zdzisław Noga, Kraków 2006, pp. 107–122.
- Sucheni-Grabowska Anna, *Kilka uwag o miejscu króla w sejmach „złotego wieku”* [A note on the king’s position in the Sejms of the Golden Age], “Acta Universitatis Wratislaviensis” 1988, no. 66, pp. 75–83.
- Sucheni-Grabowska Anna, *Kształtowanie się koncepcji Senatu XVI w.* [The consolidation of the idea of the Senate in the 16th century], [in:] *Senat w Polsce. Dzieje i teraźniejszość. Sesja naukowa* [The Senate in Poland: History and the Present. Conference Proceedings], Kraków, 26 May 1993, Warszawa 1993, pp. 35–53.
- Sucheni-Grabowska Anna, *Obowiązki i prawa królów w opiniach pisarzy epoki odrodzenia* [Renaissance writers on the duties and rights of kings], [in:] *Między monarchią a demokracją. Studia z dziejów Polski XV–XVIII wieku* [A Mix of Monarchy and Democracy: Studies in Polish History in the 15th–18th Centuries], ed. Anna Sucheni-Grabowska, Małgorzata Żaryn, Warszawa 1994, pp. 54–115.
- Sucheni-Grabowska Anna, *Refleksje nad sejmami czasów zygmunto-wskich* [Reflections on the sejms during the reigns of Zygmunt I the Old and Zygmunt II August], “Przegląd Historyczny” 1984, Vol. 75, Issue 4, pp. 761–772.
- Sucheni-Grabowska Anna, *Sejm w latach 1540–1568* [The Sejm in 1540–1568], [in:] *Historia sejmiku polskiego, T. I: Do schyłku szlacheckiej Rzeczypospolitej* [Until the Decline of the Commonwealth of the Nobles], ed. Jerzy Michalski, Warszawa 1984, pp. 114–216.
- Sucheni-Grabowska Anna, *W sprawie podejmowania uchwał na sejmach za Zygmunta Augusta* [On passing legislation by sejms under Zygmunt August], [in:] *Uchwalanie konstytucji na sejmach w XVI do XVII w.* [The Adoption of Statutes by Sejms in the 16th–17th Century], “Acta Universitatis Wratislaviensis” 1979, no. 31, ed. Stanisław Ochmann, Wrocław 1979, pp. 9–19.
- Sutkowska-Kurasiowa Irena, *Doradcy Władysława Jagiełły* [Advisers to Władysław Jagiełło], “Społeczeństwo Polski Średniowiecznej” 1982, Vol. 2, pp. 188–220.
- Świeżawski Aleksander, *Wiec, rada książęca i sejm na Mazowszu* [The popular assembly, the ducal council and the sejm in Masovia], “Przegląd Historyczny” 1970, Vol. 61, Issue 3, pp. 490–497.
- Szacherska Stella M., *Próba walki o głó-wszczyznę mieszczańską w XV w.* [An attempt to get a court ruling concerning the burgher wergeld in the 15th century], [in:] *Cultus et cognitio. Studia z dziejów średniowiecznej kultury* [Cultus et cognitio: Studies in the History of Medieval Culture], eds. Aleksander Gieysztor, Stefan K. Kuczyński, Warszawa 1976, pp. 551–556.

- Szczygieł Ryszard, *Rola przywilejów lokacyjnych w procesie lokacji miast w XV–XVII w. na przykładzie Uchań* [*The role of incorporation privileges in the proces of town incorporations in the 15th–17th centuries: The case of Uchanie (Hrubieszów County)*], "Rocznik Lubelski" 1985/1986, Vol. 27/28, pp. 51–59.
- Szulc Tadeusz, *Stanowisko króla w Rzeczypospolitej na podstawie listów ostatniego Jagiellona do Radziwiłłów* [*The king's position in the Commonwealth: Letters of the last Jagiellon to the Radziwiłłs*], "Studia z dziejów Państwa i Prawa Polskiego" 2002, Vol. 7, pp. 143–171.
- Szulc Tadeusz, *Uchwały podatkowe ze szlacheckich dóbr ziemskich za pierwszych Jagiellonów* [*Land Tax Legislation under the First Jagiellons*], Łódź 1991.
- Tafiłowski Piotr, *Spory o konstytucję „Nihil novi” w historiografii XIX i XX wieku* [*Controversy over the Nihil Novi Act in 19th and 20th century historiography*], [in:] "Biuletyn Biblioteki Jagiellońskiej" 2005, Vol. 55, pp. 227–235.
- Torój Elżbieta, *Inwentarze księgozbiorów mieszczan lubelskich z lat 1591–1678* [*Inventories of Lublin Burghers, 1591–1678*], Lublin 1998.
- Tymieniecki Kazimierz, *Prawo czy gospodarstwo?* [*The law or a single economic unit?*], "Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych" 1946, Vol. 8, pp. 289–291.
- Tymieniecki Kazimierz, *Prawo niemieckie w rozwoju społecznym wsi polskiej* [*German Law and the social development of the Polish village*], „Kwartalnik Historyczny” 1923, Vol. 37, pp. 38–79.
- Tymieniecki Kazimierz, *Recenzja* [A review of three articles in *Studia historyczne ku czci Stanisława Kutrzeby*, vol. 1, 1938, by Michał Patkaniowski, Jerzy Krzyżanowski and Mieczysław Niwiński], "Rocznik Historyczny" 1938, Vol. 14, Issue 2, pp. 72–78.
- Uruszczak Wacław, *In Polonia lex est rex. 500-lecie Konstytucji Sejmu Walnego w Radomiu o stanowieniu ustaw przez sejmy i obowiązkowej promulgacji* [*In Polonia lex est rex: The 500th anniversary of the General Sejm Constitution on the adoption of statutes in parliament and their mandatory promulgation*], [in:] *W kręgu historii i współczesności polskiego prawa. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Arturowi Korobowiczowi* [*Polish Law in a Historical and Contemporary Perspective: A Festschrift in Honour of Professor Artur Korobowicz*], ed. Wojciech Witkowski, Lublin 2008, pp. 286–290.
- Uruszczak Wacław, *Kultura polityczna i prawna w sejmie polskim czasów odrodzenia* [*The political and legal culture of the Polish Sejm in the Renaissance period*], "Czasopismo Historyczno-Prawne" 1980, Vol. 32, Issue 2, pp. 47–61.
- Uruszczak Wacław, *Najstarszy sejm walny koronny „dwuizbowy” w Piotrkowie w 1468 roku* [*The earliest “bicameral” General Sejm of the Kingdom of Poland at Piotrków in 1468*], [in:] *Narodziny Rzeczypospolitej. Studia z dziejów średniowiecza i czasów wczesnonowożytnych (Pamięci Janusza Kurtyki)* [*The Birth of the Polish-Lithuanian Commonwealth: Studies in the History of The Middle Ages and the Early Modern Age (In memoriam Janusz Kurtyka)*], Vol. II, eds. Waldemar Bukowski, Tomasz Jurek, Kraków 2012, pp. 1033–1056.

- Uruszczak Wacław, *Próba kodyfikacji prawa polskiego w pierwszej połowie XVI wieku. Korektura praw z 1532 r.* [An Attempt at the Codification of Polish Law in the Early 16th Century: *Correctura iurium* (1532)], Warszawa 1979.
- Uruszczak Wacław, *Respublica bene constituta. Ustrojowy kształt polskiej monarchii Jagiellonów* [Respublica bene constituta: The constitutional model of the Polish monarchy of the Jagiellons], [in:] *Historia vero testis temporum. Księga jubileuszowa poświęcona Profesorowi Krzysztofowi Baczkowskiemu w 70. rocznicę urodzin* [Historia vero testis temporum: A Festschrift Dedicated to Professor Krzysztof Baczkowski on the 70th Anniversary of His Birthday], eds. Janusz Smółucha, Anna Waśko, Tomasz Graff, Paweł F. Nowakowski, Kraków 2008, pp. 131–152.
- Uruszczak Wacław, *Sejm Walny Koronny w latach 1506–1540* [The Polish Crown Sejm in the Years 1506–1540], Warszawa 1981.
- Uruszczak Wacław, „Sejm walny wszystkich państw naszych”. Sejm w Radomiu z 1505 roku i konstytucja *Nihil novi* [“The general sejm of all our nations”: The 1505 Sejm of Radom and the *Nihil Novi* constitution], “Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, Vol. 57, Issue 1, pp. 11–25.
- Uruszczak Wacław, *Suum cuique tribuere. Dwa stulecia badań nad sejmem polskim za panowania ostatnich Jagiellonów (1506–1572)* [Suum cuique tribuere: Two centuries of research into the Polish Sejm under the last Jagiellons (1506–1572)], [in:] *Parlamentaryzm w Polsce we współczesnej historiografii* [Poland’s Parliamentary Tradition in Contemporary Polish Historiography], ed. Juliusz Bardach in collaboration with Wanda Sudnik, Warszawa 1995, pp. 55–73.
- Uruszczak Wacław, *Swoistość systemów prawno-ustrojowych państw Europy Środkowo-Wschodniej w XV–XVI wieku* [The identity of legal and constitutional systems of Central and Eastern European nations in the 15th–16th century], [in:] *Europa Środkowo-Wschodnia od X do XVIII wieku – jedność czy różnorodność?* [Central and Eastern Europe in the 10th–18th Centuries], eds. Krzysztof Baczkowski, Janusz Smółucha, Kraków 2005, pp. 45–61.
- Uruszczak Wacław, *System władzy w Polsce ostatnich Jagiellonów (1506–1572)* [The system of government in Poland under the last Jagiellons (1506–1572)], “Czasopismo Historyczno-Prawne” 1986, Vol. 38, Issue 2, pp. 41–62.
- Uruszczak Wacław, *Z badań nad Statutem Warckim z 1423 roku* [Studies in the 1423 Statute of Wiślica], [in:] *Parlamentaryzm i prawodawstwo przez wieki. Prace dedykowane prof. Stanisławowi Płazie w siedemdziesiątą rocznicę urodzin* [Parliamentarism and Legislation over the Centuries: A Festschrift Dedicated to Professor Stanisław Płaza on the 70th Anniversary of His Birthday], eds. Jerzy Malec and Wacław Uruszczak, Kraków 1999, pp. 135–147.
- Uruszczak Wacław, *Zasada quod omnes tangit debet ab omnibus approbari dawnego prawa kanonicznego i jej znaczenie* [The rule quod omnes tangit debet ab omnibus approbari of the old canon law and its significance], [in:] *Servabo legem tuam in toto corde*

- meo. *Księga Pamiątkowa dedykowana Księdzu Profesorowi Józefowi Krzywdzie CM, Dyrektorowi Instytutu Prawa Kanonicznego UPJPiI z okazji 70. rocznicy urodzin* [*Servabo legem tuam in toto corde meo: A Festschrift Dedicated to Professor Józef Krzywda, Head of the Institute of Canon Law at the Pontifical John Paul II University, on the 70th Anniversary of His Birthday*], eds. Arkadiusz Zakręta and Andrzej Sosnowski, Kraków 2013, pp. 556–559.
- Vetulani Adam, *W sprawie prawa chłopskiego w Polsce feudalnej* [*The case of peasant law in feudal Poland*], "Państwo i Prawo" 1956, no. 10, pp. 618–632.
- Węcowski Piotr, *Działalność publiczna możnowładztwa małopolskiego w późnym średniowieczu. Itineraria kasztelanów i wojewodów krakowskich w czasach panowania Władysława Jagiełły (1386–1434)* [*Public Life of the Małopolska Nobility in the Late Middle Ages: Itineraria of the Cracow Castellans and Voivods in the Reign of Władysław Jagiełło (1386–1434)*], Warszawa 1998.
- Węcowski Piotr, *Krakowskie wiece sądowe i ich rola w życiu politycznym w czasach panowania Władysława Jagiełły* [*The Cracow judicial assemblies and their political role during the reign of Władysław Jagiełło*], "Kwartalnik Historyczny" 1998, Vol. 105, Issue 3, pp. 19–48.
- Wroniszewski Jan, *Grupy decyzyjne w średniowiecznej Polsce – elita władzy* [*Decision-making groups in medieval Poland – the ruling elite*], [in:] *Genealogia. Polska elita polityczna w wiekach średnich na tle porównawczym* [*Genealogy: A Comparative Study of the Polish Political Elite in the Middle Ages*], Toruń 1993, pp. 175–186.
- Wyrozumski Jerzy, *Geneza senatu w Polsce* [*Origins of the Senate in Poland*], [in:] *Senat w Polsce. Dzieje i teraźniejszość. Sesja naukowa* [*The Senate in Poland: History and the Present. Conference Proceedings*], Kraków, 26 May 1993, Warszawa 1994, pp. 21–34.
- Zachorowski Stanisław, *Colloquia w Polsce od w. XII do XIV* [*Colloquia in Poland from the 12th until the 13th century*], [in:] idem, *Studia z historii prawa kościelnego i polskiego* [*Studies in the History of Canon Law and Polish Law*], Kraków 1917, pp. 3–78.
- Zajączkowski Stanisław M., *Lokacje osad wiejskich na prawie niemieckim na obszarze przedrozbiorowego powiatu łęczyckiego do lat siedemdziesiątych XVI wieku* [*Incorporation of rural settlements under German law in the historic County of Łęczyca until the 1570s*], Łódź 2003.
- Załęska Marta, *Wójtostwa dziedziczne w miastach Małopolski w późnym średniowieczu (studium historyczno-prawne)* [*Hereditary Advocatia in the Towns of Lesser Poland in the Late Middle Ages (Historical and Legal Study)*], Warszawa 2005.
- Zientara Benedykt, *Das Deutsche Recht (ius Teutonicum) und die Anfänge der städtischen Autonomie*, [in:] *Autonomie, Wirtschaft und Kultur der Hansestädte*, eds. Konrad Fritze, Eckhard Mueller-Mertens, Walter Stark, Weimar 1984, pp. 94–100.

► SUMMARY

**The Legislative Powers of the King and the Sejm
in Relation to Royal Towns in Poland in the 14th–16th Centuries**

Grounding privileges made it possible to apply Magdeburg law in Polish towns. As knowledge of this law improved and was consolidated in the 16th century through the writings of Mikołaj Jaskier and the Polish translations of Bartłomiej Groicki and Paweł Szczerbic, it became necessary to adapt it to local requirements. The gloss on Saxon-Magdeburg law explicitly identified the king as the authority responsible for amending the original Magdeburg law. However, as it was created in Germany in the 14th century, the general guidelines in the gloss could only serve as a reference point for royal legislation in Poland. The extent of the king's independence fluctuated and gradually diminished due to the growing influence of the royal council and, above all, the Sejm.

The issue of the emergence of Polish municipal law, to use Bartłomiej Groicki's words, is therefore intertwined with the evolution of the political system of the Kingdom of Poland and the establishment of a legislative Sejm. Ultimately, the Sejm also gained influence over the law applied in cities, extending beyond the area of Polish *ius commune* (to which townspeople were subject in matters such as taxes, foreign trade and defence) to include *ius singulare* matters concerning townspeople exclusively. To conclude, although the significance of Saxon-Magdeburg law was formally guaranteed by a clause of German law, due to the royal and parliamentary legislation, Magdeburg law was just one source of Polish municipal law.

Bartosz Zalewski

- ▶ Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
(Maria Curie-Skłodowska University in Lublin, Poland)
- ▶ e-mail: bartosz.zalewski@mail.umcs.pl
- ▶ ORCID: 0000-0001-7508-354X

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.17

DEFINICJA PRZESTĘPSTWA (*DELICTUM*) W *TRACTATUS CRIMINALIS* TYBERIUSZA DECIANUSA (1509–1582)

Abstrakt

Tyberiusz Decianus (1509–1582) zaliczany jest do przedstawicieli XVI-wiecznej włoskiej szkoły prawa karnego. Urodzony w Udine prawnik, nauczyciel akademicki i sędzia znany jest przede wszystkim jako autor monumentalnego *Tractatus criminalis*. Renesansowy jurysta twórczo rozwinął w nim dorobek rzymskiej jurysprudencej, opierając się w szczególności na zachowanych w Digestach Justyniańskich fragmentach prac Klaudiusza Saturninusa oraz Marcjanusa. Istotne znaczenie dla Decianusa miały również dzieła średniowiecznych glosatorów i komentatorów, zwłaszcza Azona, Baldusa de Ubaldis oraz Bartolusa de Saxoferrato. To właśnie z perspektywy swych wielkich średniowiecznych poprzedników Decianus interpretował źródła antyczne, poszukując jednak zupełnie nowatorskich rozwiązań, które w istocie uznać należy za historyczny fundament dla dogmatycznych koncepcji nauki XIX-wiecznej.

W *Tractatus criminalis* Tyberiusz Decianus sformułował przede wszystkim naukową definicję abstrakcyjnie ujętego przestępstwa (*delictum*). Celem opracowania jest ustalenie znaczenia zaproponowanej przez Decianusa definicji dla rozwoju europejskiej nauki o przestępstwie. Realizacji tego zamierzenia służyć ma analiza definicji przestępstwa ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystanych przez Decianusa źródeł – dzieł jurystów antycznych i przedstawicieli średniowiecznych szkół prawniczych. Uwagę poświęcono także oddziaływaniu filozofii scholastycznej na stworzoną przez Decianusa koncepcję abstrakcyjnie ujętego przestępstwa.

Słowa kluczowe: nauka o przestępstwie, historia prawa karnego, renesans prawniczy

DEFINITION OF CRIME (*DELICTUM*) IN *TRACTATUS CRIMINALIS* OF TIBERIUS DECIANUS (1509–1582)

Abstract

Tiberius Decianus (1509–1582) is considered a representative of the 16th-century Italian school of criminal law. Born in Udine, this lawyer, academic, and judge is primarily known as the author of the monumental *Tractatus Criminalis*. In it, the Renaissance jurist creatively expanded upon the achievements of Roman jurisprudence, in particular drawing on fragments of the works of Claudius Saturninus and Marcianus preserved in The Digest of Justinian. The works of medieval glossators and commentators, particularly Azon, Baldus de Ubaldis, and Bartolus de Saxoferrato, were also of significant importance to Decianus. It was from the perspective of his great medieval predecessors that Decianus interpreted ancient sources, seeking entirely innovative solutions that, in fact, should be considered the historical foundation for the dogmatic concepts of 19th-century scholars.

In *Tractatus Criminalis*, Tiberius Decianus formulated, above all, a scientific definition of the abstract concept of crime (*delictum*). The aim of this study is to determine the significance of Decianus's definition for the development of European criminal law. This goal is achieved through an analysis of the definition of crime, with particular emphasis on the sources used by Decianus – the works of ancient jurists and representatives of medieval legal schools. Attention is also paid to the influence of scholastic philosophy on Decianus's concept of abstract crime.

Keywords: ontology of crime, history of criminal law, juristic renaissance

1. Uwagi wprowadzające

Tyberiusz Decianus (1509–1582) – obok Juliusza Clarusa (1525–1575) oraz Prospera Farinaciusa (1554–1618) – należał do najwybitniejszych przedstawicieli XVI-wiecznej włoskiej jurysprudencji, która wywarła znaczny wpływ na kształtowanie się nauki prawa karnego w całej Europie¹. W monumentalnym *Tractatus criminalis* Decianus nie tylko

¹ Na temat życia i twórczości Tyberiusza Decianusa, zob. P. Antonini, *Di Tiberio Deciano celebre giureconsulto Udinese*, Bassano 1858; A. Marongiu, *Tiberio Deciani (1509–1582). Lettore di diritto, consulente, criminalista*, „Rivista di storia del diritto italiano” 1934, nr 7, s. 135–202; M. Pifferi, *Generalia delictorum. Il Tractatus criminalis di Tiberio Deciani e la ‘parte generale’ di diritto penale*, Milano 2006; M. Sbriccoli, *Lex delictum facit. Tiberio Deciani*

poddał gruntownej analizie kwestie dotyczące procedury karnej oraz poszczególnych przestępstw². Podjął on również próbę sformułowania naukowej definicji abstrakcyjnie ujętego przestępstwa (*delictum*), twórczo rozwijając dorobek rzymskich jurystów, uzupełniony o uwagi glosatorów i komentatorów. Definicja ta stała się punktem centralnym jego rozważań nad normami prawnokarnymi w *ius commune*. Jak podkreśla się w literaturze, historyczne znaczenie Decianusa ujawnia się właśnie w *Tractatus criminalis*, „dziele przejściowym między schyłkiem nauki karnistycznej prawa powszechnego i początkiem jej dziejów nowożytnych”³.

Celem opracowania jest analiza zaproponowanej w *Tratatus criminalis* definicji przestępstwa, ze szczególnym uwzględnieniem znaczenia twórczości rzymskich jurystów dla jej sformułowania. Definicja ta miała nowoczesny, abstrakcyjny charakter i była pokłosiem rozważań Decianusa nad istotą przestępstwa jako zjawiska różnego od grzechu oraz innych czynów nagannych niepociągających za sobą reakcji prawnokarnej. Renesansowy jurysta określił przestępstwo w następujący sposób: Decianus, *Tract. Crim.*, lib. II, cap. 3, § 2 (fol. 16): „Delictum est factum hominis, vel dictum aut scriptum dolo vel culpa a lege vigente sub poena prohibitum, quod nulla iusta causa excusari potest” („Przestępstwem jest czyn człowieka lub to co powiedział bądź zapisał, popełniony z winy umyślnej lub nieumyślnej, zabroniony pod groźbą kary przez prawo, którego nie uzasadnia żadna słuszna przyczyna”)⁴.

e la criminalistica italiana nella fase cinquecentesca del penale egemonico, [w:] idem, *Storia del diritto penale e della giustizia: scritti editi e inediti*, t. I, Milano 2009, s. 225–260; L. Casella, *Deciani Tiberio, giurista*, [w:] *Nuovo Liruti*, t. II, *L'età veneta. Dizionario biografico dei Friulani*, Udine 2009, s. 923–931; M. Basso, *Storia dei concetti e comunità di discorso: la figura di Tiberio Deciani*, [w:] *Dottrine politiche, concetti, comunità di discorso. In dialogo con Merio Scattola*, red. M. Basso, M. Piccinini, Padova 2020, s. 217–241; A. Sandonà, *Ego Tiberius Decianus... sententiando declare. Deciani guidice «civile» (Vicenza 1546–1547)*, „*Historia et Ius*” 2023, nr 23, s. 1–40.

² W niniejszym opracowaniu wykorzystane zostało następujące wydanie: Tiberius Decianus, *Tractatus criminalis*, t. I–II, Augustae Tuarinorum 1543.

³ M. Pifferi, op. cit., s. 9 (tłum. własne). Por. także: L. Garlati, *Deciani Criminal Treatise*, [w:] *The Formation and Transmission of Western Legal Culture: 150 Books that Made the Law in the Age of Printing*, red. S. Dauchy, G. Martyn, A. Musson, H. Pihlajamäki, A. Wijffels, Cham 2016, s. 139 i n.; A. Bettoni, *Michele Pifferi, Generalia delictorum. Il Tractatus Criminalis di Tiberio Deciani e la “Parte generale” di diritto penale*, Milano, Giuffrè, 2006, 474 Seiten, ISBN 8814122989, „*Forum Historiae Iuris*” 2007, vol. 8.

⁴ Tłum. własne.

Analizie poddane zostaną kolejno zawarte w przytoczonej definicji opisy elementu obiektywnego (znamion strony przedmiotowej) oraz subiektywnego (znamion strony podmiotowej) przestępstwa. Opracowanie nie uwzględnia natomiast okoliczności, które wyłączały bezprawny charakter czynu (tj. kontratypy, określone jako *iusta causa*). Zastępują one na odrębne omówienie. Przed przystąpieniem do szczegółowej analizy samej definicji należy pokrótce zaprezentować wywody Decianusa poświęcone terminologii odnoszącej się do pojęcia przestępstwa oraz klasyfikacji elementów składowych przestępstwa.

2. Objaśnienia terminologiczne: *maleficium* – *crimen* – *delictum*

W sformułowanej przez Decianusa definicji przestępstwa pojęcie definiowane określono terminem *delictum*, nie zaś *crimen*. Zarówno w twórczości rzymskiej jursprudencji, jak i w średniowiecznej literaturze prawniczej stosowano rozmaite określenia dla oznaczenia przestępstwa⁵. Terminem *delictum* w znaczeniu przestępstwa – zarówno prawa prywatnego, jak i publicznego – posługiwał się Azo Porcius (1150–1225), jeden z najbardziej wpływowych przedstawicieli szkoły glosatorów⁶. Mające umocowanie źródłowe w kompilacji Justyniańskiej pojęcie *delicta privata* z pewnością ułatwiało ten zabieg oraz umożliwiało wykreowanie dychotomii

⁵ Por. A. Perile, *Storia del diritto italiano*, t. V, *Storia del diritto penale*, Torino 1892, s. 421; Th. Mommsen, *Römisches Strafrecht*, Leipzig 1899, s. 7 i n.; C. Ferrini, *Diritto penale romano. Teorie generali*, Milano 1899, s. 35 i n. Z nowszej literatury, zob. przede wszystkim: M. Jońca, *Rzymskie prawo karne. Instytucje*, Lublin 2021, s. 47–49.

⁶ Zob. Azo Porcius, *Summa Aurea*, Lugduni 1557 (reprint: Frankfurt ab Main 1968), *Ad tit. de poenis rubrica*, fol. 237. Niekiedy to pojęcie *crimen* traktowano jako kategorię ogólną, która dzieliła się na *crimina publica* oraz *privata* – zob. przykładowo: Placentinus, *Tractatus de accusationibus publicorum iudiciorum*, [w:] *Omnium tractatum criminalium*, Venetiis 1556, tit. 3, § 1 fol. 2. Podobnie w najbliższych Decianusowi pod względem chronologicznym źródłach XVI-wiecznych. Przykładowo niderlandzki prawnik Joost de Damhouder w pracy *Praxis rerum criminalium* dzieli *crimina* na *publica* oraz *privata*. *Crimina publica* dzielą się według niego na *ordinaria* oraz *extraordinaria* – Joost de Damhouder, *Praxis rerum criminalium*, Antverpiae 1616, cap. I, fol. 2. Autor ten w ogóle zrezygnował z definiowania przestępstwa. Juliusz Clarus posługuje się terminem *delictum*. Zob. Julius Clarus, *Receptarum sententiarum opera omnia*, Genevae 1625, lib. 5, cap. 1, § 1, fol. 1.

*delicta privata – delicta publica*⁷. Być może to właśnie twórczość Azona stanowiła fundament dla rozstrzygnięć terminologicznych Decjanusa, który często odwoływał się do *Azonis Summa codicis*.

Zasadniczo jednak XVI-wieczny jurysta poświęca kwestiom terminologicznym i porządkowaniu pojęć odnoszących się do różnego rodzaju czynów nagannych uwagę nieznajdującą precedensu we wcześniejszej literaturze⁸. Zagadnienia te zawarł w pierwszej księdze *Tractatus criminalis*, zatytułowanej *De vocibus, quibus delicta et crimina significantur*. Było to wprowadzenie do dalszej analizy abstrakcyjnie ujętego przestępstwa. Istotą rozważań Decjanusa nie są jednak kwestie *stricte* językowe – celem jego było bowiem przede wszystkim odseparowanie przestępstw od innych zjawisk. Chodziło głównie o odróżnienie przestępstwa od grzechu (*peccatum*)⁹.

Za pojęcie najbardziej ogólne (*nomen generale*) uznał Tyberiusz Decjanus *maleficium*, które „obejmuje wszelkie przestępstwa i wszystkie złe czyny” (*omnia delicta comprehendens, omneque male actum*)¹⁰. Zważywszy na to, że *maleficium* poddaje się pod ocenę moralną, Decjanus – w ślad za Baldusem de Ubaldis (1327–1400) – uznawał, że musi ono mieć charakter zawiniony (*male agitur non dicitur sine culpa*)¹¹, a także że powinno polegać na działaniu, nie zaś zaniechaniu lub zaniedbaniu (*in faciendo consistit, non in omittendo vel negligendo*)¹². Odnosząc się do relacji między pojęciami *crimen* oraz *delictum*, Tyberiusz Decjanus wskazuje, że *crimen*

⁷ Por. D. 47, 1 (nagłówek tytułu: *De privatis delictis*), a także otwierający tytuł *De poenis* fragment z twórczości Ulpiana (D. 48, 19, 1), w którym *delictum* oznacza każde przestępstwo. Stanowiło to prawdopodobnie źródłową podstawę dla przyjętej przez Azona terminologii, którą zastosował komentując bliźniaczy tytuł z Kodeksu Justyniańskiego (C. 9, 47).

⁸ O zamęcie terminologicznym odnoszącym się do pojęcia przestępstwa wspomina się również w „dodatkach” (*additiones*) do zebranych dzieł Juliusza Clarusa. Zob. *Additiones in Iulium Clarum incipientes*, [w:] Julius Clarus, *Opera omnia sive practica civilis atque criminalis*, Lugduni 1661, § 1, fol. 1. Jednak sam Clarus poświęca tym zagadnieniom dużo mniej miejsca niż Tyberiusz Decjanus – zob. Julius Clarus, *Receptarum sententiarum*, lib. 5, cap. 1, fol. 1–3.

⁹ Decjanus, *Tract. Crim.*, lib. I, cap. 2, fol. 2–3.

¹⁰ Ibidem, lib. I, cap. 8, § 1, fol. 10.

¹¹ Ibidem. Zob. również: Baldus de Ubaldis, *In Quartum et Quintum Codicis libros Commentaria*, Venetiis 1577, comm. ad C. 4, 35, 21, fol. 103.

¹² Ibidem, lib. I, cap. 8, § 3, fol. 10.

„w sensie ścisłym jest grzechem lub przestępstwem zasługującym na oskarżenie przed sądem i skazanie” (*crimen proprie est peccatum sive delictum accusatione et damnatione dignum*)¹³. Dostrzegalna jest zatem zasadnicza różnica w stosunku do stosowanej przez naukę od końca XIX wieku siatki terminologicznej, która dla wyraźniejszego odróżnienia między przestępstwami prawa prywatnego (*delicta privata*) oraz przestępstwami prawa publicznego (*crimina publica*) stosuje dychotomię *delictum* – *crimen*¹⁴.

W ujęciu Decjanusa *crimen* zawiera w sobie zarówno *delictum*, jak i *peccatum*, ponieważ obydwie kategorie zachowań mają według jurysty charakter bezprawny. *Peccatum* – w przeciwieństwie do *delictum* – stanowi naruszenie moralnego prawa Bożego i jego następstwem winna być kara duchowa (*poena animae*)¹⁵. Jakkolwiek zbiory zachowań objętych zakresem semantycznym *peccatum* i *delictum* nie mają charakteru rozłącznego, to same pojęcia nie są tożsame.

Ustalenie ich treści miało na celu precyzyjne określenie przedmiotu dalszej analizy podejmowanej w *Tractatus criminalis*. Miała ona obejmować wyłącznie przestępstwa (*delicta*), a zatem w przypadku zachowań kwalifikowanych dwojako – stanowiących zarazem przestępstwo oraz grzech – aspekt religijny nie interesował zasadniczo włoskiego prawnika (choćby samo przestępstwo miało charakter religijny, jak w przypadku herezji). Jest to stanowisko postępowe, i to nie tylko względem jurystów średniowiecznych¹⁶. Jeszcze późniejsi autorzy, jak choćby Benedict Carpzov (1595–1666), utożsamiali ze sobą pojęcia *delictum* oraz *peccatum*¹⁷.

¹³ Ibidem, lib. I, cap. 9, § 1, fol. 11.

¹⁴ Por. w szczególności: C. Ferrini, op. cit., s. 36–37; E. Costa, *Crimini e pene da Romolo a Giustiniano*, Bologna 1921, s. 32.

¹⁵ Decianus, *Tract. Crim.*, lib. I, cap. 2, § 4, fol. 2. Por. E. Álvarez Cora, *La definición del delito entre los siglos XVI y XVIII*, „Ius Fugit” 2016, nr 19, s. 44.

¹⁶ Przykładowo Alberto de Gandino (1250–1310) definiował *crimen* jako „grzech zasługujący na oskarżenie w procesie karnym” (*crimen esse peccatum accusatione dignissimum*) – Albertus Gandinus, *Tractatus de maleficiis*, [w:] *Tractatus diversi super maleficiis*, Venetiis 1460, *Qualiter fiat accusatio rubrica*, § 7, fol. 21.

¹⁷ Carpzov przyjął, że zarówno *peccatum*, jak i *delictum* to po prostu „złe czyny ludzkie” (*peccatum autem sive delictum nihil aliud est, quam actus humanus malus*) – Benedict Carpzov, *Practica nova imperialis Saxonica rerum criminalium*, Lipsiae 1739, Pars I, q. 1, § 17, fol. 3.

3. Struktura przestępstwa: *substantialia delicti* – *naturalia delicti* – *accidentalialia delicti*

W strukturze przestępstwa Tyberiusz Decianus wyróżnił trzy kategorie elementów: *substantialia delicti*, *naturalia delicti* oraz *accidentalialia delicti*¹⁸. Analogicznie ujmowana była struktura umów, a z czasem – czynności prawnych w ogóle¹⁹. Decianus wprost nawiązuje do wywodów poświęconych naturze umów napisanych przez Baldusa de Ubaldis²⁰, który odwołując się do koncepcji glosatorów²¹, wyróżnił trzy grupy elementów treści umowy: *substantialia*, *naturalia* i *accidentalialia*²².

Decianus inspirował się jednak nie tylko wywodami Baldusa. Refleksja renesansowego prawnika nad ontologią *delictum* została opatrzona również podbudową filozoficzną, a jej wprowadzenie uzasadnione zostało chęcią stworzenia ogólnej teorii abstrakcyjnie ujętego przestępstwa (*generalia delictorum*)²³. W zakresie rozróżnienia między elementami istotnymi (*substantialia*) oraz przypadłościowymi (*accidentalialia*) Decianus czerpał z filozofii św. Tomasza z Akwinu (1224/5–1274).

W metafizyce Akwinaty odnajdujemy przyjęte za Arystotelesem rozróżnienie między substancją i przypadłością. Substancja jest równoznaczna z realnym bytowaniem, zaś przypadłość to pozostałe cechy danego bytu²⁴. Podobnie pojęcia te rozumie

¹⁸ Decianus, *Tract. Crim.*, lib. II, cap. 4, § 1–3, fol. 16–17. Por. również: M. Sbriccoli, *Lex delictum facit...*, s. 236.

¹⁹ Zob. W. Dajczak, *The Nature of Contract in Reasoning of Civilian Jurist*, Poznań 2012, s. 57 i n. Autor wskazuje, że pojęcie *substantialia contractus* pojawiło się w pracach średniowiecznych glosatorów i stanowiło synonim używanego przez rzymskich jurystów (Ulpiana i Papiniana) sformułowania *natura contractus*. Koncepcja ta została twórczo rozwinięta przez Baldusa de Ubaldis, który określił *substantialia contractus* jako *radix originalis*, a zatem rdzeń kontraktu, w opozycji do *naturalia contractus*, stanowiących elementy dodatkowe.

²⁰ Decianus, *Tract. Crim.*, lib. II, cap. 4, § 1, fol. 17. Decianus przywoływał komentarz Baldusa de Ubaldis do fragmentu z twórczości Papiniana (D. 18, 1, 72).

²¹ Zob. przykładowo: Azo Porcius, *Summa Aurea, De pactum inter emptorem et venditorem composita rubrica*, § 2, fol. 113.

²² Baldus de Ubaldis, *In secundam Digesti veteris partem commentaria*, Venetiis 1577, comm. ad D. 18, 1, 72, pr., fol. 134: *Nam primo ponit quot sint genera pactorum. Dicens quot sunt tria. Quaedam substantialia, quaedam naturalia, quaedam accidentalialia.*

²³ Decianus, *Tract. Crim.*, lib. II, cap. 4, fol. 16.

²⁴ Por. E. Gilson, *Le Thomisme. Introduction au système de Saint Thomas d'Aquin*, Paris 1922, s. 147; A. Andrzejuk, *Tomasz z Akwinu jako filozof*, Warszawa 2019, s. 33.

Decianus. *Substantialia delicti* określił jako elementy istotne przestępstwa, konieczne dla jego bytu (*essentia delicti sunt neccessaria, quae nostri substantialia vocat*)²⁵. Wśród nich wymienia cztery, tj. normę prawną (*lex*) zakazującą danego zachowania pod rygorem kary, „wolę i zbrodniczy zamiar” sprawcy (*voluntas et animus delinquendi*), sam czyn (*factum ipsum*), krzywdę lub szkodę powstałą wskutek czynu (*iniuria sive damnum*)²⁶. Ich identyfikacja była konieczna dla ustalenia bytu przestępstwa jako rzeczywiście zachodzącego zjawiska²⁷. Stąd zostały one powielone w definicji Decjanusa, która ma charakter realny – określa wszystkie istotne elementy definiowanego pojęcia.

Uzupełniając odnieść się należy do *naturalia delicti* oraz *accidentalialia delicti*. Pierwsze nie przynależą wprawdzie do istoty przestępstwa, ale mają znaczenie dla kwestii odpowiedzialności karnej sprawcy i stopnia dolegliwości wymierzanej kary. Dotyczą one zatem nie bytu przestępstwa, a prawnokarnej reakcji na przestępstwo²⁸. Do kategorii *accidentalialia delicti* Decianus zalicza natomiast okoliczności, które nie mieszcząc się w pozostałych dwu kategoriach (*nec substantiam, nec naturam delicti attingunt*) składają się na konkretny stan faktyczny. *Accidentalialia*, w przeciwieństwie do *substantialia* oraz *naturalia delicti*, nie mają charakteru abstrakcyjnego, stąd też katalog ich może być rozmaity. W szczególności Decianus powoływał w tym miejscu okoliczności wymieniane przez rzymskiego prawnika Klaudiusza Saturninusa w monografii *De poenis paganorum*²⁹. Obejmują

²⁵ Decianus, *Tract. Crim.*, lib. II, cap. 4, § 1, fol. 17.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Por. M. Pifferi, op. cit., s. 60.

²⁸ *Naturalia delicti* to dyrektywy, które powinien uwzględnić prawodawca bądź sędzia rozpoznający konkretną sprawę: [1] przestępstwa karze się w interesie publicznym (*reipublicae intersit delicta puniri*), [2] sprawca nie powinien czerpać korzyści z przestępstwa (*delictum nullo casu prodesse debeat delinquendi*), [3] przestępstwa powinny być napiętnowane (*delicta sunt odiosa*), [4] kara powinna dotyczyć tylko sprawcy (*poena authorem delicti sequant non alios*), [5] kara musi być współmierna do czynu (*poena fit commensuranda delicto*), [6] należy stosować łagodniejszą dla podsądnego interpretację (*interpretatio fiat semper in benigniorem*) – zob. Decianus, *Tract. Crim.*, lib. II, cap. 4, § 2, fol. 17. Por. również: M. Pifferi, op. cit., s. 210–211.

²⁹ Zob. D. 48, 19, 16. Na temat Klaudiusza Saturninusa z Wanulejuszem Staruninusem – R. Bonini, *D. 48,19,16 (Claudius Saturninus “de poenis paganorum”)*, „Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche” 1959–1962, Serie III, vol. 10, s. 120 i n.; A. Manni, *Gli exempla greci in D. 48.19.16 (Saturn. sing. de poen. pagan.)*, [w:] *Modelli di un multiculturalismo giuridico il bilinguismo nel mondo antico. Diritto, prassi, insegnamento*, t. 1, red. C. Cascione, C. Masi

one motyw przestępstwa (*causa*), status społeczny sprawcy i pokrzywdzonego (*persona*), miejsce popełnienia czynu (*locus*), czas jego popełnienia (*tempus*), powagę czynu (*qualitas*), ewentualnie również kryterium ilościowe (*quantitas*), a wreszcie skutki czynu (*eventus*)³⁰.

Wyróżnienie trzech grup elementów, które składają się na przestępstwo, jest ewenementem w ówczesnej nauce prawa. Jak już wspomniano, koncepcja wyróżnienia trzech (a pierwotnie dwóch) grup składników dotyczyła w *ius commune* głównie kontraktów. Tyberiusz Decjanus zaadaptował teorię rozwijaną w refleksji nad prawem prywatnym do swoich rozważań nad przestępstwem. Na gruncie logicznym sytuował zatem przestępstwo jako antytezę dozwolonych i uznanych prawem kontraktów.

Doria, G.D. Merola, Napoli 2013, s. 220–221, przyp. 2. Saturninus działał w II wieku, pod rządami cesarza Hadriana (117–138) oraz Antoninusa Piusa (138–161). W Digestach jest on wzmiankowany jako adresat reskryptów wydanych przez tych cesarzy (zob. D. 20, 3, 1, 2; D. 50, 7, 5, pr.; Frag. Vat. 223). Zestawienie źródeł dają: W. Smith, *A Dictionary of Greek and Roman Biography and Mythology*, London 1872, s. 725, s.v. *Saturninus Claudius*; H.J. Roby, *An Introduction to the Study of Justinian's Digest*, Cambridge 1886, s. 184; R. Bonini, *op. cit.*, s. 124–126. O Klaudiuszu Saturninusie wspomina także Tertulian – Tert., *De cor. mil.* 7, 6. Praca *De poenis paganorum* oceniana jest jako napisana w sposób zawity i mało przejrzysty, stylem raczej ciężkim – A. Chmiel, *Dzieła naukowe jurystów rzymskich w zakresie prawa karnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. 25(3), s. 158.

³⁰ D. 48, 19, 16, 1: *Sed haec quattuor genera consideranda sunt septem modis: causa persona loco tempore qualitate quantitate eventu*. Poszczególne wymienione okoliczności bywają interpretowane w literaturze przedmiotu w bardzo rozmaity sposób – zob.: R. Bonini, *op. cit.*, s. 119–179; N. Scapini, *Diritto e procedura penale nell'esperienza giuridica romana*, Parma 1992, s. 60 i n.; G. Sposito, „*Quattuor genera... septem modis*”: *le circostanze del reato in D. 48,19,16 (Claudius Saturninus “De poenis paganorum”)*, „Studia et Documenta Historiae et Iuris” 1999, nr 65, s. 114 i n.; W. Mossakowski, *Czyn karalny według koncepcji Klaudiusza Saturnina*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” Prawo CCCV, „Studia Historycznoprawne” 2008, t. 305, s. 217 i n.; A. Manni, *op. cit.*, s. 219 i n.; K. Amielańczyk, *Crimina legitima w rzymskim prawie publicznym*, Lublin 2013, s. 88 i n.; idem, *Teoretyczny model przestępstwa prawa publicznego (crimen publicum) autorstwa Claudiusa Saturninusa (D. 48,19,16) a współczesna nauka o przestępstwie karnym*, „Annales UMCS, sectio G lus” 2019, vol. 46(1), s. 19 i n.; idem, „*Modus operandi*” sprawcy przestępstwa karnego w rozważaniach rzymskiej jursprudencji?, „Zeszyty Prawnicze” 2022, vol. 22(2), s. 15 i n.

Por. K. Amielańczyk, *Crimina legitima...*, s. 88.

4. Element obiektywny przestępstwa

Określenie „element obiektywny przestępstwa” (*elemento oggettivo del reato*) charakterystyczne jest dla włoskiej doktryny prawa karnego³¹. W zachowanej w *Tractatus criminalis* definicji odnieść je można do opisu zachowań człowieka zabronionych pod groźbą kary przez obowiązującą w chwili ich popełnienia ustawę (*delictum est factum hominis, vel dictum aut scriptum [...] a lege vigente sub poena prohibitum*).

Kategorie czynności sprawczych według Decjanusa obejmują działania w sensie kinetycznym (*factum*), a także wypowiedanie (*dictum*) i spisanie (*scriptum*) określonych słów. Decjanus bazuje na teoretycznym modelu przestępstwa zaproponowanym przez wspomnianego już Klaudiusza Saturninusa³². Dokonana przez Saturninusa klasyfikacja *crimina* następowała dwupoziomowo. Jurysta wpierw wyróżnił *quattuor genera*, tj. cztery kategorie działań sprawczych (zachowań), które determinowały wedle niego czwórpodział przestępstw³³: D. 48, 19, 16, pr.: „Aut facta puniuntur, ut furta caedesque, aut dicta, ut convicia et infidae advocaciones, aut scripta, ut falsa et famosi libelli, aut consilia, ut coniurationes et latronum conscientia quosque alios suadendo iuvisse sceleris est instar” („Karane są przestępstwa popełnione przez działanie, takie jak kradzieże i zabójstwa albo przez [wypowiadane] słowa, jak publiczne znieważenie i nieuczciwe porady prawne albo przy użyciu pisma, [jak w przypadku sporządzenia] fałszywego lub zniekształniającego pisma albo wskutek udzielenia pomocy, jak w przypadku spisków i współudziału [w zbrodni] bandytów, a jest rodzajem przestępstwa też, gdy ktoś służy innym radą”)³⁴.

Na *quattuor genera* składały się: [a] *facta*, [b] *dicta*, [c] *scripta*, [d] *consilia*³⁵. *Factum* oznaczało działania fizyczne, których konsekwencją było powstanie skutków w postaci

³¹ Por. L. Garofalo, *Pojęcia i żywotność rzymskiego prawa karnego*, „Zeszyty Prawnicze” 2003, vol. 3(1), s. 28–29.

³² D. 48, 19, 16.

³³ Por. K. Amiełańczyk, *Crimina legitima...*, s. 88.

³⁴ Przekład: *Digesta Iustiniani. Digesta Justyniańskie. Tekst i przekład*, t. VII.2, Księgi 48–50, red. T. Palmirski, Kraków 2017, s. 137.

³⁵ D. 48, 19, 16, pr.: *Aut facta puniuntur, ut furta caedesque, aut dicta, ut convicia et infidae advocaciones, aut scripta, ut falsa et famosi libelli, aut consilia, ut coniurationes et latronum conscientia quosque alios suadendo iuvisse sceleris est instar*. Zbliżony – choć prostszy, bo

zmian w świecie materialnym, jak kradzież (*furtum*) i zabójstwo (*caedo*)³⁶. Termin *dictum* odnosił jurysta do przestępstw popełnianych przez użycie określonych słów – jak obelgi (*convicia*) lub oszustwa procesowe adwokatów (*infidae advocaciones*)³⁷. *Scriptum* to oznaczenie przestępstw dokonywanych pismem, jak poprzez wnoszenie pism zawierających fałszywe oskarżenia czy fałszowanie dokumentów. Wreszcie Saturninus wskazuje na *consilium* jako możliwą formę popełnienia przestępstwa. Termin ten może być różnie interpretowany, jednak użyte przez jurystę przykłady – rozbójnictwo (*latrocinium*) oraz udział w spisku (*coniuratio*) – nie pozostawiają wiele wątpliwości³⁸. Chodzi o udział w grupie mającej na celu popełnianie przestępstw, a zapewne również o takie „niesprawcze formy zjawiskowe” przestępstwa jak pomocnictwo i podżeganie³⁹.

Jak zauważa Krzysztof Amielańczyk, Saturninus „stworzył czwórpodział (*quattuor genera*) przestępstw, kierując się nie do końca jasnym kryterium przypominającym nieco kryterium formy, jakie przyjmowane jest dla czynności prawnych na gruncie prawa prywatnego”⁴⁰. W szczególności *quattuor genera* kojarzą się z podziałem

dychotomiczny – podział zastosował wcześniej Labeon przy charakterystyce czynności sprawczych, które mogą wyczerpywać znamiona *iniuriae* – zob. D. 47, 10, 1; G. Sposito, op. cit., s. 97.

³⁶ Por. K. Amielańczyk, *Teoretyczny model...*, s. 22.

³⁷ Kłopotliwa jest egzegeza terminu *convicium* użytego przez Saturninusa. Zasadniczo słowo to oznacza krzyk bądź wrzawę. Wydaje się jednak, że Saturninus miał na myśli *convicium* jako czynność, która wyczerpuje znamiona *iniuriae* – obelgi. Por. D. 47, 10, 1, 1; A. Berger, *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, Philadelphia 1953 (reprint 1991), s. 416, s.v. *convicium*. Taką też interpretację przyjął M. Jońca: *Rzymskie prawo karne...*, s. 53. Szerzej termin ten interpretuje W. Mossakowski, wskazując, że może on oznaczać również zgromadzenie, które popełnia przestępstwo poprzez wznoszenie okrzyków przeciw cesarzowi, które kwalifikuje się jako *crimen laesae maiestatis* – W. Mossakowski, op. cit., s. 220.

³⁸ R. Bonini zwraca uwagę, że termin *coniuratio* nie ma sprecyzowanego znaczenia technicznego – R. Bonini, op. cit., s. 142. Generalnie przyjmując należy, że spiski przeciw panującemu lub szerzej pojętemu ustrojowi politycznemu kwalifikowano jako *crimen laesae maiestatis* – zob. D. 48, 4, 8; M. Dyjakowska, *Crimen laesae maiestatis. A study of Roman law influences in old Poland*, tłum. K. Szulga, Lublin 2013, s. 79.

³⁹ Na pomocnictwo, jak i podżeganie wskazuje A. Manni, op. cit., s. 225 oraz W. Mossakowski, op. cit., s. 221.

⁴⁰ K. Amielańczyk, *Crimina legitima...*, s. 88.

rzymskich kontraktów na realne, werbalne, literalne oraz konsensualne⁴¹.

W odniesieniu do nich Gajus użył też analogicznej formuły terminologicznej, pisząc o *quattuor genera* zobowiązań *ex contractu*. Podobieństwo to dostrzegł być może także Decjanus, który czerpał ze średniowiecznych rozważań dotyczących kontraktów.

Opierając się na twórczości Saturninusa, Decjanus wskazuje wyłącznie na trzy spośród *quattuor genera* – *factum*, *dictum* oraz *scriptum*⁴². Pomija natomiast *consilium*⁴³. Nie jest to przeoczenie. W *Tractatus criminalis* znajduje się oddzielny rozdział poświęcony *mandatum*, jako formie zjawiskowej popełnienia przestępstwa relatywnie najbliższej obecnemu sprawstwu polecającemu. Zauważyć też trzeba, że Tyberiusz Decjanus formułował abstrakcyjną definicję przestępstwa, podczas gdy *quattuor genera* Saturninusa stanowią próbę klasyfikacji przestępstw pod kątem charakteru czynności sprawczej⁴⁴. Decjanus wykorzystał zatem tylko te elementy modelu Saturninusa, które uznał za adekwatne. Bezpośrednie nawiązanie do *De poenis paganorum* wskazuje na dużą doniosłość historyczną koncepcji Saturninusa. Dodać też trzeba, że rodzaje zachowań ludzkich, które mogą według Decjanusa składać się na przestępstwo, zalicza on do *substantialia delicti*⁴⁵. Oznacza to, że m.in. od charakteru czynności sprawczej zależeć będzie kwalifikacja czynu jako określonego przestępstwa.

⁴¹ G. 3, 89: *Et prius uideamus de his, quae ex contractu nascuntur. harum autem quattuor genera sunt: aut enim re contrahitur obligatio aut uerbis aut litteris aut consensu.*

⁴² Powołując się na źródła rzymskie, Decjanus wskazywał nie tylko na fragment z cytowanej w Digestach monografii Saturninusa, ale również na dzieła Papiniana *De quaestionibus*, recypowanego do tytułu *De verborum significatione* księgi 50 Digestów. Jurysta tłumaczył w nim, że termin *facere* oznacza różne formy ludzkiej aktywności, jak wydawanie rzeczy (*dandum*), wykonywanie świadczenia (*solvendum*), wydawanie wyroków (*iudicandum*) i in. – D. 50, 16, 218: *Verbum „facere” omnem omnino faciendi causam complectitur dandi, solvendi, numerandi, iudicandi, ambulandi*. Odwołanie ma charakter uwagi filologicznej o bogactwie znaczeniowym słowa *facere*. Zob. Decjanus, *Tract. Crim.*, lib. II, cap. 3, § 2, fol. 16.

⁴³ W literaturze średniowiecznej zauważyć można tendencję do wiernego wymieniania *quattuor genera* w ślad za Saturninusem – zob. przykładowo: Placentinus, *Tractatus de accusationibus publicorum iudiciorum*, tit. 6, § 2, fol. 6; Albertus Gandinus, *Tractatus de maleficiis*, Venetiis 1560, *De poenis rubrica*, § 2, fol. 147.

⁴⁴ Stąd też zasadniej mówić jest o „abstrakcyjnym modelu” Saturninusa, nie zaś o sformułowanej przezeń definicji – por. przede wszystkim: K. Amielińczyk, *‘Modus operandi’ sprawcy...*, s. 15 oraz 22.

⁴⁵ Decjanus, *Tract. Crim.*, lib. II, cap. 4, § 2, fol. 17.

Na opis elementu obiektywnego abstrakcyjnie zdefiniowanego przestępstwa składa się również wymóg, by czyn był zakazany pod groźbą kary przez obowiązujące prawo (...*a lege vigente sub poena prohibitum*). Wymóg ten zaliczony został przez Tryberiusza Decjanusa do kategorii *substantialia delicti*⁴⁶. Oznacza to, że pod pojęciem przestępstwa nie należy rozumieć wszelkich czynów bezprawnych, a jedynie takie, które pociągną za sobą reakcję prawnokarną: Decianus, *Tract. Crim.*, lib. II, cap. 3, § 4 (fol. 16): „Dixi, a lege sub poena prohibitum, ut excluderem quoscunque actus illicitos, qui lege non prohibentur sub poena, ut concubinatus [...], et alia plura” („Stwierdzam, że przestępstwem jest czyn zakazany prawem pod groźbą kary, wykluczając zatem jakiegokolwiek czyny bezprawne, których jednak nie zakazuje się pod groźbą kary, jak choćby konkubinat i liczne inne”)⁴⁷.

W sferze deklaratywnej Decianus antycypuje zatem zasadę *nullum crimen sine lege poenali anteriori*⁴⁸. W praktyce jednak prawidłowa interpretacja tej części definicji wymaga ustalenia, co rozumie włoski jurysta przez termin *lex*. Zagadnienie to wyjaśnione jest dokładnie w dalszej części *Tractatus criminalis*, w rozdziale *De lege et potentia eius circa delicta*⁴⁹. Z obszernego wywodu wnioskować można, że pojęcie *lex* zostało użyte nie w sensie technicznym (jako ustawa), a szerzej – jako prawo w sensie przedmiotowym.

Punktem wyjścia dla rozważań Decjanusa w tym zakresie jest definicja terminu *lex* sformułowana przez Papinianusa: D. 1, 3, 1: „Lex est commune praeceptum, virorum prudentium consultum, delictorum quae sponte vel ignorantia contrahuntur coercitio, communis rei publicae sponsio” („Ustawa jest powszechną regułą, zaakceptowaną przez znawców, przeciwdziałaniem przestępstwom popełnianym umyślnie lub przez niewiedzę, powszechnym zobowiązaniem państwa”)⁵⁰.

W omawianym fragmencie Papinian posługuje się terminem *lex* w sensie szerokim, odmiennym choćby od tego, który miał na myśli Gaius, gdy formułował definicję

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Tłum. własne.

⁴⁸ M. Piffieri, op. cit., s. 209. Sama paremia pochodzi z XIX wieku. Za jej twórcę uważa się Anzelma Feuerbacha – M. Sbriccoli, *Lex delictum facit...*, s. 234.

⁴⁹ Decianus, *Tract. Crim.*, lib. II, cap. 5, fol. 17–18.

⁵⁰ Tłum. A. Tarwacka, *O ustawach, uchwałach senatu i zakorzenionym zwyczaju – 3 tytuł 1 księgi „Digestów”. Tekst – tłumaczenie – komentarz*, „Zeszyty Prawnicze” 2004, vol. 4(2), s. 257.

ustawy jako aktu przyjętego i ustanowionego przez lud rzymski⁵¹. Określenie *commune praeceptum* oznacza generalną regułę postępowania (normę), która niekoniecznie musi posiadać podstawę w akcie spisany i przyjęty w określonym trybie. W wywodach Decjanusa szczególnie zaakcentowany jest teleologiczny wymiar prawa, którego celem jest m.in. przeciwdziałanie przestępstwom⁵².

Kwestia ta poparta została dalszymi odesłaniami do Digestów Justyniańskich⁵³, a także do fragmentów Nowego Testamentu, które podkreślają wychowawczy walor prawa i jego znaczenie dla formacji moralnej jednostek (*lex jako quasi noster pedagogus ad cognoscenda crimina*)⁵⁴. Podkreślenie teleologicznego wymiaru prawa przez Decjanusa wskazuje na jego inspirację filozofią arystotelesową oraz myślą św. Tomasza z Akwinu⁵⁵. Tym samym obok nowatorstwa Tyberiusza Decjanusa dostrzegalne jest jego mocne zakorzenienie w tradycji scholastycznej, widoczne już przy charakterystyce struktury przestępstwa.

Decjanus wskazuje, iż istnieją różne rodzaje prawa (*varias esse legum species*). Z uwagi na formę wyróżnia prawa pisane oraz niepisane. Ze względu na pochodzenie dzieli prawa na naturalne (*naturales*) i stanowione (*civiles*)⁵⁶. W jego wywodach przebiega jednak przede wszystkim świadomość funkcji gwarancyjnej prawa karnego, które w sposób precyzyjny powinno określać, jakie zachowanie może stanowić przestępstwo⁵⁷.

W związku z tym wyklucza dopuszczalność karania za czyny nieinkryminowane przez prawo spisane⁵⁸: Decjanus, *Tract. Crim.*, lib. II, cap. 5, § 10 (fol. 18): „Ad coercenda

⁵¹ G. 1, 3. Por. A. Tarwacka, op. cit., s. 268.

⁵² Być może w ślad za Akursjańską glosą termin *cöercet* Decjanus interpretuje jako równoznaczny z wymierzaniem sankcji karnej – por. *Corpus Iuris Civilis Iustinianeus. Tomus Hic Primus Digestum Vetus continet*, Lugduni 1627, gl. *Lex est ad D. 1, 3, 1, § 3, col. 32 (cöercet enim delicta puniendo)*.

⁵³ Decjanus, *Tract. Crim.*, lib. II, cap. 5, § 1–2, fol. 17. Autor odsyła do D. 1, 1, 1 oraz D. 1, 3, 2.

⁵⁴ Ga 3, 24; 1 Kor 15, 56; Rz 3, 19–20 oraz 7, 7.

⁵⁵ Por. S. Th. I–II, q. 96, a. 2 co.

⁵⁶ Decjanus, *Tract. Crim.*, lib. II, cap. 5, § 4, fol. 17.

⁵⁷ Por. V. Giuffrè, *La repressione criminale nell'esperienza romana*, Napoli 1998, s. 67–68; T. Bojarski, *Polskie prawo karne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2008, s. 30; J. Giezek, [w:] *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, red. M. Bojarski, Warszawa 2020, s. 33.

⁵⁸ Stanowisko swoje Decjanus uzasadniał odwołaniem do dziejów rzymskich. Autor wskazywał, że po upadku Tarkwiniusza Pysznego oraz wprowadzeniu ustroju

ergo delicta neccessaria fuit lex scripta. Quo factum est, ut nullum delictum puniendum fit, quod lege aliqua non prohibeat; valet n[on] consequentia, Actus iste nulla lege puniatur, aut prohibet: ergo delictum non est” („Dla ukarania przestępstwa konieczne było więc prawo spisane. Prawdą jest, że żadnego przestępstwa nie można ukarać, jeżeli nie zabrania go prawo. Nie ma konsekwencji czyn, którego żaden akt prawny nie [nakazuje] karać lub nie zabrania, a zatem nie jest on przestępstwem”)⁵⁹.

Także i w tym przypadku jurysta posługuje się terminem *lex* w sensie odmiennym od ściśle technicznego. Penalizacja danego zachowania może następować wyłącznie na podstawie prawa spisanego. Do kategorii tej Decjanus zalicza akty o różnorodnym charakterze, odwołując się przede wszystkim do źródeł prawa znanych prawu rzymskiemu, takich jak ustawy zgromadzeń ludowych (*leges*), uchwały senatu (*senatus consulta*) i zgromadzeń plebejskich (*plebiscita*), edykty pretorskie (*praetorum edicta*), opinie uczonych prawników (*responsa prudentium*) oraz konstytucje cesarskie (*principis placita*)⁶⁰.

Wymienione przez Decjanusa kategorie źródeł, jakkolwiek bazujące na prawie rzymskim będącym *scripta ratio*, powinny być odczytywane w odniesieniu do realiów XVI-wiecznych. Oznacza to chociażby, że w pojęciu *principis placita* zawierają się nie tylko antyczne konstytucje cesarskie⁶¹, ale również akty wydawane przez ówczesnych monarchów (królów, książąt), stosownie do zasady *rex est imperator in regno suo*⁶². Decjanus nie odmawiał również co do zasady mocy obowiązującej

republikańskiego wszystkie ustawy królewskie (*reges regiae*) zostały uchylone. Wówczas to Rzymianie posługiwać się mieli wyłącznie prawem zwyczajowym (*mores maiorum*), co wiązało się z brakiem pewności prawa i ostatecznie doprowadziło do napięć między patrycjuszami oraz plebejuszami. Wynikiem sporów społecznych było spisanie ustawy XII tablic. Włoski prawnik bazował w tym względzie na przekazie Pomponiusza zachowanym w D. 1, 2, 2.

⁵⁹ Tłum. własne.

⁶⁰ Decjanus, *Tract. Crim.*, lib. II, cap. 5, § 12, fol. 18. Por. G. 1, 2–7; I. 1, 2, 3–8.

⁶¹ Na temat konstytucji cesarskich jako źródła prawa, zob. W. Kunkel, *Römische Rechtsgeschichte*, Köln 1964, s. 116–119; G. Dulckeit, F. Schwarz, W. Waldstein, *Römische Rechtsgeschichte. Ein Studienbuch*, München 1975, s. 207–211. Spośród konstytucji cesarskich szczególne znaczenie odnośnie do polityki kryminalnej miały reskrypty – zob. K. Amielińczyk, *Rzymskie prawo karne w reskryptach cesarza Hadriana*, Lublin 2006, s. 24 i n.

⁶² Chodzi o akty wydawane przez tych dzierżycieli władzy politycznej, którzy nie mieli nad sobą zwierzchnika, a zatem – wedle koncepcji żyjącego współcześnie z Decjanusem

statutom państw-miast włoskich (*statuta, leges municipales*)⁶³, o ile nie podlegały one władzy zwierzchniej innych władców, a zatem były bytami suwerennymi⁶⁴.

Chodziło o takie państewka położone w Italii jak Wenecja, Florencja, Siena, Ferrara, Mantua czy Mediolan. Było to wyrazem przekonania, że prawo do stanowienia norm prawnokarnych jest ekskluzywną kompetencją suwerennego władcy.

5. Element subiektywny przestępstwa

Definiując pojęcie *delictum*, Decjanus stwierdza, że jest to wyłącznie czyn zawiniony. Jurysta odróżnia przy tym dwa stopnie winy – umyślną (*dolus*) oraz nieumyślną (*culpa*)⁶⁵. Decjanus podkreśla, że czyny inne niż popełnione umyślnie nie podlegają

Jeana Bodina (1530–1596) – byli suwerenni, posiadającymi władzę najwyższą na danym terytorium. Zob. Decjanus, *Tract. Crim.*, lib. II, cap. 32, § 7, fol. 54.

⁶³ Nie były one źródłem znanyemu prawu rzymskiemu, ale znajdowały wedle jurysty podstawę w konstytucjach cesarza Fryderyka II (1194–1250) – zob. Decjanus, *Tract. Crim.*, lib. II, cap. 32, § 1, fol. 54. Za ich odpowiednik na gruncie prawa rzymskiego Tyberiusz Decjanus uznawał edykty pretorskie. Przypisywał im także podobną funkcję – statuty miały bowiem być wydawane dla korygowania, uchylania oraz uzupełniania prawa rzymskiego (tj. „powszechnego” – *ad corrigendum, detrahendum vel addendum alicui iuri communi*). Odnośnie do braku mocy wiążącej norm prawnokarnych zawartych w statutach miast, które nie były suwerenne, zob. Decjanus, *Tract. Crim.*, lib. II, cap. 33, § 1–2, fol. 55. Jurysta uważał, że mogły one regulować różne kwestie związane z własnym samorządem, ale nie mogły ustanawiać kar kryminalnych. Na temat teorii średniowiecznych jurystów odnoszących się do mocy wiążącej statutów, zob. F. Calasso, *Medio evo del diritto*, t. I, *Le fonti*, Milano 1954, s. 419 i n.; V. Piergiovanni, *Statuti e riformazioni*, „Atti della Società Ligure di Storia Patria. Nuova serie” 2012, vol. 52(1–2), *Norme, scienza e pratica giuridica tra Genova e l’Occidente medievale e moderno*, s. 193–208. Z opracowań anglojęzycznych zob. S.E. Thorne, *Statuti in the Post-Glossators*, „Speculum” 1936, vol. 11(4), s. 452–461.

⁶⁴ Decjanus nie posługuje się rzecz jasna terminem „suwerenność”. Pisze on natomiast o miastach uznających zwierzchnictwo (*superiorem recognoscere*) innego podmiotu politycznego.

⁶⁵ Abstrahuję w tym momencie od współczesnych dyskusji na temat relacji między zawinieniem a umyślnością oraz nieumyślnością przestępstwa (zob. np. J. Giezek, [w:] *Prawo karne...*, s. 136–138). Ich przeniesienie na grunt analiz historycznoprawnych odnoszących się do okresu przedkodyfikacyjnego nie wydaje się uzasadnione. Na temat problematyki zawinienia w prawie rzymskim powstała bogata literatura. Por. w szczególności: C. Ferrini, op. cit., s. 73 i n.; A. Lebigre, *Quelques aspects de la responsabilité pénale en droit romain Classique*, Paris 1967, s. 55 i n.; C. Gioffredi, *Su l’elemento intenzionale nel diritto penale romano*, [w:] *Studi in onore di Giuseppe Grosso*, t. III, Torino 1970, s. 35–53; G. Polara, *Marciano e l’elemento soggettivo del reato. Delinquitur*

karze (*alias non punitur, nisi animus delinquendi concurrat*)⁶⁶. Następnie odwołuje się do definicji grzechu sformułowanej przez św. Augustyna z Hippony (354–430), który wskazywał, że grzech to wola zachowania lub uzyskania czegoś zabronionego przez sprawiedliwość: *peccatum est voluntas retinendi vel consequendi quod iustitia vetat*⁶⁷. Zdanie to zostało przytoczone przez Decianusa w nieco zmodyfikowanej postaci, bowiem termin *peccatum* został zastąpiony przez *delictum*. Jurysta opatrzył je również krótkim wyjaśnieniem, zgodnie z którym „sama wola nie wyczerpuje istoty grzechu, lecz cały grzech opiera się na woli człowieka, jak krzew lub drzewo na korzeniach” (*voluntas sola non est ipsa essentia peccati, sed totum peccatum consistit in voluntate, sicut herba, vel arbor in radice*).

Jest to nawiązanie do twórczości św. Tomasza z Akwinu: Thom., *Quaest. de malo* q. 2, a. 2, arg. ad 2: „[...] peccatum dicitur esse voluntas, non quod tota essentia peccati sit in actu voluntatis, sed quia totum peccatum consistit in voluntate sicut in radice” („[...] grzech zwany jest wolą nie dlatego, że cała istota grzechu leży w akcie woli, lecz dlatego, że cały grzech polega na woli jak na korzeniu”)⁶⁸.

Wskazano już, że jakkolwiek Decianus odróżnia pojęcia przestępstwa (*delictum*) oraz grzechu (*peccatum*), to nie separuje ich w sposób ścisły, ponieważ zaliczone one zostają do szerszej kategorii *crimina*, cechujących się zależnością od woli człowieka. Stąd Decianus uznaje niektóre ustalenia poczynione na gruncie teologii moralnej za adekwatne do rozważań nad przestępstwem. W tym względzie wpisuje się w starszą tradycję średniowieczną⁶⁹. Ówcześni kanoniści analizowali pojęcie winy

aut proposito aut impetu aut casu, „Bullettino dell’Istituto di Diritto Romano” 1974, vol. 77, s. 89–138; A. Wacke, *Fahrlässige Vergehen im römischen Strafrecht*, „Revue Internationale des Droits de l’Antiquité” 1979, nr 26, s. 506–566; V. Giuffrè, op. cit., s. 144 i n.; A. Nogrady, *Römisches Strafrecht nach Ulpian. Buch 7 bis 9 De officio proconsulis*, Berlin 2006, s. 165 i n.; K. Amielańczyk, *Crimina legitima...*, s. 125 i n.; P. Kubiak, *Od przypadku do przypadku – czyli o casus na gruncie rzymskiego prawa karnego oraz pism retorycznych Cyserona*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2016, vol. 14(2), s. 57–78; M. Jońca, *Rzymskie prawo karne...*, s. 77 i n.

⁶⁶ Decianus, *Tract. Crim.*, lib. II, cap. 3, § 2, fol. 16.

⁶⁷ Aug., *De duab. anim.* 11.

⁶⁸ Tłum. własne.

⁶⁹ Por. w szczególności: R. Sorice, *Voluntas et propositum distinguunt maleicia. L’emersione della responsabilità soggettiva nell’età del diritto comune*, [w:] *Concorso di persone nel reato e pratiche discorsive dei giuristi. Un contributo interdisciplinare*, red. R. Sorice, Bologna 2013,

z uwzględnieniem literatury teologicznej, co z czasem zaczęło również oddziaływać na twórczość legistów⁷⁰.

Odwołanie do *Quaestiones de malo* św. Tomasza z Akwinu wskazuje, że Decianus był świadom zarówno jurydycznego, jak i etycznego oraz antropologicznego wymiaru przestępstwa. Według św. Tomasza wola człowieka opiera się o istnienie elementu racjonalnego, który odróżnia ją od instynktu⁷¹. Człowiek jest bytem racjonalnym, zdolnym do podejmowania świadomych decyzji opartych na uprzednio dokonanych sądach moralnych. Nawet pewne deficyty intelektualne – poza przypadkami wyłączającymi zdolność do rozeznania znaczenia własnych czynów z powodu młodego wieku lub niepoczytalności⁷² – nie stanowią w tym względzie okoliczności, która wyłączałaby odpowiedzialność moralną. Według Akwinaty człowiek ma bowiem naturalną zdolność (*habitus*) odróżniania dobra od zła, określaną mianem synderezy (*sinderesis*)⁷³.

W stwierdzeniu Decianusa, iż „sama wola nie wyczerpuje istoty grzechu” (*voluntas sola non est ipsa essentia peccati*), doszukać należy się także związku z jego koncepcją odróżnienia składników istotnych przestępstwa (*substantialia delicti*) od pozostałych jego elementów. *Voluntas* nie była wedle Decianusa jedynym składnikiem istotnym. Tymczasem w średniowieczu – na podstawie fragmentu z komentarza Paulusa

s. 43–53; M. Jońca, *Telum manu fugit jako ustawowa przenośnia nieumyślnego zabójstwa w średniowiecznym prawie kanonicznym. Uwagi na marginesie ewolucji teorii winy w prawie karnym*, [w:] *Prawo karne i polityka w państwie rzymskim*, red. K. Amiełańczyk, A. Dębiński, D. Słapek, Lublin 2015, s. 71–85.

⁷⁰ Por. R. Sorice, *Voluntas et propositum...*, s. 44.

⁷¹ Zob. E. Gilson, op. cit., s. 186.

⁷² Por. M. Łuszczyńska, *Ubi ratio, ibi ius. Doktryna prawna Świętego Tomasza z Akwinu*, Lublin 2013, s. 201. Na temat historycznej ewolucji rozwiązań prawnych aż po uznanie niepoczytalności sprawcy za okoliczność wyłączającą możliwość przypisania sprawcy winy, a tym samym przekreślającą byt przestępstwa, zob. B. Zalewski, ‘*Furiosus si hominem occiderit non tenetur*’. Recepcja rzymskich rozwiązań dotyczących wyłączenia odpowiedzialności karnej osób chorych umysłowo w średniowiecznym ustawodawstwie sycylijskim oraz prawie kanonicznym z uwzględnieniem poglądów ówczesnej jursprudencji (XII–XIV w.), „Zeszyty Prawnicze” 2023, vol. 23(2), s. 87–118.

⁷³ Zob. K. Stępień, *Synderesis and the Natural Law*, „Studia Gilsoniana” 2014, nr 3, s. 378–379.

do edyktu pretorskiego⁷⁴ – sformułowano zasadę *voluntas et propositum distinguunt maleficium*. Pojawia się ona już w XII-wiecznej summie do Kodeksu Justyniana, której autorem był Placentinus⁷⁵.

Z czasem zarówno legiści, jak i kanoniści uznawali winę za podstawowy element konstrukcyjny *maleficium*⁷⁶. Refleksja Decjanusa nad strukturą przestępstwa była zdecydowanie bardziej rozbudowana – przestępstwo to czyn zawiniony, niemniej jednak jego cechy istotne nie ograniczają się do samej winy. Dlatego w *Tractatus criminalis* brak jest odwołania do formuły *voluntas et propositum distinguunt maleficium*, pomimo że Decjanus chętnie korzystał z dorobku teologii moralnej oraz kanonistyki.

Decjanus poddał dokładnej analizie terminy *dolus* oraz *culpa*. Nawiązując do prawa prywatnego, stwierdził, że słowo *dolus* oznacza nie tylko jeden z deliktów prawa prywatnego, ale również winę w ogóle, a także określony stopień winy będącej elementem abstrakcyjnie ujętego przestępstwa⁷⁷.

Jurysta wskazuje: Decjanus, *Tract. Crim.*, lib. I, cap. 3, § 9, (fol. 4): „Et hoc casu dolus non dentotat delictum, sed qualitate delicti: nam cum homines delinquant aut proposito, aut impetu, aut casu [...]. Propriem dolus in delictis est propositum ipsum et malus animus delinquendi, cui opponitur casus, qui tamen dolus, et in impetu certo modo versatur, quod scilicet et in eo non deficit animus delinquendi, sed impetuoso calore statim exortus, et exagitatus, non cum mora temporis praemeditatus prout est propositum” („W tym wypadku *dolus* nie oznacza czynu niedozwolonego, lecz właściwość przestępstwa. Sprawca dopuszcza się bowiem przestępstwa działając w zamiarze, pod wpływem impulsu lub przypadkowo [...]. W sensie ścisłym w przestępstwach *dolus* oznacza samą winę umyślną i zbrodniczy zamiar, którym

⁷⁴ D. 47, 2, 54 [53], pr.: *Qui iniuriae causa lanuam effregit, quamvis inde per alios res amotae sint, non tenetur furti: nam maleficia voluntas et propositum delinquentis distinguit.*

⁷⁵ Placentinus, *In codicis Dn. Iustiniani Sacratissimi Principis Ex Repetita Praelectione Libros IX Summa*, Moguntiae 1536, tit. 16, fol. 434: *Crimen enim non contrahitur, nisi voluntas intercedat nocendi. Et voluntas et propositum distinguunt maleficium.*

⁷⁶ Zob. M. Myrcha, *Problem winy w karnym ustawodawstwie kanonicznym*, „Prawo Kanoniczne” 1972, vol. 15(1–2), s. 75; R. Sorice, *Voluntas et propositum...*, s. 43 i n.; M. Pifferi, op. cit., s. 233–234; B. Zalewski, op. cit., s. 104–107.

⁷⁷ Decjanus, *Tract. Crim.*, lib. I, cap. 3, § 8, fol. 4.

przeciwstawiamy przypadek, choć *dolus* w pewien sposób może zawierać w sobie [działanie] pod wpływem impulsu, w którym oczywiście nie brak zbrodniczego zamiaru, lecz następuje ono nagle, w gwałtownym szale i wzburzeniu, bez umożliwiającej uprzednie planowanie zwłoki w czasie, jak ma to miejsce, gdy zachodzi zamiar [popętnienia przestępstwa]”⁷⁸.

Tłumacząc termin *dolus*, włoski jurysta nawiązuje do zachowanego w Digestach Justyniańskich fragmentu z dzieła *De iudicis publicis* Marcjanusa, w którym dokonano rozróżnienia przestępstw na popełniane *proposito*, *impetu* oraz *casu*, a zatem według kryterium subiektywnego⁷⁹: D. 48, 19, 11, 2: „Delinquitur autem aut proposito aut impetu aut casu. Proposito delinquunt latrones, qui factionem habent: impetu autem, cum per ebrietatem ad manus aut ad ferrum venitur: casu vero, cum in venando telum in feram missum hominem interfecit” („Przestępstwo zaś jest popełnione albo z zamiarem albo pod wpływem impulsu albo przypadkiem. W sposób zamierzony popełniają przestępstwo rabusie, którzy tworzą bandę. Pod wpływem impulsu zaś, gdy z powodu nietrzeźwości dochodzi do walki wręcz lub na miecze. Przypadkiem natomiast, gdy broń rzucona w trakcie polowania w stronę zwierzęcia zabija człowieka”)⁸⁰.

W rzymskiej terminologii prawnej mającej charakteryzować nastawienie psychiczne sprawcy do czynu stosowano rozmaite sformułowania. Przeszła też ona ewolucję. W najogólniejszym zarysie wskazać można, że termin *dolus* (początkowo we frazie *sciens dolo*, a następnie *sciens dolo malo*) używany był na oznaczenie umyślności sprawcy⁸¹. Za równoznaczne uznaje się słowa takie jak *animus*, *voluntas*, *intentio*, *prudentia*, *mens*, *consilium*, *sponte*, *data opera*, *sciens et prudens*⁸². W propozycji Marcjanusa umyślność sprawcy przestępstwa oznaczana jest z użyciem terminu *propositus*. Odpowiada to rozumieniu tego terminu przez Tyberiusza Decjanusa, który uznał go za równoważny z *malus animus delinquendi*. *Propositus* oraz *dolus* w sensie ścisłym to według włoskiego prawnika synonimy.

⁷⁸ Tłum. własne.

⁷⁹ Por. K. Amielańczyk, *Crimina legitima...*, s. 124. Na temat cytowanego fragmentu z twórczości Marcjanusa, zob. G. Polara, op. cit., s. 89–138.

⁸⁰ Przekład: *Digesta...*, t. VII.2, s. 135.

⁸¹ Odnośnie do sprawcy zabójstwa w na wpół legendarnych *leges regiae* – zob. A. Lebigre, op. cit., s. 56 i n.; C. Gioffredi, op. cit., s. 38; G. Polara, op. cit., s. 94–97; K. Amielańczyk, *Rzymskie prawo karne...*, s. 66; idem, *Crimina legitima...*, s. 23–25 oraz 126–127.

⁸² C. Gioffredi, op. cit., s. 46; K. Amielańczyk, *Rzymskie prawo karne...*, s. 67.

W modelu Marcianusa *impetus* odnosi się do przestępstw popełnionych z afektu, pod wpływem nagłego impulsu, we wzburzeniu⁸³. Jurysta odróżnia popełnienie przestępstwa *proposito* oraz *impetu*, ponieważ *propositus* zakłada premedytację sprawcy, która nie zachodzi przy przestępstwach popełnianych *impetu*⁸⁴. Podobny jest tok rozumowania Decjanusa, który wskazuje, że *impetus* zachodzi bez umożliwiającej uprzednie planowanie zwłoki w czasie (*non cum mora temporis praemeditatus*). Renesansowy prawnik uważa, że także *impetus* może mieścić się w pojęciu *dolus*. Działanie pod wpływem wzburzenia uznaje on zatem za jedną z form umyślności⁸⁵. Decjanus wskazuje też, że jeśli sprawca działa pod wpływem silnego wzburzenia, winien on być karany w mniej surowy sposób⁸⁶.

Relatywnie najwięcej wątpliwości budzić może termin *casus*, który interpretowany był w źródłach antycznych rozmaicie. Brak było ścisłego rozgraniczenia między przypadkiem (*casus*) oraz nieumyślnością (*culpa*)⁸⁷. Sam termin *casus* stosowano również na oznaczenie nieumyślności zarówno w okresie republikańskim,

⁸³ Zob. G. Polara, op. cit., s. 124 i n.

⁸⁴ Por. K. Amielańczyk, *Crimina legitima...*, s. 127.

⁸⁵ W prawie rzymskim *impetus* oznaczał jedną z form umyślności, a zatem popełnienie czynu w stanie wzburzenia nie wykluczało zachodzenia *animus occidendi* – zob. G. Polara, op. cit., s. 125. Podobnie A. Lebigre, która wskazała na pośredni charakter *impetus*, który nie wyklucza jednak umyślności, a czyni ją „nieadekwatną” – A. Lebigre, op. cit., s. 74. Odnośnie do relacji między *dolus* oraz *impetus* w rzymskim prawie karnym, zob. także C. Ferrini, op. cit., s. 92–93.

⁸⁶ Zob. Decjanus, *Tract. Crim.*, lib. I, cap. 3, § 9, fol. 4. Analogicznie w antycznym Rzymie – zob. D. 48, 8, 1, 3 oraz 5; A. Lebigre, op. cit., s. 76; G. Polara, op. cit., s. 125; A. Wacke, op. cit., s. 543; A. Schilling, *Poenae extraordinariae. Zur Strafzumessung in der fruhen Kaiserzeit*, Berlin 2010, s. 295. Stanowisko Decjanusa odbiega od poglądów prezentowanych przez niektórych jurystów średniowiecznych i renesansowych. Alberto de Gandino stwierdził, że przestępstwa mogą być popełniane *ex animo* lub „na inne liczne sposoby” (niewyłączające zasadniczo karalności), wśród których *impetus* pojawia się wspólnie z działaniem przypadkowym (*casu*), pod wpływem gniewu (*furore*) oraz w stanie upojenia alkoholowego (*ebrietate*) – Albertus Gandinus, *Tractatus de maleficiis, De poenis rubrica*, § 2, fol. 147. Żyjący później Angelus Gambiglioni zw. Aretinus (zm. w 1451 r.) zestawiał *impetus* z przypadkiem (*casus*) oraz lżejszymi postaciami winy (*culpa levis* oraz *culpa levissima*) – Angelus Aretinus, *Tractatus de maleficiis*, Venetiis 1558, § 5, fol. 295. Prosper Farinacius poświęcił z kolei pilniejszą uwagę znaczenia *impetus amoris*, pod wpływem którego działać miał sprawca, co wyłączać mogło odpowiedzialność karną – Prosper Farinacius, *Praxis et theoria criminalis*, Pars III, Lugduni 1635, quaes. 98, causa 12, § 80, fol. 209.

⁸⁷ M. Patkaniowski, *Wina i kara. Elementy rzymskie i germańskie w prawie karnym statutów miast włoskich*, Kraków 1939, s. 16; A. Wacke, op. cit., s. 530; P. Kubiak, op. cit., s. 59–60.

jak i w pryncypacie⁸⁸. Decianus przeciwstawiał sobie *dolus* oraz *casus*, wskazując, że „pewnym jest to, że gdy zachodzi *casus*, jeżeli nie ma miejsca *culpa*, nie wymierza się kary” (*certum est illud, quod casu sit, si nulla intercedat culpa, non puniri*)⁸⁹. Prawnik z Udine porządkuje antyczną terminologię, separując czyny popełniane nieumyślnie od zdarzeń przypadkowych, a zatem niezależnych od woli ludzkiej. Powołuje się przy tym enigmatycznie na poglądy zawarte w glosie. Zapewne mowa jest o zachowanej w *Glossa Magna* uwadze *g* do glosy *Aut casu* do cytowanego fragmentu twórczości Marcianusa. Wskazuje się w niej, że nie wymierza się kary za przypadek⁹⁰.

Refleksje teoretyczne Decianusa nad elementem subiektywnym przestępstwa opierają się na rozróżnieniu trychotomicznym: *dolus* – *culpa* – *casus*, które stanowi także „rdzeń rozwiązań stosowanych we współczesnych porządkach prawa karnego”⁹¹. Według prawnika z Udine o odpowiedzialności karnej można mówić wyłącznie w przypadku czynów zawinionych. Wina zaś obejmowała umyślność (*dolus*) oraz nieumyślność (*culpa*). Decianus zwraca uwagę, że w sensie najszerszym termin *culpa* oznacza „dobrowolne odstępnie od dobra, tak ze złośliwości, jak i niedbalstwa” (*voluntaria declinatio a bono, vel ex malitia, vel ex negligentia*)⁹².

Jurysta odwołuje się przy tym do poglądów św. Tomasza z Akwinu⁹³. Pośrednio wpływ filozofii Akwinaty dostrzegalny jest również w podjętej przez Decianusa

⁸⁸ K. Amielańczyk, *Rzymskie prawo karne...*, s. 67; P. Kubiak, op. cit., s. 59.

⁸⁹ Decianus, *Tract. Crim.*, lib. I, cap. 7, § 3, fol. 9.

⁹⁰ *Corpus Iuris Civilis Iustinianei. Tomus Tertius Digestum Novum continet*, Lugduni 1627, uwaga *g* do gl. *Aut casu* ad D. 48, 19, 11, 2, col. 1544: *Casu admissa non puniatur*.

⁹¹ P. Kubiak, op. cit., s. 58.

⁹² Decianus, *Tract. Crim.*, lib. I, cap. 6, § 1, fol. 6.

⁹³ Decianus odwołuje się do S. Th. I, q. 48, a. 5–6; I–IIae, q. 21 a. 2 oraz II–IIae, q. 43, a. 2, jednak nie czerpie swojej definicji bezpośrednio z twórczości Akwinaty. Tyberiusz Decianus recypował z dzieł św. Tomasza koncepcję zła jako braku dobra (*malum est privatio boni* – zob. S. Th. I, q. 48, a. 5, resp.), przy czym chodzi o zło w sensie moralnym, a zatem o winie mowa jest wyłącznie *in rebus voluntariis* (tj. w kwestiach podlegających woli bytów rozumnych – S. Th. I, q. 48, a. 5, ad 2). Szerzej na temat koncepcji zła jako braku dobra w twórczości Tomaszowej, zob. E. Gilson, op. cit., s. 117 i n.; D. Mulligan, *Moral Evil: St. Thomas and the Thomists*, „Philosophical Studies” 1959, vol. 3, s. 3–26. Warto wspomnieć, że w tym zakresie do myśli św. Tomasza nawiązywał także Bartolus de Saxoferrato – W. Engelmann, *Die Schuldlehre der Postglossatoren und ihre Fortentwicklung. Eine historisch-dogmatische Darstellung der kriminellen Schuldlehre der italienischen Juristen des Mittelalters seit Accursius*, Leipzig 1895, s. 18.

próbie ustalenia, jakie kryteria decydują o rozróżnieniu między winą umyślną oraz nieumyślną. Renesansowy prawnik posługuje się tu pojęciami woli (*voluntas*) oraz intelektu (*intellectus*), które wedle św. Tomasza służyć mają odpowiednio pożądanemu oraz poznaniu⁹⁴. Decianus wskazuje, że „wina umyślna jest występkiem woli, zaś nieumyślna – intelektu oraz pamięci” (*dolus voluntatis sit vitium, culpa intellectus et memoriae*)⁹⁵. Oznacza to, że w przypadku winy umyślnej sprawca ma wolę popełnienia przestępstwa, chce jego popełnienia i dąży do realizacji swego zamiaru. Wina nieumyślna oznacza brak dostatecznej staranności lub lekkomyślność, które zasadzają się w niedostatecznym rozeznaniu ewentualnych konsekwencji własnych działań lub zaniechań.

Decianus sięga też do dorobku rzymskiej jurysprudencji w zakresie prawa prywatnego⁹⁶. Dostrzegalne jest to głównie przy klasyfikacji stopni winy (*culpa gradus*). Decianus wskazuje wpierw na trzy tradycyjnie wyróżniane stopnie winy nieumyślnej: *culpa lata*, *culpa levis* oraz *culpa levissima*. Następnie zauważa, że katalog ten został uzupełniony przez Bartolusa de Saxoferrato (1313–1357) w komentarzu do *lex Quod Nerva* (D. 16, 3, 32) o nowe kategorie: *culpa latissima*, *latior* oraz *levior*⁹⁷.

⁹⁴ Zob. I. Andrzejuk, *Od etyki Arystotelesa do filozofii moralnej Tomasza z Akwinu*, Warszawa 2021, s. 64.

⁹⁵ Decianus, *Tract. Crim.*, lib. I, cap. 6, § 5, fol. 6. W tym przypadku Tyberiusz Decianus niejako koryguje terminologię, którą posłużył się św. Tomasz z Akwinu w powołanych wcześniej przez jurystę rozważaniach o winie i karze zawartych w S. Th. I, q. 48, a. 5–6. Akwinata wskazywał bowiem wprawdzie, że „wina stanowi nieuporządkowany akt woli” (*culpa consistit in deordinato actu voluntatis*), jednak stwierdzenie to – wedle przyjętej przez Decianusa terminologii – należałoby zawęzić do winy umyślnej (*dolus*).

⁹⁶ Jak wskazuje R. Sorice, sięgano głównie (choć nie wyłącznie – zob. przypis poniżej) do rozważań poświęconych *lex Aquilia* (D. 9, 2) oraz *lex Gracchus* (C. 9, 9, 4) – R. Sorice, *La rilevanza penale della colpa nel Medioevo. Ricerche sulla Doctrina Bartoli*, „Rivista Internazionale di Diritto Comune” 2020, vol. 31, s. 200.

⁹⁷ Decianus, *Tract. Crim.*, lib. I, cap. 6, § 7, fol. 6. *Lex Quod Nerva* (D. 16, 3, 32) to fragment z twórczości Celsusa recypowany do Digestów Justyniańskich, który odnosi się do odpowiedzialności kontraktowej przy kontrakcie depozytu – D. 16, 3, 32: *Quod Nerva diceret latiore culpam dolum esse, Proculo displicebat, mihi verissimum videtur. Nam et si quis non ad eum modum quem hominum natura desiderat diligens est, nisi tamen ad suum modum curam in deposito praestat, fraude non caret: nec enim salva fide minorem is quam suis rebus diligentiam praestabit*. Pojawiający się w cytowanym fragmencie termin *culpa latiora* jeszcze przez glosatorów interpretowany był jako równoznaczny względem *culpa lata* – zob. gl. *Latior* ad D. 16, 3, 32 (zob. także: W. Engelmann, op. cit., s. 142 i n.; L. Maganzani, *La “diligentia quam suis” del depositario dal diritto romano alle codificazioni*

W rozpowszechnionej w późnym średniowieczu koncepcji Bartolusa stopnie winy były zatem ujmowane w następujący schemat: *culpa latissima* (tożsama z *dolus manifestus*), *culpa latior* (tożsama z *dolus praesumptus*), *culpa lata* (równoznaczna, choć nie tożsama z *dolus*), *culpa levis*, *culpa levior*, *culpa levissima*⁹⁸.

nazionali. Casi e questioni di diritto civile nella prospettiva storico-comparatistica, Milano 2006, s. 11 i n.; U. Agnati, *Responsabilità del depositario e del debitore. D. 16.3.32 (lex quod Nerva) nelle interpretazioni di Azzone e Accursio*, „*Studia et Documenta Historiae et Iuris*” 2009, vol. 75, s. 322–356; idem, *La ‘culpa latior’ di Celso, la ‘culpa lata’ dei glossatori e il ‘dolus praesumptus’ di Bartolo da Sassoferrato*, „*Studi urbinati di scienze giuridiche politiche ed economiche. Nuova Serie A*” 2020, vol. 87, s. 429–461). Komentując omawiany fragment, Bartolus de Saxoferrato stwierdził, że był on „źle objaśniony przez Doktorów” (*Doctores mali explicatam* – Bartolus de Saxoferrato, *Commentaria in Secundam Digesti Veteris Partem*, Venetiis 1615, comm. ad D. 16, 3, 32, § 1, fol. 99; zob. także: U. Agnati, *La ‘culpa latior’...*, s. 452). Wedle Bartolusa *latiora* stanowi „oszustwo dokonywane przez tego, kto przykładą do spraw cudzych mniejszą staranność niż do własnych” (*latior culpa est dolus, seu fraus praesumpta ex eo, quod minorem diligentiam in rebus alienis adhibet, quam in suis*). Definicja ta – wbrew pozorom – nie ma generalnego charakteru i powinna być odczytywana wyłącznie w kontekście depozytu i komentowanego przez Bartolusa wywodu Celsusa. Niemniej jednak stała się ona podstawą do dalszych rozważań Bartolusa, który podjął zdecydowaną krytykę poglądu zawartego w *Glossa Magna*, stwierdzając, że skoro *culpa lata* to „niezrozumienie tego, co wszyscy rozumieją” (*non intelligere, quod omnes intelligunt* – D. 50, 16, 223), to pochodzi ona z ignorancji (*lata culpa venit ex ignorantia*), a zatem nie może być równoznaczna z podstępem (oszustwem – *fraus seu dolus*). W dalszej części wywodu (pod nagłówkiem *Expeditis contrariis*, który stanowi rodzaj *repetitio*), która niejako „odrywa się” od komentowanego pierwotnie tekstu, Bartolus wskazuje, że glosatorzy przyjmowali istnienie trzech stopni winy – *culpa lata*, *culpa levis* oraz *culpa levissima*. Późniejsi uczeni – tych Bartolus określa jako *Moderni* – mieli z kolei przyjąć istnienie pięciu stopni (czy też „odmian” – *species*) winy, tj. do znanych już trzech dodawali jeszcze *culpa latissima* oraz *latior*. Ta ostatnia jest według Bartolusa tożsama z podstępem „domniemanym” (*dolus praesumptus*), zaś wspomniana *culpa latissima* stanowi *dolus manifestus* – por. U. Agnati, *La ‘culpa latior’...*, s. 457. Bartolus wprowadza również nowy termin – *culpa levior*, który oznacza „odstąpienie od staranności cechującej staranniejszych” (*deviatio ab ea diligentia, quam adhibent diligentiores* – Bartolus de Saxoferrato, *Commentaria in Secundam Digesti Veteris Partem*, comm. ad D. 16, 3, 32, § 28, fol. 101). Pisząc o „staranniejszych”, Bartolus ma na myśli niższy standard staranności niż w przypadku *culpa levissima*, gdzie zachodzi zaniedbanie najmniejszej choćby staranności. Na temat D. 16, 3, 32 we współczesnej literaturze zob. w szczególności: W. Selb, *Das Problem des Relativen «dolus» in D. 16.3.32*, [w:] *Syntelesia Vincenzo Arangio-Ruiz*, t. II, Napoli 1964, s. 1173–1180; R. Zimmermann, *The Law of Obligations. Roman Foundations of the Civilian Tradition*, Cape Town–Wetton–Johannesburg 1990, s. 210 i n. Komentarz Bartolusa opatrzonego wprowadzeniem i uwagami opracował U. Agnati: *Il commento di Bartolo da Sassoferrato alla Lex quod Nerva (D. 16,3,32): introduzione, testi e annotazioni*, Torino 2004.

⁹⁸ W. Engelmann, op. cit., s. 19.

Zaproponowaną przez Bartolusa systematykę stopni winy sformułowaną w odniesieniu do odpowiedzialności kontraktowej wkrótce zastosowano w rozważaniach nad odpowiedzialnością karną⁹⁹. Decianus podjął polemikę z tym stanowiskiem, wskazując, że *culpa latior*, o której wspomina *lex Quod Nerva*, to po prostu inne określenie na *culpa lata*, którą zwano także *magna culpa* oraz *culpa gravior*¹⁰⁰. Poza tym określił wyróżnione przez Bartolusa stopnie winy jako zbędne *superfluum*. W konsekwencji przyjął, że należy stosować znany już glosatorom podział trychotomiczny stopni winy nieumyślnej na *culpa lata*, *levis* oraz *levissima*.

Czyny popełnione nieumyślnie Tyberiusz Decianus określa jako *quasi-maleficia*, podkreślając, że karze kryminalnej podlegać powinny wyłącznie czyny popełniane z winy umyślnej. Stwierdza on, że „jeżeli czyn popełniony jest nieumyślnie, nie zachodzi prawdziwe *maleficium*, lecz *quasi-maleficium*” (*quod si culpa tantum intercedat, non erit vere maleficium, sed quasi maleficium*)¹⁰¹. Jak wskazuje M. Pifferi, Decianus usiłował stworzyć w ten sposób odrębną kategorię czynów zawinionych, które podlegać miałyby karze lżejszej niż w przypadku właściwych przestępstw¹⁰². Nawiązują one do kategorii zobowiązań *quasi ex delicto*, o których mowa w Instytucjach Justyniańskich, wprost przywoływanych w tym miejscu przez Decianusa. Jak jednak zauważa jurysta, nie jest to dostrzegane przez współczesne mu prawo (*nullum animadvertisse hucusque legi*)¹⁰³. Z tego powodu nie uwzględnia on odrębności tej kategorii czynów przy formułowaniu swojej definicji przestępstwa, stwierdzając jasno, że „każda definicja przestępstwa opiera się na winie umyślnej i nieumyślnej” (*omnis diffinitio delictorum fit per dolum et culpam*)¹⁰⁴.

6. Wnioski

Sformułowana przez Decianusa definicja jest najstarszą próbą syntetycznego określenia wszystkich elementów przestępstwa, które wyróżniane są także w nauce współczesnej. W szczególności dostrzegalne jest oddziaływanie poglądów Decianusa na włoską naukę prawa karnego oraz tradycyjnie przyjętą „dwuczęściową koncepcję przestępstwa”

⁹⁹ Ibidem, s. 142 i n.

¹⁰⁰ Decianus, *Tract. Crim.*, lib. I, cap. 6, § 9 oraz 11, fol. 7.

¹⁰¹ Ibidem, lib. I, cap. 6, § 6, fol. 6.

¹⁰² M. Pifferi, op. cit., s. 258.

¹⁰³ Decianus, *Tract. Crim.*, lib. I, cap. 6, § 6, fol. 6.

¹⁰⁴ Ibidem, lib. II, cap. 3, § 2, fol. 16.

(*concezione bipartita*), w której wyróżnia się element obiektywny i subiektywny¹⁰⁵. Jakkolwiek Decjanus wprost nie odwołuje się do tych określeń, to w jego definicji można wyróżnić wszystkie strukturalne składniki, które przyporządkowywane są do elementu obiektywnego (czyn ludzki sprzeczny z prawem zakazującym go pod groźbą kary) i subiektywnego (czyn zawiniony) przestępstwa.

Formułując definicję abstrakcyjnie ujętego przestępstwa, renesansowy jurysta twórczo rozwinął dorobek rzymskiej jurysprudencji, opierając się w szczególności na fragmentach dzieł Klaudiusza Saturninusa oraz Marcjanusa. Zaproponowany przez Klaudiusza Saturninusa podział przestępstw na *quattuor genera* został wykorzystany przez Decjanusa w dookreśleniu możliwych kategorii czynności sprawczych. Z kolei fragment z dzieła *De iudicis publicis* Marcjanusa stanowił jeden z punktów odniesienia do zawartych w *Tractatus criminalis* rozważań nad zawinieniem.

Istotne znaczenie dla Decjanusa miały również dzieła średniowiecznych glosatorów i komentatorów, w szczególności Azona, Baldusa de Ubaldis oraz Bartolusa de Saxoferrato. To właśnie z perspektywy swych średniowiecznych poprzedników Decjanus interpretował źródła antyczne. Czerpał jednak także z ich oryginalnych dokonań w sferze dogmatyki, czego najlepszym przykładem jest recepcja teorii struktury kontraktów (*substantialia – naturalia – accidentalia*) do obszaru nauki o przestępstwie. Prawnik z Udine korzystał również z dzieł św. Tomasza z Akwinu, a pośrednio nawiązywał do filozofii Arystotelesa. Widoczne jest to przede wszystkim w rozważaniach nad strukturą przestępstwa oraz problematyką zawinienia.

Tyberiusz Decjanus nie tylko sformułował niezwykle nowoczesną definicję abstrakcyjnie pojętego przestępstwa, ale także stworzył swoisty pierwowzór części ogólnej prawa karnego. W pewnym stopniu antycypował fundamentalną dla współczesnego prawa karnego zasadę *nullum crimen sine lege poenali anteriori*. Pojęcie *lex* interpretował szerzej niż tylko w technicznym znaczeniu ustawy. Wskazywał jednak, że przestępstwem może być wyłącznie czyn zabroniony prawem spisany, które wydane zostało przez uprawniony do tego podmiot. W poglądach Decjanusa dostrzegalne są zatem elementy, które współcześnie wiąże się z funkcją gwarancyjną prawa karnego, stanowiącą jeden z fundamentów państwa praworządnego.

¹⁰⁵ Zob. T. Padovani, *Diritto penale*, Milano 2009, s. 99; M. Trapani, *Il reato e le sue conseguenze. Punibilità, pena, punizione in un sistema criminale integrale e integrato*, Roma 2022, s. 3–4.

Bibliografia

Przekłady

- Digesta Iustiniani. Digesta Justyniańskie. Tekst i przekład*, t. VII.2, *Księgi 48–50*, red. Tomasz Palmirski, Kraków 2017.
- Tarwacka Anna, *O ustawach, uchwałach senatu i zakorzenionym zwyczaju – 3 tytuł 1 księgi „Digestów”. Tekst – tłumaczenie – komentarz*, „Zeszyty Prawnicze” 2004, vol. 4(2), s. 255–271.

Starodruki

- Albertus Gandinus, *Tractatus de maleficiis*, Venetiis 1560.
- Angelus Aretinus, *Tractatus de maleficiis*, Venetiis 1558.
- Azo Porcius, *Summa Aurea*, Lugduni 1557 (reprint: Frankfurt ab Main 1968).
- Baldus de Ubaldis, *In Quartum et Quintum Codicis libros Commentaria*, Venetiis 1577.
- Baldus de Ubaldis, *In secundam Digesti veteris partem commentaria*, Venetiis 1577.
- Bartolus de Saxoferrato, *Commentaria in Secundam Digesti Veteris Partem*, Venetiis 1615.
- Benedict Carpzov, *Practica nova imperialis Saxonica rerum criminalium*, Lipsiae 1739.
- Corpus Iuris Civilis Iustinianei. Tomus Hic Primus Digestum Vetus continet*, Lugduni 1627.
- Corpus Iuris Civilis Iustinianei. Tomus Tertius Digestum Novum continet*, Lugduni 1627.
- Joost de Damhouder, *Praxis rerum criminalium*, Antverpiae 1616.
- Julius Clarus, *Opera omnia sive practica civilis atque criminalis*, Lugduni 1661.
- Julius Clarus, *Receptarum sententiarum opera omnia*, Genevae 1625.
- Omnium tractatum criminalium*, Venetiis 1556.
- Placentinus, *In codicis Dn. Iustiniani Sacratissimi Principis Ex Repetita Praelectione Libros IX Summa*, Moguntiae 1536.
- Prosper Farinacius, *Praxis et theoria criminalis*, Pars III, Lugduni 1635.
- Tiberius Decianus, *Tractatus criminalis*, t. I–II, Augustae Tuarinorum 1543.
- Tractatus diversi super maleficiis*, Venetiis 1460.

Literatura

- Agnati Ulrico, *Il commento di Bartolo da Sassoferrato alla Lex quod Nerva (D. 16,3,32): introduzione, testi e annotazioni*, Torino 2004.
- Agnati Ulrico, *La ‘culpa latior’ di Celso, la ‘culpa lata’ dei glossatori e il ‘dolus praesumptus’ di Bartolo da Sassoferrato*, „Studi urbinati di scienze giuridiche politiche ed economiche. Nuova Serie A” 2020, vol. 87, s. 429–461.
- Agnati Ulrico, *Responsabilità del depositario e del debitore. D. 16.3.32 (lex quod Nerva) nelle interpretazioni di Azzone e Accursio*, „Studia et Documenta Historiae et Iuris” 2009, vol. 75, s. 322–356.

- Álvarez Cora Enrique, *La definición del delito entre los siglos XVI y XVIII*, „Ius Fugit” 2016, nr 19, s. 35–63.
- Amielańczyk Krzysztof, *Crimina legitima w rzymskim prawie publicznym*, Lublin 2013.
- Amielańczyk Krzysztof, ‘Modus operandi’ sprawcy przestępstwa karnego w rozważaniach rzymskiej jurysprudencji?, „Zeszyty Prawnicze” 2022, vol. 22(2), s. 15–42.
- Amielańczyk Krzysztof, *Rzymskie prawo karne w reskryptach cesarza Hadriana*, Lublin 2006.
- Amielańczyk Krzysztof, *Teoretyczny model przestępstwa prawa publicznego (crimen publicum) autorstwa Claudiusa Saturninusa (D. 48,19,16) a współczesna nauka o przestępstwie karnym*, „Annales UMCS, sectio G Ius” 2019, vol. 46(1), s. 19–33.
- Andrzejuk Artur, *Tomasz z Akwinu jako filozof*, Warszawa 2019.
- Andrzejuk Izabella, *Od etyki Arystotelesa do filozofii moralnej Tomasza z Akwinu*, Warszawa 2021.
- Antonini Prospero Francesco, *Di Tiberio Deciano celebre giureconsulto Udinese*, Bassano 1858.
- Basso Michele, *Storia dei concetti e comunità di discorso: la figura di Tiberio Deciani*, [w:] *Dottrine politiche, concetti, comunità di discorso. In dialogo con Merio Scattola*, red. Michele Basso, Mario Piccinini, Padova 2020, s. 217–241.
- Berger Adolf, *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, Philadelphia 1953 (reprint 1991).
- Bettoni Antonella, Michele Pifferi, *Generalia delictorum. Il Tractatus Criminalis di Tiberio Deciani e la “Parte generale” di diritto penale*, Milano, Giuffrè, 2006, 474 Seiten, ISBN 8814122989, „Forum Historiae Iuris” 2007, vol. 8, https://forhistiur.net/legacy/zitat_alt/0711bettoni1.htm (dostęp: 10.06.2025).
- Bojarski Tadeusz, *Polskie prawo karne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2008.
- Bonini Roberto, *D. 48,19,16 (Claudius Saturninus “de poenis paganorum”)*, „Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche” 1959–1962, Serie III, vol. 10, s. 119–179.
- Calasso Francesco, *Medio evo del diritto*, t. I, *Le fonti*, Milano 1954.
- Casella L., *Deciani Tiberio, giurista*, [w:] *Nuovo Liruti*, t. II, *L’età veneta. Dizionario biografico dei Friulani*, Udine 2009, s. 923–931.
- Chmiel Andrzej, *Dzieła naukowe jurystów rzymskich w zakresie prawa karnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. 25(3), s. 151–164.
- Costa Emilio, *Crimini e pene da Romolo a Giustiniano*, Bologna 1921.
- Dajczak Wojciech, *The Nature of Contract in Reasoning of Civilian Jurist*, Poznań 2012.
- Dulckeit Gerhard, Schwarz Fritz, Waldstein Wolfgang, *Römische Rechtsgeschichte. Ein Studienbuch*, München 1975.
- Dyjakowska Marzena, *Crimen laesae maiestatis. A study of Roman law influences in old Poland*, tłum. Konrad Szulga, Lublin 2013.
- Engelmann Woldemar, *Die Schuldlehre der Postglossatoren und ihre Fortentwicklung. Eine historisch-dogmatische Darstellung der kriminellen Schuldlehre der italienischen Juristen des Mittelalters seit Accursius*, Leipzig 1895.
- Ferrini Contard, *Diritto penale romano. Teorie generali*, Milano 1899.

- Garlati Loredana, *Deciani Criminal Treatise*, [w:] *The Formation and Transmission of Western Legal Culture: 150 Books that Made the Law in the Age of Printing*, red. Serge Dauchy, Georges Martyn, Anthony Musson, Heikki Pihlajamäki, Alain Wijffels, Cham 2016, s. 139–141.
- Garofalo Luigi, *Pojęcia i żywotność rzymskiego prawa karnego*, „Zeszyty Prawnicze” 2003, vol. 3(1), s. 7–41.
- Gilson Étienne, *Le Thomisme. Introduction au système de Saint Thomas d'Aquin*, Paris 1922.
- Gioffredi Carlo, *Su l'elemento intenzionale nel diritto penale romano*, [w:] *Studi in onore di Giuseppe Grosso*, t. III, Torino 1970, s. 35–53.
- Giuffrè Vincenzo, *La repressione criminale nell'esperienza romana*, Napoli 1998.
- Jońca Maciej, *Rzymskie prawo karne. Instytucje*, Lublin 2021.
- Jońca Maciej, *Telum manu fugit jako ustawowa przemość nieumyślnego zabójstwa w średniowiecznym prawie kanonicznym. Uwagi na marginesie ewolucji teorii winy w prawie karnym*, [w:] *Prawo karne i polityka w państwie rzymskim*, red. Krzysztof Amielańczyk, Antoni Dębiński, Dariusz Słapek, Lublin 2015, s. 71–85.
- Kubiak Przemysław, *Od przypadku do przypadku – czyli o casus na gruncie rzymskiego prawa karnego oraz pism retorycznych Cyserona*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2016, vol. 14(2), s. 57–78.
- Kunkel Wolfgang, *Römische Rechtsgeschichte*, Köln 1964.
- Lebigre Arlette, *Quelques aspects de la responsabilité pénale en droit romain Classique*, Paris 1967.
- Łuszczńska Małgorzata, *Ubi ratio, ibi ius. Doktryna prawna Świętego Tomasza z Akwinu*, Lublin 2013.
- Maganzani Lauretta, *La “diligentia quam suis” del depositario dal diritto romano alle codificazioni nazionali. Casi e questioni di diritto civile nella prospettiva storico-comparatistica*, Milano 2006.
- Manni Alessandro, *Gli exempla greci in D. 48.19.16 (Saturn. sing. de poen. pagan.)*, [w:] *Modelli di un multiculturalismo giuridico il bilinguismo nel mondo antico. Diritto, prassi, insegnamento*, t. 1, red. Cosimo Cascione, Carla Masi Doria, Giovanna D. Merola, Napoli 2013, s. 219–264.
- Marongiu Antonio, *Tiberio Deciani (1509–1582). Lettore di diritto, consulente, criminalista*, „Rivista di storia del diritto italiano” 1934, nr 7, s. 135–202.
- Mommsen Theodor, *Römisches Strafrecht*, Leipzig 1899.
- Mossakowski Wiesław, *Czyn karalny według koncepcji Klaudiusza Saturnina*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” Prawo CCCV, „Studia Historycznoprawne” 2008, t. 305, s. 217–229.
- Mulligan Deirdre, *Moral Evil: St. Thomas and the Thomists*, „Philosophical Studies” 1959, vol. 3, s. 3–26.
- Myrcha Marian, *Problem winy w karnym ustawodawstwie kanonicznym*, „Prawo Kanoniczne” 1972, vol. 15(1–2), s. 321–395.

- Nogrady Alexander, *Römisches Strafrecht nach Ulpian. Buch 7 bis 9 De officio proconsulis*, Berlin 2006.
- Padovani Tullio, *Diritto penale*, Milano 2009.
- Patkaniowski Michał, *Wina i kara. Elementy rzymskie i germańskie w prawie karnym statutów miast włoskich*, Kraków 1939.
- Perile Antonio, *Storia del diritto italiano*, t. V, *Storia del diritto penale*, Torino 1892.
- Piergiovanni Vito, *Statuti e riformagioni*, „Atti della Società Ligure di Storia Patria. Nuova serie” 2012, vol. 52(1–2), *Norme, scienza e pratica giuridica tra Genova e l’Occidente medievale e moderno*, s. 193–208.
- Pifferi Michele, *Generalia delictorum. Il Tractatus criminalis di Tiberio Deciani e la ‘parte generale’ di diritto penale*, Milano 2006.
- Polara Giovanni, *Marciano e l’elemento soggettivo del reato. Delinquitur aut proposito aut impetu aut casu*, „Bullettino dell’Istituto di Diritto Romano” 1974, vol. 77, s. 89–138.
- Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, red. Marek Bojarski, Warszawa 2020.
- Roby Henry John, *An Introduction to the Study of Justinian’s Digest*, Cambridge 1886.
- Sandonà Alan, *Ego Tiberius Decianus... sententiando declare. Deciani giudice «civile» (Vicenza 1546–1547)*, „Historia et Ius” 2023, nr 23, s. 1–40.
- Sbriccoli Mario, *Lex delictum facit. Tiberio Deciani e la criminalistica italiana nella fase cinquecentesca del penale egemonico*, [w:] idem, *Storia del diritto penale e della giustizia: scritti editi e inediti*, t. I, Milano 2009, s. 225–260.
- Scapini Nevio, *Diritto e procedura penale nell’esperienza giuridica romana*, Parma 1992.
- Schilling Andreas, *Poenae extraordinariae. Zur Strafzumessung in der frühen Kaiserzeit*, Berlin 2010.
- Selb Walter, *Das Problem des Relativen «dolus» in D. 16.3.32*, [w:] Synteleia Vincenzo Arangio-Ruiz, t. II, Napoli 1964, s. 1173–1180.
- Smith William, *A Dictionary of Greek and Roman Biography and Mythology*, London 1872.
- Sorice Rosalba, *La rilevanza penale della colpa nel Medioevo. Ricerche sulla Doctrina Bartoli*, „Rivista Internazionale di Diritto Comune” 2020, vol. 31, s. 199–209.
- Sorice Rosalba, *Voluntas et propositum distinguunt maleicia. L’emersione della responsabilità soggettiva nell’età del diritto comune*, [w:] *Concorso di persone nel reato e pratiche discorsive dei giuristi. Un contributo interdisciplinare*, red. Rosalba Sorice, Bologna 2013, nr 3, s. 43–53.
- Sposito Gianluca, „Quattuor genera... septem modis”: le circostanze del reato in D. 48,19,16 (Claudius Saturninus “De poenis paganorum”), „Studia et Documenta Historiae et Iuris” 1999, nr 65, s. 95–116.
- Stępień Katarzyna, *Synderesis and the Natural Law*, „Studia Gilsoniana” 2014, nr 3, s. 377–398.
- Thorne S.E., *Statuti in the Post-Glossators*, „Speculum” 1936, vol. 11(4), 452–461.
- Trapani Mario, *Il reato e le sue conseguenze. Punibilità, pena, punizione in un sistema criminale integrale e integrato*, Roma 2022.

Wacke Andreas, *Fahrlässige Vergehen im römischen Strafrecht*, „Revue Internationale des Droits de l'Antiquité” 1979, nr 26, s. 506–566.

Zalewski Bartosz, ‘*Furiosus si hominem occiderit non tenetur*’. Recepcja rzymskich rozwiązań dotyczących wyłączenia odpowiedzialności karnej osób chorych umysłowo w średniowiecznym ustawodawstwie sycylijskim oraz prawie kanonicznym z uwzględnieniem poglądów ówczesnej jurysprudencji (XII–XIV w.), „Zeszyty Prawnicze” 2023, vol. 23(2), s. 87–118.

Zimmermann Reinhard, *The Law of Obligations. Roman Foundations of the Civilian Tradition*, Cape Town–Wetton–Johannesburg 1990.

► STRESZCZENIE

Definicja przestępstwa (*delictum*) w *Tractatus criminalis* Tyberiusza Decjanusa (1509–1582)

Tyberiusz Decjanus określił przestępstwo jako „czyn człowieka lub to co powiedział bądź zapisał, popełniony z winy umyślnej lub nieumyślnej, zabroniony pod groźbą kary przez prawo, którego nie uzasadnia żadna słuszna przyczyna” (*factum hominis, vel dictum aut scriptum dolo vel culpa a lege vigente sub poena prohibitum, quod nulla iusta causa excusari potest*). W prezentowanym opracowaniu analizie poddane są kolejno zawarte w przytoczonej definicji opisy elementu obiektywnego (znamion strony przedmiotowej) oraz subiektywnego (znamion strony podmiotowej) przestępstwa. Przed przejściem do szczegółowej analizy samej definicji pokrótce zaprezentowano także wywody Decjanusa poświęcone terminologii odnoszącej się do pojęcia przestępstwa oraz klasyfikacji elementów składowych przestępstwa (*substantialia delicti, naturalia delicti* oraz *accidentalialia delicti*).

Zaproponowana przez Tyberiusza Decjanusa definicja przestępstwa miała nowoczesny, abstrakcyjny charakter i była pokłosiem rozważań jurysty nad istotą przestępstwa jako zjawiska różnego od grzechu oraz innych czynów nagannych niepociągających za sobą reakcji prawnokarnej. Jurysta stworzył także swoisty pierwowzór części ogólnej prawa karnego. W pewnym stopniu antycypował fundamentalną dla współczesnego prawa karnego zasadę *nullum crimen sine lege poenali anteriori*. Pojęcie *lex* interpretował szerzej niż tylko w technicznym znaczeniu ustawy. Wskazywał jednak, że przestępstwem może być wyłącznie czyn zabroniony prawem spisany, które wydane zostało przez uprawniony do tego podmiot. W poglądach Decjanusa dostrzegalne są zatem elementy, które współcześnie wiąże się z funkcją gwarancyjną prawa karnego, stanowiącą jeden z fundamentów państwa praworządnego.

► SUMMARY

**Definition of Crime (*delictum*)
in *Tractatus Criminalis* of Tiberius Decianus (1509–1582)**

Tiberius Decianus defined a crime as “a human act, or something said or written, committed intentionally or unintentionally, prohibited under penalty by law, for which no just cause can justify it” (*factum hominis, vel dictum aut scriptum dolo vel culpa a lege vigente sub poena prohibitum, quod nulla iusta causa excusari potest*). Presented study analyzes the descriptions of the objective element (the features of the objective aspect – *actus reus*) and the subjective element (the features of the subjective aspect – *mens rea*) of a crime contained in the cited definition. Before moving on to a detailed analysis of the definition itself, Decianus’s arguments on the terminology relating to the concept of crime and the classification of its constituent elements (*substantialia delicti, naturalia delicti, and accidentalia delicti*) are also briefly presented.

The definition of crime proposed by Tiberius Decianus was progressive, abstract in nature and stemmed from the jurist’s considerations of the essence of crime, as a phenomenon distinct from sin and other reprehensible acts that do not entail a criminal law response. The jurist also created a prototype for the general part of criminal law. To some extent, he anticipated the principle of *nullum crimen sine lege poenali anteriori*, fundamental to modern criminal law. He interpreted the concept of *lex* more broadly than just the technical meaning of a statute. However, he indicated that a crime can only be an act prohibited by written law, issued by an authorized entity. Decianus’s views, therefore, reveal elements that are currently associated with the safeguarding function of criminal law, which constitutes one of the foundations of a state governed by the rule of law.

Piotr Niczyporuk

- ▶ Uniwersytet w Białymstoku
(University of Białystok, Poland)
- ▶ e-mail: p.niczyporuk@uwb.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-2240-0959

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.18

**NIEZNANY LIST BISKUPA WALERIANA PROTASZEWICZA
DO PAPIEŻA GRZEGORZA XIII Z 1576 ROKU
W SPRAWIE EREKCJI UNIWERSYTETU WILEŃSKIEGO****Abstrakt**

W artykule przetłumaczono i opatrzono krótkim komentarzem list biskupa wileńskiego Waleriana Protaszewicza do papieża Grzegorza XIII z dnia 25 czerwca 1576 roku w sprawie erekcji wileńskiego uniwersytetu. Hierarcha, pisząc do biskupa Rzymu, chciał go przekonać do wydania bulli, na mocy której byłoby możliwe przekształcenie funkcjonującego w Wilnie kolegium jezuickiego w szkołę wyższą. To właśnie z treści listu można wyczytać rzeczywistą intencję autora oraz przeanalizować argumenty, jakimi biskup Walerian Protaszewicz chciał przekonać papieża do swojej koncepcji na funkcjonowanie ośrodka akademickiego na Litwie.

W staraniach wileńskiego hierarchy widoczna jest jego determinacja w zakresie przekształcenia kolegium jezuickiego w szkołę wyższą. Biskup Walerian Protaszewicz wskazywał papieżowi potrzebę kształcenia uniwersyteckiego młodzieży, którą uniemożliwiałoby oddalenie europejskich ośrodków akademickich od Wilna. Ponadto w zgodzie z postanowieniami soboru trydenckiego i założeniami kontrreformacji nowo powstała szkoła wyższa, zdaniem wileńskiego hierarchy, miała przyczynić się do zahamowania rozwoju wyznań niekatolickich i byłaby miejscem wymiany uniwersalnych wartości duchowych. Wileński ośrodek akademicki byłby również propagatorem wiary katolickiej na kraje ościenne, głównie protestanckie. Takimi argumentami posłużył się Walerian Protaszewicz, by przekonać papieża Grzegorza XIII

do wydania dokumentu umożliwiającego erekcją uniwersytetu, która się stała faktem po kilku latach starań wileńskiego biskupa.

Zdecydowano się na tłumaczenie listu biskupa Waleriana Protaszewicza do papieża Grzegorza XIII z 1576 roku w sprawie erekcji uniwersytetu w Wilnie, by ułatwić dalsze badania nad dokumentem i nad powstaniem Akademii Wileńskiej wszystkim osobom nieznającym łaciny, a w szczególności historykom, historykom prawa czy badaczom z innych dziedzin nauki.

Słowa kluczowe: Walerian Protaszewicz, Grzegorz XIII, Akademia Wileńska, uniwersytet w Wilnie, kontrreformacja, jezuici

AN UNKNOWN LETTER OF BISHOP WALERIAN PROTASZEWICZ TO POPE GREGORY XIII FROM 1576 CONCERNING THE FOUNDATION OF THE VILNIUS UNIVERSITY

Abstract

The article presents a translation and a brief commentary on a letter written by Walerian Protaszewicz, Bishop of Vilnius, to Pope Gregory XIII on June 25, 1576, concerning the foundation of the university in Vilnius. In addressing the Bishop of Rome, the hierarch sought to persuade him to issue a bull that would make it possible to transform the functioning Jesuit college in Vilnius into an institution of higher learning. The letter itself reveals the true intention of its author and allows us to analyze the arguments with which Bishop Walerian Protaszewicz attempted to convince the pope of his vision for an academic center in Lithuania.

His efforts clearly demonstrate determination in striving to elevate the Jesuit college to the status of a university. Bishop Walerian Protaszewicz emphasized to the pope the necessity of providing university-level education for youth, which was hindered by the great distance separating Vilnius from other European academic centers. Moreover, in accordance with the resolutions of the Council of Trent and the aims of the Counter-Reformation, the newly founded university, in the opinion of the Vilnius hierarch, was to contribute to restraining the growth of non-Catholic denominations and become a place for the exchange of universal spiritual values. The Vilnius academic center was also meant to serve as a promoter of the Catholic faith in neighboring, primarily Protestant, countries. These were the arguments used by Walerian Protaszewicz to persuade Pope Gregory XIII to issue a document enabling the establishment of the university, which became a reality after several years of the bishop's efforts.

The decision to translate Bishop Walerian Protaszewicz's letter to Pope Gregory XIII from 1576 concerning the foundation of the Vilnius University was made in order

to facilitate further research on the document and on the origins of the Vilnius Academy for all those unfamiliar with Latin, especially historians, legal historians, and researchers from other fields of scholarship.

Keywords: Walerian Protaszewicz, Gregory XIII, Vilnius Academy, University of Vilnius, Counter-Reformation, Jesuits

1. Wprowadzenie

W dniu 25 czerwca 1576 roku biskup wileński Walerian Protaszewicz-Szuskowski (Protasewicz-Szuskowski, Protasewicz, Suszkowski) napisał do papieża Grzegorza XIII¹ list² w sprawie erekcji Akademii Wileńskiej³. Celem, który prawdopodobnie przyświecał jego autorowi, było przyspieszenie starań związanych z wydaniem buli papieskiej przekształcających wileńskie kolegium jezuickie w ośrodek akademicki w Wilnie⁴.

Zatem zasadnym byłoby przybliżenie – i to w polskiej wersji językowej – dokumentu dotyczącego założenia Akademii Wileńskiej, by ocenić jego wartość historyczną.

¹ Właściwie nazywał się Ugo Boncompagni i urodził się 1 lub 7 stycznia 1502 roku w Bolonii. W swym rodzinnym mieście zdobył gruntowne wykształcenie i został profesorem prawa kościelnego. W dniu 13 maja 1572 roku został wybrany na papieża. W trakcie pontyfikatu otwierał seminaria papieskie, a także jezuickie szkoły wyższe. Jego pontyfikat trwał do 10 kwietnia 1585 roku. Por. R. Fischer-Wollpert, *Leksykon papieży*, Kraków 1996, s. 137–138; J. N.D. Kelly, *Encyklopedia papieży*, Warszawa 1997, s. 376–379.

² Oryginał listu znajduje się w Archiwum Watykańskim: SS *Vescovi*, vol. 10, f 104r-v. List był także publikowany: A. Theiner, *Annales ecclesiastici*, t. II, Romae 1856, s. 210–211; W. Szulc, *Nieznany list b-pa Waleriana Protaszewicza do papieża Grzegorza XIII z 1576 r. w sprawie erekcji uniwersytetu wileńskiego*, „Ateneum Wileńskie” 1938, nr 13, z. II, s. 270–271. O liście wspominał P. Rabikauskas, *Przywileje fundacyjne Akademii Wileńskiej*, [w:] *Z dziejów Almae Matris Vilnensis. Księga pamiątkowa ku czci 400-lecia i 75-lecia wskrzeszenia Uniwersytetu Wileńskiego*, red. L. Piechnik, K. Puchowski, Kraków 1996, s. 20–21.

³ Zob. S. Bednarski, *Dwieście lat Wileńskiej Akademii Jezuickiej 1570–1773. Próba syntezy*, [w:] *Pamiętnik VI Powszechnego Zjazdu Historyków Polskich w Wilnie*, t. I, Lwów 1935, s. 290; K. Puchowski, *Jezuickie kolegia szlacheckie Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Studium z dziejów edukacji elit*, Gdańsk 2007, s. 319 i n. Zob. P. Niczyporuk, *Powstanie Wydziału Prawa Akademii Wileńskiej*, [w:] *Filozofowie Rzeczypospolitej w kulturach Polski, Litwy, Białorusi i Ukrainy. Konteksty geograficzne i koncepcyjne*, red. S. Huber, D. Viliūnas, Warszawa 2025, s. 177–208.

⁴ L. Piechnik, *Dzieje Akademii Wileńskiej*, t. I: *Początki Akademii Wileńskiej (1570–1599)*, Rzym 1984, s. 56 i n.; P. Rabikauskas, *Przywileje fundacyjne Akademii Wileńskiej...*, s. 20–21.

W szczególności warto zainteresować się jego treścią, a głównie zwrócić uwagę na argumenty, których używał autor listu, by przekonać papieża do wydania dokumentu fundacyjnego.

Wobec powyższego sformułowano następującą hipotezę badawczą: Walerian Protaszewicz, biskup wileński, przyczynił się w sposób znaczący do założenia uniwersytetu w Wilnie i wspierał tę inicjatywę, interweniując u papieża o wydanie stosownego dokumentu erekcyjnego. W związku z tak zakreśloną hipotezą wyróżniono problemy badawcze wymagające przeanalizowania.

W pierwszej kolejności należy zweryfikować, dlaczego biskup Walerian Protaszewicz w sprawie erekcji uniwersytetu zwrócił się bezpośrednio do Rzymu, do papieża. Ponadto należałoby przeanalizować kolejny problem badawczy, tj. ustalić, dlaczego tak istotnym było uzyskanie zgody papieskiej i dlaczego tak bardzo zależało biskupowi na założeniu szkoły wyższej w Wilnie.

Rozwiązanie sformułowanych problemów badawczych oraz weryfikacja postawionej hipotezy oparte są na metodach historycznoprawnej oraz dogmatycznoprawnej, pozwalających na naukową analizę zachowanych rękopisów oraz dokumentów uniwersyteckich, a także na metodach funkcjonalnej i celowościowej.

2. Sylwetka biskupa Waleriana Protaszewicza, autora listu

Walerian Protaszewicz (Protaszewicz-Szuszkowski, Suszkowski) urodził się w początkach wieku XVI (około 1505 roku) na Litwie w rodzinie bojarskiej (kniaziowskiej?) herbu Drzewica, osiadłej w Szuszkowie koło Krajska⁵, w dawnym województwie mińskim⁶. Jednakże o wielu aspektach jego życia, takich jak rok urodzenia, miejsca i formy edukacji czy wreszcie pochodzenie, nie mamy informacji w źródłach ani literaturze przedmiotu. Niewątpliwie późniejszy biskup Walerian Protaszewicz był osobą wykształconą i już w młodym wieku został przyjęty na dwór królowej Bony, małżonki Zygmunta I Starego, gdzie objął funkcję pisarza.

⁵ G. Błaszczuk, *Diecezja żmudzka od XV do początku XVII wieku: ustrój*, Poznań 1993, s. 121.

⁶ K.R. Prokop, *Sylwetki biskupów łuckich*, Biały Dunajec–Ostróg 2001, s. 47–50.

Prawdopodobnie owe zaszczyty zawdzięczał protekcji starosty żmudzkiego Stanisława Kieżgajły⁷, z którym mógł być nawet spowinowacony.

Jako osoba duchowna był proboszczem w Krożach, kanonikiem żmudzkim (1533), kanonikiem wileńskim (1537) czy dziekanem kapituły katedralnej w Wilnie (ok. 1544/1545). Ponadto w latach 1532–1544 stał przyszły biskup na czele polskiej kancelarii królowej Bony i zarządzał jej dobrami położonymi na obszarze Wielkiego Księstwa Litewskiego. W 1544 roku Walerian Protaszewicz przeszedł na służbę Zygmunta Augusta i został jego sekretarzem. Od 1549 roku jako pisarz kierował kancelarią ruską Wielkiego Księstwa Litewskiego.

Przypuszczalnie w roku 1547 Walerian Protaszewicz został biskupem łuckim. Jednakże decyzję w tej sprawie papież Paweł III podjął 27 maja 1549 roku, zaś sakrę z rąk ordynariusza wileńskiego Pawła Algimunta Holszańskiego Protaszewicz przyjął dopiero ok. 1554 roku. Jego rządy w diecezji trwały siedem lat, w czasie których musiał on zmagać się z postęпами reformacji w powierzonej jego pieczy diecezji. Zyskał z tego tytułu pochwałę ze strony biskupa (późniejszego kardynała) Stanisława Hozjusza⁸. W 1550 roku Walerian Protaszewicz wydał statut dla członków kapituły katedralnej, kładąc w nim nacisk na obowiązek stałego rezydowania przy katedrze i uczestniczenia w modlitwach chórowych. Natomiast w 1554 roku zwołał synod diecezjalny, który obradował w dniach 22–24 kwietnia w kościele św. Jana Chrzciciela w Janowie Podlaskim i na którym ogłosił dekret potępiający działających na Podlasiu kaznodziejów protestanckich: Szymona Zacjusza z Proszowic, Hieronima Piekarskiego z Białej i Walentyna Duszę⁹.

⁷ K. Pietkiewicz, *Kieżgajłowie i ich latyfundium do połowy XVI wieku: ze studiów nad rozwojem własności ziemskiej w Wielkim Księstwie Litewskim w Średniowieczu*, Poznań 1982, s. 55 i n.; G. Błaszczuk, op. cit., s. 159.

⁸ A Szorc, *Biskup wileński Walerian Protaszewicz Szuszkowski we współpracy z biskupami warmińskimi Stanisławem Hozjuszem i Marcinem Kromerem w dziele potrydenckiej odnowy Kościoła*, [w:] *The ecumenical council of Trent (1545–1653) and the culture of Lithuania*, red. L. Jovaiša, Wilno 2009, s. 46–63.

⁹ H. Lulewicz, *Walerian Protasewicz*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny (PSB)*, t. 28, Kraków 1984–1985, s. 517–521, <https://www.ipsb.nina.gov.pl/a/biografia/walerian-protasewicz-h-drzewica-ok-1505-1579-biskup-wilenski-etc> (dostęp: 12.09.2025).

Biskupem wileńskim został Walerian Protaszewicz po śmierci swego niegdysiejszego konsekratego i dalszego poprzednika na stolicy biskupiej w Łucku – Pawła Algimunta Holszańskiego. Król Zygmunt II August udzielił mu stosownej nominacji w końcu listopada 1555 roku, natomiast papież Paweł IV – 10 kwietnia 1556 roku. W diecezji wileńskiej rządy Waleriana Protaszewicza trwały 23 lata i bardzo często ordynariusz musiał stawiać czoło rozwojowi protestantyzmu. Próbował usunąć z urzędu biskupa pomocniczego wileńskiego Jerzego Albinusa oraz przeprowadził w latach 1559 i 1563 synody diecezjalne.

Biskup Walerian Protaszewicz w roku 1569 sprowadził do Wilna zakon jezuitów, przypuszczalnie za namową kardynała Stanisława Hozjusza¹⁰. Towarzystwo Jezusowe otworzyło tu dnia 27 września 1570 roku swoje pierwsze w Wielkim Księstwie Litewskim kolegium, które wileński ordynariusz obdarzył dobrami Dworzyszcz, Kamieniołok i Myssoł. Ponadto biskup Walerian Protaszewicz przyjął w 1574 roku na swego koadiutora z prawem następstwa wówczas 18-letniego Jerzego Radziwiłła, co przypuszczalnie dokonało się za usilnym staraniem krewnych magnata. Młodzieniec ów niebawem został wysłany na studia do Rzymu.

Walerian Protaszewicz był także jednym ze współautorów zawartej na sejmie lubelskim 1569 roku ostatecznej unii pomiędzy Polską i Litwą. Był także obecny w dniu 4 października 1562 roku w Wilnie podczas zawarcia małżeństwa Katarzyny Jagiellonki z księciem Finlandii Janem Wazą, późniejszym królem Szwecji, z którego to związku narodził się przyszły władca Rzeczypospolitej Obojga Narodów – Zygmunt III.

Walerian Protaszewicz przyczynił się również, i to na kilka miesięcy przed śmiercią, do erygowania w Wilnie wyższej uczelni akademickiej (1578/1579). Zmarł 31 grudnia 1579 roku i został pochowany w katedrze wileńskiej, w grobowcu pod ołtarzem Krzyża Świętego.

¹⁰ L. Piechnik, *Dzieje Akademii Wileńskiej*, t. 1, s. 42.

3. Łacińska treść listu na podstawie rękopisu oraz jego drukowanych wydań¹¹

Beatissime Pater et Domine Domine clementissime.

Post oscula beatorum pedum et mei humillimam in gratiam commendationem.

Ex Collegio Societatis Jesu, quod Dei benignitate in hac civitate Vilnensi per me fundatum est, qui fructus ad Ecclesiam Dei et Rempublicam perveniant scio Sanctitatem Vestram, cum ea de re etiam od (sic!) me indignum dare suas literas dignata sit non ignorare. Quod etsi nondum usque adeo plenam habeat foundationem, spero tamen si Domini misericordia mihi vitam prorogaverit, accedente regia liberalitate ac benignitate plenam esse futuram. Ea spe fretus cogitavi maxime e re futurum, si in hoc Collegio Universitas constitueretur, cum in Magno Ducatu Lithuaniae, qui latitudine Regno Poloniae comparari potest, alibi nusquam sit necesse possit. Video enim hunc non solum ex ipsa Lithuania, sed etiam ex Polonia, Prussia, Livonia, imo etiam ex Germania, propter commoditatem victus non parvum fore confluum, maxime si sciant se in Universitate literis operam daturos, et ex ea non solum literarum fructum, sed etiam testimonium eruditionis relaturos. Quamobrem Sanctitati Vestrae humiliter suplico, dignetur Collegio Vilnensi Universitatis privilegia largiri, ut in eo cum caetera pro more Universitatum fieri tum baccalaurei, magistri eis artibus et philosophia, licenciati et doctores in theologia creari possint, ad maiorem Dei gloriam et catholicam studiorum amplificationem. Quod non dubito etiam ipsi Regi Poloniae, quem brevi in Lithuaniam venturum speramus fore gravissimum et quidquid privilegiorum Collegio Vilnensi concesserit Sanctitas Vestra summa voluntate ab illo confirmatum iri. Cum his me et minima obsequia ac indignas orationes meas gratiae et benignitati Sanctitatis Vestrae submissae commendo et Deum precor, ut Sanctitatem Vestram diu Ecclesiae suae servet firmam et valentem.

Vilnae, 25 Iunii anno Dom. 1576.

Eiusdem Sanctitatis Vestrae Minimus Capellanus

Valerianus Episcopus Vilnensis.

¹¹ Zob. przypis 1.

4. Polski przekład listu biskupa Waleriana Protaszewicza do papieża Grzegorza XIII z 1576 roku

Najświętszy Ojcze i Najłaskawszy Panie!

Po ucałowaniu błogosławionych stóp [Waszej Świętobliwości]¹² i po najpokorniejszym powierzeniu się [Waszej] łasce.

Zdaję sobie sprawę, że Wasza Świętobliwość wie dobrze, jakie owoce przypadają w udziale Kościołowi Bożemu i Rzeczypospolitej z kolegium Towarzystwa Jezusowego, które dzięki dobroci Boga ufundowałem w owym wileńskim mieście. Wiem o tym, ponieważ Wasza Świętobliwość zechciała nawet do mnie (choć jestem niegodny) wysłać list w tej sprawie. Choć kolegium to aż dotąd jeszcze nie posiada pełnej fundacji, żywię jednak nadzieję, że jeśli miłosierdzie Pana przedłuży mi życie, a dołączy się do niego królewska szczodroblliwość i dobroć, kolegium będzie cieszyło się fundacją na pełnych prawach. Ufny w tę nadzieję pomyślałem, że przyniesie szczególną korzyść, gdyby w owym kolegium założono uniwersytet, skoro w Wielkim Księstwie Litewskim, które pod względem wielkości można przyrównać do Królestwa Polskiego, nigdzie indziej nie ma potrzeby, by mógł [istnieć taki uniwersytet]. Widzę bowiem, że – ze względu na dogodność utrzymania – będzie napływało niemało [studentów] nie tylko z samej Litwy, lecz także z Polski, Prus, Inflant, a nawet z Niemiec, zwłaszcza jeśli będą oni wiedzieli, że będą oddawali się naukom na uniwersytecie i że wyniosą z niego nie tylko owoc w postaci nauk, ale i świadectwo [swego] wykształcenia. Przeto kornie błagam, aby Wasza Świętobliwość raczyła udzielić Kolegium Wileńskiemu przywilejów, jakie przysługują uniwersytetowi – tak aby nie tylko mogły się w nim dziać pozostałe rzeczy, zgodnie z obyczajem uniwersytetów, lecz także aby można było tam nadawać stopnie bakałarzy, magistrów w zakresie tych sztuk i filozofii oraz licencjatów i doktorów w zakresie teologii, ku większej chwale Bożej i ku pomnażaniu studiów katolickich. Nie wątpię, że będzie to stanowiło najważniejszą troskę również dla samego króla Polski, co do którego spodziewamy się, że w krótkim czasie przybędzie na Litwę. Nie wątpię też w to, że jakiegolwiek przywileje przyzna Kolegium Wileńskiemu Wasza Świętobliwość, zostaną przez niego potwierdzone z najwyższą chęcią. Z nimi pokornie powierzam łasce i dobroci Waszej Świętobliwości siebie i najmniejsze posłuszeństwo, i moje niegodne modlitwy oraz błagam Boga, aby Waszą Świętobliwość na długo zachował dla swego Kościoła w dobrym zdrowiu i sile.

Wilno, 25 czerwca Roku Pańskiego 1576.

*Najuniżeńszy kapłan Waszej Świętobliwości
Walerian, biskup wileński.*

¹² Fragmenty w nawiasach kwadratowych są dopowiedzeniami autora artykułu.

5. Znaczenie korespondencji biskupa z papieżem

Biskup wileński Walerian Protaszewicz dnia 25 czerwca 1576 roku wystosował prośbę do papieża o wydanie bulli przekształcającej kolegium jezuickie w Wilnie w placówkę akademicką. Wymienił przy tym powody, które mogłyby przekonać Grzegorza XIII do przyznania praw uniwersyteckich szkole w stolicy Wielkiego Księstwa Litewskiego. Jak słusznie zauważył Ludwik Piechnik, biskup wileński Walerian Protaszewicz zdawał sobie dobrze sprawę ze ścisłej zależności pomiędzy zwycięskim pochodem nowych wyznań przez Litwę a beznadziejnym stanem szkolnictwa¹³. Ratunek w rozpaczliwej dla Kościoła sytuacji widział w zorganizowaniu nowej szkoły katolickiej, i to szkoły wyższej. W tym przekonaniu utwierdzały go nie tylko uchwały soboru trydenckiego¹⁴.

Biskup w liście do papieża podnosił, że Wielkie Księstwo Litewskie ma obszar zbliżony z Królestwem Polskim, nie ma żadnego uniwersytetu i w żadnym innym mieście nie można go tam założyć, jak tylko w jego stolicy – Wilnie. Hierarcha uważał ponadto, iż Akademia Wileńska, jako najbardziej na Wschód wysunięty ośrodek kultury zachodniej, będzie promieniować daleko poza granice Litwy, obejmując swym wpływem całe Inflanty, Skandynawię czy nawet część Niemiec. Ze względu na łatwe warunki utrzymania w Wilnie oczekiwał istotnego napływu studentów, nie tylko z Litwy, ale i z Polski oraz innych krajów ościennych. Zdaniem biskupa Waleriana Protaszewicza młodzież dzięki studiom na uniwersytecie nie tylko ubogaci swoje umiejętności, lecz także będą mogła otrzymać dyplom ukończenia studiów¹⁵, co też nie było bez znaczenia.

Hierarcha podkreślił, że przyznanie przez papieża praw uniwersyteckich spotka się również z aprobatą monarchy, który po przybyciu na Litwę zatwierdzi wszystkie przywileje, jakich zwierzchnik kościoła kolegium jezuitów w Wilnie udzieli. Biskup zwracał uwagę na trudności z zapewnieniem środków materialnych związanych z funkcjonowaniem nie tylko tej placówki akademickiej, ale i samego kolegium należącego do Towarzystwa Jezusowego. W rozwiązywaniu tych problemów miały pomóc hojność i łaska króla, a także długie życie hierarchy wileńskiego.

¹³ L. Piechnik, *Dzieje Akademii Wileńskiej*, t. 1, s. 42.

¹⁴ Por. J.W. Woś, *Il Regno di Polonia e il Concilio di Trento*, [w:] *Il Concilio di Trento come crocevia della politica europea*, red. H. Jedin, P. Prodi, Bologna 1979, s. 137–159.

¹⁵ Por. P. Rabikauskas, *Przywileje fundacyjne Akademii Wileńskiej...*, s. 20 i n.

Biskup Walerian Protaszewicz prosił papieża, by nowo powstała uczelnia składała się ze studium nauk humanistycznych oraz wydziałów: filozoficznego i teologicznego. Zatem taka struktura Akademii Wileńskiej mogła odpowiadać zwyczajowo przyjętej strukturze organizacyjnej wyższych szkół jezuickich, na których znajdowały się jedynie trzy wydziały¹⁶. Jednakże taki argument nie może być uznany za przekonujący. Nieznane były bowiem powody zaproponowania przez hierarchę wileńskiego właśnie takiej struktury organizacyjnej uczelni. Biskup Walerian Protaszewicz prosił papieża, by zezwolił na nauczanie w nowo powstałej szkole wyższej przedmiotów, które były wykładane na uniwersytetach w Polsce i innych krajach chrześcijańskich¹⁷. Zatem hierarcha wileński nalegał na zezwolenie na nadawanie stopni naukowych, tj. bakalarzów, magistrów, licencjatów i doktorów nauk wyzwolonych, filozofii i teologii. W powstaniu nowej szkoły wyższej w Wilnie widział biskup Walerian Protaszewicz możliwość kontynuowania wychowania młodzieży w duchu katolickim, i to na akademickim poziomie.

Paulus Rabikauskas uważał, że kuria papieska nie mogła od ręki spełnić prośby wileńskiego biskupa, gdyż należało w pierwszej kolejności rozwiązać trudności związane z zapewnieniem placówce akademickiej środków materialnych. Brak bulli miał być podyktowany obawą o przyszłość uniwersytetu i jego funkcjonowanie bez jakichkolwiek trudności finansowych. Ponadto Paulus Rabikauskas twierdził, że papież zwlekał z wydaniem stosownego dokumentu z uwagi na brak decyzji monarchy w tym względzie. Jego zdaniem o takim rozwoju wydarzeń mogą świadczyć dalsze kroki biskupa Waleriana Protaszewicza, a w szczególności nabycie w 1577 roku, od książąt Radziwiłłów, rozległych dóbr z osadą Żmudki, niedaleko Wiłkomierza, które to dobra miały zabezpieczyć materialnie przyszły uniwersytet¹⁸.

Nie do końca można podzielić poglądu Paulusa Rabikauskasa. Biskup Walerian Protaszewicz prosił papieża o przekształcenie istniejącego kolegium w placówkę uniwersytecką. Zapewnienie środków materialnych było ważne, lecz nie mogło przesądzać o braku decyzji kurii rzymskiej. Być może w Wilnie brakowało odpowiedniej kadry, która zapewniłaby kształcenie na poziomie uniwersyteckim. Nie myli się chyba

¹⁶ S. Bednarski, *Dwieście lat Wileńskiej Akademii Jezuickiej...*, s. 291.

¹⁷ P. Rabikauskas, *Przywileje fundacyjne Akademii Wileńskiej...*, s. 29.

¹⁸ Ibidem, s. 21.

Ludwik Piechnik, twierdząc, iż „Rzym przez kilka lat odmawiał przyjęcia fundacji z powodu braku odpowiedniej kadry profesorów”¹⁹.

Właśnie w czerwcu 1576 roku biskup napisał w sprawie podniesienia kolegium do rangi uniwersytetu nie tylko do papieża, ale również do generała zakonu i Jerzego Radziwiłła, biskupa wileńskiego, przebywającego w Rzymie²⁰. Sugerował, że byłoby dobrze, gdyby problem uniwersytetu w Wilnie został załatwiony przed wyjazdem Jerzego Radziwiłła z Rzymu, ponieważ to zmniejszyłoby wydatki. Zatem starania biskupa Waleriana Protaszewicza o przekształcenie kolegium w uniwersytet były dobrze przemyślane.

Jak zatem należy interpretować list ordynariusza wileńskiego do papieża Grzegorza XIII z 1576 roku? Czy bulla papieska była dokumentem koniecznym do założenia szkoły wyższej w Wilnie? Nie myli się Paulus Rabikauskas, iż literatura naukowa dotycząca uniwersytetu ledwo ją zauważała i uważała za mało znaczący dodatek w procedurze erekcyjnej²¹. Większość badaczy była zgodna, że Akademia Wileńska zawdzięczała swoje istnienie przywilejowi królewskiemu, zaś bulla papieska mogła być uznana co najwyżej za dodatkowe potwierdzenie samego aktu założycielskiego²².

Nie można natomiast zgodzić się z innym poglądem Paulusa Rabikauskasa, a mianowicie że list biskupa Waleriana Protaszewicza do papieża Grzegorza XIII z 25 czerwca 1576 roku wyrażał przekonanie założyciela i jego doradców, że papieska bulla fundacyjna stanowi wystarczającą podstawę dla powołania do życia uniwersytetu²³. Ordynariusz wileński odwołuje się do dwóch aktów: królewskiego dyplomu erekcyjnego i dokumentu papieskiego, które to mogą w majestacie prawa przekształcić kolegium jezuickie w Akademię Wileńską. Ponadto późniejsze wydarzenia niejako potwierdzały powyższą tezę.

¹⁹ L. Piechnik, *Akademia Universitas Societatis Jesu najstarsza uczelnia wileńska*, [w:], *Z dziejów...*, s. 222.

²⁰ L. Piechnik, *Dzieje Akademii Wileńskiej*, t. 1, s. 55.

²¹ P. Rabikauskas, *Przywileje fundacyjne Akademii Wileńskiej...*, s. 29.

²² M. Baliński, *Dawna Akademia Wileńska: próba jej historii od założenia w roku 1579 do ostatecznego jej przekształcenia w roku 1803*, Petersburg 1862, s. 415 i n.; J. Bieliński, *Uniwersytet Wileński (1579–1831)*, t. I, Kraków 1899–1900, s. 43–44; L. Janowski, *Wszechnica Wileńska 1578–1842*, Wilno 1921, s. 2.

²³ P. Rabikauskas, *Przywileje fundacyjne Akademii Wileńskiej...*, s. 29.

W maju 1577 roku na prowincjalnym synodzie obradującym w Piotrkowie postanowiono zobowiązać każdą diecezję do płacenia określonej daniny rocznej na rzecz Uniwersytetu Krakowskiego²⁴. Nieobecny na synodzie biskup Walerian Protaszewicz postanowił przeciwdziałać tym postanowieniom, które mógł odczytywać jako próbę storpedowania jego zabiegów mających na celu przekształcenie kolegium jezuickiego w Wilnie w szkołę wyższą²⁵. Dlatego też hierarcha wileński w liście z dnia 8 lipca 1577 roku zwrócił się do papieża z prośbą o spowodowanie, by został zwolniony od tego rodzaju podatku²⁶.

Jednakże nie sam główny powód petycji skierowanej do Watykanu może mieć tutaj znaczenie, lecz przywołana przez biskupa Waleriana Protaszewicza argumentacja, która stanowi niejako rozwinięcie stanowiska z listu z 1576 roku. Hierarcha niejako ponowił w niej prośbę o wydanie stosownej bulli przekształcającej kolegium jezuickie w Wilnie w szkołę wyższą. Wskazał po raz kolejny na niezbędną uniwersytetu z siedzibą na Litwie. Zdaniem biskupa, chociaż z Krakowa łatwo dotrzeć do innych zagranicznych wyższych uczelni, chociażby tych umiejscowionych w Pradze czy Wiedniu, to i tak jest on konieczny dla Polski. Hierarcha wileński jeszcze raz podnosił, że wszystkie ważniejsze ośrodki akademickie były oddalone od Litwy i przez to było utrudnione studiowanie tam młodzieży pochodzącej z tej prowincji.

Ponadto biskup Walerian Protaszewicz argumentował, iż powołanie szkoły wyższej w Wilnie przyczyni się do zahamowania rozwoju wyznań niekatolickich i że będzie to miejsce wymiany uniwersalnych wartości duchowych. Zdaniem hierarchy wileński ośrodek akademicki przyczyni się również do propagowania wiary katolickiej na kraje ościenne, jak również i na Królestwo Szwedzkie. Zatem biskup Walerian Protaszewicz nie tylko jeszcze raz powtórzył papieżowi Grzegorzowi XIII swoje argumenty

²⁴ Diecezji wileńskiej została wyznaczona kontrybucja roczna 100 złotych trzydziestogroszowych – zob. A. Pawiński, *Synod Piotrkowski w roku 1577*, [w:] *Początki panowania w Polsce Stefana Batorego, 1575–1577 (Źródła dziejowe, t. IV)*, Warszawa 1877, s. XXXI.

²⁵ Por. B. Natoński, *Jezuici a Uniwersytet Krakowski w XVI wieku*, Kraków 2002, s. 15 i n.; I. Lewandowska-Malec, *Spór akademików z jezuitami o monopol na szkolnictwo wyższe w Koronie. Zagadnienia historycznoprawne*, [w:] *Cuius regio, eius religio? Publikacja po Zjeździe Historyków Państwa i Prawa*, t. II, red. G. Górski, L. Ćwikła, M. Lipska, Lublin 2008, s. 85–96.

²⁶ Oryginał listu znajduje się w Archiwum Watykańskim: *SS Vescovi, vol. 10, f 293r-v*. List był także publikowany: A. Theiner, op. cit., s. 314–315.

przemawiające za erekcją uniwersytetu wileńskiego, ale jeszcze je rozwinął i ubogacił. Słowa hierarchy wskazują na jego determinację w staraniach o uczelnię wyższą w Wilnie.

Prawa uniwersyteckie uczelnia jezuicka uzyskała na mocy przywileju wydanego przez króla Stefana Batorego z dnia 7 lipca 1578 roku²⁷. Taka forma dokumentu królewskiego była jednak wystarczająca, by przedstawić go papieżowi celem wyrażenia zgody na fundację Akademii Wileńskiej²⁸. Z kolei dnia 1 kwietnia 1579 roku w stolicy Wielkiego Księstwa Litewskiego Stefan Batory wystawił trzy dokumenty²⁹.

Pierwszy z nich przyznawał kolegium jezuickiemu tytuł i prawa uniwersyteckie i może być uznany za właściwy akt założenia Akademii Wileńskiej³⁰. Drugi dokument królewski z dnia 1 kwietnia 1579 roku zatwierdzał podpisany przez biskupa Waleriana Protaszewicza akt fundacyjny i wraz z pierwszym został wydany w formie uroczystego aktu³¹. Trzeci z dnia 1 kwietnia 1579 roku zwalniał kolegium jezuickie z cła za spław Wilią do Wilna drzewa zakupionego na własne potrzeby i został wydany w formie listu otwartego³².

²⁷ *Archivum Romanum Societatis Iesu* (dalej cytowane ARSI) dział *Lithuanica* 36 f. 274^v; *Przywilej króla Stefana (Batorego) dany jezuitom kolegium wileńskiego, we Lwowie 7 lipca roku 1578, na ustanowienie Akademii w Wilnie, gabinetowy, tak zwany kieszonkowy, potrzebujący potwierdzenia stanów Rzeczypospolitej na sejmie...*, [w:] M. Baliński, op. cit., s. 416. Por. S. Bednarski, *Geneza Akademii Wileńskiej*, [w:] *Księga pamiątkowa ku uczczeniu CCCL rocznicy założenia i X wskrzeszenia Uniwersytetu Wileńskiego*, t. 1: *Z dziejów dawnego Uniwersytetu*, Wilno 1929, s. 12 i n.; V. Lyavshuk, *Stephan Bathory and the Jesuits in Grodno. First Attempt to Found a Collegium*, „Medieval and Early Modern for Central and Eastern Europe” 2010, nr 2, s. 196; M. Tarkowski, *Wydział Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie w latach 1919–1939*, Gdańsk 2015, s. 23; A. Karabowicz, *Prawodawstwo sejmowe i królewskie za panowania Stefana Batorego (1576–1586)*, Warszawa 2022, s. 331 i n.

²⁸ P. Rabikauskas, *Die Gründungsbulle der Universität Vilnius (30. Oktober 1579)*, „Archivum Historiae Pontificiae” 1978, vol. 16, s. 160–164.

²⁹ L. Piechnik, *Dzieje Akademii Wileńskiej*, t. 1, s. 56.

³⁰ P. Rabikauskas, *Die Gründungsbulle der Universität Vilnius...*, s. 132.

³¹ L. Piechnik, *Dzieje Akademii Wileńskiej*, t. 1, s. 61.

³² P. Rabikauskas, *Przywileje fundacyjne Akademii Wileńskiej...*, s. 25; P. Niczyporuk, *Powstanie Wydziału Prawa Akademii Wileńskiej*, s. 182 i n.

Natomiast w dniu 30 października 1579 roku³³ papież Grzegorz XIII wydał bullę, mocą której uznał kolegium jezuickie w Wilnie za szkołę wyższą³⁴. Przywilej królewski mógł być konieczny jako *condicio sine qua non* do wydania bulli papieskiej, która była konieczna do powołania uniwersytetu w Wilnie, gdyż chodziło o szkołę wyższą, na której teologia zajmowała miejsce centralne³⁵. Królewski akt nadania został potwierdzony uchwałą sejmową przyjętą w 1585 roku³⁶. Starania biskupa Waleriana Protaszewicza zainicjowane listem skierowanym do papieża Grzegorza XIII z dnia 25 czerwca 1576 roku zakończyły się sukcesem.

6. Wnioski

W Wilnie powstała szkoła wyższa i zgodnie z zamysłem biskupa Waleriana Protaszewicza dokonano tego poprzez przekształcenie funkcjonującego tam kolegium jezuickiego. Biskup, i to niewątpliwie poprzez korespondencję z Grzegorzem XIII, zainicjowaną listem z dnia 25 czerwca 1576 roku, przyczynił się do wydania stosownej bulli papieskiej. Hierarcha był zdeterminowany w swych staraniach o uczelnię wyższą w Wilnie, co okazywał chociażby w dokumentach kierowanych do Watykanu. Treść listu oddaje zamierzenia biskupa, rzeczywistą intencję jej autora, a także to, jakimi słowami i argumentami chciał przekonać papieża do swojej koncepcji przekształcenia kolegium jezuickiego w Wilnie w szkołę wyższą.

³³ Część badaczy datuje bullę papieską na 29 października, zob. uwagi w tej materii w: P. Rabikauskas, *Die Gründungsbulle der Universität Vilnius...*, s. 146.

³⁴ *Bultarum, diplomatum et privilegiorum sanetorum Romanorum Pontificum Taurinensis editio*, t. VIII, Torinas 1863, f. 561–562; *Bulla Grzegorza XIII Najwyższego Pasterza. Wyjęta z rzymskiego bullariusza. C. II*, [w:] M. Baliński, op. cit., s. 427. Por. L. Piechnik, *Akademia Universitas Societatis Jesu najstarsza uczelnia wileńska...*, s. 223; P. Niczyporuk, *Nauczanie prawa rzymskiego w Akademii Wileńskiej*, [w:] *Wielokulturowość polskiego pogranicza. Ludzie, idee, prawo. Materiały ze Zjazdu Katedr Historycznoprawnych Augustów 15–18 września 2000 r.*, red. A. Lityński, P. Fiedorczyk, Białystok 2003, s. 148 i n.

³⁵ P. Rabikauskas, *Przywileje fundacyjne Akademii Wileńskiej...*, s. 29.

³⁶ *Akt fundacji i uposażenia Akademii Wileńskiej przez Waleriana Protasiewicza, biskupa wileńskiego uczyniony 24 sierpnia 1578 roku, a potwierdzony przez króla Stefana Batorego, naprzód w Wilnie 1 kwietnia 1579 roku, potem zaś za zgodą wszystkich stanów powtórnie na sejmie w Warszawie 23 lutego 1585 roku*, [w:] M. Baliński, op. cit., s. 417 i n. Zob. S. Bednarski, *Dwieście lat Wileńskiej Akademii Jezuickiej...*, s. 290. Zob. także: L. Janowski, *Historiografia Uniwersytetu Wileńskiego*, część 1, Wilno 1921, s. 8; J. Wiśtock, *Prawo rzymskie w Polsce*, Warszawa 1945, s. 52.

Walerian Protaszewicz wskazywał, iż jego zamierzenie mogło stanowić realizację postanowień soboru trydenckiego i założeń kontrreformacji. Jednakże biskup wskazywał w pierwszej kolejności, że potrzeby kształcenia i oddalenie ośrodków akademickich od Wilna determinują powstanie uniwersytetu w stolicy Wielkiego Księstwa Litewskiego. Dążenia Waleriana Protaszewicza miały na celu uzyskanie bulli papieskiej, która była konieczna do powołania uniwersytetu w Wilnie, bowiem chodziło o szkołę wyższą, na której teologia zajmowała miejsce centralne. Natomiast okoliczności wydania dokumentów erekcyjnych mogą wskazywać, iż w pierwszej kolejności musiał być wydany dyplom królewski, a następnie bulla papieska i konstytucja sejmowa, która kończyła proces powstania szkoły wyższej w Wilnie.

Można mieć tylko nadzieję, że tłumaczenie listu biskupa Waleriana Protaszewicza do papieża Grzegorza XIII z 1576 roku w sprawie erekcji uniwersytetu w Wilnie ułatwi dalsze badania nad dokumentem ze strony historyków, historyków prawa, filologów klasycznych czy romanistów.

Bibliografia

Rękopisy i starodruki

List biskupa Waleriana Protaszewicza do papieża Grzegorza XIII z dnia 25 czerwca 1576 r., Archiwum Watykańskie *SS Vescovi*, vol. 10, f 104r-v. (A. Theiner, *Annales ecclesiastici*, t. II, Romae 1856, s. 210–211).

List biskupa Waleriana Protaszewicza do papieża Grzegorza XIII z dnia 8 lipca 1577 r., Archiwum Watykańskie *SS Vescovi*, vol. 10, f 293r-v. (A. Theiner, *Annales ecclesiastici*, t. II, Romae 1856, s. 314–315).

Archivum Romanum Societatis Iesu (dalej cytowane ARSI) dział *Lithuanica* 36 f. 274^v.

Przywilej króla Stefana (Batorego) dany jezuitom kolegium wileńskiego, we Lwowie 7 lipca roku 1578, na ustanowienie Akademii w Wilnie, gabinetowy, tak zwany kieszonkowy, potrzebujący potwierdzenia stanów Rzeczypospolitej na sejmie..., [w:] Michał Baliński, *Dawna Akademia Wileńska: próba jej historii od założenia w roku 1579 do ostatecznego jej przekształcenia w roku 1803*, Petersburg 1862, s. 416.

Akt fundacji i uposażenia Akademii Wileńskiej przez Waleriana Protasiewicza, biskupa wileńskiego uczyniony 24 sierpnia 1578 roku, a potwierdzony przez króla Stefana Batorego, naprzód w Wilnie 1 kwietnia 1579 roku, potem zaś za zgodą wszystkich stanów powtórnie na sejmie w Warszawie 23 lutego 1585 roku, [w:] Michał Baliński, *Dawna Akademia Wileńska: próba jej historii od założenia w roku 1579 do ostatecznego jej przekształcenia w roku 1803*, Petersburg 1862, s. 417 i n.

Bultarum, diplomatum et privilegiorum sanetorum Romanorum Pontificum Taurinensis editio, t. VIII, Torinas 1863, f. 561–562.

Bulla Grzegorza XIII Najwyższego Pasterza. Wyjęta z rzymskiego bullariusza. C. II, [w:] Michał Baliński, *Dawna Akademia Wileńska: próba jej historyi od założenia w roku 1579 do ostatecznego jej przekształcenia w roku 1803*, Petersburg 1862, s. 427.

Literatura

Baliński Michał, *Dawna Akademia Wileńska: próba jej historyi od założenia w roku 1579 do ostatecznego jej przekształcenia w roku 1803*, Petersburg 1862.

Bednarski Stanisław, *Dwieście lat Wileńskiej Akademii Jezuickiej 1570–1773. Próba syntezy*, [w:] *Pamiętnik VI Powszechnego Zjazdu Historyków Polskich w Wilnie*, t. I, Lwów 1935, s. 289–294.

Bednarski Stanisław, *Geneza Akademii Wileńskiej*, [w:] *Księga pamiątkowa ku uczczeniu CCCL rocznicy założenia i X wskrzeszenia Uniwersytetu Wileńskiego*, t. 1: *Z dziejów dawnego Uniwersytetu*, Wilno 1929, s. 1–22.

Bieliński Józef, *Uniwersytet Wileński (1579–1831)*, t. I, Kraków 1899–1900.

Błaszczuk Grzegorz, *Diecezja żmudzka od XV do początku XVII wieku: ustrój*, Poznań 1993.

Fischer-Wollpert Rudolf, *Leksykon papieży*, Kraków 1996.

Janowski Ludwik, *Historiografia Uniwersytetu Wileńskiego*, część 1, Wilno 1921.

Janowski Ludwik, *Wszechnica Wileńska 1578–1842*, Wilno 1921.

Karabowicz Anna, *Prawodawstwo sejmowe i królewskie za panowania Stefana Batorego (1576–1586)*, Warszawa 2022.

Kelly John Norman Davidson, *Encyklopedia papieży*, Warszawa 1997.

Lewandowska-Malec Izabela, *Spór akademików z jezuitami o monopol na szkolnictwo wyższe w Koronie. Zagadnienia historycznoprawne*, [w:] *Cuius regio, eius religio? Publikacja po Zjeździe Historyków Państwa i Prawa*, t. II, pod red. Grzegorza Górskiego, Leszka Ćwikły i Marzeny Lipskiej, Lublin 2008, s. 85–96.

Lulewicz Henryk, *Walerian Protasewicz*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny (PSB)*, t. XXVIII, Kraków 1984–1985, s. 517–521, <https://www.ipsb.nina.gov.pl/a/biografia/walerian-protasewicz-h-drzewica-ok-1505-1579-biskup-wilenski-etc> (dostęp: 12.09.2025).

Lyavshuk Vladimir, *Stephan Bathory and the Jesuits in Grodno. First Attempt to Found a Collegium*, „Medieval and Early Modern for Central and Eastern Europe” 2010, nr 2, s. 185–213.

Natoński Bronisław, *Jezuici a Uniwersytet Krakowski w XVI wieku*, Kraków 2002.

Niczyporuk Piotr, *Nauczanie prawa rzymskiego w Akademii Wileńskiej*, [w:] *Wielokulturowość polskiego pogranicza. Ludzie, idee, prawo. Materiały ze Zjazdu Katedr Historycznoprawnych Augustów 15–18 września 2000 r.*, red. Adam Lityński, Piotr Fiedorczyk, Białystok 2003, s. 145–162.

- Niczyporuk Piotr, *Powstanie Wydziału Prawa Akademii Wileńskiej*, [w:] *Filozofowie Rzeczypospolitej w kulturach Polski, Litwy, Białorusi i Ukrainy. Konteksty geograficzne i koncepcyjne*, red. Steffen Huber, Dalius Viliūnas, Warszawa 2025, s. 177–208.
- Pawiński Adolf, *Synod Piotrkowski w roku 1577*, [w:] *Początki panowania w Polsce Stefana Batorego, 1575–1577 (Źródła dziejowe, t. IV)*, Warszawa 1877, s. XXXI.
- Piechnik Ludwik, *Akademia Universitas Societatis Jesu najstarsza uczelnia wileńska*, [w:] *Z dziejów Almae Matris Vilnensis. Księga pamiątkowa ku czci 400-lecia i 75-lecia wskrzeszenia Uniwersytetu Wileńskiego*, pod red. Ludwika Piechnika, Kazimierza Puchowskiego, Kraków 1996, s. 221–234.
- Piechnik Ludwik, *Dzieje Akademii Wileńskiej*, t. I: *Początki Akademii Wileńskiej (1570–1599)*, Rzym 1984.
- Pietkiewicz Krzysztof, *Kieżgajłowie i ich latyfundium do połowy XVI wieku: ze studiów nad rozwojem własności ziemskiej w Wielkim Księstwie Litewskim w Średniowieczu*, Poznań 1982.
- Prokop Krzysztof Rafał, *Sylwetki biskupów łuckich*, Biały Dunajec–Ostróg 2001.
- Puchowski Kazimierz, *Jezuickie kolegia szlacheckie Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Studium z dziejów edukacji elit*, Gdańsk 2007.
- Rabikauskas Paulus, *Die Gründungsbulle der Universität Vilnius (30. Oktober 1579)*, „Archivum Historiae Pontificiae” 1978, 16, s. 160–164.
- Rabikauskas Paulus, *Przywileje fundacyjne Akademii Wileńskiej*, [w:] *Z dziejów Almae Matris Vilnensis. Księga pamiątkowa ku czci 400-lecia i 75-lecia wskrzeszenia Uniwersytetu Wileńskiego*, pod red. Ludwika Piechnika, Kazimierza Puchowskiego, Kraków 1996, s. 19–31.
- Szorc Alojzy, *Biskup wileński Walerian Protaszewicz Szuszkowski we współpracy z biskupami warmińskimi Stanisławem Hozjuszem i Marcinem Kromerem w dziele potrydenckiej odnowy Kościoła*, [w:] *Tridento visuotinio Bažnyčios susirinkimo (1545–1563) įtaka Lietuvos kultūrai*, Wilno 2009, s. 46–65.
- Szulc Władysław, *Nieznany list b-pa Waleriana Protaszewicza do papieża Grzegorza XIII z 1576 r. w sprawie erekcji uniwersytetu wileńskiego*, „Ateneum Wileńskie” 1938, nr 13(II), s. 270–271.
- Tarkowski Mikołaj, *Wydział Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie w latach 1919–1939*, Gdańsk 2015.
- Theiner Augustin, *Annales ecclesiastici*, t. II, Romae 1856.
- Wiśłocki Juliusz, *Prawo rzymskie w Polsce*, Warszawa 1945.
- Woś Jan Władysław, *Il Regno di Polonia e il Concilio di Trento*, [w:] *Il Concilio di Trento come crocevia della politica europea*, red. Hubert Jedin, Paolo Prodi, Bologna 1979, s. 137–159.

► STRESZCZENIE

Nieznany list biskupa Waleriana Protaszewicza do papieża Grzegorza XIII z 1576 roku w sprawie erekcji wileńskiego uniwersytetu

Artykuł przedstawia tłumaczenie i analizę nieznanego listu biskupa wileńskiego Waleriana Protaszewicza do papieża Grzegorza XIII z 25 czerwca 1576 roku, w którym hierarcha zabiegał o bullę umożliwiającą przekształcenie kolegium jezuickiego w Wilnie w uniwersytet. Protaszewicz wskazywał na konieczność zapewnienia młodzieży wykształcenia uniwersyteckiego, którego brakowało w Wielkim Księstwie Litewskim z powodu oddalenia ośrodków akademickich, oraz na znaczenie nowej uczelni dla realizacji postanowień soboru trydenckiego i celów kontrreformacji. Uniwersytet miał także pełnić rolę ośrodka szerzenia katolicyzmu w regionie.

Analiza listu pozwala lepiej zrozumieć rolę hierarchy w procesie fundacyjnym Akademii Wileńskiej. Dokument ukazuje zarówno jego determinację w staraniach, jak i argumentację łączącą potrzeby edukacyjne i religijne. List dowodzi, że Protaszewicz traktował królewski i papieski akt fundacyjny jako równorzędne elementy procedury. Edycja i przekład źródła czynią je dostępnym dla badaczy różnych dyscyplin i otwierają drogę do dalszych studiów nad genezą pierwszego uniwersytetu na Litwie.

► SUMMARY

An Unknown Letter of Bishop Walerian Protaszewicz to Pope Gregory XIII from 1576 Concerning the Foundation of the University in Vilnius

The article presents the translation and analysis of a previously unknown letter written by Walerian Protaszewicz, Bishop of Vilnius, to Pope Gregory XIII on June 25, 1576, in which the hierarch requested a papal bull enabling the transformation of the Jesuit college in Vilnius into a university. Protaszewicz emphasized the need to provide university-level education for young people in the Grand Duchy of Lithuania, where such opportunities were lacking due to the remoteness of other academic centers, as well as the importance of the new institution for implementing the decrees of the Council of Trent and the aims of the Counter-Reformation. The university was also intended to serve as a center for the spread of Catholicism in the region.

The analysis of the letter offers new insights into the bishop's role in the foundation of the Vilnius Academy. The document highlights both his determination and his argumentation combining educational and religious concerns. It also demonstrates that Protaszewicz

regarded the royal and papal foundation acts as complementary elements of the process. The edition and translation of the letter make this source accessible to scholars of various disciplines, opening the way for further studies on the origins of the first university in Lithuania.

Anna Kryniecka-Piotrak

- ▶ Uniwersytet Warszawski
(University of Warsaw, Poland)
- ▶ e-mail: akryniecka@wpia.uw.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0001-6599-5473

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.19

IDEAŁ URZĘDNIKA W TEORII BIUROKRACJI JÓZEFA OLSZEWSKIEGO**Abstrakt**

Przedmiotem rozważań podjętych w artykule jest ideał urzędnika zarysowany przez Józefa Olszewskiego w ramach sformułowanej przez niego teorii biurokracji. Myśliciel w podjętych rozważaniach korzystał z wiedzy i doświadczenia, które zdobył jako wieloletni urzędnik państwowy oraz radny będący reprezentantem społeczeństwa. Przedstawiony przez niego wzorzec osobowy należy traktować jako wyraz dążenia do uformowania elity urzędniczej w pełnym tego słowa znaczeniu. Miała być to wyodrębniona grupa zawodowa, składająca się z osób przepętnionych poczuciem misji społecznej, dążących do udzielania pomocy obywatelom zgodnie z zasadą, iż społeczeństwo ma pierwszeństwo przed państwem.

Biurokracja była uważana przez Józefa Olszewskiego za niebezpieczną, wyjątkowo szkodliwą chorobę społeczną, której należy się przeciwstawiać. Jej rozwój powoduje bowiem podporządkowanie życia publicznego urzędnikom oraz funkcjonowanie administracji w oderwaniu od rzeczywistych potrzeb społecznych. Józef Olszewski wiązał biurokrację z niewłaściwym sposobem rozumienia zadań państwa. Powinno ono przede wszystkim służyć obywatelom i harmonizować ich dążenia jednostkowe, mając na uwadze osiągnięcie względnie możliwej szczęśliwości. We właściwym uformowaniu kadr urzędniczych autor ten pokładał nadzieję na przeprowadzenie gruntownej reformy administracji publicznej.

Poglądy Józefa Olszewskiego porównywane są często w literaturze ze stanowiskiem Maxa Webera, przy czym podkreśla się, że obaj myśliciele przedstawili koncepcje przeciwstawne. Cechy urzędnika piętnowane przez Olszewskiego, uznawane przez niego za negatywne, w ujęciu Webera stają się pożądanymi, pozytywnymi.

Słowa kluczowe: biurokracja, urzędnik, państwo, społeczeństwo, ideał urzędnika

ATHE IDEAL OFFICIAL IN JÓZEF OLSEWSKI'S THEORY OF BUREAUCRACY

Abstract

The subject of the considerations in this article is the ideal official's character outlined by Józef Olszewski within his theory of bureaucracy. The thinker drew upon the knowledge and experience he gained as a long-time official and councilor representing society. The model he presented should be treated as an expression of the aspiration to form a true elite of officials. It was to be a distinct professional group, composed of individuals filled with a sense of social mission, striving to assist citizens in accordance with the principle that society takes priority over the state.

Bureaucracy was seen by Józef Olszewski as a dangerous, exceptionally harmful social disease that should be opposed. Its development leads to the subordination of public life to bureaucrats, and the administration functions detached from the real social needs. Józef Olszewski linked bureaucracy to an incorrect understanding of the state's tasks, contrasting it with the concept of a state that should primarily serve citizens and harmonize their individual aspirations with the goal of achieving a relatively attainable happiness. The proper formation of civil service personnel was seen by Olszewski as the key to carrying out a profound reform of public administration.

Józef Olszewski's views are often compared in the literature to those of Max Weber, with an emphasis on the fact that both thinkers presented opposing concepts. The characteristics of a bureaucrat criticized by Olszewski as negative, become desirable and positive in Weber's perspective.

Keywords: bureaucracy, official, state, society, the ideal official

1. Józef Olszewski jako twórca teorii biurokracji

Józef Olszewski jest uważany za autora pierwszego monograficznego opracowania tematyki biurokracji na gruncie europejskim¹. Jego dzieło *Biurokracya* zostało opublikowane po raz pierwszy w języku polskim w 1903 roku. Szczególnie interesująca jest jednak okładka niemieckojęzycznego wydania tej książki pod tytułem *Bureaukratie*

¹ M. Albrow. *Bureaucracy*, Londyn 1970, s. 129; G.L. Seidler, *Józefa Olszewskiego koncepcja biurokracji*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)” 1985/1986, vol. 32/33, nr 1, s. 1.

z 1904 roku. Znamienne, że widnieje na niej pochylony nad dokumentami, zamknięty w swoim świecie urzędnik, co sugestywnie opisał Grzegorz Leopold Seidler, wskazując, iż „winieta tej książki wyraża obrazowo jej sens – przedstawia ślęczącego nad aktami, oderwanego od życia urzędnika, egzystującego jak gdyby wyłącznie w świecie papierów, atramentu, piór i paragrafów”². Obraz ten jest swoistym symbolem sposobu pojmowania przez Józefa Olszewskiego biurokracji jako pewnego odhumanizowanego, formalnego, wadliwego systemu działania administracji, mającego wiele aspektów negatywnie oddziałujących na społeczeństwo jako całość oraz funkcjonujące w jego ramach jednostki.

Wizja ta przypomina również opisany przez Maxa Webera ideał urzędnika jako człowieka bezosobowego, maksymalnie racjonalnego, bezwzględnie posłusznego przełożonemu, zanurzonego w hierarchicznej strukturze władzy oraz całkowicie odizolowanego od otaczającego środowiska i zapatrzonego w obowiązujące prawo. Wymaga zaznaczenia, iż w literaturze to właśnie Maxa Webera wskazuje się zazwyczaj jako twórcę teorii biurokracji z racji jego prac pochodzących z lat 1911–1913³.

Niemniej jednak należy zauważyć, iż to właśnie polski myśliciel, Józef Olszewski, opublikował jako pierwszy swoją książkę – znacznie wcześniej, bo w 1903 roku. Należy też zauważyć, że w swoich wywodach niejednokrotnie przywołuje znacznie odbiegającą od stanowiska Maxa Webera koncepcję Roberta von Mohla z 1846 roku, który umiejscowił problem biurokracji w kontekście rozważań o państwie prawnym i wskazywał, że powinno ono umożliwić jednostkom indywidualny rozwój i wykorzystanie ich potencjału w interesie publicznym, w ramach organizacji życia społecznego⁴. Biurokrację pojmował zatem odmiennie niż Max Weber, uznając ją za narzędzie administrowania państwem, które ma wiele aspektów negatywnych, wśród których na pierwszy plan wybija się oderwanie od potrzeb indywidualnych obywateli, a także od ogólnego interesu państwa. W konsekwencji Robert von Mohl podkreśla konieczność podnoszenia poziomu edukacji społeczeństwa i wdrażania racjonalnych rozwiązań, a więc idee, które nietrudno odnaleźć w rozważaniach Józefa Olszewskiego.

² G.L. Seidler, *Józefa Olszewskiego...*, s. 1.

³ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1980.

⁴ R. von Mohl, *Über Bureaukratie*, „Zeitschrift für die gesamne Staatswissenschaft” 1846, Bd. 3.

W polskiej literaturze wskazuje się na inspiracyjną rolę poglądów polskiego uczonego w kształtowaniu stanowiska Maxa Webera, choć jest to dość trudne do wykazania. Niemiecki myśliciel nie wskazywał bowiem w swoich pracach źródeł ani nie wdawał się w polemikę z innymi autorami. Należy zgodzić się z konstatacją Grzegorza Leopolda Seidlera, który – jak sam wskazuje – z trudem uwalniał się „od wrażenia, że weberowski model idealnego biurokraty jest odwróceniem koncepcji Olszewskiego, bowiem ujemne cechy urzędnika, piętnowane przez Olszewskiego, stają się dodatnimi w ujęciu Webera”⁵. Jak wskazuje Marek Mączyński, to, co dla jednego jest zaletą, dla drugiego jest wadą. Według Webera biurokracja propaguje myślenie normatywne i prowadzi np. do powtarzalności, przewidywalności i standaryzacji działań oraz ich dokumentacji, natomiast zgodnie ze stanowiskiem Józefa Olszewskiego aparat urzędniczy pielęgnuje ducha izolacjonizmu, odrębności i kastowości, kultywuje konserwatyzm społeczny i nie liczy się z opinią ludności. Dla Maxa Webera biurokracja była obiektywną koniecznością, dla Józefa Olszewskiego – przejawem dysfunkcji⁶.

Dzieło Józefa Olszewskiego nakreśla ideał urzędnika będący przeciwieństwem owego zanurzonego w „papierach i atramencie” człowieka. Mając wieloletnie doświadczenie w pracy w galicyjskiej administracji, polski badacz przedstawił cechy, które predestynują człowieka do właściwego wykonywania zadań, pojmowanych jako służba w interesie publicznym, ale rozpatrywana w perspektywie liberalnej. Zarysował też warunki, w jakich możliwe jest wykorzystywanie owych właściwości osobowych oraz ich rozwijanie.

2. Józef Olszewski jako zwolennik reformy administracji publicznej

Józef Olszewski urodził się w 1867 roku. Ukończył studia prawnicze na Uniwersytecie Lwowskim. Był działaczem społecznym i gospodarczym, ale przede wszystkim doświadczonym, wieloletnim urzędnikiem z wykształceniem prawniczym. Piastował stanowiska państwowe. Był urzędnikiem rządowym Królestwa Galicji i Lodomerii i pełnił od 1890 roku funkcję koncepcisty Namiestnictwa Galicji we Lwowie, najważniejszego

⁵ G.L. Seidler, *Józefa Olszewskiego...*, s. 3.

⁶ M. Mączyński, *Biurokracja Józefa Olszewskiego: krótka refleksja o dziele po 120 latach od jego wydania*, [w:] *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku: Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. P. Lisowski, Wrocław 2024, s. 132.

ówczesnego urzędu administracji ogólnopaństwowej, którego zadaniem była realizacja polityki cesarza, parlamentu i rządu. Następnie pracował na stanowisku koncepcyisty w starostwie w Żółkwi oraz w Wadowicach, potem jako komisarz powiatowy w Myślenicach i Bobórcu. W latach 1908–1912 był radnym miasta Lwowa⁷. Miał zatem duże doświadczenie w pracy w administracji, co przełożyło się na uformowanie się jego poglądów na temat pożądanego sposobu jej funkcjonowania.

Pierwszą publikacją Józefa Olszewskiego, w której dokonał analizy funkcjonowania aparatu urzędniczego, była praca z 1900 roku pt. *Administracja polityczna w Galicyi w świetle prawdy. Rzecz poświęcona J.E. Namiestnikowi hr Leonowi Pinińskiemu przez Gryfa*, w której sformułował zarzuty dotyczące przede wszystkim wadliwej organizacji administracji publicznej, zbyt małej racjonalności stosowanych rozwiązań, przekładającej się na niską skuteczność działania oraz mało efektywne wspieranie społeczeństwa⁸.

Już w tej rozprawie Józef Olszewski zwraca przede wszystkim uwagę na niewystarczalność i niekompetencję kadr. Jak wskazuje, w wielu starostwach zatrudniony był tylko jeden praktykant lub „koncepista, który brak potrzebnej rutyny i brak stanowiska merytorycznego, odpowiadającego zadaniu, jakie na niego włożono, nadrabiać musi miną i ciągnąć cały ciężar pracy urzędowej; referować musi w kilku działach, z których każdy dałby dostateczne zajęcie jednemu urzędnikowi, jeżeli miałby być załatwiony w sposób należyty. Jeżeli się uwzględni, że w czasie trudnej do wykluczenia nieobecności starosty jedyny urzędnik koncepcyjny musi zastępować go w kierowaniu urzędem, okazuje się nieraz prosta niemożebność utrzymania pozornego nawet funkcjonowania władzy”⁹.

Oceniając funkcjonowanie tych urzędów, stwierdza, że „przedstawiają tymczasem po dziś dzień obraz bezprzykładnego zaniedbania, nieładu w urządzeniu wewnętrznym i przestarzałej patrystycznej prostoty [...] zaczynając od urządzenia strony najważniejszej urzędu t.j. od zasobu sił roboczych, okazuje się prosty wyzysk młodych sił nierutynowanych, którymi ze względów oszczędnościowych zapycha się miejsca,

⁷ H. Kozłowska-Sabatowska, *Olszewski Józef (1867–1922)*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, t. 24, Wrocław 1979, s. 24–25; A. Kulecka, *Choroba społeczna biurokracji. Teoria Józefa Olszewskiego (1903)*, „Dzieje Biurokracji”, 2019, tom IX, s. 16–17.

⁸ J. Olszewski, *Administracja polityczna Galicyi w świetle prawdy. Rzecz poświęcona J.E. Namiestnikowi hr Leonowi Pinińskiemu przez Gryfa*, Lwów 1900.

⁹ Ibidem, s. 54.

które zajmować właściwie winni urzędnicy starsi i wyrobieni”¹⁰. Zatrudnianie osób niemających żadnych kompetencji do wykonywania nawet najprostszych zadań, wywodzących się z najniższych sfer społecznych, często chłopców, którzy nie ukończyli szkoły, Józef Olszewski uznaje za poważną bolączkę organizacji administracji galicyjskiej, co niejednokrotnie podnosi¹¹.

Józef Olszewski podkreśla, że nadmierne przeciążenie urzędników ilością pracy prowadzi w konsekwencji do załatwiania spraw w sposób nieadekwatny do potrzeb, szablonowy, mający niejasną lub nawet błędną podstawę prawną, albowiem zamiast je załatwiać „»młóci« się jak słomę, aby się prędzej ze stołu ustąpiły. Dorywcze i pobieżne załatwianie wywołuje konieczność poprawek, rekursów uzupełnień, co wzmacnia jeszcze więcej nawał pracy, nie mówiąc już o uszczerbku powagi i znaczenia władzy, która funkcjonuje jak zardzewiała, źle zmontowana i nie nasmarowana młóca”¹².

Konstatacja Józefa Olszewskiego jest druzgocąca i znajduje wyraz w jego słowach: „przedstawiłem objawy chorobliwe, trapiące chronicznie i epidemicznie organizm anemiczny naszej administracji politycznej. Objawy te wystarczają dostatecznie, aby uznać pacjentkę za dotkniętą groźną chorobą, wymagającą pilnej i szybkiej kuracji. Kuracja ta polegać musi bezsprzecznie na: gruntownej reformie całej organizacji władz administracyjno-politycznych”¹³. Należy podkreślić, że jest ona wynikiem analizy dokonanej przez praktyka, doświadczonego, wieloletniego urzędnika, ale też przepiętnego pasją badacza, poszukującego systemowych rozwiązań oraz powodowanego poczuciem misji społecznej, o której tak wiele pisał w swoich pracach.

Józef Olszewski podzielił się swoimi refleksjami jako urzędnik, korzystając z doświadczenia zdobytego przez lata praktyki, oraz jako radny, a więc reprezentant społeczeństwa, któremu bliskie były problemy i oczekiwania ludzi adresowane do administracji państwa. We wstępie do swojego najważniejszego dzieła poświęconego temu zagadnieniu przyznał, że jest ono próbą udzielenia odpowiedzi na retoryczne pytanie sformułowane po opublikowaniu wspomnianego powyżej szkicu z 1900 roku: dlaczego – mimo odczuwalnej wadliwości funkcjonujących władz administracyjnych –

¹⁰ Ibidem, s. 53.

¹¹ Ibidem, s. 58.

¹² Ibidem, s. 55.

¹³ Ibidem, s. 60.

nie są podejmowane działania w celu naprawienia takiego stanu rzeczy?¹⁴ Monografia *Biurokracya* jest więc kontynuacją wcześniejszych rozważań autora na temat bolączek organizacji pracy urzędniczej, przy czym stanowi ona dzieło całościowo i wieloaspektowo podejmujące problem oraz zawierające propozycję rozwiązań mających służyć naprawie sytuacji.

Książka ta w zamierzeniach Józefa Olszewskiego w pewnym sensie nie jest dziełem skończonym, w sposób wyczerpujący opisującym zagadnienie. Jak autor sam stwierdza, z racji obszernego zakresu problematyki rozważania zostały ograniczone do analizy najbardziej podstawowych i najważniejszych dla życia społecznego aspektów biurokracji i miały być wstępem do dalszych analiz¹⁵. Chciał, aby jego praca „dała początek dla liczniejszego i głębszego opracowywania historyi i objawów biurokracji, tej groźnej dla dobra i rozwoju ludzkości choroby”¹⁶.

Nazywa biurokrację chorobą społeczną, zwracając zarazem uwagę, iż jest ona niedostatecznie opisana w polskiej, niemieckiej i francuskiej literaturze, co stało się jedną z przyczyn podjęcia przez niego tego właśnie problemu. Podkreśla jego aktualność oraz brak pracy poddającej go analizie w sposób wyczerpujący. Sam jednak rozważań w tym zakresie już nie kontynuował, skupiając się w kolejnych latach w działalności publicystycznej na kwestiach gospodarczych, a także promując wiedzę o rzemiośle i przemyśle. Teksty jego autorstwa ukazywały się na łamach „Słowa Polskiego”. Z tego okresu pochodzą jego prace: *Zastój gospodarczy Galicji w czasie ostatniego przesilenia* (1913), *Apropozycja wielkich miast w Europie i działalność na tem polu gminy miasta Lwów* (1914), *Odbudowa wielkiego przemysłu i handlu* (1918)¹⁷.

3. Sposób pojmowania biurokracji przez Józefa Olszewskiego

Józef Olszewski rozpoczyna poszukiwanie rozwiązań zaradczych wobec coraz bardziej zyskującej na sile biurokracji analizą historycznego jej rozwoju i konstatacją,

¹⁴ J. Olszewski, *Biurokracya*, Lwów 1903, s. V.

¹⁵ J. Olszewski, *Biurokracya...*, s. VI–VII.

¹⁶ Ibidem, s. VII.

¹⁷ J. Olszewski, *Zastój gospodarczy Galicji w czasie ostatniego przesilenia*, Lwów 1913; idem, *Apropozycja wielkich miast w Europie i działalność na tem polu gminy miasta Lwów*, Lwów 1914; idem, *Odbudowa wielkiego przemysłu i handlu*, Kraków 1918.

iż pierwotnie pojęcie to nie miało znaczenia pejoratywnego. Służyło określeniu jednego z systemów administrowania. Grzegorz Leopold Seidler zauważa, iż to w wieku XVIII uformowała się odrębna grupa w społeczeństwie składająca się z zawodowych urzędników państwowych, którzy profesjonalnie zarządzali sprawami państwa. Uważana była za czynnik sprzyjający stałości i porządkowi w życiu publicznym, a jej podstawowy obowiązek sprowadzał się do opiekuńczego kierownictwa społeczeństwem¹⁸. Vincet de Gournay jako pierwszy z funkcjonowaniem tej grupy powiązał ukonstytuowanie się nowej formy ustrojowej – biurokracji. Jej członkowie zachowywali się bowiem tak, jak gdyby była ona celem samym w sobie, czemu towarzyszyło nastanie rządów aparatu urzędniczego, znacznie wykraczającego poza granice powierzonych mu zadań¹⁹.

Termin „biurokracja” z czasem stał się synonimem wady związanej z „pojęciem wszelkiego rządu źle zorganizowanego w odniesieniu do żywotnych stosunków interesów jednostki i społeczeństwa”²⁰. Według Józefa Olszewskiego podstawowym kryterium oceny, na ile państwo jest biurokratyczne, w negatywnym znaczeniu tego pojęcia, są sposób i cel funkcjonowania administracji. Staje się ono takim w przypadku, gdy nie zaspokaja potrzeb organizacyjnych wynikających ze stosunków obywatelskich i społecznych lub wykracza poza granice racjonalnej i służącej obywatelom działalności, a życie publiczne zostaje w pełni podporządkowane urzędnikom, „którzy z rządzenia robią zawód i tylko do tego zawodu specjalnie bywają kształceni, a konserwując w organizmie skomplikowanym, od reszty świata murem chińskim odgradzonym, ducha odrębności i kastowości, stają się rządem w rządzie, państwem w państwie”²¹.

Administracja staje się zatem strukturą wyodrębnioną i wręcz autonomiczną, oderwaną od rzeczywistych potrzeb członków społeczeństwa. Tymczasem podstawowym celem działania państwa powinno być zaspokojenie potrzeb ludności, uwzględnienie jej woli, zgodnie z obowiązującym prawem. Olszewski afirmująco przyjmuje definicję sformułowaną przez Roberta von Mohla, w myśl której biurokracja jest „falszywym pojmowaniem powołania instytucji i idei państwa, spełnianego przez olbrzymią armię

¹⁸ G.L. Seidler, *W nurcie Oświecenia*, Lublin 1984, s. 211.

¹⁹ W. Witkowski, *Grzegorz Leopold Seidler o poglądach na biurokrację*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)” 2014, vol. LXI, nr 1, s. 21.

²⁰ J. Olszewski, *Biurokracja...*, s. 96.

²¹ Ibidem, s. 101–102.

urzędników, złożoną po największej części z miernej wartości elementów poprzestającą na formalistycznej manipulacji, dotkniętą różnorodnymi przywarami i traktującą zawód swój jako rzemiosło”²². Biurokracja traktowana jest przez autora wręcz jako wyodrębniona w ramach struktury władzy organizacja, skoncentrowana wobec jej własnych celów i interesów, dążąca do utrzymania zapewnionych jej praw i przywilejów. Wskazywał on na cechującą ją bezideowość, brak zrozumienia i obojętność wobec problemów społecznych.

Józef Olszewski zaznacza, iż w przywołanym powyżej sposobie rozumienia tego pojęcia znajduje wyraz bardzo istotny pogląd, iż nie należy biurokracji utożsamiać jedynie z formalistycznym załatwianiem spraw czy też niskim poziomem kadry urzędniczej, albowiem równie istotne jest właściwe rozumienie zadań państwa. Konsekwencją pomijania tego aspektu są działania na szkodę społeczeństwa wynikające z niewiedzy i braku rozpoznania jego potrzeb.

W stanowisku Józefa Olszewskiego wyraźnie zarysowuje się zatem przekonanie o pierwotnym charakterze społeczeństwa wobec państwa, co skutkuje przyjęciem dominującej roli tego pierwszego. Dlatego też to właśnie społeczeństwo powinno decydować o istnieniu i sposobie funkcjonowania państwa, a także sprawować nad nim kontrolę. Jednostka powinna mieć zagwarantowane prawo do decydowania o sobie oraz do realizowania indywidualnych celów w harmonii z podobnymi dążeniami innych członków społeczeństwa. Państwo – poprzez stworzenie ram prawnych – powinno ułatwiać i chronić tak określone oczekiwania, harmonizując funkcjonowanie poszczególnych indywidualów w taki sposób, aby „skierowywać te odosobnione dążenia ku wspólnemu celowi względnej możliwej szczęśliwości”²³. Ma ono także koordynować wolnorynkową gospodarkę.

Józef Olszewski skłania się zdecydowanie ku myśli liberalnej, ale nie uznaje całkowitej autonomii jednostki czy społeczeństwa. Zakłada bowiem niezbedność interwencji państwa w niektórych dziedzinach życia. W dobie dokonujących się przemian społeczno-gospodarczych XIX i XX wieku uznaje ideę wolności gospodarczej, ale dostrzega zarazem potrzebę ingerencji państwa w pewne sfery w przypadku zachwiania równowagi ekonomicznej w aspekcie terytorialnym lub politycznym. Za zadania

²² R. von Mohl, *Politik*, [w:] *Staatsrecht. Volkerrecht und Politik*, Bd. 2, Tübingen 1862.

²³ J. Olszewski, *Biurokracya...*, s. 12.

państwa, które uzasadniają jego aktywność, uznaje w szczególności rozbudowanie systemu opieki nad ubogimi oraz robotnikami, a także dbałość o zapewnienie określonych standardów higieny. Są to więc działania mieszczące się w zakresie opieki społecznej.

Prawidłowa realizacja zadań przypisanych państwu wymaga jednak sprawnie i kompetentnie działającej administracji, której sposób funkcjonowania zależy w dużej mierze od jej instytucjonalnej organizacji, a w szczególności od kadry urzędniczej. To właśnie poziom wykształcenia, standardy etyczne oraz zaangażowanie i świadomość ważkości wykonywanych zadań decydują o podłożu, na którym będzie rozwijała się lub też nie choroba społeczna, którą według Józefa Olszewskiego jest biurokracja.

4. Dwie postawy: urzędnik obywatel oraz urzędnik biurokrata

Analiza twórczości Józefa Olszewskiego prowadzi do wniosku, iż jest on zwolennikiem uformowania elity urzędniczej w pełnym tego słowa znaczeniu, a więc oddania funkcji administracyjnych w ręce osób będących najlepszymi z punktu widzenia powierzanych im zadań.

Warto zaznaczyć, iż problematyka elit społecznych nurtowała wielu myślicieli, którzy rozpatrywali ich kształtowanie właśnie w perspektywie prawidłowego funkcjonowania ustrojów państwowych. Wyraziście pogląd o konieczności oddawania władzy w państwie osobom najbardziej odpowiednim przedstawił Platon, który w sformułowanej przez siebie koncepcji państwa wskazał mędrców jako tych, którzy są jedynymi posiadającymi wiedzę niezbędną do pełnienia tej funkcji. Na wrodzone zróżnicowanie ludzi pod względem duchowo-intelektualnym oraz zaangażowania w sprawy społeczne wskazywali również inni filozofowie starożytni, by przypomnieć chociażby Sokratesa, Arystotelesa czy Demokryta.

Przełom wieku XIX i XX przyniósł z kolei rozważania, które uważane są za podwaliny badań nad problematyką elit. Pojęcie to wprowadził do nauki Vilfredo Pareto, ale to Gaetano Mosca jako pierwszy przedstawił całościową i spójną analizę w tym zakresie²⁴. Okres twórczości Józefa Olszewskiego przypada zatem na rozwój myślenia

²⁴ P. Żyromski, *Gaetano Mosca Twórca socjologicznej teorii elity*, Poznań 1996, s. 7.

elitarnego i choć sam autor do tego określenia się nie odwołuje, jego rozważania są naznaczone takim charakterem.

Przedstawiony przez niego ideał urzędnika jest wyrazem dążenia do utworzenia elity urzędniczej odpowiadającej pierwotnemu znaczeniu francuskiego słowa *d'élite*. Jeszcze w wieku XVII znaczyło ono: doborowy, wyśmienity, najprzedniejszego gatunku i było stosowane w celu podkreślenia „doboru czegoś wybornego”, jakichś produktów, np. wina czy śmietanki. Stąd właśnie narodziło się pojęcie „śmietanki towarzyskiej”²⁵. Z czasem pojęcie elity nabrało szerszego znaczenia i zaczęło być stosowane w publicystyce politycznej i naukach społecznych.

Józef Olszewski formułuje wzorzec osobowy urzędnika, przeprowadzając krytykę obserwowanych w praktyce postaw, ale odnosząc się do zarysowanych zadań państwa i funkcji przypisanej w jego organizacji administracji publicznej. Wielokrotnie podkreśla powagę urzędów i konieczność organizowania ich pracy w sposób budzący szacunek, właśnie z racji misji społecznej, jaką mają spełniać. Są to bowiem „urządzenia do sprawowania określonego zakresu funkcji państwowych z powołania i celu państwa wytykających”²⁶.

Jedną z najważniejszych, pożądanых cech urzędnika jest jego zdaniem posiadanie wykształcenia odpowiadającego wymogom wykonywanej pracy. Kwestia ta była uregulowana przepisami obowiązującego prawa, ustalającymi jednolite wytyczne dla kandydatów do poszczególnych działów, przy czym każdy w danej kategorii powinien wykazać się tym samym miernikiem zawodowego wykształcenia²⁷. Analizując formowanie się biurokratycznych kadr urzędniczych, Józef Olszewski wskazuje przede wszystkim na niewłaściwe kształcenie w ramach studiów prawniczych, albowiem to właśnie ich absolwenci najliczniej zasilają szeregi tej grupy zawodowej.

Myśliciel zauważa, że panuje powszechne przekonanie, iż „nauka prawa jest zarazem nauką sprawiedliwości i nauką dobra społecznego”²⁸. Tymczasem kształcenie młodego jurysty jest oparte na wpajaniu „suchych teorii”, zasadniczo oddalonych

²⁵ J. Sztumski, *Elity, ich miejsce i rola w społeczeństwie*, Katowice 1997, s. 9.

²⁶ J. Olszewski, *Biurokracja...*, s. 140.

²⁷ Ibidem, s. 142.

²⁸ Ibidem, s. 143.

od warunków realnego życia, ale z przeświadczeniem, iż są one źródłem prawdziwej wiedzy i wykształcenia. Student przyswaja dużą liczbę informacji, ale nie zdobywa umiejętności analizy faktów i rozumienia procesów dokonujących się chociażby w ramach rozwoju instytucji prawnych, przy uwzględnieniu zróżnicowania narodów oraz uwarunkowań historycznych. Studia prawnicze nie uczą, czym jest sprawiedliwość, a ograniczają się do przekazywania wiadomości w oderwaniu od życia i historii dziejów ludzkości. Jak zauważa Olszewski, w rezultacie ich ukończenie nie prowadzi do nabycia umiejętności rozumienia pojęć prawnych w perspektywie dobra konkretnego społeczeństwa, przy uwzględnieniu jego uwarunkowań kulturowych i zwyczajów²⁹.

Urzędnik zrekrutowany spośród takich absolwentów potrafi logicznie myśleć i rozwiązywać kazusy, ale brakuje mu umiejętności zastosowania owych wyuczonych teorii w praktyce życia społecznego, ponieważ nie poznał w toku swojej edukacji nawet jego zasad³⁰. Podobną refleksją dzieli się Grzegorz Leopold Seidler, który stwierdza, że przeteoretyzowanie studiów prawniczych jest źródłem izolacji kadry administracji od społeczeństwa, do czego dodatkowo przyczynia się obowiązujące prawo. Jest ono bowiem stanowione bez uwzględnienia rzeczywistej sytuacji społeczeństwa oraz poziomu jego świadomości, czyli jego „ducha prawnego”³¹.

Problemem jest zatem rozdział między teoretycznymi podstawami prawa a koniecznością ich dostosowywania do czasu i zmieniających się stosunków społecznych. Józef Olszewski trafnie zauważa, iż fenomen prawa rzymskiego wynikał z faktu, iż powstało ono na kanwie ówczesnych uwarunkowań, było naturalną konsekwencją poczucia prawnego w społeczeństwie, nie zaś rezultatem spekulacji myślowych³². I właśnie ten brak powiązania tych elementów w ówczesnej rzeczywistości uważa za zasadniczą przeszkodę w pracy urzędniczej. Poczucie nieodpowiedniego przygotowania do wykonywania zawodu, w powiązaniu z jego trudnością, odpowiedzialnością oraz brakiem czasu na naukę i koniecznością zarobkowania wyzwała w młodym urzędniku zniechęcenie, bezmyślność, bierność i obojętność, które tylko narastają z biegiem czasu³³. Owo odizolowanie

²⁹ Ibidem, s. 147.

³⁰ Ibidem, s. 148–149.

³¹ G.L. Seidler, *Józefa Olszewskiego...*, s. 4.

³² J. Olszewski, *Biurokracja...*, s. 152.

³³ Ibidem, s. 156.

od społeczeństwa powoduje, że urzędnicy wtapiają się w strukturę administracji, funkcjonując bez zakłóceń, bezdusznie, rutynowo, „bez względu na potok życia płynący obok mechanizmów władzy”, jak trafnie zauważa Grzegorz Leopold Seidler³⁴.

Warto zaznaczyć, iż uwagi Józefa Olszewskiego na temat sposobu kształcenia kadr urzędniczych korespondują z późniejszą dyskusją, toczącą się w Polsce w okresie dwudziestolecia międzywojennego na temat reformy studiów prawniczych. Ścierały się wówczas dwa przeciwstawne stanowiska. Z jednej strony wskazywano, że w Polsce, będącej krajem odbudowującym swoją państwowość, istnieje potrzeba szybkiego wykształcenia prawników, którzy byliby przede wszystkim praktykami dobrze znającymi obowiązujące prawo. Zwolennikiem tworzenia takich „zawodowych szkół prawa” był między innymi Juliusz Makarewicz³⁵.

Z drugiej strony broniono akademickiego charakteru studiów i podkreślano konieczność zapewnienia gruntownego przygotowania teoretycznego, obejmującego również wiele przedmiotów ogólnych, pozwalających na lepsze rozumienie nie tylko instytucji prawnych, ale również prawideł życia społecznego. W szczególny sposób potrzebę tę wyraził Czesław Martyniak, który stwierdził, że w zawodzie prawnika muszą współistnieć dwa powiązane ze sobą elementy: techniczne stosowanie norm prawnych oraz ich społeczne znaczenie. To właśnie on podkreślał, że prawnicy, spośród których wywodzi się w dużej części kadra urzędnicza, stanowią grupę, która formuje życie społeczne i dlatego wymaga przygotowania do pełnienia tej roli. Uczynienie z adeptów prawa dobrych praktyków wymaga nie tylko poznania przez nich dziedzin ściśle prawniczych, ale również ogólnych, tylko pozornie niepraktycznych, ale poszerzających horyzonty myślowe i pozwalających na lepsze rozumienie rzeczywistości społecznej³⁶. Problem, dostrzeżony przez Józefa Olszewskiego ponad dwie dekady wcześniej, nie stracił zatem na aktualności, a przez wiele kolejnych lat nie został rozwiązany i dzielił środowisko polskich elit profesorskich i prawniczych.

Kolejnym, dość poważnym mankamentem związanym z kształtowaniem elity urzędniczej jest zdaniem Józefa Olszewskiego wpływ protekcji przy obsadzaniu ważnych urzędów, która ma często pierwszeństwo przed oceną kwalifikacji

³⁴ G.L. Seidler, *Józefa Olszewskiego...*, s. 5.

³⁵ J. Makarewicz, *Dwa światy*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1922, nr 4, s. 714 i n.

³⁶ Cz. Martyniak, *Parę uwag do dyskusji nad reformą studiów prawniczych*, Lublin 1937, s. 6 i n.

i kompetencji kandydatów. W ten sposób na dalszy plan zostaje przesunięty cel służby urzędniczej, skoro podejmowane jest ryzyko powołania na stanowisko osoby niedającej gwarancji należytego wykonywania obowiązków.

Jeszcze bardziej pesymistyczną refleksją Józef Olszewski dzieli się na temat urzędników, którzy podejmują próbę przełamania utrwalonego wzorca schematycznego działania, przejawiając chęć „wprowadzenia do pracy biurowej jakiegoś ciepła, miłości dla kraju, narodu lub innych nieprzewidzianych w ustawach i przepisach ideałów”³⁷. Jak stwierdza, są oni zazwyczaj przesuwani przez przełożonych na bardziej podrzędne stanowiska z uwagi na zajmowanie się sprawami niezwiązanymi z urzędowaniem. Ich kariera jest blokowana do czasu, aż nie przystosują się do przyjętych standardów. W tej grupie zawodowej co do zasady nikt nie wykazuje zainteresowania zagadnieniami społecznymi. Wzorowy urzędnik to ślepy wykonawca litery prawa, który nie poddaje się uczuciom, nie dąży do realizacji ideałów, lecz staje się „bezduszną maszyną, mumią spowitą za życia w zwoje urzędowych aktów, poza które nie wolno mu ani patrzeć ani czuć”³⁸. Kwiecisty język Józefa Olszewskiego w bezwzględny sposób oddaje charakter pracy urzędnika w ówczesnym czasie, odległy od zarysowanego przez niego ideału.

Urzędnika biurokratę cechuje zatem nadmierny formalizm, prowadzący do schematycznego rozpoznawania spraw, na podstawie prawa, ale zgodnie z jedną, obowiązującą interpretacją. W rezultacie nie ma miejsca na podjęcie autonomicznej decyzji, nawet w zawodzie sędziego, który wymaga pewnej swobody myślenia, uwzględnienia niepowtarzalnych okoliczności konkretnego przypadku i pominięcia drobnych elementów natury formalnej. W ten sposób sędzia staje się „zimnym matematykiem, który konstruuje sprawiedliwość podług suchych prawideł ustawy”³⁹. Za poważną wadę urzędników Olszewski uznaje powstrzymywanie się od przejawiania jakichkolwiek wyrazów indywidualizmu oraz brak samodzielnego myślenia⁴⁰.

Rozwojowi biurokracji sprzyja również panujące w społeczeństwie przesadne przekonanie o potędze państwa. Powoduje ono niewłaściwe rozumienie

³⁷ J. Olszewski, *Biurokracja...*, s. 157.

³⁸ Ibidem, s. 159.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Ibidem, s. 157.

przez urzędników powagi sprawowanej władzy, rozpatrywanej jedynie przez pryzmat interesu państwa z całkowitym pominięciem celów społecznych i kulturowych, co czyni ich w konsekwencji biurokratami⁴¹. Stają się nimi, przepętnieni dumą i poczuciem wyższości, wyposażeni w siłę rozkazywania. Narastają w nich aspiracje do sprawowania władzy oraz podwyższania swojego statusu społecznego. Powierzone im zadania nie są wykonywane z powołania i poczucia obowiązku, ale z dążenia do zaznaczenia swojego znaczenia, a urzędnicy są powodowani przeświadczeniem, iż jeżeli coś pożytecznego powstaje w państwie, to w wyniku działania wszechmocnej administracji⁴².

Petenci są w ich rozumieniu uprawnieni jedynie do wnoszenia indywidualnych spraw w przepisanej formie. Nie są jednak traktowani jako podmioty, które mogą przedkładać uwagi ogólne, komunikować oczekiwania i potrzeby czy wyrażać niezadowolenie. Mają być trybikiem w biurokratycznej maszynie, którego funkcjonowanie musi mieścić się w określonym szablonie.

W tej grupie zawodowej nikt nie wykazuje zainteresowania zagadnieniami społecznymi czy politycznymi. Urzędnikom nie zależy na losie państwa, gotowi są oni „dziś służąc monarchii, jutro poddać się republice, byle nie tracić prawa do dodatków funkcyjnych i do jak najtłuszczej emerytury”⁴³. Mając doświadczenie napotykania ograniczeń w wykonywanej pracy i świadomość pozostawania „bezduśzną maszyną biurową”, urzędnik pielęgnuje w sobie dążenie do uzyskania jak największych korzyści materialnych z pełnionej służby, zamiast kierować się interesem społecznym. Dlatego też jego marzenia nie dotyczą poczucia zadowolenia z pracy czy wdzięczności ze strony obywateli, lecz pochwał i uznania ze strony przełożonych, które w przyszłości doprowadzą do awansu i kariery, nawet jeżeli odbywa się to kosztem bardziej zasłużonych czy zdolniejszych kolegów⁴⁴. Józef Olszewski dotyka zatem kolejnego problemu funkcjonowania administracji, którym jest etyka zawodowa urzędników.

W ten sposób zwraca uwagę na istotne znaczenie motywacji, dla której urzędnik wykonuje swój zawód. Powinien on traktować go jako służbę pełnioną z poczucia obywatelskiego obowiązku i działać, powodowany ambicją i zaszczytem, jaki przynosi

⁴¹ Ibidem, s. 156.

⁴² Ibidem, s. 163, 165.

⁴³ Ibidem, s. 178.

⁴⁴ Ibidem, s. 166.

mu przykładne i chlubne sprawowanie powierzonego urzędu. Nie jest właściwą pobudką potrzeba zarobkowania, albowiem wówczas, jak zostało powyżej wskazane, bardzo łatwo ulega się niewolniczej poddańczości.

Józef Olszewski, nakreślając ideał urzędnika, przeciwstawia się stanowisku, zgodnie z którym pracownicy administracji powinni swoje obowiązki wykonywać schematycznie, w oparciu o przyjęte jednolite standardy, nie ulegając pobudkom uczuciowym uwzględniającym względy społeczne. Autor przyznaje, że takie podejście prowadzi do zapewnienia państwu wszechwładzy, ale wskazuje zarazem na inne, ważniejsze cele. Jego zdaniem urzędnik powinien mieć poczucie, że jest pełnoprawnym obywatelem, który może działać na rzecz przede wszystkim społeczeństwa, a dopiero w drugiej kolejności – państwa. Jednocześnie podkreśla, że taki urzędnik mógłby przywrócić wiarę w pożyteczną działalność państwa, która została osłabiona przez rozrastającą się biurokrację⁴⁵.

Urzędnik według Józefa Olszewskiego powinien mieć odpowiednie wykształcenie, dążyć do indywidualizacji pracy urzędniczej i uwzględniać przy jej wykonywaniu okoliczności poszczególnych jednostkowych przypadków, a także zmierzać do urzeczywistniania ideałów takich jak miłość do ojczyzny czy narodu⁴⁶.

Autor zwraca uwagę, że podstawowym obowiązkiem urzędnika jest także godne, budzące szacunek zachowanie⁴⁷. Przedstawiciele tej grupy zawodowej powinni prezentować odpowiednie postawy zarówno w pracy, jak i poza nią, niemniej jednak Józef Olszewski jest zarazem przeciwnikiem nakładania takiego wymogu za pomocą obowiązujących przepisów prawnych. Jego zdaniem taka praktyka jest naruszeniem godności ludzkiej⁴⁸. Wymóg ten dotyczy bowiem wszystkich członków społeczeństwa i jest wyrazem równości obywatelskiej, a jego uwypuklenie w przypadku urzędników jest oznaką biurokracji. Każdy zawód wymaga bowiem stosowania jednakowej miary oceny przyzwoitości w stosunkach z innymi ludźmi. Idealny urzędnik powinien mieć na uwadze wszystkie okoliczności dotyczące sytuacji petenta, jego wiek, stan zdrowia,

⁴⁵ Ibidem, s. 168.

⁴⁶ Ibidem, s. 157.

⁴⁷ Ibidem, s. 192.

⁴⁸ Ibidem.

warunki materialne. W tym wyraża się właśnie szacunek wobec jego osoby, podczas gdy urzędnik biurokrata ma na uwadze jedynie interes państwa⁴⁹.

Niezależnie od powyższego urzędnik powinien przywiązywać wagę do swoich słów, gestów i czynów, zarówno w stosunkach z przełożonymi, podwładnymi, jak i petentami. Powinien go przede wszystkim cechować szacunek do drugiego człowieka⁵⁰. Józef Olszewski zwraca również uwagę na to, jak istotnym aspektem jest umiejętność komunikowania się z innymi i reprezentowania państwa⁵¹. Urzędnik powinien uważnie i przy zachowaniu najwyższych standardów kultury rozwiązywać sytuacje konfliktowe z petentami, właściwie dobierając słowa i formę przekazu.

Zestawiając tę kompetencję z wymogiem odpowiedniego, ujednoliconego ubioru urzędników, autor ten podkreśla, jak znikome znaczenie ma ta druga. Uniformizację uważa za zbędny i zbyt obciążający finansowo urzędników trend w administracji. Strój z założenia dawniej miał wzbudzać respekt oraz pozwolić odróżnić urzędników od pozostałych członków społeczeństwa, ale według Józefa Olszewskiego jest to rozwiązanie niepotrzebne dla społeczeństw europejskich na ówczesnym poziomie rozwoju. Znajdowało ono zastosowanie w dobie rządów absolutnych, gdy było konieczne naznaczenie tych, którzy sprawują władzę. Myśliciel podkreśla, że w państwach rządzonych reprezentacyjnie urzędnik jest obywatelem takim samym jak każdy inny, a wykonywany przez niego zawód nie powinien być wiązany ze szczególnymi prawami.

Wymaga zaznaczenia, iż owa podkreślana przez Olszewskiego obywatelskość wynika z cech osobowościowych i w takim zakresie można mówić o wzorcu osobowym. Równie ważne dla jej zagwarantowania są jednak okoliczności zewnętrzne, takie jak warunki pracy urzędniczej, sposób jej organizacji, przyjmowane standardy jej wykonywania, podział zadań, a więc struktura administracji publicznej. Uniformy stwarzają niekorzystny dystans między urzędnikiem i petentem, co sprzyja rozwojowi biurokracji, ale nie działaniom na rzecz obywateli⁵². Są „antyspołecznym wynalazkiem

⁴⁹ Ibidem, s. 195.

⁵⁰ J. Olszewski, *Biurokracja...*, s. 194–197.

⁵¹ Ibidem, s. 204.

⁵² Ibidem, s. 203.

biurokracyi, mającym za celu wyodrębnienie urzędnika od reszty obywateli”⁵³. Za jedną z pożądanych cech urzędnika uznaje też samodoskonalenie, podnoszenie swoich kompetencji oraz rozwijanie wrodzonych zdolności⁵⁴.

Wzorcowy urzędnik w ujęciu Józefa Olszewskiego nie nadużywa obowiązku zachowania tajemnicy służbowej, dążąc do uniknięcia odpowiedzialności za podejmowane działania. Istota tej instytucji sprowadza się do zakazu wyjawiania osobom nieuprawnionym, czy też upubliczniania tego, o czym dowiedział się urzędnik przy wykonywaniu swojej pracy⁵⁵. Myśliciel stoi jednak na stanowisku, iż obowiązek zachowania tajemnicy służbowej nie ma charakteru bezwzględny w przypadku spraw dotyczących administracji wewnętrznej państwa, stosunków między jednostką a państwem. Józef Olszewski podkreśla demoralizujący wpływ tajemnicy urzędowej, albowiem często służy ona manipulacji, przeinaczaniu faktów i dążeniu do uniknięcia odpowiedzialności. Dlatego bezwzględny charakter powinna mieć tylko wobec spraw o znaczeniu międzynarodowym oraz gdy jej ujawnienie zagraża racji stanu, a na urzędniku spoczywa moralny obowiązek korzystania z niej w uzasadnionym zakresie.

Urzędnik obywatel to wzorzec osobowy sformułowany przez Józefa Olszewskiego, na którym opiera on swoją elitarną koncepcję administracji publicznej. Osobę pełniącą taką funkcję powinno cechować przede wszystkim zaangażowanie w sprawy społeczne oraz dążenie do poznania dotyczących ludzi problemów ekonomicznych oraz politycznych. Wiedza w tym zakresie pozytywnie wpływa na usprawnienie działania administracji. Urzędnik znający trudności instytucjonalne, z którymi mierzą się obywatele, nabywa umiejętność stosowania prawa z uwzględnieniem realiów praktyki życia, co przyczynia się do bardziej adekwatnego rozpatrywania indywidualnych spraw⁵⁶.

Ze strony państwa urzędnik powinien zostać wyposażony w gwarancję wykonywania zawodu w zgodzie ze swoimi poglądami, również politycznymi, zasadami etyki i moralności oraz uczuciami⁵⁷. W przeciwnym razie staje się „niewolnikiem swego

⁵³ Ibidem, s. 203.

⁵⁴ J. Olszewski, *Biurokracya...*, s. 159–168.

⁵⁵ Ibidem, s. 180.

⁵⁶ Ibidem, s. 362.

⁵⁷ Ibidem, s. 171, 177.

chlebobdawcy”, co stoi w sprzeczności z uznaniem, iż jest również pełnoprawnym obywatelem. Korzystając ze swojego statusu, mając świadomość błędów popełnianych przez władzę, powinien mieć możliwość skierowania działań we właściwym kierunku.

Urzędnik powinien być zatem niezależny, ale również odważny. Józef Olszewski porusza niezwykle istotną kwestię, jaką jest obowiązek posłuszeństwa wobec poleceń przełożonych. Podkreślenia wymaga ważkość odwiecznego pytania o to, „czy należy być bezwzględnie posłusznym temu, kto stoi od nas hierarchicznie wyżej, czy też odchodzić od tego posłuszeństwa w imię czynienia tego, co uważa się za zgodne z wewnętrznym poczuciem prawości. Jest wciąż dyskusyjne, czy dobry urzędnik ma być ślepym wykonawcą litery prawa, czy też powinien działać zgodnie z własnym poglądem na świat”⁵⁸.

Józef Olszewski nie ma wątpliwości, iż owo posłuszeństwo nie powinno mieć charakteru bezwzględnego, lecz ma wynikać z przesłanek racjonalnych. Jak stwierdza autor, „powinno być posłuszeństwem rozumnym (*Intelligenter Gehorsam*) jeżeli stosunek urzędnika podwładnego do przełożonego ma być organizacją opartą na duchowej wyższości związków społeczno-ludzkich nad objawami współżycia zwierząt”⁵⁹.

Józef Olszewski wyjaśnia, iż wymóg racjonalności znajduje wyraz w odrzuceniu zasady podległości wynikającej ze sztucznie ustalonej hierarchii oraz przypisaniu decydującego znaczenia wykształceniu zawodowemu, posiadanej wiedzy ogólnej oraz zdobytemu doświadczeniu w ramach praktyki służby państwowej⁶⁰. Nie zawsze bowiem stanowiska są przyznawane według rzetelnych kryteriów oceniania pracy, z uwagi chociażby na funkcjonowanie wspomnianej już protekcji. Dlatego też zasada posłuszeństwa powinna być ograniczona przez wzgląd na interes społeczeństwa oraz państwa, a także powagę urzędu. Od urzędnika obywatela należy wymagać kierowania się poczuciem słuszności i etyczności, a więc korzystania z tzw. remonstracji, czyli prawa do przedstawienia swoich wątpliwości co do legalności czy zasadności otrzymanego polecenia⁶¹.

⁵⁸ M. Szyszkowska, *W poszukiwaniu sensu życia*, Warszawa 1998, s. 109.

⁵⁹ Ibidem, s. 188.

⁶⁰ Ibidem, s. 188–189.

⁶¹ Ibidem, s. 190–192

5. Podsumowanie

Rozważania Józefa Olszewskiego nie tylko stanowią interesującą i wieloaspektową analizę bolączek funkcjonowania administracji publicznej oraz przedstawiają sformułowany na jej podstawie ideał urzędnika. Są również cennym źródłem pytań, które zachowują swoją aktualność, zwłaszcza w świetle dzisiejszej idei demokratycznego państwa prawa. Autor ten podkreśla znaczenie roli państwa jako organizacji mającej stwarzać pewne ramy działania oraz harmonizować indywidualne cele z troską o społeczeństwo jako całość. Zakreśla zarazem granice jego ingerencji, przestrzegając przed dopuszczaniem do nieuprawnionego wkraczania w sferę prywatności jednostek czy pole aktywności przypisane organizacjom społecznym. Przypomina o zadaniach państwa wynikających z formowania się nowych stosunków społecznych i obywatelskich, które wymagają regulacji prawnych, również na poziomie ustrojowym.

Aktualność współcześnie zachowały również uwagi Józefa Olszewskiego na temat nieadekwatności prawa do realiów praktyki życia. Trafna jest uwaga Marka Mączyńskiego, który dostrzega w rozważaniach tego myśliciela opis zjawiska „inflacji prawa”, choć galicyjski uczonego pojęcia tego nie używa. Wskazuje jednak na niedoskonałość tworzonych przepisów prawnych, pomijanie zasad dobrej legislacji, nadmierną liczbę regulacji prawnych, ich dwuznaczność i występujące sprzeczności oraz obarcza odpowiedzialnością za ten stan postępującą biurokratyzację⁶².

Na szczególną uwagę zasługuje również płynąca z koncepcji Józefa Olszewskiego idea odpowiedzialności społecznej za państwo i organizację administracji publicznej. Autor podkreśla znaczenie postaw obywateli wobec wszechwładzy urzędniczej. Zachęca ich do podejmowania samodzielnych działań, organizowania się w związki polityczne i gospodarcze oraz przejmowania zadań tradycyjnie powierzanych państwu. „Najlepszą też drogą do osłabienia i do wytępienia biurokracji, to staranie usilne, aby obchodzić się, ile możliwości w ramach obowiązujących ustaw bez ingerencji państwa, a przede wszystkim pozbywanie się dotychczasowego zwyczaju rachowania we wszystkim na pomoc państwa i jego urzędników [...] życie wolnych stowarzyszeń politycznych i ekonomicznych jest najlepszą szkołą dla obywateli do wyrobienia w sobie samodzielnej myśli i praktyki stosunków administracyjnych, bez brania sobie

⁶² M. Mączyński, *Biurokracja...*, s. 127.

przykładów z organizacji i działalności władz i urzędów państwowych; stąd przychodzi umiejętność rządzenia się sobą i liczenia na własne siły”⁶³.

Znamienne jest przekonanie Józefa Olszewskiego, iż zdrowy etycznie, społecznie i ekonomicznie duch obywatelski jest najbardziej skuteczną bronią do walki z biurokracją jako niebezpieczną i podstępnie działającą chorobą społeczną. Ów duch powinien towarzyszyć pracy urzędników oraz działaniom członków społeczeństwa. Urzędnik obywatel w rozumieniu Józefa Olszewskiego jest jednostką działającą z poczuciem służby społecznej, wypełniającą misję, odważną, prezentującą swoje poglądy, utożsamiającą się z potrzebami petentów i wykorzystującą posiadane kompetencje do udzielania im pomocy w rozwiązywaniu problemów mieszczących się w granicach działania państwa. Olszewski wskazuje na obowiązki urzędnika wobec drugiego obywatela i odpowiedzialność, która na nim spoczywa z tytułu powierzonych mu zadań. Podkreśla wagę relacji z innymi członkami społeczeństwa.

Ponadto wymaga podkreślenia, iż w dotychczasowych opracowaniach nie została wyrażona uwypuklona – a znajdująca wyraz w poglądach Józefa Olszewskiego – konieczność ukształtowania nowej elity urzędniczej w społeczeństwie, niebędącej jedynie taką zwaną elitą funkcji, przynależność do której wynika automatycznie z zajmowania stanowiska w administracji. W literaturze podkreśla się wprowadzenie nacisku kładziony przez autora na związek rozwoju biurokracji – jako zjawiska negatywnego – ze stroną organizacyjną aparatu władzy, jej niedostosowaniem do stosunków i interesów jednostkowych, ale nie wskazuje się na swoistą rolę urzędników, jaką mogliby pełnić jako grupa składająca się z jednostek najlepszych – w pełnym tego słowa znaczeniu – z punktu widzenia powierzonych im zadań, a przede wszystkim mających niebagatelny udział w formowaniu życia społecznego.

Józef Olszewski nie posługuje się wprowadzie pojęciem elity, ale jego stanowisko zdecydowanie należy zaliczyć do nurtu tego typu myślenia. Aspekt ten nie został również uwzględniony w analizach interpretatorów jego poglądów. Tymczasem elitaryzm zakłada specyficzną relację między ową wybraną grupą a pozostałą częścią społeczeństwa, a więc między elitą a masami. W społeczeństwach funkcjonuje zazwyczaj wiele różnych elit, ale urzędnicza niewątpliwie wywiera znaczący wpływ na obywateli z racji reprezentowania państwa.

⁶³ J. Olszewski, *Biurokracja...*, s. 381–382.

Każda elita funkcjonująca w społeczeństwie dysponuje swoistą siłą oddziaływania z racji zajmowania pewnej uprzywilejowanej pozycji. Ma bowiem możliwość ukierunkowywania aktywności podejmowanych również przez tych, którzy nie są jej członkami. Jest to szczególnie ważne, albowiem masy nie są w stanie same, bez odpowiedniego przywództwa organizować skutecznie swoich działań. Z rozważań Józefa Olszewskiego pośrednio wynika, że urzędnicy powinni pełnić właśnie taką rolę, stając niejako w opozycji do organizacji administracji państwa, wykraczając poza sztywne zasady jej funkcjonowania. Powinni przeciwstawiać się jej w trosce o kształt całego państwa, mającego z kolei służyć społeczeństwu.

Doprowadzenie do stanu, w którym przejęliby taką rolę, wymaga jednak zmiany w sposobie myślenia i uczynienia z nich elity składającej się z ludzi o specyficznych cechach osobowościowych. Znaczenie ma bowiem nie tylko powierzenie im określonych obowiązków, ale również sposób podejścia do ich wykonywania. Podkreślane w dotychczasowych opracowaniach wnioski Józefa Olszewskiego dotyczą przede wszystkim konieczności przeprowadzenia zmian systemowych, zewnętrznych, wynikających z urzędnika sposobu funkcjonowania administracji, takich jak odpowiednie kształcenie, dostarczenie wiedzy o procesach społecznych, dostosowanie gwarancji dotyczących tajemnicy służbowej, usunięcie protekcji, zniesienie uniformizacji. Są one rozpatrywane właśnie przede wszystkim z punktu widzenia organizacyjnych ram funkcjonowania państwa.

Tymczasem rozważania Józefa Olszewskiego przenika również przekonanie o konieczności kształtowania cech osobowościowych, wynikających z indywidualnych dróg życiowych poszczególnych ludzi i dokonywanych przez nich wyborów. Ideał urzędnika nakreślony przez tego autora wymaga podejmowania wysiłku przez jednostkę i pielęgnowania w sobie określonych cech, takich jak szacunek do drugiego człowieka, dążenie do indywidualnego jego traktowania oraz życzliwość. Nie jest wystarczające zatem zagwarantowanie urzędnikowi ze strony państwa możliwości wykonywania zawodu zgodnie z jego poglądami, ale musi on również prezentować chęć działania na rzecz innych i korygowania wadliwych, schematycznych działań administracji, do czego niezbędne są osobiste zaangażowanie, bezinteresowność, odwaga. Rozwijanie cech osobowych odpowiadających ideałowi urzędnika – w rozumieniu Józefa Olszewskiego – wymaga poczucia misji społecznej, którego nie zaszczepią zmiany organizacyjne, choć w pewnym stopniu taką próbę w Polsce podjęto.

Interesujące, że intencji Józefa Olszewskiego dotyczącej motywacji urzędników w pełni odpowiadała treść art. 1 zd. 1 projektu ustawy o państwowej służbie cywilnej ze stycznia 1921 roku, który miał brzmienie: „Państwową służbą cywilną, jest taki stosunek prawny między państwem a obywatelem, przy którym obywatel nie dla zarobku i nie z chęci zysku, lecz z pobudek poparcia dobra publicznego swą zdolność i siły stawia do rozporządzenia państwa, a państwo w zamian zabezpiecza jego byt i zapewnia mu szczególną opiekę prawa przy wykonywaniu obowiązków służbowych”⁶⁴. Zgodnie z protokołem z posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej odbytego 5 stycznia 1921 roku, podczas którego projekt był dyskutowany, zdanie to skreślono. Pozostawiono jedynie zdanie 2 w art. 1, które ma treść: „Stosunek państwowej służby cywilnej ma charakter publiczno-prawny; może być zmieniony, zawieszony, lub rozwiązany wyłącznie przy zastosowaniu przepisów prawa publicznego, a w szczególności postanowień ustawy niniejszej”⁶⁵. Nie można wskazać, iż zachodził jakikolwiek związek między projektowaną treścią przepisu a koncepcją Olszewskiego, niemniej jednak zaproponowanie regulacji prawnej dotyczącej motywacji urzędników wskazuje na aktualność problemu podniesionego ponad dwie dekady wcześniej przez autora *Biurokacyi*.

Józef Olszewski zarysowuje ideał osobowy urzędnika, mającego formować elitę skupiającą najlepszych z punktu widzenia sposobu wykonywania powierzonych im zadań. Jest on prekursorem myślenia o urzędnikach jako szczególnej grupie, mającej służyć przede wszystkim ludziom i pełniącej ważną funkcję w kształtowaniu życia społecznego. Jej zadaniem jest wyręczanie państwa w harmonizowaniu indywidualnych dążeń obywateli w celu osiągnięcia w społeczeństwie względnej szczęśliwości. Takie podejście wynikało z przekonania, iż państwo istnieje dla obywateli, nie zaś odwrotnie. Ukształtowana w ten sposób elita urzędnicza miała stanowić impuls do zreformowania administracji publicznej i przeciwstawienia się biurokracji.

⁶⁴ Oryginalny maszynopis projektu ustawy o państwowej służbie cywilnej ze stycznia 1921 r. (z zasobu Archiwum Akt Nowych w Warszawie, [w:] A. Krochmal, *W służbie państwu i obywatelom. 100-lecie służby cywilnej w Polsce*, Warszawa 2022, s. 139.

⁶⁵ Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. 1949 nr 11, poz. 72).

Bibliografia

- Albrow Martin, *Bureaucracy*, Londyn 1970.
- Kozłowska-Sabatowska Halina, *Olszewski Józef (1867–1922)*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, t. 24, Wrocław 1979, s. 24–25.
- Krochmal Anna, *W służbie państwu i obywatelom. 100-lecie służby cywilnej w Polsce*, Warszawa 2022.
- Kulecka Alicja, *Choroba społeczna biurokracji. Teoria Józefa Olszewskiego (1903)*, „Dzieje Biurokracji” 2019, t. IX, s. 13–46.
- Makarewicz Juliusz, *Dwa światy*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1922, nr 4, s. 701–721.
- Martyniak Czesław, *Parę uwag do dyskusji nad reformą studiów prawniczych*, Lublin 1937.
- Mączyński Marek, *Biurokracja Józefa Olszewskiego: krótka refleksja o dziele po 120 latach od jego wydania*, [w:] *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. Piotr Lisowski, Wrocław 2024, s. 121–133.
- von Mohl Robert, *Politik*, [w:] *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, Bd. 2, Tübingen 1862.
- von Mohl Robert, *Über Bureaukratie*, „Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft” 1846, Bd. III, s. 330–364.
- Olszewski Józef, *Administracja polityczna Galicyi w świetle prawdy. Rzecz poświęcona J.E. Namiestnikowi hr Leonowi Pinińskiemu przez Gryfa*, Lwów 1900.
- Olszewski Józef, *Biurokracja*, Lwów 1903.
- Olszewski Józef, *Zastój gospodarczy Galicji w czasie ostatniego przesilenia*, Lwów 1913.
- Olszewski Józef, *Apropozycja wielkich miast w Europie i działalność na tem polu gminy miasta Lwów*, Lwów 1914.
- Olszewski Józef, *Odbudowa wielkiego przemysłu i handlu*, Kraków 1918.
- Oryginalny maszynopis projektu ustawy o państwowej służbie cywilnej ze stycznia 1921 r. (z zasobu Archiwum Akt Nowych w Warszawie)*, [w:] A. Krochmal, *W służbie państwu i obywatelom. 100 lecie służby cywilnej w Polsce*, Warszawa 2022, s. 139–174.
- Seidler Grzegorz Leopold, *Józefa Olszewskiego koncepcja biurokracji*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)” 1985/1986, vol. 32/33, nr 1, s. 1–25.
- Seidler Grzegorz Leopold, *W nurcie Oświecenia*, Lublin 1984.
- Szyszkowska Maria, *W poszukiwaniu sensu życia*, Warszawa 1998.
- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. 1949 nr 11, poz. 72).
- Weber Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1980.
- Witkowski Wojciech, *Grzegorz Leopold Seidler o poglądach na biurokrację*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)” 2014, vol. 61, nr 1, s. 193–203.
- Żyromski Marek, *Gaetano Mosca Twórca socjologicznej teorii elity*, Poznań 1996.
- Sztumski Janusz, *Elity, ich miejsce i rola w społeczeństwie*, Katowice 1997.

► STRESZCZENIE

Ideał urzędnika w teorii biurokracji Józefa Olszewskiego

Rozważania zawarte w artykule przedstawiają Józefa Olszewskiego, polskiego myśliciela, wieloletniego urzędnika galicyjskiego oraz radnego, jako twórcę teorii biurokracji oraz zwolennika przeprowadzenia gruntownej reformy administracji publicznej. Centralnym przedmiotem rozważań jest ideał urzędnika sformułowany przez autora przede wszystkim w wyniku przeprowadzenia wnikliwej analizy praktycznego funkcjonowania administracji galicyjskiej na przełomie XIX i XX wieku.

Autor pojmuje biurokrację jako narzędzie administrowania państwem, które ma wiele aspektów negatywnych, a wśród nich przede wszystkim oderwanie od potrzeb indywidualnych obywateli oraz ogólnego interesu państwa. Przyczyn tej „choroby społecznej” poszukuje przede wszystkim w niewłaściwym formowaniu elity urzędniczej oraz braku rozumienia istoty zadań państwa. Podkreślając pierwotny charakter społeczeństwa wobec organizacji, jaką jest państwo, uwypukla znaczenie konieczności uwzględniania w życiu publicznym realnych potrzeb jednostek, będących petentami w kontakcie z urzędnikami.

Olszewski zarysowuje dwie skrajnie odmienne postawy: urzędnika biurokratę oraz urzędnika obywatela. Podkreśla znaczenie posiadania przez urzędników odpowiedniego wykształcenia, obnażając zarazem wady kształcenia w ramach studiów prawniczych, które w rezultacie nie prowadzą do nabycia umiejętności rozumienia pojęć prawnych w kontekście aktualnych uwarunkowań kulturowych. Wskazuje na konieczność samodoskonalenia się urzędnika, dążenie do podnoszenia kompetencji oraz odpowiednią motywację, czyli chęć pełnienia służby na rzecz obywateli.

Urzędnik powinien mieć poczucie swojej obywatelskości, które go zobowiązuje, ale także uprawnia do podejmowania działań zgodnie z obowiązującym prawem, ale również ze swoimi przekonaniami. Z tego właśnie wywodzi się jego prawo do remonstracji, a więc do przedstawienia swoich wątpliwości co do legalności czy zasadności polecenia przełożonego.

► SUMMARY

The Ideal Official in Józef Olszewski's Theory of Bureaucracy

The reflections presented in the article introduce Józef Olszewski, a Polish thinker, long-time Galician official, and city councilor, as the author of the theory of bureaucracy

and a protagonist of a thorough reform of public administration. The central subject of the discussion is the model of the civil servant formulated by the author, primarily as a result of a detailed analysis of the practical functioning of Galician administration at the turn of the 19th and 20th centuries.

The author understands bureaucracy as a tool for administering the state, which has many negative aspects, most notably detachment from the individual needs of citizens and the general interest of the state. The causes of this “social disease” are mainly sought in the improper formation of the official elite and a lack of understanding of the essence of the state’s tasks. Emphasizing the primordial nature of society in relation to the state organization, the author highlights the importance of considering the real needs of individuals in public life, who are petitioners in contact with civil servants.

Olszewski outlines two extreme attitudes: the bureaucratic official and the citizen official. He emphasizes the importance of having proper education, exposing the flaws in legal education programs that, in the end, fail to teach the ability to understand legal concepts in the context of current cultural conditions. He points to the necessity of self-improvement by officials, striving to enhance competencies and having the right motivation, which should be the desire to serve citizens.

A civil servant should have a sense of their citizenship, which obliges them but also entitles them to take action in accordance with the law, but also with their own convictions. From this, he derives the official’s right to “remonstrance”, i.e., the right to express doubts about the legality or justification of an order from a superior.

Ewa Jędrzejewska

- ▶ Uniwersytet Szczeciński
(University of Szczecin, Poland)
- ▶ e-mail: ewa.jedrzejewska@usz.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0003-4274-430X

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.20

**OCHRONA POSZKODOWANEGO ZDARZENIEM KOMUNIKACYJNYM
W POLSCE – EWOLUCJA ODPOWIEDZIALNOŚCI POSIADACZA
POJAZDU MECHANICZNEGO I OBOWIĄZKOWEGO UBEZPIECZENIA
KOMUNIKACYJNEGO¹****Abstrakt**

Rozwój przemysłu motoryzacyjnego, zapoczątkowany przez stworzenie pierwszego pojazdu napędzanego silnikiem parowym, stanowił wielki krok dla ludzkości. Wraz z nim konieczny stał się rozwój infrastruktury oraz wprowadzenie odpowiednich wymogów prawnych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego, którzy narażeni są na większe ryzyko wyrządzenia im szkody. Dostrzeżono też konieczność zagwarantowania poszkodowanemu ochrony i możliwości skutecznego dochodzenia przez niego roszczeń wynikłych ze zdarzenia komunikacyjnego. Stało się to przyczyną wprowadzenia odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną ruchem pojazdu mechanicznego opartej na zasadzie ryzyka, a w dalszym etapie także systemu obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych mających charakter gwarancyjny.

¹ Niniejszy artykuł powstał na podstawie rozprawy doktorskiej, której promotorem na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego była dr hab. Kinga Flaga-Gieruszyńska, prof. US, zatytułowanej *Postępowanie w sprawach o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną ruchem pojazdu mechanicznego dochodzone z obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu mechanicznego*.

Celem artykułu jest prezentacja ewolucji odpowiedzialności cywilnej za szkodę wyrządzoną ruchem pojazdu mechanicznego oraz jej wpływu na powstanie obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadacza pojazdu mechanicznego i kompleksowego systemu regulacji prawnych dotyczących tego ubezpieczenia przez prawodawcę unijnego.

W artykule posłużono się metodą historycznoprawną oraz dogmatycznoprawną, które doprowadziły do sformułowania wniosku, że z punktu widzenia zapewnienia ochrony prawnej poszkodowanego zdarzeniem komunikacyjnym uzasadnione było wprowadzenie zastrzonych zasad odpowiedzialności cywilnej, a także rozwiązań prawnych, które mają na celu zapewnienie gwarancji zaspokojenia roszczeń poszkodowanego. W tym zakresie szczególną rolę należy przypisać utworzeniu systemu regulacji prawnych obejmujących obowiązkowe ubezpieczenia komunikacyjne, biur krajowych i instytucji odpowiedzialnych za odszkodowanie.

Słowa kluczowe: odpowiedzialność za szkodę, pojazd mechaniczny, obowiązkowe ubezpieczenie OC posiadacza pojazdu mechanicznego

PROTECTION OF TRAFFIC ACCIDENT VICTIMS IN POLAND – EVOLUTION OF THE LIABILITY OF MOTOR VEHICLE OWNERS AND MANDATORY MOTOR INSURANCE

Abstract

The development of the automotive industry, initiated by the creation of the first steam-powered vehicle, marked a significant step forward for humanity. Along with it, the need arose for infrastructure development and the introduction of appropriate legal requirements to ensure the safety of road users, who are exposed to a higher risk of harm. It also became evident that victims must be guaranteed protection and an effective means of pursuing claims arising from traffic accidents. This led to the introduction of liability for damage caused by the operation of a motor vehicle based on the principle of risk, and later, the implementation of a system of compulsory motor insurance with a guarantee-based character.

The aim of this article is to present the evolution of civil liability for damage caused by the operation of a motor vehicle and its impact on the establishment of compulsory third-party liability insurance for motor vehicle owners, as well as the development of a comprehensive system of legal regulations concerning this insurance at the EU legislative level.

The article employs historical-legal and dogmatic-legal methods, which lead to the conclusion that, from the perspective of ensuring legal protection for victims of traffic

accidents, the introduction of stricter civil liability rules and legal solutions aimed at guaranteeing the satisfaction of claims was justified. In this context, particular importance should be attributed to the creation of a regulatory framework covering compulsory motor insurance, national insurance bureaux, and compensation institutions.

Keywords: liability for damage, motor vehicle, compulsory third-party liability insurance for motor vehicle owners

1. Wstęp

Ustawodawca w Kodeksie cywilnym² określił przesłanki ponoszenia odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną ruchem pojazdu mechanicznego. Do jej powstania dochodzi, jeśli zostanie wyrządzona szkoda wskutek ruchu pojazdu mechanicznego poruszanego za pomocą sił przyrody, a nadto między szkodą a ruchem pojazdu zachodzi związek przyczynowy (art. 436 § 1, art. 361 § 1 k.c.). Jest to odpowiedzialność zaostrożona, opierająca się na zasadzie ryzyka. Od tej reguły ustawodawca przewidział dwa wyjątki – w razie zderzenia się mechanicznych środków komunikacji poruszanych za pomocą sił przyrody oraz w razie przewozu z grzeczności. Wówczas odpowiedzialność oparta jest na zasadzie winy.

Wraz ze wzrostem zdarzeń szkodowych z udziałem pojazdów mechanicznych zauważono konieczność wprowadzenia obowiązkowego ubezpieczenia komunikacyjnego. Obowiązek ten wprowadził także polski ustawodawca, przewidując, że obowiązkowym ubezpieczeniem OC posiadaczy pojazdów mechanicznych objęta jest odpowiedzialność cywilna każdej osoby, która kierując pojazdem mechanicznym, wyrzuciła szkodę w związku z ruchem tego pojazdu. Tak zakreślona odpowiedzialność zakładu ubezpieczeń wzmacnia ochronę poszkodowanego i rozszerza odpowiedzialność za szkodę także na ubezpieczyciela. Z kolei instytucja skargi bezpośredniej (*actio directa*) umożliwia kierowanie przez poszkodowanego roszczenia o naprawienie szkody bezpośrednio przeciwko ubezpieczycielowi. *Actio directa* nie wyklucza jednak możliwości dochodzenia roszczeń przez poszkodowanego od posiadacza pojazdu mechanicznego i od ubezpieczyciela łącznie.

² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 2024, poz. 1061), dalej jako: Kodeks cywilny lub k.c.

Ponadto istotnym elementem systemu ochrony poszkodowanego zdarzeniem komunikacyjnym są instytucje Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego (UFG) czy Polskiego Biura Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (PBUK). Zadaniem pierwszego jest zaspokajanie roszczeń z tytułu ubezpieczeń obowiązkowych za szkody wyrządzone przez nieustalonego sprawcę lub pojazd nieubezpieczony (art. 98 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych³). Z kolei PBUK odpowiada za tzw. szkody międzynarodowe, w tym m.in. te, które powstały na terytorium Polski w związku z ruchem pojazdów mechanicznych zarejestrowanych w państwach należących do Systemu Zielonej Karty⁴. Powołanie UFG i PBUK uzupełnia zatem system ubezpieczeń obowiązkowych i gwarantuje poszkodowanemu zdarzeniem komunikacyjnym istnienie podmiotu ponoszącego odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez sprawcę zdarzenia nawet wówczas, gdy nie został spełniony obowiązek ubezpieczeniowy czy też zdarzenie miało miejsce z udziałem podmiotu z innego państwa⁵.

W dalszej części artykułu przedstawione zostaną geneza oraz ewolucja kształtowania się odpowiedzialności posiadacza pojazdu mechanicznego oraz systemu obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych.

2. Kształtowanie się odpowiedzialności cywilnej na zasadzie ryzyka i odpowiedzialności posiadacza mechanicznego środka komunikacji

Początkowo delikty jako źródła zobowiązań były rozumiane jako przestępstwa⁶. Wśród przestępstw rodzących odpowiedzialność majątkową wyróżniano m.in. bezprawne

³ Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz.U. 2025, poz. 367).

⁴ M. Jusik, *Dochodzenie należności odszkodowawczych w ujęciu podmiotowym – analiza wybranych rozwiązań proceduralnych*, „Monitor Prawniczy” 2022, nr 7, s. 350 i n.

⁵ M. Szaraniec, *Potrzeba zmian w zakresie funkcji kompensacyjnej UFG w razie niemożności wypłaty świadczenia pieniężnego w przypadku upadłości zakładu ubezpieczeń*, „Acta Universitatis Lodzensis Folia Iuridica” 2013, t. 72, s. 141 i n.

⁶ W. Rozwadowski, *Prawo rzymskie. Zarys wykładu wraz z wyborem źródeł*, Poznań 1992, s. 194 i n.

uszkodzenie cudzej rzeczy, które po raz pierwszy kompleksowo uregulowane zostało w *lex Aquilia*⁷. Odpowiedzialność za szkodę wynikającą z uszkodzenia cudzej rzeczy opierała się pierwotnie na bezprawności działania jako przestance obiektywnej, by ustąpić następnie miejsca przestance subiektywnej – winie, która stała się w późniejszym czasie podstawą odpowiedzialności deliktowej.

Pełne uznanie zasady winy nastąpiło w wyniku wprowadzenia pierwszych nowożytnych kodyfikacji⁸. Do połowy XIX wieku odpowiedzialność za szkodę deliktową oparta była na zasadzie winy, która była konieczna dla przypisania danemu podmiotowi odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę⁹.

Począwszy od drugiej połowy XIX wieku, z uwagi na rozwój technologii i przemysłu, a co za tym idzie – upowszechnienie wykorzystywania urządzeń i maszyn oraz mechanicznych środków transportu, dostrzeżono konieczność wypracowania innego modelu odpowiedzialności cywilnej. Rosta bowiem liczba szkód, za które nie można było przypisać winy, a tym samym pociągnąć do odpowiedzialności żadnego podmiotu¹⁰. Wobec tego dostrzeżono konieczność ukształtowania innego rodzaju odpowiedzialności, która byłaby niezależna od przesłanki winy¹¹. Jej uzasadnieniem miał być fakt czerpania korzyści z podejmowanych przez dany podmiot niebezpiecznych czynności, w myśl zasady, że ryzyko szkód związanych z działalnością szczególnie niebezpieczną dla otoczenia powinien ponosić ten, kto tę działalność podejmuje i osiąga z niej korzyści¹². Skutkowało to powstaniem odpowiedzialności opartej na zasadzie ryzyka, która obejmowała środki komunikacyjne wprowadzane w ruch za pomocą sił przyrody oraz posiadaczy pojazdów mechanicznych.

⁷ W. Wołodkiewicz, *Rzymskie początki współczesnej odpowiedzialności za szkody na mieniu*, „Palestra” 2011, nr 11–12, s. 188–189.

⁸ W tym w szczególności we francuskim *Code civil des Français* z 1804 roku czy w austriackim kodeksie cywilnym z 1811 roku; M. Nestorowicz, *Ewolucja odpowiedzialności deliktowej w prawie francuskim (na 200-lecie kodeksu Napoleona)*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 12, s. 12.

⁹ B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Czy reforma odpowiedzialności cywilnej jest konieczna?*, [w:] *Problemy odpowiedzialności cywilnej we Francji i w Polsce*, red. Z. Hajn, D. Skupień, Łódź 2016, s. 35.

¹⁰ A. Wąsiewicz, *Odpowiedzialność cywilna za wypadki samochodowe na tle obowiązkowego ubezpieczenia*, Warszawa 1969, s. 11.

¹¹ E. Jędrzejewska, *Odszkodowanie za szkody z OC posiadacza pojazdu w związku z wypadkiem drogowym*, Warszawa 2022, s. 17.

¹² A. Wąsiewicz, *Odpowiedzialność cywilna...*, s. 16–17.

W Polsce kształtowanie się odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną ruchem pojazdu mechanicznego rozpoczęło się już w okresie zaborów. Na obszarze ziem zaboru austriackiego obowiązywała wówczas ustawa o odpowiedzialności za szkody wynikłe z opędu automobilów¹³, która w § 1 przewidywała zaostrzoną odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną opędem automobilowym. Ustawa nie zawierała definicji opędu, ale ukształtował się pogląd, że przez opęd należy rozumieć ogół tych środków i zabiegów, których celem jest wywołanie, kontynuowanie lub wstrzymanie ruchu.

Wskazywano przy tym, że „opęd” jest pojęciem szerszym niż pojęcie ruchu, ponieważ pojazd nie musiał być w ruchu, by wyrządzić szkodę, z którą na gruncie wskazanej ustawy wiązała się odpowiedzialność cywilna¹⁴. Natomiast przez automobil rozumiano pojazd drogowy, poruszany siłą wytwarzaną przez czynniki przyrody, która stanowiła bezpośrednią i wyłączną przyczynę ruchu pojazdu (z wyłączeniem pojazdów poruszanych po szynach)¹⁵. Odpowiedzialność ponosił co do zasady kierowca pojazdu i właściciel lub współwłaściciele, przy czym odpowiedzialność mogła ponieść również osoba trzecia, gdy władztwo nad pojazdem zostało czasowo przez właściciela na nią przeniesione¹⁶.

Również na terenach ziem zaboru pruskiego wykształciła się odpowiedzialność na zasadzie ryzyka za szkodę wyrządzoną ruchem pojazdu mechanicznego, którą regulowała ustawa o ruchu pojazdów mechanicznych¹⁷. Odpowiedzialność taką przypisać należało osobie utrzymującej samochód, przez którą należało rozumieć

¹³ Ustawa z dnia 9 sierpnia 1908 r. o odpowiedzialności za szkody wynikłe z opędu automobilów (Dz. ust. p. nr 162).

¹⁴ A. Bielecki, J. Rapaport, *Ustawa automobilowa austriacka z dnia 9 sierpnia 1908 r. z komentarzem*, Kraków 1911, s. 15.

¹⁵ Zgodnie z § 1 ustawy o odpowiedzialności za szkody wynikłe z opędu automobilów, „gdy przez opęd pojazdu drogowego poruszanego siłą elementarną na publicznych ulicach i drogach nie na szynach (automobilu) został kto uszkodzony lub zabity, albo też spowodowana została szkoda w rzeczach, to odpowiada kierownik i właściciel lub każdy współwłaściciel za zwrot spowodowanej szkody, a mianowicie w razie uszkodzenia rzeczy za wyrównanie szkody wedle §1323 aBGB, w razie uszkodzenia cielesnego wedle §§1325 i 1326 aBGB w razie zabicia wedle § 1327 aBGB. [...] Gdy automobil w czasie zajścia zdarzenia wyrządzającego szkodę pozostawiony był komuś do przedsięwzięcia opędu na własny rachunek i niebezpieczeństwo (przedsiębiorca opędu), to odpowiada tenże w miejsce właściciela”.

¹⁶ A. Bielecki, J. Rapaport, op. cit., s. 27–28.

¹⁷ Ustawa z dnia 3 maja 1909 r. o ruchu pojazdów mechanicznych (Dz.U. Rzeszy, str. 437).

tę, do której gospodarstwa samochód należał. Wyjątek dotyczył sytuacji, w której inna osoba wprowadziła pojazd w ruch bez woli i wiedzy osoby utrzymującej pojazd. Wówczas to ta osoba ponosiła odpowiedzialność¹⁸.

Z kolei na terenie ziem zaboru rosyjskiego brak było szczególnych regulacji dotyczących odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną ruchem pojazdu. Na tym obszarze obowiązywał Zwód praw rosyjskich, w którym przewidziano jedynie odpowiedzialność opartą na zasadzie winy¹⁹. Zgoła odmiennie uregulowana była odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną ruchem kolei, bowiem zgodnie z art. 92 ogólnej ustawy o rosyjskich kolejach żelaznych²⁰ kolej żelazna była zobowiązana do wynagrodzenia każdego, kto poniósł szkodę lub stratę spowodowane przez eksploatację kolei żelaznej, a naprawienie szkody odbywało się zgodnie z art. 683 Ustaw cywilnych²¹. Odpowiedzialność ta opierała się na zasadzie ryzyka.

Po odzyskaniu niepodległości odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną ruchem pojazdu mechanicznego wprowadziło rozporządzenie Prezydenta RP – Kodeks zobowiązań²². Przepisy te zostały uchwalone w okresie obowiązywania jeszcze ustawodawstwa byłych państw zaborczych²³. Wobec tego miały one przede wszystkim istotne znaczenie w tej części kraju, w której nie obowiązywały ustawy szczególne (w szczególności na terenie zaboru rosyjskiego)²⁴. Dopiero z chwilą uchylecia przepisów ustaw szczególnych byłych państw zaborczych w 1946 roku znaczenie tej regulacji wzrosło.

¹⁸ R. Longchamps de Berier, *Zobowiązania*, Lwów 1938, s. 272–273.

¹⁹ A. Wąsiewicz, *Odpowiedzialność cywilna...*, s. 18.

²⁰ Wyd. r. 1906 r. i kontyn. r. 1908.

²¹ Z. Rymowicz, W. Świącicki, *Prawo cywilne ziem wschodnich. Tom X cz. I Zводу Praw Rosyjskich*, Warszawa 1933, s. 675.

²² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz.U. 1933 nr 82, poz. 598), dalej jako: Kodeks zobowiązań lub k.z.

²³ Ustawa z dnia 9 sierpnia 1908 r. o odpowiedzialności za szkodę wynikłą z ruchu samochodowego (Dz. u. p. austr. nr 162) oraz ustawa z dnia 3 maja 1909 r. o ruchu pojazdów mechanicznych (Dz. u. Rzeszy, s. 437) zostały uchylone dopiero dekretem z dnia 17 października 1946 r. o uchyleniu szczególnych ustaw o odpowiedzialności za wypadki w ruchu kolejowym, samochodowym i w niektórych przedsiębiorstwach oraz przepisów b. państw zaborczych o ruchu i budownictwie kolejowym (Dz.U. nr 55, poz. 312 i 313).

²⁴ R. Longchamps de Berier, op. cit., s. 260.

W Kodeksie zobowiązań została wprowadzona odpowiedzialność właściciela mechanicznego środka komunikacji poruszanego za pomocą sił przyrody za szkodę na osobie lub mieniu wyrządzoną ruchem tego środka komunikacji (art. 153 § 1 k.z.). Wyłączenie odpowiedzialności właściciela możliwe było jedynie na rzecz osoby, która miała władzę rozporządzania środkiem komunikacji w razie oddania środka komunikacji do użytku innej osobie na jej własny rachunek i niebezpieczeństwo albo w razie pozbawienia właściciela możliwości rozporządzania nim wskutek cudzego czynu bezprawnego (art. 153 § 2 k.z.).

Tym samym odpowiedzialność powiązano z osobą właściciela jako normalnie korzystającego z pojazdu, co było tożsame z rozwiązaniami przewidzianymi w austriackiej i niemieckiej ustawie automobilowej. Odpowiedzialność nie została rozciągnięta na kierowcę pojazdu z tego względu, że w przypadku jego winy możliwe było dochodzenie od niego odszkodowania w drodze regresu, natomiast jeśli winy przypisać mu nie można było, to nie istniały podstawy do ponoszenia przez niego jakiegokolwiek odpowiedzialności²⁵.

Warto odnotować, że Kodeks zobowiązań przewidywał również odpowiedzialność za zasadach ogólnych (zasada winy) w razie zderzenia się mechanicznych środków komunikacji oraz w razie szkód wyrządzonych osobom przewożonym z grzeczności (art. 154 k.z.). Uzasadnieniem takiego ukształtowania odpowiedzialności było potencjalne zaistnienie krzywdzących skutków w sytuacji zderzenia się dwóch pojazdów, w których jeden uczestnik poniósłby większą szkodę niż drugi, bowiem każdy z nich byłby zobowiązany do naprawienia szkody poniesionej przez drugiego. Oznaczałoby to zatem, że osoba, która w zdarzeniu komunikacyjnym została poszkodowana w mniejszym stopniu, musiałaby naprawić szkodę w większym stopniu niż drugi uczestnik. Słusznie tym samym przyjęto, że dochodzenie naprawienia szkody powinno nastąpić na zasadach ogólnych.

Natomiast w odniesieniu do przewozu z grzeczności oparcie odpowiedzialności na zasadach ogólnych znajduje swe uzasadnienie w tym, że osoba przewożona z grzeczności korzysta z pojazdu mechanicznego i tym samym powinna ona ponosić

²⁵ R. Longchamps de Berier, *Uzasadnienie projektu Kodeksu zobowiązań z uwzględnieniem ostatecznego tekstu kodeksu*, Komisja Kodyfikacyjna. Podkomisja Prawa o zobowiązaniach, z. 4, Warszawa 1934, s. 224–225.

także odpowiednie ryzyko²⁶. Osoba przewożona z grzeczności, chcąc uzyskać odszkodowanie za wyrządzoną szkodę, winna wykazać winę kierowcy lub właściciela.

Aktualnie obowiązujące przepisy Kodeksu cywilnego również przewidują zaostrzoną odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną ruchem pojazdu mechanicznego, która opiera się na zasadzie ryzyka. Przewidziane dwa wyjątki od tej reguły dotyczą sytuacji, w których doszło do zderzenia się mechanicznych środków komunikacji poruszanych za pomocą sił przyrody oraz w razie przewozu z grzeczności. Wówczas naprawienie szkody następuje na zasadach ogólnych (art. 436 § 2 k.c.). W tym zakresie zostało powielone rozwiązanie z Kodeksu zobowiązań.

3. Rozwój systemu obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych w Europie i w Polsce

Instytucja ubezpieczeń kształtowała się przez wiele stuleci. Ich śladów niektórzy przedstawiciele doktryny upatrują już w odległych czasach²⁷. Pierwsze udokumentowane ślady ubezpieczeń odnaleźć można w XIV wieku w ubezpieczeniach morskich, co było skutkiem rozwoju handlu morskiego²⁸. Równie szybko wykształciło się ubezpieczenie od ognia. Natomiast pierwsze ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej wprowadzono we Francji w XIX wieku (ubezpieczenie transportu konnego)²⁹. Wykształcenie odpowiedzialności cywilnej za szkodę komunikacyjną oparte na zasadzie ryzyka, a także wzrost liczby pojazdów i zdarzeń szkodowych doprowadziły do wprowadzenia przez wiele państw europejskich

²⁶ Ibidem, s. 225–226.

²⁷ M. Orlicki, *Ubezpieczenia obowiązkowe*, Warszawa 2011, s. 26, który wskazuje za J.M. Grafem von der Schulenburgiem, że mechanizm obowiązku ubezpieczenia dostrzegalny był w systemie ochrony zdrowia stworzonym w Babilonii przez Hammurabiego około roku 2000 p.n.e. czy też w greckich państwach-miastach, w których lekarze finansowani byli z przymusowo wnoszonych przez obywateli składek, zwanych *obulus*, czy A. Wąsiewicz, *Proces rozwojowy obowiązkowych ubezpieczeń*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1970, s. 89, który jako pierwsze ślady ubezpieczenia OC wskazuje istniejące w średniowieczu ubezpieczenie właścicieli okrętów od następstw wypadków na morzu.

²⁸ P. Bucoń, *Odpowiedzialność cywilna uczestników wypadku komunikacyjnego*, Warszawa 2008, s. 100 i n.

²⁹ A. Wąsiewicz, *Proces rozwojowy...*, s. 89.

od początku XX wieku przymusu ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych.

Powszechny obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych wprowadzono kolejno: w Danii – w 1918 roku, w Finlandii – w 1925 roku, w Norwegii – w 1926 roku (choć uchwalono już w 1912 roku)³⁰, w Szwecji – w 1929 roku, w Austrii i Wielkiej Brytanii – w 1930 roku, w Luksemburgu – w 1932 roku, w Irlandii – w 1934 roku, w Czechosłowacji i w Szwajcarii – w 1935 roku (w niektórych kantonach istniał taki obowiązek już wcześniej, bo od 1914 roku), w Niemczech – w 1939 roku (co było związane z koniecznością ujednolicenia systemu obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych po przyłączeniu Kraju Sudeckiego i Austrii, gdzie ubezpieczenie OC w chwili aneksji było już obowiązkowe)³¹.

Po II wojnie światowej pojawiły się pierwsze próby rozwiązania problemu ochrony osób poszkodowanych zdarzeniami, których sprawcą był kierowcą pojazdu zarejestrowanego w innym państwie. W tym celu w dniu 25 stycznia 1949 roku została wydana rekomendacja Organizacji Narodów Zjednoczonych (tzw. rekomendacja genewska)³², która zalecała utworzenie przez zakłady ubezpieczeniowe poszczególnych państw biur, które opracowały zasady wystawiania certyfikatów ubezpieczeniowych obowiązujących w ruchu międzynarodowym (zielone karty). Umożliwiały one swobodne poruszanie się po terytorium obcego państwa, bez konieczności zawierania dodatkowego ubezpieczenia OC posiadacza pojazdu w tym państwie. Rekomendacja miała za zadanie również określenie jednolitych zasad zaspokajania roszczeń, które umożliwiały dochodzenie przez poszkodowanego roszczeń odszkodowawczych od biura narodowego działającego na terytorium państwa zamieszkania. System ten określa się mianem Systemu Zielonej Karty³³. Obecnie w ramach Systemu Zielonej Karty w Polsce jako biuro narodowe funkcjonuje Polskie Biuro Ubezpieczycieli Komunikacyjnych.

³⁰ A Kamela-Sowińska, *Funkcjonalny charakter przemian ubezpieczeń komunikacyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1979, z. 4, s. 165.

³¹ I. Biskupski, *O ubezpieczeniach*, Poznań 1925, s. 98–99; M. Orlicki, op. cit., s. 37–38.

³² Zalecenie nr 5 przyjęte dnia 25 stycznia 1949 r. przez Podkomitet ds. Transportu Drogowego Komitetu Transportu Lądowego Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych.

³³ D. Maśniak, *Transgraniczny system ochrony ofiar wypadków drogowych*, Warszawa 2010, s. 232 oraz eadem, *Kształtowanie się transgranicznego systemu ochrony ofiar wypadków*

W Polsce system obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych zaczął kształtować się dopiero w okresie powojennym, kiedy to dostrzeżono konieczność zapewnienia poszkodowanym możliwości efektywnego zaspokojenia roszczeń w razie wyrządzenia szkody ruchem pojazdu. Polski ustawodawca ustawą o ubezpieczeniach państwowych z 1952 roku³⁴ wprowadził na całym obszarze państwa obowiązek ubezpieczenia m.in. odpowiedzialności cywilnej „z ruchu środków komunikacji”. Szczegółowe regulacje w tym zakresie ustawa pozostawiła do określenia Radzie Ministrów w drodze rozporządzenia. Z uwagi na braku aktu wykonawczego regulacja ta pozostała jednak martwa³⁵.

Kolejna, wprowadzona w 1958 roku, ustawa o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych również przewidywała obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej z ruchu środków komunikacji oraz następstw nieszczęśliwych wypadków w komunikacji wynikłych u pasażerów lub innych osób poszkodowanych³⁶. Podobnie jednak jak w przypadku poprzedniej regulacji prawnej, ustawodawca również w ustawie z 1958 roku przewidział delegację dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia m.in. zakresu obowiązkowych ubezpieczeń oraz terminu i trybu wprowadzenia w życie obowiązkowych ubezpieczeń.

Wraz z wydaniem w dniu 1 grudnia 1961 roku rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie obowiązkowych ubezpieczeń następstw nieszczęśliwych wypadków i odpowiedzialności cywilnej z ruchu pojazdów mechanicznych³⁷, które weszło w życie z dniem 1 stycznia 1962 roku, wprowadzone zostało do polskiego porządku prawnego obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej z ruchu pojazdów mechanicznych. Ubezpieczenie to powstawało z mocy prawa, a jego zakresem objęte były jedynie pojazdy mechaniczne dopuszczone do ruchu na drogach publicznych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej podlegające przepisom o rejestracji pojazdów

drogowych, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2004, nr 4(2), s. 110–111.

³⁴ Ustawa z dnia 28 marca 1952 r. o ubezpieczeniach państwowych (Dz.U. 1952 nr 20, poz. 130).

³⁵ P. Bucorń, op. cit., s. 104.

³⁶ Ustawa z dnia 2 grudnia 1958 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych (Dz.U. 1958 nr 72, poz. 357), dalej jako: ustawa o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych.

³⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 1961 r. w sprawie obowiązkowych ubezpieczeń następstw nieszczęśliwych wypadków i odpowiedzialności cywilnej z ruchu pojazdów mechanicznych (Dz.U. 1961 nr 55, poz. 311).

mechanicznych (§ 2 tego rozporządzenia). Stosunek ubezpieczenia powstawał zatem z chwilą dopuszczenia pojazdu do ruchu i trwał do momentu wycofania go z ruchu.

Natomiast pojazd niezarejestrowany nie był objęty ubezpieczeniem obowiązkowym i w razie wyrządzenia szkody przez posiadacza takiego pojazdu zakład ubezpieczeń nie ponosił odpowiedzialności za szkodę³⁸. Tym samym ochroną ubezpieczeniową nie były objęte wszystkie osoby poszkodowane wskutek ruchu mechanicznego środka komunikacji³⁹. Słusznie zatem w kolejnym rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych⁴⁰ objęto ubezpieczeniem pojazdy mechaniczne podlegające rejestracji według zasad określonych w przepisach o rejestracji pojazdów samochodowych. Dopuszczenie lub wycofanie z ruchu przestało mieć zatem znaczenie z perspektywy odpowiedzialności ubezpieczyciela.

Zauważyć należy, że obowiązujący w okresie do 1990 roku system obowiązkowego ubezpieczenia komunikacyjnego zakładał równoległe istnienie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej i ubezpieczenia następstw nieszczęśliwych wypadków. Ich połączenie w jeden rodzaj ubezpieczenia nastąpiło dopiero w ustawie o działalności ubezpieczeniowej⁴¹, która miała niebagatelne znaczenie dla systemu ubezpieczeń w Polsce. Zrywała ona z monopolem Państwowego Zakładu Ubezpieczeń w zakresie działalności ubezpieczeniowej i otwierała rynek ubezpieczeń dla innych towarzystw ubezpieczeniowych⁴². Ponadto wprowadzała ubezpieczenie autocasco jako ubezpieczenie dobrowolne oraz umowę ubezpieczenia jako źródło powstania stosunku ubezpieczenia (w przeciwieństwie do poprzednio obowiązujących przepisów, z których wynikało powstanie stosunku ubezpieczenia z mocy prawa)⁴³. Zmiany wprowadzone wskazaną ustawą miały charakter przełomowy, przybliżający polskie ustawodawstwo do zachodnioeuropejskich standardów, i umożliwiły rozwój ubezpieczeń majątkowych i osobowych w Polsce.

³⁸ A. Wąsiewicz, *Odpowiedzialność cywilna...*, s. 149.

³⁹ P. Bucoń, op. cit., s. 104.

⁴⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 kwietnia 1968 r. w sprawie obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych (Dz.U. 1968 nr 15, poz. 89).

⁴¹ Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. 1990 nr 59, poz. 344).

⁴² P. Bucoń, op. cit., s. 104.

⁴³ B. Wolińska, M. Więcko, [w:] *Ubezpieczenia komunikacyjne*, red. S. Rogowski, Warszawa 2008, s. 26–27.

Dalszy rozwój ubezpieczeń komunikacyjnych w Polsce powiązany był z koniecznością podjęcia prac legislacyjnych w zakresie ubezpieczeń gospodarczych w związku z planowaną akcesją Polski do Unii Europejskiej. W odniesieniu do problematyki ubezpieczenia komunikacyjnego konieczne stało się dostosowanie przepisów polskich w szczególności do dyrektyw komunikacyjnych⁴⁴, które następnie zostały połączone w jedną unijną dyrektywę 2009/103/WE w sprawie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczania od takiej odpowiedzialności⁴⁵. Dyrektywa ta doprowadziła do ujednolicenia i scalenia w jednym akcie prawnym dotychczasowych dyrektyw komunikacyjnych⁴⁶. W chwili obecnej akt ten pełni kluczową rolę w systemie regulującym zasady odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych.

4. Wnioski

Stwierdzić należy, że problematyka ochrony uczestników ruchu drogowego dostrzeżona została wraz z upowszechnieniem się środków komunikacji poruszanych za pomocą sił przyrody i słusznie odnotowano konieczność zmiany zasady odpowiedzialności

⁴⁴ Dyrektywa Rady 72/166/EWG z dnia 24 kwietnia 1972 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczania od takiej odpowiedzialności (Dz.U. L 103 z 2.5.1972, s. 1); Dyrektywa Rady 84/5/EWG z dnia 30 grudnia 1983 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do ubezpieczenia w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów silnikowych (Dz.U. L 8 z 11.1.1984, s. 17); Dyrektywa Rady 90/232/EWG z dnia 14 maja 1990 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do ubezpieczenia w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych (Dz.U. L 129 z 19.5.1990, s. 33); Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/26/WE z dnia 16 maja 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do ubezpieczenia w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych, zmieniająca dyrektywy Rady 73/239/EWG i 88/357/EWG (Dz.U. L 181 z 20.7.2000, s. 65).

⁴⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/103/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczania od takiej odpowiedzialności (Dz.U. L 263 z 7.10.2009, s. 11), dalej jako: dyrektywa komunikacyjna.

⁴⁶ M. Orlicki, op. cit., s. 308.

za szkodę wyrządzoną zdarzeniem komunikacyjnym. Zasada ryzyka wyłącza bowiem konieczność wykazania przez poszkodowanego winy sprawcy (z wyjątkami zasygnalizowanymi w treści artykułu), co z kolei zwiększa efektywność ochrony poszkodowanego. Skonstruowanie systemu regulacji prawnych określających podstawowe zasady odpowiedzialności ubezpieczyciela oraz instytucji związanych z ochroną poszkodowanego w zdarzeniu komunikacyjnym było dalszym krokiem ku zwiększeniu ochrony poszkodowanego.

Postęp technologii, w tym w szczególności sztucznej inteligencji, wskazuje, że problematyka ochrony uczestników drogowego wymaga dalszych prac. Wynika to zwłaszcza z pojawienia się urządzeń transportu osobistego (UTO), do których można zaliczyć hulajnogi elektryczne (e-hulajnogi), elektroniczne deskorolki (*hoverboardy*) czy *segwaye*. Obecne w przestrzeni miejskiej, mogą doprowadzić do zdarzenia szkodowego, a aktualne przepisy nie przewidują obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkodę spowodowane przez te pojazdy⁴⁷.

Ponadto wdrażanie nowoczesnych technologii znacząco wpływa na zwiększenie automatyzacji pojazdów. Aktualnie na rynku obecne są już pojazdy zautomatyzowane wyposażone w systemy wspomagające kierowcę, a istnieje prawdopodobieństwo, że do końca dekady dostępne będą do użytku pojazdy o wysokim stopniu automatyzacji oraz pojazdy w pełni zautomatyzowane. Już teraz zatem istnieje

⁴⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2118 z dnia 24 listopada 2021 r. zmieniająca dyrektywę 2009/103/WE w sprawie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczania od takiej odpowiedzialności (Dz.U. L 2021 430, str. 1) wprowadziła zmianę definicji pojazdu w dyrektywie komunikacyjnej, wskazując, że jest to „a) każdy pojazd silnikowy poruszający się na lądzie, lecz nieporuszający się po szynach, napędzany wyłącznie siłą mechaniczną, którego: (i) maksymalna prędkość konstrukcyjna jest większa niż 25 km/h; lub (ii) maksymalna masa netto jest większa niż 25 kg a maksymalna prędkość konstrukcyjna jest większa niż 14 km/h; b) każdą przyczepę przeznaczoną do użytku z pojazdem, o którym mowa w lit. a), niezależnie od tego, czy jest przyłączona”. Zmiana ta weszła w życie 22 grudnia 2021 roku. W Polsce maksymalna prędkość hulajnogi elektrycznej wynosi 20 km/h (art. 20 ust. 6 pkt 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. z 2024 r., poz. 1251), wobec czego odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną ruchem tego pojazdu nie podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu komunikacyjnemu. Jednak już w wielu państwach europejskich wprowadzono taki obowiązek (np. we Francji czy Niemczech, <https://konsument.gov.pl/przegląd-przepisow-dla-e-hulajnog-w-europie> (dostęp: 22.05.2025)).

konieczność podjęcia dyskusji nad tym, czy aktualnie obowiązujący model odpowiedzialności cywilnej za szkodę wyrządzoną ruchem pojazdu i istniejący system obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych są wystarczające dla zagwarantowania ochrony prawnej uczestnikom zdarzenia komunikacyjnego z udziałem pojazdu autonomicznego.

Bibliografia

Akty prawne

Dyrektywa Rady 72/166/EWG z dnia 24 kwietnia 1972 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczenia od takiej odpowiedzialności (Dz.U. L 103 z 2.5.1972).

Dyrektywa Rady 84/5/EWG z dnia 30 grudnia 1983 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do ubezpieczenia w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów silnikowych (Dz.U. L 8 z 11.1.1984).

Dyrektywa Rady 90/232/EWG z dnia 14 maja 1990 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do ubezpieczenia w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych (Dz.U. L 129 z 19.5.1990).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/26/WE z dnia 16 maja 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do ubezpieczenia w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych, zmieniająca dyrektywy Rady 73/239/EWG i 88/357/EWG (Dz.U. L 181 z 20.7.2000).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/103/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczenia od takiej odpowiedzialności (Dz.U. L 263 z 7.10.2009).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2118 z dnia 24 listopada 2021 r. zmieniająca dyrektywę 2009/103/WE w sprawie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczenia od takiej odpowiedzialności (Dz.U. L 430 z 2.12.2021).

Ustawa z dnia 9 sierpnia 1908 r. o odpowiedzialności za szkody wynikłe z opędu automobilów (Dz. ust. p. nr 162).

Ustawa z dnia 9 sierpnia 1908 r. o odpowiedzialności za szkodę wynikłą z ruchu samochodowego (Dz. u. p. austr. nr 162).

Ustawa z dnia 3 maja 1909 r. o ruchu pojazdów mechanicznych (Dz. u. Rzeszy).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz.U. 1933 nr 82, poz. 598).

Dekret z dnia 17 października 1946 r. o uchyleniu szczególnych ustaw o odpowiedzialności za wypadki w ruchu kolejowym, samochodowym i w niektórych przedsiębiorstwach oraz przepisów b. państw zaborczych o ruchu i budownictwie kolejowym (Dz.U. 1946 nr 55, poz. 312 i 313).

Ustawa z dnia 28 marca 1952 r. o ubezpieczeniach państwowych (Dz.U. 1952 nr 20, poz. 130).

Ustawa z dnia 2 grudnia 1958 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych (Dz.U. 1958 nr 72, poz. 357).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 2024, poz. 1061).

Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. 1990 nr 59, poz. 344).

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1251).

Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (t.j. Dz.U. 2025, poz. 367).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 1961 r. w sprawie obowiązkowych ubezpieczeń następstw nieszczęśliwych wypadków i odpowiedzialności cywilnej z ruchu pojazdów mechanicznych (Dz.U. 1961 nr 55, poz. 311).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 kwietnia 1968 r. w sprawie obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych (Dz.U. 1968 nr 15, poz. 89).

Literatura

Bielecki Adam, Rapaport Jakub, *Ustawa automobilowa austriacka z dnia 9 sierpnia 1908 r. z komentarzem*, Kraków 1911.

Biskupski Ignacy, *O ubezpieczeniach*, Poznań 1925.

Bucoń Pawł, *Odpowiedzialność cywilna uczestników wypadku komunikacyjnego*, Warszawa 2008.

Jędrzejewska Ewa, *Odszkodowanie za szkody z OC posiadacza pojazdu w związku z wypadkiem drogowym*, Warszawa 2022.

Jusik Michalina, *Dochodzenie należności odszkodowawczych w ujęciu podmiotowym – analiza wybranych rozwiązań proceduralnych*, „Monitor Prawniczy” 2022, nr 7, s. 350–356.

Kamela-Sowińska Aldona, *Funkcjonalny charakter przemian ubezpieczeń komunikacyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1979, z. 4, s. 157–177.

- Lewaszkiwicz- Petrykowska Biruta, *Czy reforma odpowiedzialności cywilnej jest konieczna?*, [w:] *Problemy odpowiedzialności cywilnej we Francji i w Polsce*, red. Zbigniew Hajn, Dagmara Skupień, Łódź 2016, s. 33–60.
- Longchamps de Berier Roman, *Uzasadnienie projektu Kodeksu zobowiązań z uwzględnieniem ostatecznego tekstu kodeksu*, Komisja Kodyfikacyjna. Podkomisja Prawa o zobowiązaniach, z. 4, Warszawa 1934.
- Longchamps de Berier Roman, *Zobowiązania*, Lwów 1938.
- Maśniak Dorota, *Kształtowanie się transgranicznego systemu ochrony ofiar wypadków drogowych*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2004, nr 4(2), s. 109–116.
- Maśniak Dorota, *Transgraniczny system ochrony ofiar wypadków drogowych*, Warszawa 2010.
- Nestorowicz Mirosław, *Ewolucja odpowiedzialności deliktowej w prawie francuskim (na 200-lecie kodeksu Napoleona)*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 12, s. 10–23.
- Orlicki Marcin, *Ubezpieczenia obowiązkowe*, Warszawa 2011.
- Rozwadowski Władysław, *Prawo rzymskie. Zarys wykładu wraz z wyborem źródeł*, Poznań 1992.
- Rymowicz Zygmunt, Święcicki Witold, *Prawo cywilne ziem wschodnich. Tom X cz. I Zwodu Praw Rosyjskich*, Warszawa 1933.
- Szaraniec Monika, *Potrzeba zmian w zakresie funkcji kompensacyjnej UFG w razie niemożności wypłaty świadczenia pieniężnego w przypadku upadłości zakładu ubezpieczeń*, „Acta Universitatis Lodzensis Folia Iuridica” 2013, t. 72, s. 135–151.
- Wąsiewicz Andrzej, *Odpowiedzialność cywilna za wypadki samochodowe na tle obowiązkowego ubezpieczenia*, Warszawa 1969.
- Wąsiewicz Andrzej, *Proces rozwojowy obowiązkowych ubezpieczeń*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1970, s. 87–102.
- Wolińska Bożena, Więcko Małgorzata, w: *Ubezpieczenia komunikacyjne*, red. Stanisław Rogowski, Warszawa 2008, s. 25–28.
- Wołodkiewicz Witold, *Rzymskie początki współczesnej odpowiedzialności za szkody na mieniu*, „Palestra” 2011, nr 11–12, s. 187–191.

Inne

- Przegląd przepisów dla e-hulajnog w Europie, <https://konsument.gov.pl/przegląd-przepisow-dla-e-hulajnog-w-europie> (dostęp: 22.05.2025).
- Zalecenie nr 5 przyjęte dnia 25 stycznia 1949 r. przez Podkomitet ds. Transportu Drogowego Komitetu Transportu Lądowego Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych.

► STRESZCZENIE

Ochrona poszkodowanego zdarzeniem komunikacyjnym w Polsce – ewolucja odpowiedzialności posiadacza pojazdu mechanicznego i obowiązkowego ubezpieczenia komunikacyjnego

Od czasu pojawienia się pierwszych pojazdów napędzanych siłami przyrody minęły już ponad dwa stulecia. W międzyczasie dostrzeżono ryzyko, jakie pojazdy stwarzają dla otoczenia, w tym w szczególności dla życia i zdrowia. Wprowadzane stopniowo regulacje prawne miały na celu zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego, jak i zagwarantowanie im możliwości skutecznego dochodzenia roszczeń wynikłych ze zdarzenia komunikacyjnego. Powstała w ten sposób odpowiedzialność deliktowa posiadacza pojazdu mechanicznego na zasadzie ryzyka, która opiera się na założeniu, że ryzyko podejmowania szczególnie niebezpiecznej działalności powinna ponosić osoba, która ją podejmuje.

Dalsze etapy rozwoju systemu ochrony poszkodowanych zdarzeniami komunikacyjnymi obejmowały stworzenie systemu obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych, gwarantujących poszkodowanemu zaspokojenie jego roszczeń. Niemale znaczenie w efektywnej ochronie poszkodowanych zdarzeniami komunikacyjnymi mają także powołane instytucje gwarantujące wypłatę odszkodowania w przypadku, kiedy pojazd, który spowodował wypadek, jest nieubezpieczony lub niezidentyfikowany, czy zaspokajające roszczenia w państwie pochodzenia poszkodowanego, gdy druga strona pochodzi z innego państwa europejskiego.

W artykule podjęto problematykę ewolucji odpowiedzialności cywilnej za szkodę wyrządzoną ruchem pojazdu mechanicznego od początku XX wieku aż do współczesności, a także wpływu takiego ukształtowania zasad odpowiedzialności na powstanie obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadacza pojazdu mechanicznego. Podjęte w tekście rozważania prowadzą do wniosku, że rola i znaczenie odpowiedzialności posiadacza pojazdu opartej na zasadzie ryzyka są niebagatelne w kontekście ochrony uczestników ruchu drogowego. Równie istotną funkcję pełnią obowiązkowe ubezpieczenia komunikacyjne. Obecne zmiany technologiczne, w tym w szczególności pojawienie się urządzeń transportu osobistego oraz pojazdów zautonomizowanych (czy w przyszłości pojazdów autonomicznych), wskazują na to, że w niedalekiej przyszłości powstanie konieczność jednoznacznego ustalenia zasad odpowiedzialności posiadacza pojazdu mechanicznego za szkodę w związku z rozwojem technologii.

► SUMMARY

**Protection of Traffic Accident Victims in Poland –
Evolution of the Liability of Motor Vehicle Owners and Mandatory Motor Insurance**

It has been over two centuries since the emergence of the first vehicles powered by natural forces. In the meantime, the risks posed by vehicles to their surroundings – particularly to life and health – have been recognized. Gradually introduced legal regulations aimed to ensure the safety of road traffic participants and to guarantee their ability to effectively pursue claims arising from traffic incidents. This led to the development of tort liability of the motor vehicle owner based on the principle of risk, which assumes that the person engaging in particularly hazardous activities should bear the associated risks.

Subsequent stages in the development of the protection system for traffic accident victims included the creation of a system of mandatory motor insurance, ensuring compensation for the injured party. Institutions established to guarantee compensation also play a significant role in providing effective protection, especially in cases where the vehicle responsible for the accident is uninsured or unidentifiable, or when the victim seeks compensation in their home country while the other party is from another European state.

This article addresses the evolution of civil liability for damage caused by the operation of a motor vehicle from the early 20th century to the present day, as well as the impact of the development of liability rules on the establishment of mandatory third-party liability (TPL) insurance for motor vehicle owners. The considerations presented lead to the conclusion that the role and significance of liability based on the risk principle are substantial in the context of protecting road traffic participants. Mandatory motor insurance plays an equally important role. Current technological developments – especially the emergence of personal transport devices and automated (or in the future, fully autonomous) vehicles – indicate that in the near future, there will be a need to clearly define the rules of liability for motor vehicle owners in light of technological advancements.

Adam Lityński

- ▶ Akademia Humanitas w Sosnowcu
(Humanitas University in Sosnowiec, Poland)
- ▶ e-mail: adamlityn@interia.pl
- ▶ ORCID: 0000-0003-0899-9130

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.21

**LENIN PRAWNIK O PRAWIE REWOLUCJI.
ZAGADNIENIA WYBRANE. SZKIC PROBLEMU****Abstrakt**

O wodzu rewolucji bolszewickiej napisano już bardzo wiele książek i artykułów naukowych. Autorzy biografii na ogół ledwie wzmiankują o fakcie, że Lenin ukończył prawo na Uniwersytecie w Petersburgu. Nie zajmowano się Leninem jako twórcą sowieckiego prawa, które wszak miało być – i w znacznym stopniu było – zupełnie inne aniżeli prawo cywilizowanych systemów XX wieku.

Lenin, mimo że umarł stosunkowo młodo (w wieku 54 lat), żył w trzech zupełnie różnych epokach:

1. w imperium rosyjskim o systemie feudalnym, ze specyfiką rosyjską tego systemu;
2. w krótkich latach przegranych wojen i rewolucji (1904 – październik 1917);
3. od listopada 1917 roku do śmierci był zwycięskim wodzem nowego systemu totalitarnego, pierwszego takiego w dziejach świata.

Mussolini, Hitler i inni przyjdą później, wielu nawet znacznie później, przy czym wraz z upadkiem tych innych upadnie też system przez nich utworzony, natomiast Lenin stworzony przez siebie system przekazał w ręce Józefa Wissarionowicza Dżugaszwilego – Stalina i kolejnych wodzów.

Jak wiadomo, w listopadzie 1891 roku Włodzimierz Uljanow ukończył na Uniwersytecie w Petersburgu prawo; ukończył je celująco, otrzymał dyplom Cesarskiego Uniwersytetu

Petersburskiego z wyróżnieniem i wkrótce rozpoczął praktykę w kancelarii adwokackiej. Czy studia prawnicze odegrały jakąś rolę, gdy przyszedł czas, kiedy Włodzimierz Uljanow – już wówczas jako Lenin – tworzył prawo dla czerwonego imperium? Prawo zupełnie inne aniżeli to, którego uczono na carskim uniwersytecie.

Słowa kluczowe: Włodzimierz Uljanow, Lenin, twórca prawa bolszewickiego

LENIN, LAWYER ON THE LAW OF REVOLUTION. SELECTED ISSUES. OUTLINE OF THE PROBLEM

Abstract

Many books and academic articles have been written about the leader of the Bolshevik Revolution. Biographers generally barely mention the fact that Lenin graduated in law from the University of St. Petersburg. Lenin has not been studied as the creator of Soviet law, which was supposed to be – and to a large extent was – completely different from the law of civilized systems of the 20th century.

Although Lenin lived a relatively short life (54 years), he lived in three completely different eras:

1. in the Russian Empire with its feudal system and the specific Russian characteristics of that system;
2. in the short years of lost wars and revolutions (1904 – October 1917);
3. from November 1917 until his death, he was the victorious leader of a new totalitarian system, the first of its kind in world history.

Mussolini, Hitler, and others would come later, many even much later, and with the fall of these others, the system they created would also fall, while Lenin handed over the system he had created to Joseph Vissarionovich Dzhugashvili – Stalin and subsequent leaders.

As is well known, in November 1891, Vladimir Ulyanov graduated from the University of St. Petersburg with a degree in law; he graduated with honors, receiving a diploma from the Imperial University of St. Petersburg, and soon began practicing at a law firm. Did his law studies play any role when the time came for Vladimir Ulyanov – already known as Lenin – to create laws for the red empire? Laws completely different from those taught at the tsarist university.

Keywords: Vladimir Ulyanov, Lenin, creator of Bolshevik law

1. Uwagi wstępne

Jak wiadomo, w listopadzie 1891 roku Włodzimierz Uljanow ukończył na Uniwersytecie w Petersburgu prawo; ukończył je celująco, otrzymał dyplom Cesarskiego Uniwersytetu Petersburskiego z wyróżnieniem i wkrótce rozpoczął praktykę w kancelarii adwokackiej¹. Czy studia prawnicze odegrały jakąś rolę, gdy przyszedł czas, kiedy Włodzimierz Uljanow – już wówczas jako Lenin – tworzył prawo dla czerwonego imperium? To są główne problemy badawcze, na których chciałbym się skupić w niniejszym tekście.

Będę się wspierał przede wszystkim pismami samego Lenina, których pozostawił on bardzo wiele, a które zostały w systemie sowieckim pieczołowicie zebrane i wydane, zaś w tzw. Polsce Ludowej – czyli pod sowieckim panowaniem – przetłumaczone na język polski.

Postaram się przedstawić główny problem badawczy na tle epoki, w której żył Lenin. A Lenin, mimo że umarł stosunkowo młodo (w wieku 54 lat), żył w trzech zupełnie różnych epokach:

1. w imperium rosyjskim o systemie feudalnym ze specyfiką rosyjską tego systemu;
2. w krótkich latach przegranych wojen i rewolucji (1904 – październik 1917);
3. od listopada 1917 roku do śmierci był zwycięskim wodzem nowego systemu totalitarnego, pierwszego takiego w dziejach świata.

Mussolini, Hitler i inni przyjdą później, wielu nawet znacznie później, przy czym wraz z upadkiem tych innych tu wymienionych upadnie też system przez nich utworzony, natomiast Lenin stworzony przez siebie system przekazał w ręce Józefa Wissarionowicza Dżugaszwilego Stalina i kolejnych wodzów.

2. Filozofia

Dla Marksa i Engelsa² takie czynniki jak prawo i wymiar sprawiedliwości nie łagodziły bynajmniej sprzeczności w społeczeństwie. Przeciwnie: państwo i prawo powodowały

¹ R. Service, *Lenin. Biografia*, tłum. M. Urbański, Warszawa 2003, s. 87.

² Carl Friedrich i Zbigniew Brzezinski trafnie zwrócili uwagę, że dla ideologii obowiązującej w Związku Radzieckim biblią były myśli i dzieła Marksa i Engelsa, podczas gdy we Włoszech

nasilenie sprzeczności, głównie przez usankcjonowanie własności prywatnej. Wszak Engelsowska formuła to: „Póki istnieje państwo – nie ma wolności. Kiedy będzie wolność – nie będzie państwa”, co Lenin w pełni podzielał³. W komunizmie miało nie być klas, a więc miałyby nie być państwa, a więc tym bardziej miałyby nie być prawa⁴. Ale to nie znaczy, że miałyby nie być władzy, czyli władzy tylko opartej na sile. Hannah Arendt uogólni, że „marksowska koncepcja państwa całkowicie wyeliminowała element prawa”⁵.

Prawo to instrument dominacji klasowej. Taka interpretacja prawa logicznie prowadziła do uznawania, że władza państwowa stoi ponad prawem, że prawo jest jedynie instrumentem władzy politycznej. „Władza nieograniczona, nie skrępowana prawami, opierająca się na sile w najbezpośredniejszym znaczeniu tego wyrazu – to jest właśnie dyktatura” – formułował wódz rewolucji⁶. Według Trockiego dyktatura proletariatu miała być „pomostem” między społeczeństwem burżuazyjnym a socjalistycznym⁷. Dyktatura proletariatu, co do zasady, miała być nieskrępowana nawet przez swoje własne prawa. Konsekwencją była pogarda dla „burżuazyjnych” koncepcji niezawisłości sądownictwa i sprawiedliwości proceduralnej. Dla Lenina wiara w uniwersalną sprawiedliwość prawną była po prostu absurdem⁸.

Najpierw trzeba było władzę zdobyć. Kto miał to zrobić? Nie od rzeczy będzie przypomnieć, że w kulturze rewolucyjnej Cesarstwa Rosyjskiego w XIX wieku zrodził się ruch zwany narodnictwem; miał on różne nurty i doszło w nim do rozłamu, ale radykalny odłam (którego liderem był Piotr Nikiticz Tkaczow, pisarz, krytyk literacki, 1844–1886) szedł z hasłami, że rewolucji w Rosji powinni dokonać świadomi celu i profesjonalni

i w Niemczech ideologię formułował lider partii. C.J. Friedrich, Z.K. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Cambridge 1956, s. 10.

³ W. Lenin, *Państwo a rewolucja*, [w:] idem, *Dzieła wszystkie*, t. 33, Warszawa 1987, s. 90–91.

⁴ Np. J. Paszukanis, *Ogólna teoria prawa a marksizm*, tłum. L. Lisiakiewicz, Warszawa 1985, s. 137 i passim; zob. też L. Kołakowski, *Główne nurty marksizmu. Powstanie, rozwój, rozkład*, Londyn 1988, s. 830.

⁵ H. Arendt, *Polityka jako obietnica*, red. i wprowadzenie J. Kohn, tłum. W. Madej i M. Godyń, postowie P. Nowak, Warszawa 2005, s. 121.

⁶ Cyt. za L. Kołakowski, op. cit., s. 765.

⁷ L. Trocki, *Zdradzona rewolucja. Czym jest ZSRR i dokąd zmierza*, tłum. A. Achmatowicz, Warszawa 1991, s. 44.

⁸ A. Walicki, *Marksizm i skok do królestwa wolności. Dzieje komunistycznej utopii*, Warszawa 1996, s. 329; idem, *Filozofia prawa rosyjskiego liberalizmu*, tłum. J. Stawiński, tłumaczenie przejrzał autor, Warszawa 1995, s. 108.

rewolucjoniści. Wspomniany Dmitrij Wołkogonow w swojej wybitnie odkrywczej biografii Lenina napisał między innymi, że Marks i Engels byli teoretykami, zaś Lenin wniósł do ich nauki „rosyjski, sekciarski, azjatycki bolszewizm”, który przekształcił ich naukę „w katechizm walki klasowej”⁹. To Lenin wkroczył na ścieżkę wskazaną pół wieku wcześniej przez Tkaczowa i to w działaniach Lenina skumulowały się tradycje carskiego despotyzmu z koncepcją obalenia porządku świata przy pomocy zawodowych rewolucjonistów.

W myśli Leninowskiej każde państwo opiera się na nagiej sile, a władza państwowa sprowadzona zostaje do funkcji represyjnej, w komunizmie sprawowanej z reguły bezpośrednio¹⁰, tj. bez pośrednictwa prawa¹¹. Prawo nie stanowi nieodzownego elementu państwowości¹².

Oryginalną myślą Lenina było to, że posiadacze władzy politycznej mogą się całkowicie obejść bez prawa, że nie jest niezbędne nadawanie ich nakazom formy prawnej¹³. Klasyczne pojęcia prawa i praworządności nie miały zastosowania w warunkach władzy bolszewików. Wraz ze zwycięstwem komunizmu zniknie w ogóle prawo, a harmonijne współżycie ludzi będzie się odbywało nie pod przymusem prawa, ale na zasadzie pełnej swobody¹⁴ – pisał w 1919 roku Aleksandr Grigoriewicz Gojchbarg, jeden z czołowych prawników radzieckich. Hannah Arendt uogólni, że „marksowska koncepcja państwa całkowicie wyeliminowała element prawa”¹⁵.

⁹ D. Wołkogonow, *Lenin*, tłum. M. Antosiewicz, Warszawa 1997, s. 57.

¹⁰ W. Lenin, *Państwo a rewolucja...*, s. 95, 108, 111.

¹¹ A. Walicki, *Filozofia prawa rosyjskiego liberalizmu...*, s. 104; zob. też A. Walicki, *Marksizm i skok do królestwa wolności...*, s. 328–329.

¹² A. Walicki, *Marksizm i skok do królestwa wolności...*, s. 29; zob. też idem, *Filozofia prawa rosyjskiego liberalizmu...*, s. 104, por. także L. Kołakowski, op. cit., s. 747.

¹³ A. Walicki, *Filozofia prawa rosyjskiego liberalizmu...*, s. 104; idem, *Zarys myśli rosyjskiej. Od oświecenia do renesansu religijno-filozoficznego*, Kraków 2005, s. 673; idem, *Marksizm i skok do królestwa wolności...*, s. 329.

¹⁴ А.Г. Гойхбарг, *Пролетарская революция и гражданское право*, [w:] А.Г. Гойхбарг, *Пролетариат и право, Сборник статей*, [b.m.] 1919, s. 6.

¹⁵ H. Arendt, *Polityka jako obietnica...*, s. 121.

Po śmierci państwa i prawa więcej miało już nie być żadnego prawa; będą panowały reguły komunistycznego współżycia oraz komunistycznej moralności¹⁶. W komunizmie miało nie być klas, a więc miałoby nie być państwa, a więc tym bardziej miałoby nie być prawa¹⁷. Ale to nie znaczy, że miałoby nie być władzy, czyli władzy tylko opartej na sile. „[...] Marksowska utopia zaniku państwa była najbardziej niebezpieczną utopią wszech czasów. Albowiem kres państwa oznacza kres porządku prawnego – nie oznacza jednak kresu władzy. Tym, co pozostaje po śmierci państwa jest zatem naga władza nie ograniczana przez prawo, konstytucję czy konwenans”¹⁸.

W myśli Leninowskiej każde państwo opiera się na nagiej sile, a władza państwowa sprowadzona zostaje do funkcji represyjnej, w komunizmie sprawowanej z reguły bezpośrednio¹⁹, tj. bez pośrednictwa prawa²⁰. Prawo nie stanowi nieodzownego elementu państwowości²¹; w wyższej fazie komunizmu ludzie nauczą się pracować „**bez żadnych norm prawa**”²².

3. Koncepcja zdobycia władzy. Co robić?

Niegdyś to Wolter wzywał: „Chcecie mieć prawa doskonałe, to spalcie wszystkie dotychczasowe”. To typowy dla koncepcji utopijnych warunek wstępny: zburzenie ładu istniejącego, by na jego miejsce zbudować idealny, co niechybnie i nieodwołalnie zapewnić miało ludziom szczęście do końca świata. Wolter to powiedział, Lenin to zrealizował. Piotr Tkaczow pierwszy wskazał kierunek, ale to dziełem Lenina było stworzenie partii składającej się z zawodowych rewolucjonistów. Już w 1902 roku w programie naszkicowanym w broszurze *Co robić?* Lenin akcentował bardzo mocno, że „organizacja rewolucjonistów powinna obejmować głównie i przede wszystkim

¹⁶ N. Reich, w: N. Reich, H. Ch. Reichel, *Einführung in das sozialistische Recht*, München 1975, s. 40–41.

¹⁷ Np. J. Paszukanis, *Ogólna teoria prawa a marksizm*, tłum. L. Lisiakiewicz, Warszawa 1985, s. 137 i passim; zob. też L. Kotakowski, op. cit., s. 830.

¹⁸ R. Conquest, *Uwagi o spustoszonego stuleciu*, tłum. T. Bieroń, Poznań 2002, s. 61–62.

¹⁹ W. Lenin, *Państwo a rewolucja...*, s. 95, 108, 111.

²⁰ A. Walicki, *Filozofia prawa rosyjskiego liberalizmu...*, s. 104; zob. też idem, *Marksizm i skok do królestwa wolności...*, s. 328–329.

²¹ A. Walicki, *Marksizm i skok do królestwa wolności...*, s. 29; zob. też idem, *Filozofia prawa rosyjskiego liberalizmu...*, s. 104; por. także L. Kotakowski, op. cit., s. 747.

²² W. Lenin, *Państwo a rewolucja...*, s. 90, podkreślenie w oryginale.

ludzi, których zawód polega na działalności rewolucyjnej”²³. Partia miała być stworzona na wzór struktury wojskowej, a więc scentralizowana i zdyscyplinowana z silnym przywódcą²⁴. Taki będzie cały ustrój totalitarny sowiecki, czyli leninizm stworzył totalitarne struktury, zanim jeszcze bolszewicy zdobyli w Rosji władzę²⁵.

Generał pułkownik Dmitrij Wołkogonow, filozof i historyk, późniejszy doradca Jelcyna, jakże trafnie ujął, że kiedy leninowska partia obejmie władzę, „trudno będzie odróżnić, gdzie kończy się partia, a zaczynają organa bezpieczeństwa”²⁶. Symbioza partii z organami bezpieczeństwa (WCzKa / GPU / OGPU / potem NKWD) zaczęła się już od października 1917 roku²⁷. Jak podaje Borys Lewickij, mówiło się, że hasło „cała władza w ręce rad” zmieniło się w hasło „cała władza w ręce Czeki”²⁸. „Ponad państwem i poza fasadami pozorowanej władzy, w labiryncie zwielokrotnionych urzędów, pośród chaosu nieudolności tkwi jądro władzy w kraju: superskuteczne i superkompetentne służby tajnej policji [...]”²⁹; „tajna policja jest prawdziwym aparatem wykonawczym rządu”³⁰.

Warto pamiętać, że na kilka miesięcy przed bolszewickim październikowym zamachem stanu w 1917 roku – w kwietniu 1917 roku – Lenin napisał tzw. tezy kwietniowe, w których stwierdzał, że po rewolucji proletariackiej nie będzie wojska ani policji (uzbrojony będzie cały lud)³¹.

²³ W. Lenin, *Co robić? Palące zagadnienia naszego ruchu*, [w:] idem, *Dzieła wybrane*, t. 1 [bez tłumacza], Warszawa 1949, s. 269.

²⁴ Zob. między innymi *История отечественного государства и права*, ч. 2, (ред.) О.И. Чистяков, Москва 2006, s. 9.

²⁵ A. Lityński, *Leninism – the Substance of Communist Totalitarianism*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2024, t. 23, z. 1.

²⁶ D. Wołkogonow, *Lenin...*, s. 88.

²⁷ Ibidem. D. Wołkogonow, *Lenin...*, s. 88.

²⁸ B. Lewickij, *Terror i rewolucja*, tłum. A. Palicki, Wrocław 1990, s. 32.

²⁹ H. Arendt, *Korzenie totalitaryzmu*, t. 2, tłum. D. Grinberg i M. Szawiel, Warszawa 2008, s. 176.

³⁰ Ibidem, s. 189. H. Arendt *Korzenie totalitaryzmu*, s. 189.

³¹ W. Lenin, *O zadaniach proletariatu w obecnej rewolucji*. [Tezy kwietniowe; 7 kwietnia 1917], [w:] W. Lenin, *Dzieła wybrane*, Warszawa 1978, t. 2, s. 209, r.; zob. też W.I. Lenin, *Rewolucja u bram. Pisma wybrane z roku 1917*, wybrał, wprowadzeniem oraz postowiem opatrzył S. Žižek, przedmowa S. Sierakowski, tłum. J. Kutyla. Kraków 2006, s. 126.

4. Prawo prywatne

„Prawo prywatne rozwija się równolegle z własnością prywatną” – stwierdzał Marks³², a więc nie dziwi szczególna dezaprobata dla prawa prywatnego: wszak własność prywatna to dla marksisty źródło wszelkiego zła, a *Manifest komunistyczny* kategorycznie zapowiadał przyszłą jej likwidację. Lenin dobitnie nakazywał: „My niczego »prywatnego« nie uznajemy, dla nas **wszystko**, co dotyczy gospodarki, jest **publicznoprawne**, a nie prywatne. Zezwalamy na kapitalizm **tylko** państwowy, państwo zaś to my, jak powiedziano wyżej. Stąd – rozszerzyć zakres ingerencji państwa w stosunki »prywatnoprawne«; rozszerzyć jego prawo do uchylania »prywatnych« umów; stosować nie *corpus iuris romani* do »stosunków cywilnoprawnych«, lecz **naszą rewolucyjną świadomość prawną** [...]»³³.

Fundamentalne zasady dawnego prawa prywatnego zostały zdruzgotane do połowy 1918 roku. Już w ciągu kilku pierwszych miesięcy po bolszewickim zamachu stanu, do lata 1918 roku, praktycznie całe przedrewolucyjne prawo cywilne przestało istnieć. Likwidacja przedrewolucyjnego stanu prawnego, między innymi w zakresie prawa cywilnego, rozpoczęła się od pierwszych godzin po bolszewickim zamachu stanu i obaleniu Rządu Tymczasowego, a przeprowadzona została bardzo konsekwentnie i szybko. Szczególnie gruntownie bolszewicy rozprawili się z prywatną własnością, bo też wyraźnie taki był ich program. Nie byli w tej myśli zresztą oryginalni, bo wyprzedzili ich różnej maści socjaliści utopijni, w prywatnej własności upatrujący fundamentów nieszczęść tego świata. W bolszewickiej Rosji podstawowym utopijnym złudzeniem było to, że likwidacja własności prywatnej wraz z kolektywizacją oraz stworzeniem przemysłu głównie ciężkiego dadzą w efekcie bezklasowe, a więc szczęśliwe społeczeństwo, w którym wyzysk byłby znany tylko z podręczników. Kapitalistów i obszarników zlikwidowano, ale w ich miejsce powstała *nowa klasa wyzyskiwaczy* (Milovan Džilas).

Na posiedzeniu Rady Komisarzy Ludowych 6–7 grudnia 1917 roku z inicjatywy Lenina zapadły co najmniej dwie ważne decyzje. Zwłaszcza jedna będzie miała ciąg dalszy i tak długi, iż znacznie przekroczy to istnienie ZSRR; myślę o powołaniu Czeki,

³² K. Marks, *Ideologia niemiecka*, [w:] K. Marks, F. Engels, *Dzieła*, t. III. Warszawa 1961, s. 300, cyt. za J.M. Kelly, *Historia zachodniej teorii prawa*, tłum. D. Pietrzyk i in., Kraków 2006, s. 356.

³³ W. Lenin, *Dzieła wszystkie*, t. 44, s. 379–380 (podkreślenia w oryginale).

która – pod różnymi nazwami – będzie zawsze najważniejszą instytucją wschodniego imperium, a jej najnowszym wyrazicielem jest Władimir Putin.

20/7 grudnia 1917 roku zapadła decyzja rządu – Rady Komisarzy Ludowych – o ustanowieniu instytucji bezpieczeństwa państwowego, a mianowicie „organu dyktatury proletariatu dla ochrony bezpieczeństwa państwowego Republiki Radzieckiej”³⁴. Otrzymał on następującą nazwę – Nadzwyczajna Komisja do Walki z Kontrrewolucją, Spekulacją i Przestępstwami (od sierpnia 1918 roku: Wszechrosyjska Nadzwyczajna Komisja...) ³⁵, a stąd popularny skrót: Czerezwyczajka albo jeszcze krócej: Czeka. „Utworzenie WCzK zbiegło się z rozwiązaniem Piotrogradzkiego Komitetu Rewolucyjnego, WCzK powstała zatem w momencie, gdy nie było organu, który by podjął walkę z kontrrewolucją, sabotażem i spekulacją. Uchwałą Rady Komisarzy Ludowych (RKL) z dnia 7 [20 – A. L.] grudnia 1917 roku zostało zatwierdzone Kolegium WCzK do bezwzględnej walki z kontrrewolucją” – pisał później Dzierżyński³⁶. Dekret wyraźnie stanowił, że Czeka jest organem rządu i powołuje członków Komisji³⁷.

Jeszcze tego samego dnia – 7 grudnia – Lenin ogłosił, że „Czeka jest najwyższym organem dyktatury proletariatu”³⁸. Dzień ustanowienia Czeki – 20 grudnia – stał się świętem tych organów; aż do ostatnich lat funkcjonariusze KGB pobierali uposażenie każdego 20 dnia miesiąca, na pamiątkę powołania Czeki. W marcu 1918 roku, po przeniesieniu stolicy do Moskwy, do dyspozycji Czeki oddano gmachy przy Wielkiej Łubiance. Stały się one budzącym trwogę symbolem i jednocześnie synonimem

³⁴ B. Lewickij, *Terror i rewolucja*, tłum. A. Palicki, Wrocław 1990 s. 11; В.А. Иванов, [w:] *Сорок лет*, t. 1, s. 567.

³⁵ Чрезвычайная Комиссия по Борьбе с Контрреволюцией, Спекуляцией и Преступлениями – Czriezwyczajnaja Komissija po Bor’bie s Kontrriewolucyjej, Spiekulacyjej i Priestuplenijami. Dokładnie taką nosiła nazwę; bywa ona w wielu publikacjach nieco zniekształcana. Zob. dokumenty tego czasu w: *История законодательства СССР*, s. 64, 185.

³⁶ F. Dzierżyński, *Pisma wybrane*, Warszawa 1951, s. 227.

³⁷ Tekst w: *История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры 1917–1954 гг. Сборник документов*, (ред.) С.А. Голунский, Москва 1955, s. 64; В.А. Иванов, [w:] *Сорок лет советского права 1917–1957*, t. 1, *Период строительства социализма*, О.С. Иоффе (ред.), t. 1, s. 567–568; Л.А. Николаева, Г.И. Петров, В.Д. Сорокин, [w:] *Сорок лет...*, t. 1, s. 132.

³⁸ Cyt. za T. Wolton, *Historia komunizmu na świecie. Próba dochodzenia historycznego*, t. 1: *Kaci*, tłum. M. Romanek, Kraków 2021, s. 109.

terroru³⁹. To osobna i wielka sprawa, mająca na świecie osobną literaturę naukową i fachową służb specjalnych. Głównym twórcą (i wieczną legendą) sowieckiej bezpieki był oczywiście Feliks Edmundowicz Dzierżyński, któremu to zadanie wówczas powierzono, i na tymże posiedzeniu Lenin sporządził dla Dzierżyńskiego notatkę wskazującą na celowość „przedłożenia” dekretu „o walce z kontrrewolucjonistami i sabotażystami”⁴⁰.

5. O prawie pracy i współzawodnictwie

Treść wspomnianej notatki Lenina dla Dzierżyńskiego wbrew nazwie nie była wymierzona w kontrrewolucjonistów i sabotażystów, lecz po prostu w ludzi zamożnych, których zmuszano – grożąc karami wysokiej grzywny albo więzienia – do ujawnienia wszystkich swoich dochodów i posiadanego majątku, a odpowiednie zaświadczenia ludzie ci winni zawsze posiadać przy sobie.

Leninowska notatka, będąca w istocie projektem dekretu, zapowiadała też karanie więzieniem za uchylanie się od pracy w bankach, instytucjach państwowych i innych⁴¹. Był to efekt powszechnego oporu stawianego przez klasę średnią, inteligencję, po zdobyciu władzy przez bolszewików. Jednocześnie Lenin wskazywał, że jest to „pierwszy krok do wprowadzenia powszechnego obowiązku pracy” i przesądzał wprowadzenie dla tych osób książeczek „spożycia i pracy”⁴². *Deklaracja praw ludu pracującego i wyzyskiwanego* (25 stycznia 1918 roku), która weszła następnie do pierwszej konstytucji radzieckiej, ustanawiała obowiązek pracy: „Kto nie pracuje, niech nie je”.

Jak to przeanalizował Leszek Kołakowski, Lew Dawidowicz Trockie w teoretycznym tekście *Terroryzm i komunizm* (1921) przedstawił „najogólniejszą teorię państwa dyktatury proletariatu, jaką Trocki u władzy napisał i stanowi najdoskonalszą

³⁹ W 1972 r. I Zarząd Główny KGB (wywiad) otrzymał nową siedzibę w Jaseniewie. Budynek był zaprojektowany dla Wydziału Zagranicznego KC KPZR, ale w końcu uznano, że znajduje się za daleko od śródmieścia i oddano go KGB. Zob. Ch. Andrew, O. Gordijewski, *KGB*, tłum. R. Brzeski, Warszawa 1997, s. 467.

⁴⁰ W. Lenin, *Dzieła wszystkie*, t. 35, s. 152 i n.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem, s. 152.

prezentację systemu, który zwykło się nazywać totalitaryzmem”⁴³. W wywodach Trockiego przymus w państwie proletariatu musi występować na wszelkich poziomach i w rozmaitych formach; w nowym społeczeństwie przymus będzie odgrywał rolę kluczową. Zasada pracy przymusowej pojawia się jako fundamentalna, bowiem po zlikwidowaniu kapitalistycznego wolnego najmu oraz wolnego rynku do pracy może skłaniać tylko albo entuzjazm, albo przymus.

Zarówno Trocki, jak i Lenin zdawali sobie sprawę, że w szerszym wymiarze na motywacje emocjonalne, jako czynnik rodzący chęć do pracy, liczyć nie można. Pozostawał przymus. „[...] sama zasada pracy przymusowej jest dla komunisty niepodważalna [...] Jedynym rozwiązaniem trudności ekonomicznych, poprawnym zarówno z punktu widzenia praktyki, jak zasady jest traktować ludność całego kraju jako rezerwuar koniecznej siły roboczej [...]” – wywodził Trocki⁴⁴.

Do realizacji zadań planowych niezbędna więc była militaryzacja pracy: tak jak żołnierz musi się w każdym szczególe i momencie podporządkować dowódcy, tak pracownik ma być podporządkowany i nadzorowany przez awangardę klasy robotniczej. „Nie mamy żadnej innej drogi do socjalizmu prócz autorytatywnej regulacji sił gospodarczych i zasobów kraju oraz scentralizowanego rozdziału siły roboczej stosowanie do ogólnego planu państwowego. Państwo pracy uważa, iż jest upoważnione, by posyłać każdego robotnika tam, gdzie jego praca jest potrzebna”⁴⁵.

Przymus w państwie totalitarnym miał być więc totalny: pełna rekwizycja nadwyżek żywnościowych rolników oraz militaryzacja pracy robotników⁴⁶. Miało to jednak być państwo komunistyczne, bezklasowe, a więc mimo totalnego przymusu nie było w nim miejsca na wyzysk klasowy, bo wszak proletariat sam siebie wyzyskiwać nie mógł. Wolność wyboru pracy była nie do pogodzenia z gospodarką planową, a gospodarka planowa wymagała precyzyjnego działania, bezwzględnego wykonywania poleceń, szybkich decyzji – jak w wojsku.

⁴³ L. Kołakowski, op. cit., s. 773; o tym zob. też R. Service. *Trocki. Demon czerwonego terroru*, tłum. M. Rychlik, Warszawa 2024, s. 418 i n.

⁴⁴ Cyt. za L. Kołakowski, op. cit., s. 775.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem, s. 813.

Masowy przymus wymagał masowego terroru. Jedno i drugie stało się codzienną rzeczywistością komunistycznego totalitaryzmu, co ujawniło się i utrwaliło po kilku względnie spokojnych latach tzw. NEP-u, czyli nowej ekonomicznej polityki, kiedy to wrócono do pewnych elementów gospodarki wolnorynkowej.

Trzeba jednak wrócić do wydarzeń od 1917 roku. Rzuca się w oczy, że ustawodawstwo pracy, w tym jego skodyfikowanie, to jedno z pierwszych licznych aktów władzy bolszewików⁴⁷. Jak o tym była mowa, *Deklaracja praw ludu pracującego i wyzyskiwanego* (25 stycznia 1918 roku), która weszła następnie do pierwszej konstytucji radzieckiej, ustanawiała „powszechny obowiązek pracy” (pkt 4). Po zawarciu separatystycznego pokoju brzeskiego (3 marca 1918 roku) i wyjściu Rosji z pierwszej wojny światowej pragmatyczny Lenin uznał za konieczne skierowanie wysiłków na opanowanie gospodarki.

Po zlikwidowaniu prywatnej własności ziemi już w pierwszych godzinach po listopadowym zamachu stanu⁴⁸, wprowadzeniu powszechnej kontroli robotniczej (dekretem z 27/14 listopada 1917 roku⁴⁹), po znacjonalizowaniu banków (dekretem z 27/14 grudnia 1917 roku⁵⁰), przedsiębiorstw żeglugowych morskich i rzecznych (8 lutego / 26 stycznia 1918 roku⁵¹) dekretem z 28/15 czerwca 1918 roku⁵² dokonano powszechnej

⁴⁷ Zob. *История советской конституции. Сборник документов...*, s. 16–17, 66–67; *История советской конституции (в документах)...*, s. 52–54, 130–131; *История отечественного государства и права*, ч. 1, О.И. Чистяков (ред.), Москва 2006, s. 75; *Radzieckie prawo pracy*, pod red. N.G. Aleksandrowa, Warszawa 1951, s. 88; O. Subbotin, *Das sowjetische Arbeitsrecht zwischen den Weltkriegen 1917–1941*, [w:] *Modernisierung durch Transfer zwischen den Weltkriegen*, herausgegeben von T. Giaro, Frankfurt am Main 2007, s. 105–107; Ф.М. Левиант, А.С. Пашков, *Трудовое право*, [w:] *Сорок лет советского права 1917–1957*, т. 1: *Период строительства социализма*, М.Д. Шаргородский (ред.), Ленинград 1957, s. 309.

⁴⁸ Zob. bliżej A. Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991...*, s. 229.

⁴⁹ *История советской конституции. Сборник документов. 1917–1957...*, s. 23–25; *История советской конституции (в документах) 1917–1956*, s. 63–65; И.А. Исаев, *История государства и права России. 4-е издание*, Москва 2016, s. 573–574.

⁵⁰ *История советской конституции. Сборник документов. 1917–1957...*, s. 34–35; *История советской конституции (в документах) 1917–1956...*, s. 89; И.А. Исаев, *История государства и права...*, s. 572.

⁵¹ *История советской конституции (в документах) 1917–1956...*, s. 111.

⁵² *История советской конституции. Сборник документов. 1917–1957...*, s. 68–72; *История советской конституции (в документах) 1917–1956...*, s. 133–139; И.А. Исаев, *История государства и права...*, s. 572.

nacjonalizacji wszystkich większych przedsiębiorstw przemysłowych oraz transportu kolejowego i przedsiębiorstw komunalnych; wkrótce przyjdzie kolej na handel.

W *Historii Wszechzwiązkowej Komunistycznej Partii (bolszewików)* stwierdzono później, że „wiosną 1918 roku rozpoczęło się przejście do nowego etapu budownictwa socjalistycznego – »od wywłaszczenia wywłaszczycieli« do organizacyjnego utrwalenia osiągniętych zwycięstw, do budowania radzieckiej gospodarki narodowej. [...] Masy powoli wdrażały się do nowej dla siebie pracy. Wobec tego walka o dyscyplinę pracy stała się w tym okresie głównym zadaniem. Lenin wskazywał na konieczność [...] zastosowania obok wychowawczej metody przekonywania również metody przymusu [...]»⁵³.

Partia bolszewicka „wprowadziła powszechny obowiązek pracy dla wszystkich klas. Pociągając burżuazję do obowiązkowej pracy fizycznej i zwalniając w ten sposób robotników, by mogli wziąć udział w innej, ważniejszej dla frontu pracy, partia wcielała w życie zasadę: »kto nie pracuje, ten nie je«”⁵⁴. Obowiązek pracy dla wszystkich obywateli w wieku od 16 do 50 lat wprowadzono mocą uchwały V Zjazdu Rad w lipcu 1918 roku⁵⁵, który to zjazd przyjął pierwszą konstytucję. Wkrótce (29 października 1918 roku) wydany został dekret o rozmieszczeniu siły roboczej⁵⁶; samowolna zmiana miejsca pracy została zakazana⁵⁷ i była przestępstwem.

Już kilka tygodni później (10 grudnia 1918 roku) ogłoszono kodeks pracy⁵⁸, będący kompilacją wcześniejszych unormowań; kodeks stanowił prawo do pracy, a także przewidywał przymus pracy, co miały realizować rady przez pociąganie „burżuazji” do wykonywania prac fizycznych na rzecz wojska, wyrębu lasów na opał, prac załadunkowych itp.⁵⁹ W kodeksie znalazł się rozdział o zabezpieczeniu należytej wydajności pracy, co do końca systemu będzie stanowiło bolączkę.

⁵³ *Historia Wszechzwiązkowej Komunistycznej Partii (bolszewików). Krótki kurs*, Warszawa 1948, s. 249–250.

⁵⁴ Ibidem. *Historia Wszechzwiązkowej Komunistycznej Partii (bolszewików)...*, s. 260.

⁵⁵ O. Subbotin, *Das sowjetische Arbeitsrecht...*, s. 108.

⁵⁶ *История отечественного государства и права*, ч. 1..., s. 139.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ *Собрание Указов и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР*. 1918. № 87/88. Ст. 905; zob. też *История отечественного государства и права*, ч. 1..., s. 138.

⁵⁹ *Radzieckie prawo pracy*, pod red. N.G. Aleksandrowa, Warszawa 1951, s. 91; *История отечественного государства и права*, ч. 1..., s. 139.



Ilustracja 1. Dekret o ziemi z 8.11/26.10.1917. Źródło: https://en.wikipedia.org/wiki/Decree_on_Land (dostęp: 14.05.2025).

To Lenin stwierdził, że „w celu ewidencjonowania wydajności oraz dyscypliny pracy należy zorganizować sądy przemysłowe”, zaś „co się tyczy środków karnych za nieprzestrzeganie dyscypliny pracy, powinny one być bardziej surowe”; można stosować zwolnienie z pracy. I tu w wypowiedzi Lenina pojawia się komunistyczna filozofia prawa: „W ustroju kapitalistycznym zwolnienie było naruszeniem porozumienia cywilnego. Obecnie zaś naruszając dyscyplinę pracy, zwłaszcza przy wprowadzeniu

obowiązku pracy, popełnia się już przestępstwo kryminalne i za to powinno się wymierzać określoną karę”⁶⁰.

Sprawy zatrudnienia siły roboczej teoretycznie należały do Ludowego Komisariatu Pracy, a w terenie – do wydziałów rozdziału siły roboczej komitetów wykonawczych rad. Na przełomie 1919 i 1920 roku pod bronią znajdowało się blisko 5 milionów czerwonoarmistów i z wielu jednostek tworzone „armie pracy”⁶¹. Na mocy uchwały KC RKP(b) (22 stycznia 1920 roku) o militaryzacji proletariatu przemysłowego wprowadzono militaryzację grup potrzebnych gospodarce; przeprowadzono ją w trzech etapach do początku 1921 roku⁶².

Najpierw Radę Obrony Robotniczej i Chłopskiej przekształcono w Radę Pracy i Obrony, a w grudniu 1919 roku przy Radzie Pracy i Obrony powołano Główny Komitet do Spraw Obowiązku Pracy na czele z Trockim. Komitet ustanowił między innymi armię pracy i wprowadził w przemyśle oraz rolnictwie zasady wojskowej dyscypliny – militaryzacji pracy⁶³. Komitet i jego metody funkcjonowały do końca 1921 roku⁶⁴. Uchylenie się od pracy lub niepodporządkowywanie się innym przepisom było przestępstwem, za które można było stanąć przed trybunałem rewolucyjnym. Za nieusprawiedliwioną nieobecność w pracy powyżej 3 dni odpowiadało się jak za sabotaż⁶⁵. Zagadnienie pracy w ZSRR trzeba też rozpatrywać łącznie z pracą przymusową łagierników.

⁶⁰ W. Lenin, *Dzieła wszystkie*, t. 36, s. 202–203.

⁶¹ *Historia Wszechzwiązkowej Komunistycznej Partii (bolszewików)*..., s. 271.

⁶² O. Subbotin, *Das sowjetische Arbeitsrecht*..., s. 109; zob. też: *История отечественного государства и права*, ч. 1..., s. 139.

⁶³ Przykładowo, Lenin w piśmie do członków Rady Obrony Robotniczo-Chłopskiej 1 lutego 1920 r. nakazywał: „Sytuacja w transporcie kolejowym jest wręcz katastrofalna. Dowóz zboża został przerwany. Aby się uratować, potrzebne są środki naprawdę nadzwyczajne. [...] Zmniejszyć obecny przydział chleba dla nie pracujących w transporcie; zwiększyć dla pracujących. Niech nawet zginą jeszcze tysiące, ale kraj będzie uratowany. [...] po obydwóch stronach linii kolejowych wprowadzić stan wojenny w celu mobilizacji do pracy nad oczyszczaniem torów [...]”. W. Lenin, *Dzieła wszystkie*, t. 40, Warszawa 1988, s. 79.

⁶⁴ И.А. Исаев, *История государства и права*..., s. 575, 581, 688; zob. też *Энциклопедия государства и права*, т. 3, (ред.) П. Стучка, Москва 1930, s. 931; *История отечественного государства и права*, ч. 1..., s.222.

⁶⁵ *Radzieckie prawo pracy*..., s. 88–93; *История советской конституции. Сборник документов. 1917–1957*..., s. 16–18; *История советской конституции*

6. O prawie karnym

W latach 1917–1918 wydano bardzo wiele aktów politycznych i prawnych, sporo redagowanych przez Lenina, w których pojawiały się przepisy karne materialne lub procesowe albo które w inny sposób odnosiły się do prawa karnego⁶⁶. Były to np.: *O zniesieniu kary śmierci* (8 listopada / 26 października 1917 roku); *O aresztowaniu przywódców wojny domowej przeciw rewolucji*⁶⁷ (11 grudnia / 28 listopada 1917 roku); *Ojczyzna socjalistyczna w niebezpieczeństwie*⁶⁸ (8/21 lutego 1918 roku); *O walce z burżuazją i jej agentami*; *O walce ze spekulacją*; *O łapownictwie*; *O walce z kontrrewolucyjnym powstaniem Kaljedina, Korniłowa, Dutowa*, kilka aktów o walce z dezercją i inne. Lenin osobiście napisał: „rewolucyjny terror wobec nich”⁶⁹.

Dokumenty te bardziej przypominały odezwy polityczne aniżeli akty prawne; w zakresie środków karnych zaś z reguły ograniczały się do sformułowania, że „podlega ukaraniu z pełną surowością rewolucyjnego prawa” lub podobnie. Trocki względnie obszernie pisał, jak „Lenin z gorączkową niecierpliwością dążył do uregulowania dekretami wszystkich zagadnień życia”, i w pierwszym okresie dekrety te miały w znacznym stopniu znaczenie propagandowe⁷⁰.

Jak obliczyła Katarzyna Laskowska, w okresie od zamachu listopadowego 1917 roku do 1 czerwca 1922 roku samych norm prawnokarnych ustanowiono ponad czterysta⁷¹.

(в документах) 1917–1956..., Москва 1957, s. 56–57; O. Subbotin, *Das sowjetische Arbeitsrecht...*, s. 105 i n., *passim*

⁶⁶ Zob. A. Lityński, *Rewolucji rosyjskiej rok pierwszy. Wybrane zagadnienia prawa karnego*, [w:] *Nil nisi veritas. Księga dedykowana Profesorowi Jackowi Matuszewskiemu*, red. M. Głuszak, D. Wiśniewska-Jóźwiak, Łódź 2016, s. 473–489.

⁶⁷ „Członkowie kierowniczych instytucji partii kadetów, jako partii wrogów ludu, podlegają aresztowaniu i oddaniu pod sąd trybunałów rewolucyjnych. [...] Dekret nabiera mocy z chwilą jego podpisania. [...] Lenin”. W. Lenin, *Dzieła wszystkie*, t. 35, s. 121. I w tej sprawie nieco dalej Lenin sformułował rezolucję na posiedzeniu WCKW RAD: „CKW raz jeszcze stwierdza konieczność jak najbardziej zdecydowanej walki z burżuazyjną kontrrewolucją, na czele której stoi partia kadetów, wszczynająca wojnę domową przeciwko samym podstawom robotniczej i chłopskiej rewolucji”. Ibidem, s. 134.

⁶⁸ „Agenci nieprzyjaciela, spekulanci, bandyci, chuligani, agitatorzy kontrrewolucyjni, szpiedzy niemieccy winni być rozstrzeliwani na miejscu przestępstwa”. W. Lenin, *Dzieła wszystkie*, t. 35, s. 346.

⁶⁹ W. Lenin, *Dzieła wszystkie*, t. 35, s. 120.

⁷⁰ L. Trocki, *Moje życie. Próba autobiografii*, tłum. J. Barski i S. Łukomski, Warszawa 1930, reprint Warszawa 1990, s. 380–381.

⁷¹ K. Laskowska, *Przestępczość w Rosji z perspektywy kryminologii i prawa karnego*, Białystok 2016, s. 43.

Rafał Lemkin zwrócił uwagę⁷², że w ogóle pierwszą próbą stworzenia pisanego prawa karnego było wprowadzenie w życie *Przewodnich zasad prawa karnego RSFRR*⁷³ 12 grudnia 1919 roku; dokument został przygotowany przez Ludowy Komisariat Sprawiedliwości RSFRR⁷⁴. Był to pierwszy akt prawa karnego, który wprawdzie nie miał charakteru kodyfikacji, ale miał na celu uporządkowanie podstawowych zagadnień z zakresu prawa karnego⁷⁵. W swej formie *Przewodnie zasady* były bliższe konspektowi podręcznika aniżeli aktowi prawnemu, z mocnymi akcentami politycznymi⁷⁶. Katarzyna Laskowska podsumowuje, że stan prawa karnego tego okresu dziejów Rosji sowieckiej był „raczkujący i niepełny, pełniący wybiórczo swoje funkcje”⁷⁷.

Mogło się wydawać, że – jak stwierdzał Feliks Dzierżyński – „rozgromienie Judenicza, Kołczaka i Denikina [...] stwarza nową sytuację w walce z kontrrewolucją [...] umożliwia odłożenie na bok oręża terroru”⁷⁸. Na wniosek Lenina Rada Komisarzy Ludowych 17 stycznia 1920 roku podjęła decyzję o zniesieniu kary śmierci⁷⁹, ale po trzech tygodniach Lenin nakazał jednak stosowanie rozstrzeliwań⁸⁰. Formalnie karę śmierci

⁷² R. Lemkin, *Ustawodawstwo karne Rosji Sowieckiej. Kodeks karny. Procedura karna*, [w:] [odbitka z:] *Encyklopedia podręczna prawa karnego*, t. 25, Warszawa 1938, s. 1.

⁷³ *Руководящие начала по уголовному праву РСФРР*, s. 1–5, w: Народный Комиссариат Юстиции РСФСР. Постановление от 12 декабря 1919 года: *Руководящие начала по уголовному праву РСФРР*. СУ РСФСР 1919, Nr 66, ст. 590, <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=4859#v2fzpFUOekO2mV7F5> (dostęp: 16.06.2024).

⁷⁴ Ibidem; zob. też B. T. Смирнов, М. Д. Шаргородский, [w:] *Сорок лет советского права 1917–1957*, t. 1..., s. 492; K. Laskowska, *Przestępczość w Rosji*, s. 41–42.

⁷⁵ Ibidem, s. 42. K. Laskowska, *Przestępczość w Rosji...*, s. 42.

⁷⁶ *Руководящие начала по уголовному праву РСФРР...*, s. 1.

⁷⁷ K. Laskowska, *Przestępczość w Rosji...*, s. 43.

⁷⁸ F. Dzierżyński w „Prawdzie” z 15 stycznia 1920 r., [w:] idem, *Pisma wybrane*, Warszawa 1951, s. 237–239.

⁷⁹ Постановление ВЦИК и Совета Народных Комиссаров «Об отмене применения высшей меры наказания (расстрелы)». 17 января 1920 г. // «Собрание узаконений 1920 г.» № 4–5, ст. 22, <https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/157740-postanovlenie-vtsik-i-soveta-narodnyh-komissarov-locale-nil-ob-otmene-primeneniya-vysshey-mery-nakazaniya-rasstrely-locale-nil-17-yanvary-1920-g> (dostęp: 16.06.2024). Karę śmierci po obaleniu caratu najpierw zniósł Rząd Tymczasowy 12 marca 1917 roku, ale przywrócił ją w lipcu 1917 roku wobec dezertów na froncie. Następnie bolszewicy na II Zjeździe Rad 28 października 1917 roku znowu ją zniesli, na co podobno – według relacji Trockiego – oburzał się Lenin. Podaje też, że – mimo formalnego zniesienia kary śmierci – na skutek nacisków Lenina bolszewicy postanowili tę karę stosować. Zob. M. Filar, *W służbie utopii. 73 lata radzieckiego prawa karnego*, Toruń 1992, s. 13.

⁸⁰ Bliżej zob. A. Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991...*, s. 152–153, 197.

przywrócono dekretem RKL z 21 lutego 1918 roku. Dekret ten upoważniał Czerezwyczajkę do natychmiastowego rozstrzelania – bez sądu, bez jakiegokolwiek procedury – „aktywnych kontrrewolucjonistów”. Terror odgrywał czynną rolę w tworzeniu komunizmu⁸¹.

Christopher Andrew i Oleg Gordijewski podają, że w latach 1917–1921 CzeKa przeprowadziła prawdopodobnie ponad 250 tysięcy egzekucji⁸². Szacuje się, że liczba osób skazanych w ZSRR w ciągu pierwszych 10 lat władzy radzieckiej zbliżyła się do 10 milionów ludzi⁸³.

Projekt kodeksu karnego przygotowany został w Ludowym Komisariacie Sprawiedliwości⁸⁴. W prace wglądał Lenin i sformułował swoje dyrektywy w kierunku zaostrenia represji sądowej. Wódz rewolucji i państwa radzieckiego 7 maja 1922 roku, a więc tuż przed uchwaleniem kodeksu, pisał do ludowego komisarza sprawiedliwości Dymitra Kurskiego: „Towarzyszu Kurski! [...] otwarcie postawić zgodną z zasadami i pod względem politycznym słuszną (a nie tylko ściśle prawną) tezę uzasadniającą *istotę i słusność* terroru, jego konieczność, jego granice. Sąd nie powinien uchylać się od stosowania terroru; takie zapewnienie byłoby oszukiwaniem siebie lub oszukiwaniem innych – powinien natomiast uzasadnić i zalegalizować go pryncypialnie, jasno, bez fałszu i bez upiększania. Formułować [granice czynów karalnych – A. L.] trzeba możliwie szeroko, gdyż jedynie rewolucyjna świadomość prawna rewolucyjne sumienie określą warunki stosowania terroru w praktyce na większą lub mniejszą skalę. Z komunistycznym pozdrowieniem, Lenin”.

W dalszej części cytowanego pisma Lenin konkretnie formułował projekty przepisu karnego o propagandzie lub agitacji kontrrewolucyjnej, co znajdzie swój wyraz w przepisie art. 69 i zwłaszcza 70 k.k. RSFRR z 1922 roku. W tydzień później, w piśmie z 15 maja 1922 roku Lenin wskazywał dodatkowo sześć artykułów projektu kodeksu, w których żądał jako sankcji kary śmierci i pisał: „Towarzyszu Kurski! Moim zdaniem należy rozszerzyć stosowanie kary śmierci przez rozstrzelanie [...] odnośnie do wszystkich rodzajów działalności mienszewików, eserowców itp.; znaleźć

⁸¹ R. Lemkin, *Ustawodawstwo karne Rosji Sowieckiej*, s. 3.

⁸² C. Andrew, O. Gordijewski, *KGB...*, s. 64.

⁸³ K. Laskowska, *Z badań nad przestępczością w Związku Radzieckim*, [w:] *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, red. M. Mikołajczyk i in., Białystok–Katowice 2010, t. 2, s. 54; zob. też też K. Laskowska, *Przestępczość w Rosji...*, s. 109 i in.

⁸⁴ *История отечественного государства...*, s. 205.

sformułowanie, które wiązałoby te poczynania z międzynarodową burżuazją i jej walką z nami”⁸⁵. Żądania Lenina zaostrożenia sankcji zostały w kodeksie uwzględnione.

Lenin wielokrotnie zwracał uwagę i żądał wprowadzenia „sądu prawdziwie rewolucyjnego, działającego szybko i z nieubłaganą surowością”; sformułował projekt uchwały RKL „w zakresie stworzenia sądów rzeczywiście szybko działających i rzeczywiście rewolucyjnie nieubłaganych wobec kontrrewolucjonistów, łapowników i dezorganizatorów, wobec łamiących dyscyplinę”⁸⁶.

7. Uwagi końcowe

Wszystko, co stało się w prawie od listopada 1917 roku do pierwszych miesięcy roku 1921, było rzeczywiście pełnym przewróceniem nie tylko dawnego porządku imperium carów oraz Rządu Tymczasowego, lecz w ogóle porządku prawnego charakterystycznego dla Europy owych czasów. Kapitalistów i obszarników zlikwidowano, ale w ich miejsce powstała *nowa klasa wyzyskiwaczy* (Milovan Džilas).

Dziełem Lenina były likwidacja własności prywatnej, wprowadzenie aktami prawnymi obowiązku pracy (zasada: „kto nie pracuje, ten nie je”), zmiany w prawie karnym w kierunku jego drastycznego zaostrożenia, ustanowienie policji politycznej na czele z Dzierżyńskim, która stosowała terror między innymi dla wymuszenia respektowania zmian w prawie. Wszystko, co stało się w prawie po listopadzie 1917 roku, było dziełem Lenina. Mikołaj Bierdiajew w swojej fundamentalnej książce *Źródła i sens komunizmu rosyjskiego* porównuje Lenina z Piotrem I, a „reformę Piotra z przewrotem bolszewickim. To samo chamstwo, przemoc, narzucanie z góry określonych zasad, przerwanie organicznego rozwoju, negowanie tradycji, etatyzm, hipertrofia państwa, stworzenie uprzywilejowanej warstwy biurokracji, centralizm i pragnienie radykalnej zmiany typu cywilizacji”⁸⁷.

Generał pułkownik Dmitrij Wołkogonow, filozof i historyk, doradca Jelcyna, autor wielu cennych biografii twórców i wodzów rewolucji bolszewickiej (Lenina, Stalina, Trockiego

⁸⁵ W. Lenin, *Dzieła wszystkie*, t. 45, s. 187.

⁸⁶ W. Lenin, *Dzieła wszystkie*, t. 36, s. 199.

⁸⁷ M. Bierdiajew, *Źródła i sens komunizmu rosyjskiego*, tłum. H. Paprocki, Kęty 2005, s. 10.

i innych), napisał, że nikt w wieku XX nie odcisnął na obliczu świata tak głębokiego piętna jak Lenin. Trzeba się z tym zgodzić.

Bibliografia

Literatura (alfabet łaciński)

- Andrew Christopher, Gordijewski Oleg, *KGB*, tłum. Rafał Brzeski, Warszawa 1997.
- Arendt Hannah, *Korzenie totalitaryzmu*, t. 2, tłum. Daniel Grinberg i Mariola Szawiel, Warszawa 2008.
- Arendt Hannah, *Polityka jako obietnica*, red. i wprowadzenie Jerome Kohn, tłum. Wojciech Madej i Mieczysław Godyń, postowie Piotr Nowak, Warszawa 2005.
- Bierdiajew Mikołaj, *Źródła i sens komunizmu rosyjskiego*, tłum. Henryk Paprocki, Kęty 2005.
- Conquest Robert, *Uwagi o spustoszonej stuleciu*, tłum. Tomasz Bieroń, Poznań 2002.
- Dzierżyński Feliks, *Pisma wybrane*, Warszawa 1951.
- Filar Marian, *W służbie utopii. 73 lata radzieckiego prawa karnego*, Toruń 1992.
- Friedrich Carl J., Brzezinski Zbigniew K., *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Cambridge 1956.
- Kelly John Maurice, *Historia zachodniej teorii prawa*, tłum. Dorota Pietrzyk i in., Kraków 2006.
- Kołakowski Leszek, *Główne nurty marksizmu. Powstanie, rozwój, rozkład*, Londyn 1988.
- Laskowska Katarzyna, *Przestępczość w Rosji z perspektywy kryminologii i prawa karnego*, Białystok 2016.
- Lemkin Rafał, *Ustawodawstwo karne Rosji Sowieckiej. Kodeks karny. Procedura karna*, [w:] [odbitka z:] *Encyklopedia podręczna prawa karnego*, t. 25, Warszawa 1938, s. 7.
- Lenin Włodzimierz, *Co robić? Palące zagadnienia naszego ruchu*, [w:] idem, *Dzieła wybrane*, t. 1, [bez tłumacza], Warszawa 1949, s. 174–339.
- Lenin Włodzimierz, *Dzieła wszystkie*, t. 33–45, Warszawa 1987–1989 [bez tłumacza].
- Lenin Włodzimierz, *O zadaniach proletariatu w obecnej rewolucji. [Tezy kwietniowe; 7 kwietnia 1917]*, [w:] idem, *Dzieła wybrane*, t. 2, Warszawa 1978.
- Lenin Włodzimierz, *Państwo a rewolucja*, [w:] idem, *Dzieła wszystkie*, t. 33, Warszawa 1987, s. 1–114.
- Lenin Włodzimierz, *Rewolucja u bram. Pisma wybrane z roku 1917*, wybrał, wprowadzeniem oraz postwaniem opatrzył Slavoj Žižek, przedmowa Sławomir Sierakowski, tłum. Julian Kutyła, Kraków 2006.
- Lewickij Borys, *Terror i rewolucja*, tłum. Alfred Palicki, Wrocław 1990.
- Lityński Adam, *Rewolucji rosyjskiej rok pierwszy. Wybrane zagadnienia prawa karnego*, [w:] *Nil nisi veritas. Księga dedykowana Profesorowi Jackowi Matuszewskiemu*, red. Marcin Głuszak, Dorota Wiśniewska-Jóźwiak, Łódź 2016.

- Lityński Adam, *Leninism – the Substance of Communist Totalitarianism*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2024, t. 23, z. 1, s. 225–250.
- Lityński Adam, *Prawo Rosji i ZSRR czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików). Krótki kurs*, wyd. 3, Warszawa 2017.
- Paszukanis Jewgienij, *Ogólna teoria prawa a marksizm*, tłum. Ludwika Lisiakiewicz, Warszawa 1985.
- Radzieckie prawo pracy*, red. N.G. Aleksandrow, Warszawa 1951.
- Reich Norbert, Reichel Hans-Christian, *Einführung in das sozialistische Recht*, München 1975.
- Service Robert, *Lenin. Biografia*, tłum. Marek Urbański, Warszawa 2003.
- Service Robert, *Trocki. Demon czerwonego terroru*, tłum. Magdalena Rychlik, Warszawa 2024.
- Subbotin Oleg, *Das sowjetische Arbeitsrecht zwischen den Weltkriegen 1917–1941*, [w:] *Modernisierung durch Transfer zwischen den Weltkriegen*, herausgegeben von T. Giaro, Frankfurt am Main 2007, s. 105–136.
- Trocki Lew, *Moje życie. Próba autobiografii*, tłum. Jan Barski i Stanisław Łukomski, Warszawa 1930, reprint Warszawa 1990.
- Trocki Lew, *Zdradzona rewolucja. Czym jest ZSRR i dokąd zmierza*, tłum. Aleksander Achmatowicz, Warszawa 1991.
- Walicki Andrzej, *Filozofia prawa rosyjskiego liberalizmu*, tłum. Janusz Stawiński, tłumaczenie przejrzał autor, Warszawa 1995.
- Walicki Andrzej, *Marksizm i skok do królestwa wolności. Dzieje komunistycznej utopii*, Warszawa 1996.
- Walicki Andrzej, *Zarys myśli rosyjskiej. Od oświecenia do renesansu religijno-filozoficznego*, Kraków 2005.
- Wolton Thierry, *Historia komunizmu na świecie. Próba dochodzenia historycznego*, t. 1: *Kaci*, tłum. Michał Romanek, Kraków 2021.
- Wołkogonow Dmitrij, *Lenin*, tłum. Maciej Antosiewicz, Warszawa 1997.
- Wołkogonow Dmitrij, *Siedmiu wodzów*, tłum. Władysław Jeżewski, Warszawa 1999.

Literatura (cyrylica)

- Ènciklopediâ gosudarstva i prava*, t. 3, (red.) Petr Stučka, Moskva 1930 [Энциклопедия государства и права, t. 3, (ред.) Петр Стучка, Москва 1930].
- Gojhbarg Aleksandr, *Proletarskaâ revolûciâ i graždanskoe pravo*, [v:] Aleksandr Gojhbarg, *Proletariat i pravo. Sbornik statej*, [b.m.] 1919 [Гойхбарг Александр, Пролетарская революция и гражданское право, [w:] Александр Гойхбарг, Пролетариат и право. Сборник статей, [b.m.] 1919].
- Isaev I.A., *Istoriâ gosudarstva i prava Rossii*, 4-e izd., Moskva 2016 [Исаев И.А., История государства и права России, 4-е изд., Москва 2016].
- Istoriâ zakonodatel'stva SSSR i RSFSR po ugovnomu processu i organizacii suda i prokuratury 1917–1954 gg. Sbornik dokumentov*, S.A. Golunskij (red.), Moskva

- 1955 [*История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры 1917–1954 гг. Сборник документов*, С.А. Голунский (ред.), Москва 1955].
- Istoriâ otečestvennogo gosudarstva i prava*, č. 1–2, Oleg Čistâkov (red.), Moskva 2006 [*История отечественного государства и права*, ч. 1–2, Олег Чистяков (ред.), Москва 2006].
- Istoriâ sovetskoj konstitucii (v dokumentah) 1917–1956*, Moskva 1957 [*История советской конституции (в документах) 1917–1956*], Москва 1957.
- Istoriâ sovetskoj konstitucii. Sbornik dokumentov 1917–1956*, Moskva 1957 [*История советской конституции. Сборник документов. 1917–1957*, Москва 1957].
- Leviant Frida, Paškov Aleksej, *Trudovoe pravo*, [w:] *Sorok let sovetskogo prava 1917–1957*, t. 1: *Period stroitel'stva socializma*, M.D. Šargorodskij (red.), Leningrad 1957 [Левиянт Фрида, Пашков Алексей, *Трудовое право*, [w:] *Сорок лет советского права 1917–1957*, t. 1: *Период строительства социализма*, М.Д. Шаргородский (ред.), Ленинград 1957].
- Postanovlenie VCIK i Soveta Narodnyh Komissarov «Ob otmene primeneniâ vysšej mery nakazaniâ (rasstrely)». 17 âнварâ 1920 g. // „Sobranie uzakonenij 1920 g.” no. 4–5, st. 22 [Постановление ВЦИК и Совета Народных Комиссаров «Об отмене применения высшей меры наказания (расстрелы)». 17 января 1920 г. // «Собрание узаконений 1920 г.» № 4–5, ст. 22], <https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/157740-postanovlenie-vtsik-i-soveta-narodnyh-komissarov-locale-nil-ob-otmene-primeneniya-vysshey-mery-nakazaniya-rasstrely-locale-nil-17-yanvarya-1920-g> (dostęp: 16.06.2025).
- Rukovodâšie načala po ugovnomu pravu RSFRR, s. 1–5, [w:] Narodnyj Komissariat Ŭsticii RSFSR. Postansvlenie ot 12 dekabrá 1919 goda: Rukovodâšie načala po ugovnomu pravu RSFRR. SU RSFSR 1919, no. 66, st. 590 [Руководящие начала по уголовному праву РСФРР, s. 1–5, [w:] Народный Комиссариат Юстиции РСФСР. Постансвление от 12 декабря 1919 года: Руководящие начала по уголовному праву РСФРР. СУ РСФСР 1919, № 66, ст. 590], <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=4859#v2fzpFUOekO2mV7F5> (dostęp: 16.06.2025).
- Sobranie Uzakonenij i Rasporâženij Rabočego i Krest'ânskogo Pravitel'stva RSFSR. 1918 no. 87/88. St. 905 [Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1918. № 87/88. Ст. 905], https://ru.wikipedia.org/wiki/Собрание_узаконений_РСФСР (dostęp: 16.06.2025).
- Sorok let sovetskogo prava 1917–1957*, t. 1, *Period stroitel'stva socializma*, (red.) Ollimpiad Ioffe, Leningrad 1957 [*Сорок лет советского права 1917–1957*, t. 1, *Период строительства социализма*, Олимпиад Иоффе (ред.), Ленинград 1957].

► STRESZCZENIE

Lenin prawnik o prawie rewolucji. Zagadnienia wybrane. Szkic problemu

Generał pułkownik Dmitrij Wołkogonow, filozof i historyk, doradca Jelcyna, autor wielu cennych biografii twórców i wodzów rewolucji bolszewickiej (Lenina, Stalina, Trockiego i innych), napisał, że nikt w wieku XX nie odcisnął na obliczu świata tak głębokiego piętna jak Lenin. Trzeba się z tym zgodzić.

Marks i Engels byli teoretykami, zaś Lenin wniósł do ich nauki bolszewizm, przekształcając ich naukę w naukę walki klasowej. W komunizmie miało nie być klas, a więc miałyby nie być państwa, a więc tym bardziej miałyby nie być prawa. Hannah Arendt uogólni, że „marksowska koncepcja państwa całkowicie wyeliminowała element prawa”.

To Lenin stworzył koncepcję obalenia porządku świata przy pomocy zawodowych rewolucjonistów. Lenin wkroczył na ścieżkę wskazaną pół wieku wcześniej przez Piotra Nikiticza Tkaczowa (pisarza, krytyka literackiego, 1844–1886).

Niegdyś to Wolter wzywał: „Chcecie mieć prawa doskonałe, to spalcie wszystkie dotychczasowe”. Wolter to powiedział, Lenin to zrealizował. Piotr Tkaczow pierwszy wskazał kierunek, ale to dziełem Lenina było stworzenie partii składającej się z zawodowych rewolucjonistów. Już w 1902 roku w programie naszkicowanym w broszurze *Co robić* Lenin akcentował bardzo mocno, że partia miała być stworzona na wzór struktury wojskowej, a więc scentralizowana i zdyscyplinowana z silnym przywódcą. Taki będzie cały sowiecki ustrój totalitarny.

Dziełem Lenina były likwidacja własności prywatnej, wprowadzenie aktami prawnymi obowiązku pracy (zasada: „kto nie pracuje, ten nie je”), zmiany w prawie karnym w kierunku jego drastycznego zaostrzenia, ustanowienie policji politycznej na czele z Dzierżyńskim, która stosowała terror między innymi dla wymuszenia respektowania zmian w prawie. Wszystko, co stało się w prawie po listopadzie 1917 roku, było dziełem Lenina.

► SUMMARY

Lenin, Lawyer on the Law of Revolution. Selected Issues. Outline of the Problem

Philosopher and historian Colonel General Dmitry Volkogonov, advisor to Yeltsin and author of many valuable biographies of the creators and leaders of the Bolshevik Revolution (Lenin, Stalin, Trotsky, and others), wrote that no one in the 20th century left such a deep mark on the world's fate as Lenin. One has to agree with this.

Marx and Engels were theorists, while Lenin brought Bolshevism to their concept, transforming them into a doctrine of class struggle. In communism, there were to be no classes, and therefore no state, and even less so – no law. Hannah Arendt generalizes that “the Marxist concept of the state completely eliminated the element of law.”

It was Lenin who created the concept of overthrowing the world order with the help of professional revolutionaries. Lenin followed the path laid out half a century earlier by Pyotr Nikitich Tkachev (writer, literary critic, 1844–1886).

It was Voltaire who once called out: “If you want perfect laws, burn all the existing ones.” Voltaire said it, Lenin did it. Pyotr Tkachev was the first to point the way, but it was Lenin’s work to create a party of professional revolutionaries. As early as 1902, in the program outlined in his pamphlet *What Is To Be Done*, Lenin strongly emphasized that the party was to be modeled on a military structure, i.e., centralized and disciplined, with a strong leader. This is what the entire Soviet totalitarian system would be like.

Lenin’s work included the abolition of private property, the introduction of compulsory labor through legal acts (the principle: “those who do not work shall not eat”), changes in criminal law towards its drastic tightening, and the establishment of a political police force headed by Dzerzhinsky, which used terror, among other things, to enforce compliance with changes in the law. Everything that happened in law after November 1917 was Lenin’s work.

Anna Stawarska-Rippel

- ▶ Uniwersytet Śląski w Katowicach
(University of Silesia in Katowice, Poland)
- ▶ e-mail: anna.stawarska-rippel@us.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0003-3252-9171

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.22

**IS SOVIET LAW STILL RELEVANT TO LEGAL ACADEMIC RESEARCH?
POLISH CONTRIBUTIONS TO SOVIET LEGAL STUDIES:
REVISITING A FORGOTTEN JURISPRUDENCE****Abstract**

Although the Soviet Union has collapsed and Soviet law no longer functions as a living legal system, its significance as an object of legal scholarship remains an open and pressing question. The legacy of Soviet law is not merely of historical interest; it also provides an important lens for understanding the ways in which law can be instrumentalised for political ends and how legal systems may be shaped or distorted by authoritarian power. This article argues that the continued study of Soviet law offers valuable insights into contemporary challenges to the rule of law, particularly in post-socialist contexts where legal institutions often retain traces of their Soviet heritage.

In pursuing this argument, the article pays particular attention to the often-overlooked contributions of Polish legal scholars. Already in the interwar period, Polish academics provided some of the earliest and most incisive analyses of Soviet legal theory and practice. Later, the postwar Polish émigré community produced a significant body of scholarship that critically examined Soviet law from a comparative and international perspective. Their work not only enriched the broader understanding of the Soviet legal system but also highlighted its global implications for legal theory and practice.

Finally, the article underscores the importance of internationalising this intellectual legacy. By bringing Polish scholarship into closer dialogue with global Soviet legal studies, we can better appreciate the complexity of Soviet law and its enduring relevance, while simultaneously broadening the scope of comparative legal history.

Keywords: Soviet law, Polish jurisprudence, legal history, comparative law, rule of law, legal instrumentalism, Mariusz Mohyluk, interwar Polish legal thought, Soviet legal studies

1. Introduction

The collapse of the USSR put into question the sense of further distinguishing of socialist law as a separate legal family. Already before the collapse, this issue raised controversies among comparative lawyers, who would often question the autonomy of socialist law from the civil law tradition. Already before the dissolution of the USSR, there was even a disagreement among western comparative lawyers as to whether socialist law had formed as a family separate from civil law¹ or as an element or subgenre, or subtype of the civil law family,² and whether it should be distinguished at all.³ After the disintegration of the USSR and the socialist block, postulates were put forward to reclassify the post-socialist system.

However, problems were identified with regard to such reclassification on account of varying importance of particular elements of the socialist model, their continuation or modification in the contemporary law of the countries of Central and Eastern Europe. As a consequence, attempts at a clear reclassification were faced with a hybrid reality of the legal system, that is co-existence of legal institutions entrenched both in the Western European legal tradition and in the socialist tradition. Essentially, before Sovietisation, Central Europe and Eastern Europe were under profound influence of the Romano-Germanic system. The countries of Central Europe were characterised

¹ The distinction of socialist law as the third family of law was postulated by: R. David, J. Hazard, J.H. Merryman, M. Ancel, Ch. Osakwe, M. Bogden and L.J. Constantinesco. See P. De Cruz, *Comparative Law in a Changing World*, London–Sydney 1999, p. 186.

² The supporters of socialist law as a member of the civil law family include: L. Friedman, F.H. Lawson, M.G. Losano, A.A. Ehrenzweig. See P. De Cruz, op. cit., p. 186.

³ Quoted after W.E. Butler, *Soviet Law*, London 1983, p. 1.

by a highly developed legal culture and, for centuries, have developed as a part of the mainstream western tradition. Despite the formal discontinuation of Soviet law, its influence, however, has not been entirely eliminated. In many countries of the Eastern Block its reminiscences can be identified (as, e.g., the scope of the prosecutor's powers in the civil process).

Soviet law, understood as the law of the former USSR that, as such, was a model system for socialist legislations, assumed a historical status, which led to marginalisation of reflection on Soviet law. In the light of the above, a question arises if Soviet law can still be subject to academic investigation. Contrary to the claims that since Soviet law no longer exists and, therefore, can be of interest only to legal historians, it seems that nowadays we have to do with a “renaissance” of certain institutions and mechanisms belonging to that system, which can justify the need to continue research on those problems so as to achieve a better understanding of the mechanism of instrumental use of the law and better identification of contemporary threats to the rule of law.⁴

2. The contribution of Polish jurisprudence to Soviet legal studies

It is puzzling that the interests of contemporary researchers in the achievements of Polish jurisprudence have been limited when it comes to the subject of law applied by Soviet courts (both private and criminal). It seems that this is caused by the academics' urge to concentrate mainly on what is considered foreground, that is the Soviet system as political, ideological and constitutional phenomenon. However, these questions are an area of interest of chiefly general historians, and not lawyers or legal historians. In this context, the achievements of the Polish legal science should find its place within the international academic output on the legal system of the USSR, that is Soviet law.

The first interpretations of Soviet law are mainly studies originating from Europe, and especially Poland, directly neighbouring the Soviet regime – among these, one can list works by such lawyers as Władysław Leopold Jaworski, Stanisław Kutrzeba, Konstanty Grzybowski, Wiktor Sukiennicki, Ignacy Czuma, Kazimierz Przybyłowski, Wacław Makowski, Rafał Lemkin or Juliusz Makarewicz.

⁴ Recently on the same subject, A. Lukina, E. Mishina, *Teaching Soviet Law in the 21st Century*, “The Soviet and Post-Soviet Review” 2024, vol. 51, pp. 334–338.

However, only few academic studies are available on that subject. It is justly highlighted in literature that contemporary science has not shown much interest in the achievements of the interwar jurisprudence on the system of Soviet law applied by courts (civil, criminal and court procedures), and the output of the Polish legal science from that period with regard to the Soviet judicial law has not been duly identified, analysed and verified. This essential gap has been recently filled by a book by a Polish legal historian, Mariusz Mohyluk. This publication is a first comprehensive study on the Polish interwar legal literature on the subject of Soviet law.⁵

For the purposes of this study, judicial law can be defined as **both civil and criminal substantive law** and both civil and penal court procedures. Contemporary scientific reflection on judicial law usually concentrates first on private law and only then on criminal law, which is a consequence of more widespread application of private law. In the context of totalitarian systems, this order can be reversed because of the special role played by criminal law in the formation of an area of freedom and threats to the latter. As a consequence, criminal law becomes a sensible indicator of the state regime – an especially sensitive “barometer.”⁶

Such an approach is reflected in Mohyluk’s study, as the author discusses first his considerations on criminal law and only then on private law, preceding both with a general chapter discussing analyses regarding the interpretation, genesis, specificity and development of Soviet legislation. The entire study, including also an introduction, ending and a list of abbreviations, is supplemented by bibliography subdivided into sources and literature originating from the prewar and postwar periods.

The thing that should be considered most important is the conclusion drawn by Mohyluk that the achievements of Polish lawyers from the interwar period in the research on Soviet judicial law fit into the output of worldwide Sovietology. It is highly regrettable that this interwar output is still scanty known, and even neglected, chiefly – as it seems – on grounds of the language of publication.

⁵ M. Mohyluk, *Sowieckie prawo sądowe w piśmiennictwie prawniczym II Rzeczypospolitej*, [Soviet Judicial Law in the Legal Literature of the Second Republic of Poland], Białystok 2023.

⁶ A. Lityński, [in:] P. Fiedorczyk, A. Lityński, A. Stawarska-Rippel, *Wojny XX wieku i ich skutki dla ustrojów państwowych i prawa* [20th Century Wars and Their Consequences for Different Forms of Government and for Law], “Czasopismo Prawno-Historyczne” 2019, vol. 71, no. 1, p. 75.

In the bibliographic compilation, familiar to researchers of Soviet law, by William Elliott Butler, an authority in the area of comparative law and the Russian legal system (*Writings on Soviet Law and Soviet International Law: A Bibliography of Books and Articles Published since 1917 in Languages Other than East European*, Cambridge 1966), only two interwar publications on Soviet judicial law in the Polish language were included – as painstakingly pointed out in Mariusz Mohyluk’s book: Juliusz Makarewicz, *Kodeks karny republik sowieckich* [*The Criminal Code of the Soviet Republics*], Warszawa 1927; Stanisław Tylbor, *Kodeks cywilny R.F.S.R.R.* [*The Civil Code of the RSFSR*], Warszawa 1930. Therefore, Mohyluk’s constation is right that the lack of publications in congress languages contributed to the quite limited interest in the Polish interwar legal literature in the area of Sovietology. It is all the more regrettable that in this body of literature (Polish interwar), one can find the first interpretations of all on the subject of Soviet law.

In the West, and especially in the United States, research on Soviet law was developed already after the end of the Second World War. It is generally accepted that John Newbold Hazard’s interests in that area of study were pioneering, especially in the USA. It is a well-known fact that in the interwar period, in the years 1935–1937, he completed a three-year course on Soviet law at the Moscow Juridical Institute. This period coincided with the implementation of the first Stalinist five-year plan. At that time, Hazard reported to his superior in the US Institute of Current World Affairs that private law was discussed only during the last hours of lectures, that it was approached as an undesirable necessity following from the fact that capitalist relations and bourgeois awareness had not been yet entirely eliminated.⁷ The Russian Institute at the Columbia University, founded on the initiative of John N. Hazard, but already after the end of the Second World War (in 1946), contributed to the development of Sovietological research, conducted by such academics as William E. Butler, Donald Barry, Harold Joseph Berman, George Ginsburgs, Peter Maggs, John Quigley and Robert Sharlet.⁸

⁷ According to J.N. Hazard, in correspondence from Moscow to Walter Stewell Rogers, published in *Correcting Misinterpretations of Soviet Law*, Moscow 1937 and then cited by H.J. Berman. H.J. Berman, *Justice in the U.S.S.R.*, 5th edition, Cambridge (MA) 1978, p. 45.

⁸ See also: A. Lukina, E. Mishina, *Teaching Soviet Law in the 21st Century*, “The Soviet and Post-Soviet Review” 2024, vol. 51, p. 329–330.

Due to extensive research autonomy outside Poland after the Second World War, Sovietological research, including on Soviet law, was continued by Polish émigré scholars. It has already been noted in academic literature that the formation of Polish Sovietological thought in exile was an important phenomenon that, so far, has not been subject to comprehensive studies.⁹ An important contribution was made to the worldwide Sovietology by scholars who came from interwar Poland and pursued their academic career already in the United States: Adam B. Ulam, Richard Pipes and Zbigniew Brzeziński. However, their conceptions form a part of American science in the first place.¹⁰

Other important works are those by Polish lawyers in exile devoted to the Sovietisation process in Poland after the Second World War, especially by Zygmunt Nagórski, Kazimierz Grzybowski, Aleksander Witold Rudziński (Rudzinski). However, as justly highlighted by Piotr Fiedorczyk, Polish lawyers who decided to stay abroad after the war performed a special role because theirs was the only truly unfettered voice in the Polish legal science of that time.¹¹ Achievements of Polish émigré lawyers has not only survived in the conditions of academic freedom but also gained recognition in the international academic community. Their findings made abroad, as a consequence of the elimination of the freedom of academic research in Poland after the Second World War, especially on the subject of private law transformations following the Soviet pattern, were conformed in legal historical studies already after the transitions initiated in 1989. Publication of those works mainly in English gave them a universal nature, which allowed the international community to become familiar with the Sovietisation of law in postwar Poland and enriched worldwide Sovietology by analyses concerning the transformations of law under the influence of a totalitarian ideology.¹²

⁹ See P. Fiedorczyk, *Polscy prawnicy na emigracji o sowietyzacji prawa polskiego* [Polish Lawyers in Exile on the Sovietisation of Polish Law], "Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi" 2011, vol. 33, p. 482; M. Kornat, *Sowietologia polska na uchodźstwie (1945–1989). Główne idee* [Polish Sovietology in Exile (1945–1989). Main Ideas], [in:] *Polskie wizje i oceny komunizmu po 1939 roku* [Polish Visions and Assessments of Communism after 1939], ed. R. Łatka, B. Szlachta, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2015, <https://www.omp.org.pl/arttykul.php?artykul=403> (accessed: 19.06.2025).

¹⁰ M. Kornat, op. cit.

¹¹ P. Fiedorczyk, op. cit., p. 481.

¹² P. Fiedorczyk, op. cit., pp. 491–492.

The need for wider availability (publication in congress languages) of Polish academic studies to the international community relates also to works by contemporary Polish researchers. One of such works, the book by Adam Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991 czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików). Krótki kurs* [The Law of Russia and the USSR 1917–1991, or the History of the All-Union Communist (Bolshevik) Law. The Short Course], Warszawa 2010 (the current 3rd edition, C.H. Beck, Warszawa 2017), was referred to by a recognised researcher of Russian history – Richard Pipes.

This took place during an international conference devoted to Polish interpretations of authoritarianism and totalitarianism organised in 2010 in Karpacz, Poland, by the University of Wrocław (professors Marek Maciejewski and Maciej Marszał).¹³ At that time, Pipes expressed a clear postulate of publishing Lityński's book¹⁴ in English. Implementation of that postulate remains an open question. The above facts clearly underscore the need to publish Polish academic studies in the area of legal history, including studies on Soviet law, in foreign (congress) languages, which would be conducive to disseminating the output of the Polish legal science in the international academic community.

In the context of the achievements of interwar jurisprudence in the area of Soviet law studies, an interesting conclusion was drawn by Mohyluk, who claimed that the object of Sovietological investigation in the Second Republic of Poland, in the legal context, was predominantly substantive private and criminal law and, only to a minor degree, formal, procedural law. The source of such situation was traced to the academic interests of interwar lawyers and the fact that court procedure was of secondary importance to those lawyers.

¹³ *Polskie interpretacje totalitaryzmu i autorytaryzmu* [Polish Interpretations of the Totalitarian and Authoritarian Regime], ed. M. Maciejewski, M. Marszał, "Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi" 2011, vol. XXXIII, p. 535.

¹⁴ A. Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991 czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików). Krótki kurs* [Law of Russia and the USSR 1917–1991, or the History of the All-Union Communist (Bolshevik) Law. The Short Course], 3rd ed., Warszawa 2017. A. Lityński published also the following books: A. Lityński, *Między „białym” a „czerwonym” imperium. Rzecz o narodach w Rosji 1917–1922* [Between the "White" and the "Red" Empire. About Nations in Russia 1917–1922], Sosnowiec 2018; A. Lityński, *Rosja i ZSRR. Krótka historia imperium bezprawia* [Russia and the USSR. A Short History of the Empire of Illegality], Sosnowiec 2023; A. Lityński, *Od Dzierżyńskiego do Berii. Studia o sowieckim prawie terroru (1917–1953)* [From Dzerzhinsky to Beria. Studies on the Soviet Law of Terror (1917–1953)], Sosnowiec 2025.

However, such constataion can raise certain doubts, for instance, because modern judicial procedure formed as an independent scientific discipline, with civil and criminal procedures as subject, in the 19th century. In 1801, Nikolaus Thaddäus Gönner defined for the first time the procedural principles, and a little later, Oskar R.A. Bülow came up with the concept of judicial process as a legal relationship with the intention to submit procedural institutions to strict dogmatic analysis and to develop a uniform system of procedural law. Civil court procedure was an area of expertise in which the founding father of Polish civil court procedure, Franciszek Ksawery Fierich, earned his habilitation at the end of the 19th century at the Jagiellonian University in Cracow.

It must be assumed that at that time the dominant opinion was still that about a servient role of procedural law with respect to substantive private and criminal law. Later on, this view was strongly supported by Marxist science and Soviet jurisprudence in Poland after the Second World War. Jerzy Jodłowski, professor at the University of Warsaw, was a staunch supporter and promoter of the opinion about a servient role of judicial procedural law. Jodłowski was at the same time an avid opponent of a general judicial process theory, generally disapproved in Poland after the Second World War, and developed on the basis of Italian jurisprudence by a prominent Polish lawyer and expert in procedural law, Marian Waligórski, and then mainly by Zbigniew Resich, Kazimierz Marszał and Mieczysław Sawczuk.¹⁵

Jodłowski directly voiced his views during the First Congress of Polish Science (held from 29 April to 2 July 1951). In the lectures about the condition of science of civil procedural law given at that time by Jodłowski and Waligórski, two opposite visions clashed of the development of Polish civil procedural science. Jodłowski, by referring to Karl Marx, pointed to a limited relation between substantive law and procedural law. On the other hand, in the opinion of Waligórski, the science of civil procedural law should focus on comparative research conducted with a view to developing one general procedural science.¹⁶ Unfortunately, also today an aftermath can still

¹⁵ M. Sawczuk, *Teoria ogólna procesu* [General Theory of the Court Procedure], [in:] *Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa* [Poland in the 1990s. Transformations of the State and Law], Lublin 1998, pp. 191–192, 198.

¹⁶ A. Stawarska-Rippel, *Elementy prywatne i publiczne w procesie cywilnym w świetle prac kodyfikacyjnych w Polsce (1918–1964): studium historycznoprawne* [Private and Public Aspects

be observed in Poland of the views expressed at that time about a servient role of the science of judicial process.

It is also true that in Soviet Russia, and then in the USSR, application of procedural criminal law was marginalised (revolutionary tribunals, security authorities),¹⁷ which was also the case with civil law (state commercial arbitration having nothing in common with private arbitration, amicable settlement).¹⁸ The face of Soviet law was manifestly administrative, marginalising private law and civil procedural law. Due to the above, analysing and interpreting the Soviet judicial procedure could be less interesting from the point of view of interwar lawyers.

However, in Mohyluk's book an information can be found about an extensive article by Feliks Szenwic (Polish lawyer, advocate and interwar Roman law lecturer at the University of Warsaw) on the Soviet civil procedure published in three consecutive issues of the interwar Polish journal – "Palestra."¹⁹ The study by Szenwic, as such, was definitely of reporting rather than scientific nature. However, the situation was different with the article by Kazimierz Petruszewicz Senior (Polish lawyer, advocate and professor of the Vilnius University, and a judge of the Supreme Court already after the Second World War, in the years 1946–1947 – father of Kazimierz Petruszewicz Junior, biologist, professor of the University of Warsaw),²⁰ in which important comments can be found on the Soviet civil procedure against a wide European comparative background.

In his article, Kazimierz Petruszewicz pointed to an interesting question, namely to the lack of any essential novelty of the first Soviet Code of Civil Procedure (1923): "The Code is neither an independent work nor a product of the unique social conditions that came

in the Civil Procedure in the Light of Codification Works in Poland (1918–1964): A Legal Historical Study], Katowice 2015, p. 337.

¹⁷ A. Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991...*, pp. 204–228.

¹⁸ A. Stawarska-Rippel, *Państwowy arbitraż w ZSRR [The State's Economic Arbitration in the USSR]*, "Miscellanea Historico-Iuridica" 2009, Vol. 8, pp. 143–159.

¹⁹ F. Szenwic, *Kodeks procesowy cywilny R.S.F.S.R. [Civil Procedure Code of the RSFSR]*, "Palestra" 1925, Vol. 1–3.

²⁰ A. Bereza, *Sąd Najwyższy 1917–2017. Prezesi, sędziowie, prokuratorzy Sądu Najwyższego [The Supreme Court 1917–2017. Presidents, Judges, Prosecutors of the Supreme Court]*, Warszawa 2017, pp. 249–250.

to the fore in Russia after the Soviet revolution. The Code is modelled on Swiss civil procedural statutes, including necessary modifications to apply bourgeoisie legislation to the living conditions in the »socialist« Republic.”²¹ In addition, Petruszewicz pointed out that the views about an original and, at the same time, unique nature of Soviet, as well as pre-revolutionary Russian law in the context of civil judicial procedure were expressed only in Russian academic literature. Despite the efforts of the Russian academics intended to demonstrate the distinctness of Soviet law, the Soviet Code of Civil Procedure of 1923 was not drafted in complete isolation from the tradition and the achievements of legal culture, irrespective of the revolutionary phraseology accompanying the legislative works.²² The conclusion drawn by Petruszewicz seems particularly important in the context of the monograph by Mariusz Mohyluk, especially the points in which Mohyluk highlights the characteristic features of Soviet law, identified and discussed by Polish interwar scholars, and among such features “pseudo-novelty” in the first place.

An opinion similar to Petruszewicz’s one was expressed by Kazimierz Grzybowski, a Sovietologist and specialist in international law, mentioned above in this paper, who in the interwar period was a lecturer at the Jan Kazimierz University of Lvov and the first person to use the term “Homo Sovieticus” and offer its meticulous and extensive characterisation.²³ Especially in the context of judicial procedure, Grzybowski reached a conclusion that socialist court procedure was only a certain form among similar solutions found in the judicial process of an open society. Moreover, the provisions of court procedural law, and especially civil procedure, can be used instrumentally, to a lesser or greater degree, in order to achieve political goals, whereby beside norms with an express political inclination one can always find such norms that are neutral, “universally human,” present both in the system of socialist law and in the system of capitalist law.²⁴

²¹ K. Petruszewicz, *Zwrot ku pierwiastkowi publicznemu w procesie cywilnym* [The Return to the Public Element in Civil Procedure], “Rocznik Prawniczy Wileński” 1928, vol. 2, p. 164.

²² D. Maleshin, *The Russian Style of Civil Procedure*, [in:] *The Reception and Transmission of Civil Procedural Law in Global Society*, ed. M. Deguchi, M. Storme, Antwerpen–Apeldoorn 2008, pp. 311–320. Cf. R. David, J.E.C. Brierley, *Major Legal System in the World Today*, First American Edition, New York 1978, pp. 68–69.

²³ K. Grzybowski, *Soviet Legal Institutions. Doctrine and Social Functions*, Ann Arbor 1962, pp. 110–171. About this: P. Fiedorczyk, op. cit., p. 483.

²⁴ K. Grzybowski, op. cit., p. 105.

Interesting considerations, among others with regard to Soviet court procedure, were offered also by another above-mentioned Polish émigré lawyer, Aleksander Witold Rudziński (Rudzinski), who cooperated with John N. Hazard as a part of Sovietological research.²⁵ What is particularly important are comparative deliberations presented by Rudziński on the subject of Soviet legal provisions and legal constructions found in western legal systems, such as French cassation and Soviet prosecutor's supervision.

Rudziński noted certain similarities regarding the circumstances in which the French cassation in the interest of the law (*cassation dans l'intérêt de la loi*) and the French cassation on account of abuse of power (*cassation pour excès de pouvoir*) were formed and those concerning the Soviet procurator's supervision over the court. Both institutions related to the activities of a prosecutor and were instruments of reviewing legally valid court rulings, both appeared in the context of distrust of courts and judges. However, the essential difference was that in France, the purpose of cassation was, in particular, to contain the judicial power within the boundaries strictly defined by the law while respecting the revolutionary ideals, rights of the individual, as well as the autonomy of courts and independence of judges, whereas the Soviet procurator's supervision over the court, apart from correcting mistakes made by courts, served to ensure that the court implemented the Party's policy, even at odds with the letter of law.²⁶

The most important difference, however between the Soviet procurator's supervision over the court and the French institutions, or even Swiss ones (*kassation von Amtes wegen* under the Swiss procedure of the canton of Bern, 1918) was the fact that the Soviet supervisory court was not bound by claims asserted by the parties. The principle *ne eat iudex ultra petita partium* was superseded in the Soviet civil procedure with the principle *ex officio ultra petita*. This was a novelty characteristic of civil procedure in totalitarian regimes.

²⁵ P. Fiedorczyk, op. cit., p. 484.

²⁶ A.W. Rudzinski, *Soviet-Type Audit Proceedings and Their Western Counterparts*, [in:] L. Boim, G.G. Morgan, A.W. Rudzinski, *Legal Controls in the Soviet Union. Law in Eastern Europe. A Series of Publications Issued by the Documentation Office for East European Law University of Leyden*, No. 13, ed. Z. Szirmai, Netherlands 1966, pp. 287–335. For more on Soviet civil procedure in this context, see A. Stawarska-Rippel, *Radziecka procedura cywilna: totalitarna czy nowoczesna?* [*Soviet Civil Procedure: Totalitarian or Modern?*], "Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi" 2011, vol. XXXIII, pp. 474–475.

Polish interwar authors, lawyers dealing with Soviet judicial law, as noted by Mohyluk, can be divided into two groups. The first group were academics, and the other one were practitioners. However, regardless of the division and focus on either more scientific or more practical problems, authors from both groups offered their considerations in a broader comparative context.

This seems characteristic both for the “place” and for the “time” – that is legal problems faced by interwar Poland, and especially the territorially complex mosaic of five legal systems (Russian, German, Austrian and Hungarian in a small area of Spisz and Orawa, and Polish-French law) and the need for the unification and codification of law. Until the end of the 20th century, there was no better opportunity for comparative research in Europe, both in the practical and scientific dimension, than during the interwar period, and this was particularly the case in Poland. A characteristic feature of codification works undertaken at that time in many European countries, dictated by the need to unify different legal systems applicable in those areas, was that codifiers drew not only from homegrown models but also from foreign jurisdictions. It is also known that the codification works undertaken in Poland at the time, unprecedented on European or even global scale, corresponded to the times of lush development of legal comparative studies. This fact was emphasised by a prominent French civil lawyer, adherent of *École des libres recherches scientifiques* – François Géný, during his stay in Warsaw. The Polish Codification Commission, because of the specificity of its works, was labelled a “forge of national legislative work” and “laboratory of comparative law and legislation.”²⁷

According to Mohyluk’s very interesting observation, scientific reflection on Soviet judicial law was deployed in Polish interwar legal literature precisely through the prism of works of the Codification Commission of the Second Republic of Poland. In fact, supersession of the divided legislative framework with new uniform Polish law was a priority from the political point of view. This new uniform Polish law was supposed to become the strongest link cementing the state, and, most importantly, the society into one whole. Additionally, Mohyluk demonstrated that what was a factor not without significance for the scientific value of a publication about Soviet judicial law was affiliation of Polish interwar authors with academic centres in Warsaw, Vilnius, Cracow, Lvov and Poznań. Lawyers from the former Austrian partition had a strong theoretical

²⁷ A. Stawarska-Rippel, *Elementy prywatne i publiczne...*, p. 85.

background, and lawyers from the other two partitions were mostly practitioners (in the former Prussian partition, mainly advocates).

It is a known fact that only in Galicia, that is the former Austrian partition, there were conditions encouraging development of the Polish legal science. Starting from 5 June 1869, in that territory, Polish gained the status of an official language. Moreover, in the area of the Austrian partition, two Polish universities operated: the Jagiellonian University and the University of Lvov (currently, Ivan Franko University in Ukraine), as well as the Polish Academy of Learning in Cracow. As a result, lawyers from the area of the former Austrian partition had broad legal academic background in the theoretical and comparative law context. Also, a majority of the judicial personnel came from that region, who managed to staff most courts in the Polish state reborn after the First World War.

On the other hand, lawyers from the other former partitions were mainly practitioners, and – as we know – in the Prussian partition, they were most often advocates, because from 1878, Polish advocates were permitted to organise themselves in professional bodies, in the form of bar associations (*Rechtsanwaltsordnung* vom 1. Juli 1878, *Deutsches Reichsgesetzblatt* Band 1878, Nr. 23, Seite 177–198). However, the access to the bar was not easy, and depended on the attitude of German authorities.

In Mariusz Mohyluk's monograph, we can also read how creative, and objective at the same time, the works of Polish interwar lawyers were. They carried out an expended and critical analysis of Soviet judicial law – both private and criminal. Their reflection had both a scientific and practical significance. Its high substantive level, and especially the comparative context, was a result of an exceptional cultural and legal diversity of interwar Poland and the activities of the Codification Commission appointed to draft new Polish uniform civil and criminal legislation. Thorough analyses of Polish interwar lawyers unveiled not only the pseudo-novelty of Soviet legislation but also the ideological motives behind drafting the law and its actual subordination to the goals of the Soviet State. Polish interwar lawyers also had no doubt that the provisions of Soviet judicial law, based on specific theoretical (ideological) assumptions, were implemented by force, with no regard for the social reality, and used instrumentally.

The monograph by Mohyluk depicts how accurately the intentions of the drafters of the Soviet private and criminal law were evaluated already in the interwar period, and the actual purpose of the Soviet provisions. Mohyluk reached an important conclusion that the observations of Polish authors of publications on Soviet law tally with the current judgments (interpretations) on the subject of Soviet law, not only in Poland but on a global scale. Therefore, the output of Polish lawyers in the interwar period can be viewed as an essential achievement in the area of worldwide Sovietology. Summing up and taking a slightly wider perspective, the output of Polish interwar jurisprudence cannot be overestimated. It fits into excellent comparative studies covering different families of law, including the socialist one and the Soviet civil and private law.

3. Conclusions

Soviet law – although currently no longer applicable in the normative sense – remains valuable as an object of scientific investigation. It allows to understand the mechanisms of the instrumentalisation of law and the law's instrumental use characteristic of totalitarian regimes, and to diagnose the influences of such phenomena in the contemporary legal systems. Reflection on this legacy is important not only from the point of view of legal history but also as an instrument useful for the analysis of modern threats to the rule of law. The achievements of Polish legal science, especially from the interwar period and the emigration period following the Second World War, make an essential contribution to the international reflection on Soviet civil and criminal law. In this context, it seems necessary to ensure wider availability of Polish academic works in translation into congress languages.

References

- Bereza Arkadiusz, *Sąd Najwyższy 1917–2017. Prezesi, sędziowie, prokuratorzy Sądu Najwyższego* [The Supreme Court 1917–2017. Presidents, Judges, Prosecutors of the Supreme Court], Warszawa 2017.
- Berman Harold Joseph, *Justice in the U.S.S.R.*, 5th edition, Cambridge, Massachusetts 1978.
- Butler William, Elliot, *Soviet Law*, London 1983.
- David René, Brierley John E.C., *Major Legal System in the World Today*, First American Edition, New York 1978.

- De Cruz Peter, *Comparative Law in a Changing World*, London–Sydney 1999.
- Fiedorczyk Piotr, Lityński Adam, Stawarska-Rippel Anna, *Wojny XX wieku i ich skutki dla ustrojów państwowych i prawa* [20th Century Wars and their Consequences for Different Forms of Government and for Law], “Czasopismo Prawno-Historyczne” 2019, vol. 71, no. 1, pp. 57–100.
- Fiedorczyk Piotr, *Polscy prawnicy na emigracji o sowietyzacji prawa polskiego* [Polish Lawyers in Exile on the Sovietisation of Polish Law], “Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi” 2011, vol. 33, pp. 481–492.
- Grzybowski Kazimierz, *Soviet Legal Institutions. Doctrine and Social Functions*, Ann Arbor 1962.
- Kornat Marek, *Sowietologia polska na uchodźstwie (1945–1989). Główne idee* [Polish Sovietology in Exile (1945–1989). Main Ideas], [in:] *Polskie wizje i oceny komunizmu po 1939 roku* [Polish Visions and Assessments of Communism after 1939], eds. Rafał Łatka, Bogdan Szlachta, Kraków 2015.
- Lityński Adam, *Między „białym” a „czerwonym” imperium. Rzecz o narodach w Rosji 1917–1922* [Between the “White” and the “Red” Empire. About Nations in Russia 1917–1922], Sosnowiec 2018.
- Lityński Adam, *Od Dzierżyńskiego do Berii. Studia o sowieckim prawie terroru (1917–1953)* [From Dzerzhinsky to Beria. Studies on the Soviet Law of Terror (1917–1953)], Sosnowiec 2025.
- Lityński Adam, *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991 czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików). Krótki kurs* [The Law of Russia and the USSR 1917–1991, or the History of the All-Union Communist (Bolshevik) Law. The Short Course], 3rd ed., Warszawa 2017.
- Lityński Adam, *Rosja i ZSRR. Krótka historia imperium bezprawia* [Russia and the USSR. A Short History of the Empire of Illegality], Sosnowiec 2023.
- Lukina Anna, Mishina Ekaterina, *Teaching Soviet Law in the 21st Century*, “The Soviet and Post-Soviet Review” 2024, vol. 51, pp. 321–358.
- Maleshin Dmitry, *The Russian Style of Civil Procedure*, [in:] *The Reception and Transmission of Civil Procedural Law in Global Society*, eds. Masahisa Deguchi, Marcel Storme, Antwerpen–Apeldoorn 2008.
- Mohyluk Mariusz, *Sowieckie prawo sądowe w piśmiennictwie prawniczym II Rzeczypospolitej* [Soviet Judicial Law in the Legal Literature of the Second Republic of Poland], Białystok 2023.
- Polskie interpretacje totalitaryzmu i autorytaryzmu* [Polish Interpretations of the Totalitarian and Authoritarian Regime], eds. Marek Maciejewski, Maciej Marszał, “Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi” 2011, vol. 33.
- Rudzinski Aleksander Witold, *Soviet-Type Audit Proceedings and Their Western Counterparts*, [in:] Leon Boim, Glenn G. Morgan, Aleksander Witold Rudzinski, *Legal Controls in the Soviet Union. Law in Eastern Europe. A Series of Publications Issued by the Documentation Office for East European Law University of Leyden*, No. 13, ed. Zsolt Szirmai, Netherlands 1966, pp. 287–360.

- Sawczuk Mieczysław, *Teoria ogólna procesu* [General Theory of the Court Procedure], [in:] *Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa* [Poland in the 1990s. Transformations of the State and Law], Lublin 1998.
- Stawarska-Rippel Anna, *Elementy prywatne i publiczne w procesie cywilnym w świetle prac kodyfikacyjnych w Polsce (1918–1964): studium historycznoprawne* [Private and Public Aspects in Civil Procedure in the Light of Codification Works in Poland (1918–1964). A Legal-historical Study], Katowice 2015.
- Stawarska-Rippel Anna, *Państwowy arbitraż w ZSRR* [The State's Economic Arbitration in the USSR], "Miscellanea Historico-Iuridica" 2009, vol. 8, pp. 143–159.
- Stawarska-Rippel Anna, *Radziecka procedura cywilna: totalitarna czy nowoczesna?* [Soviet Civil Procedure: Totalitarian or Modern?], "Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi" 2011, vol. 33, pp. 467–479.
- Szenwic Feliks, *Kodeks procesowy cywilny R.S.F.S.R.* [Civil Procedure Code of the RSFSR], "Palestra" 1925, vol. 1–3, pp. 564–574, 613–620, 678–684.

► SUMMARY

Is Soviet Law Still Relevant to Legal Academic Research? Polish Contributions to Soviet Legal Studies: Revisiting a Forgotten Jurisprudence

The collapse of the Soviet Union and the formal disappearance of socialist law as a distinct legal system have led some to question the scholarly value of continued research in this field. This article challenges that view by highlighting how certain mechanisms of Soviet legal thought – particularly the instrumental use of law – remain relevant to understanding contemporary threats to the rule of law. It also revisits the overlooked contributions of Polish jurisprudence to Soviet legal studies, especially those of interwar and postwar émigré scholars. Drawing on the recent groundbreaking research by Mariusz Mohyluk, this article advocates for increased international recognition and integration of this scholarly legacy into global Soviet legal studies.

Łukasz Czarnecki

- ▶ Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie
(University of the National Education Commission in Cracow, Poland)
- ▶ e-mail: lukasz.czarnecki@uken.krakow.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-0424-7188

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.23

**KONSTYTUCJONALIZM SOCJALNY:
MEKSYK I WENEZUELA W PROCESIE TRANSFORMACJI PRAWA****Abstrakt**

Konstytucja Meksyku – uchwalona 5 lutego 1917 roku – zawiera fundamentalne elementy konstytucjonalizmu socjalnego, oparte na prawie narodu i ludu, które współgrają z prawami indywidualnymi. Była pierwszą ustawą zasadniczą, która wdrażała prawa drugiej generacji. Natomiast konstytucja Wenezueli – w jej brzmieniu z 30 grudnia 1999 roku – zawiera również nowe elementy konstytucjonalizmu socjalnego, którego podstawą była silna legitymizacja demokratyczna. Jaka jest geneza konstytucjonalizmu socjalnego i przed jakimi wyzwaniami stoi ten paradygmat we współczesnych Meksyku i Wenezueli? Metoda badawcza obejmuje analizę komparatywno-historyczną oraz analizę tekstów źródłowych.

Konkluzja stanowi, że genezą konstytucjonalizmu meksykańskiego była głęboka potrzeba przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu nawarstwionemu od okresu kolonializmu – od XVI wieku i po odzyskaniu niepodległości przez Meksyk w XIX wieku. Pomimo zmian ustrój Meksyku wciąż dostosowuje system ochrony praw człowieka o nowe rejestry transformacji prawa. W odniesieniu do konstytucjonalizmu wenezuelskiego genezą konstytuancy i uchwalenia konstytucji w 1999 roku była konieczność przeciwdziałania wykluczeniu i nierównościom społecznym, których źródłem również był okres kolonializmu.

Współcześnie wyzwaniem dla ustroju jest sprostanie autorytarnym zapędom władzy wykonawczej. Debata nad konstytucjonalizmem socjalnym w pierwszej połowie XX wieku wniosła do dyskursu rewolucyjne zmiany w odniesieniu do prawa własności, prawa do edukacji, zaś konstytucja wenezuelska końca XX wieku stanowiła nowe otwarcie dla kształtowania paradygmatu praw socjalnych, które nieustannie ulegają transformacji.

Słowa kluczowe: konstytucjonalizm socjalny, Meksyk, Wenezuela, transformacja prawa

SOCIAL CONSTITUTIONALISM: MEXICO AND VENEZUELA IN THE PROCESS OF LEGAL TRANSFORMATION

Abstract

The Constitution of Mexico – enacted on February 5, 1917 – contains the fundamental elements of social constitutionalism based on the law of the Nation and the people, which interact with individual rights. It was the first basic law to implement second-generation rights. By contrast, Venezuela's constitution – as amended on December 30, 1999 – also contains new elements of social constitutionalism, which was based on strong democratic legitimacy. What is the genesis of social constitutionalism and what challenges does this paradigm face in contemporary Mexico and Venezuela? The research method includes comparative-historical analysis and analysis of source texts.

The conclusion states that the genesis of Mexican constitutionalism was a profound need to counteract social exclusion built up since the colonial period – from the 16th century and after Mexico's independence in the 19th century. Despite the changes, the Mexican system continues to adapt the system of human rights protection by new registers of law transformation. With regard to Venezuelan constitutionalism, the genesis of the Constituency and the enactment of the 1999 Constitution was the need to counter exclusion and social inequality, which also stemmed from the colonial period.

Today, the challenge for the system is to stand up to the authoritarian urges of the executive. The debate over social constitutionalism in the first half of the 20th century brought revolutionary changes to the discourse with regard to the right to property, the right to education, while the Venezuelan constitution of the late 20th century represented a new opening for shaping the paradigm of social rights, which are constantly undergoing transformation.

Keywords: social constitutionalism, Mexico, Venezuela, transformation of law

1. Wprowadzenie

Konstytucje Meksyku z 1917 roku i Wenezueli z 1999 roku stanowią wkład w rozwój konstytucjonalizmu socjalnego XX wieku. Jaka jest geneza konstytucjonalizmu socjalnego i przed jakimi wyzwaniem stoi ten paradygmat we współczesnych Meksyku i Wenezueli? Konstytucja Meksyku z 5 lutego 1917 roku jako pierwsza wdrożyła postulaty reformy rolnej i prawa własności (art. 27) oraz edukacji (art. 3), jako wynik wielkiej rewolucji społecznej i silny produkt legitymizacji społecznej¹. Zaś konstytucja Wenezueli z 30 grudnia 1999 roku jako pierwsza jest wyrazem „nowego konstytucjonalizmu latynoamerykańskiego” i również jest dokumentem politycznym z silną legitymizacją demokratyczną². Ponadto zawiera m.in. prawa kolektywne, instytucje demokracji bezpośredniej i wyróżnienie pięciu władz państwowych.

W Meksyku postulaty rewolucji z 1910 roku, która stała się genezą konstytucyjnych zmian, zostały spetryfikowane przez autorytarną Partię Rewolucyjno-Instytucjonalną (PRI), a w nowym stuleciu – przez PRIAN, czyli nieformalną zależność interesów partii PRI i PAN (Partii Akcji Narodowej, uchodzącej za konserwatywno-chrześcijańską) w okresie 2000–2018. Stało się to mimo wdrożenia nowego modelu praw człowieka, po 2011 roku, kiedy Meksyk zaczął stosować zasadę *pro personae*, oznaczającą: „zasady interpretacji, zgodnie z którymi wszystkie organy władzy w kraju mają obowiązek zapewnić jak najszerszą ochronę praw człowieka wszystkim mieszkańcom terytorium krajowego”³.

Dopiero wygrana prezydenta Andrésa Manuela Lópeza Obradora (AMLO) – za trzecim razem w 2018 roku – sprawiła, że agenda antykapitalizmu i progresywności zaczęła być wdrażana w przestrzeni publiczno-prawnej. Przeciwnicy AMLO mówili, że jeśli wygra, Meksyk stanie się drugą Wenezuelą, czyli autorytarnym krajem dławiącym wolności i prawa uregulowane w konstytucji.

Konstytucja Boliwariańskiej Republiki Wenezueli – po legalnym dojściu do władzy w wyniku wyborów powszechnych Hugona Cháveza (1999–2013) i działalności

¹ Konstytucja Meksyku z 5 lutego 1917 r., DOF (Urzędowy Dziennik Federacji) 15.04.2025.

² P. Salazar, *El nuevo constitucionalismo latinoamericano (una perspectiva crítica)*, [w:] *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, red. L.R. González Pérez, D. Valadés, México 2008, s. 34.

³ J.R. Cossío Díaz, *Sistema y modelos de control constitucional en México*, Meksyk 2013, s. 185.

konstytuanty – wyrażała sprzeciw ustrojowy i geopolityczny wobec hegemonii Zachodu, ponadto opierała się na nowej konfiguracji władzy. Konstytucja z 1999 roku stała się w wielu przypadkach nowatorska – wprowadzała chociażby pięć władz państwowych oraz zrywała z trójpodziałem władzy. Jednakże jej rewolucyjny charakter jest przestłonięty autorytarnymi i antydemokratycznymi rządami personalnymi z okresu administracji prezydenta Nicolasa Maduro.

2. Konstytucjonalizm meksykański jako awangarda konstytucjonalizmu socjalnego

Konstytucja Meksyku z 1917 roku wdrażała postulaty reformy rolnej oraz reformy edukacji. Problematyka *dominium*, czyli własności, jest fundamentalna dla zrozumienia tych postulatów. W odniesieniu do pierwszej inicjatywy należy zauważyć, że po odzyskaniu niepodległości Meksyku (w 1821 roku) nie nastąpiło uwłaszczenie rdzennych mieszkańców. Analiza zmian własności nie jest możliwa bez zrozumienia struktury *enkomiendy*, narzuconej formy wyzysku przez konkwistadorów w XVI wieku – konkwistador nie posiadał *de iure* własności, bo miał ją król, ale miał uprawnienie – *de facto* sprawował bezpośrednio nadzór nad terytorium. *Enkomienda* była enigmatyczną instytucją – nie przyznawała własności, ale *de facto* wdrażała strukturę feudalną wyzysku i praktycznie niewolnictwa.

W XIX wieku doszło do uchwalenia ustawy o wywłaszczeniu majątku korporacji cywilnych i kościelnych (*Ley de Desamortización de los Bienes de las Corporaciones Civiles y Religiosas*) z 25 czerwca 1856 roku⁴. Celem było wywłaszczenie majątku Kościoła i korporacji cywilnych w Meksyku, aby osłabić wpływy duchowieństwa i wspierać rozwój własności indywidualnej. Rezultatem była koncentracja ziemi i utworzenie latyfundiów, czyli ogromnych terytoriów zarządzanych przez klasę uprzywilejowaną (*hacendados*) w drugiej połowie XIX wieku.

Skutkiem tego była wojna kast (*Guerra de Castas*) na Jukatanie, która jednakże nie przeszkodziła dalszej koncentracji latyfundiów⁵. Zgodnie ze słowami Galeano:

⁴ Inna nazwa to ustawa Lerdo (*Ley Lerdo* lub *Ley de Desamortización*), uchwalona w okresie Miguela Lerdo de Tejada, ministra gospodarki w rządzie prezydenta Ignacia Comonforta.

⁵ N. Reed, *The Caste War of Yucatan*, Stanford 1964.

„Niewolnictwo, wiążące robotników dziedzicznymi długami lub umową prawną, było prawdziwym systemem pracy na plantacjach *henequén* na Jukatanie, na plantacjach tytoniu w dolinie narodowej, w lasach drzewnych i owocowych w Chiapas i Tabasco oraz na plantacjach kauczuku, kawy, trzciny cukrowej, tytoniu i owoców w Veracruz, Oaxaca i Morelos”⁶.

Wybuch rewolucji 1910 roku był efektem historycznego i społecznego procesu wykluczenia ludności najuboższej – czyli rdzennej, zajmującej się uprawą ziemi. Konstytucja w art. 27 regulowała problem własności i redystrybucji ziemi. Emiliano Zapata podnosił potrzebę repartycji wielkich obszarów ziemskich (*latifundios*). Zostały wydane cztery dokumenty, zanim reforma art. 27 narodziła się w konstytucji: 1) Plan de San Luis Potosi, którego autorem był Francisco I. Madero i w którym wyrażona została idea – generalna i niekonkretna – reformy rolnej (1910 rok), 2) Plan de Ayala, autorstwa Zapaty (1911 rok), w którym przewidywano radykalną reformę i redystrybucję ziemi, 3) inicjatywa Luisa Cabrery (1912 rok), 4) Plan de Guadalupe Carranzy (1914 rok)⁷.

W tym ostatnim – po fiasku rozmów z Emilianem Zapatą i Franciskiem Villą – prezydent Venustiano Carranza obiecał utworzenie małych gospodarstw ziemskich, rozwiązanie latyfundiów i restytucję ziemi dla tych, którzy zostali jej pozbawieni. Ponadto wprowadzono zakaz posiadania ziem i wód przez obcokrajowców, korporacje religijne, cywilne lub banki. Gubernatorzy i szefowie wojskowi zostali uznani za oficjalne władze do spraw reformy rolnej. Diego Valadés określa ten okres jako „prezydencjalizm konstytucyjny” i stoi na stanowisku, że Carranza rozumiał dobrze, co oznacza instytucja „silnego prezydenta”⁸.

Konstytucja wprowadziła instytucję *ejido*, czyli własności kolektywnej ziemi. Początek art. 27 w wersji z 1917 roku wyraża własność narodu i w wersji niezmienionej przetrwał do dziś: „art. 27. Własność ziem i wód w granicach terytorium narodowego odpowiada pierwotnie Narodowi, który miał i ma prawo przenieść władzę nad tymi ziemiami i wodami na osoby prywatne, stanowiąc własność prywatną [...]”⁹. Cały art. 27

⁶ E. Galeano, *Las venas abiertas de América Latina*, México 2014, s. 158.

⁷ I.M. Laborde, *El Constituyente de 1917: rupturas y continuidades*, [w:] *México: un siglo de historia constitucional (1808–1917)*, red. C. Noriega, A. Salmerón, México 2009, s. 393.

⁸ D. Valadés, *El control del poder*, México 2007, s. 361.

⁹ Art. 27 (w oryginale): „La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual, ha tenido

składa się z dwudziestu części (wydzielonych rzymskimi cyframi), z których część przepisów została unieważniona, znowelizowana lub dodana.

Własność wspólnotowa – narodu – jest ważnym elementem konstytucjonalizmu socjalnego i odnosi się do ziem i wód pod powierzchnią, na powierzchni i nad powierzchnią. Warto podkreślić status prawny podłoża (*subsuelo*) – w okresie kolonii należało ono do króla, a na podstawie założeń konstytucji – do narodu, co stanowi o funkcji społecznej własności.

Art. 27 przewidywał możliwość wywłaszczenia: „Własność może być wywłaszczona wyłącznie na cele publiczne i za odszkodowaniem. Naród ma zawsze prawo narzucić prywatnej własności zasady dyktowane przez interes publiczny, a także regulować wykorzystanie zasobów naturalnych podatnych na przywłaszczenie, w celu zapewnienia sprawiedliwego podziału bogactwa publicznego i zapewnienia jego ochrony”.

W okresie administracji prezydenta Lázara Cárdenasa (1935–1940) doszło do bezpośredniego zastosowania tej regulacji prawnej, co oznaczało realizację idei państwa interwencyjnego oraz regulującego relacje społeczne, czego efektem stała się nacjonalizacji złóż ropy¹⁰.

Przechodząc do tematu edukacji, konstytucja Meksyku z 5 lutego 1917 roku wdrożyła prawo do edukacji jako jedno z fundamentalnych praw socjalnych, co zostało wyrażone w art. 3: „Nauczanie jest wolne; jednakże w instytucjach publicznych edukacja musi być świecka, podobnie jak edukacja podstawowa, elementarna i wyższa prowadzona w instytucjach prywatnych. Żadna korporacja religijna ani żaden duchowny nie może zakładać ani prowadzić szkół podstawowych. Szkoły podstawowe prowadzone przez osoby prywatne mogą powstawać wyłącznie pod nadzorem władz państwowych.

W instytucjach publicznych nauczanie podstawowe będzie bezpłatne”¹¹. Edukacja miała być laicka, bezpłatna, nadzorowana przez państwo.

y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada [...]”. DOF 05.02.1917, DOF 15.04.2025.

¹⁰ A. Córdoba, *La política de masas del cardenismo*, México 2010.

¹¹ Art. 3, Konstytucja Meksyku z 5 lutego 1917 r., DOF (Urzędowy Dziennik Federacji) 5.02.1917.

W 2024 roku został wprowadzony zapis o uwzględnianiu perspektywy płci oraz integralności nauk ścisłych i humanistycznych: „Plany i programy nauczania będą uwzględniały perspektywę płci i miały charakter kompleksowy, dlatego też obejmą wiedzę z zakresu nauk ścisłych i humanistycznych: nauczanie matematyki, czytania i pisanie, historii, geografii, wiedzy o społeczeństwie, filozofii, technologii, innowacji, języków rdzennych naszego kraju, języków obcych, wychowania fizycznego, sportu, sztuki, zwłaszcza muzyki, promowanie zdrowego stylu życia, edukacji seksualnej i reprodukcyjnej, troski o środowisko naturalne, ochrony zwierząt i inne¹²”.

Zmiany w obszarze nowego modelu edukacji – progresywnego i dekolonialnego – rozpoczęły się od administracji prezydenta Andrésa Manuela Lópeza Obradora (2019–2024). Raquel Sosa, odpowiedzialna za utworzenie nowego typu uniwersytetu publicznego – Uniwersytetu Dobrobytu Benita Juárez Garcíi (UBBJ, Universidad para el Bienestar Benito Juárez García), który powstał na mocy dekretu prezydenta AMLO w 2019 roku, określa transformację w edukacji jako odzyskanie „suwerenności edukacyjnej” (*soberanía educativa*). Imię Benito Juárez García odnosi się do jedyne go w dziejach Meksyku prezydenta, który miał korzenie ludności rdzennej *zapoteco*. Sprawował on rządy w połowie XIX wieku i jako autor słów: „Respektowanie praw innych prowadzi do pokoju” („El respeto al derecho ajeno es la paz”) proklamował Republikę Odzyskaną (Republika Restaurada) Meksyku w 1867 roku.

Dyrektor Uniwersytetu UBBJ Raquel Sosa uważa, że kolonialna przeszłość reprodukuje się współcześnie poprzez polityki „strukturalnego dostosowania” (*ajuste estructural*) Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Modernizacja oznacza kolonizację sfery edukacji – programy miały być *skoncentrowane* (*focalización*), rola państwa – zminimalizowana, a w obszarze edukacji miała obowiązywać powszechna prywatyzacja i reprodukcja modelu neoliberalnego (polegającego na konkurencji)¹³. Ta teza nie jest nowa i już została wyrażona przez Eduarda Galeano w latach 70.: „BŚ i MFW powstaną wspólnie, aby odmówić krajom słabo rozwiniętym prawa do ochrony ich przemysłu krajowego i zniechęcić je do podejmowania działań¹⁴”.

¹² Art. 3, Konstytucja Meksyku z 5 lutego 1917 r., DOF 2.12.2024.

¹³ R. Sosa, *Hacia la recuperación de la soberanía educativa en América Latina: conciencia crítica y programa*, México 2012.

¹⁴ E. Galeano, *Las venas abiertas de América Latina*, Meksyk 2014, s. 264–265.

Postuluje się potrzebę „społecznej transformacji rzeczywistości narodowej: Nauczyciele i przyszli profesjonaliści są kluczowymi podmiotami w społecznej transformacji każdej społeczności, gminy oraz instytucji lokalnej lub krajowej. W związku z tym Program UBBJ będzie dążył do realizacji działań akademickich, które obejmują ich praktyczną działalność w środowisku społecznym i naturalnym, w którym będą oni mogli wpływać na poprawę warunków życia ludzi; [...]”¹⁵.

Utworzono 202 oddziały (*sedes*), a kolejnych 20 oddziałów jest w procesie tworzenia¹⁶. Uniwersytet UBBJ stanowi największy projekt edukacyjny na obszarach wykluczonych, najczęściej znajdujących się w trudno dostępnych miejscach.

3. Konstytucjonalizm wenezuelski jako współczesny model nowego konstytucjonalizmu latynoamerykańskiego

Wenezuela jawi się jako państwo autorytarne i bezprawne – żaden kraj nie chce być porównywany do *rule of law* Wenezueli. Jednakże należy oddzielić tu nowy konstytucjonalizm, zwłaszcza w okresie powstawania konstytucji z 1999 roku – od personalizmu autorytarnych jednostek, które zdominowały system ustrojowy tego kraju, takich jak Hugo Chávez i Nicolas Maduro.

Wenezuela była krajem kolonialnym – produkcji kakao, od drugiej połowy XIX wieku – kawy, a od pierwszej połowy XX wieku – ropy¹⁷. W czasie kolonii w obszarze hiszpańskim Kastylia wcześniej zdecydowała o zniesieniu instytucji *encomienda* dla rdzennych mieszkańców od *Leyes de Indias*, wydanych w 1542 roku, aby zapobiec ich całkowitej zagładzie¹⁸. Mimo wszystko ich sytuacja prawna nie uległa poprawie. Zostali oni wówczas skazani na służebność (*servidumbre*). Fernando Coronil¹⁹ stwierdza, że Wenezuela jest ofiarą imperialnych polityk państw okcydentalnych. Oligarchowie

¹⁵ UBBJ, *Zasady, wartości i obowiązki, którymi powinny kierować się osoby uczestniczące w Programie Uniwersytetów na rzecz Dobrobytu Benito Juárez García*, Pátzcuaro 2020.

¹⁶ A. Canales, *Las universidades Benito Juárez y sus números*, Campus, <https://suplemento-campus.com/las-universidades-benito-juarez-y-sus-numeros> (dostęp: 25.07.2025).

¹⁷ E. Galeano, *Las venas abiertas de América Latina*, Meksyk 2014, s. 122.

¹⁸ B. de Las Casas, *Brevísima relación de la destrucción de las Indias*, México 2015.

¹⁹ F. Coronil, *El Estado mágico: Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela Nueva Sociedad*, Chicago 1997.

i latyfundiści koncentrowali ziemię uprawną, tworząc niejednokrotnie system niewolniczy. Dopiero Hugo Chávez był pierwszym przywódcą, który upominał się o prawa najuboższych. Doszedł do władzy w wyniku demokratycznych wyborów.

Narodowe Zgromadzenie Konstytucyjne, w skład którego wchodziła znaczna większość zwolenników Cháveza, zebrało się w lipcu 1999 roku i w grudniu tego samego roku opracowało nową konstytucję. Wśród wielu wprowadzonych zmian znalazła się zmiana nazwy kraju, który stał się Boliwariańską Republiką Wenezueli. Prezydent Chávez przedstawiał się jako orędownik ubogich i marginalizowanych oraz jako lider ruchu antyglobalistycznego. Konstytucja z 1999 roku pod rządami Hugona Cháveza stanowiła pierwsze zerwanie z liberalnym konstytucjonalizmem. W preambule konstytucji założono: „ustanowienie demokratycznego, partycypacyjnego i protagonistycznego, wieloetnicznego i wielokulturowego społeczeństwa w państwie sprawiedliwości, federalnym i zdecentralizowanym”²⁰.

Boliwariańska Republika Wenezueli jest – zgodnie z art. 2 – „demokratycznym i socjalnym państwem opartym na rządach prawa i sprawiedliwości, które stoi na straży życia, wolności, sprawiedliwości, równości, solidarności, demokracji, odpowiedzialności społecznej i, ogólnie rzecz biorąc, pierwszeństwa praw człowieka, etyki i pluralizmu politycznego jako najwyższych wartości”. Zatem mamy tu odniesienie to tradycyjnych zasad konstytucjonalizmu liberalno-demokratycznego.

Konstytucja wdraża „radikalną zmianę modelu Państwa”²¹. Wprowadziła podział na pięć władz konstytucyjnych – w odpowiedzi na tradycję trójpodziału władzy. Rozszerzono katalog praw socjalnych i wdrożono nowe mechanizmy obywatelskie (referendum odwoławcze), jako wyraz demokracji uczestniczącej.

W skład pięciu władz wchodzi: władza wykonawcza, ustawodawcza, sędziowska, obywatelska (*poder ciudadano*) oraz wyborcza (*poder electoral*). Zgodnie z art. 273 konstytucji władzę obywatelską sprawuje Republikańska Rada Moralna, złożona

²⁰ Konstytucja Boliwariańskiej Republiki Wenezueli, Gaceta Oficial Extraordinaria Nr 36.860, 30 grudnia 1999 r., https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf (dostęp: 1.11.2025).

²¹ C. Escarrá Malavé, *Modelo de Estado establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela implicaciones*, [w:] red. M. Carbonell, J. Carpizo, D. Zovatto, *Tendencias del Constitucionalismo en Iberoamérica*, México 2009, s. 872.

z Rzecznika Praw Obywatelskich, Prokuratora Generalnego i Kontrolera Generalnego Republiki. Organami Władzy Obywatelskiej są Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich, Urząd Prokuratora Generalnego i Urząd Kontrolera Generalnego Republiki, których jednego lub więcej szefów wyznacza Republikańska Rada Moralna, a także Urząd Prokuratora Generalnego.

W odniesieniu do władzy wyborczej art. 292 stanowi, że władzę wyborczą sprawuje Krajowa Rada Wyborcza, jako organ zarządzający, a Krajowa Rada Wyborcza, Komisja Rejestru Cywilnego i Wyborczego oraz Komisja Partycypacji Politycznej i Finansowania są organami jej podległymi, o organizacji i funkcjonowaniu określonym w odpowiedniej ustawie organicznej.

Rozszerzony katalog prawa człowieka znajduje się od art. 19 do art. 135 konstytucji. Znacznie rozszerza ona katalog praw obywatelskich, politycznych, społecznych, gospodarczych, kulturowych i środowiskowych. Uznaje prawa zbiorowe i indywidualne, a także prawa ludności rdzennej.

Zgodnie z art. 88 zostaje zagwarantowane prawo do równości płci: „Artykuł 88. Państwo gwarantuje równość i sprawiedliwość mężczyzn i kobiet w zakresie wykonywania prawa do pracy. Państwo uznaje pracę domową za działalność gospodarczą, która tworzy wartość dodaną oraz generuje bogactwo i dobrobyt społeczny. Gospodynie domowe mają prawo do zabezpieczenia społecznego zgodnie z prawem”.

Prawa człowieka miały wymiar ponadnarodowy: „Artykuł 23. Traktaty, porozumienia i konwencje dotyczące praw człowieka, podpisane i ratyfikowane przez Wenezuelę, mają rangę konstytucyjną i pierwszeństwo w porządku wewnętrznym, o ile zawierają normy dotyczące korzystania z tych praw i ich wykonywania, które są korzystniejsze od norm ustanowionych w niniejszej Konstytucji i w przepisach prawnych Republiki, oraz podlegają natychmiastowemu i bezpośredniemu stosowaniu przez sądy i inne organy władzy publicznej”.

Przewidziano zakaz dyskryminacji: „Artykuł 21. Wszyscy są równi wobec prawa; w związku z tym: 1. Dyskryminacja ze względu na rasę, płeć, wyznanie, status społeczny lub taka, która ogólnie rzecz biorąc, ma na celu lub pociąga za sobą zniweczenie albo naruszenie uznania, korzystania lub wykonywania, na równych warunkach, praw i wolności wszystkich, jest niedopuszczalna. 2. Prawo gwarantuje prawne

i administracyjne warunki, aby równość wobec prawa była rzeczywista i skuteczna; przyjmuje pozytywne środki na rzecz osób lub grup, które mogą być dyskryminowane, marginalizowane lub podatne na zagrożenia; w szczególności chroni te osoby, które z powodu któregośkolwiek z warunków określonych powyżej znajdują się w okolicznościach, w których znajdują się w trudnej sytuacji”.

Konstytucja wdrożyła prawo inicjatywy ustawodawczej, jako wyrazu demokracji popularnej i jako jednego z wielu przedsięwzięć tzw. *protagonizmu* narodu, czyli odgrywania większej roli obywateli w kształtowaniu ustroju państwa: „Artykuł 70. Następujące są środki uczestnictwa i *protagonizmu* narodu w wykonywaniu jego suwerenności politycznej: wybory na urzędy publiczne, referenda, konsultacje społeczne, odwołanie mandatu, inicjatywy ustawodawcze, konstytucyjne, otwarta rada i zgromadzenie obywateli, których decyzje mają charakter wiążący; oraz w sferze społecznej i gospodarczej, instancje uwagi obywatelskiej, samorządność, współzarządzanie, spółdzielnie we wszystkich ich formach, w tym o charakterze finansowym, kasy oszczędnościowe, przedsiębiorczość społeczna i inne formy stowarzyszeniowe kierujące się wartościami wzajemnej współpracy i solidarności”.

Do badania zgodności ustaw z konstytucją została powołana Izba Konstytucyjna Najwyższego Trybunału Sprawiedliwości (*Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia*)²². Konstytucja Boliwariańskiej Republiki Wenezueli z 1999 roku znacznie zmieniła strukturę władzy sądowniczej. Zniesiono Radę Sądownictwa i przekazano jej funkcje Najwyższemu Trybunałowi Sprawiedliwości, który zastąpił zarówno Sąd Najwyższy, jak i Radę Sądownictwa. Liczba sędziów została zwiększona do dwudziestu, rozmieszczonych w sześciu *salas* (izbach), wybieranych na okres 12 lat przez organ władzy obywatelskiej (*Poder Ciudadano*) i Zgromadzenie Narodowe (art. 264). Każda z izb miała składać się z trzech sędziów, z wyjątkiem *Sala Constitucional*, która miała mieć pięciu sędziów. Przewidziano utworzenie *Sala Plena* (pełnego składu wszystkich sędziów sądu), ale przyznano jej mniej uprawnień niż nieistniejącemu już Sądowi Najwyższemu.

Uprawnienia przyznane Trybunałowi Najwyższemu przez konstytucję z 1999 roku są bardzo szerokie. Obejmują one uprawnienia do kontroli sądowej, interpretacji

²² Konstytucja Boliwariańskiej Republiki Wenezueli, Gaceta Oficial Extraordinaria N° 36.860, 30 grudnia 1999 r., https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf (dostęp: 1.11.2025).

przepisów, rozstrzygania sporów jurysdykcyjnych między organami państwowymi oraz bardzo ważną rolę w postępowaniu impeachmentu lub procesie prezydenta i innych wysokich rangą urzędników państwowych (art. 266, 335 i 336). W przypadku zaniechań ze strony ustawodawców krajowych, stanowych lub miejskich Trybunał jest nawet uprawniony do nakazania podjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia przestrzegania konstytucji (art. 336 ust. 7).

Mimo tych zmian współcześnie pojawiają się bardzo krytyczne opinie o osiągnięciach ustrojowych związanych z konstytucją Wenezueli: „Wszystko to pokazuje, jako przykład i studium przypadku na kontynencie iberoamerykańskim, jak w państwie takim jak Wenezuela, pomimo wszystkiego, co mówi konstytucja o demokratycznym i społecznym państwie prawa, zdecentralizowanym i sprawiedliwym, w praktyce okazało się to wielkim kłamstwem, całkowicie fałszującym jej treść, poprzez działania autorytarnego rządu, który objął władzę w kraju w 1999 roku, kiedy to grupa nieudanych wojskowych puczystów, wykorzystując mechanizmy populizmu konstytucyjnego, przejęła władzę, aby ją kontrolować”²³.

Należy jednak oddzielić władzę autorytarną Nicolasa Maduro od dogmatyki prawniczej. Prawnik argentyński Ernesto Garzón Valdés – autor koncepcji *coto vedado*²⁴, czyli nietykalnej sfery praw człowieka przez rządzącą większość – krytykował populizm i autorytaryzm Cháveza i Maduro.

4. Wnioski

Konstytucja Meksyku z 1917 roku i konstytucja Wenezueli z 1999 roku stanowią wkład do ustrojowego prawa konstytucjonalizmu transformującego. Pierwsza wyznaczała trendy praw socjalnych drugiej generacji, druga – stanowi kulminację nowego sposobu myśli w ramach nowej architektury władzy.

Konstytucjonalizm, jako system ustrojowy, który kształtuje architekturę władzy i praw w państwie, nie jest procesem ukończonym. Meksyk dokonuje zmian i nowelizuje

²³ A.R. Brewer Carías, *Democracias actuales y falseamiento del Estado de derecho. El caso de Venezuela*, „Revista de derecho público” 2023, nr 175–176, s. 111.

²⁴ P. Salazar, *La democracia constitucional*, México 2008, s. 265.

przepisy prawa w obszarze praw oraz w obszarze struktury władzy²⁵. Instytucje narzucone w okresie kolonii wciąż wymagają rewizji i zmian. Według kolonialistów terytorium podbijanym Ameryki Łacińskiej brakuje historii i to, co nastąpi od XVI wieku, stanie się jej *ersatzem* – również w wymiarze tworzenia zrębów państwa prawa. Takim obszarem wyzwań jest skomplikowana problematyka własności ziemi i jej rozdziału – od czasów kolonialnych, kiedy funkcjonowały *enkomiendy* i *latyfundia*, cień tych struktur wciąż pozostaje.

Zgodnie z art. 4. konstytucji z 1917 roku, po nowelizacji z 2024 roku, „Meksyk jest centrum pochodzenia i różnorodności kukurydzy, która jest elementem tożsamości narodowej”²⁶. Po raz pierwszy specjalny status ochrony – przed wpływem transgenicznym – uzyskała kukurydza. W *Popol Vuh* – świętej księdze Majów – pojawia się Tepeu i Gucumatz, którzy próbują stworzyć człowieka – podejmują kilka nieudanych prób: z gliny, z drewna, aż w końcu udaje im się stworzyć człowieka z kukurydzy, świętego pokarmu Majów. I jeszcze Hunahpú i Ixbalanqué – zajmują się pracą na *milpie*, czyli przy uprawie kukurydzy²⁷. Światopogląd Majów jest oparty na wzajemnym powiązaniu ludzi, natury i bóstw. Ziemia nie jest przedmiotem eksploatacji, lecz żywą istotą, a kukurydza – jako źródło tożsamości – stanowi ciało i duszę Majów. Milpa reprezentuje samowystarczalność, wspólnotę i pewien dialog z naturą – w tym znaczeniu jukatański *cha’a’cháak* jest rytuałem przeprowadzanym w okresie suszy na terenie milpy²⁸. Ochrona prawna, jaką konstytucja roztacza nad kukurydzą od nowelizacji z 2024 roku, stanowi o nowym wymiarze konstytucyjnej tutela²⁹.

Konstytucjonalizm socjalny pojawia się jako antidotum na trzy paradygmaty obecne w historii konstytucjonalizmu: konserwatyizm, liberalizm i radykalizm³⁰. Idee zaszczerpione w konstytucji Meksyku wydały plon w postaci „nowego konstytucjonalizmu latynoamerykańskiego”, jako przetestowania uniwersalnej treści

²⁵ Zob. nowa reforma ustrojowa dot. wyboru sędziów w drodze głosowania powszechnego.

²⁶ Zob. art. 4. konstytucji Meksyku z dnia 5 lutego 1917 r., DOF 15.04.2025.

²⁷ A. Recinos, *Popol Vuh. Las antiguas historia del Quiche*, México 1993, s. 69–70.

²⁸ Ł. Czarnecki, *Cha’a’cháak in Huhí at the Yucatan peninsula*, „Tomsk Journal of Linguistics and Anthropology” 2020, nr 4(30), s. 148–160.

²⁹ Konstytucja Meksyku z dnia 5 lutego 1917 r., DOF 15.04.2025.

³⁰ R. Gargarella, *Latin American Constitutionalism 1810–2010. The Engine Room of the Constitution*. Oxford 2013, s. 197.

niektórych konstytucji „globalnej Północy”. Konstytucja Wenezueli jest owocem rewolucyjnych zmian konstytucji Meksyku, ale też kontynuatorką nowych trendów – zaprzeczaniem zachodniej dogmatyki kultury prawnej oświecenia, wraz z trójpodziałem władzy i praw indywidualnych. Konstytucja Meksyku wywarła wpływ na tenor ustawy zasadniczej Wenezueli. Stanowiła podłoże prawa w ramach nowego modelu praw socjalnych, relacji wobec matki ziemi, z prawami kolektywnymi, redystrybucji i reformy rolnej.

Transformacja prawa musi sprostać wyzwaniom respektowania praw człowieka. Słowa Jorgego Carpizo³¹ wyznaczają wciąż drogowskaz tych zmian: prawa człowieka mają być progresywne, odpowiadać wyzwaniom sprawiedliwości społecznej, rozwijać prawa trzeciej generacji, mają dotyczyć zarówno obywateli, jak i nieobywateli danego państwa oraz mają sprostać łamaniom praw człowieka przez przedsiębiorstwa transnarodowe.

Nowy konstytucjonalizm latynoamerykański, zwany też socjalnym, należy do konstytucjonalizmu transformującego, a pytanie o transformację prawa, jego kierunki i rozmiary jest zawsze aktualne i stanowi wkład *de lege ferenda* z perspektywy polskiej.

Bibliografia

- Brewer Carías Allan R., *Democracias actuales y falseamiento del Estado de derecho. El caso de Venezuela*, „Revista de derecho público” 2023, nr 175–176, s. 77–112.
- Canales Alejandro, *Las universidades Benito Juárez y sus números*, Campus, <https://suplementocampus.com/las-universidades-benito-juarez-y-sus-numeros> (dostęp: 25.07.2025).
- Carpizo Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México 1982.
- Carpizo Jorge, *Algunas reflexiones constitucionales*, México 2007.
- Córdoba Arnaldo, *La política de masas del cardenismo*, México 2010.
- Coronil Fernando, *El Estado mágico: Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela Nueva Sociedad*, Chicago 1997.
- Cossío Díaz José Ramón, *Sistema y modelos de control constitucional en México*, México 2013.
- Czarnecki Łukasz, *Cha’a’cháak in Huhí at the Yucatan peninsula*, „Tomsk Journal of Linguistics and Anthropology” 2020, nr 4(30), s. 148–160.

³¹ J. Carpizo, *Algunas reflexiones constitucionales*, México UNAM 2007.

- Escarrá Malavé Carlos, *Modelo de Estado establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela implicaciones*, [w:] *Tendencias del Constitucionalismo en Iberoamérica*, red. Miguel Carbonell, Jorge Carpizo, Daniel Zovatto, México 2009, s. 809–875.
- Galeano Eduardo, *Las venas abiertas de América Latina*, México 2014.
- Gargarella Roberto, *Latin American Constitutionalism 1810–2010. The Engine Room of the Constitution*, Oxford 2013.
- Konstytucja Boliwariańskiej Republiki Wenezueli z dnia 30 grudnia 1999 r., Gaceta Oficial Extraordinaria Nr 36.860, https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf (dostęp: 25.07.2025).
- Konstytucja Meksyku z dnia 5 lutego 1917 r., DOF 5.02.1917, <https://www.constitucion-politica.mx/versiones-anteriores/1917> (dostęp: 25.07.2025).
- Konstytucja Meksyku z dnia 5 lutego 1917 r., DOF 15.04.2025.
- Laborde Ignacio Marván, *El Constituyente de 1917: rupturas y continuidades*, [w:] *México: un siglo de historia constitucional (1808–1917)*, red. Cecilia Noriega, Alicia Salmerón, México 2009, s. 353–398.
- Las Casas Bartolomé de, *Brevísima relación de la destrucción de las Indias*, México 2015.
- Marino Daniela, *El problema de la tierra y la propiedad comunal indígena en Andrés Molina Enríquez. Antes y después de la Revolución*, „Iztapalapa: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades” 2001, nr 51, s. 205–224.
- Perdomo Rogelio Pérez, *Judicialization and Regime Transformation: The Venezuelan Supreme Court*, [w:] *The Judicialization of Politics in Latin America. Studies of the Americas*, red. Sieder Rachel, Schjolden Line, Angell Alan, New York 2005, s. 131–159.
- Recinos Adrián, *Popol Vuh. Las antiguas historia del Quiche*, México 1993.
- Reed Nelson, *The Caste War of Yucatan*, Stanford 1964.
- Salazar Pedro, *La democracia constitucional*, México 2008.
- Salazar Pedro, *El nuevo constitucionalismo latinoamericano (una perspectiva crítica)*, [w:] *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, red. Luis Raúl González Pérez, Diego Valadés, México 2008, s. 345–389.
- Sosa Raquel, *Hacia la recuperación de la soberanía educativa en América Latina: conciencia crítica y programa*, México: UNAM 2012.
- The Judicialization of Politics in Latin America. Studies of the Americas*, red. Sieder Rachel, Schjolden Line, Angell Alan, New York 2005.
- UBBJ (Universidades para el Bienestar Benito Juárez García), *Zasady, wartości i obowiązki, którymi powinny kierować się osoby uczestniczące w Programie Uniwersytetów na rzecz Dobrobytu Benito Juárez García*, Pátzcuaro 2020.
- Valadés Diego, *El control del poder*, México 2007.

► STRESZCZENIE

**Konstytucjonalizm socjalny:
Meksyk i Wenezuela w procesie transformacji prawa**

Jaka jest geneza konstytucjonalizmu socjalnego i przed jakimi wyzwaniami stoi ten paradygmat we współczesnych Meksyku i Wenezueli? Należy zaznaczyć, że konstytucja Meksyku – uchwalona 5 lutego 1917 roku – była pierwszym aktem tego typu i zawiera fundamentalne elementy konstytucjonalizmu socjalnego oparte na prawie narodu i ludu, które współgrają z prawami indywidualnymi.

Konstytucja w 1917 roku wprowadziła instytucję *ejido*, czyli własność kolektywną ziemi. Art. 27 w wersji z 1917 roku wyraża własność narodu i w wersji niezmienionej przetrwał do dziś: „art. 27. Własność ziem i wód w granicach terytorium narodowego odpowiada pierwotnie Narodowi, który miał i ma prawo przenieść władzę nad tymi ziemiami i wodami na osoby prywatne, stanowiąc własność prywatną [...]”. Własność wspólnotowa – narodu – jest ważnym elementem konstytucjonalizmu socjalnego i odnosi się do ziem i wód pod powierzchnią, na powierzchni i nad powierzchnią. Warto podkreślić status prawny podłoża – w okresie kolonii należało ono do króla, a na podstawie założeń konstytucji – do narodu, co stanowi o funkcji społecznej własności.

Natomiast konstytucja Wenezueli – w jej brzmieniu z 30 grudnia 1999 roku – zawiera nowe elementy konstytucjonalizmu socjalnego. Wprowadziła podział na pięć władz konstytucyjnych – w odpowiedzi na tradycję trójpodziału władzy. W skład pięciu władz wchodzi: władza wykonawcza, ustawodawcza, sędziowska, obywatelska (*ciudadano*) oraz wyborcza (*electoral*). Zgodnie z art. 273 konstytucji władzę obywatelską sprawuje Republikańska Rada Moralna złożona z Rzecznika Praw Obywatelskich, Prokuratora Generalnego i Kontrolera Generalnego Republiki. Organami Władzy Obywatelskiej są Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich, Urząd Prokuratora Generalnego i Urząd Kontrolera Generalnego Republiki, których jednego lub więcej szefów wyznacza Republikańska Rada Moralna, a także Urząd Prokuratora Generalnego. Rozszerzono katalog praw socjalnych i wdrożono nowe mechanizmy obywatelskie (referendum odwoławcze), jako wyraz demokracji uczestniczącej.

Konkluzja stanowi, że debata nad konstytucjonalizmem socjalnym w pierwszej połowie XX wieku wynikała z rewolucyjnych zmian, które niosła konstytucja Meksyku, zaś konstytucja wenezuelska z końca XX wieku stanowi nowe otwarcie na prawa socjalne w ramach „nowego konstytucjonalizmu” latynoamerykańskiego.

► SUMMARY

**Social Constitutionalism:
Mexico and Venezuela in the Process of Legal Transformation**

What is the genesis of social constitutionalism and what challenges does this paradigm face in contemporary Mexico and Venezuela? It should be noted that the Constitution of Mexico – enacted on February 5, 1917 – was the first act of its kind, and contains the fundamental elements of social constitutionalism based on the right of the nation and the people, which interact with individual rights.

The Constitution introduced the institution of the *ejido* in 1917, or collective ownership of land. Article 27 in the 1917 version expresses the ownership of the nation and the unchanged version has survived to this day: “Article 27. The ownership of lands and waters within the boundaries of the national territory corresponds originally to the Nation, which had and has the right to transfer authority over these lands and waters to private persons, constituting private property [...]” Community ownership – of the nation – is an important element of social constitutionalism and applies to lands and waters under the surface, on the surface and above the surface. It is worth noting that the legal status of the subsoil – during the colonial period it belonged to the king, and under the assumptions of the Constitution – to the nation, which is the social function of property.

The Constitution of Venezuela – as it stood on December 30, 1999 – contains new elements of social constitutionalism. It introduced a division into five constitutional authorities – in response to the tradition of the tripartite government. The five powers include the executive, legislative, judicial, civic (*ciudadano*) and electoral (*electoral*) powers. According to Article 273 of the Constitution, the Civic Power is exercised by the Republican Moral Council, composed of the Ombudsman, the Attorney General and the Controller General of the Republic. The organs of Civic Power are the Office of the Ombudsman, the Office of the Prosecutor General and the Office of the Controller General of the Republic, whose one or more heads are appointed by the Republican Moral Council, as well as the Office of the Prosecutor General. The catalog of social rights has been expanded, and new civic mechanisms (recall referendum) have been implemented as an expression of participatory democracy.

The conclusion is that the debate on social constitutionalism in the first half of the 20th century stemmed from the revolutionary changes brought by the Mexican Constitution, while the Venezuelan Constitution of the late 20th century represents a new opening for social rights within the paradigm of the new Latin American constitutionalism.

Robert Jastrzębski

- ▶ Uniwersytet Warszawski
(University of Warsaw, Poland)
Radca prawny
- ▶ e-mail: r.jastrzebski@wpia.uw.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-7265-0614

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.24

**PRAWO ZWYCZAJOWE A ZWYCZAJ:
ZWYCZAJE SPADKOWE WŁOŚCIAN W II RZECZYPOSPOLITEJ¹****Abstrakt**

Artykuł składa się z czterech części. Pierwsza z nich dotyczy pojęcia zwyczaju oraz prawa zwyczajowego. Autor omówił w niej teoretyczne i historycznoprawne zagadnienia, które są związane z obowiązywaniem prawa zwyczajowego, w tym instytucją *desuetudo* (odwyknienia), która ma również zastosowanie w przypadku obowiązywania prawa stanowionego. Kolejna część publikacji dotyczy prawa spadkowego II Rzeczypospolitej, w której czterech dawnych dzielnicach zaborczych obowiązywały odrębne systemy prawa spadkowego, tj. kodeks cywilny niemiecki, Kodeks Napoleona, kodeks cywilny austriacki i rosyjski Zbiór Praw. Trzecia część artykułu obejmuje zwyczaje spadkowe włościan, które obowiązywały w tych dzielnicach. Co istotne, zwyczaje te obejmowały około 60 procent społeczeństwa ówczesnego państwa polskiego i były często różnicowane regionalnie (w ramach danej dzielnicy).

¹ Publikacja stanowi rozszerzoną wersję wystąpienia pod tym samym tytułem na ogólnopolskiej konferencji naukowej z cyklu Wiosenne Spotkania Historyków Prawa nt. „Prawo zwyczajowe czy stanowione? – 200 lat Kodeksu Cywilnego Królestwa Polskiego”, 8 maja 2025 r., Łódź, zorganizowanej przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

W podsumowaniu zwrócono uwagę na wpływ zwyczajów spadkowych włościan na strukturę gospodarstw wiejskich oraz na projekty ustaw, które dotyczyły ich niepodzielności i odrębnego dziedziczenia. Wynika z tego, że obowiązujące wówczas zwyczaje spadkowe włościan miały ogromny wpływ na układ stosunków majątkowych ludności wiejskiej. Dokładne zaś wyznaczenie granicy między zwyczajem a prawem zwyczajowym często było i jest trudne do określenia, czego przykładem były zwyczaje spadkowe włościan w II Rzeczypospolitej.

Słowa kluczowe: prawo zwyczajowe, zwyczaj, zwyczaje spadkowe włościan, prawo spadkowe, II Rzeczypospolita

CUSTOMARY LAW AND CUSTOM: CUSTOMARY INHERITANCE PRACTICES AMONG PEASANTS IN THE SECOND POLISH REPUBLIC

Abstract

The article is divided into four parts. The first addresses the concepts of *custom* and customary law and discusses theoretical and historical legal concepts related to the validity of *customary law*, including the doctrine of *desuetudo* (disuse), which also applies to statutory law. The second part of the article is centred around the inheritance law in the Second Polish Republic, where the four former partitioned territories operated under distinct legal regime, i.e. the German Civil Code, the Napoleonic Code, the Austrian Civil Code, and the Russian Digest of Laws. The third part examines the customary inheritance practices among the peasant population in these territories. Notably, these customary practices governed inheritance among approximately 60 percent of the population in interwar Poland, often differing significantly across regions – even within the same legal jurisdiction.

The summary examines the impact of customary inheritance practices among peasants on the structure of rural holdings and legislative efforts to preserve their indivisibility and establish separate inheritance frameworks. These customary inheritance practices played a decisive role in shaping the distribution of property and wealth among the rural population. The precise delineation between custom and customary law has frequently proven difficult, both historically and today, as exemplified by the customary inheritance practices among peasants in the Second Polish Republic.

Keywords: customary law, custom, customary inheritance practices among peasants, inheritance law, Second Polish Republic

1. Pojęcie zwyczaju i prawa zwyczajowego

Na wstępie należy stwierdzić, że zwyczaj i prawo zwyczajowe były już znane społeczeństwom pierwotnym. Zwrócił na to uwagę Bronisław Malinowski, który stwierdził, iż: „Nasze własne prawo jest niczym innym, jak zwyczajem o zasadniczej mocy obowiązującej, zwyczajem, który zabezpiecza sprawne funkcjonowanie naszych instytucji; zwyczajem, znajdującym posłuch nie tyle z bojaźni przed karami, lecz dla przyczyn o wiele głębszych, które socjolog wraz z psychologiem muszą wykryć”, dodając „Sądzę, że pod tym względem nie ma zasadniczego braku ciągłości pomiędzy naszym własnym społeczeństwem, a społeczeństwem ludów pierwotnych”².

Co istotne, w etnologicznym prawoznawstwie jego zdaniem przyjmuje się powszechnie, że: „dla dzikiego wszelki zwyczaj jest prawem i że nie ma on innego prawa, jak zwyczaj”, przy tym „wszelkiego zwyczaju słucha się znowu automatycznie i bezwzględnie, po prostu na drodze inercji”³. Wynika z tego, że różnica między zwyczajem a prawem zwyczajowym u ludów pierwotnych była bardzo płynna i trudna do zdefiniowania. Istota prawa zwyczajowego bowiem w ogóle jest związana z pojęciem prawa, a w ujęciu historycznoprawnym – ze stosunkiem do prawa stanowionego przez państwo, na co już na początku XX wieku zwrócił uwagę Stanisław Dniestrzański⁴.

W związku z tym należy prześledzić współcześnie wyodrębniane teoretyczne etapy tworzenia się prawa zwyczajowego. W kolejności są to przyzwyczajenie oraz zwyczaj. Pierwszy z nich dotyczy zasadniczo określonego powtarzalnego zachowania jednostki. Jeśli to zachowanie nabiera cech zbiorowych (społecznych), tj. dotyczy zachowań pewnej zbiorowości, wówczas należy uznać je za powszechny zwyczaj, który obowiązuje na określonym obszarze. W związku z tym zwyczaj był i jest związany z długotrwałą i stałą praktyką stosowania go. Jednym z nich jest zwyczaj prawny, który polega na przestrzeganiu norm przez określoną grupę ludzi. W praktyce chodzi o przestrzeganie pewnego sposobu postępowania⁵.

² B. Malinowski, *Prawo, zwyczaj, zbrodnia w społeczności dzikich*, z przedmową Cz. Znamierowskiego, Warszawa 2001, s. 16–17.

³ Ibidem, s. 93.

⁴ Zob. S. Dniestrzański, *O istocie prawa zwyczajowego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1904, s. 39–56, 81–101, 189–205.

⁵ Zob. Cz. Znamierowski, *Podstawowe pojęcia teorii prawa. Część pierwsza. Układ prawny i norma prawna*, Poznań 1934, s. 77–80; F. Studnicki, *Działanie zwyczaju handlowego w zakresie zobowiązań z umowy*, Kraków 1949, s. 30–38.

Kolejny etap, który jednak nie zawsze występuje w praktyce, stanowi kształtowanie się prawa zwyczajowego. Współczesne rozumienie i definicja prawa zwyczajowego są związane przede wszystkim z XIX-wieczną szkołą historyczną. Według tej szkoły podstawowym źródłem prawa było prawo zwyczajowe. Natomiast zadaniem ustawodawstwa – prawa stanowionego – miało być niejako „odkrywanie” norm prawa zwyczajowego, które już się wytworzyły i istnieją w świadomości narodu. W związku z tym ustawodawca *de facto* nie tworzył nowego prawa, a jedynie porządkował i systematyzował już istniejące prawo zwyczajowe. Dlatego prawo zwyczajowe miało być prawem wyższego rzędu w porównaniu z prawem stanowionym, o charakterze w zasadzie technicznym⁶.

Warto jednak zaznaczyć, że proces powstania prawa zwyczajowego jest trudny do uchwycenia. W odróżnieniu bowiem od prawa stanowionego brak jest norm wprowadzających, jak i derogujących normy prawa zwyczajowego. W związku z tym obowiązywanie prawa zwyczajowego było i jest trudne do dokładnego określenia w postaci okresu, tj. od określonej do określonej daty kalendarzowej, jak to ma zwykle miejsce w przypadku prawa stanowionego.

Pamiętać jednak należy o występującej w praktyce instytucji *desuetudo* (odwyknienia), która w pewnym sensie stanowi nawiązanie do prawa zwyczajowego, jeśli chodzi o jego nieobowiązywanie. Polega ona na tym, że określone normy prawa stanowionego nie są ani przestrzegane, ani stosowane. W związku z tym uważa się je za nieobowiązujące, w szczególności ma to miejsce w zmienionych warunkach ustrojowo-społecznych. W ten sposób ma zastosowanie behawioralne kryterium obowiązywania prawa, jednocześnie oparte na elementach aksjologicznych⁷. Egzemplifikacją tego był stosunek organów nowej władzy ludowej po drugiej wojnie światowej do ustawodawstwa II Rzeczypospolitej, jeśli nie było ono zgodne z nowymi zasadami ustrojowymi⁸.

⁶ Por. K. F. von Savigny *O powołaniu naszych czasów do ustawodawstwa i nauki prawa*, przekład i wstęp K. Opalek, Warszawa 1964, s. 54–59; E. Till, *O prawie zwyczajowym*, „Przegląd Sądowy i Administracyjny” 1877, nr 22; L. Petrażycki, *Zagadnienia prawa zwyczajowego*, tłum. J. Sunderland, Warszawa 1938, s. 13–42.

⁷ Zob. J. Wróblewski, *Concepts of Legal System and Conceptions of Validity (Pojęcia systemu obowiązywania prawa)*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 1986, nr 24, s. 16 i n.; J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1994, s. 151–152; Z. Ziemiński, *Desuetudo*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 11, s. 7–8.

⁸ Zob. J. Litwin, *W sprawie mocy obowiązującej niektórych ustaw przedwojennych*, „Palestra” 1957, nr 1; Z. Fenichel, *Nieuchylone a jednak nieobowiązujące*, „Państwo i Prawo” 1947,

W przypadku prawa zwyczajowego, jak stwierdził Franciszek Studnicki, „jeżeli mianowicie pulsująca w zwyczaju idea obowiązku społecznego zmieni się w ideę obowiązku prawnego, zwyczaj staje się prawem zwyczajowym”⁹. W ten sposób w teorii prawa zwyczajowego można wyróżnić dwa podstawowe elementy, tj. element zewnętrzny – faktyczne przestrzeganie – oraz element wewnętrzny – przekonanie o charakterze prawnym przestrzeganych norm. Te na pozór dwie proste – w swojej treści – przesłanki mogą jednak mieć różne znaczenie w poszczególnych teoriach prawa zwyczajowego, czego konsekwencją jest różne rozumienie tego terminu¹⁰.

Zasadnicza różnica między zwyczajem a prawem zwyczajowym również jest związana z przyjęciem określonej teorii prawa zwyczajowego¹¹. Według Studnickiego najważniejszym czynnikiem wyróżniającym jest powstanie stałej praktyki władz stosujących normę, która powstała w drodze zwyczaju. Natomiast *opinio iuris* dotycząca sytuacji, w której określona norma prawa zwyczajowego jest prawem, ma charakter wtórny. Wynika z tego, że brakuje ostrych kryteriów odróżniających prawo zwyczajowe od zwyczaju. Stąd też dokładne wymierzenie granicy (*limes*) między tymi pojęciami w praktyce jest trudne do osiągnięcia¹².

W II Rzeczypospolitej tradycyjnym przykładem zastosowania zwyczajów oraz prawa zwyczajowego było *sensu largo* prawo handlowe. Na uwagę zasługują zwyczaje handlowe publikowane przez izby przemysłowo-handlowe¹³ oraz zwyczaje handlowe występujące na ówczesnych giełdach pieniężnych i towarowych¹⁴.

nr 1; A. Stawarska-Rippel, *Nie uchylone a jednak nieobowiązujące. O niektórych aspektach ciągłości prawnej w początkach Polski Ludowej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 1.

⁹ F. Studnicki, *Działanie zwyczaju handlowego w zakresie zobowiązań z umowy*, Kraków 1949, s. 31.

¹⁰ Teorie prawa zwyczajowego zob. F. Studnicki, op. cit., s. 4–29.

¹¹ Zob. ibidem, s. 38–51.

¹² Zob. ibidem, s. 51–57.

¹³ Zob. *Zwyczaje Handlowe na Pomorzu, opracował i branżowo zestawił na podstawie orzeczeń Izby Przemysłowo-Handlowej w Gdyni M. J. Korytowski starszy referendarz Izby Przemysłowo-Handlowej w Gdyni*, Gdynia 1938; *Zwyczaje handlowe. Zbiór orzeczeń o zwyczajach handlowych wydanych przez Izbę Przemysłowo-Handlową we Lwowie w latach 1928–1938*, Lwów 1939.

¹⁴ Zob. H. Sand, *Znaczenie zwyczaju handlowego*, „Górnośląskie Wiadomości Gospodarcze” 1928, nr 8, 9, 10, 11; R. Jastrzębski, M. Duł, *Prawne regulacje działalności giełd towarowych w Polsce*, Warszawa 2007, s. 45–54.

W szczególności zastosowanie miały odnośne przepisy dwóch rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 roku – Kodeks zobowiązań¹⁵ oraz 27 czerwca 1934 roku – Kodeks handlowy¹⁶. W art. 1 ostatniego z kodeksów zostały określone źródła prawa handlowego, wśród których znalazło się, po przepisach kodeksu handlowego i ustaw szczególnych, powszechne w państwie prawo zwyczajowe¹⁷. W związku z tym uznawano, że prawem zwyczajowym są normy obowiązujące na podstawie faktycznego ich przestrzegania w obrocie oraz ogólnego przeświadczenia o ich mocy obowiązującej.

Zwyczaje zaś handlowe wiązały kupców w stosunkach między sobą (*inter partes*) i – co za tym idzie – nie stanowiły prawa zwyczajowego, przy czym stałe ich używanie mogło doprowadzić do tego, że przekształciły się one – po upływie pewnego czasu – w obowiązującą normę zwyczajową¹⁸. Oczywiście stosowania zwyczaju, w tym prawa zwyczajowego, nie można ograniczać tylko do prawa prywatnego, w tym handlowego. W szczególności bowiem zwyczaj odgrywał i odgrywa istotną rolę w praktyce stosowania prawa, np. w prawie administracyjnym, czy jeśli chodzi o tzw. prawo sędziowskie¹⁹. Egzemplifikacją tego były – często pomijane we współczesnej literaturze – zwyczaje spadkowe włościan w II Rzeczypospolitej, które stanowiły podstawę zmiany stosunków własnościowych na polskiej wsi. Dlatego celem publikacji jest przybliżenie tej tematyki oraz próba odpowiedzi na pytanie: czy zwyczaje spadkowe włościan można zaliczyć do prawa zwyczajowego?

¹⁵ Dz.U. 1933 nr 82, poz. 598. Zob. Z. Fenichel, „Zwyczaje” w kodeksie zobowiązań, „Głos Prawa” 1934, z. 6.

¹⁶ Dz.U. 1934 nr 57, poz. 502. Omówienie i zestawienie przepisów Kodeksu zobowiązań i Kodeksu handlowego, które odwoływały się do zwyczaju, szerzej: F. Studnicki, op. cit., s. 64–148. Istotne znaczenie miał art. 500 Kodeksu handlowego, zgodnie z którym domniemywało się, że zwyczaje handlowe są kupcowi znane, zob. T. Dziurzyński, Z. Fenichel, M. Honzatko, *Kodeks handlowy. Komentarz*, t. II, Kraków 1936, s. 689–692.

¹⁷ Zob. T. Dziurzyński, *Prawo zwyczajowe w przyszłej ustawie handlowej*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1929, nr 1–12; S. Wróblewski, *Komentarz do kodeksu handlowego. Część I. Zeszyt 1 (art. 1–13)*, Kraków 1935, s. 6–14; T. Dziurzyński, Z. Fenichel, M. Honzatko, *Kodeks handlowy. Komentarz*, t. I, Kraków 1935, s. 6–7.

¹⁸ Zob. L. Koźmiński, *Zwyczaje handlowe kupno-sprzedaż*, Warszawa 1948, s. 8–11.

¹⁹ Zob. J.S. Langrod, *Uwagi o roli zwyczaju w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1947, z. 2; J.S. Langrod, *O tzw. prawie sędziowskim*, „Państwo i Prawo” 1946, z. 8.

2. Prawo spadkowe w II Rzeczypospolitej

Prawo spadkowe podlegało regulacjom z okresu zaborów i – co za tym idzie – w zasadzie nie uległo ono istotnym zmianom w latach 1918–1939. Warto jednak zaznaczyć, że w łonie Komisji Kodyfikacyjnej, powołanej na podstawie ustawy z dnia 3 czerwca 1919 roku²⁰, dość wcześnie dostrzeżono konieczność szybkiej kodyfikacji tego działu prawa prywatnego. Jednak w rzeczywistości prace nad kodyfikacją prawa spadkowego ograniczyły się do opracowania dwóch projektów autorstwa Henryka Konica oraz Stanisława Wróblewskiego, w tym – po śmierci ostatniego z nich – do zmian wprowadzonych przez Kazimierza Przybyłowskiego²¹.

Co istotne, między innymi w trakcie prac komisji nad drugim z projektów uznano, że projekt prawa spadkowego nie powinien obejmować gospodarstw rolnych, gdyż ta gałąź prawa prywatnego powinna zawierać przepisy ogólne i nie dotyczyć tylko określonej warstwy społecznej. Przejście gospodarstw rolnych powinno zaś odbywać się na zasadzie aktów *inter vivos*, a nie *mortis causa*²².

Następnie na I Zjeździe Prawników Polskich w Wilnie w 1924 roku była poruszana kwestia kodyfikacji prawa zwyczajowego, w związku z odczytaniem też referatu Stanisława Bzowskiego, w których zaproponował on między innymi zebranie zwyczajów prawnych, a po uprządkowaniu ich przez uniwersytety znajdujące się w okręgu sądu apelacyjnego – przekazanie rezultatów prac Komisji Kodyfikacyjnej²³.

W związku z tym prawo spadkowe regulowały – na poszczególnych obszarach państwa polskiego – unormowania przede wszystkim wprowadzone jeszcze w wieku XIX²⁴. W ten

²⁰ Dz.Pr.P.P. 1919 nr 44, poz. 315.

²¹ Zob. S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. 3. *Okres międzywojenny*, Kraków 2001, s. 141. Szerzej o pracach Komisji Kodyfikacyjnej: L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, Wrocław 2000, s. 269–311.

²² Zob. *ibidem*, s. 306.

²³ Zob. *Pamiętnik I Zjazdu Prawników Polskich w Wilnie 8–10. VI. 1924 r.*, pod red. A. Parczewskiego i F. Bossowskiego, Wilno 1925, s. 124.

²⁴ Zob. Z. Radwański, *Kodyfikacja prawa i procesu cywilnego*, [w:] *Historia Państwa i Prawa Polski 1918–1939*, część II, pod red. F. Ryszki, pod ogólną red. J. Bardacha, Warszawa 1968, s. 148.

sposób istniały duże różnice w zakresie spadkobrania w poszczególnych dzielnicach II Rzeczypospolitej, do których należało zaliczyć:

1. dzielnicę zachodnią (dawny zabór pruski; tzw. województwa zachodnie, tj. województwo poznańskie, pomorskie i część górnośląska województwa śląskiego), w której obowiązywał kodeks cywilny niemiecki (*Bürgerliches Gesetzbuch*, tzw. BGB) z 1896 roku;
2. dzielnicę centralną (dawny obszar Królestwa Polskiego; tzw. województwa środkowe, tj. województwo łódzkie, warszawskie, lubelskie, kieleckie, część województwa białostockiego), w której obowiązywał Kodeks Napoleona z 1804 roku;
3. dzielnicę południową (dawny zabór austriacki; tzw. województwa południowe, tj. województwo krakowskie, lwowskie, tarnopolskie, stanisławowskie, południowa część województwa śląskiego), w której obowiązywał kodeks cywilny austriacki (*Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch*, tzw. ABGB) z 1811 roku²⁵;
4. dzielnicę wschodnią (dawny zabór rosyjski; tzw. województwa wschodnie, tj. województwo wileńskie, nowogródzkie, poleskie, wołyńskie, część województwa białostockiego), w której obowiązywał od 1840 roku tom X, część I Zbioru Praw Imperium Rosyjskiego (*Swod Zakonow*) z 1832 roku²⁶.

Mozaika prawna w zakresie spadkobrania na ziemiach polskich powodowała, że prawo spadkowe było przedmiotem regulacji wewnętrznego prawa kolizyjnego, tj. Prawa

²⁵ Na obszarze Spisza i Orawy obowiązywało prawo węgierskie, przy czym na podstawie § 2 pkt 2 lit. c rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 1922 r. w przedmiocie organizacji sądownictwa na Spiszu i Orawie i rozciągnięcia na ten obszar mocy obowiązującej niektórych ustaw i rozporządzeń (Dz.U. 1922 nr 90, poz. 833) rozciągnięto moc obowiązującą postanowień powszechnego kodeksu cywilnego z 1811 roku z wyjątkiem rozdziału 13 i 14 części drugiej tego kodeksu oraz przepisów o dochodzie wdowim (§ 1243 powszechnego kodeksu cywilnego). Rozporządzenie to wydano na podstawie art. 2 ustawy z dnia 26 października 1921 r. w przedmiocie przepisów prawnych obowiązujących na obszarze Spisza i Orawy, należącym do Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 89, poz. 657). Zob. J. Ciągwa, *Stan prawny na Spiszu i Orawie w latach międzywojennych*, „*Studia Iuridica Silesiana*” 1986, nr 11, s. 133–138.

²⁶ Szerzej: *Spadkowe prawo*, [w:] *Encyklopedia Podręczna Prawa Prywatnego założona przez Henryka Konica*, pod red. F. Zolla i J. Wasilkowskiego, t. IV, Warszawa 1939; poszczególne części, A. Ochanowicz, *Województwa zachodnie*, s. 2152–2178; F. Bossowski, *Województwa wschodnie*, s. 2178–2202; F. Zoll przy współudziale S. Kosińskiego, *Województwa południowe*, s. 2202–2267; E.J. Barwiński, *Województwa środkowe*, s. 2268–2306.

prywatnego międzydzielnicowego²⁷. Zostało ono oparte na tzw. łącznikach (punkty zahaczenia, zaczepiania, oparcia). Podstawowym łącznikiem przyjętym w prawie międzydzielnicowym było *lex domicilii*, czyli miejsce zamieszkania, siedziby²⁸.

Według art. 1 ustawy zdolność osobista obywatela polskiego oceniana była według prawa obowiązującego w miejscu jego zamieszkania. Zmiana miejsca zamieszkania – na podstawie następnego artykułu ustawy – powodowała podleganie nowemu prawu miejsca zamieszkania dopiero po upływie jednego roku, w dziedzinie zdolności osobistej, stosunków rodzinnych i praw spadkowych. Z kolei zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy dla spraw spadkowych właściwe było prawo, któremu spadkodawca podlegał osobiście w chwili śmierci. W związku z tym podstawową zasadą prawa międzydzielnicowego – w zakresie prawa spadkowego – była jedność spadku, co do właściwości prawa, oraz podporządkowanie go prawu osobistemu (personalnemu) spadkodawcy, tj. z reguły *lex domicilii*²⁹.

Zmiany prawa spadkowego dokonane przez ustawodawcę polskiego w latach 1918–1939 były niewielkie i dotyczyły przede wszystkim rozporządzeń ostatniej woli wojskowych, sporządzania testamentów na obszarze dawnego zaboru pruskiego³⁰ oraz tzw. Kresów Wschodnich, jeśli chodziło o ograniczenia płci i swobodę testowania.

²⁷ Dział VIII Prawa spadkowe (art. 27–30) ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych wewnętrznych (Prawo prywatne międzydzielnicowe) (Dz.U. 1926 nr 101, poz. 580).

²⁸ Zob. L. Górnicki, *Prawo cywilne...*, s. 116–133; R. Jastrzębski, *Prawo prywatne międzydzielnicowe. Zarys problematyki*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2015, t. 8, z. 3.

²⁹ Zob. Z. Fenichel, *Prawo prywatne międzynarodowe i międzydzielnicowe*, Kraków 1928, s. 77–83; F. Zoll, *Międzynarodowe i międzydzielnicowe prawo prywatne*, [w:] *Encyklopedia Podręczna Prawa Prywatnego*, założona przez H. Konica, pod red. F. Zolla i J. Wasilkowskiego, t. II, Warszawa 1936, s. 923–925; L. Górnicki, *Prawo prywatne międzydzielnicowe z 1926 r.*, [w:] *Okresy przejściowe. Ustrój i Prawo*, red. J. Przygodzki, Wrocław 2019, s. 190–191.

³⁰ Zob. ustawa z dnia 17 marca 1933 r. o rozporządzeniach ostatniej woli osób wojskowych (Dz.U. 1933 nr 31, poz. 262); rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. Prawo o notariacie (Dz.U. 1933 nr 84, poz. 609); ustawa z dnia 22 lutego 1937 r. o zmianie § 2249 kodeksu cywilnego z 1896 r. (Dz.U. 1937 nr 16, poz. 102).

3. Zwyczaje spadkowe włościan

Zwyczaje spadkowe włościan – podobnie jak ogólne prawo spadkowe – były zróżnicowane dzielnicowo, a nawet występowały odrębności na poszczególnych dawnych terenach zaborczych. Było to związane ze zniesieniem poddaństwa oraz uwłaszczeniem chłopów w okresie zaborów, w tym z wprowadzonymi ograniczeniami w zakresie obrotu ziemią poułaszczeniową³¹. W ostatnim przypadku istotnym zagadnieniem był problem niepodzielności gospodarstw rolnych i ich dziedziczenia, który wynikał z postępującego rozdrobnienia własności rolnej na wsi i jego skutków gospodarczo-społecznych.

W 1916 roku Dominik Anc, opisując dziedziczenie majątków rolnych w państwach europejskich takich jak Austria, Niemcy, Szwajcaria oraz krytykując przyjęte w kodeksie Napoleona zasady działu spadku, uznał, że: „Królestwo Polskie, jak zresztą i inne ziemie zaludnione polską ludnością, jest przeważnie krajem drobnej własności ziemskiej, to uporządkowanie stosunków spadkowych, odnośnie do gospodarstw rolnych, a w szczególności drobnej własności, jest kwestią pierwszorzędного znaczenia”³².

Podobnego zdania był Franciszek Bujak, który w przedmowie do części pierwszej *Zwyczajów spadkowych włościan w Polsce* z 1928 roku stwierdził, że: „następstwem zniesienia poddaństwa i uwłaszczenia włościan było rozszerzenie na nieruchomości włościańskie zasad powszechnego prawa cywilnego, wzorowanych na prawie rzymskim, które w razie braku testamentu żąda równego podziału spadku między spadkobierców”, a „szybkie rozdrabnianie i zadłużanie gospodarstw włościańskich

³¹ Szerzej: M. Kniat, *Dzieje uwłaszczenia włościan w Wielkim Księstwie Poznańskim*, t. I, Poznań 1939, t. II, Poznań 1949; W. Jakóbczyk, *Uwłaszczenie chłopów w Wielkopolsce w XIX w.*, Warszawa 1951; S. Śreniowski, *Uwłaszczenie chłopów w Polsce*, Warszawa 1956; S. Śreniowski, *Studia nad prawem i stosunkami agrarnymi Królestwa Polskiego 1831–1864*, Warszawa 1963; K. Groniowski, *Realizacja reformy uwłaszczeniowej 1864 roku*, Warszawa 1963; K. Groniowski, *Kwestia rolna w Królestwie Polskim 1871–1914*, Warszawa 1966; K. Sójka-Zielińska, *Prawne problemy podziału gruntów chłopskich w Galicji na tle austriackiego ustawodawstwa agrarnego*, Warszawa 1966; R. Jastrzębski, *Zagadnienia prawne reform agrarnych na ziemiach polskich w XX wieku*, [w:] *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2016.

³² Zob. D. Anc, *Dziedziczenie i działy majątków rolnych*, Warszawa 1916, s. 4.

pod wpływem wolności gospodarczej, obrotu ziemią i wolności jej dzielenia drogą spadku zwróciło uwagę na szkodliwość stosowania do nich tych liberalnych zasad prawnych”³³.

W ten sposób ukształtowana – przed wybuchem pierwszej wojny światowej – struktura agrarna i związane z nią regulacje prawne państw zaborczych obowiązywały po odzyskaniu przez państwo polskie niepodległości. Oczywiście były z tym związane, ukształtowane już w poułaszczeniowej rzeczywistości, zwyczaje spadkowe włościan, w dużej mierze oparte na tradycji prawnej oraz obowiązującym ustawodawstwie zaborczym. W XIX wieku zwyczaje spadkowe włościan na ziemiach polskich, poza zaborem pruskim, nie były opracowane systematycznie³⁴.

W II Rzeczypospolitej około 60% społeczeństwa stanowiła warstwa chłopska³⁵. W związku z tym – ze względu na strukturę społeczną – zwyczaje spadkowe włościan obejmowały większość ludności ówczesnego państwa polskiego i – co za tym idzie – skodyfikowane w XIX wieku prawo spadkowe w zasadzie nie obejmowało tej warstwy społecznej, tj. włościan. Powodowało to, że istniało duże zróżnicowanie w zakresie spadkobrania wśród ludności wiejskiej. Dlatego wyróżniano – jeśli chodzi o zwyczaje spadkowe włościan – zasadniczo cztery dzielnice: centralną, południową, wschodnią oraz zachodnią³⁶.

W związku z tym na podstawie wyników ankiet przeprowadzonych przez Ministerstwo Reform Rolnych i Wydział Ekonomiki Rolnej Drobnych Gospodarstw Wiejskich Państwowego Instytutu Naukowego Gospodarstwa Wiejskiego w Puławach opracowano w latach 1928–1929 materiały dotyczące poszczególnych wymienionych wyżej czterech dzielnic, w tym niektórych województw wchodzących w ich skład. Materiały te zostały oparte na kwestionariuszach, które były przesłane między innymi do sądów pokoju,

³³ F. Bujak, *Przedmowa*, [w:] *Zwyczaje spadkowe włościan w Polsce*, część I, *Zwyczaje spadkowe włościan w województwach południowych*, oprac. K. Kowalski, S. i K. Grzybowski oraz R. Karpińiec, Warszawa 1928, s. III.

³⁴ Ibidem, s. III–XI.

³⁵ Zob. J. Żarnowski, *Spółeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 1973, s. 129–188; J. Żarnowski, *Chłopi*, [w:] *Encyklopedia Historii Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1999, s. 61.

³⁶ Zob. Z. Radwański, *Prawo spadkowe*, [w:] *Historia Państwa i Prawa Polski...*, s. 189–195; S. Płaza, op. cit., s. 142–147.

sądów powiatowych, notariuszy, sejmików powiatowych, wydziałów powiatowych.

Przeprowadzona ankieta objęła cały obszar ówczesnego państwa polskiego³⁷.

Ponadto zostały opracowane zagadnienia historycznoprawne dotyczące spadkobrania na polskiej wsi w Polsce nowożytnej (Polska przedrozbiorowa) oraz w okresie zaborów³⁸.

Pierwszym opracowaniem były zwyczaje spadkowe włościan w województwach południowych, opublikowane w 1928 roku. W studium tym omówiono sprawy: zwyczajów w zakresie wyposażenia dzieci i dziedziczenia, w tym podzielnosci małych gospodarstw wiejskich; włościańskie zwyczaje spadkowe w obrębie krakowskiego sądu apelacyjnego (zachodnia Małopolska); włościańskie zwyczaje spadkowe na Śląsku Cieszyńskim³⁹. Według opracowania ludność wiejska byłego zaboru austriackiego stosowała w zakresie dziedziczenia odmienne zwyczaje, które odbiegały od regulacji prawnych zawartych w obowiązującym na tym obszarze austriackim kodeksie cywilnym (ABGB)⁴⁰.

Przed wszystkim powszechny był zwyczaj przekazywania ziemi za życia właściciela, przy czym zastrzegał on użytkowanie określonej części gospodarstwa rolnego lub dożywotnie utrzymanie. Co istotne, umowy tego rodzaju nie były sporządzane w formie aktu notarialnego i – co za tym idzie – nie wpisywano ich do ksiąg wieczystych. Jeśli chodzi o czynności *mortis causa*, dotyczące majątku, np. testamenty, były one

³⁷ F. Bujak, *Przedmowa*, [w:] *Zwyczaje spadkowe włościan w Polsce*, część I, *Zwyczaje spadkowe włościan w województwach południowych*, oprac. K. Kowalski, S. i K. Grzybowski oraz R. Karpińiec, Warszawa 1928, s. XI–XX.

³⁸ Zob. J. Rafacz, *Włościańskie prawo spadkowe w Polsce nowożytnej*, Warszawa 1929 (odbitka z „Biblioteki Puławskiej” nr 12); także w: *Zwyczaje spadkowe włościan w Polsce*, część V, oprac. J. Bekerman, J. Rafacz, Warszawa 1929; K. Kowalski, *Stosunki rodzinne i zwyczaje spadkowe włościan w latach 1775–1870 w świetle tabuli prowincjonalnej cyrkutów lwowskiego i samborskiego*, Warszawa 1932.

³⁹ Zob. K. Kowalski, *Prawne zwyczaje w zakresie wyposażenia dzieci i dziedziczenia oraz sprawa podzielnosci małych gospodarstw wiejskich w byłym zaborze austriackim*; S.M. Grzybowski, K. Grzybowski, *Włościańskie zwyczaje spadkowe w obrębie krakowskiego sądu apelacyjnego (Małopolska zachodnia)*; R. Karpińiec, *Włościańskie zwyczaje spadkowe na Śląsku cieszyńskim*, [w:] *Zwyczaje spadkowe włościan w Polsce*, część I, *Zwyczaje spadkowe włościan w województwach południowych*, oprac. K. Kowalski, S. i K. Grzybowski oraz R. Karpińiec, Warszawa 1928.

⁴⁰ Zob. W. Styś, *Rozdrabnianie gruntów chłopskich w byłym zaborze austriackim od roku 1787 do 1931*, Lwów 1934, s. 58–67.

sporządzane zwykle w celu potwierdzenia dokonanych uprzednio działań rodzinnych. Natomiast zwyczaj wyposażenia dzieci – wstępujących w związek małżeński – przez rodziców miał charakter powszechny, przy czym wyposażenie to było wliczane do części spadkowej. Istotne znaczenie dla struktury rolnej miało dzielenie gospodarstw rolnych, co doprowadzało w praktyce do powstania gospodarstw karłowatych. Ponadto przekazywanie w całości gospodarstwa rolnego jednemu spadkobiercy należało do rzadkości. Dalszymi konsekwencjami zwyczajów spadkowych występujących w dzielnicy południowej ówczesnego państwa polskiego były przeludnienie wsi oraz brak samowystarczalności warsztatów rolnych.

Drugie opracowanie zwyczajów spadkowych włościan dotyczyło dzielnicy zachodniej, tj. dawnego zaboru pruskiego⁴¹. Na obszarze tym praktykowany był zwyczaj, jak szacowano w około 70%, przekazywania gospodarstw rolnych jeszcze za życia ich właściciela jednemu dziecku (następcy). Był to tzw. kontrakt zdania, przy czym były w nim określone spłaty dla pozostałych dzieci oraz dożywocie dla przekazującego gospodarstwo. W związku z tym rzadko dochodziło do dziedziczenia gospodarstw rolnych po śmierci spadkodawcy, w tym nie miało miejsca dzielenie ziemi, czyli w zasadzie nie występował jej podział. Poza tym, jeśli był sporządzany testament, wówczas jeden ze spadkobierców dziedziczył całe gospodarstwo, pozostali zaś otrzymywali spłaty.

W przypadku dziedziczenia ustawowego działy spadkowe były przeprowadzane w podobny sposób. Podziałowi natomiast ulegały przede wszystkim gospodarstwa karłowate, których żaden ze spadkobierców nie mógł ponieść ciężaru spłat rodzinnych. Oczywiście taka sytuacja prawna wynikała z przeprowadzonej w monarchii pruskiej reformy rolnej w XIX wieku, która preferowała samodzielne wysoko i średnio towarowe gospodarstwa rolne, oraz polityki gospodarczej państwa niemieckiego, np. w zakresie porządku dziedziczenia tzw. osad rentowych, które ustawowo dziedziczył dziedzic uprzywilejowany, na podstawie pruskiej ustawy z dnia 8 czerwca 1896 roku. Był nim zwykle najstarszy syn albo jego męscy potomkowie⁴².

⁴¹ Zob. J. Górski, *Włościańskie zwyczaje spadkowe w województwach poznańskim i pomorskim*; S. Kuczkowski, *Zwyczaje spadkowe na Górnym Śląsku*, [w:] *Zwyczaje spadkowe włościan w Polsce*, część II, *Zwyczaje spadkowe włościan w województwach poznańskim, pomorskim i na Górnym Śląsku*, oprac. J. Górski, S. Kuczkowski, Warszawa 1929.

⁴² J. Górski, *Włościańskie zwyczaje spadkowe w województwach poznańskim i pomorskim*, [w:] *Zwyczaje spadkowe włościan w Polsce*, część II, *Zwyczaje spadkowe włościan*

Trzecie opracowanie zwyczajów spadkowych włościan obejmowało województwa centralne (warszawskie, kieleckie, łódzkie, lubelskie i zachodnią część województwa białostockiego), czyli obszar dawnego Królestwa Kongresowego⁴³. Na wstępie należy zaznaczyć, że obowiązujące na tym terenie normy Kodeksu Napoleona tylko w niewielkim zakresie pozwalały na swobodne rozporządzanie majątkiem w formie testamentu⁴⁴. Literalne zaś zastosowanie regulacji kodeksowych, polegające na przyznaniu w równych częściach spadku wszystkim dzieciom, które mogły żądać jego fizycznego podziału albo sprzedaży w drodze licytacji, spowodowałoby rozdrobnienie gospodarstw włościańskich⁴⁵.

Dlatego ustawodawca rosyjski, w związku z prowadzoną polityką poułaszczeniową, wprowadził już w 1865 roku ograniczenia w zakresie rozdrabniania gospodarstw, które następnie zostały powtórzone w 1891 roku. Co istotne, sądy zostały zwolnione z obowiązku ścisłego stosowania Kodeksu Napoleona w sprawach działowych drobnej własności wiejskiej. Konsekwencją tego była przyjęta linia orzecznicza, zgodnie z którą – jeśli podział gospodarstwa wiejskiego nie był możliwy z punktu widzenia gospodarczego – sąd nie miał obowiązku przeprowadzania licytacji i mógł przekazać je jednemu lub kilku spadkobiercom, przy czym był z tym związany obowiązek spłaty pozostałych sukcesorów⁴⁶.

w województwach poznańskim, pomorskim i na Górnym Śląsku, oprac. J. Górski, S. Kuczkowski, Warszawa 1929, s. 30–33, 72–91.

⁴³ Zob. J. Wasilkowski, *Przejęcie gospodarstw małorolnych na zstępnych i zagadnienia reformy spadkobrania włościańskiego (województwo warszawskie oraz zachodnia część województwa białostockiego, podlegająca prawom b. Królestwa Kongresowego)*; W. Jaskłowski, *Sprawa dziedziczenia gospodarstw wiejskich w województwie kieleckim*; J. Górski, *Spadkobranie gospodarstw wiejskich w województwie łódzkim*; K. Kowalski, *Prawne zwyczaje w zakresie wyposażenia dzieci i dziedziczenia oraz sprawa niepodzielności małych gospodarstw wiejskich w województwie lubelskim*, [w:] *Zwyczaje spadkowe włościan w Polsce*, część III, *Zwyczaje spadkowe włościan w województwach centralnych (b. Królestwo Kongresowe)*, oprac. J. Górski, W. Jaskłowski, K. Kowalski, J. Wasilkowski, Warszawa 1929.

⁴⁴ Zob. art. 913–919 Kodeksu Napoleona, zawarte: *Prawo cywilne obowiązujące w województwach centralnych. Kodeks Cywilny Królestwa Polskiego. Prawo małżeńskie. Kodeks Cywilny Napoleona. Kodeks Zobowiązań. Ustawy Hipoteczne. Ustawy Związkowe*, zebrał i opracował Z. Łączyński, Warszawa 1937 (reprint: Warszawa 1997), s. 222–224.

⁴⁵ Szerzej: E. J. Barwiński, *Prawo spadkowe obowiązujące w b. Królestwie Kongresowym w zarysie*, Warszawa 1938, s. 66–110.

⁴⁶ Zob. J. Wasilkowski, *Przejęcie gospodarstw małorolnych na zstępnych i zagadnienia reformy spadkobrania włościańskiego (województwo warszawskie oraz zachodnia*

W województwach centralnych również powszechnie był stosowany zwyczaj przekazywania gospodarstwa wiejskiego jeszcze za życia rodziców w formie notarialnej umowy darowizny albo fikcyjnej umowy sprzedaży. Ci ostatni zwykle mieli otrzymać dożywotnie utrzymanie lub użytkowanie części gospodarstwa. Jednakże w porównaniu na przykład z dzielnicą zachodnią częściej dochodziło do dziedziczenia ustawowego, a sporządzanie testamentów należało do rzadkości. Warto zaznaczyć, że zakazy podziału gospodarstw rolnych – wprowadzone przez władze rosyjskie – były często obchodzone przez przekazywanie spadkobiercom w posiadanie przypadającej dla nich części spadku np. w formie długoletniej dzierżawy z prawem wzniesienia budynków.

Ostatnie opracowanie dotyczyło czterech województw kresowych, tj. województw wileńskiego, nowogrodzkiego, wołyńskiego, poleskiego oraz wschodnich powiatów województwa białostockiego⁴⁷. W latach 60. XIX wieku na tym obszarze miało miejsce uwłaszczenie chłopów, które jednak nie spowodowało, że powstały indywidualne gospodarstwa rolne. Przed wybuchem pierwszej wojny światowej – w wyniku reformy rolnej przeprowadzonej przez Piotra Stołypina – powstała indywidualna własność gospodarstw rolnych, na podstawie ukazów z 1906 i 1907 roku. Wpływ na zwyczaje włościan miało przede wszystkim rosyjskie prawo cywilne⁴⁸, przy czym zwyczaje spadkowe w coraz mniejszym stopniu miały zastosowanie wśród włościan.

część województwa białostockiego, podlegająca prawom b. Królestwa Kongresowego), [w:] Zwyczaje spadkowe włościan w Polsce, część III, Zwyczaje spadkowe włościan w województwach centralnych (b. Królestwo Kongresowe), oprac. J. Górski, W. Jaskłowski, K. Kowalski, J. Wasilkowski, Warszawa 1929, s. 50–53; A. Słomiński, Prawo cywilne (obowiązujące w b. Kongresówce) w życiu (spadki i testamenty). Uwzględniony stan ustawodawstwa i judykatury na 1/I – 1936 roku, Warszawa 1936, s. 15–33; Kodeksy cywilne obowiązujące na Ziemiach Centralnych Polski włącznie z kodeksem zobowiązań wraz z ustawami, rozporządzeniami i dekretami Prezydenta Rzeczypospolitej, uzupełniającymi i związkowymi, obowiązującymi na ziemiach centralnych i na całym obszarze Państwa, tezami z orzeczeń pod odnośniami artykułami, rozporządzeniami ministerjalnymi i wskazaniem artykułów związkowych, oprac. E. Muszalski, Warszawa 1936, s. 698–706.

⁴⁷ Zob. K. Petruszewicz, *Zwyczaje spadkowe włościan w województwach wileńskim i nowogrodzkim*; W. Staniewicz, *Przyczynki do zwyczajów spadkowych włościan w województwie wileńskim i nowogrodzkim*; A. Bobkowski, *Włościańskie zwyczaje spadkowe na Wołyniu*; Szymon Muzykant, *Włościańskie prawo spadkowe w województwie poleskim i 5 wschodnich powiatach wojew. białostockiego*, [w:] *Zwyczaje spadkowe włościan w Polsce, część IV, Zwyczaje spadkowe włościan w czterech województwach kresowych*, oprac. A. Bobkowski, Szymon Muzykant, K. Petruszewicz, W. Staniewicz, Warszawa 1929.

⁴⁸ Szerzej: K. Petruszewicz, op. cit., s. 8–32; A. Bobkowski, *Włościańskie zwyczaje spadkowe na Wołyniu*, [w:] *Zwyczaje spadkowe włościan w Polsce, część IV, Zwyczaje spadkowe*

W II Rzeczypospolitej istotne znaczenie miały regulacje prawne, które wprowadziły zmiany do rosyjskiego prawa spadkowego. Prawo to bowiem było krytykowane, gdyż stwarzało chaos w stosunkach prawnych, rozkład rodzin włościańskich oraz było zróżnicowane miejscowo⁴⁹. Zmiany te wynikały z wejścia w życie między innymi ustawy z dnia 11 maja 1922 roku o uchyleniu ograniczeń w sprawach spadkowych kobiet w Ziemi Wileńskiej i w województwach: nowogródzkim, poleskim i wołyńskim, oraz w powiatach: bielskim, białostockim, białowieskim, grodzieńskim, sokólskim i wołkowyskim województwa białostockiego w brzmieniu, ustalonym nowelą z dnia 18 maja 1922 roku⁵⁰; rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 26 marca 1927 roku o unormowaniu stanu prawnego w województwach: wileńskim, nowogródzkim, poleskim i wołyńskim oraz powiatach: grodzieńskim, wołkowyskim, białostockim, bielskim, i sokólskim województwa białostockiego⁵¹; rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 roku o uchyleniu odrębności stanowych⁵² oraz ustawy z dnia 13 marca 1934 roku o zmianie niektórych przepisów o majątkach rodowych w województwach wschodnich⁵³. Regulacje te miały na celu przede wszystkim zniesienie na tym terenie różnic płciowych, stanowych oraz rozszerzenie swobody testowania.

włościan w czterech województwach kresowych, oprac. A. Bobkowski, Szymon Muzykant, K. Petrusiewicz, W. Staniewicz, Warszawa 1929, s. 140–152.

⁴⁹ Na temat stanu prawnego i prac nad zmianami prawa rosyjskiego, zob. W. S., *O zwyczajach spadkowych włościan w gm. Ejszyskiej pow. Lidzkiego ziemi Wileńskiej*, „Tygodnik Rolniczy” 1924, nr 29–30; S. Muz., *Zwyczaj, jako źródło prawa włościańskiego na kresach wschodnich*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1924, nr 35; S. Muz., *Jeszcze o zwyczaju jako o źródle prawa włościańskiego na kresach wschodnich*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1924, nr 40; S. Muzykant, *Zwyczaj czy ogólna norma prawa cywilnego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1926, nr 26; A. Bobkowski, *Czy rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 r. (poz. 824) wyłącza możliwość zastosowania zwyczajów włościańskich na kresach?*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1929, nr 34; B. Sekutowicz, *Chaos w stosunkach prawnych na kresach wschodnich, jako skutek stosowania prawa zwyczajowego przy spadkobranie włościan*, „Przegląd Notarialny” 1929, nr 3; A. Bobkowski, *Stan obecny spadkobrania włościańskiego na Wołyniu i konieczność reformy*, „Głos Sądownictwa” 1930, nr 2; A. Bobkowski, *Rozkład rodziny włościańskiej na Wołyniu a zwyczaje spadkowe (osobne odbicie z „Rocznika Wołyńskiego” t. I)*, Równe 1930; Z. Jasiński, *Stosowanie zwyczajów w prawie spadkowym włościańskim*, „Wileński Przegląd Prawniczy” 1935, nr 1.

⁵⁰ Dz.U. 1922 nr 43, poz. 358.

⁵¹ Dz.U. 1927 nr 31, poz. 258.

⁵² Dz.U. 1927 nr 92, poz. 824. Zmiana: ustawa z dnia 14 kwietnia 1937 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 r. o uchyleniu odrębności stanowych (Dz.U. 1937 nr 30, poz. 223).

⁵³ Dz.U. 1934 nr 29, poz. 236.

W praktyce jednak nadal obowiązywały zwyczaje włościan, a sporządzanie testamentów należało do rzadkości. Najbardziej charakterystyczny zwyczaj spadkowy polegał na wyposażaniu w ruchomości i pieniądze dzieci, które opuszczały gospodarstwo rodzinne. Dzieci te zwykle nie otrzymywały już jakiegokolwiek części spadku. Pozostałym zaś dzieciom rodzice – jeszcze za życia – przekazywali ziemię o równych obszarach, przy czym ojciec zatrzymywał dla siebie działkę o areale równym temu, który przypadł każdemu z dzieci. Działkę tę otrzymywało dziecko, które utrzymywało rodziców do ich śmierci. Co istotne, na tych terenach nie była znana umowa dożywocia. Charakterystyczną instytucją prawa spadkowego zaś była instytucja prymactwa, która dopuszczała do dziedziczenia osoby niezwiązane więzami krwi, a wchodzące w skład wspólnoty rodzinnej, np. zięciów. Podział ziemi odbywał się automatycznie, bez brania pod uwagę kryteriów ekonomicznych. Działka, którą otrzymywały dzieci, miała mieć taką samą wielkość, a ziemia – gatunek. Konsekwencją tego było powstawanie karłowatych i nierentownych gospodarstw.

4. Podsumowanie

Zagadnienie ujednostajnienia prawa spadkowego włościan było przedmiotem prac w okresie dwudziestolecia międzywojennego. W szczególności zwracano uwagę na wyniki badań nad zwyczajami spadkowymi włościan, które miały stanowić podstawę prac nad ogólnopolską regulacją prawa spadkowego dla tej warstwy społecznej. W związku z tym szukano zwyczajów wspólnych dla spadkobrania włościan na obszarze ówczesnego państwa polskiego. Ponadto krytykowano postępujący proces dzielenia gruntów wiejskich, z czym była związana przebudowa ustroju rolnego państwa⁵⁴.

⁵⁴ Zob. J. Bekerman, *Kilka luźnych uwag o reformie spadkobrania włościańskiego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1927, nr 19, 20, 21, 22, 23; J. Bekerman, *Luźne uwagi o spadkobranii włościańskim i jego reformie*, [w:] *Zwyczaje spadkowe włościan w Polsce*, część V, oprac. J. Bekerman, J. Rafacz, Warszawa 1929; K. Głębocki, *Wyniki badań nad zwyczajami spadkowymi włościan w Polsce*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1929, nr 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20; J. Górski, *Reforma ustawodawstwa spadkowego w odniesieniu do drobnych gospodarstw wiejskich*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929, nr 3; W. Jaskłowski, *O potrzebie reformy spadkobrania gospodarstw małorolnych. Opracowane na podstawie dzieła zbiorowego p. t. „Zwyczaje spadkowe włościan w Polsce” wydanego przez Instytut w Puławach*, „Głos Sądownictwa” 1930, nr 7–8, 9, 10; S. Wróblewski, *Postulaty prawnicze przy unormowaniu zagadnienia niepodzielności drobnych gospodarstw*, „Rolnictwo” 1930, t. II, „Współczesna Myśl Prawnicza” 1939, nr 2; S. Lipowski, *W sprawie*

Ekonomicznym skutkiem zwyczajów spadkowych włościan w II Rzeczypospolitej było rozdrobnienie własności chłopskiej, w szczególności na obszarze dzielnicy południowej (dawny zabór austriacki) oraz centralnej i wschodniej (dawny zabór rosyjski).

W 1927 roku można znaleźć informację o opracowanym przez ministerstwo reform rolnych projekcie ustawy o osadach niepodzielnych i odrębnym dziedziczeniu tych osad. Projekt składał się z 35 artykułów. Główne zasady projektu były następujące:

1. osada miała przechodzić na jednego dziedzica, reszta zaś rodzeństwa – za swoje schedy spadkowe – miała otrzymać spłaty pieniężne, o ile spadkodawca pozostawił kilku spadkobierców;
2. należności, przypadające współspadkobiercom, miały być zabezpieczone hipotecznie, o ile obejmujący osadę nie mógł ich spłacić;
3. współspadkobiercy mieli mieć prawo pierwokupu, jeśli osada została sprzedana w ciągu 20 lat od daty otwarcia spadku;
4. prawo pierwokupu miało mieć także zastosowanie w razie sprzedaży osady przez licytację⁵⁵.

Kolejne projekty miały już charakter projektów sejmowych. Zaliczyć do nich należało między innymi projekt ustawy z 1930 roku o ograniczeniu nadmiernego podziału gruntów, wniesiony przez ministra reform rolnych Witolda Staniewicza⁵⁶, oraz projekt ustawy z 1937 roku o niepodzielnych gospodarstwach wiejskich, wniesiony przez posła Franciszka Bartczaka⁵⁷. Celem ich było przeciwdziałanie nadmiernemu rozdrobnieniu gospodarstw rolnych i związanej z tym pauperyzacji polskiej wsi. Projekty te również nie stały się prawem obowiązującym⁵⁸.

działów włościańskich, „Głos Sądownictwa” 1938; A. Fidlerówna, *Spadkobranie włościańskie na ziemiach polskich*, „Współczesna Myśl Prawnicza” 1939, nr 1, 2; M. Piekarski, *Działy spadkowe gospodarstw wiejskich (de lege ferenda)*, „Głos Sądownictwa” 1939, nr 7–8; W. Świerzeńska, *Wpływ prawa na proces rozdrabniania gruntów*, „Rolnictwo” 1937, t. IV, z. 2.

⁵⁵ Zob. S. Muzykant, *Odrębne prawo dziedziczenia osad niepodzielnych*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1927, nr 45.

⁵⁶ Zob. druk sejmowy Nr 794, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, druga kadencja (1928–1930).

⁵⁷ Zob. druk sejmowy, Nr 343, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, czwarta kadencja (1935–1938).

⁵⁸ Szerzej: *Niepodzielność gospodarstw wiejskich*, „Przegląd Notarialny” 1937, nr 5, 6; S. Breyer, *Niepodzielne gospodarstwa wiejskie (Uwagi do projektu p. posła Bartczaka)*, „Przegląd Notarialny” 1937, nr 17–18; H. Świątkowski, *Zagadnienie niepodzielności gospodarstw wiejskich*, Warszawa 1938, s. 21–40; S. Kwiecień, *Zagadnienie niepodzielności*

Warto zaznaczyć, że problem rozdrobnienia gospodarstw wiejskich występował także w innych państwach europejskich. Dlatego zwracano uwagę w szczególności na rozwiązania niemieckie, przy tym krytykowano kodeksy cywilne, które nakazywały równy podział ziemi chłopskiej, np. Kodeks Napoleona. W szczególności szeroko była komentowana ustawa niemiecka z 1933 roku o zagrodach dziedzicznych, którą porównywano z polskimi projektami ustawodawczymi⁵⁹. Ostatecznie nie doszło do uchwalenia i – co za tym idzie – uchylenia zwyczajów spadkowych włościan przez cały okres II Rzeczypospolitej. Nie miały wpływ na to miał wielki kryzys gospodarczy, który spowodował obniżenie cen ziemi uprawnej oraz spadek dochodowości gospodarstw rolnych ze względu na drastyczny spadek cen towarów rolnych⁶⁰.

Na zakończenie należy odpowiedzieć na pytanie: czy zwyczaje spadkowe włościan w II Rzeczypospolitej były polskim prawem zwyczajowym w zakresie spadkobrania? Na tak postawione pytanie nie ma jednoznacznej odpowiedzi, stosowanie bowiem zwyczajów spadkowych było niejednolite w poszczególnych dzielnicach ówczesnego państwa polskiego, a różnica między zwyczajem a prawem zwyczajowym była i jest trudna do określenia. Wspólnym zaś ich mianownikiem było regulowanie stosunków własnościowych wynikających ze spadkobrania zwykle w inny sposób, niż wynikałoby to z norm praw pisanych (cywilnych), które obowiązywały w dawnych dzielnicach zaborczych.

Należy jednak uznać, że zwyczaj staje się normą prawną wówczas, gdy ustawodawca dopuści jego stosowanie, jak to miało miejsce na ziemiach wschodnich II Rzeczypospolitej w zakresie dziedziczenia gospodarstw włościańskich. W przypadku pozostałych dzielnic zwyczaje – jeśliby przyjąć, że nie miały one mocy obowiązującej

gospodarstw wiejskich na gruncie ustawodawstwa II RP, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2022, t. LXXIV, z. 1.

⁵⁹ Zob. S.M. Grzybowski, *Niepodzielność gospodarstw włościańskich a zwyczaje spadkowe*, „Przegląd Notarialny” 1929, nr 1 i 2; K. Żuromski, *Ustawa Rzeszy Niemieckiej z 29.IX.1933 o dziedzicznych zagrodach chłopskich*, „Przegląd Notarialny” 1934, nr 13–14; S. Gołąb, *Prądy w prawoznawstwie III Rzeszy*, Warszawa 1936, s. 31–35; S.M. Grzybowski, *Pojęcie spadku i dziedzica w powszechnym prawie spadkowym a w niemieckiej ustawie o zagrodach dziedzicznych*, „Przegląd Sądowy” 1936, nr 10, 11; H. Świątkowski, *Zagadnienie niepodzielności gospodarstw wiejskich*, Warszawa 1938, s. 16–21; A. Fidlerówna, *Spadkobranie włościańskie według prawa niemieckiego, szwajcarskiego i projektu polskiego oraz kwestja kredytów dla spraw rodzinnych*, „Współczesna Myśl Prawnicza” 1939, nr 5, 6; S. Płaza, op. cit., Kraków 2001, s. 147–150.

⁶⁰ Zob. J. Bekerman, *Spadkobranie włościan a kryzys ekonomiczny*, „Głos Sądownictwa” 1933.

normy prawnej – wywierały ogromny wpływ na układ stosunków majątkowych ludności wiejskiej. Były one bowiem wyrazem preferowanych przez włościan form urządzenia własnych spraw majątkowych w ramach obowiązujących norm prawa spadkowego. I co istotne, odbywały się nierzadko wbrew tym normom⁶¹.

W związku z tym wiele racji miał Przemysław Dąbkowski, który omawiając w 1920 roku przyszłe zadania Komisji Kodyfikacyjnej, skonstatował, że: „Chłop nie może często zrozumieć prawa obowiązującego, a juryści nasi nie mogą pojąć dziwnych, ich zdaniem, zapatrywań chłopskich. Nieporozumienia te doprowadzały niejednokrotnie do wyroków, które wedle zasad prawa obowiązującego były zupełnie słuszne, które jednak chłop z dziwnym uporem uważał za niesprawiedliwe i krzywdzące”, a „Przyczyną tego rozdźwięku jest konserwatyzm chłopski. Chłop trzyma się wytrwale dawnych zapatrywań, nowe prawa spływały tylko po nim po wierzchu, nie przenikając do jego umysłu. Można też powiedzieć bez przesady, że lud, a obok niego drobna szlachta zaściankowa (np. na Podlasiu, Mazowszu), są jedyną warstwą społeczeństwa polskiego, u której żyją jeszcze dzisiaj poglądy i zapatrywania dawnego prawa polskiego”⁶².

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 3 czerwca 1919 r. o Komisji Kodyfikacyjnej (Dz. Praw Państwa Polskiego 1919 nr 44, poz. 315).

Ustawa z dnia 26 października 1921 r. w przedmiocie przepisów prawnych obowiązujących na obszarze Spisza i Orawy, należącym do Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 89, poz. 657).

Ustawa z dnia 11 maja 1922 r. o uchyleniu ograniczeń w sprawach spadkowych kobiet w Ziemi Wileńskiej i w województwach: nowogrodzkim, poleskim i wołyńskim, oraz w powiatach: bielskim, białostockim, białowieskim, grodzieńskim, sokólskim i wołkowyskim województwa białostockiego w brzmieniu, ustalonym nowelą z dnia 18 maja 1922 r. (Dz.U. 1922 nr 43, poz. 358).

⁶¹ Zob. W. Świerzeńska, *Wpływ prawa na proces rozdrabniania gruntów*, „Rolnictwo” 1937, t. IV, z. 2, s. 8.

⁶² P. Dąbkowski, *Dawne prawo polskie a zadania Komisji Kodyfikacyjnej. Odczyt, wygłoszony na zamknięcie VI-go Zjazdu Prawników i Ekonomistów Polskich w Warszawie 23 maja 1920 r. w sali obrad Rady Miejskiej*, Warszawa 1920, s. 3.

- Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych wewnętrznych (Prawo prywatne międzydzielnicowe) (Dz.U. 1926 nr 101, poz. 580).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 26 marca 1927 r. o unormowaniu stanu prawnego w województwach: wileńskim, nowogródzkim, poleskim i wołyńskim oraz powiatach: grodzieńskim, wołkowyskim, białostockim, bielskim, i sokólskim województwa białostockiego (Dz.U. 1927 nr 31, poz. 258).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 r. o uchyleniu odrębności stanowych (Dz.U. 1927 nr 92, poz. 824).
- Ustawa z dnia 17 marca 1933 r. o rozporządzeniach ostatniej woli osób wojskowych (Dz.U. 1933 nr 31, poz. 262).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz.U. 1933 nr 82, poz. 598).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. 1933 nr 84, poz. 609).
- Ustawa z dnia 13 marca 1934 r. o zmianie niektórych przepisów o majątkach rodowych w województwach wschodnich (Dz.U. 1934 nr 29, poz. 236).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. – Kodeks handlowy (Dz.U. 1934 nr 57, poz. 502).
- Ustawa z dnia 22 lutego 1937 r. o zmianie § 2249 kodeksu cywilnego z 1896 r. (Dz.U. 1937 nr 16, poz. 102).
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 1937 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 r. o uchyleniu odrębności stanowych (Dz.U. 1937 nr 30, poz. 223).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 1922 r. w przedmiocie organizacji sądownictwa na Spiszu i Orawie i rozciągnięcia na ten obszar mocy obowiązującej niektórych ustaw i rozporządzeń (Dz.U. 1922 nr 90, poz. 833).

Materiały ustawodawcze

- Projekt ustawy z 1930 r. o ograniczeniu nadmiernego podziału gruntów, wniesiony przez Ministra Reform Rolnych Witolda Staniewicza, druk sejmowy, Nr 794, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, druga kadencja (1928–1930).
- Projekt ustawy z 1937 r. o niepodzielnych gospodarstwach wiejskich, wniesiony przez posła Franciszka Bartczaka, druk sejmowy, Nr 343, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, czwarta kadencja (1935–1938).

Opracowania

- Anc Dominik, *Dziedziczenie i działy majątków rolnych*, Warszawa 1916.
- Barwiński Eugenjusz J., *Prawo spadkowe obowiązujące w b. Królestwie Kongresowym w zarysie*, Warszawa 1938.

- Bekerman Józef, *Kilka luźnych uwag o reformie spadkobrania włościańskiego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1927, nr 19, 20, 21, 22, 23, s. 254–259, 269–271, 283–285, 297–302, 311.
- Bekerman Józef, *Luźne uwagi o spadkobranii włościańskim i jego reformie*, [w:] *Zwyczajne spadkowe włościan w Polsce*, część V, oprac. Józef Bekerman, Józef Rafacz, Warszawa 1929, s. 39–99.
- Bekerman Józef, *Spadkobranie włościan a kryzys ekonomiczny*, „Głos Sądownictwa” 1933, nr 1, s. 3–5.
- Bobkowski Adam, *Czy rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 r. (poz. 824) wyłącza możliwość zastosowania zwyczajów włościańskich na kresach?*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1929, nr 34, s. 524–525.
- Bobkowski Adam, *Rozkład rodziny włościańskiej na Wołyniu a zwyczaje spadkowe (osobne odbicie z „Rocznika Wołyńskiego” t. I)*, Równe 1930.
- Bobkowski Adam, *Stan obecny spadkobrania włościańskiego na Wołyniu i konieczność reformy*, „Głos Sądownictwa” 1930, nr 2, s. 82–90.
- Bobkowski Adam, *Włościańskie zwyczaje spadkowe na Wołyniu*, [w:] *Zwyczajne spadkowe włościan w Polsce*, część IV, *Zwyczajne spadkowe włościan w czterech województwach kresowych*, oprac. Adam Bobkowski, Szymon Muzykant, Kazimierz Petruszewicz, Witold Staniewicz, Warszawa 1929, s. 89–176.
- Breyer Stefan, *Niepodzielne gospodarstwa wiejskie (Uwagi do projektu p. pośła Bartczaka)*, „Przegląd Notarialny” 1937, nr 17–18, s. 373–381.
- Bujak Franciszek, *Przedmowa*, [w:] *Zwyczajne spadkowe włościan w Polsce*, część I, *Zwyczajne spadkowe włościan w województwach południowych*, oprac. Karol Kowalski, Stefan i Konstanty Grzybowski oraz Rudolf Karpiniec, Warszawa 1928, s. III–XIV.
- Ciągwa Józef, *Stan prawny na Spiszu i Orawie w latach międzywojennych*, „Studia Iuridica Silesiana” 1986, nr 11, s. 120–151.
- Dąbkowski Przemysław, *Dawne prawo polskie a zadania Komisji Kodyfikacyjnej. Odczyt, wygłoszony na zamknięcie VIgo Zjazdu Prawników i Ekonomistów Polskich w Warszawie 23 maja 1920 r. w sali obrad Rady Miejskiej*, Warszawa 1920.
- Dniestrzański Stanisław, *O istocie prawa zwyczajowego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1904, s. 39–56, 81–101, 189–205.
- Dziurzyński Tadeusz, Fenichel Zygmunt, Honzatko Mieczysław, *Kodeks handlowy. Komentarz*, t. II, Kraków 1936.
- Dziurzyński Tadeusz, Fenichel Zygmunt, Honzatko Mieczysław, *Kodeks handlowy. Komentarz*, t. I, Kraków 1935.
- Dziurzyński Tadeusz, *Prawo zwyczajowe w przyszłej ustawie handlowej*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1929, nr 1–12, s. 356–367.
- Fenichel Zygmunt, „Zwyczajne” w kodeksie zobowiązań, „Głos Prawa” 1934, z. 6, s. 125–132.
- Fenichel Zygmunt, *Nieuchylone a jednak nieobowiązujące*, „Państwo i Prawo” 1947, nr 1, s. 42–54.

- Fenichel Zygmunt, *Prawo prywatne międzynarodowe i międzydzielnicowe*, Kraków 1928.
- Fidlerówna Anna, *Spadkobranie włościańskie na ziemiach polskich*, „Współczesna Myśl Prawnicza” 1939, nr 1, 2, s. 20–25, 31–38.
- Fidlerówna Anna, *Spadkobranie włościańskie według prawa niemieckiego, szwajcarskiego i projektu polskiego oraz kwestja kredytów dla spraw rodzinnych*, „Współczesna Myśl Prawnicza” 1939, nr 5, 6, s. 21–27, 28–35.
- Głębocki K., *Wyniki badań nad zwyczajami spadkowymi włościan w Polsce*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1929, nr 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, s. 148–149, 160–161, 176–177, 211–212, 221–222, 237–238, 253–254, 271, 288–289, 305.
- Gołąb Stanisław, *Prądy w prawoznawstwie III Rzeszy*, Warszawa 1936.
- Górnicki Leonard, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, Wrocław 2000.
- Górnicki Leonard, *Prawo prywatne międzydzielnicowe z 1926 r.*, [w:] *Okresy przejściowe. Ustrój i Prawo*, red. Jacek Przygodzki, Wrocław 2019, s. 163–191.
- Górski Józef, *Reforma ustawodawstwa spadkowego w odniesieniu do drobnych gospodarstw wiejskich*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929, nr 3, s. 288–300.
- Górski Józef, *Spadkobranie gospodarstw wiejskich w województwie łódzkim*, [w:] *Zwyczaje spadkowe włościan w Polsce*, część III, *Zwyczaje spadkowe włościan w województwach centralnych (b. Królestwo Kongresowe)*, oprac. Józef Górski, Wacław Jaskłowski, Karol Kowalski, Jan Wasilkowski, Warszawa 1929, s. 143–183.
- Górski Józef, *Włościańskie zwyczaje spadkowe w województwach poznańskim i pomorskim*, [w:] *Zwyczaje spadkowe włościan w Polsce*, część II, *Zwyczaje spadkowe włościan w województwach poznańskim, pomorskim i na Górnym Śląsku*, oprac. Józef Górski, Stefan Kuczkowski, Warszawa 1929, s. 1–96.
- Groniowski Krzysztof, *Kwestia rolna w Królestwie Polskim 1871–1914*, Warszawa 1966.
- Groniowski Krzysztof, *Realizacja reformy uwłaszczeniowej 1864 roku*, Warszawa 1963.
- Grzybowski Stefan M., Grzybowski Konstanty, *Włościańskie zwyczaje spadkowe w obrębie krakowskiego sądu apelacyjnego (Małopolska zachodnia)*, [w:] *Zwyczaje spadkowe włościan w Polsce*, część I, *Zwyczaje spadkowe włościan w województwach południowych*, oprac. Karol Kowalski, Stefan i Konstanty Grzybowscy oraz Rudolf Karpiniec, Warszawa 1928, s. 95–130.
- Grzybowski Stefan M., *Niepodzielność gospodarstw włościańskich a zwyczaje spadkowe*, „Przegląd Notarialny” 1929, nr 1 i 2, s. 122–128.
- Grzybowski Stefan M., *Pojęcie spadku i dziedzica w powszechnem prawie spadkowym a w niemieckiej ustawie o zagrodach dziedzicznych*, „Przegląd Sądowy” 1936, nr 10, 11, s. 309–317, 346–350.
- Jakóbczyk Witold, *Uwłaszczenie chłopów w Wielkopolsce w XIX w.*, Warszawa 1951.
- Jasiński Zbigniew, *Stosowanie zwyczajów w prawie spadkowym włościańskim*, „Wileński Przegląd Prawniczy” 1935, nr 1, s. 7–9.

- Jaskłowski Wacław, *O potrzebie reformy spadkobrania gospodarstw małorolnych. Opracowane na podstawie dzieła zbiorowego p. t. „Zwyczajne spadkowe włościan w Polsce”* wydane przez Instytut w Puławach”, „Głos Sądownictwa” 1930, nr 7–8, 9, 10, s. 422–427, 501–506, 673–676.
- Jaskłowski Wacław, *Sprawa dziedziczenia gospodarstw wiejskich w województwie kieleckim*, [w:] *Zwyczajne spadkowe włościan w Polsce*, część III, *Zwyczajne spadkowe włościan w województwach centralnych (b. Królestwo Kongresowe)*, oprac. Józef Górski, Wacław Jaskłowski, Karol Kowalski, Jan Wasilkowski, Warszawa 1929, s. 85–142.
- Jastrzębski Robert, Dul Marek, *Prawne regulacje działalności giełd towarowych w Polsce*, Warszawa 2007.
- Jastrzębski Robert, *Prawo prywatne międzydzielnicowe. Zarys problematyki*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2015, t. 8, z. 3, s. 277–298.
- Jastrzębski Robert, *Zagadnienia prawne reform agrarnych na ziemiach polskich w XX wieku*, [w:] *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, red. Przemysław Litwiniuk, Warszawa 2016, s. 17–37.
- Karpiniec Rudolf, *Włościańskie zwyczaje spadkowe na Śląsku cieszyńskim*, [w:] *Zwyczajne spadkowe włościan w Polsce*, część I, *Zwyczajne spadkowe włościan w województwach południowych*, oprac. Karol Kowalski, Stefan i Konstanty Grzybowscy oraz Rudolf Karpiniec, Warszawa 1928, s. 131–157.
- Kniat Marian, *Dzieje uwłaszczenia włościan w Wielkim Księstwie Poznańskim*, t. I, Poznań 1939, t. II, Poznań 1949.
- Kodeksy cywilne obowiązujące na Ziemiach Centralnych Polski włącznie z kodeksem zobowiązań wraz z ustawami, rozporządzeniami i dekretami Prezydenta Rzeczypospolitej, uzupełniającymi i związkowymi, obowiązującymi na ziemiach centralnych i na całym obszarze Państwa, tezami z orzeczeń pod odnośniami artykułami, rozporządzeniami ministerjalnymi i wskazaniem artykułów związkowych*, oprac. Edward Muszalski, Warszawa 1936.
- Kowalski Karol, *Prawne zwyczaje w zakresie wyposażenia dzieci i dziedziczenia oraz sprawa podzielności małych gospodarstw wiejskich w byłym zaborze austriackim*, [w:] *Zwyczajne spadkowe włościan w Polsce*, część I, *Zwyczajne spadkowe włościan w województwach południowych*, oprac. Karol Kowalski, Stefan i Konstanty Grzybowscy oraz Rudolf Karpiniec, Warszawa 1928, s. 1–93.
- Kowalski Karol, *Prawne zwyczaje w zakresie wyposażenia dzieci i dziedziczenia oraz sprawa niepodzielności małych gospodarstw wiejskich w województwie lubelskim*, [w:] *Zwyczajne spadkowe włościan w Polsce*, część III, *Zwyczajne spadkowe włościan w województwach centralnych (b. Królestwo Kongresowe)*, oprac. Józef Górski, Wacław Jaskłowski, Karol Kowalski, Jan Wasilkowski, Warszawa 1929, s. 185–254.
- Kowalski Karol, *Stosunki rodzinne i zwyczaje spadkowe włościan w latach 1775–1870 w świetle tabuli prowincjonalnej cyrkułów lwowskiego i samborskiego*, Warszawa 1932.
- Koźmiński Leon, *Zwyczajne handlowe kupno-sprzedaż*, Warszawa 1948.

- Kuczkowski Stefan, *Zwyczaje spadkowe na Górnym Śląsku*, [w:] *Zwyczaje spadkowe włościan w Polsce*, część II, *Zwyczaje spadkowe włościan w województwach poznańskim, pomorskim i na Górnym Śląsku*, oprac. Józef. Górski, Stefan Kuczkowski, Warszawa 1929, s. 97–128.
- Kwiecień Sebastian, *Zagadnienie niepodzielności gospodarstw wiejskich na gruncie ustawodawstwa II RP*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2022, t. LXXIV, z. 1, s. 193–210.
- Langrod Jerzy Stefan, *O tzw. prawie sędziowskim*, „Państwo i Prawo” 1946, z. 8, s. 17–22.
- Langrod Jerzy Stefan, *Uwagi o roli zwyczaju w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1947, z. 2, s. 19–26.
- Lipowski Stanisław, *W sprawie działów włościańskich*, „Głos Sądownictwa” 1938, nr 10, s. 775–778.
- Litwin Józef, *W sprawie mocy obowiązującej niektórych ustaw przedwojennych*, „Palestra” 1957, nr 1, s. 14–27.
- Malinowski Bronisław, *Prawo, zwyczaj, zbrodnia w społeczności dzikich*, z przedmową Czesława Znamierowskiego, Warszawa 2001.
- Muzykant Szymon, *Jeszcze o zwyczaju jako o źródle prawa włościańskiego na kresach wschodnich*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1924, nr 40, s. 613–617.
- Muzykant Szymon, *Zwyczaj, jako źródło prawa włościańskiego na kresach wschodnich*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1924, nr 35, s. 540–543.
- Muzykant Szymon, *Odrębne prawo dziedziczenia osad niepodzielnych*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1927, nr 45, s. 622–629.
- Muzykant S., *Zwyczaj czy ogólna norma prawa cywilnego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1926, nr 26, s. 353–359.
- Muzykant Sz., *Włościańskie prawo spadkowe w województwie poleskim i 5 wschodnich powiatach wojew. białostockiego*, [w:] *Zwyczaje spadkowe włościan w Polsce*, cz. IV, *Zwyczaje spadkowe włościan w czterech województwach kresowych*, oprac. Adam Bobkowski, Szymon Muzykant, Kazimierz Petruszewicz, Witold Staniewicz, Warszawa 1929, s. 177–306.
- Niepodzielność gospodarstw wiejskich*, „Przegląd Notarialny” 1937, nr 5, 6, s. 101–104, 123.
- Nowacki Józef, Tabor Zygmunt, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1994.
- Pamiętnik I Zjazdu Prawników Polskich w Wilnie 8–10. VI. 1924 r.*, pod red. Alfonsa Parczewskiego i Franciszka Bossowskiego, Wilno 1925.
- Petrażycki Leon, *Zagadnienia prawa zwyczajowego*, tłum. Jan Sunderland, Warszawa 1938.
- Petrusewicz Kazimierz, *Zwyczaje spadkowe włościan w województwach wileńskim i nowogrodzkim*, [w:] *Zwyczaje spadkowe włościan w Polsce*, część IV, *Zwyczaje spadkowe włościan w czterech województwach kresowych*, oprac. Adam Bobkowski, Szymon Muzykant, Kazimierz Petruszewicz, Witold Staniewicz, Warszawa 1929, s. 1–70.
- Piekarski Mieczysław, *Działy spadkowe gospodarstw wiejskich (de lege ferenda)*, „Głos Sądownictwa” 1939, nr 7–8, s. 605–615.

- Płaza Stanisław, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. 3. Okres międzywojenny, Kraków 2001.
- Prawo cywilne obowiązujące w województwach centralnych. Kodeks Cywilny Królestwa Polskiego. Prawo małżeńskie. Kodeks Cywilny Napoleona. Kodeks Zobowiązań. Ustawy Hipoteczne. Ustawy Związkowe*, zebrał i opracował Zenon Łączyński, Warszawa 1937 (reprint: Warszawa 1997).
- Radwański Zbigniew, *Kodyfikacja prawa i procesu cywilnego*, [w:] *Historia Państwa i Prawa Polski 1918–1939*, część II, pod red. Franciszka Ryszki, pod ogólną red. Juliusza Bardacha, Warszawa 1968, s. 148–169.
- Radwański Zbigniew, *Prawo spadkowe*, [w:] *Historia Państwa i Prawa Polski 1918–1939*, część II, pod red. Franciszka Ryszki, pod ogólną red. Juliusza Bardacha, Warszawa 1968, s. 189–195.
- Rafacz Józef, *Włościańskie prawo spadkowe w Polsce nowożytnej*, Warszawa 1929 (odbitka z „Biblioteki Puławskiej” nr 12); także w: *Zwyczajne spadkowe włościan w Polsce*, część V, oprac. Józef Bekerman, Józef Rafacz, Warszawa 1929, s. 1–38.
- Sand Henryk, *Znaczenie zwyczaju handlowego*, „Górnośląskie Wiadomości Gospodarcze” 1928, nr 8, 9, 10, 11, s. 15–17, 12–14, 16–17, 12–13.
- Savigny Karol Fryderyk von *O powołaniu naszych czasów do ustawodawstwa i nauki prawa*, przekład i wstęp Kazimierz Opalek, Warszawa 1964.
- Sekutowicz Bolestaw, *Chaos w stosunkach prawnych na kresach wschodnich, jako skutek stosowania prawa zwyczajowego przy spadkobranii włościan*, „Przegląd Notarialny” 1929, nr 3, s. 209–218.
- Słomiński Adam, *Prawo cywilne (obowiązujące w b. Kongresówce) w życiu (spadki i testamenty). Uwzględniony stan ustawodawstwa i judykatury na 1/I – 1936 roku*, Warszawa 1936.
- Sójka-Zielińska Katarzyna, *Prawne problemy podziału gruntów chłopskich w Galicji na tle austriackiego ustawodawstwa agrarnego*, Warszawa 1966.
- Spadkowe prawo*, [w:] *Encyklopedia Podręczna Prawa Prywatnego założona przez Henryka Konica*, pod red. Fryderyka Zolla i Jana Wasilkowskiego, t. IV, Warszawa 1939; poszczególne części, Alfred Ohanowicz, *Województwa Zachodnie*, s. 2152–2178; Franciszek Bossowski, *Województwa Wschodnie*, s. 2178–2202; Fryderyk Zoll przy współudziale Stefana Kosińskiego, *Województwa Południowe*, s. 2202–2267; Eugenjusz J. Barwiński, *Województwa Środkowe*, s. 2268–2306.
- Staniewicz Witold, *Przyczynki do zwyczajów spadkowych włościan w województwie wileńskim i nowogrodzkim*, [w:] *Zwyczajne spadkowe włościan w Polsce*, część IV, *Zwyczajne spadkowe włościan w czterech województwach kresowych*, oprac. Adam Bobkowski, Szymon Muzykant, Kazimierz Petruszewicz, Witold Staniewicz, Warszawa 1929, s. 71–88.

- StawarskaRippel Anna, *Nie uchylone a jednak nieobowiązujące. O niektórych aspektach ciągłości prawnej w początkach Polski Ludowej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 1, s. 285–295.
- Studnicki Franciszek, *Działanie zwyczaju handlowego w zakresie zobowiązań z umowy*, Kraków 1949.
- Styś Wincenty, *Rozdrabnianie gruntów chłopskich w byłym zaborze austriackim od roku 1787 do 1931*, Lwów 1934.
- Śreniowski Stanisław, *Studia nad prawem i stosunkami agrarnymi Królestwa Polskiego 1831–1864*, Warszawa 1963.
- Śreniowski Stanisław, *Uwłaszczenie chłopów w Polsce*, Warszawa 1956.
- Świątkowski Henryk, *Zagadnienie niepodzielności gospodarstw wiejskich*, Warszawa 1938.
- Świerzeńska Wanda, *Wpływ prawa na proces rozdrabniania gruntów*, „Rolnictwo” 1937, t. IV, z. 2, s. 5–38.
- Till Ernest, *O prawie zwyczajowym*, „Przegląd Sądowy i Administracyjny” 1877, nr 22, s. 175–177.
- W. S., *O zwyczajach spadkowych włościan w gm. Ejszyskiej pow. Lidzkiego ziemi Wileńskiej*, „Tygodnik Rolniczy” 1924, nr 29–30, s. 2–3.
- Wasilkowski Jan, *Przejście gospodarstw małorolnych na zstępnych i zagadnienia reformy spadkobrania włościańskiego (województwo warszawskie oraz zachodnia część województwa białostockiego, podlegająca prawom b. Królestwa Kongresowego)*, [w:] *Zwyczaje spadkowe włościan w Polsce*, część III, *Zwyczaje spadkowe włościan w województwach centralnych (b. Królestwo Kongresowe)*, oprac. Józef Górski, Wacław Jaskłowski, Karol Kowalski, Jan Wasilkowski, Warszawa 1929, s. 1–84.
- Wróblewski Jerzy, *Concepts of Legal System and Conceptions of Validity (Pojęcia systemu obowiązywania prawa)*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 1986, nr 24, s. 3–22.
- Wróblewski Stanisław, *Komentarz do kodeksu handlowego. Część I. Zeszyt 1 (art. 1–13)*, Kraków 1935.
- Wróblewski Stanisław, *Postulaty prawnicze przy unormowaniu zagadnienia niepodzielności drobnych gospodarstw*, „Rolnictwo” 1930, t. II, s. 47–64, „Współczesna Myśl Prawnicza” 1939, nr 2, s. 1–10.
- Ziemiński Zygmunt, *Desuetudo*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 11, s. 3–8.
- Znamierowski Czesław, *Podstawowe pojęcia teorii prawa. Część pierwsza. Układ prawny i norma prawna*, Poznań 1934.
- Zoll Fryderyk, *Międzynarodowe i międzydzielnicowe prawo prywatne*, [w:] *Encyklopedia Podręczna Prawa Prywatnego*, założona przez Henryka Konica, pod red. Fryderyka Zolla i Jana Wasilkowskiego, t. II, Warszawa 1936, s. 885–935.
- Zwyczaje Handlowe na Pomorzu*, opracował i branżowo zestawiał na podstawie orzeczeń Izby Przemysłowo-Handlowej w Gdyni M.J. Korytowski starszy referendarz Izby Przemysłowo-Handlowej w Gdyni, Gdynia 1938.

Zwyczaje handlowe. Zbiór orzeczeń o zwyczajach handlowych wydanych przez Izbę Przemysłowo-Handlową we Lwowie w latach 1928–1938, Lwów 1939.

Żarnowski Janusz, *Chłopi*, [w:] *Encyklopedia Historii Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1999, s. 61.

Żarnowski Janusz, *Spółeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 1973.

Żuromski Kazimierz, *Ustawa Rzeszy Niemieckiej z 29.IX.1933 o dziedzicznych zagrodach chłopskich*, „Przegląd Notarialny” 1934, nr 13–14, s. 309–311.

► STRESZCZENIE

Prawo zwyczajowe a zwyczaj: zwyczaje spadkowe włościan w II Rzeczypospolitej

Artykuł dotyczy zagadnień z zakresu stosowania zwyczaju oraz prawa zwyczajowego. Autor – poza zagadnieniami teoretycznoprawnymi – zwrócił uwagę na zastosowanie instytucji *desuetudo* w prawie zwyczajowym, jak i stanowionym. Najważniejszą część publikacji stanowi omówienie prawa spadkowego, które obowiązywało w II Rzeczypospolitej, zwłaszcza w odniesieniu do włościan.

Warto zaznaczyć, że obowiązujące wówczas regulacje z zakresu prawa spadkowego, tj. Kodeks Napoleona, kodeks cywilny austriacki, rosyjski Zbiór Praw oraz kodeks cywilny niemiecki, nie były zwykle stosowane przez ludność wiejską w państwie polskim w latach 1918–1939. W praktyce bowiem były używane zwyczaje spadkowe włościan, które były zróżnicowane dzielnicowo, a nawet regionalnie. Wyróżniano cztery podstawowe dzielnice, tj. centralną, południową, wschodnią oraz zachodnią, na których obszarze obowiązywały odpowiednio wyżej wymienione cztery kodeksy.

Na podstawie ankiet przeprowadzonych przez Ministerstwo Reform Rolnych i Wydział Ekonomiki Rolnej Drobnych Gospodarstw Wiejskich Państwowego Instytutu Naukowego Gospodarstwa Wiejskiego w Puławach opracowano w latach 1928–1929 materiały dotyczące wyżej wymienionych czterech dzielnic. Materiały te zostały oparte na kwestionariuszach przesłanych między innymi do sądów pokoju, sądów powiatowych, notariuszy, sejmików powiatowych, wydziałów powiatowych. Przeprowadzona ankieta objęła cały obszar ówczesnego państwa polskiego. Następnie wyniki ankiet ukazały się w kilku częściach pod zbiorczym tytułem: *Zwyczaje spadkowe włościan w Polsce*. Części te dotyczyły wyżej wymienionych dzielnic, w tym niektórych województw. Z przeprowadzonych badań wynikało, że ludność wiejska, która stanowiła około 60% społeczeństwa II Rzeczypospolitej, stosowała zwyczaje spadkowe. Co istotne, przekazywanie gospodarstw rolnych odbywało się zwykle za życia spadkodawcy, a sporządzanie testamentu należało do rzadkości.

W omawianym okresie były podejmowane próby ujednolinitenia prawa spadkowego włościan. Miało to polegać na opracowaniu ogólnopolskiej regulacji prawa spadkowego dla tej warstwy społeczeństwa. W praktyce jednak nie doszło do uchwalenia przez polski parlament ustawy dotyczącej dziedziczenia gospodarstw wiejskich. W związku z tym obowiązujące w ówczesnym państwie polskim zwyczaje spadkowe włościan miały istotny wpływ na stosunki własnościowe na polskiej wsi w okresie dwudziestolecia międzywojennego i – co za tym idzie – wpływały na wzrost rozdrobnienia gospodarstw wiejskich oraz pauperyzację polskiej wsi. Na zakończenie należy stwierdzić, że różnica między prawem zwyczajowym a zwyczajem była i jest trudna do określenia. Egzemplifikacją tego właśnie są – stosowane w praktyce II Rzeczypospolitej – zwyczaje spadkowe włościan.

► SUMMARY

Customary Law and Custom: Customary Inheritance Practices among Peasants in the Second Polish Republic

This article addresses issues concerning the application of custom and customary law. In addition to theoretical and legal considerations, the author draws attention to the relevance of the doctrine of *desuetudo* (disuse) in both customary and statutory legal frameworks. The principal focus of the study is the inheritance law in force in the Second Polish Republic, particularly with respect to the peasant population.

Although several codifications of inheritance law formally applied at the time – including the Napoleonic Code, the Austrian Civil Code, the Russian Digest of Laws, and the German Civil Code – they were seldom observed by the rural population between 1918 and 1939. In practice, inheritance among peasants was regulated by customary norms, which varied considerably across regions and former partition territories divided into four major districts: central, southern, eastern, and western Poland.

Between 1928 and 1929, the Ministry of Agrarian Reform and the Department of Agricultural Economics of Small Rural Holdings at the State Agricultural Institute in Puławy conducted a nationwide survey among justices of the peace, district courts, notaries, county councils, and county administrative boards to collect data concerning the four districts in question. The findings were published in the form of a multi-part publication titled *Zwyczaje spadkowe włościan w Polsce* [Customary Inheritance Practices among Peasants in Poland], which documented the regional diversity of such customs. The survey revealed that the rural population, constituting approximately 60% of the Polish population of that time, largely adhered to customary rules of inheritance. Importantly, rural holdings were most

often transferred during the lifetime of the owner, while inheritance through a last will and testament was relatively uncommon.

Although efforts were undertaken to unify inheritance law for the rural population by means of a nationwide statute, no such act was ultimately adopted by the Polish Parliament. As a result, the customary inheritance practices observed among the rural population of the Second Polish Republic had a significant impact on property relations in the countryside, contributing to the increasing fragmentation of rural holdings and the pauperisation of rural areas. The article concludes by highlighting the persistent difficulty in clearly distinguishing between custom and customary law – a distinction illustrated by the inheritance practices in place among peasants during the interwar period.

Agnieszka Daniluk

- ▶ Uniwersytet w Białymstoku
(University of Białystok, Poland)
- ▶ e-mail: adaniluk@uwb.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-4342-6023

Magdalena Lewonowska

- ▶ Niepubliczna Wyższa Szkoła Medyczna we Wrocławiu
(Non-Public Higher Medical School in Wrocław, Poland)
- ▶ e-mail: magdalenalewonowska@gmail.com
- ▶ ORCID: 0009-0001-7126-341X

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.25

UWARUNKOWANIA PRAWNO-ORGANIZACYJNE OPIEKI ZDROWOTNEJ W II RZECZPOSPOLITEJ NA POZIOMIE CENTRALNYM

Abstrakt

Niniejszy tekst został poświęcony wybranym zagadnieniom funkcjonowania opieki zdrowotnej w II Rzeczypospolitej na poziomie krajowym. Celem artykułu jest charakterystyka organizacji ochrony zdrowia w okresie międzywojennym. Praca obejmuje okres od 1919 do 1939 roku, a zatem od momentu objęcia przez odrodzone państwo polskie zwierzchności, poprzez pokazanie dynamiki zmian w kolejnych latach funkcjonowania II Rzeczypospolitej, aż do września 1939 roku. Kształtowanie się centralnych organów państwowej ochrony zdrowia oraz sytuacja sanitarno-epidemiologiczna zostaną omówione w odniesieniu do polityczno-społeczno-ekonomicznej sytuacji ziem Polski.

Pytania badawcze, które postawiono w niniejszej publikacji, mają na celu odpowiedź na pytania o to, jak szybko po I wojnie udało się stworzyć podwaliny prawne dla funkcjonowania systemu ochrony zdrowia w Polsce? Dlaczego zlikwidowano Ministerstwo Zdrowia Publicznego w obliczu tak trudnej sytuacji zdrowotnej i sanitarnej w okresie powojennym? Czy możliwym było objęcie jednym

wspólnym ustawodawstwem sanitarnym całego kraju, dotąd podzielonego różnymi ustawodawstwami zaborców? I wreszcie – czy stworzony system ochrony zdrowia spełniał postawione mu zadania?

W niniejszej pracy wykorzystano materiały wytworzone przez polską administrację ziem północno-wschodnich w okresie międzywojennym, przechowywane w Republice Białorusi: w Państwowym Archiwum Obwodu Grodzieńskiego w Grodnie (Dziaržauny Archiu Hrodzienskaj Wobłasci) i Państwowym Archiwum Obwodu Brzeskiego w Brześciu (Dziaržauny Archiu Breskaj Wobłasci). Kwerendą objęto również Litewskie Centralne Archiwum Państwowe w Wilnie (Lietuvos Centrinis Valstybės Archyvas). W przypadku wszystkich trzech archiwów najwięcej materiału pozyskano z zespołów odnoszących się do urzędów wojewódzkich. W pracy wykorzystano również literaturę o charakterze wspomnieniowym. Były to wspomnienia i pamiętniki lekarzy pracujących w Polsce w okresie międzywojennym. Fundamentem analizy są akty normatywne z okresu międzywojennego.

Słowa kluczowe: ochrona zdrowia w II RP, II RP, regulacje prawne opieki zdrowotnej

LEGAL AND ORGANIZATIONAL CONDITIONS OF HEALTH CARE IN THE SECOND POLISH REPUBLIC AT THE CENTRAL LEVEL

Abstract

This text is devoted to selected issues of the functioning of health care in the Second Polish Republic at the national level. The aim of the article is to characterize the organization of health care in the interwar period. The work covers the period from 1919 to 1939, i.e. from the moment the reborn Polish state took over, by showing the dynamics of changes in the subsequent years of the functioning of the Second Polish Republic, until September 1939. The formation of the central organs of state health care and the sanitary and epidemiological situation will be discussed in relation to the political, socio-economic situation of the Polish lands.

The research questions posed in this publication aim to answer the questions about how quickly after World War I it was possible to create legal foundations for the functioning of the health care system in Poland. Why was the Ministry of Public Health liquidated in the face of such a difficult health and sanitary situation in the post-war period? Was it possible to cover the entire country, previously divided by various laws of the occupying powers, with one common sanitary legislation? And finally, did the created health care system fulfill the tasks assigned to it?

This paper uses materials produced by the Polish administration of the north-eastern territories in the interwar period, stored in the Republic of Belarus: in the State Archive

of the Grodno Region in Grodno (Dzierżauny Archiu Hrodzienskaj Voblastsi) and the State Archive of the Brest Region in Brest (Dzierżauny Archiu Breskaj Voblastsi). The Lithuanian Central State Archive in Vilnius (Lietuvos Centrinis Valstybės Archyvas) was also included in the research. In the case of all three archives, the largest amount of material was obtained from the collections relating to the provincial offices. The paper also uses memoir-type literature. These were memoirs and diaries of doctors working in Poland in the interwar period. The foundation of the analysis is the normative acts from the interwar period.

Keywords: health care in the Second Polish Republic, Second Polish Republic, legal regulations of health care

1. Wstęp

Ochrona zdrowia jest definiowana przez przedstawicieli doktryny bardzo szeroko. Aby jednak opisać to pojęcie syntetycznie i zwięźle, należy rozpocząć od stwierdzenia, że składa się na nią ogół środków i przedsięwzięć, dążących do zapobiegania i leczenia wszelkich chorób. Tak pojmowany termin ochrony zdrowia należy uzupełnić pojęciem systemu opieki zdrowotnej, przez który rozumie się pewną całość, na którą składają się elementy powiązane ze sobą różnorodnymi więzami, które oddziałując na siebie wzajemnie, realizują cel związany z szeroko rozumianą zdrowotnością publiczną¹.

Najistotniejszym wyzwaniem systemu opieki zdrowotnej w Polsce międzywojennej było stworzenie prawa regulującego sprawy sanitarne i medyczne w zakresie leczenia, profilaktyki oraz propagandy zdrowotnej. Dodatkowo należało zadbać o odpowiednią opiekę medyczną pracowników, zbudować spójny system ubezpieczeń społecznych, zorganizować opiekę społeczną i zapewnić rzeszom obywateli dostęp do opieki zdrowotnej². Szybko trzeba było także zająć się zwalczaniem szerzących się na ogromną skalę chorób zakaźnych, które były poważnym zagrożeniem w powojennej rzeczywistości. Ważnym aspektem, na który zwrócono uwagę przy okazji budowania

¹ S. Poździuch, *Rozwój prawa zdrowia publicznego w Polsce z XX wieku*, „Zeszyty Naukowe Ochrony Zdrowia. Zdrowie Publiczne i Zarządzanie” 2004, nr 1, t. II, s. 42–43.

² K. Krajewski-Siuda, P. Kociel, *System zdrowotny II Rzeczypospolitej*, „Antidotum” 2006, nr 1, rok XIV, s. 15–16.

systemu opieki zdrowotnej w II Rzeczypospolitej, było włączenie się w prace organizacji międzynarodowych, które zajmowały się ochroną zdrowia³.

2. Początki kształtowania się polskiej administracji sanitarnej po I wojnie światowej

W okresie II Rzeczypospolitej w dziedzinie systemu opieki zdrowotnej kraj stanął wobec nowych wyzwań i należało jak najszybciej wprowadzić ład w zarządzaniu opieką medyczną i społeczną. Powojenna sytuacja okazała się trudna do opanowania z wielu przyczyn. Przede wszystkim Polska znajdowała się w stanie zniszczenia po działaniach wojennych, co szczególnie widoczne było w społeczeństwie, nękanym wieloma chorobami i trudną sytuacją bytową, która nie sprzyjała zdrowotności publicznej. W zaistniałej sytuacji przeszkodą był też katastrofalny stan polskiej gospodarki tuż po odzyskaniu niepodległości. Kolejną barierą, którą należało przezwyciężyć, była różnorodność wcześniejszego ustawodawstwa w różnych częściach kraju, w zależności od zaborcy.

Po 146 latach podjęto próbę ponownego scalenia ziem polskich i zastosowania w nich jednego, wspólnego i spójnego systemu opieki medycznej. Koniecznością było przyjęcie ujednoliconych rozwiązań w całym państwie, które odpowiadały ówczesnym potrzebom ludności. Zastosowany system medyczny nie był całkowitym zanegowaniem dotychczasowych metod zaborców. Przyjęto w nim pewne rozwiązania wcześniej stosowane w poszczególnych częściach kraju⁴. Głównie jednak zastosowano rozwiązania charakterystyczne dla systemu Bismarcka⁵. Ustawa o ubezpieczeniu zdrowotnym, która weszła w życie w 1920 roku, wzorowana na niemieckim systemie kas chorych, swoim zasięgiem objęła jedynie pracowników najemnych, stanowiących wówczas zaledwie 7% społeczeństwa⁶.

³ E. Więckowska, *Instytucje zdrowia publicznego w II Rzeczypospolitej – organizacja, cele, zadania*, „Przegląd Epidemiologiczny” 2000, nr 54, s. 417–418.

⁴ K. Krajewski-Siuda, P. Kociel, op. cit., s. 15.

⁵ U. Drozdowska, A. Zemke-Górecka, *System opieki zdrowotnej obowiązujący w okresie II Rzeczypospolitej*, [w:] *Uwarunkowania opieki medycznej w Polsce*, red. T. Mróz, Białystok 2012, s. 35.

⁶ *Zarys systemu ochrony zdrowia*, NFZ, Warszawa 2012, s. 46.

Prace nad stworzeniem systemu ochrony zdrowia w Polsce zaczęły się jeszcze przed odzyskaniem niepodległości. Pierwszym krokiem było utworzenie 15 lutego 1917 roku w Departamencie Spraw Wewnętrznych Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego namiastki przyszłej polskiej służby zdrowia. Był to referat zdrowia publicznego, którego zarządzanie powierzone zostało dr. Witoldowi Chodźce, późniejszemu ministrowi zdrowia. Był to ważny krok w tworzeniu się polskiego systemu ochrony zdrowia. W kolejnych miesiącach referat ewoluował, na początku w wydział, następnie zdecydowano o przekształceniu go w sekcję. Ostatecznie powstała Dyrekcja Służby Zdrowia Publicznego⁷.

Dnia 3 stycznia 1918 roku dekret Rady Regencyjnej o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskiem określił zakres działalności Ministerstwa Opieki Społecznej i Ochrony Pracy⁸. W artykule 29 zapisano: „Do Ministra Opieki Społecznej i Ochrony Pracy należą sprawy dobroczynności publicznej, opieki państwowej nad ofiarami wojny, sprawy stosunków robotniczych, opieki nad emigracją robotniczą sprawy inspekcji fabrycznej oraz przygotowanie prawodawstwa ochrony pracy i ubezpieczeń społecznych”. Należy zaznaczyć, że kwestie służby zdrowia zostały wówczas przydzielone do kompetencji ministra spraw wewnętrznych (art. 24).

Dnia 4 kwietnia 1918 roku Rada Regencyjna wydała kolejny dekret regulujący sprawy ochrony zdrowia. Powołano do życia Ministerstwo Zdrowia Publicznego, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy⁹. Do dotychczasowych kompetencji Ministerstwa Opieki Społecznej i Opieki Pracy dołączono też sprawy publicznej służby zdrowia, które wcześniej leżały w gestii Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. W dekreście zaznaczono jednak, że przy wykonywaniu wymienionych zadań ministerstwo miało się porozumiewać z ministrem spraw wewnętrznych.

Taki stan organizacyjny nie utrzymał się jednak długo. 30 października 1918 roku zdecydowano się na podział resortu. Wyodrębniono wówczas: Ministerstwo Zdrowia Publicznego i Opieki Społecznej oraz niezależne Ministerstwo Ochrony Pracy¹⁰.

⁷ *Dwadzieścia lat Publicznej Służby Zdrowia w Polsce Odrodzonej 1918–1939*, Warszawa 1939, s. 15.

⁸ Dekret Rady Regencyjnej o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskiem z dnia 3 stycznia 1918 r. (Dz.P.K.P. 1918 nr 1, poz. 1).

⁹ Dekret Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego o utworzeniu Ministerstwa Zdrowia Publicznego, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy z dnia 4 kwietnia 1918 r. (Dz.Pr.K.P. 1918 nr 5, poz. 8).

¹⁰ Dekret Rady Regencyjnej o utworzeniu Ministerstwa Zdrowia Publicznego i Opieki Społecznej i Ministerstwa Ochrony Pracy z dnia 30 października 1918 r. (Dz.Pr.K.P. nr 13, poz. 31).

Resort odpowiedzialny za sprawy zdrowotności powierzono wspomnianemu już dr. W. Chodźce. Ministerstwo swoim zakresem objęło wszystkie sprawy dotyczące zdrowia w kraju. Wyodrębniono następujące wydziały: higieny publicznej, walki z chorobami zakaźnymi, nadzoru nad produktami spożywczymi, zakładów leczniczych, zdrojowisk i uzdrowisk, opieki państwowej nad matką i dzieckiem, opieki państwowej nad umysłowo chorymi, higieny rzemiosł, przemysłu i komunikacji, higieny i inspekcji mieszkań, opieki nad inwalidami i kalekami, eugeniki, spraw farmaceutycznych, kontroli sanitarno-weterynaryjnej, spraw dentystycznych oraz statystyki¹¹.

Kolejna zmiana administracyjna na polu ochrony zdrowia wiązała się z odzyskaniem przez Polskę niepodległości. Jeden z pierwszych dekretów wydanych przez naczelnika państwa z 13 grudnia 1918 roku ustanowił odrębne Ministerstwo Zdrowia Publicznego i Ministerstwo Ochrony Pracy. Wraz z opuszczeniem ziem polskim przez byłych okupantów z końcem 1918 roku nowo tworząca się administracja państwowa stanęła przed wieloma problemami wymagającymi rychłego rozwiązania. Należało jak najszybciej przeorganizować system zarządzania państwem oraz zająć się zdrowiem ludności, nadszarpniętym przez lata wojenne, a także nie dopuścić do rozprzestrzeniania się epidemii chorób zakaźnych.

Istotnym krokiem prowadzącym do stabilizacji na arenie państwowej było uchwalenie zasadniczej ustawy sanitarnej w 1919 roku. Określała ona kompetencje Ministerstwa Zdrowia Publicznego i powierzała mu „Zarząd państwowej Służby Zdrowia, nadzór zwierzchni nad wszystkimi sprawami zdrowotnymi, sprawy higieny społecznej i najwyższe kierownictwo spraw lekarskich”¹². Szczegółowo natomiast opisano zadania komunalnych zarządów w zakresie podległego im terytorium.

Prezentowana ustawa sanitarna, tworzona pod presją czasu, wymagała jednak doprecyzowania, stąd też w lipcu pojawiła się ostateczna wersja tej ustawy¹³. Dokument zawierał opis dokładnej działalności Ministerstwa Zdrowia Publicznego i wymieniał poszczególne kompetencje, zebrane w 24 punktach. Były to przede wszystkim: szeroko rozumiane zwalczanie chorób, sprawy szpitalnictwa, opieka nad matką

¹¹ J. Górny, *Pierwsze Ministerstwo Zdrowia Publicznego w Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1923*, „Zdrowie Publiczne” 1976, nr 6, t. 87, s. 486–487.

¹² Państwowa zasadnicza ustawa sanitarna z dnia 8 lutego 1919 r. (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 15, poz. 207), art. 1.

¹³ Zasadnicza Ustawa Sanitarna z dnia 19 lipca 1919 r. (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 93, poz. 371), art. 2.

i dzieckiem, współdziałanie w zapewnieniu opieki inwalidom i psychicznie chorym, prowadzenie zdrojowisk i uzdrowisk, walka z nierządem, sprawy zaopatrywania w wodę, nadzór sanitarny nad żywnością, sprawy higieny domów, więzień i zakładów pracy, nadzór nad środkami leczniczymi, nadzór nad sprawami lekarskimi i personelem pomocniczym, sprawy weterynaryjne, sprawy stowarzyszeń medycznych, statystyka lekarska, wszelkie sprawy z działu policji sanitarnej i inne.

Co więcej, ustawa określiła też wszystkie kompetencje w zakresie zdrowia publicznego, jakie spoczywały na samorządach. W rezultacie większość wydatków ponoszonych na zdrowie publiczne pochodzić miała z kas samorządowych. Natomiast z budżetu centralnego pokrywane były koszty związane ze zwalczaniem chorób zakaźnych, społecznych i wenerycznych oraz ewentualne subwencjonowanie budżetów samorządowych w sytuacjach braku środków w budżetach gminnych na sprawy związane ze zdrowotnością. Opisywana ustawa była niewątpliwym sukcesem ówczesnych władz, nowoczesna i dostosowana do aktualnych potrzeb, ponadto poruszała sprawy wcześniej nienormowane ustawodawstwem, a wymagające takich regulacji wobec zmieniającej się rzeczywistości powojennej.

Dnia 24 lutego 1920 roku sprawy funkcjonowania państwowych kolumn epidemiologicznych oraz łaźni i kąpielisk zostały wyłączone z kompetencji Ministerstwa Zdrowia Publicznego. Ich realizację powierzono Nadzwyczajnemu Komitetowi do Spraw Walki z Epidemiami. Kolejna reforma systemu opieki zdrowotnej w Polsce międzywojennej wiązała się z utworzeniem urzędu nadzwyczajnego komisarza do walki z epidemiami¹⁴. Z założenia był to organ powoływany doraźnie, w razie zaistnienia potrzeby – „Gdy szerzące się choroby zakaźne, obejmując wielkie obszary, grożą klęską powszechną, szczególnie te, które zewnątrz zagrażają Państwu”. W ustawie dokładnie wymieniono, że powołanie nadzwyczajnego komisarza może nastąpić przy zagrożeniu dżumą, cholerą i tyfusem plamistym. Wówczas minister zdrowia publicznego miał przekazywać część swoich kompetencji w zakresie walki z epidemiami Naczelnemu Nadzwyczajnemu Komisarzowi. Organ ten mógł być powołany na okres maksymalnie jednego roku¹⁵.

¹⁴ Ustawa z dnia 14 lipca 1920 r. o utworzeniu urzędu Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarza do walki z epidemiami, grożącymi Państwu klęską powszechną (Dz.U. 1920 nr 61, poz. 388).

¹⁵ Jako przykład można podać powołanie urzędu nadzwyczajnego komisarza do walki epidemiami w dniu 16 czerwca 1924 roku. Powołany został do 31 grudnia 1924 roku (Dz.U. 1924 nr 52, poz. 528).

Istotnym krokiem było wprowadzenie w życie 18 marca 1921 roku statutów organizacyjnych Ministerstwa Zdrowia Publicznego i Ministerstwa Ochrony Pracy. Dotyczyło to przeorganizowania administracyjnych jednostek ministerialnych – z dotychczasowych sekcji utworzono departamenty i wydziały, a także szczegółowo opracowano zakres ich kompetencji. W tym samym czasie Ministerstwo Ochrony Pracy zmieniło nazwę na Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej¹⁶. Zwiększenie zakresu obowiązków Ministerstwa Zdrowia Publicznego wiązało się z przekazaniem kompetencji w zakresie zdrowotności na obszarze byłej dzielnicy pruskiej¹⁷. Analogicznie poszerzono zadania ministra pracy i opieki społecznej¹⁸.

Największy przełom w systemie ochrony zdrowia w Polsce międzywojennej nastąpił pod koniec 1923 roku, kiedy ostatecznie podjęto decyzję o likwidacji Ministerstwa Zdrowia Publicznego i rozdzieleniu jego kompetencji pomiędzy inne ministerstwa¹⁹. Rząd Wincentego Witosa zatwierdził projekt ustawy wniesionej przez ówczesnego ministra skarbu Władysława Kucharskiego. 18 stycznia 1924 roku odrębnym rozporządzeniem rozdzielono uprawnienia Ministerstwa Zdrowia Publicznego²⁰. Najwięcej zadań przejęło Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Natomiast do kompetencji Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej włączono następujące kompetencje: opiekę lekarską nad dzieckiem i macierzyństwem (bez eugeniki i szpitalnictwa), opiekę lekarską nad kalekami i inwalidami, sprawy osiedleńcze, sprawy higieny pracy w przemyśle oraz sprawy opiekuńcze instytucji i towarzystw leczniczych i higienicznych. Część zadań Ministerstwa Zdrowia Publicznego przejęły też Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego i Ministerstwo Komunikacji²¹.

¹⁶ Inwentarz AAN do MOS, s. 3.

¹⁷ Rozporządzenie rady Ministrów z dnia 6 marca 1922 r. w przedmiocie przekazania Ministrowi Zdrowia Publicznego zarządu spraw w dziedzinie zdrowia publicznego na obszarze byłej dzielnicy pruskiej (Dz.U. 1922 nr 21, poz. 169).

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 marca 1922 r. o przekazaniu Ministrowi Pracy i Opieki Społecznej zarządu spraw pracy i opieki społecznej na obszarze b. dzielnicy pruskiej (Dz.U. 1922 nr 21, poz. 168).

¹⁹ Ustawa z dnia 28 listopada 1923 r. w przedmiocie zniesienia Ministerstwa Zdrowia Publicznego (Dz.U. 1923 nr 131, poz. 1060).

²⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 18 stycznia 1924 r. w przedmiocie rozdziału kompetencji Ministra Zdrowia Publicznego (Dz.U. 1924 nr 9, poz. 86).

²¹ K. Krajewski-Siuda, P. Kociel, op. cit., s. 16.

W 1924 roku powołano nowy organ służby zdrowia – Inspektor Państwowej Służby Zdrowia. Działał on na zasadzie instrukcji, wydanej jeszcze przez ministra zdrowia publicznego (Nr Z.O. 4954/24)²².

W 1926 roku w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych powołano Generalną Dyрекcję Służby Zdrowia, która szybko przekształciła się w Departament Służby Zdrowia. Istotna zmiana w systemie ochrony zdrowia nastąpiła w 1932 roku, kiedy to zasadnicza część zadań ministra spraw wewnętrznych związanych ze zdrowotnością publiczną i kosztami leczenia przekazana została w kompetencje ministra pracy i opieki społecznej²³. W gestii MSW pozostawiono jedynie sprawy sanitarno-techniczne²⁴. Kwestia higieny szkolnej przekazana została Ministerstwu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, higiena więzień – Ministerstwu Sprawiedliwości, higiena środków komunikacji – Ministerstwu Komunikacji.

Inne rozporządzenie z czerwca 1932 roku dotyczyło z kolei zawężenia kompetencji Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej. Zdecydowano, że sprawy emigracyjne poza granicami kraju, którymi dotychczas zajmował się ten właśnie resort, wypełniać będzie Ministerstwo Spraw Zagranicznych. W kompetencji ministra pracy i opieki społecznej pozostawiono sprawy emigracyjne w kraju oraz kwestie transportu emigrantów. Zarówno w sprawach ogólnej polityki emigracyjnej, jak i przemieszczania emigrantów Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej oraz Polityki Zagranicznej zobowiązane były ściśle ze sobą współpracować²⁵. W lipcu 1932 roku rozporządzeniem Prezydenta RP wprowadzono nazwę Ministerstwo Opieki Społecznej i Minister Opieki Społecznej, a tym samym pozbyto się wcześniej funkcjonującej nazwy ze słowem „praca”.

²² *Sprawozdanie o stanie zdrowotnym Rzeczypospolitej Polskiej oraz o działalności władz i instytucji zdrowia publicznego w roku 1923*, Warszawa 1925, s. 3.

²³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 czerwca 1932 r. o przekazaniu zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawach zdrowia publicznego Ministrowi Pracy i Opieki Społecznej (Dz.U. 1932 nr 52, poz. 493).

²⁴ W szczególności dotyczyło to planowania osiedli, budownictwa, zaopatrywania w wodę, usuwania nieczystości, ochrony środowiska, sprawowania nadzoru nad instytucjami działającymi w zakresie techniki sanitarnej, prowadzenia szkoleń z tematyki sanitarnej oraz regulowania spraw cmentarzy.

²⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 czerwca 1932 r. o przekazaniu zakresu działania w sprawach emigracyjnych Ministrowi Spraw Zagranicznych i o zniesieniu Urzędu Emigracyjnego (Dz.U. 1932 nr 52, poz. 492), art. 1.

Aż do wybuchu wojny w 1939 roku najwięcej zadań związanych ze zdrowotnością publiczną wypełniał Departament Służby Zdrowia funkcjonujący przy Ministerstwie Opieki Społecznej. Departament podzielony był na pięć wydziałów. Wydział normatywny odpowiadał za wszelkie sprawy związane z przepisami prawnymi – opracowywał je i opiniował. Ponadto pracownicy tego wydziału odpowiadali za sprawy organizacyjne departamentu oraz kwestie międzynarodowe w ramach zdrowia publicznego. Kolejny wydział – farmaceutyczny – sprawował nadzór nad produkcją oraz obrotem środkami leczniczymi. Wydział nadzoru nad akcją zapobiegawczą odpowiadał za sprawy sanitarno-higieniczne, sprawował nadzór nad stanem higienicznym państwa. Co więcej, jemu też podlegały sprawy walki z ostrymi chorobami zakaźnymi, zwalczanie chorób społecznych i opieka nad matką i dzieckiem. Wydział nadzoru nad lecznictwem odpowiadał za nadzorowanie uzdrowisk i wszelkich zakładów leczniczych. Ostatni z wymienianych, wydział orzecznictwa, zajmował się opracowywaniem i wydawaniem orzeczeń oraz interpretacją prawną. Pracę pięciu wydziałów departamentu wspomagał dodatkowo Inspektorat Służby Zdrowia, który miał za zadanie kontrolę i koordynowanie prac podległych władz.

Warto przy tym zaznaczyć, że dyrektor Departamentu Służby Zdrowia Ministerstwa Opieki Społecznej, naczelnicy wspomnianych wydziałów (za wyjątkiem Wydziału Farmaceutycznego i Orzecznictwa) i inspektorzy służby zdrowia byli z zawodu lekarzami. Generalnie spośród 53 osób zatrudnionych w 1939 roku w Departamencie Służby Zdrowia 18 było lekarzami. Ponadto pracowało tam sześciu prawników, pięciu farmaceutów, dwie pielęgniarki, chemik, inżynier i agronom oraz 19 innych osób²⁶.

Dużą rolę w organizacji publicznej służby zdrowia w okresie międzywojennym odegrała Państwowa Rada Zdrowia. Została ona powołana przez Radę Ministrów rozporządzeniem z dnia 7 stycznia 1926 roku²⁷. Była ona ciałem doradczym z zakresu tematyki zdrowia publicznego dla Ministerstwa Opieki Społecznej. Jej zadaniem było przede wszystkim omawianie i rozpatrywanie wszystkich projektów aktów prawnych proponowanych przez ministra opieki społecznej oraz ministra spraw wewnętrznych, ale też przedkładanie własnych projektów ustaw. Do jej kompetencji należały: administrowanie służby zdrowia, praca nad zwalczaniem

²⁶ *Dwadzieścia lat Publicznej...*, s. 17.

²⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 1926 roku w sprawie powołania Państwowej Rady Zdrowia (M.P. 1926 nr 18, poz. 52).

chorób społecznych, zakaźnych i zawodowych, opieka nad matką i dzieckiem, higiena szkolna, międzynarodowe sprawy sanitarne, nadzór nad kadrą medyczną (lekarską i pomocniczą) oraz merytoryczny nadzór nad lecnictwem ubezpieczeniowym i szpitalnictwem²⁸.

Jak widać, szeroki wachlarz kompetencji przypisanych Państwowej Radzie Zdrowia w dużej mierze pokrywał się z założeniami systemu opieki zdrowotnej państwa w okresie międzywojennym. Ostatecznie jej rola była tak znacząca, że w końcu lat 30. utożsamiano ją z centralnym urzędem publicznej służby zdrowia. O jej roli w systemie zdrowotnym świadczyć też może skład osobowy, w którym znaleźli się reprezentanci najważniejszych instytucji odpowiedzialnych za politykę zdrowotną. W skład członków Państwowej Rady Zdrowia wchodziło trzech przedstawicieli Ministerstwa Opieki Społecznej, przedstawiciele ministerstw mających wpływ na kształtowanie się spraw zdrowotności, przedstawiciele Państwowego Zakładu Higieny, przedstawiciele uniwersytetów posiadających wydziały medyczne, przedstawiciele Naczelnej Izby Lekarskiej, samorządu terytorialnego, zakładu ubezpieczeń społecznych oraz siedem osób wskazanych przez ministra opieki społecznej. Na czele rady stał sam minister zdrowia publicznego, zaś jego zastępcą był dyrektor wspomnianego wyżej Departamentu Służby Zdrowia.

Członkowie Rady obradowali w 21 sekcjach, w skład których wchodziły też osoby kooptowane, będące fachowcami w danej dziedzinie. W centralnej służbie zdrowia funkcjonowały jeszcze dwie rady, ukierunkowane na konkretne zagadnienia z dziedziny ochrony zdrowia. Były to Rada do spraw dozoru nad artykułami żywności i przedmiotami użytku oraz Państwowa Rada do spraw uzdrowisk. Poczet ich członków był podobny do składu Państwowej Rady Zdrowia. Ich rolą było doradzanie ministrowi opieki społecznej, a także opiniowanie projektów ustaw²⁹.

Pomocniczym organem państwowej służby zdrowia był też Państwowy Zakład Higieny, zorganizowany na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 10 czerwca 1927 roku³⁰. Na jego kompetencje złożyły się uprawnienia

²⁸ K. Krajewski-Siuda, P. Kociel, op. cit., s. 17.

²⁹ *Dwadzieścia lat Publicznej...*, s. 17–18.

³⁰ Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 10 czerwca 1927 r. o Państwowym Zakładzie Higieny (Dz.U. 1927 nr 54, poz. 477).

wcześniej funkcjonujących organów, a mianowicie: Państwowego Zakładu Higieny w Warszawie³¹, Państwowego Zakładu Badania Surowic³² i Państwowego Instytutu Farmaceutycznego³³. Tak powstała instytucja zyskała miano zakładu naukowo-badawczego. Podział kompetencji zlikwidowanego ministerstwa zdrowia publicznego pomiędzy różne resorty spowodował, że organem zwierzchnim Państwowego Zakładu Higieny nie było Ministerstwo Opieki Społecznej, w głównej mierze odpowiedzialne za sprawy zdrowia publicznego w państwie, ale Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Dopiero od 1936 roku Zakład Higieny podlegał Ministrowi Opieki Społecznej, wtedy też poszerzono zakres jego kompetencji.

Wśród zadań Zakładu wymieniano się prowadzenie badań naukowych w zakresie higieny publicznej w taki sposób, ażeby wiedza teoretyczna była przystosowywana do realnych potrzeb zdrowia publicznego w Polsce, a w szczególności do potrzeb administracji sanitarnej. Co więcej, Zakład prowadził badania bakteriologiczno-serologiczne, chemiczne, farmakognostyczne, epidemiologiczne na użytek władz administracyjnych, w związku z działalnością tych władz na polu administracji sanitarnej, oraz wytwarzał surowice, szczepionki i produkty biologiczne stosowane w medycynie i weterynarii w celach zapobiegawczych i leczniczych, a także wykonywał czynności zlecone przez ministra opieki społecznej (wcześniej, do 1936 roku, przez ministra spraw wewnętrznych) w zakresie administracji sanitarnej, ze szczególnym uwzględnieniem akcji zwalczania chorób zakaźnych oraz propagowania higieny.

Zakład zajmował się też szkoleniem fachowego personelu zatrudnianego w centralnej i samorządowej administracji sanitarnej³⁴. Ostatnia funkcja, to jest dozór nad artykułami żywności i przedmiotami użytku, nie była wymieniana wśród kompetencji przypisanych Zakładowi w 1927 roku, a zatem była wykonywana przez placówkę dopiero od 1936 roku³⁵.

³¹ Utworzonego na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 października 1921 r. (M.P. 1921 nr 258).

³² Utworzonego na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 1921 r. (M.P. 1922 nr 1).

³³ Utworzonego na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 1921 r. (M.P. 1921 nr 101).

³⁴ Funkcję tę wypełniała Państwowa Szkoła Higieny, będąca częścią Państwowego Zakładu Higieny.

³⁵ Obwieszczenie Ministra Opieki Społecznej z 9 maja 1936 r. w sprawie ogłoszeń jednolitego tekstu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 10 czerwca 1927 r.

Szeroki zakres kompetencji Zakładu wpłynął na jego podział na siedem działów. Były to Dział Bakteriologii i Medycyny Doświadczalnej, Dział Surowic i Szczepionek, Dział Chemii, Dział Wodny, Dział Badania Żywności, Państwowa Szkoła Higieny i Instytut Higieny Psychiczej³⁶. Główna placówka Zakładu mieściła się w Warszawie, ale filie znajdowały się też w innych miastach kraju. Na Kresach Wschodnich były to filia Państwowego Zakładu Higieny w Wilnie oraz Miejska Pracownia w Brześciu. Planowano też utworzenie takich oddziałów w każdym województwie, jednak plan nie został do 1939 roku zrealizowany³⁷. Tak zorganizowane organy zbiorowe współpracujące z Ministerstwem Opieki Społecznej dawały ministrowi możliwość zasięgnięcia fachowej porady, ale pojawiał się też kłopot polegający na konieczności konsultacji wszelkich ustaleń, co w efekcie znacznie wydłużało proces decyzyjny i legislacyjny.

3. Kontrowersje wokół likwidacji Ministerstwa Zdrowia Publicznego

Najważniejszymi instytucjami zajmującymi się kwestiami zdrowia publicznego w Polsce w latach międzywojennych były instytucje w randze ministerstwa. Odpowiadały one głównie za koordynację polityki zdrowotnej w kraju, ale też za bezpośrednie wdrażanie rozwiązań legislacyjnych i systemowych w kwestii zdrowia publicznego.

Spór wokół idei utworzenia samodzielnego organu zajmującego się sprawami zdrowia publicznego na szczeblu ministerialnym sięga schyłkowego okresu I wojny światowej. Już same plany stworzenia takiego resortu spotykały się z falą krytyki w niektórych środowiskach. Jednak sytuacja w kraju ostatecznie wpłynęła na decyzję o powołaniu takiego resortu. Złożyło się na to kilka czynników, wśród których jako najważniejszy należałoby wymienić krytyczny stan zdrowia społeczeństwa polskiego powodowany długoletnią wojną. Byt społeczeństwa i armii, nękanych ostrymi chorobami zakaźnymi, wydawał się realnie zagrożony i potrzeba było podjąć kroki zmierzające ku stabilizacji. Co więcej, w warunkach administracyjnego chaosu i ustępowania zaborców utworzenie odrębnego resortu zajmującego się sprawami zdrowotności było rozsądnym

o Państwowym Zakładzie Higieny (Dz.U. 1936 nr 45, poz. 336).

³⁶ E. Więckowska, *Państwowy Zakład Higieny w Warszawie w latach 1918–1943; organizacja, cele zadania*, „Medycyna Nowożytna” 2001, t. 8, z. 2, s. 133.

³⁷ *Dwadzieścia lat Publicznej...*, s. 18.

posunięciem, biorąc pod uwagę gromadzenie i wydatkowanie środków pieniężnych oraz uchwalanie aktów legislacyjnych zmierzających do walki o zdrowie obywateli³⁸.

Ministerstwo Zdrowia Publicznego miało być z założenia instytucją państwową, organizującą administrację publiczną służby zdrowia. Resort miał też wyznaczać, koordynować i nadzorować wszelkie działania z zakresu zdrowia publicznego. Natomiast minister zdrowia publicznego miał reprezentować kraj w sprawach związanych ze zdrowotnością na forum krajowym i zagranicznym³⁹. Jednak trudna sytuacja ekonomiczna i nieporozumienia związane z funkcjonowaniem resortu, wyrażane przez niektóre środowiska już w momencie jego tworzenia, skutecznie utrudniały pracę ministerstwa, a w konsekwencji doprowadziły do jego szybkiej likwidacji, co było powodem niezadowolenia środowisk lekarskich.

Jako jeden z pierwszych przeciwników utworzenia niezależnego resortu zajmującego się sprawami zdrowia publicznego dał się zapamiętać dr Józef Polak. Jego przewodni postulat dotyczył planu zorganizowania polskiej służby zdrowia opartej na podległości Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. Podkreślał, że to samorządy są głównym wykonawcą spraw zdrowotnych, i dodawał, że działalność samorządów obejmowała całokształt spraw, nie zaś tylko kwestie zdrowotności. Samorządy dysponowały przy tym jednym budżetem, w ramach którego realizowały też sprawy zdrowotności i z którego to rozliczały się przed Ministerstwem Spraw Wewnętrznych.

W związku z tym wyodrębnianie kolejnego ministerstwa zajmującego się tylko sprawami zdrowia publicznego byłoby jego zdaniem zbędnym wydatkiem. Warto jednak zasygnalizować, że prezentowane poglądy dr. Polaka zostały ukształtowane jeszcze przed 1914 rokiem. Były wynikiem doświadczeń nieudolnego zarządzania państwową, carską służbą zdrowia. Co więcej, dr Polak przekonany był, że ewentualnie powstały odrębny organ poświęcony tylko sprawom zdrowotności publicznej będzie mało efektywny, a nawet nieudolny. Natomiast oderwanie od samorządów uniemożliwi mu poznanie lokalnych potrzeb i możliwości ich realizacji w dziedzinie zdrowia publicznego⁴⁰.

³⁸ J. Górny, op. cit., s. 487.

³⁹ E. Więckowska, *Instytucje zdrowia publicznego w II Rzeczypospolitej...*, s. 418.

⁴⁰ J. Górny, op. cit., s. 485–486.

Decyzja o likwidacji resortu zajmującego się sprawami zdrowotności publicznej, która zapadła w 1923 roku, wywołała zamieszanie zarówno wśród polityków, jak i osób związanych ze światem medycznym. Kwestia ta była regularnie omawiana na łamach prasy aż do 1939 roku. W artykułach prezentowano argumenty zwolenników tej decyzji oraz przeciwników domagających się reaktywacji Ministerstwa Zdrowia Publicznego.

Oficjalne stanowisko władz w sprawie likwidacji ministerstwa zdrowia powoływało się na kwestie finansowe – decyzję motywowano kryzysem gospodarczym i koniecznością cięcia kosztów administracyjnych. Przeciwnego zdania byli entuzjaści ministerstwa zdrowia, kontrargumentujący, że decyzja z 1923 roku przyniosła większe wydatki na zdrowotność nie zaś jakąkolwiek oszczędność. Powtarzano przy tym argumenty, że przywrócenie Ministerstwa Zdrowia Publicznego przyniesie oszczędność długofalową, ponieważ im bardziej zaniedbywane są sprawy zdrowotności (a tak było ich zdaniem po likwidacji ministerstwa zdrowia), tym więcej potrzeba potem środków na naprawienie tego, co zostało zaniedbane⁴¹. Przekonywano, że rozproszenie agend zdrowotnych w różnych ministerstwach generowało więcej wydatków aniżeli utrzymanie odrębnego Ministerstwa Zdrowia Publicznego. Ostatecznie podnoszono argument, że zdrowotność jest w państwie najważniejsza, od niej bowiem zależą inne podstawy bytu państwa, dlatego też nie powinno się na niej oszczędzać⁴².

Krytyka takiego stanu rzeczy dotyczyła – oprócz względów finansowych – kwestii organizacyjnych. Zwolennicy przywrócenia ministerstwa zdrowia jako odrębnego organu skupiającego w sobie wszystkie sprawy zdrowotności państwa wyrażali przekonanie, że nie można odpowiednio zarządzać i kierować sprawami zdrowia i higieny w sytuacji, gdy zbyt wiele ministerstw ma na nie wpływ. „Jak można wyobrazić sobie energiczną i szybką działalność na polu zdrowia, będąc zmuszonym porozumiewać się aż z 7 ministerstwami?” – takie pytania stawiano w prasie medycznej. Były minister zdrowia publicznego Tomasz Janiszewski wymieniał aż siedem ministerstw, które miały realny wpływ na sprawy zdrowotności w Polsce międzywojennej. Powoływał się na źle zorganizowany podział kompetencji poszczególnych resortów. Jako przykład anomalii podawał fakt, że sprawy dostarczania

⁴¹ T. Janiszewski, *O potrzebie reaktywowania Ministerstwa Zdrowia Publicznego ze względu na konieczną oszczędność i na obronę państwa*, „Lekarz Polski” 1936, nr 5, s. 83.

⁴² T. Janiszewski, *Nowa konstytucja polska...*, s. 279.

wody, usuwania nieczystości nie są załatwiane przez Departament Służby Zdrowia przy Ministerstwie Opieki Społecznej, co jego zdaniem byłoby logicznym rozwiązaniem, ale przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

Ten i inne przykłady pokazywały jego zdaniem, że brak było jakiegokolwiek jednolitego i spójnego programu zdrowotnego państwa. Wobec tego ciężko było sprostać celom, jakie stawiano w zakresie zdrowotności publicznej, tj. poprawiać i utrzymywać w jak najlepszym stanie życie i zdrowie ludności. W swoich artykułach używał mocnych argumentów i porównań. „Jakże może być dobrze, gdy o sposobach decydują często różne czynniki, w pewnych wypadkach nawet laicy? Jeżeli każde ministerstwo dąży do często rozbieżnych celów, lub odmiennymi sposobami, zależnie od przypadkowego zespołu i widzimisie ludzi pracujących w tych różnych działach administracji”. Janiszewski wspominał też o zaburzonej komunikacji pomiędzy osobami mającymi wpływ na kształtowanie polityki sanitarnej w państwie, podkreślając, że jest to wyjątkowo niekorzystne przy podejmowaniu wszelkich decyzji. Korespondencja między resortami zajmowała wiele czasu, który jego zdaniem można było zaoszczędzić, gdyby skupić się w jednym ministerstwie. Naturalną konsekwencją podziału kompetencji w zakresie zdrowotności publicznej pośród kilku ministerstw było też rozproszenie odpowiedzialności za poszczególne decyzje oraz kontrolę ich wykonania⁴³.

Co więcej, przeciwnicy przekonywali, że likwidacja Ministerstwa Zdrowia Publicznego, będącego według nich najważniejszym ministerstwem, było wyrazem niskiej kultury zdrowotnej w państwie. Podkreślano, że był to czyn antypropagandy utwierdzający ludzi w przekonaniu, że zdrowie i higiena nie są na tyle istotne, żeby przywiązywać do nich większą rolę zarówno w stosunku do jednostek, jak i na arenie całego społeczeństwa. Likwidacja ministerstwa oznaczała zatem, że sytuacja zdrowotna i higieniczna kraju jest satysfakcjonująca i nie wymaga tworzenia oddzielnych urzędów zajmujących się tymi zagadnieniami. „Zniesienie Ministerstwa Zdrowia było najczystsza demagogią, schlebaniem zapatrywaniom i przyzwyczajeniom nieoświeconego ogółu, utwierdzaniem go w mniemaniu, że tak jak jest, jest dobrze, pisał były Minister Zdrowia”⁴⁴. Uznawano ponadto, że w państwie o wyjątkowo niskim stanie kultury zdrowotnej zepchnięto sprawy zdrowotności na ostatni plan i reaktywacja Ministerstwa

⁴³ T. Janiszewski, *O potrzebie reaktywowania Ministerstwa Zdrowia...*, s. 65.

⁴⁴ T. Janiszewski, *Nowa konstytucja polska...*, s. 279.

Zdrowia Publicznego jest konieczna nie tylko ze względu na chaos organizacyjny, ale też po to, aby przywrócić dawną powagę i znaczenie stanu lekarskiego oraz podnieść zrozumienie znaczenia ochrony zdrowia wśród obywateli⁴⁵.

Zarzucono także, że dyskusja nad likwidacją Ministerstwa Zdrowia Publicznego w ogóle nie powinna mieć miejsca, gdyż wniosek o kasację tego resortu został złożony nieformalnie. Poseł Karol Popiel, członek Komisji Administracyjnej, Oświatowej, Regulaminowej i Nietykalności Poselskiej, członek Narodowej Partii Robotniczej, powoływał się na fakt, że projekt zgłosił niewłaściwy minister (skarbu). Argumenty posła Popiela zostały jednak przegłosowane⁴⁶.

Decyzja o likwidacji ministerstwa zdrowia nie była także wolna od politycznych insynuacji i personalnych rozliczeń. Poseł Medard Kozłowski, który dał się poznać jako entuzjasta likwidacji ministerstwa zdrowia, należał do najliczniejszej frakcji w parlamencie. Jego klub poselski, Związek Ludowo-Narodowy, zrzeszał 98 posłów⁴⁷. Dzięki przewadze udało mu się przeforsować pomysł likwidacji MZP.

Antoni Lewicki, przewodniczący Komisji Konsultantów Prawnych, mający ogromny wpływ na decyzje podejmowane w dziedzinie państwowej administracji sanitarnej, utrzymywał, że przyczyn likwidacji ministerstwa zdrowia należy szukać przede wszystkim w błędach popełnianych przez pracowników tej rządowej agendy. Warto podkreślić, że argumenty Lewickiego, który po reformie zdrowia z 1923 roku znalazł zatrudnienie w takim samym charakterze, jaki pełnił, gdy ministerstwo zdrowia jeszcze funkcjonowało, nie były podnoszone nawet przez największych przeciwników samodzielnego ministerstwa zdrowia, takich jak poseł Medard Kozłowski i prof. Emil Godlewski. Pozwala to sądzić, że Antoni Lewicki już podczas współpracy z ministrem zdrowia miał z nim napięte stosunki, czego wyrazem była właśnie personalna krytyka po 1923 roku⁴⁸.

Inne przesłanki za zlikwidowaniem MZP przedstawiał Emil Godlewski, lekarz, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, zastępca przewodniczącego Komisji Oświaty i Kultury,

⁴⁵ T. Janiszewski, *O potrzebie reaktywowania Ministerstwa Zdrowia...*, s. 82.

⁴⁶ J. Górny, op. cit., s. 490.

⁴⁷ Dla porównania: PSL: 70 posłów, PSL Wyzwolenie: 48 posłów, Klub Chrześcijańskiej Demokracji: 43 posłów.

⁴⁸ J. Górny, op. cit., s. 489.

członek Związku Ludowo-Narodowego. W swoich wystąpieniach nie powoływał się na sprawy personalne i krytykę ministerialnych urzędników. Jego argumenty dotyczyły nadmiernej jego zdaniem centralizacji agend ministerstwa zdrowia. Godlewski opowiadał się za większym związaniem spraw szpitalnictwa z samorządami, nie bacząc przy tym na niedostateczne wsparcie finansowe samorządów. Godlewski zastąpił jednak brakiem stałości w swoich przekonaniach odnośnie do MZP. Jeszcze w 1920 roku przekonywał, że likwidacja tego ministerstwa nie przyniesie wcale oszczędności, zaś sam pomysł jest już wyrazem braku odpowiedniego zrozumienia dla problemów zdrowotności obywateli przez władze i świadczy jedynie o wielu nieporozumieniach w sferach rządzących.

Powołanie odrębnego resortu zajmującego się sprawami zdrowia obywateli było w Europie nowością. Warto wspomnieć, że ministerstwo takie w danym czasie istniało tylko w Austrii⁴⁹. Zwolennicy przywrócenia MZP powoływali się w swoich wystąpieniach także na ten argument. Tomasz Janiszewski, były minister zdrowia, pisał w 1936 roku: „[...] Myśl stworzenia w odrodzonej Polsce Ministerstwa Zdrowia Publicznego była oryginalnym pomysłem polskim nie zapożyczonym z zagranicy, powstałym nie przy zielonym stoliku, nie nagle, jak obecnie większość projektów powstaje, aby również prędko zniknąć z widowni, ale był długo i dokładnie przemyślany; pomysł ten powstał nie z fantazji, ale stworzyło go życie, jego potrzeba wynikała z obserwacji stanu zdrowotnego, powstał z usilnej i ciężkiej walki z niskim poziomem kultury zdrowotnej i ze złym stanem zdrowotnym kraju”⁵⁰.

Co ciekawe, ten sam argument przytaczali też przeciwnicy ministerstwa, podając przykłady państw wysoko rozwiniętych, w których nie było wyodrębnionego ministerstwa zdrowia, takich jak Szwajcaria, Norwegia, Dania czy Holandia. Natomiast poseł dr Salomon Weinzieher, będący przewodniczącym Komisji Zdrowia Publicznego oraz członkiem Koła Żydowskiego, podkreślał, że wnioskowanie takie jest nielogiczne, gdyż wymieniane państwa nie posiadały nawet połowy ludności ówczesnej Polski⁵¹.

Dyskusja o konieczności przywrócenia odrębnego ministerstwa zajmującego się sprawami zdrowia prowadzona była aż do 1939 roku. W kolejnych latach

⁴⁹ Ibidem s. 488.

⁵⁰ T. Janiszewski, *O potrzebie reaktywowania Ministerstwa...*, s. 66.

⁵¹ J. Górny, op. cit., s. 490.

od likwidacji MZP w 1923 roku podejmowano się różnych reform mających usprawnić funkcjonowanie systemu opieki zdrowotnej w Polsce międzywojennej. Największymi zwolennikami takiego rozwiązania byli lekarze i inne osoby reprezentujące zawody medyczne. Wiele wskazuje na to, że Ministerstwo Zdrowia Publicznego byłoby reaktywowane, gdyby nie wojna. W pracy wydanej w 1939 roku przez Ministerstwo Opieki Społecznej napisano: „Następne lata wykazały, że podział zastosowany w administracji sanitarnej, zarówno w urzędach centralnych, jak i na terenie, stwarza wiele trudności i tarć z powodu niemożności ścisłego zastosowania go w praktyce. Coraz bardziej jasne się stawało, że wszystkie agendy Zdrowia Publicznego tworzą jedną nierozzerwalną całość i że tylko przez scalenie ich można skoordynować i ułatwić pracę w tym zakresie”⁵².

Trzeba jednak powiedzieć, że Ministerstwo Zdrowia Publicznego w odrodzonej Polsce od samego powstania obarczone było wyjątkowo trudnymi zadaniami. Resort ten, początkowo kierowany przez Tomasza Janiszewskiego, a następnie przez Witolda Chodźkę, od początku istnienia narażony był na falę krytyki. Ministerstwo musiało sobie radzić ze skutkami przedłużającej się w Polsce wojny, epidemiami chorób zakaźnych, wzmożonym ruchem migracyjnym ludności, a przede wszystkim fatalną kondycją zdrowotną obywateli. Sytuacji nie poprawiała też fatalna sytuacja w budżecie państwa.

Wobec ministerstwa zdrowia stawiano wymagania trudne i ciężkie do spełnienia w powojennej rzeczywistości. Nawet po jego likwidacji nie milkły głosy wskazujące na zadania, jakie ministerstwo takie winno wypełniać. Z drugiej strony artykuły szczegółowo formułujące katalog zadań ministerstwa zdrowia były formą apelu środowisk medycznych o jego przywrócenie. W tego typu artykułach nie zawsze wprost domagano się wznowienia prac resortu, sugerowano jednak, że takie rozwiązanie byłoby najrozsądniejszym krokiem w usprawnieniu funkcjonowania systemu opieki medycznej w Polsce⁵³.

⁵² *Dwadzieścia lat Publicznej Służby Zdrowia w Polsce Odrodzonej 1918–1939*, Warszawa 1939, s. 16.

⁵³ S. Karpiński, *Zadania Ministerstwa Zdrowia*, „Nowiny Społeczno-Lekarskie” 1938, nr 20, s. 309.

4. Wnioski

Dwudziestolecie międzywojenne to czas odbudowy kraju po latach zaborów, a następnie po działaniach pierwszej wojny światowej. W obliczu powojennej rzeczywistości polska administracja stanęła przed ogromnym wyzwaniem. W jedną całość należało zespoić całą administrację państwową, podzieloną dotychczas na poszczególne zabory. Szczególnie istotne wydawało się stworzenie podwalin dla administracji zdrowotnej wobec fatalnej kondycji zdrowia społeczeństwa nękanego latami wojny, a wcześniej też zaborców.

Najistotniejszymi instytucjami zajmującymi się kwestiami zdrowia publicznego w Polsce w latach międzywojennych były instytucje w randze ministerstwa. Od samego początku plany stworzenia takiego resortu spotykały się z falą krytyki w niektórych środowiskach, co było często wynikiem niechęci personalnych i waśni politycznych pomiędzy politykami różnych opcji. Jednak trudna sytuacja w kraju ostatecznie wpłynęła na decyzję o powołaniu takiego resortu. Złożyło się na to kilka czynników, wśród których jako najważniejsze należałoby wymienić krytyczny stan zdrowia społeczeństwa powodowany długoletnią wojną oraz szerzące się choroby zakaźne.

Jeden z pierwszych dekretów wydanych przez naczelnika państwa w grudniu 1918 roku ustanowił odrębne Ministerstwo Zdrowia Publicznego i Ministerstwo Ochrony Pracy. Istotnym krokiem prowadzącym do stabilizacji na arenie państwowej było uchwalenie zasadniczej ustawy sanitarnej w 1919 roku, która między innymi określała kompetencje Ministerstwa Zdrowia Publicznego i dała początek dla wszystkich aktów prawnych odnoszących się do kwestii sanitarnych i zdrowotnych. Pod koniec 1923 roku podjęto decyzję o likwidacji Ministerstwa Zdrowia Publicznego i rozdzieleniu jego kompetencji pomiędzy inne resorty. Taki stan utrzymywał się przez cały okres międzywojenny.

Chcąc odpowiedzieć na pytanie, czy stworzony system opieki zdrowotnej był właściwy i dobrze sprawdził się w powojennej rzeczywistości, trzeba od razu zaznaczyć, że nie znajdziemy tu jednoznacznej odpowiedzi. Decyzja o powołaniu odrębnego resortu opowiadającego za sprawy zdrowia publicznego wydaje się dobra. Późniejsze okoliczności doprowadziły jednak ostatecznie do rozdzielenia kompetencji na inne ministerstwa. Należy jednakże pamiętać o ograniczonych możliwościach finansowych II Rzeczypospolitej. Kraj w obliczu powojennym nie był w stanie sprostać wszystkim potrzebom mieszkańców, tym bardziej biorąc pod uwagę kondycję społeczeństwa i szerzące się epidemie.

Zakończenie I wojny nie dało poczucia bezpieczeństwa, bowiem wyczuwany był niepokój nadchodzącego nowego konfliktu. Wobec tego wszystkiego wyjątkowo trudno jest jednoznacznie ocenić z dzisiejszej perspektywy efektywność nowego systemu opieki zdrowotnej. Rok 1939 znów przyniósł kolejne rozczarowanie zarówno dla władz, jak i całego społeczeństwa, które nie zdążyło jeszcze zapomnieć I wojny światowej.

Bibliografia

Akty prawne

- Dekret Rady Regencyjnej o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskiem z dnia 3 stycznia 1918 r. (Dz.P.K.P. 1918 nr 1, poz. 1).
- Dekret Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego o utworzeniu Ministerstwa Zdrowia Publicznego, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy z dnia 4 kwietnia 1918 r. (Dz.P.K.P. 1918 nr 5, poz. 8).
- Państwowa zasadnicza ustawa sanitarna z dnia 8 lutego 1919 r. (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 15, poz. 207).
- Zasadnicza ustawa sanitarna z dnia 19 lipca 1919 r. (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 63, poz. 371).
- Ustawa z dnia 14 lipca 1920 r. o utworzeniu urzędu Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarza do walki z epidemiami, grożącemi Państwu klęską powszechną (Dz.U. 1920 nr 61, poz. 388).
- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. 1922 nr 21, poz. 164).
- Ustawa z dnia 28 listopada 1923 r. w przedmiocie zniesienia Ministerstwa Zdrowia Publicznego (Dz.U. 1923 nr 131, poz. 1060).
- Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 10 czerwca 1927 r. o Państwowym Zakładzie Higieny (Dz.U. 1927 nr 54, poz. 477).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 czerwca 1932 r. o przekazaniu zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawach zdrowia publicznego Ministrowi Pracy i Opieki Społecznej (Dz.U. 1932 nr 52, poz. 493).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 czerwca 1932 r. o przekazaniu zakresu działania w sprawach emigracyjnych Ministrowi Spraw Zagranicznych i o zniesieniu Urzędu Emigracyjnego (Dz.U. 1932 nr 52, poz. 492).
- Rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów do rozporządzenia z dn. 28 sierpnia 1919 r. (Dz.Pr.P.P. Nr 72, poz. 426) określające zasady zespolenia urzędów organów powiatowej administracji państwowej (Dz.U. 1919 nr 90, poz. 488).
- Rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów do rozporządzenia z dn. 28 sierpnia 1919 r. (Dz.Pr.P.P. Nr 72, poz. 426) o tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych pierwszej instancji na obszarze b. zaboru rosyjskiego (Dz.U. 1919 nr 90, poz. 489).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 października 1921 r. o utworzeniu Państwowego Zakładu Higieny w Warszawie (M.P. 1921 nr 258).

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 marca 1922 r. w przedmiocie przekazania Ministrowi Zdrowia Publicznego zarządu spraw w dziedzinie zdrowia publicznego na obszarze byłej dzielnicy pruskiej (Dz.U. 1922 nr 21, poz. 169).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 18 stycznia 1924 r. w przedmiocie rozdziału kompetencji Ministra Zdrowia Publicznego (Dz.U. 1924 nr 9, poz. 86).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 1925 r. o służbie przygotowawczej i o egzaminie sanitarnym dla kandydatów na stanowiska administracyjnych urzędników lekarskich i farmaceutycznych i kategorii w państwowej służbie zdrowia (Dz.U. 1925 nr 19, poz. 139).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 1926 roku w sprawie powołania Państwowej Rady Zdrowia (M.P. 1926 nr 18, poz. 52).
- Obwieszczenie Ministra Opieki Społecznej z 9 maja 1936 r. w sprawie ogłoszeń jednolitego tekstu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 10 czerwca 1927 r. o Państwowym Zakładzie Higieny (Dz.U. 1936 nr 45, poz. 336).
- Regulamin Organizacyjny Poleskiego Urzędu Wojewódzkiego na podstawie Okólnika nr 31 Wojewody Poleskiego z dnia 25 kwietnia 1927, Nr i insp. 8484/27 do P.P. Naczelników Wydziałów Poleskiego Urzędu Wojewódzkiego w sprawie regulaminu organizacyjnego Urzędu Wojewódzkiego (Dz.Urz. Woj. Poleskiego 1927 nr 4–5).
- Regulamin organizacyjny starostw województwa poleskiego (Dz.Urz. Woj. Poleskiego nr 4–5).

Archiwalia

Archiwum Akt Nowych w Warszawie: Państwowe Archiwum Obwodu Grodzieńskiego w Grodnie (Dziarżauny Archiu Hrodzienskaj Wobłasci); Państwowe Archiwum Obwodu Brzeskiego w Brześciu (Dziarżauny Archiu Breskaj Wobłasci); Litewskie Centralne Archiwum Państwowe w Wilnie (Lietuvos Centrinis Valsybės Archyvas).

Artykuły w czasopismach wydane przed 1939 rokiem

- Anzelm O., *O istocie zadań lekarza powiatowego*, „Zdrowie” 1929, nr 11, s. 730–737.
- Bek Józef, Zawadzki Józef, Polak Józef, *O organach lekarskich zdrowia publicznego w samorządach powiatowych i miejskich*, „Zdrowie” 1927, nr 7, s. 343–349.
- Janiszewski Tomasz, *Nowa konstytucja polska z 26 stycznia 1934 r. a sprawy zdrowia publicznego*, „Lekarz Polski” 1934, nr 12, s. 278–290.
- Janiszewski Tomasz, *O potrzebie reaktywowania Ministerstwa Zdrowia Publicznego ze względu na konieczną oszczędność i na obronę państwa*, „Lekarz Polski” 1936, nr 5, s. 81–87.
- Nowak F., *Stan służby zdrowia w Polsce w dobie obecnej*, „Lekarz Polski” 1932, nr 11.
- Pętczyński J., *Parjasy medycyny społecznej*, „Lekarz Polski” 1926, nr 5.

Piotrowski L., *W sprawie lekarzy powiatowych*, „Nowiny Społeczno-Lekarskie” 1938, nr 10, s. 150–158.

Polak J., *O środkach poprawy stanu sanitarno-kulturalnego samorządów*, „Zdrowie” 1927, nr 6.

Regulamin dla samorządowych lekarzy sanitarnych na terenie powiatów województwa wileńskiego, „Zdrowie” 1930, nr 5, s. 245–275.

Rudziński Henryk, *Próby realizacji zagadnień zdrowotnych na wsi wileńskiej*, „Zdrowie Publiczne” 1936, nr 5, s. 46–57.

Wolne posady lekarskie, „Polska Gazeta Lekarska” 1928, nr 23–24.

Artykuły w czasopismach wydane po 1939 roku

Górny Janusz, *Pierwsze Ministerstwo Zdrowia Publicznego w Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1923*, „Zdrowie Publiczne” 1976, t. 87, nr 6, s. 485–494.

Krajewski-Siuda Krzysztof, Kociel Paweł, *System zdrowotny II Rzeczypospolitej*, „Antidotum” 2006, nr 1, s. 15–22.

Poździej Stefan, *Rozwój prawa zdrowia publicznego w Polsce z XX wieku*, „Zeszyty Naukowe Ochrony Zdrowia. Zdrowie Publiczne i Zarządzanie” 2004, t., nr 1, s. 48–63.

Więckowska Elżbieta, *Instytucje zdrowia publicznego w II Rzeczypospolitej – organizacja, cele, zadania*, „Przegląd Epidemiologiczny” 2000, nr 54, s. 417–430.

Więckowska Elżbieta, *Państwowy Zakład Higieny w Warszawie w latach 1918–1943; organizacja, cele zadania*, „Medycyna Nowożytna” 2001, t. 8, z. 2, s. 131–152.

Artykuły w opracowaniach zbiorowych

Drozdowska Urszula, Zemke-Górecka Agnieszka, *System opieki zdrowotnej obowiązujący w okresie II Rzeczypospolitej*, [w:] *Uwarunkowania opieki medycznej w Polsce*, red. Teresa Mróz, Białystok 2012, s. 35–39.

Opracowania zwarte

Dwadzieścia lat Publicznej Służby Zdrowia w Polsce Odrodzonej 1918–1939, Warszawa 1939.
Zarys systemu ochrony zdrowia, NFZ, Warszawa 2012.

Wydawnictwa źródłowe i informacyjne

Sprawozdanie o stanie zdrowotnym Rzeczypospolitej Polskiej oraz o działalności władz i instytucji zdrowia publicznego w roku 1923, Warszawa 1925.

► STRESZCZENIE

Uwarunkowania prawno-organizacyjne opieki zdrowotnej w II Rzeczypospolitej na poziomie centralnym

Artykuł koncentruje się na analizie organizacji i funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej w II Rzeczypospolitej w latach 1919–1939. Autorki przedstawiają zagadnienia związane z tworzeniem centralnych organów państwowej ochrony zdrowia oraz stanem sanitarnym i epidemiologicznym Polski międzywojennej w kontekście ówczesnej sytuacji politycznej, społecznej i gospodarczej. W pracy przyjęto szerokie rozumienie ochrony zdrowia jako ogółu działań mających na celu zapobieganie i leczenie chorób, a także przedstawiono system opieki zdrowotnej jako złożoną strukturę instytucjonalną i prawną, służącą realizacji celów zdrowotnych państwa.

Najważniejszym wyzwaniem dla odradzającej się Polski było stworzenie jednolitego systemu regulacji sanitarnych i medycznych, obejmującego profilaktykę, leczenie, ubezpieczenia społeczne, propagandę zdrowotną oraz opiekę nad pracownikami i grupami szczególnie narażonymi. Szczególną uwagę zwrócono na konieczność walki z epidemiami chorób zakaźnych, które były realnym zagrożeniem dla społeczeństwa po I wojnie światowej. Ważnym aspektem rozwoju systemu ochrony zdrowia była także współpraca międzynarodowa i uczestnictwo Polski w działaniach organizacji zajmujących się zdrowiem publicznym na arenie międzynarodowej.

► SUMMARY

Legal and Organizational Conditions of Health Care in the Second Polish Republic at the Central Level

The article focuses on the analysis of the organization and functioning of the health care system in the Second Polish Republic in the years 1919–1939. The authors present issues related to the creation of central state health care bodies and the sanitary and epidemiological status of interwar Poland in the context of the political, social and economic situation at that time. The work adopts a broad understanding of health care as a set of activities aimed at preventing and treating diseases, and presents the health care system as a complex institutional and legal structure serving to achieve the health goals of the state.

The most important challenge for the reborn Poland was to create a uniform system of sanitary and medical regulations, including prevention, treatment, social insurance, health propaganda and care for employees and particularly vulnerable groups. Particular

attention was paid to the need to combat epidemics of infectious diseases, which were a real threat to society after World War I. An important aspect of the development of the health care system was also international cooperation and Poland's participation in the activities of organizations dealing with public health in the international arena.

Andrzej Witkowski

- ▶ WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa
(WSPiA University of Rzeszow, Poland)
- ▶ e-mail: andrzej.witkowski@wspia.eu
- ▶ ORCID: 0000-0003-2018-5404

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.26

**UDZIAŁ WE WPŁYWACH I DODATKI DO PAŃSTWOWEGO PODATKU
DOCHODOWEGO NA RZECZ ZWIĄZKÓW SAMORZĄDOWYCH
W POLSCE MIĘDZYWOJENNEJ****Abstrakt**

Ustawodawstwo regulujące system źródeł dochodów budżetów związków samorządu terytorialnego w Polsce międzywojennej charakteryzowały między innymi tymczasowość, niestabilność, niekiedy wręcz doraźność i w związku z tym ciągłe poszukiwanie rozwiązań docelowych, których nie zdołano przyjąć do września 1939 roku. Ta uwaga odnosi się w dużej mierze także do konstrukcji prawnej (w postaci udziału we wpływach oraz dodatków komunalnych) umożliwiającej częściowe wykorzystanie państwowego podatku dochodowego na rzecz budżetów związków samorządowych. Obie wskazane formy dochodów budżetów związków samorządowych stanowiły dlań wydajną, najbardziej dogodną i najmniej kosztowną sposobność pozyskiwania środków na finansowanie ich stale rosnących zadań.

Analiza przeobrażeń przedstawionej konstrukcji prawnej umożliwiającej wykorzystanie części wpływów państwowego podatku dochodowego na rzecz budżetów związków samorządowych wskazuje, że formą dominującą – ze względu na skalę i zakres terytorialny jej zastosowania (cały kraj) – był udział we wpływach, który przypominał dotację Skarbu Państwa. Starano się jednak wbudować do tego mechanizmu pewne bodźce, skłaniające zainteresowane związki samorządowe do wysiłku na rzecz zwiększania wpływów państwowego podatku dochodowego na ich terenie. Racjonalizowano także podział owego udziału, gdy siedziba zarządu

opodatkowanego podmiotu oraz źródła jego dochodu znajdowały się na terenie różnych związków samorządowych.

Udział we wpływach podatku dochodowego miał największe znaczenie dla budżetów miast wydzielonych. Jego wielkość przewyższała bowiem ich dochody z podatków samoistnych.

Z kolei uprawnienie do ustanawiania dodatku komunalnego do państwowego podatku dochodowego przysługiwało jedynie gminom i powiatowym związkom samorządowym na obszarze województw: poznańskiego, pomorskiego i górnośląskiej części województwa śląskiego. Nie powiodły się bowiem starania na rzecz nowelizacji ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (w 1923 roku, 1936 roku i 1937 roku), w kierunku upowszechnienia tej formy pozyskiwania dochodów przez związki samorządowe, która oddawała do decyzji ich organu stanowiącego ustanowienie i skalę (w ramach określonych ustawowo granic) dodatkowego obciążenia podatników na swoim terenie.

Słowa kluczowe: udział we wpływach i dodatki komunalne do podatku dochodowego, samorząd terytorialny, Polska międzywojenna

SHARE IN THE STATE INCOME TAX REVENUES AND ADDITIONAL ALLOWANCES BENEFITTING LOCAL GOVERNMENT ASSOCIATIONS IN INTERWAR POLAND

Abstract

The legislation regulating the systematic sources of revenues for the budgets of local government associations in interwar Poland was of temporary nature, it lacked stability and in fact, sometimes laws were introduced *ad hoc*; this resulted in continuous attempts to find definitive solutions; however, these were not adopted before September 1939. The same comment is largely true as regards the legal construct (for the share in the revenues and municipal allowances) making it possible to partly designate the state's income tax revenues to the budgets of local government associations. These two forms of income for the budgets of local government associations were the most convenient and the least costly way for the latter entities to acquire resources for financing their increasingly complex tasks.

An analysis of the changes in the legal construct which made it possible to designate a part of the state's revenues from income tax to the budgets of local government associations shows that the dominant form, both in terms of the scale and the territory (the whole country), involved revenue sharing, which resembled a grant from the State Treasury. However, there were attempts to incorporate certain incentives into the mechanism, prompting specific local government associations to make effort towards

an increase in the state's revenues from income tax at their territories. Likewise, attempts were made to reasonably divide the share in the revenues, if the headquarters of the taxpayer entity and the sources of its income were situated in the territories of different local government associations.

Income tax revenue sharing was of major importance for the budgets of independent townships since the amount exceeded their revenues from autonomous taxes.

Furthermore, the right to designate a municipal allowance in addition to the state income tax was awarded only to the communes and district local government associations within the Poznańskie, Pomorskie as well as Upper Silesia part of the Śląskie voivodships. This situation resulted from the failure to successfully amend the Act on the temporary regulation of municipal finances (attempted in 1923, 1936 and 1937), which aimed to introduce this form of revenue acquisition as a common practice to be applied by local government associations, and which would have left it at the discretion of their constituent body to impose additional burden (in line with the statutory limits) on the taxpayers at their territory.

Keywords: share in income tax revenues and municipal allowances, local government, interwar Poland

1. Wstęp

Ustawodawstwo regulujące system źródeł dochodów budżetów związków samorządu terytorialnego w Polsce międzywojennej charakteryzowały między innymi tymczasowość, niestabilność, niekiedy wręcz doraźność i w związku z tym ciągłe poszukiwanie rozwiązań docelowych, których nie udało się przyjąć do września 1939 roku. Te znamienne cechy odnoszą się w dużej mierze także do konstrukcji prawnej umożliwiającej wykorzystanie części wpływów państwowego podatku dochodowego na rzecz budżetów związków samorządowych.

W Polsce międzywojennej nie zrealizowano zapowiedzi konstytucji marcowej (art. 69), że „Źródła dochodowe Państwa i samorządu będą ustawami ściśle rozgraniczone”¹,

¹ Ustawa z 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267). Zasada ta nie została wdrożona, gdyż szereg dochodów związków samorządowych powiązano z dochodami państwowymi, co prowadziło między innymi do wielokrotnego obciążania tego samego przedmiotu i źródła opodatkowania. Zob.

a dążenie do zapewnienia równowagi budżetów związków samorządu terytorialnego wymagało niejednokrotnie ustanawiania źródeł dochodów dodatkowych, nieprzewidzianych postanowieniami ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych², która obowiązywała aż do 1946 roku³. W tym

J. Gliniecka, *Zasady polskiego prawa dochodów samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz 2001, s. 9–13. Przyjęto więc system mieszany, łączący cechy zasady rozdzielności źródeł podatkowych państwa i samorządu oraz zasady wspólności źródeł podatkowych (zakładającej podział w określonych proporcjach dochodów z danin publicznych między państwo a samorząd terytorialny). Zob. A. Hanusz, P. Czerski, *Gminne podatki i opłaty budżetowe*, Kraków 2004, s. 7–8. J. Grenowski wskazywał, że owo rozgraniczenie dochodów państwa i samorządu terytorialnego sprowadza się „nie do postulatu przeprowadzenia jakiejś nieprzekraczalnej linii granicznej, lecz do tego, by dokonać celowego podziału zadań pomiędzy państwo i gminy oraz by wyposażyć gminy w dostateczne środki zapewniające im faktyczną, a nie fikcyjną możliwość wypełniania zadań”. Idem, *Zagadnienie rozgraniczenia źródeł dochodowych Państwa i samorządu*, „Samorząd Miejski” 1934, nr 24, s. 1291. L. Kurowski pisał zaś, iż samorządowy system podatkowy w Polsce międzywojennej cechowało „niesłychane skomplikowanie”. Jego przyczynami były: fakt „zazębiania się tego systemu z państwowym systemem podatkowym, gdyż lwia część dochodów samorządów o charakterze podatkowym płynęła z udziałów oraz dodatków do podatków państwowych”, a także „ogromna mnogość tak udziałów i dodatków, jak podatków samoistnych”. Idem, *Charakterystyka ogólna prawa o dochodach komunalnych* [w:] *Wybrane źródła i literatura do obowiązującego prawa finansowego*, Toruń 1949, s. 569.

² Dz.U. 1923 nr 94, poz. 747. Do owych rozwiązań nadzwyczajnych, zapewniających dochody niezbędne dla zapewnienia równowagi budżetów związków samorządowych, należy zaliczyć przede wszystkim samoistny podatek wyrównawczy dla gmin wiejskich, który w pierwotnym kształcie obowiązywał jedynie w 1924 r. i tylko na terenie byłego zaboru rosyjskiego. Późniejsze ustawodawstwo systematycznie przedłużało czas, w którym gminy wiejskie (od 1931 roku już na terenie całego kraju) mogły pobierać samoistny podatek wyrównawczy do końca Polski międzywojennej. Zob. A. Witkowski, *Samoistny podatek wyrównawczy wśród działań na rzecz równoważenia budżetów gmin wiejskich w Polsce międzywojennej*, „Z Dziejów Prawa” 2019, t. 12(20), s. 525–557. Jak zauważył J. Harasimowicz, poprzez zasygnalizowanie „tymczasowości” w tytule ustawy „próbowano zaakcentować, że chodzi o chwilowe tylko niewypełnienie postanowień konstytucji [...]”. Idem, *Rozwój terenowego prawa finansowego w Polsce*, Warszawa 1952, s. 19.

³ Została uchylona przez dekret z dnia 20 marca 1946 r. o finansach komunalnych (Dz.U. 1946 nr 19, poz. 129). R. Ruśkowski wymienia następujące cechy charakterystyczne systemu budżetowego samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej: 1/ niespójność finansów samorządu terytorialnego w skali całego kraju, 2/ brak stabilności systemu finansów samorządowych, 3/ brak wyraźnego rozdziału źródeł dochodów państwa i samorządu terytorialnego, 4/ nieistnienie finansowego systemu wyrównawczego między bogatymi i biednymi jednostkami samorządu terytorialnego, 5/ ogromna inicjatywa i pomysłowość samorządu terytorialnego w zakresie gromadzenia dochodów oraz obchodzenia rygorów budżetowych, 6/ przerzucanie przez państwo na samorząd terytorialny trudności

czasie była ona nowelizowana 44 razy (a 22 jej zmiany dotyczyły zmniejszenia źródeł dochodów związków samorządowych⁴) i dwa razy ogłaszano jej tekst jednolity⁵.

Celem niniejszego artykułu jest analiza rozwiązań prawnych umożliwiających związkom samorządowym w Polsce międzywojennej zasilanie ich budżetów w postaci udziałów we wpływach oraz dodatków do państwowego podatku dochodowego, stanowiącego najważniejsze źródło wśród dochodów podatkowych budżetu państwa. Obie wskazane formy dochodów budżetów związków samorządowych stanowiły dlań wydajną, najbardziej dogodną i najmniej kosztowną sposobność pozyskiwania środków na finansowanie ich stale rosnących zadań⁶. Ową analizę aktów prawnych

finansowych budżetu państwa. Idem, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Warszawa 2004, s. 41–42. Zob. też A. Borodo, *Dochody samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Toruń 1993, s. 65–67.

⁴ Wypowiedź posła J. Kaczkowskiego. Sprawozdanie stenograficzne z 50 posiedzenia Sejmu w dniu 16 marca 1937 r., t. 19. Z kolei poseł S. Widacki podkreślił, iż ustawa z 11 sierpnia 1923 r. „jakkolwiek daje kruche i niepewne podstawy finansowo – gospodarcze samorządu, nie byłaby przyczyną fatalnego stanu finansów komunalnych, gdyby samorząd zachował swe uprawnienia z niej wynikające. Tymczasem z 44 nowelizacji tej ustawy większość dotyczy właśnie zmniejszenia uprawnień samorządu, co więcej, nakładane są na samorząd nowe obowiązki. Państwo, usiłując poprawić swoją coraz trudniejszą z powodu kryzysu sytuację finansową, przesuwając na samorząd pewne obowiązki publiczne, względnie pewne wydatki, odciążając w ten sposób doraźnie budżet państwowy.” Sprawozdanie stenograficzne z 87 posiedzenia Sejmu w dniu 8 lipca 1938 r., t. 3 i 4.

⁵ Na jej podstawie wydano blisko 90 rozporządzeń wykonawczych. Zob. A. Tarnowska, *Podstawy prawne skarbowości samorządowej w II RP*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2013, nr 2, s. 49.

⁶ J. Lubicz opowiadał się przeciw systemowi udziałów i dodatków komunalnych do podatków państwowych. Akcentował znaczenie autonomii związków samorządowych w zdobywaniu środków finansowych na wykonywanie zadań publicznych, jako jednego z warunków pozwalających traktować je nie tylko jako dogodny i sprawny aparat wykonawczy, ale również jako instytucję kształcenia największej liczby obywateli w gospodarce społecznej. Owa autonomia miała polegać przede wszystkim na upoważnieniu związków samorządowych do swobodnego, samodzielnego i bezpośredniego obciążania obywateli. Stąd jako sprzeczny z tymi założeniami uznawał system udziału związków samorządowych w daninach nakładanych na obywateli przez rząd. Z kolei system dodatków komunalnych do danin państwowych pozwalał – w jego ocenie – na ograniczoną samodzielność związków samorządowych w zdobywaniu środków finansowych. Wskazywał, że ulega on „szybkemu skostnieniu, staje się zbyt zawity: trudny do odcyfrowania dla obywatela płacącego daninę, - nieprzyjemny dla reprezentacji samorządowych, zmuszonych do wtórnego niejako obciążania źródła podatkowego już raz przez rząd centralny obciążonych”. Idem, *Kierunki reformy finansów samorządu terytorialnego*, „Gospodarka Narodowa” 1938, nr 8, s. 114. W 1927 r.

dopełniają ukazane okoliczności ich uchwalania, a także projekty ustaw w tym zakresie, które zostały odrzucone przez sejm.

Problematyka ta nie była do tej pory przedmiotem pogłębionych badań, z wykorzystaniem materiałów źródłowych. Stosunkowo najpełniej omawia jej część (tylko dodatek na rzecz samorządu terytorialnego do państwowego podatku dochodowego) Józef Horoszowski, który w 1937 roku opublikował krótki artykuł *Dodatek komunalny do państwowego podatku dochodowego*⁷.

Fragment problematyki artykułu (projekt rozszerzenia na związki samorządowe w całym kraju dodatku do państwowego podatku dochodowego) znalazł szersze rozwinięcie w mojej monografii⁸, w toku rozważań obejmujących analizę (odrzuconego w 1937 roku przez sejm) projektu gruntownej nowelizacji ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. W szeroko zakrojonym kontekście zmian w finansach samorządu terytorialnego, dokonanych w 1938 roku, ujmuje ona (w pogłębiony sposób) również korektę sposobu podziału między związki samorządowe ich udziałów we wpływach i dodatków do państwowego podatku dochodowego.

Bazę źródłową pracy stanowią przede wszystkim akty prawne, druki sejmowe i senackie, sprawozdania stenograficzne z posiedzeń sejmu i senatu (z zasobów Biblioteki Sejmu).

O ile od 1923 roku prawo do udziału we wpływach państwowego podatku dochodowego (zmniejszonego w 1925 roku o połowę) posiadały gminy miejskie i powiatowe związki samorządowe w całym kraju, o tyle prawo ustanawiania dodatku do państwowego podatku dochodowego posiadały przez cały okres Polski międzywojennej tylko związki samorządowe w byłej dzielnicy pruskiej, pomimo licznych postulatów środowisk samorządowych i kilku inicjatyw ustawodawczych,

B. Wasiutyński podkreślił dobitnie (w trakcie wykładu), że „Samorząd, udział ludności w zarządzaniu sprawami publicznymi, może służyć za miarę cywilizacji [...]. Nie może być trwałą cywilizacja tam, gdzie wszystko rozstrzygają samowładnie organy państwowe, traktując mieszkańców jak małoletnich”. Cyt. Za R. Pacanowską, *Państwo wobec samorządów. Od zmiany w systemie finansów komunalnych do ustawy scaleniowej z 1933 r.* [w:] *Metamorfozy społeczne. Państwo i społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. Żarnowski, Warszawa 2014, s. 88.

⁷ „Samorząd Miejski” 1937, nr 11, s. 536–541.

⁸ A. Witkowski, *Działania na rzecz poprawy gospodarki i finansów samorządu terytorialnego w Polsce w latach trzydziestych XX w.*, Rzeszów 2025.

aby obowiązywało ono także na terenie byłych dzielnic rosyjskiej i austriackiej. Nieustannie bowiem poszukiwały one wydajnych i stabilnych źródeł dochodowych, pozwalających finansować powierzane im nowe zadania, gdyż w praktyce nie była respektowana zasada (wyrażona w art. 69 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych) zapowiadająca, że o ile ustawy nałożą na związki samorządowe nowe zadania, winny one zapewnić dostateczne źródła dochodów na pokrycie wydatków połączonych z ich realizacją⁹. Dobitnie świadczy o tym fakt, że jeszcze w dniu 27 lutego 1939 roku sejm uznał za niezbędne przyjąć rezolucję, w której podkreślił „konieczność zaniechania” naruszania tej zasady¹⁰.

2. **Udział we wpływach i dodatki do państwowego podatku dochodowego na rzecz związków samorządowych do wejścia w życie ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych**

Po odzyskaniu niepodległości podatek dochodowy (ustanowiony przepisami wydanymi przez władze państw zaborczych) obowiązywał w byłych zaborach pruskim i austriackim. Dodatek komunalny do podatku dochodowego mogły zaś pobierać gminy i związki samorządowe na terenie byłego zaboru pruskiego, na podstawie ustawy z dnia 19 czerwca 1906 roku o podatku dochodowym, zmienionej postanowieniami polskich ustaw z 1919 roku¹¹, 1922 roku¹² i 1923 roku¹³.

⁹ M. Jaroszyński uznał ową zasadę za „fałszywą”, wprowadzającą „w dziedzinę zadań publicznych jakąś dziwną, niemożliwą do zastosowania miarę merkantylną”, gdyż nie można przewidzieć, ile w dłuższej perspektywie będzie kosztować realizacja danych zadań ani ile pieniędzy zapewni w rzeczywistości przyznane czy powiększone w tym celu źródło dochodów. Idem, *Rozważania wstępne na temat reformy finansów komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1937, nr 3–4, s. 12–13.

¹⁰ Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 27 lutego 1939 r., t. 6.

¹¹ Ustawa z dnia 19 grudnia 1919 r. w przedmiocie zmiany niektórych postanowień pruskiej ustawy o podatku dochodowym z dnia 19 czerwca 1906 r. obowiązującej w byłej dzielnicy pruskiej (Dz.U. 1919 nr 98, poz. 520).

¹² Ustawa z dnia 6 kwietnia 1922 r. w przedmiocie zmiany niektórych postanowień pruskiej ustawy o podatku dochodowym z dnia 19 czerwca 1906 r. (Zbiór Praw dla Państw Królestwa Pruskiego, s. 259) i ustawy z dnia 19 grudnia 1919 r. (Dz.U. nr 98, poz. 520), obowiązujących w b. dzielnicy pruskiej (Dz.U. 1922 nr 33, poz. 266).

¹³ Ustawa z dnia 15 czerwca 1923 r. w przedmiocie niektórych zmian w przepisach o państwowym podatku dochodowym, obowiązujących w b. dzielnicy pruskiej na mocy

Zasadnicze znaczenie miała tu ustawa z dnia 6 kwietnia 1922 roku, która dostosowała stawki podatku dochodowego za rok 1922/1923 w byłej dzielnicy pruskiej do zmienionych warunków i określiła ściśle maksymalną wysokość łącznej sumy podatku pobieranego przez państwo i dodatków na rzecz gmin oraz związków samorządowych¹⁴. Nadto ustawa ta przyznała gminom i związkom samorządowym 30-procentowy udział we wpływach państwowego podatku dochodowego za rok 1922/1923.

Z kolei według ustawy z dnia 15 czerwca 1923 roku dodatki do państwowego podatku dochodowego na rzecz gmin i związków samorządowych nie mogły przewyższać 4%¹⁵, 4,5%¹⁶ oraz 5%¹⁷ dochodu podatkowego ze wszystkich źródeł, z wyjątkiem dochodów z uposażeń służbowych, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę. Te ostatnie obciążone były bowiem dodatkiem na rzecz gmin miejskich i powiatowych związków komunalnych w wysokości 3% od wypłaconego wynagrodzenia, podlegającego państwowemu podatkowi dochodowemu. Ustawa ta zarazem podtrzymała 30% udział gmin i związków komunalnych we wpływach państwowego podatku dochodowego. Zauważmy też, że w byłej dzielnicy pruskiej wymiar i pobór podatku dochodowego odbywały się z szerokim współudziałem organów samorządowych. Owa ustawa obowiązywała od 1 kwietnia do 31 grudnia 1923 roku. Od 1 stycznia 1924 roku obowiązywała bowiem już na całym obszarze Rzeczypospolitej ustawa z dnia 16 lipca 1920 roku o państwowym podatku dochodowym i podatku majątkowym¹⁸.

Zupełnie inaczej przedstawiała się sytuacja w omawianym zakresie na terenach byłego zaboru austriackiego i byłego Królestwa Polskiego.

pruskiej ustawy z dnia 19 czerwca 1906 r., ustawy z dnia 19 grudnia 1919 r. oraz ustawy z dnia 6 kwietnia 1922 r. (Dz.U. 1923, nr 67, poz. 521).

¹⁴ Łączna suma podatku państwowego i dodatków na rzecz gmin i związków samorządowych nie mogła przewyższać (zależnie od wysokości dochodu) odpowiednio: 4%, 8%, 10%, 20% bądź 40% dochodu podatkowego podatnika.

¹⁵ Przy dochodzie podatkowym ponad 2 miliony marek do 30 milionów marek.

¹⁶ Przy dochodzie podatkowym ponad 30 milionów marek do 100 milionów marek.

¹⁷ Przy dochodzie podatkowym ponad 100 milionów marek.

¹⁸ Dz.U. 1920 nr 82, poz. 550, w kształcie ogłoszonym w rozporządzeniu Ministra Skarbu z dnia 14 lipca 1923 r. w przedmiocie tekstu ustawy o państwowym podatku dochodowym i podatku majątkowym, w brzmieniu obowiązującym od czasu wejścia w życie ustawy z dnia 9 marca 1923 r. (Dz.U. 1923 nr 35, poz. 223); Dz.U. 1923 nr 77, poz. 607.

Na terenie byłego zaboru austriackiego obowiązywała ustawa państwowa z dnia 25 października 1896 roku o podatkach osobistych bezpośrednich¹⁹. Zniósła ona dotychczasowy podatek dochodowy, a ustanowiła podatki: zarobkowy, rentowy, dochodowy osobisty i podatek pensyjny od wyższych płac służbowych. Ustawy krajowe²⁰ upoważniały organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego do nakładania dodatków do podatków bezpośrednich, ale to ich prawo nie było jednak wykonywane w odniesieniu do osobistego podatku dochodowego²¹.

W dniu 7 lutego 1919 roku zostały wydane dekrety w przedmiocie skarbowości gmin miejskich²² oraz powiatowych związków komunalnych²³ na terenie byłego zaboru rosyjskiego, które wyliczały źródła dochodowe, z których mogły one korzystać

¹⁹ Dziennik ustaw państwa dla królestw i krajów w Radzie państwa reprezentowanych 1896, nr 220.

²⁰ Ustawa z dnia 12 sierpnia 1866 r. obowiązująca w Królestwie Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim o urządzeniu gmin i ordynacji wyborczej do gmin (Dziennik Ustaw i Rozporządzeń Krajowych dla Królestwa Galicji i Lodomerii wraz z Wielkim Księstwem Krakowskim 1866, nr 9), ustawa z dnia 13 marca 1899 r. zaprowadzająca ustawę gminną dla 30 miast: Biała, (...), (Dz.u.kr., nr 24), ustawa z dnia 3 lipca 1896 r. zaprowadzająca ustawę gminną dla miast nieobjętych ustawą z dnia 13 marca 1889 r. (Dz.u.kr., nr 24) i znaczniejszych gmin w Królestwie Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim (Dz.u.kr., nr 51), ustawa dnia 12 sierpnia 1866 r. obowiązująca w Królestwie Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim o reprezentacji powiatowej i ordynacji wyborczej powiatowej (Dz.u.kr. 1866, nr 21), ustawa z dnia 14 października 1870 r. nadająca statut miejski królewskiemu stołecznemu miastu Lwów (Dz.u.kr. 1870, nr 79), ustawa z dnia 6 października 1901 r. nadająca statut miejski królewskiemu stołecznemu miastu Krakowowi (Dz.u.kr. 1901, nr 108). Powyższe ustawy uzależniały nakładanie owych dodatków od zgody ich organów nadzorczych, Sejmu Krajowego, a nawet cesarza austriackiego. Zmiany w tym zakresie przyniosła ustawa z dnia 24 października 1919 r. w przedmiocie zmian niektórych postanowień ustaw gminnych, obowiązujących w miastach Galicji, jako też rozszerzenia zakresu działania galicyjskich rad miejskich (gminnych); Dz.U. 1919 nr 88, poz. 479.

²¹ Na podstawie ustawy z dnia 24 czerwca 1898 r. dla Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim, zaprowadzającej w myśl art. XIII ustawy państwowej z dnia 25 października 1896 r. (Dz.u.p. nr 220) o bezpośrednich podatkach osobistych uwolnienie osobistego podatku dochodowego od wszystkich kompetencji ustawodawstwa krajowego podlegających dodatków (Dz.u.kr. 1898, Nr 75). Jej moc obowiązującą przedłużyła (do końca 1917 r.) ustawa z dnia 31 grudnia 1909 r. o uwolnieniu podatku osobisto-dochodowego wprowadzonego ustawą państwową z dnia 25 października 1896 r. (Dz. ust. Państwa nr 220) od wszelkich dodatków podlegających kompetencji ustawodawstwa krajowego (Dz.u.kr. 1910, nr 18).

²² Dz.P.P.P. 1919, nr 14, poz. 150.

²³ Dz.P.P.P. 1919, nr 14, poz. 151.

(w kolejności ich wyliczenia) dla wypełniania swych zadań²⁴. Wśród ośmiu źródeł dochodowych udostępnionych gminom miejskim na szóstym miejscu znalazły się podatki bezpośrednie (i pośrednie), pobierane w szczególności w postaci dodatków do istniejących podatków państwowych. Dla powiatowych związków komunalnych przewidziano zaś siedem źródeł dochodowych, a dodatki do podatków państwowych uplasowano na piątym miejscu.

Ustawa z dnia 16 lipca 1920 roku o państwowym podatku dochodowym i podatku majątkowym²⁵ obowiązywała pierwotnie na terenie byłego zaboru rosyjskiego (od 1 stycznia 1920 roku) oraz byłego zaboru austriackiego (od 1 stycznia 1921 roku) i nie przyznawała związkom samorządowym udziału we wpływach ani możliwości naliczania dodatków do państwowego podatku dochodowego. Na terenie byłej dzielnicy pruskiej miała zaś obowiązywać od czasu, który oznaczy minister skarbu (czego jednak nie uczynił).

W dniu 16 lipca 1921 roku do sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy o zasileniu finansów miejskich na obszarach byłych zaborów rosyjskiego i austriackiego²⁶. Zakładał on między innymi, że miasta i miasteczka byłego zaboru rosyjskiego (z wyłączeniem osad położonych na obszarze byłego Królestwa Polskiego) oraz gminy byłego zaboru austriackiego, w których obowiązywały ustawy krajowe z dnia 13 marca 1889 roku²⁷ oraz z dnia 3 lipca 1896 roku²⁸, a także miasta stołeczne Lwów i Kraków otrzymają 10% wpływów z państwowego podatku dochodowego według klucza, który ustali rozporządzenie wykonawcze²⁹.

Uzasadniając to rozwiązanie, przyznające miastom stosunkowo skromny odsetek wpływów państwowego podatku dochodowego, rząd podkreślił w szczególności,

²⁴ Przewidzianych w dekretach z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim (Dz.U. 1919 nr 13, poz. 140) oraz o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego (Dz.U. 1919 nr 13, poz. 141).

²⁵ Dz.U. 1920 nr 82, poz. 550.

²⁶ Sejm Ustawodawczy 1919–1922. Druk nr 2937.

²⁷ Dz.u.kr., nr 24.

²⁸ Dz.u.kr. nr 51.

²⁹ Projekt ustawy zakładał również, że otrzymają one: 1/ „annuitety” od długów zaciągniętych od dnia 1 sierpnia 1914 r. na pokrycie wydatków poniesionych w zastępstwie państwa, 2/ prawo ustanawiania podatku od towarów przywożonych kolejami żelaznymi i drogami wodnymi, 3/prawo poboru podatku od nieruchomości oraz podatku od lokali.

iż rozbudowa strony dochodowej budżetów miast nie może odbywać się z uszczerbkiem dla państwowej polityki podatkowej. Przekonywał, że opiera się ona przede wszystkim na założeniu, że podatek dochodowy będzie „wyłącznym przedmiotem eksploatacji państwowej, stanowiąc stos pacierzowy wszystkich jego dochodów”³⁰.

Pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się 27 września 1921 roku. Nikt nie zabrał głosu i projekt przekazano do Komisji Skarbowo-Budżetowej, Miejskiej i Administracyjnej³¹. W swoim sprawozdaniu zaproponowały one rozszerzenie finansowych uprawnień miast, a w szczególności podwyższenie do 30% ich udziału we wpływach państwowego podatku dochodowego w poszczególnych miejscowościach. Wspomniano zarazem, iż na konferencji z udziałem przedstawicieli miast minister skarbu wyraził gotowość przyznania miastom 15% wpływów państwowego podatku dochodowego z całego państwa. W uzasadnieniu swoich propozycji komisje sejmowe wskazywały, że racjonalniej jest określić udział we wpływach państwowego podatku dochodowego odnotowanych w poszczególnych miastach, gdyż rozwiązanie takie skłania je do starań, aby kwota, od której nalicza się udział, była jak najwyższa. Nadto znikła wówczas potrzeba ustanowienia klucza dla rozdziału ogólnej kwoty udziału między poszczególne miasta.

Propozycja komisji, aby przyznać miastom 30% wpływów podatku dochodowego, dotyczyła także miasta stołecznego Warszawy. W trakcie debaty sejmowej poseł Aleksander Henryk de Rosset zgłosił poprawkę określającą udział Warszawy we wpływach państwowego podatku dochodowego w wysokości 50%. Nie uzyskała ona jednak większości głosów w trakcie głosowania projektu ustawy w ramach drugiego czytania. Została natomiast uchwalona w trzecim czytaniu³².

³⁰ Ową propozycję rządu uchwala V zjazdu Związku Miast Polskich określiła jako „niewystarczającą”. Podkreślono w niej, że niezbędne jest przyznanie miastom 50% wpływów państwowego podatku dochodowego, płaconego przez mieszkańców danego miasta, a ponadto 10% ogólnych wpływów tego podatku, rozdzielanych pomiędzy miasta proporcjonalnie do powyższego 50% udziału. *Sprawozdanie z działalności Związku Miast Polskich w 1920 r. i w I kwartale 1921 r.* „Samorząd Miejski” 1921, s. 36.

³¹ Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 27 września 1921 r., t. 5.

³² Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 17 grudnia 1921 r., t. t. 122, 133, 135, 139.

Przyznanie miastom w byłych zaborach rosyjskim i austriackim udziału we wpływach podatku dochodowego (30%, a 50% dla Warszawy) spotkało się z protestem posłów reprezentujących interesy gmin wiejskich³³. Nie przekonali ich argumenty posta sprawozdawcy, który przypomniał, że miasta ponoszą „wielkie ciężary z tytułu poruczonego zakresu działania”³⁴. Poseł Andrzej Średniawski zgłosił poprawkę umożliwiającą korzystanie przez miasta z owych uprawnień finansowych w odniesieniu do państwowego podatku dochodowego tylko w latach 1922–1923. Nie zyskała ona poparcia większości posłów w trakcie drugiego, a następnie trzeciego czytania³⁵.

Ustawa o zasileniu finansów miejskich i o karach nakładanych przez gminy miejskie za fałszywe zeznania podatkowe na obszarach byłych zaborów rosyjskiego i austriackiego została uchwalona 17 grudnia 1921 roku³⁶. Jak już wspomniano, miasta i miasteczka byłego zaboru rosyjskiego³⁷ (z wyłączeniem osad położonych na obszarze byłego Królestwa Polskiego) oraz gminy byłego zaboru austriackiego, w których obowiązywały przywołane wyżej ustawy z 1889 roku i 1896, oraz miasta stołeczne Lwów i Kraków otrzymały 30%, a Warszawa 50% wpływów państwowego podatku dochodowego „przypisanego” w poszczególnych miejscowościach³⁸.

³³ Poseł A. Średniawski stwierdził, że w projekcie ustawy „razi egoizm”. Ibidem, t. 128.

³⁴ Poseł J. Federowicz, ibidem, t. 133.

³⁵ Ibidem, t. t. 135, 128, 139. Przyjęto natomiast rezolucję zgłoszoną przez posta A. Średniawskiego, w której sejm wzywał rząd, aby „wypracował i przedłożył Sejmowi projekt ustawy o zasileniu finansów samorządów gminnych, powiatowych i wojewódzkich na obszarze całego kraju”. Ibidem, t. 140.

³⁶ Dz. U. 1922, nr 2, poz. 6.

³⁷ Dokładne określenie miast i miasteczek w byłym zaborze rosyjskim (w rozumieniu omawianej ustawy) nastąpiło w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Skarbu z dnia 29 kwietnia 1922 r. celem wykonania ustawy z dnia 17 grudnia 1921 r. o zasileniu finansów miejskich i o karach nakładanych przez gminy miejskie za fałszywe zeznania podatkowe na obszarach b. zaboru rosyjskiego i austriackiego (Dz.U. 1922 nr 2, poz. 6); Dz.U. 1922 nr 34, poz. 294.

³⁸ Zgodnie z powyższym rozporządzeniem z dnia 29 kwietnia 1922 r. uprawnioną do udziału we wpływie podatku dochodowego była ta gmina miejska, w której podatek był przypisany osobom fizycznym (spadkom wakującym) i prawnym, z tytułu miejsca zamieszkania, siedziby, miejsca pobytu lub miejsca położenia podległych podatkowi źródeł dochodu, względnie większej części lub głównego źródła dochodu w tejże gminie. Owa zasada wynikała z art. 29 ustawy z dnia 16 lipca 1920 r. o państwowym podatku dochodowym i podatku majątkowym.

Warto też zauważyć, iż w 1922 roku nastąpiła nowelizacja ustawy z dnia 16 lipca 1920 roku o państwowym podatku dochodowym i podatku majątkowym³⁹, która między innymi wprowadziła zakaz ustanawiania do stawek państwowego podatku dochodowego dodatków na rzecz związków samorządowych.

3. Udział we wpływach i dodatki do państwowego podatku dochodowego na rzecz związków samorządowych po wejściu w życie ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych

W dniu 27 kwietnia 1923 roku minister skarbu Władysław Grabski przesał do sejmu projekt ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych⁴⁰. Projekt w szczególności przyznawał gminom miejskim w byłych dzielnicach rosyjskiej i austriackiej udział w wysokości 30% wpływów z państwowego podatku dochodowego przypisanego na ich terenie, a powiatowym związkom samorządowym – 30% udział we wpływach z państwowego podatku dochodowego przypisanego w gminach wiejskich. Projekt nie podtrzymał dotychczasowego, zwiększonego (50%) udziału Warszawy we wpływach państwowego podatku dochodowego, który przewidywała ustawa z dnia 17 grudnia 1921 roku o zasileniu finansów miejskich. Przyznawał natomiast udział we wpływach państwowego podatku dochodowego powiatowym związkom samorządowym.

Z kolei dla gmin miejskich w byłej dzielnicy pruskiej przeznaczono w projekcie ustawy 30-procentowy udział we wpływach państwowego podatku dochodowego przypadającego na gminy miejskie, a dla powiatowych związków komunalnych – 30-procentowy udział we wpływach państwowego podatku dochodowego, przypadającego na gminy wiejskie i obszary dworskie. Natomiast bez zmian pozostawiono postanowienia omówionej wyżej ustawy z dnia 15 czerwca 1923 roku dotyczące dodatków do państwowego podatku dochodowego na rzecz związków samorządowych w byłej dzielnicy pruskiej.

³⁹ Ustawa z dnia 4 kwietnia 1922 r. w przedmiocie zmiany niektórych postanowień ustawy z dnia 16 lipca 1920 r. (Dz.U. 1920 nr 82, poz. 550) o państwowym podatku dochodowym i podatku majątkowym (Dz.U. 1922 nr 29, poz. 232).

⁴⁰ Sejm 1922–1927. Druk nr 474.

Pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się w dniu 14 maja 1923 roku – nikt nie zabrał głosu i trafił on do Komisji Skarbowej⁴¹. W swym sprawozdaniu skorygowała ona projekt rządowy i przyznała Warszawie 40-procentowy udział we wpływach państwowego podatku dochodowego⁴². Prezentując sprawozdanie komisji na posiedzeniu sejmu w dniu 27 lipca 1923 roku, poseł Jerzy Michalski podkreślił, iż projektowana ustawa rozwija i pogłębia zasady ustawy z dnia 17 grudnia 1921 roku o zasileniu finansów miejskich, a w szczególności przyznaje miastom, a nadto powiatowym związkom komunalnym udział w „najpoważniejszym podatku państwowym, mającym największą przyszłość (podatek dochodowy)”⁴³.

Rozwiązania zamieszczone w projekcie ustawy, skorygowane przez Komisję Skarbową, przyznające gminom miejskim w byłych dzielnicach rosyjskiej i austriackiej udział w wysokości 30%, a Warszawie – 40% wpływów z państwowego podatku dochodowego przypisanego na ich terenie, zaś powiatowym związkom komunalnym – 30-procentowy udział we wpływach z państwowego podatku dochodowego przypisanego w gminach wiejskich oraz utrzymujące postanowienia ustawy z dnia 15 czerwca 1923 roku dotyczące dodatków do państwowego podatku dochodowego na rzecz związków komunalnych w byłej dzielnicy pruskiej, nie wywołały (w odróżnieniu od innych unormowań projektu) niemal żadnych kontrowersji w trakcie debat sejmowych i senackich⁴⁴ i zostały uchwalone bez zmian⁴⁵.

⁴¹ Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 14 maja 1923 r., t. 5.

⁴² Komisja zauważyła zarazem, że „Brak statystyki finansów komunalnych, jaki u nas istnieje, powoduje, że ani Komisja, ani też izby ustawodawcze, ani sam Rząd – w ogóle nikt w Państwie nie ma dziś należytego pojęcia o obecnym stanie finansów komunalnych, ani też o doniosłości finansowej projektu. Ogromnej wagi projekt nie jest właściwie na niczym oparty i nie pozwala nawet w przybliżeniu wyrobić sobie sądu o jego finansowym znaczeniu”. Sejm 1922–1927. Druk nr 674, s. 10. Komisja podkreśliła także, że utworzenie jednolitego systemu skarbowości komunalnej w całym państwie będzie możliwe tylko wraz z przyjęciem jednolitej organizacji samorządu terytorialnego, gdyż dopiero dokładne określeniu zadań związków samorządowych poszczególnych szczebli pozwoli zadecydować, w jakie źródła dochodowe należy je wyposażyć. Ibidem, s. 26–27.

⁴³ Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 27 lipca 1923 r., t. 45.

⁴⁴ Poseł J. Putek zauważył jednak, że „żadne ze stronnictw włościańskich, jakie zasiadają w tej Wysokiej Izbie nie ma najmniejszego powodu, aby się tą ustawą entuzjasmować”. Dalej podkreślił, iż ustawa „hołduje zasadzie umacniania społecznej kastowości”. Ibidem, t. 53–54. Senator A. Średniawski stwierdził, że ustawa „potraktowała wieś bardzo po macoszemu”. Sprawozdanie z posiedzenia Senatu w dniu 11 sierpnia 1923 r., t. 68.

⁴⁵ Poprawkę zgłosił jedynie poseł A. Bogustawski. Zakładała ona, że gminy miejskie niewydzielone z powiatów „oddają” powiatowym związkom komunalnym 10% kwoty

Sejm przyjął ustawę w trzecim czytaniu 2 sierpnia 1923 roku⁴⁶. W dniu 11 sierpnia 1923 roku została ona uchwalona bez zmian przez senat⁴⁷.

Ustawa ustaliła źródła dochodów związków samorządowych, unormowała zasady ich wymiaru i poboru, określiła także władze i tryb sprawowania przezeń nadzoru

należnego im udziału we wpływach państwowego podatku dochodowego. Sejm 1922–1927, druk nr 674, s. 26. Nie uzyskała ona większości głosów poselskich w drugim i trzecim czytaniu projektu ustawy. Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu w dniach: 31 lipca 1923 r. (t. 21) i 2 sierpnia 1923 r. (t. 22). Także senacka Komisja Skarbowo-Budżetowa opowiedziała się za takim rozwiązaniem, ale ostatecznie senat przyjął bez zmian ustawę uchwaloną przez sejm. Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Senatu w dniu 11 sierpnia 1923 r., t. 64, 75.

⁴⁶ Sprawozdanie stenograficzne z 62 posiedzenia Sejmu w dniu 2 sierpnia 1923 r., t. 28.

⁴⁷ Referując sprawozdanie Komisji Skarbowo-Budżetowej o projekcie ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych senator J. Kędzior podkreślił, iż projekt ustawy wykazuje „dużo braków”. Oznajmił równocześnie, że komisja zaleca przyjęcie jej bez zmian („dlatego, że sprawa jest pilna”), jeśli rząd złoży „obowiązujące oświadczenie”, iż do 15 października 1923 r. przedłoży nowelę do ustawy. Zabierając głos w debacie wiceminister skarbu B. Markowski zauważył, iż rządowy projekt ustawy „nie bez braków”, został skierowany do sejmu, gdzie została ona w wielu punktach zmieniona tak, że „bezwarunkowo naruszony” został układ zapewniający „równowagę pieniężną pomiędzy różnymi stopniami samorządów”. Zapowiedział, że wskutek tego ustawa będzie musiała ulec zmianom. Po tym wystąpieniu senat przyjął bez zmian ustawę o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, w brzmieniu uchwalonym przez sejm. Sprawozdanie stenograficzne z 28 posiedzenia Senatu w dniu 11 sierpnia 1923 r., t. 52 i t. 72. Senator J. Zdanowski akcentował, iż projekt ustawy stawia powiatowe związki samorządowe „w stanie gorszym pod względem finansowym, aniżeli dotychczas”. Ibidem, t. 65.

^W 1931 r. S. Pastuszyński podkreślił, że ustawa okazała się „najkorzystniejsza” dla gmin miejskich, ponieważ stwarzała względną równowagę między dochodami a wydatkami związanymi z realizacją zadań, które w 1923 r. były im przypisane. Idem, *Gospodarka finansowa samorządu*, „Samorząd Miejski” 1931, nr 6, s. 281. A.W. Zawadzki pisał, iż ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych spowodowała straty w dochodach gmin wiejskich oraz powiatowych związków samorządowych, a „nieźle wyszły na niej miasta”. Idem, *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918–1939*, Warszawa 1971, s. 100. E. Adamczyk zauważyła zaś, iż ustawa została uchwalona w okresie, gdy dochody budżetu państwa zapewniały pokrycie połowy zaplanowanych wydatków. Związki samorządowe nie mogły zatem liczyć na przekazanie im do wyłącznego wykorzystania poważniejszych źródeł podatkowych, które miały służyć przede wszystkim na finansowanie wydatków państwa. Nadto pod koniec 1923 r. wartość polskiej marki spadła do 6,5 miliona za dolara. Idem, *Z dziejów skarbowości związków komunalnych: Skarbowość miast Polski w początkach odrodzonej państwowości (1919–1923)*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych” 2017, nr 78, s. 260–261.

w sprawach finansów komunalnych. Przewidywała trzy zasadnicze źródła dochodów związków samorządowych: 1/ podatki (samoistne podatki komunalne, dodatki do podatków państwowych, oraz udział we wpływach z podatków państwowych), 2/ opłaty za używanie komunalnych urządzeń i zakładów dobra publicznego i specjalne dopłaty na ich założenie i utrzymanie, 3/ inne (pożyczki, dochody z majątku, dotacje udzielane przez Skarb Państwa lub inne związki samorządowe, zapomogi udzielane gminom wiejskim przez powiatowe związki samorządowe)⁴⁸. Według art. 1 ustawy uchwały w sprawie pobierania dodatków komunalnych do podatków państwowych nie wymagały (w przeciwieństwie do samoistnych podatków komunalnych) zatwierdzenia przez władze nadzorcze⁴⁹.

Istotną zmianę sposobu wykorzystywania państwowego podatku dochodowego na rzecz budżetów związków samorządowych zamierzał przeprowadzić rząd pod koniec 1923 roku. W dniu 30 listopada 1923 roku wniósł bowiem do sejmu projekt ustawy w przedmiocie przepisów o państwowym podatku dochodowym, obowiązującym na całym obszarze Rzeczypospolitej⁵⁰. Zakładał on uchYLENIE zakazu ustanawiania do stawek państwowego podatku dochodowego dodatków na rzecz związków samorządowych. W związku z tym przewidywał, że do stawek państwowego podatku dochodowego przypisanego w gminach miejskich, względnie w gminach wiejskich o charakterze miejskim, będą pobierane na ich rzecz dodatki. Natomiast do stawek państwowego podatku dochodowego przypisanego w gminach wiejskich, względnie miejskich o charakterze wiejskim, miały być pobierane dodatki na rzecz odnośnych powiatowych związków samorządowych.

Zakładano, że owe dodatki do podatku od dochodu (ze wszystkich źródeł z wyjątkiem dochodów z uposażeń służbowych, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę)

⁴⁸ Zob. A.W. Zawadzki, op. cit, s. 55–60; L. Zieliński, *Ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych*, „Samorząd Miejski” 1924, nr 1–3, s. 5–11; P. Wielgus, *Ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych w praktycznym zastosowaniu*, ibidem, s. 29–35; I. Weinfeld, *Skarbowość polska*, Warszawa 1934, s. 404–418. K. Ostrowski podkreślił, że ustawa „stwarzała niezwykle skomplikowany system podatków samorządowych, polegający na kombinacji udziałów w podatkach państwowych, dodatków do podatków państwowych i licznych, a mało wydajnych tzw. podatków samoistnych”. Idem, *Polityka finansowa Polski przedwrześniowej*, Warszawa 1958, s. 277.

⁴⁹ Z wyjątkiem wypadku, przewidzianego w art. 11, który nie odnosił się jednak do państwowego podatku dochodowego.

⁵⁰ Sejm 1922–1927. Druk nr 888.

będą wynosić (w sześciostopniowej skali dochodu): od 1% (przy dochodzie ponad 1378 franków złotych do 3446 franków złotych) do 5% dochodu podatkowego (przy dochodzie przekraczającym 68 913 franków złotych)⁵¹. Jednocześnie miało zostać uchylone postanowienie art. 9 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, przyznające gminom miejskim i powiatowym związkom komunalnym udział we wpływach państwowego podatku dochodowego⁵².

Uzasadniając proponowane zastąpienie udziału we wpływach dodatkiem do stawek państwowego podatku dochodowego, rząd wskazywał, że ów udział wypłacany jest ze Skarbu Państwa bez odrębnego na ten cel obciążenia podatników. Przekonywał, że stan finansów państwa domaga się, aby ciężar zasilenia budżetów związków samorządowych przerzucony był na podatników, co zapewnia dodatek komunalny do stawek państwowego podatku dochodowego. Rząd dowodził zarazem, że projektowane zmiany nie uszczuplą dochodów związków samorządowych⁵³. Z kolei zwolnienie dochodu z uposażeń służbowych, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę od dodatku komunalnego tłumaczono tym, że są one obciążone nie tylko podatkiem dochodowym, ale także podatkiem od lokali.

⁵¹ Na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 1923 r. o zastosowaniu stałej jednostki do obliczania danin, niektórych innych dochodów publicznych oraz kredytów, udzielanych przez instytucje państwowe i samorządowe (Dz.U. 1923 nr 127, poz. 1044), do czasu wprowadzenia w obieg pieniężny stałej polskiej jednostki monetarnej obliczanie podstaw wymiaru oraz wymierzanie, obliczanie, zarachowywanie podatków, opłat, kar i grzywien oraz wszelkich innych świadczeń o charakterze publicznoprawnym na rzecz Skarbu Państwa należało dokonywać na podstawie franka złotego. Postanowienia ustawy miały zastosowanie także do publiczno-prawnych dochodów związków i instytucji samorządowych oraz instytucji o charakterze publicznoprawnym. W związku z tym minister skarbu ogłaszał w Monitorze Polskim wartość franka złotego wyrażoną w markach polskich.

⁵² Powtórzono przy tym (za ustawą z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych), że gminy wiejskie o charakterze miejskim oraz gminy miejskie o charakterze wiejskim oznaczy minister spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem skarbu.

⁵³ Rząd podał, iż ogólna wysokość dochodów objętych działem I ustawy o państwowym podatku dochodowym (tzw. dochody fundowane) ustalonych do wymiaru podatku dochodowego na rok podatkowy 1923 wynosi 1 207 659 706 franków złotych, a wymierzony podatek – 72 068 631 franków złotych. A zatem udział 30% we wpływach z tego podatku stanowił około 21 620 589 franków złotych, zaś dodatki komunalne w wysokości przewidzianej w projekcie miały przynieść około 220 017 261 franków złotych. Sejm 1922–1927. Druk 888.

W trakcie pierwszego czytania projektu nikt nie zabrał głosu i przekazano go do Komisji Skarbowej⁵⁴. Ustne sprawozdanie Komisji Skarbowej przedstawił poseł Andrzej Wierzbicki. Komisja rekomendowała odrzucenie propozycji rządu zastępującej udział związków samorządowych we wpływach państwowego podatku dochodowego dodatkiem do stawek tego podatku. Podtrzymała zatem dotychczasową konstrukcję wykorzystywania podatku dochodowego na rzecz budżetów samorządowych. Zauważyła przy tym, że uzupełniony przez komisję projekt ustawy przewiduje, iż w roku podatkowym 1924 dla wzmocnienia finansów państwa pobiera się specjalny dodatek w wysokości 20% do podatku dochodowego. Oznaczało to, że udziały gmin miejskich i powiatowych związków komunalnych (przewidziane w ustawie z 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych) będą naliczane od zwiększonych sum⁵⁵.

Sejm podzielił stanowisko Komisji i uchwalił ustawę w przedmiocie przepisów o państwowym podatku dochodowym, obowiązującym na całym obszarze Rzeczypospolitej, zgodnie z jej propozycją⁵⁶, a w dniu 10 stycznia 1924 roku została ona przyjęta bez zmian przez Senat⁵⁷. Rządowa propozycja przebudowy konstrukcji wykorzystania państwowego podatku dochodowego na rzecz związków samorządowych została zatem odrzucona.

Jak już wspomniano, w dniu 10 stycznia 1924 roku sejm uchwalił ustawę w przedmiocie przepisów o państwowym podatku dochodowym, obowiązujących na całym obszarze Rzeczypospolitej⁵⁸. Ustawa uchyliła moc obowiązującą ustawy pruskiej z dnia 19 czerwca 1906 roku o podatku dochodowym (wraz z sygnalizowanymi wyżej zmianami wprowadzonymi przez ustawodawstwo polskie) na obszarze byłej dzielnicy pruskiej i górnośląskiej części województwa śląskiego. Podtrzymała ona dotychczasowe rozwiązanie przyznające gminom i powiatowym związkom samorządowym na obszarze byłej dzielnicy pruskiej prawo pobierania dodatku do państwowego podatku dochodowego. Dodatek ten ustalono, w zależności od wysokości dochodu określonego

⁵⁴ Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniach 4 i 5 grudnia 1923 r., t. 19.

⁵⁵ Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 21 grudnia 1923 r., t. 52.

⁵⁶ Ibidem, t. 56.

⁵⁷ Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Senatu w dniu 10 stycznia 1924 r., t. 7.

⁵⁸ Dz.U. 1924 nr 13, poz. 110.

w dziale I ustawy, w wysokości odpowiednio: 4%⁵⁹, 4,5%⁶⁰ bądź 5%⁶¹. Z kolei dochody ujęte w dziale II ustawy obciążone były dodatkiem komunalnym w wysokości 3% (poczynając od 4 stopnia skali podatkowej)⁶².

Rozporządzenie II ministra spraw wewnętrznych z dnia 18 marca 1924 roku⁶³ uściśliło zaś, że dodatki komunalne do państwowego podatku dochodowego na rzecz gmin i powiatowych związków samorządowych na obszarze byłej dzielnicy pruskiej przypadają z terytorium: a/ gmin miejskich – tymże gminom, b/ gmin wiejskich i obszarów dworskich – powiatowym związkom komunalnym.

Natomiast wspomniany wyżej specjalny 20-procentowy dodatek do państwowego podatku dochodowego, ustanowiony na rok 1924 dla wzmocnienia finansów państwa, nie obowiązywał w byłej dzielnicy pruskiej i górnośląskiej części województwa śląskiego.

Nadto omawiana ustawa upoważniła ministra skarbu między innymi do przekazywania zarządom gminnym na obszarze byłej dzielnicy pruskiej i górnośląskiej części województwa śląskiego czynności wstępnych do wymiaru podatku dochodowego⁶⁴.

⁵⁹ Dochód ponad 1378 franków złotych do 20 674 franków złotych.

⁶⁰ Dochód ponad 20 674 franków złotych do 68 913 franków złotych.

⁶¹ Dochód ponad 68 913 franków złotych.

⁶² Czwarty stopień skali podatkowej zaczynał się od wynagrodzeń przekraczających 1 138 800 000 marek. W Polsce międzywojennej dochody z uposażeń służbowych, emerytur i wynagrodzeń za pracę najemną zaliczono do dochodów stanowiących przedmiot opodatkowania państwowym podatkiem dochodowym. Do czasu nowelizacji w 1922 r. ustawa z 16 lipca 1920 r. o państwowym podatku dochodowym nie przewidywała odrębnych zasad ich opodatkowania. W 1922 r. w ustawie wyodrębniono „Dział II”, obejmujący przepisy ustanawiające zasady, tryb i skalę podatkową właściwe tylko dla dochodów z uposażeń służbowych, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę. Pozostałe dochody (z: 1/ nieruchomości gruntowej własnej, posiadanej, użytkowanej lub dzierżawionej, 2/ budynków, 3/ przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych, zajęć zawodowych i wszelkich innych zatrudnień o celach zarobkowych, 4/ wynagrodzenia procentowego (tantiem), 5/ kapitałów pieniężnych i praw majątkowych, 6/ wszelkiego rodzaju źródeł dochodu niewymienionych w pkt. 1–5) podlegały łącznemu opodatkowaniu na podstawie przepisów działu I.

⁶³ Rozporządzenie II Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 marca 1924 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu w celu wykonania ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. 1924 nr 31, poz. 317).

⁶⁴ Przewidzianych w art. 45–48 ustawy o państwowym podatku dochodowym, w kształcie ogłoszonym w rozporządzeniu Ministra Skarbu z dnia 14 lipca 1923 r. w przedmiocie tekstu

W dniu 14 grudnia 1925 roku do sejmu wpłynął projekt ustawy o środkach zapewnienia równowagi budżetowej⁶⁵. Zakładał on między innymi, że przypadający związkom samorządowym (na mocy art. 9 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych) udział we wpływach państwowego podatku dochodowego zostaje zmniejszony i wynosi dla miast 15%, a dla miasta stołecznego Warszawy – 20% (podatku przypisanego w tychże gminach), zaś dla powiatowych związków komunalnych – 15% podatku przypisanego w gminach wiejskich, a w województwach poznańskim i pomorskim także na obszarach dworskich.

Zmniejszenie o 50% dotychczasowej wysokości udziału związków samorządowych we wpływach państwowego podatku dochodowego miało związek z dokonaną w dniu 22 lipca 1925 roku nowelizacją ustawy z dnia 24 lipca 1919 roku o policji państwowej⁶⁶. Zniosła ona bowiem obowiązek powiatowych związków komunalnych oraz gmin miast wydzielonych z powiatów zwracania państwu 1/4 części wszelkich kosztów utrzymania policji państwowej⁶⁷. Rząd oczekiwał zatem „częściowej rekompensaty” dla Skarbu Państwa⁶⁸. Tymczasem poseł Józef Putek, referując sprawozdanie Komisji Administracyjnej o projekcie ustawy nowelizującej ustawę o policji państwowej,

ustawy o państwowym podatku dochodowym, w brzmieniu obowiązującym od czasu wejścia w życie ustawy z dnia 9 marca 1923 r. (Dz.U. 1923 nr 35, poz. 228); Dz.U. 1923 nr 77, poz. 607.

⁶⁵ Sejm 1922–1927. Druk nr 2222.

⁶⁶ Ustawa z dnia 22 lipca 1925 w przedmiocie zmiany ustawy z dnia 24 lipca 1919 r. o policji państwowej (Dz.P.P. P. 1919 nr 61, poz. 363); Dz.U. 1925 nr 83, poz. 565.

⁶⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 października 1919 r. w przedmiocie pobierania od samorządu kosztów utrzymania policji państwowej (Dz.U. 1920 nr 5, poz. 28) nakładało na powiaty ziemskie i miejskie obowiązek wstawiania do swych budżetów, jako udział w utrzymaniu policji państwowej, sum, które wskazywało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

⁶⁸ Ustawa z 1925 r. nowelizująca ustawę z 1919 r. o policji państwowej stanowiła wyraźnie, że koszty utrzymania policji państwowej ponosi Skarb Państwa. Wcześniejszy projekt ustawy nowelizującej ustawę z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych zakładał (obok innych zmian) jeszcze większą redukcję wysokości udziałów związków komunalnych we wpływach państwowego podatku dochodowego: z 30% na 10%, a dla Warszawy – z 40% na 15%. Protestując przeciw tym złożeniom, zarząd Związku Miast Polskich zakomunikował (w dniu 19 grudnia 1925 r.), iż takie obniżenie udziału związków komunalnych w państwowym podatku dochodowym jest dwukrotnie większe od dotychczasowych ich wydatków na utrzymanie policji. Podnosił także, iż projektowana ustawa nie uwzględnia tej okoliczności, iż zostały nałożone na miasta w międzyczasie nowe, „bardzo dotkliwe” ciężary z tytułu opieki społecznej, obowiązku

podkreślił, iż zakaz obciążania związków samorządowych ¼ kosztów utrzymania policji oznacza, że kwota ta – wysokości 15 milionów – zostanie w kasach samorządów powiatowych i może być użyta na inne cele⁶⁹.

Ustawa z dnia 22 grudnia 1925 roku o środkach zapewnienia równowagi budżetowej⁷⁰ utrzymała rozwiązanie z projektu rządowego, zakładającego zmniejszenie o 50% udziału samorządu terytorialnego we wpływach z państwowego podatku dochodowego.

Podając konkretne wyliczenia (na podstawie danych z przykładowo wybranych sześciu miast), Związek Miast Polskich dowodził, iż nowy (15%) udział miast we wpływach państwowego podatku dochodowego oznacza ich straty w stosunku do stanu wcześniejszego (30%), gdy ponosiły 1/4 kosztów utrzymania policji państwowej. Wyliczone straty sięgały kilkudziesięciu tysięcy złotych rocznie. Co więcej, ZMP podał, iż Ministerstwo Skarbu skierowało do wszystkich izb skarbowych okólnik z dnia 30 stycznia 1926 roku (niepublikowany, wydany wbrew opinii Ministerstwa Spraw Wewnętrznych), w którym zarządziło, aby począwszy od 1 stycznia 1926 roku potrącało na rzecz związków samorządowych dodatek w wysokości 15% z wszelkich wpłat podatku dochodowego – a więc także z wpłat należnych za ubiegłe lata. Okólnik ten ignorował zatem fakt, że ustawa z dnia 22 grudnia 1925 roku o środkach zapewnienia równowagi budżetowej weszła w życie z mocą obowiązującą od 1 stycznia 1926 roku. Skalę strat finansów miejskich z tego powodu ZMP zilustrował przykładem budżetu Łodzi, w której zaległości państwowego podatku dochodowego z lat 1923–1925 wynosiły 6 382 349,71 złotych. Wykładnia przepisów ustawy z dnia 22 grudnia 1925 roku

kwaterunkowego i funduszu bezrobocia. *Nowelizacja ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych*, „Samorząd Miejski” 1926, nr 1, s. 38, s. 41–42.

⁶⁹ Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 16 lipca 1925 r., t. 40. Komisja Administracyjna przyjęła nadto projekt rezolucji, w której sejm wzywa rząd, aby przedłożył projekt ustawy regulującej pokrycie ¼ kosztów utrzymania policji, obciążających dotąd samorząd terytorialny, przez podwyższenie ogólnych dochodów Skarbu Państwa, „lecz nie w drodze odjęcia związkom komunalnym pewnych źródeł dochodu, co może być dokonane jedynie w drodze gruntownej nowelizacji całej ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, a nie w drodze odrębnych nowel naruszających równowagę skarbowości komunalnej”. Ibidem, t. 37. Sejm przyjął jednak okrojona wersję owej rezolucji – bez zakazu „odejmowania” związkom komunalnym pewnych źródeł dochodu. Ibidem, t. 41.

⁷⁰ (Dz.U. 1925 nr 129, poz. 918).

o środkach zapewnienia równowagi budżetowej dokonana przez Ministerstwo Skarbu, zakładająca 15-procentowy udział miast, również w zaległościach państwowego podatku dochodowego (powstałych przed 1 stycznia 1926 roku), oznaczała stratę dla budżetu Łodzi w wysokości 957 352,50 złotych⁷¹.

Zauważmy też, że począwszy od 1926 roku minister skarbu zarządzał corocznie (na podstawie upoważnień kolejnych ustaw skarbowych) pobór nadzwyczajnego dodatku w wysokości 10% do uiszczanych w tym okresie podatków – w tym państwowego podatku dochodowego. Stałe upoważnienie w tym zakresie przyznała mu ustawa z dnia 12 lutego 1931 roku o poborze 10% dodatku do niektórych podatków i opłat stemplowych⁷². Zastąpił go (w odniesieniu do podatku dochodowego) „dodatek kryzysowy” ustanowiony ustawą z dnia 22 października 1931 roku o kryzysowym dodatku do państwowego podatku dochodowego⁷³. Związki samorządowe korzystały zatem z powiększonych w ten sposób kwot ich udziałów w państwowym podatku dochodowym.

Jednak rozporządzenie prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 roku w sprawie zmian powyższych ustaw⁷⁴ wyraźnie stwierdzało, iż ustanowiony dla związków samorządowych (w ustawie z dnia 11 sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych) udział we wpływach państwowego podatku dochodowego nie służy im, o ile chodzi o wpływy z dodatku w wysokości 10% pobieranego na podstawie powyższych ustaw, a także wcześniejszego (sygnalizowanego wyżej) ustawodawstwa⁷⁵.

⁷¹ *Kronika. Rzqd a Samorzqd. Podatek dochodowy*, „Samorząd Miejski” 1926, nr 6, s. 364–367.

⁷² Dz.U. 1931 nr 16, poz. 82.

⁷³ Dz.U. 1931 nr 99, poz. 760.

⁷⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. w sprawie zmiany ustaw: z dnia 12 lutego 1931 r. o poborze 10% dodatku do niektórych podatków i opłat stemplowych oraz z dnia 22 października 1931 r. o kryzysowym dodatku do państwowego podatku dochodowego (Dz.U. 1934 nr 96, poz. 868).

⁷⁵ W szczególności: ustawa z dnia 1 lipca 1926 r. o uzupełnieniu prowizorium budżetowego na czas od 1 maja do 30 czerwca 1926 r. i o prowizorium budżetowym na czas od 1 lipca do 30 września 1926 r. (Dz.U. 1926 nr 63, poz. 376), rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 10 grudnia 1926 r. w sprawie pobierania w r. 1927 nadzwyczajnego 10%-go dodatku do podatków bezpośrednich, opłat stemplowych, podatku spadkowego i od darowizn, jako też do wpłacanych, względnie przymusowo ściąganych zaległości wyżej wymienionych danin (Dz.U. 1926 nr 121, poz. 697), rozporządzenie Prezydenta

Warto też zauważyć, że w dniu 22 lutego 1937 roku minister spraw wewnętrznych wniósł do sejmu projekt ustawy o zmianie granic województw: poznańskiego, pomorskiego, warszawskiego i łódzkiego (przyjęty uchwałą Rady Ministrów 19 stycznia 1937 roku). Zakładał on między innymi: 1) włączenie (z dniem 1 kwietnia 1938 roku) do województwa pomorskiego czterech powiatów z województwa warszawskiego, zaś do województwa poznańskiego – czterech powiatów z województwa łódzkiego; 2) rozciągnięcie na przyłączone powiaty przepisów art. 24 ustawy o państwowym podatku dochodowym, upoważniającego gminy i powiatowe związki samorządowe w województwach poznańskim, pomorskim i w górnośląskiej części województwa śląskiego do poboru dodatku do państwowego podatku dochodowego⁷⁶.

Komisja Administracyjno-Samorządowa, akceptując rozwiązania owej inicjatywy ustawodawczej rządu, jednocześnie przyjęła projekt rezolucji, w której sejm wzywał rząd, aby przewidział na okres budżetowy 1938/1939 „specjalny” fundusz inwestycyjny dla tych województw oraz odpowiednio podwyższył dotacje dla obu wojewódzkich związków komunalnych, gdyż przy aktualnych możliwościach finansowych nie będą w stanie wykonywać powiększonych zadań⁷⁷.

Rzeczypospolitej z dnia 19 grudnia 1927 r. w sprawie pobierania w okresie od 1 stycznia 1928 r. do 31 marca 1929 r. nadzwyczajnego 10% dodatku do podatków bezpośrednich, opłat stemplowych, podatku spadkowego i od darowizn, jako też do wpłacanych, względnie przymusowo ściąganych zaległości wyżej wymienionych danin (Dz.U. 1927 nr 114, poz. 972), ustawa skarbowa z dnia 25 marca 1929 r. na okres od 1 kwietnia 1929 do 31 marca 1930 r. (Dz.U. 1929 nr 20, poz. 183), ustawa skarbowa z dnia 29 marca 1930 r. na okres od 1 kwietnia 1930 r. do 31 marca 1931 r. (Dz.U. 1930 nr 24, poz. 221). Co więcej, postanowiono też, że ów zakaz dotyczy także spraw załatwionych ostatecznie w postępowaniu administracyjnym przed wejściem w życie omawianego rozporządzenia z 24 października 1934 r., które zapowiadało jednocześnie, że sprawy te będą ponownie rozpoznane i załatwione. Jak zauważył J. Opydo, przed wydaniem w 1934 r. powyższego rozporządzenia związki samorządowe „uzyskały przychylne wyroki” w Najwyższym Trybunale Administracyjnym w sprawie swych żądań odnośnie do udziału we wpływach „dodatku kryzysowego” do państwowego podatku dochodowego. Zob. J. Opydo, *Dodatki do podatku dochodowego*, [w:] *Kalendarz Skarbowy na 1939 rok*. Warszawa 1939, s. 732–734.

⁷⁶ W uzasadnieniu projektu podano między innymi, że granice utworzonych w 1919 r. województw poznańskiego i pomorskiego (na podstawie ustawy z dnia 1 lipca 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnic pruskiej; Dz. U. 1919, nr 64, poz. 385) wymagają korekty w kierunku przetamania granic narzuconych przez rozbiory i przywrócenia regionalnych powiązań, a w szczególności stworzenia silnego województwa pomorskiego. Sejm 1935–1938. Druk nr 369.

⁷⁷ Sejm 1935–1938. Druk nr 419.

W toku debaty sejmowej pojawiły się propozycje (posta Bogdana Chetmickiego), aby uprawnienie do poboru dodatku do państwowego podatku dochodowego przez związki samorządowe przyłączone do województw pomorskiego i poznańskiego odroczyć na trzy lata bądź aby przysługiwało ono, o ile inne źródła dochodów powiatowych związków samorządowych i miast wydzielonych „nie wystarczą na pokrycie opłat na rzecz samorządu wojewódzkiego”. Poprawka ta została odrzucona przez sejm⁷⁸ i ustawa została przyjęta w kształcie projektu rządowego⁷⁹.

4. Inicjatywy ustawodawcze w latach 1936–1937 na rzecz rozszerzenia na cały kraj prawa uchwalania przez związki samorządowe dodatku do państwowego podatku dochodowego

W dniu 2 grudnia 1936 roku poseł Stanisław Michałowski złożył projekt ustawy o zmianie ustawy o państwowym podatku dochodowym⁸⁰. Przypomnijmy, że ustawa

⁷⁸ Sprawozdanie stenograficzne z 49 posiedzenia Sejmu w dniu 11 marca 1937 r., t. 62 i 68.

⁷⁹ Ustawa z dnia 12 czerwca 1937 r. o zmianie granic województw: poznańskiego, pomorskiego, warszawskiego i łódzkiego (Dz.U. 1937 nr 46, poz. 350). Jednakże w myśl rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 1938 r. o poborze dodatku samorządowego do podatku dochodowego na obszarze powiatów: lipnowskiego, nieszawskiego, rypińskiego, włocławskiego, kaliskiego, kolskiego, konińskiego i tureckiego (Dz.U. 1938 nr 42, poz. 352) przepisy ustawy z dnia 12 czerwca 1937 r., w części dotyczącej wprowadzenia dodatku samorządowego do podatku dochodowego na obszarze wymienionych powiatów (z województw warszawskiego i łódzkiego), przyłączonych odpowiednio do województw pomorskiego i poznańskiego, miały po raz pierwszy zastosowanie: a/ o ile chodzi o podatek dochodowy pobierany według działu I ustawy o państwowym podatku dochodowym – do wymiaru podatkowego na rok podatkowy 1939, b/ o ile chodzi o podatek dochodowy, pobierany według działu II ustawy o państwowym podatku dochodowym – do uposażeń, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę, przypadających za miesiąc kwiecień 1938 r. Zgodnie z okólnikiem nr 3 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 7 stycznia 1938 r. o gospodarce finansowo-budżetowej i ustaleniu preliminarzy budżetowych związków samorządowych na r. 1938/39 (Dz. Urz. MSW 1938 nr 1, poz. 3) uzyskane przez miasta i powiatowe związki samorządowe na obszarach włączonych do województw poznańskiego i pomorskiego prawo poboru dodatku do państwowego podatku dochodowego mogło być wykorzystane w granicach „nieodzownej potrzeby”, najwyżej do 50% stawek wskazanych w art. 24 ustawy o państwowym podatku dochodowym (Dz.U. 1936, nr 2, poz. 6). Zob. A. Witkowski, *Działania na rzecz poprawy...*, s. 254–255.

⁸⁰ Sejm 1935–1938. Druk nr 231.

z dnia 16 lipca 1920 roku o państwowym podatku dochodowym⁸¹ zakazywała ustanawiania dodatków do stawek państwowego podatku dochodowego na rzecz związków samorządowych. Jedynie na obszarze województw poznańskiego, pomorskiego i górnośląskiej części województwa śląskiego gminy i powiatowe związki samorządowe⁸² mogły pobierać owe dodatki (na podstawie uchwał organów stanowiących), które nie mogły przekraczać:

1. przy dochodzie podatkowym (według skali określonej w art. 23 – dział I ustawy):
 - a) ponad 1500 złotych do 24 tysiące złotych – 4% dochodu,
 - b) ponad 24 tysiące złotych do 88 tysięcy złotych – 4,5% dochodu,
 - c) ponad 88 000 złotych – 5% dochodu,
2. 3% dochodu określonego w art. 43 (dział II) ustawy, poczynając od wynagrodzenia rocznego w wysokości 4800 złotych⁸³.

⁸¹ Tekst jednolity z 14 grudnia 1935 r. (Dz.U. 1936 nr 2, poz. 6).

⁸² Zauważmy, że ustawa z dnia 23 marca 1923 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. 1933, nr 35, poz. 294) zmieniła (w art. 111) dotychczasową nazwę powiatowych związków komunalnych na powiatowe związki samorządowe. Odnosząc się krytycznie do owej zmiany, M. Jaroszyński wskazywał, że związek „samorządowy”, jest pojęciem znacznie szerszym niż „komunalny” i „wykracza znacznie poza zakres pojęcia samorządu terytorialnego”. M. Jaroszyński, *Ustawa z dnia 23 marca 1923 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1933, nr 1–2, s. 119.

⁸³ Jak już wspomniano, w Polsce międzywojennej dochody z uposażeń służbowych, emerytur i wynagrodzeń za pracę najemną zaliczono do dochodów stanowiących przedmiot opodatkowania państwowym podatkiem dochodowym. Do czasu nowelizacji w 1922 r. ustawa z 16 lipca 1920 r. o państwowym podatku dochodowym nie przewidywała odrębnych zasad ich opodatkowania. W 1922 r. w ustawie wyodrębniono „Dział II” obejmujący przepisy ustanawiające zasady, tryb i skalę podatkową właściwe tylko dla dochodów z uposażeń służbowych, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę. Pozostałe dochody (z: 1/ nieruchomości gruntowej własnej, posiadanej, użytkowanej lub dzierżawionej, 2/ budynków, 3/ przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych, zajęć zawodowych i wszelkich innych zatrudnień o celach zarobkowych, 4/ kapitałów pieniężnych i praw majątkowych, 5/ wszelkiego rodzaju źródeł dochodu niewymienionych w pkt. 1–4) podlegały łącznemu opodatkowaniu na podstawie przepisów działu I. Skala podatkowa dla dochodów objętych działem I ustawy (art. 23) była progresywna, obejmowała 73 stopnie dochodu. Opodatkowaniu podlegał dochód roczny przekraczający 1500 złotych. W pierwszym stopniu mieściły się dochody do 1550 złotych, od których podatek wynosił 44 złote. Ostatni stopień przewidziany był dla dochodu od 192 tysiące złotych do 200 tysięcy złotych, obciążonego stawką kwotową w wysokości 70 tysięcy złotych. Przy dochodzie ponad 200 tysięcy złotych podatek wynosił 70 tysięcy złotych i oprócz tego 3,5 tysiąca złotych od każdych pełnych 10 tysięcy złotych ponad 200 tysięcy złotych. Dochody osób

Projekt posła Stanisława Michałowskiego zakładał: 1) usunięcie z powyższej ustawy zakazu ustanawiania dodatków do stawek państwowego podatku dochodowego na rzecz związków samorządowych; 2) utrzymanie uprawnień gmin i powiatowych związków samorządowych na obszarze województw poznańskiego, pomorskiego i górnośląskiej części województwa śląskiego do ustanawiania dodatków samorządowych do stawek państwowego podatku dochodowego; 3) przyznanie prawa pobierania dodatków do państwowego podatku dochodowego tym miastom i powiatowym związkom samorządowym na terenie pozostałych województw, których dochody nie wystarczają na pokrycie wydatków na renowację ich urządzeń dobra publicznego oraz przedsiębiorstw komunalnych, a także na „najkonieczniejsze” inwestycje, zaś w przypadku powiatowych związków samorządowych – również na udzielanie zapomóg gminom wiejskim „znajdującym się w takich warunkach”. Według projektu stawki dodatku miały się odnosić do dochodów wymienionych w dziale II ustawy, a określać miał je organ stanowiący związku samorządowego, w wysokości nieprzekraczającej 3% dochodu, poczynając od 25 stopnia skali określonej w art. 43.

Nadto w uchwale organu stanowiącego związku samorządowego o wprowadzeniu dodatku do państwowego podatku dochodowego należałoby wskazać (w „konkretnej formie”) przeznaczenie wpływów uzyskanych z tego tytułu. Uchwała taka wymagała

fizycznych i spadków nieobjętych przekraczające 200 tysięcy złotych obciążone były nadto stawkami podatkowymi (procentowymi) obciążającymi cały dochód podlegający podatkowi, tworzącymi progresywną skalę podatkową, obejmującą 9 stopni dochodu. Pierwszy stopień obejmował dochód ponad 200 tysięcy złotych do 300 tysięcy złotych. W tym przypadku osoby fizyczne i spadki nieobjęte opłacały dodatkowo podatek w wysokości 1,5% od całego podlegającego opodatkowaniu dochodu. Owa dodatkowa skala podatkowa zamykała się stawką podatkową w wysokości 15% od całego podlegającego podatkowi dochodu. Ustawa przewidywała też zwwyżki i zniżki podatkowe. Np. stawkę podatkową (z art. 23) podwyższano o 14% dla podatników nieżonatych lub niezamężnych, niemających na utrzymaniu żadnego członka rodziny, lecz osiągających dochód ponad 3600 złotych. Z kolei skala podatkowa określona w art. 43 obejmowała 80 stopni. Dochód w wysokości od 4 800 złotych do 5 200 złotych (od którego zaczynało się obliczanie dodatku) mieścił się w stopniu 25 skali podatkowej, do którego przyporządkowana była stawka podatkowa w wysokości 5,8%. Ostatni stopień skali podatkowej obejmował dochody przekraczające 192 tysiące złotych, które opodatkowane były w wysokości 50%. W ustawie zastrzeżono, iż dochody z uposażeń, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę wypłacanych z funduszy państwa oraz samorządów, nie podlegają dodatkowi na rzecz związków samorządowych.

zatwierdzenia wojewódzkiej władzy nadzorczej⁸⁴. Projekt pośła Michałowskiego był przedmiotem obrad sejmowej Komisji Skarbowej w dniu 26 lutego 1937 roku. Komisja w swym sprawozdaniu dla sejmiku zarekomendowała odrzucenie projektu ustawy⁸⁵.

Istotne zmiany w ustawie z 11 sierpnia 1923 roku o uregulowaniu finansów komunalnych nastąpiłyby, gdyby sejm uchwalił rządowy projekt jej nowelizacji, wraz z poprawką sejmowej Komisji Administracyjno-Samorządowej, znacznie rozszerzając uprawnienia finansowe miast. W dniu 8 marca 1937 roku Rada Ministrów uchwaliła bowiem projekt ustawy w sprawie zmiany ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. Tego samego dnia minister spraw wewnętrznych skierował go do sejmiku⁸⁶, gdzie już 11 marca 1937 roku odbyło się jego pierwsze czytanie, po czym trafił on do Komisji Administracyjno-Samorządowej. Komisja Administracyjno-Samorządowa (na posiedzeniu w dniu 13 marca 1937 roku) wprowadziła w rządowym projekcie ustawy szereg zmian. Dla wydatnego powiększenia dochodów budżetów związków samorządowych największe znaczenie spośród nich miała propozycja przyznania wszystkim miastom prawa pobierania dodatku do państwowego podatku dochodowego, o którym była mowa w art. 24 ustawy o państwowym podatku dochodowym.

Jak pamiętamy, przywołany art. 24 zakazywał ustanawiania dodatków do stawek państwowego podatku dochodowego na rzecz związków samorządowych. Jedynie na obszarze województw poznańskiego, pomorskiego i górnośląskiej części województwa śląskiego gminy i powiatowe związki samorządowe mogły pobierać owe dodatki (na podstawie uchwał ich organów stanowiących), które nie mogły przekraczać:

⁸⁴ Z wyjątkiem uchwały Rady Miejskiej m. st. Warszawy, która miała podlegać zatwierdzeniu przez Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Skarbu.

⁸⁵ Sejm 1935–1938. Druk nr 385. Zob. A. Witkowski, *Działania na rzecz poprawy...*, s. 248–251.

⁸⁶ Sejm 1935–1938. Druk nr 409. W uzasadnieniu projektu ustawy minister spraw wewnętrznych podkreślił, że nie stanowi on oczekiwanej, zasadniczej reformy finansów komunalnych, gdyż ta „nie jest na razie możliwa” ze względu na ścisłe powiązanie systemu podatków komunalnych z podatkami państwowymi. Minister wyjaśnił zarazem, iż pożądany podział źródeł dochodowych obecnie nie jest możliwy, gdyż konstrukcje najważniejszych podatków państwowych (dochodowego, gruntowego i od nieruchomości) zostały niedawno przebudowane. Brakowało zatem niezbędnych informacji odnośnie do ich „wydajności” fiskalnej, co uniemożliwiało podjęcie racjonalnej decyzji o rozdziale źródeł dochodowych między państwo i samorząd terytorialny.

1. przy dochodzie podatkowym (według skali określonej w art. 23 – dział I ustawy):
 - a) ponad 1500 złotych do 24 tysiące złotych – 4% dochodu,
 - b) ponad 24 tysiące złotych do 88 tysięcy złotych – 4,5% dochodu,
 - c) ponad 88 tysięcy złotych – 5% dochodu;
2. 3% dochodu określonego w art. 43 (dział II ustawy) ustawy, poczynając od dochodu w wysokości 4800 złotych⁸⁷.

Jednocześnie zakładano utrzymanie dotychczasowej wysokości udziału miast oraz powiatowych związków samorządowych we wpływach z państwowego podatku dochodowego. Wpisano zarazem do ustawy sposób jego obliczania, ustalony przez dekret prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 listopada 1935 roku⁸⁸, którego nie ujęto w tekście jednolitym ustawy opracowanym w 1936 roku⁸⁹.

Komisja oświadczyła jednocześnie, iż przyjęła do wiadomości oświadczenie rządu, w którym zobowiązał się zadbać (za pomocą odpowiedniej polityki nadzorczej), aby uchwalane przez miasta stawki proponowanego dodatku do państwowego podatku dochodowego nie przekroczyły połowy dopuszczalnej wielkości⁹⁰. Podkreśliła również, że uchwały związków samorządowych w tej sprawie podlegają zatwierdzeniu przez władzę nadzorczą.

Dodano również, iż wpływy z udziału w państwowym podatku dochodowym i z dodatku do tego podatku (ale tylko od dochodu przewidzianego w dziale I ustawy o państwowym podatku dochodowym) dzieli się między związek samorządowy, na terenie którego znajduje się siedziba płatnika, i związek samorządowy, na terenie

⁸⁷ Ustawa o państwowym podatku dochodowym, tekst jednolity z dnia 14 grudnia 1935 r. (Dz.U. 1936 nr 2, poz. 6).

⁸⁸ W myśl dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 listopada 1935 r. w sprawie zmiany ustawy o państwowym podatku dochodowym (Dz.U. 1935 nr 85, poz. 518) udział miast i powiatowych związków samorządowych należało obliczać od połowy wpływów z podatku pobieranego według przepisów działu II, oraz od 5/7 części wpływów z podatku pobieranego według przepisów działu I ustawy o państwowym podatku dochodowym.

⁸⁹ Ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. Tekst jednolity z dnia 26 czerwca 1936 r. (Dz.U. 1936 nr 62, poz. 454).

⁹⁰ Mniejszość członków Komisji Administracyjno-Samorządowej przyjęła zaś projekt rezolucji, w której sejm wzywał rząd, aby w związku z propozycją przyznania miastom dodatku do podatku dochodowego uzależnił zatwierdzenie tego dodatku od odpowiedniego obniżenia dodatku do podatku od nieruchomości.

którego znajduje się opodatkowane źródło dochodu. Klucz owego podziału miał ustalić minister skarbu w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych. Projektowana ustawa miała wejść w życie od 1 kwietnia 1937 roku.

Sprawozdanie komisji⁹¹ przedstawił poseł Józef Kaczkowski w trakcie posiedzenia sejmiku w dniu 16 marca 1937 roku⁹². Spodziewając się, że najwięcej kontrowersji wywoła inicjatywa komisji w kierunku uzupełnienia projektu rządowego o prawo wszystkich gmin miejskich do uchwalania dodatku do państwowego podatku dochodowego, poseł sprawozdawca najwięcej czasu poświęcił na uzasadnienie owego rozwiązania⁹³. Podkreślił, iż proponowana nowelizacja ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych jest już 44. z rzędu, a aż 22 jej zmiany spowodowały zmniejszenie źródeł dochodu samorządu, na co dodatkowo nałożyły się konsekwencje kryzysu gospodarczego. Podał w szczególności, iż w roku budżetowym 1929/1930 dochody zwyczajne budżetów gmin miejskich wyniosły 510,7 miliona złotych, zaś w roku 1936/1937 prelinowano je w wysokości 317 milionów złotych. W szczególności spadek dochodów ze źródeł podatkowych wyniósł blisko 50% (z 290,2 miliona złotych do 143,3 miliona złotych).

W związku z tak gwałtownym obniżeniem wielkości dochodów gmin miejskich nastąpiła znaczna redukcja ich wydatków⁹⁴. Dalsze zmniejszenie dochodów samorządu miejskiego miało związek ze wspomnianymi już konsekwencjami kryzysu gospodarczego. W poszukiwaniu bowiem środków dla zrównoważenia budżetu

⁹¹ Sejm 1935–1938. Druk nr 443.

⁹² Sprawozdanie stenograficzne z 50 posiedzenia Sejmu w dniu 16 marca 1937 r., t. 19–43.

⁹³ Wskazał, iż w 1935 r. (według danych Związku Miast Polskich) spośród 489 miast liczących do 20 tysięcy mieszkańców: 1) 144 miasta nie posiadały żadnych urzędów ani zakładów dobra publicznego poza szkołami powszechnymi; 2) tylko 93 miasta posiadały ochronki i przedszkola; 3) tylko w 24 miastach istniały biblioteki, czytelnie i domy ludowe; 4) jedynie w 50 miastach były przychodnie i ośrodki zdrowia, a w 17 miastach funkcjonowały stacje opieki nad matką i dzieckiem; 5) wodociągi i kanalizację posiadało mniej niż 25% miast. W Warszawie zaś 30% ulic było „niezabrukowanych”, 2/3 domów nie posiadało kanalizacji, a 1/3 domów – nawet wody. Ibidem, t. 21.

⁹⁴ W szczególności: na drogi i place (do 48,25%), na oświatę (do 59,81%), kulturę i sztukę (do 34%), bezpieczeństwo publiczne (do 66%). Gdy w roku budżetowym 1929/1930 na oświatę i kulturę wydano 31,5 miliona złotych, na zdrowie publiczne 32 miliony złotych, a na opiekę społeczną 7,9 miliona złotych, to w roku 1936/1937 przeznaczono na te cele odpowiednio: 8 milionów złotych, 3,8 miliona złotych, 2,4 miliona złotych. Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 16 marca 1937 r. t. 19–23.

państwa między innymi zmniejszono wpływy z danin na rzecz budżetów miejskich o 22 959 000 złotych⁹⁵. Poseł Józef Kaczkowski przestrzegał zarazem przed poglądami, że rezultaty akcji oszczędnościowo-oddłużeniowej samorządu terytorialnego⁹⁶ sprawią, że miasta wkroczą na drogę pomyślnego rozwoju, że znów będą inwestować. Przytoczył tu opinię wiceprzewodniczącego Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej (z 11 lutego 1937 roku), który stwierdził w szczególności, iż pomimo przeprowadzenia akcji oszczędnościowo-oddłużeniowej „powszechnym prawie zjawiskiem są budżety wegetacyjne” i że koniecznym jest uwolnienie miast od niektórych powierzonych im zadań, a także powiększenie ich uprawnień finansowych.

Przedstawiony stan kondycji finansowej miast spowodował, iż Związek Miast Polskich, miasta z 12 województw oraz Rada m. st. Warszawy przesłały do rządu i sejmu rezolucje stwierdzające konieczność uruchomienia nowych źródeł dochodu budżetów miejskich i przestrzegające zarazem przed konsekwencjami zaniechania takich działań. Poseł Józef Kaczkowski stwierdził wręcz, iż samorząd miejski ogarnął „bezwład gospodarczy”. Oświadczył, iż rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy z 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych w niewielkim tylko stopniu poprawia sytuację finansową miast⁹⁷.

⁹⁵ Nastąpiło to na podstawie ustawodawstwa z okresu od ostatniego kwartału 1934 r. do początku 1936 r., a zwłaszcza dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 grudnia 1935 r. o obniżeniu obciążenia daninami komunalnymi i o innych zmianach w finansach komunalnych (Dz.U. 1935 nr 88, poz. 544).

⁹⁶ Dochody zwyczajne związków samorządowych w roku budżetowym 1935/36 wynosiły 445 400 000 złotych. Natomiast ogólna suma ich zobowiązań opiewała na 1 153 865 000 złotych, z czego 924 747 000 złotych przypadało na miasta (w tym 728 539 000 złotych obciążało miasta wydzielone, a 196 208 000 złotych – miasta niewydzielone), 143 629 000 złotych – na powiatowe związki samorządowe, a 85 489 000 złotych – na gminy wiejskie. Akcją oddłużeniową objęto ogółem 927 związków samorządu terytorialnego, których zobowiązania opiewały łącznie na kwotę 1 093 517 000 złotych, z czego umorzono (w wyniku indywidualnych procesów oddłużeniowych) 348 517 000 złotych (31,4%). W szczególności 921 773 000 złotych stanowiło zobowiązania wobec wierzycieli publicznoprawnych (z czego umorzono 327 419 000 złotych – 34,9%), a 171 774 000 złotych – wobec wierzycieli prywatnoprawnych (z czego umorzono 21 148 000 złotych – 12,3%). *Sprawozdanie Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej dla Samorządu*, Warszawa 1937, s. 49–55.

⁹⁷ Wskazał, iż poza przesunięciem na małe miasta wpływów z dodatku do państwowych podatków od spożycia, zużycia, względnie produkcji, przewidywał bowiem dodatkowo tylko samoistny podatek od gruntów budowlanych, który – jak podkreślał projektodawca – nie posiadał większego znaczenia fiskalnego i miał służyć raczej jako instrument polityki budowlanej. *Sprawozdanie stenograficzne z 54 posiedzenia Sejmu w dniu 4 czerwca 1937 r.*, t. 54–55.

Rozważając drogi wyjścia z tego impasu, Komisja Administracyjno-Samorządowa doszła do wniosku, iż najlepszym rozwiązaniem będzie przyznanie gminom miejskim nowych źródeł dochodów, które między innymi przywrócić im zdolność kredytową. Dlatego komisja (uzupełniając projekt rządowy) proponowała rozszerzyć na wszystkie miasta prawo do uchwalania dodatku do państwowego podatku dochodowego⁹⁸. Poseł Józef Kaczkowski poinformował również, że obecny na posiedzeniu komisji (z upoważnienia prezesa Rady Ministrów) wiceminister skarbu poparł to stanowisko⁹⁹.

Z kolei poseł Kornel Krzeczunowicz podkreślił, iż obciążenie podatników proponowanym dodatkiem do podatku dochodowego może osiągnąć ok. 70 milionów złotych. Wyraził obawę, czy życie gospodarcze osłabione wieloletnim kryzysem udźwignie ten ciężar, nawet po uwzględnieniu oświadczenia rządu, iż za pomocą odpowiedniej polityki nadzorczej sprawi, że stawka tego dodatku nie przekroczy 50% dopuszczalnej wysokości¹⁰⁰.

Posel Walerian Zaklika postawił zaś tezę, iż liczba podatków i opłat stanowiących dochody samorządu terytorialnego jest „zupełnie dostateczna”, i zauważył równocześnie, że najważniejszą przyczyną jego trudności finansowych jest „wysychanie i zanikanie” owych „licznych” źródeł, wywołane aktualnym przesileniem gospodarczym i niekorzystną koniunkturą na rynkach¹⁰¹. Poinformował, iż dochody samorządów z danin publicznych w roku budżetowym 1934/1935 zmniejszyły się o połowę w stosunku do roku 1928/1929. Zauważył, iż nastąpiło to w sytuacji, gdy nie skurczyła się liczba źródeł dochodów związków komunalnych z danin publicznych. Twierdził, iż tak silny spadek owych dochodów wywołało zjawisko „kurczenia się i zaniku” życia gospodarczego.

⁹⁸ Sprawozdanie stenograficzne z 50 posiedzenia Sejmu w dniu 16 marca 1937 r., ł. 19–23.

⁹⁹ Sprawozdanie stenograficzne z 54 posiedzenia Sejmu w dniu 4 czerwca 1937 r., ł. 54–55.

¹⁰⁰ W związku z tym ponowił projekt rezolucji (odrzuconej wcześniej przez większość członków Komisji Administracyjno-Samorządowej), w której sejm wzywał rząd, aby uzależnił zatwierdzenie tego dodatku od odpowiedniego obniżenia dodatku do podatku od nieruchomości. W uzasadnieniu podał, iż w województwach zachodnich (gdzie dodatek komunalny do podatku dochodowego już istniał), dodatek do podatku od nieruchomości stanowi 3% podstawy opodatkowania, gdy w pozostałych województwach wynosił 16–23%
Sprawozdanie stenograficzne z 50 posiedzenia Sejmu w dniu 16 marca 1937 r., ł. 26–27.

¹⁰¹ Wskazał także na inne przyczyny trudności finansowych samorządu terytorialnego: nie zawsze racjonalną politykę gospodarczą prowadzoną przez związki samorządowe, a także przerzucanie na samorząd zadań przerastających jego możliwości.

Uważał, że poprawa sytuacji finansowej samorządu terytorialnego zależy od „uzdrowienia” życia gospodarczego, a nie od tego, czy zostaną nałożone nowe podatki. Postulował zatem zaniechanie ustanawiania nowych ciężarów fiskalnych, zagrażających poprawiającej się koniunkturze gospodarczej i odradzającej się przedsiębiorczości. Zwrócił także uwagę, iż proponowany dodatek wywoła zróżnicowanie wysokości obciążenia podatkiem dochodowym w poszczególnych miastach, a w ślad za tym „nieracjonalną wędrówkę kapitałów”. Przewidywał bowiem, że wyszukując miejsca na siedzibę, przedsiębiorcy będą wybierać miasta z korzystniejszymi dla nich warunkami fiskalnymi, co spowoduje sztuczne, nieodpowiadające warunkom naturalnym rozlokowanie kapitałów i podmiotów gospodarczych¹⁰².

Posel Jan Hołyński określił wniosek Komisji Administracyjno-Samorządowej, uzupełniający rządowy projekt nowelizacji ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych o możliwość uchwalania przez wszystkie miasta dodatku do państwowego podatku dochodowego, jako „wywracający podstawy i zasady, na których mają być oparte finanse komunalne”. Uznał bowiem, iż dochody z tego dodatku będą nieproporcjonalnie wielkie w stosunku do uzyskiwanych przez samorządy z wszystkich innych źródeł podatkowych¹⁰³.

Debata sejmowa w dniu 16 marca 1937 roku nad projektem nowelizacji ustawy z 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych została przerwana i projekt został odesłany do Komisji Skarbowej, celem ponownego rozpatrzenia¹⁰⁴.

W dniu 18 maja 1937 roku prezydent Rzeczypospolitej wydał zarządzenie o otwarciu (z dniem 19 maja 1937 roku) sesji nadzwyczajnej sejmu, dla „załatwienia” blisko 30 projektów ustaw, w tym nowelizującej ustawę z dnia 11 sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych¹⁰⁵. Jak zauważył poseł Stanisław Widacki, świadczyło to o tym, iż rząd potwierdza rangę i pilność rozwiązania tego problemu, a także liczy się z uchwałami zapadłymi jednomyślnie na zjeździe delegatów

¹⁰² Sprawozdanie stenograficzne z 50 posiedzenia Sejmu w dniu 16 marca 1937 r., t. 33–36. Zob. też J. Horoszewski, *Dodatek komunalny do państwowego podatku dochodowego*. „Samorząd Miejski” 1937, nr 11, s. 536–537.

¹⁰³ Sprawozdanie stenograficzne z 50 posiedzenia Sejmu w dniu 16 marca 1937 r., t. 37–38.

¹⁰⁴ Ibidem, t. 43.

¹⁰⁵ Sprawozdanie stenograficzne z 53 posiedzenia Sejmu w dniu 21 maja 1937 r., t. 4–6.

Związku Miast Polskich, domagającymi się, aby do czasu zasadniczego uregulowania finansów samorządu terytorialnego szybko, doraźnie i znacząco powiększyć dochody miast. Za najodpowiedniejszy instrument dla realizacji tego celu uznano przede wszystkim rozszerzenie na wszystkie miasta prawa poboru dodatku do państwowego podatku dochodowego¹⁰⁶.

Jednakże – ku zaskoczeniu posłów i samorządowców – przedmiotem obrad Komisji Skarbowej uczyniono pierwotny projekt rządowy (który nie przewidywał rozszerzenia dotychczasowych uprawnień miast o pobieranie dodatku do podatku dochodowego), który w trakcie poprzedniej sesji sejmu rząd zgodził się uznać za niewystarczający i przystał na propozycję (posła Widackiego) jego uzupełnienia o przysługujące wszystkim miastom prawo uchwalania dodatku do państwowego podatku dochodowego.

W tej niespodziewanej sytuacji poseł Stanisław Widacki ponowił swój wniosek, a delegacja Związku Miast Polskich udała się do prezesa Rady Ministrów z prośbą o przychylne stanowisko w tej sprawie. Premier, doceniając wagę znaczenia inwestycji miejskich i zatrudnienia bezrobotnych, poparł przedstawione mu postulaty. Jednakże, gdy sprawa znalazła się w porządku obrad Komisji Skarbowej, wicepremier – a jednocześnie minister skarbu – wyraźnie negatywnie odniósł się do propozycji przyznania wszystkim miastom prawa poboru dodatku do państwowego podatku dochodowego. Podkreślił, iż jego resort zgodził się na reformę finansów komunalnych w kształcie projektu rządowego, któremu zarzucił zarazem, że nie jest wolny od usterek z punktu widzenia techniki i polityki podatkowej.

W tej sytuacji poseł Stanisław Widacki zgłosił wniosek, by Komisja Skarbowa w swym sprawozdaniu zarekomendowała sejmowi odrzucenie rządowego projektu ustawy w sprawie zmiany ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. Komisja Skarbowa po trzech posiedzeniach poparła 1 czerwca 1937 roku (większością 10 głosów, przy sprzeciwie 9 członków) wniosek

¹⁰⁶ Poseł Widacki (jednocześnie członek Zarządu Związku Miast Polskich) poinformował zarazem, iż większość uczestników zjazdu stanowili radni, których nie można podejrzewać o „entuzjastyczne” uchwalanie nowych podatków. Sprawozdanie stenograficzne z 54 posiedzenia Sejmu w dniu 4 czerwca 1937 r., t. 55. Zob. też *Sprawozdanie z XIV Ogólnego Zebrania członków Związku Miast Polskich (Zjazdu Miast) w Warszawie w dniach 26 – 27 kwietnia 1937 r.*, „Samorząd Miejski” 1937, nr 10, s. 56.

postać Widackiego, mając na uwadze także oświadczenie ministra skarbu, że na sesję zwyczajną 1937/1938 „przyjdzie z wnioskami, otwierającymi nowe, wydadne źródła dochodów dla samorządu”¹⁰⁷. Większość posłów opowiedziała się za przyjęciem wniosku Komisji Skarbowej i odrzuciła rządowy projekt nowelizacji ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych¹⁰⁸.

5. Zmiany w sposobie podziału między związki samorządowe ich udziałów we wpływach i dodatków do państwowego podatku dochodowego

Z dniem 8 czerwca 1938 roku otwarta została przez prezydenta Rzeczypospolitej nadzwyczajna sesja sejmowa służąca rozpatrzeniu taksatywnie wyliczonych projektów ustaw, w tym o poprawie finansów samorządu terytorialnego¹⁰⁹, który minister skarbu skierował do sejmiku 25 stycznia 1938 roku (trzy dni wcześniej przyjęła go Rada Ministrów)¹¹⁰. Ostatecznie został on uchwalony w dniu 5 sierpnia 1938 roku jako ustawa o poprawie finansów związków samorządu terytorialnego i o zmianie ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych¹¹¹.

¹⁰⁷ Sejm 1935–1938, Druk nr 514.

¹⁰⁸ Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 4 czerwca 1937 r., t. 76. Zob. A. Witkowski, *Działania na rzecz poprawy...*, s. 276–287.

¹⁰⁹ Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 10 czerwca 1938 r., t. 5–6.

¹¹⁰ Sejm 1935–1938. Druk nr 647. Wnosząc do sejmiku projekt ustawy o poprawie finansów związków samorządu terytorialnego, rząd powtórzył swe stanowisko z 1937 r. o potrzebie podjęcia prac nad reformą finansów samorządowych. Ponownie zauważył, iż jej przygotowanie wymaga dłuższego czasu. Przedłożony projekt ustawy wpływał zatem z konieczności poczynienia „natychmiastowych przesunięć” w wadliwej strukturze dochodów budżetów samorządu terytorialnego, której nie mogła usunąć przeprowadzona z „wielkimi ofiarami” akcja oddłużeniowa (choć stworzyła w większości wypadków warunki do uporządkowania gospodarki samorządowej). M. Porowski pisał zaś, powołując się na obliczenia Głównego Urzędu Statystycznego, że około 190 miast zamknęło niedoborami swe zwyczajne budżety na 1936/1937 r. M. Porowski, *Konieczności państwowe a samorząd*, „Samorząd Miejski” 1937, nr 24, s. 1758.

¹¹¹ Dz.U. 1938 nr 59, poz. 455. Zob. też rozporządzenie Ministrów Spraw Wewnętrznych i Skarbu z dnia 31 marca 1939 r. o wykonaniu ustawy z dnia 5 sierpnia 1938 r. o poprawie finansów związków samorządu terytorialnego i o zmianie ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. 1939 nr 36, poz. 236).

Jeśli chodzi o interesującą nas konstrukcję wykorzystania państwowego podatku dochodowego na rzecz budżetów związków samorządowych, to należy zauważyć, że ustawa ta przewidywała jedynie korektę w podziale wpływów z udziału w podatku dochodowym (i przemysłowym) pomiędzy poszczególne związki samorządowe¹¹².

Z dotychczasowych postanowień art. 9 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych wynikało, że udział we wpływach z państwowego podatku dochodowego przysługiwał temu związkowi samorządowemu, na terenie którego znajdowała się siedziba zarządu opodatkowanego podmiotu, a nie temu, na którego obszarze znajdował się źródło jego dochodu (zakład, przedsiębiorstwo lub majątek nieruchomy). A przecież poszkodowany związek samorządowy miał, ze względu na zatrudnionych pracowników, większe wydatki na zdrowie publiczne, opiekę społeczną, utrzymanie szkół powszechnych i innych składników infrastruktury.

Dodane do ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych przepisy (art. art. 9a, 9b, 9c i 9d) regulujące szczegółowo podział między związki samorządowe udziału we wpływach, a także (w województwach poznańskim i pomorskim i górnośląskiej części województwa śląskiego) dodatku do państwowego podatku dochodowego¹¹³ zapewniały znacznie bardziej racjonalny ich współudział w korzystaniu z tego źródła dochodów¹¹⁴.

¹¹² Najważniejsze były jednak postanowienia ustawy zakładające, że w okresach budżetowych: 1938/1939, 1939/1940 i 1940/1941 związki samorządu terytorialnego będą otrzymywać ze Skarbu Państwa dotacje w kwocie 10 milionów złotych rocznie. Kwota ta ulegała podziałowi między: 1) gminy miejskie liczące poniżej 10 tysięcy mieszkańców (3 miliony złotych); 2) pozostałe gminy miejskie (3 miliony złotych), powiatowe związki samorządowe na pokrycie niedoborów budżetowych gmin wiejskich (3 miliony złotych); 3) wojewódzkie związki komunalne: poznański (600 tysięcy złotych) i pomorski (400 tysięcy złotych). Odnosząc się do wypowiedzianych w trakcie debaty sejmowej o projekcie owej ustawy stwierdzeń „o wielkiej ofierze Skarbu Państwa” na rzecz związków samorządowych, w postaci trzech corocznych dotacji po 10 milionów złotych, poseł D. Dratwa przypomniał, że od 1926 r. zmniejszono o połowę ich udział w podatku dochodowym, który obecnie przynosi im 32 miliony złotych. Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 8 lipca 1938 r., t. 27–30.

¹¹³ Należało je zastosować po raz pierwszy przy obliczaniu udziału związków samorządowych, we wpływach z państwowego podatku dochodowego za rok 1939. Reguła ta odnosiła się także do należnego uprawnionym związkom samorządowym dodatku do państwowego podatku dochodowego.

¹¹⁴ Senacka Komisja Administracyjno-Samorządowa szacowała, że wprowadzenie owego mechanizmu podziału wpływów z udziału związków samorządowych w podatku dochodowym spowoduje „przesunięcia” na kwotę około 3–3,5 miliona złotych, głównie

6. Podsumowanie

Rozwiązania prawne umożliwiające związkom samorządowym w Polsce międzywojennej zasilanie ich budżetów w postaci udziałów we wpływach oraz dodatków do państwowego podatku dochodowego, stanowiącego najważniejsze źródło wśród dochodów podatkowych państwa, podlegały istotnym zmianom, a jeszcze częściej inicjowano próby ich przebudowy. Poszukiwanie i wdrożenie rozwiązań docelowych w tym zakresie utrudniała jednak rozciągająca się na całe międzywojenne dwudziestolecie tymczasowość ustanowionego systemu finansów komunalnych.

Obie wskazane formy dochodów budżetów związków samorządowych stanowiły dlań wydajną, najbardziej dogodną i najmniej kosztowną sposobność pozyskiwania środków na finansowanie stale rosnących ich zadań.

Naruszały one jednak (analogicznie jak dodatki do innych podatków państwowych) zapowiedź konstytucji marcowej (art. 69), że „Źródła dochodowe Państwa i samorządu będą ustawami ściśle rozgraniczone”. Ten rygorystycznie sformułowany nakaz nie mógł być jednak dotrzymany, między innymi dlatego, że do września 1939 roku nie utworzono (zapowiadanego przez ustawy zasadnicze z 1921 i 1935 roku) samorządu terytorialnego na szczeblu wojewódzkim (istniał jedynie na podstawie przepisów popruskich w województwach poznańskim i pomorskim). Niedokończona budowa organizacji samorządu terytorialnego uniemożliwiała stabilne przypisanie zadań związkom samorządowym na poszczególnych szczeblach podziału administracyjnego państwa, a w ślad za tym – ostateczną decyzję o przyznaniu im odpowiednich źródeł dochodowych.

Ustawowo określone uprawnienia związków samorządowych do udziału we wpływach oraz ustanawiania dodatków do państwowego podatku dochodowego naruszało także (wynikającą z istoty samorządu) zasadę autonomii związków samorządowych

kosztem większych miast. Spodziewano się w szczególności, że Warszawa poniesie w ciągu roku ubytek około 2 400 000 złotych, Poznań – 180 tysięcy złotych, Łódź – 120 tysięcy złotych. Skorzystać miały głównie: Tomaszów, Pabianice, Dąbrowa Górnicza i miasta zagłębia naftowego. Sprawozdanie stenograficzne z 53 posiedzenia Senatu w dniu 15 lipca 1938 r., t. 51. Zob. A. Witkowski, *Działania na rzecz poprawy...*, s. 318–328.

w zdobywaniu środków finansowych na wykonywanie zadań publicznych. Nie można jednak pomijać faktu, że podatek dochodowy obciążał podatników i źródła dochodu położone na terenie poszczególnych miast i gmin, które – ze względu na zatrudnionych pracowników – miały większe wydatki na zdrowie publiczne, opiekę społeczną, utrzymanie szkół powszechnych i innych składników infrastruktury publicznej.

Należy także podkreślić, iż w praktyce życia samorządowego nie była respektowana zasada, wyrażona w art. 69 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, zapowiadająca, że o ile ustawy nałożą na związki samorządowe nowe zadania, winny one zapewnić dostateczne źródła dochodów na pokrycie wydatków, połączonych z ich realizacją. Dobitnie świadczy o tym fakt, że jeszcze w dniu 27 lutego 1939 roku sejm uznał za niezbędne przyjąć rezolucję, w której podkreślił „konieczność zaniechania” naruszania owej zasady o fundamentalnym znaczeniu dla zachowania równowagi budżetów związków samorządowych.

Analiza przeobrażeń przedstawionej konstrukcji prawnej, umożliwiającej częściowe wykorzystanie państwowego podatku dochodowego na rzecz budżetów związków samorządowych, wskazuje, że formą dominującą – ze względu na skalę i zakres terytorialnego jej zastosowania (cały kraj) – był udział w jego wpływach, który przypominał dotację Skarbu Państwa. Starano się jednak wbudować do tego mechanizmu pewne bodźce skłaniające zainteresowane związki samorządowe do wysiłku na rzecz zwiększania wpływów państwowego podatku dochodowego na ich terenie. Racjonalizowano także podział owego udziału w sytuacjach, gdy siedziba zarządu opodatkowanego podmiotu oraz źródła jego dochodu znajdowały się na terenie różnych związków samorządowych. Należy też podkreślić, że w 1925 roku zmniejszono o połowę wysokość udziałów związków samorządowych we wpływach państwowego podatku dochodowego, co uzasadniano zwolnieniem ich z pokrywania części kosztów utrzymania policji państwowej.

Z kolei uprawnienie do ustanawiania dodatku komunalnego do państwowego podatku dochodowego przysługiwało jedynie gminom i powiatowym związkom samorządowym na obszarze województw poznańskiego, pomorskiego i górnośląskiej części województwa śląskiego. Stało się tak mimo starań środowisk samorządowych na rzecz upowszechnienia tego instrumentu finansowego, który oddawał do decyzji

organu stanowiącego związku samorządowego ustanowienie i skalę (w ramach granic określonych ustawowo) dodatkowego obciążenia podatników na swoim terenie.

Trzy projekty nowelizacji ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, które między innymi rozszerzały uprawnienie do nakładania dodatku do państwowego podatku dochodowego na związki samorządowe w całym kraju, zostały odrzucone przez sejm (w 1923 roku, 1936 roku i 1937 roku). Przytoczone w artykule wypowiedzi popierających je posłów i senatorów wskazują w szczególności na poważne w związku z tym zaniedbania w rozwoju urządzeń i zakładów dobra publicznego, jeszcze w 1935 roku – zwłaszcza w mniejszych miastach. Przypomnijmy też, że w roku budżetowym 1929/1930 dochody zwyczajne budżetów gmin miejskich wyniosły prawie 511 milionów złotych, zaś w roku 1936/1937 preliminowano je w wysokości 317 milionów złotych. Spadek dochodów ze źródeł podatkowych wyniósł blisko 50% (z nieco ponad 290 milionów złotych do lekko powyżej 143 milionów złotych).

W wyniku tak gwałtownego obniżenia wielkości dochodów gmin miejskich nastąpiła znaczna redukcja ich wydatków na drogi i place (do 48,25%), oświatę (do 59,81%), kulturę i sztukę (do 34%) i bezpieczeństwo publiczne (do 66%). Gdy w roku budżetowym 1929/1930 na oświatę i kulturę wydano 31,5 miliona złotych, na zdrowie publiczne – 32 miliony złotych, a na opiekę społeczną – 7,9 miliona złotych, to w roku 1936/1937 przeznaczono na te cele odpowiednio: 8 milionów złotych, 3,8 miliona złotych, 2,4 miliona złotych.

Jak wykazano w poniższym zestawieniu, zaplanowane w latach 30. w preliminarzach budżetowych związków samorządowych wielkości ich udziału we wpływach państwowego podatku wynosiły odpowiednio: 51 267 000 złotych (1932/1933), 39 483 000 złotych (1933/1934), 36 836 000 złotych (1934/1935), 31 367 000 złotych (1935/1936), 34 348 000 złotych (1936/1937), 32 123 000 (1937/1938), 34 987 000 złotych (1938/1939).

Stanowiły one w ogólnych dochodach ujętych w preliminarzach budżetowych związków samorządowych odpowiednio: 6% (1933/1934), 6% (1934/1935), 5% (1936/1936), 6% (1936/1937), 5%, (1937/1938), 5% (1938/1939)¹¹⁵.

¹¹⁵ Obliczenia własne.

Udział we wpływach podatku dochodowego miał największe znaczenie dla budżetów miast wydzielonych, gdzie wynosił odpowiednio: 25 718 000 złotych (1933/1934), 24 675 000 złotych (1934/1935), 21 009 000 złotych (1935/1936), 23 656 000 złotych (1936/1937), 23 113 000 złotych (1937/1938), 26 305 000 złotych (1938/1939).

Przewyższał zatem ich dochody z podatków samoistnych, osiągających kwoty: 17 175 000 złotych (1934/1935), 12 991 000 złotych (1935/1936), 12 640 000 złotych (1936/1937), 12 180 000 złotych (1937/1938), 12 176 000 złotych (1938/1939).

Z kolei dodatek komunalny do państwowego podatku dochodowego (przysługujący tylko związkom samorządowym w byłej dzielnicy pruskiej) wynosił w preliminarzach budżetowych odpowiednio: 20 435 000 złotych (1932/1933), 15 689 000 złotych (1933/1934), 17 364 000 złotych (1934/1935), 17 220 000 złotych (1935/1936), 15 458 000 złotych (1936/1937), 15 522 000 (1937/1938), 18 056 000 złotych (1938/1939).

Tabela 1. Zestawienie preliminowanych w latach 30.: udziału we wpływach i dodatku do państwowego podatku dochodowego na rzecz związków samorządowych

Okres budżetowy	Udział związków samorządowych we wpływach państwowego podatku dochodowego (w złotych)		Dodatek na rzecz związków samorządowych do państwowego podatku dochodowego (w złotych) (obowiązywał tylko w byłej dzielnicy pruskiej)
	Ogółem	W tym udział miast wydzielonych	
1932/1933	51 267 000	[brak danych]	20 435 000
1933/1934	39 483 000	25 718 000	15 689 000
1934/1935	36 836 000	24 675 000	17 364 000
1935/1936	31 367 000	21 009 000	17 220 000
1936/1937	34 348 000	23 656 000	15 458 000
1937/1938	32 123 000	23 113 000	15 522 000
1938/1939	34 987 000	26 305 000	18 056 000

Źródło: M. Białecki, *Wydatki i dochody związków samorządu terytorialnego według preliminarzy budżetowych na rok 1933/34*, s. 8–14, [w:] *Preliminarze budżetów związków samorządowych na rok 1933/34*, Warszawa 1934; s. s. 8–14, *Preliminarze budżetów związków samorządowych na rok 1934/35*, Warszawa 1934, s. 1–14; *Preliminarze budżetów związków samorządowych na rok 1935/36*, Warszawa 1935, s. 1–14; *Preliminarze budżetów związków samorządowych na rok 1936/37*, Warszawa 1936, s. 1–14; *Preliminarze budżetów związków samorządowych na rok 1937/38*, Warszawa 1937, s. 1–14; *Preliminarze budżetów związków samorządowych na rok 1938/39*, Warszawa 1938, s. 1–12.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).

Ustawa z dnia 12 sierpnia 1866 r. obowiązująca w Królestwie Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim o urządzeniu gmin i ordynacji wyborczej do gmin (Dziennik Ustaw i Rozporządzeń Krajowych dla Królestwa Galicji i Lodomerii wraz z Wielkim Księstwem Krakowskim 1866, nr 9).

Ustawa dnia 12 sierpnia 1866 r. obowiązująca w Królestwie Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim o reprezentacji powiatowej i ordynacji wyborczej powiatowej (Dz.u.kr. 1866, nr 21).

Ustawa z dnia 14 października 1870 r. nadająca statut miejski królewskiemu stołecznemu miastu Lwów (Dz.u.kr. 1870, nr 79).

Ustawa z dnia 3 lipca 1896 r. zaprowadzająca ustawę gminną dla miast nieobjętych ustawą z dnia 13 marca 1889 r. (Dz. u. kr., nr 24) i znaczniejszych gmin w Królestwie Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim (Dz.u.kr. nr 51).

Ustawa państwowa z dnia 25 października 1896 r. o podatkach osobistych bezpośrednich (Dziennik ustaw państwa dla królestw i krajów w Radzie państwa reprezentowanych 1896 nr 220).

Ustawa z dnia 24 czerwca 1898 r. dla Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim, zaprowadzająca w myśl art. XIII ustawy państwowej z dnia 25 października 1896 r. (Dz. u. p. nr 220) o bezpośrednich podatkach osobistych, uwolnienie osobistego podatku dochodowego od wszystkich kompetencji ustawodawstwa krajowego podlegających dodatków (Dz.u.kr.1898 nr 75).

Ustawa z dnia 13 marca 1899 r. zaprowadzająca ustawę gminną dla 30 miast: Biała, (...), (Dz.u.kr. nr 24).

Ustawa z dnia 6 października 1901 r. nadająca statut miejski królewskiemu stołecznemu miastu Krakowowi (Dz.u.kr. 1901 nr 108).

Ustawa z dnia 31 grudnia 1909 r. o uwolnieniu podatku osobisto-dochodowego wprowadzonego ustawą państwową z dnia 25 października 1896 r. (Dz.ust. Państwa nr 220) od wszelkich dodatków podlegających kompetencji ustawodawstwa krajowego (Dz.u.kr. 1910 nr 18).

Dekret z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim (Dz.U. 1919 nr 13, poz. 140).

Dekret z dnia 4 lutego 1919 r o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego (Dz.U. 1919 nr 13, poz. 141).

Dekret z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie skarbowości gmin miejskich (Dz.P.P.P. 1919 nr 14, poz. 150).

- Dekret z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie skarbowości powiatowych związków komunalnych (Dz.P.P.P. 1919 nr 14, poz. 151).
- Ustawa z dnia 1 lipca 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej (Dz.U. 1919 nr 64, poz. 385).
- Ustawa z dnia 24 października 1919 r. w przedmiocie zmian niektórych postanowień ustaw gminnych, obowiązujących w miastach Galicji, jako też rozszerzenia zakresu działania galicyjskich rad miejskich (gminnych) (Dz.U. 1919 nr 88, poz. 479).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 1919 r. w przedmiocie zmiany niektórych postanowień pruskiej ustawy o podatku dochodowym z dnia 19 czerwca 1906 r. obowiązującej w byłej dzielnicy pruskiej (Dz.U. 1919 nr 98, poz. 520).
- Ustawa z dnia 16 lipca 1920 r. o państwowym podatku dochodowym i podatku majątkowym, (Dz.U. 1920 nr 82, poz. 550, tj. Dz.U. 1936 nr 2, poz. 6).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1921 r. o zasileniu finansów miejskich i o karach nakładanych przez gminy miejskie za fałszywe zeznania podatkowe na obszarach b. zaboru rosyjskiego i austriackiego (Dz.U. 1922 nr 2, poz. 6.).
- Ustawa z dnia 4 kwietnia 1922 r. w przedmiocie zmiany niektórych postanowień ustawy z dnia 16 lipca 1920 r. (Dz. U. 1920, nr 82, poz. 550) o państwowym podatku dochodowym i podatku majątkowym (Dz.U. 1922 nr 29, poz. 232).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1922 r. w przedmiocie zmiany niektórych postanowień pruskiej ustawy o podatku dochodowym z dnia 19 czerwca 1906 r. (Zbiór Praw dla Państw Królestwa Pruskiego, s. 259) i ustawy z dnia 19 grudnia 1919 r. (Dz. U. nr 98, poz. 520), obowiązujących w b. dzielnicy pruskiej (Dz.U. 1922 nr 33, poz. 266).
- Ustawa z dnia 15 czerwca 1923 r. w przedmiocie niektórych zmian w przepisach o państwowym podatku dochodowym, obowiązujących w b. dzielnicy pruskiej na mocy pruskiej ustawy z dnia 19 czerwca 1906 r., ustawy z dnia 19 grudnia 1919 r. oraz ustawy z dnia 6 kwietnia 1922 r. (Dz.U. 1923 nr 67, poz. 521).
- Ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. 1923, nr 94, poz. 747). Tekst jednolity z 26 czerwca 1936 r. (Dz.U. 1936 nr 62, poz. 454.).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 1923 r. o zastosowaniu stałej jednostki do obliczania danin, niektórych innych dochodów publicznych oraz kredytów, udzielanych przez instytucje państwowe i samorządowe (Dz.U. 1923 nr 127, poz. 1044).
- Ustawa z dnia 10 stycznia 1924 r. w przedmiocie przepisów o państwowym podatku dochodowym, obowiązujących na całym obszarze Rzeczypospolitej (Dz.U. 1924 nr 13, poz. 110).
- Ustawa z dnia 22 lipca 1925 w przedmiocie zmiany ustawy z dnia 24 lipca 1919 r. o policji państwowej (Dz.P.P. P. 1919 nr 61, poz. 363; Dz.U. 1925 nr 83, poz. 565).
- Ustawa z dnia 22 grudnia 1925 r. o środkach zapewnienia równowagi budżetowej (Dz.U. 1925 nr 129, poz. 918).

Ustawa z dnia 1 lipca 1926 r. o uzupełnieniu prowizorium budżetowego na czas od 1 maja do 30 czerwca 1926 r. i o prowizorium budżetowym na czas od 1 lipca do 30 września 1926 r. (Dz.U. 1926 nr 63, poz. 376).

Ustawa z dnia 12 czerwca 1937 r. o zmianie granic województw: poznańskiego, pomorskiego, warszawskiego i łódzkiego (Dz.U. 1937 nr 46, poz. 350).

Ustawa z dnia 12 lutego 1931 r. o poborze 10% dodatku do niektórych podatków i opłat stemplowych (Dz.U. 1931 nr 16, poz. 82).

Ustawa z dnia 22 października 1931 r. o kryzysowym podatku do podatku dochodowego (Dz.U. 1931 nr 99, poz. 760).

Ustawa z dnia 5 sierpnia 1938 r. o poprawie finansów związków samorządu terytorialnego i o zmianie ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. 1938 nr 59, poz. 455).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 10 grudnia 1926 r. w sprawie pobierania w r. 1927 nadzwyczajnego 10%-go dodatku do podatków bezpośrednich, opłat stemplowych, podatku spadkowego i od darowizn, jako też do wpłacanych, względnie przymusowo ściąganych zaległości wyżej wymienionych danin (Dz.U. 1926 nr 121, poz. 697).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 grudnia 1927 r. w sprawie pobierania w okresie od 1 stycznia 1928 r. do 31 marca 1929 r. nadzwyczajnego 10% dodatku do podatków bezpośrednich, opłat stemplowych, podatku spadkowego i od darowizn, jako też do wpłacanych, względnie przymusowo ściąganych zaległości wyżej wymienionych danin (Dz.U. 1927 nr 114, poz. 972).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. w sprawie zmiany ustaw: z dnia 12 lutego 1931 r. o poborze 10% dodatku do niektórych podatków i opłat stemplowych oraz z dnia 22 października 1931 r. o kryzysowym podatku do państwowego podatku dochodowego (Dz.U. 1934 nr 96, poz. 868).

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 listopada 1935 r. w sprawie zmiany ustawy o państwowym podatku dochodowym (Dz.U. 1935 nr 85, poz. 518).

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 grudnia 1935 r. o obniżeniu obciążenia daninami komunalnymi i o innych zmianach w finansach komunalnych (Dz.U. 1935 nr 88, poz. 544).

Ustawa skarbowa z dnia 25 marca 1929 r. na okres od 1 kwietnia 1929 do 31 marca 1930 r. (Dz.U. 1929 nr 20, poz. 183).

Ustawa skarbowa z dnia 29 marca 1930 r. na okres od 1 kwietnia 1930 r. do 31 marca 1931 r. (Dz.U. 1930 nr 24, poz. 2210).

Dekret z dnia 20 marca 1946 r. o finansach komunalnych (Dz.U. 1946 nr 19, poz. 129).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 października 1919 r. w przedmiocie pobierania od samorządu kosztów utrzymania policji państwowej (Dz.U. 1920 nr 5, poz. 28).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Skarbu z dnia 29 kwietnia 1922 r. celem wykonania ustawy z dnia 17 grudnia 1921 r. o zasileniu finansów miejskich i o karach nakładanych przez gminy miejskie za fałszywe zeznania podatkowe na obszarach b. zaboru rosyjskiego i austriackiego (Dz.U. 1922 nr 2, poz. 6; Dz.U. 1922 nr 34, poz. 294).

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 14 lipca 1923 r. w przedmiocie tekstu ustawy o państwowym podatku dochodowym, w brzmieniu obowiązującym od czasu wejścia w życie ustawy z dnia 9 marca 1923 r. (Dz.U. 1923 nr 35, poz. 228; Dz.U. 1923 nr 77, poz. 607).

Rozporządzenie II Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 marca 1924 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu w celu wykonania ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. 1924 nr 31, poz. 317).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 1938 r. o poborze dodatku samorządowego do podatku dochodowego na obszarze powiatów: lipnowskiego, nieszawskiego, rypińskiego, włocławskiego, kaliskiego, kolskiego, konińskiego i tureckiego (Dz.U. 1938 nr 42, poz. 352).

Rozporządzenie Ministrów Spraw Wewnętrznych i Skarbu z dnia 31 marca 1939 r. o wykonaniu ustawy z dnia 5 sierpnia 1938 r. o poprawie finansów związków samorządu terytorialnego i o zmianie ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. 1939 nr 36, poz. 236).

Okólnik nr 3 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 7 stycznia 1938 r. o gospodarce finansowo-budżetowej i ustaleniu preliminarzy budżetowych związków samorządowych na r. 1938/39 (Dz.Urz. MSW 1938 nr 1, poz. 3).

Pozostałe materiały źródłowe

Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 27 września 1921 r.

Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 17 grudnia 1921 r.

Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 14 maja 1923 r.

Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 27 lipca 1923 r.

Sprawozdania stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 31 lipca 1923 r.

Sprawozdania stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 2 sierpnia 1923 r.

Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 4 grudnia 1923 r.

Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 5 grudnia 1923 r.

Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 21 grudnia 1923 r.

Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Senatu w dniu 10 stycznia 1924 r.

Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 16 lipca 1925 r.

Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 16 marca 1937 r.

- Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 21 maja 1937 r.
Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 4 czerwca 1937 r.
Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 10 czerwca 1938 r.
Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 8 lipca 1938 r.
Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 27 lutego 1939 r.
Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Senatu w dniu 11 sierpnia 1923 r.
Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Senatu w dniu 15 lipca 1938 r.
Sejm Ustawodawczy 1919–1922. Druk nr 2937.
Sejm 1922–1927. Druki nr: 474, 674, 888, 2222.
Sejm 1935–1938. Druk nr 231.
Sejm 1935–1938. Druki nr: 369, 385, 409, 419, 443, 514, 647.
Sprawozdanie z działalności Związku Miast Polskich w 1920 r. i w I kwartale 1921 r., „Samorząd Miejski” 1921.
Sprawozdanie Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej dla Samorządu, Warszawa 1937.
Sprawozdanie z XIV Ogólnego Zebrania członków Związku Miast Polskich (Zjazdu Miast) w Warszawie w dniach 26–27 kwietnia 1937 r., „Samorząd Miejski” 1937, nr 10.
Preliminarze budżetów związków samorządowych na rok 1934/35, Warszawa 1934.
Preliminarze budżetów związków samorządowych na rok 1935/36, Warszawa 1935.
Preliminarze budżetów związków samorządowych na rok 1936/37, Warszawa 1936.
Preliminarze budżetów związków samorządowych na rok 1937/38, Warszawa 1937.
Preliminarze budżetów związków samorządowych na rok 1938/39, Warszawa 1938.

Literatura

- Adamczyk Elżbieta, *Z dziejów skarbowości związków komunalnych: Skarbowość miast Polski w początkach odrodzonej państwowości (1919–1923)*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych” 2017, nr 78, s. 249–265.
Białecki Mieczysław, *Wydatki i dochody związków samorządu terytorialnego według preliminarzy budżetowych na rok 1933/34*, [w:] *Preliminarze budżetów związków samorządowych na rok 1933/34*, Warszawa 1934, s. 1–12.
Borodo Andrzej, *Dochody samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Toruń 1993.
Gliniecka Jolanta, *Zasady polskiego prawa dochodów samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz 2001.
Grenowski Józef, *Zagadnienie rozgraniczenia dochodów Państwa i samorządu*, „Samorząd Miejski” 1934, nr 24, s. 1281–1291.
Hanusz Antoni, Czerski Piotr, *Gminne podatki i opłaty budżetowe*, Kraków 2004.
Harasimowicz Jerzy, *Rozwój terenowego prawa finansowego w Polsce*, Warszawa 1952.

- Horoszowski Józef, *Dodatek komunalny do państwowego podatku dochodowego*, „Samorząd Miejski” 1937, nr 11, s. 535–541.
- Jaroszyński Maurycy, *Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1933, nr 1–2, s. 118–140.
- Jaroszyński Maurycy, *Rozważania wstępne na temat reformy finansów komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1937, nr 3–4, s. 293–308.
- Kronika. Rząd a Samorząd. Podatek dochodowy*, „Samorząd Miejski” 1926, nr 6, s. 362–366.
- Kurowski Leon, *Charakterystyka ogólna prawa o dochodach komunalnych*, [w:] *Wybrane źródła i literatura do obowiązującego prawa finansowego*, Toruń 1949, s. 569–576.
- Lubicz Kazimierz, *Kierunki reformy finansów samorządu terytorialnego*, „Gospodarka Narodowa” 1938, nr 8, s. 113–116.
- Nowelizacja ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych*, „Samorząd Miejski” 1926, nr 1, s. 36–58.
- Ostrowski Karol, *Polityka finansowa Polski przedwrześniowej*, Warszawa 1958.
- Opydo Jerzy, *Dodatki do podatku dochodowego*, [w:] *Kalendarz Skarbowy na 1939 rok*, Warszawa 1939, s. 732–735.
- Pacanowska Regina, *Państwo wobec samorządów. Od zmiany w systemie finansów komunalnych do ustawy scaleniowej z 1933 r.* [w:] *Metamorfozy społeczne. Państwo i społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej*, red. Janusz Żarnowski, Warszawa 2014, s. 85–107.
- Pastuszyński Stefan, *Gospodarka finansowa samorządu*, „Samorząd Miejski” 1931, nr 6, s. 281–287.
- Porowski Marcelli, *Konieczności państwowe a samorząd*, „Samorząd Miejski” 1937, nr 24, s. 1755–1759.
- Ruśkowski Eugeniusz, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Warszawa 2004.
- Tarnowska Anna, *Podstawy prawne skarbowości samorządowej w II RP*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2013, nr 2, s. 41–59.
- Weinfeld Ignacy, *Skarbowość polska*, Warszawa 1934.
- Wielgus Piotr, *Ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych w praktycznym zastosowaniu*, „Samorząd Miejski” 1924, nr 1–3, s. 21–36.
- Witkowski Andrzej, *Samoistny podatek wyrównawczy wśród działań na rzecz równoważenia budżetów gmin wiejskich w Polsce międzywojennej*, „Z Dziejów Prawa” 2019, t. 12(20), s. 525–557.
- Witkowski Andrzej, *Działania na rzecz poprawy gospodarki i finansów samorządu terytorialnego w Polsce w latach trzydziestych XX w.*, Rzeszów 2025.
- Zawadzki Aleksander Władysław, *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918–1939*, Warszawa 1971.
- Zieliński Ludwik, *Ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych*, „Samorząd Miejski” 1924, nr 1–3, s. 1–20.

► STRESZCZENIE

Udział we wpływach i dodatki do państwowego podatku dochodowego na rzecz związków samorządowych w Polsce międzywojennej

Celem niniejszego artykułu jest analiza rozwiązań prawnych umożliwiających związkom samorządowym w Polsce międzywojennej zasilanie ich budżetów, w postaci udziałów we wpływach oraz dodatków do państwowego podatku dochodowego, stanowiącego najważniejsze źródło wśród dochodów podatkowych budżetu państwa. Obie wskazane formy dochodów budżetów związków samorządowych stanowiły dlań wydajną, najbardziej dogodną i najmniej kosztowną sposobność pozyskiwania środków na finansowanie ich stale rosnących zadań.

O ile od 1923 roku prawo do udziału we wpływach państwowego podatku dochodowego (zmniejszonego w 1925 roku o połowę) posiadały gminy miejskie i powiatowe związki samorządowe w całym kraju, o tyle prawo ustanawiania dodatku do państwowego podatku dochodowego przysługiwało przez cały okres Polski międzywojennej tylko związkom samorządowym w byłej dzielnicy pruskiej, pomimo licznych postulatów środowisk samorządowych i kilku inicjatyw ustawodawczych, aby obowiązywało ono także w pozostałej części kraju.

Nieustannie bowiem poszukiwały one wydajnych i stabilnych źródeł dochodowych, pozwalających finansować powierzane im nowe zadania, gdyż w praktyce nie była respektowana zasada (wyrażona w art. 69 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych) zapowiadająca, że o ile ustawy nałożą na związki samorządowe nowe zadania, winny one zapewnić dostateczne źródła dochodów na pokrycie wydatków, połączonych z ich realizacją.

Udział we wpływach państwowego podatku dochodowego miał największe znaczenie dla budżetów miast wydzielonych. Jego wielkość przewyższała bowiem ich dochody z podatków samoistnych.

► SUMMARY

Share in the State Income Tax Revenues and Additional Allowances Benefitting Local Government Associations in Interwar Poland

The aim of this article is to review the legal solutions enabling local government associations in the interwar Poland to acquire resources for their budgets, in the form of revenue sharing as well as allowances to the state income tax, which was the most

important part of the tax revenues of the state budget. These two forms of income for the budgets of local government associations were the most convenient and the least costly way for the latter entities to acquire resources for financing their increasingly complex tasks.

From 1923, the right to receive a share in the state's income tax revenues (decreased by half in 1925) was held by urban communes and district local government associations throughout the country, however the right to establish a municipal allowance in addition to the state income tax was held during the entire interwar period in Poland, only by local government associations in the former Prussian district, despite numerous proposals voiced by local government community as well as several legislative initiatives suggesting it should also apply in the other parts of the country.

Indeed, local governments were constantly looking for efficient and stable sources of revenues which would make it possible to provide funding for new tasks assigned to them, and this was linked with the common failure to respect the principle (specified in Art. 69 of the Act dated 11 August 1923 on the temporary regulation of municipal finances), stipulating that if new tasks were assigned to local government associations by legal acts, these should also ensure adequate sources of income to cover the expenditures related to implementation of such tasks.

Marta Roksana Jasińska

- ▶ Uniwersytet Szczeciński
(University of Szczecin, Poland)
- ▶ e-mail: marta.jasinska@usz.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-2889-0362

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.27

**PRAWO DO OBRONY U PROGU PROCESU KARNEGO.
ROZWAŻANIA O STATUSIE OSOBY PODEJRZANEJ W POLSKIM PRAWIE
KARNYM PROCESOWYM – UJĘCIE HISTORYCZNE OD 1928 ROKU****Abstrakt**

Prawo do obrony jest jednym z fundamentalnych filarów procesu karnego, stanowiącym jednocześnie istotny element ochrony praw człowieka. Jego zakres i zastosowanie ewoluowały na przestrzeni lat, szczególnie w kontekście osób podejrzanych jeszcze przed formalnym przedstawieniem zarzutów. Celem niniejszego artykułu jest analiza historycznego kształtowania się prawa do obrony w początkowej fazie postępowania karnego oraz ocena, w jakim stopniu obecne regulacje odpowiadają standardom prawa międzynarodowego i zasadom rzetelnego procesu.

W polskim systemie prawnym prawo to wynika z Konstytucji RP, kodeksu postępowania karnego oraz aktów prawa międzynarodowego, w tym Europejskiej konwencji praw człowieka. Mimo tych gwarancji przez lata problematyczne pozostawało określenie momentu, od którego osoba podejrzana nabywa prawo do obrony. Artykuł podejmuje próbę uporządkowania terminologii i przedstawia ewolucję tego zagadnienia od okresu międzywojennego po współczesne propozycje zmian legislacyjnych.

Szczególna uwaga została poświęcona pracom Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, która w swoich projektach przewiduje rozszerzenie definicji podejrzanego, co wpłynie na jego sytuację procesową. Nowe ujęcie tej kategorii może stanowić istotny krok w kierunku zwiększenia ochrony prawnej osób, które dotychczas

znajdowały się w swoistej „szarej strefie” postępowania karnego, bez formalnych gwarancji procesowych. W artykule zastosowano metodę dogmatycznoprawną oraz historycznoprawną, co pozwala na prześledzenie zmian w zakresie prawa do obrony od dwudziestolecia międzywojennego po współczesność. Analiza historycznych i współczesnych regulacji pozwala na ocenę, czy proponowane zmiany legislacyjne mogą skutecznie wypełnić istniejące luki prawne i wzmocnić ochronę procesową osób podejrzanych.

Słowa kluczowe: prawo do obrony, podejrzany, osoba podejrzana

THE RIGHT TO DEFENSE AT THE THRESHOLD OF CRIMINAL PROCEEDINGS. CONSIDERATIONS ON THE STATUS OF A SUSPECT IN POLISH CRIMINAL PROCEDURAL LAW – A HISTORICAL PERSPECTIVE FROM 1928

Abstract

The right to defense is one of the fundamental pillars of the criminal process, constituting an important element of human rights protection. Its scope and application have evolved over the years, especially in the context of suspects before formal charges are presented. The aim of this article is to analyze the historical development of the right to defense in the initial phase of criminal proceedings and to assess the extent to which current regulations comply with the standards of international law and the principles of fair trial.

In the Polish legal system, this right results from the Constitution of the Republic of Poland, the Code of Criminal Procedure and acts of international law, including the European Convention on Human Rights. Despite these guarantees, determining the moment from which a suspect acquires the right to defense has remained problematic for years. The article attempts to organize the terminology and presents the evolution of this issue from the interwar period to contemporary proposals for legislative changes.

Particular attention was paid to the work of the Criminal Law Codification Commission, which in its projects envisages expanding the definition of a suspect, which will affect their procedural situation. The new definition of this category may constitute a significant step towards increasing the legal protection of persons who have so far been in a kind of “grey zone” of criminal proceedings, without formal procedural guarantees. The article uses the dogmatic-legal and historical-legal method, which allows for tracing changes in the right to defense from the interwar period to the present. The analysis of historical and contemporary regulations allows for an assessment of whether the proposed legislative changes can effectively fill the existing legal gaps and strengthen the procedural protection of suspects.

Keywords: right to defense, suspect, person of interest

1. Wstęp

Prawo do obrony stanowi jeden z fundamentalnych filarów procesu karnego i jest jednocześnie istotnym gwarantem ochrony praw człowieka. Jego istotą jest podejmowanie działań zmierzających do odparcia stawianych oskarżonemu zarzutów za pomocą przyznanych mu uprawnień¹. Prawo do obrony to w istocie zespół różnych praw, które dają możliwość odpierania zarzutów czy też zmierzają do złagodzenia odpowiedzialności karnej². W polskim systemie prawnym prawo to wynika zarówno z Konstytucji RP, jak i z norm prawa międzynarodowego, w tym zwłaszcza Europejskiej konwencji praw człowieka, jak i kodeksu postępowania karnego. Mimo jego powszechnego uznania, w praktyce problematyczne pozostaje określenie, w którym momencie to prawo zaczyna przysługiwać oraz jaki jest realny status osoby podejrzanej jeszcze przed formalnym postawieniem jej zarzutów.

Celem niniejszego artykułu jest analiza kształtowania się prawa do obrony w początkowej fazie postępowania karnego z perspektywy historycznej oraz próba odpowiedzi na pytanie o rzeczywisty zakres gwarancji przysługujących osobie podejrzanej w polskim procesie karnym na przestrzeni lat i zmieniających się stanów prawnych.

Przedmiotem rozważań jest zarysowanie problematyki prawa do obrony osoby podejrzanej. Z tego względu konieczne jest na wstępie dalszych analiz uporządkowanie terminologiczne, a przede wszystkim przedstawienie możliwych sposobów rozumienia pojęcia „osoba podejrzana”. Ma to istotne znaczenie z uwagi na pracę Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, która w przedstawionym projekcie³ zmian w kodeksie postępowania karnego przewiduje zmianę w legalnej definicji podejrzanego (art. 71 k.p.k.) i tym samym ukrócenie doktrynalnych dyskusji w przedmiocie realizacji prawa do obrony także przez osobę podejrzaną. Projektowane zmiany poszerzają bowiem obecnie przyjętą definicję podejrzanego, uwzględniając w tym pojęciu także osobę podejrzaną. Takie ujęcie ma znaczenie przede wszystkim z punktu widzenia statusu i gwarancji procesowych osoby, którą w świetle nowego przepisu będzie mieścić się w szerszym, niż było to dotąd (w okresie niemal stu lat), pojęciu podejrzanego.

¹ R.A. Stefański, *Obrona obligatoryjna w polskim procesie karnym*, Warszawa 2012, s. 24.

² J. Karaźniewicz, *Podmiotowy zakres prawa do obrony w postępowaniu karnym w świetle art. 42 ust. 2 Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 3, s. 181.

³ Projekt z dnia 14 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/projekty-aktow-prawnych> (dostęp: 17.04.2025).

Nie budzi wątpliwości, że sytuacja prawna osoby, która niejako u progu procesu karnego (przez co rozumiem okres przed jego wszczęciem) znajduje się w ramach zainteresowania organów ścigania, ma niewątpliwie istotny element gwarancyjny, gdyż brak dostrzeżenia przez polskiego prawodawcę, że taka osoba (nazywana „osobą podejrzaną”) nie ma dostępu do konstytucyjnie, konwencyjnie i ustawowo gwarantowanego prawa do obrony, należy zaakcentować i podjąć działania legislacyjne w kierunku zmiany tego stanu rzeczy.

Ustrój społeczny, jak też powojenne uwarunkowania niewątpliwie do tej pory nie sprzyjały jakimkolwiek zmianom w tym zakresie. Trzeba jednak zauważyć, że nowe podejście do kwestii zakresu pojęcia podejrzanego, w świetle prawa tego uczestnika procesu karnego do obrony przed stawianym mu zarzutem popełnienia czynu zabronionego, jest we współczesnych realiach społeczno-politycznych możliwe i warto przeanalizować, czy propozycje Komisji Kodyfikacyjnej zmian w polskim kodeksie postępowania karnego mogą spełnić zgłaszane w doktrynie, zwłaszcza w świetle aktów prawa międzynarodowego oraz dotychczasowego orzecznictwa ETPC, pokładane w nich nadzieje.

W niniejszym opracowaniu posłużono się metodą dogmatycznoprawną oraz metodą historycznoprawną, które najbardziej sprzyjają osiągnięciu założonego celu, którym jest prezentacja obowiązujących od czasów dwudziestolecia międzywojennego uregulowań kodeksowych odnoszących się do zakresu podmiotowego prawa do obrony i jego proceduralnych gwarancji. Na tym tle możliwe będzie rozważanie, czy i jaki wpływ miały dotychczasowe unormowania tej kwestii na obecne tendencje legislacyjne znajdujące wyraz w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego.

2. Geneza prawa do obrony osoby podejrzanego w aspekcie historycznym – k.p.k. z 1928 roku

Prawo do obrony w ujęciu historycznym nie zawsze miało charakter gwarancji procesowej. W średniowieczu, a zwłaszcza w systemie inkwizycyjnym, oskarżony często nie miał prawa do obrony w dzisiejszym rozumieniu. Proces był tajny, a „sędzia” pełnił zarazem funkcję oskarżyciela. Dopiero rozwój procesu akuzacyjnego i recepcja rzymskiego modelu procesu doprowadziły do uznania potrzeby reprezentacji oskarżonego.

W czasach rozbiorów różnice systemowe miały istotny wpływ na sposób ukształtowania prawa do obrony. W zaborze austriackim i rosyjskim długo dominował formalizm i silna rola państwa, a oskarżony był traktowany bardziej jako obiekt śledztwa niż podmiot praw.

Pierwszy jednolity dla całych ziem kodeks postępowania karnego po odzyskaniu niepodległości wszedł w życie 1 lipca 1929 roku rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej⁴. W kodeksie tym zasada prawa do obrony nie była wysłowna wyraźnie, ale można było ją wyinterpretować z przepisów regulujących poszczególne instytucje procesowe⁵. Na tle tych uregulowań sytuacja podejrzanego, który pojawił się w dochodzeniu, rysowała się mało optymistycznie w porównaniu do obecnych czasów. Organy ścigania nie miały obowiązku zawiadamiania podejrzanego o wszczęciu postępowania, jak też nie informowano go o stawianych mu zarzutach. Przestłuchanie sprowadzało się do nieformalnej czynności – na osobie przestłuchującej nie ciążył obowiązek poinformowania o tym, w jakim charakterze osoba jest przestłuchiwana, co jej się zarzuca, idąc dalej, nie było też obowiązku pouczenia jej o prawie nieodpowiadania na pytania.

Dopiero w ramach czynności sądowych w toku dochodzenia dochodziło do formalnego przestłuchania podejrzanego⁶. Dochodzenie na podstawie k.p.k. z 1928 roku prowadzone było przez prokuratora lub policję i miało bardziej nieformalny zakres. W jego ramach dochodziło do zabezpieczenia śladów i dowodów, jak też zebrania niezbędnych informacji zmierzających do podjęcia decyzji, co dalej należy w sprawie zrobić – wnieść akt oskarżenia, umorzyć postępowanie czy je zawiesić. W jego ramach dochodziło do rozpytania osób, które miały jakiegokolwiek informacje, czynności te nie były utrwalane w formie protokołu, a jedynie zapisków, których nie odtwarzano na rozprawie⁷.

Natomiast w ramach drugiej formy postępowania przygotowawczego, jaką było śledztwo, które mogło być prowadzone przez sędziego śledczego, któremu

⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1928 nr 33, poz. 313).

⁵ P. Wiliński, *Zasada prawa do obrony w polskim procesie karnym*, Kraków 2006, s. 86.

⁶ L. Peiper, *Komentarz do kodeksu postępowania karnego*, Kraków 1932, s. 117.

⁷ F. Prusak, *Pociągnięcie podejrzanego do odpowiedzialności w procesie karnym*, Warszawa 1973, s. 50.

sprawa przypadła z uwagi na przyjęty w sądzie okręgowym przydział czynności, bądź sędziego wyznaczonego przez prezesa na wniosek prokuratora, sąd grodzki lub sędziego do spraw wyjątkowego znaczenia⁸. Dopiero to śledztwo miało postać pełnowartościowego postępowania karnego, dlatego też musiało być prowadzone przeciwko ściśle określonej osobie. Często śledztwo było poprzedzone prowadzeniem dochodzenia. Śledztwo sprowadzało się do wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy oraz utrwalenia dowodów dla sądu. W ramach śledztwa sytuacja podejrzanego plasowała się zdecydowanie lepiej niż w dochodzeniu. Niewątpliwie kategoria spraw należących do śledztwa odgrywała tu ogromne znaczenie. Czynność przesłuchania podejrzanego wiązała się z szerszą realizacją prawa do obrony, dysponował on większym wachlarzem możliwości obrony⁹.

Podejrzany na gruncie kodeksu z 1928 roku definiowany był jako osoba, przeciwko której toczyło się dochodzenie, a oskarżony – jako ten, przeciwko któremu wszczęto śledztwo. Zatem istniał swoisty dualizm statusu procesowego obu tych uczestników postępowania, bo innymi prawami dysponowała osoba, co do której prowadzone było dochodzenie, a inne prawa miała osoba, wobec której toczyło się śledztwo. „Przepis art. 80 k.p.k. z 1928 roku wskazywał, że oskarżony podczas śledztwa lub czynności sądowych w toku dochodzenia mógł zażądać, aby mu wyjaśniono jakie przestępstwo mu zarzucono oraz jakie dowody przeciw niemu zebrano. Nie gwarantowało to ochrony jego interesów – gdyż nie miało to zastosowania w sprawie, w której prowadzone było dochodzenie policyjne, a po drugie było to tylko uprawnienie, któremu nie odpowiadał obowiązek po stronie organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze”¹⁰.

W żadnym zakresie ówczesny ustawodawca nie podjął się trudu uregulowania statusu prawnego osoby, co do której nie były jeszcze podejmowane żadne działania procesowe (ani nie postawiono jej zarzutu, ani nie wszczęto śledztwa), choć była ona w sferze

⁸ W. Daszkiewicz, K. Paluszyńska-Daszkiewicz, *Proces karny i materialne prawo karne w Polsce w latach 1918–1939*, Toruń 1965, s. 33; D. Tarnowska, *Różnice między śledztwem a dochodzeniem w polskim procesie karnym*, Szczecin 2009, s. 33.

⁹ F. Prusak, *Pociągnięcie podejrzanego...*, s. 51.

¹⁰ F. Prusak, *Pociągnięcie podejrzanego...*, s. 51, D. Tarnowska, *Instytucja przedstawienia zarzutów w polskim procesie karnym*, Szczecin 2013, s. 11, J. Koredczuk, *Ewolucja modelu postępowania przygotowawczego w polskim prawie karnym procesowym*, [w:] *System prawa karnego procesowego. Postępowanie przygotowawcze*, t. 10, red. R.A. Stefański, Warszawa 2016, s. 100.

zainteresowania organów ścigania ze względu na przypuszczenie, że jest sprawcą przestępstwa. Tego rodzaju refleksja, jak ewentualne przyznanie takiej osobie statusu zbliżonego do podejrzanego i przyznanie jej prawa do obrony, choćby tylko w zakresie niektórych *favores defensionis*, nie pojawiła się ani w pierwotnej wersji kodeksu postępowania karnego, ani też w żadnej z jego kolejnych nowelizacji.

Pierwsze zmiany do ustawy karnoprosesowej z 1928 roku wprowadzone zostały już po 4 latach od jej wejścia w życie – 21 stycznia 1932 roku¹¹, a ich celem miała być harmonizacja przepisów materialnych z proceduralnymi, zmierzającymi w konsekwencji do przyspieszenia postępowania. Jak zauważano już wówczas w doktrynie, nowelizacja w rzeczywistości sprowadzała się do ograniczenia niektórych praw oskarżonych¹², związanych między innymi z szeroko rozumianym prawem do obrony. Kolejne nowelizacje¹³ również wiązały się z ograniczaniem praw oskarżonego. Zostało to dostrzeżone podczas IV Międzynarodowego Kongresu Prawa Karnego w Paryżu w 1937 roku, podczas którego wskazywano na problem związany z dostępem oskarżonego do obrońcy i akt sprawy¹⁴.

W okresie II wojny światowej nie można mówić o zapewnieniu jakichkolwiek praw osobom, które stanęły pod reżimem odpowiedzialności karnej. Bez znaczenia było, czy proces toczył się pod auspicjami Rzeszy Niemieckiej, czy Związku Radzieckiego, gdyż *de facto* iluzoryczny proces karny stał się przykrywką do mordów – stanowiących ludobójstwo.

W tym miejscu wskazać należy, że zarówno system niemiecki, jak i radziecki wywarły istotny wpływ na kształt polskiego prawa procesowego. W Niemczech w okresie Rzeszy funkcjonował rozwinięty model formalnego prawa do obrony, jednak w praktyce III Rzeszy zasada ta została drastycznie ograniczona. W procesach politycznych i przed sądami specjalnymi obrońcy z urzędu często pełnili funkcję fasadową, a prawo do kontaktu z obrońcą było fikcją. W rzeczywistości prawo stało się instrumentem

¹¹ Ustawa z dnia 21 stycznia 1932 r. zmieniająca niektóre przepisy postępowania karnego (Dz.U. nr 10, poz. 60).

¹² S. Czerwiński, M. Przyjemski, *Kodeks postępowania karnego. Tekst obowiązujący od 1 września 1932 r.*, Warszawa 1932, s. 65.

¹³ P. Wiliński, op. cit., s. 90–93.

¹⁴ S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. III, *Okres międzywojenny*, Kraków 2001, s. 586.

opresji, a nie ochrony jednostki¹⁵. W Związku Radzieckim prawo do obrony również istniało formalnie, lecz w warunkach podporządkowania sądownictwa partii komunistycznej i organom bezpieczeństwa jego realizacja była iluzoryczna. System radziecki wywarł znaczący wpływ na model sądownictwa Polski Ludowej, w tym na ukształtowanie pozycji obrońcy w procesie karnym i ograniczenie jego roli w postępowaniu przygotowawczym¹⁶.

Odzyskanie niepodległości przez Polskę po II wojnie światowej przywróciło nie tylko byt państwowy, ale także obowiązywanie kodeksu postępowania karnego z 1928 roku. Trzeba jednak zaznaczyć, że choć ówczesna sytuacja społeczno-polityczna, a zwłaszcza wpływ obcych państw na porządek społeczny i prawny w Polsce, formalnie nie wpłynęła początkowo na treść ustawy karnoprosesowej, to jednak sytuacja procesowa podejrzanych i oskarżonych w procesie karnym była zupełnie odmienna niż w procesach przedwojennych, mimo że ramy normatywne nie uległy zmianie. Powszechnie stosowane były niedozwolone metody przesłuchania w ramach postępowania przygotowawczego przez Urząd Bezpieczeństwa i NKWD. Rola postępowania przygotowawczego w ówczesnym modelu procesu karnego była dominująca, kosztem postępowania jurysdykcyjnego. Znacząco też ograniczono prawo do obrony oskarżonego¹⁷.

Pewnym przełomem w sytuacji procesowej osób, przeciwko którym toczyło się postępowanie karne, było uchwalenie kodeksu wojskowego postępowania karnego¹⁸, który ograniczał co prawda gwarancje procesowe oskarżonego w tym procesie, ale zawierał również pewne rozwiązania, które – generalizując – pozytywnie wpływały na prawo do obrony oskarżonego. To właśnie tym aktem prawnym wprowadzona została kluczowa (z dzisiejszego punktu widzenia) dla nabycia statusu podejrzanego instytucja przedstawienia zarzutów.

¹⁵ A. Konieczny, *Prawo karne III Rzeszy Niemieckiej jako przykład prawa państwa totalitarnego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2020, t. 29, nr 3, s. 65–83; zob. A. Konieczny, *Pod rządami wojennego prawa karnego Trzeciej Rzeszy. Górny Śląsk 1939–1945*, Warszawa 1972; K.M. Pospieszalski, *Hitlerowskie „prawo” okupacyjne w Polsce. Wybór dokumentów. Część 1: Ziemie „wcielone”*, Poznań 1952.

¹⁶ A. Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991, czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików). Krótki kurs*, Warszawa 2017, s. 162–220.

¹⁷ A. Murzynowski, *Ogólna charakterystyka nowego kodeksu postępowania karnego*, „*Państwo i Prawo*” 1997, z. 7, s. 5.

¹⁸ Dekret z dnia 23 czerwca 1945 r. – Kodeks Wojskowego Postępowania Karnego (Dz.U. 1945 nr 36, poz. 216).

Warto zauważyć, że rozwiązania dotyczące postępowania wojskowego miały źródło jeszcze w II Rzeczypospolitej. Kodeks wojskowego postępowania karnego z 1936 roku¹⁹ wprowadzał szereg instytucji procesowych, które w zmodyfikowanej postaci przetrwały w regulacjach powojennych²⁰. Kolejne akty prawne²¹ również w sposób zauważalny wzmacniały prawo oskarżonego do obrony, chociaż najistotniejszym w tym zakresie było to, że istnienie formalnych przepisów w aktach prawnych nie zawsze wiązało się z ich szerokim respektowaniem w praktyce, przez co często pozostawały one wyłącznie w sferze deklaracji prawodawcy.

Zasadniczą zmianę w podejściu do prawa do obrony przyniosło uchwalenie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 roku²², w której to po raz pierwszy zapisano prawo do obrony oskarżonego i nadano mu wartość konstytucyjną. Mowa o nim była w przepisie art. 53 ust. 2 konstytucji, w którym przewidywano, że „oskarżonemu poręcza się prawo do obrony, oskarżony może mieć obrońcę z wyboru lub z urzędu”. W ówczesnej literaturze przedmiotu wskazywało się, że „dostrzeżenie wagi prawa do obrony i umieszczenie go w przepisach Konstytucji, a więc uznanie za jedną z najważniejszych norm procesowych, wskazywało na ewolucję spojrzenia na oskarżonego i jego pozycję w procesie”²³.

W kolejnych latach dostrzec można ułkon w stronę oskarżonego, co niewątpliwie wiąże się ze skodyfikowaniem zasady prawa do obrony w konstytucji, gdyż

¹⁹ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 września 1936 r. – Kodeks wojskowego postępowania karnego, Dz.U. Nr 76, poz. 537.

²⁰ T. Szczygieł, *Wojskowe postępowanie karne w II Rzeczypospolitej (1918–1938)*, Rzeszów 2017, s. 159–248; T. Szczygieł, *Cztery kodyfikacje prawa karnego wojskowego II Rzeczypospolitej: sukcesy i porażki*, [w:] *Verus amicus rara avis est: studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka*, red. A. Lityński, A. Matan, M. Mikołajczyk, D. Nawrot, G. Nancka, Katowice 2020, s. 743–757.

²¹ Dekret Rady Ministrów z dnia 16 listopada 1945 r. o postępowaniu doraźnym (Dz.U. 1945 nr 53, poz. 301); Dekret z dnia 13 czerwca 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy państwa (tzw. mały kodeks karny, Dz.U. 1946 nr 30, poz. 192); ustawa z dnia 27 kwietnia 1949 r. o zmianie przepisów postępowania karnego (Dz.U. 1949 nr 32, poz. 238); ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o zmianie przepisów postępowania karnego (Dz.U. 1950 nr 38, poz. 348).

²² Konstytucja Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 33, poz. 232.

²³ S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1954, s. 63.

kolejna nowelizacja kodeksu postępowania karnego²⁴ przewidywała rozszerzenie gwarancji procesowych w postępowaniu przygotowawczym²⁵. Nadal jednak, z uwagi na równolegle istniejące przepisy ustawy karnej procesowej, ówczesny standard konstytucyjny nie obejmował osoby podejrzanej, a dopiero podejrzanego jako uczestnika toczącego się już postępowania karnego. Prawo do obrony na przedpolu procesu karnego nie było przedmiotem żadnej regulacji normatywnej ani nawet przedmiotem szerszej refleksji w doktrynie.

Na kanwie tych rozważań warto wskazać, że rzeczywiście Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 roku w art. 53 ust 2 gwarantowała obywatelom prawo do obrony. W rzeczywistości jednak w okresie stalinizmu była to norma o charakterze czysto deklaratywnym. Praktyka sądowa i działalność aparatu bezpieczeństwa całkowicie wypaczały jej sens. W tym czasie Urząd Bezpieczeństwa prowadził brutalne śledztwa, a procesy pokazowe pozbawione były elementarnych gwarancji obrony. Symbolicznym przykładem jest sprawa generała Emila Fieldorfa „Nila”²⁶, skazanego na śmierć w 1953 roku po postępowaniu prowadzonym z rażącym naruszeniem prawa do obrony. W tym okresie sądownictwo i prokuratura były elementem aparatu represji państwowej, co czyniło z prawa do obrony fikcję pozbawioną treści gwarancyjnej²⁷.

Istotnym jest zatem podkreślenie, że przedstawione powojenne regulacje odnosiły się przede wszystkim do oskarżonego oraz podejrzanego, czyli do podmiotów, które formalnie były już w sferze oddziaływania prawa karnego procesowego i uczestniczyły w postępowaniu w roli strony procesowej biernej. Prawa i gwarancje procesowe tych podmiotów były jeszcze – w porównaniu choćby do dzisiejszego standardu – w stadium początkowych regulacji. Prawa procesowe, w tym

²⁴ Dekret z dnia 21 grudnia 1955 r. (Dz.U. 1955 nr 46, poz. 433).

²⁵ M. Lipczyńska, *Prawo do obrony w postępowaniu przygotowawczym w ustawie i praktyce*, „Nowe Prawo” 1958, nr 7–8, s. 73.

²⁶ J. Wasilewski, *Sprawa generała Augusta Emila Fieldorfa*, „Palestra” 1989, nr 11–12, s. 1–13; Ł. Bojko, *Kilka uwag o sądach tajnych stalinowskiej Polski*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2015, 37, nr 1, s. 35–50.

²⁷ Zob. A. Lityński, *Historia prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2013; W. Bagieński, *Procesy pokazowe oskarżonych o szpiegostwo w pierwszej dekadzie Polski Ludowej*, [w:] *Piony śledcze aparatu bezpieczeństwa publicznego 1944–1990*, red. M. Dźwigał, P. Skubisz, Szczecin–Warszawa 2017, s. 389–427; J. Kulesza, *Zbrodnie sądowe sędziów i prokuratorów stanu wojennego jako zbrodnie komunistyczne*, „Przegląd Sądowy” 2023, nr 6, s. 35–60.

prawo do obrony osoby podejrzanej, która nie była jeszcze w kręgu formalnego zainteresowania (choć w sferze zainteresowania faktycznie mogła być), nie tyle były zmarginalizowane, ile zupełnie nie rozważano potrzeby ich przyznania temu podmiotowi.

3. Geneza prawa do obrony osoby podejrzanej w aspekcie historycznym – k.p.k. z 1969 roku

Kodeks postępowania karnego z 1969 roku²⁸ w art. 9 k.p.k. ustanowił prawo oskarżonego do obrony, które w tamtym czasie nie było jeszcze uznawane za normę o randze zasady prawa²⁹. Na gruncie tych uregulowań oskarżonemu przyznano wiązkę uprawnień procesowych (*favor defentionis*), wśród których znalazły się prawo do składania wyjaśnień, prawo odmowy ich złożenia, prawo odmowy odpowiedzi na poszczególne pytania.

Rozszerzono także zakres obrony formalnej poprzez określenie warunków obrony obligatoryjnej, dodano przepis wskazujący, że działania obrońcy mogą być jedynie podejmowane na korzyść oskarżonego³⁰. Prawo do obrony miał nie tylko oskarżony *sensu stricto*, lecz także podejrzany, który był stroną postępowania przygotowawczego, niezależnie od tego, w jakiej formie (śledztwa albo dochodzenia) ono się toczyło. O ile w ten sposób sytuacja procesowa oskarżonego i podejrzanego została pod względem przysługującego im prawa do obrony zrównana (co było znaczącym postęпом w stosunku do poprzedniej regulacji), o tyle dyskusja o zakresie tego prawa i momencie, od którego uprawniony podmiot może z niego korzystać, nie dotyczyła zupełnie przedpola procesu karnego, a jedynie ustalenia momentu, kiedy dana osoba uzyskuje status podejrzanego w procesie karnym.

Odnosząc się do gwarancji praw podejrzanego, warto dostrzec stanowisko Sądu Najwyższego³¹, który wskazywał, że jeśli organ ścigania posiada dowody dające

²⁸ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1969 nr 13, poz. 96, z późn. zm.).

²⁹ Pierwszą osobą, która wskazywała, że prawo do obrony jest zasadą, był M. Cieślak, *Zagadnienia dowodowe w procesie karnym*, t. I, Warszawa 1955, s. 134–136.

³⁰ M. Siewierski, *Kodyfikacja prawa karnego procesowego*, „Państwo i Prawo” 1968, z. 7, s. 10.

³¹ Wyrok SN z dnia 21 stycznia 1982 r., II KR 338/81, OSNKW 1982, nr 3, poz. 14.

dostateczne podstawy do przedstawienia określonej osobie zarzutów, winien zastosować art. 269 § 1 k.p.k. z 1969 roku zobowiązujący go do przedstawienia określonej osobie zarzutów i ogłoszenia ich podejrzanemu. Ta czynność bowiem kreowała podejrzanego jako uczestnika i stronę postępowania przygotowawczego. Dodatkowo, zgodnie z art. 63 k.p.k. z 1969 roku, niedopuszczalne było przesłuchanie tego typu osoby w charakterze świadka, gdyż z przepisu tego wynikało prawo podejrzanego do odmowy złożenia wyjaśnień³².

Nie budziło raczej wątpliwości w doktrynie, że od momentu przedstawienia zarzutów określonej osobie, na którą to czynność w ówczesnym momencie składało się wydanie, ogłoszenie postanowienia o przedstawieniu zarzutów oraz przesłuchanie, osoba ta uzyskiwała status podejrzanego³³. Dodatkowo wprowadzono wymóg pouczenia podejrzanego o prawie do żądania uzasadnienia postanowienia o przedstawieniu zarzutów oraz sporządzenia uzasadnienia postanowienia o przedstawieniu zarzutów i ogłoszenia lub doręczenia podejrzanemu w terminie 14 dni, przy czym termin ten biegł od zgłoszenia żądania przez podejrzanego. Wprowadzenie tych reguł czyniło prawo do obrony podejrzanego realnym³⁴.

Zmieniająca się w latach 80. XX wieku sytuacja społeczno-gospodarcza i silne ruchy związane z żądaniami demokratyzacji procesu karnego i zwiększenia jego gwarancyjności oraz rzetelności spowodowały podjęcie prac nad nowymi kodeksami karnymi. W 1987 roku, niezależnie od przygotowywanych projektów nowelizacji tzw. społecznych, prezes Rady Ministrów powołał Komisję do Spraw Reformy Prawa Karnego, a w jej strukturze – Zespół Prawa Karnego Procesowego. Przedmiotem dyskusji stało się ponownie prawo oskarżonego do obrony w procesie karnym. Zwracano uwagę na istnienie normy o randze zasady procesowej, tzn. zasady prawa do obrony, a w doktrynie zgłaszano postulaty o poszerzenie jej normatywnego zakresu³⁵.

³² F. Prusak, *Przegląd Orzecznictwa Sądu Najwyższego w zakresie prawa karnego procesowego za rok 1982*, „Nowe Prawo” 1983, nr 9–10, s. 186.

³³ J. Peczeniuk, *Instytucja przedstawienia zarzutu w świetle przepisów postępowania karnego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1994, nr 3–4, s. 40.

³⁴ F. Prusak, *Uzasadnienie postanowienia o przedstawieniu zarzutów w procesie karnym*, „Problemy Praworządności” 1970, nr 4, s. 31.

³⁵ P. Wiliński, op. cit., s. 111.

Stanisław Waltoś proponował, by nadać przepisowi wyrażającemu tę zasadę procesową następującą treść: „oskarżonemu poręcza się prawo do znajomości wysuniętego przeciwko niemu zarzutu i przed nim obrony. Oskarżony ma prawo do korzystania z pomocy obrońcy i jego wyboru w każdym stadium postępowania, a w razie trudnej sytuacji majątkowej ma prawo do obrońcy na koszt państwa”³⁶. Daleko idące postulaty w zakresie zmian przepisów w kierunku poszerzenia gwarancji prawa do obrony zgłaszane były przez Mariana Cieślaka³⁷, który między innymi chciał przyznania podejrzanemu prawa do żądania, aby przesłuchano go z udziałem obrońcy, oraz prawa do informowania przez organy procesowe o przysługujących mu uprawnieniach.

Należy zwrócić uwagę, że definicja podejrzanego w k.p.k. z 1969 roku była węższa niż współcześnie. Zwracano uwagę, że jednolite rozumienie pojęcia podejrzanego (obejmujące wszystkie osoby, wobec których podjęte zostały czynności procesowe nakierowane na ściganie) ma bardzo istotne znaczenie praktyczne, zwłaszcza w odniesieniu do prawa do obrony i zapewnienia gwarancji procesowych takiej osobie. Dostrzegano zatem problem stanowiący w realiach dzisiejszego procesu karnego kwestię jego rzetelności, tzn. za istotne uznawano ustalenie, czy określone gwarancje procesowe przynależne osobie o procesowym statusie podejrzanego przysługują również osobie faktycznie podejrzanej, wobec której podjęte zostały czynności śledcze³⁸. Pojawiały się próby zdefiniowania osoby podejrzanej, ujmowanej też jako faktycznie podejrzany³⁹ oraz potencjalnie podejrzany⁴⁰. W tym zakresie

³⁶ S. Waltoś, *Proces karny w przyszłej konstytucji PRL (Postulaty de lege ferenda na tle prawnoporównawczym)*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 10, s. 13.

³⁷ M. Cieślak, *Zagadnienia reformy prawa karnego*, „Palestra” 1988, z. 5, s. 55.

³⁸ F. Prusak, *Pojęcie podejrzanego w procesie karnym*, „Palestra” 1969, t. 13, s. 18.

³⁹ A. Murzynowski, *Faktycznie podejrzany w postępowaniu przygotowawczym*, „Palestra” 1971, nr 10, s. 10; F. Prusak, *Faktycznie podejrzany...*, s. 32; P. Kruszyński, *Zasada domniemania niewinności w polskim procesie karnym*, Warszawa 1983, s. 140; E. Skrętowicz, *Faktycznie podejrzany w polskim procesie karnym*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 1997, nr 33, s. 196.

⁴⁰ Z. Sobolewski, *Osoba podejrzana oraz potencjalnie podejrzana w znowelizowanym (2003) kodeksie postępowania karnego a gwarancje konstytucyjne*, [w:] *Problemy znowelizowanej procedury karnej. Materiały konferencji naukowej, Rzeszów-Czarna, 17-18 października 2003*, red. Z. Sobolewski, G. Artymiak, C.P. Kłak, Kraków 2004, s. 329; C.P. Kłak, „Osoba podejrzana” oraz „potencjalnie podejrzana” w polskim procesie karnym a zasada *nemo se ipsum accusare tenetur*, „Ius Novum” 2012, nr 4, s. 58.

pojęciowym nadal nie mieściła się osoba podejrzana, o której prawie do obrony wcale nie dyskutowano, i zupełnie nie dostrzegano kwestii ewentualnego przyznania jej prawa do obrony materialnej lub choćby formalnej.

Feliks Prusak za osobę podejrzaną uznawał osobę, co do której istnieją faktyczne dane wskazujące na jej udział w przestępstwie, determinowany przez czynność dowodową klasyfikowaną jako podjęcie ścigania karnego⁴¹. Z kolei Andrzej Murzynowski uważał, że osobą podejrzaną jest osoba, w stosunku do której podjęto w postępowaniu przygotowawczym czynności procesowe, jak np. przesłuchanie, przeszukanie, zatrzymanie, oględziny, które stawiają ją w sytuacji prawnie podejrzanego⁴². Jednocześnie można było spotkać się ze stanowiskiem, że osobą podejrzaną jest osoba, którą podejrzewa się o popełnienie przestępstwa⁴³, co do której istnieje uzasadnione podejrzenie, że popełniła przestępstwo⁴⁴, w stosunku do której podjęto pewne czynności procesowe, które świadczą o traktowaniu jej jako podejrzanego⁴⁵.

Zatem jednoznacznie można stwierdzić na kanwie k.p.k. z 1969 roku, że nie tylko nie było jednolitości terminologicznej, ale także zgody co do rozumienia definicji osoby podejrzaney, jak też jednolitości poglądów w kwestii wskazania momentu przyznania osobie podejrzaney gwarancji procesowych wynikających z prawa do obrony. Skoro nie uznawano osoby podejrzaney za uczestnika procesu i stronę postępowania, to argumentowano, że nie przysługuje jej prawo do obrony, z na uwagi na fakt przyznania uprawnień procesowych wyłącznie stronom procesu. Obowiązujące przepisy przyznawały prawo do obrony oskarżonemu (a zatem w stadium jurysdykcyjnym) oraz podejrzanemu od momentu przedstawienia mu zarzutów⁴⁶.

⁴¹ F. Prusak, *Pociągnięcie podejrzanego do odpowiedzialności karnej w procesie karnym*, Warszawa 1973, s. 165.

⁴² A. Murzynowski, *Faktycznie podejrzany...*, s. 39.

⁴³ T. Grzegorzczak, *Obrońca w postępowaniu przygotowawczym*, Łódź 1988, s. 109.

⁴⁴ A. Czapigo, *Osoba podejrzana jako podmiot uprawniony do wniesienia zażalenia na postanowienie o umorzeniu postępowania przygotowawczego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2009, nr 2, s. 45.

⁴⁵ A. Baj, *Czy osoba podejrzana jest stroną postępowania przygotowawczego?*, „Prokuratura i Prawo” 2016, nr 10, s. 87.

⁴⁶ P. Wiliński, op. cit., s. 557.

Należy w tym miejscu marginesowo wspomnieć, że przedstawienie zarzutu było (podobnie jak współcześnie) złożoną czynnością procesową i dokonanie każdej czynności z tzw. triady oznaczało skuteczne przedstawienie zarzutu i tym samym wykreowanie wskutek tej czynności procesowej strony procesowej w postaci podejrzanego. W doktrynie, pod rządami k.p.k. z 1969 roku, formułowano pogląd, że podjęcie wobec osoby faktycznie podejrzaney czynności procesowej w postaci przesłuchania, przeszukania, zatrzymania, tymczasowego zajęcia mienia ruchomego, oględzin stawia ją w pozycji prawnej podejrzanego, zatem powinna ona także korzystać z uprawnień jemu przewidzianych⁴⁷.

W początkowej fazie prac wspomnianego już zespołu zajmującego się reformą prawa karnego procesowego wskazywano na konieczność wzmocnienia praw podejrzanego i pokrzywdzonego, jak też szerszą demokratyzację oraz liberalizację procesu karnego – takie były bowiem oczekiwania społeczne. Jednak w toku prac i wobec przewlekłości postępowań karnych akcent przesunięty został na stworzenie instrumentów służących zapewnieniu rzetelności procesu, jednak poprzez jego uproszczenie, przyspieszenie oraz poprawę wydolności organów ścigania i szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości⁴⁸. Dyskusja o prawie do obrony osoby podejrzaney nie została podjęta, a nowe uregulowania, choć realnie zwiększały dotychczasowy zakres tego prawa, nie obejmowały osoby podejrzaney czy też podejrzewanej o popełnienie przestępstwa.

4. Geneza prawa do obrony osoby podejrzaney w aspekcie historycznym – k.p.k. z 1997 roku

Nowy kodeks postępowania karnego z 1997 roku czynił zadość oczekiwaniom społecznym związanym z demokratyzacją prawa karnego procesowego, jak też z koniecznością dostosowania rozwiązań do międzynarodowych zobowiązań Polski

⁴⁷ A. Murzynowski, *Faktycznie podejrzany...*, s. 39; A. Murzynowski, *Udział obrońcy w postępowaniu przygotowawczym de lege lata*, „Palestra” 1987, nr 12, s. 39; F. Prusak, *Faktycznie podejrzany...*, s. 172; E. Karski, *Podejrzany a osoba podejrzana i ich charakter według Kodeksu postępowania karnego*, „Nowe Prawo” 1976, nr 5, s. 757; S. Owczarski, *Osoba podejrzana i podejrzany w dochodzeniu niecierpiącym zwłoki w świetle badań*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1994, nr 1, s. 20; E. Skrętowicz, *Faktycznie podejrzany...*, s. 195.

⁴⁸ J. Tylman, *Nowy kodeks postępowania karnego w świetle pierwszych jego ocen*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 9–10, s. 109.

i potrzeb dostosowania polskiego prawa do standardów europejskich. Ważnym aspektem prac kodyfikacyjnych było usprawnienie w sposób racjonalny postępowania karnego. Zmiany miały przyczynić się do szybszego i tańszego zwalczania drobnej i średniej przestępczości, by móc przede wszystkim największe siły i środki skierować przeciwko najcięższym czynom zabronionym⁴⁹.

Nowe przepisy, dostosowujące polską procedurę karną do standardów europejskich, regulowały także w większym stopniu niż dotychczasowe unormowania sytuację procesową podejrzanego w postępowaniu przygotowawczym, zwiększając – początkowo nieznacznie, a przy kolejnych nowelizacjach⁵⁰ w większym stopniu – gwarancje prawa oskarżonego (jak też podejrzanego) do obrony.

Do pozytywnych zmian, które dokonały się wejściem w życie k.p.k. z 1997 roku, zaliczyć należy obowiązek pouczenia podejrzanego przed pierwszym przesłuchaniem o jego uprawnieniach i obowiązkach, jak też konsekwencjach – forma pouczenia na piśmie i wręczenie go podejrzanemu łączy się z poszerzeniem gwarancji procesowych i realizuje zasadę rzetelności oraz czyni realną możliwość podjęcia obiektywnej obrony. Dodatkowo wprowadzoną gwarancją jest art. 301 k.p.k., zobowiązujący organy do przesłuchania podejrzanego z udziałem ustanowionego obrońcy, jeżeli podejrzanego tego zażąda – podejrzanego musi być o tym pouczone na piśmie. Ten obowiązek niewątpliwie zapewnia podejrzanemu w postępowaniu przygotowawczym realizację prawa do obrony⁵¹.

⁴⁹ Uzasadnienie rządowego projektu nowego kodeksu postępowania karnego, [w:] *Nowe kodeksy karne – z 1997 r. z uzasadnieniami*, Warszawa 1997, s. 393; S. Waltoś, *Nowa polska procedura karna a oczekiwania społeczne*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 9–10, s. 109; A. Gaberle, *Reforma procedury karnej w Polsce w latach 1990–2002. Uwarunkowania, założenia, perspektywy*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 5, s. 31.

⁵⁰ Ustawa z dnia 10 stycznia 2003 r. o zmianie ustawy – kodeks postępowania karnego, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, ustawy o świadku koronnym oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. nr 17, poz. 155); ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 2007 nr 80, poz. 539), ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 2013, poz. 843), ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2013, poz. 1247).

⁵¹ S. Wyciszczak, *Uprawnienia podejrzanego w nowym k.p.k.*, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 12, s. 46.

Wejście w życie k.p.k. z 1997 roku spowodowało również zmianę podejścia doktryny do osoby podejrzanej. W piśmiennictwie zaczęto wskazywać, że osoba podejrzana, a zatem pozostająca u progu procesu karnego, nie korzysta z uprawnień przysługujących podejrzanemu, a jedynie z wyraźnie wskazanych uprawnień w ustawie karnoprosowej⁵². Te głosy nie spowodowały, mimo wielu nowelizacji ustawy karnoprosowej, żadnych zmian w dotychczasowej sytuacji tego podmiotu. Prace Komisji Kodyfikacyjnej powołanej w 2024 roku zmieniły tę sytuację. Pojawiły się bowiem konkretne propozycje unormowania sytuacji prawnej osoby podejrzanej poprzez nadanie jej uprawnień i zrównanie *de facto* i *de iure* z podejrzanym⁵³. Propozycją komisji jest zmiana definicji podejrzanego zawartej w art. 71 k.p.k. i sformułowanie jej na nowo w następujący sposób: „§ 1. Za podejrzanego uważa się osobę, co do której zebrane dowody dostateczne uzasadniają podejrzenie popełnienia przez nią przestępstwa i wobec której podjęto czynność procesową ukierunkowaną na jej ściganie”.

Analiza uzasadnienia projektu w zakresie wprowadzonych regulacji wskazuje, że prawodawca zamierza objąć między innymi prawem do obrony osobę, której status w tym zakresie jest tożsamy ze statusem i gwarancjami procesowymi podejrzanego

⁵² A. Czapigo, op. cit., s. 46; I. Dziugieł, *Sytuacja prawna osoby podejrzanej na tle przepisów kodeksu postępowania karnego z 1997 r. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Ochrona człowieka w świetle prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z II Międzynarodowej Konferencji Naukowej – Mierki 18–19 października 2001*, red. S. Piskulski, Olsztyn 2001, s. 332; P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do art. 1–296*, t. 1, Warszawa 2011, s. 483; M. Klejnowska, *Osoba podejrzana w procesie karnym*, „Prokurator” 2003, nr 2, s. 38; postanowienie SN z dnia 2 lipca 2003 r., II KK 268/02, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2006, nr 1, s. 156.

⁵³ R.A. Stefański, *Prawo do obrony...*, s. 307–310; S. Steinborn, *Status osoby podejrzanej w procesie karnym z perspektywy Konstytucji RP (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Prof. A. Zolla*, t. 2, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012, s. 1781–1801; S. Steinborn, M. Wąsek-Wiaderek, *Moment uzyskania statusu biernej strony postępowania karnego z perspektywy konstytucyjnej i międzynarodowej*, [w:] *Wokół gwarancji współczesnego procesu karnego. Księga Jubileuszowa Prof. P. Kruszyńskiego*, red. M. Rogacka-Rzewnicka, H. Grajewska-Kraczkowska, B. Bieńkowska, Warszawa 2015, s. 429–452; A.M. Tęcza-Paciorek, *Pojęcie osoby i jej uprawnienia*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 11, s. 56–75; A. Baj, op. cit., s. 83–94; P. Kruszyński, *Podstawowe zasady procesu karnego w nowej Konstytucji i ich realizacja w kodeksie postępowania karnego z 6 czerwca 1997 r.*, [w:] *Nowe prawo karne procesowe. Zagadnienia wybrane. Księga ku czci Profesora W. Daszkiewicza*, red. T. Nowak, Poznań 1999, s. 82.

w postępowaniu przygotowawczym. Oznacza to gotowość legislatorów do rozszerzenia podmiotowego prawa do obrony, a także rozszerzenia temporalnego, ma ono zostać bowiem przyznane osobie, wobec której postępowania karne jeszcze się nie toczy ani nie zostało wszczęte w formalny lub faktyczny (por. art. 309 k.p.k.) sposób. Jest to rozważanie przyznania gwarancji procesowych wynikających z prawa do obrony osobie podejrzaney („podejrzewanemu” o popełnienie czynu zabronionego, który jest w sferze zainteresowania organów ścigania w związku z tym podejrzeniem) i to u progu, niejako na przedpolu, procesu karnego.

Brzmienie nowego przepisu prowadzi do wniosku, że po jego wejściu w życie dojdzie do „przesunięcia” momentu uzyskania uprawnień procesowych przez osobę znajdującą się w kręgu zainteresowań organów ścigania, a przyznanie jej statusu podejrzanego następować będzie z chwilą podjęcia jakiejkolwiek czynności procesowej wobec niej, przy jednoczesnym istnieniu uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, a nie – jak było uprzednio – od czynności sformalizowanej w toku trwającego postępowania przygotowawczego, tj. od momentu przedstawienia zarzutów lub poinformowaniu o takich zarzutach w trybie art. 308 k.p.k.⁵⁴

Celem zachowania zrównoważonego wywodu w tym miejscu wypada również wspomnieć, że zmiany projektowane przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego, dotyczące *de facto* wzmocnienia pozycji obrońcy i rozszerzenia prawa do obrony, spotkały się ze zróżnicowanym odbiorem środowisk prawniczych. Z jednej strony samorządy zawodowe adwokatów i radców prawnych zgłaszają konieczność zwiększenia realnych uprawnień obrońcy – w tym prawa do poufnego kontaktu z podejrzanym, a nawet wcześniej – z osobą podejrzaną. Z drugiej strony pojawiają się głosy środowiska prokuratorskiego i części doktryny, że nadmierne rozszerzanie uprawnień strony biernej postępowania może prowadzić do wydłużenia postępowań lub utrudnienia ich prowadzenia, zwłaszcza w sprawach gospodarczych czy dotyczących zorganizowanej przestępczości⁵⁵.

⁵⁴ Uzasadnienie do projektu z dnia 14 czerwca 2024 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, s. 73 (dostęp: 31.03.2025].

⁵⁵ S. Cydzik, *Prokuratorzy stracą część uprawnień. Rząd przyjął nowelizację procedury karnej*, „Rzeczpospolita” z 15.07.2025 r., <https://www.rp.pl/prawo-karne/art42636591-prokuratorzy-straca-czesc-uprawnien-rzad-przyjal-nowelizacje-procedury-karnej> (dostęp: 21.10.2025); Jedna z największych od lat nowelizacja procedury karnej, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/jedna-z-najwiekszych-od-lat-nowelizacji-procedury-karnej> (dostęp: 21.10.2025).

W tym miejscu kilka słów należy poświęcić postrzeganiu osoby podejrzanej na przestrzeni niemal 30 lat, pod rządami kodeksu postępowania karnego z 1997 roku, zwłaszcza że z uwagi na wyżej wskazane projektowane zmiany najpewniej w perspektywie czasu przejdą do historii. Jak już wcześniej zostało przywołane, osoba podejrzana była też nazywana, na gruncie poprzednio obowiązujących kodeksów, przez doktrynę „faktycznie podejrzanym”⁵⁶ bądź „nieformalnie podejrzanym”⁵⁷.

Obecnie definicja osoby podejrzanej (które to pojęcie jest wykorzystane przez prawodawcę w k.p.k. z 1997 roku) nie jest sprecyzowana. Ustawodawca kilkakrotnie w tekście ustawy (por. art 308 § 1 k.p.k., art. 219 § 1, art. 237 § 4, art. 244 § 1, 1a, 1b, 4, art. 247 § 1, art. 278 i art. 295 § 1 k.p.k.) używa tego określenia, nie podając jednak jego zakresu znaczeniowego. Z pewnością *de lege lata* osoba podejrzana, o której mowa we wskazanych przepisach, nie jest zrównana z podejrzanym ani swoim statusem procesowym (nie jest stroną bierną postępowania przygotowawczego), ani zwłaszcza w zakresie gwarancji procesowych związanych z prawem do obrony. Taki stan rzeczy rodzi dużą niepewność i wpływa na zróżnicowanie poglądów w kwestii praw procesowych i realnych gwarancji ich realizacji.

W doktrynie nadal nie ma zgody co do definiowania tego pojęcia, a stanowiska poszczególnych autorów nie sprzyjają dokonywaniu jednoznacznych ustaleń w tym zakresie.

Kontekst użycia tego terminu w przepisach pokazuje, że za osobę podejrzaną można uważać potencjalnego sprawcę czynu, gdy w sprawie są dowody świadczące o takim stanie. Z pewnością za trudność w nadaniu takiego statusu uznać należy brak określenia poziomu prawdopodobieństwa popełnienia przez tą osobę przestępstwa⁵⁸. Postępowanie karne wszczyna się, gdy zachodzi uzasadnione

⁵⁶ F. Prusak, *Faktycznie podejrzany...*, s. 33 i n.; A. Murzynowski, *Faktycznie podejrzany...*, s. 39; P. Kruszyński, *Zasada domniemania niewinności w polskim procesie karnym*, Warszawa 1983, s. 143; S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny...*, s. 200.

⁵⁷ R. Kmiecik, *Glosa do postanowienia SN z dnia 17 czerwca 1994 r.*, WZ 122/94, WPP 1995, nr 3–4, s. 79.

⁵⁸ R.A. Stefański, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do art. 71 el/LEX*, red. R.A. Stefański, S. Zabłocki; R.A. Stefański, *Prawo do obrony osoby podejrzanej*, [w:] *Z problematyki funkcji procesu karnego*, red. T. Grzegorzczak, J. Izydorczyk, R. Olszewski, Warszawa 2013, s. 296.

podejrzanie popełnienia czynu zabronionego. Kiedy taki warunek jest uznawany za spełniony, organ procesowy ma obowiązek wszcząć postępowanie karne, wiąże go bowiem zasada legalizmu.

Wspomnianą trudność i brak jednolitego podejścia do ustalenia zakresu pojęciowego omawianego pojęcia widać wyraźnie podczas przeglądu literatury przedmiotu. Z łatwością można dostrzec, że niektórzy autorzy posługują się – podejmując się ustalenia stopnia prawdopodobieństwa popełnienia przez osobę podejrzaną czynu zabronionego – określeniami takimi jak „rysujące się pewne podejrzenia”⁵⁹, „domniemanie popełnienia przestępstwa”⁶⁰, „dane wskazujące na udział w przestępstwie”⁶¹, „przypuszczenie”, czy też „podejrzanie”⁶², „uzasadnione przypuszczenie”⁶³, „uzasadnione podejrzenie”⁶⁴, „najbardziej prawdopodobne”⁶⁵.

Obecnie dominuje pogląd, że za osobę podejrzaną należy uznać „osobę, co do której organ postępowania przygotowawczego dysponuje informacjami wskazującymi na uzasadnione podejrzenie popełnienia przez nią przestępstwa, jednakże nie doszło jeszcze do postawienia jej zarzutów w trybie przewidzianym w k.p.k., a ponadto podjęto

⁵⁹ Z. Sobolewski, P.K. Sowiński, [w:] *Proces karny. Część ogólna*, red. G. Artymiak, M. Rogalski, M. Klejnowska, Warszawa 2012, s. 150.

⁶⁰ P. Niedzielak, K. Petryna, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Praktyczny komentarz z orzecnictwem*, red. A. Kryże, P. Niedzielak, K. Petryna, T.E. Wirzman, Warszawa 2002, s. 174.

⁶¹ P. Czarnecki, *Czy osobie podejrzaney przysługuje prawo do obrony? – przyczynek do krytycznej analizy zagadnienia w kontekście obowiązku poddania się danej osoby badaniu alkomatem*, [w:] *Prawo do obrony: teoria a rzeczywistość*, red. A. Światłowski, Kraków 2012, s. 85; M. Tokarska, *Osoba podejrzana – (nie)pełnoprawny uczestnik procesu karnego*, [w:] *Uczestnicy postępowania karnego w świetle nowelizacji procedury karnej po 1 lipca 2015 r. Komentarz praktyczny*, red. P. Czarnecki, M. Czerwińska, Warszawa 2015, s. 88.

⁶² T. Grzegorzczak, *Obrońca w postępowaniu przygotowawczym*, Łódź 1988, s. 109. T. Grzegorzczak, *Zatrzymanie jako środek przymusu karno-procesowego (uwagi dyskusyjne na tle projektu zmian k.p.k.)*, „Problemy Prawa Karnego” 1983, nr 6, s. 19; E. Skrętowicz, *Zatrzymanie jako środek przymusu*, „Problemy Prawa Karnego” 1970, nr 9–10, s. 5; K. Baran, *Zatrzymanie osoby*, „Problemy Praworządności” 1986, nr 3, s. 30.

⁶³ W. Posnow, [w:] *Postępowanie karne. Część ogólna*, red. J. Skorupka, Warszawa 2012, s. 199.

⁶⁴ K. Marszał, [w:] *Proces karny*, red. K. Marszał, S. Stachowiak, K. Zgryzek, Katowice 2005, s. 203.

⁶⁵ I. Kobus, I. Dziugiet, *Zatrzymanie, ujęcie, doprowadzenie, sprowadzenie osoby*, Szczepiń 2006, s. 36.

wobec niej określone czynności procesowe ukierunkowane na jej ściganie (na przykład przeszukiwanie, zatrzymanie, tymczasowe zajęcie mienia ruchomego)”⁶⁶.

Odnosząc się do statusu osoby podejrzanej w obecnych jeszcze uwarunkowaniach prawnych, stwierdzić należy, że nie jest ona stroną postępowania przygotowawczego, jest specyficznym uczestnikiem, którego sytuacja prawna ma charakter przejściowy i niepewny⁶⁷. Można nawet pokusić się o stwierdzenie, zgodnie ze stanowiskiem Ryszarda Andrzeja Stefańskiego, że osoba podejrzana traktowana jest przez organy ścigania jak podejrzany, jednak bez praw jemu przysługujących⁶⁸.

Dlatego tak istotne jest wymaganie, by prawodawca dookreślił w przepisach kodeksu, kim jest osoba podejrzana i jaki ma status procesowy oraz związane z nim uprawnienia? Stosunkowo często zwraca się uwagę, że w praktyce (którą uznać należy za wadliwą, nawet *de lege lata*) następuje wykorzystanie luki prawnej wynikającej z braku stosownego unormowania statusu osoby podejrzanej polegające na przesuwaniu w czasie momentu przedstawienia zarzutów podejrzanemu, celem wcześniejszego przesłuchania go w charakterze świadka. W literaturze i doktrynie od lat ten zabieg jest negatywnie oceniany, gdyż wiąże się z pozbawieniem osoby podejrzanej prawa do odmowy składania zeznań, jeżeli jest przesłuchiwana w charakterze świadka⁶⁹.

Mimo że polski ustawodawca w żadnym z dotąd obowiązujących aktów prawnych regulujących postępowanie karne nie podjął nawet próby sprecyzowania legalnej definicji osoby podejrzanej, to na gruncie obecnych uregulowań można zauważyć, że go dostrzega, a nawet nałożył na ten podmiot szereg obowiązków, jak też ustanowił prawa na jego rzecz, przy czym nie rozwiązał dylematu związanego z możliwością przesłuchania osoby podejrzanej w charakterze świadka⁷⁰. Takie przesłuchanie z jednoczesnym skorzystaniem przez składającego zeznania z art. 183 § 1 k.p.k. – tj.

⁶⁶ R.A. Stefański, *Prawo do obrony...*, s. 300; S. Steinborn, *Status osoby podejrzanej...*, s. 1781.

⁶⁷ M. Klejnowska, op. cit., s. 51.

⁶⁸ R.A. Stefański, *Prawo do obrony...*, s. 307.

⁶⁹ M. Cieślak, *Przesłuchanie osoby podejrzanej o udział w przestępstwie, która nie występuje w charakterze oskarżonego*, „Państwo i Prawo” 1964, nr 5–6, s. 864–873; wyrok SN z dnia 21 stycznia 1982 r., sygn. II KR 338/81, OSP 1983, nr 1, poz. 9.

⁷⁰ R. Kmiecik, *Glosa do uchwały SN z dnia 20 września 2007 r., I KZP 26/07, „Prokuratura i Prawo”* 2007, nr 12, s. 162.

prawa do uchylenia się od odpowiedzi z uwagi na grożącą mu lub jego najbliższym odpowiedzialność karną – nie ma żadnych walorów gwarancyjnych.

Sytuacja taka jest niewątpliwie korzystna dla organów ścigania, ponieważ pozwala uzyskać od świadka informacje chociażby na temat współsprawców i innych okoliczności zdarzenia. Inaczej przedstawiałoby się to zagadnienie, gdyby osoba podejrzana uzyskała status podejrzanego – wtedy mogłaby skorzystać z prawa do odmowy złożenia wyjaśnień. Organy ścigania często tym faktem motywują zwleknięcie z przedstawieniem osobie zarzutów, by móc uzupełnić takim dowodem z przesłuchania w charakterze świadka zebrany już w sprawie materiał dowodowy.

Zabieg taki jest negatywnie oceniany przez doktrynę, gdyż organy, które stoją na straży praworządności, nie powinny zwlekać z wydaniem postanowienia o przedstawieniu zarzutów, w momencie gdy posiadają dostatecznie uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa przez osobę podejrzaną⁷¹. Istotne z punktu widzenia tego przepisu jest postanowienie Sądu Najwyższego z 2007⁷² roku, wskazujące, że przepis art. 183 § 1 k.p.k. nie może uzasadniać przesłuchania w charakterze świadka osoby, która wskazana została w zawiadomieniu o przestępstwie jako sprawca czynu, jak też dyspozycja tego przepisu przysługuje świadkowi, czyli osobie, która zgodnie z wiedzą organu ścigania nie jest sprawcą czynu.

Warto sięgnąć po inne jeszcze judykaty. I tak chociażby orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie jest jednolite⁷³ – z jednej strony TK podkreśla doniosłą rolę prawa do obrony, uznając ją za fundament procesu karnego, nakazując tym samym szerokie jej rozumienie oraz przyznanie tego prawa od momentu przedstawienia zarzutów⁷⁴. Z drugiej jednak wskazuje, że prawo to przysługuje również osobie przed

⁷¹ M. Cieślak, *Przesłuchanie osoby podejrzanego o udział w przestępstwie, która nie występuje w charakterze oskarżonego*, „Państwo i Prawo” 1964, z. 5–6, s. 864–873; A.M. Tęcza-Paciorek, op. cit., s. 60; R. Koper, *Glosa do wyroku SN z dnia 22 stycznia 2014 r., IV KK 313/13*, Palestra 2015, nr 1–2, s. 123; wyrok SN z 21 stycznia 1982, II KK 338/81, OSNKW 1982, nr 3, poz. 14.

⁷² Postanowienie SN z dnia 4 czerwca 2007 r., V KK 108/06, LEX nr 299215.

⁷³ M. Zubik, *Konstytucyjne aspekty prawa wyboru obrony i obrońcy w sprawach karnych w perspektywie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, nr 1, s. 11–16.

⁷⁴ Wyrok TK z 17 lutego 2004 r., SK 39/02, OTK-A 2004, nr 2, poz. 7; wyrok TK z 6 grudnia 2004 r., SK 29/04, OTK-A 2004, nr 11, poz. 114, wyrok TK z 19 marca 2007 r., K 47/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 27.

formalnym przedstawieniem zarzutów⁷⁵. Trybunał podkreśla, że podmiotem prawa do obrony czyni daną osobę nie tylko formalne przedstawienie zarzutu popełnienia przestępstwa, lecz już pierwsza czynność organów procesowych skierowana na jej ściganie⁷⁶. Sięgając do opracowań międzynarodowych, a jest to konieczne z uwagi na multicentryczność⁷⁷ polskiego systemu prawnego, można zauważyć, że umożliwienie osobie konsultowania się z obrońcą przed pierwszym przesłuchaniem warunkuje dopuszczalność późniejszego dowodowego wykorzystania złożonych przez nią obciążających wyjaśnień jako podstawy wyroku skazującego⁷⁸.

Analogiczne unormowania zawarto w dyrektywie 2013/48/UE, w której w art. 2 określony jest jej zakres podmiotowy i przedmiotowy oraz w której wskazuje się, że jej przepisy stosuje się do podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniu karnym od momentu poinformowania ich przez właściwe organy państwa członkowskiego, za pomocą oficjalnego powiadomienia lub w inny sposób, że są podejrzani lub oskarżeni o popełnienie przestępstwa, niezależnie od tego, czy zostali pozbawieni wolności⁷⁹. Wywnioskować z tego należy, że podjęcie określonej czynności procesowej wobec osoby, co do której organ procesowy ma przypuszczenia, że popełniła ona określony czyn zabroniony, sprawia, że już u progu procesu karnego, a zatem przed jego formalnym lub faktycznym wszczęciem, mamy do czynienia z podejrzanym w rozumieniu wspomnianej dyrektywy.

⁷⁵ Wyrok TK z 11 grudnia 2012 r., K 37/11, OTK-A 2012, nr 11, poz. 133.

⁷⁶ Wyrok TK z 3 czerwca 2008 r., K 42/07, OTK-A 2008, nr 5, poz. 77; wyrok TK z 11 grudnia 2012, K 37/11, nr 11, poz. 133; wyrok TK z 20 maja 2014 r. SK 13/13, OTK-A 2014, nr 5, poz. 54.

⁷⁷ E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 4, s. 3.

⁷⁸ M. Wąsek-Wiaderek, *Prawo oskarżonego do posiadania obrońcy w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Studia i Analizy Sądu Najwyższego*, t. 6, red. K. Ślęzak, Warszawa 2012, s. 346.

⁷⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności, Dz.U. L 294/1 z dnia 6 listopada 2013 r.

5. Zakończenie

Prawo do obrony na najwcześniejszym etapie procesu karnego stanowi nie tylko instytucję proceduralną, lecz również odzwierciedla fundamentalne wartości aksjologiczne systemu prawa. Prawo to nie tylko stanowi fundamentalną gwarancję procesową, ale też sposób jego normatywnego ujęcia wskazuje, że jest ono podstawowym podmiotowym prawem człowieka⁸⁰. Jego historyczny rozwój dowodzi, że kształtowanie tej instytucji było efektem zarówno przemian ustrojowych, jak i ewolucji podejścia do praw jednostki, w szczególności praw człowieka.

Prawo to ma swój aspekt materialny, rozumiany jako przyznanie podmiotowi, któremu prawo to przysługuje, określonych uprawnień i gwarancji procesowych umożliwiających obronę przed stawianym jej zarzutem popełnienia czynu zabronionego. Aspekt formalny dotyczy z kolei możliwości korzystania przez uprawnionego z profesjonalnego pomocnika procesowego, którym jest obrońca⁸¹.

W świetle prowadzonych rozważań o zakresie podmiotowym i temporalnym prawa do obrony w polskim procesie karnym należy podkreślić, że nie można tracić z pola widzenia sytuacji, w jakiej znajduje się obrońca, bowiem jest on związany tajemnicą obrończą, która nie może być uchylona z uwagi na bezwzględny zakaz dowodowy (por. art. 178 pkt 1 k.p.k.). Inaczej jest w sytuacji, gdy profesjonalna pomoc prawna świadczona jest osobie, której prawo do obrony nie przysługuje. W takim wypadku można jedynie rozważać tajemnicę adwokacką (radcowską), która jednak może zostać w pewnych warunkach (por. art. 180 § 2 k.p.k.) uchylona. Choćby z tego powodu rozstrzygnięcie statusu osoby podejrzanej nabiera dodatkowego znaczenia.

W świetle przeprowadzonej analizy jednoznacznie widać, że status osoby podejrzanej w polskim procesie karnym przez wiele lat pozostawał nieokreślony i marginalizowany zarówno w przepisach ustawowych, jak i w literaturze przedmiotu. Brak precyzyjnego zdefiniowania tego podmiotu skutkowało nie tylko trudnościami interpretacyjnymi, lecz także ograniczeniem zakresu ochrony przysługującej osobie znajdującej się w sferze zainteresowania organów ścigania, lecz niemającej jeszcze formalnego

⁸⁰ C. Kulesza, *Efektywność udziału obrońcy w procesie karnym w perspektywie prawnoporównawczej*, Zakamycze 2005, s. 333.

⁸¹ P. Wiliński, op. cit., s. 202–213.

statusu podejrzanego. Uregulowania obowiązujące do końca XX wieku nie tylko nie przewidywały jednoznacznego przyznania praw procesowych osobie podejrzanej, ale wręcz milczały na temat jej roli w ramach wstępnego stadium postępowania karnego, ograniczając prawo do obrony wyłącznie do osób, wobec których sformułowano formalne zarzuty.

Dopiero po wejściu w życie kodeksu postępowania karnego z 1997 roku doszło do zmian w zakresie postrzegania osoby podejrzanej w doktrynie i praktyce stosowania prawa. Mimo że nowe przepisy nie wprowadziły definicji osoby podejrzanej, to na gruncie doktrynalnym rozpoczęły istotną dyskusję nad jej znaczeniem oraz potrzebą zapewnienia jej odpowiedniego poziomu ochrony procesowej. Ugruntowało się przekonanie, że osoba znajdująca się *de facto* w kręgu podejrzenia organów ścigania w związku z popełnionym czynem zabronionym powinna być objęta gwarancjami procesowymi – zwłaszcza w zakresie prawa do obrony – niezależnie od formalnego przedstawienia jej zarzutów. Wskazany moment staje się bowiem zbyt późny z punktu widzenia realnej potrzeby ochrony interesów jednostki w zetknięciu z aparatem ścigania.

Rozważania te znajdują swoje potwierdzenie również na gruncie orzecznictwa sądów krajowych oraz trybunałów międzynarodowych, które wielokrotnie podkreślały, że efektywna ochrona praw jednostki wymaga zagwarantowania dostępu do obrońcy oraz innych fundamentalnych uprawnień już na etapie podejrzenia, a nie dopiero od chwili formalnego uznania za podejrzanego. Prawidłowa realizacja zasady równości stron oraz standardu rzetelnego procesu karnego nie może abstrahować od rzeczywistej sytuacji jednostki w postępowaniu. Nierówność, która wynika z obarczenia obowiązками procesowymi przy jednoczesnym pozbawieniu praw obronnych, stanowi poważne zagrożenie dla konstytucyjnych i konwencyjnych standardów ochrony praw człowieka.

W tym kontekście należy pozytywnie ocenić kierunek, w jakim zmierza współczesna refleksja prawodawcza, a także projektowane zmiany ustawodawcze formułowane przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego. Ich celem jest bowiem stworzenie spójnych i jednoznacznych rozwiązań normatywnych, które nie tylko doprecyzują pojęcie osoby podejrzanej, ale też przede wszystkim zagwarantują jej adekwatne uprawnienia już na etapie poprzedzającym wszczęcie postępowania przygotowawczego – na jego progu. Tego rodzaju zmiany mogą stanowić realny krok w kierunku zbliżenia polskiego modelu procesu karnego do europejskich standardów ochrony praw jednostki.

Reasumując, należy podkreślić, że choć droga do pełnego uznania i uregulowania statusu osoby podejrzanej w polskim postępowaniu karnym była długa i nierówna, współczesne tendencje jednoznacznie wskazują na konieczność dalszego rozwoju instytucji prawa do obrony także na tym wczesnym etapie postępowania, a nawet przed jego wszczęciem. Historia regulacji oraz analiza doktrynalna dowodzą, że prawo to przestało być jedynie techniczną konstrukcją proceduralną, a stało się jednym z kluczowych filarów ochrony praw człowieka w demokratycznym państwie prawnym. Skuteczność tej ochrony zależy dziś nie tylko od istnienia przepisów, ale też od ich adekwatnego stosowania w praktyce – z uwzględnieniem rzeczywistej pozycji jednostki wobec władzy.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 nr 33, poz. 232).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności, Dz.U. L 294/1 z dnia 6 listopada 2013 r.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1928 nr 33, poz. 313).

Ustawa z dnia 21 stycznia 1932 r. zmieniająca niektóre przepisy postępowania karnego (Dz.U. 1932 nr 10, poz. 60).

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 września 1936 r. – Kodeks wojskowego postępowania karnego (Dz.U. 1936 nr 76, poz. 537).

Dekret z dnia 23 czerwca 1945 r. – Kodeks Wojskowego Postępowania Karnego (Dz.U. 1945 nr 36, poz. 216).

Dekret z dnia 16 listopada 1945 r. o postępowaniu doraźnym (Dz.U. 1945 nr 53, poz. 301).

Dekret z dnia 13 czerwca 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy państwa (Dz.U. 1946 nr 30, poz. 192).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 1949 r. o zmianie przepisów postępowania karnego (Dz.U. 1949 nr 32, poz. 238).

Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o zmianie przepisów postępowania karnego (Dz.U. nr 38, poz. 348).

Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1969 nr 13, poz. 96, z późn. zm.).

Orzecznictwo

Postanowienie SN z dnia 2 lipca 2003 r., II KK 268/02, WPP 2006, nr 1, s. 156.

Postanowienie SN z dnia 4 czerwca 2007 r., V KK 108/06, LEX nr 299215.

Wyrok SN z dnia 21 stycznia 1982 r., II KR 338/81, OSNKW 1982, nr 3, poz. 14.

Wyrok TK z 17 lutego 2004 r., SK 39/02, OTK-A 2004, nr 2, poz. 7.

Wyrok TK z 6 grudnia 2004 r., SK 29/04, OTK-A 2004, nr 11, poz. 114.

Wyrok TK z 19 marca 2007 r., K 47/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 27.

Wyrok TK z 3 czerwca 2008 r., K 42/07, OTK-A 2008, nr 5, poz. 77.

Wyrok TK z 11 grudnia 2012 r., K 37/11, OTK-A 2012, nr 11, poz. 133.

Wyrok TK z 20 maja 2014 r., SK 13/13, OTK-A 2014, nr 5, poz. 54.

Opracowania

Bagieński Witold, *Procesy pokazowe oskarżonych o szpiegostwo w pierwszej dekadzie Polski Ludowej*, [w:] *Piony śledcze aparatu bezpieczeństwa publicznego 1944–1990*, Magdalena Dźwigał, Paweł Skubisz, Szczecin–Warszawa 2017, s. 389–429.

Baj Agnieszka, *Czy osoba podejrzana jest stroną postępowania przygotowawczego?*, „Prokuratura i Prawo” 2016, nr 10, s. 83–94.

Baran Krzysztof, *Zatrzymanie osoby*, „Problemy Praworządności” 1986, nr 3, s. 30–58.

Bojko Łukasz, *Kilka uwag o sądach tajnych stalinowskiej Polski*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2015, 37, nr 1, s. 35–50.

Cieślak Marian, *Przesłuchanie osoby podejrzanej o udział w przestępstwie, która nie występuje w charakterze oskarżonego*, „Państwo i Prawo” 1964, nr 5–6, s. 119–131.

Cieślak Marian, *Zagadnienia dowodowe w procesie karnym*, t. I, Warszawa 1955.

Cieślak Marian, *Zagadnienia reformy prawa karnego*, „Palestra” 1988, z. 5, s. 42–64.

Cydzik Szymon, *Prokuratorzy stracą część uprawnień. Rząd przyjął nowelizację procedury karnej*, „Rzeczpospolita” z 15.07.2025 r.

Czapigo Andrzej, *Osoba podejrzana jako podmiot uprawniony do wniesienia zażalenia na postanowienie o umorzeniu postępowania przygotowawczego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2009, nr 2, s. 24–52.

Czarnecki Paweł, *Czy osobie podejrzanej przysługuje prawo do obrony? – przyczynek do krytycznej analizy zagadnienia w kontekście obowiązku poddania się danej osoby badaniu alkomatem*, [w:] *Prawo do obrony: teoria a rzeczywistość*, red. Andrzej Świątłowski, Kraków 2012, s. 83–97.

- Czerwiński Stanisław, Przyjemski Mieczysław, *Kodeks postępowania karnego. Tekst obowiązujący od 1 września 1932 r.*, Warszawa 1932.
- Daszkiweicz Wiesław, Paluszyńska-Daszkiwicz Krystyna, *Proces karny i materialne prawo karne w Polsce w latach 1918–1939*, Toruń 1965.
- Dziugieł Ireneusz, *Sytuacja prawna osoby podejrzanej na tle przepisów kodeksu postępowania karnego z 1997 r. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Ochrona człowieka w świetle prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z II Międzynarodowej Konferencji Naukowej – Mierki 18–19 października 2001*, red. Stanisław Piskulski, Olsztyn 2001, s. 327–335.
- Gaberle Andrzej, *Reforma procedury karnej w Polsce w latach 1990–2002. Uwarunkowania, założenia, perspektywy*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 5, s. 39–45.
- Grzegorzczuk Tomasz, *Obrońca w postępowaniu przygotowawczym*, Łódź 1988.
- Grzegorzczuk Tomasz, *Zatrzymanie jako środek przymusu karno-procesowego (uwagi dyskusyjne na tle projektu zmian k.p.k.)*, „Problemy Prawa Karnego” 1983, nr 6, s. 88–95.
- Hofmański Piotr, Sadzik Elżbieta, Zgryzek Kazimierz, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do art. 1–296*, t. 1, Warszawa 2011.
- Karaźniewicz Justyna, *Podmiotowy zakres prawa do obrony w postępowaniu karnym w świetle art. 42 ust. 2 Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 3, s. 117–134.
- Karski E., *Podejrzany a osoba podejrzana i ich charakter według Kodeksu postępowania karnego*, „Nowe Prawo” 1976, nr 5, s. 755–763.
- Klejnowska Monika, *Osoba podejrzana w procesie karnym*, „Prokurator” 2003, nr 2, s. 38–51.
- Kmiecik Ryszard, *Glosa do postanowienia SN z dnia 17 czerwca 1994 r.*, WZ 122/94, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1995, nr 3–4, s. 78–84.
- Kmiecik Ryszard, *Glosa do uchwały SN z dnia 20 września 2007 r.*, I KZP 26/07, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 12, s. 111–118.
- Kobus Ireneusz, Dziugieł Ireneusz, *Zatrzymanie, ujęcie, doprowadzenie, sprowadzenie osoby*, Szczepiński 2006.
- Konieczny Alfred, *Pod rządami wojennego prawa karnego Trzeciej Rzeszy. Górny Śląsk 1939–1945*, Warszawa 1972.
- Konieczny Alfred, *Prawo karne III Rzeszy Niemieckiej jako przykład prawa państwa totalitarnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2020, t. 29, nr 3, s. 141–162.
- Koper Radosław, *Glosa do wyroku SN z dnia 22 stycznia 2014 r.*, IV KK 313/13, „Palestra” 2015, nr 1–2, s. 120–126.
- Koredczuk Józef, *Ewolucja modelu postępowania przygotowawczego w polskim prawie karnym procesowym*, [w:] *System prawa karnego procesowego. Postępowanie przygotowawcze*, t. 10, red. Ryszard Andrzej Stefański, Warszawa 2016, s. 47–121.
- Kruszyński Piotr, *Podstawowe zasady procesu karnego w nowej Konstytucji i ich realizacja w kodeksie postępowania karnego z 6 czerwca 1997 r.*, [w:] *Nowe prawo karne procesowe. Zagadnienia wybrane. Księga ku czci Profesora W. Daszkiewicza*, red. Tadeusz Nowak, Poznań 1999, s. 76–83.

- Kruszyński Piotr, *Zasada domniemania niewinności w polskim procesie karnym*, Warszawa 1983.
- Kulesza Cezary, *Efektywność udziału obrońcy w procesie karnym w perspektywie prawnoporównawczej*, Zakamycze 2005.
- Kulesza Jan, *Zbrodnie sądowe sędziów i prokuratorów stanu wojennego jako zbrodnie komunistyczne*, „Przegląd Sądowy” 2023, nr 6, s. 35–60.
- Lipczyńska Maria, *Prawo do obrony w postępowaniu przygotowawczym w ustawie i praktyce*, „Nowe Prawo” 1958, nr 7–8, s. 73–86.
- Lityński Adam, *Historia prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2013.
- Lityński Adam, *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991, czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików). Krótki kurs*, Warszawa 2017.
- Łętowska Ewa, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 4, s. 17–27.
- Marszał Kazimierz, *Prawo karne procesowe*, Warszawa 1988.
- Marszał Kazimierz, [w:] *Proces karny*, red. Kazimierz Marszał, Stanisław Stachowiak, Kazimierz Zgryzek, Katowice 2005, s. 203–205.
- Murzynowski Andrzej, *Faktycznie podejrzany w postępowaniu przygotowawczym*, „Palestra” 1971, nr 10, s. 71–79.
- Murzynowski Andrzej, *Ogólna charakterystyka nowego kodeksu postępowania karnego*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 7, s. 3–24.
- Murzynowski Andrzej, *Udział obrońcy w postępowaniu przygotowawczym de lege lata*, „Palestra” 1987, nr 7–8, s. 46–52.
- Niedzielak Piotr, Petryna Krzysztof, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Praktyczny komentarz z orzecnictwem*, red. Andrzej Kryże, Piotr Niedzielak, Krzysztof Petryna, Tomasz Eryk Wirzman, Warszawa 2002, s. 174.
- Owczarski S., *Osoba podejrzana i podejrzany w dochodzeniu niecierpiącym zwłoki w świetle badań*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1994, nr 1, s. 19–29.
- Peczeniuk Janusz, *Instytucja przedstawienia zarzutu w świetle przepisów postępowania karnego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1994, nr 3–4, s. 40–52.
- Peiper Leon, *Komentarz do kodeksu postępowania karnego*, Kraków 1932.
- Płaza Stanisław, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. III, *Okres międzywojenny*, Kraków 2001.
- Posnow Włodzimierz, [w:] *Postępowanie karne. Część ogólna*, red. Jerzy Skorupka, Warszawa 2012, s. 199.
- Pospieszalski Karol Marian, *Hitlerowskie „prawo” okupacyjne w Polsce. Wybór dokumentów. Część 1: Ziemie „wcielone”*, Poznań 1952.
- Prusak Feliks, *Pociągnięcie podejrzanego do odpowiedzialności w procesie karnym*, Warszawa 1973.
- Prusak Feliks, *Pojęcie podejrzanego w procesie karnym*, „Palestra” 1969, t. 13, s. 18–29.

- Prusak Feliks, *Przegląd Orzecznictwa Sądu Najwyższego w zakresie prawa karnego procesowego za rok 1982*, „Nowe Prawo” 1983, nr 9–10, s. 186–200.
- Prusak Feliks, *Uzasadnienie postanowienia o przedstawieniu zarzutów w procesie karnym*, „Problemy Praworządności” 1970, nr 4, s. 24–35.
- Rozmaryn Stefan, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1954.
- Siewierski Mieczysław, *Kodyfikacja prawa karnego procesowego*, „Państwo i Prawo” 1968, z. 7, s. 112–121.
- Skrętowicz Edward, *Faktycznie podejrzany w polskim procesie karnym*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 1997, nr 33, s. 115–132.
- Skrętowicz Edward, *Zatrzymanie jako środek przymusu*, „Problemy Prawa Karnego” 1970, nr 9–10, s. 8–17.
- Sobolewski Zbigniew, Sowiński Piotr Krzysztof, [w:] *Proces karny. Część ogólna*, red. Grażyna Artymiak, Maciej Rogalski, Monika Klejnowska, Warszawa 2012.
- Sobolewski Zbigniew, *Osoba podejrzana oraz potencjalnie podejrzana w znowelizowanym (2003) kodeksie postępowania karnego a gwarancje konstytucyjne*, [w:] *Problemy znowelizowanej procedury karnej. Materiały konferencji naukowej, Rzeszów–Czarna, 17–18 października 2003*, red. Zbigniew Sobolewski, Grażyna Artymiak, Czesław Paweł Kłak, Kraków 2004, s. 329–338.
- Steinborn Sławomir, *Status osoby podejrzanej w procesie karnym z perspektywy Konstytucji RP (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Prof. A. Zolla*, t. 2, red. Piotr Kardas, Tomasz Sroka, Włodzimierz Wróbel, Warszawa 2012, s. 761–781.
- Steinborn Sławomir, Wąsek-Wiaderek Małgorzata, *Moment uzyskania statusu biernej strony postępowania karnego z perspektywy konstytucyjnej i międzynarodowej*, [w:] *Wokół gwarancji współczesnego procesu karnego. Księga jubileuszowa Profesora Piotra Kruszyńskiego*, red. Maria Rogacka-Rzewnicka, Hanna Gajewska-Kraczkowska, Beata Bieńkowska, Warszawa 2015, s. 429–455.
- Stefański Ryszard Andrzej, *Obrona obligatoryjna w polskim procesie karnym*, Warszawa 2012.
- Stefański Ryszard Andrzej, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do art. 71 el/LEX*, red. Ryszard Andrzej Stefański, Stanisław Zabłocki.
- Stefański Ryszard Andrzej, *Prawo do obrony osoby podejrzanej*, [w:] *Z problematyki funkcji procesu karnego*, red. Tomasz Grzegorczyk, Jacek Izydorczyk, Radosław Olszewski, Warszawa 2013, s. 296–303.
- Szczygieł Tomasz, *Wojskowe postępowanie karne w II Rzeczypospolitej (1918–1938)*, Rzeszów 2017.
- Szczygieł Tomasz, *Cztery kodyfikacje prawa karnego wojskowego II Rzeczypospolitej: sukcesy i porażki*, [w:] *Verus amicus rara avis est: studia poświęcone pamięci Wojciecha*

- Organiściaka, red. Adam Lityński, Andrzej Matan, Marian Mikołajczyk, Dariusz Nawrot, Grzegorz Nancka, Katowice 2020, s. 743–757.
- Tarnowska Danuta, *Różnice między śledztwem a dochodzeniem w polskim procesie karnym*, Szczecin 2009.
- Tarnowska Danuta, *Instytucja przedstawienia zarzutów w polskim procesie karnym*, Szczecin 2013.
- Tęcza-Paciorek Anna Marta, *Pojęcie osoby podejrzanej i jej uprawnienia*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 11, s. 56–75.
- Tokarska Magdalena, *Osoba podejrzana – (nie)pełnoprawny uczestnik procesu karnego*, [w:] *Uczestnicy postępowania karnego w świetle nowelizacji procedury karnej po 1 lipca 2015 r. Komentarz praktyczny*, red. Paweł Czarnecki, Małgorzata Czerwińska, Warszawa 2015, s. 88–101.
- Tylman Janusz, *Nowy kodeks postępowania karnego w świetle pierwszych jego ocen*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 9–10, s. 107–135.
- Uzasadnienie rządowego projektu nowego kodeksu postępowania karnego*, [w:] *Nowe kodeksy karne – z 1997 r. z uzasadnieniami*, Warszawa 1997, s. 1–171.
- Uzasadnienie do projektu z dnia 14 czerwca 2024 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, s. 73, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/projekty-aktow-prawnych> (dostęp: 17.04.2025).
- Waltoś Stanisław, *Nowa polska procedura karna a oczekiwania społeczne*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 9–10, s. 103–104.
- Waltoś Stanisław, *Proces karny w przyszłej konstytucji PRL (Postulaty de lege ferenda na tle prawnoporównawczym)*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 10, s. 3–14.
- Wąsek-Wiaderek Małgorzata, *Prawo oskarżonego do posiadania obrońcy w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Studia i Analizy Sądu Najwyższego*, t. 6, red. Krzysztof Ślęzak, Warszawa 2012, s. 331–360.
- Wasilewski Jacek, *Sprawa generała Augusta Emila Fieldorfa*, „Palestra” 1989, nr 11–12, s. 1–13.
- Wiliński Paweł, *Zasada prawa do obrony w polskim procesie karnym*, Kraków 2006.
- Wyciszczak Stanisław, *Uprawnienia podejrzanego w nowym k.p.k.*, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 12, s. 44–52.
- Zubik Marek, *Konstytucyjne aspekty prawa wyboru obrony i obrońcy w sprawach karnych w perspektywie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Europejski Przegląd Prawniczy” 2019, nr 1, s. 35–52.

► STRESZCZENIE

Prawo do obrony u progu procesu karnego. Rozważania o statusie osoby podejrzanej w polskim prawie karnym procesowym – ujęcie historyczne od 1928 roku

Artykuł podejmuje zagadnienie prawa do obrony osoby podejrzanej w polskim procesie karnym i koncentruje się na jego genezie, aksjologicznych podstawach oraz historycznej ewolucji normatywnej. Analizie poddano źródła prawa krajowego – w tym Konstytucję RP i Kodeks postępowania karnego. Szczególna uwaga została poświęcona momentowi, od którego osoba podejrzana powinna korzystać z konstytucyjnie i konwencyjnie gwarantowanego prawa do obrony, oraz wynikającym z tego konsekwencjom dla jej statusu procesowego.

W badaniu wykorzystano metodę dogmatycznoprawną oraz historycznoprawną, umożliwiające ukazanie przemian, jakie dokonywały się w rozumieniu instytucji prawa do obrony od okresu międzywojennego do współczesności. Na tym tle wykazano, że przez dekady status osoby podejrzanej w polskim procesie karnym był marginalizowany, a brak jednoznacznej definicji skutkowało ograniczeniem dostępu do obrońcy oraz innych gwarancji procesowych.

Dopiero zmiany zapoczątkowane wejściem w życie k.p.k. z 1997 roku umożliwiły rozpoczęcie pogłębionej refleksji nad potrzebą ochrony osoby znajdującej się w kręgu podejrzania, ale niemającej jeszcze formalnie przedstawionych zarzutów. Wskazano, że ograniczenie prawa do obrony wyłącznie do momentu formalnego postawienia zarzutów pozostaje niewystarczające z punktu widzenia efektywnej ochrony jednostki. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz sądów krajowych jednoznacznie podkreśla potrzebę zapewnienia dostępu do obrońcy już na etapie wstępnych działań organów ścigania.

W świetle przeprowadzonej analizy uznano, że kluczowym problemem pozostaje nie tyle sama treść przepisów, ile ich zakres podmiotowy i temporalny. Rozstrzygnięcie statusu osoby podejrzanej zyskuje dodatkowe znaczenie w kontekście tajemnicy obrończej – która chroni jedynie relację między obrońcą a osobą mającą prawo do obrony – w przeciwieństwie do relacji objętej jedynie tajemnicą zawodową, mogącą być uchylaną w określonych sytuacjach.

Pozytywnie oceniono kierunek proponowanych zmian legislacyjnych przygotowywanych przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego, które zmierzają do rozszerzenia definicji podejrzanego i objęcia gwarancjami procesowymi także osób, wobec których działania organów ścigania podejmowane są przed formalnym wszczęciem postępowania przygotowawczego.

Podsumowując, artykuł dowodzi, że pełne uznanie prawa do obrony na najwcześniejszym etapie postępowania karnego wymaga zarówno systemowego uporządkowania definicji osoby podejrzanej, jak i realnego zastosowania przysługujących jej gwarancji w praktyce. Prawo to, zakorzenione w aksjologii demokratycznego państwa prawa, nie może być postrzegane wyłącznie jako element techniczny, lecz jako wyraz rzeczywistego

poszanowania praw człowieka. W konsekwencji dalszy rozwój tej instytucji – oparty na historycznych doświadczeniach i współczesnych standardach – jawi się jako nieodzowny krok w stronę bardziej sprawiedliwego i transparentnego modelu procesu karnego.

► SUMMARY

**The Right to Defense at the Threshold of Criminal Proceedings.
Considerations on the Status of a Suspect in Polish Criminal Procedural Law –
A Historical Perspective from 1928**

The article addresses the issue of the right to defense of a suspect in Polish criminal proceedings, focusing on its genesis, axiological foundations and historical normative evolution. The sources of national law were analyzed, including the Constitution of the Republic of Poland and the Code of Criminal Procedure. Particular attention was paid to the moment from which a suspect should exercise the constitutionally and conventionally guaranteed right to defense, and the resulting consequences for their procedural status.

The study used the dogmatic-legal and historical-legal method, which allows for showing the changes that have taken place in the understanding of the institution of the right to defense from the interwar period to the present day. Against this background, it was shown that for decades the status of a suspect in Polish criminal proceedings was marginalized, and the lack of a clear definition resulted in limited access to a defense attorney and other procedural guarantees.

Only the changes initiated by the entry into force of the Code of Criminal Procedure of 1997 allowed for the commencement of in-depth reflection on the need to protect a person who is suspected but has not yet been formally charged. It was pointed out that limiting the right to defense only to the moment of formally pressing charges remains insufficient from the point of view of effective protection of the individual. The case law of the European Court of Human Rights and national courts clearly emphasizes the need to ensure access to a defense lawyer already at the stage of initial actions of law enforcement authorities. In light of the conducted analysis, it was concluded that the key problem is not so much the content of the provisions themselves, but their subjective and temporal scope. The determination of the status of a suspect gains additional significance in the context of defense secrecy – which only protects the relationship between the defense lawyer and the person having the right to defense – as opposed to the relationship covered only by professional secrecy, which may be waived in certain situations.

The direction of the proposed legislative changes prepared by the Criminal Law Codification Commission was assessed positively. They aim to extend the definition of a suspect and extend procedural guarantees also to persons against whom the actions of law enforcement agencies are taken before the formal initiation of preparatory proceedings. To sum up, the article argues that full recognition of the right to defense at the earliest stage of criminal proceedings requires both a systemic arrangement of the definition of a suspect and the real application of the guarantees to which he is entitled in practice. This right, rooted in the axiology of a democratic state of law, cannot be perceived solely as a technical element, but as an expression of real respect for human rights. Consequently, further development of this institution – based on historical experience and contemporary standards – appears as an indispensable step towards a more just and transparent model of criminal proceedings.

Karol Siemaszko

- ▶ Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
(Kazimierz Wielki University in Bydgoszcz, Poland)
- ▶ e-mail: karol.siemaszko@ukw.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-9241-7094

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.28

**POCZĄTKI SĄDOWNICTWA POWSZECHNEGO NA TAK ZWANYCH
ZIEMIACH ODZYSKANYCH W ŚWIETLE WYBRANYCH RELACJI
PAMIĘTNIKARSKICH PRACOWNIKÓW WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI****Abstrakt**

Proces budowy struktur sądownictwa powszechnego na tzw. Ziemiach Odzyskanych od kilkunastu lat budzi coraz większe zainteresowanie polskich historyków prawa i historyków. Dotychczas opublikowano prace poświęcone orzecznictwu sądowemu, szczególnie w sprawach karnych, strukturom wymiaru sprawiedliwości i prokuratury, a także obsadzie personalnej sądów i prokuratur działających po II wojnie światowej na Ziemiach Zachodnich i Północnych. Brakuje natomiast prac, które pozwalają spojrzeć na proces tworzenia struktur polskiego sądownictwa powszechnego na terytoriach włączonych do państwa polskiego po II wojnie światowej z perspektywy pracowników wymiaru sprawiedliwości, a nie wyłącznie z punktu widzenia materiałów proweniencji urzędowej, takich jak np. sprawozdania przesyłane do Ministerstwa Sprawiedliwości.

Warto podkreślić, że ciekawym źródłem mogą być w tym przypadku pamiętniki adwokatów, sędziów, prokuratorów i pracowników administracji sądowej przesyłane na konkursy pamiętnikarskie organizowane w okresie Polski Rzeczpospolitej Ludowej przez różnego rodzaju instytucje. W niniejszej pracy wykorzystano wspomnienia pracowników wymiaru sprawiedliwości znajdujące się w archiwum Instytutu Zachodniego w Poznaniu. Celem artykułu była nie tylko próba ukazania procesu budowy struktur powojennego sądownictwa powszechnego na Ziemiach Zachodnich

z perspektywy pracowników ówczesnych sądów, ale także wskazanie, że materiały takie jak pamiętniki mogą stanowić ważne i cenne uzupełnienie dotychczasowej wiedzy na temat procesów zachodzących w strukturach szeroko pojętej administracji i sądownictwa okresu Polski Ludowej w początkach jej funkcjonowania na tzw. Ziemiach Odzyskanych.

Słowa kluczowe: Ziemie Zachodnie, sądownictwo powszechne, Polska Ludowa

THE BEGINNINGS OF THE COMMON JUDICIARY IN THE SO-CALLED RECOVERED TERRITORIES IN THE LIGHT OF SELECTED MEMORIES OF JUSTICE EMPLOYEES

Abstract

The process of building the structures of the common judiciary in the so-called Recovered Territories has been gaining increasing interest from Polish legal historians and historians for several years. So far, works have been published dedicated to court rulings, especially in criminal cases, the structures of the judiciary and the prosecution, as well as the personal composition of courts and prosecutors operating after World War II in the Western and Northern Territories. However, there is a lack of works that allow for a perspective on the process of creating structures of the Polish common judiciary in the territories incorporated into the Polish state after World War II from the viewpoint of justice system employees, rather than solely from the perspective of official provenance materials, such as, for example, reports sent to the Ministry of Justice.

It is worth emphasizing that an interesting source in this case may be the diaries of lawyers, judges, prosecutors, and court administration staff sent to diary competitions organized during the period of the People's Republic of Poland by various institutions. In this paper, the memoirs of justice system employees found in the archives of the Western Institute in Poznań were utilized. The aim of the article was not only to attempt to illustrate the process of building the structures of post-war common judiciary in the Western Territories from the perspective of employees of the courts at that time, but also to indicate that materials such as diaries can serve as an important and valuable supplement to the existing knowledge about the processes occurring within the broadly understood administration and judiciary structures in the People's Republic of Poland in its early functioning in the so-called Recovered Territories.

Keywords: Recovered Territories, common courts, People's Republic of Poland

1. Wstęp

Proces budowy struktur polskiego sądownictwa powszechnego na tzw. Ziemiach Odzyskanych budzi w ostatnich latach coraz szersze zainteresowanie badaczy. Publikowane prace dotyczą m.in. orzecznictwa, struktury organizacyjnej sądów, a także obsady kadrowej¹. Pojawiają się również prace biograficzne, poświęcone sędziom pracującym na Ziemiach Zachodnich i Północnych². Opracowania te, co w pełni zrozumiałe, oparto głównie na materiałach proveniencji urzędowej. Brakuje natomiast we współczesnej literaturze historycznoprawnej i historycznej prac pozwalających spojrzeć na trudny proces budowy struktur polskiego sądownictwa na Ziemiach Zachodnich z perspektywy pracowników wymiaru sprawiedliwości. W publikowanych dotychczas pracach bowiem tylko w niewielkim stopniu wykorzystywano publikowane wspomnienia prawników.

Wspomnienia osób osiedlających się na Ziemiach Zachodnich i Północnych były publikowane i wykorzystywane szczególnie w pracach historyków zajmujących się okresem powojennym na tzw. Ziemiach Odzyskanych. Wskazać należy choćby pracę Beaty Halickiej *Mój dom nad Odrą. Pamiętniki osadników Ziem Zachodnich po 1945 roku*³. Pamiętniki osadników wykorzystała również Karolina Ćwiek-Rogalska w swojej pracy *Ziemie. Historie odzyskiwania i utraty*⁴. W publikacjach tych wykorzystywano przede wszystkim prace przesyłane na konkursy pamiętnikarskie organizowane przez Instytut

¹ Por. np. T. Szafraniec, *Organizacja sądownictwa powszechnego na Ziemi Lubuskiej w latach 1945–1975*, „Nadwarciański Rocznik Historyczno-Archiwalny” 2019, t. 26, s. 213–253; idem, *Zarys dziejów sądownictwa powszechnego w Gorzowie Wielkopolskim w latach 1945–2010*, „Nadwarciański Rocznik Historyczno-Archiwalny” 2021, nr 28, s. 137–197; K. Siemaszko, *Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych na tzw. Ziemiach Odzyskanych w świetle orzecznictwa sądów okręgowych w Zielonej Górze i Głogowie z siedzibą w Nowej Soli w latach 1945–1950*, Bydgoszcz 2022; idem, *Trudne początki. Organizacja Sądu Okręgowego w Zielonej Górze w pierwszych latach po zakończeniu II wojny światowej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2016, t. LXVIII, z. 2, s. 183–198.

² R. Ptaszyński, *Sędziowie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie w latach 1949–1951*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2025, t. LXXVII, nr 1, s. 81–120, także T. Szafraniec, *Pionierzy lubuskiej i głogowskiej Temidy (1945–1950)*, „Nadwarciański Rocznik Historyczno-Archiwalny” 2022, nr 29, s. 147–206.

³ *Mój dom nad Odrą. Pamiętniki osadników Ziem Zachodnich po 1945 roku*, red. B. Halicka, Kraków 2016.

⁴ K. Ćwiek-Rogalska, *Ziemie. Historie odzyskiwania i utraty*, Warszawa 2024.

Zachodni w Poznaniu w latach 1956, 1966 i 1970⁵. W ostatnim 35-leciu nie sięgano natomiast zbyt często do wspomnień prawników.

2. Konkursy pamiętnikarskie

Warto podkreślić, że konkursy pamiętnikarskie były dość popularne od lat 30. ubiegłego wieku za sprawą Floriana Znanięckiego. Na przełomie lat 60. i 70. XX wieku zorganizowano kilka konkursów przeznaczonych dla prawników. W 1968 roku ogłoszono konkurs *Wspomnienia adwokata z działalności zawodowej i społeczno-politycznej w okresie ostatniego 50-lecia* oraz konkurs *Pamiętniki prawników – wspomnienia z 25 lat Polski Ludowej*. Organizatorami tego konkursu było Wydawnictwo Prawnicze i „Gazeta Sądowa i Penitencjarna”. Na konkurs nadesłano 20 prac, a 13 z nich postanowiono wydać drukiem⁶. W 1975 roku prezydium zarządu głównego Zrzeszenia Prawników Polskich ogłosiło jeszcze konkurs *Pamiętniki prawników*⁷.

Jak wspomniano, część pamiętników, które wpłynęły na wyżej wymienione konkursy, opublikowano na przełomie lat 60. i 70. ubiegłego wieku⁸. W okresie PRL wspomnienia z okresu tuż po zakończeniu II wojny światowej publikowano także na łamach prasy branżowej. Jednym z przykładów są wspomnienia prokuratora Jana Bednarzaka⁹. Publikowano je w odcinkach w latach 80. ubiegłego wieku na łamach „Gazety Prawniczej”. Jan Bednarzak opisywał w nich między innymi sprawy, z którymi stykał się jako prokurator Sądu Okręgowego w Głogowie z siedzibą w Nowej Soli. Pamiętniki prawników publikowane w okresie Polski Ludowej były, co oczywiste, pozbawione krytycznego opracowania, niekiedy przesyczone obowiązującą wówczas narracją o pradawnej polskości Ziemi Zachodnich. Niemniej mogą one stanowić ciekawe i wartościowe źródło do badań nad początkami struktur wymiaru sprawiedliwości na tzw. Ziemiach Odzyskanych.

⁵ <https://www.iz.poznan.pl/azzip/konkursy-pamietnikarskie> (dostęp: 14.04.2025).

⁶ Informacje dotyczące konkursu „Pamiętniki prawników – wspomnienia z 25 lat Polski Ludowej” ogłoszonego w 1968 roku, Archiwum Akt Nowych, sygn. akt 2/2617/0/4/357, k. b.p.a.

⁷ Informacje dotyczące konkursu „Pamiętniki prawników” ogłoszonego w 1975 roku, AAN, sygn. 2/2617/0/4/887

⁸ Por. np. *Pamiętniki prawników. Wybór prac nadesłanych na konkurs pod nazwą „Pamiętniki prawników. Wspomnienia z 25 lat Polski Ludowej”*, Warszawa 1969.

⁹ J. Bednarzak, *Pierwsze lata w Prokuraturze. Na „dzikim” zachodzie*, „Gazeta Prawnicza” 1984, nr 5, s. 8.

W zasobach archiwalnych Instytutu Zachodniego w Poznaniu znajdują się cztery pamiętniki sporządzone przez pracowników wymiaru sprawiedliwości, dotyczące między innymi budowy struktur polskiego sądownictwa powszechnego na Ziemiach Zachodnich i Północnych. Dwaj autorzy wspomnianych pamiętników byli sędziami, dwaj pozostali pracowali natomiast w administracji sądowej. Tego typu źródła pozwalają spojrzeć na początki polskiego sądownictwa na tzw. Ziemiach Odzyskanych z nieco innej perspektywy niż choćby urzędowe sprawozdania przesyłane do Ministerstwa Sprawiedliwości przez prezesów sądów okręgowych. Bez wątpienia pamiętniki stanowią mniej hermetyczne źródło, posługują się językiem literackim, a nie urzędową nowomową. Nie są wprowadzone pozbawione autocenzury – trzeba wszak pamiętać, że sporządzano je w celu wzięcia udziału w konkursie ogłaszanym przez Instytut Zachodni – jednak ich autorzy czasem pozwalali sobie na krytyczną ocenę pionierskiego okresu na Ziemiach Zachodnich i Północnych.

3. Sądownictwo powszechne na Ziemiach Zachodnich

Sądownictwo powszechne na Ziemiach Zachodnich, inaczej niż na tzw. Ziemiach Dawnych, było budowane od podstaw. W sądach na tzw. Ziemiach Odzyskanych pracowali sędziowie wywodzący się nie tylko z dawnych Kresów Wschodnich, ale także z Wielkopolski czy Śląska, byli to zatem ludzie przywiązani do zupełnie różnych tradycji prawnych. Zresztą przyzwyczajenie do dawnych dzielnicowych systemów prawa dotyczyło nie tylko pracowników wymiaru sprawiedliwości, ale także obywateli. Pamiętać bowiem trzeba, że w II Rzeczypospolitej nie przeprowadzono pełnej unifikacji prawa.

Pierwsze polskie sądy powszechne na ziemiach należących przed 1945 rokiem do Niemiec uruchamiano po kilku miesiącach od ich zajęcia przez Armię Czerwoną. Przykładowo Sąd Grodzki we Wrocławiu rozpoczął działalność w czerwcu 1945 roku, a do końca sierpnia tego roku zorganizowano wszystkie sądy okręgowe wchodzące w skład apelacji wrocławskiej¹⁰. Stosunkowo późno rozpoczęto natomiast organizację sądownictwa powszechnego na Pomorzu Zachodnim, bowiem dopiero 10 sierpnia 1945 roku przystąpiono do tworzenia sądów szczecińskich¹¹. Wiązało się to prawdopodobnie z niepewnością co do przynależności Szczecina do Polski.

¹⁰ G. Jakubowski, *Sądownictwo powszechne w Polsce w latach 1944–1950*, Warszawa 2002, s. 102–103.

¹¹ Ibidem, s. 105.

Pewnie problemy organizacyjne występowały na obszarze Warmii i Mazur ze względu na problemy komunikacyjne i skromną infrastrukturę w tym regionie¹². Warto podkreślić także, że znaczna część sądów powszechnych na Ziemiach Północnych i Zachodnich działała przez dość długi okres bez właściwej podstawy prawnej¹³. Sądy te funkcjonowały na podstawie wykazu ogłoszonego przez Ministerstwo Sprawiedliwości w publikacji *Wymiar sprawiedliwości w odrodzonej Polsce 22 VII 1944 – 22 VII 1945*¹⁴. Formalnie strukturę sądownictwa powszechnego na tych terenach utworzono dopiero na mocy rozporządzenia ministra sprawiedliwości z 15 czerwca 1949 roku¹⁵. W ocenie współczesnych badaczy tego rodzaju okoliczności utrudniały integrację nowo przyłączonych ziem z pozostałą częścią kraju¹⁶.

4. Wspomnienia pracowników wymiaru sprawiedliwości

Nieco więcej szczegółów trudnego okresu budowy struktur sądownictwa pozwalają nam dostrzec relacje pracowników ówczesnego wymiaru sprawiedliwości. Pierwszym z przywołanych wyżej pamiętników były wspomnienia Piotra K., powstańca wielkopolskiego i urzędnika sądowego w Sądzie Okręgowym w Zielonej Górze. Piotr K., gdy przystępował do pracy na tzw. Ziemiach Odzyskanych, miał już doświadczenie pracy w sądownictwie powszechnym. Przed wojną pracował bowiem jako urzędnik Sądu Okręgowego w Lesznie, a następnie Sądu Okręgowego w Poznaniu¹⁷. Warto podkreślić, że większość pracowników administracji sądowej w zielonogórskim sądzie posiadała stosowne doświadczenie zawodowe. Tylko dwoje praktykantów nie pracowało w sądownictwie przed 1939 rokiem¹⁸, przy czym jedna osoba była w okresie międzywojennym funkcjonariuszem Policji Państwowej, a druga – pracownikiem sklepu z galanterią skórzaną.

¹² A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944–1950*, Gdańsk 2008, s. 72.

¹³ Ibidem, s. 72.

¹⁴ *Wymiar sprawiedliwości w odrodzonej Polsce 22 VII 1944–22 VII 1945*, Warszawa 1945, s. 111–122.

¹⁵ Dz.U. 1949 nr 36 poz. 270.

¹⁶ A. Machnikowska, op. cit., s. 72.

¹⁷ Wspomnienia Piotra K., Instytut Zachodni w Poznaniu [dalej IZ] sygn. IZ P-411–21, s. 2.

¹⁸ K. Siemaszko, *Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych na tzw. Ziemiach Odzyskanych w świetle orzecznictwa sądów okręgowych w Zielonej Górze i Głogowie z siedzibą w Nowej Soli w latach 1945–1950*, Bydgoszcz 2022, s. 68.

Po zakończeniu działań wojennych w Poznaniu na przełomie lutego i marca 1945 roku Piotr K. przystąpił do pracy w sądownictwie, początkowo w Sądzie Okręgowym w Poznaniu, jednak 21 lipca 1945 roku został skierowany do pełnienia obowiązków w Zielonej Górze¹⁹. Wedle wspomnień Piotra K. budynek sądu w Zielonej Górze był zaśmiecony między innymi materiałami organizacji Hitlerjugend, która wedle jego twierdzeń miała w nim swoją siedzibę²⁰. W początku sierpnia 1945 roku wedle relacji Piotra K. przybył do Zielonej Góry sędzia Józef Stachurski, który został mianowany p.o. prezesa sądu i który mianował go kierownikiem Sekretariatu Prezydialnego. Jednocześnie Piotrowi K. udało się sprowadzić do Zielonej Góry partnerkę Genowefę K., która również podjęła pracę w sekretariacie sądu.

Wspomnienia Piotra K. nie odbiegają od znanych nam już okoliczności budowania struktur sądownictwa powszechnego na ziemi lubuskiej. Przede wszystkim wskazują na problemy dotyczące infrastruktury, głównie zdemolowane budynki. Były to typowe problemy, z którymi mierzyć musieli się pionierzy sądownictwa polskiego na Ziemiach Zachodnich, także w innych miastach²¹.

Znacznie więcej informacji na temat pierwszych miesięcy funkcjonowania polskiego sądownictwa na Ziemiach Zachodnich zawierają wspomnienia sędziego Andrzeja Dąbrowskiego²². Przed II wojną światową pracował on jako sędzia Sądu Grodzkiego w Tarnowskich Górach, natomiast w marcu 1945 roku zgłosił gotowość do pracy na tzw. Ziemiach Odzyskanych i został skierowany do Zabrze z zadaniem organizacji sądu grodzkiego²³. Jego pierwsze wrażenia z przyjazdu do Zabrze były zgoła inne niż osób przesiedlanych np. z Kresów Wschodnich. Wskazywał on w swych wspomnieniach, że „[...] po przebyciu tych dziesięciu, czy piętnastu metrów między dawnymi szlabanami granicznymi, było się z powrotem w takim samym polskim kraju, jak ten za nami. Wprost nie przychodziło nawet na myśl, że to jest jakiś teren

¹⁹ Wspomnienia Piota K..., s. 33.

²⁰ Ibidem, s. 33

²¹ Np. w Nowej Soli, gdzie siedzibę miał Sąd Okręgowy w Głogowie w budynku sądowym brakowało szyb, a szabrownicy wybili w jego ścianach otwór prawdopodobnie poszukując kosztowności lub pieniędzy, por. K. Siemaszko, *Wymiar sprawiedliwości...*, s. 83.

²² Wspomnienia Andrzeja Dąbrowskiego opublikowano por. A. Dąbrowski, *Cel osiągnięty*, [w:] *Pamiętniki prawników. Wybór prac nadesłanych...*, s. 123.

²³ Wspomnienia Andrzeja D., IZ, sygn.. IŻ. P 473–120.

do międzynarodowych pertraktacji [...]”²⁴. Trudno ocenić, na ile ta wypowiedź wynikała z wpływu państwowej propagandy o powrocie „Ziem Zachodnich do Macierzy”, a na ile rzeczywiście w wypadku sędziów pracujących przed wojną w zachodnich regionach II Rzeczypospolitej szok kulturowy związany z przeniesieniem się na Ziemie Zachodnie był dużo mniejszy niż w wypadku osób urodzonych i pracujących w dawnych województwach wschodnich. Nie da się wykluczyć, że oba te czynniki miały znaczenie dla postaw takich ludzi jak sędzia Dąbrowski.

Sędzia Dąbrowski opisał także problemy typowe dla sądownictwa powszechnego tuż po wojnie. Wspominał, że prezes katowickiego sądu apelacyjnego urzędował wczesną wiosną 1945 roku w futrze, w małym pokoju ogrzewanym jedynie przenośnym piecykiem, gdyż centralne ogrzewanie budynku sądowego zostało zniszczone przez wycofujących się Niemców²⁵. Trudne warunki materiały dotyczyły nawet sędziów sądów wyższych instancji, i to pracujących nie tylko na tzw. Ziemach Odzyskanych. Na brak ogrzewania, wybite szyby w salach sądowych uskarżali się także na przykład sędziowie krakowskiego sądu okręgowego²⁶.

Andrzej Dąbrowski pracował w zabrzańskim sądzie do 1947 roku, następnie objął urząd sędziego Sądu Okręgowego w Kłodzku, a od 1 listopada 1949 roku pełnił funkcję prezesa Sądu Okręgowego w Legnicy²⁷. Kierował zatem legnickim sądem okręgowym w okresie tuż przed likwidacją tego szczebla sądownictwa powszechnego, co nastąpiło 1 stycznia 1951 roku²⁸. Mimo że reforma wiązała się z utratą przezeń stanowiska prezesa sądu, to w swych wspomnieniach wypowiada się o niej pozytywnie, podkreślając, że trójinstancyjność była pozostałością po systemach prawnych państw zaborczych²⁹. Nie sposób ocenić, ile w tej wypowiedzi było „urzędowego optymizmu”, a na ile sędzia był rzeczywiście gorącym zwolennikiem reformy. Pamiętać bowiem trzeba, że krytyków postępowania trójinstancyjnego nie brakowało także w II Rzeczypospolitej.

²⁴ Ibidem

²⁵ Ibidem.

²⁶ K. Siemaszko, *„W trudnym okresie odbudowy państwa”. Tak zwany mały kodeks karny w świetle orzecznictwa Sądu Okręgowego w Krakowie w latach 1946–1950*, Warszawa 2015, s. 65–66.

²⁷ Wspomnienia Andrzeja D., IZ, sygn. IŻ. P 473–120.

²⁸ Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 1950 nr 38 poz. 347).

²⁹ Wspomnienia Andrzeja D., IZ, sygn. IŻ. P 473–120.

Bez wątpienia przeprowadzona w 1951 roku gruntowna reforma sądownictwa powszechnego stanowiła istotny punkt zwrotny w życiu wielu sędziów. Jedni, tak jak Andrzej Dąbrowski, byli zmuszeni przenieść się do innego miasta (w wypadku autora omawianych wspomnień – do Wrocławia), a inni, jak choćby prezes Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim i twórca lubuskiego sądownictwa – Teofil Krych, zostali usunięci z zawodu sędziego³⁰.

Kolejną zachowaną w zasobach Instytutu Zachodniego relacją były wspomnienia Mariana Ślusarka, który rozpoczął pracę na Ziemiach Zachodnich w lipcu 1945 roku jako sędzia grodzki w Oleśnicy³¹. Także w jego wspomnieniach pojawia się wątek problemów z infrastrukturą sądową. Początkowo sądy w Oleśnicy ze względu na zniszczenie budynku sądowego urzędowały w budynkach mieszkalnych³². Jesienią 1946 roku Marian Ślusarek trafił do pracy w Namysłowie jako kierownik Sądu Grodzkiego i notariusz³³. W swych wspomnieniach odnotował, że namysłowski sąd grodzki rozpoczął swoje funkcjonowanie jesienią 1945 roku, a pierwszy wyrok zapadł w grudniu 1945 roku. Wspominał, że był jedynym sędzią w Namysłowie, a do pomocy miał doświadczonych urzędników sądowych pochodzących z Łodzi i Lwowa.

Wyjątkowo dobrze oceniał Marian Ślusarek³⁴ warunki pracy w Sądzie Grodzkim w Namysłowie. Podkreślał, że budynek dawnego Amtsgericht znajdował się w dobrym stanie technicznym. W kwietniu 1947 roku Marian Ślusarek został przeniesiony do Sądu Grodzkiego w Miliczu. W przeciwieństwie do Sądu Grodzkiego w Namysłowie warunki pracy w Miliczu były trudne. Sędzia odnotował, że „odczuwało się brak podstawowego wyposażenia jak szaf i regałów, akta spoczywały na podłodze i na oknach. Po skończonym urzędowaniu, drzwi wejścia zamykano jeszcze dla pewności metalowymi sztabami. Brak sali rozpraw został wkrótce usunięty w wyniku wyburzenia

³⁰ T. Szafraniec, *Pionierzy lubuskiej i głogowskiej...*, s. 147–148, także Pismo dot. zwolnienia z pracy wystosowane do sędziego Teofila Krycha przez Prezesa Sądu Wojewódzkiego w Zielonej Górze, 24.04.1951, Ośrodek Pamięć i Przyszłość, sygn. PL OPiP III–2-54–42.

³¹ Wspomnienia Mariana Ś., IZ., sygn. P 711–441.

³² Ibidem.

³³ Ibidem.

³⁴ Wspomnienia Mariana Ślusarka opublikowano także w ramach tomu *Pamiętniki prawników. Wybór prac nadestanych...*, por. M. Ślusarek, *W służbie ludu i temidy*, [w:] *Pamiętniki prawników. Wybór prac nadestanych...*, s. 92.

jednej ściany”³⁵. Skromne warunki materialne były, jak już wspomniano, raczej regułą w powojennych sądach, a fakt zamykania drzwi metalowymi sztabami wskazuje, że w Miliczu i okolicach zapewne dotkliwym problemem był szaber. Bez wątpienia świadczy to o „deficycie bezpieczeństwa”, z którym spotykali się przesiedleńcy i osadnicy na Ziemiach Zachodnich, a który – jak widać – dotyczył także instytucji państwowych.

Warto zauważyć, że z podobnymi problemami mierzyli się pionierzy polskiego sądownictwa także w innych miastach Dolnego Śląska. Prezes Sądu Okręgowego w Kłodzku w piśmie z października 1945 roku skierowanym do prezesa Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu wskazywał, że problemem występującym w okręgu sądu są nie tylko zabójstwa, grabież oraz rozboje, ale także szaber dokonywany nie tylko przez żołnierzy, ale również przez osoby cywilne³⁶.

Brakujące wyposażenie budynku sądowego Marian Ślusarek pozyskał z budynku Powiatowego Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego, który wcześniej należał do niemieckiego urzędu skarbowego³⁷. Oprócz braku mebli w sądzie w Miliczu, podobnie jak w innych sądach na Ziemiach Zachodnich³⁸, doskwierał brak tekstów ustaw, komentarzy i innych pomocy, które Marian Ślusarek pozyskiwał w zasadzie na własną rękę.

W swoich wspomnieniach Marian Ślusarek zwrócił także uwagę na problem zróżnicowania społeczeństwa Ziemi Zachodnich, szczególnie przywiązania do różnych tradycji prawnych. Wspominał, że „ludność tu osiadła nie znała nowego prawa czy to małżeńskiego czy prawa o aktach stanu cywilnego. Ile nieporozumień zaistniało i ile łez wylanych zostało wskutek tego, że możliwość ślubu kościelnego nie była od razu uwarunkowana uprzednim zawarciem ślubu cywilnego. Dla ludności zabużańskiej to była zupełna nowość. Często dziewczyna po roku czy dwu dowiedziała się, że w świetle obowiązującego prawa nie jest żoną, a jej dziecko ma stanowisko dziecka nieślubnego, że może nie wnosić o rozwód z mężem bo on wcale nie był mężem”³⁹.

³⁵ Wspomnienia Mariana Ś., IZ., sygn. P 711–441.

³⁶ Archiwum Państwowe we Wrocławiu, Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, sygn. akt. 4/5.

³⁷ Wspomnienia Mariana Ś., IZ., sygn. P 711–441.

³⁸ K. Siemaszko, *Wymiar sprawiedliwości...*, s. 73.

³⁹ Wspomnienia M.Ś. sygn. P 711–441.

Marian Ślusarek zwrócił uwagę na często pomijany fakt wiążący się z silnym zróżnicowaniem społeczeństwa na tzw. Ziemiach Odzyskanych. Przywiązaniu do różnych tradycji i zwyczajów kulturowych, różnym praktykom w gospodarowaniu na roli towarzyszyło także przywiązanie do zupełnie różnych tradycji prawnych. Dla przesiedleńców z dawnych województw wschodnich rzeczywiście istotną nowością była zasada świeckiego charakteru małżeństwa, wprowadzonego na mocy dekretu z 25 września 1945 roku⁴⁰. Z tego względu obok samej unifikacji prawa na poziomie centralnym istotna była akcja popularyzacji prawa prowadzona przez sądy w początkach Polski Ludowej⁴¹.

Bez wątpienia nie można pominąć propagandowego aspektu akcji popularyzacyjnej, niemniej wydaje się, że odczyty te przyczyniły się jednak do podniesienia poziomu wiedzy o obowiązującym prawie wśród społeczeństwa. Sędzia Ślusarek wspominał akcję odczytową prowadzoną w powiecie milickim. Podkreślał, że spotkania z pracownikami sądownictwa organizowano zazwyczaj w niedziele po mszy świętej, a do uczestnictwa w nich nierzadko zachęcali księża, co wówczas skutkowało przyzwoitą frekwencją⁴². Komisja Popularyzacji Prawa w Miliczu wedle relacji naszego świadka miała należeć do najaktywniejszych w kraju. I tak w listopadzie 1947 roku jej członkowie wygłosili 15 odczytów, w grudniu 1947 – 18 odczytów, a w styczniu 1948 roku – 19 odczytów. O tej wzmożonej aktywności milickiej komisji wzmiankowano kilkakrotnie na łamach „Demokratycznego Przeglądu Prawniczego”⁴³.

Marian Ślusarek uważał, że akcja odczytowa „[...] chyba w jakimś większym lub mniejszym stopniu przyczyniła się do wyklarowania poglądów i ich ustabilizowania w tym okresie kształtowania się wśród wirów i mgieł dezorientacji nowej świadomości, nowego społeczeństwa Ziemi Odzyskanych”⁴⁴. Dostrzegał zatem autor wspomnień także propagandowy wymiar spotkań popularyzujących prawo, skoro jako ich efekt widział „wyklarowanie poglądów” społeczeństwa.

⁴⁰ Dz.U. 1945 nr 48 poz. 270.

⁴¹ Więcej na temat popularyzacji prawa w Polsce Ludowej por. J. Kuisz, *Propaganda bezprawia. O „popularyzowaniu prawa” w pierwszych latach Polski Ludowej*, Warszawa 2020.

⁴² Wspomnienia M.Ś. sygn. P 711–441.

⁴³ Por. np. wzmianka w: *Kronika*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1948, nr 1, s. 60.

⁴⁴ Wspomnienia M.Ś. sygn. P 711–441.

Wspomniane powyżej komisje popularyzacji prawa powołano na mocy okólnika ministra sprawiedliwości z 15 maja 1946 roku⁴⁵. W okólniku bezpośrednio wskazano także na cele propagandowe akcji popularyzacji prawa i zaznaczono, że „postulat prawnego uświadomienia obywateli wymaga nadto, aby obywatel nie tylko znał prawo obowiązujące, ale również rozumiał je, oceniał właściwie intencje i motywy ustawodawcy, solidaryzował się z nimi i ustosunkowywał się pozytywnie do demokratycznego ustawodawstwa”. Ponadto wskazywano wprost, że celem popularyzacji prawa jest „ugruntowanie demokracji ludowej i praworządności w Polsce”.

Komisje popularyzacji prawa miały wedle wskazań ministerstwa funkcjonować w obwodzie każdego sądu grodzkiego. Ponadto w miejscowościach, które nie były siedzibami sądów grodzkich, przewodniczący komisji mieli powoływać koła prawnicze złożone z lokalnych prawników, osób zaangażowanych w działalność społeczną oraz kierowników świetlic wiejskich. Bez wątpienia akcja popularyzacji prawa miała mieć bardzo szeroki zasięg i miała obejmować najmniejsze nawet miejscowości w kraju.

Mimo znacznego zaangażowania niektórych sędziów, jak choćby wspomnianego powyżej Mariana Ślusarka, akcja popularyzacji prawa napotykała sporo problemów. Podkreślano, że bardzo zróżnicowane grono odbiorców utrudnia właściwy dobór tematów, a także iż odczyty wygłaszane przez prelegentów nie spotykają się ze zbyt dużym zainteresowaniem ze strony audytorium, jeśli nie dotyczą zagadnień praktycznych⁴⁶. Zauważano także, iż same spotkania przyjmują postać nudnych i sztamponowych wykładów szkolnych⁴⁷. Taki obraz akcji popularyzacyjnej mocno koliduje ze wspomnieniami Mariana Ślusarka, który w swych wspomnieniach podkreślał rzekomo pozytywne skutki tych działań i szerokie zainteresowanie tematyką prawniczą ze strony mieszkańców powiatu milickiego.

⁴⁵ Okólnik nr 20/46 w sprawie powołania Komisji Popularyzacji Prawa (Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości 1946 nr 4, s. 67).

⁴⁶ J. Kuisz, *Propaganda bezprawa. O „popularyzowaniu prawa” w pierwszych latach Polski Ludowej*, Warszawa 2020, s. 149.

⁴⁷ Ibidem, s. 150.

5. Zakończenie

W większości przywołanych wspomnień podnoszona jest kwestia trudności materialnych rodzącego się na Ziemiach Odzyskanych polskiego sądownictwa. Oczywistym jest, że w warunkach powojennych był to problem typowy nie tylko dla Ziemi Zachodnich i dotyczył on niemal wszystkich instytucji państwa. Wiesław Sauter, inspektor szkolny z obszaru ziemi lubuskiej, wspominał, że Rosjanie wywieźli meble z budynków jednej z gorzowskich szkół średnich. Aby zaradzić problemowi braku mebli, dyrektor zobowiązał każdego ucznia do przyniesienia do szkoły krzesła i stolika⁴⁸. Także tak istotne w pierwszych powojennych miesiącach instytucje jak Państwowy Urząd Repatriacyjny borykały się z różnymi problemami. Przykładowo kierownik PUR w Wałczu podnosił, że urząd nie posiada środków transportu⁴⁹.

Pamiętniki pracowników wymiaru sprawiedliwości stanowią ciekawe uzupełnienie dla źródeł proveniencji urzędowej, takich jak sprawozdania prezesów sądów przesyłane do Ministerstwa Sprawiedliwości czy innego rodzaju dokumenty wytwarzane przez wydziały prezydialne sądów funkcjonujących na tzw. Ziemiach Odzyskanych. Pamiętać również należy, że w wypadku sądów funkcjonujących na ziemiach zachodnich nie zawsze zachowały się akta prezydialne. Tak jest choćby w wypadku Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim oraz Sądu Okręgowego w Głogowie z siedzibą w Nowej Soli. Badacz sądownictwa powojennego na Ziemiach Zachodnich musi się zatem liczyć ze znacznym rozproszeniem źródeł. Warto także zauważyć, że wykorzystanie źródeł takich jak przytoczone powyżej pamiętniki pozwala spojrzeć na proces organizacji struktur polskiego sądownictwa powszechnego na Ziemiach Zachodnich po II wojnie światowej z nieco innej niż urzędowa perspektywy. Autorzy wspomnień zwracali uwagę na ważne z ich perspektywy aspekty pracy w sądownictwie na Ziemiach Odzyskanych, a nie na zagadnienia, o których należało raportować Ministerstwu Sprawiedliwości. Niemniej podczas pracy z tego rodzaju źródłami trzeba mieć na uwadze, że i one nie są wolne od autocenzury czy wpływu przekonań politycznych autorów, zatem konieczne jest zachowanie także w tym wypadku krytycznego podejścia.

⁴⁸ W. Sauter, *Radości i troski szkolnego inspektora*, [w:] *Mój dom nad...*, s. 334.

⁴⁹ K. Ćwiek-Rogalska, op. cit., s. 77.

Bibliografia

Akty prawne

Dekret z 25 września 1945 r. Prawo małżeńskie (Dz.U. 1945 nr 48 poz. 270).

Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 1950 nr 38 poz. 347).

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 czerwca 1949 r. o utworzeniu Sądów Apelacyjnych w Białymstoku, Gdańsku, Kielcach, Łodzi, Olsztynie, Rzeszowie, Szczecinie i Wrocławiu oraz o ustaleniu okręgów Sądów Apelacyjnych (Dz.U. 1949 nr 36 poz. 270).

Okólnik nr 20/46 w sprawie powołania Komisji Popularyzacji Prawa (Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości 1946 nr 4, s. 67).

Archiwalia

Archiwum Akt Nowych:

Informacje dotyczące konkursu „Pamiętniki prawników” ogłoszonego w 1975 roku, AAN, sygn. 2/2617/0/4/887;

Informacje dotyczące konkursu „Pamiętniki prawników – wspomnienia z 25 lat Polski Ludowej” ogłoszonego w 1968 roku, AAN, sygn. akt 2/2617/0/4/357, k. b.p.a.

Instytut Zachodni w Poznaniu:

Wspomnienia Piotra K., sygn. IZ P-411-21;

Wspomnienia Andrzeja D., sygn. IŻ. P 473-120;

Wspomnienia Mariana Ś., IZ., sygn. P 711-441.

Ośrodek Pamięć i Przyszłość:

Pismo dot. zwolnienia z pracy wystosowane do sędziego Teofila Krycha przez Prezesa Sądu Wojewódzkiego w Zielonej Górze, 24.04.1951, Ośrodek Pamięć i Przyszłość, sygn. PL OPiP III-2-54-42.

Archiwum Państwowe we Wrocławiu:

Zespół Sądu Sąd Apelacyjnego we Wrocławiu, sygn. akt. 4/5.

Inne

Bednarzak Jan, *Pierwsze lata w Prokuraturze. Na „dzikim” zachodzie*, „Gazeta Prawnicza” 1984, nr 5, s. 8.

- Dąbrowski Andrzej, *Cel osiągnięty, Pamiętniki prawników. Wybór prac nadesłanych na konkurs pod nazwą „Pamiętniki prawników. Wspomnienia z 25 lat Polski Ludowej”*, Warszawa 1969.
- Mój dom nad Odrą. *Pamiętniki osadników Ziem Zachodnich po 1945 roku*, red. Beata Halicka, Kraków 2016.
- Pamiętniki prawników. Wybór prac nadesłanych na konkurs pod nazwą „Pamiętniki prawników. Wspomnienia z 25 lat Polski Ludowej”*, Warszawa 1969.
- Sauter Wiesław, *Radości i troski szkolnego inspektora*, [w:] *Mój dom nad Odrą. Pamiętniki osadników Ziem Zachodnich po 1945 roku*, red. Beata Halicka, Kraków 2016, s. 275–384.
- Ślusarek Marian, *W służbie ludu i temidy*, [w:] *Pamiętniki prawników. Wybór prac nadesłanych na konkurs pod nazwą „Pamiętniki prawników. Wspomnienia z 25 lat Polski Ludowej”*, Warszawa 1969.
- Wymiar sprawiedliwości w odrodzonej Polsce 22 VII 1944–22 VII 1945*, Warszawa 1945.

Opracowania

- Ćwiek-Rogalska Karolina, *Ziemie. Historie odzyskiwania i utraty*, Warszawa 2024.
- Jakubowski Grzegorz, *Sądownictwo powszechne w Polsce w latach 1944–1950*, Warszawa 2002.
- Kronika, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1948, nr 1, s. 60.
- Kuisz Jarosław, *Propaganda bezprawia. O „popularyzowaniu prawa” w pierwszych latach Polski Ludowej*, Warszawa 2020.
- Machnikowska Anna, *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944–1950*, Gdańsk 2008.
- Ptaszyński Radosław, *Sędziowie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie w latach 1949–1951*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2025, t. LXXVII, nr 1, s. 81–120.
- Sądownictwo na straży demokracji. Z obrad zjazdu sędziów i prokuratorów Apelacji Poznańskiej*, „Głos Wielkopolski” 1945, nr 215, s. 1.
- Siemaszko Karol, *„W trudnym okresie odbudowy państwa”. Tak zwany mały kodeks karny w świetle orzecznictwa Sądu Okręgowego w Krakowie w latach 1946–1950*, Warszawa 2015.
- Siemaszko Karol *Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych na tzw. Ziemiach Odzyskanych w świetle orzecznictwa sądów okręgowych w Zielonej Górze i Głogowie z siedzibą w Nowej Soli w latach 1945–1950*, Bydgoszcz 2022.
- Siemaszko Karol, *Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim (1945–1950). Zarys historii*, „Nadwarciański Rocznik Historyczno-Archiwalny” 2021, nr 28, s. 199–212.
- Siemaszko Karol, *Trudne początki. Organizacja Sądu Okręgowego w Zielonej Górze w pierwszych latach po zakończeniu II wojny światowej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2016, t. LXVIII, z. 2, s. 183–198.

Szafraniec Tomasz, *Organizacja sądownictwa powszechnego na Ziemi Lubuskiej w latach 1945–1975*, „Nadwarciański Rocznik Historyczno-Archiwalny” 2019, t. 26, s. 213–254.

Szafraniec Tomasz, *Zarys dziejów sądownictwa powszechnego w Gorzowie Wielkopolskim w latach 1945–2010*, „Nadwarciański Rocznik Historyczno-Archiwalny” 2021, nr 28, s. 137–197.

Szafraniec Tomasz, *Pionierzy lubuskiej i głogowskiej Temidy (1945–1950)*, „Nadwarciański Rocznik Historyczno-Archiwalny” 2022, nr 29, s. 147–206.

► STRESZCZENIE

Początki sądownictwa powszechnego na tak zwanych Ziemiach Odzyskanych w świetle wybranych relacji pamiętnikarskich pracowników wymiaru sprawiedliwości

Zagadnienie budowy struktur sądownictwa powszechnego na tzw. Ziemiach Odzyskanych po zakończeniu II wojny światowej było już podejmowane w licznych pracach polskich historyków prawa. Natomiast nie opublikowano znaczących prac poświęconych temu procesowi z punktu widzenia relacji pamiętnikarskich pracowników wymiaru sprawiedliwości. Niniejsza praca podejmuje temat budowy struktur polskiego powojennego sądownictwa powszechnego w świetle wspomnień pracowników wymiaru sprawiedliwości. Autor opiera swoje rozważania na wybranych wspomnieniach znajdujących się w archiwum Instytutu Zachodniego im. Z. Wojciechowskiego w Poznaniu. Artykuł koncentruje się przede wszystkim na procesie odbudowy sądów powszechnych z obszaru ziemi lubuskiej oraz Dolnego Śląska.

Warto podkreślić, że autorzy przywołanych w pracy wspomnień podnoszą problemy typowe dla ówczesnych instytucji i urzędów funkcjonujących w okresie tuż po zakończeniu wojny. Są to przede wszystkim kwestie dotyczące infrastruktury: zniszczonych budynków i braku stosownego wyposażenia, a także problem tzw. szabru.

Podczas analizowania zagadnienia budowy sądownictwa powszechnego na Ziemiach Zachodnich i Północnych z perspektywy wspomnień pracowników wymiaru sprawiedliwości należy mieć na względzie fakt, że nie są to materiały wolne od autocenzury i wpływów ideologicznych. Przygotowywano je bowiem na ogłaszane oficjalnie konkursy pamiętnikarskie. Niemniej należy je uznać za ciekawe i cenne źródło, uzupełniające dotychczasową wiedzę na temat tego trudnego procesu – tym bardziej, że w przypadku znacznej części sądów powszechnych funkcjonujących tuż po wojnie na Ziemiach Zachodnich nie zachowały się akta prezydialne.

► SUMMARY

The Beginnings of the Common Judiciary in the So-Called Recovered Territories in the Light of Selected Memories of Justice Employees

The issue of building the structures of the common judiciary in the so-called Recovered Territories after the end of World War II has already been addressed in numerous works by Polish legal historians. However, significant works dedicated to this process from the perspective of memoirs of justice system employees have not been published. This paper addresses the topic of constructing Polish post-war common judiciary structures in light of the memories of justice system employees. The author bases his reflections on selected memoirs found in the archives of the Z. Wojciechowski Western Institute in Poznań. The article focuses primarily on the process of rebuilding common courts in the Lubusz Voivodeship and Lower Silesia.

It is worth emphasizing that the authors of the memoirs cited in the work raise issues typical of the institutions and offices functioning in the period immediately after the war. These primarily concern infrastructure: destroyed buildings and lack of adequate equipment, as well as the issue of looting.

Analyzing the issue of the construction of common courts in the Western and Northern Territories from the perspective of the memoirs of justice employees, it should be noted that these materials are not free from self-censorship and ideological influences. They were indeed prepared for officially announced memoir-writing competitions. Nevertheless, they should be regarded as an interesting and valuable source complementing the existing knowledge about this difficult process, especially since in the case of a significant number of common courts operating shortly after the war in the Western Territories, the presidential files have not been preserved.

Paweł Kowal

- ▶ Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk
(Institute of Political Studies of Polish Academy of Sciences, Poland)
- ▶ e-mail: prkowal@gmail.com
- ▶ ORCID: 0000-0002-0513-6180

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.29

**LOSY KSIĘDZA JÓZEFA MAJEWSKIEGO
I ZNACZENIE JEGO *LISTU DO REDAKCJI „KULTURY”*****Abstrakt**

Artykuł odnosi się do jednego z kluczowych dokumentów, które miały wpływ na ukształtowanie się doktryny polskiej polityki wschodniej, i powstał na podstawie nowych badań archiwalnych oraz jako podsumowanie dotychczasowych studiów autora. Ksiądz Józef Majewski, autor *Listu do redakcji „Kultury”*, urodził się w 1928 roku w Husiatynie na ziemiach wschodnich II RP, a zmarł w 2020 roku w Beacon w USA. Jego droga życiowa obejmowała sowiecką deportację, a następnie emigrację do Afryki i do Stanów Zjednoczonych i Kanady.

Jerzy Giedroyc, redaktor „Kultury”, bezskutecznie poszukiwał na początku lat 50. XX wieku autora redakcyjnego tekstu, który przedstawiałby polityczne argumenty za nowym podejściem do polskiej polityki wschodniej w skomplikowanych warunkach. Tezy takiego artykułu musiałyby balansować pomiędzy stanowiskiem polskich władz emigracyjnych w Londynie a komunistycznymi władzami PRL w kraju. Napisany przez Majewskiego *List do Redakcji „Kultury”*, opublikowany w 1952 roku, stał się pretekstem dla Jerzego Giedroycia i redakcji „Kultury” do sformułowania nowej linii pisma opartej na postulacie akceptacji nowych powojennych granic Polski.

To z kolei było domyślnym warunkiem uczestnictwa (przyszłej) wolnej Polski, a także Ukrainy (po zakładanym rozpadzie Związku Sowieckiego) w procesach integracyjnych w Europie. Ta nowa linia polityczna pisma stała się podstawą doktryny państwowej

III RP po 1989 roku, formowanej po 1952 roku przede wszystkim przez jednego z głównych publicystów „Kultury” – Juliusza Mieroszewskiego – i samego Giedroycia. Ksiądz Majewski po *Liście* nie opublikował w „Kulturze” kolejnych artykułów ani nie odegrał żadnej dodatkowej politycznej roli w polskim życiu publicznym w kraju ani na emigracji.

Słowa kluczowe: polityka wschodnia, „Kultura”, doktryna, list do redakcji, polityka zagraniczna, Giedroyc

THE FATE OF FATHER JÓZEF MAJEWSKI AND THE SIGNIFICANCE OF HIS LETTER TO THE EDITORIAL BOARD OF “KULTURA”

Abstract

The article addresses one of the key documents that have shaped the Polish Eastern doctrine. It is based on the new archival studies as well as the author’s previous research. Priest Józef Majewski, the author of *List do redakcji „Kultury”* [*Letter to the Editorial Board of “Kultura”*], was born in 1928 in Husiatyn, in the eastern part of the Second Polish Republic, and died in 2020 in Beckon, United States. His life experiences included a soviet deportation and, subsequently, emigration to Africa, the United States, and Canada.

In the 1950s, Jerzy Giedroyc, the editor of “Kultura”, fruitlessly searched for an author of the editorial that would present the political arguments for a new approach to Polish eastern policy in the complicated political environment. The potential theses of such an article had to balance the positions of the Polish government-in-exile in London and the communist government of the Polish People’s Republic. Majewski’s *Letter to the Editorial Board of “Kultura”*, written and published in 1952, became a pretext for Jerzy Giedroyc and the editorial board of “Kultura” to formulate a new line for the journal based on the postulate of accepting the post-war borders of Poland.

That, in turn, was an implied and necessary condition of the participation of the (future) free Poland as well as Ukraine (after the assumed collapse of the Soviet Union) in the European integration. The journal’s new political line, formulated after 1952 by Juliusz Mieroszewski, one of the two main publicists of “Kultura”, and Jerzy Giedroyc himself, became the basis of the political doctrine of the Third Polish Republic post-1989. After writing the letter to “Kultura”, Priest Majewski did not publish again and did not participate in Polish public life, neither in the country nor outside of its borders.

Keywords: Eastern policy, Giedroyc, “Kultura”, doctrine, letter to the editorial board, foreign policy

1. Wprowadzenie

Niniejszy artykuł¹ ma za zadanie wyjaśnić kontekst i znaczenie *Listu* księdza Józefa Majewskiego do redakcji „Kultury” z 1952 roku, w tym szczególnie rolę tego listu w kształtowaniu linii politycznej pisma. Analizę przeprowadzam przede wszystkim na podstawie nieznanych dotąd historykom źródeł archiwalnych, odkrytych przeze mnie w 2023 roku. Wówczas też udało się rozwikłać zagadkę, kim był autor tego dokumentu. Artykuł ma ambicję wypełnić drobną, acz istotną lukę w badaniach nad polską polityką wschodnią, „doktryną Giedroycia” i dziejami Instytutu Literackiego w Paryżu, a także – niejako przy okazji – podsumować moje wcześniejsze badania na temat genezy linii politycznej „Kultury” w polityce wschodniej w związku z *Listem* ks. Majewskiego. Wstępne ich wyniki zostały zawarte przede wszystkim w pracy *Testament Prometeusza*² oraz w wywiadzie rzece *Spokojnie już nie będzie*³.

Przez lata postać ks. Majewskiego pozostawała tajemniczą. Mimo bogatych studiów nad dziejami Instytutu Literackiego w Paryżu nikt nie zgłębiał, kim był ks. Majewski, autor *Listu do redakcji*, który odegrał tak wielką rolę w ukształtowaniu się linii politycznej „Kultury”. Podczas wykładów na temat linii politycznej „Kultury” i polskiej polityki wschodniej zauważyłem, że słuchacze lubią w tej kwestii ton pewnej zagadki. Wspólnie zastanawialiśmy się z nimi wielokrotnie, kim był Majewski, czy Giedroyc go znał, a nawet czy Majewski rzeczywiście istniał? Zastanawialiśmy się nad motywacjami działania „tajemniczego Majewskiego”, rozważając dosłownie wszystkie możliwe przypadki: czy działał z własnej inicjatywy, czy też może

¹ Dziękuję za pomoc w dotarciu i pobycie w Ringling Manor w New Jersey w USA moim współpracownikom Wiktorowi Babińskiemu i Krzysztofowi Kuboniowi, przedstawicielom Fundacji Kościuszkowskiej, Zbigniewowi Chrzanowskiemu i prezesowi Markowi Skulimowskiemu, a przede wszystkim Janowi Malickiemu, dyrektorowi Studium Europy Wschodniej Uniwersytetu Warszawskiego, który szybko i bez wahania wsparł pomysł wyprawy do New Jersey w celu uzyskania dostępu do bezcennych źródeł historycznych. Dziękuję też Ewie Schaff za to, że w jej gościnnym domu w Chapel Hill w Karolinie Północnej w styczniu 2023 roku mogłem na gorąco opracowywać dokumenty odnalezione kilka dni wcześniej.

² P. Kowal, *Testament Prometeusza, Źródła polityki wschodniej III Rzeczypospolitej*, Warszawa–Wojnowice 2018.

³ P. Kowal, *Spokojnie już nie będzie. Koniec naszej belle époque*, Warszawa 2023.

wykonywał polecenie komunistycznych służb specjalnych albo kogoś innego, kto miał interes w tym, by promować uznanie przez Polskę jej powojennych granic itd.

W 2019 roku po wykładzie z polityki wschodniej w ramach Poddyplomowych Studiów Wschodnich na Uniwersytecie Warszawskim jedna ze studentek napisała, że zainspirowałem ją do przeszukania dostępnych w sieci danych i podejrzewa, że ksiądz Majewski, autor *Listu do redakcji „Kultury”* z 1952 roku, wciąż żyje. Nie udało mi się wtedy nawiązać z nim kontaktu, a pandemia COVID-19 uniemożliwiła mi szybki wyjazd do USA. Wiedziałem już, że władze Seminarium św. Jana Vianneya w Pretorii zaprzeczają, żeby ów studiował u nich w połowie poprzedniego wieku⁴. Mogło się oczywiście zdarzyć, że zbieżność nazwisk z ojcem Majewskim odnalezionym przez moją studentkę była przypadkowa⁵.

2. Kontekst polityczny *Listu do redakcji „Kultury”*

Moment opublikowania *Listu* ks. Majewskiego w „Kulturze” koreluje z ważnymi procesami politycznymi w Polsce i w Europie po II wojnie światowej. Zdecydowało o tym kilka równoległych procesów. Po pierwsze, doszło wtedy do przeorientowania polityki USA w stosunku do ZSRS⁶. Po drugie, początek lat 50. przyniósł na zachodzie Europy falę niepewności co do tego, jak będzie wyglądała polityka Niemiec. „Kolejna wojna przed nami, jeśli nic nie zrobimy”⁷ – pisał Jean Monnet, zaniepokojony szybkim odradzaniem się niemieckiej gospodarki. Dominującym pomysłem na zapobieżenie ponownemu wzrostowi niemieckiej potęgi było poszukiwanie możliwości instytucjonalnego wmontowania Niemiec w szeroki europejski układ, który pozwalałby zagwarantować na kontynencie długotrwały pokojowy rozwój gospodarczy. Tak powstała EWWiS, poprzedniczka Unii Europejskiej.

⁴ Por.: P. Kowal, *Testament Prometeusza...*, s. 186–193.

⁵ Tym niemniej nadal próbowałem ustalić, kim był Majewski. Przed kolejnym wyjazdem na wykłady do Uniwersytetu Karoliny Północnej w Stanach Zjednoczonych w styczniu 2023 r. jeszcze raz spróbowałem odnaleźć Majewskiego. Marek Skulimowski i Zbigniew Chrzanowski z Fundacji Kościuszkowskiej wskazali trop osoby, która wiedziała więcej – okazał się nią zakonnik kapucyn Jerzy Krzyśków.

⁶ J. Tyszkiewicz, *Rozbijanie monolitu. Polityka Stanów Zjednoczonych wobec Polski 1945–1988*, Warszawa 2015, s. 60–62.

⁷ Por. J. Monnet, *Wspomnienia*, przeł. W. Kuczyński, Warszawa 2015, s. 330.

Po trzecie, dopiero w 1951 roku ukształtowała się w sensie prawnym wschodnia granica Polski⁸. Stało się oczywiste, że warunkiem przyszłego uczestnictwa Polski w procesach integracyjnych na kontynencie jest uznanie nowej wschodniej granicy. Z punktu widzenia Zachodu chodziło jednak nie tylko o uznanie nowego stanu rzeczy przez Związek Sowiecki i podporządkowany mu rząd w Warszawie, ale również przez legalne władze polskie i niezależne ośrodki polityczne Polaków. Dodatkowo było oczywiste, że skoro dążenie do uznania nowych zachodnich granic Polski jest sprawą zasadniczą⁹, to najprawdopodobniej musi się jednak wiązać z akceptacją nowych granic na wschodzie.

Dla Polaków na emigracji na Zachodzie było jasne, że w związku z tym kwestia relacji z Ukraińcami i ich stosunku do przyszłych granic Polski ma charakter fundamentalny. Rząd w Londynie w latach 1943–1950 zajmował się aktywnie kwestią ukraińską, a od 1945 roku prowadził rozmowy z przedstawicielami ukraińskiej emigracji. Próby porozumienia nie były efektywne ze względu na legalistyczne stanowisko wielu polityków, w tym szczególnie niechęć endeków do porozumienia¹⁰. Polityczne kontakty polsko-ukraińskie zostały w 1945 roku nawiązane również w kraju przez polskie i ukraińskie podziemie w Polsce¹¹.

Na tym tle (kwestia granic, ruchy integracyjne na Zachodzie i przyszłe miejsce w nich dla Polski) można wyjaśnić zainteresowanie Giedroycia kwestią granicy wschodniej. Szukając początku linii „Kultury” w polityce wschodniej, powinniśmy się cofnąć do 1949 roku. Wówczas w korespondencji Giedroycia pojawił się pomysł zainicjowania dyskusji na tematy związane z aktualnością traktatu ryskiego czy przyszłą federacją Polski z Litwą¹², czyli kwestie, które można było zdefiniować jako fundamentalne z punktu widzenia przyszłego funkcjonowania niepodległego państwa polskiego.

⁸ Por. W. Rojek, *Proces kształtowania się polsko-sowieckiej granicy państwowej 1943–1952*, [w:] *Historia est testis temporum. Księga Pamiątkowa z okazji Jubileuszu 90-lecia Profesorów Richarda Pipesa, Piotra Wandycza, Zbigniewa Wójcika*, Warszawa 2016, s. 360.

⁹ Osobą, która próbowała przeciwdziałać niepewności tej granicy, był przykładowo prymas Wyszyński. Por. S. Wyszyński, *Pro memoria*, tom I: 1948–1952, red. nauk. P. Skibiński, Warszawa 2017, s. 201–202, 270, 349 i inne.

¹⁰ Por. G. Motyka, R. Wnuk, „Pany” i „rezuny” na emigracji. *Próby porozumienia polsko-ukraińskiego na Zachodzie 1945–1950*, „Więź” 2000, nr 9, s. 197–207.

¹¹ Por. M. Zajączkowski, *Pod znakiem króla Daniela. OUN–B i UPA na Lubelszczyźnie*, Lublin–Warszawa 2016, s. 211–257; J. Sztendera, *W poszukiwaniu porozumienia (Podziemie ukraińskie i polskie w latach 1945–1947. Współpraca pomiędzy UPA i WiN)*, „ABC” 1988, nr 7, s. 41–58.

¹² Por. J. Giedroyc, A. Bobkowski, *Listy 1946–1961*, Warszawa 1997, s. 76.

Co najmniej od 1949 roku Giedroyc zamierzał doprowadzić nie tylko do ogłoszenia nowego stanowiska w sprawach polsko-ukraińskich, w tym prawdopodobnie także kwestii granicznej, ale też do spotkania w połowie 1949 roku przedstawicieli polskiej i ukraińskiej emigracji. Osobą kluczową dla tego projektu miał być przedwojenny wojewoda lwowski Piotr Dunin-Borkowski, konserwatysta, działacz ziemiański, w 1920 roku współpracownik Vincenza na froncie polsko-bolszewickim. Śmierć Borkowskiego 19 maja 1949 roku na kilka lat pokrzyżowała pierwszy powojenny plan Giedroycia układania relacji z Ukraińcami¹³.

3. Próba Łobodowskiego

Józef Łobodowski swoje teksty o słabości programu wschodniego na emigracji publikował od 1947 roku¹⁴ w londyńskich „Wiadomościach”, które redakcja „Kultury” traktowała jako konkurencję. Przyjmijmy założenie, że w głowie redaktora „Kultury” kietkowała wtedy kontrowersyjna – jak na tamte czasy – myśl, że w interesie Polski jest zrzeczenie się praw do utraconych po drugiej wojnie światowej ziem wschodnich i skupienie się na zabezpieczeniu granicy zachodniej. Dla Giedroycia musiało też być jasne, że jeśli Polska ma uczestniczyć w procesach integracyjnych w Europie, które właśnie startowały, to jednak bez ambicji rewizji granicy ustalonej w Jałcie.

Istotą budowania pozycji Polski miało być uznanie granic i niejako zagwarantowanie zachodnim sojusznikom Polski, że nie będzie ona po odzyskaniu niepodległości źródłem problemów granicznych. Nie można było tego oczekiwać od rządu w Londynie, zaś uznanie przez komunistyczny rząd w Warszawie niczego nie rozstrzygało. „Kultura” wzięła więc na siebie poprowadzenie dyskusji na ten temat. Eseje o kwestii relacji polsko-ukraińskich, w tym w kontekście granicznym, Giedroyc zamówił u kilku wytrawnych pisarzy politycznych, w tym przede wszystkim u Józefa Łobodowskiego i Włodzimierza Bączkowskiego.

¹³ Por. O. Hnatiuk, *P. Dunin-Borkowski*, „Zeszyty Historyczne” 2006, z. 155, s. 212–213; J. Giedroyc, *Autobiografia na cztery ręce*, opr. Krzysztof Pomian, Warszawa 1999, s. 74–76.

¹⁴ W 1947 r. ogłosił artykuł *Sprawa ukraińska*, w 1948 – *Dyskusje polsko-ukraińskie*, a w 1949 – *Brak programu wschodniego*. Por. J. Łobodowski, *Przeciw upiorom przeszłości. Myśli o Polsce i Ukrainie*, oprac. P. Libera, Lublin 2015, s. 143–155, 164–187.

Łobodowski jeszcze w 1951 roku w opublikowanym w „Wiadomościach”¹⁵ tekście *Między Muszalskim a Zagłobą* stawiał tezę, że relacje polsko-ukraińskie są kluczowe z punktu widzenia przyszłych stosunków w Europie Środkowo-Wschodniej, i polemizował z poglądami endeckich autorów, którzy odmawiali Ukraińcom statusu ukształtowanego narodu, a postulowali przyszłą umowę z Rosją¹⁶.

Kolejny tekst na ten temat Łobodowski opublikował w „Kulturze”, także dlatego, że był w sytuacji, w której dalsze pisanie o relacjach polsko-ukraińskich w „Wiadomościach” całkowicie rozchodziło się z odczuciami londyńskich polskich elit czytających pismo. W artykule *Przeciw upiorom przeszłości* Łobodowski wykladał główne zasady rodzącej się linii politycznej „Kultury”¹⁷. Łobodowski podnosił kwestię granic i przyszłego modelu współżycia narodów polskiego i ukraińskiego. Całość była rozwlekła, zanurzona w rozważaniach historycznych, chwilami z odwoływaniem do emocji.

Łobodowski pisał: „Dzieli nas morze krwi i wieki zacieklej walki. Ale czy nic nas nie łączy? Czyż nie ma w przyszłości i takich wydarzeń, takich zjawisk, o które mógłby się zahaczyć wątył bluszcz przyszłej przyjaźni i z czasem, w przychylniejszych warunkach rozrósć się w potężne drzewo? A nawet i w latach ostatnich. Oto cmentarz na Monte Cassino. Śpią tam snem wiecznym pod ramionami tego samego krzyża obok Polaków również i Ukraińcy. Czy nikt z pielgrzymów do monte-kassyńskiego pobojuwiska tego nie zauważył? Więc jeśli żywych, jeśli żywych nie stać na wyrwanie się z objęć przedwiecznych widm niech chociaż ten żołnierski cmentarz zastąpi drogę powracającym upiorom przeszłości!”¹⁸. Autor proponował, by w ramach przyszłej federacji Polski i Ukrainy ziemia czerwieńska otrzymała specjalny status kondominialny z gwarancjami praw zarówno Ukraińców, jak i Polaków¹⁹. Łobodowski dla proponowanej polsko-ukraińskiej federacji szukał inspiracji w kształcie ustrojowym Rzeczypospolitej Obojga Narodów oraz Belgii (jako państwa federacyjnego).

¹⁵ Por. A.S. Kowalczyk, *Wena do polityki. O Giedroyciu i Mieroszewskim*, t. II, Warszawa 2018, s. 99–101.

¹⁶ Por. J. Łobodowski, *Przeciw upiorom przeszłości*, „Kultura” 1952, nr 2–3, s. 200–219.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem, s. 62.

¹⁹ Por. J. Łobodowski, op. cit., s. 55–56.

Zamawiający tekst Giedroyc deklarował, że esej ten wyraża linię redakcji²⁰, a przynajmniej w liście do autora z 29 grudnia 1951 redaktor ocenił artykuł jako „doskonały”²¹. Stanowisko Łobodowskiego szło daleko z punktu widzenia możliwości akceptacji przez ówczesnych czytelników, ale tak naprawdę nie zostało odczytane jako rewolucyjne i takim nie było. Główny postulat polityczny eseju (polsko-ukraińskie kondominium nad ziemią czerwieńską) szybko okazał się nieaktualny²². Co do argumentacji w sprawie ziem zachodnich sam Giedroyc oceniał podejście Łobodowskiego jako zbyt „nacionalistyczne i emocjonalne”. Proponował, by ideę uznania nowych granic argumentować w duchu „porządkowania Europy, znaczenia tych ziem dla gospodarki całego wschodu Europy”²³. Tekst wszedł do kanonu polskiej myśli politycznej, jak pisze Bogumiła Berdychowska, głównie ze względu na krytykę podejścia endeckiego²⁴ i osobę oraz autorytet autora.

4. Próba Bączkowskiego

Giedroyc opublikował też tekst Włodzimierza Bączkowskiego, przedwojennego redaktora „Biuletynu Polsko-Ukraińskiego”²⁵ i kluczowej przed 1939 rokiem postaci dla kształtowania polskiej debaty na temat relacji polsko-ukraińskich. Letni numer „Kultury” w 1952 roku zawierał artykuł Bączkowskiego *Sprawa ukraińska*²⁶. Długi na dwadzieścia stron tekst zawierał wiele odniesień do historii, sporo wspomnień z okresu międzywojennego. Bączkowski, tak jak Łobodowski, powtarzał ogólną tezę o podwójności relacji polsko-ukraińskich: „Tak oto dwoma torami rozwijały się nasze stosunki. Z jednej strony otwarta i głośna walka polsko-ukraińska, z drugiej strony współpraca w podglebiu, zmierzająca ku przyszłym rozstrzygnięciom historycznym”²⁷. Bączkowski jednak finalnie nie zaproponował żadnego rozwiązania. Giedroyc uznał tekst za „doskonały”²⁸.

²⁰ Por. I. Hofman, *Ukraina, Litwa, Białoruś w publicystyce paryskiej „Kultury”*, Poznań 2003, s. 36–37.

²¹ J. Giedroyc, J. Łobodowski, *Listy 1947–1988*, opr. Bogumiła Berdychowska, Warszawa 2022, s. 146.

²² Ibidem, s. 19.

²³ List z 4 stycznia 1952, J. Giedroyc, J. Łobodowski, *Listy 1947–1988*, s. 148.

²⁴ J. Giedroyc, J. Łobodowski, *Listy 1947–1988*, s. 19.

²⁵ Por. B. Stoczewska, *Ukraina i Ukraińcy w polskiej myśli politycznej od końca XIX wieku do wybuchu II wojny światowej*, Kraków 2013, s. 291–296.

²⁶ W. Bączkowski, *Sprawa ukraińska*, „Kultura” 1952, 7/57–8/58, s. 64–84.

²⁷ Ibidem, s. 84.

²⁸ *Komentarz Wojciecha Konończuka*, [w:] W. Bączkowski, *Frontem do historii. Pisma prometejskie*, Kraków–Warszawa 2022, s. 244.

Łobodowski podkreślał u Bączkowskiego „brak wniosków”, co było oczywistą słabością tekstu. Badacz „Kultury” Andrzej Stanisław Kowalczyk pisze, że tekst Bączkowskiego był „poniżej standardów” debaty prowadzonej wówczas w „Kulturze”²⁹, i ma rację. Bączkowski mieszkał już w USA, pisał znacznie mniej niż przed wojną i coraz bardziej skupiał się na ogólniejszej tematyce polityczno-cywilizacyjnej. Sprawa ukraińska z pewnością nie była napisana na miarę *Nie jesteśmy ukrainofilami* z 1935 roku³⁰. Bączkowski nie wpisał się w ton nowego podejścia do oceny polityki II RP wobec Ukrainy i rodzącego się stosunku „Kultury” do kwestii granicy, nie podsumował nawet na miarę swego talentu toczonych wówczas w prasie polskiej i ukraińskiej dyskusji o stosunkach polsko-ukraińskich³¹.

5. Kim był ksiądz Majewski?

W rzeczywistości po śmierci Dunin-Borkowskiego, która przerwała jego misję, a także po umiarkowanym oddźwięku po programowych artykułach Łobodowskiego i Bączkowskiego „Kultura” wciąż nie dokonała przełomu, jeśli chodzi o podejście do ustalonych w Jałcie granic Polski. Na łamach pisma pojawiły się dodatkowo teksty Bohdana Osadczyka i Jana Tokarskiego³² – jednak nie budowały one podstaw nowego programu politycznego w zasadniczej dla Polski sprawie. Tym niemniej rok 1952, a właściwie przełom lat 1952/1953, okazał się kluczowy dla ukształtowania się linii „Kultury” w sprawach polityki wschodniej, także polityki wschodniej niepodległej Polski. Ale nie miało się to wydarzyć za sprawą wielkich znanych piór. Żaden ze wspomnianych powyżej tekstów nie stał się tym „przełomowym”.

Stawiam hipotezę, że Giedroyc poszukiwał dla wyrażenia stanowiska w sprawie granic wypowiedzi w krótkiej, rzeczowej formie³³. Takim utworem okazał się *List do redakcji „Kultury”* – jego dodatkowy walor polegał na bezpieczeństwie związanym z drukowaniem potencjalnie kontrowersyjnych treści – skoro zostały one zawarte w dziale *Listy do Redakcji*, łatwo można się było od nich zdystansować. „Ks. Majewski” –

²⁹ A.S. Kowalczyk, *Wena do polityki...*, t. II, s. 103–105.

³⁰ Por.: J. Kloczkowski, P. Kował, *O Włodzimierzu Bączkowskim*, [w:] W. Bączkowski, *O wschodnich problemach Polski*, opr. J. Kloczkowski, P. Kował, Kraków 2000, s. 22–25.

³¹ *Komentarz Wojciecha Konończuka*, [w:] W. Bączkowski, *Frontem do historii...*, s. 244.

³² Por.: A.S. Kowalczyk, *Wena do polityki...*, t. II, s. 103.

³³ Por. O. Hnatiuk, op. cit., s. 214–215.

ambitny dwudziestoczworolatek z Pretorii, a nie żaden z luminarzy pisarstwa na temat polityki wschodniej – w prostych słowach sformułował główny postulat polityczny „Kultury”.

6. Podstawowe dane biograficzne Majewskiego

Na podstawie zachowanych i odnalezionych w 2023 roku w USA dokumentów możemy potwierdzić podstawowe dane biograficzne autora *Listu do redakcji „Kultury”*. Józef Majewski urodził się 10 listopada 1928 roku w Husiatynie w ówczesnym województwie tarnopolskim i został ochrzczony jako Zdzisław Franciszek. Józef – tego imienia będą dalej używał – to jego późniejsze imię zakonne, być może przyjęte także w związku z imieniem matki. Matka Józefa – Józefa Majewska, urodzona 16 czerwca 1909 roku – była Ukrainką³⁴. Ojciec Stanisław Majewski, urodzony w 1902 roku, był Polakiem. Mieszkali w przysiółku Anielówka.

Józef wraz z bratem Kazimierzem chodzili do szkoły w Kociubińcach. W październiku 1939 roku szkołę przejęły władze sowieckie, a w ramach pierwszej wielkiej wywózki Polaków, którą NKWD rozpoczęło 10 lutego 1940 roku, Majewskich wywieziono do Kraju Ałtajskiego. Tam Majewscy zostali skierowani do przymusowych prac w lesie. Przetrwali na Ałtaju do października 1941. Wtedy na mocy porozumienia Sikorski-Majski rozpoczęli ewakuację z Rosji sowieckiej. Pociągiem towarowym zostali przewiezieni do Uzbekistanu, gdzie pracowali na plantacjach bawełny.

W kwietniu 1942 roku rodzina Majewskich dotarła do polskiej placówki wojskowej w miasteczku Kenimech w Uzbekistanie. Ojciec zgłosił się na ochotnika do Wojska Polskiego, matka zatrudniła się w pralni szpitala wojskowego. Ostatecznie rodzice się rozdzielili. Ojciec został w wojsku i zmarł w 1942 roku³⁵. Matka z Józefem i jego bratem nie bez przeszkód (ojciec omyłkowo zatrzymał ich dokumenty wyjazdowe) dostali się do portu w Krasnowodzku (obecnie Turkmenbaszy) w Turkmenistanie, skąd przez Morze Kaspijskie dotarli do Iranu. Dokumenty IPN potwierdzają wspomnienia

³⁴ Dane z płyty nagrobnej Józefy Majewskiej w Lusace (fotografia z Archiwum Ringling Manor, kopia w zbiorach autora).

³⁵ *10 lat w służbie Bogu i bliźniemu*, program jubileuszu święceń kapłańskich ks. J. Majewskiego, Nowy Jork, 20 października 1974, ARM.

Majewskiego – nazwisko Majewskich znajduje się w *Wykazie osób ewakuowanych z ZSRR w sierpniu 1942 roku*³⁶. W Iranie Majewscy znaleźli pod opieką aliantów. Ta historia nie była wyjątkowa, przeszło ją więcej polskich rodzin z zaślania, w tym szczególnie polskich dzieci, które trafiły do państw na kilku kontynentach.

W marcu 1943 roku Majewscy wyjechali z Teheranu do Ahwazu, następnie zaś do Karaczi w Pakistanie. Z dokumentu na przejazd wydanego Majewskiemu 9 marca 1943 roku wynika, że zaplanował podróż do Brytyjskiej Afryki Wschodniej³⁷. W lipcu Majewscy rozpoczęli podróż przez Ocean Indyjski do Brytyjskiej Afryki Wschodniej, gdzie znajdowały się obozy dla uchodźców, między innymi w Rodezji – tutaj znaleźli schronienie, co potwierdza dokumentacja zgromadzona w IPN³⁸. Już w drodze do Afryki, na statku, otrzymali informację o śmierci generała Władysława Sikorskiego w katastrofie lotniczej pod Gibraltarem.

Kolejne pięć lat przyszedł ksiądz Majewski spędził z rodziną w Zambii i Zimbabwie. W 1946 roku ukończył na miejscu polskie gimnazjum, potem dwa lata uczył się w liceum w Rodezji Południowej³⁹. Z zachowanych dokumentów wynika, że Józef działał tam w polskim harcerstwie i angażował się w różne akcje pomocowe, przykładowo dla franciszkanów w Niepokalanowie⁴⁰. W końcu lat 40. i na początku 50. Majewski prowadził szeroką korespondencję z Polakami na całym świecie. Miał dobrą orientację w sytuacji Polonii w Stanach Zjednoczonych, utrzymywał kontakt z Polakami, którzy działali w południowej części Afryki. Współpracował też z werbistą księdzem Emilem Drobnym, muzeologiem i historykiem, który zmarł w lipcu 1948 roku w wyniku wypadku drogowego. Majewski zachował dużą część zbiorów i pamiątek po Drobnym. 28 lutego 1948 roku w Lusace zmarła Józefa Majewska. Po śmierci matki Józef przeniósł się do Związku Południowej Afryki, gdzie w latach 1951–1953⁴¹ studiował w Wyższym Seminarium Duchownym św. Jana Vianneya w Pretorii.

³⁶ IPN BU 2904/4 (dziękuję władzom IPN, a szczególnie doktorowi Rafałowi Leśkiewiczowi, za wsparcie mnie w szczegółowej kwerendzie).

³⁷ List „Do Konsulatu R.P. w Brytyjskiej Afryce Wschodniej” nr 452/21, 9 marca 1943, ARM.

³⁸ IPN BU 2904/3.

³⁹ *10 lat w służbie Bogu i bliźniemu*, program jubileuszu święceń kapłańskich ks. J. Majewskiego, Nowy Jork, 20 października 1974, ARM.

⁴⁰ List Administracji Milicji Niepokalanowej z Niepokalanowa do Z. Majewskiego, Niepokalanów 16 września 1948 r., ARM.

⁴¹ Lub do 1954.

W 1952 roku wysłał słynny *List do redakcji „Kultury”*, a Jerzy Giedroyc go wydrukował. Po jego publikacji Józef Majewski jeszcze na kilka lat pozostał w Afryce. W 1955 roku otrzymał obywatelstwo RPA⁴². Po trzynastu latach zdecydował się jednak opuścić Afrykę. W kwietniu 1956 dotarł do Włoch, do Genui⁴³, a stamtąd do Francji – gdzie prawdopodobnie udało mu się spotkać z Jerzym Giedroyciem. Następnie na statku „Mauretania” dotarł do Nowego Jorku. W tym samym 1956 roku postanowił wstąpić do Zakonu Braci Mniejszych Kapucynów w Stanach Zjednoczonych. Jednak wszystko wskazuje na to, że ze względu na trudny charakter kolejne seminaria odmawiały udzielenia mu święceń.

Po studiach teologicznych w USA, ale bez święceń kapłańskich, zdecydował się na wyjazd do brata Kazimierza Majewskiego i jego żony Olgi do Kanady, do Drummondville w Quebecu. Z obfitej korespondencji Majewskiego wynika, że w USA pogłębiły się jego konflikty z otoczeniem i nie akceptował on faktu wystania go na konsultację psychiatryczną⁴⁴. Początkowo pobyt u brata był zaplanowany na cztery miesiące⁴⁵. Jednak Majewski został w Kanadzie i w latach 1963–1964 studiował na Uniwersytecie w Ottawie⁴⁶.

W końcu poprzez kontakty z kapucynami w Kanadzie udało mu się 4 października 1964 roku w Ottawie uzyskać święcenia na księdza. Na liście uczestników prymicyjnego obiadu odnalazłem nazwisko znanego działacza polonijnego Adama Bromke⁴⁷. Pierwszą parafią ks. Majewskiego, w której działał jako duszpasterz, była parafia Matki Boskiej Częstochowskiej w Montrealu⁴⁸. Pracował potem w różnych parafiach w Ameryce Północnej, między innymi w latach 1983–1989 w parafii św. Józefa w New Brunswick. Słynął w zakonie z polemik politycznych i ostrych dyskusji ze współbraćmi, którzy często się w związku z jego stylem bycia od niego dystansowali. W korespondencji pojawiają się też sugestie o jego konfliktach z prawem.

⁴² Certificate of naturalization as a South African Citizen, 1 września 1955, ARM.

⁴³ Bilety na statek Z.M. Majewskiego z 5 kwietnia 1956, ARM.

⁴⁴ List br. Jacka (Hiacynta Dąbrowskiego) do J. Majewskiego, Passaic, 4 lipca 1963, ARM.

⁴⁵ Rev. Hyacinth Dabrowski Superior Regular St. Ann's Monastery w Oklahomie to the Canadian Immigration Officer Border Control, April 18, 1962, ARM.

⁴⁶ Legitymacja studencka dla studenta studiów dziennych Uniwersytetu w Ottawie na rok akademicki 1963/1964, ARM.

⁴⁷ ARM, materiały nieuporządkowane.

⁴⁸ *10 lat w służbie Bogu i bliźniemu*, program jubileuszu święceń kapłańskich ks. J. Majewskiego, Nowy Jork, 20 października 1974, ARM.

Od 1989 do 2005 kierował Ringling Manor, gdzie 13 stycznia 2023 roku odnalazłem archiwum pozostawione przez Majewskiego. Spotkany tam przeze mnie Jerzy Krzyśków opowiada historię miejsca, w którym się znaleźliśmy⁴⁹. Duży, tajemniczy dwór zbudował w latach 1913–1916 Alfred Theodore Ringling, członek rodziny, która stworzyła jeden z największych cyrków w USA. Alfred zmarł w Ringling Manor w październiku 1919 roku. Od 1955 roku obiekt zajmowała katolicka fundacja, której celem było zorganizowanie Anti- Red Centre („anti-communist group known as the Spes Foundation”), czyli wydawnictwa i radia zwalczających komunistyczną propagandę⁵⁰.

Projekt ten spalił na panewce i od 1958 roku obiekt zajmowali kapucyni. Służył jako rodzaj domu wypoczynkowego pod Nowym Jorkiem dla pracujących w okolicy księży, w tym szczególnie dziesięciu byłych więźniów niemieckiego obozu koncentracyjnego KL Dachau (o czym wspomina br. Jerzy Krzyśków), którzy znaleźli się po wojnie w USA⁵¹. Ostatecznie zakonnicy kupili wspomnianą posiadłość w New Jersey w 1967 roku. Pełen zakamarków dwór z kilkudziesięcioma pokojami mieszkalnymi tak naprawdę nigdy nie był wykorzystywany w stu procentach. Kapucyni bywali w nim po kilka dni w miesiącu, a na stałe mieszkali tu kilka osób. Tym właśnie obiektem zarządzał w latach 1989–2005 ksiądz Józef Majewski. Po nim schedę przejął pochodzący z Polski brat Jerzy Krzyśków. Pod koniec życia ks. Majewski pomagał w parafiach New Jersey i Nowego Jorku. Zmarł 25 maja 2020 roku w domu księży emerytów w klasztorze św. Wawrzyńca w Beacon w stanie Nowy Jork.

7. *List* księdza Majewskiego

W archiwum Ringling Manor odnaleźliśmy – oprócz innych wydawnictw Instytutu Literackiego – egzemplarz „Kultury” z wydrukowanym *Listem* ks. Majewskiego (nr 11/61),

⁴⁹ Por.: Jan Grondelski, *New Jersey Linked to the Liberation of Dachau*, National Catholic Register, 29 kwietnia 2020, <https://www.ncregister.com/commentaries/new-jersey-linked-to-the-liberation-of-dachau> (dostęp: 31.07.2023).

⁵⁰ <https://eu.northjersey.com/story/news/morris/jefferson-township/2018/11/01/ringling-manor-haven-friars-freed-nazi-concentration-camps/1738395002> (dostęp: 30.07.2025).

⁵¹ Jai Agnish, Staff Writer, @JaiAgnish, *The story of 10 Capuchin friars who went from a Nazi concentration camp to Ringling Manor*, NorthJersey.com, <https://eu.northjersey.com/story/news/morris/jefferson-township/2018/11/01/ringling-manor-haven-friars-freed-nazi-concentration-camps/1738395002> (dostęp: 31.07.2023).

a także kilka pustych kopert wysłanych z „Kultury” do niego do Johannesburga i Pretorii (październik 1951, listopad 1951, luty 1952, styczeń 1955), które ostatecznie poświadczają, że to on był autorem *Listu*. Nie było w nich korespondencji – widać jednak odbiorca przywiązywał do nich dużą wagę, ponieważ zachował je niekompletne i w złym stanie.

Pretekstem do napisania *Listu do redakcji „Kultury”* było wydarzenie jakich wiele w polonijnym życiu. Józef Majewski relacjonował w liście do „Kultury” zjazd polonijny w Atlantic City. Chodzi prawdopodobnie o Trzecią Krajową Konwencję Kongresu Polonii Amerykańskiej (KPA) w Atlantic City, która trwała od 30 maja do 1 czerwca 1952 roku. Warto zaznaczyć ogólny kontekst polityczny omawianych wydarzeń. Podczas krajowej konwencji prezes KPA Karol Rozmarek przedstawił oczekiwanie, by z pomocą USA Polska odzyskała wolność, a rząd Stanów Zjednoczonych uznał powojenne granice Polski na zachodzie, ale jednocześnie przedwojenne na wschodzie⁵². Taki program polityczny Polonii amerykańskiej w 1952 roku był mało realistyczny. Rząd USA realizował doktrynę prezydenta Trumana, rozwiniętą przez George’a Kennana, czyli doktrynę powstrzymywania ZSRS, której częścią było powstrzymywanie komunizmu. Na jej kanwie powstawało przykładowo Radio Wolna Europa.

Polityka USA zakładała wówczas, że Polska otrzyma jakieś ziemie zachodnie, wciąż jednak nie było ostatecznego potwierdzenia przebiegu linii granicznej⁵³. Różnica zatem pomiędzy głównym nurtem KPA a rządem Stanów Zjednoczonych w podejściu do kwestii wyzwolenia Polski i jej granic po wyzwoleniu była wyraźna. Było też oczywiste, że uznanie zachodniej granicy Polski osłabiło potencjalne oddziaływanie ZSRS na Polskę na zasadzie jedyne go sojusznika w sprawie żywotnych interesów kraju. O ile granica zachodnia Polski pozostawała wciąż przedmiotem pewnej politycznej gry administracji prezydenta Trumana, to kwestionowanie nowej wschodniej granicy Polski nie wchodziło w grę ze względu na ówczesne relacje USA z ZSRS. Był to zasadniczy punkt sporny pomiędzy KPA a rządem USA.

Majewski, zapewne z licznych omówień w prasie polonijnej na świecie, znał przebieg zjazdu w USA i treść wygłaszanych tam wystąpień. Warto zaznaczyć, że w sensie rodzinnej tradycji Majewski był w połowie Ukraińcem, jego pogląd zaś na kwestię graniczną,

⁵² Karol Rozmarek ponownie wybrany, „Słowo Polskie. Dziennik Wolnych Polaków” z 9 czerwca 1952 r., s. 1.

⁵³ J. Tyszkiewicz, op. cit., s. 97–98, 204–210.

a nawet ironiczny wobec polskich dyskutantów na konwencji sposób prezentacji tych poglądów, odpowiadał jednocześnie interesom ukraińskim (co nie wyklucza, że był korzystny z punktu widzenia strategicznych interesów Polski). Stanowisko Majewskiego w sprawie granic można też uznać za bliskie podejściu rządu USA w kwestii wschodniej granicy Polski. Jeśli chodzi o granicę zachodnią, odpowiadać mogło stanowisku zarówno KPA, rządu w Londynie, jak i komunistycznych władz w Polsce. Majewski dziwił się uczestnikom konwencji, że domagają się zarówno uznania granicy Polski na Odrze, jak i utrzymania granicy wschodniej wedle ustaleń traktatu ryskiego.

Treść *Listu* była zwarta i jednoznaczna. Majewski pisał: „Kresy Wschodnie wraz z kilku milionami Rusinów (Ukraińców), Białorusinów i Litwinów przypadły Polsce Odrodzonej w wyniku traktatu ryskiego. Wilno na północy. Lwów na południu – te tak „szczeropolskie” miasta sprawiły nam najwięcej kłopotów i narobiły wrogów. Tak jak my Polacy mamy prawo do Wrocławia, Szczecina i Gdańska, tak Litwini słusznie się domagają Wilna, a Ukraińcy Lwowa. Dowody historyczne wykazują, iż miasta te nigdy nie były rdzennie polskimi. Jakkolwiek faktem jest, że większość mieszkańców Lwowa i Wilna uważała się za Polaków przed rokiem 1939, to jednak grubo myli się ten, kto utrzymuje, iż miasta te muszą być kiedyś Polsce zwrócone. Litwini nigdy nie zapomną o Wilnie i dopóty nie będzie zgody między nami, dopóki nie oddamy im tego Wilna. Z drugiej zaś strony Ukraińcy nie podarują nam Lwowa. Po zakończeniu ostatniej wojny Kresy Wschodnie zostały „oczyszczone” z Polaków. Gdy dojdzie do trzeciej wojny światowej i do ewentualnej klęski Rosji Sowieckiej, nasze apetyty na Lwów i Wilno powinny już zupełnie wygasnąć. Niech Litwini, którzy gorszy niż my los przeżywają, cieszą się swym Wilnem, a we Lwowie niech powiewa sino-żółty sztandar. My zaś zwróćmy oczy na Wrocław, Gdańsk i Szczecin i budujmy Polskę na jej własnej glebie. Wtedy na pewno sąsiedzi nasi ze wschodu i północy obdarzą nas zaufaniem. Przy współpracy Ukrainy i Litwy, Federacja Europy środkowo-wschodniej stanie się faktem dokonanym”⁵⁴.

Treść *Listu* wskazuje na to, że Majewski był zorientowany w polityce, popierał powstanie jakiejś niedookreślonej federacji ze wschodnimi sąsiadami, ale w kwestii granicznej nie pozostawiał złudzeń – był za uznaniem nowych wschodnich granic. Nie było to sensacyjne stanowisko w szerokim politycznym kontekście polityki zachodnich aliantów. Inaczej w kontekście poglądów rządu RP w Londynie i największej politycznej

⁵⁴ J.Z. Majewski, *List do redakcji*, op. cit., s. 157–158.

organizacji Polaków w USA. Z punktu widzenia emocji Polaków na Zachodzie komunikat sformułowany przez Majewskiego zaledwie kilka lat po wojnie „musiał” wzbudzić poruszenie i zabrzmieć wręcz prowokacyjnie.

„Kultura” praktycznie od momentu powstania działała w pewnej kontrze do polskich ośrodków politycznych w Londynie, w sensie linii politycznej wydawniczej stanowiła przede wszystkim konkurencję dla londyńskich „Wiadomości”. *List* Majewskiego stał się jednym z kamieni milowych sporu „Kultury” z londyńską częścią emigracji⁵⁵. Był to spór pozornie wewnątrz emigracji, ale dotyczył zasadniczej sprawy kompatybilności polskiej polityki z linią polityczną zachodnich sojuszników z czasu II wojny światowej. Dwie rzeczy warto są jeszcze podkreślić: spór nie był sztucznie wywołany przez „Kulturę” – dyskusja o nowym porządku światowym właśnie wtedy się toczyła, podobnie jak dyskusja o tym, czy Stany są za uznaniem granicy zachodniej Polski, czy za jej korektą na niekorzyść Polski.

Można interpretować poglądy Majewskiego z *Listu do redakcji „Kultury”* także w kluczu: poglądy endeckie (Polska piastowska) a poglądy piłsudczykowskie (Polska jagiellońska). Dla Janusza Korka, badacza dziejów „Kultury”, Majewski był zwolennikiem piastowskiej wizji Polski i swoją argumentację podporządkowywał planowi lobbowania za uznawaniem granic zachodnich: kwestię wschodnich granic traktował wręcz instrumentalnie⁵⁶. Można też rozumieć poglądy wyrażone w liście jako częściowo zbieżne z poglądami komunistów w Polsce, ale też zbieżne ze stanowiskiem Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce, za którego miarodajnego przedstawiciela można uznać kardynała Wyszyńskiego.

8. Środowiska emigracyjne wobec publikacji *Listu* ks. Majewskiego

W archiwum Instytutu zachowała się kolekcja wycinków z ówczesnej prasy w językach polskim i ukraińskim. Głosy polskie były praktycznie wyłącznie negatywne w stosunku do poglądów Majewskiego i decyzji o publikacji *Listu* przez redakcję.

⁵⁵ Por. I. Hofman, *Polska, Niemcy, Europa. Program zachodni paryskiej Kultury*, Lublin 2009, s. 19–20.

⁵⁶ Por. J. Korek, *Paradoksy paryskiej „Kultury”. Styl i tradycje myślenia politycznego*, Katowice 2008, s. 148.

Jest to psychologicznie zrozumiałe – postulat Majewskiego padał zaledwie kilka lat po tym, jak przebywający na emigracji dawni mieszkańcy ziem wschodnich II RP zostali z nich wypędzeni lub musieli uciekać w obawie o własne zdrowie i życie. Przykładowo Zygmunt Nowakowski w „Dzienniku Polskim i Dzienniku Żołnierza” pisał ironicznie o ks. Majewskim: „Ks. Majewski uważa dyskusję za rzecz całkowicie zbędną. On po prostu i w tempie przyspieszonym oddaje Lwów i Wilno. Nie bawi się w żadne rozhowory, bo na nie czasu nie ma”⁵⁷.

„W obecnych warunkach publiczne kwestionowanie praw polskich do Lwowa i Wilna tak ciężko opłaconych obficie w obronie tych miast przelaną polską krwią – jest usługą oddaną Rosji Sowieckiej” [podkreślenie oryginalne – P.K.] – autor „Orła Białego” cytował w 1953 roku stanowisko Stowarzyszenia Polskich Kombatantów w Chicago⁵⁸. Przytoczone fragmenty oddają zarówno ton emigracyjnej publicystyki, jak i oświadczeń polskich organizacji społecznych.

20 stycznia 1953 roku w liście do Osadczuka Giedroyc starał się bagatelizować ataki ze strony polskiej prasy, jednak najwyraźniej był zaskoczony ich gwałtownością⁵⁹. Nie koncentrował się jednak na tej kwestii – uwaga o gwałtowności reakcji znalazła się dopiero w *postscriptum* do *Listu*. Giedroyc odpowiadał Osadczukowi, dystansując się od polskich głosów, ale też zwracając uwagę na słabości debaty po stronie ukraińskiej: „Kołtunerii nie brakuje, niestety, po obu stronach. Na szczęście są i inne głosy, tym cenniejsze, że od ludzi prostych ze Lwowa i Wilna, które będę drukował w numerze lutowym. Zebrałem te listy specjalnie, by raz jeszcze sprawę stosunków polsko-ukraińskich poruszyć i pchnąć o jeden krok naprzód”⁶⁰.

Z zapowiedzianego przez Giedroycia zestawu korespondencji w lutowym numerze „Kultury” w 1953 roku warto przytoczyć szczególnie list od Karola Piszczka z Kurytyby w Brazylii. Oto fragment: „Rozumowo biorąc obszaru Odra – Zbrucz nie utrzymamy. Nie mamy ani warunków ani siły po temu. Nie pomogą tu żadne federacje. Nikt nie zechce brać na swe barki obrony naszych żądań. Przeciwnie, żądanie granic Odra–

⁵⁷ Z. Nowakowski, *Kula u nogi*, „Dziennik Polski i Dziennik Żołnierza” z dnia 11 lutego 1953 r.

⁵⁸ Z. S., „Kultura” snobizmu i czego?, „Orzeł Biały” z dnia 15 sierpnia 1953 r., nr 33(580).

⁵⁹ Por. J. Giedroyc, *Emigracja ukraińska. Listy 1950–1982*, Warszawa 2005, s. 121.

⁶⁰ J. Giedroyc, B. Osadczuk, *Korespondencja 1950–2000*, opr. B. Berdychowska, M. Żebrowski, Wojnowice 2019, s. 106–107.

Nysa Łużycka a Zbrucz zniechęca do nas i izoluje nas, robi z nas maniaków politycznych, chorujących na wielkość, i przeszkadza w tworzeniu federacji środkowo wschodnio-europejskiej. Musimy wybierać. Albo Lwów i Wilno, albo Wrocław i Szczecin”.

Jeszcze bardziej daje do myślenia *postscriptum* do tego listu: „P.S. Na zarzuty:

1) Ukraińiec, 2) niezwiązany z Ziemią Wschodnią, 3) reżimowiec-komunista, 4) nie orientujący się w polityce ani w stosunkach w kraju – odpowiadam: ad. 1) Urodzony rzym.-kat., podchor. przedwojenny, żołnierz A. K. – Lwów, gdzie dochodziło czasem do nieprzyjemnych incydentów z Ukraińcami. ad. 2. Urodził się, wychowywał i przebywał do 1944 – Lwów i okolice. Wszystko co miałem najdroższego zabrała mi wojna i pochowała po tamtej stronie. ad. 3. Za pierwszej okupacji sowieckiej aresztowany i skazany na karę śmierci, w 1944 powtórnie aresztowany za A. K, przed trzecim aresztowaniem już przez U.B. uciekł za granicę. ad. 4. Nie jestem politykiem i w polityce się nie orientuję. Jeżeli chodzi o kraj, to nieraz spotykaliśmy się (Śląsk) sami »lwowiacy«. Gdy pewnego razu ktoś powiedział, że w przyszłości powrócimy do Lwowa, usłyszał odpowiedź stuprocentowego lwowianina i endeka przedwojennego »Czyś Ty z byka spadł czy z Londynu. A to tu komu zostawisz?«⁶¹.

Osadczuk wrócił do sprawy *Listu* ks. Majewskiego w liście do Giedroycia z 20 marca 1953 roku: „Przeraża mnie hurra-patriotyzm »Dziennika Polskiego« i Wolnej Europy, które aż się zataczają z radości, że Amerykanie rzekomo likwidują Jaltę i przywracają granicę na Zbruczu!”⁶². Oczywiście zaczęła się dyskusja, która mogła zmierzać do dezawuowania Majewskiego, Osadczuk nawiązywał także do tego: „Co ma być oświadczenie Gawliny w sprawie Majewskiego i kto był motorem do tego rodzaju deklaracji?”⁶³. Chodziło o to, że Gawlina wyjaśnił, że Majewski nie jest księdzem. W ocenie Giedroycia istotą była formalność, a nie atak na Majewskiego⁶⁴.

Już w marcu 1953 roku Giedroyc deklarował, że jest zadowolony z dyskusji, która wywiązała się na emigracji po publikacji *Listu*⁶⁵. Był co prawda zaskoczony ilością negatywnych reakcji, ale od razu niemal postanowił wykorzystać całą

⁶¹ *Listy do Redakcji, „Kultura”* 1953, nr 64/65, s. 232–233.

⁶² J. Giedroyc, B. Osadczuk, *Korespondencja 1950–2000*, s. 115.

⁶³ Ibidem, s. 111.

⁶⁴ Ibidem, s. 115.

⁶⁵ Ibidem, s. 114.

sprawę do przedstawienia poglądów na temat polityki środkowoeuropejskiej⁶⁶. W liście do Mieroszewskiego – już z 11 maja 1953 roku, gdy wiedział, że sprawa *Listu* ks. Majewskiego raczej nie szkodzi Instytutowi Literackiemu – ironizował, że więcej prenumerat odpadło mu z powodu drukowania kontrowersyjnych utworów Kuncewiczowej czy Gombrowicza niż listu „pocziwego Majewskiego”⁶⁷.

Środowiska ukraińskie zauważyły *List* Majewskiego i wzięły jego autora w obronę. 12 stycznia 1953 roku Osadczuk pisał do Giedroycia: „Listy w »Kulturze« są potworne. Myślę, że jest to wina – w dużym stopniu – publicystyki polskiej, która nie przedstawiła masom tej prawdy oczywistej, że Polska przed wojną nie zdała egzaminu na Ziemi Halickiej i Wołyńskiej, że administracja polska zawiodła”⁶⁸. *Nota bene* debata z udziałem Łobodowskiego i Bączkowskiego, mimowolnie zwieńczona *Listem* ks. Majewskiego, nie tylko została zauważona w środowiskach ukraińskich, ale wypowiedź księdza spotkała się tam z uznaniem jako głos realizmu (bez empatii dla polskiego stanowiska)⁶⁹. Sam redaktor Giedroyc w liście z 23 marca 1953 roku dodawał tylko, podsumowując debatę w polskich środowiskach, że nie wyobraża sobie podobnie otwartej dyskusji na łamach ukraińskiej prasy⁷⁰.

9. Skutki *Listu* ks. Majewskiego dla Instytutu Literackiego

Skutki *Listu* ks. Majewskiego były trojaki: zmiana struktury prenumeratorów pisma, ostateczne rozejście się dróg politycznych „Kultury” z głównym nurtem emigracji polskiej w Londynie i USA oraz początek kształtowania się doktryny polityki wschodniej III RP.

Przede wszystkim warto omówić praktyczne skutki *Listu*, czyli jego wpływ na wysokość nakładu „Kultury”. Część badaczy dziejów „Kultury” podkreślała, że opublikowanie *Listu* miało negatywny wpływ na kondycję finansową Instytutu Literackiego, ponieważ

⁶⁶ Por. J. Giedroyc, J. Mieroszewski, *Listy 1949–1956*, s. 242.

⁶⁷ J. Giedroyc, J. Mieroszewski, *Listy 1949–1956*, s. 281–282.

⁶⁸ J. Giedroyc, B. Osadczuk, *Korespondencja 1950–2000*, s. 106.

⁶⁹ Голос політичного реалізму, Гомін України, (Kanada), Archiwum Instytutu Literackiego 1953_1_009.

⁷⁰ Ibidem, s. 114.

przychodziło dużo rezygnacji z prenumeraty⁷¹, a miesięcznik był wtedy głównym źródłem dochodów Instytutu Literackiego. Krytyka pisma za wydrukowanie *Listu* mogła oczywiście wywołać rezygnacje czytelników, a te mogły doprowadzić do upadku wówczas jeszcze młodego przedsięwzięcia Giedroycia i jego ekipy.

W rzeczywistości nie było ryzyka, że wskutek spadku prenumerat „Kultura” upadnie. Wedle szacunków Giedroycia pod koniec lat 40. nakład pisma wynosił około 2 tysięcy egzemplarzy. Wedle moich obliczeń, wykonanych przy okazji pisania *Testamentu Prometeusza* na podstawie archiwalnych zapisków i rachunków Zofii Hertz, w stosunku do roku 1952 nakład „Kultury” w 1953 roku wzrósł o ponad 11 procent i wynosił już około 4 tysięcy egzemplarzy. Zdaniem Zofii Hertz największe kłopoty finansowe „Kultury” skończyły się w 1953 roku – na przykład 15 maja tego roku przyszło zamówienie na nowe 253 prenumeraty, poprawiły się też warunki pracy redakcji⁷². Chociaż do Maisons-Laffitte przychodziły rezygnacje z prenumeraty, które na pierwszy rzut oka robiły złe wrażenie, bilans jednak był dodatni, bo w kontekście toczonego sporu przyszły też nowe zamówienia. Wydaje się to logiczne. Ponieważ „Kultura” jako jedyna reprezentowała realistyczne stanowisko za uznaniem wschodnich granic i bliskie oczekiwaniom zachodnich rządów – nic dziwnego, że znalazła się wyraźna grupa zwolenników takiego podejścia, którzy mieli do wyboru jedynie „Kulturę” i wokół niej się gromadzili.

Kolejna kwestia to doraźne skutki polityczne dotyczące relacji z przedstawicielami rządu RP i środowisk polskich w Londynie, czy szerzej – na Zachodzie. Symptomy rozchodzenia się dróg „Kultury” i większości emigracji londyńskiej pojawiły się wcześniej, bo już w 1947 roku, w kontekście sporu o to, czy pisarze emigracyjni powinni publikować w Polsce⁷³. Jednak punkt zwrotny nastąpił w 1954 roku na fali dyskusji, w której uczestniczył też ks. Majewski – po ustaleniu innego niż większość polskich polityków emigracyjnych stanowiska w sprawie granic wschodnich. „Kultura” – już piórem Mieroszewskiego – zerwała z „legalizmem londyńskim” i wybrała swoją drogę całkowicie odrębną od głównych ośrodków emigracyjnych⁷⁴.

⁷¹ Por. A.S. Kowalczyk, *Giedroyc i „Kultura”*, Wrocław 1999, s. 149–150.

⁷² Por. B. Toruńczyk, *Rozmowy w Maisons-Laffitte 1981*, Warszawa 2006, s. 41; H.M. Giza, *Ostatnie lato w Maisons-Laffitte*, Warszawa 2007, s. 75–79.

⁷³ Por. P. Libera, B. Nowożycki, *Niezbrzycki Jerzy (Wrąga Ryszard) – Jerzy Giedroyc: dzieje trudnej współpracy*, [w:] *Kontrwywiad II RP (1914) 1918–1939 (1948)*, t. 2, Warszawa 2014, s. 445.

⁷⁴ Por. A.S. Kowalczyk, *Giedroyc i „Kultura”*, s. 105–106.

Ostateczne uniezależnienie się od Londynu dało „Kulturze” redakcyjną swobodę. Środowisko Instytutu Literackiego zapewne odczuwało lojalność w stosunku do rządu w Londynie, choćby dlatego, że wywodziło się z 2 Korpusu Polskiego. Czy konkretyzacja stanowiska w sprawie granicy, choćby kontrowersyjnego, pomogła „Kulturze” w ostatecznym podjęciu decyzji co do relacji z Londynem? „Wyraźnie żeśmy postawili, że – czy nam się podoba czy nie – Wilno musi być litewskie, a Lwów będzie ukraiński i że powinniśmy to uznać, pójść na to po prostu dla normalizacji stosunków z tymi narodami”⁷⁵ – tak po ponad 30 latach widział problem Giedroyc w rozmowie z Barbarą Toruńczyk. Stanowisko ekipy „Kultury” dojrzewało kilka lat (1949–1954). Jednak jasne i w stosunku do innych środowisk emigracji bardzo szybkie postawienie przez „Kulturę” na uznanie wschodnich granic Polski było nie tylko fundamentem przyszłej polityki wschodniej niepodległego państwa, ale też pierwszym wzorem myślenia na ten temat opozycji w PRL⁷⁶.

Najistotniejszym jednak skutkiem publikacji *Listu* ks. Majewskiego było przyspieszenie kształtowania się „doktryny Giedroycia” w polskiej polityce wschodniej. Z jednej strony cieszył się on, że głos z „Kultury” w sprawie granic wzbudził zainteresowanie i że będzie miał okazję do zaprezentowania poglądów zespołu, z drugiej zapowiadał „bardzo ostrożną” reakcję. Tak też się stało, szczególnie jeśli chodzi o zastrzeżenia, że „nikt na emigracji nie może zawierać żadnych wiążących umów czy zobowiązań”⁷⁷.

10. Stanowisko redakcji w sprawie relacji polsko-ukraińskich

W styczniowym numerze „Kultury” z 1953 roku w reakcji na krytykę pod adresem redakcji i samego Majewskiego ukazała się nota redakcyjna. Tym razem było jasne, że tekst redaktora to stanowisko redakcji i środowiska. Giedroyc zaznaczył, że zamieszczony przez niego list kleryka nie oddawał stanowiska redakcji, jednak wykorzystał pretekst, by przedstawić stanowisko „Kultury”. Składało się ono z następujących punktów:

⁷⁵ B. Toruńczyk, op. cit., s. 13.

⁷⁶ Por. Ch. Czusak, *Niemaje wilnojskiej Polacy bez wilnojskiej Ukrainy. Ukraina ta ukraińcy u polskiej dumci polskiej opozycji (1976–1989)*, Lwów 2011, s. 189–190.

⁷⁷ J. Giedroyc, J. Mieroszewski, *Listy 1949–1956*, s. 242–243.

- a) Polska może odzyskać niepodległość tylko w ramach sfederalizowanej Europy – odpowiadało to ówczesnym trendom planowania dla przyszłego ładu w Europie rozwiązań wielonarodowych i federacyjnych;
- b) zdaniem redaktora do przystąpienia do federacji powinni mieć prawo także Ukraińcy i Białorusini, mimo że przed 1939 rokiem nie mieli własnego państwa;
- c) ze względu na kwestię odradzania się imperializmu rosyjskiego Giedroyc uważał, że w interesie Polski leży przystąpienie Ukrainy do przyszłej federacji w ramach kontynentu;
- d) Giedroyc stał na stanowisku, że jeżeli doszłoby do rewizji granic w Europie, także granica Polski z 1939 roku zostałaby poddana takiej rewizji, a zatem w interesie Polski leży, by w razie zmian granice zostały ustalone przez Polaków i Ukraińców, a nie inne siły;
- e) Giedroyc podkreślał, że należy prowadzić na emigracji dyskusję nad podjętą problematyką (granice, sytuacja po odzyskaniu niepodległości), ale decyzje co do granic zapadną później⁷⁸.

W nocy ze styczniowego numeru „Kultury” w 1953 roku czytamy: „Istotną w tym zagadnieniu jest tylko jedna sprawa a mianowicie, by ewentualne zmiany czy korektury nie były narzucone czy podyktowane, lecz by opierały się o swobodnie powzięte decyzje narodów polskiego i ukraińskiego. Jesteśmy zwolennikami zmian, ale zwolennikami tylko takich zmian, za którymi wypowiedzą się w przyszłości upoważnione reprezentacje narodów polskiego i ukraińskiego”⁷⁹.

Giedroyc w odpowiedzi na krytykę redakcji za publikację *Listu* ks. Majewskiego *de facto* sformułował rodzaj nowych założeń doktrynalnych linii pisma, bliższych jednak podejściu Łobodowskiego. Jeśli istotą wypowiedzi Majewskiego było uznanie nowych granic, to tego postulatu Giedroyc jeszcze wtedy jednoznacznie nie podtrzymał. Można powiedzieć, że esencją jego stanowiska była wiara w procesy integracyjne w Europie i w to, że udział w nich Polski i Ukrainy obniży napięcie polsko-ukraińskie wokół kwestii granicy.

Stanowisko zaprezentowane przez zespół było więc mniej awangardowe niż poglądy Majewskiego, dodatkowo lekko ugodowe w stosunku do krytyków. Janusz Korek, badacz dziejów pisma, a także myśli „Kultury” nie ma wątpliwości, że decyzję o druku *Listu* Majewskiego należy widzieć w świetle ówczesnej linii pisma – opowiadało się ono

⁷⁸ Por. Zespół „Kultury”, *Nieporozumienie czy tani patriotyzm?*, „Kultura” 1952, nr 1, s. 82–83.

⁷⁹ Ibidem.

za powstaniem międzynarodowej emigracyjnej organizacji, popierającej powstanie w przyszłości federacji środkowoeuropejskiej. Dla Korka było to przede wszystkim działanie taktyczne Giedroycia, bez intencji idealistycznego i definitywnego stawiania sprawy zrzeczenia się Wilna i Lwowa⁸⁰. Niezależnie od tego, czy Giedroyciem kierowała dalekosiężna strategia, czy jedynie taktyka, wydarzenia związane z emocjonalną polemiką wokół *Listu* ks. Majewskiego nabrały własnej dynamiki.

11. Podsumowanie i postulaty badawcze

Badania zaprezentowane w artykule rozwiązują zagadkę ks. Majewskiego dotyczącą tego, kim był. Wiemy ponad wszelką wątpliwość, że istniał, znamy jego biografię, która sama w sobie jest ciekawym przyczynkiem do dziejów Polaków w czasie II wojny światowej. Jasny jest kontekst powstania *Listu* w świetle ówczesnych trendów zarówno w polityce międzynarodowej, jak i wśród emigracji polskiej na Zachodzie. Jasne jest też, że Giedroyc wziął na siebie odpowiedzialność polityczną za utrzymywanie polskiej niezależnej debaty politycznej w kontekście tego, co działo się na świecie. Z różnych powodów nie czyniły tego ośrodki wydawnicze i polityczne emigracji ani tym bardziej ośrodki polityczne czy intelektualne w Polsce komunistycznej.

Rok 1952 był ważny dla środowiska „Kultury” nade wszystko za sprawą tekstu Majewskiego z kilku powodów. Doraźnie *List* Majewskiego nie osłabił pozycji pisma w wyniku teoretycznie możliwych rezygnacji z prenumerat po jego ogłoszeniu. Opublikowany *List* uniezależnił „Kulturę” od wpływów politycznych Londynu. Obok spraw związanych z kontaktami z krajem był to od tego momentu jeden z głównych punktów spornych w relacjach z emigracją londyńską⁸¹. Opublikowanie tekstu przysłałego z Pretorii wzbudziło wiele kontrowersji i rozpoczęło proces intelektualnej konwergencji polskiej niezależnej myśli politycznej z trendami na Zachodzie – ten aspekt sprawy ma znaczenie kapitalne. *List* ks. Majewskiego można też uznać za punkt startowy kształtowania się linii pisma opracowywanej przez Mieroszewskiego i dojrzałej dopiero w połowie lat 70. XX wieku, w związku z jego dwoma głośnymi tekstami: *Polska Ostpolitik* oraz *Rosyjski kompleks polski i obszar ULB*⁸².

⁸⁰ Por. J. Korek, op. cit., s. 146–149.

⁸¹ Por. J. Giedroyc, *Autobiografia...*, s. 165–166.

⁸² P. Kowal, *Testament Prometeusza...*, s. 193–197.

Oczywiście pozostaje bez wyjaśnienia kilka kwestii. Dlaczego w Seminarium św. Jana Vianneya nie zachowała się żadna dokumentacja dotycząca studiów Majewskiego? Co skłoniło go do napisania *Listu*? Dlaczego pomimo sukcesu polegającego na tym, że wywołał dyskusję, której miał świadomość, nie brał w niej dalej udziału, a mimo charakteru osoby żadnej sławy, który wyłania się ze znanej mi jego obfitej korespondencji i zarejestrowanego wspomnienia o nim⁸³, nie kontynuował tego tematu? Dlaczego *de facto* przerwał relacje z „Kulturą” i na lata pozostał stosunkowo mało znanym księdzem, pomimo że całe dalsze życie spędził w USA i Kanadzie, gdzie łatwo było uczestniczyć w szerszym zakresie w życiu Polonii?

Postulatem badawczym pozostaje także rekonstrukcja pełnej biografii ks. Józefa Majewskiego. Nie skupiałem się na tym szczegółowo z oczywistego powodów – autor zainteresował mnie w kontekście jednego listu, napisanego we wczesnym okresie życia, a szersze poświęcanie uwagi jego losom zaburzyłoby proporcje tekstu. Ani pogłębiony wywiad z Jerzym Krzyśkówem, ani kwerenda w zasobach IPN nie przyniosły niczego dodatkowego, co miałoby znaczenie z punktu widzenia tego artykułu, ale oczywiście dają możliwość rozwinięcia badań nad losami Majewskiego jako takimi, przykładowo w kontekście losów polskich księży w USA.

Bibliografia

Archiwa, źródła pierwotne i wywiady

Archiwum Rodziny Majewskich:

- 10 lat w służbie Bogu i bliźniemu, program jubileuszu święceń kapłańskich ks. J. Majewskiego, Nowy Jork, 20 października 1974;
- Bilety na statek Z.M. Majewskiego z 5 kwietnia 1956;
- Certificate of naturalization as a South African Citizen, 1 września 1955;
- Legitymacja studencka dla studenta studiów dziennych Uniwersytetu w Ottawie na rok akademicki 1963/1964;
- List „Do Konsulatu R.P. w Brytyjskiej Afryce Wschodniej” nr 452/21, 9 marca 1943;
- List Administracji Milicji Niepokalanej z Niepokalanowa do Z. Majewskiego, Niepokalanów, 16 września 1948 r.;
- List br. Jacka (Hiacynta Dąbrowskiego) do J. Majewskiego, Passaic, 4 lipca 1963;
- Materiały nieuporządkowane;

⁸³ Rozmowa z J. Krzyśkówem, 13 stycznia 2023 r., zapis w zbiorach autora.

Rev. Hyacinth Dabrowski, Superior Regular St. Ann's Monastery w Oklahomie, do Canadian Immigration Officer Border Control, 18 kwietnia 1962.

Archiwum Instytutu Literackiego:

Golos polityčnogo realizmu, Gomin Ukraïni [Голос політичного реалізму, Гомін України], (Kanada), Archiwum Instytutu Literackiego, 1953_1_009.

Instytut Pamięci Narodowej:

IPN BU 2904/3;

IPN BU 2904/4.

Zbiory prywatne:

Rozmowa z J. Krzyśkówem, 13 stycznia 2023, zapis w zbiorach autora.

Literatura przedmiotu

Agnish Jai, *The story of 10 Capuchin friars who went from a Nazi concentration camp to Ringling Manor*, NorthJersey.com, <https://eu.northjersey.com/story/news/morris/jefferson-township/2018/11/01/ringling-manor-haven-friars-freed-nazi-concentration-camps/1738395002/https://eu.northjersey.com/story/news/morris/jefferson-township/2018/11/01/ringling-manor-haven-friars-freed-nazi-concentration-camps/1738395002> (dostęp: 31.07.2023).

Bączkowski Włodzimierz, *Frontem do historii. Pisma prometejskie*, Kraków–Warszawa 2022.

Bączkowski Włodzimierz, *Sprawa ukraińska*, „Kultura” 1952, 7/57–8/58, s. 64–84.

Bukowiński Władysław, *Wspomnienia z Kazachstanu*, Warszawa 2016.

Czuszak Chrystyna, *Niemaje wilnoy Polszy bez wilnoy Ukrainy. Ukraina ta ukraïncy u policnoi dumci polskiej opozycji (1976–1989)*, Lwów 2011.

Giedroyc Jerzy, *Autobiografia na cztery ręce*, opr. Krzysztof Pomian, Warszawa 1999.

Giedroyc Jerzy, *Listy 1947–1988*, oprac. Bogumiła Berdychowska, Warszawa 2022.

Giedroyc Jerzy, Bobkowski Andrzej, *Listy 1946–1961*, Warszawa 1997.

Giedroyc Jerzy, Osadczuk Bohdan, *Korespondencja 1950–2000*, oprac. Bogumiła Berdychowska, Marek Żebrowski, Wojnowice 2019.

Giedroyc Jerzy, Mieroszewski Juliusz, *Listy 1949–1956*, oprac. Bogumiła Berdychowska, Warszawa 2015.

Giza Hanna Maria, *Ostatnie lato w Maisons-Laffitte*, Warszawa 2007.

Hnatiuk Ola, Piotr Dunin-Borkowski, „Zeszyty Historyczne” 2006, z. 155, s. 212–215.

Hofman Iwona, *Ukraina, Litwa, Białoruś w publicystyce paryskiej „Kultury”*, Poznań 2003.

Hofman Iwona, *Polska, Niemcy, Europa. Program zachodni paryskiej Kultury*, Lublin 2009.

Karol Rozmarek ponownie wybrany, „Słowo Polskie. Dziennik Wolnych Polaków” z 9 czerwca 1952 r.

Kłoczkowski Jacek, Kowal Paweł, *O Włodzimierzu Bączkowskim*, [w:] Włodzimierz Bączkowski, *O wschodnich problemach Polski*, oprac. Jacek Kłoczkowski, Paweł Kowal, Kraków 2000, s. 7–28.

- Korek Janusz, *Paradoksy paryskiej „Kultury”. Styl i tradycje myślenia politycznego*, Katowice 2008.
- Kowal Paweł, *Spokojnie już nie będzie. Koniec naszej belle époque*, Warszawa 2023.
- Kowal Paweł, *Testament Prometeusza*, Warszawa 2018.
- Kowalczyk Andrzej Stanisław, *Giedroyc i „Kultura”*, Wrocław 1999.
- Kowalczyk Andrzej Stanisław, *Wena do polityki. O Giedroyciu i Mieroszewskim*, t. II, Warszawa 2018.
- Libera Paweł, Nowożycki Bartosz, Niezbrzycki Jerzy (Wraga Ryszard) – Jerzy Giedroyc: *dzieje trudnej współpracy*, [w:] *Kontrwywiad II RP (1914) 1918–1939 (1948)*, t. 2, Warszawa 2014.
- Łobodowski Józef, *Przeciw upiorom przeszłości. Myśli o Polsce i Ukrainie*, oprac. Paweł Libera, Lublin 2015.
- Monnet Jean, *Wspomnienia*, przeł. Waldemar Kuczyński, Warszawa 2015.
- Motyka Grzegorz, Wnuk Rafał, „Pany” i „rezuny” na emigracji. *Próby porozumienia polsko-ukraińskiego na Zachodzie 1945–1950*, „Więź” 2000, nr 9, s. 197–207.
- Rojek Wojciech, *Proces kształtowania się polsko-sowieckiej granicy państwowej 1943–1952*, [w:] *Historia est testis temporum. Księga Pamiątkowa z okazji Jubileuszu 90-lecia Profesorów Richarda Pipesa, Piotra Wandycza, Zbigniewa Wójcika*, Warszawa 2016, s. 339–362.
- Sztendera Jewhen, *W poszukiwaniu porozumienia (Podziemie ukraińskie i polskie w latach 1945–1947. Współpraca pomiędzy UPA i WiN)*, „ABC” 1988, nr 7, s. 41–58.
- Stoczewska Barbara, *Ukraina i Ukraińcy w polskiej myśli politycznej od końca XIX wieku do wybuchu II wojny światowej*, Kraków 2013.
- Toruńczyk Barbara, *Rozmowy w Maisons-Laffitte 1981*, Warszawa 2006.
- Tyszkiewicz Jakub, *Rozbijanie monolitu. Polityka Stanów Zjednoczonych wobec Polski 1945–1988*, Warszawa 2015.
- Zajączkowski Mariusz, *Pod znakiem króla Daniela. OUN-B i UPA na Lubelszczyźnie*, Lublin–Warszawa 2016.
- Wyszyński Stefan, *Pro memoria*, t. I: 1948–1952, red. Paweł Skibiński, Warszawa 2017.
- Zespół „Kultury”, *Nieporozumienie czy tani patriotyzm?*, „Kultura” 1952, nr 1, s. 82–83.

► STRESZCZENIE

Losy księdza Józefa Majewskiego i znaczenie jego Listu do redakcji „Kultury”

Artykuł analizuje nieznany dotąd List księdza Józefa Majewskiego do redakcji „Kultury” z 1952 roku oraz rekonstruuje losy jego autora. Na podstawie nowych źródeł archiwalnych przedstawiono zarówno biografię Majewskiego, jak i znaczenie jego tekstu dla kształtowania się doktryny wschodniej Jerzego Giedroycia.

W kontekście politycznym początku lat 50., gdy emigracja polska pozostawała podzielona między postawami rewizjonistycznymi i legalistycznymi, list młodego kleryka z Pretorii przyniósł nowe, realistyczne spojrzenie na kwestię granic i relacji z sąsiadami. Majewski postulował uznanie utraty Kresów Wschodnich i koncentrację na utrwaleniu granicy zachodniej, co – jego zdaniem – miało umożliwić pokojowe współistnienie z Litwą i Ukrainą oraz stworzyć podstawy przyszłej federacji narodów Europy Środkowo-Wschodniej.

Autor artykułu dowodzi, że publikacja tego listu stanowiła moment przełomowy w ewolucji myśli „Kultury” i zapowiadała kierunek znany później jako linia ULB (Ukraina–Litwa–Białoruś). Analiza biograficzna pokazuje, że Majewski, wychowany na pograniczu polsko-ukraińskim i doświadczony przez losy wojennej emigracji, był szczególnie predysponowany do takiego spojrzenia na stosunki wschodnie.

Mimo początkowej krytyki środowisk emigracyjnych *List* Majewskiego okazał się ważnym punktem odniesienia dla programu Giedroycia, symbolizującym przejście od romantycznego rewizjonizmu do realistycznej wizji polityki opartej na poszanowaniu granic i partnerstwie z sąsiadami.

► SUMMARY

The Fate of Father Józef Majewski and the Significance of His Letter to the Editorial Board of “Kultura”

The article analyzes the previously unknown letter of Father Józef Majewski to the editors of “Kultura” (1952) and reconstructs the fate of its author. Drawing on newly discovered archival sources, it presents both Majewski’s biography and the significance of his text for shaping Jerzy Giedroyc’s Eastern policy doctrine.

In the political context of the early 1950s, when the Polish émigré community was divided between revisionist and legalist positions, the letter of a young seminarian from Pretoria offered a new, realistic perspective on Poland’s borders and relations with its neighbors. Majewski called for the recognition of the loss of the Eastern Borderlands and the strengthening of the western frontier, which, in his view, would make possible peaceful coexistence with Lithuania and Ukraine and lay the foundations for a future federation of Central and Eastern European nations.

The author argues that the publication of this letter marked a turning point in the evolution of the political thought of “Kultura”, foreshadowing what later became known as the ULB line (Ukraine–Lithuania–Belarus). Biographical analysis shows that Majewski, raised

on the Polish-Ukrainian borderland and shaped by the experience of wartime exile, was particularly predisposed to such a vision of Eastern relations.

Although initially criticized by émigré circles, Majewski's letter proved to be an important reference point for Giedroyc's program, symbolizing the transition from romantic revisionism to a realistic vision of politics based on respect for borders and partnership with neighboring nations.

Rafał Michałowski

- ▶ Uniwersytet w Białymstoku
(University of Białystok, Poland)
- ▶ e-mail: r.michalowski@uwb.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0003-3255-4908

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.30

**PRAWNY MODEL SPRZEDAŻY PAŃSTWOWYCH NIERUCHOMOŚCI
ROLNYCH W POLSCE W LATACH 1958–1991****Abstrakt**

W początkowym okresie istnienia Polski Ludowej proces nabywania przez rolników i inne podmioty gruntów rolnych stanowiących własność państwową podporządkowany był regulacjom o charakterze publicznoprawnym – szczególnie istotne znaczenie miały tu oczywiście przepisy dotyczące reformy rolnej oraz osadnictwa na Ziemiach Odzyskanych. Wprowadzenie mechanizmów cywilnoprawnych do regulacji prawnej tej dziedziny stosunków społecznych nastąpiło dopiero w 1958 roku. Wówczas ukształtowany został – właściwy dla całego okresu PRL – mieszany, łączący elementy prawa administracyjnego i cywilnego, model zbywania gruntów państwowych zgromadzonych w Państwowym Funduszu Ziemi. Nabycie nieruchomości rolnej następowało na podstawie cywilnoprawnej umowy sprzedaży, jednak jej zawarcie musiało być poprzedzone wydaniem decyzji administracyjnej ustalającej kandydata na nabywcę nieruchomości.

W 1990 roku do polskiego prawodawstwa wprowadzono, obok dotychczasowego mieszanego trybu, również alternatywny tryb zbywania nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi (PFZ) w drodze przetargu, mający charakter wyłącznie cywilnoprawny. Ta regulacja antycypowała obowiązujące (po likwidacji PFZ) do dziś, podlegające relatywnie częstym zmianom uregulowania przetargowego trybu zbywania państwowych nieruchomości rolnych przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa, potem – będącą jej następcą prawnym – Agencję Nieruchomości Rolnych i następnie – Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

W artykule dokonano analizy rozwiązań prawnych dotyczących zbywania w drodze umowy sprzedaży nieruchomości rolnych z Państwowego Funduszu Ziemi, z uwzględnieniem poglądów doktrynalnych oraz orzecznictwa Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Trybunału Konstytucyjnego. Ze względu na zmienność regulacji prawnej w zakresie szczegółowych rozwiązań skupiono się przede wszystkim na zagadnieniach konstrukcyjnych decydujących o swoistości przyjętego przez prawodawcę modelu prawnego.

Słowa kluczowe: Państwowy Fundusz Ziemi, PFZ, państwowa nieruchomość rolna, sprzedaż nieruchomości rolnej, przetarg

THE LEGAL MODEL FOR THE SALE OF STATE-OWNED AGRICULTURAL PROPERTIES IN POLAND IN THE YEARS 1958–1991

Abstract

In the initial period of the People's Republic of Poland, the process of acquiring agricultural land owned by the state by farmers and other entities was subject to public law regulations – of particular importance were, of course, the provisions concerning the agrarian reform and settlement in the Recovered Territories. Civil law mechanisms were not introduced into the legal framework of this area of social relations until 1958. At that time, a mixed model for the disposal of state-owned lands accumulated in the State Land Fund (PFZ) was developed, one that would remain typical throughout the entire PRL period, combining elements of administrative and civil law. The acquisition of agricultural property was based on a civil law sales agreement, but its conclusion had to be preceded by the issuance of an administrative decision designating the property's purchaser.

In 1990, in addition to the existing mixed procedure, an alternative procedure for the disposal of PFZ property through a tender, governed solely by civil law, was introduced into Polish law. This regulation anticipated the regulations governing the tender procedure for the sale of state-owned agricultural properties by the State Treasury Agricultural Property Agency (later, the Agricultural Property Agency, its legal successor, and the National Support Center for Agriculture), which remain in force until today (after the liquidation of the PFZ), and are subject to relatively frequent amendments.

This article analyzes the legal solutions for the sale of agricultural properties from the State Land Fund through a sales agreement, taking into account the doctrinal views and case law of the Supreme Court, the Supreme Administrative Court, and the Constitutional Tribunal. Due to the variability of legal regulations regarding specific solutions, the focus is primarily on the structural issues that determine the specificity of the legal model adopted by the legislator.

Keywords: State Land Fund, state agricultural property, sale of agricultural property, tender

1. Uwagi wprowadzające

Ustawa z dnia 12 marca 1958 roku o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw, związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego¹, całkowicie zmieniła zasady nabywania własności nieruchomości rolnych będących własnością państwową. Wypada zauważyć, że zmiany widoczne są już w warstwie terminologicznej – tak jak w poprzedzającej ten akt prawny ustawie z dnia 13 lipca 1957 r. oku o obrocie nieruchomościami rolnymi² ustawodawca zrezygnował z charakterystycznego dla dotychczas obowiązującego prawodawstwa pojęcia „nieruchomości ziemskiej” na rzecz pojęcia „nieruchomości rolnej”³. Co jednak najistotniejsze, administracyjnoprawny mechanizm zbycia własności został zastąpiony przez instrumentarium cywilnoprawne.

Nie oznaczało to jednak całkowitej rezygnacji ze środków o charakterze administracyjnoprawnym, które zachowały znaczącą rolę w toku procedury alienacji nieruchomości państwowych. Odtąd własność państwowych nieruchomości rolnych przechodziła na nabywców w drodze umowy sprzedaży. Ustalani byli oni jednak w toku postępowania administracyjnego zwieńczonego wydaniem decyzji o ustaleniu kandydata na nabywcę⁴. Ta zmiana modelu zbycia państwowych nieruchomości uzasadniana była deklarowanym przekonaniem, że przeprowadzenie reformy rolnej i osadnictwa na Ziemiach Odzyskanych zostało zakończone i w związku z tym nastąpiła potrzeba zmiany regulacji prawnych w tej materii⁵. Nie oznaczało to jednak całkowitego wyeliminowania dotychczasowego sposobu zbywania nieruchomości rolnych. Zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 12 marca 1958 roku prawo własności państwowych nieruchomości rolnych nadawane było na dotychczasowych zasadach osobom, które użytkowały te nieruchomości w dniu wejścia w życie ustawy.

¹ Dz.U. nr 17 poz. 71, z późn. zm., dalej: „ustawa z dnia 12 marca 1958 roku”.

² Dz.U. nr 39 poz. 172, z późn. zm.

³ Por. S. Breyer, *Obrót nieruchomościami rolnymi*, „Państwo i Prawo” [dalej: PiP] 1958, nr 2, s. 227–228.

⁴ Dopiero w 1990 r. – o czym mowa będzie w dalszej części artykułu – równolegle, obok mieszanego cywilno-administracyjnoprawnego trybu zbycia nieruchomości rolnej dopuszczono również przetargowy tryb wyłonienia kandydata na nabywcę nieruchomości rolnej, nie zawierający w swej konstrukcji elementów publicznoprawnych, takich jak decyzja administracyjna.

⁵ Tak uzasadnienie projektu ustawy z dnia 12 marca 1958 r., za: S. Breyer, *Sprzedaż i przejmowanie nieruchomości rolnych przez państwo*, „Nowe Prawo” 1958, nr 9, s. 10.

2. Podmioty uprawnione do nabycia własności państwowych nieruchomości rolnych

Nabywcami nieruchomości rolnych mogły być osoby fizyczne posiadające kwalifikacje teoretyczne bądź praktyczne do prowadzenia gospodarstwa rolnego na tych nieruchomościach, a także społeczne i spółdzielcze organizacje rolnicze (art. 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 roku). Osoby fizyczne ubiegające się o nabycie własności nieruchomości rolnej musiały spełniać wymagania stawiane przez Kodeks cywilny⁶, określone w art. 160 k.c. (co do właściwości osoby fizycznej nabywającej nieruchomość), a także art. 161 k.c. w zakresie określonych tam norm obszarowych. Powinny również zostać spełnione wymogi stawiane przy nabyciu własności nieruchomości z podziału gospodarstwa (art. 163 k.c.)⁷.

Ustawodawca wprowadził również w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 roku katalog osób, którym przysługiwało pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości od państwa. Już jednak od dnia 5 lipca 1963 roku ustały określone w art. 3 ograniczenia w swobodzie doboru nabywcy nieruchomości państwowej wobec uchylecia tego przepisu⁸. W toku ewolucji prawodawstwa w tej materii ustawodawca przywracał i modyfikował krąg osób uprzywilejowanych pierwszeństwem, zawsze jednak przysługiwało ono spełniającym określone wymogi dzierżawcom, od 1979 roku – także współwłaścicielom, jeśli w wyniku nabycia udziału następowało zniesienie współwłasności⁹.

⁶ A także określone w wydanym na jego podstawie rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych (t.j.: Dz.U. 1983 nr 19 poz. 86, z późn. zm.); zob. też § ust. 2–6 zarządzenia Ministra Rolnictwa z dnia 15 grudnia 1969 r. w sprawie ceny, warunków i trybu sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych (M.P. nr 53 poz. 424).

⁷ P. Czechowski, S. Prutis, *Grunty rolne. Problemy prawno-organizacyjne*, Warszawa 1985, s. 76.

⁸ Zob. art. 26 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych (Dz.U. nr 28 poz. 168).

⁹ Zob. § 15 ust. 7 zarządzenia Ministra Rolnictwa z dnia 15 grudnia 1969 r.; § 12 ust. 2 zarządzenia Ministra Rolnictwa z dnia 25 lipca 1979 r. w sprawie cen, warunków i trybu sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych (M.P. nr 19 poz. 114); § 7 ust. 2 zarządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 18 września 1982 r. w sprawie cen, warunków i trybu sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych (M.P. nr 9 poz. 80, z późn. zm.).

W doktrynie nie osiągnięto zgody w kwestii ustalenia konsekwencji uchybienia pierwszeństwu i wskazania w decyzji ustalającej kandydata na nabywcę nieruchomości osoby o niższym pierwszeństwie czy też takiej, której pierwszeństwo w ogóle nie przysługiwało. Józef Paliwoda, analizując postanowienia art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 marca 1958 roku w pierwotnym brzmieniu, wyraził opinię, że wymienionym tam osobom przyznano prawa podmiotowe, a jakiegokolwiek odstępstwo uczynione przez organ administracji od porządku uprawnionych ustalonego przez prawodawcę powodowało nieważność decyzji¹⁰. Na tle pierwszeństwa uregulowanego już przepisami zarządzenia Stanisław Prutis oraz Paweł Czechowski uznali, że jego naruszenie nie prowadzi do nieważności umowy, a jest podstawą do odwołania decyzji. Skutki naruszenia pierwszeństwa należy odróżnić od naruszenia ustawowego prawa pierwokupu (art. 166 oraz 695 § 2 k.c.), uchybienie któremu prowadzi do nieważności zawartej umowy (art. 599 § 2 k.c.)¹¹. Błażej Wierzbowski opowiadał się za instrukcyjnym jedynie charakterem pierwszeństwa, jako że przepisom zarządzenia dotyczącym tej konstrukcji prawnej brakuje upoważnienia ustawowego¹². Także orzecznictwo sądowe dalekie było od pełnej jednolitości w ustaleniu konsekwencji naruszenia pierwszeństwa¹³.

¹⁰ J. Paliwoda, *Przebudowa ustroju rolnego. Zakres działania administracji rolnej*, Warszawa 1964, s. 187. Autor podkreślał, że mamy do czynienia z decyzjami związanymi. Uznawał, że w razie uchylenia decyzji administracyjnej poprzedzającej zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości umowa była nieważna (powoływał się przy tym na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1963 r., III CO 22/62, „Prawo i Życie” 1963, nr 10, s. 7).

¹¹ P. Czechowski, S. Prutis, op.cit., s. 77.

¹² B. Wierzbowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 30 października 1985 r.*, OSPiKA 1986, nr 11–12, poz. 217, s. 470, zob. również: B. Skwarka, *Legalność ustanowienia pierwszeństwa przy nabywaniu gruntów Państwowego Funduszu Ziemi*, PiP 1987, nr 7, s. 84. Z poglądem tym polemizował A. Stelmachowski. Twierdził on, że ustanowienie pierwszeństwa w zarządzeniu nie wymaga upoważnienia ustawowego, jako że rozporządzanie prawem własności jest realizacją sfery *dominium*, niepodlegającą ścisłym rygorom tak jak wykonywanie aktów ze sfery *imperium*; idem, *Głos w dyskusji nad referatem B. Wierzbowskiego „Problemy prawne sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych”*, [w:] *Nauka prawa rolnego wobec zmodyfikowanej polityki rolnej PRL*, Gdańsk 1985, s. 220.

¹³ Zob. wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 1984 r., II SA 209/84, tak też w sprawie II SA 201/84, za: Z. Mańk, *Wybrane zagadnienia z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach rolnych*, „Nowe Prawo” 1985, nr 9, s. 48, przyp. 27; wyrok NSA z dnia 6 lutego 1986 r., III CRN 437/85, OSPiKA 1986, nr 11–12, poz. 227; uchwała SN z dnia 19 lipca 1988 r., III AZP 4/88, OSNC 1989, nr 2, poz. 22.

3. Postępowanie prowadzące do przeniesienia własności nieruchomości rolnej będącej własnością państwa w drodze umowy sprzedaży

Ciąg czynności podejmowanych w celu zbycia państwowej nieruchomości rolnej inicjowało sporządzenie przez właściwy organ¹⁴ wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i przekazanie go bankowi spółdzielczemu wraz z dokumentacją pomiarowo-klasyfikacyjną. Bank ogłaszał wykaz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości (§ 12 ust. 2 pkt 1). Wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży był urzędowym zawiadomieniem o zamiarze zadysponowania nieruchomością państwową¹⁵. Można go określić również jako niepodlegający zaskarżeniu swoisty akt zarządu nieruchomością państwową¹⁶. Jako że prawodawca nie przewidział wprost zakazu rozporządzania prawem własności nieruchomości niewymienionych w wykazie, w doktrynie zaznaczyło się stanowisko, zgodnie z którym sprzedaż nieruchomości nieobjętej wykazem, przy zachowaniu wszystkich innych przesłanek wymaganych przy sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa, nie powodowała nieważności zawartej umowy¹⁷.

Nieruchomości objęte wykazem mogły być wycofane ze sprzedaży przed wydaniem ostatecznej decyzji ustalającej kandydata w takiej formie, jaką przyjęło udostępnienie wykazu. Rozstrzygnięciem wniosku o jej nabycie powinno być wówczas umorzenie postępowania (art. 105 § 1 k.p.a.)¹⁸. Jeśli jednak organ administracji wycofuje nieruchomość rolną ze sprzedaży i umarza postępowanie w sytuacji, gdy pierwszeństwo

¹⁴ Zgodnie z § 12 ust. 1 zarządzenia z dnia 18 września 1982 r. był to terenowy organ administracji państwowej o właściwości szczególnej do spraw gospodarki rolnej stopnia podstawowego. Ponieważ na przestrzeni lat szczegóły postępowania prowadzącego do przeniesienia własności nieruchomości rolnej skarbu państwa ulegały modyfikacji (w zakresie podmiotów prowadzących postępowanie, jego trybu, wyznaczenia ceny itp.) przy zachowaniu zasadniczego trzonu konstrukcyjnego opartego na wydaniu decyzji o ustaleniu kandydata i cywilnoprawnej umowie sprzedaży, omawiam te zagadnienia przede wszystkim na podstawie powołanego tu zarządzenia z dnia 18 września 1982 r., odwołując się incydentalnie do regulacji je poprzedzających.

¹⁵ A. Zieliński, *Formy prawne gospodarowania nieruchomościami rolnymi Państwowego Funduszu Ziemi*, Poznań 1980, s. 123; P. Czechowski, S. Prutis, op.cit., s. 78.

¹⁶ J. Rostkowski, *Prawo gruntowe w praktyce*, Warszawa 1988, s. 159.

¹⁷ Zob. przywołane wyżej prace A. Zielińskiego oraz P. Czechowskiego i S. Prutisa; odmiennie J. Rostkowski, op. cit., s. 163.

¹⁸ Tak NSA w wyroku z dnia 1 marca 1984 r., II SA 2085/83, ONSA 1984, nr 1, poz. 23.

jednej z osób ubiegających się o nabycie tej nieruchomości stanęło na przeszkodzie sprzedaniu jej osobie upatrzonej przez organ administracji i wyznaczonej decyzją na nabywcę, to działanie takie należałoby uznać za niedopuszczalne¹⁹.

Bank spółdzielczy po ogłoszeniu wykazu przyjmował zgłoszenia kandydatów. Zgłoszenia z informacjami o możliwościach produkcyjnych wnioskodawców i swoją opinią przekazywał je organowi administracyjnemu, aby ten mógł ustalić kandydatów.

Organ administracji, dokonujący wyboru kandydata na nabywcę, związany był postanowieniami przepisów określającymi pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości²⁰. Jeśli nikomu nie przysługiwało pierwszeństwo albo przysługiwało ono wnioskodawcom w równym stopniu, organ powinien był dokonać wyboru, biorąc pod uwagę, czy prowadzone przez osoby ubiegające się o nabycie gruntów z PFZ gospodarstwa, wraz z gruntami, o które się ubiegają, są zdolne do towarowej produkcji rolnej, a także czy istnieją możliwości uzyskania opłacalnej produkcji przeznaczonej do zbycia²¹.

Wnioski osób zainteresowanych nabyciem nieruchomości powinny być zaopiniowane przez kółko rolnicze, a w razie jego braku w danej wsi – przez zebranie wiejskie (§ 12 ust. 1 pkt 3). Ta opinia nie ma wiążącego charakteru. Wydanie nierespektującej jej decyzji ustalającej kandydata na nabywcę w żadnym wypadku nie jest uchybieniem mającym wpływ na wynik sprawy. Gdy nabywcą ma być dzierżawca, któremu przysługuje prawo pierwokupu, opinia nie jest wymagana. Jest to zrozumiałe, gdy wziąć pod uwagę postanowienia art. 599 § 2 k.c.

Brak obowiązku zasięgnięcia opinii dotyczy także zbycia na rzecz spółdzielczej organizacji rolniczej użytkującej nieruchomość. Przedmiotem opinii powinno być

¹⁹ Tak NSA w wyroku z dnia 17 czerwca 1986 r., SA/Wr 274/86, ONSA 1986, nr 2, poz. 40.

²⁰ W kwestii problemów pojawiających się w toku realizacji pierwszeństwa por. wyrok NSA z dnia 30 czerwca 1981 r., II SA 198/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 66; wyrok NSA z dnia 7 grudnia 1981 r., SA/Kr 381/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 122; wyrok NSA z dnia 8 września 1981 r., II SA 247/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 85; wyrok NSA z dnia 30 października 1985 r., SA/Wr 636/85, OSPiKA 1986, nr 11, poz. 217.

²¹ Tak NSA w tezie wyroku z dnia 21 sierpnia 1981 r., II SA 108/81, OSPiKA 1983, nr 1, poz. 19; z głosem A. Stelmachowskiego. Zob. też wyrok NSA z dnia 27 maja 1982 r., II SA 504/82, OSPiKA 1983, nr 10, poz. 215, wyrok NSA z dnia 10 lutego 1981 r., S.A. 910/80, OSPiKA 1982, nr 5–6, poz. 57, z zamieszczoną tam krytyczną głosem A. Zielińskiego.

wyeksponowanie elementów cennych pomagających w podjęciu obiektywnie poprawnej decyzji, przykładowo: umiejętności zawodowych kandydata, poziomu produkcji rolnej czy też perspektyw rozwoju gospodarstwa²². W praktyce, jak podkreślał Andrzej Stelmachowski²³, zebrania wiejskie niejednokrotnie charakteryzowały się niską frekwencją, uczestniczyli w nich sami zainteresowani rozstrzygnięciem oraz osoby im sprzyjające. Trudno więc było przeceniać merytoryczną wartość opinii tam wyrażanych, a miało to o tyle istotne znaczenie, że w wielu sołectwach nie funkcjonowały kółka rolnicze²⁴.

Organ administracji – po wydaniu opinii przez kółko rolnicze bądź zebranie wiejskie – wydawał decyzję ustalającą kandydata na nabywcę nieruchomości (§ 12 ust. 1 pkt 3). Decyzja powinna wskazywać kandydata, nieruchomość przeznaczoną do sprzedaży²⁵ oraz termin, w którym powinna być zawarta umowa przenosząca własność (§ 12 ust. 2).

Decyzja ustalająca kandydata powodowała powstanie obowiązku zawarcia umowy przez bank spółdzielczy z osobą w niej wskazaną. W piśmiennictwie brak było jednak pełnej jednomyślności w odpowiedzi na pytanie, czy osobie ustalonej jako kandydat do nabycia gruntu z PFZ przysługuje roszczenie o zawarcie umowy, które może być dochodzone na drodze postępowania cywilnego, czy też może ona korzystać jedynie ze środków o charakterze administracyjnoprawnym. Najważniejszy, jak się wydaje, argument zwolenników tezy o dopuszczalności wystąpienia przez kandydata z powództwem opartym na art. 64 k.c. oraz 1047 § 1 k.c. opierał się na spostrzeżeniu, że tylko wskazane instrumentarium cywilnoprawne może doprowadzić do przymusowego wykonania obowiązku zawarcia umowy. Na drodze administracyjnej uprawniony nie dysponował środkami pozwalającymi na wyegzekwowanie swojego uprawnienia²⁶.

²² Tak A. Zieliński, *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 grudnia 1981 r.*, SA/Kr 881/81, OSPiKA 1983, nr 6, poz. 135, s. 331.

²³ Zob. przywołaną wcześniej glosę A. Stelmachowskiego do wyroku NSA z dnia 21 sierpnia 1981 r., II SA 108/81, OSPiKA 1983, nr 1, poz. 19.

²⁴ B. Skwarka, *Decyzja ustalająca kandydata na nabywcę gruntu PFZ*, PiP 1986, nr 2, s. 95.

²⁵ A. Zieliński, *Formy prawne...*, s. 125; zob. też J. Rostkowski, op. cit., s. 163.

²⁶ Por. A. Zieliński, *Formy prawne...*, s. 129. Autor (na tle zarządzenia z dnia 22 stycznia 1974 r.) stwierdza, że „w przypadku bezczynności administracji powództwo z art. 64 k.c. powinno być skierowane przeciwko Skarbowi Państwa – *statio fisci* właściwy oddział BGŻ”, ibidem, s. 130.

Z kolei zwolennicy konkurencyjnego stanowiska podnosili, że akt administracyjny powoduje skutki cywilnoprawne, jeśli przepis szczególny przewiduje takie konsekwencje, jako przykład podając obowiązujące wówczas przepisy art. 397–404 k.c.²⁷ Natomiast w odniesieniu do przepisów dotyczących sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych brak jest takiej regulacji. Zastosowanie analogii w tym przypadku nie jest dopuszczalne, ze względu na odmienne *ratio*, jak i zróżnicowanie stanów faktycznych, do których odnoszą się przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące obowiązku zawierania umów w obrocie uspołecznionym z jednej strony oraz odnoszące się do zbywania gruntów PFZ z drugiej²⁸. Oceniając trafność zaprezentowanej argumentacji, uważam, że rację ma Maria Szewczyk, która twierdzi, że brakuje przesłanek uzasadniających zastosowanie analogii *legis*. Można natomiast zastanawiać się, czy nie byłoby tu dopuszczalne zastosowanie analogii *iuris*, które to wnioskowanie budzi jednak spore kontrowersje w doktrynie i orzecznictwie.

Bank spółdzielczy – po wydaniu decyzji ustalającej kandydata – uzgadniał z nabywcą warunki i termin zawarcia umowy (§ 12 ust. 3 pkt 4). Jak już wspomniano, w decyzji określony był termin do zawarcia umowy przenoszącej własność, nie dłuższy niż trzy miesiące. Mógł on być w uzasadnionych przypadkach przedłużony (na przykład jeśli nabywca z powodu choroby nie był w stanie stawić się w umówionym terminie u notariusza). Umowa sprzedaży zawierana była z nabywcą przez bank spółdzielczy jako reprezentanta Skarbu Państwa (§ 12 ust. 3 pkt 4, zob. art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 roku).

Nabywca przy zawarciu umowy wpłacał – co do zasady – 20% ceny, resztę zaś miał obowiązek uiścić w półrocznych ratach (§ 8 ust. 1)²⁹. Niespłacona część ceny sprzedaży podlegała zabezpieczeniu przez wpis hipoteki, w wysokości odpowiadającej tej części, w księdze wieczystej sprzedawanej nieruchomości (art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 roku).

²⁷ M. Szewczyk, *Roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży państwowej nieruchomości rolnej*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego” 1985, t. 23, s. 82–83. Zwolennikami tego stanowiska są również m. innymi: S. Czuba, *Sprzedaż nieruchomości państwowych*, Nowe Prawo 1969, nr 8–9, s. 1102–1103; J. Rostkowski, op. cit., s. 163.

²⁸ M. Szewczyk, *Roszczenie o zawarcie umowy...*, s. 84.

²⁹ Zarządzenie zawierało szczegółowe przepisy dotyczące sposobu ustalania ceny nieruchomości, udzielania bonifikat oraz oprocentowania należności w §§ 2–6, 8–11.

Niezwykle istotną, zauważaną w piśmiennictwie kwestią był wpływ uchylenia decyzji ustalającej kandydata na nabywcę gruntu PFZ na ważność umowy sprzedaży. Problemowi temu poświęcił uwagę również Sąd Najwyższy. W pierwszej swojej wypowiedzi na ten temat uznał, że: „W wypadku gdy po zawarciu umowy sprzedaży nieruchomości na podstawie ustawy z dnia 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych (Dz.U. Nr 31, poz. 132) ostateczna decyzja organu do spraw gospodarki mieszkaniowej prezydium właściwej rady narodowej, która (decyzja) stanowiła podstawę do zawarcia umowy (§ 10, 11, 12 rozp. Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 12 sierpnia 1957 r. – Dz.U., poz. 206/57 – w brzmieniu rozp. z dnia 21 września 1960 r. – Dz.U., poz. 263/60), zostanie uchylona – umowa jest nieważna”³⁰. W uzasadnieniu wyroku sąd wyraził opinię, że poprzedzona decyzją administracyjną umowa sprzedaży jest aktem niesamodzielnym, nierozzerwalnie związanym z decyzją stanowiącą podstawę do zawarcia umowy, wobec czego późniejsze odpadnięcie tej podstawy wskutek uchylenia decyzji (choćby ostatecznej) już z tej przyczyny pozbawia umowę sprzedaży ważności.

Jednak w uchwale całej Izby Cywilnej SN z dnia 25 kwietnia 1964 roku³¹ wyrażono pogląd odmienny. Zgodnie z jej tezą „Uchylenie ostatecznej uchwały prezydium rady narodowej lub decyzji organu do spraw gospodarki mieszkaniowej po zawarciu umowy sprzedaży nieruchomości na podstawie ustawy z dnia 28.V.1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych (Dz.U. Nr 31, poz. 132) nie powoduje samo przez się nieważności umowy; jednakże okoliczności, z powodu których uchylenie nastąpiło, mogą mieć znaczenie dla oceny w świetle prawa cywilnego ważności umowy sprzedaży lub dopuszczalności uchylenia się od skutków prawnych zawartego w niej oświadczenia woli”.

Zwolennikiem pełnego uzależnienia bytu umowy od istnienia decyzji będącej jej podstawą, zgodnie z uchwałą z dnia 22 kwietnia 1963 roku, był Józef Paliwoda. Krytykując stanowisko zajęte w drugiej z przywołanych uchwał, podnosił, że zawarcie umowy sprzedaży jest etapem pochodnym od aktu administracyjnego, powodującego

³⁰ Zob. przywołaną wcześniej uchwałę SN z dnia 22 kwietnia 1963 r. Mimo że odnosiła się ona do przepisów dotyczących sprzedaży nieruchomości miejskich, to nie budziło wątpliwości, że argumenty tam podniesione były aktualne przy zbywaniu państwowych nieruchomości rolnych.

³¹ III CO 12/64, OSNCP 1964, nr 12, poz. 244.

powstanie stosunków cywilnoprawnych³². Odmienne stanowisko prowadzi do zatarcia różnic między aktami wewnętrznymi a zewnętrznymi, do których zalicza się decyzje administracyjne. Organy administracji, dokonujące czynności cywilnoprawnych, mają za pomocą tego instrumentu realizować zasady polityki państwa, nie można ich (czyli organów administracji) zdaniem autora w tym zakresie traktować tak jak podmiotów prywatnoprawnych³³.

Doktryna, pomijając odosobnioną opinię Józefa Paliwody, w przytłaczającej większości opowiedziała się jednakże za stanowiskiem zajęтым w uchwale z dnia 25 kwietnia 1964 roku³⁴. Za jego prawidłowością przemawiają dostatecznie argumenty zaprezentowane w jej uzasadnieniu. Decyzja jest wprowadzić konieczną przesłanką zawarcia umowy, ale umowa ma charakter autonomiczny – własność nieruchomości nabywa się właśnie na jej podstawie, decyzja pełni tu funkcję przygotowawczą. Ewentualne uchylene decyzji administracyjnej może mieć znaczenie dla ważności czy też nieważności umowy tylko o tyle, o ile przesłanki to uzasadniające miałyby doniosłość na gruncie przepisów prawa cywilnego. Sąd mógłby przykładowo stwierdzić nieważność umowy, w razie gdyby okazało się, że nabywca nie posiadał kwalifikacji wymaganych do prowadzenia gospodarstwa rolnego³⁵, czy też gdyby uchybiono prawu pierwokupu dzierżawcy. Przypadek unieważnienia miałby miejsce natomiast w razie uchylene się od skutków oświadczenia woli złożonego pod wpływem błędu czy podstęp (art. 84 i 86 k.c.).

³² J. Paliwoda, *Rola aktu administracyjnego w kształtowaniu stosunków własnościowych w rolnictwie*, Warszawa 1965, s. 211.

³³ Ibidem, s. 213 i 214.

³⁴ Tak przykładowo: S. Czuba, op. cit., s. 1101–1102; S. Breyer, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1971, s. 385–386; B. Jastrzębski, *Zagadnienia prawne sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi*, PiP 1971, nr 11, s. 821; A. Zieliński, *Formy prawne...*, s. 130–131; M. Szewczyk, *Przyczyny i skutki prawne uchylene decyzji o ustaleniu kandydata na nabywcę państwowej nieruchomości rolnej*, „Nowe Prawo” 1983, nr 3, s. 68; P. Czechowski, S. Prutis, op.cit., s. 79; J. Rostkowski, op. cit., s. 164.

³⁵ SN w uchwale z dnia 23 kwietnia 2008 r. III CZP 30/08 (OSNC 2009, nr 6, poz. 79) uznał, że sąd w sprawie o ustalenie nieważności umowy sprzedaży nieruchomości PFZ może badać, czy kandydat na nabywcę wskazany w decyzji ustalającej kandydata na nabywcę spełniał przesłanki określone w art. 160 § 1 k.c., także dlatego, że ocena dokonana przez organ administracji w tej kwestii nie znajduje bezpośredniego odzwierciedlenia w treści rozstrzygnięcia.

4. 4. Zmodyfikowana regulacja sprzedaży nieruchomości PFZ uwzględniająca tryb przetargowy (od 1 czerwca 1989 roku do 31 grudnia 1991 roku)

4.1. Uwagi ogólne

Prawodawca na mocy ustawy z dnia 24 lutego 1989 roku o zmianie ustawy o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego³⁶ wprowadził istotne modyfikacje w zakresie zasad sprzedaży nieruchomości PFZ. Stąd też pojawiła się opinia, że ustawę z 1958 roku, uwzględniającą wprowadzone zmiany, można by traktować jako zupełnie nową regulację zbywania państwowych gruntów rolnych³⁷.

Ustawa obok stosowanego dotąd mieszanego administracyjno-cywilnoprawnego sposobu zbywania nieruchomości przewidywała również możliwość zorganizowania w tym celu przetargu, będącego trybem, w toku którego nie wydawano decyzji ustalającej kandydata na nabywcę. Sam zamiar wprowadzenia tego trybu zbywania nieruchomości PFZ spotkał się z życzliwym przyjęciem na etapie tworzenia projektu ustawy zmieniającej³⁸. Wprowadzenie przetargu było symptomem dążenia przez ustawodawcę do wyłącznie cywilnoprawnych form obrotu. Jednakże tendencja ta nie była przejawem w pełni konsekwentnej i spójnej wizji reprezentowanej przez prawodawcę. Zaprzeczało temu równoległe utrzymanie dotychczasowego modelu sprzedaży gruntów PFZ³⁹.

³⁶ Dz.U. nr 10 poz. 56. Tytuł ustawy, zgodnie z art. 1 pkt 1, otrzymał brzmienie: „o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego”. Zgodnie z art. 4 nowelizacja weszła w życie dnia 1 czerwca 1989 r.

³⁷ M. Niedośpiął, *Ustawowe zasady sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi (zagadnienia wybrane)*, PiP 1990, nr 6. Autor pisze, że „W istocie wydano nową ustawę o sprzedaży nieruchomości PFZ” (s. 53).

³⁸ *Opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów o projekcie ustawy o zmianie ustawy o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1988, nr 15, s. 146.

³⁹ A. Zieliński, *O nowy model obrotu państwowymi nieruchomościami rolnymi*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 1, s. 51.

Zauważyć przy tym należy, że w ramach utrzymanego dotychczasowego modelu, opartego na decyzji administracyjnej, dopuszczono również pewne udogodnienia dla nabywców, jak sprzedaż ratalna czy bonifikaty, z których nie korzystali nabywcy wyłonieni w drodze przetargu. Świadczyło to z jednej strony o silnym protekcjonizmie państwa w ramach trybu decyzyjnego, z drugiej zaś o pełnym fiskalizmie przy przetargu⁴⁰.

4.2. Postępowanie prowadzące do zbycia nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi

4.2.1. Wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i wybór trybu postępowania

Pierwszą czynnością wymaganą przez przepisy dla zbycia nieruchomości PFZ było sporządzenie i podanie do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży (art. 3 ust. 1). Nie wyjaśniono przy tym, jakie kryteria powinna spełniać przesłanka „publicznego” ogłoszenia wykazu. Należy przyjąć, że chodzi tu o taki sposób jego udostępnienia, aby każdy potencjalnie zainteresowany mógł zapoznać się bez przeszkód z jego treścią na takich samych zasadach. Przepisy wykonawcze⁴¹ dodawały do tego wymóg ogłoszenia „w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości” (§ 1 pkt 2). O przeznaczeniu do sprzedaży indywidualnie powiadamiano osoby, którym przysługiwało ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości (§ 1 pkt 3).

W przeciwieństwie do dotychczasowego stanu prawnego nieruchomości objęta wykazem nie mogła być dowolnie wycofana ze sprzedaży. Krok taki uzasadniała jedynie okoliczność, że było to konieczne ze względu na ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 3 ust. 2). Należy uznać, że wbrew wyrażanym niekiedy wątpliwościom⁴² wykaz poprzedzał zarówno procedurę decyzyjną, jak i przetargową⁴³. Nie było również konieczne, jakkolwiek dopuszczalne, aby już

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Zarządzenie Ministra Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 15 czerwca 1989 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi (M.P. nr 20 poz. 141, z późn. zm.), dalej: „zarządzenie z dnia 15 czerwca 1989 roku”.

⁴² Por. M. Niedośpiął, op. cit., s. 58.

⁴³ Tak też TK w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 23 października 1990 r., U 1/1990, OTK 1990, nr 1, poz. 9.

na etapie udostępniania wykazu dokonywano rozstrzygnięcia o tym, czy nieruchomość zostanie sprzedana w trybie decyzyjnym, czy też przetargowym; mogło to nastąpić później.

Wybór sposobu zawarcia umowy pozostawał w wyłącznej gestii organu administracji⁴⁴. Zgodnie z art. 9 ust. 1 organ administracji może przeznaczyć nieruchomość do sprzedaży w drodze przetargu. Jak wyjaśnił NSA w wyroku z dnia 16 listopada 1990 roku⁴⁵, owo przeznaczenie to nie decyzja administracyjna, ale akt wykonywania *dominium*, tj. zarządzania powierzonym mieniem publicznym. Nie podlega kontroli instancyjnej, a w konsekwencji organ odwoławczy w administracyjnym toku instancji nie jest uprawniony do podjęcia takiego aktu zamiast organu właściwego ani też do nakazania temu organowi, aby wybrał właśnie przetargowy tryb sprzedaży określonej nieruchomości rolnej.

Sprzeciw natomiast budzi opinia wyrażona w powyższym wyroku, jakoby tryb decyzyjny miał charakter zasadniczy, a przetargowy – uzupełniający. Nie uzasadnia tego powołany przez sąd argument, że tryb decyzyjny jest uregulowany bardziej szczegółowo, a organ administracji „może” (jak mówi art. 9 ust. 1) przeznaczyć nieruchomość do przetargu. Sam fakt relatywnie drobiazgowej regulacji jeszcze niczego nie przesądza, zaś sformułowanie art. 9 ust. 1 uzasadnia jedynie stwierdzenie, że podjęcie decyzji o przeprowadzeniu przetargu jest objęte zakresem kompetencji organu. Żaden przepis (pomijając art. 9 ust. 2) nie zacieśnia katalogu okoliczności, w których przetarg musiałby ustąpić innemu sposobowi zawarcia umowy. Winien być on zatem traktowany jako równorzędny trybowi decyzyjnemu⁴⁶. Trudno więc podzielić pogląd, że organ

⁴⁴ Ustawa przyznawała kompetencje w zakresie zbywania nieruchomości PFZ przede wszystkim terenowemu organowi administracji państwowej o właściwości szczególnej do spraw gospodarki gruntami stopnia podstawowego (zob. art. 3 ust. 1; art. 4 ust. 2; art. 5 ust. 2; art. 6 ust. 1 i 2, art. 7 ust. 5, 6 i 11, art. 9 ust. 1 i 5). Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 34 poz. 198) w art. 3 pkt 2 stanowiła, że kompetencje te przeszły na organy gminy jako zadania zlecone (od 27 maja 1990 r.).

⁴⁵ SA/Wr 523/90, ONSA 1990, nr 2–3, poz. 65.

⁴⁶ Tak również TK w orzeczeniu z dnia 23 października 1990 r., U 1/90. Tezę, że przepisy ustawy preferowały tryb decyzyjny, akceptuje M. Mincer-Jaśkowska w głosie do wyroku NSA z dnia 16 listopada 1990 r. (OSP 1992, nr 6, poz. 123).

ustalający sposób zbycia nie ma pełnej swobody przy jego wyborze⁴⁷. Stanowisko to oparte jest na podstawach nieposiadających mocnego oparcia w brzmieniu przepisów. Wydaje się, że ma ono swoje źródło w nieuzasadnionym akcentowaniu elementu publicznoprawnego przy deprecjacji znaczenia tej okoliczności, że zbywanie nieruchomości jest realizacją sfery *dominium*.

Wbrew obecnym w orzecznictwie sugestiom przy rezygnacji z trybu przetargowego na rzecz decyzyjnego nie było wymagane uprzednie uzyskanie opinii kółek i organizacji rolniczych⁴⁸. Postanowienia art. 6 ust. 1 ustawy nie pozwalają na wyciągnięcie odmiennych wniosków – wprost przeciwnie, wyraźnie z nich wynika, że opinia wymagana jest jedynie w ramach trybu decyzyjnego przed wydaniem decyzji ustalającej kandydata na nabywcę. Nie warunkuje zaś, przy braku w tej kwestii odmiennego rozstrzygnięcia prawodawcy, skuteczności czynności mieszczącej się w zakresie uprawnień właścicielskich. Przy przetargu rola kółek i organizacji rolniczych ograniczona jest jedynie do udziału w jego przeprowadzeniu (art. 9 ust. 5 pkt 1).

4.2.2. Decyzyjny tryb ustalenia kandydata na nabywcę

Po ogłoszeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży zainteresowani mogli zgłaszać wnioski o nabycie nieruchomości. Złożenie wniosku powodowało wszczęcie postępowania⁴⁹. Jeśli po złożeniu wniosku przeznaczono nieruchomość do sprzedaży w drodze przetargu, należało wydać decyzję odmawiającą ustalenia kandydata na nabywcę⁵⁰. Zarządzenie z dnia 15 czerwca 1989 roku przewidywało w § 2 ust. 1, że w razie przeznaczenia nieruchomości do przetargu organ zawiadamia o tym osoby, które złożyły wnioski o nabycie nieruchomości. Jak stąd wynika, nie przewidywano w takich okolicznościach wydania decyzji administracyjnej odmawiającej ustalenia wnioskodawcy kandydatem na nabywcę.

⁴⁷ J. Szachułowicz, *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 grudnia 1989 r., II SA 1217/89*, OSP 1991, nr 3, poz. 69. Autor uznał, że „[...] nadrzędnym celem polityki rolnej Państwa jest i pozostaje przebudowa struktury obszarowej gospodarstw rolnych i budowa nowoczesnej infrastruktury wsi. Żadna okazja zmierzająca do osiągnięcia tego celu, nie może ustępować względem uzyskania wyższej ceny przy sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu”.

⁴⁸ Tak jednak NSA w wyroku z dnia 20 grudnia 1989 r. wskazanym w poprzednim przypisie.

⁴⁹ Orzeczenie TK z dnia 23 października 1990 r., U 1/90; por. M. Niedośpiął, op. cit., s. 58–59.

⁵⁰ Tak orzeczenie TK z dnia 23 października 1990 r., U 1/90.

Stąd w przywoływanym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 1990 roku uznano ten przepis za niezgodny z art. 104 k.p.a. oraz art. 6, 7 ust. 1 i art. 8 ustawy z dnia 12 marca 1958 roku⁵¹. Decyzja odmawiająca ustalenia kandydata na nabywcę z powodu przeznaczenia nieruchomości do sprzedaży w drodze przetargu mogła być zaskarżona, przez co postępowanie prowadzące do zbycia nieruchomości byłoby hamowane do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia. Działoby się tak, pomimo że osoba ubiegająca się o zostanie kandydatem na nabywcę nie miałaby szans na zmianę decyzji ani w postępowaniu odwoławczym, ani przed Naczelnym Sądem Administracyjnym⁵².

Stąd też w doktrynie pojawiły się opinie, w istocie będące wnioskami *de lege ferenda*, że powyższe rozwiązanie nie spełnia wymogów wynikających z zasady zaufania obywateli do organów państwowych i samorządowych, a także reguł racjonalnego postępowania⁵³. Ponieważ jednak wspomnianych niedogodności nie można usunąć w drodze wykładni obowiązujących przepisów i potrzebna jest w tej mierze interwencja prawodawcy, na gruncie *legis latae* optymalnym rozwiązaniem byłoby, gdyby już w wykazie zamieszczano informacje o trybie sprzedaży, o ile oczywiście wstępna decyzja w tej kwestii nie byłaby następnie zmieniona⁵⁴.

Kandydatów na nabywców właściwy organ ustalał po zasięgnięciu opinii kółka rolniczego, a jeśli w danej miejscowości nie było takiej organizacji – właściwego gminnego związku rolników, kółek i organizacji rolniczych (art. 6 ust. 1 zd. 1). Art. 6 ust. 2 stanowił, że decyzja powinna określać nie dłuższy niż trzymiesięczny termin zawarcia umowy sprzedaży. Zgodnie z wyrokiem NSA dnia 7 sierpnia 1998 roku⁵⁵, jeśli decyzja nie określała terminu zawarcia umowy, zastosowanie miał termin trzymiesięczny wynikający z ustawy. Ostateczna decyzja, wraz z wyceną części składowych nieruchomości, przekazywana była bankowi spółdzielczemu (§ 3 zarządzenia),

⁵¹ Jako że nie został on zmieniony w ustalonym w powyższym orzeczeniu terminie trzech miesięcy, utracił moc z dniem 21 lutego 1991 r.

⁵² Por. też postanowienie NSA z dnia 16 września 1991 r., II S.A. 799/91, „Prawo i Życie” 1992, nr 24, s. 15.

⁵³ A. Minkiewicz, *Glosa do orzeczenia TK z 23 X 1990 r.*, U 1/90, PiP 1991, nr 8, s. 106, tenże, *Przetargowa sprzedaż państwowych nieruchomości rolnych w świetle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 23.X.1990 r.*, „Prawo Rolne” 1991, nr 1, s. 88.

⁵⁴ A. Minkiewicz, *Przetargowa sprzedaż...*, s. 89.

⁵⁵ II SA 832/98, Lex nr 41770.

który informował kandydata na nabywcę o warunkach zbycia nieruchomości, w tym o cenie oraz o terminie zawarcia umowy sprzedaży (§ 4 pkt 1 zarządzenia).

Ustawa zawierała regulację sposobu ustalania ceny sprzedawanej nieruchomości. Zgodnie z art. 4 ust. 1 jej wysokość ustalana była jako iloczyn ceny kwintala żyta (branej dla potrzeb ustalenia wysokości podatku rolnego) oraz zawartych w art. 4 ust. 2 ustawy stawek szacunkowych dla poszczególnych kategorii użytków rolnych. Cenę budynku ustalało się według szacunkowych norm ubezpieczeniowych Państwowego Zakładu Ubezpieczeń (art. 4 ust. 10 pkt 1). Podstawą określenia ceny w umowie sprzedaży były przesłanki istniejące w dacie zawarcia umowy sprzedaży⁵⁶. Decyzja ustalająca kandydata na nabywcę nie określała ceny, kandydat dowiadywał się o jej wysokości, o czym już wspomniano, z informacji kierowanej przez bank spółdzielczy.

Umowa sprzedaży zawierana była z kandydatem przez bank spółdzielczy jako reprezentantem Skarbu Państwa (§ 4 pkt 2 zarządzenia). Co do zasady nabywca wpłacał przy zawarciu umowy sprzedaży 20% ceny, a pozostałą część w półrocznych ratach (art. 7 ust. 1).

4.2.3. Zawarcie umowy sprzedaży w drodze przetargu

Należy zauważyć, że prawodawca nazwą „przetarg” nie objął, ściśle rzecz ujmując, całej procedury prowadzącej do zawarcia umowy, obejmującej swym zakresem także ogłoszenie o przetargu. Jak wynika z brzmienia art. 9 ust. 5 ustawy *in principio* oraz § 2 ust. 3 zarządzenia, uczynił tak względem jedynie tej części postępowania, w której następuje zgłaszanie propozycji zawierających cenę nieruchomości, a także przyjęcie najbardziej korzystnej z nich. Jako że postępowanie zmierzające do zawarcia umowy miało na celu jedynie uzyskanie najwyższej ceny, ustawodawca nie uwzględnił procedury pisemnej, optymalnej dla zawierania bardziej złożonych umów, w których uzgodnieniu często podlega większa liczba postanowień umownych. Przewidział tylko nieskomplikowaną, ustną formę postępowania.

Zewnętrznym wyrazem decyzji o powzięciu zamiaru sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu powinno być podanie do publicznej wiadomości ogłoszenia o nim. Odpowiednie przepisy ustawy z dnia 12 marca 1958 roku i zarządzenia z dnia

⁵⁶ Uchwała SN z dnia 24 września 1990 r. III CZP 43/90, OSNCP 1991, nr 1, poz. 1.

15 czerwca 1989 roku nie zawierały wyrażonego wprost nakazu sporządzenia i podania do publicznej wiadomości ogłoszenia o przetargu. Zarządzenie stanowiło, że osoby, które złożyły wniosek o nabycie nieruchomości, zawiadamia się o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży w drodze przetargu (§ 2 ust. 1)⁵⁷. Zawiadomienie, zgodnie z treścią § 2 ust. 2, powinno zawierać informację o czasie i miejscu przeprowadzenia przetargu, cenie wywoławczej nieruchomości, wysokości wadium, jak i terminie, w którym powinno być ono wniesione na właściwy rachunek bankowy.

Jednak wniosek, że brak wyrażonego *expressis verbis* obowiązku udostępnienia ogłoszenia o przetargu nieograniczonemu kręgowi podmiotów, był równoznaczny z jego nieistnieniem, należy uznać za sprzeczny z regułami rozsądku. Skoro w przetargu mogli brać udział nie tylko składający uprzednio wniosek o zostanie kandydatem na nabywcę, ale i inni zainteresowani, to musieli mieć oni sposobność dowiedzenia się o wszczętej procedurze. Stąd nie sposób przyjąć, że przetarg mógł się odbyć z pominięciem ogłoszenia. Jednak mając na uwadze powyższe uwagi, za pozbawione podstaw należy uznać stwierdzenie Antoniego Minkiewicza, jakoby ogłoszenie przetargu wprost przewidziane było przepisami zarządzenia⁵⁸.

Samo ogłoszenie o przetargu należało kwalifikować jako czynność o charakterze cywilnoprawnym⁵⁹. Winno ono zawierać informacje wskazane w § 2 ust. 2 zarządzenia. Podstawy ustalenia ceny wywoławczej wyznacza art. 4 ustawy, omówiony w części pracy poświęconej trybowi decyzyjnemu. Zauważyć wypada, że organizator przetargu mógł ustanowić wyższą cenę wywoławczą, co wynika z brzmienia art. 9 ust. 2. Zgodnie z ostatnio wymienionym przepisem cena wywoławcza nie mogła być niższa niż cena ustalona zgodnie z art. 4 – a skoro tak, to nic nie stało na przeszkodzie, aby ustanowić ją na poziomie wyższym.

Organizator pozbawiony był natomiast swobody w określeniu pułapu wysokości wadium, wynoszącego w każdym przypadku 10% ceny wywoławczej (art. 9 ust. 4 ustawy). Samo wadium pełniło dwie zasadnicze funkcje: po pierwsze było swego

⁵⁷ Jak już wspomniano, przepis ten utracił moc w wyniku orzeczenia TK z dnia 23 października 1990 r. U 1/90.

⁵⁸ A. Minkiewicz, *Przetargowa sprzedaż...*, s. 89. Podobnie, jak się wydaje, TK w wyroku z dnia 23 października 1990 r., U 1/90.

⁵⁹ Tak TK w wyroku z dnia 23 października 1990 r., U 1/90.

rodzaju barierą cenzusową, zapewniającą, że do przetargu staną osoby rzeczywiście zainteresowane zawarciem umowy, po drugie zaś zabezpieczało zawarcie umowy sprzedaży z osobą, która zgodnie z ustaleniami została kandydatem na nabywcę, gdyż ust. 9 art. 9 ustawy stanowił, że kandydat na nabywcę, który nie przystąpił we właściwym terminie do zawarcia umowy, traci złożone wadium. Powyższy zwrot określający losy sumy wadialnej nie jest dość precyzyjny, jednak nie powinno ulegać wątpliwości, że kandydat traci roszczenie o jej zwrot. Tym samym traktować je należy po pierwsze jako cywilnoprawną sankcję za uchybienie obowiązкови zawarcia umowy, po drugie jest ono zryczałtowanym odszkodowaniem należnym organizatorowi.

W braku wyraźnego przesądzenia tej kwestii w ustawie skutek w postaci utraty roszczenia o zwrot kwoty wadium następował jedynie w razie niezawarcia umowy zawinionego przez kandydata na nabywcę. Dla określenia konsekwencji sytuacji zawarcia umowy z osobą, która nie wpłaciła wadium najbardziej uzasadnione wydaje się stanowisko, zgodnie z którym umowa sprzedaży byłaby nieważna (art. 58 § 1 k.c.). Zwraca również uwagę fakt, że wadium, na tle analizowanego aktu, zabezpieczało jedynie interes organizatora, gdyż nie przewidziano dla kandydata na nabywcę możliwości domagania się przykładowo – na wzór zadatku – kwoty podwójnego wadium, gdyby do zawarcia umowy w wymaganym terminie nie doszło z winy organizatora.

Przetarg przeprowadzał przedstawiciel właściwego organu, z udziałem przedstawiciela kółka rolniczego, a jeżeli w danej miejscowości nie było takiej organizacji – gminnego związku rolników, kółek i organizacji rolniczych, a także przedstawiciela banku spółdzielczego (art. 9 ust. 5 ustawy). Przepisy zawierały niezwykle lakoniczne uregulowanie samej techniki postępowania przetargowego. Przedstawiciel organu inicjował postępowanie, wywołując cenę (§ 2 ust. 3 pkt 2 zarządzenia). Potem następowało zgłaszanie propozycji ze strony uczestników. W razie braku kolejnych postępień prowadzący przetarg uprzedzał obecnych, że po trzecim obwieszczeniu najwyższej ceny dalsze oferty nie będą przyjęte, obwieszczał trzykrotnie ostatnio zaoferowaną cenę, zamykał przetarg i wymieniał kandydata na nabywcę, który zaoferował najwyższą cenę (§ 2 ust. 4 zd. 2 zarządzenia). Jak stąd wynika, kandydatem na nabywcę zostawała osoba, która zaoferowała najwyższą cenę (art. 9 ust. 6 zd. 2 ustawy).

Z przebiegu przetargu sporządzany był protokół, podpisywany przez osoby przeprowadzające przetarg oraz przez wyłonionego kandydata (§ 2 ust. 5 zarządzenia). Ustawa w art. 9 ust. 7 stanowiła, że protokół powinien określać nie dłuższy niż trzymiesięczny termin zawarcia umowy sprzedaży. Wątpliwości budzić może zawarte w tym przepisie odesłanie do art. 6 ust. 2 ustawy, określającego przy decyzyjnym trybie wyłonienia kandydata, że termin zawarcia umowy biegnie od dnia upływu terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, a także dający właściwemu organowi możliwość przedłużenia terminu do zawarcia umowy. W odniesieniu do przetargu mamy do czynienia z procedurą cywilnoprawną, wyłączone jest więc stosowanie, choćby z modyfikacjami, postanowień określających początek biegu terminu do zawarcia umowy. Przy przetargu należałoby raczej przyjąć, że termin trzymiesięczny powinien zacząć bieg od dnia, w którym ustalono kandydata na nabywcę.

W postanowieniu z dnia 30 października 1990 roku⁶⁰ Sąd Najwyższy zajął się m.in. problematyką charakteru prawnego przetargu poprzedzającego zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości PFZ. Uznał, że między Skarbem Państwa a osobami zainteresowanymi zawiązuje się stosunek prawny, w ramach którego zarówno Skarb Państwa, jak i zainteresowani nabyciem nieruchomości występują w charakterze równorzędnych podmiotów. Przetarg stanowi swoistą formę rokowań zmierzających do ustalenia ceny, a jeśli dla zawarcia umowy nie jest wymagana forma szczególna, jest sposobem zawarcia umowy. W przypadku przetargu na nieruchomość PFZ, z racji tego, że umowa sprzedaży powinna być zawarta w formie aktu notarialnego, jest jedynie sposobem wyłonienia kandydata na nabywcę.

Przywołana wypowiedź jest jedną z pierwszych podjętych w orzecnictwie prób określenia charakteru prawnego przetargu. Sąd Najwyższy niewątpliwie trafnie podkreśla, że uczestnicy procedury występują jako równorzędne podmioty, jak i to, że przetarg może być traktowany jako sposób zawarcia umowy. Niektóre wnioski zawarte w uzasadnieniu można by sformułować w inny sposób, jakkolwiek nie można tracić z pola widzenia tej okoliczności, wyrok ma „pionierski” charakter. Każda osoba przedstawiająca dziś uwagi dotyczące tego rozstrzygnięcia powinna zdawać sobie sprawę, że jesteśmy bogatsi o wiele lat rozwoju legislacji dotyczącej tego trybu zawarcia umowy, jak i dotyczącego jej orzecnictwa oraz poglądów doktryny.

⁶⁰ I CZ 265/90, OSNCP 1991, nr 10–12, poz. 132.

Inaczej niż czyni to Sąd Najwyższy, można argumentować, że przetarg nie musiał, w braku regulacji zawartej w Kodeksie cywilnym obok rokowań i trybu ofertowego, być w całości postrzegany jako wariant rokowań. W przypadku gdy dla zawarcia umowy nie była przewidziana forma szczególna, jego charakter lepiej oddawałoby odwołanie do ofertowego trybu zawierania umów. Jeśli chodzi zaś o przetargi na nieruchomości PFZ, również można by w czynnościach dokonywanych w toku procedury zmierzającej do wyłonienia kandydata na nabywcę dostrzegać walor oświadczeń woli. Kwalifikacja taka dopuszczalna byłaby w odniesieniu do propozycji zgłaszanych przez uczestników postępowania, jak i ich przyjęcia dokonywanego przez prowadzącego przetarg. Skutkiem akceptacji propozycji zawierającej najwyższą cenę byłoby nawiązanie stosunku umownego, na treść którego składałyby się obowiązki złożenia oświadczeń woli składających się na umowę sprzedaży nieruchomości. Z mocy przepisów ustawy (art. 9 ust. 7 zd. 2) roszczenie przysługujące kandydatowi mogło być dochodzone w postępowaniu o stwierdzenie obowiązku złożenia oświadczenia woli (art. 64 k.c. i art. 1047 § 1 k.p.c.), zaś roszczenie przysługujące Skarbowi Państwa zabezpieczone byłoby jedynie przepadkiem wadium.

Umowa sprzedaży z osobą wskazaną jako kandydat na nabywcę zawierana była przez bank spółdzielczy w imieniu Skarbu Państwa (art. 10 ust. 1 ustawy). W przeciwieństwie do trybu decyzyjnego nabywca nie korzystał z okresu karencji w spłacie należności, cena nie była też rozkładana na raty, lecz płatna jednorazowo najpóźniej w chwili zawarcia umowy sprzedaży (art. 9 ust. 8 ustawy). Jednak fakt, że kupujący nie uiścił ceny we wskazanym terminie, nie miał żadnego wpływu na ważność umowy sprzedaży, w szczególności uchybienie powyższemu wymogowi, jako odnoszącemu się do sfery wykonania umowy, nie mogło być postrzegane przez pryzmat sprzeczności czynności prawnej z ustawą (art. 58 § 1 k.c.).

5. Uwagi końcowe

W związku z uchwaleniem i wejściem w życie ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁶¹ nowo utworzona Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa uzyskała wyłączne kompetencje do gospodarowania (a więc również sprzedaży) nieruchomościami wchodzącymi uprzednio w skład

⁶¹ Dz.U. nr 107 poz. 464 (dalej: „u.g.n.r.”).

Państwowego Funduszu Ziemi, przejętymi do (utworzonego również na mocy przepisów tej ustawy) Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Kwestie dotyczące gospodarowania tymi nieruchomościami kompleksowo uregulowano przepisami u.g.n.r., stąd uchylone zostały dotychczas obowiązujące przepisy ustawy z 12 marca 1958 roku dotyczące sprzedaży nieruchomości PFZ (zob. art. 58 u.g.n.r.)⁶².

Ustawodawca zrezygnował wówczas całkowicie z administracyjnoprawnego instrumentarium prawnego w odniesieniu do sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych, a jako podstawowy tryb poprzedzający zawarcie umowy sprzedaży państwowej nieruchomości rolnej ukonstytuowany został *stricte* cywilnoprawny tryb przetargowy. Reminiscencją dawniej obowiązujących regulacji pozostało chyba jedynie to, że w praktyce działania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa zwycięzcę procedury przetargowej nazywano – tak jak w okresie obowiązywania ustawy z 1958 roku nazywano osobę, która uzyskała zgodę na nabycie gruntu PFZ – kandydatem na nabywcę (mimo braku podstaw normatywnych dla takiej praktyki w przepisach u.g.n.r.).

Na marginesie zaznaczyć jednak trzeba, że problematyka związku regulacji administracyjno- i cywilnoprawnych (decyzji administracyjnej poprzedzającej umowę sprzedaży nieruchomości) jest obecna w obowiązujących współcześnie przepisach dotyczących nabycia nieruchomości rolnej w obrocie „prywatnym” na podstawie ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego⁶³. Natomiast przywoływane już wcześniej orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczące relacji między decyzją administracyjną a umową sprzedaży bywa współcześnie analizowane na tle obecnie obowiązujących regulacji prawnych przewidujących powiązania między aktami administracyjnymi a umowami cywilnoprawnymi⁶⁴.

⁶² Poza uchycieniem przepisów dotyczących sprzedaży nieruchomości PFZ na mocy art. 58 u.g.n.r. zmieniono nazwę zawierającej je dotychczas ustawy z dnia 12 marca 1958 r. na: „o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego”.

⁶³ T.j. Dz.U. 2024 poz. 423.

⁶⁴ W szczególności zob. R. Trzaskowski, *Skutki sprzeczności umów obligacyjnych z prawem*, Warszawa 2013, s. 739, przyp. 2380.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi (Dz.U. 1957 nr 39 poz. 172, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw, związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz.U. 1958 nr 17 poz. 71, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz.U. 1989 nr 10 poz. 56).
- Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 1990 nr 34 poz. 198).
- Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. 1991 nr 107 poz. 464).
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. 2024 poz. 423).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych. (t.j. Dz.U. 1983 nr 19 poz. 86, z późn. zm.).
- Zarządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 15 grudnia 1969 r. w sprawie ceny, warunków i trybu sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych (M.P. 1969 nr 53 poz. 424).
- Zarządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 25 lipca 1979 r. w sprawie cen, warunków i trybu sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych (M.P. 1979 nr 19 poz. 114).
- Zarządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 18 września 1982 r. w sprawie cen, warunków i trybu sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych (M.P. 1982 nr 9 poz. 80, z późn. zm.).
- Zarządzenie Ministra Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 15 czerwca 1989 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi (M.P. 1989 nr 20 poz. 141, z późn. zm.).

Orzecznictwo

- Orzeczenie TK z dnia 23 października 1990 r., U 1/90, OTK 1990, nr 1.
- Uchwała SN z dnia 22 kwietnia 1963 r, III CO 22/62, „Prawo i Życie” 1963, nr 10.
- Uchwała SN z dnia 25 kwietnia 1964 r., III CO 12/64, OSNCP 1964, nr 12, poz. 244.
- Uchwała SN z dnia 19 lipca 1988 r., III AZP 4/88, OSNC 1989, nr 2, poz. 22.
- Uchwała SN z dnia 24 września 1990 r. III CZP 43/90, OSNCP 1991, nr 1, poz. 1.
- Postanowienie SN z dnia 30 października 1990 r., I CZ 265/90, OSNCP 1991, nr 10–12, poz. 132.

Uchwała SN z dnia 23 kwietnia 2008 r., III CZP 30/08, OSNC 2009, nr 6, poz. 79.
Wyrok NSA z dnia 10 lutego 1981 r., SA 910/80, OSPiKA 1982, nr 5–6, poz. 57.
Wyrok NSA z dnia 30 czerwca 1981 r., II SA 198/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 66.
Wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 1981 r., II SA 108/81, OSPiKA 1983, nr 1, poz. 19.
Wyrok NSA z dnia 8 września 1981 r., II SA 247/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 85.
Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 1981 r., SA/Kr 381/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 122.
Wyrok NSA z dnia 27 maja 1982 r., II SA 504/82, OSPiKA 1983, nr 10, poz. 215.
Wyrok NSA z dnia 1 marca 1984 r., II SA 2085/83, ONSA 1984, nr 1, poz. 23.
Wyrok NSA z dnia 30 października 1985 r., SA/Wr 636/85, OSPiKA 1986, nr 11, poz. 217.
Wyrok NSA z dnia 6 lutego 1986 r., III CRN 437/85, OSPiKA 1986, nr 11–12, poz. 227.
Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 1986 r., SA/Wr 274/86, ONSA 1986, nr 2, poz. 40.
Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 1989 r., II SA 1217/89, OSP 1991, nr 3, poz. 69.
Wyrok NSA z dnia 16 listopada 1990 r., SA/Wr 523/90, ONSA 1990, nr 2–3, poz. 65.
Postanowienie NSA z dnia 16 września 1991 r., II S.A. 799/91, „Prawo i Życie” 1992, nr 24.
Wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 1998 r., II SA 832/98, Lex nr 41770.

Opracowania

Breyer Stefan, *Obrót nieruchomościami rolnymi*, „Państwo i Prawo” 1958, nr 2, s. 226–240.
Breyer Stefan, *Sprzedaż i przejmowanie nieruchomości rolnych przez państwo*, „Nowe Prawo” 1958, nr 9, s. 40–49.
Breyer Stefan, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1971.
Czechowski Paweł, Prutis Stanisław, *Grunty rolne. Problemy prawno-organizacyjne*, Warszawa 1985.
Czuba Stanisław, *Sprzedaż nieruchomości państwowych*, „Nowe Prawo” 1969, nr 8–9, s. 1096–1109.
Jastrzębski Bronisław, *Zagadnienia prawne sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 11, s. 809–822.
Mańk Zygmunt, *Wybrane zagadnienia z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach rolnych*, „Nowe Prawo” 1985, nr 9, s. 40–53.
Mincer-Jaśkowska Małgorzata, *Glosa do wyroku NSA z dnia 16 listopada 1990 r. SA/Wr 523/90*, OSP 1992, nr 6, poz. 123.
Minkiewicz Antoni, *Przetargowa sprzedaż państwowych nieruchomości rolnych w świetle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 23.X.1990 r.*, „Prawo Rolne” 1991, nr 1, s. 86–89.
Minkiewicz Antoni, *Glosa do orzeczenia TK z 23 X 1990 r.*, U 1/90, „Państwo i Prawo” 1991, nr 8, s. 85–107.
Niedośpiół Michał, *Ustawowe zasady sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi (zagadnienia wybrane)*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 6, s. 53–64.
Paliwoda Józef, *Przebudowa ustroju rolnego. Zakres działania administracji rolnej*, Warszawa 1964.

- Paliwoda Józef, *Rola aktu administracyjnego w kształtowaniu stosunków własnościowych w rolnictwie*, Warszawa 1965.
- Rostkowski Józef, *Prawo gruntowe w praktyce*, Warszawa 1988.
- Wierzbowski Błażej, *Glosa do wyroku NSA z dnia 30 października 1985 r.*, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1986, nr 11–12, poz. 217.
- Skwarka Bogdan, *Decyzja ustalająca kandydata na nabywcę gruntu PFZ*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 2, s. 90–96.
- Skwarka Bogdan, *Legalność ustanowienia pierwszeństwa przy nabywaniu gruntów Państwowego Funduszu Ziemi*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 7, s. 78–86.
- Stelmachowski Andrzej, *Glosa do wyroku NSA z dnia 21 sierpnia 1981 r.*, II SA 108/81, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1983, nr 1, poz. 19.
- Stelmachowski Andrzej, *Głos w dyskusji nad referatem B. Wierzbowskiego „Problemy prawne sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych”*, [w:] *Nauka prawa rolnego wobec zmodyfikowanej polityki rolnej PRL*, red. Bronisław Jastrzębski, Gdańsk 1985, s. 40–49.
- Szachułowicz Jan, *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 grudnia 1989 r.*, II SA 1217/89, OSP 1991, nr 3, poz. 69.
- Szewczyk Maria, *Przyczyny i skutki prawne uchylecia decyzji o ustaleniu kandydata na nabywcę państwowej nieruchomości rolnej*, „Nowe Prawo” 1983, nr 3, s. 63–73.
- Szewczyk Maria, *Roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży państwowej nieruchomości rolnej*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego” 1985, t. 23, s. 76–87.
- Trzaskowski Roman, *Skutki sprzeczności umów obligacyjnych z prawem*, Warszawa 2013.
- Zieliński Andrzej, *Formy prawne gospodarowania nieruchomościami rolnymi Państwowego Funduszu Ziemi*, Poznań 1980.
- Zieliński Andrzej, *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 grudnia 1981 r.*, SA/Kr 881/81, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1983, nr 6, poz. 135.
- Zieliński Andrzej, *O nowy model obrotu państwowymi nieruchomościami rolnymi*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 1, s. 47–54.

► STRESZCZENIE

Prawny model sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych w Polsce w latach 1958–1991

Zgodnie z ustawą z dnia 12 marca 1958 roku o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych nabycie nieruchomości rolnej stanowiącej własność państwową następowało w drodze zawarcia cywilnoprawnej umowy sprzedaży. Wcześniej jednak wymagane było wydanie decyzji administracyjnej ustalającej kandydata na nabywcę nieruchomości. Nabywcą nieruchomości, obok spółdzielczych i społecznych organizacji rolniczych, mogły być osoby fizyczne spełniające szczególne przesłanki wymagane przez przepisy

prawa. Pewnym kategoriom osób (takim jak dzierżawcy i współwłaściciele) przepisy przyznawały pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi (PFZ). W piśmiennictwie prawniczym nie osiągnięto zgodności poglądów dotyczących konsekwencji naruszenia pierwszeństwa przy zbywaniu gruntów PFZ.

Procedurę zbycia nieruchomości inicjował wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Osoby zainteresowane nabyciem składały stosowne wnioski i w następstwie organ administracji wydawał decyzję ustalającą kandydata na nabywcę nieruchomości, z którym – w dalszej kolejności – zawierana była umowa sprzedaży. Uznać należy, że kandydatowi na nabywcę nie przysługiwało egzekwowalne w drodze postępowania sądowego roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży.

W praktyce stosowania przepisów ustawy powstała wątpliwość, jakie skutki dla zawartej umowy sprzedaży nieruchomości miało uchylene decyzji ustalającej kandydata na nabywcę nieruchomości. Kwestia ta budziła wątpliwości w orzecznictwie i doktrynie, jednak ostatecznie zdecydowaną przewagę zdobył pogląd, zgodnie z którym uchylene decyzji nie prowadziło automatycznie w każdym przypadku do nieważności umowy sprzedaży.

W 1989 roku ustawodawca wprowadził dodatkowo możliwość sprzedaży gruntów PFZ w drodze procedury przetargowej, w toku której nie była wydawana decyzja ustalająca kandydata na nabywcę. Tryb ten pełnił przede wszystkim – co zauważono w literaturze – funkcję fiskalną.

► SUMMARY

The Legal Model for the Sale of State-Owned Agricultural Properties in Poland in the Years 1958–1991

Pursuant to the Act of March 12, 1958, on the Sale of State-Owned Agricultural Property, the acquisition of state-owned agricultural property was effected by concluding a civil law sales agreement. However, prior to this, an administrative decision was required to determine the potential buyer of the property. In addition to cooperative and social agricultural organizations, real estate purchasers could also include individuals meeting specific criteria required by law. Certain categories of individuals (such as tenants and co-owners) were legally granted priority in acquiring PFZ property. Legal literature lacked consensus regarding the consequences of violating priority when disposing of PFZ land.

The property sale procedure was initiated by a list of properties designated for sale. Interested parties submitted appropriate applications, and the administrative body

subsequently issued a decision determining the potential buyer, with whom a sales agreement was then concluded. It should be recognized that the prospective purchaser did not have an enforceable claim to enter into a sales agreement through court proceedings.

In the practical application of the provisions of the Act, doubts arose as to the consequences for the concluded real estate sales agreement of annulling the decision appointing the prospective purchaser. This issue raised doubts in case law and legal literature, but ultimately the view that annulling the decision did not automatically lead in every case to the invalidity of the sales agreement prevailed.

In 1989, the legislature additionally introduced the possibility of selling PFZ land through a tender procedure, during which a decision appointing the prospective purchaser was not issued. This procedure served primarily, as noted in the literature, a fiscal function.

Katarzyna Doliwa

- ▶ Uniwersytet w Białymstoku
(University of Białystok, Poland)
- ▶ e-mail: kdoliwa@uwb.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0001-8583-8379

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.31

O ZASTOSOWANIU FILOZOFII JĘZYKA POTOCZNEGO DO BADANIA PRAWA – CAUSATION IN THE LAW HERBERTA L.A. HARTA I TONY’EGO HONORÉGO

Abstrakt

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie pracy brytyjskich prawników Herberta Lionela Adolphusa Harta i Tony’ego Honorégo pt. *Causation in the Law*, wydanej po raz pierwszy w roku 1959, jako modelowego przykładu zastosowania metod filozofii analitycznej – zwłaszcza jej miękkiej wersji, zwanej „filozofią języka potocznego” – do badania prawa. Praca ta jest przykładem specyficznego spojrzenia na problemy prawne, to próba rozstrzygania problemów prawnych, jak pisał Hart, „w perspektywie filozofii”.

Artykuł przywołuje podstawowe założenia filozofii analitycznej, na tle których prezentowane są rozwiązania przyjęte przez autorów *Causation...* Przyświeca im przekonanie, że dotychczasowe definicje przyczynowości nie do końca i nie zawsze sprawdzają się w praktyce prawniczej. Hart i Honoré przyjmują, że stosowane dotychczas w prawie pojęcie przyczyny jest zbyt ograniczone, i proponują ujęcie znacznie szersze. Autorzy, czyniąc zadość ogólnym regułem filozofii analitycznej, wykonują pracę metodą „drobnych kroczków” – badają pojęcie przyczyny w prawie wnikliwie, analizują setki spraw z różnych dziedzin prawa i różnych prawnych porządków, a ich celem jest wypracowanie nowej, bogatszej i inspirującej koncepcji przyczynowości.

Przedstawione w książce pojęcie przyczynowości nie jest jednolite, to cała grupa pojęć skupionych wokół centralnej idei przyczynowości, rozumianej jako fizyczna manipulacja

lub interwencja, przy czym wszystkie peryferyjne rozumienia przyczynowości w jakimś sensie odnoszą się do rozumienia centralnego. Ta nowa koncepcja przyczynowości, różna od ujęć dotychczasowych i silnie zakorzeniona w założeniach filozoficznych, stała się inspiracją i punktem wyjścia dla współczesnych autorów podejmujących temat przyczynowości w prawie.

Słowa kluczowe: filozofia analityczna, filozofia języka potocznego, H.L.A. Hart, T. Honoré, przyczynowość w prawie

ON THE APPLICATION OF THE PHILOSOPHY OF ORDINARY LANGUAGE TO THE STUDY OF LAW – CAUSATION IN THE LAW BY HERBERT L.A. HART AND TONY HONORÉ

Abstract

The purpose of this article is to present the work of British lawyers H.L.A. Hart and T. Honoré titled *Causation in the Law*, first published in 1959, as a model example of the application of the methods of analytic philosophy – especially its soft version, called “ordinary language philosophy” – to the study of law. This work is an example of a specific view of legal problems, it is an attempt to solve legal problems “in the perspective of philosophy.”

The article recalls the basic assumptions of analytical philosophy as the background of which the solutions adopted by the authors of *Causation...* are presented. The authors of the paper on the concept of causation in law are guided by the conviction that the existing definitions of causation do not fully and always work in legal practice. Hart and Honoré accept that the concept of causation used in law so far is too limited and propose a much broader approach. The authors, doing justice to the general rules of analytical philosophy, carry out the work using the “small steps” method – they study the concept of causation in law in depth, analyze hundreds of cases from different fields of law and different legal orders, and their goal is to develop a new, richer and inspiring concept of causation.

The concept of causation presented in the book is not uniform, it is a whole group of concepts centered around the central idea of causality, understood as a physical manipulation or intervention, with all peripheral understandings of causality in some sense relating to the central understanding. This new conception of causality, which is different from previous approaches and strongly rooted in philosophical assumptions, has become the inspiration and starting point for contemporary authors addressing the topic of causation in law.

Keywords: analytic philosophy, ordinary language philosophy, H.L.A. Hart, T. Honoré, causation in law

1. Wprowadzenie

Zastosowanie wskazań filozofii analitycznej do rozważań prawnych jest dziś uznaną metodą badania prawa, choć nie ma wśród badaczy konsensusu, jaka nazwa jest w tym wypadku adekwatna – czy wypada mówić o analitycznej filozofii prawa, analitycznej teorii prawa, analitycznej jurysprudencji, czy raczej o istnieniu pewnych problemów filozofii prawa, które wymagają ujęcia analitycznego¹. Możliwe, że w odniesieniu do pewnych współczesnych nurtów zasadne będzie sformułowanie „postanalityczna filozofia prawa”². Oczywiście analityczne podejście do badania prawa, które w drugiej połowie XX wieku zdominowało europejski dyskurs prawniczy, obok zdeklarowanych zwolenników miało także swoich krytyków³. Wydaje się jednak, że drobiazgowa analiza słów i pojęć zawsze była w jakimś stopniu, w mniejszym lub większym zakresie, w badaniu prawa obecna⁴ – prawo jest zakotwiczone w języku, jest zjawiskiem o charakterze językowym; prawa są formułowane i ogłaszane za pomocą słów, a stosowanie prawa, orzekanie w sprawach prawnych w oczywisty sposób wiąże się z interpretacją językową⁵.

Jednym z prekursorów analitycznej orientacji w dwudziestowiecznej teorii i filozofii prawa, a zarazem jednym z najbardziej znaczących uczonych profesjonalnie przygotowanych do prowadzenia badań na gruncie prawa i filozofii jest Herbert Lionel Adolphus Hart⁶. Hart słynie przede wszystkim z ustalenia relacji między prawem a moralnością i zaproponowania nowej wersji pozytywizmu prawniczego, jednak

¹ J. Stelmach, R. Sarkowicz, *Filozofia prawa XIX i XX wieku*, Kraków 1999, s. 139–140.

² Zob. M. Paździora, *Czym może się stać postanalityczna filozofia prawa?*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. 52, s. 11–18.

³ M. Beaney, *What is analytic philosophy?*, [w:] *The Oxford Handbook of The History of Analytic Philosophy*, red. M. Beaney, Oxford 2013, s. 3–4.

⁴ Związek myślenia prawniczego z metodą analityczną wynika być może ze szczególnego kontekstu, w jakim powstawał zawód prawniczy – jego początki przypadają na czasy średniowiecza, przesyczone myśleniem scholastycznym i koncentracją na tekście, konieczności jego egzegezy, zob. A. Kozak, *Myślenie analityczne w nauce prawa i praktyce prawniczej*, Wrocław 2010, s. 69–70.

⁵ Zob. R. Charnock, *Hart as Contextualist? Theories of Interpretation in Language and the Law*, [w:] *Law and Language. Current Legal Issues*, t. 15, red. M. Freeman, F. Smith, Oxford 2013, s. 128, zob. też J. Pieńkos, *Podstawy juryslingwistyki. Język w prawie, prawo w języku*, Warszawa 1999, s. 8.

⁶ Hart ma zarówno wykształcenie filozoficzne, jak i prawnicze, to zarazem prawnik teoretyk i prawnik praktyk, zob. J. Woleński, *Wprowadzenie*, [w:] H.L.A. Hart, *Eseje z filozofii prawa*, Warszawa 2001, s. 7.

na uwagę zasługuje także wkład filozofa w zbudowanie nowatorskiego podejścia do kwestii językowych; jego wysiłki zmierzające do wyjaśnienia istoty porządku prawnego koncentrują się w dużej mierze właśnie na problemach językowych. Hart badał prawo, wykorzystując rozmaite metody filozofii analitycznej, co widoczne jest w jego najbardziej cenionych pracach – w *Pojęciu prawa* (*The Concept of Law*) i *Esejach z filozofii prawa* (*Essays in Jurisprudence and Philosophy*).

Przedmiotem rozważań w niniejszym tekście będzie jedna z jego rzadziej dziś komentowanych prac – napisana wspólnie z Tonym Honorém książka *Causation in the Law*, stanowiąca pierwsze obszerne dzieło, w którym wykorzystano metody filozofii języka potocznego, nurtu filozofii analitycznej, do badania prawa. Zasady tego nurtu, tzw. filozofii oksfordzkiej, są we wspomnianej pracy stosowane konsekwentnie, wprost i w pełni (choć w *Pojęciu prawa* analiza pojęć przebiega według zasad filozofii języka potocznego, to w większym stopniu Hart korzysta tu z innych reguł filozofii analitycznej). *Causation in the Law*, dzieło szeroko dyskutowane w momencie pierwszego jego wydania, a dziś pozostające w cieniu *Pojęcia prawa*, pozostaje pracą niezwykle wpływową – wytyczyła ona, wraz z tą ostatnią, nowy *modus* badania i opisywania zjawisk i pojęć prawnych.

2. Filozofia języka potocznego

We wczesnych latach 50. XX wieku w brytyjskiej jurysprudencji panował zastój, który przełamany został przeniknięciem na grunt nauki prawa nowej filozofii języka potocznego. Na jej adeptów znaczny wpływ miała praca Ludwiga Wittgensteina pt. *Rozważania filozoficzne* (*Philosophical Investigations*), w której polemizował on ze swoimi wcześniejszymi poglądami, między innymi ze sformułowaną w młodości tzw. „obrazkową teorią znaczenia”, zakładającą, że każde zdanie jest obrazem pewnego możliwego stanu rzeczy. Wittgenstein porzucił tutaj swoje uprzednie, związane z formalizmem logicznym przekonania⁷, i dowodził teraz, że chcąc poznać prawdziwe znaczenia wyrażań, należy badać poszczególne konteksty, w jakich się one pojawiają.

Logika, która we wczesnej fazie twórczości austriackiego filozofa stała na piedestale, w jego późnym pisarstwie została zdetronizowana, przestała być osnową języka

⁷ A.J. Ayer, *Filozofia w XX wieku*, Warszawa 2003, s. 143–148.

i świata. Zrezygnował on z założenia, że język jest wiernym odbiciem struktury rzeczywistości⁸, i dowodził, że chcąc poznać znaczenie słowa, należy nabyć umiejętność właściwego, adekwatnego operowania nim w różnych językowych sytuacjach, a samo poznanie definicji słowa to zdecydowanie za mało, by zdobyć wiedzę o jego możliwych znaczeniach⁹. Operację tę określił Wittgenstein mianem „gry językowej” i przekonywał, że znaczenie wyrażenń polega na ich użyciu¹⁰.

Dotychczasowa „obrazkowa” teoria znaczenia zastąpiona została „użyciową koncepcją znaczenia” (*the use theory of meaning*)¹¹. Filozof odkrył pluralizm języków – ustalił, że nie istnieje jeden, uniwersalny język, którego analiza daje wiedzę pewną o rzeczywistości; istnieje natomiast wiele wzajemnie przeplatających się języków – czyli „gier językowych”, w których wyrażenia funkcjonują w sposób normalny¹². Co istotne, choć gra językowa ma miejsce w języku, to posługując się nią, należy uwzględnić także aspekt pozajęzykowy, pozawerbalny – rzeczywiste sytuacje, w jakich znajduje się „gracz”, użytkownik języka. Aktualne znaczenie danego wyrażenia zostaje ustalone dopiero wówczas, gdy wyznaczy się określony obszar funkcjonowania danego wyrażenia, tzw. rodziny użycia¹³.

Ważnym ustaleniem późnego Wittgensteina było uznanie normy głoszącej poprawność potocznego użycia języka i przydanie w związku z tym nowej funkcji filozofii – ma ona pełnić funkcję terapeutyczną i stać na straży tego, by słowa nie wypadały z właściwych im gier językowych. Wittgenstein wskazywał, że rolą filozofa jest tropienie filozoficznych błędów, powstałych na skutek wstawiania wyrażenń w nieodpowiednie gry językowe, wskazanie tych sytuacji, w których w jakiś sposób nadużyto języka, wykorzystano go w niewłaściwy, nieuprawniony sposób – a takie nadużycia zdarzają się często, mamy do nich naturalną, wrodzoną skłonność. Posługiwanie się językiem leży zatem u źródeł wszelkiego filozofowania, rozumianego jako terapia błędów językowych. Kontynuatorzy

⁸ Zob. L. Wittgenstein, *Tractatus Logico-Philosophicus*, Warszawa 1970, teza 4.01, zob. też B. Brożek, *Granice interpretacji*, Kraków 2014, s. 88.

⁹ J. Adler, *Mapping the Ancient City: Historical Linguistics Conceptual Clarification*, [w:] *Philosophy of Language and Linguistics: The Legacy of Frege, Russell, and Wittgenstein*, red. P. Stalmaszczyk, Berlin–Boston 2014, s. 19–20.

¹⁰ L. Wittgenstein, *Dociekania filozoficzne*, Warszawa 2004, s. 11–13.

¹¹ J. Woleński, *Z zagadnień analitycznej filozofii prawa*, Warszawa–Kraków 1980, s. 40.

¹² L. Wittgenstein, *Dociekania....*, s. 20 i n.

¹³ Ibidem, s. 51–56.

myśli Wittgensteina dzielili jego pogląd, że filozofowie muszą być wyczuleni na sposób, w jaki język, a zwłaszcza ten stosowany w tradycyjnym podejściu do filozofii, może być sam w sobie źródłem filozoficznych problemów dotyczących natury świata¹⁴.

Wykorzystując dokonania późnego Wittgensteina, grupa brytyjskich filozofów wypracowała w powojennym Oksfordzie nową, rewolucyjną filozofię języka – filozofię języka potocznego, zwaną też filozofią lingwistyczną¹⁵. Członkiem tej grupy, który wywarł na Harta niebagatelny wpływ, był Gilbert Ryle, autor głośnej książki *Czym jest umysł* (*The Concept of Mind*). (Dzieło Ryle’a, poświęcone teorii umysłu i jego miejscu w ludzkiej rzeczywistości, zainspirowało Harta do nadania swojej najbardziej znanej pracy tytułu *The Concept of Law*¹⁶). W *Czym jest umysł* Ryle zrywa radykalnie z wywodzącą się od Platona tradycją kartezjańską – rozprawia się z „mitem kartezjańskim”, dotyczącym dualizmu duszy i ciała, a drugim ważnym tematem swojej pracy czyni problem właściwej dla filozofii metody badawczej¹⁷. Za podstawowe hasło Ryle’a i innych myślicieli z kręgu filozofii oksfordzkiej uznać można Wittgensteinowskie *ask for use*, sprowadzające się do postulatu, by podstawą i punktem odniesienia filozofowania uczynić baczne obserwowanie sposobu, w jaki ludzie używają języka¹⁸.

Potoczny rozsądek i potoczny język to filary filozofii Ryle’a – narzędzia, za pomocą których chce on zrewidować katalog podstawowych problemów filozofii i wykazać, że niektóre z nich są w istocie pseudoproblemami¹⁹. Ryle przyjmuje, że zadaniem filozofii jest ukazywanie logicznych konsekwencji przyjęcia danego twierdzenia; gdy

¹⁴ B. Bix podkreśla, że choć sam Wittgenstein nie zajmował się prawem, a przykłady zawarte w jego pracach nie odnoszą się do zjawisk prawnych, to wypracowane przez niego metody można bez problemu stosować w nauce prawa, zob. B. Bix, *The Application (and Mis-Application) of Wittgenstein’s Rule-Following Considerations to Legal Theory*, [w:] *Wittgenstein and the Legal Theory*, red. D.M. Patterson, Boudler 1992.

¹⁵ S. Soames, *Philosophical Analysis in the Twentieth Century*, Oxford 2003, s. 298.

¹⁶ N. McCormick, *H.L.A. Hart*, California 2008, s. 23–24.

¹⁷ Zob. G. Ryle, *Concept of Mind*, Chicago 1949 oraz G. Ryle, *Ordinary Language*, „The Philosophical Review” 1953, nr 62(2).

¹⁸ W. Marciszewski, *Wstęp*, [w:] G. Ryle, *Czym jest umysł*, tłum. W. Marciszewski, Warszawa 1970, s. 22.

¹⁹ Za jednego z poprzedników Ryle’a uznać można szkockiego filozofa Thomasa Reida (1710–1796), współczesnego D. Hume’a i egalitarystę, który odwoływał się do reguł zdrowego rozsądku (*common sense*), dowodząc, że do filozofowania zdolny jest każdy człowiek, zob. ibidem.

zdrowy rozsądek ujawni, że konsekwencje te są absurdalne, należy je przeformułować. Analiza lingwistyczna dowartościowuje powszechne użycie języka i ogranicza roszczenia filozofii²⁰. Postawę brytyjskiego myśliciela podsumowuje Witold Marciszewski, który pisze, że podziela on z częścią logików negatywny stosunek do filozofii, a z częścią filozofów negatywny stosunek do logiki. Konsekwencją takiej negacji jest afirmacja potocznego rozsądku, uwolnionego od ciężaru zagadnień filozoficznych, oraz afirmacja języka potocznego²¹.

Jeszcze silniejszy wpływ na Harta, gdy chodzi o kształtowanie się jego metody badania zjawisk prawnych, miały prace Johna L. Austina. Autor ten sugerował, by w centrum filozoficznych poszukiwań umieścić nie – jak dotychczas – rzeczowniki, w rodzaju „prawda” czy „rzeczywistość”, tylko przymiotniki – takie jak „prawdziwy” czy „fałszywy”²². Hart dzielił jego przekonanie o performatywnym charakterze pewnych wypowiedzi (w rodzaju „przysięgam”, „przysięgam”, „skazuję” czy „uniewinniam”), inspirowała go też Austinowska teoria aktów mowy. Między ustaleniami Austina a dokonaniem późnego Wittgensteina zachodzi wyraźny związek²³ – Austinowska konstatacja „akt mowy jako całość, w sytuacji mowy jako całości, jest jedynym rzeczywistym zjawiskiem, które w ostatecznym rozrachunku, jest warte wysiłku wyjaśnienia”²⁴ wpisuje się w wypowiedzi austriackiego filozofa na temat użycia języka i rozmaitych „gier językowych”.

Za Austinem Hart uznał język potoczny za pierwszy, a zarazem podstawowy język filozofa, który jest z konieczności początkiem każdego filozofowania. Przyjął, że skoro w języku potocznym odzwierciedla się doświadczenie wszystkich pokoleń, to właśnie on powinien stać się punktem wyjścia analizy filozoficznej. Do języka potocznego nie należy z całą pewnością ostatnie słowo – o ile takie może istnieć – należy do niego słowo pierwsze²⁵. Choć język potoczny nie musi wcale przynosić wiedzy pewnej,

²⁰ M. Stambulski, *Wiadomość od cesarza. Pojęcie prawa w teorii analitycznej i postanalitycznej*, Warszawa 2020, s. 47–48.

²¹ W. Marciszewski, op. cit., s. 23.

²² N. MacCormick, op. cit., s. 23.

²³ Mimo wyraźnych związków pomiędzy koncepcjami późnego Wittgensteina i J.L. Austina ten ostatni nie znał najprawdopodobniej treści *Dociekań filozoficznych*, jego teoria ma zatem charakter autonomiczny, zob. S.C. Levinson, *Pragmatyka*, Warszawa 2010, s. 264–265.

²⁴ J.L. Austin, *How To Do Things With Words*, Oxford 1962, s. 147.

²⁵ J.L. Austin, *A Plea for Excuses*, „Proceedings of the Aristotelian Society” 1957, vol. 57, s. 11.

to z niego bierze swój początek filozofia. Gdy zastanawiamy się, jakich w danej sytuacji użyć słów, nasza refleksja ma charakter nie tylko językowy, nie dotyczy tylko słów czy znaczeń; rozmyślając nad konkretnym przypadkiem użycia języka, dokonujemy oglądu pewnego fragmentu rzeczywistości. Język i świat w pewnym stopniu odpowiadają sobie, są komplementarne, a analiza użycia wyrażen jest w istocie, zdaniem Austina oraz jego ucznia i przyjaciela Harta, analizą o charakterze rzeczowym.

Hart z pewnością podpisałby się pod twierdzeniem swego mistrza, że „analiza pojęć języka potocznego przydaje wyostrzonej świadomości słów, aby wyostrzyć nasze postrzeganie zjawisk” („sharpened awareness of words to sharpen our perception of the phenomena”)²⁶. Filozoficzna analiza języka potocznego stała się sposobem wyjaśniania świata społecznego, a sam Hart pisał o swojej filozofii także jako o filozofii społecznej, z kolei swoją najwybitniejszą pracę, *Pojęcie prawa*, określił mianem eseju z zakresu socjologii deskryptywnej (czym wprowadził badaczy jego prac w niemąłą konfuzję)²⁷.

3. Nurty, cele i metody filozofii analitycznej

Przedstawiona wyżej filozofia języka potocznego w ujęciu Wittgensteina, Ryle’a i Austina była nową odstoną filozofii analitycznej. Na ukształtowanie się Hartowskiego sposobu filozofowania i ujmowania zjawisk prawnych znaczny wpływ wywarły także prace George’a Edwarda Moore’a, Bertranda Russella i Ludwiga Wittgensteina z wczesnego etapu jego pisarstwa – cenił on także twórców pierwszej wersji filozofii analitycznej²⁸. Józef Maria Bocheński wskazuje różnice w obrębie nurtu analitycznego i zaleca, by przyjąć co najmniej podział na twardą analizę zwaną *horse-shoe analysis* i analizę

²⁶ Ibidem, s. 8.

²⁷ Zob. M. Zirk-Sadowski, *Analityczna filozofia prawa*, [w:] *Filozofia prawa. Normy i fakty*, red. J. Hołówka, B. Dziobkowski, Warszawa 2020, s. 54; B. Edgeworth, *Legal Positivism and the Philosophy of Language: A Critique of H.L.A. Hart’s ‘Descriptive Sociology’*, „Legal Studies” 1986, t. 6, nr 2; A. Dyrda, T. Gizbert-Studnicki, „Socjologia deskryptywna” H.L.A. Harta, [w:] *Wielowymiarowość prawa*, red. J. Czapska, M. Dudek, M. Stępień, Toruń 2014, s. 286–287.

²⁸ Zob. F. Copleston, *Historia filozofii*, t. VIII, Warszawa 1989, s. 410 i n.

miękką, *soft-shoe analysis*²⁹, czyli opozycję między analizą matematyczno-logiczną a analizą języka potocznego.

Zwolennicy pierwszej, starszej szkoły kładą nacisk na poznawcze funkcje języka, a centralnym punktem swoich rozważań czynią pojęcie prawdy, drudzy z kolei szczególną uwagę poświęcają zjawisku komunikacji językowej, a pojęciem kluczowym czynią „intencję użytkownika języka”³⁰. Wyróżnione rodzaje analizy filozoficznej, mimo istotnych różnic, realizują wspólny paradygmat, a ich celem jest ustalenie, wedle nomenklatury Ryle’a, „logicznej geografii pojęć”, ustalenie logicznych związków między pojęciami³¹.

Sam Hart, aby wyodrębnić nurty w obrębie filozofii analitycznej, także dzieli ją dychotomicznie i wyróżnia jej wariant oksfordzki oraz model charakterystyczny dla filozofów z Cambridge. Choć zauważa oczywiste różnice między wyróżnionymi kierunkami – każdy z nich kładzie nacisk na co innego i odmiennie definiuje swoje cele, to podkreśla także to, co oba nurty łączy: „both were inspired by the recognition of the great variety of types of human discourse and meaningful communication, and with this recognition there went a conviction that longstanding philosophical perplexities could often be resolved not by the deployment of some general theory but by sensitive piecemeal discrimination and characterisation of the different ways [...] in which human language is used”³².

W każdej z odmian filozofii analitycznej to aspekt lingwistyczny wysuwa się na pierwszy plan. Już sama nazwa nurtu sugeruje, że przydaje się tu istotną wagę analizie pojęciowej, co może być uznane za swoisty tej filozofii wyznacznik. Oksfordzki

²⁹ Także w przypadku „polskiej szkoły analitycznej” wyróżnić można badaczy, którzy reprezentują nurt „miękki”, np. J. Wróblewski czy Z. Zieliński, oraz reprezentantów twardej analityki, takich jak J. Woleński i L. Nowak, zob. J. Stelmach, R. Sarkowicz, op. cit., s. 142.

³⁰ B. Stanosz, *Wstęp*, [w:] *Filozofia języka*, red. B. Stanosz, Warszawa 1993, s. 5.

³¹ Ryle pisał, że ustalenie „logicznej geografii pojęć” polega na znalezieniu prawidłowości rządzących zdaniami, które pojęcia te zawierają, wskazaniu zdań pozostających z nimi w relacji sprzeczności i zdań niesprzecznych oraz tych, które stanowią dla nich przesłanki, jak i tych stanowiących wypływające z nich wnioski. Próbami stworzenia takich „map” pojęciowych są powstałe dotąd rozmaite teorie poznania, teorie etyczne, estetyczne czy logiczne; niestety mapy te różnią się między sobą i nie są wolne od błędów, wyjątkiem jest tu logika matematyczna, zob. M. Hempoliński, *Brytyjska filozofia analityczna*, Warszawa 1974, s. 97–98.

³² H.L.A. Hart, *Essays in Jurisprudence and Philosophy*, Oxford 1983, s. 2.

filozof Henry H. Price za podstawowy cel filozofii analitycznej uznał klaryfikację pojęć i wyjaśnianie tego, co już w pewnym sensie wiemy. Podkreśla, że przedmiotem badania są tutaj pojęcia najbardziej podstawowe, takie jak „rzecz”, „jaźń”, „przyczyna”, „powinność”; sens filozofii analitycznej sprowadza Price do analizy kategorii³³.

Badacz pojęcia „filozofia analityczna” Józef Maria Bocheński (który zauważa, że nie można tu mówić o szkole w klasycznym rozumieniu tego terminu, i zakłada, że różne nurty filozofii analitycznej tworzą rodzinę raczej rozdartą niż szczęśliwą) do podstawowych reguł metodologicznych, uznawanych przez wszystkich analityków, zalicza przede wszystkim wykonywanie prac analitycznych metodą „drobnych kroczków”, co wiąże się z programowym odrzuceniem wszelkich wielkich syntez (reguła ta bardzo wyraźnie przyświecać będzie autorom *Causation...*), odrzuceniem utożsamiania filozofii ze światopoglądem. Reguła druga postuluje skupienie uwagi na badaniu znaczeń wyrażeń języka z jednoczesnym zanegowaniem istnienia „pojęć samych w sobie”, czy pojęć „zawieszonych w powietrzu”. Zasada kolejna nakazuje odrzucić irracjonalizm, czyli uznać racjonalność otaczającego nas świata. Norma następna zaleca obiektywizm, zakłada się tu, że filozofia może mieć charakter obiektywny, i postuluje porzucenie postawy subiektywnej w jej uprawianiu; wyniki badań filozoficznych mogą być, jak w przypadku nauki, intersubiektywnie uzasadniane. Te wspólne cechy myślenia analitycznego da się zamknąć w czterech hasłach – „analiza”, „język”, „logika” i „obiektywizm”³⁴.

Angielski filozof Charlie Dunbar Broad w pracy *Critical and Speculative Philosophy* z 1924 roku omawia cele stawiane filozofii analitycznej (którą nazywa filozofią krytyczną, w odróżnieniu od filozofii spekulatywnej, przy czym to ta pierwsza ma charakter prymarny i fundamentalny)³⁵ i za jeden z jej celów najważniejszych uznaje ustalanie znaczeń pojęć ogólnych, takich jak „zmiana”, „przyczyna”, „liczba” czy „własność”, obecnych zarówno w nauce, jak i w życiu codziennym. Znamienne, że nauki szczegółowe nie poświęcają w ogóle uwagi analizie pojęć, którymi się posługują, przyjmując arbitralnie pewne ich definicje i bezrefleksyjnie przechodząc do badania podpadających pod nie bytów.

³³ T. Szubka, *Filozofia analityczna. Koncepcje, metody, ograniczenia*, Wrocław 2009, s. 18–19.

³⁴ J.M. Bocheński, *Logika i filozofia*, Warszawa 1993, s. 36–41.

³⁵ Zob. K. Nielsen, *Broad's Conception of Critical and Speculative Philosophy*, „Dialectica” 1994, t. 48, nr 1, s. 47–64.

Procedurę taką uznaje Broad za niewłaściwą – zwykłe, intuicyjne rozumienie terminów ogólnych jest niedoskonałe, co widoczne jest zwłaszcza wtedy, gdy trzeba je zastosować do przypadków nietypowych („cases which are a little out of the ordinary”) – na przykład zdecydować, czy gdy mamy do czynienia z człowiekiem cierpiącym na ciężkie rozdwojenie jaźni, obcujemy z jedną osobą, czy też raczej z dwiema. Zarówno przeciętny człowiek, jak i przedstawiciele nauk szczegółowych nie mają pełnej wiedzy dotyczącej zakresu stosowalności pojęć ogólnych, a prawdopodobne jest, że wiedzy takiej dostarczyć może ich analiza. Najważniejszym zadaniem filozofii analitycznej jest rozjaśnianie mętnych z natury pojęć ogólnych, z pożytkiem dla nauk szczegółowych, które – choć wykorzystują pojęcia ogólne – nie są przecież naukami o nich samych³⁶ (przekonanie to z pewnością dzieli z Broadem Hart i Honoré).

Innym ważnym celem, który przed filozofią analityczną rysuje Broad, jest weryfikowanie powszechnie uznawanych zasad (np. zdania głoszącego, że każda rzecz ma swoją przyczynę); filozof analityczny powinien wyjaśnić dokładny sens i określić status każdej z nich, stwierdzić, czy dana zasada jest wywiedziona dedukcyjnie, czy indukcyjnie, czy ma charakter aprioryczny, czy aposterioryczny, czy też może żaden z wymienionych. Cele powyższe filozofia krytyczna osiągnąć może przede wszystkim dzięki dwóm metodom – zasadzie wyjątkowych przypadków (*Principle of Exceptional Cases*) i metodzie specjalnych sensów (*Principle of Pickwickian Senses*).

Pierwsza z nich głosi, że przy badaniu powszechnie używanych pojęć ogólnych warto przyjrzeć się sposobowi, w jaki znajdują one zastosowanie w odniesieniu do przypadków niezwykłych. Pozwoli to orzec, czy przypadki niezwykłe są takimi faktycznie, czy też tylko za takie uchodzą. Możliwe, że badanie danego pojęcia obejmowało niepełny zbiór przypadków, co bez uzasadnienia zawężyło zakres analizowanego pojęcia. Broad podaje przykład „bycia w miejscu” (*being in a place*) – relacji, która zazwyczaj odnosi się do bytów takich jak krzesła, relacji między miejscem a rzeczą. Można jednak zapytać o to, gdzie znajduje się lustrzane odbicie krzesła³⁷. Odpowiedź na to pytanie może być dwojaka – można stwierdzić, że tego rodzaju niematerialne byty mogą „być w miejscu” jedynie w sensie metaforycznym,

³⁶ T. Szubka, op. cit., s. 38–40.

³⁷ C.D. Broad, *Critical and Speculative Philosophy*, <http://www.ditext.com/broad/csp.html> (dostęp: 15.07.2025).

lub wykazać, że da się zbudować na tyle ogólne rozumienie tego pojęcia, by miało ono zastosowanie także do obiektów niematerialnych³⁸.

Druga z proponowanych metod – metoda specjalnych sensów, wynaleziona przez matematyków w związku z ich badaniami nad liczbami niewymiernymi, przywoływana wcześniej przez Moore’a, nakazuje staranne odróżnianie tego, do czego dane pojęcie się odnosi, od wszelkich teorii na temat przedmiotu odniesienia, które to mogłyby wpływać na rozumienie danego pojęcia; fakty należy oddzielić od ich opisów i analiz. Gdy ktoś twierdzi na przykład, że pojęcie świadomości nie ma odniesienia, nie twierdzi tym samym, że „świadomość nie istnieje”; brak odniesienia wiąże się z brakiem substratu świadomości, co wcale nie znaczy, że świadomości *nie ma*³⁹.

4. Zastosowanie zasad filozofii analitycznej w *Causation in the Law*

Pierwszym wystąpieniem, w którym Hart zarysował swój pogląd na badanie pojęć prawnych, był jego inauguracyjny wykład wygłoszony, gdy obejmował katedrę jurysprudencji w Oksfordzie. W pracy *Definition and Theory in Jurisprudence* z 1953 roku (wydanej później w zbiorze *Essays in Jurisprudence and Philosophy*) przekonywał, że klasyczna, arystotelesowska metoda definiowania przyjęta w prawie – przez rodzaj najbliższy i różnicę gatunkową – nie jest metodą najlepszą, a w jej miejsce proponował badanie użycia i funkcjonowania słów stosowanych w dyskursie prawnym.

Hart, jak późny Wittgenstein, postanowił badać poszczególne „gry językowe” – wierzył, że zrozumienie tego, co ludzie mają na myśli, gdy używają danego słowa w konkretnym kontekście, zrozumienie roli, jaką dane użycie terminu odgrywa w życiu społecznym, pozwoli mu ustalić obraz rzeczywistości prawnej, który w swoich umysłach tworzą zwykli ludzie⁴⁰. Krytykował Hart tym samym wznoszenie teorii prawniczych na „grzbiecie definicji”, dążenie do uchwycenia pojęć poprzez budowanie definicji na samym początku pracy badawczej⁴¹.

³⁸ T. Szubka, op. cit., s. 41.

³⁹ Ibidem, s. 41–42.

⁴⁰ J.M. Kelly, *Historia zachodniej teorii prawa*, Kraków 2006, s. 432–433.

⁴¹ H.L.A. Hart, *Eseje z filozofii prawa*, Warszawa 2001, s. 26.

Metody badawcze filozofii analitycznej są obecne zarówno w *Esejach...* Harta, jak i w jego *Pojęciu prawa*, ale szczególnie eksponowane są w monumentalnej, encyklopedycznej pracy *Causation in the Law* z 1959 roku, którą Hart napisał wspólnie z wybitnym oksfordzkim znawcą prawa rzymskiego Anthonyem Honoré⁴² (książka ta zainaugurowała karierę Honorégo jako wybitnego filozofa prawa; zastąpił on jako autor poczytnych filozoficznych pism na temat własności, praw, sprawiedliwości, a zwłaszcza odpowiedzialności). *Causation...*, praca trudna w odbiorze, kazuistyczna, opisująca setki rozmaitych przypadków, była szeroko komentowana wśród filozofów i prawników; spotkała się z ciepłym przyjęciem w Ameryce i w Wielkiej Brytanii, wywołała liczne dyskusje, była cytowana także przez sędziów⁴³.

Główną motywacją Harta przy podejmowaniu decyzji o współpracy nad książką była szansa na zastosowanie metod filozofii analitycznej, ściślej filozofii języka potocznego, do badania jednego z najbardziej fundamentalnych i wszechobecnych elementów w prawie – pojęcia przyczynowości, zasadniczego przy przypisywaniu odpowiedzialności prawnej⁴⁴. Zamysł Harta został zrealizowany – *Causation in the Law* uważane jest przez wielu za najlepszą egemplifikację wykorzystania filozofii języka potocznego: „Many philosophers regarded »Causation«, with its systematic application of linguistic philosophy to a specific issue, as representing the pinnacle of the Austin school’s published achievements”⁴⁵.

We wstępie do drugiego wydania książki autorzy zarysowują jej główne cele – między innymi przyznają, że miała ona być odbiciem nurtów filozoficznych lat 50., zwłaszcza filozofii języka potocznego, która uchodziła wówczas za remedium na wszelkie trudności pojęciowe. Ten podstawowy cel praca niewątpliwie spełnia – koncepcja przyczynowości, wypracowana przez Harta i Honorégo dzięki użyciu metod filozofii

⁴² Kiedy Honoré przybył do Oksfordu, poznał Tony’ego Woozleya – filozofa, który interesował się prawem. W 1951 roku zorganizowali zajęcia zatytułowane *Philosophy and Legal Concepts*, w których uczestniczyli luminarze oksfordzkiej filozofii języka potocznego, między innymi Hart, wówczas wykładowca filozofii w New College, a wkrótce profesor jurysprudencji. Hart został poproszony o wygłoszenie wykładu na zajęciach Honorégo, co stało się początkiem ich przyjaźni i współpracy.

⁴³ N. Lacey, *A Life of H.L.A. Hart. The Nightmare and the Noble Dream*, Oxford 2012, s. 213–214.

⁴⁴ R.W. Wright, *The Nightmare and the Noble Dream: Hart and Honoré on Causation and Responsibility*, [w:] *The Legacy of H.L.A. Hart Legal, Political and Moral Philosophy*, red. M.H. Kramer, C. Grant, B. Colburn, A. Hatzistavrou, Oxford 2013, s. 169.

⁴⁵ N. Lacey, op. cit., s. 215.

analizy, nie ma charakteru jednolitego – jest to raczej cała grupa pojęć skupionych wokół centralnej idei przyczynowości rozumianej jako fizyczna manipulacja lub interwencja, przy czym wszystkie peryferyjne rozumienia przyczynowości w jakimś sensie, na różne sposoby, odnoszą się do rozumienia centralnego. Autorzy zgadzają się, że budowanie takiej specyficznej, rozbudowanej koncepcji przyczynowości na gruncie języka potocznego wiąże się z pewnym niebezpieczeństwem, które grozi zwłaszcza prawnikom – wezwani do wyjaśnienia zasad przyczynowości, na które się powołują, często uciekają się do niejasnych metafor „przypadkowej mocy”, „wyczerpania” przyczyn czy „zerwania łańcuchów przyczynowo-skutkowych”.

Praca Harta i Honorégo miała mieć w założeniu wymiar terapeutyczny – chcieli oni uchronić prawników przed posługiwaniem się niejasnymi, wieloznacznymi wyrażeniami i przełożyć owe metafory na terminy dotyczące faktów – jak widać, autorzy realizują tu jedną z podstawowych zasad filozofii języka potocznego – filozofowanie winno być rodzajem terapii, powinno przynosić wymierne korzyści. Autorzy podkreślają, że z ich intencją sformułowania koncepcji przyczynowości na gruncie filozofii języka szło w parze twierdzenie sędziów, którzy wskazywali, że przekonania zwykłych ludzi na temat idei przyczyny są wykorzystywane przez prawo przy konstruowaniu różnych form odpowiedzialności prawnej – oczywiście koncepcja „przyczyny” przeciętnego człowieka jest w procesie jej recepcji przez prawo na różne sposoby modyfikowana i „oczyszczana”⁴⁶. Istotne, że Hart i Honoré po upływie ćwierćwiecza od pierwszego wydania ich książki, w roku 1985, zgodnie potwierdzili, że metody w niej użyte pozostają aktualne i wciąż stanowią podstawę dociekań w prawie.

Drugim celem pracy jest krytyczna ocena pewnej teorii prawnej, którą autorzy określają mianem „nihilizmu” i „minimalizmu” w zakresie koncepcji przyczynowości („casual nihilism and minimalism”). Teoria ta zakłada, że kwestie związane z pojęciem przyczyny nie odgrywają podstawowej roli w rozwiązywaniu problemów odpowiedzialności prawnej. Ograniczają się one w większości wypadków do rozważenia, czy szkoda nastąpiłaby w przypadku braku bezprawnego zachowania. Minimalizm twierdzi, że w prawie nie ma żadnej szczególnej koncepcji przyczynowości poza „faktyczną” ideą przyczynowości jako warunku *sine qua non* – czyli wszystkich warunków, bez których dane zdarzenie nie miałoby miejsca lub nie nastąpiłyby określone konsekwencje. Poza takim (tzw. *but for*) rozumieniem przyczynowości minimalista twierdzi, że decyzje

⁴⁶ H.L.A. Hart, T. Honoré, *Causation in the Law*, Oxford 2002, s. 33–34.

dotyczące przypisania odpowiedzialności przyczynowej opierają się na względach politycznych, takich jak efektywność, lub moralnych, takich jak wina⁴⁷.

Hart i Honoré próbują odrzucić twierdzenia nihilistów oraz minimalistów w zakresie idei przyczynowości, do których zaliczali głównie przedstawicieli amerykańskiego realizmu prawniczego. Minimaliści podkreślali, że jedyną prawdziwie przyczynową kwestią w każdej sprawie jest czysto empiryczne pytanie, czy domniemana przyczyna rzeczywiście przyczyniła się do wystąpienia rzekomego skutku. Zakładali, że sędziowie powinni w swoich orzeczeniach brać pod uwagę jedynie bezpośrednie, a nie odległe przyczyny danego stanu faktycznego, unikając rozbudowanych uzasadnień. Argumentowali, że kwestia empirycznego lub przyczynowego związku jest zazwyczaj trywialnie spełniona oraz że używanie przez sądy terminologii przyczynowej nie tylko do kwestii naturalnego związku przyczynowego, ale także do problemu dalszej odpowiedzialności prawnej kamufluje i zniekształca wielość zagadnień, które powinny regulować odpowiedzialność prawną. Z kolei nihilisci twierdzą, że nawet problem naturalnego związku przyczynowego podlega w ostatecznym rozrachunku, gdy chodzi o ustalenie odpowiedzialności prawnej, uznaniu sędziowskiemu⁴⁸.

Celem autorów jest odrzucenie rzeczonej teorii, choć nie proponują w jej miejsce koncepcji propagującej stawianie przyczynowości w centrum rozważań dotyczących odpowiedzialności prawnej – „przyczynowego maksymalizmu” (*casual maximalism*), nie twierdzą, że pytania dotyczące odpowiedzialności powinny być rozstrzygane wyłącznie przez odniesienie do kryteriów związanych z przyczyną. I choć są przekonani, że sędziowie, zarówno na gruncie prawa cywilnego, jak i karnego, świadomie czy nawet nieświadomie stosują kryteria przyczynowo-skutkowe, to zdają sobie sprawę, że związek przyczynowy nie jest konieczny lub wystarczający dla stwierdzenia odpowiedzialności prawnej⁴⁹. Nie jest konieczny, bo są wypadki odpowiedzialności prawnej, w których nie wymaga się, by działanie pozwanego było przyczynowo powiązane ze szkodą – jest tak np. w przypadku ubezpieczeń⁵⁰.

⁴⁷ N. Lacey, op. cit., s. 212.

⁴⁸ R.W. Wright, *The Nightmare and the Noble Dream...*, s. 168.

⁴⁹ Temat odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę rozwijają obaj autorzy w szeregu esejów, zob. H.L.A. Hart, *Punishment and Responsibility. Essays in the Philosophy of Law*, Oxford 1973 oraz T. Honoré, *Responsibility and Fault*, Bloomsbury 2002.

⁵⁰ H.L.A. Hart, T. Honoré, op. cit., s. 35.

Autorzy *Causation...* chcą rozproszyć i wyjaśnić wszelkie wątpliwości narosłe wokół aplikacji metod filozofii lingwistycznej do badania prawa⁵¹. Jak sugeruje sam tytuł pracy, głównym przedmiotem analizy jest tu pojęcie przyczynowości i jego wykorzystanie przez prawników praktyków. Analiza ta ma szeroki zakres i charakter kompleksowy – obejmuje różne gałęzie prawa – zarówno prawo karne, jak i cywilne, uwzględnia tradycję filozoficzną i współczesne dyskusje wokół rzeczowanego pojęcia, badania autorów dotyczą zarówno *common law*, jak i systemów kontynentalnych⁵².

Hart i Honoré zauważają, że omawiane pojęcie jest przez wielu filozofów, od Davida Hume’a i Johna Stuarta Milla poczynając, uważane za wielce problematyczne⁵³. Niektórzy z nich, podkreślając jego notoryczną wieloznaczność oraz mnogość wynikających stąd wątpliwości, uznają, że jest ono w istocie pozbawione znaczenia. Prawnicy czasem pogląd ten przyjmują i redukują przyczynowość do swoistego konwencjonalnego ozdobnika, który pojawia się w uzasadnieniach decyzji sędziowskich. Zdaniem autorów *Causation...* zastanawiające jest to, jak rzadko sam prawodawca decyduje się na zdefiniowanie związku przyczynowego w sposób precyzyjny. W wielu krajach, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych, dyskusja nad pojęciem przyczynowości całkowicie zamarła, jest tam ono traktowane, wedle Harta i Honoré, jak „pojęcie duch”, niewarte teoretycznych rozważań⁵⁴.

Stanowisko takie uznają autorzy za całkowicie niezasadne; przyczynowość to pojęcie niezwykle dla teorii i praktyki prawniczej ważne, jednak nie potrzeba tu wcale jego definicji klasycznej, jednej, jasnej i wyraźnej, ujętej w ramy formalne; jest to pojęcie nieprecyzyjne i niewyraźne. Hart i Honoré zgodziliby się z pewnością z konstatacją Jerrolda Katza i Jerry’ego Fodora, którzy dowodzili, że to właśnie nieprecyzyjność pojęć „pozwała nam przyswajać nowe informacje w ramach istniejącej terminologii, podczas gdy ustalając granice ekstensji pojęć, pozbylibyśmy się tej możliwości”⁵⁵.

Hart i Honoré przekonują, że prawo działa w oparciu na bogatszym pojęciu przyczynowości, niż się zwykle przyjmuje. Twierdzą jednocześnie, że większość jego

⁵¹ Ibidem, s. 34.

⁵² Ibidem, s. 431–497.

⁵³ Ibidem, s. 13–25.

⁵⁴ Ibidem, s. 3–4.

⁵⁵ J. Katz, J. Fodor, *Na co cierpi filozofia języka?*, [w:] *Lingwistyka a filozofia*, red. B. Stanosz, Warszawa 1977, s. 86.

filozoficznych analiz nie nadaje się do wyjaśnienia prawnych zastosowań tego terminu, ponieważ koncentrują się one na przyczynowości w kontekście nauki, a zatem dążą do zidentyfikowania ogólnych praw przyczynowości. Nastawienie takie jest błędne, ponieważ żadne niezmiennie, ogólne prawa nie mogą rządzić określaniem przyczyn w szczególnym kontekście prawnym⁵⁶.

Dostarczane przez filozofów analizy pojęcia przyczynowości są nieadekwatne do potrzeb prawników praktyków; ci ostatni potrzebują do jego badania szczególnej optyki. Prawnicy mają poczucie, że teorie wypracowane przez filozofów sprawdzają się na gruncie nauk naturalnych, nauk przyrodniczych, podczas gdy im potrzebne jest rozumienie przyczynowości odwołujące się raczej do reguł „zdroworozsądkowych”, jako że problemy, z którymi się mierzą, nie mają charakteru naukowego⁵⁷. Filozofowie starają się odnaleźć ogólne związki między poszczególnymi rodzajami zjawisk; prawnicy wykorzystują gotowe już, powszechnie przyjęte typy relacji przyczynowo-skutkowych do badania poszczególnych, indywidualnych wydarzeń czy zjawisk, ich zadanie polega na „aplikowaniu” znanych generalizacji do sytuacji konkretnych.

Jak zalecał późny Wittgenstein, poszukiwanie przyczyny owych zdarzeń czy zjawisk musi uwzględniać każdorazowo określony kontekst, całokształt okoliczności im towarzyszących. Zdaniem autorów *Causation in the Law* istnieją zasady wskazujące na daną konkretną okoliczność jako przyczynę, można je wskazać, nazwać i opisać⁵⁸. „Przedstawili filozofom dylematy prawne związane z przyczynową naddeterminacją (*casual overdetermination*), które nie były dotąd omawiane w literaturze filozoficznej, a nawet nie były rozpoznawane, przedstawili nowatorski test oparty na filozofii, służący do rozwiązywania tych dylematów, oraz zaproponowali zestaw » kauzalnych« zasad głęboko zakorzenionych w zwykłym myśleniu, służących do identyfikowania przyczyn i przypisywania odpowiedzialności prawnej»⁵⁹.

Prawnicy z zacięciem analitycznym powinni skupić się na poszukiwaniu konkretnej przyczyny określonego zdarzenia z wykorzystaniem bogactwa środków oferowanych przez filozofię języka potocznego, przyjmując na zagadnienia związane

⁵⁶ N. Lacey, op. cit., s. 212.

⁵⁷ H.L.A. Hart, T. Honoré, op. cit., s. 8–9.

⁵⁸ Ibidem, s. 10–11.

⁵⁹ R.W. Wright, *The Nightmare and the Noble Dream...*, s. 165.

z przyczynowością pogląd zdroworozsądkowy i optykę zwykłego człowieka⁶⁰. Język potoczny za „przyczynę” danego zdarzenia uznaje to, czym różni się zwykły, normalny przebieg zdarzeń od przebiegu pewnego, rozpatrywanego wydarzenia⁶¹, przy czym ustalenie, co w danym wypadku jest przyczyną, na czym polega wspomniana różnica, bywa często zadaniem trudnym, wymagającym pogłębionej analizy.

W prawie związek przyczynowo-skutkowy jest pojęciem wielopłaszczyznowym, nie należy go zatem wiązać z jedną nadrzędną zasadą, lecz z wieloma zasadami i podzasadami, które skupiają się wokół centralnych, ogólnie uznawanych podstaw przypisywania odpowiedzialności. Te centralne przypadki są powiązane z powszechnym, zdroworozsądkowym rozumieniem związku przyczynowego, mającym swoje odzwierciedlenie w języku. Dobrowolne działanie ludzkie jest centralną zmienną w przypisywaniu prawnej odpowiedzialności przyczynowej (*legal causal responsibility*). Przypadek centralny to działanie celowo ukierunkowane na określony cel, który ma zostać osiągnięty, lub działanie podjęte z przewidywaniem, że cel ten zostanie osiągnięty.

Przypadki drugorzędne, ale istotne, to takie, w których osoba stwarza możliwość powstania rezultatu (np. zostawienie otwartych drzwi stwarza możliwość włamania), oraz takie, w których dana osoba nakłania inną osobę do wywołania określonego skutku lub pomaga jej w tym (np. nakłanianie do popełnienia przestępstwa lub pomaganie komuś w zabójstwie). Jeśli jednak pomiędzy jednym działaniem człowieka a skutkiem wystąpi inny dobrowolny akt ludzki – zwłaszcza jeśli ten drugi akt jest nienormalny lub nieoczekiwany – lub jeśli wystąpi inne nienormalne zdarzenie, takie jak dopust boży, np. burza lub trzęsienie ziemi, prawo generalnie uzna, że łańcuch przyczynowy został przerwany⁶².

Hart i Honoré, procedując zgodnie z dyrektywami filozofii języka potocznego, badając rozmaite sposoby użycia wybranych terminów, znajdują trzy typy pojęcia przyczynowości. „We attempt [...] to trace the outline of three different concepts latent in ordinary thought from which the causal language of the lawyer and also the historian very frequently draws its force and meaning. The first of these has a claim

⁶⁰ Zob. H.L.A. Hart, T. Honoré, op. cit., s. 1.

⁶¹ Ibidem, s. 29.

⁶² N. Lacey, op. cit., s. 212.

to be considered the central concept; it is that of the contingency, usually a human intervention, which initiates a series of physical changes, which exemplify general connections between types of event; and its features are best seen in the simplest cases of all where a human being manipulates things in order to bring about intended change”⁶³. Jego ujęcie wzorcowe autorzy definiują zatem następująco: jest to pewne zamierzone ludzkie działanie, rozpoczynające ciąg fizycznych zmian, które stanowią egemplifikację ogólnych związków pomiędzy różnymi rodzajami zdarzeń.

Ujęcie drugie pojęcia przyczynowości, dalekie od klasycznej, filozoficznej koncepcji Hume’a, dotyczy relacji interpersonalnych; odnosi się do sytuacji, gdy jeden człowiek czynami lub słowami powoduje, że drugi wykonuje pewne działanie. Wreszcie ostatni wyróżniony przez autorów pracy typ pojęcia przyczynowości, popularny zwłaszcza wśród prawników i historyków, wiąże się z koncepcją wykreowania pewnej szansy, możliwości na przyszłość, w celu późniejszego jej wykorzystania. Przykładem z zakresu prawa może być stworzenie możliwości wyrządzenia szkody przez zaniedbanie – „its main application in the law is where an opportunity is provided for harm by the neglect of a common precaution”⁶⁴.

Hart i Honoré starają się opracować zestaw zasad przypisywania odpowiedzialności moralnej i prawnej, które – jak podkreślają – nie są wymysłami prawa ani nie są oparte na celowości, sprawiedliwości czy polityce społecznej, lecz raczej są zdroworozsądkowymi zasadami przyczynowości, będącymi częścią ogólnego zasobu pojęć zwykłego człowieka, i dotyczą raczej kwestii faktów, a nie polityki, podobnie jak w przypadku konwencjonalnego podejścia do stosowania przez prawo innych wysoce ogólnych pojęć, takich jak pojęcia lokalizacji czasowej lub przestrzennej. Twierdzą oni, że te zasady przyczynowości mają bardzo głębokie korzenie w całym naszym myśleniu i w powszechnych poglądach na to, kiedy sprawiedliwie jest ukarać lub zadośćuczynić⁶⁵. Biorąc pod uwagę fundamentalną i wszechobecną rolę przyczynowości w prawie, Hart i Honoré zaprzeczają podstawowemu założeniu pozytywizmu prawniczego – brakowi koniecznego związku między prawem a moralnością – upierając się, że ich zasady przypisywalnej odpowiedzialności moralnej i prawnej są faktycznymi zasadami przyczynowości, głęboko zakorzenionymi w ludzkiej myśli.

⁶³ H.L.A. Hart, T. Honoré, op. cit., s. 2.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ R.W. Wright, *The Nightmare and the Noble Dream...*, s. 166.

Rozważania brytyjskich pisarzy prowadzące do sformułowania nowej, różnej od dotychczasowych koncepcji przyczynowości w prawie stały się punktem odniesienia dla teorii powstałych w następnych dziesięcioleciach. Jednym z twórców rozwijających koncepcję Harta i Honorého i konstruktywnie ją krytykujących jest John Leslie Mackie. Formułując własny pogląd na istotę przyczynowości, przygląda się on wnikliwie koncepcji autorów *Causation*...⁶⁶ Jego teoria, opracowana w książce *The Cement of the Universe*, prezentuje koncepcję „warunku INUS” (*an insufficient, but necessary part of an unnecessary but sufficient condition*). Mackie twierdzi, że przyczyna jest czynnikiem, który – choć sam w sobie nie wystarcza do wywołania skutku – jest niezbędnym składnikiem większego zestawu okoliczności, które są wystarczające do wywołania skutku. Inna popularna dziś koncepcja przyczynowości – NESS (*necessary element of a sufficient set*), przedstawiona przez Richarda W. Wrighta, także jest efektem krytycznej lektury pracy Harta i Honorého⁶⁷.

5. Konkluzje

Causation in the Law stanowi pierwszy tak obszerny wyraz aplikacji metod filozofii analitycznej – przede wszystkim w jej miękkiej wersji – do badania prawa. Zamierzeniem autorów jest odkrycie zasad leżących u podstaw używania przez sędziów języka przyczynowego, który często jest metaforyczny – jak w wypadku pojęcia „przerwania łańcucha przyczynowego”. Hart i Honoré próbują też opisać relacje między tym sądowym rozumieniem przyczynowości a jego rozumieniem bardziej ogólnym, zdroworozsądkowym, osadzonym w użyciu językowym, w poszczególnych kontekstach. Celom tym służy analiza setek rozmaitych, konkretnych spraw, prowadząca do sformułowania ogólnych zasad i zidentyfikowania podstawowego znaczenia związku przyczynowego, obejmującego różnorodne konteksty, różne użycia.

Autorzy realizują podstawowe zalecenia szeroko pojętej filozofii analitycznej – weryfikują powszechnie uznawane zasady, podejmują próbę wyjaśniania mętnych z natury pojęć ogólnych, przyjmują, że intuicyjne rozumienie terminów ogólnych

⁶⁶ J.L. Mackie, *The Cement of the Universe: A Study of Causation*, Oxford 1980, s. 117 i n.

⁶⁷ R.W. Wright, *The NESS Account of Natural Causation: A Response to Criticisms*, [w:] *Critical Essays on "Causation and Responsibility"*, red. B. Kahmen, M. Stepanians, Berlin, Boston 2012, s. 14–18.

jest często niedoskonałe, co jest szczególnie eksponowane, gdy trzeba je zastosować do przypadków nietypowych, respektują także zasadę wykonywania prac analitycznych metodą „drobnych kroczków”. *Causation...* daje pierwszy tak dobitny wyraz tego, że filozofia analityczna dobrze sprawdza się na gruncie rozważań prawniczych.

Książka przedstawia obronę idei, że związek przyczynowy w prawie jest rzeczywiście wyróżniającą się podstawą do przypisania odpowiedzialności, oraz krytykę stanowiska minimalistycznego, które sprowadza pytania o podstawę odpowiedzialności do pytań o jej zakres lub zasięg (Hart i Honoré nie twierdzą jednak, że ich zdroworozsądkowa koncepcja przyczynowości jest jedynym czynnikiem, który określa prawne granice odpowiedzialności za zachowanie).

Autorom nie udało się osiągnąć wszystkich zakładanych celów – choć wypracowali nowe, rozszerzone ujęcie przyczynowości w prawie, nie zdołali trwale przekonać sądów do przyjęcia nowych wytycznych w kwestii badania roli przyczynowości w odpowiedzialności prawnej, nie przekonali też wszystkich kauzalnych nihilistów i minimalistów do zmiany ich poglądów na kwestie związane z przyczynowością. Sam Hart w 1983 roku we wstępie do swojej pracy *Essays in Jurisprudence and Philosophy* przyznał, że przecenił metody filozofii lingwistycznej. Być może uświadomił sobie, że do wniosków wypracowanych w *Causation in the Law* doprowadzić mogły znacznie szybciej inne metody filozofii analitycznej.

Bibliografia

- Adler Joachim, *Mapping the Ancient City: Historical Linguistics Conceptual Clarification*, [w:] *Philosophy of Language and Linguistics: The Legacy of Frege, Russell, and Wittgenstein*, red. Piotr Stalmaszczyk, Berlin–Boston 2014, s. 11–28.
- Austin John Langshaw, *A Plea for Excuses*, „Proceedings of the Aristotelian Society” 1957, vol. 57, s. 1–30.
- Austin John Langshaw, *How To Do Things With Words*, Oxford 1962.
- Ayer Alfred Jules, *Filozofia w XX wieku*, tłum. Tadeusz Baszniak, Warszawa 2003.
- Beane Michael, *What Is Analytic Philosophy?*, [w:] *The Oxford Handbook of The History of Analytic Philosophy*, red. Michael Beane, Oxford 2013.
- Bix Brian, *The Application (and Mis-Application) of Wittgenstein’s Rule-Following Considerations to Legal Theory*, [w:] *Wittgenstein’s and the Legal Theory*, red. Dennis M. Patterson, Boulder 1992, s. 209–224.

- Bocheński Józef Maria, *Logika i filozofia*, Warszawa 1993.
- Broad Charlie Dunbar, *Critical and Speculative Philosophy*, <http://www.ditext.com/broad/csp.html> (dostęp: 15.07.2025).
- Brożek Bartosz, *Granice interpretacji*, Kraków 2014.
- Charnock Ross, *Hart as Contextualist? Theories of Interpretation in Language and the Law*, [w:] *Law and Language. Current Legal Issues*, red. Michael Freeman, Fiona Smith, Oxford 2013, s. 128–150.
- Copleston Frederick, *Historia filozofii*, t. 8, tłum. Bohdan Chwedeńczuk, Warszawa 1989.
- Dyrda Adam, Gizbert-Studnicki Tomasz, „Socjologia deskryptywna” H.L.A. Harta, [w:] *Wielowymiarowość prawa*, red. Janina Czapska, Michał Dudek, Mateusz Stępień, Toruń 2014, s. 286–301.
- Hart Herbert Lionel Adolphus, Honoré Tony, *Causation in the Law*, Oxford 2002.
- Hart Herbert Lionel Adolphus, *Essays in Jurisprudence and Philosophy*, Oxford 1983.
- Hart Herbert Lionel Adolphus, *Eseje z filozofii prawa*, tłum. Jan Woleński, Warszawa 2001.
- Hart Herbert Lionel Adolphus, *Pojęcie prawa*, tłum. Jan Woleński, Warszawa 1998.
- Hart Herbert Lionel Adolphus, *Punishment and Responsibility. Essays in the Philosophy of Law*, Oxford 1973.
- Hempoliński Michał, *Brytyjska filozofia analityczna*, Warszawa 1974.
- Honoré Tony, *Responsibility and Fault*, Bloomsbury 2002.
- Katz Jerrold, Fodor Jerry, *Na co cierpi filozofia języka?*, [w:] *Lingwistyka a filozofia*, red. Barbara Stanosz, Warszawa 1977.
- Kelly John Maurice, *Historia zachodniej teorii prawa*, tłum. Dorota Pietrzyk-Reeves i in., Kraków 2006.
- Kozak Artur, *Myślenie analityczne w nauce prawa i praktyce prawniczej*, Wrocław 2010.
- Mackie John Leslie, *The Cement of the Universe: A Study of Causation*, Oxford 1980.
- Lacey Nicola, *A Life of H.L.A. Hart. The Nightmare and the Noble Dream*, Oxford 2012.
- Lang Wiesław, Wróblewski Jerzy, *Współczesna filozofia i teoria prawa w USA*, Warszawa 1986.
- Levinson Stephen C., *Pragmatyka*, tłum. Tadeusz Ciecierski, Katarzyna Stachowicz, Warszawa 2010.
- MacCormick Neil, *H.L.A. Hart*, California 2008.
- Marciszewski Witold, *Wstęp*, [w:] Gilbert Ryle, *Czym jest umysł*, tłum. Witold Marciszewski, Warszawa 1970, s. 9–35.
- Martinich Aloysius Patrick, Sosa David, *A Companion to Analytic Philosophy*, Oxford 2001.
- Nielsen Kai, *Broad's Conception of Critical and Speculative Philosophy*, „Dialectica” 1994, t. 48, nr 1, s. 47–64.
- Paździóra Michał, *Czym może się stać postanalityczna filozofia prawa?*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. 52, s. 11–18.
- Pieńkos Jerzy, *Podstawy juryslingwistyki. Język w prawie, prawo w języku*, Warszawa 1999.
- Ryle Gilbert, *Concept of Mind*, Chicago 1949.
- Ryle Gilbert, *Czym jest umysł*, tłum. Witold Marciszewski, Warszawa 1970.

- Ryle Gilbert, *Logika formalna i nieformalna*, [w:] *Filozofia logiki*, red. Jan Woleński, Warszawa 1997, s. 79–96.
- Ryle Gilbert, *Ordinary Language*, „The Philosophical Review” 1953, nr 62(2), s. 167–186.
- Soames Scott, *Philosophical Analysis in the Twentieth Century*, Oxford 2003.
- Stambulski Michał, *Wiadomość od cesarza. Pojęcie prawa w teorii analitycznej i postanalitycznej*, Warszawa 2020.
- Stanosz Barbara, *Wstęp*, [w:] *Filozofia języka*, red. Barbara Stanosz, Warszawa 1993, s. 5–8.
- Stelmach Jerzy, Sarkowicz Ryszard, *Filozofia prawa XIX i XX wieku*, Kraków 1999.
- Szubka Tadeusz, *Filozofia analityczna. Koncepcje, metody, ograniczenia*, Wrocław 2009.
- Tony Honoré 1921–2019, <https://www.law.ox.ac.uk/news/2019-03-05-tony-honoré-1921-2019> (dostęp: 15.07.2025).
- Wittgenstein Ludwig, *Dociekania filozoficzne*, tłum. Bogusław Wolniewicz, Warszawa 2004.
- Wittgenstein Ludwig, *Philosophical Investigations*, Oxford 1986.
- Wittgenstein Ludwig, *Tractatus Logico-Philosophicus*, tłum. Bogusław Wolniewicz, Warszawa 1970.
- Woleński Jan, *Wprowadzenie*, [w:] Herbert Lionel Adolphus Hart, *Eseje z filozofii prawa*, tłum. Jan Woleński, Warszawa 2001, s. VII–XXVI.
- Woleński Jan, *Wstęp*, [w:] Herbert Lionel Adolphus Hart, *Pojęcie prawa*, tłum. Jan Woleński, Warszawa 1998, s. IX–XXIV.
- Woleński, Jan, *Z zagadnień analitycznej filozofii prawa*, Warszawa–Kraków 1980.
- Wright Richard W., *The NESS Account of Natural Causation: A Responce to Criticisms*, [w:] *Critical Essays on “Causation and Responsibility”*, red. Benedikt Kahmen, Markus Stepanians, Berlin–Boston 2012, s. 13–66.
- Wright Richard W., *The Nightmare and the Noble Dream: Hart and Honoré on Causation and Responsibility*, [w:] *The Legacy of H.L.A. Hart Legal, Political and Moral Philosophy*, red. Matthew H. Kramer, Claire Grant, Ben Colburn, Antony Hatzistavrou, Oxford 2013, s. 165–177.
- Zirk-Sadowski Marek, *Analityczna filozofia prawa*, [w:] *Filozofia prawa. Normy i fakty*, red. Jacek Hołówka, Bogdan Dziobkowski, Warszawa 2020, s. 43–61.

► SUMMARY

O zastosowaniu filozofii języka potocznego do badania prawa – *Causation in the Law* H.L.A. Harta i T. Honorégo

Artykuł omawia dzieło *Causation in the Law* – książkę z zakresu prawa autorstwa Herberta Lionela Adolphusa Harta i Tony’ego Honorégo – w perspektywie zasad filozofii analitycznej, przede wszystkim jej „miękkiej” wersji zwanej filozofią języka potocznego. Luminarze tego nurtu – Ludwig Wittgenstein, John L. Austin i Gilbert Ryle – zwracają szczególną uwagę

na sposób, w jaki język jest używany w codziennym życiu. Przekonują, że wiele problemów filozoficznych wynika z nieporozumień czy konfuzji związanych z językiem.

Kluczowe koncepcje filozofii języka potocznego, które w pracy Harta i Honorégo zaaplikowane zostały do prawa, obejmują przyjęcie zasady „znaczenie jako użycie”, zakładającej, że znaczenie słowa określa się poprzez to, jak jest ono używane w różnych kontekstach, a nie przez stałą definicję – podejście takie podkreśla znaczenie kontekstu w interpretacji znaczenia i sugeruje, że język nie może być oderwany od sytuacji, w których jest używany.

Na gruncie omawianej wersji filozofii analitycznej ważne jest wprowadzone przez Wittgensteina pojęcie „gier językowych”, które są różnorodnymi formami użycia języka, w przypadku których liczą się specyficzne zasady i konteksty. Zrozumienie znaczenia słów wymaga zrozumienia konkretnej „gry”, która w danej chwili jest rozgrywana. Inną ważną zasadą filozofii języka potocznego, której wierni są autorzy *Causation...*, jest zakwestionowanie idei tradycyjnej filozofii, które opierają się na abstrakcyjnych koncepcjach i definicjach; wiele z tych kwestii można rozwiązać, jeśli wróci się do sposobu, w jaki ludzie faktycznie używają języka.

Hart i Honoré w swojej pracy przyjęli obecne na gruncie filozofii języka potocznego założenie, że badania filozoficzne powinny być osadzone w rzeczywistości codziennej komunikacji. W *Causation in the Law* autorzy wprowadzają pojęcie przyczynowości jako pojęcie złożone, związane z różnymi kontekstami i użyciami. Książka analizuje wiele przypadków prawnych i stara się wyjaśnić, jak pojęcie przyczynowości funkcjonuje w praktyce prawnej. Autorzy krytycznie oceniają teorie „nihilizmu” i „minimalizmu” w zakresie przyczynowości, które zminimalizowałyby jej rolę w odpowiedzialności prawnej.

Hart i Honoré argumentują, że prawo operuje na bardziej złożonym pojęciu przyczynowości niż to, które zazwyczaj przyjmowane jest w filozofii. Dowodzą, że związek przyczynowo-skutkowy w prawie nie polega jedynie na identyfikacji warunków koniecznych, ale także na identyfikacji konkretnego zdarzenia, które było decydującym czynnikiem w osiągnięciu danego wyniku. Krytykują filozoficzne analizy, które koncentrują się na przyczynowości w kontekście naukowym, sugerując, że prawnicy potrzebują podejścia bardziej związanego z codziennym rozumieniem. Wykorzystują różne typy pojęcia przyczynowości i proponują zasady, które mają swoje korzenie w zdroworozsądkowym myśleniu.

Książka *Causation in the Law* jest ważnym wkładem w dyskusję na temat przyczynowości w prawie. Oferuje nowe perspektywy i zrozumienie związków przyczynowo-skutkowych, pozostaje istotna dla analizy prawnych koncepcji przyczynowości oraz dla zrozumienia, jak język potoczny kształtuje myślenie o prawie.

► SUMMARY

**On the Application of the Philosophy of Ordinary Language to the Study of Law –
Causation In The Law by Herbert L.A. Hart and Tony Honoré**

The article discusses the work *Causation in the Law*, a book on law by Herbert Lionel Adolphus Hart and Tony Honoré, in the perspective of the principles of analytic philosophy, primarily its “soft ” version called ordinary language philosophy. The luminaries of this current – Ludwig Wittgenstein, John L. Austin and Gilbert Ryle – pay special attention to the way language is used in everyday life. They argue that many philosophical problems arise from misunderstandings or confusions about language.

Key concepts of the philosophy of everyday language applied to law in Hart and Honoré’s work include the adoption of the principle of “meaning as use,” assuming that the meaning of a word is determined by how it is used in different contexts, rather than by a fixed definition: this approach emphasizes the importance of context in the interpretation of meaning, suggesting that language cannot be detached from the situations in which it is used.

On the grounds of the version of analytic philosophy under discussion, the notion introduced by Wittgenstein, namely “language games,” which are various forms of language use that have their own specific rules and contexts, is important. Understanding the meaning of words requires understanding the specific “game” that is being played at any given moment. Another important principle of the philosophy of colloquial language to which the authors of *Causation...* adhere is to challenge the ideas of traditional philosophy that are based on abstract concepts and definitions; many of these issues can be resolved by returning to the way people actually use language.

Hart and Honoré’s work adopts the assumption, present in ordinary language philosophy, that philosophical studies should be grounded in the reality of everyday communication. In *Causation in the Law*, the authors introduce the concept of causation as a complex concept associated with different contexts and uses. The book analyzes a number of legal cases, seeking to explain how the concept of causation functions in legal practice. The authors critique the theories of “nihilism” and “minimalism” regarding causality, which would minimize its role in legal liability. Hart and Honoré argue that law operates on a more complex notion of causality than is usually assumed in philosophy. They criticize philosophical analyses that focus on causality in a scientific context, suggesting that lawyers need an approach more tied to everyday understanding. They use different types of the concept of causation, proposing principles that are rooted in common-sense thinking.

The book *Causation in the Law* is an important contribution to the discussion of causation in the law, offering new perspectives and understanding of causal relationships, and remains important for analyzing legal concepts of causation and for understanding how everyday language shapes thinking about the law.

Sebastian Czechowicz

- ▶ Uniwersytet Łódzki
(University of Lodz, Poland)
- ▶ e-mail: sebastian.czechowicz@wpia.uni.lodz.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-1770-1941

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.32

**PRZYDATNA LEKCJA DOBREGO PRAWODAWSTWA POTRZEBNA
WSPÓŁCZEŚNIE. O DOSTRZEŻENIU ZDROWIA PUBLICZNEGO
W PROJEKCIE KODEKSU WYKROCZEŃ Z 1961 ROKU****Abstrakt**

Zdrowie publiczne bez wątpienia stanowi dobro prawne o najważniejszym znaczeniu dla prawidłowego funkcjonowania jednostki i państwa. Jego dostrzeżenie i prawidłowa interpretacja powinny prowadzić do konstruowania przepisów różnych gałęzi prawa, których celem byłaby ochrona tego dobra prawnego i dążenie do utrzymywania jak najwyższego poziomu zdrowia w wymiarze społecznym.

Jednym z aspektów ochrony zdrowia publicznego są stypizowane w Kodeksie wykroczeń czyny zabronione. W toku prac legislacyjnych nad pierwotną wersją tego kodeksu pojawiła się koncepcja wykroczeń przeciwko zdrowiu publicznemu, co wpisywało się w utrzymywaną międzywojenną tendencję wskazywania wprost tego dobra prawnego także przy nazewnictwie odnośnych urzędów państwowych. Jednak z pomysłu tego zrezygnowano na rzecz ogólniejszego określenia „zdrowie”.

Wskazany w tytule problem badawczy skłania do refleksji nad prawidłową interpretacją przepisów Kodeksu wykroczeń typizujących czyny przeciwko zdrowiu, wśród których dostrzec należy wykroczenia godzące w zdrowie publiczne. Potrzeba zwrócenia uwagi i wzbudzenia naukowej dyskusji nad tą problematyką ma również wymiar praktyczny w świetle aktualnych zagrożeń dla zdrowia publicznego. Realizacja celu naukowego

wynika z zastosowania metod formalno-dogmatycznej i historycznoprawnej, a także analizy literatury i orzecznictwa sądowego.

Słowa kluczowe: dobro prawne, prawo wykroczeń, prawo zdrowia publicznego, zdrowie, zdrowie publiczne

A USEFUL LESSON IN GOOD LEGISLATION NEEDED TODAY. ON RECOGNIZING PUBLIC HEALTH IN THE 1970 DRAFT OF THE CODE OF MISDEMEANOR

Abstract

Public health undoubtedly constitutes a legal good of paramount importance for the proper functioning of the individual and the state. Its recognition and correct interpretation should lead to the construction of regulations of various branches of law, the purpose of which would be to protect this legal good and strive to maintain the highest possible level of health in social terms.

One aspect of the protection of public health is the prohibited acts stipulated in the Code of Misdemeanor. In the course of legislative work on the original version of this code, the idea of offenses against public health appeared, which was in keeping with the persistent interwar tendency to indicate this legal good explicitly also when naming the relevant state offices. However, this idea was abandoned in favor of the more general term “health.”

The research problem indicated in the title prompts reflection on the correct interpretation of the provisions of the Code of Misdemeanor typifying acts against health, among which offenses against public health should be noticed. The need to draw attention to and arouse scientific discussion of this issue also has a practical dimension in light of current threats to public health. The realization of the scientific goal results from the application of formal-dogmatic and historical-legal methods, as well as the analysis of literature and judicial case law.

Keywords: legal good, offence law, public health law, health, public health

1. Wprowadzenie

Zdrowie publiczne dostrzegane było od czasów starożytnych. Rozwój technik sanitarnych i medycznych opierał się na konieczności zapewnienia lepszemu poziomowi życia mieszkańców wsi, miast czy metropolii. Od wieków choroby zakaźne uznawane były

za największego wroga rozwoju społeczeństw. Stąd też koncentrowano się na polepszaniu zdrowia publicznego i zapewnianiu odpowiednich warunków higienicznych. Już w czasach starożytnych próbowano powstrzymać liczne epidemie chorób zakaźnych poprzez stanowienie nakazów religijnych dotyczących przestrzegania higieny osobistej, a także utrzymywania w czystości miejsc użyteczności publicznej¹.

W kolejnych wiekach przybierały one formę administracyjnych zarządzeń mających cechy zrębów prawa sanitarnego. W rozwój idei zdrowia publicznego znaczny wkład wniósł samorządy lokalne, stawiające w swych działaniach akcent na poprawę warunków sanitarnych miast². Postęp wiedzy o zdrowiu publicznym doprowadził do poszerzenia zasobu wiedzy o czynnikach warunkujących zdrowie populacji i jednostek w społeczeństwach³. W XX wieku było to szczególnie istotne w dobie powojennej, kiedy przewartościowano rozumienie bezpieczeństwa z militarnego na cywilne i skupiono się na polepszaniu życia ludności cywilnej.

W efekcie na ziemiach polskich powoływano nawet specjalne organy do ochrony zdrowia publicznego (np. naczelny nadzwyczajny komisarz do walki z epidemiami grożącymi państwu klęską powszechną⁴). Nie sposób pominąć istnienia Ministerstwa Zdrowia Publicznego, utworzonego dekretem Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego w 1918 roku⁵.

Zmieniające się czasy wymagały od ustawodawcy stawienia czoła nowym wyzwaniom. Są jednak zagadnienia, które niezmiennie od wieków stanowić powinny jedne

¹ Zob. szerzej: T. Marcinkowski, [w:] *Historia medycyny*, red. T. Brzeziński, Warszawa 1988, s. 239–241; G. Fedorowski, *Człowiek istota poznana?*, Warszawa 1981, s. 52–53.; J. Kracik, *Pokonać czarną śmierć*, Kraków 1991, s. 31–32.

² J. Nosko, *Zdrowie publiczne w Europie i w Polsce. Kształtowanie się rozwiązań modelowych (szkic historyczny)*, [w:] *Zdrowie publiczne. Wybrane zagadnienia*, red. J.A. Indulski, Z. Jethon, L.T. Dawydzik, Łódź 2000, s. 23–28.

³ J. Bondar, *Inspekcja sanitarna wobec nowej wizji zdrowia publicznego*, [w:] *W służbie zdrowiu publicznemu (Zarys historii Służb Sanitarnych Państwa Polskiego 1918–2010)*, red. A. Wojtyła, P. Biliński, Warszawa 2010, s. 195.

⁴ Zob. ustawa z dnia 14 lipca 1920 r. o utworzeniu urzędu Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarza do walki z epidemiami, grożącymi Państwu klęską powszechną (Dz.U. 1920 nr 61, poz. 388).

⁵ Zob. dekret Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z dnia 30 października 1918 r. o utworzeniu Ministerstwa Zdrowia Publicznego i Opieki Społecznej i Ministerstwa Ochrony Pracy (Dz.U. 1918 nr 14, poz. 31).

z centralnych aspektów zainteresowania ustawodawcy. Do katalogu tych okoliczności z pewnością zaliczyć należy zdrowie publiczne, rozumiane jako stan zdrowotności społeczeństwa lub określonej jego części (zbiorowości)⁶. Z pełnym przekonaniem stwierdzić trzeba, że jest to wartość ogólnospołeczna o immanentnym wpływie na funkcjonowanie państwa. Bez zdrowego społeczeństwa nie można bowiem mówić o dobrze prosperującej gospodarce, znaczącym rozwoju kulturalnym i naukowym ani o poczuciu satysfakcji z przynależności do określonego kraju⁷.

Spółeczeństwo zdrowe rozumieć należy zaś w ten sposób, że jest to określona zbiorowość ludzi pozostających na terytorium danego państwa, którzy są zdolni do wypełniania ustalonych ról społecznych, gdyż posiadają odpowiedni poziom zdrowia⁸. Zdrowie bowiem nie jest dane raz na zawsze. Nie jest również wartością mierzalną ani porównywalną. Każdy człowiek ma osobniczo określony poziom zdrowia⁹, który warunkowany jest wieloma czynnikami, m.in. uwarunkowaniami genetycznymi, ale także warunkami bytowymi (w szczególności sanitarnymi) oraz środowiskowymi. Nadto spojrzeć należy na dążenia organów państwa o charakterze systemowym w zakresie ochrony zdrowia, w tym właśnie zdrowia publicznego. Różny jest przecież poziom ochrony zdrowia w każdym państwie, stąd nierówności w zdrowiu¹⁰ stanowią w dalszym ciągu wyzwanie, któremu jednak ciężko podołać.

Nie wymaga pogłębionych analiz stwierdzenie, że stan sanitarny i epidemiologiczny każdego kraju zmienia się wraz z postępem nauk medycznych, rozwojem infrastruktury sanitarnej i dostępem do opieki zdrowotnej. W ten sposób chronione jest zdrowie publiczne za pomocą umożliwienia wprowadzania nowych metod walki z określonymi wyzwaniami dla tego dobra prawnego. Ustawodawca winien jednak przewidywać,

⁶ Por. S. Poździoch, *Prawo zdrowia publicznego*, Kraków 2004, s. 19.

⁷ Szerzej np. Institute of Medicine National Academy of Sciences, *The future of Public Health*, Washington 1988.

⁸ Zob. np. J. Domaradzki, *O definicjach zdrowia i choroby*, „Folia Medica Lodziensia” 2013, nr 40/1, s. 5–29.

⁹ Zob.: J. Bircher, S. Kuruvilla, *Defining health by addressing individual, social, and environmental determinants: New opportunities for health care and public health*, „Journal of Public Health Policy” 2014, t. 35, s. 363–386.

¹⁰ Szerzej np. I. Laskowska, *Zdrowie i nierówności w zdrowiu – determinanty i implikacje ekonomiczno-społeczne*, Łódź 2012.

że w związku z działalnością człowieka mogą powstać inne zagrożenia, którym należy przeciwdziałać. Stąd też pożądane jest, by stworzyć określone regulacje prawne w sferze szeroko rozumianego prawa publicznego, w tym także prawa karnego *sensu largo*, do którego zaliczane jest prawo wykroczeń¹¹.

Prawo wykroczeń, zwłaszcza jeśli mowa o wykroczeniach przeciwko zdrowiu, nie doczekało się pogłębionych analiz dotyczących struktury Kodeksu wykroczeń i intytulacji poszczególnych rozdziałów stypizujących wykroczenia. Warto nadmienić, że nieprecyzyjne ustalenia dobra chronionego doprowadzić może do zniekształconego obrazu tego, co właściwie chroni dana grupa przepisów. Ustalenie prawidłowego *ratio legis*, które stało za wprowadzeniem określonych regulacji prawnych, ma więc znamienite znaczenie dla praktyki stosowania określonej grupy przepisów. Nadto – rozpatrując dany aspekt systemowo – prawidłowe ukształtowanie dobra prawnego pozwala ustawodawcy na ustalenie zakresu podjętych działań legislacyjnych państwa w kwestii ochrony konkretnego dobra prawnego. Czym innym jest bowiem zdrowie człowieka, a czym innym zdrowie publiczne. Dobra te znacząco różnią się od siebie, co wymaga od władz państwowych podejmowania odrębnych działań ustawodawczych.

Nie sposób ująć wszystkich zagadnień dotyczących prawnej ochrony zdrowia publicznego w jednej publikacji, stąd też przedmiotem niniejszego artykułu jest wyjątkowo doniosły aspekt historycznoprawny, który odnosi się do dostrzeżenia

¹¹ W doktrynie polskiego prawa karnego napotkać można różne ujęcia w tym zakresie. Według K. Buchały odmianą powszechnego prawa karnego materialnego jest „prawo karne wykroczeń” (K. Buchała, *Prawo karne materialne*, Warszawa 1980, s. 31). W podobnym duchu wypowiada się J. Warylewski, wskazując jednak, że tylko część ogólna Kodeksu wykroczeń wchodzi w skład rzeczonoego „prawa karnego materialnego powszechnego”. Co jednak istotne, autor ten dostrzega „czwórpodział podstawowych działów prawa karnego”, w skład których powołuje – obok przestępstw – także wykroczenia. Prowadzi to autora do wyszczególnienia „prawa karnego wykroczeń” (zob. J. Warylewski, *Prawo karne. Część ogólna*, op. cit., s. 26–27, 36–38). Natomiast A. Marek uznaje prawo wykroczeń za „uzupełnienie” prawa karnego *sensu stricto* (zob. A. Marek, *Prawo karne*, wyd. 2, Warszawa 2000, s. 9). W najnowszej literaturze słusznie podaje się, że prawo wykroczeń jest „swoiście usytuowane”, gdyż z jednej strony nie jest to prawo karne w ścisłym znaczeniu, a z drugiej strony jest to prawo karne ze względów podmiotowych i przedmiotowych (zob. J. Giezek, [w:] *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, red. M. Bojarski, wyd. 8, Warszawa 2020, s. 36–37). Podzielając te poglądy, uznać należy, że prawo wykroczeń wchodzi w skład prawa karnego *sensu largo*.

zdrowia publicznego jako dobra prawnego w projekcie kodeksu wykroczeń z 1970 roku i implikacjach, jakie niesie za sobą rezygnacja z tego nazewnictwa współcześnie w dobie wielu kryzysów holistycznie pojmowanego zdrowia. Celem podjętych rozważań jest więc ustalenie, czy właściwym zabiegiem legislacyjnym była rezygnacja z intytulacji rozdziału XIII kodeksu wykroczeń, a co za tym idzie – odejście od wskazania, że rodzajowo chronionym dobrem prawnym jest zdrowie publiczne. By osiągnąć zamierzony cel badawczy, skorzystano z metod powszechnie uznawanych w naukach prawnych (metoda dogmatycznoprawna, metoda historycznoprawna, metoda badania i analizy literatury, analiza orzecznictwa sądowego).

2. Kilka uwag o ewolucji projektowania kodeksu wykroczeń

Rozpoczynając właściwe rozważania nad tym, czy rozwiązanie legislacyjne polegające na utrzymaniu kursu ochrony zdrowia publicznego nazywanego wprost było właściwe, zarysować należy etap, w którym kształtowało się prawo wykroczeń. Sięgnąć trzeba więc do okresu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i dorobku doktrynalno-legislacyjnego tych czasów.

Lata 50. i 60. ubiegłego stulecia obfitowały w słuszne postulaty przedstawicieli doktryny, by skodyfikować prawo wykroczeń. Między innymi Witold F. Dąbrowski podkreślał konieczność kodyfikacji ówczesnie funkcjonującego przodka obecnego prawa wykroczeń – prawa karno-administracyjnego. Wskazywał na oczywisty walor takiego zabiegu legislacyjnego, jakim jest jednolity model prawny¹². Stanowisko to uzupełnia stwierdzenie Mikołaja Leonieniego, że pierwszy projekt kodeksu wykroczeń z 1961 roku był odpowiedzią na pilną potrzebę społeczną unormowania prawa o wykroczeniach¹³.

Nad tym właśnie projektem skupić należy szczególną uwagę. Był on pierwszym owocem ponad rocznej pracy Komisji Kodyfikacyjnej powołanej 30 marca 1960 roku¹⁴.

¹² W.F. Dąbrowski, *Nowe aspekty orzecznictwa karno-administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1967, z. 1, s. 89.

¹³ M. Leonieni, *O projekcie prawa o wykroczeniach (kilka uwag o części ogólnej Projektu)*, „Palestra” 1961, nr 5/9(45), s. 53.

¹⁴ Komisja Kodyfikacyjna została powołana w drodze wspólnego zarządzenia ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości (zarządzenie nr 66/60, Archiwum Akt Nowych Ministerstwa Sprawiedliwości z 1963 r.).

W projekcie z 1961 roku przewidziano nowe wykroczenia względem przedwojennej kodyfikacji. Przede wszystkim na uwagę zasługuje wprowadzenie do projektu wykroczenia polegającego na niepoddawaniu się obowiązkowym szczepieniom ochronnym oraz niezaszczepienie psa przeciwko wściekliznie. Oba te wykroczenia znalazły się w rozdziale zatytułowanym *Wykroczenia przeciw zdrowiu publicznemu*. Szerzej będzie o tym mowa w kolejnej części rozważań.

Projekt z 1961 roku był szeroko komentowany i dyskutowany. Powstały projekty z lat 1962 i 1963, które modyfikowały budzące pewne kontrowersje założenia projektu z 1961 roku. Najwięcej jednak zmian w zakresie tytułowych rozważań przyniosły projekty z lat 1967 i 1970. Już sama liczba zgłaszanych projektów i ich modyfikacje świadczą o tym, jak dużym zainteresowaniem społecznym i wśród doktryny prawniczej cieszył się zamiar skodyfikowania prawa wykroczeń. Można przyznać rację tym, którzy uważają, że późniejsze projekty były bardziej dopracowane i lepiej oddawały społeczną potrzebę skodyfikowania prawa o wykroczeniach.

Jednak po analizie tych projektów w zakresie tytułowego zagadnienia stanąć należy na stanowisku, że czasem pierwszy zamysł bywa tym najlepszym. Tym bardziej, że nie było to sformułowanie nowe, lecz oparte na wieloletniej praktyce legislacyjnej państwa polskiego. Postawić można jednak pytanie, czy problem usunięcia słowa „publiczny” nie jest pozorny. Odpowiedzi na to pytanie udzielić jednak nie można bez uprzedniego przybliżenia, czym jest zdrowie publiczne i jak należy je rozumieć.

3. Rozumienie zdrowia publicznego na podłożu interdyscyplinarnym. Implikacje praktyczne dla nauk prawnych

Zdrowie publiczne wielu kojarzy się z przeciwdziałaniem chorobom zakaźnym i cywilizacyjnym. To skojarzenie prawdziwe, biorąc pod uwagę klasyczne definiowanie zdrowia jako pojęcia przeciwstawnego chorobie¹⁵, jak i historię rozwoju służb sanitarnych odpowiedzialnych za zdrowie publiczne¹⁶. Podobnie

¹⁵ Por. E. Perdiguero, *Anthropology in public health. Bridging differences in culture and society*, „Journal of Epidemiology & Community Health” 2001, vol. 55(7).

¹⁶ Zob. szerzej: J. Nosko, *Zdrowie publiczne w Europie i w Polsce. Kształtowanie się rozwiązań modelowych (szkic historyczny)*, [w:] *Zdrowie publiczne. Wybrane zagadnienia*, red.

również przyjmuje się w orzecnictwie, czego przykładem może być wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym przeczytać można, że „przedmiotem ochrony konstytucyjnej pozostaje zdrowie publiczne. W jego skład bez wątpienia wchodzi również wymóg rozpoznawania chorób epidemicznych i zapobiegania im jako najistotniejszemu zagrożeniu zdrowia zbiorowości ludzi stanowiącego dobro publiczne”¹⁷.

Zarówno zdrowie, jak i zdrowie publiczne są terminami wieloznacznymi, przez co trudno definiowalnymi w sposób jednoznaczny. Powoduje to wysoki poziom abstrakcyjności tych definicji, co przekłada się na ich niską użyteczność praktyczną¹⁸. Aprobować należy przy tym interpretację Marii D. Głowackiej i Joanny Zdanowskiej, że trudności pojawiają się przy kreowaniu definicji, która miałaby w sposób neutralny odróżniać zjawiska i procesy przynależne do zbioru desygnatów wskazywanych przez pojęcia zdrowia publicznego od procesów i zjawisk, które powinny znaleźć się poza tymi granicami¹⁹.

Wynika z tego, że zdrowie publiczne jako dobro o charakterze ogólnospołecznym narażone jest na pewne czynniki zewnętrzne. Najczęściej będą to rzecz jasna choroby (zakaźne, np. odra, ospa, gruźlica, krztusiec, COVID-19, i cywilizacyjne, jak chociażby cukrzyca, nadciśnienie tętnicze, otyłość) i dysfunkcje społeczne, którymi w głównej mierze są uzależnienia od alkoholu czy substancji psychoaktywnych. Wobec tego nauka o zdrowiu publicznym powinna opracowywać mechanizmy przeciwdziałania tym negatywnym zjawiskom.

W naukach o zdrowiu dokonano systematyki tych zjawisk na czynniki biopozytywne i bionegatywne. Można je opanować poprzez działanie dwóch elementów: naukowego i socjalnego. Postęp nauk medycznych i nauk o zdrowiu powinien bowiem doprowadzić do wskazania możliwości skutecznego ovladnięcia zagrożeń dla zdrowia publicznego.

J.A. Indulski, Z. Jethon, L.T. Dawydzik, Łódź 2000, s. 23–28; J. Bondar, *Inspekcja sanitarna wobec nowej wizji zdrowia publicznego*, [w:] *W służbie zdrowiu publicznemu (Zarys historii Służb Sanitarnych Państwa Polskiego 1918–2010)*, red. A. Wojtyła, P. Biliński, Warszawa 2010, s. 195.

¹⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2022 r., sygn. II OSK 3109/19, LEX nr 3365473.

¹⁸ E. Korzeniowska, *O zdrowiu i jego definicjach*, „Zdrowie Publiczne” 1988, t. 99, nr 9, s. 469.

¹⁹ M.D. Głowacka, J. Zdanowska, *Zdrowie publiczne w Polsce*, Warszawa 2013, s. 11.

Natomiast aspekt socjalny pojmowany jest jako możliwości społeczeństwa do wytworzenia warunków niezbędnych do praktycznego zastosowania naukowych metod i środków opanowywania czynników biopozytywnych i bionegatywnych²⁰.

Przekonujący jest także pogląd, wedle którego rozumienie zdrowia publicznego powinno opierać się na zrozumieniu jego dwoistej natury, gdyż łączy w sobie aspekty społeczne i polityczne²¹.

Zgodnie z tym zdrowie publiczne postrzegać należy zarówno jako misję, jak i konsensus społeczny²² na rzecz wspólnego dobrostanu. Można to osiągnąć poprzez odpowiednie działania, przede wszystkim o charakterze organizacyjno-prawnym i edukacyjnym.

Z tej krótkiej analizy wyłania się jaskrawy brak aspektu prawno-organizacyjnego.

Systematyka ta powinna być więc uzupełniona. Mowa o regulacjach prawa publicznego (karnego *sensu largo* i administracyjnego, ale także norm wynikających z prawa międzynarodowego) odnoszących się do szeroko rozumianej ochrony zdrowia, w tym organizacji systemu opieki zdrowotnej.

Ponowić należy pytanie o to, czym właściwie jest zdrowie publiczne. Nad tym zagadnieniem zastanawiano się po wielokroć. Największy jednak rozgłos przypadł definicji Charlesa-Edwarda Amory'ego Winslowa, który w 1920 roku zdefiniował tytułowe pojęcie w sposób następujący: „zdrowie publiczne to nauka i sztuka zapobiegania chorobom, przedłużania życia, promowania zdrowia i sprawności fizycznej poprzez zorganizowane wysiłki na rzecz higieny środowiska, kontroli chorób zakaźnych, szerzenia zasad higieny osobistej, organizowania służb medycznych i opiekuńczych w celu wczesnego rozpoznawania, zapobiegania i leczenia oraz rozwijania takich mechanizmów społecznych, które zapewnią każdemu standard życia umożliwiający zachowanie i umacnianie zdrowia”²³.

Definicja ta, dość opisowa i bardzo pojemna znaczeniowo, w dalszym ciągu nie odpowiedziała na pytanie zasadnicze odnośnie do tego, czym jest zdrowie publiczne. Nie nazwano tego dobra ogólnospołecznego, lecz wykazano mechanizmy,

²⁰ R. Bureš, op. cit., s. 56–58.

²¹ B.J. Turnock, *Public Health. What It Is and How It Works*, wyd. 5, Burlington 2012, s. 16–17.

²² Już w ubiegłym wieku łączono ideę ochrony zdrowia publicznego z zasadą sprawiedliwości społecznej, z której wynikają różne konsensusy społeczne na rzecz wspólnego dobra. Zob. szerzej: D.E. Beauchamp, *Public Health as Social Justice*, „Inquiry” 1976, vol. 13(1), s. 3–14.

²³ C. E.A. Winslow, *The Untilled Fields of Public Health*, „Science” 1920, vol. 51(1306), s. 23–33.

które mają na celu jego ochronę. W ślad za tym poszła również definicja skonstruowana przez Światową Organizację Zdrowia (WHO), wedle której zdrowie publiczne jest „nauką i sztuką zapobiegania chorobie, wydłużania życia oraz promowania zdrowia za pomocą zorganizowanych wysiłków społeczeństwa”. W obu tych podejściach wyraźnie dostrzegalne jest klasyczne, hipokratejskie postrzeganie zdrowia jako braku choroby.

W naukach prawnych zdrowie publiczne uznawane jest za zdrowie całej społeczności²⁴. Jest to swoiste szukanie innego określenia na zdrowie publiczne aniżeli stwierdzenie, czym ono jest. Tożsame zabiegi stosowane są na gruncie praktyki stosowania prawa. Napotkać można sformułowanie „zdrowie społeczne”²⁵ czy „zdrowie publiczne, społeczne”²⁶. Wyraźnie precyzyjniej wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny, który trafnie wskazywał, że zdrowie publiczne to „wartość ogólnospołeczna”²⁷, co sugeruje uznanie zdrowia publicznego za bardzo doniosłe dobro prawne.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego należy dostrzec próbę opisowego definiowania zdrowia publicznego. W wyroku z 9 lipca 2009 roku wskazano bowiem, że „skoro mowa o zdrowiu »publicznym« – należy je postrzegać w szerszym wymiarze, m.in. jako obowiązek zapewnienia takiego kontekstu prawnego i społecznego, by usuwać zarówno zewnętrzne zagrożenia zdrowia jednostki (np. zwalczanie chorób zakaźnych, pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych, opieka medyczna), jak i eliminować pokusy skłaniające jednostkę do dobrowolnego niszczenia swojego zdrowia”²⁸.

Próbowano również nazwać zdrowie publiczne z wykorzystaniem z jego zakresu podmiotowego i wskazywano, że zdrowie publiczne oznacza zdrowie wielu ludzi, czyli nieoznaczonego kręgu osób²⁹. To niewątpliwie słuszne stanowisko można uzupełnić stanowiskiem Sądu Najwyższego, który uznał, że ochrona zdrowia

²⁴ S. Poździej, *Prawo zdrowia publicznego*, Kraków 2004, s. 19–20.

²⁵ Zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 października 2005 r., sygn. I KZP 32/05, LEX nr 157026.

²⁶ Zob. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 29 stycznia 2003 r., sygn. II AKa 510/02, LEX nr 80599; wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2006 r., sygn. II AKa 17/06, LEX nr 176531.

²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2009 r., sygn. P 61/08, LEX nr 528409.

²⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2009 r., sygn. SK 48/05, LEX nr 505450.

²⁹ Por. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 września 2006 r., sygn. I KZP 19/06, LEX nr 201049.

publicznego to ochrona zdrowia społeczeństwa jako zbiorowości lub jego identyfikowalnych ze względów zdrowotnych grup, a nie jakiejś niezagrożonej w stopniu większym niż reszta społeczeństwa grupy³⁰.

W orzecznictwie sądowym, a więc na gruncie praktyki stosowania prawa, istnieje pewien problem z rozumieniem tego terminu. Sądy wskazują nawet na „tak zwane zdrowie publiczne”³¹. Nie wydaje się to jednak określeniem fortunnym. Zdrowie publiczne funkcjonuje jako termin i wielokrotnie było zauważane jako odrębne dobro prawne, co miało miejsce także w projektowanym kodeksie wykroczeń, o czym będzie mowa szerzej w dalszej części tytułowych rozważań.

To ważny punkt wyjścia dla późniejszych analiz i jednocześnie istotne zasygnalizowanie problemu, z którym mierzy się dzisiejsze prawodawstwo w zakresie ochrony zdrowia publicznego. Bez precyzyjnego wskazania użytecznej definicji o charakterze normatywnym, a także po eliminacji zdrowia publicznego jako odrębnego dobra chronionego w prawie karnym *sensu largo* istnieje zbyt duża swoboda w zakresie uznania, czym jest zdrowie publiczne i co do jakiej zbiorowości można przyjąć jego istnienie (całe społeczeństwo, znacząca część wyodrębniona na podstawie kryterium terytorialnego etc.). Ten aspekt powinien być przedmiotem odrębnych, pogłębionych analiz.

Warto też poczynić uwagę, że polski ustawodawca podjął się próby ustalenia definicji zdrowia publicznego, której jednak nie zawarł w ustawie o zdrowiu publicznym³² – na co poza zwykłą logiką wskazywać by mogły także zasady techniki prawodawczej oraz wykładnie systemowa i celowościowa – a w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi³³. Wskazano w niej, że zdrowie publiczne to „stan zdrowotny całego społeczeństwa lub jego części, określany

³⁰ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2023 r., sygn. III PZP 6/22, LEX nr 3523123.

³¹ Tak np.: wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 5 grudnia 2018 r., sygn. II AKa 270/18, LEX nr 2616121; wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 17 stycznia 2019 r., sygn. II AKa 250/18, LEX nr 3295147; wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 24 września 2019 r., sygn. II AKa 155/19, LEX nr 3223574.

³² Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (t.j.: Dz.U. 2024, poz. 1670, z późn. zm.).

³³ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j.: Dz.U. 2024, poz. 924, z późn. zm.).

na podstawie wskaźników epidemiologicznych i demograficznych”³⁴. Z definicji tej nie korzystają jednak powszechnie sądy. Trudno także odnaleźć poważniejsze uzasadnienie dla umiejscowienia tej definicji akurat w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

4. Miejsce zdrowia publicznego w projekcie kodeksu wykroczeń z 1961 roku i zmiana podejścia legislacyjnego w latach kolejnych

Nakreślone trudności z identyfikacją zdrowia publicznego jako dobra prawnego i ustaleniem jego zakresu podmiotowo-przedmiotowego skłaniają do refleksji historycznoprawnej w zakresie jednej z gałęzi ochrony zdrowia publicznego – prawa wykroczeń. Jak już wskazano, prawo wykroczeń zaliczane jest do prawa karnego *sensu largo*. Ewoluuowało ono z prawa administracyjno-karnego³⁵, co z uwzględnieniem obecnego charakteru prawnego wykroczeń pozwala stwierdzić, że prawo wykroczeń stanowi pomost pomiędzy prawem administracyjnym a prawem karnym *sensu stricto*.

Skądinąd zabieg niezbyt udany, co obserwować można na wielu płaszczyznach, m.in. we wprowadzaniu nowych przepisów przewidujących kary administracyjne nakładane przez organy administracji publicznej kosztem odchodzenia od inkryminowania tych zachowań w prawie wykroczeń. Przy okazji problematyki zdrowia publicznego podać należy przykład deliktów administracyjnych związanych z wprowadzonym stanem epidemii COVID-19 w latach 2021–2023.

Poczynić należy również uwagę, że kodyfikacja polskiego prawa wykroczeń była procesem wieloletnim. Począwszy od czasów międzywojennych, prawo wykroczeń kształtowano najpierw bardziej karnoprawnie, by w okresie stalinizmu przechodzić w kierunku administracyjnoprawnym. Rozszerzenie kompetencji administracji publicznej nazywano w doktrynie administracją karzącą, a oddzielenie rozpatrywania spraw o wykroczenia od sądów pozbawiało stosownych praw procesowych. Uzasadniano to koniecznością oddziaływania aparatu państwa na obywateli

³⁴ Zob. art. 2 ust. 35 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

³⁵ Szerzej: D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze 2004.

w formie społeczno-wychowawczej i przy udziale czynnika społecznego³⁶. Jednak pewne niepowodzenia wprowadzonego systemu³⁷ skłoniły polskiego ustawodawcę do ponownego przemyślenia problematyki wykroczeń, co zaowocowało nowymi projektami kodyfikacyjnymi.

W projekcie Prawa o wykroczeniach z 1961 roku³⁸ przyjęto intytulację rozdziału IV: *Wykroczenia przeciw zdrowiu publicznemu*. Należy podkreślić, że był to jedyny projekt, w którym zaprezentowano takie ujęcie rodzajowo określonego dobra prawnego. Ponadto rozdział ten znajdował się po wykroczeniach przeciwko bezpieczeństwu i poprzedzał wykroczenia przeciw osobie. Statuowało to zdrowie publiczne jako jedno z najbardziej istotnych dóbr chronionych przez projektowane założenia kodeksu wykroczeń. W rozdziale poświęconym ochronie zdrowia publicznego znalazły się bowiem wykroczenia takie jak:

1. zanieczyszczanie wody służącej do picia lub pojenia zwierząt (art. 93),
2. uchylanie się od szczepień obowiązkowych (art. 95),
3. zaniechanie udzielania wyjaśnień mających na celu wykrycie choroby zakaźnej lub źródła zakażenia albo zapobieganiu szerzeniu się takiej choroby (art. 96),
4. nieprzestrzeganie zakazów i nakazów wydanych w związku ze zwalczaniem chorób zakaźnych (art. 97 § 1),
5. niestosowanie się do zakazów i nakazów związanych z utrzymywaniem odpowiednich warunków higienicznych na terenie nieruchomości (art. 98),
6. niepoddawanie psów szczepieniom przeciwko wściekliźnie (art. 100).

Propozycja intytulacji rozdziału była ze wszech miar zasadna. Podkreślała wagę wykroczeń i trafnie nazywała dobro prawne, które miało być objęte ochroną. Nie było to tylko zdrowie w wymiarze jednostkowym, lecz zdrowie o charakterze ponadindywidualnym (zdrowie publiczne). Przekonania o słuszności tego podejścia można dopatrywać się podczas analizowania ustawodawstwa przeciwepidemicznego

³⁶ Zob. szerzej: M. Łysko, *Ewolucja polskiego systemu prawa wykroczeń w XX w.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2018, t. 17, z. 1, s. 172 i n.

³⁷ Przede wszystkim należy zauważyć wzrost chuligaństwa i konieczność podejmowania nowych kroków legislacyjnych. Zob. np. ustawa z dnia 22 maja 1958 r. o zaostrzeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo (Dz.U. 1958 nr 34, poz. 152).

³⁸ Komisja do opracowania projektu Prawa o wykroczeniach, *Prawo o wykroczeniach. Projekt*, Warszawa 1961.

w Polsce do 1960 roku. Trendem legislacyjnym było wskazywanie zdrowia publicznego jako dobra chronionego, by przez ten pryzmat tworzyć i interpretować przepisy służące jego ochronie.

Wszystkie wskazane wykroczenia wprost chroniły zdrowie publiczne, w którym zawiera się także zdrowie poszczególnych jednostek. Przykładowo zanieczyszczenie wody czy nieszczepienie mają dużo szersze skutki aniżeli zdrowie jednej osoby. Wpływają negatywnie na poziom zdrowia publicznego, co implikuje zasadne twierdzenie, że dobrem rodzajowo chronionym w przypadku wskazanych wykroczeń jest właśnie zdrowie publiczne.

W kolejnych projektach z 1967 roku³⁹ i 1970 roku⁴⁰ dokonano istotnej zmiany i zrezygnowano z tytułowego określenia dobra prawnego na rzecz „zdrowia”. Nie podjęto jednak szerszej dyskusji nad tą zmianą. Projektodawcy nie odnosili się szerzej w uzasadnieniach powoływanych projektów do fundamentalnej zmiany nazwy dobra prawnego. Przeniesiono bowiem w efekcie kierunku interpretacyjny przepisów tego rozdziału ze zdrowia publicznego na zdrowie. Poczynione zabiegi legislacyjne doprowadziły do uchwalenia Kodeksu wykroczeń, w którym do dziś istnieje rozdział zatytułowany *Wykroczenia przeciwko zdrowiu*. Warto także zauważyć, że problem ten nie został dotychczas szerzej omówiony w doktrynie prawa karnego. Nie dostrzeżono także jakościowej zmiany intytulacji omawianego rozdziału przez ówczesnych przedstawicieli prawa karnego i prawa wykroczeń.

Zmiana ta formalnie dotknęła tylko jednego słowa, lecz spowodowała jakościową zmianę w postrzeganiu tej grupy wykroczeń. Inny wydźwięk dla obywatela czy organu stosującego prawo ma fakt popełnienia wykroczenia godzącego w zdrowie publiczne, a inaczej traktowane jest popełnienie wykroczenia przeciwko zdrowiu. Zdrowie kojarzy się z osobą. Ma więc wymiar jednostkowy i odnosi się do indywidualnie oznaczonej osoby. Zdrowie publiczne zaś jest czymś więcej, odnosi się do ogółu społeczeństwa lub jego znaczącej, bliżej niewyodrębnionej części. Tym samym inny

³⁹ Komisja do opracowania projektu Prawa o wykroczeniach, *Prawo o wykroczeniach. Projekt*, Warszawa 1967.

⁴⁰ Komisja do opracowania projektu Prawa o wykroczeniach, *Prawo o wykroczeniach. Projekt*, Warszawa 1970.

jest ciężar społecznej szkodliwości czynu (wówczas: społecznego niebezpieczeństwa czynu). To zaś przekłada się na kwestię stopnia winy i rozmiaru kary.

5. Zakończenie i postulaty *de lege ferenda*

Zdrowie publiczne należy do najważniejszych dóbr prawnych o charakterze zbiorowym (ponadindywidualnym). Przynależeć mu powinna właściwa ochrona publicznoprawna, a więc stosowane regulacje zawarte w przepisach szeroko rozumianego prawa publicznego (prawa wykroczeń, prawa karnego i prawa administracyjnego). Mowa o całokształcie regulacji prawnych, które pośrednio lub bezpośrednio odnoszą się do tego dobra. Zdrowie publiczne jest bowiem pojęciem niezwykle wieloaspektowym. Można mówić o ochronie zdrowia w wymiarze ogólnospołecznym (publicznym) w zakresie zagrożeń epidemicznych, ale także w związku ze wzrostową tendencją zapadania na tzw. choroby cywilizacyjne, jak otyłość czy cukrzyca.

W dziejach wielokrotnie zastanawiano się nad tym, jak chronić zdrowie publiczne. W nowożytnej historii polskiego prawodawstwa czyniono to wielokrotnie, aż do tytułowego projektu kodeksu wykroczeń z 1961 roku. Po tym czasie nastąpiło zastąpienie określenia „zdrowie publiczne” ogólnym terminem „zdrowie”. Ma to rzecz jasna swoje zalety, gdyż zawężamy krąg dóbr prawnych bez szkody dla zakresu przedmiotowego i podmiotowego. Jednak w przypadku konsekwentnego eliminowania z regulacji prawnych, których zadaniem jest ochrona zdrowia publicznego, precyzyjnej nazwy dobra chronionego doprowadzić można do utraty *ratio legis*, które znacząco różni się w zależności od tego, czy mowa o zdrowiu jednostki, czy o zdrowiu publicznym. Tych dóbr nie należy równać.

Stąd też stanąć należy na stanowisku, że modelowym rozwiązaniem było przyjęcie intytulacji „wykroczenia przeciwko zdrowiu publicznemu” w projekcie kodeksu wykroczeń z 1961 roku. Jest to odpowiednie określenie, precyzyjnie oddające inkryminowane w tym rozdziale zachowania. Pozostaje to również w zgodzie z dobrem o charakterze indywidualnym chronionym przez te przepisy, czyli zdrowiem w wymiarze indywidualnym (zdrowie jednostki).

Podsumowując więc poczynione rozważania, warto postulować, by przy okazji projektowania zmian w Kodeksie wykroczeń (choćby bardziej zasadne byłoby

określenie: przy okazji prac nad nowym, dostosowanym do obecnych realiów kodeksem wykroczeń) poddać pod rozagę wprowadzenie rozdziału poświęconego wykroczeniom przeciwko zdrowiu publicznemu. Uwaga ta będzie również aplikowalna wobec możliwych zmian Kodeksu karnego. Zdrowie publiczne uznać należy bowiem za wartość ogólnospołeczną, której przynależeć powinna stosowna ochrona. Taką ochronę niewątpliwie gwarantuje trafne ustalenie dobra prawnego przy dekodowaniu odpowiednich przepisów penalizujących określone zachowania. Pozostawienie określenia „zdrowie”, jak już podkreślono, powoduje i zapewne będzie powodować problemy na gruncie praktyki stosowania prawa.

Bibliografia

Akty prawne

Dekret Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z dnia 30 października 1918 r. o utworzeniu Ministerstwa Zdrowia Publicznego i Opieki Społecznej i Ministerstwa Ochrony Pracy (Dz.U. 1918 nr 14, poz. 31).

Ustawa z dnia 14 lipca 1920 r. o utworzeniu urzędu Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarza do walki z epidemjami, grożącemi Państwu klęską powszechną (Dz.U. 1920 nr 61, poz. 388).

Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. 2024, poz. 924, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1670, z późn. zm.).

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2009 r., sygn. P 61/08, LEX nr 528409.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2009 r., sygn. SK 48/05, LEX nr 505450.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 września 2006 r., sygn. I KZP 19/06, LEX nr 201049.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2023 r., sygn. III PZP 6/22, LEX nr 3523123.

Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2006 r., sygn. II AKa 17/06, LEX nr 176531.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2022 r., sygn. II OSK 3109/19, LEX nr 3365473.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 24 września 2019 r., sygn. II AKa 155/19, LEX nr 3223574.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 17 stycznia 2019 r., sygn. II AKa 250/18, LEX nr 3295147.

Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 5 grudnia 2018 r., sygn. II AKa 270/18, LEX nr 2616121.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 października 2005 r., sygn. I KZP 32/05, LEX nr 157026.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 29 stycznia 2003 r., sygn. II AKa 510/02, LEX nr 80599.

Pozostałe źródła

Komisja do opracowania projektu Prawa o wykroczeniach, *Prawo o wykroczeniach. Projekt*, Warszawa 1970.

Komisja do opracowania projektu Prawa o wykroczeniach, *Prawo o wykroczeniach. Projekt*, Warszawa 1967.

Wspólne zarządzenie ministrów Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości z dnia 30 marca 1960 r. w sprawie powołania Komisji do opracowania projektu Prawa o wykroczeniach, Archiwum Akt Nowych Ministerstwa Sprawiedliwości z 1963 r.

Komisja do opracowania projektu Prawa o wykroczeniach, *Prawo o wykroczeniach. Projekt*, Warszawa 1961.

Literatura

Beauchamp Dan, *Public Health as Social Justice*, „Inquiry” 1976, vol. 13(1), s. 3–14.

Bircher Johannes, Kuruvilla Shyama, *Defining Health by Addressing Individual, Social, and Environmental Determinants: New Opportunities for Health Care and Public Health*, „Journal of Public Health Policy” 2014, vol. 35, s. 363–386.

Bondar Jan, *Inspekcja sanitarna wobec nowej wizji zdrowia publicznego*, [w:] *W służbie zdrowiu publicznemu (Zarys historii Służb Sanitarnych Państwa Polskiego 1918–2010)*, red. Andrzej Wojtyła, Przemysław Biliński, Warszawa 2010, s. 195–208.

Buchała Kazimierz, *Prawo karne materialne*, Warszawa 1980.

Bureš Rudolf, *Wstęp do teorii ochrony zdrowia*, tł. Zdenka Kožusznikowa, Warszawa 1962.

Dąbrowski Witold, *Nowe aspekty orzecznictwa karno-administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1967, z. 1, s. 89–103.

Domaradzki Jan, *O definicjach zdrowia i choroby*, „Folia Medica Lodziensia” 2013, t. 40, nr 1, s. 5–29.

Fedorowski Grzegorz, *Człowiek istota poznana?*, Warszawa 1981.

Giezek Jacek, [w:] *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, red. Marek Bojarski, wyd. 8, Warszawa 2020.

Głowacka Maria, Zdanowska Joanna, *Zdrowie publiczne w Polsce*, Warszawa 2013.

- Korzeniowska Elżbieta, *O zdrowiu i jego definicjach*, „Zdrowie Publiczne” 1988, t. 99, nr 9, s. 465–471.
- Kracik Jan, *Pokonać czarną śmierć*, Kraków 1991.
- Laskowska Iwona, *Zdrowie i nierówności w zdrowiu – determinanty i implikacje ekonomiczno-społeczne*, Łódź 2012.
- Leonieni Mikołaj, *O projekcie prawa o wykroczeniach (kilka uwag o części ogólnej Projektu)*, „Palestra” 1961, nr 5/9(45), s. 53–59.
- Łysko Marcin, *Prace nad kodyfikacją materialnego prawa wykroczeń w Polsce Ludowej (1960–1971)*, Białystok 2016.
- Łysko Marcin, *Ewolucja polskiego systemu prawa wykroczeń w XX w.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2018, t. 17, z. 1, s. 167–192.
- Marcinkowski Tadeusz, [w:] *Historia medycyny*, red. Tadeusz Brzeziński, Warszawa 1988, s. 239–241.
- Marek Andrzej, *Prawo karne*, wyd. 2, Warszawa 2000.
- Nosko Jan, *Zdrowie publiczne w Europie i w Polsce. Kształtowanie się rozwiązań modelowych (szkic historyczny)*, [w:] *Zdrowie publiczne. Wybrane zagadnienia*, red. Janusz Indulski, Zbigniew Jethon, Lech Dawydzik, Łódź 2000, s. 23–28.
- Perdiguerro Enrique, *Anthropology in Public Health. Bridging Differences in Culture and Society*, „Journal of Epidemiology & Community Health” 2001, vol. 55(7), s. 528.
- Póździoch Stefan, *Prawo zdrowia publicznego*, Kraków 2004.
- Szumiło-Kulczycka Dobrośława, *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze 2004.
- Turnock Bernard, *Public Health. What It Is and How It Works*, wyd. 5, Burlington 2012.
- Warylewski Jarosław, *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2020.
- Winslow Charles-Edward Amory, *The Untilled Fields of Public Health*, „Science” 1920, vol. 51(1306), s. 23–33.

► STRESZCZENIE

**Przydatna lekcja dobrego prawodawstwa potrzebna współcześnie.
O dostrzeżeniu zdrowia publicznego w projekcie kodeksu wykroczeń z 1961 roku**

W artykule poruszono problematykę zdrowia publicznego jako dobra prawnie chronionego i propozycji wprowadzenia go do intytulacji rozdziału kodeksu wykroczeń. Propozycja ta, oceniana przez autora jako trafna, nie została jednak uwzględniona w toku prac legislacyjnych, co przedłożyło się na zastąpienie tytułowego dobra prawnego ogólniejszym określeniem „zdrowie”. Wpisywało się to w negatywnie ocenianą tendencję do pozbawiania zdrowia publicznego przymiotu dobra prawnego wykazywanego wprost w przepisach materialnoprawnych.

Zdaniem autora należy powrócić do wskazywania wprost zdrowia publicznego z uwagi na jego doniosłość społeczną, a także z perspektywy prawidłowej interpretacji popełnianych wykroczeń. Historycznoprawne ujęcie stanowi punkt wyjścia do rozważań nad aktualnym kształtem normatywnym Kodeksu wykroczeń i implikuje podniesienie postulatów *de lege ferenda* co do pożądanych zmian w konstrukcji tej ustawy.

► SUMMARY

**A Useful Lesson in Good Legislation Needed Today.
On Recognizing Public Health in the 1970 Draft of the Code of Misdemeanor**

The article deals with the issue of public health as a legally protected good and the proposal to introduce it into the intitution of the chapter of the Code of Misdemeanor. This proposal, assessed by the author as accurate, however, was not taken into account in the course of legislative work, which translated into replacing the title legal good with the more general term “health”. This was in line with the negatively assessed tendency to deprive public health of the attribute of a legal good demonstrated directly in substantive legal regulations.

In the author’s opinion, it is necessary to return to indicating public health explicitly due to its social importance, as well as from the perspective of the correct interpretation of offenses committed. The historical-legal approach is the starting point for considering the current normative shape of the Code of Misdemeanor and implies raising *de lege ferenda* postulates as to desirable changes in the construction of this law.

Magdalena Zamroczyńska

- ▶ Uniwersytet Szczeciński
(University of Szczecin, Poland)
- ▶ e-mail: magdalena.zamroczynska@usz.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0001-6760-1386

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.33

**UZNANIE ZA NIEWAŻNE ORZECZEŃ
WYDANYCH WOBEC OSÓB REPRESJONOWANYCH ZA DZIAŁALNOŚĆ
NA RZECZ NIEPODLEGŁEGO BYTU PAŃSTWA POLSKIEGO****Abstrakt**

Celem niniejszego artykułu jest szczegółowa analiza ustawy z dnia 23 lutego 1991 roku o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego w zakresie postępowania rehabilitacyjnego. Artykuł przedstawia genezę uchwalenia ustawy, jej kontekst historyczny oraz praktyczne aspekty jej stosowania. Wprowadzenie do tematyki obejmuje przegląd zmian ustrojowych w Polsce po 1989 roku, które doprowadziły do konieczności dokonania rozliczeń z przeszłością i naprawienia krzywd wyrządzonych przez aparat represji.

W badaniu wykorzystano szeroki wachlarz źródeł, w tym przede wszystkim bogate orzecznictwo sądowe, a także literaturę przedmiotu oraz dokumenty legislacyjne. Metodologia badawcza obejmuje analizę prawną i historyczną, która pozwala na zrozumienie przepisów oraz ich wpływ na postępowania rehabilitacyjne. Artykuł ma na celu nie tylko przedstawienie historycznego tła uchwalenia ustawy, ale także ukazanie jej znaczenia dla osób represjonowanych.

Czytelnik znajdzie w nim informacje, które ukazują, w jaki sposób ustawa przyczyniła się do naprawienia niesprawiedliwości i przywrócenia godności osobom niesłusznie skazanym. Artykuł ukazuje, jak prawo może być narzędziem sprawiedliwości i jak ważne

jest rozliczenie się z przeszłością dla budowania przyszłości opartej na szacunku dla praw i godności człowieka.

Słowa kluczowe: osoba represjonowana, postępowanie rehabilitacyjne, naprawienie krzywd związanych z represjami, działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego

RECOGNITION AS INVALID OF JUDGMENTS ISSUED AGAINST PERSONS REPRESSED FOR ACTIVITIES IN FAVOUR OF THE INDEPENDENT EXISTENCE OF THE POLISH STATE

Abstract

The purpose of this article is a detailed analysis of the Act of 23 February 1991 on the recognition as invalid of judgements issued against persons repressed for activities for the independence of Poland in the field of rehabilitation proceedings. The article presents the genesis of the Act's enactment, its historical context and the practical aspects of its application. The introduction to the subject matter includes an overview of the political changes in Poland after 1989, which led to the necessity of making settlements with the past and redressing the wrongs caused by the repressive apparatus.

The research draws on a wide range of sources, including, above all, a wealth of judicial decisions, as well as literature on the subject and legislative documents. The research methodology includes a legal and historical analysis to understand the legislation and its impact on rehabilitation proceedings. The article aims not only to provide the historical background of the law's enactment, but also to show its relevance for those who have been victimised.

The reader will find information that shows how such a law has contributed to redressing injustice and restoring dignity to those wrongly convicted. This article shows how the law can be an instrument of justice and how important it is to come to terms with the past in order to build a future based on respect for human rights and dignity.

Keywords: victimised person, rehabilitation proceedings, reparation for harm associated with repression, activity for the independent existence of the Polish state

1. Geneza uchwalenia Ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego¹

Okres gruntownych zmian ustrojowych w 1989 roku nieuchronnie doprowadził do konieczności dokonania rozliczeń i ustosunkowania się do przewycięzonego systemu politycznego². Rozliczenia mogą przybierać różne formy, zależnie od warunków przeprowadzanych zmian ustrojowych. Warunki rewolucyjne prowadzą najczęściej do totalnego potępienia przeszłości i całkowitego odcięcia się od niej, a nowa władza nie poczuwa się do jakiegokolwiek odpowiedzialności za działalność pokonanego reżimu. Natomiast gdy dochodzi do ewolucyjnego przekształcenia systemu politycznego, państwowość zachowuje swoją ciągłość, a przedstawiciele nowych władz uznają odpowiedzialność państwa za krzywdy, które wyrządziło ono swoim obywatelom, lecz sami do tej odpowiedzialności się nie poczuwają.

W literaturze przedmiotu wskazano, że w Europie Środkowowschodniej³, a więc również i w Polsce, występowały rewolucyjne warunki przeprowadzania zmian ustrojowych, poprzez zachowanie ciągłości prawnej z jednoczesną zmianą legitymizacji⁴. Formacje, które doszły do władzy, reprezentowały ten sam podmiot w sensie prawnym, lecz odmienny w wymiarze politycznym. Uznano, że prawo jest związane nie tylko z historią, ale również z wizją przyszłości powiązaną z poczuciem dumy narodowej i sprawiedliwości, a jego istotą jest odpowiednie ukształtowanie pożądanych relacji pomiędzy obywatelami a państwem⁵. Właśnie to poczucie sprawiedliwości było kluczowe dla podjęcia zobowiązania do naprawienia szkód wyrządzonych obywatelom z rąk przedstawicieli poprzedniego reżimu⁶.

¹ T.j. Dz.U. 2024, poz. 442, dalej: ustawa lutowa.

² K. Sychta, *Rehabilitacja osób represjonowanych w latach 1944–1956 za działalność na rzecz niepodległego Państwa Polskiego*, Katowice 2006, s. 18–19.

³ L.M. Hudała, *Analiza ustaw rehabilitacyjnych w niektórych państwach postkomunistycznych*, „Studia Iuridica” 1998, t. 35, s. 15.

⁴ A. Czarnota, P. Hofmański, *Prawo, historia i sprawiedliwość. Polska ustawa o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego Państwa Polskiego, a zasady rządów prawa*, [w:] *Aktualne problemy prawa karnego i kryminologii*, red. E. Pływaczewski, Białystok 1998, s. 137–138.

⁵ E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 125.

⁶ Vide: K. Sychta, *Rehabilitacja...*, s. 28. Realizacja zasady sprawiedliwości w krajach pokomunistycznych wyrażała się właśnie poprzez naprawienie szkód i niesprawiedliwości

Transformacja ustrojowa państwa polskiego po 1989 r. spowodowała pojawienie się na wokandach polskich sądów procesów rehabilitacyjnych osób represjonowanych przez stalinowski aparat ucisku. Jednakże szybko okazało się, że przewidziane w polskim prawie karnym podstawy wzruszania od lat prawomocnych orzeczeń – wznowienie postępowania i rewizja nadzwyczajna⁷ – są niewystarczające⁸. Realna możliwość zmiany podjętych decyzji pojawiła się jedynie w odniesieniu do orzeczeń wydanych z obrazą prawa obowiązującego w chwili, gdy orzeczenia te zapadały⁹.

wyrządzonych przez reżim komunistyczny poprzez prawo. Ma to niezwykle doniosły wymiar socjologiczny i polityczny, gdyż choćby tylko częściowe wyrównanie szkód niewątpliwie wpływa na zmianę postrzegania realizacji państwo–obywatel, co sprzyja umocnieniu pozycji prawa. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że dla uzasadnienia idei rehabilitacji opozycjonistów szczególne znaczenie wydaje się mieć merytarna formuła sprawiedliwości, uzależniająca wynagrodzenie od zasług oddanych społeczności. Zakwalifikowanie działalności opozycyjnej jako zasługi podkreśliłoby znaczenie walki z reżimem komunistycznym. W tym celu działalność opozycyjna powinna spełniać określone kryteria: 1 – osobisty charakter działalności, przejawiający się w osobistym i świadomym oporze wobec narzuconego systemu politycznego, podejmowanym przez jednostkę na rzecz dobra społecznego; 2 – charakter ocenny – na korzyści zasługują tylko takie zachowania, które oceniono pozytywnie, takie jak wykazanie się odwagą bądź ofiarnością w walce; merytarna formuła sprawiedliwości, posługująca się kryterium zasługi, uznaje sam wysiłek podjęty na rzecz dobra ogółu za wystarczający do uzyskania stosownego wynagrodzenia, bez znaczenia pozostaje natomiast końcowy rezultat starań; natomiast w odniesieniu do przedmiotowej ustawy należy zauważyć, że zarówno cel działalności opozycyjnej, jakim jest niepodległe państwo polskie, jak i wysiłek przedsięwzięty do jego osiągnięcia zasługują na podwójną pozytywną ocenę; 3 – realizacja zachowania przed decyzją o przydziale nagrody – zachowanie może zostać uznane za zasługę, jeżeli dana aktywność na rzecz ogółu zaistnieje w obiektywnej rzeczywistości, zatem oczywiste jest, że w celu uzyskania rehabilitacji na podstawie omawianej ustawy należało przedsięwziąć działania opozycyjne na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego przed uzyskaniem możliwości osiągnięcia za tą działalność wynagrodzenia; 4 – „nieinstytucjonalny” charakter – wskazuje, że źródłem zasługi nie są zinstytucjonalizowane normy i reguły, więc sądy oceniają działalność opozycyjną subiektywnie. Zatem zaangażowanie w walkę z wrogiem systemem politycznym należy traktować jako zasługę opozycjonisty, za którą powinien on otrzymać wynagrodzenie w postaci rehabilitacji, zgodnie z wytycznymi ustawy. Tak więc na podstawie powyższego należy uznać, że postulat o konieczności rehabilitacji osób represjonowanych ma charakter dogmatyczny.

⁷ J. Arnold, E. Weigend, *Prawo karne, zmiana systemu politycznego I obrachunek z przeszłością w Polsce i w Niemczech*, [w:] A. Eser, A. Zoll, *Prawo karne a problem zmiany ustroju politycznego*, Kraków 1998, s. 29–30.

⁸ W. Daszkiewicz, *Postępowanie rehabilitacyjne – jego podstawy i usprawnienie przebiegu*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 9, s. 25.

⁹ K. Sychta, *Rehabilitacja...*, s. 29–31.

Sytuacja ta dosyć szybko doprowadziła do wniosku o konieczności wydania aktu generalnego, który rozwiązałby wskazany problem. Jednakże wiązało się to z licznymi komplikacjami natury praktycznej. Przede wszystkim należało dokonać wyboru, czy lepiej byłoby merytorycznie skontrolować orzeczenia zapadłe ponad 50 lat wcześniej, czy raczej uznać te orzeczenia za nieważne¹⁰. Ostatecznie uznano, że chociaż z gwarancyjnego punktu widzenia pełniejsza jest rehabilitacja polegająca na wydaniu wyroku uniewinniającego, to w wymiarze praktycznym koncepcja ta wiązała się z ogromnymi trudnościami dowodowymi¹¹ w zakresie dostępu do akt sprzed 50 lat, które często nie zostały zachowane, brakiem świadków, lukami w pamięci świadków żyjących¹². Wskazane rozważania ugruntowały przekonanie o konieczności uregulowania tej materii za pomocą koncepcji nieważności orzeczeń *ex tunc*, a więc uznania, że orzeczenia organów stalinowskiego aparatu represji były nieważne od samego początku, od momentu ich wydania¹³.

Jednakże twórcy ustawy rehabilitacyjnej stanęli przed kolejnym dylematem – czy uznać za nieważne *ex lege* określone orzeczenia wydane przez dane organy w określonym czasie, czy też powierzyć orzekanie o nieważności orzeczeń sądom. Po wielu rozważaniach, które należało odnieść przede wszystkim do ówczesnych polskich realiów, stwierdzono, że nie można uznać, że wszystkie orzeczenia wydane przez sądy w latach 40. i 50. stanowiły wyraz stalinowskich represji. Automatyczne uznanie za nieważne orzeczeń mogłoby doprowadzić do eliminacji orzeczeń wydanych nie tylko wobec działaczy niepodległościowych, ale również orzeczeń wydanych wobec na przykład zbrodniarzy hitlerowskich czy pospolitych kryminalistów¹⁴. Jediną zaletą koncepcji uznania za nieważne orzeczeń *ex lege* byłaby rezygnacja z obciążenia sądów, i tak już bardzo przytłoczonych, nowymi i skomplikowanymi pod względem faktycznym i prawnym sprawami. Ostatecznie zdecydowano jednak o tym, że pomimo znacznego obciążenia sądów możliwość selekcji orzeczeń właśnie przez sądy jest korzystniejsza z punktu widzenia skutków prawno-społecznych¹⁵.

¹⁰ K. Sychta, *Rehabilitacja...*, s. 18–19.

¹¹ A. Czarnota, P. Hofmański, op. cit., s. 142–143.

¹² W. Daszkiewicz, *Problem rehabilitacji...*, s. 11.

¹³ W. Daszkiewicz, *Postępowanie rehabilitacyjne – jego podstawy i usprawnienie przebiegu*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 9., s. 26.

¹⁴ W. Daszkiewicz, *Problem rehabilitacji...*, s. 4.

¹⁵ A. Czarnota, P. Hofmański, op. cit., s. 144–145.

Konieczność wprowadzenia odpowiednich regulacji normatywnych była dostrzegana w nauce prawa jeszcze przed przyjęciem rozwiązań ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego. Najszerzej podjął przedmiotową tematykę Wiesław Daszkiewicz, który uznał słusznie, że „nie sama więc myśl o uchwaleniu specjalnej ustawy rehabilitacyjnej jest dyskusyjna, lecz rozwiązania jakie powinny być przyjęte”¹⁶.

Do takiego stanowiska doprowadziło przekonanie, że rekompensata krzywd i szkód, których doznały osoby represjonowane w PRL, nie może się skutecznie dokonać na drodze obowiązujących wówczas procedur odszkodowawczych w Kodeksie postępowania karnego z 1969 roku, a to z uwagi na potencjalną liczbę spraw rehabilitacyjnych i odszkodowawczych, zróżnicowanie przyczyn, dla których należało uchylić orzeczone skazanie, oraz trudności dowodowe wynikające z upływu czasu. Dlatego w miejsce zindywidualizowanej procedury opartej na przepisach Kodeksu postępowania karnego potrzebne było rozwiązanie w postaci aktu generalnego¹⁷. Nowa ustawa miała opierać się na przywróceniu, wyeliminowanej z polskiej procedury karnej w 1969 roku, instytucji nieważności orzeczeń oraz określić sposób stwierdzania przedmiotowej nieważności. Innymi słowy, nie chodziło to, by z mocy ustawy wyeliminować jakąś część orzeczeń sądowych, ale by czynić to każdorazowo w stosunku do wskazanego przez wnioskodawcę judykatu¹⁸.

Inicjatywa uznawania za nieważne *ex tunc* pewnych kategorii orzeczeń decyzją sądu została uregulowana w uchwalonej przez sejm w dniu 23 lutego 1991 roku ustawie o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego¹⁹. Ustawa ta po dziś dzień pozwala na osiągnięcie jednego z celów zmian ustrojowych, a mianowicie na rozliczenie się z poprzednio obowiązującym systemem i rekompensatę osobom represjonowanym szkód i cierpień wynikających z działalności niepodległościowej²⁰.

¹⁶ W. Daszkiewicz, *Postępowanie rehabilitacyjne...*, s. 26.

¹⁷ I. Tuleya, *Ustawa o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Komentarz praktyczny*, Poznań 2012, s. 17–18.

¹⁸ Ł. Chojniak, *Odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie oraz za niesłuszne oskarżenie*, Warszawa 2013, s. 245–246.

¹⁹ Dz. U. 1991 nr 31, poz. 149.

²⁰ J. Arnold, E. Weigend, op. cit., s. 29–30.

Projektodawcy wskazali, że ustawa wyjdzie naprzeciw potrzebie uregulowania problemów osób niesłusznie w przeszłości represjonowanych oraz zrekompensowania poniesionych szkód i krzywd, w „rozmiarach i formach, w jakich jest to jeszcze możliwe”²¹. Postępowania rehabilitacyjne wszczęte na podstawie ustawy lutowej miały zapewnić ofiarom politycznych represji systemu totalitarnego ponowne rozpatrzenie ich spraw przed sądami i sprawiedliwy proces po wielu latach oczekiwania. Celem ustawy było i jest zagwarantowanie tym osobom albo ich rodzinom symbolicznego, choć spóźnionego, zadośćuczynienia za wydanie niesprawiedliwych wyroków²².

Postępowanie rehabilitacyjne jest odrębnym typem postępowania po uprawomocnieniu się orzeczenia. Wniosek o stwierdzenie nieważności orzeczenia złożony w takim postępowaniu jest trzecim – obok kasacji i wznowienia postępowania – nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia czynności procesowych²³.

Ustawa lutowa w pierwotnym tekście była aktem normatywnym wysoce niedoskonałym, dlatego też za sprawą bardzo bogatego orzecznictwa została kilkakrotnie znowelizowana. Ustawodawca niejako podzielił proces rehabilitacji na dwa etapy. Pierwszy polega na unieważnieniu orzeczenia wydanego wobec osoby represjonowanej za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego²⁴, natomiast drugi opiera się na zasądzeniu odszkodowania i zadośćuczynienia za szkody i krzywdę, których doznała osoba represjonowana. W ramach niniejszego opracowania zostanie omówiony pierwszy etap postępowania rehabilitacyjnego.

2. Rehabilitacja osób represjonowanych

Rehabilitacja to przywracanie utraconego prawa osobie niewinnie skazanej, powodowanie zatarcia skutków skazania, uznanie czyjejś wartości, czyichś zasług

²¹ Druk sejmowy nr 611 z 12 XI 1990 r., Sejm RP, X kadencja oraz druk sejmowy nr 746 z 13 II 1991 r. zawierający sprawozdanie Komisji Sprawiedliwości oraz Komisji Ustawodawczej, Sejm RP, X kadencja.

²² Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 II 2001 r., 31382/96, LEX nr 45223.

²³ W. Daszkiewicz, [w:] W. Daszkiewicz, T. Nowak, S. Stachowiak, *Proces karny. Część szczególna*, Poznań 1996, s. 135.

²⁴ A. Czarnota, P. Hofmański, op. cit., s. 149–150.

poprzednio zaprzeczonych, przywracanie komuś szacunku i uznania²⁵. Taką rehabilitacją będzie uniewinnienie skazanego na podstawie Kodeksu postępowania karnego²⁶, a więc sądowe stwierdzenie, że określona osoba nigdy nie dopuściła się zarzucanego jej czynu, a przypisanie jej czynu zakwalifikowanego jako przestępstwo nastąpiło tylko w wyniku niekorzystnego dla niej w toku procesu karnego obrotu sprawy, którego niesłuszność została wywiedziona w wyniku uznania racji zawartych w złożonym na jej korzyść środka procesowym.

Inaczej ma się sprawa z rehabilitacją wynikłą z unieważnienia wyroku na mocy ustawy lutowej. Ta nieważność jest wprawdzie równoznaczna z uniewinnieniem, lecz bynajmniej nie oznacza, że osoba, której to rozstrzygnięcie dotyczy, nie dopuściła się przypisanego jej czynu. Rehabilitacja osiągnięta w trybie ustawy lutowej jest z reguły znacznie bardziej satysfakcjonująca aniżeli rehabilitacja uzyskana w wyniku uwzględnienia rewizji nadzwyczajnej (kasacji) lub wznowienia postępowania. Stwierdzenie przez sąd istnienia związku między doznanymi represjami a działalnością na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego jest najwyższą i ostateczną formą rehabilitacji, nie tylko przywracającą skazanego do społeczności osób niekaranych, lecz przede wszystkim wskazującą na zasługi poczynione na rzecz suwerenności państwa²⁷.

Sąd rozpoznający wniosek o unieważnienie orzeczenia na podstawie przepisów ustawy lutowej nie jest uprawniony do zajmowania się dostrzeżonymi w sprawie uchybieniami natury materialnej czy procesowej, gdyż ustawa ta zobowiązuje go wyłącznie do rozstrzygnięcia, czy wnioskodawca prowadził działalność na rzecz niepodległego

²⁵ Rehabilitacja to przywrócenie komuś lub czemuś dobrej opinii, przywrócenie praw utraconych na mocy wyroku sądowego, uznanie skazania za niebyłe i usunięcie wpisu o nim z rejestru karnego, uniewinnienie skazanej uprzednio osoby wskutek ujawnienia nieprawidłowości w procesie lub w wyniku wznowienia postępowania sądowego, Słownik Języka Polskiego PWN, www.sjp.pwn.pl. Por. uchwała SN z dnia 24 VII 2001 r., I KZP 15/01, OSNKW 2001/9-10/74, Prok.i Pr.-wkł. 2001/10/11, OSP 2002/3/41, Biul.SN 2001/7/15, LEX nr 48105; wyrok SN z dnia 27 IV 2007 r., I CSK 32/07, LEX nr 445195; postanowienie SN z dnia 25 V 1994 r., WZ 110/94, OSNKW 1994/9-10/65, LEX nr 20693.

²⁶ L. Wilk, *Ustawowa rehabilitacja osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległości Polski*, „Problemy Prawa Karnego” 1993, nr 19, s. 43.

²⁷ Wyrok SN z dnia 29 III 1994 r., WO 37/94, OSNKW 1994/7-8/51. Por. postanowienie SN z dnia 30 I 1995 r., WZ 22/95, OSNKW 1995/9-10/66, LEX nr 20771; postanowienie SN z dnia 18 III 2004 r., II KK 291/03, OSNwSK 2004/1/597, LEX nr 162656; wyrok SA w Katowicach z dnia 7 IV 2009 r., II AKa 62/09, LEX nr 512030, KZS 2009/9/103.

bytu państwa polskiego i czy represjonowanie wnioskodawcy było wynikiem tej działalności²⁸. Po uprawomocnieniu się postanowienia stwierdzającego nieważność orzeczenia wszelkie działania procesowe zmierzające do uniewinnienia skazanego lub umorzenia postępowania karnego o ten sam czyn (rewizja nadzwyczajna / kasacja, wznowienie postępowania), choćby były merytorycznie zasadne, muszą być uznane za bezskuteczne, a to wobec braku przedmiotu zaskarżenia, jakim było orzeczenie uznane za nieważne²⁹. Z uregulowania zawartego w art. 3 ust. 4 ustawy lutowej wynika, że w postępowaniu o stwierdzenie nieważności orzeczenia mają odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania karnego³⁰, lecz wcale nie wynika, że ustawa ta jest aktem niższej rangi, z czego mogłaby wynikać preferencja stosowania kodeksu przed nią³¹.

3. Polskie organy wydające orzeczenia represjonujące

Przez pojęcie „orzeczenie” z art. 1 ust. 1 ustawy lutowej należy rozumieć decyzję organu ścigania, wymiaru sprawiedliwości lub organu pozasądowego zawierającą w swej treści represję karną. Ponadto treść przepisu art. 2 ust. 1 zd. 2 ustawy wskazuje, iż uznaniu za nieważne podlegają jedynie orzeczenia kończące postępowanie, a nie orzeczenia wypadkowe (incydentalne)³². Zasadności takiej dystynkcji (wymaganie „polskości” organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, ale już zaniechanie takiego wymagania przy organach pozasądowych) nie dałoby się racjonalnie uzasadnić żadnymi

²⁸ Postanowienie SA w Lublinie z dnia 9 IV 2009 r., II AKz 149/09, KZS 2009/7-8/106; wyrok SA w Katowicach z dnia 20 X 2011 r., II AKa 403/11, LEX nr 1102926, KZS 2012/1/97; postanowienie SN z dnia 20 IV 2001 r., II KO 10/01, LEX nr 553870.

²⁹ Postanowienie SN z dnia 9 IV 2010 r., V KK 33/10, OSNwSK 2010/1/737. Por. wyrok SA w Katowicach z dnia 24 I 2002 r., I AKa 475/01, KZS 2002/4/65, Biul.SAKa 2002/1/3; postanowienie SA w Lublinie z dnia 25 II 2009 r., II AKz 124/09, KZS 2009/5/81.

³⁰ T.j. Dz.U. 2025, poz. 46, dalej: k.p.k.

³¹ Postanowienie SN z dnia 27 VI 1995 r., WRN 59/95, OSNKW 1995/9-10/72. Por.: postanowienie SA w Łodzi z dnia 14 V 1992 r., II AKz 75/92, KZS 1992/10/42, KZS 1997/2-3/235; postanowienie SA w Gdańsku z dnia 18 IX 1991 r., II AKz 149/91, OSA 1992/2/17, LEX nr 21096.

³² Postanowienie SA w Krakowie z dnia 17 XII 2009 r., II AKz 516/09, KZS 2010/1/29; postanowienie SN z dnia 13 IV 2000 r., III KKN 48/99, LEX nr 51075; postanowienie SA w Białymstoku z dnia 17 VIII 1995 r., II AKz 172/95, OSA 1995/7-8/35, LEX nr 23642.

względami celowościowymi czy historycznymi³³. Decydująca jest jednak metoda wykładni autentycznej, która *in concreto* pozwala bez żadnej wątpliwości ustalić wolę ustawodawcy.

Na marginesie należy wspomnieć, że znamię „polskości” orzeczenia na gruncie ostatecznego tekstu ustawy lutowej ustawodawca związał nie z zasadą terytorialności, ale z charakterem organu podejmującego rozstrzygnięcie. Świadczy o tym treść art. 14 ustawy, rozciągającego zastosowanie art. 1 ustawy na wszystkie orzeczenia – niezależnie od daty i miejsca ich wydania – wydawane przez organy Polskich Sił Zbrojnych w ZSRR, niepodlegających rządowi RP, i w tym wypadku wyeksponowano z całą stanowczością, że procedurze stwierdzenia nieważności podlegać mogą jedynie orzeczenia polskich organów wojskowych³⁴.

Na podstawie przepisu art. 1 ust. 1 ustawy lutowej za nieważne mogą być uznane tylko orzeczenia wydane przez polskie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub przez organy pozasądowe, to jest takie organy państwowe, które miały uprawnienia procesowe do orzekania w sprawach o czyny uznane za przestępstwa – dotyczy to tylko organów, które wydawały orzeczenia o charakterze karnym. Należą do nich m.in. komisje specjalne do walki z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym oraz kolegia karno-administracyjne (kolegia do spraw wykroczeń).

Na podstawie orzecznictwa Sądu Najwyższego oraz sądów apelacyjnych wskazać można, że do „organów pozasądowych” nie należą: działające w Wojsku Polskim oficerskie sądy honorowe³⁵, Wojskowa Komisja Rekrutacyjna³⁶, komendant szkoły

³³ Protokół wspólnego posiedzenia Komisji Sprawiedliwości oraz Komisji Ustawodawczej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej X Kadencji z dnia 13 II 1991 r., s. 7–9.

³⁴ Postanowienie SN z dnia 18 IX 1992 r., II KRN 116/92, OSNKW 1992/11-12/79; postanowienie SA w Łodzi z dnia 20 VI 1995 r., II AKz 156/95, KZS 1995/9-10/61, KZS 1997/2-3/214; postanowienie SA w Katowicach z dnia 11 IV 2012 r., II AKz 182/12, LEX nr 1171242, KZS 2012/7-8/127, Biul.SAKa 2012/2/22.

³⁵ Uchwała SN z dnia 25 V 1994 r., WZP 1/94, OSNKW 1994/5-6/27; Por. postanowienie SA w Łodzi z dnia 28 IV 1993 r., II AKz 92/93, KZS 1993/6-8/84, KZS 1997/2-3/11; postanowienie SA w Poznaniu z dnia 9 IV 1992 r., II AKz 85/92, OSA 1992/12/66, LEX nr 21144.

³⁶ Postanowienie SA w Krakowie z dnia 19 II 2009 r., II AKz 59/09, KZS 2009/2/0; postanowienie SA w Krakowie z dnia 17 XI 1993 r., II AKz 206/93, KZS 1993/11/29; wyrok SA w Gdańsku z dnia 16 XI 2000 r., II AKa 299/00, OSAG 2001/1/13.

wojskowej, dowódca Wojsk Lotniczych³⁷, szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego ani jego zastępcy³⁸, zakład pracy, nawet zmilitaryzowany³⁹. Status organów, których decyzje objęto podmiotowym zakresem dopuszczalności instytucji rehabilitacji, posiadają te, które stosownie do przepisów obowiązujących w okresie od 1944 roku do 1989 roku miały uprawnienia do prowadzenia postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa (organy ścigania), sądy rozstrzygające w przedmiocie odpowiedzialności karnej osoby oskarżonej o popełnienia przestępstwa (organy wymiaru sprawiedliwości) oraz organy kompetentne w rozstrzygnięciu kwestii odpowiedzialności karnej za przestępstwo lub wykroczenia (organy pozasądowe)⁴⁰.

Analiza treści art. 1 ustawy lutowej prowadzi do wniosku, iż ustawodawca określił trojaki rodzaj orzeczenia: 1) związane z działalnością na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego, 2) wydane z powodu takiej działalności, 3) wydane za opór przeciwko kolektywizacji wsi albo obowiązkowym dostawom⁴¹.

Orzeczenie o stwierdzeniu nieważności skazania na podstawie przepisów ustawy lutowej odnosić należy do stanu wynikającego z orzeczenia ostatecznie (prawomocnie) rozstrzygającego sprawę, a nie do wyroku, który utracił moc prawną w wyniku wyroku wydanego w instancji odwoławczej, czy orzeczenia w trybie środków nadzwyczajnych. Skoro bowiem orzeczenie tamto nie obowiązuje, nie można go unieważnić, bo nie ma przedmiotu nadającego się do stwierdzenia nieważności⁴². W celu uznania orzeczenia za nieważne należy wskazać związek pomiędzy tą działalnością a wydanym orzeczeniem – związek ten musi być udowodniony⁴³, a sąd nie może opierać istnienia takiego związku jedynie na domniemaniu⁴⁴.

³⁷ Postanowienie SN z dnia 25 II 2010 r., WZ 8/10, OSNwSK 2010/1/451; postanowienie SN z dnia 3 VII 1992 r., II KRN 90/92, OSNKW 1992/9-10/74, LEX nr 20540.

³⁸ Postanowienie SN z dnia 28 I 1993 r., WZ 214/92, OSNKW 1993/7-8/53; postanowienie SA w Krakowie z dnia 30 I 1997 r., II AKz 473/96, KZS 1997/1/51; postanowienie SA w Katowicach z dnia 31 III 2010 r., II AKz 155/10, KZS 2010/9/78.

³⁹ I. Tuleya, op. cit., s. 33-34.

⁴⁰ K. Sychta, *Rehabilitacja...*, s. 52.

⁴¹ Wyrok SA w Lublinie z dnia 16 XII 2010 r., II AKa 295/10, LEX nr 785262, KZS 2011/5/119.

⁴² Postanowienie SA w Krakowie z dnia 25 V 1994 r., II AKz 68/94, KZS 1994/6-8/77, KZS 1994/6-8/78.

⁴³ Postanowienie SN z dnia 28 VII 1995 r., WZ 143/95, Prok.i Pr.-wkt. 1995/11-12/18.

⁴⁴ Postanowienie SA w Rzeszowie z dnia 30 III 1995 r., II AKz 40/95, Prok.i Pr.-wkt. 1995/10/24.

Granice czasowe wskazujące moment wydania orzeczenia stanowiącego przejaw karnoprawnej represji wobec działaczy niepodległościowych określono w art. 1 ust. 1 ustawy, poprzez podanie daty rozpoczęcia na ziemiach polskich działalności poszczególnych polskich organów ścigania, wymiaru sprawiedliwości oraz organów pozasądowych, tj. 1 stycznia 1944 roku, aż po wskazanie symbolicznej daty kończącej okres PRL, czyli 31 grudnia 1989 roku⁴⁵. Zatem roszczenia Polaków deportowanych przed 1 stycznia 1944 roku przez władze byłego ZSRR z ziem anektowanych we wrześniu 1939 roku nie są objęte przepisami ustawy lutowej⁴⁶.

4. Podmiotowa strona działalności niepodległościowej

W okresie kilkudziesięciu lat obowiązywania ustawy lutowej orzecznictwo sądów wypracowało jej interpretację. Ustawa lutowa nie deklaruje generalnej nieważności poszczególnych przepisów karnych, w oparciu o które skazywane były osoby objęte postępowaniem karnym, gdyż nie obejmuje ona zachowań czysto bandyckich, np. rabunków, podpałów, jak również takich zachowań, u podłoża których leżały niskie pobudki osobiste czy prywatne porachunki⁴⁷. Przyczynę wydania orzeczenia stanowi rzeczywiście popełnione przestępstwo, a nie poglądy i działania o charakterze niepodległościowym⁴⁸.

Kryterium podmiotowe jest wynikiem obowiązującej w polskim modelu odpowiedzialności karnej zasady subiektywizacji odpowiedzialności karnej⁴⁹. Czynem związanym z działalnością na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy lutowej jest nie tylko czyn popełniony w ramach organizacji (związku), którego celem była walka o niepodległość kraju, lecz także indywidualne zachowanie zmierzające do odzyskania niepodległości przez państwo polskie⁵⁰. Celem ustawy lutowej jest oddanie sprawiedliwości rzeczywistym działaniom

⁴⁵ K. Sychta, *Rehabilitacja...*, s. 53.

⁴⁶ Wyrok SA w Krakowie z dnia 6 V 1999 r., II AKa 83/99, KZS 1999/5/43.

⁴⁷ P. Mierzejewski, *Tzw. ustawa rehabilitacyjna na tle orzecznictwa SN*, „Studia Iuridica” 1996, nr 31, s. 117.

⁴⁸ K. Sychta, *Charakter prawny postępowania rehabilitacyjnego określonego ustawą z dnia 23 II 1991 r.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, nr 4, s. 121.

⁴⁹ Postanowienie SA w Katowicach z dnia 5 III 1998 r., II AKo 364/97, Biul.SAKa 1998/2/8.

⁵⁰ Uchwała SN z dnia 12 III 1992 r., I KZP 5/92, OSNKW 1992/5-6/36.

na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego, a czynnikiem istotnym są w tej mierze nie poglądy polityczne, ale konkretna działalność represjonowanych z tego powodu osób⁵¹.

Przepis art. 1 ust. 1 ustawy lutowej nie stanowi o czynie polegającym na działalności, lecz czynie związanym z działalnością na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego, przy czym przepis ten nie określa granic owego związku⁵². Przez działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego należy rozumieć działalność na rzecz niezawisłości, suwerenności terytorialnej czy ustrojowej ojczyzny⁵³. Przepis ustawy jednoznacznie zatem wskazuje na konieczność ustalenia związku między faktyczną działalnością a represjami; nie wystarcza natomiast ustalenie, że represje związane były z podejrzeniami o taką działalność przy jej rzeczywistym braku⁵⁴.

5. Przedmiotowa strona działalności niepodległościowej

Jak już wspomniano, związek między czynem, za który wnioskodawcę represjonowano, a niepodległością państwa polskiego, na rzecz której jakoby działał, powinien być udowodniony, a nie wynikać z nieprecyzyjnych domniemań⁵⁵. Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 23 lutego 1991 roku. o uznaniu za nieważne orzeczeń nie stanowi o czynie polegającym na działalności, lecz czynie związanym z działalnością na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego, przy czym przepis ten nie określa granic owego związku⁵⁶.

Z tego powodu w postępowaniu o unieważnienie orzeczeń na podstawie omawianej ustawy nie można bezkrytycznie podzielić oceny prawnej czynów zarzucanych lub przypisanych przez ówczesne organy ścigania i wymiar sprawiedliwości, a także ich poglądów na działalność organizacji, stowarzyszeń, związków i partii politycznych, lecz należy przeprowadzić dogłębne postępowanie dowodowe i szczegółowo wyjaśnić, czy czyny te, oceniane w innych warunkach historycznych i ustrojowych, nie były

⁵¹ Postanowienie SA w Łodzi z dnia 21 V 1998 r., II AKz 50/98, OSAŁ 1998/2-3/39.

⁵² Postanowienie SA w Rzeszowie z dnia 17 VI., II AKz 31/92, OSA 1993/10/61.

⁵³ Postanowienie SN z dnia 3 VII 1992 r., II KRN 90/92, OSNKW 1992/9-10/74.

⁵⁴ Wyrok SA w Katowicach z dnia 6 IX 2001 r., II AKa 316/01, Prok. I Pr. - wkł. 2002/7-8/11.

⁵⁵ Postanowienie SA w Krakowie z dnia 9 XII 1992 r., II AKz 204/92, KZS 1992/12/16.

⁵⁶ Postanowienie SA w Rzeszowie z dnia 17 VI 1992 r., II AKz 31/92, OSA 1993/10/61.

faktycznie elementami działań wynikającymi z realizacji zadań akcji zbrojnych, walki politycznej lub ideologicznej na rzecz odzyskania pełnej niepodległości i suwerenności państwa polskiego⁵⁷. Orzecznictwo wykazało, że związek z działalnością na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego mają m.in. przynależność do Armii Krajowej⁵⁸, przynależność do Batalionów Chłopskich⁵⁹, przynależność do Narodowych Sił Zbrojnych⁶⁰, wcześniejsza praca w Policji Państwowej⁶¹, pozornie kryminalny charakter czynów⁶², posiadanie broni palnej⁶³, rekwizycje żywności, odzieży i pieniędzy na potrzeby zbrojnego oddziału⁶⁴.

Natomiast związku z działalnością na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego nie mają m.in. chęć zemsty⁶⁵, posiadanie broni w celu obrony przez Ukraińską Powstańczą Armią⁶⁶, przechowywanie broni⁶⁷, udzielanie pomocy organizacji walczącej o niepodległość narodu ukraińskiego⁶⁸, zadeklarowanie przynależności do narodu niemieckiego⁶⁹, manifestowanie uczuć religijnych⁷⁰, przynależność do świadków Jehowy⁷¹, działania wyrządzające szkody w gospodarce⁷², uchylanie się od pełnienia służby wojskowej z uwagi na przekonania religijne, sporządzenie i przechowywanie

⁵⁷ Postanowienie SA w Lublinie z dnia 7 IV 1992 r., II AKz 41/92, Wokanda 1992/12/28. Postanowienie SA w Lublinie z dnia 27 IV 2009 r., II AKz 181/09, KZS 2009/7-8/107; wyrok SA w Katowicach z dnia 24 I 2002 r., I AKa 475/01, KZS 2002/4/65; postanowienie SA w Krakowie z dnia 5 V 1993 r., II AKz 30/93, KZS 1993/5/31.

⁵⁸ Wyrok SA w Katowicach z dnia 12 II 2004 r., II AKa 6/04, OSA 2005/2/15.

⁵⁹ Wyrok SA w Katowicach z dnia 24 IV 2003 r., II AKa 114/03, KZS 2003/11/63.

⁶⁰ Postanowienie SA w Łodzi z dnia 19 III 1997 r., II AKz 444/97, OSAŁ 1997/2/135.

⁶¹ Postanowienie SA w Rzeszowie z dnia 24 XI 1994 r., II AKz 192/94, OASA1995/1/5.

⁶² Postanowienie SA w Krakowie z dnia 13 II 1992 r., II AKz 30/92, KZS 1992/2/24.

⁶³ Postanowienie SA w Rzeszowie z dnia 17 VI 1992 r., II AKz 31/92, OSA 1993/10/61. Podobnie: L. Gardocki, *Podstawy rehabilitacji w świetle ustawy z 23 II 1991 r.*, „Przegląd Sądowy” 1991, nr 4, s. 7.

⁶⁴ Wyrok SA w Katowicach z dnia 27 II 2003 r., II AKa 12/03, OSA 2004/2/9, KZS 2003/7-8/103, Prok. i Pr-wkł. 2004/2/29; postanowienie SA w Rzeszowie z dnia 13 VII 1994 r., II AKz 104/94, OSA 1995/5/27.

⁶⁵ Uchwała SN z dnia 12 III 1992 r., I KZP 5/92, OSNKW 1992/5-6/36.

⁶⁶ Postanowienie SA w Rzeszowie z dnia 17 VII 1992 r., II AKz 31/92, OSA 1993/10/61.

⁶⁷ Postanowienie SA w Łodzi z dnia 16 VI 1998 r., II AKz 12/98, OSAŁ 1998/2-3/40.

⁶⁸ Postanowienie SA w Krakowie z dnia 22 IV 1992 r., II AKz 316/93, KZS 1994/4/41.

⁶⁹ Postanowienie SA w Krakowie z dnia 27 X 1993 r., II AKz 151/93, KZS 1993/11/28.

⁷⁰ Postanowienie SA w Lublinie z dnia 29 XI 2010 r., II AKz 460/10, KZS 2011/5/118.

⁷¹ Postanowienie SA w Krakowie z dnia 7 IV 1993 r., II AKz 85/93, KZS 1993/4/22.

⁷² Postanowienie SA we Wrocławiu z dnia 10 IX 1991 r., II AKz 92/91, OSA 1992/5/35.

materiałów pisemnych zawierających krytyczną ocenę ustroju PRL i polityki ówczesnych władz, ośmieszające przerysowanie podobizny głowy państwa i okazanie takiego zdjęcia współpracownikom w zakładzie pracy, rozpowszechnianie zasłyszanych w radiu informacji o chorobie Stalina, działalność patriotyczna, wypowiedzi krytykujące ustrój, opowiadania anegdot, krytykowanie władzy, publiczne wyszydzanie i poniżanie ustroju ZSRR, publiczne wykrzykiwanie obraźliwych słów pod adresem członków PPR, rozmaite przejawy poglądów politycznych, nielegalne przekroczenie granicy, odmowa złożenia przysięgi wojskowej, przypadkowe znalezienie się w miejscu, gdzie rozgrywały się wydarzenia radomskiego Czerwca 1976 roku, dręczenie uwięzionych działaczy partii komunistycznej, rozbicie funkcjonariusza Urzędu Bezpieczeństwa, słuchanie Radia Wolna Europa, kolaboracja z okupantem niemieckim, przesiedlenie na tereny byłego ZSRR, internowanie w ZSRR⁷³.

Przepis art. 1 ust. 1 ustawy lutowej odnosi się nie tylko do orzeczeń wydanych, jeżeli czyn zarzucany lub przypisany był związany z działalnością na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego, ale też do orzeczeń wydanych z powodu takiej działalności⁷⁴. Przyczyną wprowadzenia przez ustawodawcę przesłanki „orzeczenie wydano z powodu takiej działalności”, tj. działalności na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego, było skazywanie przeciwników politycznych z powodu ich działalności niepodległościowej bez zarzucania im formalnie popełnienia przestępstw o takim charakterze, lecz m.in. poprzez przypisywanie im czynów, których nie popełnili, np. przestępstwa pospolitego, w celu ich skompromitowania i poniżenia w oczach społeczeństwa.

W postępowaniu o stwierdzenie nieważności orzeczenia w trybie przepisów ustawy lutowej nie jest wystarczające stwierdzenie, że czyny, za które skazano osobę represjonowaną, nie należą do zakresu objętego przepisem art. 1 tej ustawy, skoro wnioskodawca podaje, że skazanie go za czyny o charakterze kryminalnym było jedynie pretekstem do wymierzenia kary za działalność niepodległościową, sprzeczną z celami politycznymi władz, które represje te inspirowały. W takiej bowiem sytuacji niezbędne staje się wyjaśnienie, czy represjonowany działalność

⁷³ I. Tuleya, op. cit., s. 45–57.

⁷⁴ Postanowienie SN z dnia 13 IV 2000 r., III KKN 48/99, LEX nr 51075; postanowienie SN z dnia 13 II 2007 r., WZ 2/07, OSNwSK 2007/1/413; postanowienie SN z dnia 28 IV 2003 r., III KO 25/02, LEX nr 78400.

tę prowadził i czy to właśnie stało się istotnym powodem skazania go za czyny kryminalne, których – jak twierdzi – nie popełnił⁷⁵.

Ostatnie wskazane w art. 1 ust. 1 ustawy lutowej orzeczenia, które sąd może uznać za nieważne, to te wydane za opór przeciwko kolektywizacji wsi albo obowiązkowym dostawom. Rehabilitacja osób represjonowanych za opór przeciwko kolektywizacji wsi jest uzasadniona tym, że kolektywizację wprowadzono metodą stosowania różnych form przymusu wobec ludności wiejskiej. Przymus ten stanowił z prawnego punktu widzenia oczywiste nadużywanie władzy i wobec tego zasadność rehabilitacji osób stawiających opór tym nadużyciom nie ulega wątpliwości.

Przez kolektywizację wsi należy rozumieć przymusowe wywłaszczenie rolników, połączone z procesem łączenia gruntów rolnych we wspólnoty spółdzielcze, które umożliwiły eliminację wolnego rynku żywności, zarządzanie wsią przez aparat państwowy partii komunistycznej i swobodną eksploatację zasobów wsi po centralnie narzuconych, nieekwiwalentnych cenach. Proces kolektywizacji polegał przede wszystkim na stosowaniu środków przymusu ekonomicznego, w szczególności systemu przymusowych dostaw żywności oraz zwiększonych obciążeń podatkowych, a także na oddziaływaniu aparatu administracyjnego, policyjnego i propagandowego oraz przemocy fizycznej prowadzącej do terroru państwowego⁷⁶.

6. Ograniczenie zakresu przedmiotowego dopuszczalności stosowania instytucji rehabilitacji

Zgodnie z treścią art. 1 ust. 3 ustawy przepisów o uznaniu za nieważne orzeczeń nie stosuje się, jeżeli dobro poświęcone pozostawało w rażącej dysproporcji do dobra, które uzyskano lub zamierzano uzyskać, albo sposób działania lub zastosowany środek były rażąco niewspółmierne do zamierzonego lub osiągniętego skutku⁷⁷.

⁷⁵ Postanowienie SA w Krakowie z dnia 25 III 1992 r., II AKz 44/92, KZS 1992/3-9/137.

⁷⁶ *Nowa Encyklopedia Powszechna PWN*, Warszawa 2004, t. 4, s. 449-450. A. Dobieszewski, *Kolektywizacja polskiej wsi 1948-1956*, Warszawa 1993, s. 22-35.

⁷⁷ K. Sychta, *Rehabilitacja...*, s. 86.

Życie ludzkie jest wartością najwyższą, stąd też pozbawienie życia człowieka, nawet w czasach walki o zachowanie niepodległego bytu państwa polskiego, która toczyła się na ziemiach polskich w latach 1945–1946, prowadzonej przez podziemne organizacje zbrojne sprzeciwiające się wprowadzeniu systemu komunistycznego i zależności politycznej od obcego mocarstwa, tj. ZSRR, tylko w wyjątkowych okolicznościach może być usprawiedliwione ochroną innych dóbr⁷⁸. Działalność polegająca na torturowaniu, licznych zabójstwach i wydawaniu w ręce gestapo osób narodowości polskiej o innych przekonaniach politycznych nie miała nic wspólnego z walką o niepodległy byt państwa polskiego. Osoba skazana za udział w takiej działalności nie może liczyć na to, że jej czyn zostanie uznany za włączenie się do walki niepodległościowej, o której mowa w przepisie art. 1 ust. 1 ustawy lutowej. Motywy i środki działania skierowane nie przeciwko uzbrojonemu przeciwnikowi, lecz ludności cywilnej – w niektórych zresztą wypadkach bez żadnych politycznych przekonań – zasługują na negatywną ocenę⁷⁹.

7. Właściwość sądu rozpoznającego sprawę na podstawie ustawy lutowej

Zgodnie z art. 2 ustawy lutowej nieważność orzeczenia stwierdza sąd okręgowy albo wojskowy sąd okręgowy, jeżeli zgodnie z obowiązującymi przepisami w dniu wejścia w życie ustawy właściwy do rozpoznania sprawy o czyn będący przedmiotem tego orzeczenia jest sąd wojskowy. Miejscowo właściwy do stwierdzenia nieważności jest sąd, w którego okręgu, określonym przepisami obowiązującymi w dniu wejścia w życie ustawy, wydane zostało przez organ pierwszej instancji orzeczenie będące przedmiotem postępowania o unieważnienie. Jeżeli nie można ustalić właściwości miejscowej sądu według przepisu ust. 2, sprawę rozpoznaje odpowiednio Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie lub Wojskowy Sąd Okręgowy w Warszawie.

Właściwość rzeczową zwykło się określać jako uprawnienie i obowiązek danego sądu do całościowego rozpoznania sprawy w pierwszej instancji, co do kwestii odpowiedzialności prawnej za określony czyn. Właściwość funkcjonalna to upoważnienie sądu do dokonania określonych czynności procesowych, które nie

⁷⁸ Postanowienie SA w Gdańsku z dnia 29 IV 1992 r., II AKz 138/92, OSA 1993/2/11.

⁷⁹ Postanowienie SA w Łodzi z dnia 30 III 1994 r., II AKz 25/94, KZS 1997/2-3/34.

są objęte właściwością rzeczową. Sąd okręgowy – zgodnie z art. 25 § 3 k.p.k. – rozpoznaje inne sprawy przekazane mu przez ustawę, natomiast wojskowy sąd okręgowy – na podstawie art. 654 § 4 k.p.k. – dysponuje uprawnieniami i obowiązkami, jakie ma sąd okręgowy. Zatem zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy lutowej właściwość funkcjonalna sądu okręgowego obejmuje rozstrzyganie o uznaniu za nieważne osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych dla okręgowych sądów wojskowych⁸⁰. Zasadą jest więc właściwość rzeczowa sądu okręgowego, natomiast właściwość rzeczowa wojskowego sądu okręgowego realizuje się dopiero w tej szczególnej sytuacji, w której ten sąd byłby właściwy do rozpoznania sprawy o czyn będący przedmiotem orzeczenia objętego postępowaniem o unieważnienie, i to w dacie wejścia w życie ustawy lutowej, czyli w dniu 24 maja 1991 roku⁸¹.

Na gruncie przepisu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 lutego 1991 roku o uznaniu za nieważne orzeczeń właściwość sądu wojskowego do rozpatrywania sprawy o stwierdzenie nieważności wyroku uzależniona jest od tego, czy w dniu wejścia w życie tej ustawy czyn będący przedmiotem tego orzeczenia należał do właściwości sądu wojskowego⁸². Tak więc w sprawie unieważnienia orzeczenia byłego wojskowego sądu rejonowego skazującego żołnierza pozostającego w służbie czynnej właściwy jest sąd wojskowy, a nie sąd powszechny. Sprawy osób wojskowych nie zostały bowiem przekazane do właściwości sądów powszechnych⁸³.

8. Uczestnicy postępowania i wniosek o uznanie orzeczenia za nieważne

Zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 ustawy lutowej stwierdzenie nieważności orzeczenia następuje na wniosek rzecznika praw obywatelskich, ministra sprawiedliwości, prokuratora, osoby represjonowanej, osoby uprawnionej do składania na jej korzyść środków odwoławczych, a w razie śmierci, nieobecności w kraju

⁸⁰ Postanowienie SA w Krakowie z dnia 4 III 1999 r., II AKz 50/99, KSZ 199/3/30; postanowienie SA w Rzeszowie z dnia 2 VIII 1993 r., II AKz 131/93, OSA 1994/5/34.

⁸¹ Postanowienie SN z dnia 29 I 2013 r., WK 10/12, Biul.PK 2013/2/33-35, LEX nr 1277841.

⁸² Postanowienie SA w Rzeszowie z dnia 2 VIII 1993 r., II AKz 131/93, OSA 1994/5/34.

⁸³ Postanowienie SA w Krakowie z dnia 18 XII 1991 r., II AKz 99/91, KZS 1991/12/14.

lub choroby psychicznej osoby represjonowanej – także jej krewnego w linii prostej, przysposabiającego lub przysposobionego, rodzeństwa oraz małżonka; jak również organizacji zrzeszającej osoby represjonowane za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego.

Osoba inicjująca procedurę rehabilitacyjną niebędąca represjonowanym powinna udokumentować zdarzenie uprawniające ją do występowania w postępowaniu. Wnioskodawca winien złożyć odpis aktu zgonu, dokumentację medyczną, z której wynika choroba osoby represjonowanej, a w przypadku nieobecności w kraju – upoważnienia do działania w jej imieniu oraz dokumenty świadczące o takim pobycie. Chodzi tu wyłącznie o stałe zamieszkiwanie poza krajem oraz pobyt za granicą z zamiarem dłuższego tam przebywania, np. w celu podjęcia stałej pracy⁸⁴.

Z przepisu wynika również, że w przypadku śmierci osoby represjonowanej jej nieobecności w kraju lub choroby psychicznej wniosek o stwierdzenie nieważności orzeczenia może złożyć krewny w linii prostej, przysposabiający lub przysposobiony, rodzeństwo oraz małżonek. Nie każda choroba psychiczna będzie uniemożliwiać osobie represjonowanej branie udziału w postępowaniu. Choroba psychiczna stanowi przeszkodę wówczas, gdy uniemożliwia faktyczne, realne uczestnictwo w procedowaniu lub wyłącza możliwość rozumnego dochodzenia swoich praw, gdy pomimo udziału pełnomocnika nie jest ona w stanie kierować swoim zachowaniem, w sposób właściwy rozumieć znaczenia czynności procesowych i składać racjonalnych oświadczeń⁸⁵.

Z uwagi na to, że przepisy zamieszczone w k.p.k. nie zawierają postanowień, które przewidywałyby różne stadia postępowania sądowego w tego rodzaju sprawach i regulowały jego tryb odmiennie niż przepisy ogólne odnoszące się do każdego procesu karnego, to posługując się konieczną analogią, tak w ramach przepisów ogólnych k.p.k., jak i sięgającą do przepisów k.p.c., ze względu na cywilnoprawny charakter tego postępowania, należy sformułować tezę, iż w sprawach o roszczenia odszkodowawcze określone w k.p.k. ma odpowiednie zastosowanie⁸⁶. W razie śmierci osoby niesłusznie skazanej lub represjonowanej z kręgu uprawnionych osób wymienionych w art. 8 ust. 1 ustawy lutowej każda z nich jest legitymowana do wystąpienia z wnioskiem

⁸⁴ Wyrok SN z dnia 14 V 1979 r., IV kr 92/79, OSNPG 1979/11/156.

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. J. Bratoszewski, Warszawa 2004, t. I.

o odszkodowanie za poniesioną szkodę i doznaną krzywdę i każda też ma samodzielne roszczenie, niezależnie od pozostałych osób w zakresie przewidzianym przez te przepisy⁸⁷. Wniosek osoby represjonowanej lub innego uprawnionego podmiotu jest warunkiem niezbędnym do wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności orzeczenia. Wniosek należy traktować analogicznie jak skargę uprawnionego oskarżyciela⁸⁸. Obowiązkiem wnioskodawcy jest wskazanie orzeczenia, co do którego domaga się stwierdzenia nieważności w trybie powołanej wyżej ustawy⁸⁹.

Przepisy ustawy lutowej nie regulują sytuacji związanej z cofnięciem wniosku. Zgodnie jednak z art. 3 ust. 4 tej ustawy w takim przypadku również znajdują zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania karnego. Jak już wskazano, wniosek osoby uprawnionej do wystąpienia o stwierdzenie nieważności orzeczenia traktowany jest analogicznie jak skarga uprawnionego oskarżyciela, podobnie bowiem jak ona jest on warunkiem niezbędnym do wszczęcia postępowania⁹⁰. Sąd w przypadku braku wniosku o stwierdzenie nieważności orzeczenia lub w przypadku jego cofnięcia na podstawie art. 17 § 1 pkt 9 k.p.k. nie może wszcząć ani kontynuować postępowania. Dla skutecznego cofnięcia wniosku wszczynającego postępowanie obojętne są motywy, którymi wnioskodawca się kieruje⁹¹. Jednak orzeczenie o umorzeniu postępowania wobec cofnięcia wniosku ma charakter wyłącznie formalny i nie pozbawia uprawnionej strony do wystąpienia z ponownym wnioskiem⁹².

9. Przebieg postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności

Zgodnie z treścią art. 3 ust. 4 ustawy lutowej, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej, w postępowaniu o stwierdzenie nieważności orzeczenia mają odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania karnego, z tym że udział prokuratora w posiedzeniu o stwierdzenie nieważności jest obowiązkowy. W posiedzeniu ma

⁸⁷ Postanowienie SA w Lublinie z dnia 20 II 1992 r., II AKz 25/92, Wokanda 1992/9/31.

⁸⁸ Postanowienie SA w Warszawie z dnia 27 VI 2001 r., II AKz 526/01, OSA 2002/1/2, Prok. I Pr.-wkł. 2002/10/31.

⁸⁹ Postanowienie SA w Katowicach z dnia 20 I 2010 r., II AKz 889/09, KZS 2010/3/90.

⁹⁰ Postanowienie SN w Warszawie z dnia 27 VII 2001 r., II AKz 526/01, OSA 2002/1/2, Prok. I Pr.-wkł. 2002/10/31.

⁹¹ Postanowienie SA w Krakowie z dnia 28 IV 1993 r., II AKz 103/93, KZS 1993/5/20.

⁹² *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. J. Bratoszewski, Warszawa 2004, t. I, s. 221.

prawo wziąć udział osoba represjonowana, osoba uprawniona do składania na jej korzyść środków odwoławczych, a w razie śmierci, nieobecności w kraju lub choroby psychicznej osoby represjonowanej – także jej krewny w linii prostej, przysposabiający lub przysposobiony, rodzeństwo oraz małżonek, a ponadto, za zgodą sądu, inne osoby.

Śmierć osoby represjonowanej w toku postępowania o stwierdzenie nieważności orzeczenia nie stoi na przeszkodzie wydaniu postanowienia w przedmiocie nieważności orzeczenia (art. 4 ustawy). W postępowaniu toczącym się po śmierci osoby represjonowanej może wziąć udział jej krewny w linii prostej, przysposabiający lub przysposobiony, rodzeństwo oraz małżonek⁹³. Stwierdzeniu nieważności orzeczenia nie stoi na przeszkodzie także wykonanie kary, zastosowanie amnestii lub abolicji, zatarcie skazania, akt łaski, przedawnienie, zadośćuczynienie, zawieszenie postępowania lub jego umorzenie z innych powodów niż te, o których mowa w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k.

Sędzia, który brał udział w wydaniu postanowienia w przedmiocie nieważności orzeczenia, o której mowa w przepisach ustawy lutowej, na podstawie art. 30 § 1 pkt 7 k.p.k. w związku z art. 3 ust. 4 wspomnianej ustawy jest wyłączony z mocy prawa od dalszego udziału w tejże sprawie, jeżeli postanowienie zostało uchylone, a sprawa przekazana do ponownego rozpoznania, bez względu na to, w jakim trybie to nastąpiło (postępowania odwoławczego, postępowania nadzwyczajno-rewizyjnego bądź kasacyjnego czy wznowienia postępowania)⁹⁴.

Z przebiegu posiedzenia sporządza się protokół. W protokole posiedzenia w przedmiocie stwierdzenia nieważności orzeczenia należy ująć nie tylko informacje o jego przebiegu oraz wypowiedzi przesłuchanych osób, ale również treść oświadczeń i wniosków stron i ich przedstawicieli złożonych na etapie głosów stron. Z uwagi na często zaawansowany wiek oraz zły stan zdrowia osób represjonowanych system protokołowania polegający na streszczaniu w protokołach wypowiedzi osoby zeznającej jest najbardziej użyteczny w praktyce przy założeniu rzetelności protokołującego. Pozwala on formułować tekst w sposób zrozumiały, z pominięciem rozmaitych ułomności wypowiedzi, nieistotnych dla treści, a utrudniających jej zrozumienie, jak byłoby przy zapisie dosłownym⁹⁵.

⁹³ Uchwała SN 7 sędziów z dnia 16 IX 1992 r., I KZP 22/92, OSNKW 1992/11-12/77.

⁹⁴ Postanowienie SA w Katowicach z dnia 20 II 2008 r., II Ako 37/08, LEX nr 410385.

⁹⁵ Postanowienie SN z dnia 30 III 1993 r., WO 32/93, OSNKW 1993/7-8/48.

Postępowanie prowadzone w trybie ustawy lutowej należy na podstawie art. 22 k.p.k. zawiesić do czasu prawomocnego ukończenia postępowania o odtworzenie zaginionych lub zniszczonych akt sprawy, w której zapadło orzeczenie objęte wnioskiem w przedmiocie unieważnienia, albowiem brak akt wymienionej sprawy stanowi okoliczność faktyczną, uniemożliwiającą prowadzenie postępowania⁹⁶. Co więcej, postępowanie rehabilitacyjne wszczęte na podstawie przepisów ustawy lutowej nie może obejmować swymi ramami postępowania o odtworzenie akt⁹⁷. Obowiązkiem sądu orzekającego w sprawie o uznanie za nieważne orzeczenia w trybie ustawy lutowej jest zwrócenie się o odtworzenie akt w niezbędnym zakresie, jeśli materiał dowodowy, którym dysponuje, nie pozwala na poczynienie niezbędnych ustaleń faktycznych⁹⁸.

Przepisy ustawy lutowej nie zawierają żadnych unormowań związanych z potencjalną rekonstrukcją akt, jednak nie ulega wątpliwości, że przeprowadzenie postępowania o ich odtworzenie jest obligatoryjne, biorąc pod uwagę treść art. 3 ust. 2 ustawy – sąd orzeka na podstawie akt postępowania organu, który wydał orzeczenie, a postępowanie w przedmiocie odtworzenia nieistniejących akt sprawy karnej jest jedynym prawnie przewidzianym sposobem pozwalającym na ich zrekonstruowanie. Należy zatem wykluczyć, aby dopuszczalna była rezygnacja z jego przeprowadzenia i zastąpienie procedury odtworzeniowej postępowaniem dowodowym, odbywającym się w ramach posiedzenia w przedmiocie stwierdzenia nieważności orzeczenia⁹⁹.

Nie jest uzasadnione oczekiwanie, że sąd będzie udzielał wskazówek, jakie działania i jakie dowody byłyby użyteczne, aby osiągnąć uwzględnienie wniosku. Rzeczą sądu jest osądzić sprawę, a nie doradzać jakiegokolwiek stronie (wnioskodawcy, oskarżycielowi, oskarżonemu), bo takie postępowanie urągałoby bezstronności sądu¹⁰⁰.

Za całkowicie błędny uznać należy pogląd, iż to na prokuratorze spoczywa obowiązek wykazania prowadzenia przez daną osobę działalności na rzecz niepodległego

⁹⁶ Wyrok SA w Lublinie z dnia 30 IV 1997 r., II AKz 91/97, Apel.-Lub. 1997/3/20.

⁹⁷ Postanowienie SA w Lublinie z dnia 15 IV 1997 r., II AKz 55/97, Prok.i Pr.-wkł. 1998/5/24, Apel.-Lub. 1997/3/19. Postanowienie SN z dnia 20 IX 2012 r., II KK 220/12, Biul.PK 2012/10/9, Prok.i Pr.-wkł. 2013/2/7.

⁹⁸ Postanowienie SA w Katowicach z dnia 9 VI 2010 r., II AKz 328/10, KZS 2010/9/79.

⁹⁹ K. Sychta, *Rehabilitacja...*, s. 133.

¹⁰⁰ Postanowienie SA w Krakowie z dnia 7 VIII 1997 r., II AKz 138/97, KZS 1997/9-10/40.

bytu państwa polskiego¹⁰¹, gdyż to osoba represjonowana lub osoba uprawniona ma obowiązek tę działalność udowodnić. Jednak z drugiej strony zauważyć należy istotną rolę prokuratora w postępowaniu dowodowym, polegającą na możliwości wnoszenia wniosków dowodowych na okoliczność wyjaśnienia działalności wnioskodawcy. Niemniej jednak czynności podejmowane przez prokuratora mają charakter pomocniczy w odniesieniu do działań sądu, który dąży do uzyskania jak największej ilości materiału dowodowego mającego potwierdzić lub nie działalność niepodległościową wnioskodawcy.

W sprawie o stwierdzenie nieważności orzeczenia mają zastosowanie zasady postępowania dowodowego przewidziane w Kodeksie postępowania karnego, w tym co do ciężaru dowodzenia. Bez inicjatywy osoby wszczynającej postępowanie (wnioskodawcy) sąd nie może domyslać się, jakie dowody mogłyby być użyteczne dla wyjaśnienia, czy działalność osoby represjonowanej była prowadzona na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego, czy też nie¹⁰².

10. Postanowienie sądu

Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy lutowej rozstrzygnięcie w przedmiocie nieważności orzeczenia ma formę postanowienia. Postanowienia kończące postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności można podzielić na dwie zasadnicze grupy:

- a) formalne, w których stwierdza się brak prawnych warunków do rozpoznania kwestii nieważności – grupę tę tworzą postanowienia umarzające postępowanie rehabilitacyjne ze względu na brak niektórych przesłanek jego dopuszczalności – brak wniosku, istnienie prawomocnego postanowienia wydanego w przedmiocie nieważności – oraz postanowienia o pozostawieniu bez rozpoznania wniosku skarżącego orzeczenie niepodlegające kontroli w trybie ustawy lutowej – wyrok uniewinniający lub orzeczenie umarzające postępowanie ze względu na wystąpienie przeszkód wskazanych w art. 17 k.p.k.;

¹⁰¹ Wyrok SA w Katowicach z dnia 13 I 2011 r., II AKa 429/10, LEX nr 785461.

¹⁰² Postanowienie SA w Krakowie z dnia 24 VI 1992 r., II AKz 78/92, KZS 1992/3-9/142.

- b)** materialne, w których merytorycznie rozstrzyga się w przedmiocie wniosku o stwierdzenie nieważności – do tej kategorii należą orzeczenia zarówno pozytywnie (stwierdzające nieważność), jak i negatywnie (oddalające wniosek) ustosunkowujące się do żądania zawartego we wniosku¹⁰³.

Sentencja merytorycznego orzeczenia wydanego w następstwie przeprowadzenia postępowania rehabilitacyjnego powinna obejmować rozstrzygnięcie dotyczące wniosku o stwierdzenie nieważności oraz orzeczenie w przedmiocie kosztów. Może również obejmować decyzję o podaniu do publicznej wiadomości treści postanowienia rehabilitującego – art. 5 ustawy lutowej.

Sąd I instancji winien ocenić, czy istnieją bądź nie istnieją przesłanki do unieważnienia orzeczenia w rozumieniu art. 1 ustawy lutowej, a więc powinien merytorycznie odnieść się do złożonego wniosku. Ocena ta obejmuje również problematykę związaną z kategorią orzeczeń, które mogą być przedmiotem unieważnienia w tym trybie.

W tym celu zgodnie z treścią art. 3 ust. 4 ustawy konieczne jest wyznaczenie posiedzenia o stwierdzenie nieważności orzeczenia, o którym należy zawiadomić zarówno prokuratora, jak i wnioskodawcę. Konsekwencją uznania, że wniosek nie zasługuje na uwzględnienie, winno być jego oddalenie, a nie umorzenie postępowania¹⁰⁴.

Stwierdzenie nieważności orzeczeń sądowych wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego nie może być traktowane mechanicznie. Stanowisko sądu powinno być w tym zakresie bezwarunkowo, szczegółowo uzasadnione poprzez wykazanie istnienia kryteriów do zastosowania przepisów tej szczególnej ustawy, jaką jest ustawa lutowa¹⁰⁵. Wprawdzie przepis art. 94 § 1 pkt 5 k.p.k. wymaga jedynie sporządzenia uzasadnienia postanowienia, ale w przypadku gdy właśnie w formie postanowienia rozstrzygana jest sprawa co do głównego nurtu postępowania sądowego, tak jak ujmuje to regulacje ustawy lutowej, wymogi sporządzenia uzasadnienia należy odczytywać w relacji

¹⁰³ M. Biłtyj, A. Murzynowski, *Wznowienie postępowania karnego w PRL w świetle prawa i praktyki*, Warszawa 1980, s. 122-123.

¹⁰⁴ Postanowienie SA w Katowicach z dnia 20 II 2008 r., II AKo 37/08, KZS 2008/7-8/114.

¹⁰⁵ Postanowienie SN z dnia 4 V 1994 r., II KRN 51/94, OSNKW 1994/5-6/40.

do wymogów stawianych uzasadnieniu wyroku, w którym rozstrzygana jest sprawa odpowiedzialności karnej określonej osoby za zarzucone jej przestępstwo¹⁰⁶.

Oddalenie wniosku o uznanie wyroku za nieważny w trybie ustawy lutowej jest orzeczeniem stwierdzającym jego merytoryczną niezasadność. Nie można zatem twierdzić, że nastąpiło to bez merytorycznego rozpoznania sprawy¹⁰⁷.

Wydanie orzeczenia finalizującego postępowanie rehabilitacyjne nakłada na sąd kilka obowiązków – część z nich jest niezależna od treści podjętej decyzji, część natomiast aktualizuje się dopiero wówczas, gdy sąd stwierdza nieważność zaskarżonego orzeczenia.

Bez względu na treść postanowienia obligatoryjne jest pouczenie o prawie, sposobie i terminie złożenia zażalenia na orzeczenie w przedmiocie nieważności. W przypadku stwierdzenia nieważności orzeczenia represjonującego decyzja sądu powinna łączyć się z informacją o uprawnieniu do dochodzenia odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę. Przepisy ustawy nie precyzują sposobu dopełnienia tego obowiązku, lecz należy przyjąć, że powinno ono przebiegać na wzór pouczenia o prawie, sposobie i terminie zaskarżenia postanowienia w przedmiocie rehabilitacji¹⁰⁸. Na marginesie należy wspomnieć, że sąd powinien pouczać o możliwości dochodzenia wszystkich uprawnień wynikających z ustawy lutowej. Zatem jeżeli orzeczenie represjonujące zawierało rozstrzygnięcie o przepadku lub konfiskacie przedmiotów, to sąd powinien poinformować także o możliwości i trybie zgłoszenia żądania wydania rzeczy lub zasądzenia ich równowartości – art. 10 ustawy lutowej.

Ponadto w przypadku gdy osoba represjonowana zmarła wskutek wykonanego orzeczenia, uczestnicy postępowania powinni otrzymać od sądu informację o możliwości uzyskania całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów symbolicznego upamiętnienia osoby represjonowanej – art. 9 ustawy lutowej.

Co więcej, treść art. 6 ustawy lutowej wskazuje, iż sąd, który stwierdził nieważność orzeczenia, powinien dążyć do ustalenia kręgu osób uprawnionych do ubiegania się

¹⁰⁶ Postanowienie SN z dnia 9 IV 2010 r., V KK 33/10, OSNwSK 2010/1/737.

¹⁰⁷ Postanowienie SN z dnia 23 II 2005 r., II KK 493/04, OSNwSK 2005/1/426.

¹⁰⁸ K. Marszał, S. Stachowiak, K. Zgryzek, *Proces karny*, Katowice 2003, s. 321.

o odszkodowanie i zadośćuczynienie. Przy czym zasadny wydaje się pogląd, iż od sądu, który stwierdził nieważność orzeczenia, nie można wymagać czynności wykraczających poza wymóg zwykłej staranności, a zwłaszcza nie można wymagać prowadzenia pracochłonnych ustaleń. Wymóg ten należy uznać za dotrzymany, o ile na posiedzeniu unieważnieniowym, po ogłoszeniu pozytywnego orzeczenia w tym względzie, wnioskodawca niebędący represjonowanym zostanie wezwany do podania informacji o znanych mu osobach wymienionych w art. 8 ustawy. Stosownie do uzyskanych danych sąd powinien udzielić im pouczenia przewidzianego art. 6 ustawy lutowej¹⁰⁹.

W tym miejscu należy odnieść się do orzekania w sprawach, w których wydano wyroki uniewinniające. Przede wszystkim wydanie wyroku uniewinniającego nie jest wyrazem represjonowania, skoro uniewinnienie nie stanowi represji. Wyrok uniewinniający wyraża bowiem w najczystszej postaci i w najbardziej dobitnej formie procesowej przekonanie sądu o braku podstaw do jakiegokolwiek reakcji prawa karnego. O ile nie sposób potwierdzić, że przepis art. 1 ust. 1 ustawy lutowej zawiera jakiegokolwiek ograniczenie zakresu orzeczeń, które podlegać mogą uznaniu za nieważne, o tyle oczywiste jest, że powzięcie przekonania o braku takiego ograniczenia, bez zaznajomienia się z całością ustawy, byłoby przedwczesne. Jeżeli bowiem skutkiem stwierdzenia nieważności jest stan równoznaczny z uniewinnieniem, to unieważnienie wyroku uniewinniającego nie może być uznane za zgodne z intencją racjonalnego ustawodawcy. Jednoznacznie kwestię tę reguluje natomiast przepis art. 7 ust. 1 ustawy lutowej, który zobowiązuje do pozostawienia bez rozpoznania wniosku o uznanie orzeczenia za nieważne, jeżeli oskarżonego uniewinniono (lub postępowanie umorzono z powodów, o których mowa w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k.)¹¹⁰.

11. Postępowanie odwoławcze

Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy lutowej na postanowienie w przedmiocie uznania nieważności orzeczenia przysługuje zażalenie. Redakcja przepisu wskazuje, że zaskarżalne jest zarówno postanowienie odmawiające uznania za nieważne orzeczenia objętego wnioskiem podmiotu uprawnionego, jak i postanowienie

¹⁰⁹ Wyrok SA w Warszawie z dnia 18 XII 2001 r., II AKa 566/01, OSA 2002/6/50, Prok.i Pr.-wkl. 2002/6/31, KZS 2002/2/78.

¹¹⁰ Postanowienie SN z dnia 27 IV 2000 r., IV KKN 275/99, LEX nr 51111.

uznające dane orzeczenie za nieważne. Zażalić można się również na postanowienie o podaniu treści postanowienia stwierdzającego nieważność do publicznej wiadomości – art. 5 ust. 2 ustawy lutowej, jak również na pozostawienie wniosku bez rozpoznania – art. 7 ust. 2 ustawy lutowej.

Model kontroli orzeczeń zapadających w postępowaniu rehabilitacyjnym uzupełniają przepisy k.p.k. Wszystkie możliwe na gruncie ustawy lutowej decyzje po uzyskaniu cechy prawomocności mogą zatem być kwestionowane przez uruchomienie instytucji nadzwyczajnych środków zaskarżenia, tj. kasacji i wznowienia postępowania. Jako nadzwyczajny środek zaskarżenia kasacja nie jest tak zwaną trzecią instancją i nie służy do inicjowania powtórnej kontroli w zakresie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego ani ponownej kontroli poczynionych w sprawie ustaleń faktycznych. Ma na celu eliminację błędów wynikających z wadliwego, i to w stopniu rażącym, zastosowania przepisów prawa materialnego lub procesowego albo związanych z wystąpieniem przesłanek z art. 439 § 1 k.p.k. bezwzględnych podstaw odwoławczych – reguły te mają pełne zastosowanie także do postępowań prowadzonych na podstawie ustawy lutowej¹¹¹.

Ze względu na to, że postanowienie stwierdzające nieważność stanowi orzeczenie rehabilitujące wnioskodawcę równe wyrokowi uniewinniającemu, konieczne jest przeniesienie na grunt postępowań je kontrolujących kodeksowych reguł dotyczących wydawania rozstrzygnięć uwalniających od odpowiedzialności karnej. Zatem zrozumiałe jest, że sądy orzekające w trybie kasacji lub wznowienia postępowania po uchyleniu postanowienia oddalającego wniosek wszczynający postępowanie rehabilitacyjne nie są zobligowane do przekazania sprawy celem ponownego jej rozpoznania, mogą natomiast samodzielnie stwierdzić nieważność orzeczenia represjonującego.

Jeżeli osobie uprawnionej do zaskarżenia postanowienia odmawiającego stwierdzenia nieważności orzeczenia, w wypadku gdy nie brała ona udziału w posiedzeniu sądu, nie doręczono odpisu tegoż postanowienia z pouczeniem o przysługującym jej prawie, terminie i sposobie wniesienia środka zaskarżenia (art. 91 § 2 i 6 k.p.k. w zw. z art. 3 ust. 4 ustawy lutowej) i tym samym pozbawiono ją możliwości uruchomienia kontroli

¹¹¹ Postanowienie SN z dnia 18 października 2023 r., sygn. akt III K 91/23, LEX nr 3632289.

instancyjnej, to należy przyjąć, że postanowienie to nie uzyskało prawomocności, w związku z czym nadal utrzymuje się stan zawisłości sprawy, wyłączający inne postępowania w tym samym przedmiocie (art. 11 pkt 7 k.p.k. *in fine*)¹¹².

W zażaleniu na postanowienie sądu uznające za nieważny wyrok skazujący wydany wobec osoby represjonowanej za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego osoba ta nie może skarżyć zawartych w tymże postanowieniu ustaleń, które wprawdzie naruszają jej prawa lub szkodzą jej interesom (art. 425 § 3 k.p.k. w zw. z art. 3 ust. 4 ustawy lutowej), lecz stanowią jedynie powtórzenie wiążących ustaleń dokonanych w prawomocnym orzeczeniu o odtworzeniu zaginionych lub zniszczonych akt sprawy, zapadłym w odrębnym postępowaniu (przeprowadzonym według przepisów rozdziału 18 Kodeksu postępowania karnego)¹¹³.

Brak środka odwoławczego wniesionego na niekorzyść oskarżonego uniemożliwia sądowi odwoławczemu orzekanie na niekorzyść, przy czym pojęcie niekorzyści odnieść należy nie tylko do stosowania prawa, ale także do ustaleń faktycznych. Stanowisko to nie budzi wątpliwości i zachowuje aktualność nawet w sytuacji, kiedy nowe, niekorzystne ustalenia faktyczne poczynione z naruszeniem prawa, i to bez względu na ich poprawność dowodową i wartość merytoryczną, nie owocują zmianą orzeczenia, ale blokują jego zmianę na korzyść¹¹⁴.

12. Zakończenie

Ustawa z dnia 23 lutego 1991 roku o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego przyniosła pozytywne rozwiązania pozwalające na uzyskanie satysfakcji przez ogromną liczbę osób represjonowanych z powodów politycznych w okresie panowania komunizmu. Dotyczy to zarówno osób niesłusznie skazanych, jak i osób bezprawnie pozbawionych wolności przez polskie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości oraz organy pozasądowe.

¹¹² Postanowienie SN z dnia 15 V 1998 r., WZ 16/98, OSNKW 1998/7-8/40, M. Prawn. 1998/10/7.

¹¹³ Postanowienie SN z dnia 20 XI 2003 r., WZ 48/03, OSNKW 2004/2/18, Biul. SN 2004/2/20.

¹¹⁴ Wyrok SN z dnia 4 XII 2000 r., IV KKN 9/00, LEX nr 50972.

Zasadniczą grupę stanowią osoby represjonowane z powodu działania na rzecz niepodległego bytu Polski. Drugą grupę stanowią osoby represjonowane z powodu oporu przeciwko kolektywizacji wsi oraz obowiązkowym dostawom. Niestety poza zakresem działania ustawy znalazło się szereg innych represji mających wyraźne podłoże polityczne. W szczególności dotyczy to sporej grupy osób represjonowanych za korzystanie z praw i wolności człowieka, a więc przykładowo represjonowanych z powodów religijnych, za organizowanie strajku czy za stawianie w jakimkolwiek inny sposób oporu władzy.

Najwięcej kontrowersji w praktyce sądowej budziło określenie „działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego”. Nie mogło być ono interpretowane w sposób rozszerzający, gdyż orzekanie o nieważności orzeczeń – wobec bezpowrotnego zniszczenia wielu akt z przeszłości – byłoby zbyt dowolne, a intencją ustawodawcy było uhonorowanie osób, których poświęcenie i ofiary na rzecz niepodległego państwa polskiego były bezsporne. Czynnikiem decydującym były nie kryteria personalne, ale merytoryczne, nie poglądy polityczne, ale działalność niepodległościowa, czyli walka z okupantem niemieckim i radzieckim. Wiele kontrowersji powstało też na tle określenia organów sądowych i pozasądowych, które wydawały orzeczenia skazujące osoby walczące „o niepodległy byt Państwa Polskiego”. Chodziło tu głównie o sądy, tajne sekcje w sądach i organy administracyjne, czy też quasi-sądowe.

Postępowania rehabilitacyjne wszczęte na podstawie ustawy lutowej miały zapewnić ofiarom politycznych represji systemu totalitarnego ponowne rozpatrzenie ich spraw przed sądami i sprawiedliwy proces po wielu latach oczekiwania. Ich celem jest zagwarantowanie tym osobom lub ich rodzinom symbolicznego, choć spóźnionego, zadośćuczynienia za niesprawiedliwe wyroki. Jednakże samo postępowanie rehabilitacyjne wiąże się z licznymi problemami natury praktycznej: odnosi się do zdarzeń odległych w czasie, w sprawach często brak jest należytej dokumentacji, trudno jest określić wymiar szkody. Problemem jest także odpowiedzenie na pytanie, czy moralne zadośćuczynienie może mieć większe znaczenie niż kwoty odszkodowań i zadośćuczynień, na które stać państwo polskie¹¹⁵.

¹¹⁵ Dane statystyczne dotyczące uznania orzeczeń za nieważne trybie ustawy lutowej znajdują się na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości: Baza statystyczna, opracowania wieloletnie, hasło: Represjonowani – ust. z 1991 r. w latach 1991–2024, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie> (dostęp: 5.12.2025).

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 23 lutego 1991 roku o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (t.j. Dz.U. 2024, poz. 442).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. 2025, poz. 46).

Druk sejmowy nr 611 z 12 XI 1990 r., Sejm RP, X kadencja oraz druk sejmowy nr 746 z 13 II 1991 r. zawierający sprawozdanie Komisji Sprawiedliwości oraz Komisji Ustawodawczej, Sejm RP, X kadencja.

Protokół wspólnego posiedzenia Komisji Sprawiedliwości oraz Komisji Ustawodawczej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej X Kadencji z dnia 13 II 1991 r.

Orzecznictwo

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 II 2001 r., 31382/96, LEX nr 45223.

Uchwała SN z dnia 24 VII 2001 r., I KZP 15/01, OSNKW 2001/9-10/74, Prok.i Pr.-wkt. 2001/10/11, OSP 2002/3/41, Biul.SN 2001/7/15, LEX nr 48105.

Uchwała SN z dnia 12 III 1992 r., I KZP 5/92, OSNKW 1992/5-6/36.

Uchwała SN 7 sędziów z dnia 16 IX 1992 r., I KZP 22/92, OSNKW 1992/11-12/77.

Uchwała SN z dnia 25 V 1994 r., WZP 1/94, OSNKW 1994/5-6/27.

Wyrok SN z dnia 27 IV 2007 r., I CSK 32/07, LEX nr 445195.

Wyrok SN z dnia 29 III 1994 r., WO 37/94, OSNKW 1994/7-8/51.

Wyrok SN z dnia 4 XII 2000 r., IV KKN 9/00, LEX nr 50972.

Wyrok SN z dnia 14 V 1979 r., IV kr 92/79, OSNPG 1979/11/156.

Postanowienie SN z dnia 23 II 2005 r., II KK 493/04, OSNwSK 2005/1/426.

Postanowienie SN z dnia 25 V 1994 r., WZ 110/94, OSNKW 1994/9-10/65, LEX nr 20693.

Postanowienie SN z dnia 30 I 1995 r., WZ 22/95, OSNKW 1995/9-10/66, LEX nr 20771.

Postanowienie SN z dnia 18 III 2004 r., II KK 291/03, OSNwSK 2004/1/597, LEX nr 162656.

Postanowienie SN z dnia 20 IV 2001 r., II KO 10/01, LEX nr 553870.

Postanowienie SN z dnia 9 IV 2010 r., V KK 33/10, OSNwSK 2010/1/737.

Postanowienie SN z dnia 27 VI 1995 r., WRN 59/95, OSNKW 1995/9-10/72.

Postanowienie SN z dnia 4 V 1994 r., II KRN 51/94, OSNKW 1994/5-6/40.

Postanowienie SN z dnia 9 IV 2010 r., V KK 33/10, OSNwSK 2010/1/737.

Postanowienie SN z dnia 27 IV 2000 r., IV KKN 275/99, LEX nr 51111.

Postanowienie SN z dnia 13 IV 2000 r., III KKN 48/99, LEX nr 51075.

Postanowienie SN z dnia 13 II 2007 r., WZ 2/07, OSNwSK 2007/1/413.

Postanowienie SN z dnia 28 IV 2003 r., III KO 25/02, LEX nr 78400.

Postanowienie SN z dnia 18 października 2023 r., sygn. akt III K 91/23, LEX nr 3632289.

Postanowienie SN z dnia 15 V 1998 r., WZ 16/98, OSNKW 1998/7-8/40, M. Prawn. 1998/10/7.
Postanowienie SN z dnia 20 XI 2003 r., WZ 48/03, OSNKW 2004/2/18, Biul.SN 2004/2/20.
Postanowienie SN z dnia 20 IX 2012 r., II KK 220/12, Biul.PK 2012/10/9, Prok.i Pr.-wkt. 2013/2/7.
Postanowienie SN z dnia 25 II 2010 r., WZ 8/10, OSNwSK 2010/1/451.
Postanowienie SN z dnia 3 VII 1992 r., II KRN 90/92, OSNKW 1992/9-10/74, LEX nr 20540.
Postanowienie SN z dnia 28 I 1993 r., WZ 214/92, OSNKW 1993/7-8/53.
Postanowienie SN z dnia 30 III 1993 r., WO 32/93, OSNKW 1993/7-8/48.
Postanowienie SN w Warszawie z dnia 27 VII 2001 r., II AKz 526/01, OSA 2002/1/2,
Prok. I Pr.-wkt. 2002/10/31.
Postanowienie SN z dnia 28 VII 1995 r., WZ 143/95, Prok.i Pr.-wkt. 1995/11-12/18.
Postanowienie SN z dnia 29 I 2013 r., WK 10/12, Biul.PK 2013/2/33-35, LEX nr 1277841.
Postanowienie SN z dnia 3 VII 1992 r., II KRN 90/92, OSNKW 1992/9-10/74.
Postanowienie SN z dnia 13 IV 2000 r., III KKN 48/99, LEX nr 51075.
Postanowienie SN z dnia 18 IX 1992 r., II KRN 116/92, OSNKW 1992/11-12/79.
Wyrok SA w Lublinie z dnia 16 XII 2010 r., II AKa 295/10, LEX nr 785262, KZS 2011/5/119.
Wyrok SA w Gdańsku z dnia 16 XI 2000 r., II AKa 299/00, OSAG 2001/1/13.
Wyrok SA w Katowicach z dnia 27 II 2003 r., II AKa 12/03, OSA 2004/2/9, KZS 2003/7-8/103,
Prok. i Pr.-wkt. 2004/2/29.
Wyrok SA w Katowicach z dnia 7 IV 2009 r., II AKa 62/09, LEX nr 512030, KZS 2009/9/103.
Wyrok SA w Katowicach z dnia 20 X 2011 r., II AKa 403/11, LEX nr 1102926, KZS 2012/1/97.
Wyrok SA w Katowicach z dnia 24 I 2002 r., I AKa 475/01, KZS 2002/4/65, Biul.SAKa 2002/1/3.
Wyrok SA w Warszawie z dnia 18 XII 2001 r., II AKa 566/01, OSA 2002/6/50, Prok.i Pr.-wkt.
2002/6/31, KZS 2002/2/78.
Wyrok SA w Katowicach z dnia 13 I 2011 r., II AKa 429/10, LEX nr 785461.
Wyrok SA w Lublinie z dnia 30 IV 1997 r., II AKz 91/97, Apel.-Lub. 1997/3/20.
Wyrok SA w Katowicach z dnia 6 IX 2001 r., II AKa 316/01, Prok. I Pr. - wkt. 2002/7-8/11.
Wyrok SA w Katowicach z dnia 24 I 2002 r., I AKa 475/01, KZS 2002/4/65.
Wyrok SA w Katowicach z dnia 12 II 2004 r., II AKa 6/04, OSA 2005/2/15.
Wyrok SA w Katowicach z dnia 24 IV 2003 r., II AKa 114/03, KZS 2003/11/63.
Wyrok SA w Krakowie z dnia 6 V 1999 r., II AKa 83/99, KZS 1999/5/43.
Postanowienie SA w Rzeszowie z dnia 30 III 1995 r., II AKz 40/95, Prok.i Pr.-wkt. 1995/10/24.
Postanowienie SA w Krakowie z dnia 25 V 1994 r., II AKz 68/94, KZS 1994/6-8/77,
KZS 1994/6-8/78.
Postanowienie SA w Katowicach z dnia 5 III 1998 r., II AKo 364/97, Biul.SAKa 1998/2/8.
Postanowienie SA w Rzeszowie z dnia 13 VII 1994 r., II AKz 104/94, OSA 1995/5/27.
Postanowienie SA w Łodzi z dnia 21 V 1998 r., II AKz 50/98, OSAŁ 1998/2-3/39.
Postanowienie SA w Rzeszowie z dnia 17 VI., II AKz 31/92, OSA 1993/10/61.
Postanowienie SA w Katowicach z dnia 20 II 2008 r., II AKo 37/08, KZS 2008/7-8/114.
Postanowienie SA w Rzeszowie z dnia 2 VIII 1993 r., II AKz 131/93, OSA 1994/5/34.
Postanowienie SA w Łodzi z dnia 19 III 1997 r., II AKz 444/97, OSAŁ 1997/2/135.

Postanowienie SA w Rzeszowie z dnia 24 XI 1994 r., II AKz 192/94, OASA1995/1/5.
Postanowienie SA w Krakowie z dnia 13 II 1992 r., II AKz 30/92, KZS 1992/2/24.
Postanowienie SA w Rzeszowie z dnia 17 VI 1992 r., II AKz 31/92, OSA 1993/10/61.
Postanowienie SA w Krakowie z dnia 17 XII 2009 r., II AKz 516/09, KZS 2010/1/29.
Postanowienie SA w Białymstoku z dnia 17 VIII 1995 r., II AKz 172/95, OSA 1995/7-8/35,
LEX nr 23642.
Postanowienie SA w Krakowie z dnia 30 I 1997 r., II AKz 473/96, KZS 1997/1/51.
Postanowienie SA w Katowicach z dnia 31 III 2010 r., II AKz 155/10, KZS 2010/9/78.
Postanowienie SA w Krakowie z dnia 19 II 2009 r., II AKz 59/09, KZS 2009/2/40.
Postanowienie SA w Łodzi z dnia 18 XI 2009 r., II AKz 681/09, OSAŁ 2010/3/32,
KZS 2011/1/112, LEX nr 794724.
Postanowienie SA w Łodzi z dnia 28 IV 1993 r., II AKz 92/93, KZS 1993/6-8/84,
KZS 1997/2-3/11.
Postanowienie SA w Poznaniu z dnia 9 IV 1992 r., II AKz 85/92, OSA 1992/12/66, LEX
nr 21144.
Postanowienie SA w Krakowie z dnia 19 II 2009 r., II AKz 59/09, KZS 2009/2/0.
Postanowienie SA w Krakowie z dnia 17 XI 1993 r., II AKz 206/93, KZS 1993/11/29.
Postanowienie SA w Łodzi z dnia 20 VI 1995 r., II AKz 156/95, KZS 1995/9-10/61,
KZS 1997/2-3/214.
Postanowienie SA w Katowicach z dnia 11 IV 2012 r., II AKz 182/12, LEX nr 1171242,
KZS 2012/7-8/127, Biul.SAKa 2012/2/22.
Postanowienie SA w Krakowie z dnia 25 III 1992 r., II AKz 44/92, KZS 1992/3-9/137.
Postanowienie SA w Krakowie z dnia 9 XII 1992 r., II AKz 204/92, KZS 1992/12/16.
Postanowienie SA w Rzeszowie z dnia 17 VI 1992 r., II AKz 31/92, OSA 1993/10/61.
Postanowienie SA w Lublinie z dnia 7 IV 1992 r., II AKz 41/92, Wokanda 1992/12/28.
Postanowienie SA w Lublinie z dnia 27 IV 2009 r., II AKz 181/09, KZS 2009/7-8/107.
Postanowienie SA w Krakowie z dnia 5 V 1993 r., II AKz 30/93, KZS 1993/5/31.
Postanowienie SA w Gdańsku z dnia 29 IV 1992 r., II AKz 138/92, OSA 1993/2/11.
Postanowienie SA w Łodzi z dnia 30 III 1994 r., II AKz 25/94, KZS 1997/2-3/34.
Postanowienie SA w Krakowie z dnia 4 III 1999 r., II AKz 50/99, KSZ 199/3/30.
Postanowienie SA w Rzeszowie z dnia 2 VIII 1993 r., II AKz 131/93, OSA 1994/5/34.
Postanowienie SA w Rzeszowie z dnia 17 VII 1992 r., II AKz 31/92, OSA 1993/10/61.
Postanowienie SA w Łodzi z dnia 16 VI 1998 r., II AKz 12/98, OSAŁ 1998/2-3/40.
Postanowienie SA w Krakowie z dnia 22 IV 1992 r., II AKz 316/93, KZS 1994/4/41.
Postanowienie SA w Krakowie z dnia 27 X 1993 r., II AKz 151/93, KZS 1993/11/28.
Postanowienie SA w Lublinie z dnia 29 XI 2010 r., II AKz 460/10, KZS 2011/5/118.
Postanowienie SA w Krakowie z dnia 7 IV 1993 r., II AKz 85/93, KZS 1993/4/22.
Postanowienie SA we Wrocławiu z dnia 10 IX 1991 r., II Akz 92/91, OSA 1992/5/35.
Postanowienie SA w Krakowie z dnia 18 XII 1991 r., II AKz 99/91, KZS 1991/12/14.
Postanowienie SA w Katowicach z dnia 20 I 2010 r., II AKz 889/09, KZS 2010/3/90.

Postanowienie SA w Warszawie z dnia 27 VI 2001 r., II AKz 526/01, OSA 2002/1/2, Prok. I Pr.-wkt. 2002/10/31.

Postanowienie SA w Lublinie z dnia 20 II 1992 r., II AKz 25/92, Wokanda 1992/9/31.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 28 IV 1993 r., II AKz 103/93, KZS 1993/5/20.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 20 II 2008 r., II Ako 37/08, LEX nr 410385.

Postanowienie SA w Lublinie z dnia 9 IV 2009 r., II AKz 149/09, KZS 2009/7-8/106.

Postanowienie SA w Lublinie z dnia 25 II 2009 r., II AKz 124/09, KZS 2009/5/81.

Postanowienie SA w Łodzi z dnia 14 V 1992 r., II AKz 75/92, KZS 1992/10/42, KZS 1997/2-3/235.

Postanowienie SA w Gdańsku z dnia 18 IX 1991 r., II AKz 149/91, OSA 1992/2/17, LEX nr 21096.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 7 VIII 1997 r., II AKz 138/97, KZS 1997/9-10/40.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 24 VI 1992 r., II AKz 78/92, KZS 1992/3-9/142.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 9 VI 2010 r., II AKz 328/10, KZS 2010/9/79.

Postanowienie SA w Lublinie z dnia 15 IV 1997 r., II AKz 55/97, Prok.i Pr.-wkt. 1998/5/24, Apel.-Lub. 1997/3/19.

Literatura

Arnold Jörg, Ewa Weigend, *Prawo karne, zmiana systemu politycznego I obrachunek z przeszłością w Polsce i w Niemczech*, [w:] Albin Eser, Andrzej Zoll, *Prawo karne a problem zmiany ustroju politycznego*, Kraków 1998, s. 24–24.

Bagińska Ewa, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006.

Biłtyj Mstysław, Murzynowski Andrzej, *Wznowienie postępowania karnego w PRL w świetle prawa i praktyki*, Warszawa 1980.

Chojniak Łukasz, *Odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie oraz za niesłuszne oskarżenie*, Warszawa 2013.

Czarnota Andrzej, Hofmański Piotr, *Prawo, historia i sprawiedliwość. Polska ustawa o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego Państwa Polskiego, a zasady rządów prawa*, [w:] *Aktualne problemy prawa karnego i kryminologii*, red. Emil Pływaczewski, Białystok 1998.

Daszkiewicz Wiesław, *Postępowanie rehabilitacyjne – jego podstawy i usprawnienie przebiegu*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 9, s. 28–30.

Daszkiewicz Wiesław, *Problem rehabilitacji i odszkodowań za bezprawne represje karne*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 2, s. 5–7.

Daszkiewicz Wiesław, [w:] Wiesław Daszkiewicz, Tadeusz Nowak, Stanisław Stachowiak, *Proces karny. Część szczególna*, Poznań 1996, s. 215.

Dobieszewski Adolf, *Kolektywizacja polskiej wsi 1948–1956*, Warszawa 1993.

Gardocki Leszek, *Podstawy rehabilitacji w świetle ustawy z 23 II 1991 r.*, „Przegląd Sądowy”, 1991, nr 4, s. 25.

Hudała Leszek M., *Analiza ustaw rehabilitacyjnych w niektórych państwach postkomunistycznych*, „Studia Iuridica” 1998, t. 35, s. 198–199.

Kodeks postępowania karnego. Komentarz, red. Jerzy Bratoszewski, Warszawa 2004, t. I.

Marszał Kazimierz, Stachowiak Stanisław, Zgryzek Kazimierz, *Proces karny*, Katowice 2003.

Mierzejewski Piotr, *Tzw. ustawa rehabilitacyjna na tle orzecznictwa SN*, „Studia Iuridica” 1996, nr 31, s. 120–122.

Nowa Encyklopedia Powszechna PWN, Warszawa 2004, t. 4.

Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl>.

Sychta Katarzyna, *Charakter prawny postępowania rehabilitacyjnego określonego ustawą z dnia 23 II 1991 r.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, nr 4, s. 125–126.

Sychta Katarzyna, *Rehabilitacja osób represjonowanych w latach 1944–1956 za działalność na rzecz niepodległego Państwa Polskiego*, Katowice 2006.

Tuleya Igor, *Ustawa o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Komentarz praktyczny*, Poznań 2012.

Wilk Leszek, *Ustawowa rehabilitacja osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległości Polski*, „Problemy Prawa Karnego” 1993, nr 19, s. 63–64.

► STRESZCZENIE

Uznanie za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego

Artykuł analizuje ustawę z dnia 23 lutego 1991 roku, która uznaje za nieważne orzeczenia wydane wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległości Polski. Ustawa lutowa została uchwalona w kontekście zmian ustrojowych w Polsce po 1989 roku, które wymagały rozliczeń z przeszłością i naprawienia krzywd wyrządzonych przez aparat represji. W artykule omówiono formę rozliczeń przyjętą w Polsce w odpowiedzi na przekształcenie systemu politycznego z zachowaniem ciągłości państwowości. Nowe władze uznały odpowiedzialność państwa za krzywdy wyrządzone obywatelom przez poprzedni reżim, co ma kluczowe znaczenie dla poczucia sprawiedliwości i naprawienia szkód. Wskazano na konieczność uznania orzeczeń za nieważne *ex tunc*, co oznacza, że orzeczenia te były nieważne od momentu ich wydania.

Artykuł szczegółowo opisuje proces rehabilitacji, który składa się z dwóch etapów: unieważnienia orzeczenia i zasądzenia odszkodowania oraz zadośćuczynienia. W ramach artykułu omówiono pierwszy etap postępowania. Omówiono również definicję

rehabilitacji, która obejmuje przywrócenie utraconych praw, uznanie wartości i zasług osoby represjonowanej oraz usunięcie skutków skazania. Ustawa lutowa przyniosła pozytywne rozwiązania i pozwoliła na uzyskanie satysfakcji przez osoby represjonowane z powodów politycznych. Jednakże proces rehabilitacji wiąże się z licznymi problemami praktycznymi, takimi jak brak dokumentacji i trudności w określeniu wymiaru szkody. Podkreślono jednak, że moralne zadośćuczynienie może mieć większe znaczenie niż kwoty odszkodowań i zadośćuczynień.

► SUMMARY

Recognition as Invalid of Judgments Issued Against Persons Repressed for Activities in Favour of the Independent Existence of the Polish State

The article analyses the law of 23 February 1991, which recognises as invalid the rulings made against persons repressed for their activities in favour of Poland's independence. The February Act was enacted in the context of Poland's post-1989 political changes, which necessitated settlements with the past and redress of the wrongs caused by the repressive apparatus. The article discusses the form of settlement adopted in Poland in response to the transformation of the political system with continuity of statehood. The new authorities recognised the state's responsibility for the wrongs inflicted on citizens by the previous regime, which is crucial for a sense of justice and reparation. The necessity of declaring the rulings invalid *ex tunc* was pointed out, meaning that the rulings were invalid from the moment they were issued.

The article describes in detail the rehabilitation process, which consists of two stages: the annulment of the judgment and the award of damages and compensation. The article discusses the first stage of the process. It also discusses the definition of rehabilitation, which includes the restoration of lost rights, the recognition of the value and merits of the victimised person and the removal of the effects of the conviction. The February Act brought positive solutions, allowing those repressed for political reasons to obtain satisfaction. However, the rehabilitation process has been associated with numerous practical problems, such as lack of documentation and difficulties in determining the extent of damages. However, it was emphasised that moral reparation may be more important than the amounts of compensation and damages.

Marta Mozgawa-Saj

- ▶ Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
(Maria Curie-Skłodowska University in Lublin, Poland)
- ▶ e-mail: marta.mozgawa-saj@mail.umcs.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-5892-3479

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.34

**DZIAŁALNOŚĆ NA RZECZ NIEPODLEGŁEGO BYTU PAŃSTWA POLSKIEGO
W ŚWIELE ORZECZNICTWA SĄDÓW KARNYCH****Abstrakt**

W niniejszym artykule podjęto analizę pojęcia działalności na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego w świetle aktualnego orzecznictwa polskich sądów karnych. Przedstawiono wybrane orzeczenia, w których sądy rozstrzygały, czy określone zachowania i działania mogą być uznane za przejaw walki o suwerenność państwa i czy spełniają one przesłanki przewidziane w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 23 lutego 1991 roku o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego, skazywanych przez sądy i organy bezpieczeństwa państwa komunistycznego za działalność niezgodną z ideologią władz PRL, a związaną z dążeniem do odzyskania niepodległości przez Polskę.

Analizowana regulacja pozwala bowiem zasądzić od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę wynikłe z wydania lub wykonania orzeczenia albo decyzji. Właściwym i uprawnionym organem zasądającym owe odszkodowania lub zadośćuczynienia jest sąd okręgowy lub wojskowy sąd okręgowy, który wydał orzeczenie stwierdzające nieważność. Postępowanie prowadzi się na podstawie przepisów rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego, dotyczącego odszkodowania za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie.

Pojęcie „działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego” jest zatem kluczowe w kontekście uznania za nieważne orzeczeń oraz zasądzania zadośćuczynień i odszkodowań na podstawie tzw. ustawy lutowej. Wskazano, w jaki sposób sądy karne oceniają motywację i charakter czynów, które w przeszłości kwalifikowano jako przestępstwa przeciwko ustrojowi PRL, a które współcześnie uznawane są za działanie w słusznej sprawie – obrony niepodległości, demokracji i praw człowieka. Analiza obejmuje wybrane orzeczenia sądów okręgowych i apelacyjnych oraz Sądu Najwyższego. W opracowaniu przywołano również przykłady najciekawszych stanów faktycznych, które były przedmiotem rozpoznania sądów karnych rozstrzygających sprawy na podstawie tzw. ustawy lutowej.

Słowa kluczowe: represje, odszkodowanie, zadośćuczynienie, rehabilitacja

ACTIVITIES FOR THE INDEPENDENT EXISTENCE OF THE POLISH STATE IN THE LIGHT OF THE JURISPRUDENCE OF CRIMINAL COURTS

Abstract

This article analyses the concept of activities for the independent existence of the Polish State in the light of the current jurisprudence of Polish criminal courts. Selected judgments were presented in which the courts decided whether certain behaviours and actions could be considered as a manifestation of the struggle for the sovereignty of the state and whether they met the conditions provided for in Art. 1 section 1 of the Act of 23 February 1991 on the recognition as invalid of judgements issued against persons repressed for activities for the independence of Poland, convicted by the courts and security organs of the communist state for activities incompatible with the ideology of the authorities of the Polish People's Republic related to the desire for the independence of Poland.

The analysed regulation allows the State Treasury to award compensation for the damage suffered and compensation for the harm suffered resulting from the issuance or enforcement of a decision. The competent and entitled authority awarding these damages or redress is the district court or military district court which issued a declaration of invalidity. The proceedings are based on the provisions of Chapter 58 of the Code of Criminal Procedure on compensation for wrongful conviction, pre-trial detention or detention.

The concept of acting for the independent existence of the Polish state is therefore crucial in the context of declaring judgments invalid and awarding compensation and compensation based on the so-called February Act. It indicated how criminal courts assess the motivation and nature of acts that in the past were classified as crimes against the communist regime, and which are now considered to be acting in a just

cause – defending independence, democracy and human rights. The analysis includes selected decisions of district, appellate and Supreme Court courts. The study also cited examples of the most interesting facts that were the subject of hearing by criminal courts that decided cases based on act.

Keywords: repression, compensation, judicial rehabilitation

1. Wstęp

Zmiana ustroju państwa polskiego, która nastąpiła po 1989 roku, zrodziła konieczność rehabilitacji osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego. Proces transformacji politycznej, zapoczątkowany wolnymi wyborami w czerwcu 1989 roku, zapowiadał fundamentalne zmiany w strukturze państwa oraz jego relacji z obywatelami¹. W tym kontekście Senat Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, działający z upoważnienia demokratycznie wybranych przedstawicieli społeczeństwa, odgrywał rolę nie tylko ustawodawczą, ale także symboliczną. Jednym z jego najważniejszych gestów o charakterze moralno-historycznym było oświadczenie z dnia 30 sierpnia 1989 roku, w którym oddał hołd żołnierzom Armii Krajowej oraz pracownikom i współpracownikom struktur Polskiego Państwa Podziemnego, uznał fakt systemowego prześladowania tych środowisk po zakończeniu II wojny światowej przez reżim komunistyczny, a jednocześnie zapowiedział działania naprawcze, takie jak przyznanie kombatanckich przywilejów, odszkodowań, odznaczeń państwowych, rehabilitacji sądowej oraz upamiętnienia w edukacji i przestrzeni publicznej².

Powyższe oświadczenie Senatu należy traktować jako akt moralnej rewizji komunistycznej polityki. Po raz pierwszy bowiem organ państwowy PRL tak jednoznacznie uznał zasługi Armii Krajowej i powiązanych z nią struktur oraz potępił ich powojenne prześladowania. Tym samym Senat włączył się w proces symbolicznej restytucji państwowości, który z biegiem czasu przybrał formę zmian o charakterze zarówno symbolicznym, jak i ustawodawczym³.

¹ A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2023*, Warszawa 2023, s. 52.

² Oświadczenie Senatu PRL z dnia 30 sierpnia 1989 r. w sprawie uczczenia żołnierzy i pracowników Polskiego Państwa Podziemnego (M.P. nr 34, poz. 269).

³ A. Witeska-Młynarczyk, *Evoking Polish Memory. State, Self and the Communist Past in Transition*, Frankfurt am Main–Bern–Bruxelles–New York–Oxford–Warszawa–Wien 2014, s. 34.

Geneza rehabilitacji osób represjonowanych w Polsce jest ściśle związana z dążeniem do naprawienia krzywd wyrządzonych z powodów politycznych przez polskie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub organy pozasądowe w okresie od 1 stycznia 1944 roku do 31 grudnia 1989 roku, jeśli zarzucony lub przypisany czyn był związany z działalnością na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego⁴.

2. Rozwinięcie

Pojęcie działalności na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego występuje w kilku aktach prawnych. Jako pierwszy wskazać należy ustawę o kombatanтах z dnia 24 stycznia 1991 roku⁵, która dotyczy osób biorących udział w działaniach wojennych na rzecz Polskiego Państwa Podziemnego. W kontekście tej ustawy działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego jest rozumiana szeroko i obejmuje wszelkie działania zmierzające do obrony suwerenności i niepodległości kraju⁶.

⁴ W. Daszkiewicz, *Problem rehabilitacji i odszkodowań za bezprawne represje karne*, „Państwo i Prawo” [dalej: PiP] 1990, nr 2, s. 3–17.

⁵ Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanтах oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (t.j. Dz.U. 2022, poz. 2039, z późn. zm.).

⁶ Zgodnie z art. 1 analizowanej ustawy kombatanтami są osoby, które brały udział w wojnach, działaniach zbrojnych i powstaniach narodowych, wchodzące w skład formacji wojskowych lub organizacji walczących o suwerenność i niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej. Za działalność kombatanтką uznaje się natomiast pełnienie służby wojskowej w Wojsku Polskim lub w polskich formacjach wojskowych przy armiach sojusznicznych podczas działań wojennych prowadzonych na wszystkich frontach przez państwo polskie, pełnienie służby w polskich podziemnych formacjach i organizacjach, w tym w działających w ramach tych organizacji oddziałach partyzanckich w okresie wojny 1939–1945; pełnienie służby wojskowej w armiach sojusznicznych, a także w sojusznicznych organizacjach ruchu oporu w okresie wojny 1939–1945, z wyjątkiem formacji Ludowego Komisarjatu Spraw Wewnętrznych Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (NKWD) oraz innych specjalnych formacji, które prowadziły działalność przeciwko ludności polskiej; pełnienie służby w polskich podziemnych formacjach wojskowych lub organizacjach niepodległościowych na terytorium państwa polskiego w jego granicach sprzed dnia 1 września 1939 r. oraz w granicach powojennych w okresie od wkroczenia armii Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR) do dnia 21 października 1963 r., jeżeli były to formacje lub organizacje stawiające sobie za cel niepodległość i suwerenność Rzeczypospolitej; uczestniczenie w walkach w jednostkach Wojska Polskiego oraz zmilitaryzowanych służbach państwowych z oddziałami Ukraińskiej Powstańczej Armii oraz grupami Wehrwofu; uczestniczenie w tzw. Niszczycielskich Batalionach („Istriebitielnych Batalionach”) na dawnych ziemiach polskich w województwach:

Kolejna ustawa z dnia 18 grudnia 1998 roku o Instytucie Pamięci Narodowej posługuje się pojęciem działalności na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego w kontekście dokumentowania i upamiętniania bohaterów narodowych, którzy walczyli o niepodległość w czasie II wojny światowej, ale też po jej zakończeniu⁷. W kontekście działalności na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego wskazać należy na art. 1 powyższej ustawy, który określa zakres podmiotowy i przedmiotowy tej definicji⁸.

Najistotniejszym jednak aktem prawnym zawierającym instytucje mające na celu rehabilitację osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległości jest ustawa z dnia 23 lutego 1991 roku o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego (tzw. ustawa lutowa, zwana również rehabilitacyjną)⁹. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1

lwowskim, stanisławowskim, tarnopolskim i wołyńskim w obronie ludności polskiej przed ukraińskimi nacjonalistami, w latach 1944–1945.

⁷ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (t.j. Dz.U. 2023, poz. 102).

⁸ Art. 1 ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej reguluje ewidencjonowanie, gromadzenie, przechowywanie, opracowywanie, zabezpieczenie, udostępnianie i publikowanie dokumentów organów bezpieczeństwa państwa, wytworzonych oraz gromadzonych od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r., a także organów bezpieczeństwa Trzeciej Rzeszy Niemieckiej i Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, dotyczących popełnionych na osobach narodowości polskiej lub obywatelach polskich innych narodowości w okresie od dnia 8 listopada 1917 r. do dnia 31 lipca 1990 r.: zbrodni nazistowskich, zbrodni komunistycznych, zbrodni ukraińskich nacjonalistów i członków ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką, innych przestępstw stanowiących zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne, innych represji z motywów politycznych, jakich dopuścili się funkcjonariusze polskich organów ścigania lub wymiaru sprawiedliwości albo osoby działające na ich zlecenie, a ujawnionych w treści orzeczeń zapadłych na podstawie ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego (Dz.U. 2021, poz. 1693), działalności organów bezpieczeństwa państwa.

⁹ Ustawa z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego (t.j. Dz.U. 2024, poz. 442), vide: W. Sadurski: *Teoria sprawiedliwości. Podstawowe zagadnienia*. Warszawa 1988, s. 118; K. Sychta, *Rehabilitacja osób represjonowanych w latach 1944–1956 za działalność na rzecz niepodległego Państwa Polskiego*, Katowice 2006, s. 27–47; eadem, *Aksjologiczne i dogmatyczne aspekty prawnokarnego rozrachunku z przeszłością dokonywanego w warunkach zmiany systemu politycznego*, [w:] *Profesor Marian Cieślak – osoba – dzieło – kontynuacje*, ded. W. Cieślak, S. Steinborn, Warszawa 2013, s. 465–487; Z. Ziemiński: *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992, s. 126; A. Czarnota, P. Hofmański,

analizowanej regulacji rehabilitacja obejmuje osoby, które były skazywane przez sądy i organy bezpieczeństwa państwa komunistycznego za działalność niezgodną z ideologią władz PRL, a związaną z dążeniem do odzyskania niepodległości przez Polskę¹⁰.

Osobom tym przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę wynikłe z wydania lub wykonania orzeczenia albo decyzji¹¹. Właściwym i uprawnionym organem zasądzającym owe odszkodowania lub zadośćuczynienia jest sąd okręgowy lub wojskowy sąd okręgowy, który wydał orzeczenie stwierdzające nieważność. Postępowanie prowadzi się w oparciu o przepisy rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego, dotyczącego odszkodowania za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie¹².

Pojęcie działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego jest zatem kluczowe w kontekście uznania za nieważne orzeczeń oraz zasądzania zadośćuczynień i odszkodowań na podstawie tzw. ustawy lutowej. Sąd karny jest zobligowany

Prawo, historia, sprawiedliwość. Polska ustawa o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego a zasady rządów prawa, [w:] *Aktualne problemy prawa karnego i kryminologii*, red. E. Pływaczewski, Białystok 1998, s. 137; W. Daszkiewicz: *Problem rehabilitacji i odszkodowań za bezprawne represje karne*, PiP 1990, z. 2, s. 5.

¹⁰ Art. 1 ust 1 stanowi: „Uznaje się za nieważne orzeczenia wydane przez polskie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub przez organy pozasądowe w okresie od rozpoczęcia ich działalności na ziemiach polskich, począwszy od 1 stycznia 1944 r. do 31 grudnia 1989 r., jeżeli czyn zarzucony lub przypisany był związany z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego albo orzeczenie wydano z powodu takiej działalności, jak również orzeczenia wydane za opór przeciwko kolektywizacji wsi oraz obowiązkowym dostawom”.

¹¹ Zgodnie z art. 8 ust 1 analizowanej ustawy osobie, wobec której stwierdzono nieważność orzeczenia albo wydano decyzję o internowaniu w związku z wprowadzeniem w dniu 13 grudnia 1981 r. w Polsce stanu wojennego, przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę wynikłe z wydania lub wykonania orzeczenia albo decyzji. W razie śmierci tej osoby uprawnienie to przechodzi na małżonka, dzieci i rodziców. Wskazać również należy na art. 8 ust 2a, zgodnie z którym odszkodowanie i zadośćuczynienie przysługują również osobom mieszkającym obecnie bądź w chwili śmierci w Polsce, represjonowanym przez radzieckie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub organy pozasądowe, działające na obecnym terytorium Polski w okresie od dnia 1 lipca 1944 r. do dnia 31 grudnia 1956 r. oraz na terytorium Polski w granicach ustalonych w traktacie ryskim, w okresie od dnia 1 stycznia 1944 r. do dnia 31 grudnia 1956 r., za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego lub z powodu takiej działalności.

¹² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. 2025, poz. 46, z późn. zm.).

do zbadania, czy czyn zarzucony lub przypisany konkretnej osobie był związany z działalnością na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego albo czy orzeczenie wydano z powodu takiej działalności lub za opór przeciwko kolektywizacji wsi oraz obowiązkowym dostawom¹³.

Analiza orzecznictwa polskich sądów karnych pozwoliła na wskazanie, jakie cechy musi spełniać owa działalność. Pojęcie to jest interpretowane przez sądy w sposób konkretny i winno spełniać kryteria świadomego i celowego postępowania zmierzającego do odzyskania przez Polskę suwerenności, niezawisłości i samostanowienia¹⁴.

Sformułowanie „czyn związany z działalnością na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego” nie może być wykładane tylko przedmiotowo, lecz wymaga również analizy strony podmiotowej, odnoszącej się do świadomości działania dla realizacji określonego celu¹⁵. Należy zatem wnikliwie analizować aktywność sprawcy od strony podmiotowej, aby odróżnić ją od działań będących wyrazem emocji czy efektem tzw. „psychologii tłumu”¹⁶.

Aktem związanym z działalnością na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego jest nie tylko czyn popełniony w ramach organizacji (związku), którego celem była walka o niepodległość kraju, ale także indywidualne zachowanie zmierzające do odzyskania niepodległości przez państwo polskie. Podstawowym warunkiem unieważnienia orzeczenia na podstawie ustawy lutowej jest przedstawienie ewidentnego związku między działaniem skazanego a jego późniejszą odpowiedzialnością karną¹⁷. Zatem działalnością na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego były przede wszystkim czyny zwalczające instytucje ograniczające funkcjonowanie państwa polskiego, walka z placówkami owych struktur i ich personelem. Najczęściej represje dotyczyły osób, które deklarowały walkę z „nowym okupantem”, takich jak np. oddziały Batalionów Chłopskich, żołnierze Armii Krajowej oraz członkowie innych struktur powstałych w okresie powojennym z grup partyzanckich¹⁸.

¹³ P. Cioch, *Rozdział Odpowiedzialność Skarbu Państwa za represje w okresie komunistycznym*, [w:] *Odpowiedzialność Skarbu Państwa z tytułu niesłusznego skazania*, Warszawa 2007, s. 224.

¹⁴ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2021 r., II KK 63/21, opubl. LEX nr 3245190.

¹⁵ Uchwała SN z 12.03.1992 r., I KZP 5/92, opubl. LEX nr 20504.

¹⁶ Wyrok SN z 17.09.2004 r., IV KK 162/04, opubl. LEX nr 126691.

¹⁷ K. Sychta, *Rehabilitacja osób represjonowanych w latach 1944–1956 za działalność na rzecz niepodległego Państwa Polskiego*, Katowice 2006, s. 57.

¹⁸ Wyrok SA w Katowicach z 24.04.2003 r., II AKa 114/03, opubl. LEX nr 84164.

Do zakresu omawianego pojęcia zaliczyć należy także akcje manifestujące opozycyjność wobec ograniczania niepodległości państwa oraz wszelką działalność, która uświadamiała w tym zakresie społeczeństwo. O działaniu na rzecz omawianego celu może świadczyć dążenie do legalizacji u władz uznawanych w ośrodkach ówczesnej opozycji bądź podziemia, podporządkowanie się poleceniom tych ośrodków, stosowanie form właściwych dla działalności i organów państwowych, o ile formy te nie były kamuflażem ułatwiającym terroryzowanie ludności w celu zdobywania środków materialnych. Zaakcentowania wymaga to, że nie każda działalność osłabiająca ówczesne państwo polskie i przez to użyteczna dla ugrupowań niepodległościowych była uznana za prowadzoną na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego¹⁹.

Analiza praktyki sądowej pozwala uznać, że dla procesu rehabilitacji konieczne jest również stwierdzenie związku między działalnością niepodległościową, a represjonowaniem²⁰. Istotne jest zatem wykazanie bezpośredniego i adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy działaniami danej osoby na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego a orzeczeniem lub decyzją, która stanowiła akt represji. Sąd nie może opierać się na samym domniemaniu, fakt ten musi zostać stwierdzony²¹.

W procesie udowadniania związku między działalnością niepodległościową a represjonowaniem analizuje się szereg dowodów i okoliczności, w tym dokumenty archiwalne, tj. akta Instytutu Pamięci Narodowej, które są często wykorzystywane jako kluczowe źródło informacji, zawierające dane z kartotek ewidencyjnych, rejestracyjnych, zgłoszeń dodatkowych informacji o zarejestrowanej osobie, kart ewidencji operacyjnej, dzienników rejestracyjnych czy informacje o zasobie z komputerowego zbioru danych byłej Służby Bezpieczeństwa, decyzje o internowaniu, aresztowaniu lub skazaniu, które stanowią podstawę do oceny represyjnego charakteru działań władz, orzeczenia unieważniające, tj. wyroki i postanowienia stwierdzające nieważność wcześniejszych orzeczeń, np. wyroki Sądu Najwyższego w procesach rehabilitacyjnych.

¹⁹ Postanowienie SA w Krakowie z 24.06.1992 r., II AKz 78/92, opubl. LEX nr 27713.

²⁰ J.A. Kulesza, *Niektóre zagadnienia strony przedmiotowej zbrodni komunistycznych*, „Palestra” 2005, z. 5–6, s. 34.

²¹ Postanowienie SA w Krakowie z 9.12.1992 r., II AKz 204/92, opubl. LEX nr 27756.

Zeznania świadków, którzy posiadali wiedzę o okolicznościach działalności i represji, są istotne, zwłaszcza jeśli korespondują z pozostałym materiałem dowodowym. Sąd ocenia ich wiarygodność i odrzuca te, które są nielogiczne czy sprzeczne z innymi dowodami. Opisy warunków panujących w więzieniach, ośrodkach odosobnienia czy miejscach przestuchań są uwzględniane i brane pod uwagę dla oceny represyjnego charakteru działań władzy.

Z analizowanego orzecznictwa wynika także, że przynależność do Armii Krajowej należy traktować w kategorii działalności niepodległościowej. Priorytetem owej organizacji była suwerenność państwa polskiego, zatem każdy, kto do niej wstępował, w sposób wyraźny opowiadał się za realizowanymi przezeń koncepcjami politycznymi, u podstaw których leżała wizja niepodległej Polski. Włączał się tym samym w nurt szeroko pojętej walki o niepodległość, która przybierała przecież nie tylko postać walki zbrojnej czy wywiadowczej, bo poprzez poszerzanie swych szeregów Armia Krajowa ze swymi poglądami docierała do coraz większej grupy Polaków i kształtowała w nich nieraz ukryte niepodległościowe dążenia, a przez to sama rosła w siłę, dlatego tak bardzo radzieckim organom ścigania zależało na jej unicestwieniu poprzez represjonowanie także jej szeregowych członków²².

Wskazać należy, że negatywne wypowiedzi na temat ówczesnie obowiązującego w Polsce ustroju, pomimo że narażały na odpowiedzialność karną, nie były równoznaczne z działaniem na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego²³. Negatywny stosunek do Związku Radzieckiego lub ówczesnego ustroju czy krytyka władzy również same w sobie nie były wystarczającą przesłanką do zakwalifikowania zachowań jako działalności niepodległościowej²⁴.

Nie sposób uznać za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego na przykład wypowiedzi osoby pozostającej pod wpływem alkoholu, krytycznie oceniających stosunki wewnętrzne i zagraniczne Polski po II wojnie światowej oraz działalność niektórych organów państwa. Wyrażona tym niechęć, lekceważenie czy nawet pogarda, być może i niezależność poglądów, były jedynie swoistym

²² Wyrok SA w Katowicach z 12.02.2004 r., II AKa 6/04, opubl. LEX nr 142945.

²³ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2022 r., I KZ 31/22, opubl. LEX nr 3438491.

²⁴ Postanowienie SN z 18.03.2005 r., WZ 69/04, opubl. LEX nr 214689.

kwestionowaniem rzeczywistości politycznej, odległym od prowadzenia działalności niepodległościowej. W tym czynie brak było bowiem zarówno zamiaru prowadzenia tej działalności, jak i znamion przedmiotowych²⁵.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą działalnością na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego nie było atakowanie z dowolnych przyczyn osób wchodzących w skład struktur ograniczających niepodległy byt państwa polskiego w latach 1944–1956. Takie zachowania były bowiem podejmowane również z pobudek czysto osobistych – także dla uchronienia się od zatrzymania za przestępstwo kryminalne – których żadna władza państwowa by nie tolerowała, również dla zdobycia pieniędzy rzeczy lub broni po to, by dokonywać rabunków. Napaści takich dopuszczali się także uczestnicy antypolskich ruchów narodowych, w tym niemieckich oraz ukraińskich. Jeśli nawet ataki owe osłabiały ówczesne władze i przez to mogły w przyszłości skutkować pośrednio nawet likwidacją pojałtańskiego układu międzynarodowych stosunków politycznych, który poddał Polskę hegemonii sąsiedniego mocarstwa, nie liczą się one dla polskich celów niepodległościowych, bo nie były podejmowane z zamiarem przyczynienia się do odzyskania niepodległości Polski. Ataki te jedynie anarchizowały życie społeczne.

Działaniem na rzecz niepodległości państwa jest to, które zmierzało do umożliwienia społeczeństwu suwerennego wyrażenia swej woli politycznej, a więc zmierzało do wolnych wyborów, w których wyraża się suwerenność narodu, stanowiąca podstawę niepodległości władz państwowych i ich działań. Skoro zaś wolne wybory były niemożliwe w warunkach dyktatury jednego ugrupowania politycznego, chodziło w tych działaniach o zniesienie owej dyktatury, legalizację ugrupowań demokratycznych, a więc realizację swobód obywatelskich. Formy tej walki były rozmaite, działań zbrojnych nie wyłączając. Jednakże równie ważne było propagowanie celów, manifestowanie opozycyjności wobec dyktatury, działalność uświadamiająca społeczeństwo, organizowanie ludności itp. Zasadność poszczególnych działań, adekwatność środków i efektów, a nawet ofiar – zarówno ośrodków niepodległościowych jak struktur państwowych – należy do nauki historii, której w postępowaniach rehabilitacyjnych nie sposób pominąć. Przedmiotem jednak postępowania o stwierdzenie nieważności orzeczenia jest ocena znamion

²⁵ Postanowienie SA w Krakowie z 17.03.1994 r., II AKz 345/93, opubl. LEX nr 28099.

przedmiotowych i podmiotowych czynów osób represjonowanych, a więc również zamiaru sprawcy oraz formy i treści jego działalności²⁶.

Działalności na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego nie stanowiły przestępstwa o charakterze wyłącznie kryminalnym, nawet jeśli zostały wymierzone w działaczy opozycyjnego systemu. Ustawa nie dotyczy represji stosowanych wobec osób skazanych za swoje przekonania czy manifestowanie postawy patriotycznej, jeśli nie wiązały się one z wyraźną działalnością na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego²⁷. Przykłady, które nie mieszczą się w zakresie tego pojęcia, a które można znaleźć w analizowanych orzeczeniach sądów powszechnych, to np. słuchanie Radia Wolna Europa lub innych polskojęzycznych stacji zachodnich czy zawieszenie w mieszkaniu mapy z przedwojennymi granicami Polski²⁸.

Analizowany akt prawny nie ma również zastosowania względem osób działających na rzecz niepodległości narodu ukraińskiego i represjonowanych za uczestnictwo lub pomoc organizacji UPA²⁹. Dlatego na przykład represje w ramach tzw. akcji „Wisła”, polegające na przesiedleniu ludności ukraińskiej, nie są objęte tą regulacją³⁰.

Reasumując, intencją ustawodawcy było uhonorowanie osób, których poświęcenie i ofiary były rzeczywistą działalnością niepodległościową. Analizowany akt prawny ma na celu naprawienie krzywd wyrządzonych osobom represjonowanym za działania na rzecz niepodległości Polski.

Wskazać należy na wybrane stany faktyczne, w których sądy karne stwierdziły, że czyn zarzucony lub przypisany osobie represjonowanej jest związany (lub nie) z działalnością na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego albo orzeczenie wydano z powodu takiej działalności³¹.

²⁶ Postanowienie SA w Krakowie z 17.01.1995 r., II AKz 456/94, opubl. LEX nr 28243.

²⁷ Postanowienie SA w Poznaniu z 15.02.1994 r., II AKz 470/93, opubl. LEX nr 21240.

²⁸ Postanowienie SA w Krakowie z 20.12.1994 r., II AKz 415/94, opubl. LEX nr 28244.

²⁹ Postanowienie SA w Krakowie z 3.03.1993 r., II AKz 295/92, opubl. LEX nr 27967.

³⁰ Postanowienie SA w Krakowie z 30.03.1994 r., II AKz 316/93, opubl. LEX nr 28177.

³¹ Celem zobrazowania kryteriów, jakimi kierują się sądy, interpretując pojęcie działalności na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego, o której mowa w analizowanej ustawie, wystąpiono z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. Pismo zostało skierowane do wszystkich sądów okręgowych w Polsce i dotyczyło udostępnienia informacji w postaci

W pierwszej analizowanej sprawie S.S. został skazany za to, że w dniu 29 listopada 1948 roku wszczął awanturę, pozostając w stanie nietrzeźwości, z E.P. i J.B., którzy byli związani z ówczesnymi władzami komunistycznymi. S.S. zranił E.P. w lewe ramię, jak również ubliżał obu wymienionym wulgarnymi słowami, czynnie ich znieważał oraz dopuścił się publicznego lżenia ustroju państwa polskiego, czemu nadano wówczas walor przestępstwa politycznego.

Postanowieniem z dnia 23 sierpnia 2022 roku, w sprawie Ko (Un) 5/22, Wojskowy Sąd Okręgowy w [...] na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 23 lutego 1991 roku o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa nie uwzględnił wniosku o stwierdzenie nieważności wyroku byłego wojskowego, co uargumentował tym, że S.S. z pewnością był osobą o jednoznacznie ukształtowanej antysowieckiej postawie ideologicznej, a w okresie okupacji podczas II wojny światowej miał kontakty z ludźmi z Armii Krajowej z [...] i wspierał ich działania. Wniosek został zaskarżony do Sądu Najwyższego, który zaaprobował stanowisko sądu *meriti*, twierdząc, że „nie można nie doceniać wartości manifestowania oporu przeciwko wdrażaniu nieakceptowanych wzorców ustrojowych, gospodarczych czy religijnych”.

W następnej sprawie E.D. został skazany za to, że od jesieni 1949 roku do końca 1950 roku świadomie fałszywie przedstawił stosunek ZSRR do patriotów polskich w 1949 roku, opowiadał „anegdotę” poniżającą kulturę żołnierzy radzieckich, tendencyjnie i wrogo dla Związku Radzieckiego przedstawił sprawę Katynia,

wszystkich prawomocnych orzeczeń zapadłych w wydziałach karnych właściwych sądów okręgowych w latach 2018–2023, w których zasądzono od Skarbu Państwa odszkodowanie lub zadośćuczynienie na podstawie art. 8 ust.1 i ust. 2a ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego. Z uwagi na to, że nie wszystkie sądy okręgowe w Polsce właściwie interpretują ustawę o dostępie do informacji publicznej, część z nich uniemożliwiła zapoznanie się z orzeczeniami wraz z ich uzasadnieniami, wskazując, że dane te nie stanowią informacji publicznej. Wobec tego przeprowadzona analiza wykładni pojęcia działalności na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego dotyczy jedynie niektórych udostępnionych judykatów, w których sąd orzekający ustalił, że czyn zarzucony lub przypisany osobie represjonowanej jest związany (lub nie) z działalnością na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego albo orzeczenie wydano z powodu takiej działalności. Na potrzeby niniejszego opracowania przywołane zostały wybrane stany faktyczne.

wypowiadał się negatywnie o broni radzieckiej, o stosunku ZSRR do państwa polskiego, tj. popełnił przestępstwo z art. 11 dekretu z dnia 13 czerwca 1946 roku o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy państwa (Dz.U. R.P. Nr 30/46, poz. 192); JW [...] w tym samym czasie występował przeciwko Kaszubom, zajęciom politycznym w odrodzonym Wojsku Polskim, spółdzielniom produkcyjnym, tj. popełnił przestępstwo z art. 22 dekretu z dnia 13 czerwca 1946 r. (Dz.U. R.P. Nr 30/46, poz. 192).

Wojskowy Sąd Okręgowy w P. stwierdził, że czyny, za które został skazany E.D. wyrokiem b. Sądu Marynarki Wojennej w G. z dnia 25 czerwca 1951 r., sygn. akt Sm. [...], nie mają charakteru działalności na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego, mimo iż wyrażały negatywny stosunek skazanego do Związku Radzieckiego oraz ówczesnie panującego w Polsce ustroju. Orzeczenie zostało utrzymane przez Sąd Najwyższy, który dodatkowo uargumentował swoje stanowisko tym, że nie każde zachowanie stanowiące wyraz korzystania z praw i wolności człowieka – na przykład wolności wypowiedzi i swobodnego wygłaszania poglądów – jest uznawane za działalność niepodległościową.

W kolejnym przypadku S.W. został uznany za winnego tego, że w czasie wojny przy użyciu przemocy wspólnie z innymi uzbrojonymi osobnikami brał udział w zaborze cudzego mienia ruchomego w celu przywłaszczenia: w miesiącu maju 1945 roku w N. pow. K. zabrał garderobę męską i damską oraz harmonię na szkodę S.B.; w dniu 23 października 1945 roku w D. pow. R. zabrał 78 886 złotych i pięć napędowych pasów skórzanych na szkodę Zakładów [...] oraz zegarek kieszonkowy na szkodę F.F.; w dniu 27 listopada 1945 roku w D. pow. R. zabrał 6605 zł i cztery napędowe pasy skórzane i maszynę do pisania na szkodę Zakładów [...] oraz rower męski na szkodę F.F., tj. popełnił przestępstwa z art. 9 dekretu o ochronie państwa z dnia 30 października 1944 roku.

Ponadto b. Wojskowy Sąd Rejonowy w R. skazał S.W. za przestępstwo polegające na tym, że w miesiącu maju 1945 roku w T. pow. K., uzbrojony w broń palną, wraz z innymi osobnikami przy użyciu przemocy usiłował dokonać zaboru nieustalonej ilości pieniędzy na szkodę organizacji młodzieżowej, lecz zamierzonego celu nie osiągnął z przyczyn od niego niezależnych. S.W. został również uznany za winnego popełnienia czynu stypizowanego w art. 4 § 1 dekretu o ochronie państwa z dnia 30 października 1944 roku, tj. tego, że w okresie wojny i w okresie od maja 1945 roku do końca listopada 1945 roku w G. pow. R. przechowywał bez zezwolenia władz karabin rosyjski

z 30 sztukami amunicji, a od miesiąca czerwca 1945 roku do końca października 1945 rokuu karabin [...]. Za powyżej wskazane czyny były Wojskowy Sąd Rejonowy w R. orzekł wobec S.W. karę łączną 4 lat i 6 miesięcy więzienia, a to wraz z utratą praw publicznych i obywatelskich praw honorowych na 3 lata. W rzeczywistości S.W. był członkiem Batalionów Chłopskich, w których pod pseudonimem [...] pełnił funkcję kolportera prasy konspiracyjnej, zaś od grudnia 1943 roku pełnił funkcję referenta wywiadu oraz informacji na terenie G.

W marcu 1944 roku wstąpił do tajnej organizacji, w której otrzymał pseudonim [...] i do której należał do czerwca 1946 roku. Celem powyższej bojówki było między innymi zbieranie funduszy przeznaczonych na walkę o niepodległość. Działalność S.W. bez wątpienia pozostawała związana z jego działalnością na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego. Wobec tego postanowieniem z dnia 18 stycznia 2021 r., sygn. akt III Ko 65/21, Sąd Okręgowy w R. na podstawie art. 1 ust. 1 i art. 13 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego stwierdził nieważność orzeczenia wydanego wobec S. W., represjonowanego za działalność niepodległościową.

Kolejny stan faktyczny dotyczy sytuacji, w której w dniu 28 lipca 1950 r. Wojskowy Sąd Rejonowy w Rzeszowie w sprawie o sygn. SR 385/50 uznał J.O. za winnego popełnienia przestępstwa z art. 4 dekretu z dnia 13 czerwca 1946 roku o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy państwa, za czyn polegający na tym, że w okresie od listopada 1946 roku do kwietnia 1947 roku przechowywał on bez zezwolenia broń palną, tj. dwa karabiny, oraz w okresie od listopada 1946 roku do pierwszych dni marca 1947 roku przechowywał bez zezwolenia broń palną, w tym dwa karabiny o nieustalonych numerach, za co wymierzono mu karę dwóch lat pozbawienia wolności.

J.O. pełnił funkcję stróża na terenie odwiertu kopalni [...]. Nawiązał kontakt z partyzantami i zdecydował, że będzie z nimi współpracował i realizował działania na rzecz niepodległej Polski – nie godził się z ówczesnym ustrojem i miał pretensje do Rosjan o pozbawienie Polski części ziem na wschodzie kraju. J.O. pozostawał w kontakcie z członkami Narodowych Sił Zbrojnych pod dowództwem A.S., ps. [...], które aktywnie działały na terenie województwa [...] i [...]. W listopadzie 1946 roku członkowie zgrupowania [...] E.M. i T.G. nawiązali kontakt z J.O. i oddali mu na przechowanie cztery karabiny. J.O. schował te karabiny w swoich zabudowaniach. Początkiem marca 1947 roku zwrócił dwa karabiny E.M., a pozostałe dwa wyniósł

do lasu, aby tam je ukryć. Te karabiny zostały odnalezione przez J.W., który przekazał je funkcjonariuszom MO. W związku z ujawnieniem karabinów, a następnie aresztowaniem członków zgrupowania [...] J.O. w dniu 17 lutego 1950 roku został zatrzymany i aresztowany.

J.O. odbył karę w całości w okresie od dnia 17 lutego 1950 roku do dnia 17 lutego 1952 roku. Odbывая karę pozbawienia wolności, J.O. przebywał w zakładzie karnym w R., a następnie na terenie [...], gdzie w trudnych warunkach pracował w kopalni węgla w B. przy wydobywaniu i transporcie węgla. Podczas odbywania kary J.O. nie miał kontaktu ze swoją rodziną, nie wymieniał korespondencji, nie miał możliwości korzystania z odwiedzin. Do domu rodzinnego J.O. powrócił w lutym 1952 roku. Po około miesiącu od opuszczenia więzienia J.O. ponownie podjął pracę jako pomocnik kowala w kopalni w B., a następnie od 1956 roku dojeżdżał do pracy do oddziału kopalni w L., oddalonej o kilkadziesiąt kilometrów od B.

Postanowieniem z dnia 4 kwietnia 2018 roku sygn. akt II Ko 133/18, Sąd Okręgowy w Rzeszowie, działający na wniosek prokuratora Instytutu Pamięci Narodowej w K., stwierdził nieważność wyroku b. Wojskowego Sądu Rejonowego w Rzeszowie wydanego w dniu 28 lipca 1950 roku, sygn. SR 385/50, w części skazującej J.O. za czyn z art. 4 dekretu z dnia 13 czerwca 1946 roku o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy państwa, stwierdzając, że zachowania przypisane J.O. w tym wyroku było działaniem na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego.

Warto przywołać również stan faktyczny dotyczący internowania osoby (w poniższym przypadku Z.M.) w okresie stanu wojennego w Polsce. Z.M. pracował jako elektromonter w Zakładzie Budownictwa Górniczo-Hutniczego w L. Wstąpił do Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” zaraz po jego powstaniu i został przewodniczącym „Solidarności” w oddziale (ok. 60 osób). Prowadził działalność związkową (np. likwidacja tzw. „martwych dusz” z list płac). Po ogłoszeniu stanu wojennego (13 grudnia 1981 roku) kontynuował działalność, organizował strajki oraz kolportował podziemną prasę i ulotki.

Decyzja o internowaniu została wydana 13 grudnia 1981 roku. Z.M. przebywał w obozie odosobnienia w N., gdzie funkcjonariusze Służby Bezpieczeństwa obiecywali mu pomoc materialną i awans w pracy w zamian za współpracę. Internowanie trwało łącznie 190 dni. W czasie izolacji nie udzielano mu przepustek. W początkowej fazie

internowania towarzyszył mu strach, niepokój o przyszłość i niepewność co do dalszego losu. W czasie pobytu żona odwiedziła go dwukrotnie, aby dostarczyć bieliznę i żywność, musiała też zwrócić pieniądze za paliwo koledze, który ją przywiózł.

Z.M. spędził długi okres w izolacji. W początkowej fazie rodzina nie miała żadnych wiadomości o jego losie. Z powodu represji mężczyzna został dyscyplinarnie zwolniony z pracy. Po opuszczeniu internowania przez długi czas nie mógł znaleźć pracy z powodów politycznych i ostatecznie został zatrudniony na stanowisku pracownika fizycznego, znacznie poniżej swojego wykształcenia, z proporcjonalnie niższym wynagrodzeniem. W związku z powyższym Sąd Okręgowy w Z. na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 23 lutego 1991 roku o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego stwierdził, że zadośćuczynienie przysługuje za krzywdę wynikłą z wykonania decyzji o internowaniu, i zasądził je na rzecz Z.M.

3. Zakończenie

Ustawa rehabilitacyjna wprowadziła zatem rozwiązania prawne, które należy ocenić jako istotne z punktu widzenia restytucji prawnej i moralnej osób represjonowanych z przyczyn politycznych. Przepisy te odnoszą się zarówno do osób niesłusznie skazanych, jak i tych, które zostały bezprawnie pozbawione wolności – nie tylko przez polskie, lecz również radzieckie organy ścigania, wymiar sprawiedliwości oraz inne instytucje działające poza strukturami sądowymi.

Kluczowym elementem dla osób poszkodowanych jest możliwość uzyskania rehabilitacji poprzez stwierdzenie nieważności orzeczenia, które naruszyło ich prawa. Unieważnienie takiego rozstrzygnięcia jest równoznaczne z formalnym uniewinnieniem, co stanowi podstawę do przywrócenia czci i godności osoby represjonowanej. Uzupełnieniem tego mechanizmu, o istotnym charakterze, jest przewidziana przez ustawodawcę możliwość dochodzenia roszczeń wobec Skarbu Państwa – zarówno w formie odszkodowania za poniesioną szkodę majątkową, jak i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę niemajątkową wynikającą z wydania bądź wykonania decyzji represyjnej³².

³² M. Stanowska, *Zagadnienia materialnoprawne i procesowe rehabilitacji osób represjonowanych w latach 1944–1956 za działalność na rzecz niepodległości Polski*, [w:]

Zadośćuczynienie pełni funkcję kompensacyjną w wymiarze niemajątkowym – jego celem jest zrehabilitowanie negatywnych przeżyć związanych z niesłusznym oskarżeniem, skazaniem bądź pozbawieniem wolności. Obejmuje ono naruszenia dóbr osobistych, takich jak wolność osobista, zdrowie fizyczne i psychiczne, prawo do życia wolnego od strachu, przemocy czy gróźb, a także godność, dobre imię, prywatność oraz możliwość swobodnego dysponowania sobą i swoim życiem. Odszkodowanie z kolei ma na celu wyrównanie szkody materialnej – jego zadaniem jest przywrócenie sytuacji majątkowej osoby represjonowanej do stanu sprzed zdarzenia.

Ustawa ta ma ponadto wymiar symboliczny – służy uhonorowaniu osób, które poniosły represje z powodu działalności na rzecz niepodległości państwa polskiego³³. Postępowanie rehabilitacyjne oparte jest na zasadzie odpowiedzialności Skarbu Państwa na zasadzie ryzyka, co oznacza, że państwo ponosi odpowiedzialność za niezgodne z prawem działania swoich organów niezależnie od wykazania winy. Dodatkowo sąd może orzec o upublicznieniu treści postanowienia, co wzmacnia restytucyjny i moralny charakter postępowania.

Należy jednak podkreślić, że ustawa rehabilitacyjna nie ma charakteru uniwersalnego i nie obejmuje wszystkich przypadków krzywd wyrządzonych przez aparat państwowy w czasach totalitaryzmu. Jej przepisy nie mogą być interpretowane rozszerzająco, lecz jedynie ściśle według litery prawa.

Wobec tego z pełną aprobatą należy odnieść się do praktyki sądów karnych stosujących ustawę lutową. Przyjmowana jest konsekwentnie ścisła interpretacja pojęcia działalności na rzecz niepodległego bytu państwa. Sądy oceniają, czy czynności podejmowane przez represjonowanych miały rzeczywisty, obiektywny związek z walką o suwerenność państwa – nie wystarcza bowiem sama deklaracja intencji czy motywacji patriotycznych. Zwraca się uwagę na konkretne cele działania, jego formę, kontekst polityczny i ocenę zagrożenia dla ówczesnego systemu

Studia i analizy Sądu Najwyższego, tom VII, red. K. Ślęzak, Warszawa 2014, [https://sip.lex.pl/#/monograph/369289505/87?keyword=%C5%9A%20Krzysztof%20\(red.\),%20Studia%20i%20analizy%20S%20C4%85du%20Najwy%20C5%BCszego.%20Tom%20VII&toHit=1&cm=SFIRST](https://sip.lex.pl/#/monograph/369289505/87?keyword=%C5%9A%20Krzysztof%20(red.),%20Studia%20i%20analizy%20S%20C4%85du%20Najwy%20C5%BCszego.%20Tom%20VII&toHit=1&cm=SFIRST) [dostęp: 17.07.2025].

³³ L. Wilk, *Ustawowa rehabilitacja osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległości Polski*, „Problemy Prawa Karnego” 1993, z. 19, s. 63.

komunistycznego. Takie podejście, choć restrykcyjne, ma na celu zachowanie spójności wykładni i zapobieganie dowolności w uznawaniu działań za zasługujące na ochronę i rehabilitację.

Analizowane orzecznictwo potwierdza zatem, że pojęcie „działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego” ma charakter normatywny, a nie subiektywny. W tym kontekście sądy powszechne pełnią szczególną rolę – nie tylko w wymiarze prawnym, ale i symbolicznym – ponieważ kształtują współczesne rozumienie odpowiedzialności obywatelskiej i walki o suwerenność państwa.

Intencją ustawodawcy nie było objęcie ustawą lutową wszystkich osób represjonowanych w PRL, lecz tylko tych, które realnie działały na rzecz niepodległości Polski. Wobec tego ścisła interpretacja tego pojęcia jest zgodna z ideą ustawy, zapobiega bowiem jej rozszerzającej wykładni, która mogłaby wypaczyć sens rehabilitacji i nadać jej charakter polityczny, a nie prawny.

Z aprobatą należy odnieść się do wąskiego interpretowania działalności na rzecz niepodległości państwa polskiego przez sądy karne, gdyż takie ujęcie zapobiega nadużyciom. Nie można bowiem dopuścić do sytuacji, w których to osoba działająca z pobudek osobistych, ekonomicznych lub oportunistycznych próbowałaby uzyskać status „działacza niepodległościowego”. Należy pozytywnie ocenić praktykę sądów, które literalnie stosują analizowaną ustawę, gdyż zapobiega to deprecjacji idei niepodległościowej i pozwala na wypracowanie obiektywnych i jednolitych kryteriów niezależnych od indywidualnych ocen sędziów lub zmieniających się nastrojów politycznych i społecznych.

Bibliografia

Orzecznictwo

Uchwała SN z 12.03.1992 r., I KZP 5/92, opubl. LEX nr 20504.

Postanowienie SN z 18.03.2005 r., WZ 69/04, opubl. LEX nr 214689.

Postanowienie SN z 11.03.2021 r., II KK 63/21, opubl. LEX nr 3245190.

Postanowienie SN z 17.05. 2022 r., I KZ 31/22, opubl. LEX nr 3438491.

Wyrok SN z 17.09.2004 r., IV KK 162/04, opubl. LEX nr 126691.

Postanowienie SA w Krakowie z 24.06.1992 r., II AKz 78/92, opubl. LEX nr 27713.

Postanowienie SA w Krakowie z 9.12.1992 r., II AKz 204/92, opubl. LEX nr 27756.
Postanowienie SA w Krakowie z 3.03.1993 r., II AKz 295/92, opubl. LEX nr 27967.
Postanowienie SA w Poznaniu z 15.02.1994 r., II AKz 470/93, opubl. LEX nr 21240.
Postanowienie SA w Krakowie z 17.03.1994 r., II AKz 345/93, opubl. LEX nr 28099.
Postanowienie SA w Krakowie z 30.03.1994 r., II AKz 316/93, opubl. LEX nr 28177.
Postanowienie SA w Krakowie z 20.12.1994 r., II AKz 415/94, opubl. LEX nr 28244.
Postanowienie SA w Krakowie z 17.01.1995 r., II AKz 456/94, opubl. LEX nr 28243.
Wyrok SA w Katowicach z 24.04.2003 r., II AKa 114/03, opubl. LEX nr 84164.
Wyrok SA w Katowicach z 12.02.2004 r., II AKa 6/04, opubl. LEX nr 14294.

Literatura

Cioch Paweł, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa z tytułu niesłusznego skazania*, Warszawa 2007.

Daszkiewicz Wiesław, *Problem rehabilitacji i odszkodowań za bezprawne represje karne*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 2, s. 3–17.

Dudek Antoni, *Historia polityczna Polski 1989–2023*, Warszawa 2023.

Kulesza Jerzy A., *Niektóre zagadnienia strony przedmiotowej zbrodni komunistycznych*, „Palestra” 2005, z. 5–6, s. 31–43.

Pływaczewski Emil, *Aktualne problemy prawa karnego i kryminologii*, Białystok 1998.

Stanowska Maria, *Zagadnienia materialnoprawne i procesowe rehabilitacji osób represjonowanych w latach 1944–1956 za działalność na rzecz niepodległości Polski*, [w:] *Studia i analizy Sądu Najwyższego*, t. 7, red. Krzysztof Ślęzak, Warszawa 2014, s. 9–139.

Sychta Katarzyna, *Rehabilitacja osób represjonowanych w latach 1944–1956 za działalność na rzecz niepodległego Państwa Polskiego*, Katowice 2006.

Sychta Katarzyna, *Aksjologiczne i dogmatyczne aspekty prawnokarnego rozrachunku z przeszłością dokonywanego w warunkach zmiany systemu politycznego*, [w:] *Profesor Marian Cieślak – osoba – dzieło – kontynuacje*, red. Wojciech Cieślak, Sławomir Steinborn, Warszawa 2013, s. 465–487.

Witeska-Młynarczyk Anna, *Evoking Polish Memory. State, Self and the Communist Past in Transition*, Frankfurt am Main–Bern–Bruxelles–New York–Oxford–Warszawa–Wien 2014.

Wilk Leszek, *Ustawowa rehabilitacja osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległości Polski*, „Problemy Prawa Karnego” 1993, z. 19, s. 63–73.

Ziemiński Zygmunt, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992.

► STRESZCZENIE

Działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego w świetle orzecznictwa sądów karnych

W artykule podjęto problematykę działalności na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego w kontekście orzecznictwa sądów karnych, które to rozpoznawały sprawy o odszkodowania i zadośćuczynienia dla osób represjonowanych. Punktem wyjścia dla powyższych rozważań było ustalenie definicji i zakresu pojęcia działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego w świetle ustawy z dnia 23 lutego 1991 roku o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych oraz jej późniejszych nowelizacji. Autorka przeanalizowała kryteria, które sądy biorą pod uwagę przy ustalaniu, czy określone zachowania noszą znamiona działalności na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego. W artykule poruszono także problem interpretacyjnych trudności związanych z oceną, czy dane zachowanie miało rzeczywiście charakter działalności niepodległościowej, czy też mieściło się jedynie w granicach indywidualnego sprzeciwu.

Wnioski z opracowania wskazują, że orzecznictwo sądów karnych pełni ważną funkcję nie tylko w procesie indywidualnej restytucji, ale również w budowaniu pamięci zbiorowej i symbolicznej rehabilitacji ofiar systemu represji. Artykuł podkreśla znaczenie prawa karnego i postępowań odszkodowawczych w utrwalaniu wartości konstytucyjnych, takich jak wolność, godność człowieka i odpowiedzialność państwa za przeszłe naruszenia.

► SUMMARY

Activities for the Independent Existence of the Polish State in the Light of the Jurisprudence of Criminal Courts

The article deals with the issue of activities for the independent existence of the Polish state in the context of the jurisprudence of criminal courts, which heard cases for compensation and redress for repressed persons. The starting point for the above considerations was to establish the definition and scope of the concept of activity for the benefit of the independent existence of the Polish state in the light of the Act of 23 February 1991 on the recognition as invalid of judgements issued against repressed persons and its subsequent amendments. The author analysed the criteria that courts take into account when determining whether certain behaviours bear the hallmarks of activities for the independent existence of the Polish state. The article also addresses the issue of interpretative difficulties related to assessing whether a given behavior was really an independence activity or was only within the limits of individual opposition.

The conclusions of the study indicate that the jurisprudence of criminal courts plays an important role not only in the process of individual restitution, but also in building the collective memory and symbolic rehabilitation of victims of the repression system. The article emphasises the importance of criminal law and compensation proceedings in perpetuating constitutional values such as freedom, human dignity and state responsibility for past violations.

Zuzanna Kaja Fliszkiewicz

- ▶ Uniwersytet w Białymstoku
(University of Białystok, Poland)
- ▶ e-mail: z.fliszkiewicz@uwb.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0003-0184-8591

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.35

ZASTOSOWANIE PAREMII *FACULTAS PROBATIONUM NON EST ANGUSTANDA* W POLSKIEJ PROCEDURZE KARNEJ**Abstrakt**

Prawo rzymskie stanowi fundament europejskiej kultury prawnej, a jego zasady – utrwalone w paremiach i maksymach – zachowują aktualność także w polskim porządku prawnym. Niniejszy artykuł podejmuje próbę analizy współczesnego znaczenia i zastosowania paremii *facultas probationum non est angustanda* („możliwość przeprowadzania dowodów nie może być ograniczona”) w kontekście polskiej procedury karnej. Celem badania jest określenie, czy i w jakim zakresie sentencja ta znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów karnych, a także w jakiej mierze jej sens został ograniczony przez obowiązujące regulacje procesowe.

Przyjęta hipoteza badawcza zakłada, iż znaczenie maksymy zostało współcześnie zawężone, a praktyka orzecznicza odchodzi od jej klasycznego, romanistycznego rozumienia. Dla weryfikacji tej tezy zastosowano metody historycznoprawną i dogmatycznoprawną, pozwalające na analizę zarówno źródeł prawa rzymskiego, jak i współczesnego orzecznictwa. Uzupełniając wykorzystano metody funkcjonalną i celowościową, umożliwiające zbadanie, w jaki sposób zasada swobody dowodowej realizowana jest w praktyce procesowej.

Analiza wskazuje, że choć paremia *facultas probationum non est angustanda* nie występuje *expressis verbis* w aktach normatywnych, to jej sens znajduje wyraźne odbicie w zasadach polskiego postępowania karnego, zwłaszcza

w odniesieniu do inicjatywy dowodowej stron oraz braku zamkniętego katalogu środków dowodowych. Jednocześnie liczne ograniczenia ustawowe – w tym zakazy dowodowe oraz przesłanki oddalenia wniosków dowodowych ujęte w art. 170 k.p.k. – prowadzą do praktycznego zawężenia idei płynącej z treści sentencji. W szczególności analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego i sądów powszechnych potwierdza, że swoboda dowodowa stron bywa ograniczana ze względów pragmatycznych, co osłabia pełne urzeczywistnienie idei wyrażonej przez rzymską paremię.

Artykuł ukazuje zatem, że choć tradycja romanistyczna wciąż silnie oddziałuje na współczesne prawo karne, to jej uniwersalne zasady ulegają reinterpretacji i adaptacji do potrzeb współczesnego procesu. Refleksja nad znaczeniem *facultas probationum non est angustanda* pozwala dostrzec napięcie między ideałem prawdy materialnej a pragmatyką proceduralną i stanowi przyczynek do dalszej dyskusji nad granicami inicjatywy dowodowej w postępowaniu karnym.

Słowa kluczowe: prawo rzymskie, łacińska terminologia prawnicza, postępowanie karne, dowód

THE RELEVANCE AND APPLICATION OF THE MAXIM *FACULTAS PROBATIONUM NON EST ANGUSTANDA* IN THE POLISH CRIMINAL PROCEDURE

Abstract

Roman law constitutes the foundation of European legal culture and its principles – preserved in legal maxims and aphorisms – remain relevant within the Polish legal system. This article seeks to analyze the contemporary meaning and application of the Roman maxim *facultas probationum non est angustanda* (the possibility of presenting evidence must not be restricted) in the context of Polish criminal procedure. The aim of the study is to determine whether and to what extent this principle is reflected in the jurisprudence of criminal courts, as well as the degree to which its essence has been constrained by current procedural regulations.

The adopted research hypothesis assumes that the significance of the maxim has been narrowed in modern practice, and that judicial interpretation departs from its classical, Roman understanding. To verify this thesis, the study employs historical-legal and dogmatic-legal methods, enabling the analysis of both Roman legal sources and contemporary case law. Additionally, functional and teleological methods were applied to examine how the principle of evidentiary freedom is implemented in procedural practice.

The analysis demonstrates that, although the maxim *facultas probationum non est angustanda* does not appear *expressis verbis* in statutory provisions, its substance

is clearly reflected in the principles of Polish criminal proceedings – particularly in the parties’ right to initiate evidence and in the absence of a closed list of admissible evidentiary means. At the same time, numerous statutory restrictions – such as evidentiary prohibitions and the grounds for rejecting motions for evidence provided in Article 170 of the Code of Criminal Procedure – lead in practice to the limitation of the idea embodied in this maxim. In particular, the examination of Supreme Court and common court judgments confirms that evidentiary freedom is often curtailed for pragmatic reasons, thereby weakening the full realization of the Roman principle.

The article thus reveals that, although the Roman legal tradition continues to exert a strong influence on contemporary criminal law, its universal principles undergo reinterpretation and adaptation to the needs of modern procedure. Reflection upon the meaning of *facultas probationum non est angustanda* highlights the inherent tension between the ideal of material truth and procedural pragmatism, offering a contribution to the ongoing discourse on the boundaries of evidentiary initiative in criminal proceedings.

Keywords: Roman law, Latin legal terminology, criminal procedure, evidence

1. Wstęp

Nie ulega wątpliwości, że porządkiem prawnym, który wywarł największy wpływ na obecne systemy prawne w Europie, jest bezdyskusyjnie prawo rzymskie¹. Za Witoldem Wołodkiewiczem należy przyjąć, że „pojęcia i terminy wykształcone w prawie rzymskim, lub na jego kanwie, przeniknęły do współczesnych systemów prawnych [...]”².

¹ W. Ullmann, *The Medieval Idea of Law as Represented by Lucas de Penna: A Study in Fourteenth-Century Legal Scholarship*, Abingdon, 2010, s. 24. Powstało wiele opracowań poruszających wpływ i ponadczasowość prawa rzymskiego, na ten temat też: J. Kodrębski, *Prawo rzymskie w Polsce XIX w.*, Łódź 1990, s. 3; W. Wołodkiewicz, *Regulae iuris. Łacińskie inskrypcje na kolumnach Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 6–7; H. Kupiszewski, *Prawo rzymskie a współczesność*, Kraków 2013, s. 16; J. Sondel, *O współczesnych wartościach prawa rzymskiego*, „Przegląd Humanistyczny” 1976, t. 8; S. Salmonowicz, *Narodziny nowożytnej myśli kodyfikacyjnej w Europie*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1977, t. 29; W. Wołodkiewicz, *Europa i prawo rzymskie. Szkice z historii europejskiej kultury prawnej*, Warszawa 2009, s. 47.

² W. Wołodkiewicz, *Czy prawo rzymskie przestało istnieć?*, Zakamycze 2003, s. 321.

W literaturze wskazuje się, że korzystanie przez współczesnych prawników z łacińskich sentencji prawniczych oraz odwoływanie się do nich świadczy o przekonaniu, że w istocie – za ich pośrednictwem – sięgają do „rzymskich korzeni współczesnej wiedzy prawniczej”. Zwrócić uwagę jednak należy na pewne niebezpieczeństwa, które potencjalnie mogą wynikać na skutek niewłaściwego – czy wręcz mechanicznego – odwoływania się współcześnie do łacińskich maksym. Co prawda zawierają one fundamentalne zasady prawa, jednak syntetyczność ich ujęcia może powodować niejednolite rozumienie, a w konsekwencji nie przystawać do współczesnej praktyki i zniechęcać pragmatycznych prawników³.

Celem niniejszego artykułu jest wykazanie wpływu tradycji romanistycznych na współczesne ustawodawstwo oraz orzecznictwo karne, następnie zaś udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy łacińska paremia *facultas probationum non est angustanda* (możliwość przeprowadzania dowodów nie może być ograniczona)⁴ znajduje zastosowanie w współczesnym orzecznictwie sądów karnych.

Wobec powyższego sformułowano następującą hipotezę badawczą: zakres znaczeniowy używanego terminu *facultas probationum non est angustanda* został ograniczony we współczesnym orzecznictwie karnym. W związku z tak zakreśloną hipotezą wyróżniono dwa problemy badawcze wymagające przeanalizowania – w pierwszej kolejności należy zweryfikować, czy sentencja *facultas probationum non est angustanda* jest jednakowo pojmowana we współczesnym sądownictwie karnym, następnie zaś należy ustalić, czy i w jakim zakresie ograniczono zastosowanie jej na gruncie procedury karnej.

Do rozwiązania sformułowanych problemów badawczych oraz weryfikacji postawionej hipotezy wykorzystano metody historycznoprawną oraz dogmatycznoprawną, pozwalające na naukową analizę orzecznictwa, a także metody funkcjonalną i celowościową.

³ P. Kardas, *O rzymskich korzeniach współczesnego myślenia o prawie – uwagi na marginesie książki Jerzego Zajadły „Minima iuridica – refleksje o pewnych (nie)oczywistościach prawniczych”*, „Palestra” 2020, t. 1, s. 8.

⁴ A. Dębiński, K. Burczak, M. Jońca, *Łacińskie sentencje i powiedzenia prawnicze*, Warszawa 2018, s. 85.

1.1. *Facultas probationum non est angustanda* a postępowanie dowodowe w rzymskim procesie karnym

Wspomnieć należy, iż proces karny (jak i prawo karne materialne) nie był głównym przedmiotem rozważań jurystów rzymskich – praktycznie w żadnym okresie nie ukształtował się spójny aparat pojęciowy obejmujący terminy właściwe dla teorii procesu karnego, co skutkowało brakiem jednoznacznego określenia definicji samego procesu karnego. Za Wiesławem Litewskim przyjąć należy, iż uwarunkowane było to faktem, że w rozwoju historycznym prawa funkcjonowało równoległe kilka typów postępowania karnego, różniących się istotnie zarówno strukturą, jak i funkcją⁵. Pomimo tego sama idea procesu karnego była znana i rozumiana w sensie materialnym, przy czym konsekwentnie odróżniano ją od postępowania cywilnego⁶. Nie istniały jednak teoretyczne opracowania dotyczące poszczególnych instytucji procesowych, w szczególności brakowało rozwiniętych koncepcji teorii dowodów⁷.

Znaczny wpływ na zagadnienia procedury karnej miało ustawodawstwo cesarza Konstantyna Wielkiego. Oprócz kwestii związanych z prawidłowym funkcjonowaniem cesarstwa rzymskiego skupiał się on także na usprawnieniu wymiaru sprawiedliwości, w szczególności w zakresie prawidłowego ustalenia okoliczności faktycznych w postępowaniu karnym⁸. Wskazać należy, że nakazał on przeprowadzanie wielokrotnego przesłuchania stron w celu dokładnego zbadania sprawy⁹:

C 3,1,9: *Imperator Constantinus A. ad Maximum. Iudices oportet imprimis rei qualitem plena inquisitione discutere et tunc utramque partem saepius interrogare, ne quid novi addere desiderent, cum hoc ipsum ad alterutram partem proficiat, sive definienda causa per iudicem sive ad maiorem potestatem referenda sit. D. prid. id. Ian. Sirmi Crispo II et Constantino II CC. cons.*

⁵ W. Litewski, *Podstawowe wartości prawa rzymskiego*, Kraków 2001, s. 177.

⁶ M. Jońca, *Rzymski proces cywilny i rzymski proces karny Rzymian w ujęciu ks. prof. Stanisława Płodzienia (uwagi na marginesie maszynopisu BU KUL 1443A)*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2023, t. 22, z. 1, s. 425.

⁷ L. Garofalo, *Pojęcia i żywotność rzymskiego prawa karnego*, „Zeszyty Prawnicze” 2003, t. 3, nr 1, s. 11–12.

⁸ B. Zalewski, *Ustawodawstwo Konstantyna Wielkiego dotyczące przeprowadzania i oceny dowodów*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza. Prawo” 2019, t. 24, s. 206; zob. także: C. Dupont, *Le droit criminel dans constitutions de Constantin. Les infractions*, Lille, 1953 oraz C. Dupont, *Le droit criminel dans constitutions de Constantin. Les peines*, Lille, 1955.

⁹ T. Palmirski, *Kodeks justyniański. Tom II*, Warszawa 2023, s. 18.

C 3,1,9: Cesarz Konstantyn August do Maximusa. Sędziowie powinni przede wszystkim wyjaśnić charakter sprawy poprzez przeprowadzenie szczegółowego dochodzenia i w jego trakcie często pytać obu stron, czy nie chcą podnieść jakichś nowych okoliczności, ponieważ jest to korzystne dla każdej z nich, zarówno wtedy, gdy sam ma rozstrzygnąć sprawę, jak i wtedy, gdy powinna ona zostać przedstawiona do rozstrzygnięcia sądowi wyższej instancji. Dane w przeddzień 1d styczniowych w Sirmium podczas drugich konsulatów Krysposa o Konstantyna Cezarów (12 stycznia 321 roku)¹⁰.

Co istotne – to właśnie reskrypt Konstantyna Wielkiego (ujęty w *Codex Iustinianus*) możemy uznawać za źródło¹¹ sentencji *facultas probationum non est angustanda*:

C 1,5,21: *Idem A. Iohanni pp.. Quoniam multi iudices in dirimendis litigiis nos interpellaverunt, indigentes nostro oraculo, ut eis reseretur, quid de testibus haereticis statuendum sit, utrumne accipiantur eorum testimonia an respuantur, sancimus contra orthodoxos quidem litigantes nemini haeretico vel etiam his qui iudaicam superstitionem colunt esse in testimonia communionem, sive utraque pars orthodoxa sit sive altera.*

1. *Inter se autem haereticis vel iudaeis, ubi litigandum existimaverint, concedimus foedus permixtum et dignos litigatoribus etiam testes introduci, exceptis scilicet his, quos vel manichaeus furor (cuius partem et borboritas esse manifestissimum est) vel pagana superstitio detinet, samaritis nihilo minus et qui illis non absimiles sunt, id est montanistis et tascodrogis et ophitis, quibus pro reatus similitudine omnis legitimus actus interdictus est.*

2. *Sed et his quidem, id est manichaeis et borboritis et paganis nec non samaritis et montanistis et tascodrogis et ophitis, omne testimonium sicut et alias legitimas conversationes sancimus esse interdictum: aliis vero haereticis tantummodo iudicialia testimonia contra orthodoxos, secundum quod constitutum est, volumus esse inhibita.*

3. *Ceterum testamentaria testimonia eorum et quae in ultimis elogiis vel in contractibus consistunt, propter utilitatem necessarij usus sine ulla distinctione permittimus, **ne probationum facultas angustetur.*** D. V k. Aug. Constantinopoli post consulatum Lampadii et Oresist vv. cc.¹².

C 1,5,21: Ten sam August do prefekta pretorianów Iohannesa. Ponieważ wielu sędziów podczas rozstrzygania sporów, potrzebując naszego orzeczenia, zwróciło się do nas z pytaniem, aby im wyjaśnić, jak powinni postępować w przypadku świadków będących

¹⁰ Ibidem, s. 19.

¹¹ P. Bajory, *Beweisaufnahme in römischen Recht*, „Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica” 1985, nr 33, s. 47.

¹² T. Palmirski, *Kodeks justyniański. Tom I*, Warszawa 2023, s. 288, 292.

heretykami, czy należy przyjąć ich świadectwa, czy też odrzucić, postanawiamy, że przeciwko prawowiernym, którzy są stroną sporu, na świadków nie mogą być powoływani żadni heretycy ani nawet osoby, które są zwolennikami żydowskich praktyk religijnych, niezależnie od tego, czy prawowiernie są obydwie strony <procesu>, czy też jedna z nich.

1. Zezwalamy natomiast heretykom lub Żydom, w sytuacji gdyby postanowili się procesować, na zawarcie układu, a także na powołanie świadków odpowiednich dla spierających się stron, z wyjątkiem rzecz jasna tych, których opanowało albo szaleństwo manichejczyków (którego częścią jest sekta borborytów, co jest bardziej niż oczywiste), albo których ma w swojej mocy pogański zabobon, jak też Samarytan oraz tych, którzy do nich są podobni, to jest montanistów, taskodrogów i ofitów, którym przez wzgląd na podobieństwo do osób postawionych w stan oskarżenia zabroniono podejmowania wszelkich aktów prawnych.

2. Lecz tym także, to jest manichejczykom oraz borborytom, oraz poganom, a także Samarytanom, montanistom, taskodrogom oraz ofitom, zabroniliśmy dawania świadectwa oraz dokonywania wszelkich innych aktów prawnych. Natomiast pozostałych heretyków chcemy powstrzymywać jedynie od dawania sądowych świadectw przeciwko prawowiernym, stosownie do tego, co zostało postanowione.

3. Poza tym ich świadectwa dotyczące testamentów oraz tych postanowień, które znajdują się w rozporządzeniach ostatniej woli lub w umowach, w celu ułatwienia koniecznych praktyk, bez żadnego rozróżnienia dopuszczamy, **aby nie ograniczać możliwości przeprowadzenia dowodu**. Dane piątego dnia przed Kalendami sierpniowymi w Konstantynopolu w roku po konsulacie mężów najznakomitszych Lampadiusa i Orestesa (28 lipca 531 roku)¹³.

Z powyższego wynika, że choć w żadnym okresie rozwoju rzymskiego procesu karnego nie wprowadzono rozbudowanej doktryny prawa dowodowego, to jednak intuicyjnie dostrzegano jego istotę oraz znaczenie szerokiego dostępu do środków dowodowych w realizacji sprawiedliwości. Pomimo wskazanych trudności w badaniu rzymskiego postępowania dowodowego w sprawach karnych zachowane źródła umożliwiają rekonstrukcję jego najważniejszych elementów oraz ich analizę przy użyciu współczesnej terminologii i klasyfikacji, nieznanych jurystom rzymskim¹⁴. Właśnie w tym kontekście reskrypt ujęty w *Codex Iustinianus* ukazuje rozwój idei poszanowania swobody dowodowej i dążenia do pełnego ustalenia prawdy materialnej, a co za tym idzie – podstawy dla kształtowania się rzymskiej myśli procesowej.

¹³ Ibidem, s. 289, 291.

¹⁴ D. Nowicka, *Ocena dowodów*, [w:] *System Prawa Karnego Procesowego. Tom VIII. Dowody*, cz. 1, red. J. Skorupka, Warszawa 2019, s. 720.

2. Zastosowanie *facultas probationum non est angustanda* w polskiej procedurze karnej

Warto zauważyć, iż sentencja *facultas probationum non est angustanda* nie występuje bezpośrednio w aktach normatywnych w polskim porządku prawnym. Wskazać jednak należy, iż polski system prawny w dziedzinie postępowania karnego zasadniczo opiera się na idei podkreślonej w powyższej maksymie, akcentującej znaczenie inicjatywy dowodowej podejmowanej przez strony postępowania. Rozbudowany zakres swobody w zakresie przedstawiania dowodów sprzyja przyspieszeniu procesu sądowego, ułatwiając odtworzenie stanu faktycznego oraz dążenie do ustalenia obiektywnej prawdy¹⁵. W literaturze wskazuje się, że paremia ta ma zastosowanie jako wyraz nieistnienia zamkniętego katalogu środków dowodowych¹⁶. Powyższe nie implikuje jednak stwierdzenia, że każdy dowód w postępowaniu jest dopuszczany, co znajduje potwierdzenie w dziale V Kodeksu postępowania karnego. Poszczególne wyłączenia zostaną scharakteryzowane poniżej.

2.1. Zakaz przeprowadzania dowodu z faktów notoryjnych i znanych sądowi z urzędu

W pierwszej kolejności należy uwzględnić zawarty w art. 168 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks postępowania karnego¹⁷ zakaz przeprowadzania dowodu z tzw. faktów notoryjnych i znanych urzędowo. Notoryjność stanowi środek ułatwiający wykazanie okoliczności, gdyż domniemywa się prawdziwość i powszechną znajomość określonych faktów, które nie wymagają dowodu w toku postępowania. Zastrzec jednakże należy, że jeżeli w obiektywnej ocenie fakt uznawany za notoryjny ma odmienny charakter lub treść niż ta, która wynika z powszechnej lub urzędowej wiedzy, dopuszczalne jest podważenie go poprzez przedstawienie przeciwdowodu¹⁸.

¹⁵ Łacińska terminologia prawnicza, red. J. Zajadło, Warszawa 2020, s. 142.

¹⁶ S. Lewandowski, *Retoryczne i logiczne podstawy argumentacji prawniczej*, Warszawa 2015, s. 105.

¹⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 46 z zm.), dalej jako „k.p.k.”.

¹⁸ K. Sychta, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. J. Zagrodnik, Warszawa 2024, s. 448.

Należy wskazać, że notoryjnością powszechną objęte są okoliczności, zdarzenia, czynności czy stany, których dowodzenie stanowiłoby jedynie zbędne czynności procesowe, bowiem w obiektywnej ocenie przeciętnego człowieka stanowiłyby one oczywistość. Rację ma zatem Andrzej Gaberle, wskazujący, że: „notoryjnością powszechną objęte są fakty znane w społeczności, w której toczy się proces, nieograniczonej liczbie osób i należące do zasobu wiedzy posiadanej w danym miejscu i czasie nawet przez osoby o niskim poziomie wykształcenia, np. kto jest prezydentem miasta, gdzie znajduje się ratusz”¹⁹.

Próby definiowania pojęcia „fakty powszechnie znane” podejmowane są także na gruncie orzecznictwa. Już w 1993 roku Sąd Najwyższy wskazał, że poprzez pojęcie „okoliczności notoryjne” należy także rozumieć podstawowe fakty geograficzne, polityczne oraz historyczne, w szczególności te, które zostały utrwalone w piśmiennictwie naukowym²⁰.

Na szczególne uwzględnienie zasługuje także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 marca 2018 roku, w którym sąd pochyła się nad rozróżnieniem pojęć „notoryjność sądowa” oraz „notoryjność powszechna”. W przywołanym wyroku sąd wskazuje, że: „Nie można również mówić o naruszeniu art. 168 k.p.k., na co wskazała w swym piśmie obrona. Bezspornie Sąd Rejonowy w uzasadnieniu swego wyroku stwierdził, że »do zajścia doszło [...] w miejscu bardzo uczęszczanym [...] co Sądowi wiadome jest z urzędu«. Użycie takiego sformułowania jest ewidentnie błędne, bowiem notoryjność sądowa to znajomość określonego faktu przez sąd z urzędu, z racji jego działalności. Tylko do takiej wiedzy odnosi się wymóg z art. 168 k.p.k. – zwrócenia uwagi stronom. W oczywisty sposób strony mogą bowiem takiej wiedzy nie posiadać. W niniejszej sytuacji jednak sędzia prowadzący sprawę odwołał się do swojej własnej wiedzy na temat miejsca przestępstwa, która nie była niczym innym, jak faktem powszechnie znanym w danej okolicy. Zatem wcale nie była to wiedza uzyskana przez sąd z urzędu – z racji np. rozpoznawania innych spraw, tylko wiedza powszechna. Zgodna zresztą z niekwestionowanymi przez żadną ze stron realiami niniejszej sprawy”²¹.

¹⁹ A. Gaberle, *Dowody w sądowym procesie karnym*, Kraków 2007, s. 28–29.

²⁰ Wyrok SN z 9.03.1993 r., WRN 8/93, OSNKW 1993, nr 7–8, poz. 49.

²¹ Postanowienie SN z 29.03.2018 r., V KK 353/17, OSNKW 2018, nr 9, poz. 57.

Co istotne, wskazać należy, że – zgodnie z stanowiskiem Sądu Najwyższego²² – za fakt powszechnie znany może być uznane sformułowanie, iż „spożycie alkoholu nawet w niewielkiej ilości wpływa osłabiająco na hamulce ograniczające w normalnym, codziennym życiu, w tym także w kontaktach seksualnych”²³. Powyższe niewątpliwie wskazuje, że katalog „faktów powszechnie znanych” powinien być rozumiany szeroko.

Za „fakty znane z urzędu” uznawane są zaś takie okoliczności, z którymi sąd miał możliwość zapoznania się w toku czynności procesowych w innych sprawach lub w związku z działalnością służbową sędziego²⁴. Jednocześnie wskazuje się, że powinnością sędziego wraz z powołaniem się na taką okoliczność jest jednocześnie poinformowanie stron, kiedy i w jaki sposób taką wiadomość powziął²⁵.

2.2. Przestanki uzasadniające oddalenie wniosku dowodowego

Kolejnym przykładem ograniczenia zasady płynącej z paremii *facultas probationum non est angustanda* jest art. 170 §1 k.p.k., który wymienia przestanki uzasadniające oddalenie wniosków dowodowych.

Podkreślenia wymaga fakt, że konieczne było wyczerpujące uregulowanie w tym zakresie z uwagi na umożliwienie realizowania inicjatywy dowodowej przez strony w procesie karnym. Ustawodawca zdecydował się zatem na wprowadzenie zamkniętego katalogu okoliczności przemawiających za oddaleniem złożonego przez strony wniosku dowodowego²⁶. Istotnym jest fakt, że rozszerzenie wskazanego katalogu w jakikolwiek sposób jest niedopuszczalne, bowiem ograniczałoby to prawo stron do wpływania na rodzaj materiału dowodowego, a co za tym idzie – utrudniłoby odtworzenie stanu faktycznego²⁷.

²² Postanowienie SN z 28.09.2005 r., V KK 31/05, OSNwSK 2005, nr 1, poz. 1766.

²³ Wyrok SR w Kamieniu Pomorskim z dnia 17.05.2004 r., II K 193/02.

²⁴ C. Kulesza, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, wyd. III, red. K. Dudka, Warszawa 2023, s. 341.

²⁵ Wyrok SN z 8.06.2010 r., III KK 409/09, OSNwSK 2010, nr 1, poz. 1164.

²⁶ Łacińska terminologia prawnicza, s. 142.

²⁷ D. Gruszecka, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. J. Skorupka, Warszawa 2025 s. 420.

Pierwszą z przesłanek stanowiących podstawę oddalenia wniosku dowodowego jest jego niedopuszczalność, którą to oceniać należy w odniesieniu do tezy bądź źródła dowodowego²⁸. Do zakresu pojęciowego „niedopuszczalność przeprowadzenia dowodu” odniósł się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 27 lipca 2023 roku, enumeratywnie wskazując między innymi:

- a) zakaz przesłuchania obrońcy co do faktów, o których dowiedział się, udzielając porady prawnej lub prowadząc sprawę,
- b) zakaz przesłuchania duchownego co do faktów, o których dowiedział się przy spowiedzi,
- c) zakaz przeprowadzenia dowodów nielegalnych ujętych w art. 168a k.p.k.,
- d) zakaz odczytywania zeznań osoby korzystającej z prawa do odmowy złożenia zeznań,
- e) zakaz dowodzenia określonego prawa²⁹.

Wniosek dowodowy zostanie oddalony także wtedy, gdy okoliczność, która ma być udowodniona, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy albo jest już udowodniona zgodnie z twierdzeniem składającego wniosek. Za okoliczność niemającą znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy można uznać okoliczność uboczną, bez związku z czynem zarzucanym oskarżonemu, której wykazanie bez najmniejszej wątpliwości nie będzie miało wpływu na mające zapaść rozstrzygnięcie (zarówno w zakresie ustalenia winy, jak i zastosowaniu kary bądź środków karnych)³⁰. Podkreślenia wymaga, że stwierdzenie powyższych okoliczności musi odbyć się poprzez dokonanie przez sąd wstępnej oceny przydatności takiego dowodu zgodnie z ogólnymi przesłankami ujętymi w art. 7 k.p.k.³¹.

Kolejną przesłanką uzasadniającą oddalenie dowodu jest jego nieprzydatność do stwierdzenia danej okoliczności, która wynika z dokonanej przez organ procesowy oceny możliwości udowodnienia jej za pomocą wnioskowanego źródła dowodowego. W doktrynie wskazuje się, że za taką okoliczność uznać należy np. wniosek o powołanie

²⁸ K. T. Boratyńska, P. Czarnecki, M. Królikowski, A. Lach, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. A. Sakowicz, Warszawa 2025, s. 589.

²⁹ Postanowienie SN z 27.07.2023 r., II KK 282/23, LEX nr 3722919.

³⁰ Wyrok SN z 8.09.2005 r., III KK 319/04, OSNwSK 2005, nr 1, poz. 1625.

³¹ Postanowienie SN z 14.02.2024 r., III KK 22/24, LEX nr 3670483.

jako eksperta osoby nieposiadającej wiedzy specjalistycznej w danym zakresie³² (np. powołanie biegłego z zakresu rachunkowości do określenia stanu psychicznego oskarżonego).

W zakresie oceny nieprzydatności dowodu do stwierdzenia danej okoliczności odniósł się także Sąd Apelacyjny w Gdańsku w uzasadnieniu wyroku z dnia 5 grudnia 2024 roku. W przedmiotowej sprawie sąd pierwszej instancji zdecydował się oddalić wniosek dowodowy o poddanie badaniu telefonu oskarżonego, wskazując na nieprzydatność tego dowodu do stwierdzenia okoliczności, czy oskarżony utrwał za pomocą telefonu komórkowego czynności podejmowane z udziałem małoletniej pokrzywdzonej, argumentując swoją decyzję faktem, iż w toku postępowania nie zostało ustalone, jakim dokładnie telefonem miał dokonywać nagrań oskarżony ani czy ten sam aparat znajduje się w depozycie aresztu. W uzasadnieniu wyroku z dnia 5 grudnia 2024 roku sąd doprecyzował, iż w przedmiotowej sprawie nieprzydatność dowodu przejawia się w braku obiektywnego związku przyczynowego pomiędzy nieistnieniem śladów utrwalania a rzeczywistym utrwalaniem czynności, bowiem oskarżony mógł użyć innego telefonu komórkowego lub usunąć wcześniej znajdujące się na telefonie nagrania³³.

Analiza przytoczonych powyżej przykładów oddalenia dowodu nieprzydatnego do stwierdzenia danej okoliczności prowadzi do wniosku, że założenie to nie może opierać się na dowolnej ocenie organu orzekającego. Zarówno w piśmiennictwie, jak i w orzecznictwie trafnie wskazuje się, że dyspozycji tej przesłanki nie wypełnia dowolne wnioskowanie organu orzekającego na temat wiedzy świadka w sytuacji, gdy nie doszło do jego przesłuchania, a istnieje podstawa do przyjęcia, że może on wiedzieć o okolicznościach będących przedmiotem udowodnienia³⁴. Co istotne – treść art. 170 §1 pkt 3 k.p.k. nie uzasadnia oddalenia wniosku dowodowego strony wyłącznie na podstawie przekonania, że przeprowadzone jak dotąd dowody wykazały już przestępcze zachowanie sprawcy, np. przesłuchano już obiektywnych i bezstronnych świadków, bowiem sąd – uzasadniając tak swoją decyzję – daje wyraz swojemu przekonaniu co do winy oskarżonego jeszcze przed wydaniem wyroku³⁵.

³² T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2014, s. 480.

³³ Wyrok SA w Gdańsku z 5.12.2024 r., II AKa 364/24, LEX nr 3882970.

³⁴ Wyrok SN z 11.10.2017 r., III KK 102/17, LEX nr 2390664.

³⁵ Wyrok SN z 22.05.2000 r., III KKN 102/98, LEX nr 51455.

Zgodnie z art. 170 §1 pkt 4 sąd może także oddalić wniosek dowodowy, gdy dowodu nie da się przeprowadzić. Przestanka ta obejmuje zarówno okoliczności całkowicie wyłączające (niemożliwość przesłuchania świadka, który zmarł przed złożeniem zeznań), jak i okoliczności utrudniające jego przeprowadzenie w znacznym stopniu (niemożliwość przesłuchania świadka, który zapadł w śpiączkę)³⁶. Na uwzględnienie zasługuje kompleksowe stanowisko Sądu Okręgowego w Elblągu, który to w uzasadnieniu wyroku wskazał, że wniosek dowodowy może zostać oddalony na podstawie art. 170 §1 pkt 4 z uwagi na brak zabezpieczonego materiału³⁷. Nie sposób bowiem – chociażby w świetle przestanki doświadczenia życiowego – zaprzeczyć tezie, iż skoro na miejscu przestępstwa nie zabezpieczono żadnego materiału do badań (biologicznego, linii papilarnych, śladów), to z oczywistych względów ekspertyzy przeprowadzić się nie da.

Jednolitą linię orzeczniczą można odnaleźć również w zakresie przewidywanego terminu przeprowadzenia dowodu – uzasadnione jest bowiem oddalenie wniosku dowodowego o przesłuchanie świadka przebywającego za granicą, którego zarówno dokładne miejsce pobytu, jak i podstawowe dane osobowe nie są znane, a ich ustalenie jest niemożliwe³⁸. W tym miejscu należy podkreślić, że sam fakt przebywania świadka poza granicami Polski nie stanowi przestanki pozytywnego istnienia podstawy oddalenia wniosku dowodowego – nie można bowiem tracić z pola widzenia faktu, że przesłuchanie świadka w takim wypadku może odbyć się w formie zdalnej bądź przy wykorzystaniu międzynarodowej pomocy prawnej.

Za Sądem Apelacyjnym w Warszawie należy także wskazać, iż jako dowód niemożliwy do przeprowadzenia należy uznać dowód z nieprzetłumaczonych dokumentów z uwagi na fakt, że językiem urzędowym przed sądami powszechnymi jest język polski³⁹.

Najszerzej komentowaną przestanką przemawiającą za oddaleniem wniosku dowodowego jest niewątpliwie ujęte w art. 170 §1 pkt 5 ustalenie, że wniosek dowodowy w sposób oczywisty zmierza do przedłużenia postępowania.

W piśmiennictwie zgodnie wskazuje się, że co do zasady każdy złożony wniosek

³⁶ K. Sychta, op. cit., s. 460.

³⁷ Wyrok SO w Elblągu, z 21.11.2015 r., VI Ka 381/15, LEX nr 2468204.

³⁸ Wyrok SA w Poznaniu z 12.04.2016 r., II AKa 7/16, LEX nr 2593058.

³⁹ Wyrok SA w Warszawie z 26.10.2016 r., II AKa 264/16, LEX nr 2171220.

dowodowy będzie przedłużał postępowanie oraz nie uściślono obiektywnego katalogu zachowań wnioskodawcy umożliwiających przyjęcie celowego przedłużenia postępowania⁴⁰.

Kwestia ta była wielokrotnie poruszana na gruncie orzecznictwa. Za Sądem Apelacyjnym w Krakowie należy przyjąć, że „składanie wniosków dowodowych w końcowej fazie postępowania dowodowego, następnie ich ponawianie w apelacji i dalej w postępowaniu odwoławczym, nie jest wprowadzie wykluczone przez procedurę karną, ale czynności takie muszą być oceniane także przez pryzmat przepisu art. 170 § 1 pkt 5 k.p.k., z uwagi na obligatoryjny charakter tej normy. Jeżeli zaś analiza zgłaszanego po raz kolejny wniosku dowodowego w zestawieniu z całokształtem okoliczności faktycznych sprawy, a w szczególności faktyczną niemożliwością przeprowadzenia takiegoż dowodu, w rozumieniu art. 170 § 1 pkt 4 k.p.k., na wcześniejszym etapie postępowania doprowadzi do jednoznacznego stwierdzenia, że celem takiego wniosku było tylko przedłużenie postępowania karnego, to zastosowanie normy art. 170 § 1 pkt 5 k.p.k. będzie nie tylko uzasadnione, ale i konieczne”⁴¹.

Z przytoczonego powyżej orzeczenia wynika, że ocena zachowań wnioskodawcy dokonywana jest w dużej mierze na podstawie doświadczenia życiowego i procesowego sędziego, co – jak podnoszone jest w doktrynie – może prowadzić do nadużyć procesowych.

Jak wynika z wyroku Sądu Najwyższego z dnia 3 sierpnia 2023 roku, nie sposób uznać, iż istnieją obiektywne przesłanki uzasadniające oddalenie dowodu na gruncie art. 170 §1 pkt 5 k.p.k., jeżeli wnioski dowodowe zostały złożone w początkowej fazie postępowania, z wielomiesięcznym wyprzedzeniem⁴². Powyższa ocena powinna uwzględniać nie tylko czas złożenia wniosku, ale także okres pomiędzy decyzją a faktycznym przeprowadzeniem czynności. Jeżeli analiza powyższych okoliczności doprowadzi sąd do wniosku, że przeprowadzenie dowodu co prawda będzie możliwe, ale w odległym okresie, a z innych okoliczności wynikają wątpliwości co do

⁴⁰ M. Kurowski, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz. Tom I. Art. 1–424*, wyd. VII, red. D. Świecki, Warszawa 2024, s. 639.

⁴¹ Wyrok SA w Krakowie z 13.03.2024 r., II AKa 249/23, LEX nr 3713614, zob. także: Wyrok SA w Łodzi z 30.03.2022 r., II AKa 350/21, LEX nr 3609420.

⁴² Wyrok SN z 3.08.2023 r., I KK 125/22, OSNK 2024, nr 1, poz. 4.

przeprowadzenia dowodu, postanowienie wydane na podstawie art. 170 § 1 pkt 5 k.p.k. powinno zostać uznane za uzasadnione⁴³.

Ostatnią przesłanką uzasadniającą oddalenie wniosku dowodowego jest prekluzja dowodowa, wprowadzona w 2019 roku i szeroko krytykowana, a także właściwa dla procesowych rozwiązań cywilistycznych. Zgodnie z wprowadzoną nowelizacją wniosek dowodowy złożony po określonym przez organ procesowy terminie, o którym strona składająca wniosek została zawiadomiona, oddala się. Wprowadzona zmiana może stanowić niewątpliwie przejaw prób usprawnienia i przyspieszenia postępowania, co zresztą znajduje odzwierciedlenie w sporządzonym do ustawy nowelizującej uzasadnieniu⁴⁴, jednak nie brak głosów, iż w konsekwencji stwarza realne zagrożenie dla realizacji zasady prawdy materialnej⁴⁵.

Wobec postulowanych stanowisk na gruncie doktryny ukształtowano przykłady zachowań naruszających dyspozycję wskazanego przepisu. Do takich w pierwszej kolejności należy zaliczyć określenia przez organ procesowy nieadekwatnego terminu do złożenia wniosków dowodowych, nieuwzględnienie wniosku o przedłużenie określonego terminu, jeżeli były ku temu przesłanki, czy powstanie potrzeby powołania nowych dowodów po upływie określonego terminu⁴⁶.

Analiza aktualnego orzecznictwa – zdaniem autora – wskazuje, że postanowienia o oddaleniu wniosku dowodowego na podstawie art. 170 §1 pkt 6 są wydawane w sposób przemyślany i niegodzący w zasadę prawdy materialnej. Na szczególne uwzględnienie zasługuje argumentacja Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, który stwierdził, iż oddalając złożony w toku postępowania wniosek dowodowy w zakresie oględzin dowodu rzeczowego w postaci zabezpieczonych kolb szklanych, mającego potwierdzić bądź wykluczyć występowanie folii aluminiowej, będącej jednym

⁴³ Postanowienie SN z 16.11.2020 r., II KK 289/20, LEX nr 3080352.

⁴⁴ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw – uzasadnienie do ustawy nowelizującej, druk sejmowy nr 3251, s. 21, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3251> (dostęp: 20.10.2025).

⁴⁵ R. Rynkun-Werner, *Postępowanie dowodowe a prawo do obrony. Kilka uwag na tle nowelizacji kodeksu postępowania karnego z 2019 r.*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 12, s. 108.

⁴⁶ J. Kil, *Oddalenie wniosku dowodowego strony złożonego po określonym przez organ procesowy terminie – rozważania na tle art. 170 § 1 pkt 6 i § 1a k.p.k.*, „Zeszyty Prawnicze” 2021, nr. 21(2), s. 224.

z elementów niezbędnych do wytworzenia amfetaminy, nie naruszono przepisów procesowych, bowiem: „okoliczność występowania kawałków foli aluminiowej znana była już w postępowaniu przygotowawczym i wynika z pisemnej opinii biegłej E. P. przeprowadzającej badanie zabezpieczonych przedmiotów i śladów [...] i nie było przeszkód do zgłoszenia tego wniosku w określonym przez sąd I instancji terminie do zgłaszania wniosków dowodowych”⁴⁷. Powyższe jednoznacznie wskazuje, że prezentowane w doktrynie stanowiska nie znajdują odzwierciedlenia w aktualnej praktyce orzeczniczej.

3. Podsumowanie i wnioski

Powyższe uwagi dowodzą, że rzymskie zasady prawne utrwalone w sentencjach, maksymach i paremiach prawniczych znajdują swoje miejsce we współczesnym porządku prawnym w Polsce oraz Europie, na co w szczególności wskazuje ich szerokie wykorzystanie w orzecznictwie polskich sądów. Zasady i reguły o rzymskich korzeniach, jak również instytucje i rozwiązania rzymskie, mimo że ukształtowane setki lat temu, wciąż cechują się uniwersalnością i zachowują aktualność po dziś dzień, stanowiąc fundament europejskiej kultury prawnej.

Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie kilku wniosków o charakterze syntetycznym. Po pierwsze, dorobek prawa rzymskiego, utrwalony w sentencji *facultas probationum non est angustanda*, wciąż oddziałuje na współczesny porządek prawny i znajduje swoje odbicie w zasadach postępowania karnego, zwłaszcza w zakresie swobody dowodowej oraz inicjatywy stron procesowych. Mimo że sama maksyma nie funkcjonuje *expressis verbis* w systemie normatywnym, jej sens i założenia pozostają obecne w treści obowiązujących przepisów, w szczególności w regulacjach dotyczących dopuszczalności i oceny dowodów. To właśnie w tym aspekcie uwidacznia się wpływ analizowanej paremii. Możliwość składania wniosków dowodowych, brak zamkniętego katalogu środków dowodowych oraz obowiązek sądu do weryfikacji ich przydatności świadczą o tym, że współczesny ustawodawca dostrzega wartość zasady nieograniczania swobody dowodowej. Można zatem przyjąć, że stanowi ona element

⁴⁷ Orzeczenie SA we Wrocławiu z 1.02.2023 r., II AKa 355/21, LEX nr 3661631, podobnie: wyrok SR w Nowym Sączu z 14.11.2023 r., II K 788/21, LEX nr 3742374, Wyrok Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim z 20.04.2022 r., IV Ka 207/22, LEX nr 3400915.

aksjologiczny współczesnej procedury, determinujący sposób postrzegania procesu dowodowego.

Po drugie, dokonana analiza przepisów Kodeksu postępowania karnego oraz orzecznictwa sądowego dowodzi, że realizacja zasady wyrażonej w *facultas probationum non est angustanda* napotyka na liczne ograniczenia natury formalnej i praktycznej. Omówione powyżej zakazy dowodowe i przesłanki oddalenia wniosków dowodowych wskazane w art. 170 k.p.k. prowadzą w konsekwencji do zawężenia możliwości dowodowych stron, co potwierdza zasadność postawionej hipotezy badawczej o współczesnym ograniczeniu zakresu zastosowania analizowanej sentencji. Praktyka orzecznicza pokazuje, że ochrona przed przewlekłością postępowania czy nadużyciami procesowymi bywa niejednokrotnie przedkładana ponad dążenie do pełnego urzeczywistnienia prawdy materialnej, co stanowi wyraz pragmatyzmu współczesnego wymiaru sprawiedliwości. Można zatem uznać, że hipoteza badawcza, zakładająca współczesne ograniczenie znaczenia tej paremii, została potwierdzona.

Należy podkreślić, że współczesne rozumienie zasady swobody dowodowej, mimo licznych ograniczeń, wciąż pozostaje w duchowej łączności z rzymską tradycją prawną. Adaptacja idei wyrażonej w sformułowaniu *facultas probationum non est angustanda* do realiów procesowych XXI wieku ukazuje, że prawo rzymskie nie jest jedynie historycznym punktem odniesienia, lecz żywym źródłem wartości i zasad interpretacyjnych. Wskazuje to na potrzebę dalszych badań nad współczesnym znaczeniem rzymskich maksym w praktyce sądowej, zwłaszcza w kontekście poszukiwania równowagi między efektywnością postępowania a ochroną praw procesowych stron, w tym jej prawa do obrony i do rzetelnego procesu. W tym kontekście paremia *facultas probationum non est angustanda* może być postrzegana jako swoisty wyraz gwarancji procesowych stron – przypomnienie, że procedura karna nie jest wyłącznie narzędziem realizacji polityki karnej państwa, lecz także instrumentem ochrony wartości konstytucyjnych, w tym prawa do sądu i zasady równości.

Na koniec można stwierdzić, że choć współczesna praktyka sądowa nie realizuje w pełni klasycznego ideału zawartego w maksymie *facultas probationum non est angustanda*, to jej duch pozostaje obecny w zasadach polskiego procesu karnego. Ograniczenia dowodowe wprowadzone przez ustawodawcę nie stanowią zaprzeczenia tej zasady, lecz raczej próbę jej adaptacji do potrzeb nowoczesnego, sprawnego i gwarancyjnego

procesu karnego. W tym sensie sentencja ta nie traci na aktualności – przeciwnie, stanowi ważny punkt odniesienia w refleksji nad kierunkiem dalszego rozwoju polskiego prawa procesowego.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 46 z zm.).

Akty prawne – netografia

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw – uzasadnienie do ustawy nowelizującej, druk sejmowy nr 3251, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3251> (dostęp: 20.10.2025).

Orzecznictwo

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9.03.1993 r., WRN 8/93, OSNKW 1993, nr 7–8, poz. 49.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22.05.2000 r., III KKN 102/98, LEX nr 51455.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8.09.2005 r., III KK 319/04, OSNwSK 2005, nr 1, poz. 1625.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8.06.2010 r., III KK 409/09, OSNwSK 2010, nr 1, poz. 1164.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11.10.2017 r., III KK 102/17, LEX nr 2390664.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3.08.2023 r., I KK 125/22, OSNK 2024, nr 1, poz. 4.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28.09.2005 r., V KK 31/05, OSNwSK 2005, nr 1, poz. 1766.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29.03.2018 r., V KK 353/17, OSNKW 2018, nr 9, poz. 57.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16.11.2020 r., II KK 289/20, LEX nr 3080352.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27.07.2023 r., II KK 282/23, LEX nr 3722919.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14.02.2024 r., III KK 22/24, LEX nr 3670483.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 12.04.2016 r., II AKa 7/16, LEX nr 2593058.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 26.10.2016 r., II AKa 264/16, LEX nr 2171220.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 30.03.2022 r., II AKa 350/21, LEX nr 3609420.

Orzeczenie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 1.02.2023 r., II AKa 355/21, LEX nr 3661631.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 13.03.2024 r., II AKa 249/23, LEX nr 3713614.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 5.12.2024 r., II AKa 364/24, LEX nr 3882970.

Wyrok Sądu Okręgowego w Elblągu z dnia 21.11.2015 r., VI Ka 381/15, LEX nr 2468204.

Wyrok Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 20.04.2022 r., IV Ka 207/22, LEX nr 3400915.

Wyrok Sądu Rejonowego w Kamieniu Pomorskim z dnia 17.05.2004 r., II K 193/02.

Wyrok Sądu Rejonowego w Nowym Sączu z dnia 14.11.2023 r., II K 788/21, LEX nr 3742374.

Literatura

Bajory Pál, *Beweisaufnahme in römischen Recht*, „Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica” 1985, nr 33, s. 41–56.

Dajczak Wojciech, Giaro Tomasz, Longchamps de Bérier Franciszek, *Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego*, Warszawa 2018.

Dębiński Antoni, Burczak Krzysztof, Jońca Maciej, *Łacińskie sentencje i powiedzenia prawnicze*, Warszawa 2018.

Dudka Katarzyna, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2023.

Dupont Clémence, *Le droit criminel dans constitutions de Constantin. Les infractions*, Lille 1953.

Dupont Clémence, *Le droit criminel dans constitutions de Constantin. Les peines*, Lille 1955.

Gaberle Andrzej, *Dowody w sądowym procesie karnym*, Kraków 2007.

Garofalo Luigi, *Pojęcia i żywotność rzymskiego prawa karnego*, „Zeszyty Prawnicze” 2003, t. 3, nr 1, s. 7–41.

Grzegorzczak Tomasz, Tylman Janusz, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2014.

Jońca Maciej, *Rzymski proces cywilny i rzymski proces karny Rzymian w ujęciu ks. prof. Stanisława Płodzienia (uwagi na marginesie maszynopisu BU KUL 1443A)*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2023, t. 22, z. 1, s. 419–434.

Kardas Piotr, *O rzymskich korzeniach współczesnego myślenia o prawie – uwagi na marginesie książki Jerzego Zajadły „Minima iuridica – refleksje o pewnych (nie) oczywistościach prawniczych”*, „Palestra” 2020, t. 1, s. 5–21.

Kil Jan, *Oddalenie wniosku dowodowego strony złożonego po zakreślonym przez organ procesowy terminie – rozważania na tle art. 170 § 1 pkt 6 i § 1a k.p.k.*, „Zeszyty Prawnicze” 2021, nr 21(2), s. 213–236.

Kodrębski Jan, *Prawo rzymskie w Polsce XIX w.*, Łódź 1990.

Kupiszewski Henryk, *Prawo rzymskie a współczesność*, Kraków 2013.

Kuryłowicz Marek, *Słownik terminów, zwrotów, i sentencji prawniczych łacińskich oraz pochodzenia łacińskiego*, Warszawa 2017.

Lewandowski Sławomir, *Retoryczne i logiczne podstawy argumentacji prawniczej*, Warszawa 2015.

Litewski Wiesław, *Podstawowe wartości prawa rzymskiego*, Kraków 2001.

Łacińska terminologia prawnicza, red. Jerzy Zajadły, Warszawa 2020.

Mały słownik łacińsko-polski, red. Józef Korpanty, Warszawa 2001.

Palmirski Tomasz, *Kodeks justyniański. Tom I*, Warszawa 2022.

- Palmirski Tomasz, *Kodeks justyniański. Tom II*, Warszawa 2023.
- Rynkun-Werner Robert, *Postępowanie dowodowe a prawo do obrony. Kilka uwag na tle nowelizacji kodeksu postępowania karnego z 2019 r.*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 12, s. 103–115.
- Sakowicz Andrzej, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2025.
- Salmonowicz Stanisław, *Narodziny nowożytnej myśli kodyfikacyjnej w Europie*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1977, t. 29, s. 78–104.
- Skorupka Jerzy, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2025.
- Skorupka Jerzy, *System Prawa Karnego Procesowego. Tom VIII. Dowody, cz. 1*, Warszawa 2019.
- Sondel Janusz, *O współczesnych wartościach prawa rzymskiego*, „Przegląd Humanistyczny” 1976, t. 8, s. 85–93.
- Świecki Dariusz, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz. Tom I. Art. 1–424*, wyd. VII, Warszawa 2024.
- Ullmann Walter, *The Medieval Idea of Law as Represented by Lucas de Penna: A Study in Fourteenth-Century Legal Scholarship*, Abingdon 2010.
- Wołodkiewicz Witold, *Czy prawo rzymskie przestało istnieć?*, Zakamycze 2003.
- Wołodkiewicz Witold, *Europa i prawo rzymskie. Szkice z historii europejskiej kultury prawnej*, Warszawa 2009.
- Wołodkiewicz Witold, *Regulae iuris. Łacińskie inskrypcje na kolumnach Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011.
- Zagrodnik Jarosław, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Zalewski Bartosz, *Ustawodawstwo Konstantyna Wielkiego dotyczące przeprowadzania i oceny dowodów*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza. Prawo” 2019, t. 24, s. 206–217.

► STRESZCZENIE

Zastosowanie paremii *facultas probationum non est angustanda* w polskiej procedurze karnej

Niniejszy artykuł stanowi analizę wpływu tradycji romanistycznych na współczesne prawo karne procesowe w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem znaczenia i aktualności paremii *facultas probationum non est angustanda* („możliwość przeprowadzania dowodów nie może być ograniczona”). Celem badań było ustalenie, czy i w jakim zakresie zasada wyrażona w tej sentencji znajduje odzwierciedlenie we współczesnym orzecznictwie karnym, a także czy jej znaczenie uległo ograniczeniu. W badaniach wykorzystano metody historycznoprawną, dogmatycznoprawną, funkcjonalną i celowościową, co umożliwiło dokonanie kompleksowej oceny zarówno treści normatywnych, jak i praktyki sądowej.

We wstępie podkreślono, że prawo rzymskie stanowi nie tylko fundament europejskiej kultury prawnej, ale także trwałe źródło współczesnych zasad procesowych. Wpływ romanistycznej tradycji widoczny jest w sposobie formułowania podstawowych reguł postępowania dowodowego – w szczególności w zakresie swobody dowodowej oraz prawa stron do inicjatywy procesowej.

Artykuł ukazuje, że choć paremia *facultas probationum non est angustanda* nie występuje wprost w przepisach Kodeksu postępowania karnego, jej sens przenika do zasad polskiego procesu między innymi poprzez brak zamkniętego katalogu środków dowodowych oraz obowiązek sądu do wszechstronnej oceny dowodów.

Wyniki przeprowadzonej analizy wskazują jednak na istotne ograniczenia w realizacji tej zasady. Zidentyfikowano szereg ograniczeń – wynikających w szczególności z art. 168 i 170 k.p.k. – które przewidują zakazy dowodowe, przesłanki oddalenia wniosków dowodowych (między innymi ich nieprzydatność, nieistotność dla sprawy czy oczywiste przedłużanie postępowania). Analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych wykazała, że sądy coraz częściej stosują te przepisy w sposób restrykcyjny, kierując się względami ekonomiki procesowej i efektywności postępowania, co w praktyce prowadzi do zawężenia prawa stron do dowodu.

W konkluzji autor wskazuje, że współczesna procedura karna realizuje zasadę *facultas probationum non est angustanda* w sposób ograniczony i dostosowany do realiów nowoczesnego wymiaru sprawiedliwości. Choć idea nieograniczania dowodów nie została zachowana w pełni, jej aksjologiczny sens pozostaje obecny w konstrukcji polskiego procesu karnego. Paremia ta mimo upływu czasu wciąż stanowi punkt odniesienia w refleksji nad równowagą między efektywnością postępowania a gwarancjami procesowymi stron oraz dowodzi, że rzymskie zasady prawne pozostają żywym elementem współczesnej kultury prawnej.

► SUMMARY

The Relevance and Application of the Maxim *Facultas Probationum Non Est Angustanda* in the Polish Criminal Procedure

This article presents an analysis of the influence of Roman legal tradition on contemporary Polish criminal procedural law, with particular emphasis on the meaning and current relevance of the maxim *facultas probationum non est angustanda* (the possibility of presenting evidence must not be restricted). The purpose of the study was to determine whether, and to what extent, the principle expressed in this maxim is reflected in modern criminal jurisprudence, and whether its significance has been subject to limitation.

The research employed historical-legal, dogmatic-legal, functional, and teleological methods, which allowed for a comprehensive evaluation of both normative content and judicial practice.

The introductory section emphasizes that Roman law constitutes not only the foundation of European legal culture but also a lasting source of contemporary procedural principles. The impact of the Roman legal tradition is evident in the formulation of fundamental rules of evidentiary proceedings – particularly in relation to evidentiary freedom and the parties' right to procedural initiative.

The article demonstrates that although the maxim *facultas probationum non est angustanda* does not appear explicitly in the provisions of the Polish Code of Criminal Procedure, its underlying rationale permeates the principles of the Polish criminal process – for instance, through the absence of a closed list of evidentiary means and the court's duty to conduct a comprehensive assessment of evidence.

However, the results of the analysis indicate significant limitations in the practical realization of this principle. Several statutory constraints – especially those arising from Articles 168 and 170 of the Code of Criminal Procedure – introduce evidentiary prohibitions and grounds for rejecting motions for evidence (including their irrelevance, lack of usefulness, or apparent intent to prolong proceedings). The analysis of Supreme Court and appellate court jurisprudence shows that courts increasingly apply these provisions in a restrictive manner, guided by considerations of procedural economy and efficiency, which in practice narrows the parties' right to present evidence.

In conclusion, the author argues that the modern criminal procedure implements the principle of *facultas probationum non est angustanda* in a limited way, adapted to the realities of contemporary justice. Although the ideal of unrestricted evidentiary freedom has not been fully preserved, its axiological essence remains embedded in the framework of the Polish criminal process. This maxim, despite the passage of time, continues to serve as a point of reference in discussions concerning the balance between procedural efficiency and the protection of procedural guarantees, confirming that Roman legal principles remain a living element of contemporary legal culture.

Katarzyna Siemion

- ▶ Uniwersytet w Białymstoku
(University of Białystok, Poland)
- ▶ e-mail: k.siemion@uwb.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0003-4758-5512

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.36

**KSZTAŁTOWANIE SIĘ STATUSU PRAWNEGO
INSPEKTORA OCHRONY DANYCH W POLSCE****Abstrakt**

Status prawny inspektora ochrony danych ewoluował na przestrzeni poszczególnych lat obowiązywania przepisów o ochronie danych osobowych. Artykuł omawia, w jaki sposób się on kształtował i zmieniał od wprowadzenia funkcji administratora bezpieczeństwa informacji w przepisach prawa polskiego aż po wprowadzenie bezpośrednio obowiązujących na szczeblu unijnym przepisów RODO regulujących status prawny inspektora ochrony danych. Od 2018 roku kwestie dotyczące ochrony danych osobowych są bowiem głównie regulowane przez prawo unijne.

Artykuł omawia kwestie dotyczące powołania, zadań oraz innych wymogów mających na celu zapewnienie prawidłowego ich wykonywania przez osoby pełniące tę funkcję. Za hipotezę badawczą przyjęto założenie, że status prawny inspektora ochrony danych ewoluował w czasie, a jego status obecnie ma charakter mieszany (wewnętrzno-zewnętrzny). Artykuł przedstawia istotne wytyczne w zakresie wykładni przepisów prawa dotyczących ochrony danych osobowych w omawianym zakresie oraz dobre praktyki w zakresie stosowania przepisów prawa w praktyce.

W artykule wykorzystano metody dogmatycznoprawną i historycznoprawną oraz metodę analizy orzecznictwa, decyzji organu nadzorczego oraz wytycznych i opinii wydawanych przez organy zajmujące się ochroną danych osobowych w Polsce i w Unii Europejskiej, które miały na celu weryfikację hipotezy badawczej przedstawionej

w artykule. Artykuł ma istotne znaczenie dla prawidłowego określenia statusu prawnego inspektora ochrony danych, co wpływa na interesy osób wykonujących ten zawód, ale także ma wpływ na realizację obowiązków nałożonych na administratorów danych osobowych oraz podmioty przetwarzające, które zatrudniają takie osoby.

Słowa kluczowe: dane osobowe, inspektor ochrony danych osobowych, status prawny, ochrona danych osobowych

THE DEVELOPMENT OF THE LEGAL STATUS OF THE DATA PROTECTION OFFICER IN POLAND

Abstract

The legal status of the Data Protection Officer has evolved since the introduction of personal data protection regulations. This article discusses how this role has developed and changed since the introduction of the Information Security Administrator function in Polish law, up to the introduction of the directly applicable GDPR regulations governing the legal status of the Data Protection Officer. Since 2018, issues relating to personal data protection have been mainly regulated by EU law.

The article discusses issues related to the appointment, tasks and other requirements aimed at ensuring the proper performance of their tasks by persons holding this position. The research hypothesis assumes that the legal status of the Data Protection Officer has evolved over time and is currently of a mixed nature (internal-external). It presents important guidelines for interpreting legal provisions concerning the protection of personal data in the discussed area, as well as good practices for applying legal provisions in practice.

The article employs dogmatic-legal, historical-legal and case law analysis methods, as well as analysing decisions made by supervisory authorities, and guidelines and opinions issued by bodies responsible for personal data protection in Poland and the European Union. These methods were employed to verify the research hypothesis presented in the article. This article is of significant importance in determining the legal status of Data Protection Officers, affecting the interests of those in this profession and the fulfilment of obligations imposed on Personal Data Controllers and Processors who employ them.

Keywords: personal data, Data Protection Officer, legal status, personal data protection

1. Wprowadzenie

Artykuł ma na celu zaprezentowanie, jak kształtował się status prawny inspektora ochrony danych w Polsce. Jest to istotne z tego względu, że podlegał on zmianom na przestrzeni lat w kontekście regulacji prawnych o ochronie danych osobowych. Prawidłowe jego określenie ma znaczenie dla całej grupy zawodowej, która pełniła, pełni obecnie lub będzie w przyszłości pełnić taką funkcję w organizacji przetwarzającej dane osobowe, a także dla wszystkich administratorów danych osobowych i podmiotów przetwarzających zatrudniających takie osoby w swoich organizacjach.

W artykule postawiono tezę, że status prawny inspektora ochrony danych ewoluował w czasie, a obecnie ma charakter mieszany (wewnętrzno-zewnętrzny).

Poniżej zostaną poruszone kwestie dotyczące: 1) statusu prawnego administratora bezpieczeństwa informacji, 2) wprowadzenia przepisów dotyczących funkcji inspektora ochrony danych, 3) relacji pomiędzy funkcją administratora bezpieczeństwa informacji a inspektora ochrony danych oraz 4) statusu prawnego inspektora ochrony danych w aktualnie obowiązujących przepisach prawa.

W artykule wykorzystano metodę dogmatycznoprawną w celu analizy i przedstawienia przepisów prawa powszechnie obowiązującego dotyczących ochrony danych osobowych oraz regulujących status prawny administratora bezpieczeństwa informacji, a następnie inspektora ochrony danych. Ponadto zastosowano metodę historycznoprawną, która posłużyła do zaprezentowania, jak na przestrzeni poszczególnych lat i obowiązujących regulacji prawnych zmieniał się ich status prawny. Wykorzystano także metodę analizy orzecznictwa i decyzji organów nadzorczych, celem wskazania praktyki stosowania prawa w tym zakresie. Dodatkowo wykorzystano opinie i wytyczne wydawane przez organy nadzorcze, Grupę Roboczą Art. 29 (obecnie: Europejską Radę Ochrony Danych), które wyjaśniają szczegółowe problemy praktyczne w omawianym zakresie oraz opracowują dobre praktyki w zakresie określonych kwestii związanych z procesami przetwarzania danych osobowych.

2. Wprowadzenie do przepisów prawa funkcji administratora bezpieczeństwa informacji oraz jego status prawny

W Polsce pierwszym aktem prawnym regulującym kompleksowo kwestie dotyczące ochrony danych osobowych była ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych¹. Stanowiła ona implementację dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych². Regulowała ona w szczególności podstawowe zasady przetwarzania danych osobowych, prawa podmiotów danych oraz obowiązki podmiotów przetwarzających dane osobowe, w szczególności administratora danych osobowych³.

Jednak dopiero w 2014 roku wprowadzono do tej ustawy przepisy dotyczące administratora bezpieczeństwa informacji, które weszły w życie od 1 stycznia 2015 roku⁴. Ustawa określiła przede wszystkim zadania, jakie powinny być wykonywane przez administratora bezpieczeństwa informacji. Przede wszystkim miał on zapewnić przestrzeganie przepisów o ochronie danych osobowych w organizacji, w szczególności poprzez: 1) sprawdzanie zgodności przetwarzania danych osobowych z przepisami o ochronie danych osobowych oraz opracowanie w tym zakresie sprawozdania dla administratora danych osobowych, 2) nadzorowanie opracowania i aktualizowania dokumentacji opisującej sposób przetwarzania danych oraz środki techniczne i organizacyjne zapewniające ochronę przetwarzanych danych osobowych oraz przestrzegania zasad w niej określonych, 3) zapewnianie zapoznania osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych z przepisami o ochronie danych osobowych. Ponadto administrator bezpieczeństwa informacji miał obowiązek prowadzenia rejestru zbiorów danych przetwarzanych przez administratora danych osobowych. W takiej sytuacji administrator danych osobowych był zwolniony z obowiązku rejestracji zbiorów w organie nadzorczym (czyli u Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych).

¹ Dz.U. 1997 nr 133, poz. 882 i 883, z późn. zm.

² Dz.U. L 1995 nr 281, poz. 31.

³ M. Odlanicka-Poczobutt, A. Szyszka-Schuppik, *Bezpieczeństwo danych osobowych w świetle nowych przepisów (RODO) – przegląd historyczny*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2018, z. 118, s. 421.

⁴ Ustawa z dnia 7 listopada 2014 r. o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej (Dz.U. 2014, poz. 1662).

Szczegółowe kwestie dotyczące trybu i sposobu realizacji zadań przez administratora bezpieczeństwa informacji określało rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 11 maja 2015 roku w sprawie trybu i sposobu realizacji zadań w celu zapewniania przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych przez administratora bezpieczeństwa informacji⁵.

Ustanowienie tej funkcji w organizacji było fakultatywne dla administratorów danych osobowych. To znaczy, że mogli powołać w swojej organizacji osobę pełniącą taką funkcję, ale nie musieli tego robić. Co jednak istotne, w przypadku niepowołania administratora bezpieczeństwa informacji zadania określone powyżej, z wyłączeniem obowiązku sporządzania sprawozdania, miał wykonywać samodzielnie administrator danych osobowych⁶. Co za tym idzie, administrator bezpieczeństwa informacji był podmiotem, na który miał być przełożony ciężar wykonywania obowiązków ciążących na administratorze danych osobowych. Dlatego też postulowano, aby administratorzy danych osobowych, którzy nie posiadali odpowiedniej wiedzy i kompetencji w zakresie ochrony danych osobowych, powoływali lub zatrudniali osobę, która się tym odpowiednio zajmie, a więc administratora bezpieczeństwa informacji⁷.

W przypadku powołania administratora bezpieczeństwa informacji konieczne było jego zgłoszenie do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych⁸. Wzory zgłoszeń regulowały przepisy rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 10 grudnia 2014 roku w sprawie wzorów zgłoszeń powołania i odwołania administratora bezpieczeństwa informacji⁹.

⁵ Dz.U. 2015, poz. 745, z późn. zm.

⁶ P. Fajgielski, *Pozycja prawna i zadania administratora bezpieczeństwa informacji po nowelizacji ustawy o ochronie danych osobowych*, „Monitor Prawniczy” 2015, dodatek do nr 6, s. 3. Zob. szerzej: M. Byczkowski, *Zapewnianie przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych w sferze wewnętrznej bez powołania administratora bezpieczeństwa informacji*, „Monitor Prawniczy” 2015, dodatek do nr 6, s. 8–12.

⁷ K. Wygoda, *Powoływanie Administratora Bezpieczeństwa Informacji jako zasada bezpiecznego przetwarzania danych na gruncie ustawy o ochronie danych osobowych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, nr 100, s. 338–339.

⁸ Zob. szerzej: G. Sibiga, *Rejestracja administratorów bezpieczeństwa informacji. Postępowanie rejestracyjne Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych*, „Monitor Prawniczy” 2015, dodatek do nr 6, s. 13–19.

⁹ Dz.U. 2014, poz. 1934, z późn. zm.

Przepisy prawa określały również wymagane kwalifikacje osoby na tym stanowisku. Były to: 1) posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych oraz korzystanie z pełni praw publicznych, 2) posiadanie odpowiedniej wiedzy w zakresie ochrony danych osobowych oraz 3) niekaralność za umyślne przestępstwo (art. 36a ust. 4).

Administrator danych osobowych miał obowiązek zapewnić prawidłowe wykonywanie funkcji przez administratora bezpieczeństwa informacji. Przede wszystkim administrator bezpieczeństwa informacji powinien podlegać bezpośrednio kierownikowi jednostki organizacyjnej lub osobie fizycznej będącej administratorem danych osobowych, a także powinien mieć zapewnione środki i organizacyjną odrębność niezbędną do niezależnego wykonywania swoich zadań¹⁰.

Wskazuje się, że administrator bezpieczeństwa informacji mógł być zatrudniony w organizacji na podstawie umowy o pracę, jak też stosunku służbowego administracyjnoprawnego¹¹. Możliwe było powierzenie mu przez administratora danych osobowych wykonywania innych obowiązków, z zastrzeżeniem, że nie mogło to naruszać prawidłowego wykonywania zadań w ramach powierzonej funkcji, które miały niejako pierwszeństwo¹².

3. Wprowadzenie do przepisów prawa funkcji inspektora ochrony danych

Funkcja inspektora ochrony danych została wprowadzona przez przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)¹³. Przepisy te rozpoczęły stosowanie od 25 maja 2018 roku.

¹⁰ R. Szałowski, *Administrator bezpieczeństwa informacji*, „Ius Novum” 2016, nr 4, s. 210.

¹¹ Zob. szerzej: J. Borowicz, *Z problematyki zatrudnienia administratora bezpieczeństwa informacji*, „Praca i Zabezpieczenie społeczne” 2016, nr 12, s. 16–25.

¹² K. Wygoda, *Administrator Bezpieczeństwa Informacji a Inspektor Ochrony Danych na tle regulacji krajowych i unijnych – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, nr 105, s. 223.

¹³ Dz.U. L 2016 nr 119, poz. 1, dalej jako: RODO.

RODO określiło jego status prawny, w tym obowiązek powołania w określonych sytuacjach osoby pełniącej taką funkcję w organizacji oraz jej zadania. Kwestie te regulują przepisy art. 37–39 RODO.

Z uwagi na to, że przepisy te – jako przepisy rozporządzenia unijnego – mają charakter bezpośrednio obowiązujący we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej, dotychczasowa ustawa o ochronie danych osobowych z 1997 roku została zastąpiona przez ustawę z dnia 10 maja 2018 roku o ochronie danych osobowych¹⁴. Ustawa ta zmieniła niejako swoją funkcję, ponieważ obecnie ma charakter jedynie uzupełniający przepisy RODO. Określa kwestie, które ustawodawca unijny pozostawił do samodzielnego uregulowania przez ustawodawców poszczególnych państw członkowskich¹⁵.

Jednocześnie w przepisach przejściowych i końcowych w/w ustawy uregulowano kwestie związane ze statusem prawnym inspektora ochrony danych. Zgodnie z treścią art. 158 ustawy osoby pełniące w dniu 24 maja 2018 roku (a więc w przeddzień rozpoczęcia stosowania przepisów RODO) funkcję administratora bezpieczeństwa informacji stały się inspektorem ochrony danych. Miały pełnić swoją funkcję do dnia 1 września 2018 roku, chyba że przed tym dniem administrator danych osobowych zawiadomił organ nadzorczy, tj. Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, o wyznaczeniu innej osoby na to stanowisko. Co za tym idzie, doszło do automatycznego, wynikającego z przepisów prawa, przekształcenia funkcji administratora bezpieczeństwa informacji w funkcję inspektora ochrony danych¹⁶.

¹⁴ T.j. Dz.U. 2019, poz. 1781.

¹⁵ P. Fajgielski, *Komentarz do art. 1, [w:] Komentarz do ustawy o ochronie danych osobowych, [w:] Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2022, LEX, t. 3; D. Lubasz, U. Góral, *Komentarz do art. 1, [w:] E. Bielak-Jomaa, I. Bogucka, W. Chomiczewski, P. Drobek, M. Gawroński, K. Kloc, J. Łuczak-Tarka, P. Punda, N. Zawadzka, M. Żmijewski, D. Lubasz, U. Góral, Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX, t. 1. Zob. szerzej: G. Sibiga, *Dopuszczalny zakres polskich przepisów o ochronie danych osobowych po rozpoczęciu obowiązywania ogólnego rozporządzenia o ochronie danych – wybrane zagadnienia, [w:] Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Aktualne problemy prawnej ochrony danych osobowych 2016*, red. G. Sibiga, Warszawa 2016, s. 18 i n.; P. Kozik, *Zakres swobody regulacyjnej państw członkowskich przy wdrażaniu ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych do prawa krajowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 5, s. 18–22.

¹⁶ R. Brodzik, *Komentarz do art. 158, [w:] Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. B. Marcinkowski, Warszawa 2018, LEX, t. 5.

Z załącznika dotyczącego oceny skutków regulacji do projektu ustawy o ochronie danych osobowych wynika, że w Polsce w 2018 roku było 25 357 osób pełniących funkcję administratora bezpieczeństwa informacji¹⁷. Wraz z wejściem w życie przepisów RODO liczba ta miała się zwiększyć z uwagi na wprowadzenie w określonych sytuacjach obowiązku powołania inspektora ochrony danych, o czym będzie szerzej w dalszej części artykułu¹⁸.

Ponadto wskazano, że osoby, które stały się inspektorem ochrony danych na podstawie w/w regulacji, mogły pełnić swoją funkcję także po dniu 1 września 2018 roku, jeżeli do tego dnia administrator danych osobowych zawiadomił Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych o ich wyznaczeniu w sposób określony w przepisach ustawy.

Jednocześnie wskazano, że osoba pełniąca funkcję administratora bezpieczeństwa informacji mogła zostać odwołana przez administratora danych osobowych bez zawiadomienia Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych o wyznaczeniu innej osoby na inspektora ochrony danych. Mogło to mieć miejsce w przypadku, gdy administrator danych osobowych nie był na podstawie przepisów prawa obowiązany do wyznaczenia inspektora ochrony danych. Natomiast podmioty przetwarzające oraz administratorzy danych osobowych, którzy nie mieli powołanego administratora bezpieczeństwa informacji przed rozpoczęciem stosowania przepisów RODO, a na ich podstawie mieli taki obowiązek, musieli to zrobić do dnia 31 lipca 2018 roku.

4. Powołanie inspektora ochrony danych osobowych

W treści art. 37 ust. 1 RODO przewidziano sytuacje, w których powołanie inspektora ochrony danych jest obowiązkowe. Dotyczy to następujących sytuacji: 1) przetwarzania dokonują organ lub podmiot publiczny, z wyjątkiem sądów w zakresie sprawowania przez nie wymiaru sprawiedliwości, 2) główna działalność administratora danych osobowych lub podmiotu przetwarzającego polega na operacjach przetwarzania, które ze względu na swój charakter, zakres lub cele wymagają regularnego

¹⁷ Ocena skutków regulacji do projektu ustawy o ochronie danych osobowych z dnia 27 marca 2018 r., druk 2410, s. 18, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2410> (dostęp: 15.06.2025).

¹⁸ Ibidem, s. 18–19.

i systematycznego monitorowania osób, których dane dotyczą, na dużą skalę lub 3) główna działalność administratora danych osobowych lub podmiotu przetwarzającego polega na przetwarzaniu na dużą skalę szczególnych kategorii danych osobowych lub danych osobowych dotyczących wyroków skazujących i czynów zabronionych.

Przepisy ustawy z dnia 10 maja 2018 roku o ochronie danych osobowych doprecyzowują, jakie organy lub podmioty publiczne są zobowiązane do powołania inspektora ochrony danych. Zgodnie z treścią art. 9 ustawy organami publicznymi zobowiązanymi do powołania inspektora ochrony danych są: 1) jednostki sektora finansów publicznych, 2) instytuty badawcze, 3) Narodowy Bank Polski. Należy zatem uznać, że polski ustawodawca nie wprowadził w tej ustawie definicji legalnej pojęć organów i podmiotów publicznych, lecz jedynie doprecyzował, jakie organy i podmioty publiczne zostały zobowiązane do powołania inspektora ochrony danych¹⁹. Należy uznać tak przyjęte rozwiązanie za prawidłowe, aby zapewnić, że podmioty te realizują obowiązki wynikające z przepisów o ochronie danych osobowych oraz prawidłowo chronią prawa i wolności obywateli. Jednak biorąc pod uwagę najczęściej ograniczone możliwości finansowe i dyscyplinę finansów publicznych, dużym wyzwaniem może być pozyskanie do sprawowania tej funkcji specjalistów z dziedziny ochrony danych osobowych.

Drugim przypadkiem, gdy powołanie inspektora ochrony danych jest obowiązkowe, jest sytuacja, gdy dochodzi do 1) regularnego i systematycznego monitorowania osób, których dane dotyczą, 2) na dużą skalę, 3) w ramach głównej działalności administratora danych osobowych lub podmiotu przetwarzającego. Są to sformułowania o charakterze niedookreślonym, co z jednej strony może powodować wątpliwości praktyczne w zakresie ich stosowania, jednak z drugiej strony pozwala na pewną elastyczność i odporność na zmieniające się warunki przetwarzania danych osobowych.

Wskazuje się, że regularne i systematyczne monitorowanie będzie miało miejsce w przypadku stałego lub czasowego, cyklicznego śledzenia lub monitorowania zachowania osób, które jest zorganizowane lub występuje zgodnie z określonym

¹⁹ D. Kuźnicka-Błaszowska, *Organy samorządu gminnego a organ publiczny i podmiot publiczny w RODO*, „Finanse Komunalne” 2024, nr 4, s. 13.

systemem²⁰. Przy określaniu pojęcia dużej skali należy brać pod uwagę liczbę osób, których dane dotyczą, zakres przetwarzanych danych osobowych, okres, przez jaki dane mają być przechowywane, oraz zakres geograficzny przetwarzania danych osobowych²¹. Natomiast główna działalność administratora danych osobowych lub podmiotu przetwarzającego powinna być rozumiana jako działalność podstawowa, która głównie jest przez niego wykonywana. Może to dotyczyć np. monitoringu miejskiego lub aplikacji śledzących wykorzystywanych przez dużą grupę odbiorców.

Trzecim przypadkiem, gdy powołanie inspektora ochrony danych jest obowiązkowe, jest sytuacja, w której główna działalność administratora danych osobowych lub podmiotu przetwarzającego polega na przetwarzaniu na dużą skalę szczególnych kategorii danych osobowych (tj. danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub światopoglądowe, przynależność do związków zawodowych oraz danych genetycznych i biometrycznych w celu jednoznacznego zidentyfikowania osoby fizycznej lub danych dotyczących zdrowia, seksualności lub orientacji seksualnej tej osoby) lub danych osobowych dotyczących wyroków skazujących i czynów zabronionych. Może to mieć zastosowanie np. do szpitali czy też ubezpieczycieli.

W innych sytuacjach niż wskazane powyżej powołanie inspektora ochrony danych jest fakultatywne. Oznacza to, że decyzja co do jego powołania pozostaje po stronie administratora danych osobowych lub podmiotu przetwarzającego. Zatrudnienie w organizacji osoby pełniącej taką funkcję należy uznać za dobrą praktykę i działanie niewątpliwie pożądane, ułatwiające spełnienie przez organizację obowiązków wynikających z przepisów o ochronie danych osobowych.

Tak jak było w przypadku administratora bezpieczeństwa informacji, także w przypadku inspektora ochrony danych konieczne jest jego formalne powołanie²². Podmiot, który powołał osobę do pełnienia tej funkcji, ma obowiązek zawiadomienia o tym Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Powinno to nastąpić w terminie 14 dni

²⁰ Wytyczne Grupy Roboczej Art. 29 dotyczące inspektorów ochrony danych (WP 243), wersja po zmianach z dnia 5 kwietnia 2017 r., s. 9–10, <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/612048/en> (dostęp: 15.06.2025).

²¹ Ibidem, s. 9–10.

²² Decyzja PUODO z dnia 18 października 2024 r., DKN.5131.7.2024, <https://orzeczenia.uodo.gov.pl> (dostęp: 26.10.2025).

od dnia jego wyznaczenia, np. powołania czy zawarcia umowy o pracę lub współpracy. Konieczne jest przy tym wskazanie imienia, nazwiska oraz adresu poczty elektronicznej lub numeru telefonu inspektora ochrony danych oraz danych administratora danych osobowych albo podmiotu przetwarzającego. Zawiadomienia wymaga także każda zmiana w/w danych oraz odwołanie danej osoby z tej funkcji. W takiej sytuacji powinno się to odbyć w terminie 14 dni od dnia zaistnienia zmiany. Sporządzenie zawiadomienia odbywa się w postaci elektronicznej. Opatruje się je kwalifikowanym podpisem elektronicznym albo podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP.

Niezależnie od zawiadomienia organu nadzorczego podmiot, który wyznaczył inspektora ochrony danych, powinien udostępnić jego dane na swojej stronie internetowej lub – w przypadku jej braku – w sposób dostępny w miejscu prowadzenia działalności (np. na tablicy ogłoszeń)²³. Dane inspektora ochrony danych powinny bowiem być łatwo dostępne dla osób, których dane są przetwarzane w ramach danej organizacji, aby mogły się one z nim bezpośrednio skontaktować²⁴.

5. Zadania inspektora ochrony danych

Przepisy RODO w art. 39 określają zadania inspektora ochrony danych. Są to: 1) informowanie administratora danych osobowych, podmiotu przetwarzającego oraz pracowników, którzy przetwarzają dane osobowe, o obowiązkach spoczywających na nich na mocy przepisów RODO oraz innych przepisów Unii Europejskiej lub państw członkowskich o ochronie danych i doradzanie im w tych sprawach, 2) monitorowanie przestrzegania tych przepisów oraz polityk administratora danych osobowych lub podmiotu przetwarzającego w dziedzinie ochrony danych osobowych, w tym podział obowiązków, działania zwiększające świadomość, szkolenia personelu uczestniczącego w operacjach przetwarzania danych osobowych oraz powiązane z tym audyty, 3) udzielanie na żądanie zaleceń co do oceny skutków dla ochrony danych osobowych oraz monitorowanie jej wykonania zgodnie z art. 35 RODO, 4) współpraca z organem nadzorczym, 5) pełnienie funkcji punktu kontaktowego dla organu

²³ Czy administrator musi podać imię i nazwisko IOD na stronie internetowej?, <https://uodo.gov.pl/pl/495/2345> (dostęp: 16.06.2025).

²⁴ Czy dane kontaktowe IOD muszą być łatwo dostępne?, <https://uodo.gov.pl/pl/495/2342> (dostęp: 16.06.2025).

nadzorczych w kwestiach związanych z przetwarzaniem danych osobowych, w tym z uprzednimi konsultacjami, o których mowa w art. 36 RODO oraz, w stosownych przypadkach, prowadzenie konsultacji we wszelkich innych sprawach.

Administrator danych osobowych może powierzyć inspektorowi ochrony danych wykonywanie także innych zadań, jeżeli nie stoją one w sprzeczności z jego statusem prawnym. Dopuszcza się możliwość udziału inspektora ochrony danych przy przygotowaniu dokumentacji wewnętrznej dotyczącej ochrony danych osobowych w organizacji, takiej jak rejestry przetwarzania danych osobowych lub polityk ochrony danych. Jednak należy mieć na uwadze to, że wdrożenie odpowiedniej dokumentacji jest obowiązkiem administratora danych osobowych i to on powinien ponosić odpowiedzialność za jej treść. Nie jest możliwe, żeby to inspektor ochrony danych był w całości odpowiedzialny za jej opracowanie i wdrożenie, ponieważ może to powodować konflikt interesów, o którym będzie mowa poniżej²⁵.

Podobna rola inspektora ochrony danych widoczna jest w zakresie naruszeń bezpieczeństwa danych osobowych. Przyjmuje się, że powinien on monitorować proces obsługi naruszeń, udzielać wskazówek dotyczących prawidłowego reagowania na naruszenie, doradzać w zakresie przygotowania dokumentacji dotyczącej naruszenia oraz przekazywać dodatkowe informacje o naruszeniach organowi nadzorcemu i osobom, których dane dotyczą. Nie jest to podmiot, który powinien zgłaszać naruszenie do organu nadzorczego, zawiadamiać osoby, których dane zostały naruszone, czy podejmować zobowiązania dotyczące bezpieczeństwa przetwarzania w imieniu administratora danych osobowych²⁶. Są to obowiązki ciążące bezpośrednio na administratorze danych osobowych. W tym zakresie przejawia się również wewnętrzno-zewnętrzny charakter funkcji inspektora ochrony danych. Pełni on bowiem wewnętrznie jedynie funkcje doradcze wobec administratora danych osobowych. Zewnętrzny charakter jego funkcji przejawia się przede wszystkim w zadaniu bycia punktem kontaktowym dla organu nadzorczego weryfikującego dokonane zgłoszenie naruszenia oraz dla podmiotów danych, co ma zapewnić ochronę ich praw i wolności.

²⁵ Zob. szerzej: *Vademecum Inspektora Ochrony Danych*, red. M. Kołodziej, Warszawa 2020, s. 16–18.

²⁶ *Poradnik na gruncie RODO. Obowiązki administratorów związane z naruszeniami ochrony danych osobowych*, v. 2, s. 40–41, <https://uodo.gov.pl/pl/138/3561> (dostęp: 26.10.2025).

Co istotne, inspektor ochrony danych powinien wypełniać swoje zadania z należytym uwzględnieniem ryzyka związanego z operacjami przetwarzania, mając na uwadze charakter, zakres, kontekst i cele przetwarzania. W praktyce oznacza to, że powinien ustalić priorytety w swojej pracy i określić środki i metody działania dostosowane do specyfiki konkretnego administratora, u którego pełni tę funkcję. Powinien najbardziej koncentrować się na aspektach o największym ryzyku w zakresie ochrony danych osobowych i w tym kontekście przede wszystkim doradzać administratorowi danych osobowych, jaką metodologię zastosować przy ocenie skutków dla ochrony danych osobowych, które obszary należy poddać audytowi wewnętrznemu lub zewnętrznemu, jakie szkolenia dla pracowników przeprowadzić i na które operacje przetwarzania przeznaczyć najwięcej czasu oraz zasobów²⁷.

Mając na uwadze wyżej wymienione zadania, należy wskazać, że różnią się one od zadań nałożonych na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów na administratora bezpieczeństwa informacji. Inspektor ochrony danych pełni funkcję mieszaną, tj. z jednej strony informuje i doradza administratorowi danych osobowych lub podmiotowi przetwarzającemu oraz ich pracownikom, czyli prowadzi działania wewnętrzne na rzecz tych podmiotów. Jednak ma też obowiązek monitorować przestrzeganie przez te podmioty przepisów o ochronie danych osobowych oraz pełnić funkcję punktu kontaktowego dla podmiotów danych²⁸, a także współpracować z Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Pełni zatem w pewien sposób funkcje nadzorcze oraz zewnętrzne wobec organizacji²⁹.

Co za tym idzie, inspektor ochrony danych nie jest osobą powołaną do wykonywania w imieniu administratora danych osobowych lub podmiotu przetwarzającego ich obowiązków, ale podmiotem doradczym i monitorującym wewnętrznie spełnianie przez nich wymogów dotyczących ochrony danych osobowych. Jednoczesne wykonywanie w imieniu administratora danych osobowych lub podmiotu przetwarzającego nałożonych na nich obowiązków, jak również monitorowanie

²⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2025 r., III OSK 6801/21, LEX nr 3833096; Decyzja PUODO z dnia 21 sierpnia 2020 r., ZSOŚS.421.25.2019, <https://orzeczenia.uodo.gov.pl> (dostęp: 26.10.2025).

²⁸ Zob. szerzej: M. Młotkiewicz, *IOD jako punkt kontaktowy*, „ABI EXPERT” 2018, nr 2, s. 20–21.

²⁹ W. Kupny, *Rola inspektora ochrony danych w strukturze organizacji*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, nr 19(1), s. 279.

prawidłowego ich wykonywania może stanowić konflikt interesów, bowiem w takiej sytuacji inspektor ochrony danych monitorowałby swoje własne działania³⁰.

W mojej ocenie jest to istotna zmiana w kontekście statusu prawnego inspektora ochrony danych w porównaniu do poprzednio obowiązujących przepisów i statusu prawnego administratora bezpieczeństwa informacji. Administrator bezpieczeństwa informacji pełnił głównie funkcje wewnętrzne, jako podmiot powołany do pomagania administratorowi danych osobowych w wypełnianiu nałożonych na niego obowiązków w zakresie ochrony danych osobowych³¹. Przepisy RODO nałożyły na inspektora ochrony danych również nowe obowiązki, wcześniej nieznane administratorowi bezpieczeństwa informacji. Dotyczy to w szczególności takich działań jak udzielanie zaleceń co do oceny skutków dla ochrony danych czy też pełnienie roli punktu kontaktowego dla organu nadzorczego oraz dla osób, których dane dotyczą³².

Osoba pełniąca funkcję inspektora ochrony danych może być zatrudniona wewnątrz organizacji, jako jej pracownik, jak również może pełnić tę funkcję zewnętrze. Co jednak istotne, należy wybrać taką formę współpracy, która będzie w największym stopniu pozwalać realizować prawidłowo powierzone mu zadania (art. 37 ust. 6 RODO). Inspektor ochrony danych może w organizacji wykonywać inne zadania niż te związane z ochroną danych osobowych, jednak zadania te i obowiązki nie mogą powodować konfliktu interesów³³. Jak wskazał TSUE w wyroku z 9 lutego 2023 roku, konflikt interesów w rozumieniu tego przepisu może istnieć w sytuacji, gdy osoba będąca inspektorem ochrony danych otrzymuje inne zadania lub obowiązki, które prowadzą

³⁰ Wyrok TSUE z dnia 9 lutego 2023 r., C-453/21 ws. X-FAB DRESDEN GMBH & CO. v. FC, LEX nr 3483231; Decyzja PUODO z dnia 22 września 2020 r., ZWAD.405.31.331.2019, <https://orzeczenia.uodo.gov.pl> (dostęp: 16.06.2025).

³¹ Zob. szerzej: M. Chodorowski, *Nowe prawa i obowiązki administratorów bezpieczeństwa informacji (inspektorów ochrony danych) w świetle najnowszych opinii wydanych przez Grupę Roboczą Art. 29* [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Wybrane zagadnienia*, red. M. Kawecki, T. Osiej, Warszawa 2017, s. 141–158.

³² Czy inspektor ochrony danych powinien być wyznaczany na podstawie takich samych kwalifikacji jak było to w przypadku administratora bezpieczeństwa informacji?, <https://uodo.gov.pl/pl/497/200> (dostęp: 16.06.2025).

³³ Zob. szerzej: G. Sibiga, *Opinia prawna – Konflikt interesów w wykonywaniu funkcji inspektora ochrony danych i jego unikanie. Problemy zaistniałe w praktyce i sposoby ich rozwiązania*, Warszawa 2024, <https://sabi.org.pl> (dostęp: 26.10.2025).

do określania przez nią celów i sposobów przetwarzania danych osobowych u administratora lub jego podmiotu przetwarzającego. Jednocześnie istnienie konfliktu interesów należy ustalać odrębnie w każdym przypadku, z uwzględnieniem wszystkich okoliczności, w tym struktury organizacyjnej administratora danych osobowych oraz obowiązujących u niego regulacji wewnętrznych³⁴.

Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych w niedawno wydanej decyzji słusznie uznał, że nie jest możliwe pełnienie tej funkcji przez prezesa zarządu spółki³⁵.

Wskazuje się w praktyce, że nie jest możliwe łączenie funkcji inspektora ochrony danych ze stanowiskami kierowniczymi w danej organizacji (np. dyrektora finansowego, dyrektora ds. operacyjnych, kierownika działu marketingu, kierownika działu IT, kierownika działu HR czy też radcy prawnego) lub innymi stanowiskami, jeżeli osoby te uczestniczą w określaniu sposobów i celów przetwarzania³⁶.

6. Zasady związane z prawidłowym wykonywaniem funkcji inspektora ochrony danych

Przepisy RODO wprowadzają określone wymogi związane z zapewnieniem przez administratorów danych osobowych lub podmioty przetwarzające prawidłowego wykonania funkcji przez inspektora ochrony danych.

Przed wszystkim inspektor ochrony danych powinien być wyznaczany na podstawie kwalifikacji zawodowych, w szczególności posiadanej wiedzy fachowej na temat prawa i praktyk w dziedzinie ochrony danych osobowych oraz umiejętności realizacji powierzonych mu zadań (art. 38 ust. 5 RODO). Niezbędny poziom wiedzy fachowej należy ustalić w szczególności w świetle prowadzonych operacji przetwarzania danych oraz ochrony, której wymagają dane osobowe przetwarzane przez administratora danych osobowych lub podmiot przetwarzający (motyw 97 RODO). Co za tym idzie, osoba pełniąca tę funkcję powinna posiadać odpowiednie wykształcenie

³⁴ Wyrok TSUE z dnia 9 lutego 2023 r., C-453/21 ws. X-FAB DRESDEN GMBH & CO. v. FC, LEX nr 3483231.

³⁵ Decyzja PUODO z dnia 12 września 2025 r., DKN.5131.7.2025, <https://orzeczenia.uodo.gov.pl> (dostęp: 26.10.2025).

³⁶ Wytyczne Grupy Roboczej Art. 29 dotyczące inspektorów ochrony danych (WP 243), s. 17.

lub wiedzę z zakresu ochrony danych osobowych, w tym obowiązujących przepisów prawa. Zasadne jest także, aby taka osoba była obeznana ze specyfiką działalności administratora danych osobowych lub podmiotu przetwarzającego i obowiązujących w tym zakresie regulacji prawnych oraz procesów przetwarzania danych, systemów informatycznych oraz zabezpieczeń stosowanych przez te podmioty. W przypadku podmiotów i organów publicznych inspektor ochrony danych powinien również wykazywać się znajomością procedur administracyjnych oraz zasad funkcjonowania danego podmiotu³⁷.

Dzięki prawidłowej realizacji tego obowiązku możliwe jest spełnienie przez organizacje obowiązków prawnych wynikających z przepisów o ochronie danych osobowych. W mojej ocenie jednak powołanie inspektora ochrony danych jest zasadne wtedy, kiedy faktycznie znajdzie się odpowiednią osobę do pełnienia takiej funkcji. Powoływanie osób nieposiadających wymaganych kompetencji czy też powoływanie jedynie formalnie danej osoby, bez faktycznego wykonywania przez nią zadań związanych z tą funkcją, jest działaniem nieprawidłowym.

Celem należytego wykonania zadań nałożonych na inspektora ochrony danych powinien on być włączany we wszystkie sprawy dotyczące ochrony danych osobowych w organizacji³⁸. Przy czym przyjmuje się, że jest to obowiązek administratora danych osobowych³⁹. Jedynie wtedy, gdy inspektor ochrony danych będzie miał odpowiednią wiedzę o występujących w organizacji procesach, będzie mógł świadczyć usługi doradcze oraz monitorujące wykonywanie obowiązków nałożonych na administratora danych osobowych lub podmiot przetwarzający⁴⁰.

Obowiązkiem administratora danych osobowych lub podmiotu przetwarzającego jest wspieranie inspektora ochrony danych w wypełnianiu przez niego zadań poprzez zapewnienie niezbędnych zasobów, w tym lokalowych, organizacyjnych, technicznych,

³⁷ *Kto może, a kto musi wyznaczyć IOD?*, <https://uodo.gov.pl/pl/495/2364> (dostęp: 16.06.2025).

³⁸ Zob. szerzej: E. Bielak-Jomaa, *Komentarz do art. 38, [w:] RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. D. Lubasz, Warszawa 2018, LEX, t. 2.

³⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2024 r., II SA/Wa 1342/23, LEX nr 3790155; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2024 r., II SA/Wa 1805/23, LEX nr 3764924.

⁴⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2025 r., III OSK 6801/21, LEX nr 3833096.

a także pozwalających na utrzymanie jego fachowej wiedzy, na przykład poprzez umożliwienie udziału w szkoleniach z zakresu danych osobowych czy też innych form podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

Jednym z najistotniejszych elementów wpływających na status prawny inspektora ochrony danych jest zapewnienie mu niezależności. Powinien on podlegać najwyższemu kierownictwu administratora danych osobowych lub podmiotu przetwarzającego i nie otrzymywać instrukcji dotyczących wykonywania powierzonych mu zadań (art. 38 ust. 3)⁴¹. Wskazuje się, że to jeden z najważniejszych elementów wpływających na prawidłową realizację zadań przez inspektora ochrony danych. Tylko wtedy, gdy będzie on miał niezależną, wysoką pozycję w organizacji, będzie mógł sprawnie wykonywać swoje obowiązki, w szczególności podejmować działania naprawcze w sytuacji naruszenia ochrony danych osobowych⁴².

Opisana powyżej zasada jest przejawem mieszanego charakteru funkcji wykonywanej przez inspektora ochrony danych. Nie może on bowiem otrzymywać instrukcji dotyczących wykonywania swoich zadań, a co za tym idzie, nie jest jedynie wykonawcą poleceń kierowanych przez administratora danych osobowych, lecz niezależnym doradcą i podmiotem monitorującym prawidłowość przetwarzania danych osobowych w organizacji⁴³.

Niezależnie od tego powinien on jednak podlegać kontroli administratora danych osobowych w zakresie realizacji powierzonych mu zadań, w szczególności pod kątem częstotliwości ich wykonywania, obszarów, w których podejmowane się odpowiednie działania, i rezultatów tych działań⁴⁴. Nie może być on jednak odwołany ani karany przez administratora danych osobowych lub podmiot przetwarzający za wypełnianie

⁴¹ Zob. szerzej: G. Sibiga, *O formalnej i faktycznej niezależności inspektora ochrony danych oraz jej gwarancjach. Wybrane zagadnienia* [w:] *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku: Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. P. Lisowski, R. Kusiak-Winter, Wrocław 2024, s. 707–716.

⁴² *Jakie gwarancje niezależności zostały przyznane IOD w przepisach RODO?*, <https://uodo.gov.pl/pl/495/2407> (dostęp: 26.10.2025).

⁴³ Decyzja PUODO z dnia 18 grudnia 2024 r., DKN.5112.14.2022, <https://orzeczenia.uodo.gov.pl> (dostęp: 26.10.2025).

⁴⁴ Decyzja PUODO z dnia 2 kwietnia 2025 r., DKN.5110.14.2022, <https://orzeczenia.uodo.gov.pl> (dostęp: 20.06.2025).

swoich zadań. Oczywiście nie prowadzi to do zakazu rozwiązania umowy z taką osobą, jednak przyczyną tego stanu rzeczy nie powinno być prawidłowe realizowanie zadań przez inspektora ochrony danych, nawet jeżeli nie jest to spójne z interesami administratora danych osobowych lub podmiotu przetwarzającego.

7. Podsumowanie

Status inspektora ochrony danych ewoluował w czasie. Od 2015 roku w polskich przepisach prawa obowiązywała funkcja administratora bezpieczeństwa informacji, uregulowana w ustawie o ochronie danych osobowych z 1997 roku, która następnie została zastąpiona na podstawie przepisów RODO od 2018 roku przez funkcję inspektora ochrony danych. Osoby pełniące funkcję administratora bezpieczeństwa informacji stały się automatycznie, na podstawie przepisów prawa, inspektorami ochrony danych w swoich organizacjach. Co istotne, powołanie administratora bezpieczeństwa informacji było dobrowolne, natomiast powołanie inspektora ochrony danych w pewnych sytuacjach jest obowiązkowe. W związku z tym administratorzy danych osobowych oraz podmioty przetwarzające w 2018 roku stanęli przed wyzwaniem znalezienia odpowiedniej osoby do pełnienia tej funkcji, jeżeli było to wymagane.

W przepisach RODO znacznie rozszerzono zadania inspektora ochrony danych. Transformacji uległ także jego status prawny pod kątem jego roli w organizacji. Podczas gdy administrator bezpieczeństwa informacji miał za zadanie głównie wykonywanie obowiązków w imieniu administratora danych osobowych, inspektor ochrony danych jedynie doradza i monitoruje przestrzeganie przepisów dotyczących ochrony danych osobowych w organizacji (rola wewnętrzna), a także stanowi punkt kontaktowy dla podmiotów danych oraz dla organu nadzorczego (rola zewnętrzna). W przepisach RODO uszczegółowiono kompetencje wymagane na tym stanowisku.

Co istotne, od początku istnienia tych funkcji podmioty te miały mieć zapewnioną niezależność w realizacji zadań, co obecnie zostało jeszcze szerzej wskazane w przepisach prawa. Zostało wprost uregulowane, że osoby te nie mogą podlegać wiążącym instrukcjom wydawanym przez administratora danych osobowych lub podmiot przetwarzający, nie mogą być karane za realizację swoich zadań, a także mają unikać konfliktu interesów. Niewątpliwie rola inspektora ochrony danych

ma istotne znaczenie dla prawidłowego wypełniania obowiązków wynikających z przepisów o ochronie danych osobowych w organizacji, ale także ochrony praw i wolności osób, których dane są przetwarzane. Może stanowić również o kulturze organizacji i jej społecznej odpowiedzialności w kontekście ochrony prywatności, a także zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych.

Bibliografia

Akty prawne

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. L 2016 nr 119, poz. 1).
- Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.U. L 1995 nr 281, poz. 31).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. 1997 nr 133, poz. 882 i 883, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 listopada 2014 r. o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej (Dz.U. 2014, poz. 1662).
- Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (tj. Dz.U. 2019, poz. 1781).
- Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie wzorów zgłoszeń powołania i odwołania administratora bezpieczeństwa informacji (Dz.U. 2014, poz. 1934, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie trybu i sposobu realizacji zadań w celu zapewniania przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych przez administratora bezpieczeństwa informacji (Dz.U. 2015, poz. 745, z późn. zm.).

Orzecznictwo i decyzje organów

- Wyrok TSUE z dnia 9 lutego 2023 r., C-453/21 ws. X-FAB DRESDEN GMBH & CO. KG v. FC, LEX nr 3483231.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2025 r., III OSK 6801/21, LEX nr 3833096.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2024 r., II SA/Wa 1342/23, LEX nr 3790155.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2024 r., II SA/Wa 1805/23, LEX nr 3764924.

Decyzja PUODO z dnia 12 września 2025 r., DKN.5131.7.2025, <https://orzeczenia.uodo.gov.pl> (dostęp: 26.10.2025).

Decyzja PUODO z dnia 2 kwietnia 2025 r., DKN.5110.14.2022, <https://orzeczenia.uodo.gov.pl> (dostęp: 20.06.2025).

Decyzja PUODO z dnia 18 grudnia 2024 r., DKN.5112.14.2022, <https://orzeczenia.uodo.gov.pl> (dostęp: 26.10.2025).

Decyzja PUODO z dnia 18 października 2024 r., DKN.5131.7.2024, <https://orzeczenia.uodo.gov.pl> (dostęp: 26.10.2025).

Decyzja PUODO z dnia 22 września 2020 r., ZWAD.405.31.331.2019, <https://orzeczenia.uodo.gov.pl> (dostęp: 16.06.2025).

Decyzja PUODO z dnia 21 sierpnia 2020 r., ZSOŚS.421.25.2019, <https://orzeczenia.uodo.gov.pl> (dostęp: 26.10.2025).

Literatura

Bielak-Jomaa Edyta, *Komentarz do art. 38, [w:] RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. Dominik Lubasz, Warszawa 2018, LEX.

Borowicz Jacek, *Z problematyki zatrudnienia administratora bezpieczeństwa informacji*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2016, nr 12, 16–25.

Brodzik Robert, *Komentarz do art. 158, [w:] Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. Bartosz Marcinkowski, Warszawa 2018, LEX.

Byczkowski Maciej, *Zapewnianie przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych w sferze wewnętrznej bez powołania administratora bezpieczeństwa informacji*, „Monitor Prawniczy” 2015, dodatek do nr 6, s. 1008–1012.

Chodorowski Maciej, *Nowe prawa i obowiązki administratorów bezpieczeństwa informacji (inspektorów ochrony danych) w świetle najnowszych opinii wydanych przez Grupę Roboczą Art. 29, [w:] Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Wybrane zagadnienia*, red. Maciej Kawecki, Tomasz Osiej, Warszawa 2017, s. 141–158.

Fajgielski Paweł, [w:] *Komentarz do ustawy o ochronie danych osobowych, [w:] Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2022, LEX.

Fajgielski Paweł, *Pozycja prawna i zadania administratora bezpieczeństwa informacji po nowelizacji ustawy o ochronie danych osobowych*, „Monitor Prawniczy” 2015, dodatek do nr 6, s. 1003–1007.

Kozik Patrycja, *Zakres swobody regulacyjnej państw członkowskich przy wdrażaniu ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych do prawa krajowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 5, s. 18–22.

- Kupny Weronika, *Rola inspektora ochrony danych w strukturze organizacji*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, nr 19(1), s. 295–310.
- Kuźnicka-Błaszowska Dominika, *Organy samorządu gminnego a organ publiczny i podmiot publiczny w RODO*, „Finanse Komunalne” 2024, nr 4, s. 7–14.
- Lubasz Dominik, Góral Urszula, *Komentarz do art. 1*, [w:] Edyta Bielak-Jomaa, Iwona Bogucka, Witold Chomiczewski, Piotr Drobek, Maciej Gawroński, Katarzyna Kloc, Joanna Łuczak-Tarka, Paweł Punda, Natalia Zawadzka, Michał Żmijewski, Dominik Lubasz, Urszula Góral, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX.
- Młotkiewicz Monika, *IOD jako punkt kontaktowy*, „ABI EXPERT” 2018, nr 2, s. 20–21.
- Odlanicka-Poczubutt Monika, Szyszka-Schuppik Aleksandra, *Bezpieczeństwo danych osobowych w świetle nowych przepisów (RODO) – przegląd historyczny*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2018, z. 118, s. 419–432.
- Sibiga Grzegorz, *Dopuszczalny zakres polskich przepisów o ochronie danych osobowych po rozpoczęciu obowiązywania ogólnego rozporządzenia o ochronie danych – wybrane zagadnienia*, [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Aktualne problemy prawnej ochrony danych osobowych 2016*, red. Grzegorz Sibiga, Warszawa 2016, s. 16–21.
- Sibiga Grzegorz, *Rejestracja administratorów bezpieczeństwa informacji. Postępowanie rejestracyjne Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych*, „Monitor Prawniczy” 2015, dodatek do nr 6, s. 13–19.
- Sibiga Grzegorz, *O formalnej i faktycznej niezależności inspektora ochrony danych oraz jej gwarancjach. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku: Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. Piotr Lisowski, Renata Kusiak-Winter, Wrocław 2024, s. 707–716.
- Wygoda Krzysztof, *Administrator Bezpieczeństwa Informacji a Inspektor Ochrony Danych na tle regulacji krajowych i unijnych – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, nr 105, s. 219–236.
- Wygoda Krzysztof, *Powoływanie Administratora Bezpieczeństwa Informacji jako zasada bezpiecznego przetwarzania danych na gruncie ustawy o ochronie danych osobowych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, nr 100, s. 337–352.
- Vademecum Inspektora Ochrony Danych*, red. Maciej Kołodziej, Warszawa 2020.
- Szałowski Ryszard, *Administrator bezpieczeństwa informacji*, „Ius Novum” 2016, nr 4, s. 208–224.

Inne źródła

- Czy administrator musi podać imię i nazwisko IOD na stronie internetowej?, <https://uodo.gov.pl/pl/495/2345> (dostęp: 16.06.2025).
- Czy dane kontaktowe IOD muszą być łatwo dostępne?, <https://uodo.gov.pl/pl/495/2342> (dostęp: 16.06.2025).

Czy inspektor ochrony danych powinien być wyznaczany na podstawie takich samych kwalifikacji jak było to w przypadku administratora bezpieczeństwa informacji?, <https://uodo.gov.pl/pl/497/200> (dostęp: 16.06.2025).

Jakie gwarancje niezależności zostały przyznane IOD w przepisach RODO?, <https://uodo.gov.pl/pl/495/2407> (dostęp: 26.10.2025).

Kto może, a kto musi wyznaczyć IOD?, <https://uodo.gov.pl/pl/495/2364> (dostęp: 16.06.2025).

Poradnik na gruncie RODO. Obowiązki administratorów związane z naruszeniami ochrony danych osobowych, v. 2, <https://uodo.gov.pl/pl/138/3561> (dostęp: 26.10.2025).

Ocena skutków regulacji do projektu ustawy o ochronie danych osobowych z dnia 27 marca 2018 r., druk 2410, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2410> (dostęp: 15.06.2025).

Sibiga Grzegorz, *Opinia prawna – Konflikt interesów w wykonywaniu funkcji inspektora ochrony danych i jego unikanie. Problemy zaistniałe w praktyce i sposoby ich rozwiązania*, Warszawa 2024, <https://sabi.org.pl> (dostęp: 26.10.2025).

Wytyczne Grupy Roboczej Art. 29 dotyczące inspektorów ochrony danych (WP 243), wersja po zmianach z dnia 5 kwietnia 2017 r., s. 9–10, <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/612048/en> (dostęp: 16.06.2025).

► STRESZCZENIE

Kształtowanie się statusu prawnego inspektora ochrony danych w Polsce

W Polsce od 2015 roku obowiązywała funkcja administratora bezpieczeństwa informacji. Osoba ją pełniąca miała określone przez przepisy zadania, które miały głównie charakter realizacji obowiązków prawnych w zakresie ochrony danych osobowych ciążyących na administratorze danych osobowych. Powołanie takiej osoby było w każdej sytuacji fakultatywne, a w przypadku jej niepowołania w organizacji obowiązek realizacji obowiązków prawnych dotyczących przetwarzania danych osobowych ciążył bezpośrednio na administratorze danych osobowych.

Wraz z wejściem w życie i rozpoczęciem stosowania przepisów RODO w 2018 roku uregulowano status i zadania inspektora ochrony danych. Jednocześnie ustalono, że osoby pełniące dotychczas funkcję administratora bezpieczeństwa informacji staną się z mocy prawa inspektorami ochrony danych do określonego czasu. Jednocześnie pojawił się w określonych przypadkach obowiązek powołania inspektora ochrony danych w organizacji. Ewolucji i rozszerzeniu uległy również zadania inspektora ochrony danych, a także wynikający z tego jego status prawny, który ma obecnie charakter mieszany wewnętrzno-zewnętrzny. Rolą inspektora ochrony danych jest zarówno doradzanie w sprawach dotyczących procesów przetwarzania danych osobowych oraz monitorowanie

przestrzegania przepisów z tym związanych, jaki i pełnienie roli punktu kontaktowego dla podmiotów danych oraz organu nadzorczego. Powołanie kompetentnej osoby na tym stanowisku w organizacji odgrywa istotne znaczenie dla prawidłowego wypełniania obowiązków wynikających z przepisów prawa, ochrony praw i wolności osób, których dane dotyczą, oraz stanowi przejaw społecznej odpowiedzialności w zakresie ochrony prywatności i bezpieczeństwa przetwarzanych danych osobowych.

► SUMMARY

The Development of the Legal Status of the Data Protection Officer in Poland

The position of Information Security Administrator has been in force in Poland since 2015. The role involves specific legal responsibilities, primarily fulfilling the Personal Data Controller's legal obligations in the area of personal data protection. Appointing someone to this role was optional, and if no one was appointed, the obligation to fulfil legal obligations relating to the processing of personal data rested directly with the Personal Data Controller.

Following the introduction of the GDPR in 2018, the role and responsibilities of the Data Protection Officer were formalised. It was also established that individuals who had previously held the position of Information Security Administrator would automatically become Data Protection Officers for a specified period. In certain cases, there was also an obligation to appoint a Data Protection Officer within the organisation. The role of the Data Protection Officer has evolved and expanded, as has their legal status, which is now both internal and external. The Data Protection Officer's role is to advise on matters relating to the processing of personal data, monitor compliance with relevant regulations and act as a point of contact for data subjects and the supervisory authority. Appointing a competent person to this position within an organisation is essential for properly fulfilling legal obligations and protecting the rights and freedoms of data subjects. It also demonstrates social responsibility with regard to privacy and the security of personal data processing.

Mateusz Ziemblicki

- ▶ Uniwersytet w Białymstoku
(University of Białystok, Poland)
- ▶ e-mail: m.ziemblicki@uwb.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-4267-0083

Justyna E. Kulikowska-Kulesza

- ▶ Uniwersytet w Białymstoku
(University of Białystok, Poland)
- ▶ e-mail: j.kulikowska@uwb.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0001-6934-9014

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.37

**EWOLUCJA I FUNKCJE PREZYDENCJI W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ –
ANALIZA POLSKICH DOŚWIADCZEŃ Z LAT 2011 ORAZ 2025****Abstrakt**

Współczesna prezydencja państwa członkowskiego w Radzie stanowi jeden z mechanizmów funkcjonowania unijnej architektury politycznej, istniejący *de facto* od momentu ustanowienia pierwszej Wspólnoty Europejskiej. Przez dekady istnienia i rozwoju WE/UE zmieniały się rola i znaczenie systemu prezydencji. Istotne zmiany w tym zakresie przyniósł przede wszystkim podpisany 13 grudnia 2007 roku Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (tzw. traktat lizboński), który ostatecznie wszedł w życie w 2009 roku.

Rzeczpospolita Polska, która dołączyła do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku, dwukrotnie sprawowała prezydencję w Radzie – w drugiej połowie 2011 roku oraz pierwszej połowie 2025 roku. Oba okresy przypadły na momenty znaczące dla rozwoju integracji europejskiej. Oba okresy przypadały także na czasy trudne z punktu widzenia polityki europejskiej (ale i globalnej) i wyzwań, z którymi musiał (i wciąż musi) mierzyć się współczesny świat. Pierwsza polska prezydencja odbywała się

w dobie europejskiego kryzysu finansowego, początku kryzysu migracyjnego w Europie, tuż po implementacji gruntownych reform wynikających z wejścia w życie traktatu lizbońskiego. Druga natomiast wypadła w czasie trwającej wojny na terytorium Ukrainy (a więc w bezpośrednim sąsiedztwie RP i UE), drugiej – nieprzewidywalnej pod wieloma względami – prezydentury Donalda Trumpa w Stanach Zjednoczonych Ameryki i w dobie wielu zagrożeń dla bezpieczeństwa (w tym cyberbezpieczeństwa) Europy.

Zasadniczym celem niniejszego artykułu jest analiza ewolucji i funkcji prezydencji w Radzie oraz przedstawienie polskich doświadczeń, ze szczególnym uwzględnieniem realizacji priorytetów i wyzwań, przed którymi stanęły obie polskie prezydencje w kontekście zmieniających się uwarunkowań w Europie.

Materiał badawczy, stanowiący podstawę prowadzonych rozważań, przede wszystkim obejmuje źródła prawa Unii Europejskiej, które dotyczą zagadnień mieszczących się w ramach obszaru badawczego różnej rangi, zaczynając od traktatów założycielskich, przez akty wiążące prawa wtórne, po niewiążące rezolucje. Przeprowadzona analiza objęła również dokumenty robocze instytucji i organów UE oraz innych podmiotów. Artykuł odwołuje się ponadto do literatury naukowej, w przeważającej mierze polskojęzycznej.

Analiza problematyki ewolucji i funkcji prezydencji w Radzie wraz z przedstawieniem polskich doświadczeń z lat 2011 i 2025 wymagały zastosowania szeregu metod badawczych. W najszerszym ujęciu w niniejszym artykule wykorzystana została metoda historycznoprawna oraz prawno-porównawcza. Należy zauważyć, że skorzystano również z metody politologicznej, która pozwoliła na analizę praktyki funkcjonowania omawianych rozwiązań, opartej na dostępnych sprawozdaniach i raportach. Ponadto wykorzystano również metodę teoretycznoprawną oraz formalno-dogmatyczną.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, rozwój systemu prezydencji w Radzie, funkcje prezydencji w Radzie, polska prezydencja w Radzie, współczesna geopolityka

THE EVOLUTION AND FUNCTIONS OF THE PRESIDENCY OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – AN ANALYSIS OF POLISH EXPERIENCES FROM 2011 AND 2025

Abstract

The modern presidency of a Member State of the Council is one of the mechanisms of the EU's political architecture, having existed *de facto* since the establishment of the first European Community. Over the decades of the EC/EU's existence and development, the role and significance of the presidency system have evolved. Significant changes in this regard were brought about primarily by the Treaty of Lisbon, signed on 13

December 2007, amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community which finally entered into force in 2009.

The Republic of Poland, which joined the European Union on 1 May 2004, has held the Presidency of the Council twice – in the second half of 2011 and the first half of 2025. Both periods coincided with significant moments in the development of European integration. Both periods also coincided with difficult times from the perspective of European (and global) politics and the challenges that the modern world had (and still has) to face. The first Polish Presidency took place amid the European financial crisis, the onset of the migration crisis in Europe, and the implementation of sweeping reforms resulting from the entry into force of the Treaty of Lisbon. The second, however, fell during the ongoing war in Ukraine (and therefore in the immediate vicinity of Poland and the EU), the second – in many ways unpredictable – presidency of Donald Trump in the United States, and numerous threats to European security (including cybersecurity).

The primary objective of this article is to analyze the evolution of the Presidency of the Council and to present the Polish experience, with particular emphasis on the implementation of the priorities and challenges faced by both Polish Presidencies in the context of changing conditions in Europe.

The research material that forms the basis for this discussion primarily encompasses the sources of European Union law, which address issues falling within the scope of research at various levels, from the founding treaties, through binding acts of secondary law, and non-binding resolutions. The analysis also encompasses working documents of EU institutions and bodies, as well as other entities. The article also refers to scholarly literature, predominantly in Polish.

The analysis of the evolution and function of the Presidency of the Council, along with the presentation of Polish experiences from 2011 and 2025, required the use of a range of research methods. In its broadest sense, this article employs historical-legal and comparative-legal approaches. It should be noted that a political science approach was also employed, allowing for an analysis of the practical operation of the discussed solutions, based on available reports and statements. Furthermore, theoretical-legal and formal-dogmatic approaches were also employed.

Keywords: European Union, development of the Presidency of the Council system, functions of the Presidency of the Council, the Polish Presidency of the Council, contemporary geopolitics

1. Wstęp – pojęcie i znaczenie prezydencji

Zarówno w prawie pierwotnym, jak i wtórnym UE brak jest definicji legalnej pojęcia „prezydencja”¹. Definicji tego pojęcia nie brakuje natomiast w literaturze przedmiotu, jednak żadna z nich nie oddaje w pełni istoty tej funkcji ani złożoności roli, jaką odgrywa ona w praktyce funkcjonowania Unii Europejskiej². Zbigniew Czachór, poznański politolog zajmujący się problematyką integracji europejskiej, wyróżnia aż 18 różnych definicji pojęcia „prezydencja”, definiując ją między innymi jako „system”, „mechanizm” czy nawet „sztukę”³, słusznie konstatując przy tym, że pojęcie to jest wyjątkowe i nie daje się tak łatwo uchwycić, tak przedstawicielom nauki prawa, jak i przedstawicielom nauk o polityce, zarządzaniu czy ekonomii. Wydaje się, że „prezydencja” jest więc pewnego rodzaju „funkcją i urzędem”, które służą celom funkcjonalnym UE⁴. Wspomniane cele, ewoluujące poprzez kolejne rewizje traktatów stanowiących, kształtowały tę funkcję, przesądzając o jej roli i znaczeniu⁵.

Prezydencja bywa często utożsamiana z pojęciem przewodnictwa. Przykładowo Katarzyna Smyk określa ją mianem „urzędu przewodniczącego”⁶, natomiast wspominany wcześniej Zbigniew Czachór wskazuje, że obok terminu „prezydencja” dopuszczalne jest również zamienne stosowanie pojęcia „przewodnictwo”⁷. Z kolei Jan Barcz wyraźnie rozgranicza oba pojęcia i wskazuje, że prezydencja sprawowana jest kolejno przez każdego członka grupy trzech państw członkowskich, zaś przewodnictwo dotyczy przewodniczącego i związane jest z realizacją funkcji przygotowawczych Rady⁸.

¹ M. Zuber, *Rola Prezydencji Rady Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 13.

² J.M. Fiszer, *Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej (sukcesy i porażki)*, „Przegląd Politologiczny” 2012, nr 2, s. 32.

³ Z. Czachór, *Prezydencja państwa członkowskiego a system polityczny Unii Europejskiej. Podstawowe uwarunkowania*, [w:] *Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacja*, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2010, s. 214–219.

⁴ J.M. Fiszer, op. cit.

⁵ J. Barcz, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Podstawy prawne i ramy instytucjonalne wraz z podstawowymi dokumentami*, Warszawa 2010, s. 12.

⁶ K. Smyk, *Prezydencja w Traktacie z Lizbony: główne postanowienia i wnioski dla Polski*, [w:] *Prezydencja Polski w Unii Europejskiej – 2011*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2009, nr 22, s. 23.

⁷ Z. Czachór, *Prezydencja państwa członkowskiego...*

⁸ J. Barcz, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej...*

Słusznie zwraca uwagę Józef M. Fiszer, że w literaturze naukowej poświęconej problematyce Unii Europejskiej można spotkać określenia *sensu largo* (prezydencja w Unii Europejskiej) i *sensu stricte* (prezydencja w Radzie)⁹. Oczywiście – zarówno z punktu widzenia języka prawnego, jak i prawniczego – pojęcie „prezydencji” dotyczyć może wyłącznie jednej z unijnych instytucji wskazanych w art. 13 Traktatu o Unii Europejskiej, a więc Rady. Niemniej określenie *sensu largo*, tak częste między innymi w naukach o polityce, zdaje się podkreślać znaczenie i siłę oddziaływania państwa, które aktualnie sprawuje prezydencję w całym wymiarze wertykalnym i horyzontalnym europejskiego systemu politycznego¹⁰. Zaznaczyć należy, że w językach mediów i debaty publicznej (ale i po prostu w języku potocznym) oba określenia traktowane są jako synonimy.

Przechodząc do próby zdefiniowania „prezydencji”, stwierdzić należy, że jest ona funkcją sprawowaną przez państwo członkowskie. Prezydencja w Radzie (z wyłączeniem Rady ds. Zagranicznych, której zawsze przewodniczy Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa) ma charakter rotacyjny i jest realizowana w ramach tzw. „trio prezydencji”. Sprawuje ją ustalona grupa (tworzona na zasadzie równej rotacji między państwami członkowskimi, przy uwzględnieniu ich różnorodności i równowagi geograficznej) trzech państw przez okres 18 miesięcy. W ramach trio prezydencji posiedzeniach Rady przez okres 6 miesięcy przewodniczy państwo sprawujące w danym czasie (styczeń–czerwiec albo lipiec–grudzień w ciągu roku kalendarzowego) prezydencję¹¹.

Półroczny okres sprawowania prezydencji w Radzie to dla każdego państwa członkowskiego wymagające i odpowiedzialne wyzwanie, które stwarza dla niego niepowtarzalną możliwość wywierania wpływu politycznego, budowania pozytywnego wizerunku na arenie międzynarodowej, a także wzmacniania poczucia współodpowiedzialności za przyszłość całej Wspólnoty¹². Innymi słowy, dobrze zaplanowana i efektywnie zrealizowana prezydencja może stać się szansą

⁹ J.M. Fiszer, op. cit., s. 34.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcik, R. Grzeszczak, Warszawa 2022, s. 191.

¹² J.M. Fiszer, op. cit., s. 29.

na wzmocnienie pozycji danego państwa zarówno w strukturach Unii Europejskiej, jak i na całym świecie¹³.

Prezydencja to zatem pewien złożony proces, którego celem jest programowe poszukiwanie wspólnego europejskiego interesu – swoistego wspólnego mianownika lub spoiwa łączącego nie tylko państwa członkowskie między sobą, lecz również integrującego je z instytucjami i innymi podmiotami funkcjonującymi w ramach Unii Europejskiej¹⁴. Prezydencja to trudna sztuka wyrażania interesów narodowych poprzez pryzmat wspólnego dobra całej Unii Europejskiej. Innymi słowy, to także umiejętność takiego formułowania priorytetów, by własne cele polityczne były realizowane w sposób wpisujący się w potrzeby i oczekiwania wszystkich państw członkowskich¹⁵.

2. Geneza i rozwój systemu prezydencji we WE/UE

Genezy tego, co współcześnie nazywane jest systemem prezydencji w Radzie, szukać należy już w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (tzw. traktacie paryskim), który podpisany został 18 kwietnia 1951 roku, a który wszedł w życie w roku następnym. Zgodnie bowiem z pierwotnym brzmieniem jego art. 27 urząd przewodniczącego w Radzie piastować miały kolejno przez okres sześciu miesięcy wszystkie państwa członkowskie wchodzące w jej skład. Przepis ten został następnie zmieniony przez art. 12 AA A/FIN/SWE, który skrócił okres wspomnianego przewodnictwa do trzech miesięcy. Początkowo zakładano rotację zgodną z porządkiem alfabetycznym nazw państw członkowskich w języku francuskim (jedynym języku urzędowym traktatu)¹⁶.

Podkreślenia wymaga w tym miejscu, że z tego – zdawałoby się – lakonicznego przepisu traktatu paryskiego wynikają dwie zasady, które pozostają aktualne po dzień dzisiejszy. Po pierwsze – już na tym etapie – przewodnictwo w Radzie określone zostaje jako domena rządów państw członkowskich, nie zaś wybranego przedstawiciela

¹³ Ibidem.

¹⁴ Z. Czachór, *Proces kreowania i upowszechniania priorytetów prezydencji na przykładzie Polski*, [w:] *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2010, s. 94.

¹⁵ J.M. Fiszer, op. cit., s. 35.

¹⁶ M. Raczyńska, *Funkcjonalność prezydencji grupowej w Unii Europejskiej na przykładzie trio Polska – Dania – Cypr*, [w:] *Podsumowanie polskiej prezydencji w Radzie*, red. A. Kirpsza, G. Stachowiak, Kraków 2012, s. 130.

czy kolegialnego (bądź nie) organu. Po drugie, przewodnictwo to ma mieć charakter rotacyjny i odbywać się na zasadzie równości wszystkich państw członkowskich. Kilka lat później, w 1957 roku, Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (jeden z tzw. traktatów rzymskich) ponownie wydłużył okres przewodnictwa w Radzie do sześciu miesięcy¹⁷. Ponadto zdecydowano o przewodnictwie każdego państwa członkowskiego zgodnie z jego własnym porządkiem alfabetycznym i w oparciu o nazwy oficjalne państw członkowskich¹⁸.

Jak zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu, rozwój przewodnictwa w Radzie ewoluował stopniowo w kolejnych latach od roli w dużej mierze kierowniczej, związanej z pełnieniem przez dane państwo obowiązków *stricte* organizacyjnych, formalnych, do roli relatywnie niezależnego gracza politycznego z istotnymi funkcjami przywódczymi w ramach systemu instytucjonalnego ówczesnych Wspólnot¹⁹. Wydarzeniem, które dodatkowo wzmocniło rolę prezydencji (między innymi w pośredniczeniu w zawieraniu porozumień pomiędzy państwami członkowskimi oraz reprezentowaniu i obronie ich zbiorowych interesów) był tzw. kryzys pustego krzesła z lat 1965–1966²⁰.

Rosnące znaczenie prezydencji w kierowaniu pracami Rady znajduje odzwierciedlenie w coraz większej uwadze, jaką poświęcano jej roli w licznych raportach dotyczących reformy funkcjonowania Wspólnot na przestrzeni lat 70. i 80. XX wieku. Już w tzw. raporcie Tindemansa z 1975 roku dostrzeżono potrzebę zwiększenia spójności, koordynacji i ciągłości prac Rady i zarekomendowano wydłużenie kadencji prezydencji z sześciu do dwunastu miesięcy²¹. Z kolei w raporcie tzw. zespołu trzech mędrców z 1979 roku, w celu usprawnienia funkcjonowania prezydencji i zapobieżenia paraliżowi prac Rady, który mógł występować podczas szczególnie nieefektywnych okresów prezydencji, wskazano na potrzebę określenia jej stałych obowiązków, uznania prawa

¹⁷ M. Zuber, *Rola Prezydencji Rady Unii Europejskiej na przykładzie Prezydencji hiszpańskiej w 2002 roku*, Warszawa 2010, s. 14.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ F.M. Häge, *The Presidency of the Council of the European Union*, [w:] *The Oxford Encyclopedia of European Union Politics*, red. F. Laursen, Oxford 2021, s. 2016–2017.

²⁰ Ibidem.

²¹ L. Tindemans, *Report by Mr. Leo Tindemans, prime minister of Belgium, to the European Council*, „Bulletin of the European Communities” 1975, Supplement 1/76, http://aei.pitt.edu/942/1/political_tindemans_report.pdf (dostęp: 25.07.2025).

do egzekwowania dyscypliny na posiedzeniach Rady oraz wzmocnienia zaplecza organizacyjnego i administracyjnego²².

Kolejny raport, tzw. londyński, z 1981 roku szczególną uwagę poświęcał wzmocnieniu roli prezydencji w obszarze polityki zagranicznej²³. Jego przyjęcie przez Radę doprowadziło do ustanowienia systemu tzw. trojki (trójki), zapewniającego państwu przewodniczącemu wsparcie dyplomatyczne i polityczne ze strony jego poprzednika i następcy²⁴. Dokumentem, który wprowadził szereg funkcji reprezentacyjnych prezydencji, w tym obowiązek regularnego składania sprawozdań Parlamentowi Europejskiemu na poziomie zarówno Rady Europejskiej, jak i Rady Ministrów, była natomiast podpisana w 1983 roku Uroczysta deklaracja stuttgarcka o Unii Europejskiej²⁵.

Jak zauważa Frank M. Häge, wprowadzenie procedury współpracy na mocy Jednolitego aktu europejskiego i procedury współdecydowania wraz z wejściem w życie Traktatu o Unii Europejskiej (tzw. traktatu z Maastricht) w 1993 roku rozszerzyło znaczenie prezydencji, jednocześnie zwiększając wymagania wobec jej roli jako swego rodzaju arbitra politycznego²⁶. Znalazło to również wyraz w dokumentach przyjętych w kolejnych latach.

W konkluzjach Rady Europejskiej po helsińskim szczycie w 1999 roku podkreślono między innymi, że prezydencja musi zachować ogólną odpowiedzialność polityczną za zarządzanie działalnością Rady, przy jednoczesnym zmniejszeniu jej obciążenia poprzez wykorzystanie istniejącego wsparcia ze strony sekretariatu Rady, a także państwa sprawującego następną prezydencję (załącznik III – *Skuteczna Rada dla poszerzonej Unii: wytyczne w sprawie reform i zalecenia operacyjne*)²⁷. Konkluzje

²² B. Biesheuvel, E. Dell, R. Marjolin, *Report on European Institutions: Presented by the Committee of Three to the European Council*, 1979, http://aei.pitt.edu/999/1/Committee_of_Three_Report_1979.pdf (dostęp: 25.07.2025).

²³ Foreign Ministers of the European Community, *Report on European political cooperation*, 1981, http://aei.pitt.edu/4546/1/epc_london_1981_report.pdf (dostęp: 25.07.2025).

²⁴ Ibidem.

²⁵ European Council, *Solemn Declaration on European Union*, 1983, http://aei.pitt.edu/1788/1/stuttgart_declaration_1983.pdf (dostęp: 30.07.2025).

²⁶ F.M. Häge, op. cit., s. 2018.

²⁷ Presidency of the European Council, *Presidency conclusions: Helsinki European Council 10 and 11 December 1999*, <https://www.consilium.europa.eu/media/21046/helsinki-european->

ze szczytu Rady Europejskiej w Helsinkach zapoczątkowały okres refleksji, którego kulminacją były reformy przyjęte przez Radę Europejską w Sewilli w 2002 roku²⁸; wśród nich wymienić należy między innymi prawo państwa sprawującego prezydencję do określania kolejności omawianych tematów, kolejności wystąpień prelegentów oraz ilości czasu przeznaczanego na wystąpienia przedstawicieli państw członkowskich na szczytach Rady Europejskiej, a także wymóg, aby państwa sprawujące kolejne prezydencje uzgadniały trzyletnie programy strategiczne i roczne programy operacyjne dla działań Rady²⁹.

Do czasu przyjęcia Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (tzw. traktatu konstytucyjnego) przez konferencję międzyrządową w 2004 roku³⁰ rola i funkcje prezydencji rozwijały się właściwie w sposób ciągły. W świetle spodziewanego największego w historii rozszerzenia Unii Europejskiej pozytywne argumenty za utrzymaniem rotacyjnej prezydencji traciły jednak na sile, przy jednocześnie narastających obawach dotyczących spójności i ciągłości prac Rady³¹.

W ramach toczących się prac nad szkicem konstytucji dla Unii Europejskiej Konwent Europejski zaproponował podział zadań prezydencji³²; Rada Europejska miałaby mieć stałego przewodniczącego, wybieranego na kadencję trwającą dwa i pół roku, z możliwością jednokrotnego jej przedłużenia. Nowy minister spraw zagranicznych UE objąłby przewodnictwo w Radzie ds. Zagranicznych, natomiast pracami grup roboczych w tym obszarze kierowałiby jego przedstawiciele. W celu zwiększenia spójności unijnej polityki zagranicznej minister spraw zagranicznych UE pełniłby równocześnie funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne. W pozostałych formacjach Rady utrzymany zostałby dotychczasowy system rotacyjnej prezydencji, oparty na zasadzie równej reprezentacji państw członkowskich,

[council-presidency-conclusions.pdf](#) (dostęp: 30.07.2025).

²⁸ F.M. Häge, op. cit., s. 2018.

²⁹ Presidency of the European Council, *Presidency Conclusions: Seville European Council*. 2002, June 21–22, <http://www.consilium.europa.eu/media/20928/72638.pdf> (dostęp: 30.07.2025).

³⁰ Official Journal of the European Union, *Treaty Establishing a Constitution for Europe*. C 310. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004, December 16, https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_en.pdf (dostęp: 07.08.2025).

³¹ F.M. Häge, op. cit., s. 2018.

³² European Convention, 2003, *Draft Treaty establishing a Constitution for Europe*, <http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/cv00850.en03.pdf> (dostęp: 07.08.2025).

zaś dla zapewnienia większej koordynacji prac Rady deklaracja załączona do traktatu konstytucyjnego przewidywała dodatkowo powołanie trio prezydencji³³.

Wobec fiaska Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy przepis dotyczący trio prezydencji został wprowadzony w życie w drodze rewizji regulaminu Rady w 2006 roku³⁴. Traktat z Lizbony stanowił w istocie zrewidowaną i uproszczoną wersję wcześniejszego Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Szereg postanowień dotyczących prezydencji przewidzianych w traktacie konstytucyjnym w dużej mierze zachowano w niezmienionej formie i włączono do traktatu rewizyjnego, który ostatecznie wszedł w życie w 2009 roku. Tym samym prezydencja utraciła istotną część swojej dotychczasowej roli w zakresie reprezentacji zewnętrznej Unii Europejskiej na rzecz nowo utworzonych stanowisk: Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz Przewodniczącego Rady Europejskiej.

Traktat lizboński ograniczył również kompetencje prezydencji w obszarze zarządzania agendą oraz funkcji mediacyjnej w ramach Rady Europejskiej³⁵. Należy jednak podkreślić, iż pomimo wspomnianych ograniczeń rotacyjna prezydencja nadal pełni pewne funkcje w zakresie zapewniania ciągłości codziennego funkcjonowania Rady oraz udziału w procesie kształtowania polityk Unii Europejskiej jako całości³⁶. Niemniej na mocy Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską prezydencja ma już jednak w znacznej mierze dużo mniejsze znaczenie.

3. Funkcje (role) prezydencji po Traktacie z Lizbony

Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego funkcje prezydencji obejmują kierowanie pracami Rady, organizowanie posiedzeń, dbanie o ciągłość legislacyjną i współpracę między państwami członkowskimi, negocjowanie aktów prawnych z Parlamentem Europejskim oraz reprezentowanie Rady w kontaktach z innymi instytucjami UE, a także na arenie międzynarodowej. Prezydencja działa ponadto jako bezstronny mediator, który przekłada ogólne priorytety Unii Europejskiej na konkretne działania i decyzje.

³³ Ibidem.

³⁴ F.M. Häge, op. cit., s. 2019.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem.

Literatura przedmiotu wskazuje na różne klasyfikacje funkcji (ról) prezydencji. W pełni uprawnione wydaje się twierdzenie, że do podstawowych funkcji prezydencji zalicza się obecnie: 1) organizację i prowadzenie prac Rady (prezydencja prowadzi pracom legislacyjnym, promuje współpracę między państwami członkowskimi i dba o to, by unijne prawo było uchwalane i stosowane w sposób możliwie efektywny), 2) odpowiedzialność za przebieg posiedzeń Rady (prezydencja planuje i prowadzi formalne i nieformalne spotkania w ramach Rady, co pomaga w podejmowaniu kluczowych decyzji na forum UE), 3) ułatwianie negocjacji legislacyjnych (prezydencja jest kluczowym mediatorem w procesie negocjacji z Parlamentem Europejskim, pomagając dojść do porozumienia w kwestii kształtu unijnych aktów prawnych), 4) występowanie w imieniu Rady (prezydencja reprezentuje Radę w stosunkach z innymi instytucjami UE, takimi jak Parlament Europejski i Komisja Europejska, a także na arenie międzynarodowej) oraz 5) wspieranie ciągłości i stabilności Unii Europejskiej (prezydencja zapewnia ciągłość działań UE i porządek w procedurach legislacyjnych, a także reaguje na bieżące wydarzenia i potrzeby obywateli).

Inna klasyfikacja funkcji prezydencji zaproponowana została przez Józefa M. Fiszera, zdaniem którego prezydencja, w ujęciu szerszym, w aspekcie politologicznym, pełni cztery zasadnicze funkcje (role), tj.: 1) zarządzającą, polegającą na koordynacji oraz prowadzeniu rozmaitych forów negocjacyjnych (ze szczególnym uwzględnieniem kierowania przez ministrów państwa prezydencji prac różnych formatów Rady – poza Radą ds. Zagranicznych – a także innych jej gremiów wewnętrznych), 2) mediacyjną, związaną z prezydencją jako pewną siłą sprawczą, która ustala warunki kompromisu w procesach decyzyjnych Rady, 3) przywódczą, która przejawia się w formułowaniu inicjatyw politycznych, nowych impulsów rozwojowych (punktem odniesienia są tu oczywiście priorytety danej prezydencji) oraz 4) reprezentacyjną, która realizowana jest w stosunkach międzyinstytucjonalnych i w relacjach zewnętrznych Unii Europejskiej³⁷.

Z kolei Adam Jaskulski proponuje następujący podział funkcji prezydencji w Radzie: 1) związaną z ustalaniem agendy (ang. *agenda-shaping*), 2) zarządzającą (administracyjno-koordynującą), 3) mediacyjną (ang. *honest broker*), 4) reprezentacyjną

³⁷ J.M. Fiszer, op. cit., s. 35.

i 5) symboliczną³⁸. Janusz J. Węc wyróżnia natomiast funkcje: 1) planistyczną, 2) koordynacyjną, 3) reprezentacyjną, 4) mediacyjną oraz 5) administracyjną³⁹.

Choć różni autorzy mogą w odmienny sposób oceniać wagę przypisywaną poszczególnym funkcjom prezydencji, należy podkreślić, że jedynie kompleksowe i efektywne ich realizowanie umożliwi osiągnięcie nadrzędnego celu, jaki stawia sobie każde państwo członkowskie, tj. sprawnego i skutecznego sprawowania prezydencji. Niewątpliwie istnieją również inne czynniki wpływające na jakość jej przebiegu, jednak wskazane funkcje pozostają elementami o fundamentalnym znaczeniu⁴⁰.

4. Priorytety i ocena pierwszej polskiej prezydencji w Radzie

Sprawowanie prezydencji w Radzie stanowiło naturalną konsekwencję akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej w 2004 roku, będącą szczególnym zobowiązaniem wynikającym ze statusu państwa członkowskiego. Dążąc do właściwej koordynacji zadań organizacyjnych i merytorycznych związanych z przygotowaniem do sprawowania prezydencji w Radzie Rada Ministrów już w lipcu 2008 roku podjęła decyzję o powołaniu Mikołaja Dowgielewicza na stanowisko Pełnomocnika Rządu do spraw Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej.

Wśród deklarowanych założeń polskiej prezydencji znalazły się w tamtym czasie zarówno kwestie o charakterze politycznym, jak i gospodarczo-społecznym. Do najważniejszych z nich należały: 1) zakończenie negocjacji z Republiką Chorwacji oraz podpisanie traktatu akcesyjnego, umożliwiającego przystąpienie tego państwa do UE w 2013 roku, 2) finalizacja negocjacji stowarzyszeniowych z Ukrainą, 3) wzmocnienie Partnerstwa Wschodniego oraz kontynuacja rozwoju Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, 4) przyspieszenie negocjacji akcesyjnych z Republiką Turcji, 5) nadanie Republice Serbii statusu państwa kandydującego oraz rozpoczęcie rozmów

³⁸ A. Jaskulski, *Struktura i funkcje prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, [w:] *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, red. Z. Czachór, M.J. Tomaszuk, Poznań 2009.

³⁹ J.J. Węc, *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – Procesy decyzyjne – Osiągnięcia i niepowodzenia*, Kraków 2012, s. 21–30.

⁴⁰ Ibidem.

akcesyjnych, 6) prowadzenie negocjacji dotyczących wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, 7) umocnienie polityki spójności, stanowiącej jedno z kluczowych narzędzi rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej, 8) rozwój wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, ze szczególnym uwzględnieniem jej wymiaru militarnego, 9) intensyfikowanie działań w zakresie zwalczania nielegalnej migracji, 10) pogłębianie integracji gospodarczej poprzez rozwój jednolitego rynku, 11) wzmocnienie wspólnej polityki energetycznej oraz zabezpieczenie energetyczne UE, 12) zwiększenie konkurencyjności Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej, między innymi poprzez inwestycje w kapitał intelektualny, 13) zmniejszanie różnic w stanie zdrowia społeczeństw Europy czy 14) utworzenie Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji, wspierającego demokratyzację państw sąsiedzkich.

Finalnie pod koniec maja 2011 roku rząd Rzeczypospolitej Polskiej przyjął oficjalne priorytety swojej prezydencji w Radzie (krytycy wskazywali, że priorytety te zostały zredukowane i rozmyte względem wcześniej deklarowanych⁴¹). Ich nadrzędnym celem było wprowadzenie Wspólnoty na ścieżkę przyspieszonego wzrostu gospodarczego oraz wzmocnienie jej pozycji politycznej na arenie międzynarodowej⁴². W związku z tym polskie przewodnictwo postanowiło skoncentrować swoje działania wokół trzech kluczowych priorytetów, tj. na: 1) integracji europejskiej jako źródle wzrostu, 2) bezpiecznej Europie i 3) Europie korzystającej na otwartości⁴³.

Pierwsza polska prezydencja w historii członkostwa w UE rozpoczęła się 1 lipca 2011 roku. Przez sześć miesięcy RP sprawowała prezydencję w Radzie jako pierwsze państwo w ramach rotacyjnego trio prezydencji obejmującego Rzeczpospolitą Polską, Królestwo Danii oraz Republikę Cypryjską. Prezydencja przypadła na II połowę 2011 roku, co stanowiło konsekwencję harmonogramu ustalonego decyzją Rady z dnia 1 stycznia 2007 roku w sprawie porządku sprawowania prezydencji w Radzie (2007/5/WE, Euratom)⁴⁴.

⁴¹ J. Czaputowicz, *Bilans doświadczeń polskiej prezydencji w perspektywie politologicznej*, [w:] *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Bilans polskich doświadczeń. Materiały z Konferencji KSAP, 11 stycznia 2012 r.*, red. J. Czaputowicz, Z. Czachór, s. 85.

⁴² A. Kuś, *Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej*, „Palestra” 2011, nr 7–8, s. 10.

⁴³ S. Konopacki, *Uwarunkowania i priorytety prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej w 2011 r.*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2011, nr 5, s. 242.

⁴⁴ Decyzja Rady 2007/5/WE, Euratom z dnia 1 stycznia 2011 r., w sprawie porządku sprawowania prezydencji w Radzie, Dz. Urz. L 1/11 z 4.1.2007 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0005> (dostęp: 12.08.2025).

Podczas prezydencji w Radzie w od 1 lipca 2011 roku do 31 grudnia 2011 roku w pięciu miastach odbyło się ponad 350 spotkań na szczeblu ministerialnym i eksperckim, nasze państwo odwiedziło ok. 30 tysięcy delegatów z państw członkowskich i unijnych instytucji, a na rzecz prezydencji pracowało przeszło 1200 urzędników, specjalnie do tego przygotowanych i przeszkolonych⁴⁵. Dodatkowo polskiemu przewodnictwu towarzyszyło ponad 4 tysiące wydarzeń o charakterze kulturalnym⁴⁶. Jeżeli chcieć sprowadzić ocenę pierwszej polskiej prezydencji wyłącznie do sprawdzianu dla polskiej administracji, to egzamin ten wypadł bardzo dobrze.

Obejmując prezydencję w Radzie, Rzeczpospolita Polska stanęła wobec kilku poważnych wyzwań. Po pierwsze, wciąż konieczne było wypracowanie modelu sprawowania prezydencji po wejściu w życie Traktatu z Lizbony⁴⁷, w tym w szczególności zasad współpracy z Przewodniczącym Rady Europejskiej, Wysokim Przedstawicielem Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz podległą mu Europejską Służbą Działań Zewnętrznych.

Po drugie, pierwsza polska prezydencja wypadła w trudnym dla Europy czasie kryzysu finansowego, w tym kryzysu w strefie euro. Państwo nienależące do strefy euro nie miało faktycznych możliwości inicjowania czy partycypacji w działaniach, które mogłyby sanować tę trudną ekonomicznie sytuację.

Po trzecie, był to początek kryzysu migracyjnego (pod koniec 2010 roku rozpoczęła się tzw. arabska wiosna, w wielu krajach arabskich doszło do licznych protestów przeciwko władzy, co doprowadziło między innymi do wybuchu wojny domowej w Syryjskiej Republice Arabskiej, konfliktu w Republice Libańskiej oraz wojny domowej w Państwie Libii) i zwiększenia represji na Białorusi przez reżim Aleksandra Łukaszenki.

Po czwarte wreszcie, w połowie okresu prezydencji odbywały się w RP wybory parlamentarne, które determinowały i polaryzowały wiele działań wewnętrznych związanych z wykorzystaniem prezydencji do bieżącej walki politycznej.

⁴⁵ A. Pomaska, *Sukcesy i porażki prezydencji – perspektywa parlamentarna*, [w:] *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej...*, s. 23.

⁴⁶ T. Wallas, *Polska prezydencja a problematyka europejska*, [w:] *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej...*, s. 9.

⁴⁷ K. Szczerski, *Polska prezydencja: niepełna odpowiedzialność*, [w:] *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej...*, s. 34–35.

Aby dokonać bilansu pierwszej polskiej prezydencji, warto zacząć od pozytywów. Oprócz wspomnianej wcześniej pozytywnej oceny tzw. korpusu prezydencji do sukcesów zaliczyć można: 1) poprawę regulacji wspólnotowych ułatwiających korzystanie z jednolitego rynku przedsiębiorcom (na forum Unii Europejskiej udało się między innymi osiągnąć porozumienie ws. utworzenia jednolitego systemu patentowego), 2) rozszerzenie stosunków handlowych z państwami trzecimi (między innymi uzgodniono umowy o wolnym handlu między UE a Ukrainą oraz rozpoczęto negocjacje ws. zawarcia tego typu umów z Republiką Mołdawii, Gruzją, Królestwem Marokańskim, Republiką Tunezyjską, Arabską Republiką Egiptu oraz Haszymidzkim Królestwem Jordanii), 3) wzmocnienie wymiaru zewnętrznego unijnej polityki energetycznej (po pierwsze, zdefiniowano między innymi zasady rynkowe w relacjach zewnętrznych, kluczowe projekty infrastrukturalne umożliwiające dostawy surowców spoza Unii Europejskiej; po drugie, wprowadzono w życie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z dnia 25 października 2011 roku w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii, które weszło w życie 28 grudnia 2011 roku; po trzecie, udzielono Komisji Europejskiej mandatu negocjacyjnego do rozmów z władzami Republiki Azerbejdżanu oraz Republiki Turkmenistanu na temat powstania transkaspijskiej infrastruktury przesyłu gazu)⁴⁸, 4) przyjęcie tzw. „sześciopaku”, czyli pakietu jednej dyrektywy i pięciu rozporządzeń wzmacniających nadzór nad finansami państw strefy euro (nadzór makroekonomiczny i zarządzanie gospodarcze w UE – pakt stabilności i wzrostu), 5) zakończenie prac nad budżetem UE na 2012 rok oraz utrzymanie propozycji Komisji Europejskiej co do wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, 6) podpisanie 9 grudnia 2011 roku traktatu akcesyjnego z Republiką Chorwacji, 7) wyrażenie zgody na ustanowienie Europejskiej Fundacji na rzecz Demokracji (powołanej finalnie w 2013 roku), 8) doprowadzenie do zorganizowania szczytu Partnerstwa Wschodniego w Warszawie (29–30 września 2011 roku)⁴⁹, 9) podpisanie umowy o ruchu przygranicznym z obwodem kaliningradzkim oraz 10) zakończenie negocjacji dotyczących umowy o przystąpieniu Unii do Europejskiej konwencji praw człowieka⁵⁰.

⁴⁸ W. Pawlak, *Sukcesy polskiej prezydencji z perspektywy Ministerstwa Gospodarki*, [w:] *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej...*, s. 13–14.

⁴⁹ A. Pomaska, op. cit., s. 24–25.

⁵⁰ J. Barcz, *Główne problemy prawne polskiej prezydencji*, [w:] *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej...*, s. 13–14.

W kategoriach porażek rozpatrywać z kolei można: 1) brak porozumienia o przystąpieniu Rumunii i Republiki Bułgarii do strefy Schengen oraz 2) niepodpisanie ostatecznie wynegocjowanego porozumienia stowarzyszeniowego z Ukrainą. Warto odnotować ponadto, że w okresie pierwszej polskiej prezydencji Rada przyjęła wywołującą liczne kontrowersje umowę handlową dotyczącą zwalczania obrotu towarami podrabianymi (ang. *Anti-Counterfeiting Trade Agreement* – ACTA), która finalnie nie weszła jednak w życie.

Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej w 2011 roku generalnie została oceniona pozytywnie zarówno przez instytucje unijne, jak i międzynarodowych obserwatorów. Niemniej, jak zwraca uwagę Jacek Czaputowicz, „[...] oczekiwania, że prezydencja wiąże się z przywództwem w Unii Europejskiej, okazały się bezpodstawne. Liczy się przede wszystkim funkcja administracyjna i negocjacyjna. Polska wykorzystała swoją szansę w wymiarze wewnętrznym – urzędnicy i społeczeństwo lepiej poznali Unię Europejską, co zaprocentuje w przyszłości, udało się też skutecznie przeprowadzić promocję kraju – oraz zewnętrznym, ponieważ Polska posunęła integrację europejską do przodu, dobrze zorganizowała kwestie logistyczne oraz umocniła swój wizerunek państwa będącego zwolennikiem integracji”⁵¹.

Z kolei zdaniem Agnieszki Łady „Polska prezydencja nie zapisze się w pamięci Europejczyków jako ta, w której dokonano rewolucyjnych zmian. Ale nie taka jest obecnie rola przewodnictwa rotacyjnego. Doprowadzenie kilku ważnych negocjacji do końca, sprawne realizowanie agendy i duże zaangażowanie na rzecz przyszłości UE pozwala ją umieścić po stronie dobrych, udanych prezydencji”⁵².

5. Druga polska prezydencja w Radzie – założenia oraz próba oceny

Próba dokonania bilansu drugiej polskiej prezydencji w Radzie raptem kilka tygodni po jej zakończeniu wydaje się rzeczą trudną, ale nie niemożliwą. Podkreślenia jednakże wymaga, że według stanu na koniec października 2025 roku (a więc w momencie przekazania niniejszego artykułu do publikacji) w literaturze przedmiotu nie był

⁵¹ J. Czaputowicz, op. cit., s. 90.

⁵² A. Łada, *Polska prezydencja w Radzie EU – sprawna w trudnych czasach*, [w:] *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej...*, s. 77.

dostępny żaden (!) artykuł naukowy, który dotyczyłby problematyki przedstawionej w niniejszej części artykułu.

Po 13 latach od zakończenia pierwszej polskiej prezydencji 1 stycznia 2025 roku Rzeczpospolita Polska ponownie objęła przewodnictwo w Radzie. Kolejny już raz RP była pierwszym państwem w ramach rotacyjnego trio prezydencji obejmującego Rzeczpospolitą Polską, Królestwo Danii oraz Republikę Cypryjską. W ramach polskiej prezydencji w ciągu pół roku odbyło się ponad 300 oficjalnych spotkań w 24 miastach⁵³. Rzeczpospolita Polska była gospodarzem prawie 500 wydarzeń, w tym siedmiu wysokiego szczebla – między innymi spotkań głów państw, ministrów, konferencji, debat i wizyt studyjnych⁵⁴. Najważniejsze odbyły się w Warszawie, Krakowie, Wrocławiu, Poznaniu i Gdańsku⁵⁵.

Druga w historii prezydencja przypadła na wyjątkowo skomplikowany czas. Wśród współczesnych wyzwań, które determinowały (i wciąż determinują) sytuację geopolityczną na świecie – a wyznaczających również ramy polskiej prezydencji – wymienić należy: 1) toczący się od połowy 2021 roku kryzys migracyjny na granicy Białorusi z Unią Europejską, będący przejawem wojny hybrydowej pomiędzy Białorusią (Federacją Rosyjską) a UE, 2) trwającą od 24 lutego 2022 roku pełnoskalową inwazję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, a więc wojnę toczącą się w bezpośrednim sąsiedztwie RP i UE, 3) ataki hybrydowe wymierzone w europejskie demokracje, 4) ponowny wybór na prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki antyeuropejskiego i nieprzewidywalnego Donalda Trumpa, który wielokrotnie uciekał się do szantażowania Europy w kwestiach ekonomii i bezpieczeństwa oraz 5) eurosceptyczne rządy w wielu państwach członkowskich UE.

Ponadto – podobnie jak przy pierwszej prezydencji – również w I połowie 2025 roku odbyły się w RP wybory powszechne – tym razem prezydenckie – które poprzedziła długotrwała kampania wyborcza, ogniskująca uwagę polskiej opinii publicznej i skutecznie odwracająca uwagę od wydarzeń związanych z trwającą prezydencją.

⁵³ Polska Prezydencja w Radzie UE, *Prezydencja w liczbach*, <https://polish-presidency.consilium.europa.eu/pl> (dostęp: 25.08.2025).

⁵⁴ KSP KGP, *Zakończenie polskiej prezydencji w Radzie UE*, „Gazeta Policyjna” 2025, nr 55, <https://gazeta.policja.pl/997/archiwum-1/2025/numer-55-072025-r/263844,Zakonczenie-polskiej-prezydencji-w-radzie-UE.html> (dostęp: 25.10.2025).

⁵⁵ Ibidem.

Hasłem, które przyświecało polskiej prezydencji, było *Bezpieczeństwo, Europa!* Kryło się za nim siedem tzw. filarów bezpieczeństwa, które wyznaczały priorytety naszego przewodnictwa w Radzie, tj.: 1) zdolność do obrony (w tym wzmocnienie gotowości obronnej opartej na zwiększonych nakładach na cele wojskowe, wsparcie przemysłu obronnego oraz wzmocnienie współpracy z NATO z partnerami spoza UE: Stanami Zjednoczonymi Ameryki, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, a także Republiką Korei), 2) ochrona ludzi i granic (intensyfikacja działań na rzecz ograniczenia nielegalnej migracji, w tym jej instrumentalizacji, i wzmocnienia skuteczności operacji powrotowych), 3) odporność na obcą ingerencję i dezinformację (wymienić tu należy między innymi wzmocnienie odporności demokracji i społeczeństwa obywatelskiego poprzez działania w obszarze edukacji obywatelskiej, wzmacnianie koordynacji w zwalczaniu dezinformacji, szczególnie w cyberprzestrzeni, oraz rozwój bezpiecznych usług cyfrowych), 4) zapewnienie bezpieczeństwa i swobody działalności gospodarczej (pogłębienie jednolitego rynku, zmniejszenie obciążeń biurokratycznych), 5) transformacja energetyczna (w tym pełne odejście od importu rosyjskich źródeł energii, obniżenie cen energii w UE oraz rewizja bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej), 6) konkurencyjne i odporne rolnictwo (kształtowanie konkurencyjnego i odpornego europejskiego rolnictwa) i 7) bezpieczeństwo zdrowotne (między innymi cyfrowa transformacja opieki zdrowotnej, dywersyfikacja łańcuchów dostaw leków oraz wsparcie ich produkcji w UE)⁵⁶.

Zakończona 30 czerwca 2025 roku prezydencja postawiła sobie za cel wspieranie działań wzmacniających europejskie bezpieczeństwo we wszystkich jego wymiarach: zewnętrznym, wewnętrznym, informacyjnym, ekonomicznym, energetycznym, żywnościowym oraz zdrowotnym. W takim też ujęciu warto przyjrzeć się odniesionym w tym zakresie sukcesom:

1. w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego:
 - a) w I półroczu 2025 roku Radzie udało się przyjąć rozporządzenie ustanawiające Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy („instrument SAFE”) o wartości 150 miliardów euro na wspólne inwestycje obronne⁵⁷ w ramach długofalowego planu ReArm Europe,

⁵⁶ Polska Prezydencja w Radzie UE, *Priorytety prezydencji*, <https://polish-presidency.consilium.europa.eu/pl/program/priorytety-prezydencji> (dostęp: 25.08.2025).

⁵⁷ Rada Unii Europejskiej, *SAFE: 150 mld euro na wspólne zamówienia w dziedzinie europejskiego bezpieczeństwa i obrony – zgoda Rady*, Komunikat prasowy, 27 maja 2025, <https://www.>

- b)** na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli 20 marca 2025 roku uznano za kluczowe dla bezpieczeństwa Europy projekty Tarcza Wschód oraz Bałtycka Linia Obrony⁵⁸, co umożliwiło ich finansowania przez UE,
 - c)** przedłużono dotychczasowe pakiety sankcji i uzgodniono nowe (tj. 16. pakiet sankcji gospodarczych i indywidualnych wobec Federacji Rosyjskiej oraz 17. pakiet sankcji);
- 2.** w ramach bezpieczeństwa wewnętrznego:
 - a)** w efekcie zaproponowanych przez prezydencję rozwiązań Komisja Europejska przedstawiła nowoczesny wspólny system powrotów połączony z rewizją koncepcji bezpiecznych państw trzecich i współpracy z nimi celem odsyłania części osób składających wnioski o ochronę międzynarodową,
 - b)** zdecydowano o stopniowym uruchomieniu systemu Entry-Exit – wspólnej cyfrowej kontroli wjazdów i wyjazdów do strefy Schengen⁵⁹;
- 3.** w przedmiocie bezpieczeństwa informacyjnego polska prezydencja uzgodniła system nowego, wspólnego reagowania Unii Europejskiej na poważne ataki w cyberprzestrzeni – Cyber Blueprint⁶⁰;
- 4.** w sferze bezpieczeństwa ekonomicznego UE uruchomiła program ograniczenia biurokracji, tj. 5 pakietów uproszczeń Omnibus, oznaczających między innymi mniej raportowania i sprawozdań, łatwiejsze inwestowanie, a także uproszczenia w rolnictwie i obronności;

consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2025/05/27/safe-council-adopts-150-billion-boost-for-joint-procurement-on-european-security-and-defence (dostęp: 4.09.2025).

⁵⁸ Rada Europejska, *Posiedzenie Rady Europejskiej (20 marca 2025 r.) – Konkluzje*, EUCO 1/25, <https://www.consilium.europa.eu/media/x3tplb5k/european-council-conclusions-pl.pdf> (dostęp: 4.09.2025).

⁵⁹ Polska Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej, *Sukces w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego: ochrona granic*, Komunikat prasowy, 27 czerwca 2025, <https://polish-presidency.consilium.europa.eu/pl/wiadomosci/sukcesy-w-obszarze-bezpieczenstwa-wewnetrznego-ochrona-granic> (dostęp: 4.09.2025).

⁶⁰ Polska Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej, *UE przyjmuje plan zarządzania kryzysami cybernetycznymi*, Komunikat prasowy, 6 czerwca 2025, <https://polish-presidency.consilium.europa.eu/pl/wiadomosci/ue-przyjmuje-plan-zarzadzania-kryzysami-cybernetycznymi> (dostęp: 4.09.2025).

5. w obszarze bezpieczeństwa ekonomicznego Komisja Europejska 6 maja 2025 roku zaprezentowała mapę drogową RePowerEU, której celem ma być całkowite uniezależnienie od importu energii z Federacji Rosyjskiej;
6. jeżeli chodzi o bezpieczeństwo żywnościowe, polska prezydencja uzgodniła projekty służące wzmocnieniu pozycji rolników w łańcuchu żywnościowym, w tym wobec nieuczciwych praktyk handlowych (UTP)⁶¹;
7. w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego, polska prezydencja wynegocjowała tzw. pakiet farmaceutyczny, który zwiększy dostępność tańszych leków dla pacjentów i umożliwi rozwój europejskich producentów zamienników leków⁶².

Podkreślenia wymaga, że Rzeczpospolita Polska stała się inicjatorem kluczowych rozwiązań, które mają szansę wpłynąć pozytywnie na konkurencyjność i spójność europejskiego obszaru wiedzy. Do osiągnięć polskiej prezydencji w tym zakresie należy zaliczyć przyjęcie tzw. deklaracji warszawskiej (dokumentu, który kładzie nacisk na niezależne, ambitne i skuteczne finansowanie badań naukowych oraz innowacji jako warunku dla konkurencyjnej, technologicznie niezależnej i bezpiecznej Europy)⁶³ oraz wdrożenia znaku jakości wspólnego dyplomu europejskiego oraz wyznaczenie kroków milowych do wprowadzenia przyszłego Wspólnego Dyplomu Europejskiego⁶⁴.

W kategoriach porażek rozpatrywać z kolei można: 1) brak otwarcia pierwszego klastra (praworządności) negocjacji z Ukrainą (pomimo jego umieszczenia na agendzie ostatniego szczytu Rady Europejskiej), 2) niezorganizowanie szczytu Rady Europejskiej w RP oraz 3) generalnie słabą widoczność i promocję naszej prezydencji.

⁶¹ Polska Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej, *Sukcesy w obszarze bezpieczeństwa żywnościowego*, Komunikat prasowy, 27 czerwca 2025, <https://polish-presidency.consilium.europa.eu/pl/wiadomosci/sukcesy-w-obszarze-bezpieczenstwa-zywnosciowego> (dostęp: 9.09.2025).

⁶² Polska Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej, *Przełom w reformie sektora farmaceutycznego – sukces polskiej prezydencji*, Komunikat prasowy, 4 czerwca 2025, <https://polish-presidency.consilium.europa.eu/pl/wiadomosci/przelom-w-reformie-sektora-farmaceutycznego-sukces-polskiej-prezydencji> (dostęp: 9.09.2025).

⁶³ *Perspektywy, Podsumowanie polskiej prezydencji w Radzie UE – nowy rozdział dla nauki*, https://perspektywy.pl/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=11031&catid=24&Itemid=119 (dostęp: 25.10.2025).

⁶⁴ Ibidem.

Reasumując, z dużą dozą ostrożności, drugą polską prezydencję w Radzie można ocenić umiarkowanie pozytywnie. Wydaje się, że do pogłębionej oceny wymagana jest jednak dłuższa perspektywa czasowa. Stworzone w ciągu półrocza prawodawstwo, uruchomione programy czy mapy drogowe muszą zacząć realnie działać – dopiero wówczas będzie można dokonać realnej oceny naszej prezydencji. Niemniej na aprobatę zasługuje wypowiedź Krzysztofa Mroczkowskiego, zdaniem którego „Najważniejszym osiągnięciem była decyzja o przyjęciu instrumentu SAFE. To duży sukces przede wszystkim dla całej Unii, ale potencjalnie również dla Polski. SAFE to 150 miliardów euro w formie preferencyjnych pożyczek na potrzeby obronności, zaciągniętych wspólnie przez Unię”⁶⁵.

6. Zakończenie

Analiza dwóch polskich prezydencji w Radzie pozwala na sformułowanie kilku kluczowych wniosków odnoszących się do funkcjonowania przedmiotowej instytucji. Porównanie prezydencji z 2011 oraz 2025 roku wyraźnie pokazuje wpływ zmian wprowadzonych przez Traktat z Lizbony na zakres działania rotacyjnej prezydencji.

Jak pokazuje dokonana analiza, prezydencja utraciła istotną część swojej dotychczasowej roli w zakresie reprezentacji zewnętrznej UE na rzecz Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, jak i Przewodniczącego Rady Europejskiej. Następnie należy zwrócić uwagę na fakt, że ewolucja priorytetów między obiema prezydencjami odzwierciedla fundamentalne zmiany w europejskim obszarze bezpieczeństwa. Pierwsza prezydencja skupiła się na integracji europejskiej jako źródle wzrostu oraz integracji ekonomicznej. Natomiast druga była skoncentrowana na wielowymiarowych wyzwaniach związanych z bezpieczeństwem – od obronności, przez ochronę granic, aż po bezpieczeństwo energetyczne czy ekonomiczne.

Warto także podkreślić, że próba oceny skuteczności prezydencji zależy w znacznej mierze od umiejętności adaptacji do zewnętrznych uwarunkowań oraz zdolności

⁶⁵ W.A. Łobodziński, *Mroczkowski: polska prezydencja w UE przyniosła sukcesy, ale musimy działać szybciej*, „Więź”, 16 lipca 2025, <https://wiesz.pl/2025/07/16/mroczkowski-polska-prezydencja-ue> (dostęp: 25.10.2025).

budowania kompromisów. Pierwsza polska prezydencja przypadła na czas kryzysu finansowego, początku kryzysu migracyjnego. Co także istotne, miała miejsce tuż po implementacji reform wynikających z Traktatu z Lizbony. Natomiast druga przypadła na czas wojny w Ukrainie oraz innych zagrożeń dla bezpieczeństwa Europy. Obie prezydencje zbiegły się również z wyborami w Polsce (parlamentarnymi w 2011 roku i prezydenckimi w 2025 roku).

Oba polskie przewodnictwa potwierdzają znaczenie prezydencji jako swoistego mediatora w procesach negocjacyjnych między państwami członkowskimi. Opisane doświadczenia wskazują, że pomimo zmian wprowadzonych przez Traktat z Lizbony rotacyjna prezydencja zachowuje istotne znaczenie funkcjonalne w systemie politycznym Unii Europejskiej. Prezydencja wciąż pozostaje istotnym narzędziem koordynacji prac Rady oraz poszukiwania kompromisu między różnymi stanowiskami państw członkowskich.

Bibliografia

Literatura przedmiotu

- Barcz Jan, *Główne problemy prawne polskiej prezydencji*, [w:] *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Bilans polskich doświadczeń. Materiały z Konferencji KSAP, 11 stycznia 2012 r.*, red. Jacek Czaputowicz, Zbigniew Czachór, s. 97–101.
- Barcz Jan, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Podstawy prawne i ramy instytucjonalne wraz z podstawowymi dokumentami*, Warszawa 2010.
- Czachór Zbigniew, *Prezydencja państwa członkowskiego a system polityczny Unii Europejskiej. Podstawowe uwarunkowania*, [w:] *Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacja*, red. Artur Nowak-Far, Warszawa 2010, s. 214–219.
- Czachór Zbigniew, *Proces kreowania i upowszechniania priorytetów prezydencji na przykładzie Polski*, [w:] *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej*, red. Konstanty Adam Wojtaszczyk, Warszawa 2010, s. 94.
- Czaputowicz Jacek, *Bilans doświadczeń polskiej prezydencji w perspektywie politologicznej*, [w:] *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Bilans polskich doświadczeń. Materiały z Konferencji KSAP, 11 stycznia 2012 r.*, red. Jacek Czaputowicz, Zbigniew Czachór, s. 84–90.
- Fiszer Józef M., *Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej (sukcesy i porażki)*, „Przegląd Politologiczny” 2012, nr 2, s. 29–47.
- Häge Frank M., *The Presidency of the Council of the European Union*, [w:] *The Oxford Encyclopedia of European Union Politics*, red. Finn Laursen, Oxford 2021, s. 2015–2039.

- Jaskulski Adam, *Struktura i funkcje prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, [w:] *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, red. Zbigniew Czachór, Mikołaj J. Tomaszuk, Poznań 2009, s. 47–57.
- Konopacki Stanisław, *Uwarunkowania i priorytety prezydencji Polski w Razie Unii Europejskiej w 2011 r.*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2011, nr 5, s. 235–247.
- Kuś Artur, *Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej*, „Palestra” 2011, nr 7–8, s. 9–11.
- Łada Agnieszka, *Polska prezydencja w Radzie EU – sprawna w trudnych czasach*, [w:] *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Bilans polskich doświadczeń. Materiały z Konferencji KSAP, 11 stycznia 2012 r.*, red. Jacek Czaputowicz, Zbigniew Czachór, s. 66–77.
- Pawlak Waldemar, *Sukcesy polskiej prezydencji z perspektywy Ministerstwa Gospodarki*, [w:] *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Bilans polskich doświadczeń. Materiały z Konferencji KSAP, 11 stycznia 2012 r.*, red. Jacek Czaputowicz, Zbigniew Czachór, s. 13–15.
- Pomaska Agnieszka, *Sukcesy i porażki prezydencji – perspektywa parlamentarna*, [w:] *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Bilans polskich doświadczeń. Materiały z Konferencji KSAP, 11 stycznia 2012 r.*, red. Jacek Czaputowicz, Zbigniew Czachór, s. 23–26.
- Prawo Unii Europejskiej*, red. Jacek Barcik, Robert Grzeszczak, Warszawa 2022.
- Raczyńska Magdalena, *Funkcjonalność prezydencji grupowej w Unii Europejskiej na przykładzie trio Polska – Dania – Cypr*, [w:] *Podsumowanie polskiej prezydencji w Radzie*, red. Adam Kirpsza, Grzegorz Stachowiak, Kraków 2012, s. 129–145.
- Smyk Katarzyna, *Prezydencja w Traktacie z Lizbony: główne postanowienia i wnioski dla Polski*, [w:] *Prezydencja Polski w Unii Europejskiej – 2011*, „Biuletyn Analiz UKiE” 2009, nr 22, s. 23.
- Szczerski Krzysztof, *Polska prezydencja: niepełna odpowiedzialność*, [w:] *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Bilans polskich doświadczeń. Materiały z Konferencji KSAP, 11 stycznia 2012 r.*, red. Jacek Czaputowicz, Zbigniew Czachór, s. 33–38.
- Wallas Tadeusz, *Polska prezydencja a problematyka europejska*, [w:] *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Bilans polskich doświadczeń. Materiały z Konferencji KSAP, 11 stycznia 2012 r.*, red. Jacek Czaputowicz, Zbigniew Czachór, s. 9–10.
- Węc Janusz J., *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – Procesy decyzyjne – Osiągnięcia i niepowodzenia*, Kraków 2012.
- Zuber Maria, *Rola Prezydencji Rady Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Zuber Maria, *Rola Prezydencji Rady Unii Europejskiej na przykładzie Prezydencji hiszpańskiej w 2002 roku*, Warszawa 2010.

Netografia

- KSP KGP, *Zakończenie polskiej prezydencji w Radzie UE*, „Gazeta Policyjna” 2025, nr 55, <https://gazeta.policja.pl/997/archiwum-1/2025/numer-55-072025-r/263844,Zakonczenie-polskiej-prezydencji-w-radzie-UE.html> (dostęp: 25.10.2025).

- Łobodziński Wojciech Albert, *Mroczkowski: polska prezydencja w UE przyniosła sukcesy, ale musimy działać szybciej*, „Więź”, 16 lipca 2025, <https://wiesz.pl/2025/07/16/mroczkowski-polska-prezydencja-ue> (dostęp: 25.10.2025).
- Perspektywy, *Podsumowanie polskiej prezydencji w Radzie UE – nowy rozdział dla nauki*, https://perspektywy.pl/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=11031&catid=24&Itemid=119 (dostęp: 25.10.2025).
- Polska Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej, *Prezydencja w liczbach*, <https://polish-presidency.consilium.europa.eu/pl> (dostęp: 25.08.2025).
- Polska Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej, *Priorytety prezydencji*, <https://polish-presidency.consilium.europa.eu/pl/program/priorytety-prezydencji> (dostęp: 25.08.2025).
- Polska Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej, *Przełom w reformie sektora farmaceutycznego – sukces polskiej prezydencji*, Komunikat prasowy, 4 czerwca 2025, <https://polish-presidency.consilium.europa.eu/pl/wiadomosci/przelom-w-reformie-sektora-farmaceutycznego-sukces-polskiej-prezydencji> (dostęp: 9.09.2025).
- Polska Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej, *Sukces w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego: ochrona granic*, Komunikat prasowy, 27 czerwca 2025, <https://polish-presidency.consilium.europa.eu/pl/wiadomosci/sukcesy-w-obszarze-bezpieczenstwa-wewnetrznego-ochrona-granic> (dostęp: 4.09.2025).
- Polska Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej, *Sukcesy w obszarze bezpieczeństwa żywnościowego*, Komunikat prasowy, 27 czerwca 2025, <https://polish-presidency.consilium.europa.eu/pl/wiadomosci/sukcesy-w-obszarze-bezpieczenstwa-zywnosciowego> (dostęp: 9.09.2025).
- Polska Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej, *UE przyjmuje plan zarządzania kryzysami cybernetycznymi*, Komunikat prasowy, 6 czerwca 2025, <https://polish-presidency.consilium.europa.eu/pl/wiadomosci/ue-przyjmuje-plan-zarzadzania-kryzysami-cybernetycznymi> (dostęp: 4.09.2025).
- Rada Europejska, *Posiedzenie Rady Europejskiej (20 marca 2025 r.) – Konkluzje*, EUCO 1/25, <https://www.consilium.europa.eu/media/x3tplb5k/european-council-conclusions-pl.pdf> (dostęp: 4.09.2025).
- Rada Unii Europejskiej, *SAFE: 150 mld euro na wspólne zamówienia w dziedzinie europejskiego bezpieczeństwa i obrony – zgoda Rady*, Komunikat prasowy, 27 maja 2025, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2025/05/27/safe-council-adopts-150-billion-boost-for-joint-procurement-on-european-security-and-defence> (dostęp: 4.09.2025).

► STRESZCZENIE

**Ewolucja i funkcje prezydencji w Radzie Unii Europejskiej –
analiza polskich doświadczeń z lat 2011 i 2025**

Zasadniczym celem niniejszego artykułu jest próba dokonania analizy ewolucji i funkcji prezydencji w Radzie, w tym szczególnie analiza polskich doświadczeń z dotychczasowych prezydencji z lat 2011 i 2025. Główną tezą jest stwierdzenie, że prezydencja – pomimo tego, że jej znaczenie po wejściu w życie Traktatu z Lizbony wyraźnie spadło – wciąż jest niezwykle doniosłym wydarzeniem i sporą szansą dla każdego państwa członkowskiego. Dlatego obie polskie prezydencje powinny być traktowane jako jedno z najważniejszych wydarzeń w najnowszej historii RP. Oczywiście zdania na temat bilansu naszych prezydencji w Radzie są podzielone. Autorzy wskazują zarówno na pozytywne osiągnięcia, jak i na to, co należy uznać za porażki obu polskich prezydencji z lat 2011 i 2025.

W pierwszej części artykułu przedstawiono problematykę dotyczącą samego pojęcia „prezydencji”. Autorzy próbują wskazać na różnice między pojęciami „prezydencji” i „przewodnictwa” w Radzie oraz wskazują na używane w polskim języku potocznym niefortunne pojęcie „prezydencji w Unii Europejskiej”. Następnie próbują zdefiniować pojęcie „prezydencji w Radzie” na gruncie nauk politologicznych i prawnych.

W kolejnej części artykułu przedstawione zostają geneza i rozwój systemu prezydencji we WE/UE na przestrzeni lat, w kolejnych traktatach stanowiących. Tę część kończy określenie znaczenia instytucji prezydencji w porządku polizbońskim. W trzeciej części artykułu wskazane zostają funkcje prezydencji po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Następnie autorzy przedstawiają priorytety i próbują dokonać oceny pierwszej (2011) i drugiej (2025) polskiej prezydencji w Radzie. W zakończeniu autorzy przedstawiają swoje wnioski dotyczące instytucji prezydencji na podstawie bilansu obu polskich prezydencji.

► SUMMARY

**The Evolution and Functions of the Presidency of the Council of the European Union –
An Analysis of Polish Experiences from 2011 and 2025**

The primary goal of this article is to analyze the evolution and function of the Presidency of the Council, with particular emphasis on Poland's experience with the previous presidencies in 2011 and 2025. The main thesis is that the Presidency – despite its significant decline following the entry into force of the Treaty of Lisbon – is still an extremely significant event and a significant opportunity for each Member State. Therefore, both Polish Presidencies should be considered among the most important

in the recent history of the Republic of Poland. Naturally, opinions on the balance of our Presidencies of the Council are divided. The authors point to both positive achievements and what should be considered failures of both Polish Presidencies in 2011 and 2025.

The first part of the article presents issues concerning the concept of the Presidency itself. The authors attempt to highlight the differences between the concepts of Presidency and Chairmanship of the Council, and point to the unfortunate concept of the Presidency of the European Union used in Polish language colloquially. Next, an attempt is made to define the concept of the Presidency of the Council based on political science and law. The next part of the article presents the origins and development of the EC/EU presidency system over the years, in subsequent founding treaties. This part concludes by defining the importance of the institution of the Presidency in the post-Lisbon order. The third part of the article outlines the functions of the Presidency following the entry into force of the Treaty of Lisbon. The authors then present priorities and attempt to assess the first (2011) and second (2025) Polish Presidencies of the Council. In the conclusion, the authors present their conclusions regarding the institution of the Presidency based on the assessment of both Polish Presidencies.

IV

ARTYKUŁY RECENZYJNE

IV

REVIEW ARTICLES

Rafał Czachor

- ▶ Uczelnia Jana Wyżykowskiego
(Jan Wyżykowski University; Polkowice, Poland)
- ▶ e-mail: r.czachor@ujw.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-5929-9719

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.38

RECENZJA

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИИ: ОСМЫСЛЕНИЕ ОПЫТА.
МОНОГРАФИЯ, ПОД РЕД. А.Н. МЕДУШЕВСКОГО, ЦЕНТР
КОНСТИТУЦИОННЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ, МОСКВА 2022, SS. 652**

Abstrakt

Recenzowana praca zbiorowa pt. *Конституционный Суд России: осмысление опыта* [Sąd Konstytucyjny Rosji: zrozumienie doświadczenia] to obszerne, wieloaspektowe studium ewolucji rosyjskiego sądownictwa konstytucyjnego od schyłku ZSRR po reformę konstytucyjną z 2020 roku. Tom liczący 15 rozdziałów prezentuje między innymi podstawy prawne organizacji i działalności Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej, jego kompetencje, ważniejszy dorobek orzeczniczy, relacje z władzami wykonawczą i ustawodawczą, a także kwestie etyczne i społeczne związane z jego działalnością czy wreszcie miejsce w konstytucjonalizmie wielopoziomowym.

Autorzy dzieła przyjmują tezę – głoszoną przez redaktora tomu, wybitnego prawnik Andrieja Mieduszeńskiego – o cyklu konstytucyjnym w Rosji i wskazują na stopniowe odchodzenie od liberalnego modelu państwa prawa ku systemowi autorytarnemu. W zasadzie wszystkie rozdziały potwierdzają tę tezę, unaocniając, że erozja instytucji niezależnego sądownictwa konstytucyjnego dokonywana była z zewnątrz (czyli ze strony innych organów władzy publicznej), od wewnątrz (poprzez określone postawy sędziów oraz sposób ich orzekania) oraz przy względnie biernej postawie społeczeństwa, które nie mając bogatego doświadczenia funkcjonowania

w państwie prawa, przede wszystkim nie rozumie istotny i znaczenia Sądu Konstytucyjnego w systemie organów państwowych.

Wysoko należy ocenić zarówno rzetelność recenzowanego opracowania, jak i odwagę w analizie niewygodnych dla władzy tematów, szczególnie w warunkach rosyjskiej cenzury. Publikacja stanowi cenne źródło wiedzy dla prawników i politologów badających transformację ustrojową Rosji oraz mechanizmy kontroli konstytucyjności prawa w systemach autorytarnych.

Słowa kluczowe: sądownictwo konstytucyjne, prawo konstytucyjne Federacji Rosyjskiej, problem niezależności organów sądownictwa w państwach niedemokratycznych, konstytucjonalizm autorytarny

REVIEW

**THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION:
AN INTERPRETATION OF THE EXPERIENCE. A MONOGRAPH, EDITED BY
A.N. MEDUSHEVSKY, CENTER FOR CONSTITUTIONAL STUDIES, MOSCOW 2022, 652 PAGES**

Abstract

The reviewed collective book *Конституционный Суд России: осмысление опыта* [*The Constitutional Court of the Russian Federation: An Interpretation of the Experience*] is an exhaustive, multi-faceted study of the evolution of Russia's constitutional judiciary from the final years of the USSR to the 2020 constitutional reform. The volume, comprising 15 chapters, examines the legal foundations of the organization and functioning of the Constitutional Court of the Russian Federation, its competences, key jurisprudence, relations with the executive and legislative branches, as well as ethical and social issues linked to its activity and its role within multilevel constitutionalism.

The authors propose the thesis, presented by Andrei Mesushevsky, the editor of the book and an outstanding scholar, of a constitutional cycle in Russia, highlighting the gradual shift from a liberal rule-of-law model to an authoritarian system of governance. Generally, all chapters of the book confirm this thesis by demonstrating that the erosion of an independent constitutional judiciary has been caused from the outside (i.e. other branches of powers), from the inside (through certain attitudes of judges and how they adjudicate) and with a relatively passive attitude of the Russian society, which, lacking a rich experience of functioning in the rule of law, first of all fails to understand the relevance of the Constitutional Court in the system of state organs.

The work deserves high praise for both its scholarly rigour and its courage in addressing topics uncomfortable for the authorities, especially given the conditions of censorship

in Russia. The publication is a valuable resource for lawyers and political scientists studying Russia's constitutional transformation and mechanisms of constitutional review in authoritarian systems.

Keywords: constitutional judiciary, constitutional law of the Russian Federation, problem of judicial independence in non-democratic states, authoritarian constitutionalism

1. Wstęp

Sądowe organy kontroli konstytucyjności prawa stały się w nowoczesnym konstytucjonalizmie ważną częścią jego systemu instytucjonalnego, by nie rzec – oporą. Ważnym kryterium istnienia demokratycznego państwa prawa jest zagwarantowanie jednostkom skutecznej sądowej ochrony ich praw, w tym prawa do żądania uchylecia, zmiany lub niestosowania tych przepisów, które są niezgodne z konstytucją i działają na szkodę tychże jednostek. Zagwarantowanie realizacji zasad ustrojowych demokratycznego państwa prawa oraz przestrzegania praw i wolności jednostek spoczywa zatem nie tylko na sądownictwie powszechnym, ale także na organach sądownictwa konstytucyjnego.

Sprawia to, że zagadnienia związane z ustrojem sądownictwa konstytucyjnego, jego legitymacją oraz badania prawnoporównawcze cieszą się niestąbnym zainteresowaniem nauki prawa. Sądownictwo konstytucyjne staje się ogniwem spajającym zasadę państwa prawnego z ideą demokracji, jednakowoż wskazuje się nie tylko na pozytywne skutki działalności organów kontroli konstytucyjności prawa (niezależnie od tego, czy w modelu kelsenowskim, czy anglosaskim), lecz również potencjalne zagrożenia. Przejawia się to choćby w postaci groźby wykształcenia „jurystokracji”¹. Organ kontroli konstytucyjności prawa staje się w niej „negatywnym legislatozem” (pomijając inne możliwe jego funkcje), który nie cieszy się tak silną demokratyczną legitymacją, jak parlamenty, dla których funkcja tworzenia prawa jest funkcją podstawową.

Okoliczności te świadczą, że organy kontroli konstytucyjności prawa mogą pełnić szereg istotnych dla systemu politycznego państwa zadań. Powinny one utrzymywać

¹ R. Hirschl, *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*, Cambridge 2004.

równowagę pomiędzy hipotetyczną nieograniczoną władzą ludu (sprawowaną bezpośrednio lub poprzez organy przedstawicielskie), ewentualnymi nadużyciami egzekutywy i jednocześnie nie popadać w dyktat jurystokracji. Nie bez znaczenia jest też okoliczność, że tego rodzaju wyspecjalizowane organy działają nie tylko w państwach demokratycznych, lecz także autorytarnych, choć realizowane przez nie zadania mają głównie charakter imitacji urządzeń ustrojowych właściwych państwu demokratycznemu².

Poniższa recenzja dotyczy pracy zbiorowej pt. *Суд Конституционный Росии: понимание доświadczenia*, przygotowanej pod redakcją Andrieja Mieduszeńskiego³, której treść warto przybliżyć polskim czytelnikom co najmniej z kilku powodów. Jest to aktualne, rozległe i wielowątkowe studium historii i współczesności sądownictwa konstytucyjnego w schyłkowym okresie istnienia Związku Radzieckiego i w dzisiejszej Federacji Rosyjskiej (FR). Uwzględnia ono stan prawny po najnowszej reformie konstytucyjnej, która miała miejsce w Rosji w 2020 roku i która domknęła na gruncie normatywnym proces konsolidacji reżimu autorytarnego⁴.

Redaktor tomu oraz autorzy poszczególnych rozdziałów (między innymi Jelena Grycenko, Irina Alebastrowa, Armen Dżagarjan, Aleksandra Troickaja) to doświadczeni badacze, którzy gwarantują wysoki poziom opracowania. We współczesnych warunkach cenzury i autocenzury środowisk naukowych w Rosji wysoko ocenić należy fakt, że autorom udało się przygotować pracę kompletną, bez pomijania lub maskowania tych kwestii, które są najmniej wygodne dla rządzących.

Wreszcie na odnotowanie zasługuje fakt, że wydawcą przedmiotowego dzieła jest Instytut Prawa i Polityki Publicznej (Институт права и публичной политики).

² Np.: R. Czachor, *Ustrój sądownictwa konstytucyjnego w państwach autorytarnych. Analiza porównawcza przypadku republik Azji Środkowej*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2024, nr 1(34), s. 131–159, <https://doi.org/10.48269/2451-0807-sp-2024-1-06>.

³ A. Mieduszeński jest prawnikiem, politologiem i filozofem związanym z moskiewską Wyższą Szkołą Ekonomiki. Jego ważniejsze prace jednoautorskie to: А.Н. Медушевский, *Сравнительное конституционное право и политические институты*, Москва 2002; idem, *Размышления о современном российском конституционализме*, Москва 2007.

⁴ R. Czachor, *Reforma konstytucyjna w Federacji Rosyjskiej w 2020 roku*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 3(61), s. 261–276, <https://doi.org/10.15804/ppk.2021.03.17>.

Jest to organizacja pozarządowa zaśluzona dla teorii i praktyki konstytucjonalizmu i ochrony praw w Rosji. Oprócz monografii wydawała jeden z najlepszych na rynku rosyjskim periodyków z zakresu nauk prawnych: „Przegląd Prawa Porównawczego” („Сравнительное конституционное обозрение”). Obecnie Instytut jest włączony do spisu „obcych agentów” w rozumieniu rosyjskiego prawa, a jego przyszłość nie rysuje się w optymistycznych barwach.

Recenzowane dzieło wzbudza uznanie rozmachem i głębią treści. Oprócz przedmowy, postowia i załączników składa się z 15 rozdziałów merytorycznych. Przyjęto problemową konstrukcję pracy – rozpoczęto od wątków teoretycznoprawnych i historycznych, a następnie rozwinięto szereg praktycznych kwestii, istotnych dla współczesnego funkcjonowania Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej (dalej: SK FR).

Z racji obszerności tekstu tej publikacji poniżej przedstawione zostaną najważniejsze tezy i konkluzje płynące z lektury ważniejszych rozdziałów, które mogą być cenne poznawczo dla polskich prawników oraz politologów zajmujących się problematyką ustroju FR. Dla porządku wymienić należy kolejność rozdziałów pracy: *Rosyjski model sądownictwa konstytucyjnego z perspektywy porównawczej; Kontrola konstytucyjna w Rosji: początek drogi; Sąd Konstytucyjny w systemie podziału władz i jego współpraca z organami „politycznymi”; Sąd Konstytucyjny w systemie sądownictwa; Prawne podstawy organizacji i działalności Sądu Konstytucyjnego i ich ewolucja; Organizacja Sądu Konstytucyjnego; Kompetencje Sądu Konstytucyjnego; Wykładnia i argumentacja w orzeczeniach Sądu Konstytucyjnego; Specjalne techniki wykładni i orzekania w sytuacji konfliktów interesów konstytucyjnych; Typologia orzeczeń Sądu Konstytucyjnego; Wykonanie orzeczeń Sądu Konstytucyjnego; Czynniki etyczny w działalności Sądu Konstytucyjnego; Sąd Konstytucyjny w systemie konstytucjonalizmu wielopoziomowego; Sąd Konstytucyjny ze stanowisk opinii społecznej i etyki polityczno-społecznej; Sąd Konstytucyjny jako instytucja polityczna w rosyjskim systemie władzy: znaczenie, funkcje, ewolucja doktryny i założeń legitymizujących.*

Z powyższego wynika, że do treści pracy zbiorowej włączono nie tylko zagadnienia bezpośrednio lokujące się w obszarze dogmatyki prawa, lecz także związane z socjologią prawa czy też polityką prawa.

2. Od aprecjacji do deprecjacji sądownictwa konstytucyjnego w Rosji – główne wątki monografii

Konstrukcja dzieła zbudowana jest wokół wiodącej tezy, formułowanej przez Andrieja Mieduszewskiego już w jego wcześniejszych rozprawach⁵, o istnieniu cyklu konstytucyjnego – składającego się z kolejnych faz, przy pomocy których można dokonać analizy ewolucji ustroju sądownictwa konstytucyjnego w FR. W cyklu tym wyróżniono trzy fazy: odejścia od radzieckiego modelu formalnego konstytucjonalizmu, utworzenia – na mocy konstytucji FR z 1993 roku – nowego modelu SK opartego na liberalnych wartościach oraz stopniowego odejścia od niego, czego finalnym etapem była konserwatywno-restauracyjna reforma konstytucyjna z 2020 roku (s. 9).

Punktem wyjścia do krytycznych rozważań o kierunku ewolucji SK FR jest przepis art. 2 obowiązującej konstytucji FR z 1993 roku⁶, stanowiący, że człowiek jest najwyższą wartością, zaś uznanie, przestrzeganie i ochrona praw i wolności człowieka i obywatela są obowiązkiem państwa. Praca obficie odwołuje się do ustaleń rosyjskiej doktryny prawa, w której *nota bene* sądownictwo konstytucyjne doczekało się licznych opracowań, oraz orzeczeń SK FR.

Z najważniejszych dla obcojęzycznego czytelnika ustaleń, które zawarte są w przedmiotowej publikacji, wskazać można następujące. Prekursorem organu sądownictwa konstytucyjnego w FR był funkcjonujący w latach 1989–1990 Komitet Nadzoru Konstytucyjnego. Jego ustanowienie w ramach *pierestrojkowych* reform należy postrzegać jako przełom, bowiem zerwano z radziecką koncepcją dyktatury proletariatu i jednolitości władzy spoczywającej w rękach rad różnych szczebli. Zdaniem autorów pracy włączenie pewnych elementów przypominających kontrolę konstytucyjności prawa do praktyki ustrojowej Imperium Rosyjskiego proponowano już na przełomie XIX i XX wieku. W okresie radzieckim pewne funkcje w tym zakresie realizował Sąd Najwyższy ZSRR, zaś po przyjęciu nowej konstytucji w 1977 roku – Prezydium Rady Najwyższej ZSRR.

Komitet Nadzoru Konstytucyjnego wyposażono w szerokie uprawnienia wydawania postanowień o zgodności obowiązujących aktów prawnych z konstytucją oraz ich projektów na etapie procedowania przez Zjazd Deputowanych Ludowych. Mógł

⁵ А.Н. Медушевский, *Теория конституционных циклов*, Москва 2005.

⁶ Конституция Российской Федерации, www.kremlin.ru/acts/constitution [dostęp: 1.07.2025].

on wszczynać postępowania na wniosek innych organów, jak i z inicjatywy własnej. Orzeczeniem Komitetu zawieszano obowiązywanie wadliwego aktu prawnego, zaś wydający go organ w ciągu trzech miesięcy zobowiązany był do doprowadzenia do jego zgodności z konstytucją. Komitet działał bardzo krótko i przestał funkcjonować wraz z rozpadem ZSRR w grudniu 1991 roku. Jego umocowanie prawne i potencjalną rolę w systemie organów władzy autorzy publikacji oceniają wysoko, jako przejaw odważnego i progresywnego w tamtej epoce rozwiązania, mimo że w swoim epizodzie posłużył raczej wyłącznie jako „demonstracja reformatorskich dążeń władzy” (s. 79).

Rosyjski organ sądownictwa konstytucyjnego wprowadzono do systemu organów władzy na mocy nowelizacji konstytucji Rosyjskiej FSRR z grudnia 1990 roku, zaś stosowne przepisy były jeszcze zmieniane w maju 1991 roku i kwietniu 1992 roku. Twierdzi się, że SK FR nie jest kontynuatorem Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego, lecz alternatywą (s. 198). W lipcu 1991 roku uchwalono ustawę o SK RFSRR. Jako ważne osiągnięcie ówczesnego modelu wskazano możliwość kierowania skarg konstytucyjnych przez obywateli.

Ze stosunkowo niewielkiego dorobku orzeczniczego SK RFSRR/FR z lat 1991–1993 autorzy wymieniają dwa orzeczenia: w sprawie legalności działalności Partii Komunistycznej oraz podporządkowania organizacyjnego Komitetu Bezpieczeństwa Państwowego (KGB) Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. SK FR w pierwszym okresie swojego funkcjonowania był aktywnym uczestnikiem polityki krajowej, oponującym zarówno prezydentowi Borysowi Jelcynowi, jak i Radzie Najwyższej, ale także włączającym się w konfrontację pomiędzy nimi. Autorzy pracy wskazują, że SK FR w tej sytuacji stał się ofiarą politycznej rywalizacji, której kulminacją był kryzys władzy w II połowie 1993 roku. Borys Jelcyn na mocy dekretu rozwiązał parlament i SK FR oraz zlecił opracowanie tekstu nowej ustawy zasadniczej FR.

W 1993 roku rozpoczął się kolejny okres w ewolucji SK FR. Współczesny SK FR jest jednym z dwóch najwyższych sądów, obok Sądu Najwyższego (do 2014 funkcjonował jeszcze Najwyższy Sąd Arbitrażowy). Wskazuje się, że celem ustawodawcy, kierującego się wytycznymi ze środowiska politycznego Borysa Jelcyna, nie było stworzenie organu, który gwarantowałby realizację uznanych w państwach demokratycznych zasad kontroli konstytucyjności prawa, lecz personalne obsadzanie stanowisk sędziowskich tak, by SK FR sprzyjał interesom ówczesnej głowy państwa. Bardziej złożona i wielowątkowa jest historia działalności SK FR w ćwierćwieczu

naznaczonym rządami Władimira Putina. Choć organ ten pełnił funkcję korygującą wobec niektórych kierunków zmian wytyczanych przez prezydenta, finalnie nie zapobiegł autorytaryzacji ustroju, czego dobitnym przykładem jest spolegliwa postawa SK FR wobec reformy konstytucyjnej dokonanej w 2020 roku, a wcześniej choćby uznanie za konstytucyjną ustawy o tzw. obcych agentach.

Autorzy szeroko opisują i wyjaśniają zmiany ustawodawstwa i aktów podstawowych dotyczących SK FR, w tym zmiany zakresu jego kompetencji, kadencji, liczby członków, statusu członków oraz procedury postępowania przed SK FR. Wskazuje się, że część zmian miała charakter wyłącznie *de jure*, zaś część – *de facto* (s. 278 i n.). W 2007 roku SK FR zmienił siedzibę z Moskwy na Sankt Petersburg i – jak twierdzą i wyjaśniają autorzy – „nie była to tylko nowelizacja art. 115 konstytucji, lecz instytucjonalny szok, który pociągnął za sobą zmiany obowiązujących w nim praktyk” (s. 229–230).

Interesujące wnioski płyną z analizy tego, w taki sposób inne organy państwowe korzystają z narzędzi prawnych oferowanych przez SK FR. Z przytoczonych danych wynika, że prezydent FR wnioski o kontrolę konstytucyjności ustaw w latach 1995–2020 kierował zaledwie 12-krotnie (s. 151). Najczęściej zaś z SK FR współpracowały organy władzy na szczeblu regionalnym federacji.

Mimo formalnego stopniowego rozszerzania kompetencji SK FR z każdą dotyczącą go reformą współczesny stopień niezależności sądu jest nieporównywalnie niższy niż przed trzema dekadami. Ogółem oceniając ewolucję pozycji prawnej oraz innych normatywnych zmian odnośnie do działalności SK FR, autorzy twierdzą, że oprócz pewnych uzasadnionych modernizacji, dotyczących między innymi cyfryzacji działalności, ich większa część miała charakter motywowany politycznie i wyrażała dążenie do podporządkowania sędziów SK FR władzy wykonawczej i ograniczenia pluralizmu w jego działalności (między innymi poprzez zakaz publikowania zdań odrębnych). Na płaszczyźnie organizacyjnej manifestuje się to między innymi ograniczaniem liczby sędziów (z początkowej liczby 19 do 11) czy też likwidacją podziału wewnętrznego SF FR na izby (s. 276).

Dla całościowej oceny funkcjonowania sądownictwa konstytucyjnego w danym państwie istotne znaczenie ma również efektywność jego orzeczeń, czyli stopień ich wykonywania przez stosowne organy. W tym zakresie autorzy pracy stwierdzają, że „sytuacja wygląda całkiem korzystnie” (s. 444). Większość organów będących

adresatami orzeczeń – regionalne organy legislatywy i egzekutywy – wykonuje je w trybie przewidzianym prawem. Jako główny problem wymieniono nieterminowe usuwanie wad prawnych ustaw federalnych, natomiast w latach 2010–2018 federalny ustawodawca nie wykonał 4% orzeczeń SK FR (s. 445). Sytuację tę autorzy tłumaczą okolicznością, że „orzeczeń w ważnych politycznych kwestiach, polegających na stwierdzeniu niekonstytucyjności federalnych aktów normatywnych, SK FR już dawno nie przyjmuje”. Zauważają też, że problem niezależności SK FR jest pochodną braku w FR skutecznego mechanizmu *check and balance* oraz równoważenia się władzy ustawodawczej i wykonawczej (s. 445).

Interesujące są rozważania dotyczące miejsca SK FR w konstytucjonalizmie wielopoziomowym. Autorzy wychodzą od stwierdzenia, że przepisy konstytucji FR stanowią o związaniu państwa prawem międzynarodowym i jego nadrzędności względem prawa krajowego. Szczegółowa analiza praktyki stosowania tych przepisów dotyczy współpracy SK FR z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (dalej: ETPCz). Proces ten miał kilka etapów. O ile w pierwszym z nich FR życzliwie współpracowała z ETPCz, harmonizując swoje przepisy z Europejską konwencją praw człowieka oraz podwyższając standard ochrony praw i wolności jednostek, w to drugim etapie, po 2015 roku, zarysował się trend przeciwny. Wówczas na mocy nowelizacji ustawy federalnej o SK FR zyskał on prawo oceny wykonalności orzeczeń ETPCz. W oczywisty sposób odbiło się to na poziomie ochrony praw człowieka, a finalnym aktem ochłodzenia relacji pomiędzy SK FR a ETPCz było opuszczenie przez FR Rady Europy i zaprzestanie uznawania jurysdykcji ETPCz w 2022 roku.

Ciekawe wnioski płyną z badań nad społeczną percepcją SK FR prowadzonych przez wiarygodne ośrodki. Wynika z nich dość sprzeczny obraz pozytywnej oceny jego działalności przez większość społeczeństwa (53% do 21%) przy jednoczesnej niewiedzy o roli i celach jego działalności (51% respondentów twierdzi, że nie posiada wiedzy w tym zakresie). Co więcej, 46% ankietowanych uważa konstytucję FR za dokument formalny, który nie daje ochrony praw i wolności jednostki, i aż 69% sądzi, że jest ona naruszana systematycznie (s. 514). Ogółem autorzy konstatują, że w społeczeństwie rosyjskim wciąż istnieje zapotrzebowanie na samodzielny i niezawisły organ sądownictwa konstytucyjnego, natomiast niezbędne jest działanie na rzecz zwiększenia społecznego zaufania do niego. Kompromisowa postawa współczesnego SK FR wobec władzy wykonawczej niesie ryzyko utraty posiadanego obecnie zaufania, które oparte jest nie tyle na rzetelnej wiedzy społeczeństwa, co wierze w wartości ustrojowe (s. 541).

Z powyższym korespondują wnioski autorów pracy dotyczące miejsca SK FR w systemie organów władzy. Stwierdzają oni, że pozostaje on wciąż odrębnym podmiotem stosunków politycznych, aczkolwiek dają szereg dowodów na to, że przestaje on realizować tradycyjną funkcję regulatora stosunków pomiędzy legislaturą a egzekutywą (s. 574). Co ważne, sytuacja w tym zakresie jest bardziej złożona, niż można byłoby zakładać zgodnie z supozycją, iż w okresie Jelcynowskim SK FR miał większą niezależność i wykazywał się większym aktywizmem niż w okresie Putinowskim. Ogółem można obronić taką tezę, choć rozwój wydarzeń w tym wypadku nie był liniowy. Oprócz kwestii umocowania prawnego SK FR i zmieniającego się katalogu jego uprawnień niebagatelną rolę w jego działalności odgrywał czynnik ludzki – skład sędziowski oraz osoba zajmująca stanowisko prezesa SK FR.

Część rozdziałów pracy ma bardziej szczegółowy charakter i wymaga dobrego rozeznania w specyfice funkcjonowania SK FR. Dotyczy to między innymi rozdziału poświęconego problematyce etyki w pracy sędziów SK FR, w którym analizowane są kwestie aktywizmu sędziowskiego, medialnego nagłaśniania ich pracy czy odpowiedzialności dyscyplinarnej, oraz rozdziału omawiającego techniki wykładni, w którym w celach ilustracyjnych przywołano szereg głośnych orzeczeń.

3. Ocena końcowa

Z przedmiotowej pracy płynie wniosek, że SK FR w okresie 30 lat swojego funkcjonowania przekształcił się z niezależnego organu realizującego zasadę państwa prawa i oponującego innym gałęziom władzy – w szczególności prezydentowi FR, stojącemu na czele egzekutywy – w organ, którego celem działalności jest doprowadzenie do lojalnego kompromisu z innymi organami władzy publicznej, choćby kosztem konstytucyjnych wartości. Współczesna działalność orzecznicza SK FR jest przewidywalna, a organ ten stał się częścią ustrojowej fasady „suwerennej demokracji”, jako alternatywnej dla demokracji liberalnej.

Znamienne są słowa jednego z sędziów SK FR, iż sąd nie jest skłonny orzekać w sposób odbiegający od ogólnych kierunków polityki państwa, a jego cel widzi on jako „punktowe poprawki błędów prawnych” (s. 55). Jednocześnie autorzy jednoznacznie pozytywnie oceniają całokształt dotychczasowego rozwoju sądownictwa konstytucyjnego w FR, szczególnie sięgając do doświadczenia wczesnych

lat 90., gdy SK „dumnie prowadził samodzielną walkę z powszechnym bezprawiem i bezkonstytucyjnością” (s. 578). Recenzowana publikacja zasługuje na wysoką ocenę, jako materiał dokumentujący proces rozwoju sądownictwa konstytucyjnego FR oraz jako źródło do dalszych badań w tym obszarze. Rozległa baza bibliograficzna oraz przywołane orzecznictwo mogą być wykorzystane do pogłębionych analiz nad kierunkiem rozwoju SK FR.

Zaprezentowane na łamach przedmiotowego dzieła ustalenia zespołu badawczego pod kierunkiem Andrieja Mieduszeńskiego czytelnik może skonfrontować z treścią paradygmatu konstytucjonalizmu autorytarnego⁷. Z dość jasnych powodów autorzy książki nie mogli tego zrobić, zaś zabieg ten pomaga zrozumieć, na czym polega napięcie pomiędzy rozwiązaniami normatywnymi a praktyką działalności organów władzy publicznej w państwach o ustroju niedemokratycznym.

Bibliografia

- Czachor Rafał, *Reforma konstytucyjna w Federacji Rosyjskiej w 2020 roku*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 3(61), s. 261–276, <https://doi.org/10.15804/ppk.2021.03.17>.
- Czachor Rafał, *Ustrój sądownictwa konstytucyjnego w państwach autorytarnych. Analiza porównawcza przypadku republik Azji Środkowej*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2024, nr 1(34), s. 131–159, <https://doi.org/10.48269/2451-0807-sp-2024-1-06>.
- Frankenberg Günter, *Authoritarianism: Constitutional Perspectives*, Cheltenham–Northampton 2020.
- Hirschl Ran, *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Cambridge 2004.
- Konstituciâ Rossijskoj Federacii [Конституция Российской Федерации], <https://kremlin.ru/acts/constitution> (dostęp: 1.07.2025).
- Meduševskij Andrej N., *Razmyšleniâ o sovremennom rossijskom konstitucionalizme*, Moskva 2007 [Медушевский Андрей Н., *Размышления о современном российском конституционализме*, Москва 2007].
- Meduševskij Andrej N., *Sravnitel'noe konstitucionnoe pravo i političeskie instituty*, Moskva 2002 [Медушевский Андрей Н., *Сравнительное конституционное право и политические институты*, Москва 2002].

⁷ Np.: M. Tushnet, *Authoritarian Constitutionalism. Some Conceptual Issues*, [w:] *Constitutions in Authoritarian Regimes*, red. T. Ginsburg, A. Simpsen, New York 2014, s. 36–49; G. Frankenberg, *Authoritarianism: Constitutional Perspectives*, Cheltenham–Northampton 2020.

Meduševskij Andrej N., *Teoriâ konstitucionnyh ciklov*, Moskva 2005 [Медушевский Андрей Н., *Теория конституционных циклов*, Москва 2005].

Tushnet Mark, *Authoritarian Constitutionalism. Some Conceptual Issues*, [w:] *Constitutions in Authoritarian Regimes*, red. Tom Ginsburg, Alberto Simpser, New York 2014, s. 36–49.

► STRESZCZENIE

Recenzja:

Конституционный Суд России: осмысление опыта. Монография, под ред. А.Н. Медушевского, Центр конституционных исследований, Москва 2022, ss. 652

Powyższa recenzja monografii *Sąd Konstytucyjny Rosji: zrozumienie doświadczenia*, napisanej przez zespół wybitnych rosyjskich prawoznawców pod redakcją Andrieja Mieduszelewskiego, omawia przedmiotową publikację jako unikalne współczesne studium z zakresu prawa konstytucyjnego. Ze względu na obszerność monografii i wielość podjętych wątków autor recenzji skupił się na wybranych kwestiach, które mogą być cenne dla badaczy spoza kręgu rosyjskojęzycznego. Recenzja ma charakter aprobeujący, recenzent docenił jej wartość poznawczą, poprawność metodologiczną oraz odwagę w poruszaniu tematów niewygodnych dla władzy.

Monografia przedstawia szczegółową historię kształtowania się instytucji sądownictwa konstytucyjnego w Rosji na przełomie lat 80. i 90. XX wieku, ewolucji jego kompetencji, orzecznictwa oraz relacji z innymi organami władzy. Kluczową tezą opracowania jest koncepcja cyklu konstytucyjnego, który polega na kilkuetapowym przejściu od liberalnego modelu państwa prawa do autorytarnego reżimu. Recenzja wskazuje na ograniczenie niezależności sądu, jego instytucjonalną marginalizację oraz upolitycznienie mechanizmów nominacyjnych. Wskazano także na paradoks: mimo relatywnie wysokiego społecznego poparcia dla sądu konstytucyjnego świadomość jego roli i funkcji w społeczeństwie rosyjskim pozostaje niska.

Recenzowaną pracę zbiorową można potraktować nie tylko jako cenną monografię naukową, ale również swoisty prawniczy komentarz do kondycji ustrojowej współczesnej Federacji Rosyjskiej oraz sytuacji sądownictwa konstytucyjnego w warunkach autorytaryzmu. W ocenie recenzenta tom przygotowany pod redakcją Andrieja Mieduszelewskiego ma istotne znaczenie dla badaczy transformacji ustrojowych, prawa porównawczego i konstytucjonalizmu w państwach niedemokratycznych.

► SUMMARY

Review:

The Constitutional Court of the Russian Federation: An Interpretation of the Experience. A Monograph, edited by A.N. Medushevsky, Center for Constitutional Studies, Moscow 2022, 652 pages

The following review discusses the content of the monograph *The Constitutional Court of the Russian Federation: An Interpretation of the Experience* written by a team of prominent Russian legal scholars and edited by Andrei Medushevsky. In the reviewer's opinion, it is a unique contemporary study of Russian constitutional law. Due to the comprehensiveness of the monograph and the multiplicity of threads taken up, the author of the review has focused on selected issues that may be of special value to researchers outside the Russian-speaking circle. The review is approving; the reviewer appreciates its cognitive value, methodological correctness and courage in raising topics uncomfortable for the authorities.

The book presents a detailed history of the formation of the constitutional judiciary in Russia in the late 1980s and early 1990s, the evolution of its competences, jurisprudence and relations with other organs of power. The key thesis of the study is the concept of the constitutional cycle, which involves several stages of transition from a liberal rule of law model to an authoritarian regime. The review points to the consecutive reduction of judicial independence, its institutional marginalisation and the politicisation of appointment mechanisms. It also points to a paradox: despite relatively high public support for the constitutional court, awareness of its role and function in Russian society remains low.

The reviewed volume can be regarded not only as a valuable scientific monograph but also as a specific legal commentary on the systemic condition of the contemporary Russian Federation and the constitutional judiciary in an authoritarian state. In the reviewer's opinion, the volume edited by Andrei Medushevsky is a significant contribution to the studies in states' transformation, comparative legal studies, and constitutionalism in non-democratic countries.

V

KRONIKA

V

CHRONICLE

Marcin Łysko

- ▶ Uniwersytet w Białymstoku
(University of Białystok, Poland)
- ▶ e-mail: marcin.lysko@uwb.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-2789-4679

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.39

KOMUNIKAT**KRONIKA****BIAŁOSTOCKIEGO ŚRODOWISKA HISTORYKÓW PRAWA¹ (ROK 2024)**

Aktywność naukowa białostockiego środowiska historyków prawa w 2024 roku znalazła wyraz w artykułach opublikowanych na łamach periodyków naukowych oraz zamieszczonych w pracach zbiorowych. Ważnym aspektem tej działalności był także udział w ogólnopolskich i międzynarodowych konferencjach naukowych, połączony z wygłoszeniem referatów.

1. Publikacje

W 2024 roku ukazały się dwa zeszyty 23 tomu czasopisma „Miscellanea Historico-Iuridica”. Pierwszy z nich pod redakcją Katarzyny Doliwy, Piotra Fiedorczyka i Bartosza Kamila

¹ Kronika stanowi kontynuację prowadzonej corocznie od 2005 r. kroniki Katedry Nauk Historyczno-Prawnych (2005–2012), Katedry Nauk Historyczno-Prawnych i Komparatystyki Prawniczej (lata 2013–2016), a następnie Katedry Filozofii i Historii (2016–2019). Niniejsza kronika przedstawia aktywność naukową białostockiego środowiska historyków prawa, które od 1 października 2019 roku funkcjonuje w strukturach organizacyjnych Katedry Nauk Historyczno-Prawnych, Teorii i Filozofii Prawa oraz Komparatystyki Prawniczej Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. W 2024 roku aktywność naukową wykazali przede wszystkim pracownicy i doktoranci kierowanej przez Piotra Fiedorczyka Pracowni Historii Prawa.

Truszkowskiego zawiera *varia*, czyli zbiór artykułów o zróżnicowanej problematyce. W drugim z zeszytów, którego redaktorami byli Piotr Fiedorczyk oraz Bartosz Kamil Truszkowski, znalazły się *varia*, a także referaty wygłoszone podczas ogólnopolskiej konferencji naukowej pt. *Kodyfikacje XX wieku. 60-lecie Kodeksu cywilnego*, która odbyła się na Wydziale Prawa UWB w dniach 24–25 maja 2024 roku.

W 23 tomie „Miscellanea Historico-Iuridica” zostały zamieszczone następujące artykuły białostockich historyków prawa:

- Piotra Kołodko, *A Few Remarks About Quaestor Ostensis*,
- Karola Kuźmicza, *Is Stanisław Leszczyński's Conversation Between a European and an Islander from the Kingdom of Dumocala a social utopia?*,
- Karola Łopateckiego, *Wartościowanie zabytków na przykładzie środków transportu. Z badań nad problematyką włączania samochodów do wojewódzkiej ewidencji zabytków*,
- Krzysztofa Żochowskiego, *Eugeniusz Waśkowski o projekcie i ustawie kodeks postępowania cywilnego z 1930/1933 część I*,
- Piotra Fiedorczyka wspólnie z Krzysztofem Siuchnickim, *Wojenne losy sędowników białostockich w świetle postępowań o uznanie za zmarłego i o stwierdzenie zgonu prowadzonych w Sądzie Grodzkim w Białymstoku w latach 1946–1950*.

Na łamach innych periodyków naukowych ukazały się artykuły:

- Marcina Łysko, *Problem bezpłatności aplikacji sądowej w działalności ruchu młodych prawników w II Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024, tom 65,
- Krzysztofa Żochowskiego, *Władza symboliczna prawników w ujęciu Pierre’a Bourdieu*, „Palestra” 2024, nr 1,
- Piotr Fiedorczyka wspólnie z Bartoszem Kamilem Truszkowskim, *The Empowerment and Protection of Vulnerable Adults*, „Family&Law, FL-EUR Family Law in Europe. An Academic Network” 2024,
- Mateusza Ułanowicza, *The Guardianship of the Minor Karol Brzostowski and his Emancipation*, „Journal on European History of Law” 2024, t. XV, nr 2.

Kolejny artykuł Marcina Łysko, *Ruch młodych prawników wobec problemu „nadprodukcji aplikantów” sądowych w II Rzeczypospolitej Polskiej*, został opublikowany w pracy zbiorowej *Sapienta ars vivendi putanda est. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy*

urodzin Profesora Dariusza Szopera, red. Przemysław Dąbrowski, Mikołaj Tarkowski, Słupsk 2024. Mateusz Ułanowicz zamieścił artykuł *The Secret will of Karol Brzostowski: A Contribution to the Reception of French Civil Law in Polish Lands* w wydawnictwie pokonferencyjnym *Edge of Tomorrow 2: The Next Generation of Legal Historians and Romanists. Collection of Contributions from the 2024 International Legal History Meeting of PhD Students*, red. Jaromír Tauchen, David Kolumber, Brno 2024.

Białostocki historycy prawa pełnili także funkcje redaktorów i recenzentów prac naukowych. Karol Kuźmich współredagował pracę zbiorową *Postpandemiczna rzeczywistość. Jak koronawirus zmienił świat*, wydaną przez Wydawnictwo Temida 2 w Białymstoku. Piotr Fiedorczyk był recenzentem wydawniczym następujących książek:

- monografii Adama Dziuroka, *Osądzenie przestępstw w okresie II wojny światowej przez Specjalny Sąd Karny w Katowicach w latach 1945–1946*, Katowice–Warszawa 2024,
- pracy zbiorowej *W stulecie urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (1922–2022)*, red. Robert Jastrzębski, Ryszard Piotrowski, Warszawa 2024,
- podręcznika *Historia administracji. Wybór źródeł*, red. Robert Jastrzębski, Warszawa 2024,
- pracy zbiorowej *Divinarum atque humanarum rerum notitia. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Wiesława Mossakowskiego*, red. Marek Sobczyk, Ewa Gajda, Toruń 2024.

2. Konferencje

W 2024 roku działalność naukowa białostockich historyków prawa koncentrowała się na udziale w ogólnopolskich i zagranicznych konferencjach naukowych, podczas których występowali z referatami.

Spośród konferencji krajowych białostocki historycy prawa najliczniej uczestniczyli w zorganizowanej na Wydziale Prawa UwB w dniach 24–25 maja 2024 roku ogólnopolskiej konferencji „Kodyfikacje XX wieku. W 60-lecie Kodeksu Cywilnego”. Na konferencji z referatami wystąpili:

- Piotr Fiedorczyk, *Vox populi a prawo cywilne. Ankieta o projekcie prawa cywilnego PRL*,
- Karol Kuźmich, *Kodyfikacja jako faktyczny i historyczny sposób urzeczywistniania ideałów w prawie*,

- Michał Stokowski, *Problematyka przekazania gospodarstwa rolnego następcy w świetle przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym oraz o innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, a roszczenia o zachówek następców prawnych przekazujących*,
- Krzysztof Żochowski, Eugeniusz Waśkowski o projekcie i ustawie Kodeks Postępowania Cywilnego z 1930/1933 roku.

Największą aktywnością w zakresie konferencji krajowych wykazał się Karol Kuźmicz, który uczestniczył w:

- międzyśrodowiskowej i międzydyscyplinarnej konferencji naukowej „Odmiany wspólnot oraz ich znaczenie z punktu widzenia jednostki i państwa” (Nałęczów, 24–26 kwietnia 2024 roku) z referatem *Utopia jako wspólnota doskonała*;
- ogólnopolskiej konferencji naukowej „Ochrona prawna bytów pozaludzkich” (Białystok, 29 maja 2024 roku) z referatem *Główne problemy związane z kategorią bytu na gruncie filozofii*;
- ogólnopolskiej konferencji naukowej „Rocznica 300-lecia urodzin Immanuela Kanta twórcy dzieła *Wieczny pokój*” (Warszawa, 18 czerwca 2024 roku), podczas której wygłosił referat *Dlaczego „Wieczny pokój” Immanuela Kanta nie jest utopią?*;
- XXI Zjeździe Katedr Doktryn Politycznych i Prawnych nt. „Autorytaryzm i Totalitaryzm w myśli politycznej i prawnej” (Wrocław, 23–24 października 2024 roku) z referatem *O utopizmie i nie tylko jego totalitarnych konsekwencjach*.

Michał Stokowski podczas V Ogólnopolskiego Zjazdu Kół Historycznoprawnych „Rozliczenia z przeszłością. Perspektywa historycznoprawna” (Warszawa, 1–2 marca 2024) wygłosił referat *Projekt ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa z 1981 r. Przyczynek do genezy stanu wojennego*.

Na zorganizowanej przez Oddział Instytutu Pamięci Narodowej w Katowicach konferencji naukowej pt. „Dekret sierpniowy jako narzędzie sprawiedliwych rozliczeń ze zbrodniami okresu wojny i okupacji?” (Katowice, 15–16 czerwca 2024 roku) wygłosił referat *Sierpniówka – czy nadal jej potrzebujemy?*.

Krzysztof Szczygierski uczestniczył w ogólnopolskiej konferencji naukowej „Ustanowienie patrona jednostki samorządu terytorialnego w tradycji lokalnej i regionalnej”, która odbyła się w Białymstoku 20 czerwca 2024 roku. Wygłosił referat *Patroni jednostek samorządu terytorialnego w województwie podkarpackim – analiza wybranych*

przypadków. Brał także udział w Ogólnopolskim Forum Romanistów „*Ius et potestas – prawo i władza w starożytnym Rzymie*” (Gdańsk, 28 czerwca 2024 roku), podczas którego wystąpił z referatem *Adam Mickiewicz o prawie i władzy w starożytnym Rzymie*. Ponadto uczestniczył w seminarium studencko-doktoranckim *Hybryda* (Łomża, 25 października 2024 roku) z referatem *Prawo rzymskie w dziełach Adama Mickiewicza*.

Piotr Fiedorczyk uczestniczył w ogólnopolskiej konferencji naukowej „*Iustitia civitatis fundamentum – Sądy i sędziowie na przestrzeni dziejów*”. Konferencja została zorganizowana na Wydziale Prawa i Administracji UAM w Poznaniu 17 maja 2024 roku, w rocznicę śmierci dr hab. Małgorzaty Materniak-Pawłowskiej. Piotr Fiedorczyk wygłosił referat *Powstanie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku w 1990 r.*

Marcin Łysko uczestniczył w ogólnopolskiej konferencji naukowej „Być kobietą. Kobiety Podlasia i Mazowsza w latach 1918–1945” (Ciechanowiec, 11–12 września 2024 roku), na której zaprezentował referat *Udział kobiet w życiu publicznym II Rzeczypospolitej Polskiej*.

Mateusz Ułanowicz wziął udziału w reportażu dotyczącym Karola Brzostowskiego, który dnia 10 grudnia 2024 roku ukazał się na antenie białostockiego Radia „i”.

3. Konferencje zagraniczne

W konferencjach zagranicznych najczęściej uczestniczył Piotr Fiedorczyk, który wygłaszał w ich trakcie referaty w języku angielskim. Podczas XV Annual Symposium of the International Academy for the Study of the Jurisprudence of the Family Disability and the Family (Saragossa, 19–20 czerwca 2024 roku) wygłosił referat *The Right to Marry of Vulnerable People: The Polish Case*. Przewodniczył także obradom konferencji 60 Years Since the Adoption of the Czechoslovak Civil Code 1964 in Historical and Legal Perspective (Praga, 24–25 września 2024 roku) zaprezentował referat *The Communist Way of Consulting the Drafts of Polish Civil Codes in the 60’S*. Wziął także udział w konferencji The Formation and Dissolution of Marriage in Europe: Religious Roots and Diverging Histories (Kilona, 14 grudnia 2024 roku), podczas której wygłosił referat *Case Poland*.

Marcin Łysko wziął udział w XXVIII Annual Forum Association of Young Legal Historians, (Mediolan, 4–7 września 2024 roku) i wygłosił referat *The Religion Associatons of National Minorities in the Second Polish Republic*.

Krzysztof Szczygierski podczas LXXVII Session de la Société Internationale Fernand de Visscher pour l'Histoire des Droits de l'Antiquité: *Ius/Lex* (Osaka, 23–28 września 2024 roku) wygłosił referat *Some Remarks on Roman Law in the Works of Adam Mickiewicz*.

W październiku 2024 roku na zaproszenie prof. Davida Pimentela Piotr Fiedorczyk udzielił wykładu w formie online dla studentów University of Idaho Law School. Tytuł wykładu brzmiał: *Does European Family Law Exist?*

Bartosz Kamil Truszkowski uczestniczył w International Scientific Conference „Legal Unification through Case Law?” (Ratyżbona, 21–22 listopada 2024 roku), z referatem *The Supreme Court of the Second Polish Republic on Civil Status Records: A Case Law Review*.

Michał Stokowski, z referatem *August Decree today. Is it still necessary?*, wziął udział w International Workshop on Legal Survivals in Central and Eastern Europe, który miał miejsce na Riga Graduate School of Law w dniach 15–16 czerwca 2024 roku.

Mateusz Ułanowicz uczestniczył w International Legal History Meeting of Phd Students (Brno, 11–12 września 2024 roku) i wygłosił referat *The Reception of French Civil Law in Polish Lands Based on the Sources Concerning the Secret Will of Karol Brzostowski*.

4. Habilitacja dr. Mariusza Mohyluka

W 2024 roku grono białostockich historyków prawa powiększyło się o kolejnego doktora habilitowanego – Mariusza Mohyluka. W skład jego komisji habilitacyjnej wchodził:

1. prof. dr hab. Waldemar Bednaruk – KUL Jana Pawła II – przewodniczący komisji,
2. dr hab. Andrzej Wrzyszczyk, prof. UMCS – recenzent,
3. dr hab. Maksymilian Stanulewicz, prof. UAM – recenzent,
4. dr hab. Anna Stawarska-Rippel, prof. UŚ – recenzent,
5. prof. dr hab. Adam Redzik – recenzent,
6. dr hab. Anetta Breczko, prof. UwB – członek komisji,
7. dr hab. Marcin Łysko, prof. UwB – sekretarz.

Osiągnięcie naukowe wskazane przez kandydata jako podstawa ubiegania się o nadanie stopnia doktora habilitowanego stanowiła monografia *Sowieckie*

prawo sądowe w piśmiennictwie prawniczym II Rzeczypospolitej. Wszyscy czterej recenzenci przedstawili recenzje pozytywne. Kolokwium habilitacyjne odbyło się w dniu 11 października 2024 roku. W wyniku jawnego głosowania komisja podjęła jednomyślnie uchwałę wyrażającą pozytywną opinię w sprawie nadania Mariuszowi Mohylukowi stopnia doktora habilitowanego w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne. Stopień naukowy doktora habilitowanego Mariusz Mohyluk uzyskał na mocy jednomyślnej uchwały Rady Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu w Białymstoku z dnia 22 listopada 2024 roku.

5. Udział w komisjach habilitacyjnych

Piotr Fiedorczyk pełnił funkcję recenzenta w postępowaniu habilitacyjnym dr Justyny Biedy (UŁ) oraz funkcję członka komisji w postępowaniu habilitacyjnym dr. Kazimierza Konopki, przeprowadzonym na UwB. W postępowaniu uczestniczył także Marcin Łysko, w charakterze sekretarza komisji. Pełnił on także funkcję sekretarza w komisji habilitacyjnej dr. Mariusza Mohyluka.

6. Staże naukowe i program Erasmus

Od 6 maja 2024 roku do 24 maja 2024 roku dr Karol Kuźmich przebywał na stażu naukowym w Katedrze Doktryn Polityczno-Prawnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Opiekunem stażu był profesor Tomasz Tulejski. W ramach stażu Karol Kuźmich uczestniczył w zebraniach, seminariach naukowych i spotkaniach organizowanych przez Centrum Myśli Polityczno-Prawnej im. Alexisa de Tocqueville’a. 21 maja 2024 roku wygłosił referat *Prawa we francuskich utopiach przedrewolucyjnych epoki Oświecenia*.

Doktorant Michał Stokowski w charakterze *visiting scholar* przebywał w dniach 31 lipca 2023 roku – 7 stycznia 2024 roku na stażu naukowym w Syracuse University – College of Law w Stanach Zjednoczonych.

W ramach programu Erasmus Plus Marcin Łysko w dniach 20–24 maja 2024 roku przebywał na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Rijece (Chorwacja), gdzie wygłosił wykłady w języku angielskim poświęcone dziejom miasta Gdańsk w ujęciu historycznoprawnym.

7. Studenckie Koło Historii Prawa

Białostockie środowisko historyków prawa aktywnie wspierało Studenckie Koło Historii Prawa, które funkcjonuje na Wydziale Prawa UwB pod opieką Piotra Fiedorczyka. Działalnością koła kierował Wiktor Walewski, który po ukończeniu studiów prawnych w październiku 2024 roku dołączył do grona doktorantów Pracowni Historii Prawa Wydziału Prawa UwB i pod kierunkiem Piotra Fiedorczyka przygotowuje rozprawę poświęconą współczesnym problemom europejskiego prawa rodzinnego w kontekście historycznoprawnym. Spośród inicjatyw Studenckiego Koła Historii Prawa w 2024 roku najważniejsze były:

- spotkanie dyskusyjne *O zobowiązaniach w polskim prawie cywilnym wieku XX*, które odbyło się 12 stycznia 2024 roku w Na Prawo Bistro. Zostało zorganizowane we współpracy ze Studenckim Kołem Naukowym Komparatystyki Prawniczej. W trakcie spotkania po prelekcji opiekunów obu kół naukowych Krzysztof Żochowski wygłosił referat *Kodeks zobowiązań w praktyce profesjonalnego pełnomocnika*. Po referacie nastąpiły dyskusja i poczęstunek,
- współorganizowana przez Koło w dniach 24–25 maja 2025 roku na Wydziale Prawa UwB ogólnopolska konferencja naukowa pt. *Kodyfikacje XX wieku. 60-lecie Kodeksu cywilnego*. Pozostałymi organizatorami konferencji były Studenckie Koło Nauk Cywilistycznych, Studenckie Koło Filozofii Prawa, Studenckie Koło Miłośników Prawa i Kultury Antycznej oraz Koło Naukowe Komparatystyki Prawniczej. W trakcie wydarzenia prelekcje wygłosiło łącznie 44 prelegentów z wielu ośrodków naukowych w całym kraju, a wśród nich liczna grupa prelegentów reprezentujących białostockie środowisko historycznoprawne. Pierwszy dzień konferencji zamknęła uroczysta kolacja z udziałem zaproszonych gości.

MISCELLANEA HISTORICO-IURIDICA

Volume 24, number 2

Chief Editors: Piotr Fiedorczyk

Issue Editors: Piotr Fiedorczyk and Karol Siemaszko

University of Białystok
Faculty of Law
Białystok 2025

Contents

I. IN SEARCH OF NEW POLITICAL SOLUTIONS. THE APRIL CONSTITUTION OF 1935, ITS VALIDITY AND LEGACY (POST-CONFERENCE ARTICLES)

Bartłomiej Wróblewski

Normativeness of the First 10 Articles of the April Constitution of Poland 11

Agnieszka Łukaszczyk-Walter

The Superior Role of the President of the Republic of Poland in the Provisions of the April Constitution of 23 April 1935. 29

Anna Tarnowska | Wojciech Włoch

„Sanctions Will Be Founded upon Moral Moments” – A Few Remarks on the Aretology of the April Constitution (1935) 46

Marcin Łysko

The April Constitution in the Context of the Idea of Polish National Law 67

Marcin Kwiecień

- Application of the April Constitution During World War II.
From the “Paris Agreement” to the Second July Crisis. 94

Michał Patryk Sadłowski

- The April Constitution of Poland of 1935 in Political Narratives and in Science
in the Early Years of the People’s Poland. 125

II. THE PLACE OF LITHUANIA AND POLAND IN REGIONAL AND EURO-ATLANTIC INTEGRATION (DISINTEGRATION) PROCESSES – PROGRESS, CHALLENGES, PROSPECTS (POST-CONFERENCE ARTICLES)

Wojciech Lis

- Respect for Common Historical and Cultural Heritage as a Condition
for Stimulating Cooperation Between Poland and Lithuania in the Processes
of Regional and Euro-Atlantic Integration 162

Lucyna Szot

- Evolution of European Standards on Freedom of Expression in a Political Context. . . 192

Maciej Wojtacki

- The Principle of Self-Determination of Nations in Polish Politico-Legal Thought
at the Beginning of the Twentieth Century. An Outline of the Issue 223

Henryka Ilgiewicz

- Students’ Academic Circle of Lawyers of Stefan Batory University in Vilnius. 258

Marcin Niedbała

- Evolution and Comparative Legal Analysis of Regulations Concerning Critical
Infrastructure Protection in Poland and Lithuania. 292

Danuta Kamilewicz-Rucińska

- Lithuania’s Policy Toward the Polish Minority after 1990 in the Context
of Preserving National Identity Based on Own Research. 322

Jarosław Wołkonowski | Aleksander Waszkiewicz | Łukasz Wardyn

- New Solutions and the Problems of Spelling the Forenames
and Surnames of the Polish Minority in Lithuania in the Light of National
and International Law. 347

III. VARIA

Maciej Pannert

Historical and Legal Determinants of Debt Relief for Individuals.	378

Piotr Kołodko

A Few Reflections on the Maritime Activities of the Quaestorship during the Republic.	415

Maciej Mikula

The Legislative Powers of the King and the Sejm in Relation to Royal Towns in Poland in the 14th–16th Centuries.	439

Bartosz Zalewski

Definition of Crime (<i>delictum</i>) in <i>Tractatus Criminalis</i> of Tiberius Decianus (1509–1582)	480

Piotr Niczyporuk

An Unknown Letter of Bishop Walerian Protaszewicz to Pope Gregory XIII from 1576 Concerning the Foundation of the Vilnius University	512

Anna Kryniecka-Piotrak

The Ideal Official in Józef Olszewski's Theory of Bureaucracy	531

Ewa Jędrzejewska

Protection of Traffic Accident Victims in Poland – Evolution of the Liability of Motor Vehicle Owners and Mandatory Motor Insurance	557

Adam Lityński

Lenin, Lawyer on the Law of Revolution. Selected Issues. Outline of the Problem . .	576

Anna Stawarska-Rippel

Is Soviet Law Still Relevant to Legal Academic Research? Polish Contributions to Soviet Legal Studies: Revisiting a Forgotten Jurisprudence.	600

Łukasz Czarnecki

Social Constitutionalism: Mexico and Venezuela in the Process of Legal Transformation.	616

Robert Jastrzębski

Customary Law and Custom: Customary Inheritance Practices among Peasants in the Second Polish Republic	633

Agnieszka Daniluk | Magdalena Lewonowska

Legal and Organizational Conditions of Health Care in the Second Polish Republic at the Central Level	663

Andrzej Witkowski

Share in the State Income Tax Revenues and Additional Allowances Benefitting Local Government Associations in Interwar Poland	688

Marta Roksana Jasińska

The Right to Defense at the Threshold of Criminal Proceedings. Considerations on the Status of a Suspect in Polish Criminal Procedural Law – A Historical Perspective from 1928	735

Karol Siemaszko

The Beginnings of the Common Judiciary in the So-Called Recovered Territories in the Light of Selected Memories of Justice Employees	769

Paweł Kowal

The Fate of Father Józef Majewski and the Significance of His <i>Letter to the Editorial Board of “Kultura”</i>	786

Rafał Michałowski

The Legal Model for the Sale of State-Owned Agricultural Properties on Poland in the Years 1958–1991	814

Katarzyna Doliwa

On the Application of the Philosophy of Ordinary Language to the Study of Law – <i>Causation In The Law</i> by Herbert L.A. Hart and Tony Honore	841

Sebastian Czechowicz

A Useful Lesson in Good Legislation Needed Today. On Recognizing Public Health in the 1970 Draft of the Code of Offenses	867

Magdalena Zamroczyńska

Recognition as Invalid of Judgments Issued Against Persons Repressed for Activities in Favour of the Independent Existence of the Polish State	886

Marta Mozgawa-Saj

Activities for the Independent Existence of the Polish State in the Light of the Jurisprudence of Criminal Courts	921

Zuzanna Kaja Fliszkiewicz

The Relevance and Application of the Maxim <i>Facultas probationum non est angustanda</i> in the Polish Criminal Procedure.....	942

Katarzyna Siemion

The Development of the Legal Status of the Data Protection Officer in Poland.....	964

Mateusz Ziemblicki | Justyna E. Kulikowska-Kulesza

The Evolution and Functions of the Presidency of the Council of the European Union – an Analysis of Polish Experiences from 2011 and 2025 ...	987

IV. REVIEW ARTICLES

Rafał Czachor

<i>The Constitutional Court of the Russian Federation: An Interpretation of the Experience. A Monograph</i> , edited by A.N. Medushevsky, Center For Constitutional Studies, Moscow 2022, 652 Pages	1014

V. CHRONICLE

Marcin Łysko

Chronicle of the Białystok Legal Historians Community (2024)	1028

„MISCELLANEA HISTORICO IURIDICO-HISTORICA”

INFORMACJE DLA AUTORÓW

Zakres tematyczny czasopisma

Na łamach czasopisma naukowego „Miscellanea Historico-Iuridica” publikowane są teksty o **charakterze historycznoprawnym**, jak również opracowania traktujące o **prawie współczesnym z wyraźnym kontekstem historycznym**.

Zakres tematyczno-czasowy periodyku obejmuje **szeroką problematykę historii systemów i regulacji prawnych** – począwszy od starożytności (ze szczególnym uwzględnieniem prawa rzymskiego), przez średniowiecze i nowożytność, aż do historii najnowszej i okresu post-zimnowojennego. Istotna część tekstów koncentruje się na dziejach prawa w okresie międzywojennym, systemach prawa państw komunistycznych oraz historii prawa w szeroko rozumianej Europie Środkowo-Wschodniej.

Redakcja może zdecydować o nieprzyjęciu tekstu, nie **kierując go do recenzji**, jeżeli uzna, że jego treść nie koresponduje z zakresem tematycznym czasopisma.

INFORMACJE OGÓLNE I ZASADY WYDAWNICZE

Przygotowanie tekstu do zgłoszenia

Na łamach czasopisma publikowane są artykuły sporządzone w językach: **polskim, angielskim, niemieckim, francuskim, włoskim, hiszpańskim oraz rosyjskim**. Redakcja może dopuścić do publikacji także tekst w innym języku niż wyżej wymienione. Strony początkowe zgłaszanego tekstu o charakterze naukowym **powinny zawierać**:

1. **imię (imiona) i nazwisko** każdego z autorów;
2. **aktualną afiliację** każdego z autorów (uczelnia, placówka badawcza, stowarzyszenie naukowe lub innego rodzaju organizacja – nazwa oryginalna oraz w języku angielskim);
3. dane kontaktowe każdego z autorów, w szczególności **adres e-mail**;
4. **identyfikator ORCID** każdego z autorów (*Open Researcher and Contributor ID* – kod alfanumeryczny stworzony dla unikalnego identyfikowania autorów i współautorów publikacji naukowych i akademickich; rejestracja dostępna na <https://orcid.org/register>);

5. **pełny tytuł artykułu** w języku złożonego tekstu;
6. **abstrakt** (zapowiedź artykułu, co najmniej 200 wyrazów) w języku złożonego tekstu;
7. **słowa lub frazy kluczowe** w języku złożonego tekstu (od trzech do siedmiu);
8. **pełny tytuł artykułu** w języku angielskim;
9. **abstrakt** w języku angielskim;
10. **słowa lub frazy kluczowe** w języku angielskim (od trzech do siedmiu).

W każdym tekście należy zastosować **podział na co najmniej trzy rozdziały** (wstęp/ wprowadzenie, minimum jedno rozwinięcie, zakończenie/podsumowanie), numerowane cyframi arabskimi.

Na końcu tekstu **należy umieścić**:

1. **bibliografię (wykaz źródeł)**, z których korzystano podczas pracy nad tekstem, a także zamieszczonych w nim odniesień, **z podziałem na**: akty prawne, orzecznictwo, archiwalia, literaturę przedmiotu (w porządku alfabetycznym, z pełnymi imionami i nazwiskami autorów), netografię itp.;
2. **streszczenie artykułu** w języku złożonego tekstu;
3. **streszczenie artykułu** w języku angielskim.

Abstrakt a streszczenie:

1. **abstrakt powinien być zapowiedzią artykułu** mającą od 200 do 400 wyrazów i znajdować się na początku artykułu. Powinien zawierać syntetyczny opis celu badawczego i wprowadzenie do tematyki tekstu, opis wykorzystanych źródeł i zastosowanych metod. Powinien zachęcić czytelnika do przeczytania artykułu;
2. **streszczenie powinno być syntezą (podsumowaniem, skrótem) całego tekstu** i znajdować się na końcu. Powinno zawierać elementy niewystępujące bądź jedynie zarysowane w abstrakcie, w szczególności otrzymane wyniki badań i końcową konkluzję. Powinno zawierać od 200 do 400 wyrazów. Powinno podsumować i ułożyć wiedzę zdobytą podczas lektury artykułu.

Zgłaszanie tekstu do publikacji

Proponowany tekst należy wysłać Redakcji **poprzez platformę Open Journal Systems** (OJS) na stronie czasopisma, co możliwe jest po rejestracji (dostępna pod adresem: <https://miscellanea.uwb.edu.pl/user/register>) oraz zalogowaniu się na powstałe w ten sposób osobiste konto użytkownika. Wszelkie pytania lub trudności w przesłaniu tekstu można zgłaszać Redakcji drogą mailową na adres: miscellanea@uwb.edu.pl.

Do tekstu należy dołączyć **pisemne oświadczenie każdego z autorów**, że żadna tożsama publikacja ich autorstwa nie została i nie zostanie opublikowana w innym miejscu.

Oświadczenie powinno również zawierać zgodę na publikację wskazanego tekstu na łamach „Miscellanea Historico-Iuridica”.

W przypadku zakwalifikowania tekstu do publikacji każdy z autorów powinien **zawrzeć umowę licencyjną** o udzielenie nieodpłatnej licencji do utworu z zobowiązaniem do udzielenia sublicencji CC.

Proces recenzyjny

Wszystkie zgłoszone opracowania o charakterze naukowym poddane zostają **procesowi recenzyjnemu**. Każdy rodzaj tego typu tekstu (artykuł, artykuł recenzyjny, dokument archiwalny) podlega dwóm recenzjom, sporządzonym przez **dwóch niezależnych ekspertów** związanych z zewnętrznymi placówkami naukowymi. Biorąc pod uwagę tematykę danego tekstu oraz specjalizacje poszczególnych badaczy, jeden z recenzentów może zostać, w drodze wyjątku, dobrany spośród pracowników naukowych Uniwersytetu w Białymstoku. W przypadku tekstów, które powstały w języku innym niż język polski, co najmniej jeden z recenzentów powinien być afiliowany w instytucji zagranicznej innej niż narodowość autora pracy. Lista recenzentów publikowana jest w każdym zeszycie.

Co do zasady **autor i recenzenci nie znają swoich tożsamości** (*double-blind review process*). W uzasadnionych przypadkach model ten może nie zostać zastosowany, wówczas recenzent proszony jest o podpisanie oświadczenia o niewystępowaniu konfliktu interesów pomiędzy nim a autorem publikacji. Każda recenzja **ma formę pisemną i kończy się jednoznaczną rekomendacją** w zakresie: 1) dopuszczenia tekstu do publikacji w przesłanej formie; 2) kierunków poprawy tekstu warunkującej jego publikację; 3) odrzucenia tekstu. Autorzy otrzymują zanonimizowaną treść obu recenzji wraz z powstałą na ich podstawie decyzją Redakcji o dalszym losie tekstu.

Redakcja podejmuje działania w celu **przeciwdziałania przypadkom ghostwriting i guest authorship**. Wszystkie tego typu przypadki są upubliczniane poprzez informowanie o nich odpowiednich placówek naukowych.

Recenzji **nie podlegają teksty o charakterze technicznym** (noty recenzyjne, artykuły sprawozdawcze, wspomnienia, kroniki). **Kryteria recenzji**

Kryteria oceny zgłoszonego tekstu obejmują:

1. wstępną **charakterystykę artykułu** – czy ma on wymiar teoretycznoprawny, prawnoporównawczy, historycznoprawny;
2. ocenę, czy **tytuł** odpowiada treści artykułu;
3. ocenę, czy jasno i poprawnie określone zostały **cel** oraz **założenia** artykułu;
4. stwierdzenie, czy **cel artykułu został osiągnięty**;
5. ocenę **wartości naukowej** artykułu;

6. ocenę zastosowanej **metody badawczej**;
7. ocenę i celowość zastosowania **metody statystycznej**;
8. ocenę wykorzystania **literatury naukowej**;
9. ocenę poprawności **wniosków końcowych**;
10. ocenę **językową i stylistyczną**.

Zgoda na publikację

Materiały kopiowane z innych źródeł muszą zostać zaopatrzone w oświadczenie autora i wydawnictwa zawierające **zgoda na ich publikację przez Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku**. Uzyskanie takiej zgody obciąża autora/autorów.

Polityka repozytoryjna – samoarchiwizacja

Autorzy mogą deponować swoje opublikowane na naszych łamach prace w **innych bazach i serwisach**. Artykuły mogą podlegać tego typu **samoarchiwizacji** w wersji VoR (*Version of Record*), czyli w ostatecznej opublikowanej w czasopiśmie wersji.

INSTRUKCJE DLA AUTORÓW

Zasady sporządzania i formatowania tekstu głównego

1. Tekst główny powinien zostać sporządzony czcionką **Source Sans Pro** (<https://www.fontsquirrel.com/fonts/source-sans-pro>; rozmiar 12 pkt; w przypadku problemów z jej dostępnością można zastosować czcionkę **Arial**), **wyrównany do lewej (niewyjustowany)**, z zastosowaniem **interlinii wielkości 1,5**, bez wcięć pierwszego wiersza, z zastosowaniem odstępu pomiędzy akapitami o wielkości jednego wiersza.
2. Objętość tekstu nie powinna przekraczać **30 stron**.
3. Dopuszcza się stosowanie **wyróżnień w tekście**, np. pogrubienia tekstu (w nagłówkach) i kursywy (tytuły, wtręty obcojęzyczne).
4. Cytaty należy umieszczać w cudzysłowie „...”. Redakcja nie weryfikuje stosowanych w tekstach cytatów ani ich tłumaczeń.
5. Jeżeli zachodzi potrzeba, w tekście można konsekwentnie stosować **wyliczenia numerowane**: 1), 2), 3) itd., lub a), b), c) lub **punktowane** (preferowane • lub –).
6. Wszystkie strony powinny zawierać **ciągłą numerację**.
7. W tekście i w przypisach należy stosować **następujące łacińskie skróty (bez kursywy)**:
 - eadem – też, teźe
 - ibidem – tamże
 - idem – tenże

- op. cit. – dzieło cytowane
 - passim – tu i ówdzie, wszędzie
8. Redakcja zastrzega sobie **prawo do usuwania usterek stylistycznych i ujednolicania tekstu** zgodnie z przyjętymi zasadami, bez porozumienia z autorem.

Zasady sporządzania przypisów

1. Przypisy powinny zostać sporządzone czcionką **Source Sans Pro** (ewentualnie Arial; rozmiar 11 pkt), **wyrównany do lewej (niewyjustowany)**, z zastosowaniem **interlinii wielkości 1,15**.
2. Należy stosować **ciągłą numerację przypisów**.
3. Odnośniki do przypisów w tekście głównym powinny zostać sporządzone **w indeksie górnym**.
4. W tekście głównym numer przypisu należy umieszczać **bez spacji po wyrazie, przed przecinkiem lub kropką kończącą zdanie**, np.:
 - „W dalszej części swojego wystąpienia nawiązał do tradycji nauczania prawa rzymskiego w Wilnie¹, przypominając postać hiszpańskiego humanisty i romanisty Petrusa Roysiusa² (Pedro Ruiz de Moroz 1505–1571), znanego w naszym kraju pod nazwiskiem Roizjusz³”.
5. Jeśli w tekście głównym numer przypisu znajduje się na końcu zdania, które **kończy się skrótem z kropką**, odnośnik powinien znaleźć się za kropką, np.:
 - Wspomniane rozporządzenie wydano w 1998 r.⁵
6. Przypis należy traktować jak zdanie, dlatego też powinien **zaczynać się dużą literą, a kończyć kropką**.
7. **Dzieło autora, które jest powoływane po raz pierwszy**, należy wskazać w następujący sposób: inicjał imienia autora z kropką, nazwisko, po przecinku tytuł dzieła kursywą, i rok, strona lub zakres stron, np.:
 - J. Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 1997, s. 174–178.
– **kolejne wydanie** należy zaznaczyć w następujący sposób:
 - J. Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, wyd. 2, Kraków 2001, s. 266.
8. **Powoływany po raz pierwszy artykuł z czasopisma naukowego** należy wskazać, podając kolejno: inicjał imienia autora z kropką, nazwisko, tytuł artykułu kursywą, tytuł czasopisma w cudzysłowie (jeśli dalej będzie przywoływane w tekście, możemy zastosować skrót tytułu czasopisma, po jego uprzednim wskazaniu w nawiasie kwadratowym), cyframi arabskimi rok wydania, numer (tom, zeszyt), numery stron, np.:

- I. Koschembahr-Łyskowski, *O pojęciu własności, zarazem jako przyczynek do nauki o źródłach prawa*, „Przegląd Prawa i Administracji” [dalej: PPIA] 1902, z. 6, s. 385–410.
9. W przypadku publikacji przywoływanej **po raz kolejny** z tego samego czasopisma naukowego nazwę tego czasopisma należy **podawać w skrócie**, bez cudzysłowu, np.:
- I. Koschembahr-Łyskowski, *Dwa nowe opracowania rzymskiego prawa prywatnego*, PPIA 1908, z. 5, s. 329–353.
10. **Tylko jedno dzieło** (np. monografia, artykuł) **tego samego autora przywoływane po raz kolejny** należy wskazać w następujący sposób: inicjał imienia autora z kropką, nazwisko, skrót „op. cit.” (bez kursywy), numer strony (oraz ewentualnie przypis), np.:
- J. Sondel, op. cit., s. 185.
11. Jeśli w tekście powoływanych jest **kilka opracowań tego samego autora**, w przypisach należy wówczas (z wyjątkiem pierwszego przypisu do danego opracowania) wprowadzić **jednoznaczny skrót tytułu**, który pozwoli odróżnić te opracowania, następnie postawić po skrócie **trzy kropki z przecinkiem** „...,” oraz podać numer strony, np.:
- F. Bossowski, *Ze studiów nad rzeczami wyjętymi z obiegu wedle prawa rzymskiego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1923, nr 30, s. 257–260; F. Bossowski, *Znalezienie skarbu wedle prawa rzymskiego*, Kraków 1925, s. 38.
– **w dalszych przypisach należy wskazać** (jeśli opracowania tego samego autora znajdują się w tym samym przypisie):
 - F. Bossowski, *Ze studiów nad rzeczami...*, s. 258; idem, *Znalezienie skarbu...*, s. 45.
12. Jeśli w tekście artykułu znajdują się **bezpośrednio obok siebie w kolejnych przypisach** dwa odniesienia do tego samego opracowania autora, należy stosować skrót „ibidem”, np. w przypadku:
- R. Taubenschlag, *Die materna potestas im gräko-ägyptischen Recht*, „Zeitschrift der Savigny Stiftung für Rechtsgeschichte. Romanistische Abteilung” 1929, nr 49, s. 115–128.
– **kolejny przypis powinien brzmieć:**
 - Ibidem, s. 120.
13. Artykuł z **publikacji zbiorowej** powołuje się, podając kolejno: inicjał imienia autora z kropką, nazwisko, tytuł artykułu kursywą, przecinek, przyimek „w” z dwukropkiem w nawiasie kwadratowym „[w:]”, tytuł publikacji zbiorowej kursywą, inicjał imienia redaktora (redaktorów) z kropką, nazwisko, tom, miejsce wydania i rok, numer strony, np.:
- F. Bossowski, *Nowela Justyniana 115 – Statut Litewski I R. IV. Art. 13(14)*, [w:] *Księga pamiątkowa ku uczczeniu czterechsetnej rocznicy wydania Pierwszego Statutu Litewskiego*, red. S. Ehrenkreutz, Wilno 1935, s. 107–121.

- 14. Hasło encyklopedyczne** powołuje się, podając kolejno: inicjał imienia autora z kropką, nazwisko, tytuł hasła kursywą, przecinek, przyimek „w” z dwukropkiem w nawiasie kwadratowym „[w:]”, tytuł publikacji zbiorowej kursywą, inicjał imienia redaktora (redaktorów) z kropką, nazwisko, tom, miejsce wydania i strony (szpalty), np.:
- R. Taubenschlag, *Münzverbrechen*, [w:] *Real-Encyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, eds. A. Pauly, G. Wissowa, t. XVI (1), Stuttgart 1933, szp. 455–457.
- 15. Artykuł z gazety codziennej** powołuje się, podając kolejno: inicjał imienia autora z kropką, nazwisko, tytuł artykułu kursywą, tytuł gazety w cudzysłowie, datę wydania, np.:
- Ł. Zalewski, *Brak zgody to równy podział na dziecko*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 4 listopada 2013, s. 2.
- 16. Recenzję** należy powoływać w następujący sposób: skrót „rec.”, inicjał imienia autora recenzji z kropką, nazwisko, tytuł czasopisma w cudzysłowie, rok wydania, numer (tom, zeszyt), numery stron, przecinek, literę „z” z dwukropkiem w nawiasie kwadratowym – [z:], inicjał imienia autora recenzowanej pracy z kropką, nazwisko, tytuł pracy kursywą, miejsce i rok wydania, np.:
- Zob. rec. A. Berger, „Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft” 1925, nr 21, s. 191–195, [z:] U. Willamowitz-Moellendorff, *Staat und Gesellschaft der Griechen und Römer bis zum Ausgang des Mittelalters*, Leipzig–Berlin 1923.
- 17. Orzeczenia sądów lub trybunałów** powołuje się, podając kolejno: nazwę orzeczenia, nazwę organu, który je wydał, datę wydania, sygnaturę akt oraz – jeśli orzeczenie było publikowane – miejsce publikacji i numery stron, np.:
- orzeczenie SN z 13 stycznia 1965 r., I CR 464/64, OSNCP 1965, nr 10, poz. 171.
- 18. Akty prawne** należy powoływać, wskazując ich pełną nazwę, a następnie adres publikacyjny – wydawnictwo (skrótowo, np. Dz.U., M.P. – bez odstępów), rok publikacji, numer publikacji (skrót „nr” i numer dziennika), przecinek, pozycję (skrót „poz.” i numer pozycji). **Adres publikacyjny tekstu jednolitego** należy przywoływać, umieszczając na jego początku skrót „t.j.”. **Późniejsze zmiany** w powoływanym akcie należy sygnalizować skrótem „z późn. zm.”, umieszczanym po przecinku na końcu adresu publikacyjnego:
- ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 93, z późn. zm.);
 - ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. 2010 nr 243, poz. 1623, z późn. zm.).
- 19. Źródła archiwalne** należy powoływać, podając nazwę archiwum, numer i nazwę zespołu archiwalnego oraz zakres stron/kart.

20. Źródła internetowe należy przywoływać, wskazując imię i nazwisko (jeśli występuje) autora artykułu lub innej przywoływanej pracy, nazwę artykułu lub innej przywoływanej pracy bądź nazwę witryny internetowej, jej adres oraz datę dostępu w nawiasie zwykłym, np.:

- M. Kubalski, *Ubezważnowolnienie – uwarunkowania reformy archaicznej instytucji*, https://www.temidium.pl/artykul/ubezwlasnowolnienie_uwarunkowania_reformy_archaicznej_instytucji-6951.html#sdfootnote2sym (dostęp: 16.04.2023).
- Ministerstwo Sprawiedliwości, portal Gov.pl, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc> (dostęp: 1.01.2025).

– Ponadto należy sprawdzić poprawność działania linku poprzez jego kliknięcie.

Zasady sporządzania bibliografii załącznikowej (podmiotowej i przedmiotowej)

1. W bibliografii należy zastosować **podział na kategorie powoływanych źródeł**, np. akty prawne, orzecznictwo, archiwalia, literatura przedmiotu, netografia itp.
2. Adresy bibliograficzne źródeł w bibliografii przywołuje się **w sposób analogiczny do przypisów**, z odstępstwami wskazanymi niżej.
3. W każdej kategorii źródeł (poza aktami prawnymi o charakterze normatywnym) poszczególne pozycje należy umieścić **w porządku alfabetycznym**.
4. Normatywne akty prawne o w pierwszej kolejności należy uszeregować **zgodnie z hierarchią aktów prawnych** (akty o charakterze konstytucyjnym, ratyfikowane umowy międzynarodowe, ustawy, rozporządzenia, akty prawa miejscowego, akty wewnętrzne), a następnie **zgodnie z datą promulgacji** (ogłoszenia we właściwym dzienniku urzędowym).
5. W bibliografii załącznikowej adresy bibliograficzne **w cyrylicy** powinny posiadać wariant **transliterowany** zgodny z **PN-ISO 9:2000**. Transliteracji można dokonać, korzystając na przykład ze stron <https://www.ushuaia.pl/transliterate> lub <https://psp.amu.edu.pl/transliteracja>. Po zapisie transliterowanym należy podać w nawiasach kwadratowych oryginalny zapis cyrylicą, np.:
 - *Rossijskoe ugodovnoe pravo. Obsââ čast'*, red. Vladimir Komissarov, Moskva 2005. [*Российское уголовное право. Общая часть*, red. Владимир Комиссаров, Москва 2005].
 - W przypisach bibliograficznych należy podać jedynie postać oryginalną (cyrylicą):
 - *Российское уголовное право. Общая часть*, red. В. Комиссаров, Москва 2005.
6. W artykułach obcojęzycznych – w bibliografii załącznikowej oraz w przypisach bibliograficznych – polskojęzycznych tytułów publikacji nie należy tłumaczyć na język angielski i podawać jako dodatkowych, np.:
 - Lech Gardocki, *Prawo karne* [~~Criminal Law~~], Warszawa 2025.

WAŻNIEJSZE WYMOGI Z ZAKRESU DOSTĘPNOŚCI CYFROWEJ TEKSTÓW DLA OSÓB ZE SPECJALNYMI POTRZEBAMI

1. **Narrację tekstu** należy prowadzić tak, aby na jednej stronie edycyjnej formatu A4 był on podzielony na co najmniej **4 akapity**.
2. W tekście głównym należy unikać stosowania inicjałów **imion** i podawać je **w pełnym brzmieniu**.
3. W bibliografii załącznikowej (oraz w innych kategoriach źródeł z wyodrębnionymi autorami) **w pierwszej kolejności należy podać nazwisko autora, w drugiej jego pełne imię** (imiona). Pełne imiona należy podać również w przypadku innych osób powoływanych dalej w danej pozycji, np. redaktorów czy tłumaczy.
4. Należy rozwijać do **pełnej postaci** mniej popularne **skrót**y i **skrótowce** przy pierwszym ich użyciu. Przy kolejnych użyciach można posłużyć się formą skróconą.
5. Jeśli w tekście są wykorzystane obiekty graficzne (ilustracje, wykresy, schematy), powinien do nich zostać dołączony **tekst alternatywny**, mający postać maksymalnie 3–4 zdań, treściowo niepowielający podpisu do danego obiektu graficznego lub jego tytułu.
6. Należy bezwzględnie unikać wyróżnień w postaci podkreśleń i jeśli jest to konieczne, zastępować je **kursywą**, ostatecznie pogrubieniem, stosując je z umiarem, aby nie wypaczyć sensu zabiegu wyróżniania.
7. **Tabele:**
 - a) powinny być przeznaczone do prezentowania głównie danych liczbowych;
 - b) dane typowo tekstowe należy prezentować w tekście głównym w postaci list numerowanych i punktowanych;
 - c) komórki tabeli powinny mieć układ regularny – nie należy ich dzielić ani scalać.

„MISCELLANEA HISTORICO IURIDICO-HISTORICA”

INFORMATIONS FOR AUTHORS

Scope of the journal

The scientific journal *Miscellanea Historico-Iuridica* publishes papers of a **historical-legal nature**, as well as studies concerning **contemporary law with a distinct historical context**.

The thematic and chronological scope of the periodical covers a **wide range of issues related to the history of legal systems and regulations** – from antiquity (with particular emphasis on the Roman law), through the Middle Ages and modern times, up to the contemporary history and the post-Cold War period. A significant number of contributions focus on the history of law in the interwar period, on the legal systems of communist states, and on the broadly understood history of law in Central and Eastern Europe.

The Editorial Board may reject a paper **without submitting it for review** if it considers its content incompatible with the thematic scope of the journal.

GENERAL INFORMATION AND EDITORIAL GUIDELINES

Preparing a manuscript for submission

The journal publishes articles written in **Polish, English, German, French, Italian, Spanish, and Russian**. The Editorial Board may also allow for publication of a text in another language. The first pages of a scholarly manuscript submitted for publication **should include**:

1. **the first name(s) and surname** of each author;
2. **the current affiliation** of each author (university, research institution, scholarly association, or another type of organisation – original name and English translation);
3. contact details for each author, in particular **an e-mail address**;
4. **the ORCID identifier** of each author (Open Researcher and Contributor ID – an alphanumeric code created for the unique identification of authors and co-authors of academic publications; registration available at <https://orcid.org/register>);
5. **the full title of the article** in the language of submission;
6. **an abstract** (a preview of the article, at least 200 words) in the language of submission;

7. **key words or key phrases** in the language of submission (three to seven);
8. **the full title of the article in English**;
9. **an abstract in English**;
10. **key words or key phrases in English** (three to seven).

Each text should be divided into **at least three sections** (introduction, at least one main body section, and conclusion), numbered with Arabic numerals.

At the end of the manuscript, the following **should be included**:

1. **a bibliography (list of sources)** used in the preparation of the text, as well as references cited in it, **divided into**: legal acts, case law, archival materials, scholarly literature (in alphabetical order, with full first names and surnames of authors), netography, etc.;
2. **a summary of the article** in the language of submission;
3. **a summary of the article in English**.

Abstract vs. summary:

1. **the abstract should serve as a preview of the article**, between 200 and 400 words in length, placed at the beginning of the article. It should provide a concise description of the research aim and an introduction to the subject matter, an outline of the sources used and the methods applied. It should encourage the reader to read the article;
2. **the summary should be a synthesis (recap, abridgement) of the entire text**, placed at the end. It should contain elements absent or only briefly mentioned in the abstract, in particular the research results obtained and the final conclusion. It should be between 200 and 400 words in length and summarize and systematize the knowledge acquired from reading the article.

Submitting a manuscript for publication

The proposed manuscript should be submitted to the Editorial Board **via the Open Journal Systems (OJS) platform** available on the journal's website, after registration (at <https://miscellanea.uwb.edu.pl/user/register>) and logging into the user's account. Any questions or difficulties in submitting the manuscript may be reported to the Editorial Board by e-mail at: miscellanea@uwb.edu.pl.

Each manuscript must be accompanied by **a written declaration from each author** that no identical publication authored by them has been or will be published elsewhere. The declaration should also include consent for the publication of the submitted text in *Miscellanea Historico-Iuridica*.

If the manuscript is accepted for publication, each author is **required to sign a license agreement** granting a free license to the work, with an obligation to grant a CC sublicense.

Review process

All submitted scholarly works are subject to a **review process**. Each type of such text (article, review article, archival document) undergoes two reviews, prepared by **two independent experts** affiliated with external research institutions. Taking into account the subject matter of a given manuscript and the specialization of individual researchers, one of the reviewers may, by way of exception, be selected from among the academic staff of the University of Białystok. For manuscripts written in a language other than Polish, at least one reviewer should be affiliated with a foreign institution of a nationality other than that of the author. A list of reviewers is published in each issue.

As a rule, **the author and the reviewers remain anonymous to each other** (double-blind review process). In justified cases, this model may not be applied; in such situations, the reviewer is asked to sign a statement confirming the absence of a conflict of interest between them and the author of the manuscript. Each review is provided **in written form and ends with a clear recommendation** concerning: 1) acceptance of the text for publication in its submitted form; 2) directions for revision of the text as a condition of publication; 3) rejection of the text. Authors receive the anonymized content of both reviews along with the Editorial Board's decision regarding the further fate of the manuscript.

The Editorial Board takes measures to **prevent cases of ghostwriting and guest authorship**. All such instances are made public by informing the relevant academic institutions.

Manuscripts of a technical nature (review notes, report articles, memoirs, chronicles) **are not subject to review**.

Review criteria

The criteria for evaluating a submitted manuscript include:

1. preliminary **characterisation of the article** – whether it has a theoretical-legal, comparative-legal, or historical-legal dimension;
2. assessment of whether **the title** corresponds to the content of the article;
3. assessment of whether **the aims and assumptions** of the article have been clearly and correctly defined;
4. determination of whether **the aims of the article have been achieved**;
5. assessment of **the scholarly value** of the article;
6. assessment of **the used research method**;
7. assessment of the appropriateness of applying **a statistical method**;
8. assessment of **the use of scholarly literature**;
9. assessment of **the correctness of the final conclusions**;
10. assessment of **language and style**.

Consent for publication

Materials copied from other sources must be accompanied by a statement from both the author and the publisher granting **permission for their publication by the University of Białystok Publishing House** (*Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku*). Obtaining such permission is the responsibility of the author(s).

Repository policy – self-archiving

Authors may deposit their works published in our journal **in other databases and repositories**. Articles may be **self-archived** in the VoR (Version of Record), i.e., the final version published in the journal.

INSTRUCTIONS FOR AUTHORS

Rules for preparing and formatting the main text

1. The main text should be written using the font **Source Sans Pro** (<https://www.fontsquirrel.com/fonts/source-sans-pro>; size 12 pt; if unavailable, *Arial* may be used), **left-aligned (not justified)**, with **1.5 line spacing**, without indentation at the beginning of the first line of a paragraph (no “First line” special indentation), and with one blank line between paragraphs.
2. The length of the text should not exceed **30 pages**.
3. **Emphasis in the text** is permitted, e.g., bold (in headings) and italics (titles, non-English language phrases).
4. Quotations should be placed in quotation marks “...”. The Editorial Board does not verify quotations used in manuscripts or their translations.
5. If necessary, **should be used numbering lists**: 1), 2), 3), etc., or a), b), c), etc., or bulleted lists (preferred with signs • or –).
6. All pages should be **continuously numbered**.
7. In the text and in footnotes, **the following Latin abbreviations should be used (without italics)**:
 - eadem – the same (feminine)
 - ibidem – in the same place
 - idem – the same (masculine)
 - op. cit. – the cited work
 - passim – here and there, everywhere
8. The Editorial Board reserves **the right to correct stylistic flaws and unify the text** according to the adopted rules without consulting the author.

Rules for preparing footnotes

1. Footnotes should be written in **Source Sans Pro** (or *Arial*; size 11 pt), **left-aligned** (not justified), with **1.15 line spacing**.
2. **Continuous numbering of footnotes** should be used.
3. Footnote references in the main text should appear as **superscripts**.
4. In the main text, the footnote number should be placed **immediately after the word, before a comma or period ending the sentence**, e.g.:
 - “Later in his lecture, he referred to the tradition of teaching Roman law in Vilnius¹, recalling the Spanish humanist and Romanist Petrus Roysius² (Pedro Ruiz de Moroz 1505–1571), known in our country as Roizjusz³”.
5. A footnote should be treated as a sentence; therefore, it should **begin with a capital letter and end with a period**.
6. If the main text is in English, the footnote reference at the end of a sentence should be placed before the period:
 - The mentioned regulation was issued in 1998⁵.
7. **A work cited for the first time** should be indicated as follows: the author’s initial with a period, surname, followed by the title of the work in italics, place and year of publication, page numbers, e.g.:
 - J. Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 1997, pp. 174–178.
– **a subsequent edition** should be indicated as follows:
 - J. Sonel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, 2nd ed., Kraków 2001, p. 266.
8. **A journal article cited for the first time** should be indicated as follows: author’s initial with a period, surname, title of the article in italics, journal title in quotation marks (if cited again later, an abbreviation of the journal title may be used, after being indicated in square brackets), publication year in Arabic numerals, issue (volume, number), page numbers, e.g.:
 - I. Koschembahr-Łyskowski, *O pojęciu własności, zarazem jako przyczynek do nauki o źródłach prawa*, “Przegląd Prawa i Administracji” [hereinafter: PPIA] 1902, no. 6, pp. 385–410.
9. **A subsequent article from the same journal** should be cited in **abbreviated form**, e.g.:
 - I. Koschembahr-Łyskowski, *Dwa nowe opracowania rzymskiego prawa prywatnego*, PPIA 1908, no. 5, pp. 329–353.

- 10. Only one work** (e.g., monograph, article) **by the same author cited again should be indicated as follows:** author’s initial with a period, surname, the abbreviation “op. cit.” (not italicized), page number and (if necessary, footnote), e.g.:
- J. Sondel, op. cit., p. 185.
- 11. If several works by the same author are cited**, in subsequent references (except the first footnote to a given work) **a clear short title** should be introduced, followed by **an ellipsis with a comma** – “...,” and then the page number, e.g.:
- F. Bossowski, *Ze studiów nad rzeczami wyjętymi z obiegu wedle prawa rzymskiego*, “Gazeta Sądowa Warszawska” 1923, no. 30, pp. 257–260; F. Bossowski, *Znalezienie skarbu wedle prawa rzymskiego*, Kraków 1925, p. 38.
- **in later references:**
- F. Bossowski, *Ze studiów nad rzeczami...*, p. 258; idem, *Znalezienie skarbu...*, p. 45.
- 12. If two consecutive footnotes refer to the same work by the same author**, the abbreviation “ibidem” should be used, e.g.:
- R. Taubenschlag, *Die materna potestas im gräko-ägyptischen Recht*, “Zeitschrift der Savigny Stiftung für Rechtsgeschichte. Romanistische Abteilung” 1929, no. 49, pp. 115–128.
- **the next footnote:**
- Ibidem, p. 120.
- 13. An article in a collective volume** should be cited as follows: the author’s initial with a period, surname, title of the article in italics, comma, expression [in:] (in square brackets), title of the collective volume in italics, initial(s) and surname(s) of the editor(s), volume, place and year of publication, page numbers, e.g.:
- F. Bossowski, *Nowela Justyniana 115 – Statut Litewski I R. IV. A rt. 13(14)*, [in:] *Księga pamiątkowa ku uczczeniu czterechsetnej rocznicy wydania Pierwszego Statutu Litewskiego*, ed. S. Ehrenkreutz, Wilno 1935, pp. 107–121.
- 14. An encyclopedia entry** should be cited as follows: author’s initial with a period, surname, title of the entry in italics, comma, expression “[in:]” (in square brackets), title of the collective publication in italics, initial(s) and surname(s) of the editor(s), volume, place and year of publication, columns/pages, e.g.:
- R. Taubenschlag, *Münzverbrechen*, [in:] *Real-Encyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, eds. A. Pauly, G. Wissowa, vol. 16(1), Stuttgart 1933, cols. 455–457.

15. **A newspaper article** should be cited as follows: the author’s initial with a period, surname, title of the article in italics, newspaper title in quotation marks, date of issue, e.g.:
 - Ł. Zalewski, *Brak zgody to równy podział na dziecko*, “Dziennik Gazeta Prawna”, 6 May 2001, p. 3.
16. **A review** should be cited as follows: abbreviation “rev.”, reviewer’s initial with a period, surname, journal title in quotation marks, year of issue, number (volume, issue), page numbers, comma, expression “from:” in square brackets – [from:], author’s initial with a period, surname of the reviewed work, title of the work in italics, place and year of publication, e.g.:
 - See: rev. A. Berger, “Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft” 1925, no. 21, pp. 191–195, [from:] U. Willamowitz-Moellendorff, *Staat und Gesellschaft der Griechen und Römer bis zum Ausgang des Mittelalters*, Leipzig–Berlin 1923.
17. **Court or tribunal judgments** should be cited as follows: name of the judgment, name of the body issuing it, date of issuance, case file number, and – if published – the place of publication and page numbers, e.g.:
 - Supreme Court Judgment of 13 January 1965, I CR 464/64, OSNCP 1965, no. 10, item 171.
18. **Legal acts** should be cited with their full title, followed by the publication reference – publisher (abbreviated, e.g., Dz.U., M.P. – without spaces), year of publication, number of the official journal (No.), comma, item. **For consolidated texts**, the abbreviation “cons. text” should precede the publication reference. **Subsequent amendments** should be indicated with the expression “as amended” at the end. Examples:
 - Act of 23 April 1964 – Civil Code (Dz.U. No. 16 item 93, as amended);
 - Act of 7 July 1994 – Construction Law (cons. text: Dz.U. 2010 No. 243 item 1623, as amended).
19. **Archival sources** should be cited with the name of the archive, number and name of the archival collection, and page/folio range.
20. **Online sources** should be cited with the author’s full name (if available), title of the article or work (or name of the website), URL, and access date in round brackets, e.g.:
 - M. Kubalski, *Ubezważnowolnienie – uwarunkowania reformy archaicznej instytucji*, https://www.temidium.pl/artykul/ubezwasnowolnienie_uwarunkowania_reformy_archaicznej_instytucji-6951.html#sdfootnote2sym (accessed: 16.04.2023).
 - Ministry of Justice, Gov.pl Portal, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc> (accessed: 1.01.2025).

Rules for preparing the bibliography (list of sources)

1. The bibliography should be **divided into categories of cited sources**, e.g., legal acts, case law, archival materials, scholarly literature, online sources, etc.
2. Sources in the bibliography should be cited **analogously to footnotes**, with exceptions specified below.
3. Within each category of sources (except normative legal acts), items should be listed **in alphabetical order**.
4. Normative legal acts should first be arranged **according to the hierarchy of legal acts** (constitutional acts, ratified international agreements, statutes, regulations, local law acts, internal acts), and then **according to the date of promulgation** (publication in the relevant official journal).
5. Bibliographic entries in Cyrillic should include a transliterated version compliant with PN-ISO 9:2000 in the bibliography. Transliteration can be performed using, for example, the following websites:
<https://www.ushuaia.pl/transliterate> or <https://psp.amu.edu.pl/transliteracja>.
After the transliterated entry, the original Cyrillic text should be provided in square brackets, e.g.:
 - *Rossijskoe ugodovnoe pravo. Obšaâ čast'*, red. Vladimir Komissarov, Moskva 2005.
[*Российское уголовное право. Общая часть*, ред. Владимир Комиссаров, Москва 2005].– In bibliographic footnotes, only the original (Cyrillic) form should be given:
 - *Российское уголовное право. Общая часть*, ред. В. Комиссаров, Москва 2005.
6. In foreign-language articles – in the reference bibliography and in bibliographic footnotes – titles of publications in Polish should not be translated into English nor provided as additional information, e.g.:
 - Lech Gardocki, *Prawo karne* [~~Criminal Law~~], Warszawa 2025

KEY REQUIREMENTS FOR DIGITAL ACCESSIBILITY OF TEXTS FOR PEOPLE WITH DISABILITIES

1. **The text narrative** should be arranged so that on one A4 editorial page it is divided into at least **four paragraphs**.
2. In the main text, initials of first **names** should be avoided; **full first names** must be provided.
3. In the reference list (and in other categories of sources with identified authors), **the author's surname should be given first, followed by the full first name(s)**. Full first names should also be provided for other persons mentioned in a given item, such as editors or translators.
4. Less common **abbreviations and acronyms** should be written out **in full** the first time they appear in the text. In subsequent uses, the shortened form may be used.
5. If graphic objects (illustrations, charts, diagrams) are included in the text, **an alternative text** should be provided for each, consisting of no more than 3–4 sentences and not duplicating the content of the object's caption or title.
6. Underlining should be avoided. If emphasis is necessary, **italics** should be used, and bold type only as a last resort – both applied with moderation.
7. **Tables:**
 - a) should be used primarily for presenting numerical data;
 - b) purely textual data should be presented in the main text as numbered or bulleted lists;
 - c) table cells should have a regular layout – they should not be split or merged.

MISCELLANEA HISTORICO-IURIDICA

2025, t. XXIV, z. 2