

**Miscellanea
Historico-Iuridica**

UNIwersytet w Białymstoku
Wydział Prawa
Katedra Nauk Historycznoprawnych
Zakład Historii Państwa i Prawa

Miscellanea Historico-Iuridica

Tom VIII

pod redakcją

Adama Lityńskiego i Piotra Fiedorczyka



Białystok 2009

Recenzenci:

Marian Mikołajczyk, Anna Pikulska-Radomska, Andrzej Witkowski

Copyright © by Uniwersytet w Białymstoku
Białystok 2009

Wydział Prawa
Uniwersytet w Białymstoku
15–213 Białystok, ul. Mickiewicza 1
tel. (fax): +48 (085) 732 70 62

Sekretarz redakcji: *Karol Kuźmicz*
e-mail: miscellanea@uwb.edu.pl
<http://www.prawo.uwb.edu.pl/miscellanea/index.php>

ISSN 1732–9132

Redakcja i korekta: *Elżbieta Łagunionek*
Tłumaczenie streszczeń na język angielski: *Piotr Fiedorczyk*
Skład i redakcja techniczna: *Katarzyna Sakowska*

„Miscellanea Historico-Iuridica” są umieszczone od 2008 r. w wykazie czasopism
punktowanych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
na potrzeby oceny parametrycznej jednostek naukowych (4 punkty).

Abstracts of articles published in “Miscellanea Historico-Iuridica” are available online
by “The Central European Journal of Social Sciences and Humanities” (CEJSH)
under: <http://cejsh.icm.edu.pl>

Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku
15–097 Białystok, ul. M. Skłodowskiej-Curie 14
<http://wydawnictwo.uwb.edu.pl> e-mail: ac-dw@uwb.edu.pl

Nakład 150 egz.

Druk i oprawa: Totem.com.pl

Spis treści

Od redaktorów	7
---------------------	---

I. ARTYKUŁY

Janis Pleps

Fundamental Rights and Latvian Constitution (1918–1934)	11
---	----

Piotr Niczyporuk

Rzymskie regulacje prawne związane z ochroną dziecka poczętego	27
--	----

Katarzyna Laskowska

735 lat zwalczania i... Rzec o korupcji w Rosji	41
---	----

Krzysztof Szczygielski

Leonard Piętaś – wspomnienie w setną rocznicę śmierci	59
---	----

Ryszard Skarżyński

Początki teorii totalitaryzmu	73
-------------------------------------	----

Krzysztof Prokop

Konstytucyjny system organów państwowych Republiki Litewskiej w pierwszych latach niepodległości (1918–1926)	89
---	----

Artur Olechno

Instytucja prezydenta na tle początków państwowości ukraińskiej	109
---	-----

Magdalena Grassmann, Agnieszka Zemke-Górecka, Bogusław Kędra

Szpitalnictwo cywilne w województwie białostockim w II Rzeczypospolitej	127
---	-----

Anna Stawarska-Rippel

Państwowy arbitraż w ZSRR.....	143
--------------------------------	-----

Stanisław Bożyk

Pozycja ustrojowa Rady Państwa w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.	161
--	-----

Grażyna B. Szczygieł

Instytucja warunkowego zwolnienia w latach 1944–1960	175
--	-----

Marcin Łysko

Orzecznictwo karno-administracyjne w zakresie dostaw obowiązkowych płodów rolnych w Polsce Ludowej	189
---	-----

Diana Maksimiuk	
Problem rehabilitacji w latach 1956–1957	223

Lech Jamróz	
Wybrane konstytucyjne prawa i wolności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986–1997	235

II. MATERIAŁY ARCHIWALNE

Piotr Fiedorczyk	
Dylematy socjalistycznego kodyfikatora. Dokument archiwalny o pracach Komisji Kodyfikacyjnej w latach 1956–1958	259

III. RECENZJE I NOTY RECENZYJNE

<i>Vývoj československého práva 1945–1989</i> , red. J. Kuklík (Piotr Fiedorczyk)	271
---	-----

Francesca Scotti, <i>Il deposito nel diritto romano. Testi con traduzione italiana e commento</i> (Piotr Kołodko)	273
--	-----

Wacław Komarnicki, <i>Polskie prawo polityczne (geneza i system)</i> (Stanisław Bożyk)	279
--	-----

<i>Fascynujące ścieżki filozofii prawa</i> , pod red. Jerzego Zajadło (Karol Kuźmicz)	283
---	-----

Jerzy Migdał, <i>Polski system penitencjarny lat 1944–1956</i> (Marcin Łysko)	293
---	-----

IV. KRONIKA

Międzynarodowa konferencja naukowa „Godność – od prawa rzymskiego do Karty z Nicei” Taranto – Monopoli 13–15 maja 2009 r. (Krzysztof Szczygielski)	301
---	-----

Od redaktorów

Prezentujemy PT. Czytelnikom kolejny, ósmy tom naszego czasopisma. Jest to drugi numer, który ukazuje się w 2009 roku. W odróżnieniu od wcześniejszych zawiera on teksty Autorów w większości niewywodzących się z Zakładu Historii Państwa i Prawa. Postanowiliśmy bowiem zaprosić do współpracy Koleżanki i Kolegów z innych katedr. Zaproszenie spotkało się z nadzwyczaj pozytywnym przyjęciem, czego efektem jest niniejszy tom. Publikujemy także jeden tekst autora łotewskiego, wypełniający – naszym zdaniem – lukę w polskiej literaturze przedmiotu. Jest nam również miło powitać w gronie autorów Panią dr Annę Stawarską-Rippel z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego.

Jesteśmy przekonani, że ich teksty wzbogacają nasz periodyk.

Tom nie zawiera *Kroniki* Zakładu, gdyż zostanie ona zamieszczona w numerze następnym.

Niniejszym dziękujemy Panu Dziekanowi Wydziału Prawa UwB Profesorowi dr hab. Leonardowi Etelowi za wsparcie i sfinansowanie tego dodatkowego tomu.

Adam Lityński i Piotr Fiedorczyk

I
ARTYKUŁY

Janis Pleps

Fundamental Rights and Latvian Constitution (1918–1934)

Keywords: Latvia, constitution, fundamental rights

Summary

The Latvian road towards inclusion of the fundamental rights catalogue in the constitution started with proclamation of the state on November 18, 1918. The initial transitional constitutions already included according to their laconic style rather extensive guarantees of the fundamental rights. Mostly that means guarantees for national minorities.

In the inter-war period, the catalogue of the fundamental rights was not considered as a significant component of the constitution content. The norms of the catalogue were generally perceived as “declarative slogans”, which had little practical significance. Much greater importance was assigned by the politicians and jurists to the laws adopted by the parliament with regards to the procedure of implementing certain fundamental rights.

Latvian Constitutional Assembly has included “The Basic regulations regarding rights and regulations of the citizens” as a second part of the Constitution. The German Weimar Constitution of August 11, 1919 was used as a pattern for the draft of this part of the Constitution. The draft of the second part of Constitution prescribed a range of civic and political individual rights and freedoms. Parallel to that, the draft of the second part of the Constitution contained articles, which prescribed the state responsibility to protect the nationally-cultural autonomy of minorities, monuments of art, history, and nature, as well as marriage as the foundation of the family. The second part of the Constitution also dealt with the some social matters.

Unfortunately, the second part of the Constitution was not adopted, leaving the regulation of this matter for the upcoming generations, which was completed only ten years ago.

I. Introduction

On October 15, 1998, the 6th Saeima (Parliament) of the Republic of Latvia, adopted the amendments in the Constitution of the Republic of Latvia, which supplemented the Constitution with a new – eighth chapter “Fundamental Human Rights”¹. Only slightly more than ten years have passed since the catalogue of fundamental rights was included in the Constitution of the Republic of Latvia². At the same time, more than ninety years have passed since the independent state of Latvia has been in existence.

The origins of the constitutional regulation for the fundamental rights are one of the most complicated matters in the history of constitutional law of Latvia. The fact that only on October 15, 1998 the Constitution was supplemented with the catalogue of fundamental rights does not imply that before the given date the fundamental rights in Latvia did not hold a constitutional rank or that in Latvia implementation of catalogue of fundamental rights adequate for a democratic state governed by law was not fully ensured.

II. First Transitional Constitution

1. Political Platform of National Council

On November 17, 1918, the representatives of Latvian political parties at deciding about establishment of the state, announced themselves to be the Latvian National Council, which up to the convening of the Constitutional Assembly possessed the sovereign state power, as well as adopted the Political platform of the Latvian National Council³. As commented by the secretary of the National Council, Erasts Bite – “it is very short, as consists only of 7 Articles”⁴. Upon evaluation of the said deed, it must be taken into account, that it was elaborated in hurry and it “combines to tasks: to provide with the main provisions of the transitional constitution and to set forth the most important items of the operational programme of the temporary government”⁵. Therefore, in assessment of the Political platform of the National Council, it must be considered that it regulates the basic issues of a political system only partially, while paying extensive attention to the political objectives of the temporary government before the

¹ *Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē*, („Latvijas Vēstnesis” 1998, no. 308/312.

² *Latvijas Republikas Satversme*, „Valdības Vēstnesis” 1922, no. 141). Constitution of Republic of Latvia in English: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=2&mid=8>.

³ *Latvijas Tautas padomes politiskā platforma*, („Pagaidu Valdības Vēstnesis” 1918, no. 1.

⁴ E. Bite, *Latvijas pagaidu konstitūcija*, „Jaunā Latvija” 8. marts 1920.

⁵ K. Dišlers, *Latvijas Republikas Satversmes attīstība*, [in:] *Latvija desmit gados. Latvijas valsts nodibināšanas un viņas pirmo 10 gadu darbības vēsture*, ed. M. Ārons, Jubilejas komisijas izdevums, Rīga 1928, p. 73.

summoning of the Constitutional Assembly. In this aspect, the political platform of the National Council radically differed from the first temporary constitutions of the neighbouring states – Lithuania⁶ and Poland⁷. Commenting the political platform of the National Council, the associate professor, Ringolds Balodis, has justifiably written: “The constitutional standards included therein were too loose and superficial. [...] It is indicative of the vast ideologically political significance of the document, rather than of a serious legal value thereof”⁸.

However meanwhile, two of the seven sections of the political platform of the National Council were devoted to the fundamental rights. Section IV⁹ of the political platform of the National Council set forth the rights of non-residents, while Section V¹⁰ prescribed the civic freedoms. When commenting the political platform of the National Council, the professor Kārlis Dišlers has indicated with this respect the following: “At first, the rights of the national minorities to participate in the National Council and the temporary government have been recognised – as it can be seen, with the intention to involve also the non-residents already from the very beginning in the very difficult and important work of organising the state. The national minorities are granted with recognised political rights (general, equal, direct, proportional elections by secret ballot) and they are promised with ensuring of their cultural and national interests in the fundamental laws. The latter promise, of course, could not bind the Constitutional Assembly, and in the adopted Constitution, we cannot find any guarantees of rights for the national minorities, which, naturally, does not imply that these rights are denied or restricted. The fifth section contains a promise to ensure the freedom of speech, meetings, and assembling subject to the statutory conditions”¹¹.

⁶ Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos pamatiniai dėsniai (M. Maksimaitis, *Lietuvos valstybės konstitucijų istorija (XX a. pirmoji pusė)*, Justitia, Vilnius 2005, p. 323–325).

⁷ V. Gribovskis, *Polijas republikas satversme*, „Tieslietu Ministrijas Vēstnesis” 1923, no. 1, p. 174–175.

⁸ R. Balodis, Latvijas Republikas konstitucionālo tiesību evolūcija un transformācija 20.–21. gadsimta mijā, [in:] *Tiesību harmonizācija Baltijas jūras reģionā 20.–21. gadsimta mijā. Starptautiskā zinātniskā konference*, Latvijas Universitātes Juridiskā fakultāte, Rīga 2006, p. 445.

⁹ „IV. Rights of national minorities:

1) National minorities delegate their representatives in the Constitutional Assembly and legislative institutions on the basis of proportional election rights (see Art. 1. 2).

2) National minorities, which are included in the Latvian National Council, participate in the Temporary Government on the grounds of the Paragraph 3 of Section III.

3) The cultural and national rights of the national groups are to be ensured in the fundamental laws”.

¹⁰ V. Civic Rights

1) The freedoms of press, speech, meeting, and assembling are to be ensured with the regulations of the Temporary Government.

2) Amnesty in all cases excluding crime.

3) Possibility for the citizens of the Republic of Latvia to return to homeland”.

¹¹ K. Dišlers, *Latvijas Republikas Satversmes attīstība*, [in:] *Latvija desmit gados. Latvijas valsts nodibināšanas un viņas pirmo 10 gadu darbības vēsture*, ed. M. Ārons, Jubilejas komisijas izdevums, Rīga 1928, p. 73–74.

2. Proclamation Act

Parallel to the norms included in the temporary constitution regarding the fundamental rights, the founders of the Latvian state stipulated on the subject also in the November 18, 1918 Proclamation Act of the Republic of Latvia. The Prime Minister Kārlis Ulmanis concluded his speech with the following utterance: "All citizens, without distinguishing between the nationality, are invited to assist, because the rights of all nationalities in Latvia will be ensured. It will be a country of democratic justice, where there can be no place for suppression or injustice"¹². It has been recognised in the modern times that the speech of the Prime Minister portrays the political choice of the temporary government – to create Latvia as a democratic, socially oriented country, where justice would prevail¹³. Such country, without a doubt, recognises and ensures both the rights of non-residents and the fundamental rights of a person. As has been written by the professor Aivars Endziņš, the values of a democratic judicial state were written in the red-white-and-red flag of Latvia in that November of the year 1918. "Also in those times, the idea of a judicial state was a self-evident and necessary element in the dream about statehood of Latvia"¹⁴.

This condition has been in its time precisely referred to by the judges of the Constitutional Court in their independent standpoints: "The state of Latvia from the very beginning of its foundation was in favour of democratic values, furthermore, it has connected understanding of the concept "democracy" with the experience of other democratic states. Thus, the temporary government, which was formed in 1918, declared with respect to the political and civic values, that its "objective for the purposes of state welfare is to ensure all rights of a democratic state to the inhabitants of Latvia. With persistent work, the government will implement in practice the rights of the citizens, such that all democratic states have long been enjoying". The temporary government also declared that it "does not wish to exercise suppression policy, but rather base itself on the principles of a modern democratic state". Furthermore, in elaborating and discussing the draft Constitution, the members of the Constitutional Assembly have referred on numerous occasions to the experience of the democratic states of the time, thus confirming the organic connection of the system to be formed in the state of Latvia with other progressive countries¹⁵.

¹² *Latvijas valsts pasludināšana 18. novembrī 1918. g. Rakstu vainags H. J. sakopots*, Apgādniecība „Astra” 1918, p. 19.

¹³ J. Stradiņš, *18. novembra Ulmanis (Latvijas Republikas pirmais Ministru prezidents)*, [in:] *Kārlim Ulmanim 125*, Latvijas Vēstures institūta apgāds, Rīga 2003, p. 25.

¹⁴ A. Endziņš, *Tiesu sistēmas un politikas saskarsme un dinamika*, „Jurista Vārds” 2002, no. 9, p. 242.

¹⁵ Satversmes tiesas tiesnešu Aivara Endziņa, Jura Jelāgina un Anitas Ušackas atsevišķās domas lietā Nr. 2000-03-01 „Par Saeimas vēlēšanu likuma 5. panta 5. un 6. punkta un Pilsētu domes un pagastu padomes vēlēšanu likuma 9. panta 5. un 6. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 89. un 101. pantam, Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 14. pantam un

III. Second Transitional Constitution

Upon meeting of the Latvian Constitutional Assembly on May 1, 1920, the Latvian Constitutional Assembly began the work at elaboration of the Constitution of the Republic of Latvia. Since this process was expected to last, the Latvian Constitutional Assembly initially adopted the second transitional constitution – the May 27, 1920 Declaration on the State of Latvia¹⁶ and the June 1, 1920 Transitional Regulations on Latvian Political System¹⁷.

The task of the transitional regulations, as it is implied by the name of the deed itself, was regulation of the temporary condition¹⁸. It was not intended to maintain these regulations effective for an extended period of time. The member of the Constitutional Assembly Jānis Purgals admitted: “The transitional regulations on Latvian political system are of temporary character, i.e., they will remain valid only until the final version of the Constitution will be elaborated by the Constitutional Assembly and adopted”¹⁹.

The transitional regulations of Latvian political system consisted of 12 articles, where in a laconic form the tasks and the term of office of the Latvian Constitutional Assembly were stipulated, as well as the reciprocal relations of the state authorities were regulated. Upon comparison of the political platform of the National Council, the relevant regulation was much more specifically elaborated and reminded a text characteristic for constitutions.

The transitional regulations of the Latvian political system devoted Article 920 to the fundamental rights. Professor Kārlis Dišlers when commenting this norm, has laconically indicated: “In this concise deed, we find the guarantee of the most recognisable civic freedoms”²¹. He also has written: “Article 9 of the transitional regulations is of declarative character: it declares the so-called civic freedoms: immunity of a persona, residence, and correspondence, freedom of press, speech, cognition, strikes, meetings, and assembling, which are to be ensured with relevant legislation. Following the example of the “Human and civic rights declaration” of the Big French Revolution, similar declarative articles or

Starptautiskā pakta par pilsoņu un politiskajām tiesībām 25. pantam”. Grām, *Latvijas Republikas Satversmes tiesas spriedumi. 1999 – 2000*, Tiesu Namu Aģentūra, Rīga 2002, p. 118. Atsevišķo domu 5. punkts.

¹⁶ *Deklarācija par Latvijas valsti*, „Likumu un valdības rīkojumu krājums” 1920, no. 4.

¹⁷ *Latvijas valsts iekārtas pagaidu noteikumi*, „Likumu un valdības rīkojumu krājums” 1920, no. 4.

¹⁸ See also: K. Dišlers, *Latvian Transitional Constitution. General Comments*, „Tieslietu Ministrijas Vēstnesis” 1920, no. 2/3, p. 52.

¹⁹ Report of September 20, 1921 1st meeting of session IV of the Latvian Constitutional Assembly.

²⁰ „In Latvia, there is the immunity of a persona and residence, freedom of press, speech, cognition, strike, meeting, and assembling, immunity of correspondence, which are to be ensured and established with the relevant laws”.

²¹ K. Dišlers, *Latvijas Republikas Satversmes attīstība*, [in:] *Latvija desmit gados. Latvijas valsts nodibināšanas un viņas pirmo 10 gadu darbības vēsture*, ed. M. Ārons, Jubilejas komisijas izdevums, Rīga 1928, p. 74.

even whole sections of declarative character can be found in nearly all constitutions. In transitional times, when the said civic freedoms still have not been ensured with the relevant legislation, the practical importance of such declarative articles is insignificant, however the key value thereof still is preserved in the fact that the principles established therein are binding for the legislator. Likewise, the permanent significance of Article 9 of the Transitional Constitution of Latvia, implying that it is binding for the successive legislators, whose responsibility will be – “to set forth and ensure” the said civic freedoms, but who under no circumstances will not be allowed to infringe or restrict any of the principles of the civic freedoms as declared by the Constitutional Assembly”²².

IV. Second Part of Constitution

1. Elaboration of Second Part of Constitution

The Constitutional Assembly, upon commencing the work on elaboration of the Constitution text, formed as special Constitutional Commission. In the 2nd meeting of the Constitutional Commission, it was decided to create three sub-commissions, which would elaborate a project on organization of the state authority, rights and obligations of the citizens, as well as regarding the procedure of elections for national representation²³. It reflected the initial intent of that the Constitution would have three parts, which would regulate the organization of state authority, the rights and obligations of the citizens, as well as the procedure of parliamentary elections. Later the Constitutional Assembly withdrew from this plan and decided to regulate the matters related to parliamentary elections in a separate law, maintaining the idea of a two-section Constitution²⁴.

The second sub-commission of the Constitutional Commission elaborated the draft for the second part “Basic regulations regarding rights and regulations of the citizens”. It was discussed both in the sub-commission and in the Constitutional Commission, as well as in the meetings of the Constitutional Assembly. As recorded in memoirs of one of the most prominent authors of the Constitution, Fēlikss Cielēns: “Both sub-commissions and the general constitutional commission were working a lot and with due care. All drafts were discussed in three readings in the sub-commission and then in three readings in the general commission. In the first reading, comprehensive debates took place, and in the remaining two – the articles were discussed”²⁵.

²² K. Dišlers, *Latvijas pagaidu konstitūcija. Vispārīgas piezīmes*, „Tieslietu Ministrijas Vēstnesis” 1920, no. 2/3, p. 51.

²³ Protocol no. 2 of the May 11, 1920 meeting of the Constitutional Commission. Unpublished material.

²⁴ F. Cielēns, *Laikmetu maiņā. Atmiņas un atziņas*, Apgāds Memento, Stokholma 1998, p. 107.

²⁵ *Ibidem*.

The second sub-commission of the Constitutional Commission used the August 11, 1919 German Weimar Constitution as the sample for the draft of the second part of the Constitution. In those times, it was considered to be the most modern in Europe and the “final word in the constitutional legislation”²⁶. Professor Kārlis Dišlers clearly indicates the Weimar Constitution as the source of inspiration for the second part of the Constitution²⁷. Also Fēlikss Cielēns, who in general rather strictly refused the idea that the Constitution of Latvia should be “copied” from the Weimar Constitution²⁸, however, with respect to the second part of Constitution, clearly indicated that it “was elaborated by the commission under influence of the German constitution”²⁹, and the draft “was basically formed of the relevant parts of the Weimar Constitution”³⁰.

2. Contents of Second Part of Constitution

The draft of the second part of Constitution prescribed a range of civic and political individual rights and freedoms: immunity of a persona, residence and correspondence, freedom of speech, cognition, faith, movement, assembling, science and art, as well as rights to hold property.

Parallel to that, the draft of the second part of the Constitution contained articles, which prescribed the state responsibility to protect the nationally-cultural autonomy of minorities, monuments of art, history, and nature, as well as marriage as the foundation of the family. The state was assigned with the task to ensure accessibility for sciences and arts, as well as the opportunity for each citizen to study on a mandatory basis for twelve years. Likewise, the second part of the Constitution included the civic equality principle, prohibition of the capital punishment, and grounds for eminent domain of private property. Furthermore, separation of the state from the church was established.

The second part of the Constitution also dealt with the social matters, prescribing that “a strike is a legal means for economic battle” and “the physical and mental work of the Latvian citizens and their production are under protection of the state”.

Besides the regulation of the fundamental rights in the draft version, it was planned to establish a prohibition for the citizens of Latvia to receive awards of other countries, as well as the prohibition for the state of Latvia to grant awards. Furthermore, any class category, gentry, and other nobility titles were cancelled. The draft also included a prohibition of operations of the Jesuitical Order and a condition that the mailing service and telegraph is subject to state monopoly,

²⁶ Ā. Šilde, *Latvijas vēsture. 1914–1940*, Apgāds Daugava, Stokholma 1976, p. 363.

²⁷ K. Dišlers, *Demokrātiskas valsts iekārtas pamati*, A. Gulbis, Rīga 1931, p. 179.

²⁸ F. Cielēns, *Laikmetu maiņā. Atmiņas un atziņas*, Apgāds Memento, Stokholma 1998, p. 113.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*, p. 107.

as well as the principle of that the state owns the railroads, waterways, and other transportation roads of general importance are owned by the state.

The fundamental rights were declared with the disclaimer that they can be restricted with the law if separate interests require that. Also a special article was included, which granted the Cabinet of Ministers with the rights to suspend or limit implementation of a range of norms of the second part of the Constitution subject to exceptional extraordinary situations.

3. Rejection of Second Part of Constitution

Unlike the discussions of the first part of the Constitution, where the discussions arose only regarding some issues, consideration of the second part of the Constitution in the Constitutional Assembly progressed in a completely opposite manner – with keen debates over a range of matters.

The referent of the Constitutional Commission, Andrejs Kuršinskis, emphasised that “the second part wishes to proved the first part with the democratic contents, without which the first loses a large share of its significance, because it is clearly visible that if we do not have citizens with civic rights, if the majority of our citizens will remain without the said rights, then our citizens will not be able to further use, develop, and maintain the state system, which is prescribed with the first part of our Constitution”³¹. Nevertheless, a large part of the members of the Constitutional Assembly were of a different opinion. The member of the Constitutional Assembly, Andrejs Petrevics, admitted: “Here – and pardon my means of expression – there are too many tailings and too little grain. If we pay particular attention to specific sections of the Constitution and see what they actually provide us, then we would have to say that apart from empty promises it does not provide us with anything, that the form of the promises does not contain in itself even the slightest meaningful contents in the majority of the offered articles”³². A certain summary regarding the ambience of the Constitutional Assembly was rendered by Arveds Bergs: “This second part to a large extent has the character of a declaration only. Certain theses are set forth, the contents whereof will have to be assigned only in future. The section itself does not contribute anything. Therefore, the question arises – whether the second part is necessary at all”³³.

Upon considering the second part of the Constitution in the third reading on April 5, 1922, the Constitutional Assembly of Latvia rejected it (62 MPs voted in favour of it, 62 – abstained). Historically, the reasons of why the second part of the Constitution was not adopted are considered the stance of the MPs from Latgale, who were not satisfied with the decision of the majority of the Consti-

³¹ Report of February 17, 1922 1st meeting of session V of the Latvian Constitutional Assembly.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

tutional Assembly to separate the church from the state and to grant the rights of self-government to Latgale³⁴. However, a more important was the discussion about the strike as a legal means for battle both economical and political. As the majority of the Constitutional Assembly rejected the inclusion of the strike rights in the second part of the Constitution, the social-democrats abstained in its third reading. To an important extent those were the votes of the social democrats rather than the Latgallians that led to the rejection of the second part of the Constitution³⁵.

Upon evaluation of the draft of the second part of Constitution, Ādolfs Šilde has written: “Rejection of the fundamental regulations regarding the civic rights and freedoms was a significant loss in the constitutional operations of the Constitutional Assembly. Even though these same rights later in some laws ensured the Latvian citizens, yet establishment of the said rights in the fundamental law would have had an important significance in establishing principles of a democratic mode of social life in the nation. With adoption of part II of the Constitution, a favour would have been done for the legal structure of Latvia both formally judicially and psychologically/ideologically. The Latvian awareness of rights would have had gained useful impulses”³⁶.

V. Fundamental Rights in Parliamentarism Period

1. Discussion about Necessity of Fundamental Rights in Constitution

The Latvian Constitutional Assembly and also to a large part the governing opinion in the science of jurisprudence in the year 1922 did not perceive the rejection of the second part of the Constitution as a significant setback or constitutional deficiency. Only some authors particularly underlined this deficiency.

The Baltic German lawyer, Baldvins fon Disterlo, upon rendering the first commentary to the Constitution, has indicated: “At first you notice that [in the articles of the constitution] there are no conditions on the general rights and obligations of the citizens, what conditions are usually assumed in laws on the national constitution, wherewith they are ensured with a higher level of independency and unchangeability. In the 1906 fundamental legislation of Russia, the matter on the rights and obligations of its citizens a whole chapter (Chapter VIII) was devoted, consisting of 15 separate articles, and even the temporary

³⁴ Ā. Šilde, *Latvijas vēsture. 1914–1940*, Apgāds Daugava, Stokholma 1976, p. 362-363. See also: G. Kusiņš, *Satversme un civiltiesības Latvijā*, [in:] *Civiltiesību īstenošana Latvijā: tiesa un administratīvais process*, Latvijas Civiltiesību institūts, Rīga 1998, p. 11–12.

³⁵ V. Cielava, *Latvijas Satversme: vēsture un mūsdienas*, „Cīņa” 1989, 1. aprīlis; V. Blūzma, *Tiesiskais valsts pirmsākumi Latvijā*, „Latvijas Vēsture” 1999, no. 1, p. 47.

³⁶ Ā. Šilde, *Latvijas vēsture. 1914–1940*, Apgāds Daugava, Stokholma 1976, p. 363.

regulations in the form of Article 9, as approved on June 1, 1920 on the political system of Latvia, contained a reference to that in Latvia there is the immunity of a persona and residence, as well as the freedom of press, speech, cognition, strikes, meetings, and assembling, as well as the immunity of correspondence. Considering that the above-mentioned temporary regulations [...] at any cost should be considered as substituted by the current Constitution of the Republic of Latvia [...], a conclusion must be arrived at – according to the general principles of interpreting the laws – that the Article 9 of the regulations was completely withdrawn until in a regular procedure the Parliament would not issue a new deed on the rights and freedoms of the citizens”³⁷.

However, the professor Maksis Lazersons has assigned it with the popular at the time name of the Constitution *Rumpf-Verfassung*: “The Latvian Constitutional Assembly, as it has been known, in its time did not adopt the second part of the draft Constitution, and namely, the part, where it was prescribed to ensure all subjective public rights of the citizens [...] With respect to the said condition, in my article “Das Verfassungsrecht Lettlands” I have referred to this constitution as *Rumpf-Verfassung*. And truly, in all the norms, which are usually contained in other constitution and have remained the “iron fund” of the constitutions, we find the establishment of the political rights of the citizens. In each constitution, even in those of dual monarchies, we can find articles, which to a broader or narrower extent guarantee the rights of the citizens and particularly the so-called freedoms [...] All of this very important material, which in the youngest constitutions, such as, for instance, in case of the 1919 Germany’s Constitution, tends to take up the most prominent part, characterising the legal and political essence of the respective counter, has remained completely unregulated in our constitution”³⁸.

The opinion of non-inclusion of the catalogue of the fundamental rights in the Constitution has a significant flaw, objected the most prominent Latvian specialists of governmental rights.

Professor Kārlis Dišlers wrote: “I do not find it that the lack of these conditions should be accounted for such a defect in our constitution, and I do not think that it was. The 1906 fundamental laws of Russia with their Section VIII concerning the rights and obligations of its residents by means of the contents could serve as a sample for a constitution of a democratic republic. The principles of national sovereignty and direct national government, on which the Constitution of the Republic of Latvia has been built, by means of civic guarantees is superior by many times over the declarative conditions on the civic rights, which

³⁷ B. Disterlo, *Juridiskas piezīmes pie Latvijas Republikas Satversmes*, „Tieslietu Ministrijas Vēstnesis” 1923, no. 7, p. 2.

³⁸ M. Lazersons, „Konstitucionāla” likumdošana un Saeimas publisko tiesību komisija, „Jurists” 1928, no. 6, p. 165–166.

can be found in the constitutions of constitutional monarchies. Overall, I would like to say that in a democratic country, where the national sovereignty principle has been recognised not only theoretically but completely, the rights of democratic elections and direct participation of the nation in the legislation guarantees that the creation and guarantee of a legal system is set in the hands of the nation itself; where, furthermore, the nation in general is sufficiently conscientious and can respect the civic rights and freedoms and perform the responsibilities set for the citizens, – there the regulations of declarative character regarding the rights and obligations of the citizens do not have such an extensive significance at all, as in the constrained countries. In the Tsarist Russia, in the transition from the monarchic absolutism to limited constitutionalism, the significance of such declarative conditions (Section VIII of the 1906 fundamental laws) was large; however nobody will most likely doubt that in the Republic of Latvia, regardless of that its constitution does not contain general conditions on the rights and obligations of the citizens, the civic rights and freedoms are guaranteed on a much higher level than in the former Russia”³⁹.

The views of the professor Kārlis Dišlers were shared also by the lecturer Roberts Akmentiņš: “Whether it is a deficiency in the constitution, whether it is a matter of speaking about *Rumpfkonstitution*, as some are referring to our constitution. Here we have a simple misunderstanding. And again those, who are asking for a declaration of civic rights are forgetting that the civic rights do not depend on beautifully worded declarations, but rather on other special laws and on the whole political life, which guarantees these rights. There are some countries, whose constitutions and not constitutions alone, even via international treaties bind them to implement the various civic rights (minorities), however they still do not fulfil that. Latvia on the contrary is bound neither with civic rights declarations nor with international rights in a shape of treaties, but nevertheless fulfils these rights”⁴⁰.

2. Concept of Fundamental Rights

The discussion on the necessity of the catalogue of the fundamental rights in the Constitution to a large extent displayed the political attitude of the time with respect to the fundamental rights. The guarantee of the fundamental rights catalogue and particularly of the minority rights in the Constitution was actively demanded by the minority representatives, because for them the inclusion of the said rights in the constitution was utterly important for maintaining the national-cultural autonomy.

³⁹ K. Dišlers, *Dažas piezīmes pie Disterlo raksta: „Juridiskas piezīmes pie Latvijas Republikas Satversmes”*, „Tieslietu Ministrijas Vēstnesis” 1923, no. 9/10, p. 108.

⁴⁰ R. Akmentiņš, *Latvijas Satversmes reforma*, „Jurists” 1934, no. 5 (57), p. 132.

However, amongst Latvian jurists, there were no worries about possible infringements of the fundamental rights, because “the constitutional romanticism” dominated the scene. “Constitutional romanticism was expressed as wide-spread longing for a constitutional system and as the rose-coloured aspirations related with this system: it was considered that with the implementation of the constitution and with the participation of representatives, which have been elected by the nation itself, in legislation, from there on only the best laws, and freedom, and general welfare would follow as a self-evident result of the implementation of these good laws”⁴¹. Under the influence of such state of mind, the idea of that a democratic republic could be liquidated or that the representatives elected by the nation could adopt laws in contradiction with the fundamental rights of a person was not permissible. Likewise unconsidered were the mechanisms of ways of protecting the constitutional system against the arbitrariness of the legislator or executive power. In theory, the highest legal power of the Constitutional law was not even recognised, because it was considered that it does not hold any practical significance. “Even though many countries in principle recognise the gradation in the laws thus that the constitution is recognised as the primary law, but this principle obtains real significance only in those few countries, where the common courts (such as in the United States of America) or the special supreme courts (like in Czechoslovakia or form. Austria) are assigned with the right to examine the constitutionality of the laws, i.e., concordance of simple laws with the constitutional law”⁴².

Therefore, in the inter-war period both the politicians and the jurists counted on preservation of a democratic republic without inclusion of special norms, for instance, the catalogue of individual fundamental rights, as well as without creating institutional mechanisms, which would adjust the conduct of the legislator or the executive power in accordance with the provisions of the Constitution.

It cannot be denied that during the first years of existence of the democratic republic, the necessity for supplementing the Constitution or institutional mechanisms for protection of the Constitution was not essential. The Parliament adopted a range of laws regulating the individual fundamental rights, as well as established the procedure of their implementation and the state obligations⁴³. “The most important tasks of the legislation after the constitutional formation of the democratic republic were related to adopting the laws regulating the most significant political freedoms. [...] Even though they did not possess the power of constitutional laws, the constitutional legal subjects received regulation therein”⁴⁴.

⁴¹ K. Dišlers, *Levads administratīvo tiesību zinātnē*, Latvijas Universitāte, Rīga 1938, p. 67–68.

⁴² *Ibidem*, p. 99.

⁴³ M. Lazersons, „Konstitucionāla” likumdošana un Saeimas publisko tiesību komisija, „Jurists” 1928, no. 6, p. 165–168; Ā. Šilde, *Pirmā republika*, Elpa, Rīga 1993, p. 240.

⁴⁴ V. Blūzma, *Tiesību attīstība Latvijas Republikas parlamentārājā posmā (1922–1934)*, [in:] *Latvijas tiesību vēsture (1914–2000). Mācību Bookata juridiskajām augstskolām un fakultātēm*, ed. D. A. Lēbers, LU žurnāla „Latvijas vēsture” fonds, Rīga 2000, p. 222.

However the crisis of parliamentarism demonstrated not only the political weakness of the democratic republic itself, but also the groundlessness of the “constitutional romanticism”. The discussions of the Constitutional reform, which to a large extent concluded with the establishment of the authoritarian regime of Kārlis Ulmanis, invited to allocate greater authority for the executive power, as well as decrease the rights of the minorities and the civic and political rights established for individuals. Therefore, it is not by accident, that over the course of reform of the Constitution, in 1934, a few days before the *coup d'état*, the social-democrats still offered to supplement the Constitution with the norms of fundamental rights, however the Baltic Germans submitted a proposal to create the State court, which would implement in essence the functions of a constitutional court⁴⁵.

3. Fundamental Rights in Latvian Constitution

On July 6, 1993, upon assembling for the first sitting of the newly-elected 5th parliamentary convocation, the 1922 Constitution became fully effective. Relatively quickly, the lack of the fundamental rights catalogue was identified as the main deficiency. This deficiency was accentuated by the international experts: “[The Constitution] does not regulate other matters, it particularly is lacking in the human rights norms. [...] The major deficiency in the Latvian constitutional rights currently is the fact that the human rights do not formally hold a constitutional rank”⁴⁶.

When commenting this aspect, the Chief of the Legal Bureau of Parliament, Gunārs Kusiņš justifiably indicated: “Even though the Constitution does not contain any human rights guarantees to an extent as it is used to in the Western Europe, it is nevertheless wrong to consider that the Constitution does not mention anything about the human rights. Articles 8 and 9 of the Constitution establish the civic rights to vote and be elected in the Parliament. Article 65 of the Constitution prescribes that not less than 1/10 of the voters can submit a draft law at the Parliament. Article 80 of the Constitution establishes the rights of the citizens to participate in a referendum, and Article 82 of the Constitution prescribes the equality of the citizens before the court and law. Of course, it is a very incomplete regulation”⁴⁷.

Meanwhile, interesting conclusions can be drawn from the decision of the Constitutional Court in the case No. 2007-10-0102. In this decision, the Constitutional Court concluded that upon the Constitution taking effect on November

⁴⁵ Report of May 4, 1934 5th meeting of session IX of the IVth Saeima of the Republic of Latvia.

⁴⁶ *Atbildes uz ANO Cilvēktiesību komitejas locekļu jautājumiem*, „Cilvēktiesību Žurnāls” 1996, no. 2, p. 78–79.

⁴⁷ *Ibid*, 78. For more inf. see also: G. Kusiņš, *Satversme un cilvēktiesības Latvijā*, [in:] *Cilvēktiesību īstenošana Latvijā: tiesa un administratīvais process*, Latvijas Cilvēktiesību institūts, Rīga 1998, p. 11–17.

7, 1922, the temporary regulations of the Latvian political system did not become fully legally ineffective.

The Constitutional Court indicated: “The Latvian Senate practice indicates that the temporary regulations of the Latvian political system did not become ineffective automatically to the full extent, but rather to such an extent as the temporary regulations were substituted with the legal norms included in the Constitution”.

Article 9 of the temporary regulations of the Latvian political system prescribed: “the case law of the Senate of Latvia shows that the Provisional Rules of the Regime of the State of Latvia did not become invalid automatically to full extent, but only insofar as the norms of the provisional rules were substituted by the legal norms included in the Satversme”.

Article 9 of the Provisional Rules of the Regime of the State of Latvia provided: “Inviolability of persons and lodging, freedom of press, speech, conscience, strike, meeting and association, inviolability of correspondence exist in Latvia and shall be ensured and established by the respective laws”. The list of the basic rights was not included in the Satversme on November 7, 1922 when it became effective”.

The Administrative Department of the Senate of Latvia, in the Judgment of November 20, 1929 No. 64 that was made in a case on registration of trade unions, started the list of the valid legal norms by the norm of a constitutional rank – Article 9 of the Provision Rules of the Regime of the State of Latvia that provided for freedom of association. The Administrative Department of the Senate also indicated that “the slogan of a deductive nature” included in Article 9 of the Provisional Rules “can only be interpreted in the sense that manifestation of this freedom cannot come in conflict with the existent laws” [...].

Consequently, the Provisional Rules on the Regime of the State of Latvia became invalid in the moment when the issues dealt in these Rules was regulated in norms of another act of a constitutional rank⁴⁸.

⁴⁸ Par likuma „Par pilnvarojumu Ministru kabinetam parakstīt 1997. gada 7. augustā parafēto Latvijas Republikas un Krievijas Federācijas līguma projektu par Latvijas un Krievijas valsts robežu” un likuma „Par Latvijas Republikas un Krievijas Federācijas līgumu par Latvijas un Krievijas valsts robežu” 1. panta vārdu „ievērojot Eiropas Drošības un sadarbības organizācijas pieņemto robežu nemainības principu” atbilstību Latvijas PSR Augstākās padomes 1990. gada 4. maija deklarācijas „Par Latvijas Republikas neatkarības atjaunošanu” preambulai un 9. punktam un 2007. gada 27. martā parakstītā Latvijas Republikas un Krievijas Federācijas līguma par Latvijas un Krievijas valsts robežu un likuma „Par Latvijas Republikas un Krievijas Federācijas līgumu par Latvijas un Krievijas valsts robežu” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 3. pantam: Satversmes tiesas 2007. gada 29. novembra spriedums lietā Nr. 2007-10-0102, „Latvijas Vēstnesis” no. 193 (3769), Sprieduma 59.2. punkts. Spriedumā citēto Latvijas Senāta spriedumu sk.: *Latvijas Senāta spriedumi (1918–1940)*. 3. sējums. Senāta Administratīvā departamenta spriedumi (1926–1930), Latvijas Republikas Augstākā tiesa, Senatora Augusta Lēbera fonds, Rīga 1997, p. 1200. Decision translation in English: http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/judg_2007_10_0102.htm.

From this conclusion made by the Constitutional Court, it can be clearly derived that it considers the Article 9 of the temporary regulations of the Latvian political system as an effective norm of constitutional rank up to the moment when the Constitution was supplemented with the fundamental rights catalogue. Therefore, it can be considered, that before adopting Section 8 of the Constitution, Article 9 of the temporary regulations of the Latvian political system was effective and established the fundamental rights.

The opinion of the Constitutional Court, however, contradicts the jurisprudence writings produced in the inter-war period stating that “the above-mentioned temporary regulations [...] in any case are to be considered as replaced with the current Constitution of the Republic of Latvia, because the latter does not contain the slightest reference to which of the said regulations would remain effective further on, therefore a conclusion must be reached – according to the general principles of interpreting the laws – that the Article 9 of the regulations is completely cancelled before the Parliament issues a new deed on civic rights and freedoms in a regular legislative procedure”⁴⁹. However, it cannot be denied that the Constitutional Court has justified its conclusion sufficiently well.

The Constitutional Court widely analysed the validity of the respective norm, *inter alia*, writing: “The Satversme of the Republic of Latvia that was passed on February 15, 1922 does not provide for any legal rules that would regulate validity of the provisional constitution. Such legal norms were not included in the Law “On Enactment of the Satversme of the Republic of Latvia”.

“Consequently, the Constitutional Assembly of Latvia did not *expressis verbis* repeal the rules of the second provisional constitution with the enactment of the Satversme. [...] Consequently, the Provisional Rules on the Regime of the State of Latvia became invalid in the moment when the issues dealt in these Rules was regulated in norms of another act of a constitutional rank”⁵⁰. Likewise, the verdict of the Latvian Senate is a sufficiently convincing condition to justify the conclusions made by the Constitutional Court.

⁴⁹ B. Disterlo, *Juridiskas piezīmes pie Latvijas Republikas Satversmes*, „Tieslietu Ministrijas Vēstnesis” 1923, no. 7, p. 2.

⁵⁰ Par likuma „Par pilnvarojumu Ministru kabinetam parakstīt 1997. gada 7. augustā parafēto Latvijas Republikas un Krievijas Federācijas līguma projektu par Latvijas un Krievijas valsts robežu” un likuma „Par Latvijas Republikas un Krievijas Federācijas līgumu par Latvijas un Krievijas valsts robežu” 1. panta vārdu „ievērojot Eiropas Drošības un sadarbības organizācijas pieņemto robežu nemainības principu” atbilstību Latvijas PSR Augstākās padomes 1990. gada 4. maija deklarācijas „Par Latvijas Republikas neatkarības atjaunošanu” preambulai un 9. punktam un 2007. gada 27. martā parakstītā Latvijas Republikas un Krievijas Federācijas līguma par Latvijas un Krievijas valsts robežu un likuma „Par Latvijas Republikas un Krievijas Federācijas līgumu par Latvijas un Krievijas valsts robežu” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 3. pantam: Satversmes tiesas 2007. gada 29. novembra spriedums lietā Nr. 2007-10-0102, „Latvijas Vēstnesis” Nr 193 (3769), Sprieduma 59. punkts.

VI. Conclusions

In the inter-war period, the catalogue of the fundamental rights was not considered as a significant component of the constitution text. Likewise, at the times, the norms of the catalogue were generally perceived as “declarative slogans”, which had little practical significance. Much greater importance was assigned by the politicians and jurists to the laws adopted by the parliament with regards to the procedure of implementing certain fundamental rights.

Meanwhile, the experience of a democratic judicial state both in Latvia and across Europe has proved the groundlessness of such opinion. Currently, most likely, few will doubt that it is the fundamental rights catalogue and the guarantees included therein that constitute the most important part of the constitution.

The road of Latvia towards inclusion of the fundamental rights catalogue in the constitution started with proclamation of the state on November 18, 1918. The initial transitional constitutions already included according to their laconic style rather extensive guarantees of the fundamental rights. Unfortunately, the second part of the Constitution was not adopted, leaving the regulation of this matter for the upcoming generations, which was completed only ten years ago.

Piotr Niczyporuk

Rzymskie regulacje prawne związane z ochroną dziecka poczętego

Keywords: Roman law, nasciturus, pregnancy

Summary

Legal problems connected with the defining of pregnancy and with the protection of the interests of the unborn child were at first regulated in *Senatus consultum Plancianum de liberis agnoscendis*, and next in the edict *de inspiciendo ventre custodiendoque partu* and in the rescriptum *divi Fratres. Senatus consultum Plancianum* regulated only the question of establishment of paternity in marriage. Edict *de inspiciendo ventre custodiendoque partu* regulated the procedure, which should have been undertaken after the husband's death, when former wife claimed to be pregnant. The main reason for these regulations was to eliminate the growing number of illegal practice concerning establishment of paternity, when the child was born after the death of his father or after the divorce of his parents.

The results of applying the edict *de inspiciendo ventre custodiendoque partu* could have the legal importance for the future position of the unborn child. The edict regulated the procedure, which should have been applied after the death of husband, when woman was claiming to be pregnant. Once the procedure was applied, the praetor could grant *bonorum possessio* (D. 25, 4, 1, 10 i D. 25, 4, 1, 15). According to *edictum*, you could apply: *inspectio ventris*, *custodia ventris* and *custodia partus* to a pregnant woman. These institutions were used to confirm the fact of pregnancy and to observe the pregnant woman and the delivery. The edict *de inspiciendo ventre custodiendoque partu* was in use in case of the death of a husband of a pregnant wife and the purpose of this edict was to protect from simulation of pregnancy.

According to the edict, the widow had to inform everybody potentially interested (or legal representatives) about pregnancy in one month's time. The most important group which had to be informed, comprised of heirs of the dead person. According to the Ulpianus's commentary, both testimonial and *ab intestato* heirs should have been informed.

W okresie prawa archaicznego potomstwo stanowiło punkt centralny w życiu Rzymianina¹. Jak stwierdził T. Mommsen, Rzymianie mieli głęboko zakorzenione obowiązki rodziców względem dzieci. Za wielki występek uważano zaniedbywanie przez ojca, czy też trwonienie przez niego mienia z uszczerbkiem dla dzieci. Panowało wówczas przekonanie, że ugruntowanie rodziny i spłodzenie dzieci było moralną koniecznością i obowiązkiem obywatela rzymskiego². Etymologiczna analiza wyrazu *pater* doprowadziła E. Cuq'a do stwierdzenia, że wyraz ten oznaczał człowieka, który winien czuwać nad utrzymaniem i zachowaniem rodziny. Z tak pojętego ojcostwa wypływały, zdaniem E. Cuq'a, liczne obowiązki ojca względem potomstwa: troska o pożywienie i utrzymanie, o zapewnienie ciągłości rodziny, o kult domowy i ład w rodzinie³. W okresie archaicznym, w większym stopniu dominowała piecza rzymskiego *pater familias* niż jego władza nad członkami rodziny⁴. Zatem w starożytnym Rzymie obowiązek wychowania i utrzymania potomstwa był ściśle połączony z władzą ojcowską, matka bowiem nie mogła spełniać tego zadania w stosunku do swoich dzieci nawet po śmierci ojca. W takim wypadku dziecko poczęte, a jeszcze nieurodzone, po śmierci ojca, otrzymywało kuratora, a niedojrzałe – tutora⁵. W ten sposób niejako zapewniono ciągłość wychowania i utrzymania potomstwa przez ojca.

Dominacja pieczy i władzy rzymskiego *pater familias* nad członkami rodziny uzasadniała więc potrzebę regulacji prawnych związanych z ochroną dziecka poczętego jako przyszłego członka rodziny, który w przyszłości będzie kontynuował jego władzę. To więc w interesie ojca rodziny leżało, aby w przyszłości istniały osoby, które zapewnią przedłużenie jego rodziny. Ochrona dziecka poczę-

¹ F. Wycisk, *Obowiązki alimentacyjny i wychowawczy w prawie rzymskim okresu królewskiego*, RTK 10 (1963), z. 4, s. 233; B. Sitek, *Prokreacyjna funkcja małżeństwa. Przyczynek do studiów prawnoporównawczych nad związkiem prokreacji z małżeństwem*, „Studia Prawnoustrojowe” 6 (2006), s. 35 i n.

² T. Mommsen, *Römische Geschichte*, Wien 1934, s. 52 i n. Z nowszych opracowań por. M. Kuryłowicz, *Kontynuacja rodziny w państwie i prawie rzymskim okresu republiki*, [w:] *‘Divina et humana’*, Lublin 2001, s. 125–133 wraz z cytowaną tam literaturą. Por. H. Kupiszewski, *Porzucanie dziecka w prawach antycznych*, „Meander” 11 (1956), s. 57–67.

³ E. CUQ, *Manuel des institutions juridiques des Romains*, Paris 1928², s. 45.

⁴ M. KASER, *Römisches Recht als Gemeinschaftsordnung*, Tübingen 1939, s. 10. O władzy ojcowskiej zob. B. Łapicki, *Władza ojcowska w Starożytnym Rzymie*, Warszawa 1933, passim; P. DE FRANCISCI, *‘Primordia civitatis’*, Romae 1959, s. 140 i n.; G. Longo, *Patria Potestà, Diritto romano*, NNDI 12 (1965), s. 575–577.

⁵ Obowiązki tutora ograniczono do zarządu majątkiem, a *magistratus* wybierał zwykle jakiegoś członka rodziny powierzając mu wychowanie. Matka z natury rzeczy posiadała pierwszeństwo przed innymi, co zaakcentował cesarz Aleksander (C. 5, 49, 1 pr. [a. 223]), a także Justynian (Nov. 22, 38). Stosunkowo natomiast późno przyznano matce prawo do sprawowania opieki nad dziećmi – *tutela impuberum* (C. 5, 35, 2 [a. 294]). Zob. F. Wycisk, *Obowiązki alimentacyjny i wychowawczy...*, s. 149, przyp. 76.

tego następowała już od momentu jego poczęcia⁶. Stąd w regulacjach znajdujących odbicie procedury związane ze stwierdzeniem ciąży, z obserwacją jej przebiegu czy też samego porodu.

W starożytnym Rzymie ochrona praw dziecka poczętego, a jeszcze nieurodzonego zajmowała więc szczególne miejsce ze względu na interes publiczny, jak i *dignitas* rodziny. Podejmowane kroki były przede wszystkim przejawem dbałości o dobro dziecka poczętego, czyli jego ochronę. Do rozważań nad ochroną prawną dziecka poczętego, a jeszcze nieurodzonego może mieć pewne znaczenie analiza terminu *custodia*.

1. *Custodia* jako termin związany z ochroną dziecka poczętego, a jeszcze nieurodzonego

W źródłach jurydycznych i rzymskiej literaturze nieprawniczej pojawił się też termin *custodia*, pochodzący od starołacińskiego słowa *custodela*⁷, oznaczającego pieczę, straż czy opiekę⁹. Natomiast *custodes*, czyli nadzorcy, to osoby wyznaczone lub powołane do sprawowania pieczy lub dozoru.

⁶ P. Niczyporuk, *Prywatnoprawna ochrona dziecka poczętego w prawie rzymskim*, Białystok 2009, s. 70 i n.

⁷ Zob. R. Leonhard, 'Custodia', „RE” 4. 2 (1901), szp. 1896 i n.; W. LITEWSKI, *Słownik encyklopedyczny prawa rzymskiego*, Kraków 1998, s. 65 s. v. *Custodela*. *Custodela* została wyparta z języka łacińskiego i zastąpiona przez słowo *custodia*.

⁸ Termin *custodia* miał kilka znaczeń i mógł oznaczać przede wszystkim czuwanie lub stróżowanie (Cic., *Nat. deor.* 2, 158; Liv. 28, 11, 6). Używany był również na określenie nadzoru oraz dozoru (Hor., *Epist.* 1, 1, 22; Sen., *Benef.* 5, 5, 2). Stosowano go również w odniesieniu do pieczy, troski, opieki i obrony (Cic., *Planc.* 1; Liv. 40, 21, 6). Ponadto oznaczał przechowanie lub zachowanie (Val. Max. 2, 6, 9; Colum., *De agri cultura* 7, 8, 1), a także przestrzeganie, spełnianie, wgląd w coś (Quint., *Inst.* 11, 1, 57). Por. G. Humbert, 'Custodia', „DS” 1. 2 (1887) [Nachdruck Graz 1969], szp. 1672; T. Dydyński, *Słownik łacińsko-polski do źródeł prawa rzymskiego*, Warszawa 1883, s. 150, s. v. *Custodia*; F. Bobrowski, *Słownik łacińsko-polski*, t. I, Wilno 1905, s. 1006, s. v. *Custodia*; A. Ernout, A. Meillet, *Dictionnaire étymologique de la langue latine. Histoire de mots*, Paris 1939, s. v. *Custodia*; A. Walde, J. B. Hofmann, *Lateinisches etymologisches Wörterbuch*, t. II, Neubearbeitete Auflage, J. B. Hofmann, Heidelberg 1954³, s. 319 i n., s. v. *Custos-odis*; A. Berger, *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, Philadelphia 1953 (przedruk 1991), s. 422, s. v. *Custodia*; M. Plezia, *Słownik łacińsko-polski*, t. I, Warszawa 1959, s. 823, s. v. *Custodia*; *Prawo rzymskie. encyklopedyczny*, red. W. Wołodkiewicz, Warszawa 1986, s. 45, s. v. *Custodia*; M. Bartošek, *Римское право. Понятия. Термины. Определения*, [tłum.] Ю. В. Пресняков, Москва 1989, s. 97, s. v. *Custodia*; A. Souter, *A Glossary of Later Latin to 600 A. D.*, Oxford 1996, s. v. *Custodia*; W. Litewski, op. cit., s. 65, s. v. *Custodia*; J. Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 1997, s. 243, s. v. *Custodia*; M. Kuryłowicz, *Słownik terminów, zwrotów i sentencji prawniczych łacińskich oraz pochodzenia łacińskiego*, Kraków 2002, s. 28, s. v. *Custodia*.

⁹ G. 2, 104: *...familiam pecuniamque tuam endo mandatela custodelaque mea esse aio, eaque, quo tu iure testamentum facere possis secundum legem publicam, hoc aere, et ut quidam adiciunt, aeneaque libra, esto mihi empta...*; Fest. M. 51: *custodelam antiqui, quam nunc dicimus custodiam*. Fest., L. 44: *custodelam dicebant antiqui, quam nunc dicimus custodiam*; Plaut., *Capt.* 457: *servante istum... ne quodam pedem eferat sine custodela*; Apul., *Met.* 7, 13: *divitias publicae custodelae commiserere*. Zob. R. Ludwicki, 'Custodia' w rzymskim prawie prywatnym, „Zeszyty Naukowe UMK, Nauki Humanistyczno-Społeczne” 14 (1965), Prawo 5, s. 78.

Przypuszczalnie wspólny źródłosłów z *custodia* miał czasownik *custodire*¹⁰. Uznawany był za tożsamy znaczeniowo z terminem *custodia*. Określenie to oznaczało przede wszystkim: trzymać straż, stróżować, strzec, pilnować czegoś, sprawować pieczę, opiekę czy dozór nad kimś, chronić, bronić, zachowywać od czegoś¹¹. Termin *custodia* miał doniosłe znaczenie w prawie rzymskim¹². W źródłach używano tego pojęcia w sensie ogólnym, równoznacznym z potocznym jego rozumieniem, jako opieka, dozór czy ochrona. Termin ten miał również swoje znaczenie prawne w ramach prawa obligacyjnego. *Custodia* określała obowiązek szczególnej pieczy, strzeżenia rzeczy i nadzwyczajnej troski o powierzone mienie¹³, dawała bowiem podstawę do obostrzonej odpo-

¹⁰ Por. w tym zakresie E. Forcellini, *Totius Latinitatis Lexicon*, t. I, Patavii 1805, s. v. *custodio -ire*.

¹¹ Cic., *Nat. deor.* 2, 37; Apul., *Met.* 7, 6; Prop. 3, 5, 43; Liv. 38, 24, 2; AN., *Reth. Her.* 4, 47, 60; Colum., *De agri cultura* 1, 9, 8; Hor., *Sat.* 2, 1, 40; Plin., *Nat.* 30, 124; Quint., *Inst.* 2, 2, 3.

¹² E. Hasse, *Die 'culpa' des römischen Rechts*, Bonn 1838, s. 281; P. Krückmann, *'Custodia'*, ZSS 64 (1944), s. 1–56; J. Rosenthal, *'Custodia' und Aktivlegitimation*, ZSS 68 (1951), s. 217–265; G. Marton, *Rinascita della dottrina classica della responsabilità per 'custodia'*, „Iura” 7 (1956), s. 124–131; V. Arangio-Ruiz, *Responsabilità contrattuale in diritto romano*, Napoli 1958², s. 62 i n.; R. Feenstra, *Deux textes de Gaius sur la responsabilité contractuelle*: D. 19, 2, 40 et D. 4, 9, 5, [w:] *Mélanges Lévy-Bruhl*, Paris 1959, s. 105–118; J. A. C. Thomas, *'Custodia' and 'Horrea'*, RIDA 6 (1959), s. 371–383; G. I. Luzzatto, *'Custodia'* [diritto romano], NNDI 5 (1960), s. 93–94; idem, *Spunti critici in tema di responsabilità contrattuale*, BIDR 63 (1960), s. 47–127; M. Talamanca, *'Custodia'* [diritto romano], ED 11 (1962), s. 562–564; C. A. Cannata, *Su alcuni problemi relativi alla 'locatio horrei' nel diritto romano classico*, SDHI 30 (1964), s. 235–262; F. La Rosa, *Nota sulla 'custodia' nel diritto criminale romano*, Synteleia Arangio-Ruiz, Napoli 1964, s. 310–314; A. Metro, *'Custodiam praestare'*, „Labeo” 13 (1967), s. 60–67; B. Albanese, D. 13. 6. 19 e D. 19. 2. 41 nel quadro dei problemi della 'custodia', [w:] *Studi Grosso*, t. I, Torino 1968, s. 77–96; W. Hoffmann-Riem, *Die 'Custodia'-Haftung des Sachmieters untersucht an Alf./Paul.* D. 19. 2. 30. 2, ZSS 86 (1969), s. 394–403; G. Mac Cormack, *'Custodia' and 'Culpa'*, ZSS 89 (1972), s. 149–219; idem, *'Dolus', 'Culpa', 'Custodia' and 'Diligentia'. Criteria of Liability or Content of Obligation*, „Index” 22 (1994), s. 189–209; G. C. J. J. Van Den Berg, *'Custodiam praestare': 'Custodia'-Liability or Liability for Failing 'Custodia'?*, TR 43. 1 (1975), s. 59–72; idem, *'Custodia' and 'furtum pignoris'*, [w:] *Studi Sanfilippo*, t. I, Milano 1982, s. 601–614; M. Bianchini, *Usi e abusi della 'custodia reorum': una testimonianza di Agostino d'Ippona*, [w:] *Atti del III Seminario Romanistico Gardesano*, Milano 1988, s. 441–458; R. Herrera, *La 'custodia' como obligación singular del depositario en el contrato de depósito*, [w:] *Estudios en Homenaje al Profesor Juan Iglesias con motivo de sus bodas de oro con la enseñanza (1936–1986)*, t. III, Madrid 1988, s. 1407–1432; I. Reichard, *Stipulation und Custodiahaftung*, ZSS 107 (1990), s. 46–79; P. Voci, *'Diligentia', 'custodia', 'culpa': i dati fondamentali*, SDHI 56 (1990), s. 29–143; A. Földi, *A hajósi-fogadósi 'receptum'-felelősség és a 'custodia' viszonyának kérdéséhez*, „Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae” 33 (1992), s. 9 i n.; V. M. Serrano, *'Custodia' y 'actio de damno'*, [w:] *Questions de responsabilité. XLVème session de la Société Internationale "Fernand de Visscher" pour l'Histoire des Droits de l'Antiquité*. Miskolc – Eger, 14–22 septembre 1991, J. Zlinszky (ed.), Miskolc 1993, s. 323–324; idem, *'Custodiam praestare': La prestación de 'custodia' en el derecho Romano*, Sevilla 2007, s. 40 i n. Zob. także C. Rascon, *'Pignus' y 'custodia' en el derecho romano clasico*, Oviedo 1976; s. 49 i n.; S. Kordasiewicz, *Problemy metodologiczne w badaniach nad znaczeniem 'custodiam praestare'*, „Studia Iuridica” 45 (2006), s. 119 i n.; idem, *'Custodiam praestare' – Evolucja zobowiązania do strzeżenia rzeczy w prawie rzymskim*, „Zeszyty Prawnicze” [UKSW] 7. 1 (2007), s. 49 i n.

¹³ Najstarszym zwrotem, jeśli chodzi o zobowiązanie do *custodia*, jest *custodiam praestare*. Na temat *custodiam praestare* zob. C. A. Cannata, *Ricerche sulla responsabilità contrattuale nel diritto romano*, t. I, Milano 1966, s. 23 i n.; A. Metro, *'Custodiam praestare'*, s. 60–67; G. C. J. J. Van Den Berg, *'Custodiam*

wiedzialności prawnej¹⁴. Był to szczególny rodzaj odpowiedzialności nie tylko za własne czyny¹⁵. *Custodia* obejmowała również odpowiedzialność za niezawinioną utratę, zniszczenie czy uszkodzenie rzeczy przez osoby trzecie¹⁶. Poza sferą odpowiedzialności pojawiała się ona w źródłach jurydycznych w sensie faktycznej opieki, ochrony, pieczy czy strzeżenia¹⁷. W tym znaczeniu występowała w dwóch instytucjach prawa rodzinnego, tj. *custodia ventris* i *custodia partus*¹⁸. Miała ona szczególną doniosłość przy rozpatrywaniu kwestii uznania dzieci za pochodzące z *iustum matrimonium*, nawet jeśli były urodzone po rozwodzie swoich rodziców albo po śmierci swego ojca.

Chronologicznie rzecz ujmując, problematyka związana ze stwierdzeniem ciąży i ochroną interesów dziecka poczętego znajdowała odbicie najpierw w *Senatus consultum Plancianum de liberis agnoscendis*, a następnie w edykcje *de inspiciendo ventre custodiendoque partu* oraz reskrypcie *divi Fratres*.

2. *Senatus consultum Plancianum de liberis agnoscendis*

Senatus consultum Plancianum powstało przed panowaniem cesarza Hadriana¹⁹. Istniała jednak różnica poglądów co do okresu jego powstania. Niektórzy romaniści datowali je na okres panowania cesarza Wespazjana (69–79 r. n.e.)²⁰. Na podstawie listów Pliniusza, F. Lanfranchi doszedł do wniosku, że *Senatus consultum* nie mogło być ogłoszone w czasie panowania Trajana, ponieważ znałby on jego treść²¹.

praestare..., s. 59–72. Używa się także w źródłach określeń: *custodiam recipere* (Paul. D. 19, 2, 55 pr.), *custodiam repromiserunt* (C. 4, 65, 4, 2 [a. 223]), *custodiam suscipere* (I. 3, 23, 3a). Zwroty te, mimo pozornej różnicy, miały to samo znaczenie – zob. I. VAŽNY, 'Custodia' v právu rímskem. Príspevek k vývoji a úpadku soukromoprávniho ručení za výsledek, Bratislava 1925, s. 83; R. Ludwicki, op. cit., s. 84. Zob. także S. Kordasiewicz, 'Custodiam praestare', cit., s. 51 i n.

¹⁴ R. Ludwicki, op. cit., s. 81.

¹⁵ M. Kaser, *Das Römische Privatrecht*, t. I: *Das altrömische, das vorklassische und klassische Recht*, München 1971², s. 424.

¹⁶ J. Rosenthal, s. 217 i n.

¹⁷ G. Luzzatto, 'Custodia' [diritto romano], s. 93 i n.; R. Ludwicki, s. 81.

¹⁸ A. Metro, *L'obbligazione di custodire nel diritto romano*, Milano 1966, s. 13 i n. Termin *custodia* pojawia się formie czasownikowej *custodire ventrem* (D. 25, 3 – *de agnoscendis et alendis liberis vel parentibus vel patronis vel libertis*) i *custodire partus* (D. 25, 4 – *de inspiciendo ventre custodiendoque partu*).

¹⁹ Czyli przed 98–117 r. n.e. Por. A. Berger, op. cit., s. 699; a także E. Volterra, 'Senatus consulta', *NNDI* 16 (1969), s. 1072.

²⁰ M. Kaser, *Das Römische Privatrecht*, t. I, s. 291; E. Volterra, 'Senatus consulta', cit., s. 1072; K. Hackl, *Die Feststellung der Vaterschaft und der väterlichen Gewalt*, s. 107; W. Litewski, op. cit., s. 238, s. v. *SC Plancianum*. Zob. także A. JUREWICZ, *Domniemanie ojcowstwa – 'ratio decidendi' ustawodawcy*, „Zeszyty Prawnicze” [UKSW] 6. 1 (2006), s. 105 i n.

²¹ Gdyby *SC Plancianum* było ogłoszone za panowania jednego z poprzedników cesarza Trajana, mógłby znać jego treść dzięki tekstowi zdeponowanemu w *aerarium Saturni*. Wzmianka o tym *SC* pochodzi z listów Pliniusza: *Plin., Ep. 10, 72. Postulantibus quibusdam, ut de agnoscendis liberis restitu-*

Senatus consultum Plancianum regulowało zagadnienie ustalenia ojcostwa dziecka małżeńskiego w prawie rzymskim²², co potwierdzał fragment autorstwa Ulpiana.

D. 25, 3, 1 pr. (*Ulpianus libro tricesimo quarto ad edictum*): *Senatus consultum, quod factum est de liberis agnoscendis, duas species complectitur, unam eorum, qui agnoscunt, aliam earum quae falsum partum subiciunt*²³.

Z powyższego tekstu wynika, że *Senatus consultum* regulowało materię prawną dwójakiego rodzaju²⁴. Z jednej strony odnosiło się do problematyki uznania dziecka, z drugiej zaś – normowało kwestie związane z możliwością podstawienia dziecka. W obu przypadkach z mocy *Senatus consultum* wszczynano postępowanie w zakresie ustalenia tych kwestii. W pierwszym przypadku postępowanie służyło interesom dziecka, w drugim zaś mężczyzny, któremu chociaż zależało

disque natalibus et secundum epistulam Domitiani scriptam Minicio Rufo et secundum exempla proconsulum ipse cognoscerem, respexi ad senatus consultum pertinens ad eadem genera causarum, quod de iis tantum provinciis loquitur, quibus proconsules praesunt; ideoque rem integram distuli, dum <tu>, domine, praeceperis, quid observare me velis. 73. Si mihi senatus consultum miseris quod haesitationem tibi fecit, aestimabo an debeas cognoscere de agnoscendis liberis et natalibus veris restituendis. Listy były wynikiem korespondencji pomiędzy Pliniuszem a cesarzem Trajanem. Wymienia się w nich pewne SC *de agnoscendis liberis*, które mogły być SC *Plancianum*. Pliniusz zwracał się do cesarza z zapytaniem o możliwość zastosowania tego SC w swojej prowincji. W odpowiedzi Trajan wyjaśniał, iż nie podejmie decyzji w tej materii dopóty, dopóki Pliniusz nie wskaże treści przepisu, o którym mowa. Na podstawie tych listów można więc jedynie wywnioskować o istnieniu pewnej procedury (być może w celu ułatwienia pracy kancelarii cesarskiej), według której, w przypadku wystąpienia do cesarza o wskazówki dotyczące zastosowania określonych przepisów, należało dołączyć ich tekst. Nie można zaś na ich podstawie ustalić daty uchwalenia SC. Zastosowanie SC w prowincji Pliniusza może więc oznaczać, że to właśnie wtedy po raz pierwszy zaistniała ewentualność użycia takich uregulowań i w związku z tym pochodzą one z dość bliskiego okresu, a może właśnie nawet trajańskiego. Por. F. Lanfranchi, *Ricerche sulle azioni di stato nella filiazione in diritto romano*, t. I: *L'agere 'ex senatusconsultis de partu agnoscendo'*, Bologna 1953, s. 5. Zob. także A. Metro, *La datazione dell'editto 'de inspiciendo ventre custodiendoque partu'*, [w:] *Syntelesia Arancio-Ruiz*, t. II, Napoli 1964, s. 950.

²² D. 25, 3, 5, 8 (*Ulpianus libro secundo de officio consulis*): *Si vel parens neget filium idcircoque alere se non debere contendat, vel filius neget parentem, summam iudices oportet super ea re cognoscere.* C. 8, 46 (47), 9: *imp. diocletianus et maximianus aa. et cc. nicagorae. Nec filium negare cuiquam esse liberum senatus consulta de partu agnoscendo ac denuntiata poena, item praeiudicium edicto perpetuo propositum et remedium alimentorum apud praesidem maiori trimo petenti monstratum iure manifesto declarat.* s. v k. mai. sirmi cc. cons. (a. 294). Zob. także H. Krüger, *Das 'summam cognoscere' und das klassische Recht*, ZSS 45 (1925), s. 39 i n.; M. Marrone, *L'Efficacia pregiudiziale della sentenza nel processo civile romano*, „Annali Palermo” 24 (1955), s. 396 i n.; H. Niedermeyer, *Studien zum 'Edictum Carbonianum'*, ZSS 50 (1930), s. 78 i n.; G. Scherillo, *D 6,1,1 §2, SDHI 4* (1938), s. 225 i n.; H. Siber, *'Praeiudicia' als Beweismittel*, [w:] *Festschrift für Leopold Wenger*, t. I, München 1944, s. 46 i n.; J. Triantaphylopoulos, *'Praeiudicium'*, „Labeo” 8 (1962) s. 73 i n. i 220 i n.

²³ J.-Ch. Nabers, (*'Ad literam Pisanam'*), [w:] *Studi in onore di Pietro Bonfante nel XL anno d'insegnamento*, t. II, Milano 1930, s. 294, proponował wtrącić między *qui* i *agnoscunt* jedno *non*. Przeciwny pogląd wyraził K. Hackl, op. cit., s. 113, przyp. 35. Zob. także F. Lanfranchi, *Ricerche sulle azioni...*, s. 4, przyp. 3.

²⁴ E. Volterra podnosił, że SC *Plancianum* zawierało przepisy przeciwko porzucaniu dzieci (E. Volterra, *'Senatus consulta'*, cit., s. 1072).

na dziecku, na swoim potomku, czyli na dochodzeniu praw do dziecka, to jednak przede wszystkim chodziło o wykluczenie podsunięcia obcego noworodka²⁵.

Materia *Senatus consultum Plancianum* stanie się bardziej przystępna i zrozumiała, jeśli ukaże się ją na tle interesów byłych małżonków. Interesom męża – ojca dziecka – zostają przeciwstawione interesy jego byłej żony, a dotyczące oszukańczego podsunięcia dziecka w celu uzyskania korzyści materialnych. Wynika to z faktu, że ojcu dziecka zależy na nim, chce on bowiem mieć potomka, czyli dochodzi swych praw do dziecka, a zatem interes ojca (byłego męża kobiety) jest zgodny z interesem dziecka. Mogą pojawiać się też interesy matki i to w dwóch aspektach. Z jednej strony matce zależy na dziecku, broni jego spraw, jego interesów, także wbrew woli ojca dziecka, który chciałby uniknąć konsekwencji uznania dziecka (*agnoscere*). Z drugiej strony mamy tutaj do czynienia z niecznymi interesami kobiety względem byłego męża, polegającymi na „przypisaniu” mu dziecka lub oszukańczym podsunięciu obcego dziecka. Pierwszy przypadek ma miejsce wówczas, gdy była żona jest w ciąży, ale ojcem dziecka nie jest były małżonek, drugi zaś przypadek zachodzi wówczas, gdy kobieta symuluje ciążę, zgłasza ją i liczy na oszukańcze podsunięcie obcego dziecka²⁶.

Wydaje się, iż właśnie w przypadku odmowy uznania dziecka przez ojca uregulowania *Senatus consultum Plancianum* pozwalały zmusić go do tego. Mogło to się odbyć na mocy toczącego się przed pretorem *praeiudicium in ea causa esse, ut agnoscere debeat*, którego wyrok rozstrzygał o ojcostwie²⁷. H. Insadowski podnosił, że *Senatus consultum Plancianum* wprowadzało skargę *extra ordinem* w celu uznania małżeńskiego pochodzenia dziecka urodzonego po rozwodzie – *actio de partu agnoscendo*²⁸. Z regulacji tych wynikał obowiązek kobiety ciężarnej powiadamiania (*denuntiare*) o fakcie ciąży swego byłego męża, który był zobligowany do postępowania zgodnie z przewidzianą procedurą. Za czasów Hadriana zastosowanie *Senatus consultum Plancianum* rozciągnięto również na dzieci urodzone podczas trwania *iustum matrimonium*²⁹. Kwestia stwierdzenia ciąży nie była przedmiotem regulacji *Senatus consultum Plancianum*, natomiast była uregulowana w *edictum de inspiciendo ventre custodiendoque partu*, a następnie rozwinięta w reskrypcie *Divi Fratres*.

²⁵ K. Hackl, op. cit., s. 113. Zob. także F. Lanfranchi, *Ricerche sulle azioni...*, s. 6; A. Metro, *L'obbligatione...*, s. 19 i n.

²⁶ P. Niczyporuk, op. cit., s. 75.

²⁷ M. Kaser, *Das Römische Privatrecht*, t. I, s. 291. Według K. Hackla (op. cit., s. 122–123) wymuszone uznanie według SC za pomocą *cognitio extra ordinem* zawężało się tylko do *alere*. Działanie orzeczeń w *praeiudicium* było szersze, ponieważ ten, który uznał, musiał zaliczyć dziecko do *sui heredes*, jako że dziecko zostało uznane za pochodzące z małżeństwa.

²⁸ H. Insadowski, *Rzymskie prawo małżeńskie a chrześcijaństwo*, Lublin 1935, s. 252 o rozwodzie zob. A. Tarwacka, *Rozwód Carviliusa Rugi. Czy naprawdę pierwszy?*, CPH 54. 1 (2002), s. 301–308.

²⁹ M. Kaser, *Das Römische Privatrecht*, t. I, s. 291, szerzej na ten temat patrz u K. Hackl, op. cit., s. 124 i n.

3. *Edictum de inspiciendo ventre custodiendoque partu*

Edykt *de inspiciendo ventre custodiendoque partu* stanowił swego rodzaju potwierdzenie reguły, że za ojca dziecka urodzonego przez kobietę w określonym czasie po śmierci męża uważano jej byłego małżonka (*pater est quem nuptiae demonstrant*)³⁰. To właśnie na ojcu ciążyło wiele obowiązków, a w szczególności uznanie dziecka i jego zabezpieczenie³¹.

W edyktie *de inspiciendo ventre custodiendoque partu* została przedstawiona procedura, jaką należało zastosować po śmierci męża w sytuacji, gdy kobieta twierdziła, że jest w ciąży. Od jej przeprowadzenia, zgodnie z uregulowaniami edyktu, pretor uzależniał udzielenie *bonorum possessio*³². W myśl *edictum* wobec ciężarnej można było zastosować: *inspectio ventris*, *custodia ventris* i *custodia partus*, których celem było stwierdzenie ciąży i obserwacja kobiety aż do porodu. *Inspectio ventris* to badanie, którego celem było potwierdzenie albo zaprzeczenie istnienia ciąży. Jeśli mężczyzna rozwiódł się ze swoją żoną, a równocześnie podejrzewał, że jest ona w ciąży, wówczas musiał ustanowić obserwację nad nią. Takie działanie chroniło jego interesy. Gdy zależało mu na dziecku, na potomku, musiał wszczynać procedurę przewidzianą w *Senatus consultum Plancianum de liberis agnoscendis*, by dochodzić swych praw do dziecka. Kolejną instytucją było *custodire ventrem*, czyli obserwowanie osoby, będącej w ciąży, w celu uniknięcia podsunęcia innego dziecka. Procedurę prowadzącą do ustanowienia *custodes ventris* precyzowało *Senatus consultum Plancianum*. Na *custodia ventris* składały się czynności w zakresie strzeżenia (nadzorowania) kobiety w ciągu ostatniego miesiąca ciąży (*ante dies triginta quam parituram se putat*). *Custodes ventris* byli odpowiedzialni za strzeżenie pomieszczeń, w których przebywała ciężarna, natomiast *custodes partus* za obserwowanie momentu porodu. Ustanowienie *custodes ventris* było swego rodzaju zabezpieczeniem przed niecnymi interesami żony względem byłego męża, w szczególności przed postępowaniem kobiety, która nie była w ciąży, ale ją symulowała i zgłaszała, licząc na oszukańcze podsuniecie obcego dziecka. Na kobietę nałożono natomiast obowiązek poinformowania o fakcie ciąży swojego byłego męża albo osobę, pod której władzą pozostawał, w ciągu 30 dni od rozvodu. Celem tej informacji było swego rodzaju wskazanie jej byłego męża jako ojca nieurodzonego dziecka. Mężczyzna wówczas miał dwie możliwości prawne: albo wysłać *custodes ventris* w celu czuwania nad nią,

³⁰ Szerzej o tej zasadzie zob. S. Solazzi, 'Pater is est quem nuptiae demonstrant', s. 132; F. Lanfranchi, *D. 2, 4, 5: 'Pater is est...': 'regula o definitio'?*, AG 175 (1968), s. 262 i n.

³¹ *Pater familias* od czasów *leges regiae* miał obowiązek alimentacyjny w stosunku do całego potomstwa zdrowego i normalnego – zob. F. Wycisk, *Obowiązki alimentacyjny i wychowawczy...*, s. 227; idem, *Rodzicielski obowiązek wychowania potomstwa w prawie rzymskim okresu republikańskiego*, RTK 12 (1965), z. 5, s. 131 i n., wraz z cytowaną tam literaturą.

³² Szersze rozważania w tej materii zob. P. Niczyporuk, op. cit., s. 139 i n.

albo zaprzeczyć, że jest ojcem dziecka. Jeśli nie wybrał żadnej z tych możliwości, wówczas mógł być zmuszony przez pretora do uznania dziecka³³.

U Salviusa Julianusa znajdujemy wzmiankę o edykcje *de inspiciendo ventre custodiendoque partu*, na podstawie którego pretor uzależniał udzielenie *bonorum possessio*.

D. 25, 4, 2 pr. (*Iulianus libro vicesimo quarto digestorum*): *Edictum de custodiendo partu derogatorium est eius, quod ad Carboniani decreti exemplum comparatum est. 1. Sed hoc aliquando remittere praetor debet, si non malitia, sed imperitia mulieris factum fuerit, ne venter inspiceretur aut partus custodiretur.*

Julian twierdził, że edykt *de inspiciendo ventre custodiendoque partu* zmienił (*derogare*)³⁴ regulację w tym zakresie wprowadzoną mocą *ad exemplum Carboniani*. Rozważania jurysty miały związek z analizowanym przypadkiem kobiety, która z powodu nieznamości edyktu, a nie ze złej woli, nie poddała się procedurze uregulowanej w edykcje. Zdaniem Juliana, pretor mógł wziąć pod uwagę powyższe okoliczności i przyznać kobiecie *bonorum possessio*³⁵. *Edictum de custodiendo partu* zmienił więc procedurę *per decretum* wprowadzoną przez Hadriana *ad exemplum Carboniani*, narzucając kobiecie obowiązek stosowania się do określonych norm, jeżeli chciała skorzystać z *bonorum possessio ventris nomine*³⁶.

Podstawa do przyznania *bonorum possessio ex Carboniano edicto* (z mocy tego edyktu) wynikała z następującego stanu faktycznego. *Impuber* lub jego tutor próbował otrzymać *bonorum possessio contra tabulas*, spadkobiercy testamentowi zaś zaprzeczali, że uprawniony był dzieckiem spadkodawcy. W takiej sytuacji pretor, po zapoznaniu się ze sprawą, przyznawał niedojrzałemu *bonorum possessio*, do czasu osiągnięcia przez niego dojrzałości, jak gdyby spór w ogóle nie istniał i tym samym odroczone zostało rozwiązanie sporu o *status*³⁷. Cesarz Hadrian dokonał modyfikacji *edictum Carbonianum*, *edictum de inspiciendo*

³³ Por. Ulp. D. 25, 3, 1, 1 i Ulp. D. 25, 3, 1, 3 i 4.

³⁴ Fest., s. v. *Derogare*, L. 61: *Derogare proprie est, cum quid lege vetere, quo minus fiat, sancitur. Derogare ergo detrahere est.*

³⁵ O '*bonorum possessio ex Carboniano edicto*' zob. E. Löhr, *Die 'bonorum possessio ex Edicto Carboniano' ist eine 'missio in possessionem'*, [w:] *Magazin für die Philosophie und Geschichte des Rechts und der Gesetzbund*, ed. D. Karl Grolman, t. II, Gietsen und Darmstadt 1807, s. 451–459; F. La Rosa, *Appunti sull'editto carboniano*, AUCT 6–7 (1951–1953), s. 152–167; H. Stiegler, *Marcell. D. 37. 10. 10 und die Drittwirkung des Eides*, ZSS 85 (1968), s. 394–400; idem, '*Bonorum possessio ordinaria*' und '*extraordinaria*', [w:] *Studi Volterra*, t. IV, Milano 1971, s. 231–247; idem, *Statusstreit und Kindeserbrecht. Probleme des edictum Carbonianum*, Graz 1972; R. Quadrato, '*Missio in possessionem ex edicto Carboniano*' e '*bonorum possessio Carboniana*', BIDR 77. 3 (1974), s. 61–88.

³⁶ A. Metro, *La datazione...*, s. 949. Por. H. Stiegler, *Statusstreit...*

³⁷ D. 37, 10, 1 pr. (*Ulpianus libro quadragensimo primo ad edictum*): *Si cui controversia fiet, an inter liberos sit, et impubes sit, causa cognita perinde possessio datur, ac si nulla de ea re controversia esset, et iudicium in tempus pubertatis causa cognita differtur. 1. Eum qui controversiam facit, si pro pupillo satis ei non detur, simul in possessionem eorum bonorum esse praetor iubet.* Zob. H. Insadowski, op. cit., s. 253.

ventre custodiendoque partu zaś było kolejną regulacją mającą na celu uszczegółowienie poprzednich. Edykt uzupełniał regulację *Senatus consultum Plancianum*, która co prawda nie nawiązywała wyraźnie do *inspectio ventris*, a której to normy stwarzały problemy w przypadku ich praktycznego stosowania³⁸. Według A. Metro został on ogłoszony w celu uregulowania *ex novo* kwestii upozorowania porodu³⁹.

Zatem gdy kobieta jedynie przez nieznaną przepisów edyktu nie stosowała się do nich, wówczas pretorowi pozostawała możliwość przyznania jej *bonorum possessio*. Z tej interpretacji można wnosić, że edykt *de inspiciendo ventre custodiendoque partu* jako *derogatorium* poprzedzał postępowanie *per decretum* wprowadzone przez Hadriana. To pozwalałoby na ustalenie daty wydania edyktu na rok 117 n.e., a więc na początek panowania Hadriana⁴⁰. Fragment (D. 25, 4, 2 pr.), wymieniający edykt *de inspiciendo ventre*, jest urywkiem z 24 księgi *Digestów* Juliana Salviusa, jurysty żyjącego podczas panowania Hadriana i Antonina Piusa, aż do czasów *Divi Fratres*, czyli do panowania cesarza Marka Aureliusza i Lucjusza Werusa w latach 161–169 n.e.⁴¹ Nie zajmując się problemem kodyfi-

³⁸ Szerzej o regulacjach SC *Plancianum* zob. P. Niczyporuk, op. cit., s. 92 i n.

³⁹ A. Metro, *La datazione...*, s. 956.

⁴⁰ Tak uważa A. Metro (*La datazione...*, s. 956). Możliwość przybliżenia terminu *post quem* zależy od ustalenia tożsamości pretora Claudiusa Proculus, dla którego przeznaczona była decyzja Hadriana. Jedynie A. Degrassi (*I fasti consolari dell'Impero romano*, Roma 1952, s. 119) wymienił konsula *Claudiusa Proculus Cornelianusa*, który jednak pełnił urząd w nieustalonych bliżej latach.

⁴¹ D. 37, 14, 17 pr. (*Ulpianus libro undecimo ad legem Iuliam et Papiam*): *Divi fratres in haec verba rescripserunt: 'Comperimus a peritioribus dubitatum aliquando, an nepos contra tabulas avi liberti bonorum possessionem petere possit, si eum libertum pater patris, cum annorum viginti quinque esset, capitis accusasset, et Proculum, sane non levem iuris auctorem, in hac opinione fuisse, ut nepoti in huiusmodi causa non putaret dandum bonorum possessionem. Cuius sententiam nos quoque secuti sumus, cum rescriberemus ad libellum Caesidiae Longinae: sed et Volusius Maecianus amicus noster ut et iuris civilis praeter veterem et bene fundatam peritiam anxie diligens religione rescripti nostri ductus sit, ut coram nobis adfirmavit non arbitratum se aliter respondere debere. Sed cum et ipso Maeciano et aliis amicis nostris iuris peritis adhibitibus plenius tractaremus, magis visum est nepotem neque verbis neque sententia legis aut edicti praetoris ex persona vel nota patris sui excludi a bonis avi liberti: plurimum etiam iuris auctorum, sed et Salvi Juliani amici nostri clarissimi viri hanc sententiam fuisse'*. Fragment D. 37, 14, 17 pr. może być dowodem, że Salvius Julian żył w czasie panowania *Divi Fratres*. Ulpian w komentarzu *ad legem Iuliam et Papiam*, przywołując tekst reskryptu *Divi Fratres*, stwierdza: *Salvi Juliani amici nostri clarissimi viri hanc sententiam fuisse*. Jednakże istnieją rozbieżności w romanistyce co do datowania tego fragmentu i życia Salviusa Juliana. Zob. R. Orestano, 'Salvius Julianus', *NNDI* 7 (1961) s. 913. Poza tym użycie *fuisse* w D. 37, 14, 17 pr. może sugerować, że odnosi się to do zmarłego (A. Guarino, *Alla ricerca di Salvio Giuliano*, „Labeo” 5 (1959), s. 76). W związku z tym Julian mógł już nie żyć w czasach *Divi Fratres*. Zob. także A. Metro, *La datazione...*, s. 956. Por. także E. Bund, *Untersuchungen zur Methode Julianus*, Köln – Graz 1965; W. Kunkel, *Herkunft und soziale Stellung der römischen Juristen*, Graz–Wien–Köln 1967²; E. Seidl, *Wege zu Julian*, [w:] *Festgabe Ulrich von Lübtow*, Berlin 1970, s. 215–222; H. Ankum, 'Julianus eleganter ait', [w:] 'Flores legum', Groningen 1971, s. 1–9; R. A. Bauman, *Lawyers and Politics in the Early Roman Empire. A Study of Relations between the Roman Jurists and the Emperors from Augustus to Hadrian*, München 1989, s. 237–262; K. Amiełańczyk, *Rzymskie prawo karne w reskryptach cesarza Hadriana*, Lublin 2006, s. 46.

kacji edyktu pretorskiego⁴² trzeba zauważyć, że *Digesta* Juliana w 58 pierwszych księgach stanowią komentarz do edyktu w jego ostatecznej wersji⁴³. *Salvius Julianus* przytaczał edykt *de inspiciendo ventre*, co może sugerować, że znał jego treść, a więc edykt ten został ogłoszony przed spisaniem (lub ostatecznym ustaleniem) *edictum perpetuum*, co miało miejsce właśnie w epoce Hadriana, być może około 130 r. n. e.⁴⁴ To rozumowanie pozwala na ustalenie daty na 138 r. (rok śmierci cesarza Hadriana) jako terminu *ante quem edictum de inspiciendo ventre custodiendoque partu*⁴⁵, gdyż po ogłoszeniu *edictum perpetuum* pretorzy nie dodawali już nowych rozwiązań prawnych. Z uwagi na powyższe spostrzeżenia należy stwierdzić, że *edictum de inspiciendo ventre custodiendoque partu* został prawdopodobnie ogłoszony w okresie panowania Hadriana⁴⁶. Choć mogło stać się to wcześniej, w czasie panowania cesarza Trajana.

4. Reskrypt *Divi Fratres*

Problematykę związaną ze stwierdzeniem ciąży i ochroną interesów dziecka poczętego znajdujemy również w reskrypcie *Divi Fratres*.

D. 25, 4, 1 pr.–5 (*Ulpianus libro tricesimo quarto ad edictum*): *Temporibus divorum fratrum cum hoc incidisset, ut maritus quidem praegnatem mulierem diceret, uxor negaret, consulti Valerio Prisciano praetori urbano rescripserunt in haec verba: Novam rem desiderare Rutilius Severus videtur, ut uxori, quae ab eo*

⁴² Zob. A. Guarino, *Notazioni romanistiche. VII. Minime*, AUCT 4 (1949–1950) s. 213; idem, *La leggenda sulla codificazione dell'Editto e la sua genesi*, ACIV 2 (1951), s. 167 i n.; idem, *L'esaurimento del 'ius honorarium' e la pretesa codificazione dell'Editto*, [w:] *Studi Albertario*, t. I, Milano 1953, s. 623 i n.; idem, *Opinioni codificate?*, „Labeo” 1 (1955) s. 201; A. Torrent, *La „ordinatio edicti” en la política jurídica de Adriano*, AHDE 53 (1983), s. 17–44; R. Domingo, *Estudios sobre el primer título del Edicto pretorio. III. 'Palingenesia' y Reconstrucción* (Cuadernos Compostelanos de Derecho Romano 7), Universidad de Santiago de Compostela 1995, s. 32–49; N. Palazzolo, *Il 'princeps', i giuristi, l'editto. Mutamento istituzionale e strumenti di trasformazione del diritto privato da Augusto ad Adriano* [w:] *'Res publica' e 'princeps', Vicende politiche, mutamenti istituzionali e ordinamento giuridico da Cesare ad Adriano, Atti del convegno internazionale di diritto romano, ESI, Copanello, 25–27 maggio 1994*, (a cura di) F. Milazzo, Napoli 1996, s. 289 i n.

⁴³ Prawdopodobnie *Digesta* Juliana powstały po uporządkowaniu *edictum perpetuum* – por. P. de Francisci, *Contributo alla biografia di Salvio Giuliano*, RIL 41 (1908) s. 442 i n.

⁴⁴ Ten argument równocześnie wyklucza wiarygodność tezy Ch. F. Glücka, *Commentatio alle Pandette*, trad. F. Serafini, Milano 1908, s. 329, że autorem *edictum de inspiciendo ventre custodiendoque partu* był ten sam pretor Valerius Priscianus, za którego sprawą wydano reskrypt *Divi Fratres* (Ulp. D. 25, 4, 1 pr.). Z drugiej strony dziwne byłoby, aby ten sam pretor, wobec dwóch podobnych regulacji, jedną ustanawiał bezpośrednio za pośrednictwem edyktu, a wobec innej musiał odwoływać się do prawotwórczej działalności *princeps*. Mało prawdopodobne, by Valerius Priscianus znajdował się w *consilium* cesarza.

⁴⁵ Mało prawdopodobny byłby późniejszy termin ogłoszenia *edictum de inspiciendo ventre custodiendoque partu*. Zob. uwagi w kwestii 24 księgi *Digestów* *Salviusa Juliana* – F. Casavola, *Studi sulle azioni popolari romane. Le 'actiones populares'*, Napoli 1958, s. 44, przypis 59–66.

⁴⁶ A. Metro, *La datazione...*, s. 944 i n.

diverterat et se non esse praegnatam profiteatur, custodem apponat, et ideo nemo mirabitur, si nos quoque novum consilium et remedium suggeramus.

Za panowania cesarzy Marka Aureliusza i Lucjusza Verusa (*temporibus divorum fratrum*) zdarzyła się taka sytuacja, że mąż, który rozwiódł się z żoną uważał, że jest ona z nim w ciąży, natomiast żona kategorycznie temu zaprzeczała i wówczas strony zwróciły się o rozstrzygnięcie sprawy do pretora miejskiego Valeriusa Priscianusa. Pretor zaś zwrócił się do cesarzy, którzy udzielili odpowiedzi w swoim reskrypcie (*divorum fratrum... rescripserunt*). Reskrypt cesarzy Marka Aureliusza i Lucjusza Verusa (*Divi Fratres*) określał tryb postępowania w przedstawionym przypadku, chcąc z jednej strony zadośćuczynić interesom domnianego ojca, jeśli chodzi o ochronę dziecka, z drugiej zaś – nie chcąc kobiecie wyrządzić krzywdy⁴⁷.

Wydaje się więc, że podstawowym motywem regulacji prawnych w edyktach jak i reskrypcie z czasów *Divi Fratres* było wzrastające zjawisko nielegalnych praktyk w zakresie ustalenia ojcostwa, gdy dziecko urodziło się po śmierci ojca albo po rozwodzie rodziców. Uznanie takiego dziecka, jako pochodzącego od rozwiedzionego bądź zmarłego ojca, miało często daleko idące konsekwencje zarówno w prawie osobowym, jak i w prawie spadkowym. Zapewniało bowiem korzyści matce, gdy jej dziecko zostało uznane za pochodzące z *iustum matrimonium*, gdyż łączyło się to z koniecznością dostarczenia środków na jej utrzymanie. Przed wydaniem edyktu *de inspiciendo ventre custodiendoque partu*, jak również przed ogłoszeniem późniejszego reskryptu *Divi Fratres*, istniała możliwość uznania dziecka za pochodzące od byłego męża (kobiety rozwiedzionej bądź wdowy) nawet wówczas, gdy po jego urodzeniu okazało się, że nie pochodziło ono od niego. Po wydaniu edyktu, a następnie po ogłoszeniu wspomnianego reskryptu, te możliwości zostały zminimalizowane przez ustanowienie *inspectio ventris, custodia ventris i custodia partus*.

5. Wnioski

Podsumowując należy stwierdzić, że problematyka związana ze stwierdzeniem ciąży i ochroną interesów dziecka poczętego znajdowała odbicie najpierw w *Senatus consultum Plancianum de liberis agnoscendis*, a następnie w edyktach *de inspiciendo ventre custodiendoque partu* oraz reskrypcie *Divi Fratres*. Termin *custodia* pojmowany jako piecza, strzeżenie miał m.in. związek z dzieckiem poczętym i w tym ujęciu znalazł odzwierciedlenie w pretorskim edyktach *de inspi-*

⁴⁷ Zdaniem W. Waldstaina, (*Quellenterpretation und 'status' des 'nasciturus', [w:] 'Status Familiae'. Festschrift für Andreas Wacke, München 2001, s. 518 i n.*), szczegółowe wytyczne cesarzy wskazują na to, iż ochrona dziecka miała w reskrypcie *divi fratres* szczególne znaczenie.

ciendo ventre custodiendoque partu jako *custodia ventris* i *custodia partus* obok *inspectio ventris*.

Regulacje *Senatus consultum Plancianum*, edyktu *de inspiciendo ventre custodiendoque partu* oraz reskryptu *Divi Fratres* odnosiły się zarówno do kobiet rozwiedzionych, jak i wdów. *Senatus consultum Plancianum* regulowało jedynie zagadnienie ustalenia ojcostwa dziecka małżeńskiego w prawie rzymskim. W edykcie *de inspiciendo ventre custodiendoque partu* natomiast została przedstawiona procedura, jaką należało zastosować po śmierci męża w sytuacji, gdy kobieta twierdziła, że jest w ciąży. Podstawowym motywem regulacji prawnych zarówno w edykcie, jak i reskrypcie z czasów *Divi Fratres* było wzrastające zjawisko nielegalnych praktyk w zakresie ustalenia ojcostwa, gdy dziecko urodziło się po śmierci ojca albo po rozwodzie rodziców.

Skutki stosowania edyktu *de inspiciendo ventre custodiendoque partu* mogły mieć w przyszłości wpływ na konsekwencje prawne dla dziecka poczętego. W edykcie została przedstawiona procedura, jaką należało zastosować po śmierci męża w sytuacji, gdy kobieta twierdziła, że jest w ciąży. Od jej przeprowadzenia, zgodnie z uregulowaniami edyktu, pretor uzależniał udzielenie *bonorum possessio* (D. 25, 4, 1, 10 i D. 25, 4, 1, 15). W myśl *edictum*, wobec ciężarnej można było zastosować: *inspectio ventris*, *custodia ventris* i *custodia partus*, których celem było stwierdzenie ciąży oraz obserwacja ciężarnej i porodu. Edykt *de inspiciendo ventre custodiendoque partu* dotyczył więc przypadku śmierci męża ciężarnej kobiety, a celem rozwiązań w nim przyjętych było zapobieżenie upozorowania ciąży.

Skoro od przeprowadzenia procedury, zgodnie z uregulowaniami edyktu, pretor uzależniał udzielenie *bonorum possessio*, to regulacje *edictum de inspiciendo ventre custodiendoque partu* odnoszą się do dziecka poczętego, a jeszcze nieurodzonego. To właśnie narzucając kobiecie obowiązek stosowania się do określonych norm, jeżeli chciała skorzystać z *bonorum possessio ventris nomine*, pretor czynił tak w interesie zabezpieczenia, i to jeszcze przed urodzeniem, praw dziecka małżeńskiego (urodzonego *ex iustis nuptiis*) po to, aby po urodzeniu i staniu się osobą *sui iuris* mogło przejąć *sacra, nomina* oraz *pecunia* i zająć miejsce swego *pater familias* w rodzinie. Nawet kobiecie, która z powodu nieznajomości edyktu, a nie ze złej woli, nie poddała się procedurze uregulowanej w edykcie, pretor mógł przyznać *bonorum possessio*.

Zgodnie z edyktem pretorskim, wdowa, zgłaszając fakt ciąży, musiała dołożyć staranności, aby w ciągu miesiąca poinformować o tym zainteresowanych albo ich przedstawicieli prawnych. Przypuszczalnie chodziło w tym przypadku o ewentualnych spadkobierców zmarłego. Zgodnie z komentarzem Ulpiana do edyktu, zainteresowanymi byli wszyscy ci, którzy mogli dziedziczyć po zmarłym z mocy testamentu i *ab intestato* i to właśnie ich kobieta musiała powiadomić o fakcie ciąży.

W tytule 4 księgi 25 Digestów w rozdziale *de inspiciendo ventre custodiendoque partu* znajdowały się instytucje prawne związane ze stwierdzeniem ciąży, jej strzeżeniem i nadzorowaniem porodu, natomiast w kolejnych księgach zawarte zostały rozważania o kobiecie, która uzyskała wprowadzenie w posiadanie w imieniu jej nieurodzonego dziecka i posiadanie to zostało podstępnie przeniesione na inną osobę (D. 25, 5) lub która uzyskała wprowadzenie w to posiadanie poprzez fałszywe twierdzenia (D. 25, 6). Wobec tego rozważania odnoszą się do sytuacji, gdy ciężarna wdowa doznaje ochrony ze względu na ewentualnego spadkobiercę. Ta ochrona była celowa i konieczna wówczas, gdy nie istniało żadne uzasadnione podejrzenie, że ciąża była symulowana.

Być może miało to związek z faktem, że małżeństwo w starożytnym Rzymie zawierano *liberorum procreandorum causa*, a problemy związane z rzymską prokreacją, oczekiwaniem na potomstwo czy nawet poczęciem były w orbicie zainteresowań *ius publicum*. To zainteresowanie prawa publicznego mogło dotyczyć interesów kobiety (jej *dignitas*) oraz ochrony *omnia iura* mającego urodzić się dziecka. Skoro poczęty *rei publicae nascitur*, to również i jego ochrona winna być realizowana w interesie publicznym. Także w interesie władzy i *pater familias* leżało przedłużenie rodziny w przyszłości, a gwarancję jej kontynuacji dawała należyta ochrona poczętego.

Katarzyna Laskowska

735 lat zwalczania i... Rzec o korupcji w Rosji

Keywords: Russia, corruption

Summary

The phenomenon of corruption in Russia, shown in the historical perspective, is described here by changes of legislation in this matter throughout the ages. It is clearly seen that changes of legal regulation tried to penalize many new aspects of bribery and to increase of penalty. The attitude of the society, both Russian and Soviet, shows that legal regulations have been ignored not only by citizens, but also by the state's officers. The scale of corruption now and damages it causes is an evidence that there is no effective system of protection against these crimes in Russia.

Współczesna Rosja jest krajem, w którym korupcja osiąga niebywałe rozmiary. Transparency International plasuje ją wśród najbardziej skorumpowanych państw świata¹. Stanowi ona poważny problem, zarówno o charakterze politycznym, gospodarczym, jak i społecznym.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie zjawiska korupcji w Rosji na przestrzeni wieków, głównie pod kątem ewolucji ustawodawstwa. Jak wskazuje tytuł publikacji, funkcjonowanie prawa antykorupcyjnego w Rosji ma długą historię. Matematyczne wyliczenie lat podejmowania trudu legislacyjnego wynika z uznania przez rosyjskich historyków daty 1274 r. jako roku przyjęcia pierwszej

¹ Według T.I. w 2007 r. w skali 10-stopniowej (10 oznacza brak korupcji) Rosję oceniono na 2,3. Podobny poziom tego zjawiska w tym roku odnotowano także w Gambii, Indonezji, Togo. Zob. Я. И. Гишинский, *Криминология. Теория, история, эмпирическая база, социальный контроль*, Санкт-Петербург 2009, s. 313.

regulacji w tym zakresie i roku 2009 – jako granicznego dla rozważań. Na potrzeby opracowania dokonano symbolicznego podziału omawianych okresów. Za istotne w historii rozwoju korupcji uznano następujące etapy: 1274–1917, 1918–1991 i 1992–2009.

Podstawą analiz będą akty prawne obowiązujące we wskazanych okresach. Należy jednak zastrzec, że rozważania historycznoprawne do początków XX w., nie są oparte na źródłach pierwotnych. Natomiast analizy dotyczące ustawodawstwa XX-wiecznego (głównie kodeksów karnych) przeprowadzone będą już przy wykorzystaniu dostępnych aktów prawnych. W opracowaniu użyte zostaną także opracowania rosyjskich prawników i kryminologów.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że „korupcja” jest określeniem funkcjonującym w Rosji zarówno w powszechnym użytku, jak i w prawie od niedawna. Przez wieki posługiwano się w niej przede wszystkim pojęciem „łapownictwo”. W różnych okresach używano też innych słów na oznaczenie zjawiska. W związku z tym, by nie zatracić ducha prawa omawianych epok, zdecydowano się posługiwać ówczesnie obowiązującymi określeniami.

1. Prawo rosyjskie wobec łapownictwa w okresie od XIII w. do 1917 r.

Korzenie łapownictwa w Rosji sięgają kilka wieków wstecz, bowiem, jak podaje A. I. Kirpicznikow², już w XIII w., metropolita Kirył, opuszczając Kijów i udając się do Włodzimierza podczas podróży, głosił potrzebę zwalczania «мздоимства»³, czarów i pijaństwa”. Stąd też, gdy w 1262 r. arcybiskup Sawwa przysłał mu *Кормчую книгу*, będącą bizantyjskim zbiorem prawosławnych praw, Kirył rozszerzył go o przepis zabraniający przyjmowania мзды⁴ przez księży, diakonów i przeorów. Po soborze władymirskim od 1274 r. stał się on źródłem obowiązującego prawa rosyjskiej cerkwi. Można przyjąć, że rozpoczęła się wówczas era zwalczania łapownictwa w Rosji.

Jednakże od początku nie było to łatwe, gdyż legalnym przejawem zjawiska stało się tzw. *кормление*. Polegało ono na obowiązku utrzymywania urzędników państwowych (głównie wojewodów, namiestników prowincji) przez mieszkańców podległych im terytoriów⁵. Zatem za wykonywanie swych obowiązków urzędnik pobierał wynagrodzenie nie od kniazia (którego był przedstawicielem), a od społeczności lokalnej.

² Я. И. Кирпичников, *Российская коррупция*, Санкт-Петербург 2004, s. 30.

³ Słowo „мздоимство” w tłumaczeniu na język polski oznacza „łapownictwo”.

⁴ Słowo „мзда” w tłumaczeniu na język polski oznacza „łapówkę”.

⁵ Я. И. Гилинский, op. cit., s. 313.; К. Ф. Шергина, *Коррупция в России и проблемы уголовно-правового противодействия*, „Следователь” 2008, nr 5, s. 53.

Próby prawnego ograniczenia łapownictwa podjął się (w *Судебнику*–zbiorniku praw z 1497 r.) wielki książę moskiewski Iwan III, a także jego wnuk – Iwan Groźny. To za rządów tego ostatniego w *Судебнику* z 1550 r. zakazano przyjmowania łapówek przez sędziów. Przewidziano surowe kary pieniężne, biczowanie, więzienie, a nawet karę śmierci za „niesprawiedliwe (za łapówkę – przypis K. L.) osądzenie człowieka”⁶. W celu ograniczenia łapownictwa w 1555 r.⁷ lub w 1556 r.⁸ Iwan Groźny wydał ukaz uchylający *кормление*. Jednakże zanim zaczął on obowiązywać na całym terytorium podległym carowi, instytucja ta funkcjonowała jako sposób utrzymania urzędników w miastach. W celu ograniczenia możliwości bogacenia się wysokich urzędników i sędziów car ustanowił kadencyjność ich urzędów na 1 rok (wyjątkowo dla wojewodów – 2 lata)⁹. Kolejny krok podjęty przez Iwana Groźnego, zmierzający do ograniczenia łapownictwa w Rosji, stanowiła *Судная грамота* z 1561 r., przewidująca karę śmierci za przyjęcie łapówki przez urzędnika sądowego¹⁰.

Pomimo tak surowego prawa, łapownictwo w Rosji rozwijało się, powodując wzrost roli urzędników carskich, których działania cechowała dowolność, dobrowolność i niesprawiedliwość w podejmowaniu decyzji. Dlatego, jak podkreślają A.I. Kirpicznikow¹¹ i A. I. Mizerij¹², w 1648 r. nastąpił bunt narodu przeciwko łapownictwu i łapownikom w tym kraju. Miał on, w ocenie A. I. Kirpicznikowa¹³, decydujący wpływ na uchwalenie w 1649 r. *Соборного уложения*¹⁴. Przewidziano w nim kary wobec nieuczciwych sędziów oraz wojewodów i bojarów¹⁵, którzy za łapówki zwalniali wybrane osoby z wojska. Odpowiedzialność ich regulowały odpowiednio art. 5 i art. 7 *Уложения*¹⁶.

Prawdziwa walka z łapownictwem w Rosji nastąpiła za panowania cara Piotra I. Jak podkreślają prawnicy, były to czasy zarówno rozkwitu zjawiska, jak i bezwzględnej z nim walki. W ramach porządkowania kraju car podjął się próby ustanowienia zakresu obowiązków urzędników i zasad powoływania ich na wysokie stanowiska. W związku z tym m.in. ustanowił 2-letnią kadencję wojewodów, która mogła być przedłużona tylko na podstawie pisemnego wnio-

⁶ Я. И. Кирпичников, op. cit., s. 30–31.

⁷ Jak podaje Я. И. Кирпичников, op. cit., s. 31.

⁸ Jak podaje Я. И. Гилинский, op. cit., s. 313.

⁹ Я. И. Кирпичников, op. cit., s. 31.

¹⁰ А. И. Мизерий, *История борьбы с коррупцией в России*, [http://www.unn.ru/pages/issues/vestnik/9999-0195_West_pravo_2001_2\(4\)/27.pdf](http://www.unn.ru/pages/issues/vestnik/9999-0195_West_pravo_2001_2(4)/27.pdf).

¹¹ Я. И. Кирпичников, op. cit., s. 34.

¹² А. И. Мизерий, op. cit.

¹³ Я. И. Кирпичников, op. cit., s. 34.

¹⁴ Szerzej w polskiej literaturze na temat rozwiązań zawartych w *Судебнику* zob.: I. Kwiatkowska, *Prawo karne w kodyfikacji rosyjskiej 1649 roku*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego DCLXXI. Prace prawnicze 1984”, z.105.

¹⁵ Ibidem, s. 34.

¹⁶ А. И. Мизерий, op. cit.

sku społeczności lokalnej. Ukazem z 23.08.1713 r. Piotr I wprowadził odpowiedzialność zarówno za przyjmowanie, jak i wręczanie łapówek. Za popełnienie tych przestępstw przewidział kary cielesne, z karą śmierci włącznie. Ustanowił nagrodę dla donosiiciela na skorumpowanego urzędnika. Był nią jego majątek, a w przypadku wysokiego urzędnika – nawet jego stanowisko¹⁷.

24.12.1714 r. Piotr I wydał ukaz przewidujący surowe kary za popełnienie przestępstw związanych z wykonywaniem obowiązków służbowych przez urzędnika państwowego. Wprowadził przepis penalizujący odpowiedzialność za pomocnictwo w popełnieniu tych nadużyć oraz za niepoinformowanie o popełnieniu przestępstwa przez inną osobę¹⁸. Donos w sprawach o łapownictwo stał się obowiązkiem prawnym.

Podejmowane przez cara wysiłki (szeroki zakres kryminalizacji, wysokie kary) nie przyniosły efektów w zwalczaniu łapownictwa w Rosji. Wręcz przeciwnie, zjawisko to przybrało na sile. Trzeba przyznać, że jest ono fenomenem w skali Rosji. Łapowników rosyjskich nie złamały bowiem surowe wyroki, publiczne ich wykonywanie czy konfiskowanie mienia. Chęć wzbogacenia się była znacznie silniejsza niż strach przed karą.

Należy przypomnieć, że do czasów Piotra I na określenie łapownictwa używano zamiennie 2 pojęć: *мздоимство* i *лихоимство*. Od reform Piotra I za *мздоимство* uznano przyjęcie łapówki za wykonywanie czynności przez urzędnika na rzecz petenta bez naruszenia prawa, a za *лихоимство* – przyjęcie łapówki za wykonanie czynności z naruszeniem prawa¹⁹.

W następnych latach, w ramach reformy zarządzania krajem, car Aleksander I powołał ministerstwa i departamenty, których powstanie spowodowało wzrost biurokracji będącej podłożem łapownictwa. W kolejnym okresie, za panowania Mikołaja I, rozwojowi łapownictwa sprzyjały: brak kontroli aparatu urzędniczego, niskie jego morale oraz słabe wykształcenie, a także „produktowanie” dokumentacji i wieloszczeblowość jej obiegu²⁰.

Ważnym krokiem w zwalczaniu zjawiska było przyjęcie w 1845 r. *Уложения о наказаниях уголовных и исправительных*²¹. W akcie tym w 13 artykułach przewidziano odpowiedzialność za nadużycia urzędników dokonywane w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Skryminalizowano w nich różne rodzaje, formy i sposoby uzyskiwania łapówki. Karę przewidziano zarówno za łapówkę będącą podziękowaniem, jak też za łapówkę będącą „podkupieniem” urzędnika. Spenalizowano wręczenie lub przyjęcie łapówki przez pośredników zarówno

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ А. И. Годунов, *Противодействие организованной преступности*, Москва 2003, s. 331.

²¹ W Polsce przyjęta nazwa aktu brzmi: „Kodeks kar głównych i poprawczych”.

za wykonanie czynności, jak i za zaniechanie oraz za przyjęcie jej w wyniku szantażu²².

Należy zauważyć, że wszystkie wymienione regulacje miały charakter represyjny i zmierzały do ukarania sprawców. Potrzeby przeciwdziałania (prewencji w sensie pozytywnym) ówczesni ustawodawcy nie dostrzegali. Nastąpiło to dopiero w ukazie *Об изыскании причин и представлению средств к искоренению сей язвы* z listopada 1862 r., w którym po raz pierwszy w historii Rosji postawiono pytania o podłoże rozwoju łapownictwa w tym kraju. Odpowiedzi na nie udzielił specjalnie powołany komitet, który jako przyczyny rozwoju tego zjawiska wskazał: niedoskonałość prawa, słabe zabezpieczenie finansowe urzędników oraz niewspółmierność przestępstwa i kary²³. Trzeba też dodać, że na bezgraniczne łapownictwo w omawianym okresie wpłynął także brak należytej kontroli działalności aparatu urzędniczego²⁴.

Dalsze kroki prawne wobec łapownictwa zostały podjęte w *Уложении о наказаниях уголовных и исправительных* z 1885 r. i w *Уголовном уложении*²⁵ z 1903 r. Akty te zawierały definicję osoby urzędowej (jako podmiotu odpowiedzialności), przewidywały mniejszą kazuistykę przestępstw, w tym związanych z łapownictwem²⁶. Kolejne lata carskich rządów nie przyniosły jednak widocznych efektów w zakresie ograniczania zjawiska w Rosji.

W analizowanym okresie posługiwano się przede wszystkim pojęciem „łapownictwo”, ale w 1913 r. rosyjski prawnik A. J. Estrin używał też określenia „korupcja”, przez które rozumiał zarówno niektóre czyny o charakterze administracyjnym, jak i niektóre czyny o charakterze karnoprawnym²⁷.

2. Prawo rosyjskie wobec łapownictwa w latach 1918–1991

Rosja wyczerpana wojną i rewolucją była w słabej kondycji gospodarczej. W kraju nastąpił wzrost nielegalnego handlu, spekulacji i przestępstw przeciwko mieniu. Trudna sytuacja kraju sprzyjała więc wykorzystywaniu przez urzędników zajmowanych stanowisk do celu realizacji własnych interesów. To właśnie w tym okresie, jak podaje A. J. Jepichin²⁸, oprócz tradycyjnych form łapówki pojawiły się „łapówki ukryte”. Przybierały one zawoalowaną postać, np.

²² А. И. Мизерий, *op. cit.*

²³ *Ibidem.*

²⁴ А. И. Годунов, *op. cit.*, s. 330.

²⁵ W Polsce przyjęta nazwa aktu brzmi: „Kodeks Tagancewa”.

²⁶ А. И. Мизерий, *op. cit.*

²⁷ А. Я. Эстрин, *Взятничество, Петербургский университет, Кружок уголовного права, Труды*, Санкт-Петербург 1913 za: *Криминология*, red. А. И. Долгова, Москва 2007, s. 712.

²⁸ А. Ю. Епихин, *Борьба с взяточничеством и коррупцией в России в начале 20-х годов: уроки и опыт*, [w:] *Коррупция и борьба с ней*, red. В. В. Астанин, А. И. Долгова, Н. Н. Даниленко, О. А. Евланова, Е. М. Юцкова, Москва 2000, s. 189.

nagród oraz tzw. „opłat manipulacyjnych” czy „opłat organizacyjnych” na rzecz skorumpowanych urzędników. Nastąpił rozwój kumoterstwa, handel informacjami o zdolnościach kredytowych osób fizycznych i prawnych, organizowanie prywatnych przedsiębiorstw przez urzędników, którzy wykorzystywali do tego celu swoje stanowiska itd.²⁹ Zatem praktycznie zjawisko przekroczyło granice łapownictwa. Pod pojęciem rozwijającego się wówczas łapownictwa należało więc rozumieć już zdecydowanie szerszy (niż wręczenie czy przyjęcie łapówki) katalog nielegalnych zachowań.

Dlatego też nowa władza podeszła zdecydowanie do tego problemu. W Dekrecie Rady Komisarzy Ludowych (SNK) z 08.05.1918 r. „О взятничестве” przewidziano szeroki krąg osób podlegających odpowiedzialności: sprawców, podżegaczy i pomocników do przestępstw³⁰. Przepisy skierowane były głównie przeciwko byłym właścicielom banków i fabryk, którzy zdaniem A. W. Kurakina³¹ dążyli do ekonomicznej kontrrewolucji. Zatem regulacje te, w założeniu, nie służyły ograniczaniu zjawiska łapownictwa, ale zwalczaniu prawdziwych, potencjalnych lub domniemych wrogów politycznych.

W analizowanym okresie istotne znaczenie dla zwalczania łapownictwa stanowiły rosyjskie kodeksy karne z 1922 r., 1926 r. i 1960 r. Uzupełniały je też inne akty prawne, głównie o charakterze administracyjnym i cywilnym.

Kodeks karny z 1922 r.³² odpowiedzialność za łapownictwo przewidywał w art. 114. Na jego podstawie odpowiedzialności podlegała osoba będąca na państwowej, związkowej lub społecznej służbie, która osobiście lub przez pośredników przyjęła jakąkolwiek łapówkę za podjęcie lub niepodjęcie w interesach osoby wręczającej jakichkolwiek czynności wchodzących w zakres obowiązków służbowych tej jednostki. Czyn zagrożony był karą pozbawienia wolności na okres do lat 5 lub fakultatywnie karą konfiskaty mienia. W świetle tego przepisu karana była też osoba pośrednicząca przy przyjmowaniu łapówki oraz osoba ukrywająca taki czyn. Groziła za to kara pozbawienia wolności na okres do 2 lat lub fakultatywnie kara konfiskaty mienia. Karze surowszej (karze pozbawienia wolności w warunkach surowej izolacji na okres nie krótszy niż 3 lata do kary śmierci włącznie i konfiskacie mienia) podlegała osoba przyjmująca łapówkę w okolicznościach obciążających. Stanowiły je: posiadanie przez osobę urzędową przyjmującą łapówkę szczególnych uprawnień lub naruszenie obowiązków służby, lub dopuszczenie się uzyskania łapówki drogą wymuszenia bądź szantażu.

²⁹ Ibidem, s. 189–190.

³⁰ А. В. Куракин, *Предупреждение и пресечение коррупции в период формирования и функционирования административно-командной системы (1917–1991)*, „Следователь” 2003, nr 3, s. 25.

³¹ Ibidem, s. 26.

³² Уголовный кодекс РСФСР в редакции 1922 года <http://www.library.ru/help/docs/n10349/yk1922.txt>

W art. 114 k.k. z 1922 r. uregulowano także odpowiedzialność osoby wręczającej łapówkę. Za taki czyn przewidziano karę pozbawienia wolności do lat 3. W świetle tego przepisu natomiast nie podlegała karze jednostka, która zawiadomiła o wymuszeniu łapówki lub współpracowała przy wykryciu przestępstwa łapownictwa. Należy zauważyć, że ustawodawca nie sprecyzował pojęcia „osoba będąca na państwowej, związkowej lub społecznej służbie”.

Omawiane przestępstwo zawarte było w części II kodeksu karnego pt.: „Przestępstwa urzędnicze (służbowe)”. Można w niej wskazać także inne czyny o charakterze łapowniczym, takie jak: prowokacja łapówki (art. 115), nadużycie władzy (art. 105), wydawanie orzeczeń przez sędziów w celu osiągnięcia korzyści majątkowej (art. 111).

W analizowanym okresie, w związku z realizacją NEP-u zlikwidowano ograniczenia w handlu i przemyśle, do udziału w gospodarce dopuszczono przedsiębiorców prywatnych³³. Stąd też w obawie przed wzrostem łapownictwa podpisane zostało w dniu 0.1.09.1922 r. Postanowienie Rady Pracy i Obrony przewidujące wiele środków stanowiących reakcję na zjawisko. W celu ich realizacji w dniu 24.09 1922 r. powstała komisja do walki z łapownictwem, na czele której stanął F. Dzierżyński. Wydał on *Положение о ведомственных комиссиях по борьбе с взяточничеством*. W świetle okólnika wydanego przez Ludowy Komisariat Sprawiedliwości RSFSR osoby posiadające wiedzę o przyjęciu lub wręczeniu łapówki przez inne osoby, a nie zgłaszające tego organowi ponosiły odpowiedzialność karną za pomocnictwo. Sprawy należało rozpatrywać w trybie uproszczonym, orzekać kary do 3 lat zesłania³⁴.

W tym okresie przyjęto także kilka innych aktów prawnych zmierzających do ograniczenia zjawiska, np.: *Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях* z 21.12 1922 r., *Положение об экономическом управлении Главного политического управления* z 30.01.1923 r., a także *Положение о государственной гражданской службе* z 1924 r. (przewidujące szereg ograniczeń, np. kontrolę dochodów osób będących na służbie państwowej). Przepisy te miały charakter administracyjny³⁵.

W tym miejscu można postawić pytanie: czy w owym okresie kształtującego się nowego aparatu urzędniczego, rozbudowanego systemu biurokracji, jakiegokolwiek prawo przeciwdziałające łapownictwu mogło być skuteczne? Należy odpowiedzieć, że nawet wysoki poziom legislacji takich przepisów, a także duża kazuistyka czynów, surowe sankcje w obliczu niewłaściwie dobranej kadry urzędniczej nie mogły przynieść rezultatów. Tak też się stało. Pomimo szerokiego frontu walki z łapownictwem, jak pisze A. I. Kirpicznikow: „korupcja przeniknęła struktury władzy radzieckiej od pierwszych minut jej rzeczywistej

³³ А. Ю. Епихин, *op. cit.*, s. 188.

³⁴ А. В. Куракин, *op. cit.*, s. 26.

³⁵ *Ibidem*, s. 28.

władzy”. Urzędnicy nowego aparatu wprowadzili stare biurokratyczne zwyczaje³⁶.

W kodeksie karnym z 1926 r.³⁷ przestępstwa łapownictwa zostały umieszczone w dwóch przepisach: art. 117 (przyjęcie łapówki) i art. 118 (wręczenie łapówki).

W świetle art. 117 odpowiedzialności karnej podlegała osoba urzędowa, która osobiście lub przez pośredników przyjęła jakąkolwiek łapówkę za to, że dokonała lub nie dokonała w interesach osoby wręczającej jakiejkolwiek czynności, którą osoba urzędowa mogła lub powinna wykonać wyłącznie w ramach zajmowanego stanowiska służbowego. Zachowanie takie zagrożone było karą pozbawienia wolności do lat 2. Jeśli przyjęcie łapówki popełnione było w okolicznościach obciążających, takich jak: a) wykorzystanie odpowiedzialnego stanowiska przez osobę urzędową przyjmującą łapówkę; b) w warunkach uprzedniej karalności za łapówkę lub przy niejednokrotnym przyjęciu łapówki; c) przez wymuszenie łapówki przez osobę przyjmującą, to sprawca podlegał karze pozbawienia wolności w surowej izolacji na okres nie krótszy niż 2 lata, a nawet karze śmierci przez rozstrzelanie oraz konfiskacie mienia.

W tym miejscu należy podkreślić, że w przypisie do art. 109 k.k. (nadużycie władzy lub stanowiska służbowego) zdefiniowano pojęcie osoby urzędowej. Należało przez nie rozumieć osobę zajmującą stałe lub czasowe stanowisko w państwowym (radzieckim) organie, instytucji, a także w organizacji lub związku, na które nałożone są prawem określone obowiązki, prawa i pełnomocnictwa do zarządzania, a także do wykonywania administracyjnych lub innych ogólnopaństwowych zadań.

W świetle art. 118 odpowiedzialności karnej podlegała osoba wręczająca łapówkę lub pośrednicząca w łapownictwie. Czyn zagrożony był karą pozbawienia wolności do 5 lat. W przypisie do tego przepisu wskazano, że osoby ponoszące odpowiedzialność na podstawie artykułu 118 podlegają uwolnieniu od odpowiedzialności karnej w sytuacjach: a) jeśli wobec nich nastąpiło wymuszenie łapówki, b) jeśli po wręczeniu łapówki natychmiast dobrowolnie poinformowały o przestępstwie.

Przestępstwa te zawarto w części III kodeksu karnego pt.: „Przestępstwa urzędnicze (służbowe)”. Można w niej wskazać także kilka innych przepisów zmierzających do ograniczania łapownictwa, takich jak: prowokacja łapówki (art. 119), nadużycie władzy (art. 109), wydawanie niepraworządnych orzeczeń przez sędziów w celu osiągnięcia korzyści majątkowej (art. 111), fałszerstwo urzędnicze (art. 120).

³⁶ Я. И. Кирпичников, *op. cit.*, s. 59

³⁷ Уголовный кодекс РСФСР в редакции 1926 года (с изм. и доп., внесенными Постановлениями ЦИК СССР от 19.02.1926 – СЗ, 1926, N 9, ст. 71; от 05.03.1926 – СЗ, 1926, No 15, ст. 106) <http://www.soldat.ru/files/3/22/32/605.html>

Należy stwierdzić, że oba kodeksy zawierały podobne, a nawet analogiczne uregulowania w zakresie zarówno przyjęcia, jak i wręczenia łapówki, kryminalizacji pośrednictwa i ukrywania łapownictwa. Przewidywały też inne czyny o takim charakterze. Za wymienione przestępstwa ustawodawca przewidział dosyć wysokie kary finansowe, izolacyjne, a nawet eliminacyjną. Odmienne ujął podmiot odpowiedzialności karnej, bowiem w k.k. z 1922 r. za taki uznał „jednostkę będącą na służbie państwowej, związkowej lub społecznej”, a w k.k. z 1926 r. – „osobę urzędową”.

W tym miejscu należy zauważyć, że po raz pierwszy w historii Rosji (ZSRR) funkcjonowanie administracyjno-karnego systemu regulacji wobec łapownictwa przyniosło efekty. Odnotowano bowiem, jak podaje A.W. Kurakin, jego spadek, co w efekcie przyczyniło się do zniesienia w 1927 r. kary śmierci za przyjęcie łapówki w okolicznościach obciążających. Wpłynęło to z pewnością, jego zdaniem, na powstanie bardziej ukrytych form tego zjawiska. W znacznym stopniu bowiem, w latach trzydziestych, charakteryzowały go głównie nadużycia stanowisk służbowych w celach politycznych i osiągnięcia korzyści majątkowych³⁸.

Nawet okres II wojny nie spowodował spadku łapownictwa w ZSRR, czego wyrazem było uchwalenie aktu prawnego z 27.12 1944 r. *Об усилению борьбы с взяточничеством*, który pozwolił na większą swobodę organom ochrony porządku prawnego do pociągania do odpowiedzialności karnej jego sprawców. Przepisy tego aktu znalazły też odbicie w tzw. planie antykorupcyjnym z 1947 r. opracowanym przez prokuraturę, ministerstwo sprawiedliwości i milicję; wskazywał on na potrzebę prowadzenia działalności analitycznej zjawiska, walki z nim, zmian w ustawodawstwie. Jego realizacja spowodowała wzrost skazań za przestępstwa związane z łapownictwem³⁹. Jednakże wysiłki podejmowane w dłuższej perspektywie w celu stworzenia efektywnego prawa wobec takich czynów, nie wpłynęły na zmniejszenie skali zjawiska.

W kodeksie karnym RSFSR z 1960 r.⁴⁰ przestępstwa łapownictwa zawarte zostały w części VII zatytułowanej „Przestępstwa urzędnicze”.

Przyjęcie łapówki uregulowano w art. 173 k.k. W świetle tego przepisu zjawisko to polegało na przyjęciu przez osoby urzędowe lub przez pośredników jakiegokolwiek łapówki za podjęcie lub niepodjęcie w interesach osoby wręczającej jakiegokolwiek czynności, którą osoba urzędowa mogła lub powinna dokonać wyłącznie w ramach stanowiska służbowego. Przestępstwo zagrożone było karą pozbawienia wolności na okres do 5 lat. Czyny te, popełnione przez osobę urzędową zajmującą odpowiedzialne stanowisko lub przez osobę uprzednio ka-

³⁸ A. В. Куракин, *op. cit.*, s. 28–29.

³⁹ *Ibidem*, s. 29.

⁴⁰ *Уголовный кодекс РСФСР – Закон РСФСР от 27 октября 1960 года «Об утверждении Уголовного кодекса РСФСР»*, Ведомости Верховного Совета РСФСР от 31 октября 1960 года. № 40, ст. 591, <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/692889>

raną za łapownictwo lub przez tę, która przyjęła łapówkę niejednokrotnie lub w związku z wymuszeniem, podlegały karze pozbawienia wolności na okres od 5 do 10 lat i fakultatywnie karze konfiskaty mienia.

W 1962 r. nastąpiły zmiany w redakcji tego przepisu, gdyż odpowiedzialność za łapownictwo została ukształtowana przez Ukaz Prezydium Rady Najwyższej ZSRR z 20.02.1962 r. *Об усилению уголовной ответственности за взяточничество*, który przewidywał surowszą odpowiedzialność za przyjęcie łapówki. Przepisy tego aktu zostały włączone do artykułów 173, 174, 174¹ k.k. Znowelizowane rozwiązania za przyjęcie łapówki przewidywały karę pozbawienia wolności na okres od 3 do 10 lat i karę konfiskaty mienia. Czynności podjęte przez osobę urzędową zajmującą odpowiedzialne stanowisko lub uprzednio karaną za łapownictwo albo niejednokrotne przyjęcie łapówki lub związane z jej wymuszeniem zagrożone były karą pozbawienia wolności od 8 do 15 lat i karą konfiskaty mienia oraz fakultatywnie zesłaniu po odbyciu kary pozbawienia wolności na okres od 2 do 5 lat. Jeśli natomiast zostały popełnione w okolicznościach szczególnie obciążających – karą śmierci i karą konfiskaty mienia.

Pojęcie osoby urzędowej ustawodawca radziecki określił w przypisie do art. 170 k.k. (nadużycie władzy lub stanowiska służbowego). Uczynił to jednak dopiero Ukazem Prezydium Rady Najwyższej RSFSR z 3.12.1982 r.⁴¹ Rozumiał przez nie osoby stale lub czasowo pełniące funkcje przedstawicieli władzy, a także stale lub czasowo zajmujące stanowiska w państwowych lub społecznych instytucjach bądź organizacjach związanych z wypełnianiem organizacyjno-zarządzających, kierowniczych albo organizacyjnych obowiązków lub też wypełniające takie obowiązki w wymienionych instytucjach i organizacjach na podstawie specjalnego pełnomocnictwa.

W świetle analizowanego art. 173 k.k. łapówka mogła być przyjęta w pieniądzu, mieniu lub w formie innej korzyści o charakterze majątkowym (np. opłata wyjazdu do kurortu, opłata mieszkania). Korzyści o charakterze niemajątkowym nie miały cech przedmiotu łapówki. Przyjęto, że łapówką było przyjęcie wynagrodzenia we wspomnianych formach zarówno za działanie, jak i za zaniechanie osoby urzędowej. Również czas przyjęcia nie był istotny, czy przed wykonaniem czynności przez osobę urzędową, czy też później⁴².

Już w latach sześćdziesiątych rozumiano, że ze względu na różnorodność łapówek i metod ich przyjmowania nie sposób było uregulować prawnie wszystkich zachowań z tym związanych. Kryminalizowano, penalizowano i karano sędownie tylko jawne formy łapownictwa (czyli przyjęcie konkretnego przedmiotu), a nie form zawaolowanych, jak np.: premii, nagród mających podłoże korupcyjne. W świetle ówczesnego prawa zachowanie powyższe kwalifikowane

⁴¹ Ведомости Верховного Совета РСФСР 1982, № 49, ст. 1821.

⁴² *Комментарий к уголовному кодексу РСФСР 1960*, ред. Г. П. Тихонова, А. А. Большаков, Ленинград 1962, s. 314.

było jako łapownictwo tylko wtedy, gdy owe korzyści uzyskane zostały niezgodnie z prawem (np. nie wykonano pracy za przyznaną nagrodę).⁴³

Na tym etapie rozważań analizie należy poddać kolejne części składowe przepisu. Za interesy osoby wręczającej łapówkę uznawano nie tylko jej interesy osobiste, ale także interesy innych osób i instytucji⁴⁴. Przez wykorzystanie stanowiska służbowego przez osobę urzędową rozumiano zachowania podejmowane w ramach jej praw i obowiązków. Jako wykorzystanie stanowiska traktowano również wpływanie przez osobę urzędową na podwładnych w celu wykonania określonego przez nią zadania⁴⁵. Pośrednictwo innych osób polegało na udzieleniu pomocy w zawarciu umowy, osiągnięciu porozumienia między osobą wręczającą a przyjmującą do realizacji tę umowę. Mogło to przejawiać się w organizacji spotkań, tworzeniu warunków sprzyjających sytuacji, w której miało nastąpić przekazanie łapówki⁴⁶.

Należy zauważyć, że ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „odpowiedzialne stanowisko”. Uznał, jak podają prawnicy, że należało je interpretować w odniesieniu do konkretnych okoliczności sprawy (np. zakresu obowiązków urzędnika, zajmowanego stanowiska)⁴⁷. Z kolei uprzednią karalność stanowiło wcześniejsze skazanie osoby za przyjęcie, wręczenie łapówki, pośredniczenie przy łapownictwie⁴⁸, a niejednorazowe przyjęcie łapówki było przyjęciem jej co najmniej dwa razy lub od dwóch lub więcej osób albo dwóch łapówek od jednej osoby. Wymuszenie łapówki natomiast oznaczało postawienie wymagań osobie dającej łapówkę pod groźbą dokonania czynności niezgodnych z jej interesami⁴⁹.

Przestępstwo przyjęcia łapówki z art. 173 k.k. traktowano jako bardzo niebezpieczne przestępstwo urzędnicze. Uznano bowiem, że narusza ono autorytet władzy państwowej, przekonuje o możliwości osiągnięcia określonych celów drogą podkupu urzędników, wykazuje powiązania z innymi przestępstwami: spekulacją czy defraudacją mienia socjalistycznego⁵⁰.

Wręczenie łapówki uregulowano w art. 174 k.k. Przedmiotem czynności wykonawczej uczyniono zarówno wręczenie, jak i pośrednictwo przy łapownictwie. Przestępstwo zagrożono karą pozbawienia wolności do lat 3 lub karą pracy poprawczej na okres do jednego roku. Surowiej (karą pozbawienia wolności do lat 5) karano wręczenie łapówki lub pośrednictwo przy łapownictwie, lub niejednorazowe popełnienie tego przestępstwa bądź popełnienie przez oso-

⁴³ *Комментарий к Уголовному кодексу РСФСР*, ред. О. В. Грачев, Москва 1992, s. 446.

⁴⁴ *Комментарий...*, op. cit., s. 314.

⁴⁵ *Комментарий к Уголовному...*, s. 446.

⁴⁶ *Комментарий...*, s. 315.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 315.

⁴⁸ *Комментарий к Уголовному...*, s. 449.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 315.

⁵⁰ *Комментарий к Уголовному...*, s. 445.

bę uprzednio karaną za łapownictwo. W przypisie do tego artykułu zapisano warunki uwolnienia od odpowiedzialności karnej osoby wręczającej łapówkę. Stanowiły je: wymuszenie łapówki od osoby wręczającej lub dobrowolne złożenie zawiadomienia o popełnionym przestępstwie.

Po zmianach wprowadzonych ukazem z 1962 r. wręczenie łapówki z art. 174 zagrożono karą pozbawienia wolności od 3 do 8 lat. A za niejednorazowe wręczenie łapówki lub popełnienie przez osobę uprzednio karaną za łapownictwo przewidziano karę pozbawienia wolności od 7 do 15 lat, fakultatywną karę konfiskaty mienia, fakultatywne zesłanie po uprzednim odbyciu kary pozbawienia wolności na okres od 2 do 5 lat.

Warto podkreślić, że wręczenie łapówki nie było i nie jest przestępstwem urzędniczym, ale związane jest w sposób nierozzerwalny z osobą urzędową. Dlatego też zostało umieszczone w tej części kodeksu.

Przestępstwo to polegało na przekazaniu osobie urzędowej lub przez pośrednika materialnych przedmiotów lub korzyści majątkowej za podjęcie lub niepodjęcie czynności w interesach osoby wręczającej, którą osoba urzędowa musiała lub mogła zrealizować z wykorzystaniem swego stanowiska służbowego⁵¹.

Pojęcie wymuszenia łapówki zostało omówione wcześniej, wobec czego zostanie tu pominięte. Natomiast przez dobrowolne poinformowanie o popełnionym przestępstwie wręczenia łapówki należało rozumieć swobodną, dobrowolną inicjatywę ujawnienia informacji o przestępstwie. Zawiadomienie należało złożyć odpowiednim organom zajmującym się ściganiem łapownictwa⁵².

W związku z wejściem w życie ukazu z 1962 r. przepis art. 174 został podzielony na dwa artykuły: art. 174 (omówiony) i art. 174¹. Przewidziano w nim przestępstwo pośrednictwa przy łapownictwie zagrożone karą pozbawienia wolności od 2 do 8 lat. Ponadto przyjęto, że pośrednictwo przy łapownictwie dokonane niejednorazowo lub popełnione przez osoby uprzednio karane za łapownictwo lub z wykorzystaniem swego stanowiska służbowego podlegało karze pozbawienia wolności na czas od 7 do 15 lat, karze konfiskaty mienia i fakultatywnie zesłaniu po odbyciu kary pozbawienia wolności na okres od 2 do 5 lat. Oddzielna kryminalizacja pośrednictwa wynikała z faktu uznania tego zachowania jako istotnego elementu między biorcą i dawcą łapówki.

Ponadto w części kodeksu penalizującej omówione przestępstwa można wskazać jeszcze kilka czynów o charakterze łapowniczym, takich jak: nadużycie władzy lub stanowiska służbowego (art. 170) i fałszerstwo urzędnicze (art. 175).

⁵¹ Ibidem, s. 452.

⁵² *Комментарий...*, s. 316.

Należy stwierdzić, że w kodeksie karnym z 1960 r. dokonano wręcz kazuistycznej penalizacji łapownictwa i przewidziano za nie wysokie kary o charakterze finansowym i izolacyjnym.

Jednak od początku 1960 r., zdaniem A.W. Kurakina, w rezultacie nieefektywnej kontroli społecznej, ignorowania przez sądy łapownictwa, niereagowania na przyczyny zjawiska, osiągnęło ono poważne rozmiary, zwłaszcza w aparacie państwowym. Niedostatki w sferze ekonomicznej, deficyt towarów, niskie zarobki urzędników sprzyjały tzw. korupcji urzędniczej. Paradoks polegał na tym, że przestępstwa łapownictwa ścigali ci, którzy je popełniali. Tworzone w latach osiemdziesiątych kodeksy etyki urzędniczej w warunkach rodzącej się gospodarki rynkowej, pojawienie się sektora prywatnego, na nic się zdały. Rola urzędników ponownie zaczęła rosnać⁵³.

Walkę z łapownictwem w socjalistycznej Rosji celnie scharakteryzował A. W. Gyske⁵⁴. Zwrócił on uwagę, że przez lata władza radziecka nie używała pojęcia korupcja, nie potwierdzając w ten sposób istnienia problemu. Posługiwała się określeniami: „łapownictwo”, „nadużywanie stanowiska”, „pobłażliwość”. W sposób przedziwny, wręcz naiwny, wyjaśniała przyczyny tego zjawiska w ZSRR, a mianowicie „jako zjawiska zrodzonego w warunkach społeczeństwa eksploatacyjnego”⁵⁵. Jego zdaniem, zwalczanie problemu w państwie radzieckim było bardzo trudne, gdyż udział w tym brali skorumpowani urzędnicy. Prowadziło to „do przekształcenia walki z korupcją w walkę z konkurentami na rynku usług korupcyjnych”⁵⁶.

3. Prawo rosyjskie wobec korupcji w latach 1992–2009

Po rozpadzie ZSRR, w Rosji pierwszą regulacją o charakterze antykorupcyjnym stanowił Ukaz *О борьбе с коррупцией в системе государственной службы*⁵⁷ wydany w 1992 r. przez Prezydenta Federacji Rosyjskiej. Na jego podstawie funkcjonariusze aparatu państwowego nie mogli prowadzić działalności gospodarczej, udzielać płatnej pomocy przedsiębiorcom przy wykorzystaniu swego stanowiska służbowego, uczestniczyć w spółkach akcyjnych lub z ograniczoną odpowiedzialnością. Zostali też zobowiązani do składania oświadczeń majątkowych. Kolejne rozwiązania antykorupcyjne zostały przewidziane np. w ustawie z 1995 r. *Об основах государственной службы Российской*

⁵³ A. В. Куракин, op. cit., s.30.

⁵⁴ A. В. Гыскэ, *Современная российская преступность и проблемы безопасности общества. Политический анализ*, Moskwa 2000, s. 138.

⁵⁵ A. В. Гыскэ powołuje się na niejawne pismo Komitetu Centralnego KPSS „О усилению борьбы с взяточничеством и разворовыванием народного добра” z 29.03.1962 r.

⁵⁶ A. В. Гыскэ, op. cit., s. 138

⁵⁷ Ukaz Президента ФР от 4.04.1992 г. *О борьбе с коррупцией в системе государственной службы*, http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_40585.html

Федерации czy w Ukazie Prezydenta z 1996 r. *О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы*. Wprowadziły one nowe ograniczenia dla urzędników państwowych. Przepisy antykorupcyjne zawierał też przyjęty w 1996 r. kodeks cywilny⁵⁸, zabraniający przyjmowania przez wiele podmiotów, w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, prezentów w wysokości przekraczającej trzy tysiące rubli. Od 2008 r. zakaz ten nie dotyczy podarunków uzyskanych głównie w związku z przedsięwzięciami dyplomatycznymi i delegacjami służbowymi urzędników.

Jednakże najważniejszy akt prawny w zakresie korupcji – kodeks karny Federacji Rosyjskiej (k.k. FR)⁵⁹ został uchwalony w 1996 r. Zawiera on następujące przestępstwa korupcyjne: uniemożliwianie realizacji praw wyborczych lub pracy komisji wyborczych (art. 141), fałszowanie dokumentów wyborczych, dokumentów referendum (art. 142), niezgodne z prawem wejście w posiadanie i rozgłaszanie informacji stanowiących tajemnicę handlową, podatkową lub bankową (art. 183)⁶⁰, przekupstwo uczestników i organizatorów profesjonalnych zawodów sportowych i widowiskowych konkursów (art. 184), komercyjne (handlowe) przekupstwo (art. 204), przyjęcie łapówki (art. 290), wręczenie łapówki (art. 291), prowokacja łapówki lub przekupstwo (komercyjne) handlowe (art. 304), przekupstwo świadka, pokrzywdzonego, biegłego lub wymuszenie złożenia przez nich zeznania lub uniknięcie złożenia przez nich zeznania, lub też dokonanie nieprawidłowego tłumaczenia przez tłumacza (art. 309). Oprócz wymienionych przestępstw, rosyjski kodeks karny przewiduje w ponad dwudziestu artykułach odpowiedzialność za przestępstwa popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej⁶¹, dokonane przy wykorzystaniu stanowiska służbowego. Czyny te także mają charakter przestępstw korupcyjnych. Taki zakres przestępstw wyczerpuje najbardziej rozpowszechnione w Rosji przejawy korupcji urzędniczej, sportowej, gospodarczej i wyborczej.

W 2001 r. został uchwalony kolejny akt prawny o charakterze antykorupcyjnym – kodeks Federacji Rosyjskiej o administracyjnych naruszeniach prawa⁶². W art. 5.16 przewiduje on penalizację przekupstwa wyborców, uczestników referendum lub prowadzenia działalności dobroczynnej w okresie kampanii wyborczej, kampanii referendalnej z naruszeniem ustawodawstwa o wyborach i referendach.

⁵⁸ *Гражданский кодекс (часть вторая от 26.01.1996 г., Nr 11-FZ)*, <http://www.garant.ru/main/10064072-032.htm#par2961>

⁵⁹ *Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996*. Kodeks ten został przyjęty przez Dumę Państwową 24.05.1996 r., zaakceptowany przez Radę Federacji 5.06.1996 r., a podpisany przez Prezydenta FR 13.06.1996 r. Wszedł w życie 1 stycznia 1997 r.

⁶⁰ W trzech wyżej wymienionych przestępstwach przekupstwo jest jednym z kilku sposobów popełnienia przestępstwa.

⁶¹ Dane takie podaje: Ю. А. Коков, *Как победить коррупцию*, „Следователь” 2008, nr 10, s. 33.

⁶² *Кодекс ФР об административных правонарушениях от 30.12.2001 г.*, N 195-ФЗ, <http://www.lawmix.ru/zak.php>

Pomimo szerokiego zakresu ujęcia czynów o charakterze korupcyjnym nadal poza sferą regulacji prawnej pozostają następujące zachowania: lobbings, faworyzowanie, protekcjonizm, nepotyzm, stosowanie ulg i zwolnień wobec wybranych osób⁶³.

Należy zauważyć, że w „Koncepcji narodowego bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej”⁶⁴ z 1997 r. zaliczono korupcję wraz z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem do najpoważniejszych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego. Jednak w kolejnych latach nie miało to wpływu na ograniczanie zjawiska. Na problem ponownie zwrócił uwagę 31.07.2008 r. rosyjski prezydent D. Miedwiediew, który podpisał „Narodowy plan przeciwdziałania korupcji”⁶⁵, przewidujący szereg zmian prawnych i organizacyjnych w tym zakresie. Jego realizacja miała doprowadzić do uchwalenia ustawy „o przeciwdziałaniu korupcji” i dokonania zmian w około 25 innych aktach prawnych⁶⁶. Był to zwiastun wprowadzenia efektywnych rozwiązań w dziedzinie przeciwdziałania i zwalczania korupcji w Rosji.

I rzeczywiście, w bardzo szybkim tempie, bo już w grudniu 2008 r. uchwalono trzy ustawy antykorupcyjne: *Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ „О противодействии коррупции”*⁶⁷, *Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. N 274-ФЗ „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»”*⁶⁸ i *Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. N 280-ФЗ „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»”*⁶⁹. Na ich podstawie dokonano zmian w ponad 15 aktach prawnych (w tym we wspomnianym kodeksie cywilnym i kodeksie karnym⁷⁰), dotyczących przede wszystkim sędziów, funkcjonariuszy milicji, funkcyjona-

⁶³ Zob. В. В. Лунеев, *Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции*, Москва 2005, s. 521.

⁶⁴ *Концепция национальной безопасности Российской Федерации от 17.12.1997 г.*, (przyjęta Ukazem Prezydenta FR Nr 1300), *Собрание законодательства ФР 2000*, Nr 2, st. 170.

⁶⁵ *Национальный план противодействия коррупции*, www.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204857.shtml

⁶⁶ Niemal natychmiast poddano go krytyce. Zob. Н. Егорова, *О рациональном плане противодействия коррупции*, „Государство и право” 2008, nr 6, s. 89 i n.

⁶⁷ <http://www.rg.ru/2008/12/30/korruptcia-fz-dok.html>

⁶⁸ <http://www.rg.ru/2008/12/30/korruptcia-akty-dok.html>

⁶⁹ <http://www.rg.ru/2008/12/30/akty-konvencii-dok.html>

⁷⁰ Zmiany wprowadzone przez te ustawy w kodeksie karnym dotyczą instytucji, konfiskaty mienia oraz podniesienia zagrożenia karnego o jeden rok za popełnienie przestępstwa z art. 201 pkt 1 (nadużycie uprawnień) i art. 204 pkt 1 (przekupstwo komercyjne).

riuszy FSB, funkcjonariuszy celnych, pracowników Izby Rachunkowej i Banku Centralnego; nałożono na nich szereg ograniczeń, obowiązków i zakazów, głównie w zakresie otrzymywania wynagrodzenia od osób fizycznych i prawnych, przyjmowania prezentów, składania oświadczeń majątkowych.

W tym miejscu można postawić pytanie: czy w związku z kilkunastuletnią regulacją omawianego zjawiska ukształtował się w Rosji określony model ustawodawstwa antykorupcyjnego? W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie należy poddać ocenie kilka elementów przedstawionej powyżej prawnej regulacji problemu w dziejach tego kraju: siatkę pojęciową, zakres kryminalizacji czynów, wysokość zagrożenia karnego, źródła prawa i ich charakter, a także stosowanie prawa w praktyce.

Zważywszy, że kształtowanie się znaczenia i zakresu podstawowych pojęć dotyczących korupcji trwało kilka wieków, zrozumiałe jest, iż w okresie tym przyjmowano różne określenia na zachowania korupcyjne. Jak można zauważyć, podstawowym, stale obecnym pojęciem prawnym było „łapownictwo”, a „korupcja” – stosunkowo od niedawna – pojęciem o charakterze kryminologicznym⁷¹. Charakteru prawnego nabrało ono dopiero od 2008 r. Stworzenie legalnej definicji korupcji w założeniu miało określić i uporządkować znaczenie tego słowa. Jednak z praktycznego punktu widzenia niczego nie zmieniło. Pod pojęciem rozumie się bowiem zakres wielu czynów od dawna uregulowanych w kodeksie karnym.

Analiza ustawodawstwa obowiązującego w omawianym okresie pozwala stwierdzić, że najczęściej kryminalizowanym przez prawo czynem było przyjęcie łapówki. Z upływem lat zakres kryminalizacji uległ rozszerzeniu m.in. o wręczenie łapówki, pośrednictwo przy łapownictwie, wymuszanie łapówki, niezawiadomienie o łapownictwie innej osoby. Należy zauważyć, że nadal część zachowań o charakterze korupcyjnym nie została w prawie uregulowana. Uwagę zwraca rodzaj i wysokość kar przewidzianych za łapownictwo. Stanowią je kary zarówno o charakterze majątkowym, izolacyjnym, jak i eliminacyjnym. Można więc stwierdzić, że ewolucja następowała w kierunku zwiększenia represyjności prawa wobec zachowań korupcyjnych. Zatem prawo było surowe, ale czy skuteczne, skoro przez ponad siedem wieków nie udało się zjawiska wyeliminować, czy chociażby ograniczyć.

Źródła rozwiązań antykorupcyjnych stanowiły akty prawa wydawane przez władców, przywódców państwa, Sąd Najwyższy i parlament. Były to w szczególności ukazy, postanowienia, ustawy. Miały różną rangę i różnorodny charakter. Obowiązywały głównie w sferze prawa administracyjnego, cywilnego i karne-

⁷¹ Zob. m.in.: С. В. Максимов, В. А. Ванцев, *Коррупционная преступность*, [w:] *Криминология*, ред. В. Н. Кудрявцев, В. Е. Эминов, Москва 2005, s. 385; А. И. Долгова, *Коррупционная преступность*, [w:] *Криминология*, ред. А. И. Долгова, Москва 2007, s. 708; Б. В. Волженкин, *Коррупция*, Санкт-Петербург 1998, s. 8.

go. Tak szeroki zakres oddziaływania prawa nie przekładał się niestety na praktykę ścigania zachowań korupcyjnych. W warunkach radzieckich i rosyjskich trudno jest bowiem karać wysokich urzędników, funkcjonariuszy organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, polityków czy biznesmenów.

Krótką analizą powyższych elementów wielowiekowego ustawodawstwa pozwala zatem wysunąć wniosek, że do końca 2008 r., pomimo restrykcyjnego stosunku do korupcji, nie udało się w Rosji stworzyć systemu rozwiązań prawnych. Nie ukształtował się efektywny model regulacji antykorupcyjnych. Dopiero te wprowadzone w 2009 r., wydaje się, że stanowią uporządkowany, rozbudowany system. Nie przesądza to, że stworzono skuteczny model, bowiem pomimo szerokiego ujęcia przyjętych rozwiązań już pojawiają się głosy krytyczne. Dotyczą one m.in. zakresu podmiotów zobowiązanych do ujawniania dochodów (brak tego obowiązku wobec najwyższych przedstawicieli władzy: członków Rady Federacji, Dumy Państwowej, Prezydenta Federacji Rosyjskiej, ministrów rządu), czy kosmetycznych zmian w kodeksie karnym⁷². Zupełność i celowość przyjętych rozwiązań zweryfikuje czas.

Źródła trudności i niepowodzeń w tworzeniu systemu prawa należy doszukiwać się przede wszystkim w istocie zjawiska społecznego, jakim jest korupcja i jego złożonych przyczyn, zwłaszcza o charakterze historycznym, politycznym, ekonomicznym, społecznym oraz organizacyjnym. Trzeba bowiem pamiętać, że w okresie carskiej Rosji przez *кормление* carowie sami przyczynili się do zalegalizowania korupcji urzędniczej. Wielu z nich pozwalało przez lata łapownikom zajmować wysokie stanowiska. Następny okres socjalizmu wraz ze swoimi niedoskonałościami, rozbudowanym aparatem urzędniczym i partyjnym ugruntował pozycję urzędnika oraz jego wszechwładzę decyzyjną. Nawet surowe prawo było w takiej sytuacji bezsilne. Okres przemian wraz z powstaniem gospodarki rynkowej, przejściem urzędników partyjnych w szeregi rządowe i biznesowe pozwoliły na powstanie oraz funkcjonowanie sieci korupcyjnych. Zatem współczesny obraz korupcji jest wynikiem zmian po 1990 r., rezultatem dysfunkcyjności władzy, istnienia społeczno-kulturalnych tradycji wdzięczności, słabości prawa i braku świadomości prawnej społeczeństwa⁷³. Jak widać, współczesna korupcja ma głębokie korzenie historyczne.

W warunkach radzieckich i rosyjskich szczególnie widoczny jest jeszcze jeden problem. Jak zauważa A. I. Gołosienko, branie przez urzędników łapówek jest przejawem nielojalności wobec władzy⁷⁴. Należy podzielić ten pogląd, bar-

⁷² А. Наумов, *Новое антикоррупционное законодательство: много упущено*, „Уголовное право” 2009, nr 2, s. 100–103.

⁷³ А. В. Куракин, *op. cit.*, s. 30.

⁷⁴ И. А. Голосенко, *Феномен „русской взятки”: очерк истории отечественной социологии чиновничества*, „Журнал социологии и социальной антропологии” 1999, t. II, nr 3 (7), s. 114–116.

dzo aktualny w Rosji – kraju ukształtowanych i określonych przez lata relacji obywatel – państwo oraz obywatel – urząd. Dlatego trudno w takich warunkach podejrzewać urzędników rosyjskich o oddanie się służbie państwowej.

Rozważając problem korupcji w Rosji, na uwagę zasługuje fakt, że niemal każda władza podejmowała inicjatywy ustawodawcze zmierzające do ograniczenia korupcji. Jednak rola i wpływy urzędników były tak znaczące, że regulacje prawne nie osiągały swoich celów, nie były skuteczne w ograniczaniu zjawiska. W parze z prawem nie szła efektywna działalność organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. W takich warunkach nawet dobrze skonstruowane prawo nie mogło być skuteczne wobec postawy funkcjonariuszy państwowych i społeczeństwa, które otwarcie gardzi prawem.

Również współcześnie, wobec poważnej skali przestępczości o charakterze korupcyjnym, pomimo wprowadzonych zmian w prawie, nie należy oczekiwać znacznego ograniczenia zjawiska. Zbyt głęboko jest ono zakorzenione w świadomości społecznej. Jest to zjawisko społeczne, więc podejmowanie wobec niego wyłącznie kroków prawnych nie rozwiąże problemu. Należy zatem uświadamiać społeczeństwo o zagrożeniach wynikających z korupcji, negatywnych następstwach dla państwa, społeczeństwa i jednostki. A będzie to zadanie bardzo trudne, gdyż można pokusić się o stwierdzenie, że tak wysokiego poziomu korupcji, jak obecnie, jeszcze w historii Rosji nie notowano.

Nawiązując do tytułu publikacji, należy stwierdzić, że bilans zwalczania korupcji w Rosji jest ujemny. Państwo nadal z tego tytułu ponosi poważne straty zarówno materialne, jak i niematerialne, zarówno na arenie krajowej, jak i międzynarodowej, pomimo wielu wysiłków włożonych w stworzenie skutecznych środków prawnych służących zwalczaniu korupcji w Rosji.

Krzysztof Szczygielski

Leonard Piętaś – wspomnienie w setną rocznicę śmierci

Keywords: Leonard Piętaś, Roman law, commercial and exchange law, University of Lvov

Summary

Leonard Piętaś (1841–1909) was a Polish professor of law. He worked at the University of Lvov. He was interested in both Roman law and actual legislation problems of Austrian commercial and exchange law. Piętaś is an author of many valuable papers, particularly *Prawo spadkowe rzymskie* (Roman law of succession, vol. 1–2, 1882–1888). He was twice elected Rector of University of Lvov – in academic years 1881/1882 and 1888/1889. He was elected Dean of the Law Faculty as well – three times (in academic years 1878/1879, 1883/1884 and 1890/1891). Professor Piętaś was a member of many international and domestic scientific societies. Besides of his research, Piętaś was also engaged strongly in politics, holding an office of minister for Galicia to an imperial government in Vienna from 1900 to 1906.

W roku 2009 upływa sto lat od śmierci polskiego prawnika, profesora Uniwersytetu Lwowskiego, Leonarda Piętaśa (1841–1909). Stanowi to doskonałą okazję do przypomnienia sylwetki i spuścizny naukowej tego uczonego, trochę zapomnianego przez potomnych¹.

¹ Poza wspomnieniami pośmiertnymi i krótkimi opracowaniami o charakterze encyklopedycznym, nie ukazały się dotychczas obszerniejsze prace poświęcone przedstawieniu drogi życiowej i dorobku naukowego L. Piętaśa. Wzmianki o twórczości uczonego z zakresu prawa rzymskiego, autorstwa J. Wisłockiego, z pewnością nie można uznać za wypełnienie tej luki, zob. *Dzieje nauki prawa rzymskiego w Polsce*, Warszawa 1945, s. 77–78. Nieco szerszego omówienia działalności naukowej lwowskiego romanisty podjął się jedynie J. Kodrębski w swojej monografii *Prawo rzymskie w Polsce XIX wieku*, Łódź 1990, passim.

Leonard Franciszek Piętaś urodził się 24 lutego 1841 r. w Przemyśle. Był synem Jana i Brygidy Adamowskiej. Po ukończeniu w 1860 r. przemyskiego gimnazjum, w latach 1860–1864 studiował prawo na Uniwersytecie Lwowskim. We wrześniu 1864 r. rozpoczął praktykę w Prokuratorii Skarbu we Lwowie, a następnie w marcu 1867 r. wstąpił do służby politycznej przy lwowskim Namiestnictwie². W tym samym roku uzyskał na Uniwersytecie Lwowskim stopień doktora praw³. Habilitował się we Lwowie w kwietniu 1869 r. na podstawie rozprawy *Über die rechtliche Natur der Actiengesellschaften Börsen und Börsengeschäfte* i rok później został profesorem nadzwyczajnym prawa handlowego i wekslowego. Następnie w styczniu 1871 r. otrzymał *veniam docendi* z prawa rzymskiego, przedkładając pracę *Über die rechtliche Natur der Korrealobligation*. Najwyższym postanowieniem z 12 grudnia 1872 r. L. Piętaś mianowany został profesorem nadzwyczajnym tej dyscypliny, a 1 kwietnia 1876 r. profesorem zwyczajnym prawa rzymskiego oraz prawa handlowego i wekslowego lwowskiej uczelni⁴.

L. Piętaś rozpoczął pracę dydaktyczną z młodzieżą akademicką na Wydziale Prawa i Umiejętności Politycznych C.K. Uniwersytetu imienia cesarza Franciszka I we Lwowie od półrocznego roku akademickiego 1868/1869. Prowadził wówczas w języku polskim, w charakterze zastępcy profesora, wykłady z austriackiego prawa handlowego i wekslowego⁵. W okresie zatrudnienia we Lwowie uczony, poza wspomnianymi zajęciami⁶, przybliżał także studentom zagadnienia związane z prawem rzymskim. Tematyka wykładów realizowanych przez profesora ulegała zmianom i obejmowała m.in. *Pandekta: (Część o zobowiązaniach)* w wymiarze 5 godz. tygodniowo i *Historię rzymskiego prawa cywilnego* (3 godz. tygodniowo) w półroczu letnim roku akademickiego 1877/1878⁷. *Historia i instytucje prawa rzymskiego* (6 godz. tygodniowo) stanowiły przedmiot wykładu L. Piętaka w półroczu zimowym roku akademickiego 1892/1893⁸. W roku akademickim 1894/1895 profesor prowadził zaś *Prawo rzymskie (Instytucje i Proces cywilny)* w liczbie 5 godz. tygodniowo w półroczu zimowym i *Pandekta (Część*

² E. Till, *Leonard Piętaś*, „Przegląd Prawa i Administracji” (dalej: PPIA) 1909, z. 3, s. 269; *Piętaś Leonard Franciszek*, [w:] *Biogramy uczonych polskich. Materiały o życiu i działalności członków AU w Krakowie, TNW, PAU, PAN*, cz. I: *Nauki społeczne*, z. 3: P–Z, opracowali A. Śródka, P. Szczawiński, Wrocław 1985, s. 73.

³ J. Zdrada, *Piętaś Leonard*, [w:] *Polski słownik biograficzny*, t. 26, Wrocław 1981, s. 200.

⁴ Zob. Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie, C.K. Ministerstwo Wyznań i Oświaty 1848–1918 (dalej: AGAD MWiO), sygn. 102 U: *Teczka osobowa L. Piętaka*; L. Finkel, S. Starzyński, *Historia Uniwersytetu Lwowskiego*, cz. II, Lwów 1894, s. 193.

⁵ AGAD MWiO, sygn. 102 U: *Teczka osobowa L. Piętaka*; F. Zoll starszy, *Leonard Piętaś. Wspomnienie pośmiertne*, „Przegląd Polski” 1909, t. 172, s. 201.

⁶ Zob. programy wykładów Uniwersytetu Lwowskiego za poszczególne lata akademickie.

⁷ *Program wykładów w C.K. Uniwersytecie imienia cesarza Franciszka I. we Lwowie w latowym półroczu 1877/8 odbywać się mających*, Lwów 1878, s. 6.

⁸ *C.K. Uniwersytet imienia cesarza Franciszka I. we Lwowie. Skład Uniwersytetu i program wykładów w półroczu zimowym 1892/3*, Lwów 1892, s. 25.

ogólna i Zobowiązania) w wymiarze 8 godz. tygodniowo w półroczu letnim⁹, a w kolejnym roku akademickim 1895/1896 *Rzymskie prawo prywatne (Historia, Instytucje i Pandekta)* w półroczu zimowym i *Rzymskie prawo prywatne (Ciąg dalszy: Nauki ogólne, Zobowiązania)* w półroczu letnim, po 6 godz. tygodniowo¹⁰. Pamiętać należy, iż L. Piętak w trakcie swojej kilkudziesięcioletniej pracy dydaktycznej w murach Uniwersytetu Lwowskiego, trwającej aż do 1900 r., nie był jedynym wykładowcą prawa rzymskiego. Równolegle z nim materię z tego przedmiotu przedstawiali także inni polscy romanisci: Ferdynand Źródłowski, Stanisław Szachowski, Leon Piniński i Marceli Chłamtacz¹¹. Dodać trzeba, że lwowski romanista prowadził również seminarium z prawa rzymskiego, cieszące się sporą frekwencją¹². W tym miejscu należy nadmienić, że L. Piętak nie wydał własnego podręcznika, w którym studenci mogliby znaleźć kompleksowe ujęcie rzymskiego prawa prywatnego. Staraniem słuchaczy lwowskiej uczelni ukazały się jednak skrypty do prawa obligacyjnego, opracowane na podstawie wykładów profesora¹³. Również treści przekazywane przez uczonego w trakcie wykładów z austriackiego prawa handlowego i wekslowego opublikowane zostały litograficznie przez studentów Uniwersytetu Lwowskiego¹⁴.

Swoje obowiązki na katedrze uniwersyteckiej profesor spełniał zawsze z wielką sumiennością i gorliwością. Cieszył się opinią znakomitego pedagoga i opiekuna młodzieży¹⁵. Znany z wielkiego zapału do pracy naukowej, wzywał

⁹ C.K. Uniwersytet imienia cesarza Franciszka I. we Lwowie. Skład Uniwersytetu i program wykładów w zimowym półroczu 1894/5, Lwów 1894, s. 28; C.K. Uniwersytet imienia cesarza Franciszka I. we Lwowie. Skład Uniwersytetu i program wykładów w letnim półroczu 1894/5, Lwów 1895, s. 28.

¹⁰ C.K. Uniwersytet imienia cesarza Franciszka I. we Lwowie. Skład Uniwersytetu i program wykładów w zimowym półroczu 1895/6, Lwów 1895, s. 28; C.K. Uniwersytet imienia cesarza Franciszka I. we Lwowie. Skład Uniwersytetu i program wykładów w letnim półroczu 1895/6, Lwów 1896, s. 29.

¹¹ F. Źródłowski wykladał np. *Pandekta: Część ogólna, prawo rzeczowe i familijne*; S. Szachowski: *O poręce według prawa rzymskiego, Proces cywilny rzymski, Prawo spadkowe rzymskie, Pandekta – Prawo rzeczowe i familijne, Historię i źródła prawa rzymskiego, czy też Rzymskie prawo zastawu w historycznym swym rozwoju*; L. Piniński: *Pandekta – Prawo rzeczowe z wyłączeniem prawa zastawu, Pandekta – Prawo familijne*, prowadził także *Ćwiczenia w źródłach dotyczących nabycia prawa własności* a M. Chłamtacz, *Historię i instytucje prawa rzymskiego oraz Repetytorium z prawa rzymskiego*, zob. programy wykładów Uniwersytetu Lwowskiego za lata 1871–1900; sylwetki i dorobek tych uczonych z zakresu prawa rzymskiego przedstawia J. Kodreński, op. cit., w rozdziale VI: *Prawo rzymskie w Galicji*.

¹² Zob. programy wykładów Uniwersytetu Lwowskiego za poszczególne lata akademickie. Co do frekwencji seminarium romanistycznego prowadzonego przez L. Piętaka, zob. L. Finkel, S. Starzyński, op. cit., cz. II, s. 393–395.

¹³ *Pandekta. O zobowiązaniach*, wykład Dra Piętaka, Lwów 1880, s. 567; *Pandekta o zobowiązaniach. Część ogólna i szczegółowa*, według wykładów Prof. Piętaka opracował K. L. Ulga, Lwów 1912, s. 57.

¹⁴ *Austriackie prawo handlowe*. Wykłady Dra Leonarda Piętaka, Profesora Uniwersytetu Lwowskiego, Lwów 1879, ss. 318; *Austriackie prawo wekslowe*, podług wykładów Dra Leonarda Piętaka, Lwów 1880, s. 126; zob. K. Estreicher, *Bibliografia polska XIX. stulecia*, t. 3, Kraków 1911, s. 397.

¹⁵ F. Zoll starszy, op. cit., s. 202; J. Zdrada, op. cit., s. 200.

także swoich współpracowników na lwowskim wydziale prawa do wzmożonej aktywności w celu jak najlepszego rozwoju nauki polskiej¹⁶.

Profesor L. Piętaś bardzo mocno angażował się w życie *Almae Matris Leopoliensis* nie tylko na polu pracy naukowej i dydaktycznej. Dwukrotnie pełnił najwyższe godności uniwersyteckie: rektora (w latach akademickich 1881/1882 i 1888/1889) i prorektora (w latach akademickich 1882/1883 i 1889/1890). Kierował również trzykrotnie jako dziekan lwowskim Wydziałem Prawa i Umiejętności Politycznych, kolejno w latach akademickich 1878/1879, 1883/1884 i 1890/1891. Funkcję prodziekana wydziału zaś sprawował aż czterokrotnie w latach akademickich 1879/1880, 1880/1881, 1884/1885 i 1891/1892¹⁷. Ponadto od roku 1869 był członkiem Rządowej Komisji Egzaminacyjnej Oddziału Sądowego. W 1871 r. został członkiem, następnie w 1886 r. wiceprezesem, a w 1890 r. prezesem wspomnianej komisji w zakresie przedmiotów historycznoprawnych¹⁸.

L. Piętaś wspólnie z docentem historii prawa polskiego Stanisławem Juliuszem Zborowskim i adwokatem Ignacym Szczęsnym Czernyńskim zainicjował powstanie we Lwowie czasopisma „Prawnik”, którego pierwszy numer ukazał się w 1870 r.¹⁹ Uczony wchodził w skład jego komitetu redakcyjnego i w początkowym okresie istnienia czasopisma opublikował na jego łamach wiele prac naukowych²⁰. Profesor Piętaś angażował się także czynnie w działalność Towarzystwa Prawniczego we Lwowie. W roku 1883 r. został członkiem korespondentem Wydziału Historyczno-Filozoficznego Akademii Umiejętności w Krakowie. Ponadto był członkiem korespondentem Centralnej Komisji Statystycznej w Wiedniu i Międzynarodowego Instytutu Statystycznego. W latach 1888–1897 pełnił funkcję prezesa Towarzystwa Nauczycieli Szkół Wyższych we Lwowie, aktywnie wspierając wiele jego działań²¹. W 1888 r. stanął na czele komitetu organizacyjnego Zjazdu Prawników i Ekonomistów Polskich we Lwowie²².

Drugi obszar aktywności życiowej L. Piętaka, obok pracy naukowej na Uniwersytecie Lwowskim, stanowiła działalność publiczna. W latach 1886–1895 profesor zasiadał we lwowskiej Radzie Miejskiej, gdzie w sekcji V zajmował się sprawami organizacyjnymi i oświaty. Był także członkiem komisji prawniczej i dyscyplinarnej oraz delegatem do Rady szkolnej i okręgowej²³. W okresie od

¹⁶ Zob. Mowa J. M. Rektora Uniwersytetu Lwowskiego prof. Dra Leonarda Piętaka wygłoszona przy uroczystym otwarciu roku szkolnego 1888/9, „Prawnik” 1888, nr 42, s. 414.

¹⁷ L. Finkel, S. Starzyński, op. cit., cz. II, s. 376-379.

¹⁸ Ibidem, s. 193-194; J. Zdrada, op. cit., s. 200.

¹⁹ E. Till, op. cit., s. 271-272.

²⁰ Zostały one wykazane w dalszej części artykułu przy omawianiu dorobku naukowego L. Piętaka.

²¹ J. Zdrada, op. cit., s. 200.

²² F. Zoll starszy, op. cit., s. 203.

²³ K. Ostaszewski-Barański, *Pogląd na działalność reprezentacji Król. stołecznego miasta Lwowa w okresie 1871–1895*, [w:] *Miasto Lwów w okresie samorządu 1870–1895*, Lwów 1896, s. 223, 236, 252–253.

1 kwietnia 1899 r. do 8 kwietnia 1900 r. pełnił także funkcję prezesa Galicyjskiej Kasy Oszczędności we Lwowie. Dwukrotnie, w latach 1881 i 1888, jako rektor Uniwersytetu Lwowskiego zasiadał w Sejmie Krajowym. W trakcie kadencji złożył m.in. wniosek o wprowadzenie języka polskiego w prokuraturach państwowych w Galicji oraz w urzędach pocztowych i telegraficznych. Z jego inicjatywy przyznano subwencję na rozbudowę internatu we Lwowie²⁴. W październiku 1893 r. otrzymał mandat do Rady Państwa, w której był członkiem i wiceprezesem Koła Polskiego. Pracował w parlamentarnych komisjach: szkolnej, ustawy o prawach autorskich, podatkowej i budżetowej. W działalności parlamentarnej swoją uwagę koncentrował głównie na sprawach związanych z sądownictwem i oświatą, dążąc do wyeliminowania zaniedbań występujących w tych dziedzinach na terenie Galicji²⁵. Za zgodą Koła Polskiego objął w 1900 r. stanowisko ministra do spraw Galicji przy rządzie cesarskim w Wiedniu, zajmowane wcześniej przez Kazimierza Chłędowskiego²⁶. Przyjęcie go wiązało się jednak z odejściem L. Piętaka z Uniwersytetu Lwowskiego. Uroczystość pożegnania profesora przez społeczność akademicką odbyła się 28 kwietnia 1900 r. w auli uniwersyteckiej²⁷. Swoje obowiązki ministerialne wypełniał ponad sześć lat, kolejno za kadencji Ernesta von Körbera (od 19 stycznia 1900 r. do 27 grudnia 1904 r.), Paula Gautscha von Frankenthurna (od 1 stycznia 1905 r. do 30 kwietnia 1906 r.) i Konrada von Hohenlohe-Waldenburg-Schillingsfürsta (od 30 kwietnia 1906 r. do 28 maja 1906 r.) Po ustąpieniu ze stanowiska ministra do spraw Galicji, lwowski prawnik został posłem do Rady Państwa w Wiedniu. W latach 1907–1909 był członkiem Izby Panów. Za swoją działalność publiczną L. Piętał otrzymał w 1893 r. tytuł Radcy Dworu, następnie odznaczony został Orderem Żelaznej Korony I klasy w 1904 r. i Krzyżem Wielkim Orderu Leopolda w 1906 r.²⁸

L. Piętał zmarł w lutym 1909 r. w Wiedniu²⁹. W uroczystościach pogrzebowych, które odbyły się 28 lutego Uniwersytet Lwowski reprezentowali Jego Magnificencja rektor Antoni Mars, Marceł Chlamtacz, Ignacy Koschembahr-

²⁴ F. Zoll starszy, op. cit., s. 203.

²⁵ Szerzej na temat działalności parlamentarnej L. Piętaka zob. *Kronika Uniwersytetu Lwowskiego (1894/5–1897/8)*, Lwów 1899, s. 124–125; E. Till, op. cit., s. 271–272; F. Zoll starszy, op. cit., s. 204–205.

²⁶ J. Zdrada, op. cit., s. 201; W. M. Bartel, *Piętał Leonard*, [w:] *Österreichische Biographische Lexikon 1815–1950*, red. E. Obermayer-Marnach, t. 8, Wien 1983, s. 68.

²⁷ Zob. *Kronika Uniwersytetu Lwowskiego (1898/9–1909/10)*, zestawiał W. Hahn, Lwów 1912, s. 37–44.

²⁸ F. Zoll starszy, op. cit., s. 205.

²⁹ Na podstawie materiałów wykorzystanych w niniejszym opracowaniu trudno ustalić dokładną datę śmierci L. Piętaka. Według F. Zolla starszego, op. cit., s. 201 jest to 24 lutego 1909 r. Inni, jak J. Zdrada, op. cit., s. 201 i A. Śródka, P. Szczawiński, op. cit., s. 73 wskazują na 25 lutego 1909 r. Z kolei w *Kronice Uniwersytetu Lwowskiego (1898/9–1909/10)*, zestawionej przez W. Hahna we Lwowie w 1912 r., s. 250 i u W. M. Bartla, op. cit., s. 68 widnieją informacje, że to 26 lutego 1909 r. był ostatnim dniem życia lwowskiego uczonego.

Łyskowski i Ernest Till. Zwłoki L. Piętaka przewiezione zostały 2 marca 1909 r. do Lwowa i złożone na Cmentarzu Łyczakowskim³⁰.

Z wielkim szacunkiem i uznaniem o L. Piętaku wyrażali się ówczesnie żyjący przedstawiciele nauki polskiej. Romanista Fryderyk Zoll starszy we wspomnieniu pośmiertnym tak pisał o lwowskim uczonym: „...usunął się z pola pracy jeden z ziomków, rzetelnie dla dobra kraju, narodu i państwa zasłużonych, *bene meritus* w pełnym słowa tego znaczeniu”³¹. Wieloletni przyjaciel L. Piętaka ze Lwowa E. Till podkreślał, że: „Spomiędzy szczytnych przymiotów tego męża, jego zdolności, pracowitości, zawsze młodzieńczego zapału do nauki, wybijały się na pierwsze miejsce – gorąca miłość ojczyzny i czysta jak kryształ prawość charakteru. Wszelka działalność jego nacechowaną była temi zaletami, w tych dwóch kierunkach nie znał kompromisu, był nieugięty, często aż do szorstkości. Na dyplomata ani był stworzony, różnicy między uczciwością w życiu prywatnym a publicznym nie czynił; co mu dyktowało poczucie obowiązku i sprawiedliwości, wypowiadał otwarcie bez względów i względzików”³². Z kolei rektor Uniwersytetu Lwowskiego A. Mars w mowie wygłoszonej podczas pogrzebu uczonego wspominał: „Mąż to wielkiej miary i wielkiego pokroju, który wyrósł wysoko ponad poziom codziennego bytu”. Zwracał również uwagę na wielokierunkową działalność zmarłego: jako profesora w uniwersytecie, obywatela w kraju i męża stanu w państwie³³.

Spuściznę naukową L. Piętaka tworzą z jednej strony prace poświęcone prawu starożytnego Rzymu, z drugiej strony opracowania dotyczące problematyki obowiązującego prawa handlowego i wekslowego.

W dorobku romanistycznym lwowskiego uczonego fundamentalną pracę stanowi dwutomowa, choć nieukończona monografia pt. *Prawo spadkowe rzymskie*³⁴. W przedmowie autor poddaje ostrej krytyce wykształconą na gruncie niemieckiej szkoły historycznej tzw. pandektystykę, uważając taki sposób traktowania prawa rzymskiego z wielu względów za niewłaściwy. Zdaniem L. Piętaka, „prawo rzymskie powinno być przedmiotem nauki niezależnie od tego, czy, gdzie i kiedy uznano je za prawo obowiązujące, bo nie na tem polega właściwa jego wartość”³⁵. Swoje dzieło pisał uczony przede wszystkim z myślą o młodzieży akademickiej, której służyć miało nie tylko jako podręcznik, ale stać się także zachętą do samodzielnych studiów nad prawem rzymskim³⁶. W pierwszym tomie, poświęconym pamięci rodziców, po wstępie i omówieniu ogólnych zasad prawa spadkowego oraz różnic zachodzących między systemem dziedziczenia według

³⁰ Zob. *Kronika Uniwersytetu Lwowskiego (1898/9-1909/10)*, zestawił W. Hahn, Lwów 1912, s. 250–252.

³¹ F. Zoll starszy, op. cit., s. 201.

³² E. Till, op. cit., s. 268.

³³ Zob. *Kronika Uniwersytetu Lwowskiego (1898/9-1909/10)*, zestawił W. Hahn, Lwów 1912, s. 251.

³⁴ T. 1, Lwów 1882, s. 397; t. 2, Lwów 1888, s. 217.

³⁵ L. Piętak, *Prawo spadkowe rzymskie*, t. 1, Lwów 1882, s. VIII.

³⁶ *Ibidem*, s. X–XI.

prawa cywilnego (*hereditas*) a systemem opartym na prawie pretorskim (*bonorum possessio*, s. 1–138), L. Piętak dokonuje szczegółowej charakterystyki dziedziczenia testamentowego. Przybliży kolejno zagadnienia związane z pojęciem testamentu, zdolnością jego sporządzenia i nabycia spadku *ex testamento*, formą, sposobem wyrażenia oświadczenia woli, osnową testamentu, nieważnością i wzruszalnością tego aktu i skutkami prawnymi stąd wynikającymi (s. 139–387).

Kontynuacją podjętej przez lwowskiego romanistę próby całościowego przedstawienia reguł rządzących rzymskim prawem spadkowym było ukazanie się w 1888 r.³⁷ pierwszej części tomu drugiego traktującej o dziedziczeniu beztestamentowym³⁸. Autor, po krótkich uwagach wprowadzających na temat tego rodzaju powołania do spadku (s. 1–16), przechodzi do prezentacji jego historycznego rozwoju. Analizuje dziedziczenie *ab intestato* według ustawy XII Tablic, prawa pretorskiego, reform wprowadzonych przez ustawodawstwo cesarskie przed wydaniem noweli 118 Justyniana i zmian dokonanych już przez samego cesarza we wspomnianej noweli (s. 17–161). W ostatniej części pracy ukazany został porządek dziedziczenia beztestamentowego w świetle prawa justyniańskiego po wydaniu noweli 118 w 543 r. (s. 161–218).

Dzieło lwowskiego romanisty spotkało się z pozytywną oceną F. Zolla starszego³⁹. Omawiając tom pierwszy zaznaczał on, że „Rzecz cała wyluszczoną w nim została wszechstronnie, nie pominięto ze źródeł niczego, co by rzuciło jaśniejsze światło, czy to na historię rozwoju pojedynczych instytucji, czy na dogmatyczne ich w prawie klasycznym tudzież justyniańskim ukształcenie się”⁴⁰. Recenzent podkreślał także bardzo skrupulatne wykorzystanie literatury oraz samodzielność poglądów formułowanych w pracy przez autora. Nie zabrakło też oczywiście uwag krytycznych, ale dotyczyły one przede wszystkim kwestii terminologicznych. Krakowski romanista ustosunkował się nieco szerzej do dyskusyjnych, jego zdaniem, poglądów L. Piętaka odnośnie do spadku leżącego, nie objętego przez uprawnionego dziedzica (*hereditas iacens*) i możliwości nabycia przez posiadacza takiego spadku prawa własności w drodze specjalnego zasiedzenia (*usucapio pro herede*)⁴¹. W przychylnym tonie wyrażał się również F. Zoll starszy o drugim tomie *opus vitae* L. Piętaka, akcentując sumienność lwowskiego uczonego przy badaniu poszczególnych tekstów źródłowych i gruntowność całego opracowania dziedziczenia beztestamentowego⁴². Notę recenzyjną do

³⁷ Praca dedykowana jest Uniwersytetowi Bolońskiemu z okazji jego jubileuszu.

³⁸ Wspomnieć należy, iż próby uzupełnienia podręcznika L. Piętaka podjął się inny lwowski romanista Stanisław Szachowski, który ogłosił drukiem pracę *Dziedziczenie przeciw-testamentowe w prawie rzymskim*, z. I, Lwów 1902, s. 116. Niestety, także i on nie zdołał ukończyć swego dzieła.

³⁹ F. Zoll, recenzja z: L. Piętak, *Prawo spadkowe rzymskie*, t. 1, Lwów 1882, „Przegląd Sądowy i Administracyjny” (dalej: PSiA) 1883, nr 11, s. 88–90.

⁴⁰ Ibidem, s. 88.

⁴¹ Ibidem, s. 89–90.

⁴² F. Zoll, recenzja z: L. Piętak, *Prawo spadkowe rzymskie*, t. 2 (Część I: *Dziedziczenie beztestamentowe*), Lwów 1888, PSiA 1889, z. 6, s. 468–472.

tego tomu napisał także I. Sz. Czemeryński⁴³. *Prawo spadkowe rzymskie* zwróciło też uwagę Romualda Hubego, który poświęcił tej pracy krótką recenzję⁴⁴. Chwalił w niej autora za „przedstawienie i objaśnienie samego czystego prawa rzymskiego”, a co za tym idzie, odejście od dotychczasowej lwowskiej tradycji pandektystycznego modelu wykładu prawa starożytnych Rzymian. W uwagach końcowych stawia recenzent omawiane dzieło na równi z podobnymi pracami niemieckimi⁴⁵. Krytycznie do podręcznika L. Piętaka ustosunkował się J. Kodrębski, który zarzucił autorowi brak należytego zrozumienia dla historyzmu prawnego i odpowiedniego przygotowania w tym zakresie oraz ograniczanie się do przedstawiania norm prawnych bez badania ich genezy i uwarunkowań społeczno-gospodarczych⁴⁶. Wskazując na oczywiste braki metodologiczne pracy, J. Kodrębski podkreślił jednak jej duże walory dydaktyczne⁴⁷.

Prezentując dorobek romanistyczny L. Piętaka, wspomnieć należy także o ważnym, choć niestety pomijanym przez niektórych badaczy⁴⁸ zajmujących się działalnością lwowskiego uczonego na tym polu naukowym opracowaniu pt. *Zur Lehre von der Pupillarsubstitution*, opublikowanym na łamach „Archiv für die civilistische Praxis”⁴⁹. Autor zajął się w nim prawnymi aspektami wyznaczenia przez testatora substytutu dla niedojrzałego dziecka ustanowionego dziedzicem (*substitutio pupillaris*). Ta licząca kilkadziesiąt stron rozprawa zyskała pochlebnią opinię anonimowego recenzenta, być może F. Zolla starszego⁵⁰, zamieszczoną w „Przeglądzie Sądowym i Administracyjnym”⁵¹.

⁴³ „Prawnik” 1889, nr 48, s. 411–412.

⁴⁴ Dr Leonard Piętak, *Prawo spadkowe rzymskie*, t. 1, Lwów 1882, t. 2, cz. I, Lwów 1888, „Ateneum” 1889, t. 3 (ogólnego zbioru t. 55), s. 549–554. Recenzja sygnowana jest jedynie literą R. Zdaniem J. Kodrębskiego, wyszła niewątpliwie spod pióra R. Hubego, zob. *Prawo rzymskie w Polsce XIX wieku*, Łódź 1990, s. 243.

⁴⁵ „Wydana część dzieła odznacza się jasnością i skrupulatną chęcią wyczerpania każdego przedmiotu tak, że pod tym względem nie ustępuje w niczem podobnym traktatom niemieckim, mogąc takowe w zupełności zastąpić, i to tem więcej, że bardzo często w oceniu licznych spornych kwestyi przyznać wypada naszemu autorowi pierwszeństwo”, zob. „Ateneum” 1889, t. 3 (ogólnego zbioru t. 55), s. 554.

⁴⁶ J. Kodrębski, op. cit., s. 243.

⁴⁷ Ibidem, s. 243.

⁴⁸ Nie dostrzega tej pozycji J. Kodrębski, op. cit., który pisze: „Dorobek romanistyczny Piętaka był skromny i ograniczał się do jego obszernego, choć niedokończonego, podręcznika rzymskiego prawa spadkowego, jedynego w polskiej literaturze naukowej”, s. 242. Nie wymienia jej także w twórczości uczonego W. Litewski, *Słownik encyklopedyczny prawa rzymskiego*, Kraków 1998, s. 309.

⁴⁹ „Archiv für die civilistische Praxis” 1875, z. 3, s. 378–427; dokończenie 1876, z. 1, s. 1–35. Osobne odbicie, Heidelberg 1876, ss. 80.

⁵⁰ Do przyjęcia tezy, iż autorem recenzji jest F. Zoll starszy składają przede wszystkim charakterystyczne uwagi odnoszące się do badania źródeł prawa rzymskiego, bardzo zwięzłego i jasnego przedstawienia omawianej materii oraz wskazywanie na pewne potknięcia terminologiczne. W swoich recenzjach do pracy L. Piętaka *Prawo spadkowe rzymskie*, t. I (PSiA 1883, nr 11, s. 88–90) i t. II (PSiA 1889, z. 6, s. 468–472), F. Zoll starszy akcentuje właśnie te elementy. Ponadto oceniając wartość naukową tomu pierwszego dzieła lwowskiego uczonego, F. Zoll starszy zaznacza, że znana jest mu niemiecka rozprawa L. Piętaka o substytucji pupilarnej.

⁵¹ PSiA 1876, nr 41, s. 341.

Poza wymienionymi pozycjami, w spuściźnie naukowej lwowskiego prawnika znajdują się również publikacje poświęcone pamięci romanistów: Józefata Zielonackiego, pierwszego wykładowcy prawa rzymskiego w języku polskim na Uniwersytecie Lwowskim⁵² oraz Bernarda Windscheida, niemieckiego uczonego, jednego z czołowych przedstawicieli kierunku badań pandektystycznych prawa rzymskiego⁵³.

L. Piętaś jest także autorem kilku recenzji prac romanistycznych. Szczególnie dużo miejsca poświęcił merytorycznej ocenie *Pandektów* F. Zolla starszego⁵⁴. Lektura uwag poczynionych przez reprezentanta romanistyki lwowskiej do kolejnych części wspomnianej pracy pozwala na stwierdzenie, iż okazał się dosyć surowym recenzentem. Odnosząc się do tomu pierwszego, dedykowanego Uniwersytetowi Bolońskiemu z okazji 800-lecia jego istnienia, stawia L. Piętaś zasadnicze pytanie o sposób traktowania przez autora prawa rzymskiego. Zarzuca mu, iż koncepcja zamieszczenia w wykładzie pandektowym niektórych wiadomości z historii jest nieuzasadniona zarówno ze względów naukowych, jak i praktycznych⁵⁵. Następnie przechodzi do szeregu drobiazgowych uwag dotyczących treści pracy, w których nie szczędzi ostrych komentarzy⁵⁶. Podobne opinie zawarł też w recenzji do drugiej części wspomnianego tomu, gdzie konsekwentnie krytykuje metodę wykładu przyjętą przez autora, ilustrując to stosownymi przykładami⁵⁷. Pewne złagodzenie stanowiska lwowskiego uczonego w ocenie wartości dzieła F. Zolla starszego widoczne jest w recenzji do tomu drugiego, obejmującego wykład rzymskiego prawa rzeczowego⁵⁸. W swoich spostrzeżeniach, wyraźnie krótszych i mniej szczegółowych od tych zamieszczonych uprzednio, zwraca między innymi uwagę na rzadko podejmowane próby rozstrzygania przez krakowskiego romanistę licznych kwestii spornych występujących w nauce. Samo ich zasygnalizowanie, bez wyraźnego zajęcia stanowiska wobec odmiennych poglądów głoszonych przez uczonych, wymaga – zdaniem L. Piętaka – uzupełnienia w słownym wykładzie z katedry⁵⁹.

⁵² L. Piętaś, *Józefat Zielonacki (Wspomnienie pośmiertne)*, P*SiA*1884, nr 20, s. 161–162.

⁵³ L. Piętaś, *Bernard Windscheid (Wspomnienie pośmiertne)*, P*PiA* 1892, z. 12, s. 671–675.

⁵⁴ L. Piętaś, recenzja z: F. Zoll, *Pandekta, czyli nauka rzymskiego prawa prywatnego z krótkim uwzględnieniem historycznego rozwoju pojedynczych jego instytucyj*, t. I: *Część ogólna i Prawo rzeczowe (Pierwsza połowa)*, Kraków 1888 (s. I–XXXI, 1–224), P*SiA* 1888, z. 9, s. 696–703; t. I: *Część ogólna i Prawo rzeczowe (Druga połowa)*, Kraków 1891 (s. 225–338); ibidem, 1891, z. 12, s. 567–570; t. II: *Prawo rzeczowe*, Kraków 1898 (s. 1–283), P*PiA* 1898, z. 9, s. 746–747.

⁵⁵ L. Piętaś, recenzja z: F. Zoll, *Pandekta, czyli nauka rzymskiego prawa prywatnego...*, t. I: *Część ogólna i Prawo rzeczowe (Pierwsza połowa)*, P*SiA* 1888, z. 9, s. 696–698.

⁵⁶ Ibidem, s. 698–703. Zdaniem L. Piętaka, „W ogólności jest praca autora ze względu na swą treść zwykłym podręcznikiem dla młodzieży. Autor ogranicza swój wykład do tego, co jest najniezbędniejsze, w znacznej części §§-fów do minimum z odnośnych materyj”, ibidem, s. 700.

⁵⁷ L. Piętaś, recenzja z: F. Zoll, *Pandekta, czyli nauka rzymskiego prawa prywatnego...*, t. I: *Część ogólna i Prawo rzeczowe (Druga połowa)*, P*SiA* 1891, z. 12, s. 567–570.

⁵⁸ L. Piętaś, recenzja z: F. Zoll, *Pandekta, czyli nauka rzymskiego prawa prywatnego...*, t. II: *Prawo rzeczowe*, P*PiA* 1898, z. 9, s. 746–747.

⁵⁹ Ibidem, s. 747.

Z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością sądzić można, że także recenzja do wydanej w 1877 r. w Pradze pracy F. Źródłowskiego *Das römische Privatrecht. Bd I. Das Recht im objectiven Sinn und die Personen* wyszła spod pióra L. Piętaka⁶⁰. Wylicza on wiele jej zalet, takich jak: przedstawienie odnośnych kwestii na podstawie samoistnych i gruntownych studiów, nowość i świeżość prezentowanych myśli oraz umieszczenie cennych uwag pod każdym niemal paragrafem tekstu. Zastrzeżenia dotyczą zaś formy, w jakiej F. Źródłowski przedłożył swoje dzieło⁶¹. Lwowski romanista podjął się również omówienia *Słownika łacińsko-polskiego do źródeł prawa rzymskiego*, autorstwa Teodora Dydyńskiego⁶². Mimo kilku krytycznych uwag w sprawie wyjaśnienia znaczenia łacińskich terminów *hereditas* i *postumus*, oceniający wyraził „pełne uznanie dla tej mozolnej pracy”⁶³. Nie była to zresztą jedyna praca profesora Wydziału Prawa i Administracji Szkoły Głównej Warszawskiej i późniejszego Cesarskiego Uniwersytetu Warszawskiego, którą zrecenzował L. Piętak, albowiem zamieścił on także swoje opinie do ogłoszonej w 1891 r. w Berlinie rozprawy *Beiträge zur handschriftlichen Überlieferung der Justinianischen Rechtsquellen, I, Institutionem, Heft 1*, traktującej o rękopisach Instytucji justyniańskich⁶⁴. W tym samym roku ukazała się w Halle praca Paula Sokolowskiego zatytułowana *Die Mandatsbürgschaft nach römischem und gemeinem Recht unter Berücks. des Entwurfes eines bürgerlichen Gesetzbuches für des deutsche Reich*. Poddając analizie rozważania autora zmierzające do wykazania, że polecenie udzielenia kredytu osobie trzeciej (*mandatum qualificatum*) należy postrzegać wprost jako poręczenie nieróżniące się istotnie od *fideiussio*, a zawierane jedynie w innej formie, lwowski uczoney dochodzi do wniosku, że rozprawa zasługuje na wysoką ocenę pod względem naukowym⁶⁵.

Warto odnotować, że L. Piętak śledził także dokonania na polu naukowym innych romanistów wykładających prawo rzymskie na Uniwersytecie Lwowskim, mianowicie M. Chlamtacza i I. Koschembahra-Łyskowskiego. Praca pierwszego z nich pt. *Die rechtliche Natur der Übereignungsart durch Tradition im römischen Recht* spotkała się z krytycznymi uwagami ze strony starszego kolegi⁶⁶. L. Piętak podkreślał, że teza rozprawy była już wielokrotnie omawiana w literaturze przedmiotu, i z tego względu jej rezultat nie będzie znaczący. Docenił jednak warsztat naukowy autora i stwierdził w konkluzji, że „Pierwszą tą pracą wstąpił dr Chlamtacz w szeregi gruntownych i sumiennych pracowników na polu nauki

⁶⁰ Recenzja sygnowana jest „-pk-”, zob. PSiA 1877, nr 10, s. 83.

⁶¹ „Z treścią dzieła nie stoi na równi jego forma... styl autora i w ogóle jego sposób przedstawienia rzeczy utrudniał bardzo zrozumienie treści”, ibidem, s. 83.

⁶² PSiA 1883, nr 13, s. 103-104. Recenzja sygnowana „Pk” jest niewątpliwie autorstwa L. Piętaka.

⁶³ Ibidem, s. 103-104.

⁶⁴ Praca ta została pozytywnie oceniona przez L. Piętaka, zob. „Kwartalnik Historyczny” 1891, z. 3, s. 661-664.

⁶⁵ PSiA 1892, z. 2, s. 66-69.

⁶⁶ PPIA 1898, z. 2, s. 150-155.

prawa rzymskiego⁶⁷. Wysoką ocenę merytoryczną zyskało natomiast opracowanie drugiego z lwowskich romanistów, I. Koschembahra-Łyskowskiego, zatytułowane *Die deutsche Schule des klassischen römischen Rechts zugleich ein Beitrag zur Beurtheilung der Bedeutung des römischen Rechts für die modernen Rechte*⁶⁸. Autor podjął się w nim próby sformułowania zadań niemieckiej szkoły klasycznego prawa rzymskiego i ukazania praktycznego znaczenia prawa rzymskiego dla współczesnych regulacji na przykładzie konstrukcji osób prawnych. Analizując cele wspomnianej szkoły, L. Piętak podziela w całości pogląd, że polem pracy dla romanistów winno być czyste prawo rzymskie⁶⁹.

Drugim kierunkiem działalności naukowej L. Piętaka były zagadnienia związane z prawem handlowym i wekslowym. Zachowując porządek chronologiczny, wskazać należy na takie prace z tej dziedziny, jak: *Sprzeczne zasadnicze orzeczenia Najwyższego Trybunału w sprawach wekslowych*⁷⁰, *Wiadomości o czynnościach wekslowych Jezuitów*⁷¹, *Kto ma być poczytany za kupca według powszechnego niemieckiego kodeksu handlowego, z uwzględnieniem kodeksu handlowego francuskiego*⁷², czy *Sprawozdanie z ruchu literackiego i naukowego w zakresie prawa handlowego i wekslowego w ubiegłym roku*, odczytane w 1872 r. na zebraniu sekcji lwowskiego Towarzystwa Prawniczego⁷³. W roku 1874 lwowski badacz opublikował rozprawę *O towarzystwach zarobkowych i gospodarczych według ustawy z dnia 9 kwietnia 1873, z uwzględnieniem odnośnych ustaw w Niemczech obowiązujących. Wykład systematyczny*⁷⁴. Jak sam podkreślał w przedmowie, motywem, który skłonił go do wydania pracy, była chęć wyjaśnienia wątpliwości związanych z wejściem w życie przedmiotowej ustawy, a tym samym przyczynienie się do łatwiejszego jej zrozumienia, albowiem w opinii uczonego, pod względem jasności sformułowań ustawy nie można stawiać jej za wzór pracy ustawodawczej⁷⁵.

⁶⁷ Ibidem, s. 155.

⁶⁸ PPIA 1899, z. 4, s. 303–306.

⁶⁹ Ibidem, s. 305. Zdaniem T. Giaro: „Wobec skromności dorobku Piętaka za pierwszego postpandektystycznego romanistę lwowskiego można jednak uznać dopiero ucznia Pernice Ignacego Koschembahra-Łyskowskiego”, zob. *Dogmatyka a historia prawa w polskiej tradycji romanistycznej*, „Prawo Kanoniczne” 1994, nr 3–4, s. 94.

⁷⁰ „Prawnik” 1870, nr 25, s. 97–98; nr 26, s. 101–102; nr 28, s. 109–110; nr 29, s. 113–114.

⁷¹ „Prawnik” 1871, nr 2, s. 9–10; nr 3, s. 15–16.

⁷² „Prawnik” 1871, nr 25, s. 105–107; nr 26, s. 109–111; nr 28, s. 117–118; nr 29, s. 121–123; nr 37, s. 153–154; nr 38, s. 157–158; nr 42, s. 173–175; nr 43, s. 177–178; nr 44, s. 181–182; nr 45, s. 185–186; nr 46, s. 189–191; nr 47, s. 193–195; nr 48, s. 197–199; nr 50, s. 205–206; nr 51, s. 209–211. Osobne odbicie, Lwów 1871, ss. 74.

⁷³ „Prawnik” 1872, nr 11, s. 41–43.

⁷⁴ Lwów 1874, ss. 235. Praca poświęcona została pamięci Józefa Taniackiewicza, nauczyciela w gimnazjum w Przemyślu.

⁷⁵ *O towarzystwach zarobkowych i gospodarczych według ustawy z dnia 9 kwietnia 1873, z uwzględnieniem odnośnych ustaw w Niemczech obowiązujących. Wykład systematyczny*, Lwów 1874, Przedmowa.

L. Piętaś ogłosił też na łamach „Przeglądu Sądowego i Administracyjnego” cykl publikacji *O organizacyi giełdy według prawa austriackiego*⁷⁶ oraz *O czynnościach giełdowych ze stanowiska prawa austriackiego*⁷⁷, które znalazły się następnie w pierwszym zeszycie *Miscellanea z prawa handlowego i wekslowego*, zatytułowanym: *O giełdzie i czynnościach giełdowych ze stanowiska prawa austriackiego*⁷⁸. Kontynuacją problematyki dotyczącej obowiązującego prawa handlowego i wekslowego były artykuły *O ustawach lipcowych ze stanowiska prawa prywatnego powszechnego, handlowego i wekslowego*⁷⁹ zamieszczone w całości w drugim zeszycie *Miscellanea* pod tytułem: *O istotnych znamionach czynności kredytowych i ich nieważności według ustawy lipcowej z r. 1877*⁸⁰.

Kolejną publikację lwowskiego uczonego stanowiło *Kilka uwag z powodu projektu do ustawy o odsetkach i świadczeniach ubocznych, tudzież o środkach zaradczych przeciwko nierzetelnemu postępowaniu w czynnościach kredytowych*⁸¹. W roku 1883 ukazało się opracowanie pt. *Projekt do ustawy wekslowej dla państwa rosyjskiego*⁸², w którym L. Piętaś szczegółowo analizuje projekt komisji ustanowionej jeszcze za panowania cara Aleksandra II, zbadany następnie w ministerstwie sprawiedliwości i ogłoszony przez rząd rosyjski w 1882 r. Wspomnieć należy, iż przy okazji omawiania tego projektu lwowski badacz poświęca także uwagę obszernej pracy autorstwa Filipa Flamma pt. *Rzecz o wekslach i czekach na tle międzynarodowem. Z kolei w artykule Uwagi nad tłumaczeniem ostatniego zdania § 1336 pow. ust. cyw.*⁸³ zastanawia się, czy według prawa austriackiego, w razie zastrzeżenia przez strony kary umownej w przypadku niewykonania zobowiązania przez dłużnika, wierzyciel ma prawo domagać się oprócz zapłaty kary umownej także wykonania zobowiązania, czy też według swojego wyboru może żądać tylko zapłaty kary umownej bądź tylko spełnienia świadczenia. Wnioski, do jakich doszedł profesor Uniwersytetu Lwowskiego, spotkały się z krytyczną oceną Józefa Lityńskiego⁸⁴.

⁷⁶ PSiA 1876, nr 22, s. 181–182; nr 23, s. 189–191; nr 24, s. 197–199; nr 25, s. 205–207; nr 26, s. 214–216.

⁷⁷ PSiA 1876, nr 29, s. 237–239; nr 30, s. 245–247; nr 31, s. 255–256; nr 32, s. 263–265; nr 33, s. 271–273; nr 34, s. 279–281; nr 35, s. 287–288; nr 36, s. 295–297; nr 37, s. 304–305; nr 38, s. 311–313; nr 40, s. 328–329; nr 42, s. 344–345; nr 47, s. 385–389; nr 49, s. 401–404; nr 51, s. 417–421.

⁷⁸ Lwów 1877, s. 1–138.

⁷⁹ PSiA 1877, nr 1, s. 2–3; nr 3, s. 21–22; nr 4, s. 29–31; nr 5, s. 37–39; nr 6, s. 45–47; nr 8, s. 61–63; nr 9, s. 69–71; nr 10, s. 77–78; nr 11, s. 85–87; nr 13, s. 101–102; nr 14, s. 111–114; nr 15, s. 119–120.

⁸⁰ Lwów 1878, s. 139–216.

⁸¹ PSiA 1880, nr 11, s. 87–89.

⁸² PSiA 1883, nr 23, s. 179–181; nr 24, s. 187–189; nr 25, s. 195–196; nr 26, s. 205–206; nr 27, s. 213–215; nr 28, s. 221–223; nr 29, s. 229–232; nr 38, s. 302–303; nr 39, s. 307–310; nr 40, s. 317–319; nr 41, s. 323–326; nr 42, s. 333–335; nr 43, s. 340–343; nr 44, s. 349–352; nr 46, s. 365–367; nr 48, s. 381–382; nr 49, s. 390–391; nr 50, s. 397–398; nr 51, s. 405–406; nr 52, s. 413–414.

⁸³ PSiA 1885, nr 1, s. 1–3; nr 2, s. 13–14.

⁸⁴ Zob. *Uwagi nad tłumaczeniem ostatniego zdania § 1336 p.u.c. napisane przez prof. dra L. Piętaś*, ocenił J. Lityński, PSiA 1885, nr 37, s. 203–207.

Spod pióra L. Piętaka wyszło również kilka recenzji do prac z dziedziny prawa handlowego i wekslowego. Dogłębna analiza treści poszczególnych opracowań i trafne uwagi czynione przez lwowskiego uczonego dowodzą, że był on znakomitym znawcą tej materii. Merytorycznej ocenie ze strony L. Piętaka poddane zostały dzieła: Zygmunta Lilienfelda, *O pojęciu i strukturze poręki ze szczególnym uwzględnieniem zobowiązań korealnych. Studium z dziedziny austriackiego prawa prywatnego i handlowego, część pierwsza*⁸⁵, Franciszka Ksawerego Fiericha, *O prawie żądania zabezpieczenia z powodu niepewnej płatności dłużnika głównego według ustawodawstwa wekslowego austriackiego*⁸⁶, Józefa Retingera, *Podręcznik austriackiego prawa wekslowego*⁸⁷ oraz prace autorstwa Antoniego Górskiego, *Zarys prawa handlowego austriackiego*, t. I: *Pojęcia wstępne i rzecz o osobach prawa handlowego*⁸⁸ i *Die Geschäftsführung und Vertretung der offenen Handelsgesellschaft*⁸⁹. Przywołane opracowania spotkały się w większości z pozytywnymi opiniami recenzenta⁹⁰. Bardzo krytyczne noty zebrała jednak wydana w 1890 r. w Krakowie praca A. Górskiego *Zarys prawa handlowego austriackiego*⁹¹.

Odnosić również trzeba, iż L. Piętał był ponadto autorem interesującego artykułu *O dążności w naszym wieku do jednolitego prawa*⁹², w którym zamieścił uwagi o aktualnych prądach kodyfikacyjnych w Niemczech, Austrii i Rosji. Przypominał też postać badacza historii prawa polskiego i wykładowcy Uniwersytetu Lwowskiego Stanisława Juliusza Zborowskiego⁹³. Lwowski prawnik ogłaszał także opracowania z zakresu prawa publicznego, spowodowane głośnymi wydarzeniami, do jakich dochodziło w Izbie Panów⁹⁴.

Podsumowując dorobek naukowy L. Piętaka, stwierdzić należy, że liczne obowiązki na polu działalności politycznej nie pozwoliły mu oddać się w pełni pracy naukowej. Mimo to dał się zapamiętać przyszłym pokoleniom prawników przede wszystkim jako autor niezwykle cennego opracowania, jakim jest *Prawo*

⁸⁵ PSiA 1887, z. 6, s. 461–469.

⁸⁶ PSiA 1889, z. 4, s. 303–305.

⁸⁷ PSiA 1889, z. 4, s. 305–306.

⁸⁸ PSiA 1890, z. 12, s. 620–631.

⁸⁹ PSiA 1891, z. 1, s. 41–44.

⁹⁰ Szczególnie wnikliwej ocenie poddał lwowski uczonej monografię Z. Lilienfelda *O pojęciu i strukturze poręki ze szczególnym uwzględnieniem zobowiązań korealnych*, której nie szczędził pochlebnych opinii. Konkludując podkreślał, że praca „przedstawia się jako dzieło naukowe, które w literaturze naszej zajmie niepoślednie miejsce”, zob. PSiA 1887, z. 6, s. 469.

⁹¹ L. Piętał wskazywał m.in., że: „W samym wykładzie uderza na wielu miejscach brak staranności, ścisłości w wypowiedaniu swych myśli, wskutek czego napotyka się w książce określenia jurystycznie niemożliwe, albo niejasne i niedokładne, albo wypowiedające coś tak bezwarunkowo mylnego, że nie można tego zaliczyć na karb odmiennego zapatrywania autora”, zob. PSiA 1890, z. 12, s. 621. Podsumowując swoje uwagi, recenzent stwierdza, że podręcznika nie można polecić młodzieży akademickiej, ibidem, s. 631.

⁹² „Prawnik” 1870, nr 1, s. 1–2; nr 2, s. 5–6 i nr 3, s. 11–12.

⁹³ „Prawnik” 1870, nr 19, s. 74 i nr 20, s. 77–78.

⁹⁴ Zob. *Kronika Uniwersytetu Lwowskiego (1894/5–1897/8)*, Lwów 1899, s. 125.

spadkowe rzymskie. O jego wartości świadczy chociażby fakt, że pozostaje ono nadal jedynym dziełem w romanistyce polskiej, tak gruntownie przedstawiającym wspomnianą problematykę. W publikacjach z dziedziny prawa handlowego i wekslowego lwowski uczyony koncentrował swoją uwagę głównie na aktualnych zagadnieniach ustawodawczych. Podkreślić także należy, że L. Piętaś bacznie obserwował życie naukowe w Galicji i poza jej granicami, recenzując kilkanaście prac zarówno z zakresu prawa rzymskiego, jak też prawa handlowego i wekslowego.

Przedstawiona charakterystyka postaci L. Piętaka miała na celu jedynie krótkie przypomnienie tego uczonego i polityka, który z pewnością zasługuje na to, by poświęcić mu gruntowniejsze opracowanie.

Ryszard Skarżyński

Początki teorii totalitaryzmu

Keywords: totalitarianism

Summary

In the political thought of the 20th century important role was performed by the theory of totalitarianism. It developed in the 20s in Europe, at first in Italy, then in many other countries – such as Germany and among political emigration from the Third Reich and Austria (after taking power by Hitler in these countries). Thanks to this political emigration the theory of totalitarianism pervaded into English language and spread in the political debates about shape of mankind. The rise of totalitarian theory was connected with the new political regimes, which tried to control all social behavior and to mobilize people for fighting to achieve governance over the world.

Wprawdzie napisano już sporo na temat teorii totalitaryzmu, w Polsce nadal jednak upowszechniane są opinie uproszczone, szczególnie nieprecyzyjne, a nawet błędnie przedstawiające jej genezę¹. Dlatego warto wrócić do tego problemu i przynajmniej w zarysie przypomnieć kilka kluczowych kwestii. Tym bardziej że światowe badania zarówno nad pojęciem *totalitaryzmu*, jak i społecznym zjawiskiem określanym tym terminem znalazły się w impasie. Przez z górą dziesięć lat nie pojawiła się na świecie żadna praca na ten temat, która wносиłaby coś no-

¹ Charakterystyczne jest tu podejście prezentowane przez redakcję encyklopedii Wydawnictwa Naukowego PWN, gdzie konsekwentnie upowszechniane jest dawno odrzucone przez badaczy stanowisko, jakoby pojęcie *totalitaryzmu* zostało wprowadzone w 1925 r. przez ideologów włoskiego faszyzmu. Zob. D. Grinberg, *Totalitaryzm*, [w:] *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 6, Warszawa 1996, s. 423–424; idem: *Totalitaryzm*, [w:] *Wielka encyklopedia PWN*, t. 27, Warszawa 2003, s. 511.

wego². Nie tylko teoria totalitaryzmu przeszła do historii, ale uczeni nie są dzisiaj specjalnie zainteresowani jej dziejami.

Koncepcja totalitaryzmu, która w istocie była przede wszystkim interpretacją genezy i natury państwa określanego jako totalitarne, dojrzywała powoli w literaturze politycznej od czasów rewolucji francuskiej. W pierwszych dziesięcioleciach XX w. pewne jej założenia były już widoczne na gruncie interpretacji kryzysu społeczeństwa europejskiego, aczkolwiek samo słowo totalitaryzm nie było jeszcze zbyt popularne w latach dwudziestych naszego stulecia.

Początkowo pojawiło się we Włoszech, ale jako pierwszy nie użył go Benito Mussolini w swoim przemówieniu na kongresie partii faszystowskiej, wygłoszonym 22 czerwca 1925 r. Mówił on wówczas rzeczywiście o „naszej nieugiętej woli totalitarnej”, a sekretarz tego ugrupowania Roberto Ferinacci określił kilka miesięcy później (27 września) program rewolucji faszystowskiej jako totalitarny³. Włoscy faszyci nie byli wszakże aż tak oryginalni, jak można byłoby przypuszczać. Już bowiem wcześniej, jak wykazał niemiecki historyk Jens Petersen, pojęcie totalitaryzmu pojawiło się we Włoszech w wypowiedziach działaczy opozycji antyfaszystowskiej. Od 1921 r. różne osoby z powyższych kręgów wskazywały na dążenia faszystów do unicestwienia przeciwników politycznych i poddania całego państwa włoskiego rozporządzeniom partii, nietolerującej sprzeciwów, jakiegokolwiek autonomicznej aktywności politycznej, zmierzającej do utożsamienia ze sobą państwa. Nie posługiwały się one wtedy jeszcze wspomnianym terminem, ale już artykułowały treści kryjące się pod nim, po jego pojawieniu się w literaturze.

Termin totalitaryzm nie został, jak się u nas błędnie powtarza, wprowadzony w 1925 r. Już dwa lata wcześniej Giovanni Amendola, jeden z przywódców późniejszej opozycji awenturyńskiej pisał o „systemie totalitarnym” faszyzmu, cechującym się niekontrolowaną władzą w dziedzinie polityki komunalnej i administracji. Zdaniem Petersena to wówczas, w 1923 r. po raz pierwszy termin ten został użyty⁴. Spopularyzowany został w drugim półroczu, kiedy to członkowie opozycji zaczęli go częściej stosować do charakteryzowania państwa faszystowskiego⁵. W styczniu 1924 r. między innymi Luigi Sturzo określił system tworzony wówczas we Włoszech jako państwo partyjne, dążące do totalitarnego prze-

² Ostatnią znaczącą publikacją wydaje się antologia *Totalitarismus im 20. Jahrhundert. Eine Bilanz der internationalen Forschung* (red. E. Jesse), będąca zbiorem tekstów z lat 1937–1994 (Bonn 1996, wydanie rozszerzone 1999).

³ W. Schlangen, *Die Totalitarismus – Theorie*. Stuttgart 1976, s. 12.

⁴ J. Petersen, *Die Entstehung des Totalitarismusbegriffs in Italien*, [w:] *Totalitarismus. Ein Studien – Reader zur Herrschaftsanalyse moderner Diktaturen*, red. M. Funke, Düsseldorf 1978, s. 109–122; J. Gregor wskazuje zresztą, iż Gentile użył pojęcie totalitaryzm już w 1916 r., bez odniesienia się do bieżących wydarzeń politycznych (*„Totalitarianism” Revisited*, [w:] *Totalitarianism Reconsidered*, red. E. Menze, Port Washington 1981, s. 132–133).

⁵ J. Petersen cytuje tu liczne przykłady (op. cit., s. 118–122).

obrażenia dotychczas obowiązujących zasad etycznych, kulturowych, religijnych i politycznych. Amendola natomiast w roku następnym określił komunizm i faszyzm jako totalitarną reakcję przeciwko liberalizmowi i demokracji⁶. Było to być może pierwsze zestawienie tego typu, które upowszechniło się w literaturze politycznej dopiero w okresie późniejszym.

Pojęcie totalitaryzmu było więc w dość szerokim użyciu zanim faszyci zaczęli się nim posługiwać, budując zręby nowej koncepcji państwa rozciągającego kontrolę na wszystkie obszary życia społecznego. Stosowali go, chcąc podkreślić swoją wielkość, ambicje i wolę. Jednak opozycja antyfaszystowska używała tego pojęcia w przeciwnym znaczeniu. Petersen wskazuje w swoim artykule, iż już wówczas pojęcie totalitaryzmu przybrało charakter apokaliptyczny i upatrywano w nim nowy fenomen. Jako przykład przytacza on charakterystyczną wypowiedź Amendoli. Na tydzień przed wspomnianą mową Mussoliniego, uznał on faszyzm za „[...] okropną chorobę nowoczesnego świata [...]”, zagrażającą ze „[...] swoją okropną wolą totalitarną [...]” rozbiciem podstaw egzystencji nowoczesnego świata⁷. Wykładnia ta została zapomniana. Później od nowa tworzyli ją emigranci z Trzeciej Rzeszy i Austrii, gdy przyszło im w połowie stulecia na obczyźnie zajmować się przyczynami upadku własnego społeczeństwa.

Tak więc pojęcie totalitaryzmu pojawiło się w procesie kształtowania się świadomości politycznej opozycji antyfaszystowskiej we Włoszech. Nie wyrastało ono tu z głębszej interpretacji kryzysu społeczeństwa europejskiego, kształtującego się po rewolucji francuskiej, ale po prostu z przekonania, iż kryzys związany z pojawieniem się ruchu faszystowskiego zagraża podstawom dotychczasowego porządku, który przywódcy owej partii zamierzają zniszczyć. Tak więc wspomniany termin od początku był mocno uwikłany ideologicznie.

Podczas gdy przeciwnicy faszyzmu posługiwali się nim, aby zdezwuować twórców nowego ładu, dokonać ich moralnej dyskryminacji, sami faszyci nie wahali się przejąć go i użyć w pozytywnym sensie do określenia własnej koncepcji państwa w początkowym okresie sprawowania władzy. Misją tego państwa miała być pełna kontrola rzeczywistości. Mussolini wyraził ją za pomocą słynnej formuły: „Wszystko w państwie, nic poza państwem, nic przeciwko państwu”⁸. W ten sposób nie odrzucał on oskarżeń o to, iż jego ruch jest antydemokratyczny i antyliberalny, ale akceptował je i czynił naczelnym zadaniem partii faszystowskiej oraz rządzonego przez nią państwa walkę ze wszystkim, co wiąże się z demokracją i liberalizmem.

Mussolini był wspierany zresztą przez faszystowskich intelektualistów z Giovanni Gentile na czele. W opublikowanym w kwietniu 1925 r., a więc przed słynną mową duce, manifestem owej grupy czytamy o totalitarnym systemie we

⁶ Ibidem, s. 118 i 122.

⁷ Ibidem, s. 122.

⁸ Cyt. za: W. Schlangen, op. cit., s. 12.

Włoszech, podporządkowującym sobie wszystkie siły polityczne⁹. W późniejszych pracach Gentile wielokrotnie podkreślał totalitarny charakter doktryny faszystowskiej i faszystowskiego państwa (*stato totalitario*).

W drugiej połowie lat dwudziestych pojęcie totalitaryzm nie pojawiało się jednak zbyt często w literaturze. Sporadycznie posługiwali się nim przede wszystkim przeciwnicy faszyzmu. Szczególne znaczenie mają analizy działacza socjalistycznego Filippo Turatiego z 1928 r. Jego zdaniem, zwycięstwo faszystów prowadzi do opanowania społeczeństwa przez nowy rodzaj aparatu władzy, w którym brak jest możliwości buntu wobec partii rządzącej. Na tym właśnie polega jego totalitarny charakter. Stopniowa konsolidacja faszyzmu pociąga za sobą trwałe zagrożenie wojną, która może spowodować nie tylko upadek demokracji liberalnej, ale i całej „światowej cywilizacji”¹⁰.

W ten sposób totalitaryzm również we Włoszech zaczęto pojmować nie tylko jako proste przeciwieństwo liberalizmu i siłę druzgocącą demokrację. Katastroficzne ujęcie owego fenomenu pozwoliło na ukazanie go jako zagrożenia całej cywilizacji z jej dotychczasowym dorobkiem.

W drugiej połowie lat dwudziestych pojęcie totalitaryzmu pojawiło się w Niemczech. O państwie totalitarnym (*totalitärer Staat*) pisał w 1929 r. w swojej książce *Europa und der Fascismus* Hermann Heller¹¹. Wskazywał on, iż ugrupowanie faszystowskie umacnia swoje panowanie przez doprowadzenie do utożsamienia państwa, narodu, rządu oraz partii. Tą drogą państwo partyjne zastępuje państwo partii i dochodzi do integracji poszczególnych instytucji oraz obszarów życia społecznego przy swoistym dualizmie partii i państwa. Faszystowski system władzy nie stanowił jednak dla Hellera nowej formy państwa, a jedynie właściwą społeczeństwu kapitalistycznemu postać dyktatury, posiadającą specyficzne, oryginalne cechy¹².

Wtedy pojawił się też inny termin. Współczesne państwo zaczęto wówczas określać również jako państwo totalne. Pojęcie to miało już w tym czasie pewną tradycję. Georg Wilhelm Hegel i Adam Müller posługiwali się nim, tworząc swoją filozofię państwa. Karol Marks i Ferdinand Lasalle wspominali o totalnej rewolucji. Wcześniej, w czasie rewolucji francuskiej, Robespierre miał mówić o wojnie totalnej, zanim podczas pierwszej wojny światowej Erich Ludendorff upowszechnił tę zbitkę pojęciową¹³.

⁹ Zob. przekład niemiecki tego dokumentu z 21 kwietnia 1925 r. [w:] *Theorien über den Fascismus*, red. E. Nolte, Köln 1967, s. 117. Gentile miał użyć pojęcia *totalitaryzm* 8 marca 1925 r., kiedy to rozwijał ideę faszystowskiej „totalnej koncepcji życia”. Zob. L. Schapiro, *Totalitarianism*, New York 1972, s. 13. O koncepcji państwa totalitarnego faszystów włoskich pisał W. Kozub (*Faszyzm we Włoszech 1925–1939. Analiza doktrynalno-ustrojowa*, „Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi”, t. VII, 1981, s. 12–21).

¹⁰ Zob. *Theorien...*, s. 151 i 155.

¹¹ H. Heller, *Europa und der Fascismus*, Berlin 1929, s. 56 i 123.

¹² Ibidem.

¹³ W. Schlangen, op. cit., s. 11.

Pojęcie *państwa totalnego* zostało spopularyzowane na początku lat trzydziestych przez Carla Schmitta, nawiązującego do koncepcji totalnej mobilizacji Ernsta Jünger. Należał on wówczas do kręgu najbardziej wpływowych konserwatywnych intelektualistów w Niemczech¹⁴. Jünger głosił nadejście epoki zdominowanej przez przemoc, w której gwałt kształtuje życie społeczne. Nowość „czasów mas i maszyn” polega na tym, iż pomiędzy walczącymi a pozostającymi dotychczas poza polem starcia nie ma już żadnej różnicy, gdyż nie istnieje ona dla wydającego rozkaz zrzucenia bomb, zaś „[...] śmiertelna fala gazu rozciąga się jak żywioł na wszystko, co żywe”. Oznacza to konieczność totalnej mobilizacji społeczeństwa i to zarówno w czasie pokoju, jak i podczas wojny¹⁵.

Już w pierwszej połowie owej dekady sugerowano ściśle związki między filozofią polityczną Schmitta, jego „teorią przyjaciela-wroga”, a koncepcją państwa totalnego, pomyślanego przez niego rzekomo jako narzędzie zniszczenia każdego wroga¹⁶. Do takiego twierdzenia upoważniała nie tyle wnikliwa analiza rozwijanej przez Schmitta filozofii politycznej decyzyzjonizmu, co ograniczenie się do uwypuklenia i jednostronnej prezentacji tezy, iż państwo nie może tolerować wroga wewnętrznego (występującej w innej formule w jednym z najważniejszych dzieł tego autora *Der Begriff des Politischen*).

Dezinterpretacji Schmittowskiej koncepcji państwa totalnego dopuścił się już w 1931 r. jego uczeń i przyjaciel, późniejszy antagonistą i rzecznik teorii totalitaryzmu, Waldemar Gurian. Pisał on, iż koncepcja państwa totalnego Schmitta cechuje się przewyżczeniem tradycyjnego rozdziału państwa i społeczeństwa, co było trafnym spostrzeżeniem. Dalej jednak Gurian wskazywał, jakoby ta idea, urzeczywistniona w systemie bolszewickim, prowadziła do sytuacji, w której nie ma już żadnych obszarów wolnych od penetracji i kontroli państwa¹⁷. Jak się dalej przekonamy, Schmitt nie szedł aż tak daleko w swoich rozważaniach z początku lat trzydziestych. Było na to za wcześnie, a jego wizje z tego okresu dotyczyły zupełnie innych problemów.

Warto podkreślić, że Gurian już w 1931 r. myślał w kategoriach rozwijanej na dobre dopiero od schyłku lat trzydziestych koncepcji totalitaryzmu, upowszechnionej w następnych dekadach. Herbert Marcuse natomiast jako jeden z pierwszych niemieckojęzycznych myślicieli zaczął się wówczas posługiwać terminem *państwo totalitarne* (*totalitärer Staat*)¹⁸, nieznanym Schmittowi (i wtedy również Gurianowi), ten bowiem pisał o *państwie totalnym* (*totaler Staat*). Pojęcie *pań-*

¹⁴ R. Skarżyński, *Carl Schmitt i współczesny konserwatyzm europejski*, „Archiwum Historii Myśli Politycznej” 1991, s. 29–59.

¹⁵ E. Jünger, *Die totale Mobilmachung* [1930], [w:] idem, *Sämtliche Werke*, t. VII, Stuttgart 1980, s. 128 i 131–132.

¹⁶ E. Niekisch, *Zum Begriff des Politischen*, „Widerstand” 1933, nr 12, s. 373.

¹⁷ W. Gurian, *Der Bolschewismus. Einführung in Geschichte und Lehre*, Freiburg 1931, s. VI–VII.

¹⁸ H. Marcuse, *Walka z liberalizmem w totalitarnej koncepcji państwa* [1934], [w:] *Szkola frankfurcka*, red. J. Łoziński, t. I, cz. 2, Warszawa 1985, s. 381–408.

stwa totalitarnego zostało później spopularyzowane w antyfaszystowskiej i antykomunistycznej literaturze dotyczącej kryzysu cywilizacji i ewolucji państwa oraz współczesnych systemów politycznych, natomiast pojęcie państwo totalne wyszło szybko z użycia i nie występuje nawet w powojennej, niemieckojęzycznej literaturze politologicznej.

W pracy Marcusego panuje zresztą znamienny, zastanawiający zamęt terminologiczny; pisał on bowiem zarówno o państwie „totalno-autorytarnym”, jak i „totalitarnym”, przy czym pojęcia te stosował do tego samego fenomenu. Charakterystyczne jest, iż podstawowe cechy państwa totalitarnego prezentował on wówczas na podstawie *Der Begriff des Politischen*¹⁹. Dlatego nie jest jasne, skąd wzięło się u Marcusego pojęcie państwa totalitarnego, całkowicie obce Schmittowi. Prawdopodobnie przyswoił je podczas lektury innych publikacji. Marcuse dopatrywał się przy tym we wzmiankowanym eseju Schmitta postulatu pełnej polityzacji życia społecznego i prywatnego jednostki, zniesienia oddzielenia społeczeństwa od państwa oraz przyznania państwu prawa do decydowania o egzystencji obywateli we wszelkich wymiarach²⁰.

Była to niewątpliwie interpretacja (a ściślej rzecz biorąc dezinterpretacja) Schmittowskiej koncepcji państwa totalnego, dokonana przez pryzmat ówczesnej rzeczywistości Trzeciej Rzeszy, która później jeszcze bardziej się upowszechniła w literaturze przedmiotu. Po drugiej wojnie światowej często bowiem podkreślano bezpośrednie związki między teorią Schmitta, jego wizją państwa totalnego i „totalitarnymi ambicjami” nazistów²¹, nie dostrzegając zupełnie ewolucji poglądów tego myśliciela na ów problem.

Koncepcja państwa totalnego pojawiła się w pracach Schmitta już w 1928 r., a więc zanim Jünger pisał o „totalnej mobilizacji”. Najpierw sformułował ją w swojej monumentalnej *Verfassungslehre*. Totalność nie była tu jednak rozumiana jako cecha tylko pewnej formy państwa, odróżniająca go od innych współcześnie istniejących państw. Zgodnie z treścią *Verfassungslehre* właściwość ta przysługuje po prostu nowoczesnemu państwu będącemu odrębną, zamkniętą jednostką polityczną, posiadającą własną, indywidualną formę (status). Totalność państwa wynika z faktu, że na kontrolowanym przez siebie obszarze nie uznaje ono żadnej innej jednostki, posiadającej identyczne uprawnienia i swoistą formę publiczno-prawną. Tak definiowane państwo nie ma wewnętrznych

¹⁹ Ibidem, s. 403, przyp. 56.

²⁰ Ibidem, s. 403–405.

²¹ Np. J. Fijalkowski, *Die Wendung zum Führerstaat. Ideologische Komponenten in der politischen Philosophie Carl Schmitts*, Köln 1958, s. 187; D. Schellong, *Jenseits von politischer und unpolitischer Theologie. Grundentscheidungen der „Dialektischen Theologie“*, [w:] *Religionstheorie und politische Theologie*, red. J. Taubes, t. I, *Der Fürst dieser Welt. Carl Schmitt und die Folgen*, München 1983, s. 292; M. Maciejewski, *Ruch i ideologia narodowych socjalistów w Republice Weimarskiej*, Warszawa 1985, s. 263; J. Muller, *The Other Good That Failed. Hans Freyer and the Deradicalisation of German Conservatism*, Princeton 1987, s. 208; R. Wolin, *Carl Schmitt. The Conservative Revolutionary Habitus and the Aesthetics of Horror*, „Political Theory” 1992, nr 3, s. 440.

stosunków prawno-państwowych, lecz pozostaje tylko w określonych relacjach wyznaczanych przez prawo międzynarodowe²².

Totalność nowoczesnego państwa nie oznacza w *Verfassungslehre* nic ponad to, iż państwo na swoim terenie nie toleruje bytów sobie równych, tak samo suwerennych jak owo państwo, czyli autonomicznych podmiotów politycznych. Schmitt wskazywał więc na swoisty wymiar podmiotowości politycznej państwa, odmiennej od podmiotowości grup społecznych czy partii politycznych. W omawianym dziele nie sposób znaleźć jakichkolwiek sugestii dotyczących konieczności likwidacji podmiotów politycznych funkcjonujących w ramach państwa. Wyraźnym niedostatkiem tej pracy jest brak głębszej analizy zagadnienia specyfiki podmiotowości wewnątrz państwa, ale na tę słabość cierpi cały decyzyjizm Schmitta. Trudno uznać tę wersję koncepcji państwa totalnego za koncepcję wykraczającą w istotnym stopniu poza obowiązujące w nowoczesnej nauce prawa i politologii ujęcie państwa. Nie jest to przy tym jakakolwiek koncepcja normatywna.

W szerszym zakresie idea państwa totalnego pojawia się w pracach Schmitta w latach 1931–1932, w tym przede wszystkim w *Der Hüter der Verfassung* i w drugiej edycji *Der Begriff des Politischen*. Tu nawiązywał Schmitt do idei totalnej mobilizacji Jüngera. W wymienionych dziełach państwo totalne zostało ukazane jako wytwór procesów wiodących do upadku odzégnującego się od interwencjonizmu państwa liberalnego i powstania państwa prawnego. Pociągnęło to za sobą schyłek dualistycznej konstrukcji rzeczywistości, wspartej na przeciwstawieniu państwa i społeczeństwa oraz rządu i narodu. W państwie prawnym (czyli współczesnej demokracji masowej, jeśli chcielibyśmy to ująć innymi słowami Schmitta²³) państwo staje się formą samoorganizacji społeczeństwa i rozróżnienie obu tych bytów nie ma już sensu. Jeśli zaś społeczeństwo organizuje się w państwo, wówczas wszystkie problemy ekonomiczne przekształcają się natychmiast w problemy państwa. Podobnie tracą swoją autonomię inne, dotychczas neutralne dziedziny życia społecznego, podlegając polityzacji: kultura, religia, prawo, nauka, czy szkolnictwo²⁴.

Nie chodzi tu więc o jakąkolwiek próbę interpretacji państwa jako nowoczesnej, wspartej terrorem i propagandą maszyny panowania, ale o ukazanie procesów opanowywania państwa przez masy i eliminację dotychczasowej elity kontrolującej instytucje państwowe. Brak również postulatu polityzacji życia pu-

²² C. Schmitt, *Verfassungslehre*, München 1928, s. 173.

²³ C. Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus* [1923], München 1926, s. 10–14. Celem ścisłego odniesienia się do oryginałów pozostaje przy cytowaniu z wydań niemieckich. Ważne drobne prace Schmitta zebrano w tomie: *Teologie polityczne i inne pisma* (Kraków 2000).

²⁴ Idem, *Der Hüter der Verfassung* [1931], Berlin 1985, s. 78–79 i 83–84; por. idem, *Der Begriff des Politischen* [1932], Berlin 1979, s. 24–26; zob. też idem, *Hugo Preuß. Sein Staatsbegriff und seine Stellung in der deutschen Staatslehre*, Tübingen 1930, s. 20–21.

blicznego²⁵, a wręcz przeciwnie, w pracach Schmitta z lat 1931–1932 występuje zupełnie odmienna sugestia.

Aby ją zrozumieć, warto przytoczyć obszerny cytat: „Społeczeństwo, które stało się państwem, będzie państwem gospodarczym, państwem kulturalnym, państwem opieki społecznej, państwem dobrobytu, państwem zabezpieczenia; państwo, które stało się samoorganizacją społeczeństwa, a zatem w rzeczywistości jest od niego nie do oddzielenia, obejmuje wszystko to, co społeczne, to jest wszystko, co dotyczy wspólnego życia ludzi. W nim nie ma już żadnego obszaru, wobec którego można by zaobserwować neutralność państwa w sensie nie-interwencji. [...] W państwie, które stało się samoorganizacją społeczeństwa nie ma właściwie nic, co nie byłoby potencjalnie państwowe i polityczne”²⁶. Tak dokonuje się ewolucja od państwa neutralnego do państwa totalnego, cechującego się tożsamością państwa i społeczeństwa, która czyni, że wszystko staje się przynajmniej potencjalnie polityczne.

Schmitt nie stawia się tu jednak na pozycjach rzecznika tendencji wiodących do powstania państwa totalnego, a wręcz przeciwnie, zajmuje stanowisko krytyka tych procesów. Nie jest w najmniejszym stopniu zwolennikiem organizowania się społeczeństwa w państwo. Czy chodzi tu tylko o właściwą konserwatystrystom niechęć do polityzacji życia społecznego, związaną z osłabieniem pozycji elit i wtargnięciem mas w sferę publiczną?²⁷

Ten wątek jest widoczny w pracach Schmitta, wyrażającego obawy, iż w społeczeństwie zdobywają przewagę podmioty niezależne od państwa, mogące zagrozić nadrzędnej pozycji suwerena państwowego i rozsądzić państwo od wewnątrz²⁸. W *Legalität und Legitimität*, innym dziele z tego okresu, pisał on o otwarciu o powstaniu, w ramach demokracji współczesnej, w rezultacie pełnej polityzacji życia społecznego, państwa totalnego, mogącego zagrozić destabilizacją. Tutaj jeszcze bardziej wyraziście totalność jako cecha państwa jest oceniana negatywnie, gdyż państwo totalne pluralistycznej demokracji (takie ujęcie było w ogóle nie do pomyślenia w pracach późniejszych obrońców cywilizacji i krytyków totalitaryzmu) ingeruje we wszelkie sfery życia społecznego z racji własnej słabości, biorącej się z konieczności realizacji różnych sprzecznych interesów²⁹.

²⁵ Tak błędnie ocenia N. Bolz, *Auszug aus der entzauberten Welt. Philosophischer Extremismus zwischen den Weltkriegen*, München 1989, s. 56.

²⁶ C. Schmitt, *Der Hüter...*, op. cit., s. 79.

²⁷ M. Greiffenhagen błędnie sugeruje istnienie związków pomiędzy konserwatywną ideą całości, wspólnoty i koncepcją państwa totalnego Schmitta (*Das Dilemma des Konservatismus in Deutschland*, München 1971, s. 216 i 263–264). Państwo totalne nie jest u Schmitta czynnikiem integracji.

²⁸ C. Schmitt, *Der Hüter...*, op. cit., s. 90.

²⁹ Idem, *Legalität und Legitimität* [1932], [w:] idem, *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924–1954*, Berlin 1958, s. 340 i 342; zob. też idem, *Weiterentwicklung des totalen Staats in Deutschland* [1933], [w:] idem, *Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar – Genf – Versailles 1923–1939* [1940], Berlin 1988, s. 187.

Mamy tu więc do czynienia z bezpośrednią krytyką państwa totalnego³⁰, a nie z postulatem powołania go do życia³¹. Powinno to stać się dla czytelnika prac Schmitta oczywiste szczególnie w momencie, gdy napotyka on na wypowiedzi o czołowych siłach demokracji budujących państwo totalne³² i zagrażających przetrwaniu państwa w ogóle jako swoistej jednostki politycznej³³.

W drugiej edycji *Der Begriff des Politischen* (pierwsza ukazała się w 1927 r. i nie zawierała rozważań o państwie totalnym) chodzi jednak o coś więcej aniżeli konserwatywną krytykę społeczeństwa masowego i demokracji, a mianowicie o właściwe ujęcie pozycji tego, co polityczne w społeczeństwie, zagubionej przez aktywność liberałów i rzeczników państwa totalnego.

W redakcji *Der Begriff des Politischen* z 1932 r. znajdujemy konstatację o kapitalnym znaczeniu teoretycznym, kluczową dla zrozumienia decyzyjonistycznej koncepcji tego, co polityczne i intencji, które legły u genezy wymienionego eseju. W sytuacji triumfu państwa totalnego „[...] odniesienie się do państwa nie pozwala uzasadnić (istnienia – R.S.) specyficznej cechy charakterystycznej tego, co polityczne”³⁴. Czyli w czasach pełnej polityzacji życia społecznego, właściwej epoce państwa totalnego, nie jest możliwe rozróżnienie pomiędzy państwem a tym, co polityczne (dla Schmitta jest to fundamentalna dystynkcja), gdyż rozważania nad tym, co polityczne (jako odrębnym fenomenem) nie mają sensu w okresie, kiedy wszystko jest polityczne. Wówczas tracimy z oczu swoistość tego, co polityczne i to, co odróżnia to, co jest polityczne, od tego, co nie jest polityczne.

Tworząc swą interpretację państwa totalnego, Schmitt świadomie występował w obronie odrębności tego, co polityczne. Taka jest myśl przewodnia *Der Begriff des Politischen* i Schmitt był jej wierny w swoich analizach państwa totalnego z lat 1931–1932, konsekwentnie starając się przeciwstawić fałszywemu rozumieniu natury tego, co polityczne w zmierzającym do pełnego upolitycznienia, a jednocześnie odpolitycznionym przez liberalizm świecie. Dlatego musiał krytykować państwo totalne nie tylko jako produkt odsunięcia od władzy elity przez masę. W tym miejscu w jego dziełach ideologia krzyżowała się, jak zawsze, z teorią. Jako ideolog i twórca teorii politycznej występował zdecydowanie

³⁰ G. Maschke jako jeden z nielicznych dostrzegł, iż w koncepcji państwa totalnego Schmitta z lat 1931–1932 nie tkwi zapowiedź totalitaryzmu typu nazistowskiego, ale fałszywie interpretuje tę wizję jako coś zbliżonego do dyktatury prezydenta Rzeszy (*Zum „Leviathan” von Carl Schmitt, [w:] C. Schmitt, Der Leviathan in der Staatslehre des Thomas Hobbes. Sinn und Fehlschlag eines politischen Symbols, Köln 1982, s. 232–233*); zob. też uwagi poczynione ostatnio przez G. Ulmena (*Politischer Mehrwert. Eine Studie über Max Weber und Carl Schmitt, Weinheim 1991, s. 332–336*).

³¹ H. Wohlgenuth w swojej obronionej w 1932 r. pracy doktorskiej przedwcześnie pasował Schmitta na proroka nadchodzącego państwa totalnego (*Das Wesen des Politischen in der deutschen neoromanischen Staatslehre, Emmendingen 1933, s. 145, przyp. 69*).

³² C. Schmitt, *Der Begriff* [1932]..., s. 68–69.

³³ Idem, *Der Hüter...*, s. 90.

³⁴ Idem, *Der Begriff* [1932]..., s. 24.

przeciw wszechobejmującej polityzacji (czyli państwu totalnemu) i nadmiernej depolityzacji (czyli przeciw liberalizmowi) oraz opowiadał się za ukazaniem właściwego miejsca i roli tego, co polityczne w egzystencji społeczeństwa.

Jako konserwatysta i równocześnie myśliciel mający ambicje kreowania własnej oryginalnej teorii politycznej, Schmitt musiał więc jednoznacznie negować zdefiniowane przez siebie państwo totalne. Jego wizja państwa totalnego z lat 1931–1932 nie może być interpretowana jako ukoronowanie decyzyjonizmu, wspartego na tezie o zależności ładu politycznego od decyzji suwerena, gdyż twierdzenia tego nie uzasadnia postulat pełnej polityzacji życia społecznego.

Teza o samoorganizowaniu się społeczeństwa w państwo, występująca w pracach Schmitta do 1932 r., wydaje się sugerować, iż powinien on raczej pisać o społeczeństwie totalnym, aniżeli o państwie totalnym – na co wskazuje Vilmos Holczhauser³⁵. To przecież nie państwo podporządkowuje sobie społeczeństwo – przeciwnie ono słabnie i dostaje się we władanie tego ostatniego. Czyli nie państwo staje się tu totalne, lecz totalne staje się to, co polityczne w sensie niepoddanego żadnym ograniczeniom społeczeństwa wolnego od kontroli państwa.

Totalność społeczeństwa wiedzie bezpośrednio do totalności tego, co polityczne, a nie do totalności państwa, gdyż to, co polityczne, a tym samym i państwo, wymykają się regulacjom narzucanym przez suwerena państwowego. Totalność społeczeństwa, skupiającego w sobie suwerenność władzy państwowej, grozi tedy niczym innym jak powrotem do właściwego okresowi poprzedzającemu powstanie państwa stanu natury. Tak rozumiane państwo totalne jest więc negacją fundamentalnych założeń Schmittowskiej koncepcji państwa, wspartego na decyzji suwerena powołującego właściwy mu ład mocą swojej niezawisłej decyzji, stanowiącej przewyższenie stanu natury.

Postulat pełnej polityzacji życia społecznego pojawił się w publikacjach autora *Der Begriff des Politischen* dopiero w momencie, gdy zajął on pozycje prohitlerowskie; szczególnie wyraziście został wyartykułowany w przedmowie do *Politische Theologie* (książki wydanej pierwotnie w 1922 r.) napisanej w 1933 r., gdzie to, co polityczne, scharakteryzowano jako totalne³⁶. Ta ewolucja postawy i poglądów Schmitta znajduje swoje odbicie również w zmianach wprowadzonych do wydanej w Hamburgu już po dojściu do władzy Hitlera w 1933 r. trzeciej edycji *Der Begriff des Politischen*.

Z wersji hamburskiej pierwotne intencje autora, przyświecające powstaniu owego eseju, znikają. Przestaje on bronić właściwej pozycji tego, co polityczne (wynikającej z natury ludzkiej egzystencji) w epoce totalnej polityzacji życia społecznego, dokonanej przez zwolenników państwa totalnego i staje się gorącym

³⁵ V. Holczhauser, *Konsens und Konflikt. Die Begriffe des Politischen bei Carl Schmitt*, Berlin 1990, s. 171.

³⁶ C. Schmitt, *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, Berlin 1985, s. 7.

rzecznikiem rzeczywistości Trzeciej Rzeszy. Wymaga to akceptacji pełnej polityzacji i takie sformułowania znajdujemy w *Der Begriff des Politischen* z 1933 r.

Schmitt w wersji z 1933 r. usunął początkowe partie tej książki zawarte w edycji z 1932 r. Eliminując fragmenty tekstu, gdzie pierwotnie znajdowały się również uwagi o państwie totalnym (niepasujące teraz do nowej rzeczywistości Trzeciej Rzeszy), dodał kilka zdań o państwie totalnym (lecz nie o tym, co polityczne w relacji do państwa) do edycji hamburskiej. Z pozoru stanowią one przynajmniej częściowo powtórzenie twierdzeń z wydania drugiego. Uważna analiza daje jednak zupełnie inne wyniki. Czytamy tam, iż jednostka polityczna (*politische Einheit*), czyli państwo, jest jednostką podstawową, „totalną i suwerenną”. Totalność polega tu na tym, że każda sprawa w jej ramach jest potencjalnie polityczna, podlegająca decyzji politycznej³⁷. Jest to już inne ujęcie państwa totalnego, aniżeli zaprezentowane w *Verfassungslehre* i drugiej edycji *Der Begriff des Politischen*, uzasadniające nie specyficzny rodzaj podmiotowości państwa, wynikający z jego suwerenności, ale prawo państwa do upolitycznienia życia społecznego.

W powyższym sformułowaniu nie ma pozornie nic nowego, jeśli chodzi o treść, w stosunku do edycji z 1932 r. Jednakże usunięcie problemu relacji między tym, co polityczne a państwem oraz rozważań o samoorganizacji społeczeństwa w państwo wskutek przejścia od państwa neutralnego do państwa totalnego, stawia te uwagi w nowym świetle, pozwalając bezrefleksyjnie uznać trwałą jedność państwa i tego, co polityczne oraz państwa i społeczeństwa, a więc uzasadnić pełne upolitycznienie życia społecznego. W ten sposób Schmitt dokonał wyraźnego, aczkolwiek trudno zauważalnego bez wnikliwej lektury poszczególnych wersji *Der Begriff des Politischen*, przejścia od koncepcji państwa totalnego jako koncepcji służącej krytyce rzeczywistości, do koncepcji państwa totalnego jako koncepcji normatywnej.

Następne nowe twierdzenia z trzeciej edycji owej pracy czynią ewolucję poglądów Schmitta bardziej wyrazistą. Na tej samej stronie dodał on tezę, zgodnie z którą polityka staje się w państwie totalnym przeznaczeniem człowieka („Die Politik ist das Schicksal”), całkowicie go pochłania i w pełni przenika egzystencję. Nie chodzi tu w najmniejszym stopniu o totalność państwa w tym sensie, że nie toleruje ono na swoim terenie równych sobie podmiotów, ale o to, że państwu takiemu podlega wszystko, także życie prywatne, dostające się w obszar decyzji suwerena.

W tej wersji koncepcji państwa totalnego Schmitta państwo takie kształtuje się nie przez samoorganizację społeczeństwa w państwo, ale przez poddanie wszystkiego rozstrzygnięciom państwa i przez ogarnięcie przez państwo całości egzystencji obywateli. Totalność państwa bierze się z totalności tego, co polityczne, ale to, co polityczne (jako odrębny fenomen) traci swą rację bytu i zostaje

³⁷ C. Schmitt, *Weiterentwicklung...*, s. 186–187 i 189.

zastąpione przez państwo. Gdy wszystko jest polityczne, nie można już odróżniać tego, co polityczne od państwa; pozostaje państwo jako jedyny, ostateczny i pełny przejaw polityczności³⁸.

Poczynione w wydaniu hamburskim uwagi o państwie totalnym stoją w całkowitej sprzeczności z duchem decyzjonizmu zawartym w dwóch pierwszych edycjach *Der Begriff des Politischen*; są na ich tle wręcz niedorzeczne, jeśli się im bliżej przyjrzymy, uświadamiając sobie sens i konsekwencje nowego rozwiązania problemu. Polityka nigdy nie mogła być rozumiana na gruncie decyzjonizmu z okresu Republiki Weimarskiej jako sens życia jednostki, ani jako coś, co zarówno na trwałe, jak i w pełni przenika jej aktywność. Decyzjonizm nie postuluje upolitycznienia życia człowieka, wskazuje tylko na rolę relacji politycznej w utrzymaniu ładu społecznego.

Takie podejście jest również nie do pomyślenia na terenie konserwatywnej filozofii politycznej, przypisującej suwerenowi pozycję i funkcję strażnika ładu politycznego. Państwo w sferze politycznej jest ostateczną instancją utrzymania porządku i zabezpieczenia społeczeństwa przed powrotem do polityczności właściwej stanowi natury, cechującej się walką wszystkich ze wszystkimi. Dopiero w stanie natury jednostka podlega pełnemu upolitycznieniu i musi przez bezpośrednią walkę starać się zapewnić sobie przetrwanie.

W hamburskiej edycji *Der Begriff des Politischen* suweren przestał być pojmowany jako czynnik przewyższający mocą swej decyzji stan naturalny, będący równocześnie instytucją strażnika porządku politycznego, szanującą poza stanem wyjątkowym odrębność i samoistność innych dziedzin życia. Państwo totalne zostało tu ukazane jako jedyny możliwy, naprawdę właściwy system organizacji politycznej społeczeństwa, w którym suweren wytycza i określa polityczność każdego obszaru i każdej aktywności. Ich polityczność nie jest potencjalna, ale pełna, trwała i niepodważalna – wszystko zyskuje stały wymiar polityczny. Lecz polityczność, jak w klasycznym decyzjonizmie z drugiej edycji *Der Begriff des Politischen*, nie jest tu relacją między podmiotami politycznymi, ale polega na poddaniu wszystkiego decyzji państwa. Dzięki temu Schmitt podniósł to, co na gruncie decyzjonizmu jest wyjątkowe do pozycji normy, przekształcając w tym momencie swą filozofię polityczną w narzędzie legitymizacji narodowo-socjalistycznej dyktatury. Nie uczynił tego jednak przez użycie swych koncepcji w formie pierwotnej. Dokonał tak daleko idącej ich modyfikacji, iż zagubił istotę decyzjonizmu. Dlatego mógł sobie pozwolić na skreślenie z trzeciej edycji *Der Begriff des Politischen* wszystkiego, co stanowiło o oryginalności i znaczeniu jego filozofii politycznej z okresu Republiki Weimarskiej.

Schmitt nie zrobił kariery w Trzeciej Rzeszy za pomocą twierdzeń wprowadzonych do hamburskiej wersji *Der Begriff des Politischen*. Była to zbyt trud-

³⁸ Idem, *Der Begriff des Politischen*, Hamburg 1933, s. 21.

na książka, aby, pomimo pewnych ułatwiających jej lekturę zmian, mogła stać się dostępna nazistowskim funkcjonariuszom partyjnym i entuzjastom nowego ładu w Niemczech. Idea państwa totalnego nigdy nie stała się popularna wśród narodowosocjalistycznych hierarchów. Wprawdzie Goebbels mówił w 1933 r. o „państwie totalitarnym” i „rewolucji totalitarnej”, ale Hitler, chociaż terminy te nie były mu obce, wolał w owym czasie określać tworzone przez siebie państwo jako „autorytarne” i „volkistowskie”³⁹.

Z czasem odkryto w koncepcjach Schmitta brak wątków rasistowskich i poddano surowej krytyce jego dzieło. W 1936 r. zszedł on ze sceny politycznej Trzeciej Rzeszy (nigdy zresztą nie zajmował na niej zbyt ważnego miejsca), pozostał jednak w świadomości wielu osób twórcą koncepcji państwa totalnego, koncepcji, której prawie nikt nie był w stanie poprawnie zrozumieć, a którą często błędnie uznawano za koncepcję leżącą u podstaw ładu politycznego Trzeciej Rzeszy (tu szczególne znaczenie miały interpretacje Marcusego, jak i teksty Guriana publikowane przez niego na emigracji).

W pismach Schmitta nie znajdujemy wizji państwa totalitarnego, jaka kształtowała się od lat trzydziestych w dziełach szeregu antyfaszystowskich i antykomunistycznych intelektualistów Zachodu, w tym przede wszystkim w publikacjach uchodźców z Trzeciej Rzeszy i Austrii po Anschlussie. Rozumiał on wprawdzie i doceniał znaczenie nowych, będących w dyspozycji państwa środków technicznych pozwalających wpływać na zachowanie mas⁴⁰, nie proponował jednak oddziaływania na nie za pośrednictwem terroru fizycznego i psychicznego w postaci propagandy i indoktrynacji.

Schmittowska koncepcja państwa totalnego była oczywiście reakcją na kryzys społeczeństwa europejskiego, ale rozumiał on ów kryzys inaczej aniżeli tacy myśliciele, jak Tocqueville, Burckhardt, Ortega y Gasset oraz późniejsi emigranci z Trzeciej Rzeszy i Austrii (po dojściu Hitlera do władzy). Autor *Der Begriff des Politischen* miał przede wszystkim na uwadze (w swoich wolnych od prohitlerowskiego zaangażowania pracach) kryzys państwa jako podmiotu politycznego, który zostaje zdominowany przez społeczeństwo. Państwo totalne nie stanowiło dla niego zjawiska uderzającego w jakąkolwiek tradycję lub cywilizację, podważało natomiast właściwą nowożytnemu państwu suwerenność.

Późniejsza próba Schmitta rozróżnienia między państwami „ilościowo” i „jakościowo” totalitarnymi razi swą nieporadnością i ujawnia brak zdolności uświadomienia sobie prawdziwej natury państwa narodowosocjalistycznego.

Schmitt dostrzegał, iż nowoczesne państwo ma niespotykane dotychczas możliwości oddziaływania na społeczeństwo, pozwalające mu zwalczać wroga wewnętrznego, lecz jego wizja takiego państwa (totalnego w sensie jakościowym) nie zawiera żadnych bliższych wskazówek co do tego, jak owo państwo

³⁹ W. Schlangen, op. cit., s. 18.

⁴⁰ C. Schmitt, *Verfassungslehre...*, s. 168; idem, *Weiterentwicklung...*, s.186.

powinno wyglądać i jakimi metodami ma się posługiwać w celu realizacji swych nadrzędnych zadań.

Schmittowi, podobnie jak antyfaszystowskiemu intelektualistom pierwszej połowy lat trzydziestych, nie zaświtała myśl o możliwości powołania do życia obozów koncentracyjnych, zastosowania terroru i propagandy na skalę służącą stałemu sterowaniu zachowaniami mas. Idea państwa ilościowo totalitarnego natomiast odpowiada mniej więcej jego koncepcji państwa totalnego z lat 1931–1932, czyli państwa opanowanego przez społeczeństwo, mieszającego się z racji swej słabości we wszystkie dziedziny życia po to, aby zadowolić każdego i zabezpieczyć mu przetrwanie.

Autor *Der Begriff des Politischen* nawet w swoich najbardziej „dalekosiężnych” projektach państwa totalnego nie wyszedł zatem poza to, co określano dotychczas mianem dyktatury. Również wtedy, gdy pisał, że w sytuacji wojny totalnej państwo jest zmuszone do kreowania pełnej wewnętrznej jedności (*Totalität*), aby przetrwać tego rodzaju konflikt⁴¹. Tylko więc państwo totalne może być uczestnikiem wojny totalnej, ponieważ jest w stanie dokonać nadzwyczajnej mobilizacji niezbędnych środków.

Schmitt nigdy nie był zdolny przełożyć na język programu politycznego twierdzenia, iż to, co polityczne, jest totalne. Wyraźnie nie starczało mu wyobraźni, aby ukazać nowy rodzaj systemu politycznego tak, jak go później interpretowali antyfaszystowscy intelektualisci.

Podobne wrażenie pozostawia lektura opublikowanej w 1933 r. książki ucznia Schmitta, Ernsta Forsthoffa, noszącej wielce wymowny tytuł *Der totale Staat*. Forsthoff rozumiał państwo totalne jako przeciwieństwo państwa liberalnego, w którym istnieje hierarchiczny system władzy (*Herrschaftsordnung*) z wyraźnie wyodrębnioną elitą rządzącą. Przeciwwstawiając się upolitycznieniu społeczeństwa, opowiadał się on za konserwatywnym, autorytarnym modelem ładu (nierówność rządzących i rządzonych, pełna niezależność pierwszych od drugich) i utożsamiał państwo totalne z państwem autorytarnym (*autoritärer Staat*), krytykując ponadto wizję państwa totalnego, ingerującego we wszystkie dziedziny życia społecznego⁴².

Mamy tu do czynienia z bezpośrednią kontynuacją elitarnych i autorytarnych projektów z kręgu konserwatywnej rewolucji. Droga od rozwijanych przez nich (także przez Schmitta) koncepcji państwa totalnego do praktyki państwa nazistowskiego i powstałych później teorii totalitaryzmu, pomysłu antyfaszystowskich, później zaś także i antykomunistycznych intelektualistów, okazała się daleka i tej grupie autorów nie było dane jej przebyć. Raczej skłaniać się należy do tezy, iż błędzili oni po omacku, chcąc zrozumieć istotę dokonujących się przemian. Obozy koncentracyjne i masowy terror były dla nich tak samo

⁴¹ Idem, *Die Ära der integralen Politik* [1936], „Schmittiana – III” 1991, s. 14.

⁴² E. Forsthoff, *Der totale Staat*, Hamburg 1933, s. 29–35 i 37–38.

niewyobrażalne (nawet kiedy wspierali narodowych socjalistów), jak dla myślicieli pozostających na emigracji. Prawdziwej natury nazizmu nie uchwycili oni w porę, nie pojęli jej, albo dokonali tego zbyt późno, aby wyciągnąć konstruktywne wnioski.

Podobne wrażenie sprawiają pewne idee rozwijane w latach trzydziestych przez myślicieli, którzy później stworzyli nurt zwany ordoliberalizmem. Próbując odrodzić gospodarkę wolnorynkową, doszli oni do wniosku, iż nie jest to możliwe bez wzmocnienia państwa, bez rozszerzenia jego wpływów⁴³. Chodziło im głównie o uczynienie z państwa instytucji stojącej ponad interesami grupowymi, przedkładającej nad nie interesy całości jaką jest społeczeństwo. Wywodzący się z tego kręgu Alfred Müller-Armack nie wahał się jednak odwoływać do koncepcji państwa totalnego Schmitta⁴⁴. W późniejszej, napisanej w 1933 r. pracy wskazywał on na totalny charakter państwa narodowosocjalistycznego, podporządkowującego sobie wszystkie obszary życia społecznego⁴⁵, nie podejmował jednak analizy środków i metod, jakie muszą być zastosowane, aby owe działania mogły się zakończyć powodzeniem. Ład faszystowskich Włoch i Trzeciej Rzeszy pojmował on również jako nowy, kreatywny system polityczny, który przyniesie korzyści w sferze gospodarczej.

Anachroniczna wizja społeczeństwa prawicowych intelektualistów Republiki Weimarskiej nie pozwalała im wykroczyć poza projekty państwa autorytarne go nawet wtedy, kiedy pisali o państwie totalnym. Ich terminologia wprowadzała wyłącznie zamęt. Stąd też wzięły się rozliczne dezinterpretacje idei państwa totalnego w ujęciu Schmitta, dokonane przez komentatorów jego dzieła. Także Müller-Armack nie rozumiał na czym polega jego idea opanowywania państwa przez społeczeństwo⁴⁶.

Wyjątkiem w kręgach ordoliberalistów był Walter Eucken. W 1932 r., bez odwoływania się do prac Schmitta, krytykował ideę państwa totalnego, dostarczającego namiastki religii, troszczącego się o rozwój gospodarczy i zabezpieczenie socjalne obywateli. Dla tego autora państwo totalne było wyrazem upadku ducha przedsiębiorczości. Jego zdaniem, ludzie nie chcą podejmować ryzyka gospodarczego i szukają wsparcia w instytucjach państwa, czyniąc je odpowiedzialnymi za wszystkie swoje niepowodzenia⁴⁷. Było to więc zupełnie inne ujęcie powyższej problematyki, aczkolwiek krytyczne, podobne do koncepcji Schmitta. Państwo

⁴³ Kwestie te zbadał D. Haselbach (*Autoritärer Liberalismus und Soziale Marktwirtschaft. Gesellschaft und Politik im Ordoliberalismus*, Baden Baden 1991, s. 40–54 i 84–113); zob. też R. Skarżyński, *Państwo i społeczna gospodarka rynkowa. Główne idee polityczne ordoliberalizmu*, Warszawa 1994.

⁴⁴ A. Müller-Armack, *Entwicklungsgesetze des Kapitalismus*, Berlin 1932, s. 123, 126 i 196; zob. też A. Rüstow, *Die staatspolitischen Voraussetzungen des wirtschaftlichen Liberalismus* [1932], [w:] idem, *Rede und Antwort*, Ludwigsburg 1963, s. 254–255 i 257–258.

⁴⁵ A. Müller-Armack, *Staatsidee und Wirtschaftsordnung im neuen Reich*, Berlin 1933, s. 38.

⁴⁶ Idem, *Entwicklungsgesetze...*, s. 126; tak samo A. Rüstow, op. cit., s. 254–255.

⁴⁷ W. Eucken, *Staatliche Strukturwandlungen und die Krisis des Kapitalismus*, „Weltwirtschaftliches Archiv” 1932, s. 306.

totalne Eucken pojmował wszakże jako negatywny rezultat upadku liberalnego systemu ekonomicznego. Jednak i on nie łączył go z terrorem i obozami koncentracyjnymi.

Wróćmy jednak do głównego nurtu naszych rozważań. W okresie późniejszym, kiedy Schmitt był już skompromitowany współpracą z reżimem nazistowskim, tym bardziej łatwe i proste okazało się uznanie koncepcji państwa totalnego za zapowiedź „totalitaryzmu” narodowosocjalistycznego, zwłaszcza że autor ten otwarcie i jednoznacznie uzasadniał niedawno porządek Trzeciej Rzeszy. Zresztą z perspektywy dokonanych w latach czterdziestych i pięćdziesiątych analiz totalitaryzmu jego tezy były trudne do zrozumienia i nie wnikano w nie głębiej. Jeszcze w połowie lat siedemdziesiątych jeden z badaczy dziejów koncepcji totalitaryzmu przedstawiał Schmittowską wizję państwa totalnego jako państwa totalnego zarówno w sensie jakościowym, jak i ilościowym⁴⁸, nie pojmując, iż dla tego myśliciela pierwsza formuła służyła do lokalizacji odrębnego fenomenu.

Tak więc teoria totalitaryzmu w różnych okresach i kręgach kulturowych przybierała zmienne oblicze. Narodziła się jako idea służąca do zwalczania faszystwu przez jego opozycję. W ten sposób wyraźnie zaznaczyła swoją obecność w debatach publicznych. Potem jednak pełniła funkcję elementu ideologii, narzędzie walki politycznej, jak również próbowano za jej pomocą wyjaśnić ważne aspekty nowych zjawisk społecznych. Oddawała ducha epoki faszystwu, nacjonalizmu i komunizmu, z ich wolą wtłoczenia ludzkich społeczeństw w obręb niezmiennych ram. Stosowano ją w zależności od potrzeb i tak samo podważano jej znaczenie. Dlatego jeszcze dzisiaj trudno oceniać ją obiektywnie, tym bardziej zaś stosować w analizach zjawisk społecznych. Aczkolwiek tutaj może ona znaleźć wykorzystanie w pewnych swoich wariantach. Warto jednak poznać jej historię, gdyż pozwala to lepiej zrozumieć specyfikę myślenia politycznego w XX w. i w ogóle politycznego postrzegania zjawisk społecznych.

⁴⁸ W. Schlangen, op. cit., s. 17.

Krzysztof Prokop

Konstytucyjny system organów państwowych Republiki Litewskiej w pierwszych latach niepodległości (1918–1926)

Keywords: Lithuania, constitution, history

Summary

The purpose of the article is to present the constitutional development of the Republic of Lithuania after the First World War (1918–1926). This period may be divided into two parts: period of provisional constitutions (1918–1922) and period of the Constitution of Republic of Lithuania, which was enacted on August 1, 1922 and abolished in fact by a coup d'état in 1926. The parliamentary system of government was adopted by the first provisional constitution, which was enacted by the Taryba (Council of State) on November 2, 1918. The second provisional constitution was enacted on April 4, 1919. The institution of the President of the State was introduced by virtue of this constitution. The third provisional constitution was enacted by the Steigiamasis Seimas (Constituent Assembly) on June 10, 1920.

The Constitution of Republic of Lithuania adopted parliamentary system of government, which was known in provisional constitutions. The unicameral parliament (the Seimas) was the most important body of state authority. The President of the Republic was elected by the Seimas. He could be dismissed by the Seimas, too. The Cabinet of Ministers was appointed by the President. The Cabinet of Ministers had to get the vote of confidence from the Seimas. The Seimas could give the vote of no confidence, too. In this case the Cabinet of Ministers had to hand in its resignation. In practice the political scene was dominated by the Christian Democratic Party. It lost general election only in 1926. A coup d'état, which took place some months later, indicated the end of democratic system of government.

1. Uwagi wstępne

Przedmiotem niniejszego opracowania jest ewolucja systemu konstytucyjnego Republiki Litewskiej w latach 1918–1926. W tym czasie na obszarze państwa litewskiego obowiązywały trzy konstytucje tymczasowe (z 1918, 1919 i 1920 r.) oraz Konstytucja Republiki Litewskiej z 1922 r. Nie jest możliwe rozpatrywanie systemu ustrojowego w konstytucji z 1922 r. bez uwzględnienia konstytucji tymczasowych. Przyjęto w nich rozwiązania, które następnie zaadaptowano we właściwej konstytucji. Chodzi tu przede wszystkim o zasadę preponderancji jednoizbowego parlamentu (*Seimas*), przy uwzględnieniu generalnej zasady trójpodziału władz. Można tu widzieć wpływ konstytucjonalizmu francuskiego, dominującego po I wojnie światowej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej¹, ale wyraźnie dostrzegalne są również rozwiązania weimarskie i szwajcarskie (zob. niżej, pkt 3.1). Przede wszystkim ten fakt odróżnia litewską konstytucję z 1922 r. od polskiej Konstytucji marcowej (1921). Wystąpiły w niej rozwiązania całkowicie obce ówczesnemu konstytucjonalizmowi w Polsce, takie jak instytucje demokracji bezpośredniej, czy odpowiedzialność polityczna prezydenta². Należy również podkreślić bogate doświadczenia litewskie z konstytucjami tymczasowymi. Jak wspomniano, uchwalono ich aż trzy. Pierwsza obowiązywała pół roku, druga ponad rok, a trzecia prawie dwa lata. Ich charakterystyczną cechą było przejmowanie, częściowo dosłowne, przepisów z poprzednio obowiązujących konstytucji.

2. System organów państwowych w okresie przejściowym (1918–1922)

2.1. Powstanie Republiki Litewskiej

Podobnie jak w przypadku Polski pierwsze lata niepodległego państwa litewskiego naznaczone było pryzorium konstytucyjnym. Na Litwie trwało ono dłużej niż w Polsce (prawie cztery lata). Fakt ten należy tłumaczyć nie tylko sporem na temat kształtu ustroju państwa, ale też dramatycznymi okolicznościami towarzyszącymi powstaniu niepodległej Litwy.

Kształtowanie się litewskiej państwowości pod koniec I wojny światowej wiąże się przede wszystkim z działalnością Rady Państwa Litewskiego (*Lietu-*

¹ Zob. J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 84.

² Wpływ polskiej konstytucji kwietniowej (1935) daje się natomiast dostrzec w Konstytucji Republiki Litewskiej z 1938 r.; zob. P. Kierończyk, *Konstytucja kwietniowa i Konstytucja litewska z 1938 r. – próba porównania*, [w:] *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje. XLVII Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, red. P. Sarnecki, Kraków 2006, s. 240–251.

vos Valstybės Taryba, dalej jako Taryba³). Powołana pod auspicjami władz niemieckich we wrześniu 1917 r.⁴ stała się reprezentantką środowisk niepodległościowych⁵. Taryba była pierwotnie tylko organem doradczym, reprezentującym ludność przy władzach niemieckich, z ograniczonymi kompetencjami⁶. Jej najważniejszym aktem było uchwalenie dwóch deklaracji niepodległości. Pierwsza, z 11 grudnia 1917 r., przewidywała utworzenie związku państwowego z Niemcami. Druga, z 16 lutego 1918 r., zakładała już powołanie niezależnego państwa⁷. W ramach ustępstw w stosunku do władz niemieckich Litwini zgodzili się na utworzenie królestwa, którego władcą miał zostać książę Wilhelm Urach wittemberski jako Mendog II⁸. W planach władz niemieckich Litwa miała być państwem buforowym, oddzielającym Niemcy od Rosji⁹. Wszystkie te kalkulacje straciły na aktualności w związku z klęską państw centralnych w I wojnie światowej. Taryba ogłosiła się najwyższą władzą, zerwała związki z Niemcami i powołała rząd¹⁰.

2.2. Pierwsza tymczasowa konstytucja

2 listopada 1918 r. Taryba uchwaliła pierwszą tymczasową konstytucję niepodległej Litwy¹¹. W świetle pkt. 1 konstytucji¹² organami władzy państwowej

³ Początkowo organ ten nosił nazwę Litewska Rada Krajowa (*Lietuvos Krašto Taryba*); nową nazwę przyjęto w dniu 11 lipca 1918 r. Zob. H. Wisner, *Litwa. Dzieje państwa i narodu*, Warszawa 1999, s. 164; J. Ochmański, *Historia Litwy*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1990, s. 271.

⁴ Zob. J. Ochmański, *Historia...*, s. 267. Jak wskazuje P. Łossowski, „Niemcy traktowali Tarybę instrumentalnie, wykorzystując fakt jej istnienia na arenie międzynarodowej” (P. Łossowski, *Państwo litewskie 1918–1940. Kierunki rozwoju*, „Obóz” 1992, nr 22, s. 80).

⁵ Udziału w Tarybie odmówiła polska mniejszość narodowa, licząca na odtworzenie przedrozbiorowej Rzeczypospolitej. Inaczej postąpiła mniejszość żydowska i białoruska. Ich przedstawiciele z czasem uzyskali reprezentację w Tarybie i rządzie litewskim (zob. niżej, pkt 2.2).

⁶ P. Klimas, *Der Werdegang des Litauischen Staates von 1915 bis zur Bildung der provisorischen Regierung im November 1918*, Berlin 1919, s. XV.

⁷ P. Kierończyk, *Państwo bez parlamentu. Kilka uwag do międzywojennej historii konstytucjonalizmu litewskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 4, s. 81 i przypis 2 na tejże stronie.

⁸ J. Ochmański, *Historia...*, s. 271.

⁹ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych na Litwie, Łotwie i w Estonii*, Warszawa 2004, s. 19, przypis 8.

¹⁰ D. Świągliński, *Litwa*, [w:] *Nowa dziesiątka Unii Europejskiej*, red. D. Jędrzejczyk, Warszawa 2005, s. 206.

¹¹ Konstytucja nosiła oficjalną nazwę: Podstawy tymczasowej konstytucji Państwa Litewskiego. Konstytucja została ogłoszona najpierw w „Lietuvos aidas” nr 130 (178) z 13 listopada 1918 r., zaś później w „Laikinosis Vyriausybės Žinių Papildymas”, nr 1. W niniejszym opracowaniu wykorzystano niemieckie tłumaczenie konstytucji [w:] P. Klimas, *Der Werdegang...*, op. cit., s. 213–215. Tymczasowy charakter konstytucji wynikał bezpośrednio z samego tytułu konstytucji, jak również z postanowień preambuły. Konstytucja miała obowiązywać do czasu nadania formy rządów i konstytucji przez Sejm Ustawodawczy. W praktyce utraciła moc obowiązującą wraz z uchwaleniem drugiej tymczasowej konstytucji.

¹² Konstytucja nie używała podziału na artykuły. Istnieją pod tym względem pewne podobieństwa z polską Małą konstytucją (1919). Por. uwagi P. Kierończyka, *System konstytucyjny państwa litewskiego (1922–1940)*, Gdańsk 2008, s. 32, przypis 55.

były: Rada Państwa (*Valstybės Taryba*), Prezydium Rady Państwa (Taryby) i Gabinet Ministrów. Mimo tymczasowego charakteru konstytucja wywarła znaczący wpływ na kształt późniejszej konstytucji z 1922 r.

Taryba miała pełnić funkcje parlamentu do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego. Z tego też powodu nie podlegała rozwiązaniu. Prezydium zwoływało sesje Taryby z inicjatywy własnej lub na wniosek 1/3 członków Taryby (pkt 8). Taryba pełniła funkcję ustrojodawczą, ustawodawczą i kontrolną. Była ciałem wykonującym najwyższą władzę państwową (*suprema potestas*). Zmieniała konstytucję większością 2/3 głosów na wniosek połowy jej członków (pkt 4). Głównym zadaniem Taryby było uchwalanie ustaw. Inicjatywa ustawodawcza przysługiwała Tarybie i Gabinetowi Ministrów (pkt 3). Taryba pełniła również funkcję kontrolną wobec rządu. Miała prawo składania interpelacji i zapytań (pkt 7). Ministrowie byli obowiązani udzielać odpowiedzi i wyjaśnień na żądanie Taryby i jej komisji (pkt 21). Ponadto Taryba ratyfikowała umowy międzynarodowe (pkt 5).

Prezydium Taryby (*Valstybės Tarybo Prezidiumas*) pełniło funkcję kolegiальной głowy państwa. Składało się z przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących powoływanych przez Tarybę. Prezydium powoływało premiera i powierzało mu misję stworzenia rządu (pkt 11 lit. b), reprezentowało państwo (pkt 11 lit. c), powoływało ambasadorów i przyjmowało listy uwierzytelniające od przedstawicieli innych państw (pkt 11 lit. d), powoływało wyższych urzędników cywilnych i wojskowych (pkt 11 lit. e), sprawowało pieczę nad ochroną niepodległości Litwy i jej terytorialnej integralności, sprawowało naczelne dowództwo i powoływało naczelnego wodza (pkt 11 lit. f). Akty Prezydium wymagały podpisu wszystkich trzech jego członków (pkt 13) i były kontrasygnowane przez premiera i ministra (pkt 12). Gabinet Ministrów ponosił solidarną odpowiedzialność za akty Prezydium wobec Taryby. Formalnie Prezydium nie ponosiło przed Tarybą odpowiedzialności politycznej. Jednakże – obok pełnienia funkcji głowy państwa – było również organem wewnętrznym Taryby, wobec tego mogła ona zmieniać jego skład¹³. Pierwszym przewodniczącym Prezydium został Antanas Smetona, przedstawiciel partii narodowców (tautininków)¹⁴.

Gabinet Ministrów (*Ministeriu Kabinetas*) składał się z premiera i ministrów. Gabinet Ministrów był powoływany przez Prezydium (pkt 15 i 16). Można było łączyć mandat parlamentarny z członkostwem w Gabinetie Ministrów (pkt 20). Gabinet Ministrów był ciałem kolegiальnym i ponosił odpowiedzialność solidarną (pkt 17). Taryba mogła uchwalić wotum nieufności wobec całego Gabinetu¹⁵,

¹³ M. Römer, *Organizacja władzy politycznej w rozwoju konstytucyjnym Republiki Litewskiej*, „Wydawnictwa Grup Polskich Porozumień Prawniczych z Zagranicą” 1939, z. 4, s. 47.

¹⁴ A. Smetona stał na czele Prezydium Taryby od września 1917 r. (zob. H. Wisner, *Litwa...*, s. 161). Wówczas jednak Prezydium było wyłącznie organem wewnętrznym Taryby.

¹⁵ M. Römer, *Organizacja...*, s. 47.

jak i wobec poszczególnych ministrów. Jeżeli Taryba uchwaliła wotum nieufności wobec jednego ministra, ustępował cały Gabinet (pkt 18).

Konstytucja z 2 listopada 1918 r. (podobnie jak późniejsze konstytucje tymczasowe) nie regulowała władzy sądowniczej. Uczyniła to Taryba w akcie z 28 listopada 1918 r. Sądami najniższej instancji były sądy pokoju, które tworzyli pojedynczy sędziowie. Drugą instancję tworzyły sądy okręgowe z siedzibami w Kownie, Mariampolu, Poniewieżu i Szawlach. Na czele hierarchii sądów powszechnych stał Najwyższy Trybunał Litewski. W późniejszych latach nie nastąpiły zasadnicze zmiany w strukturze sądownictwa, aż do 1934 r., gdy powołano Sąd Apelacyjny, a sądy pokoju zastąpiono sądami powiatowymi¹⁶.

Pierwszym premierem został Augustinas Voldemaras (11 listopada 1918 r.), który pełnił również funkcję ministra spraw zagranicznych. Gabinet A. Voldemarasa był rządem technokratycznym, nie opierał się na większości parlamentarnej. Niemniej jego ostateczny skład należy uznać za sukces Partii Postępu Narodowego (tautininków), która zdominowała Tarybę. Reprezentację w gabinecie A. Voldemarasa uzyskali przedstawiciele mniejszości żydowskiej i białoruskiej¹⁷.

W grudniu 1918 r. bolszewicy zainstalowali na Litwie Tymczasowy Rewolucyjny Rząd Robotniczo-Włościański Vincasa Mickievičiusa-Kapsukasa¹⁸. Wraz z zajęciem Wilna przez wojska radzieckie gabinet ten uznano za rząd Republiki Litewsko-Białoruskiej¹⁹. Cały czas jednak w Kownie funkcjonowała Taryba²⁰. W czasie najazdu Armii Czerwonej nastąpiła zmiana na stanowisku premiera. A. Voldemarasa, który znalazł się za granicą, zastąpił Mykolas Slezevičius (26 grudnia 1918 r.)²¹. Wilno na kilka dni dostało się w ręce polskie, ale już 5 stycznia 1919 r. miasto zajęli bolszewicy. Rząd M. Slezevičiusa ewakuował się do Kowna. Władzę radziecką obaliło wejście wojsk polskich w kwietniu 1919 r. Wileńszczyzna dostała się w ręce Polaków, a stolicą władz litewskich pozostało Kowno²².

Toczące się na obszarze państwa działania zbrojne zmusiły Litwinów do wzmocnienia egzekutywy. Na podstawie noweli konstytucyjnej z 24 stycznia 1919 r.²³ rząd otrzymał prawo wydawania ustaw tymczasowych w czasie przerwy

¹⁶ H. Wisner, *Litwa...*, s. 189. Ustrój sądownictwa litewskiego po zmianach wprowadzonych w 1934 r. omawia S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. 3: *Okres międzywojenny*, Kraków 2001, s. 640.

¹⁷ Sześciu Białorusinów i trzech Żydów zasiadło również w Tarybie (A. E. Senn, *The Emergence of Modern Lithuania*, New York 1959, s. 49).

¹⁸ J. Ochmański, *Historia...*, s. 278.

¹⁹ *Ibidem*, s. 280.

²⁰ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja...*, s. 21.

²¹ M. Slezevičiusowi zaproponowano objęcie dyktatury, ale ten odmówił; zob. P. Łossowski, *Litwa*, Warszawa 2001, s. 72–73; H. Wisner, *Litwa...*, s. 168.

²² J. Zieliński, *Rząd Republiki Litewskiej*, [w:] E. Zieliński, J. Zieliński, *Rządy w państwach Europy*, t. 3, Warszawa 2006, s. 121.

²³ „Laikinosis Vyriausybės Žinios” nr 4.

między sesjami Taryby. Podlegały one rozpatrzeniu przez Tarybę na najbliższej sesji²⁴. Złagodzone również bezwzględny wymóg kolegalności w pracach Prezydium. Zmiana była spowodowana faktem, że nie zawsze wszyscy trzej członkowie Prezydium przebywali w jednym miejscu. W razie potrzeby wystarczał podpis tylko jednego członka. Jednakże przy obecności dwóch lub trzech członków w jednym miejscu wymagano ich podpisów pod uchwałą Prezydium²⁵.

2.3. Druga tymczasowa konstytucja

Konstytucja z 2 listopada 1918 r. miała obowiązywać do czasu uchwalenia nowej konstytucji przez Sejm, niemniej obowiązywała tylko pół roku. Druga tymczasowa konstytucja niepodległej Litwy została uchwalona przez Tarybę 4 kwietnia 1919 r.²⁶ Konstytucja prowadziła do dalszego umacniania władzy wykonawczej. Tendencja ta ujawniła się już przy nowelizacji z 24 stycznia 1919 r. i wynikała z trudnej sytuacji politycznej Litwy, a zwłaszcza toczących się działań zbrojnych. Najważniejszą zmianą było powołanie instytucji Prezydenta Państwa. Prezydium pozostało organem wewnętrznym Taryby²⁷. Pozycja ustrojowa Taryby i Gabinetu Ministrów nie uległa większym zmianom. Taryba nadal pełniła funkcję ustrojodawczą, ustawodawczą i kontrolną na podobnych zasadach jak w konstytucji z 1918 r. Niemniej nastąpiło dość poważne osłabienie jej pozycji na rzecz prezydenta i rządu.

Dla nowej głowy państwa przyjęto tytuł „Prezydent Państwa”, a nie „Prezydent Republiki”, gdyż o formie państwa miał zdecydować dopiero Sejm Ustawodawczy²⁸. Do momentu ukonstytuowania się Sejmu Ustawodawczego i ustanowienia organizacji państwa, prezydenta wybierała Taryba (§ 6). Nie określono kadencji prezydenta, miał urzędować do końca prowizorium konstytucyjnego. Prezydent nie ponosił odpowiedzialności przed Tarybą. Nie można było usunąć go przed upływem kadencji²⁹. W razie śmierci prezydenta lub tymczasowej niemożności pełnienia przez niego urzędu, jego obowiązki sprawował przewodniczący Taryby (§ 7). Prezydent należał do organów władzy wykonawczej, którą sprawował przez Gabinet Ministrów (§ 8). Prezydent – na podstawie § 17 – dysponował słabym wetem ustawodawczym wobec ustawy uchwalonej przez Ta-

²⁴ P. Kierończyk, *System...*, s. 34, przypis 63.

²⁵ P. Klimas, *Der Werdegang...*, przypis na s. 214.

²⁶ Konstytucja z 1919 r. nosiła oficjalny tytuł: „Zasady Podstawowe Tymczasowej Konstytucji Państwa Litewskiego”. Niemieckie tłumaczenie konstytucji [w:] A. Hollstein, *Das staatsorganisatorische Modell der neuen litauischen Verfassung. Ein dritter Weg zwischen präsidialem und parlamentarischem System?*, Köln 1999, s. 151–156.

²⁷ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja...*, s. 20.

²⁸ Praktycznie decyzja o odrzuceniu monarchicznej formy państwa zapadła już w listopadzie 1918 r. (J. Ochmański, *Historia...*, s. 272).

²⁹ M. Römer, *Organizacja...*, s. 48.

rybę. Ustawa musiała być rozpatrzona po raz drugi i ponownie przyjęta zwykłą większością głosów³⁰. Prezydent nie mógł rozwiązać Taryby.

W okresie między sesjami Taryby Prezydent miał prawo do wydawania ustaw. Faktycznie ich autorem był Gabinet Ministrów, który najpierw przyjmował odpowiedni projekt. Prezydent mógł wobec niego złożyć weto. Jeżeli Gabinet podtrzymał swój projekt, prezydent go promulgował jako ustawę albo ponawiał weto. W tej drugiej sytuacji następowało automatyczne wznowienie sesji Taryby, która przyjmowała bądź odrzucała projekt Gabinetu³¹. Ustawy wydane przez prezydenta na wniosek Gabinetu Ministrów nie podlegały rozpatrzeniu przez Tarybę (§ 16)³². Niewątpliwie uprawnienie do wydawania ustaw w zastępstwie Taryby najbardziej umacniało pozycję ustrojową prezydenta kosztem Taryby. Nie bez znaczenia było również zastąpienie przez prezydenta kolegiального ciała, jakim było Prezydium³³. Oprócz prawa do zastępczego wydawania ustaw prezydent przejął kompetencje Prezydium wykonywane w charakterze głowy państwa³⁴. Akty prezydenta podlegały ministerialnej kontrasygnacie.

Na pierwszego prezydenta Taryba wybrała A. Smetonę. Jego pozycja była silna. Z racji na konflikt między Tarybą a Gabinetem Ministrów wydawał ustawy na zasadach omówionych powyżej. Łączył w ten sposób władzę ustawodawczą i wykonawczą³⁵. Pomyślnie układała się współpraca prezydenta z premierem M. Slezevičiusem. Nie zwoływano natomiast posiedzeń Taryby, co stało się bezpośrednią przyczyną upadku gabinetu M. Slezevičiusa w październiku 1919 r. Nowym premierem został Ernestas Galvanauskas³⁶.

2.4. Trzecia tymczasowa konstytucja

Stabilizacja sytuacji wewnętrznej w 1919 r.³⁷ umożliwiła przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do Sejmu Ustawodawczego (*Steigiamasis Seimas*).

³⁰ A. Hollstein, *Das staatsorganisatorische Modell...*, s. 35.

³¹ Należy dodać, że Gabinet Ministrów posiadał inicjatywę ustawodawczą, dzięki której mógł doprowadzić do uchwalenia ustawy przez Tarybę.

³² Możliwość zastępczego wydawania ustaw przez głowę państwa przejęto z dawnego systemu konstytucyjnego Rosji (A. Hollstein, *Das staatsorganisatorische Modell...*, s. 35; J. Robinson, *Der litauische Staat und seine Verfassungsentwicklung*, „Jahrbuch des öffentlichen Rechts“ 1928, Band 16, s. 303). Jednakże w carskiej Rosji ustawę wydaną przez cara w okresie przerwy między pracami parlamentu przedstawiano do zatwierdzenia obu izbom (Dumie Państwowej i Radzie Państwa) w okresie dwóch miesięcy od wznowienia prac parlamentu, pod rygorem utraty mocy obowiązującej (A. Nowakowski, *Historia ustroju państw w zarysie*, Białystok 1993, s. 181).

³³ A. Hollstein, *Das staatsorganisatorische Modell...*, s. 35.

³⁴ Nowością było powoływanie przez prezydenta kontrolera państwowego (§ 39).

³⁵ A. Hollstein, *Das staatsorganisatorische Modell...*, s. 35.

³⁶ P. Łossowski, *Litwa...*, s. 81.

³⁷ Jej przejawem było zwłaszcza uporanie się z oddziałami tzw. bermontczyków; zob. J. Ochmański, *Historia...*, s. 283; J. Żenkiewicz, *Litwa na przestrzeni wieków i jej powiązania z Polską*, Toruń 2001, s. 146; Z. Kiaupa, *The History of Lithuania*, Vilnius 2002, s. 329–330; P. Kierończyk, *System...*, s. 35, przypis 65.

Wybory odbyły się 14 i 15 kwietnia 1920 r. na podstawie § 31 konstytucji z 1919 r., który przewidywał oparcie prawa wyborczego na zasadach powszechności, równości, bezpośredniości i głosowania tajnego. Frekwencja wyniosła w granicach 85–92%³⁸. Wybory wygrała Partia Chrześcijańsko-Demokratyczna, zdobywając większość bezwzględną (59 mandatów)³⁹. Na czele koalicyjnego rządu stanął ludowiec – Kazys Grinius, ale chadecja wywierała decydujący i z biegiem czasu coraz większy wpływ na politykę gabinetu⁴⁰. Sejm Ustawodawczy zebrał się na pierwsze posiedzenie 15 maja 1920 r. i ponowił proklamację niepodległości⁴¹.

Trzecią tymczasową konstytucję Sejm Ustawodawczy uchwalił 10 czerwca 1920 r.⁴² Konstytucja składała się z siedmiu rozdziałów i osiemnastu paragrafów. Litwa została określona jako republika demokratyczna (§ 1)⁴³. Konstytucja wprowadziła system władzy opartej na zasadzie nadrzędności parlamentu⁴⁴. Sejm Ustawodawczy był wyrazicielem władzy suwerennej narodu (§ 2), pełniąc – podobnie jak poprzednio Taryba – funkcję ustrojodawczą, ustawodawczą i kontrolną. Sejm uchwalał ustawy, ratyfikował umowy międzynarodowe, zatwierdzał budżet i kontrolował wykonywanie ustaw (§ 4). Inicjatywa ustawodawcza przysługiwała Sejmowi Ustawodawczemu i Gabinetowi Ministrów (§ 6).

Władzę wykonawczą tworzył Prezydent Republiki i Gabinet Ministrów (§ 5). Podobnie jak poprzednio, prezydent nie miał stałej kadencji. Czas jego urzędowania był równoznaczny z końcem prowizorium konstytucyjnego. W porównaniu do tymczasowej konstytucji z 1919 r. jego pozycja była słaba, sprowadzała się do pełnienia funkcji reprezentacyjnych. Prezydent utracił uprawnienie do wetowania ustaw, wydawania ustaw w zastępstwie parlamentu i sprawowania naczelnego dowództwa. Prezydent powoływał premiera, powierzał mu misję sformowania rządu, zatwierdzał skład Gabinetu i przyjmował jego dymisję (§ 8 lit. a), powoływał kontrolera państwowego (§ 8 lit. b)⁴⁵, reprezentował Republikę (§ 8 lit. c), powoływał ambasadorów i przyjmował listy uwierzytelniające od przedstawicieli państw obcych (§ 8 lit. d), powoływał wyższych funkcyjona-

³⁸ A. Hollstein, *Das staatsorganisatorische Modell...*, s. 36, przypis 126; zob. M. Römer, *Die Verfassungsreform Litauens vom Jahre 1928*, München 1930, s. 53.

³⁹ Do Sejmu weszło również dwudziestu przedstawicieli Związku Chłopskiego, trzynastu socjaldemokratów, dziewięciu ludowców i dziesięciu przedstawicieli mniejszości narodowych (w tym trzech Polaków). Żadnego mandatu nie dostała Partia Postępu Narodowego prezydenta A. Smetony; zob. D. Świągliński, *Litwa...*, s. 206.

⁴⁰ P. Łossowski, *Kraje bałtyckie na drodze od demokracji parlamentarnej do dyktatury (1918–1934)*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1972, s. 21.

⁴¹ Tekst deklaracji [w:] A. E. Senn, *The Emergence...*, s. 216.

⁴² „Laikinosis Vyriausybs Žinios” nr 37 z 12 czerwca 1920 r. Niemieckie tłumaczenie [w:] A. Hollstein, *Das staatsorganisatorische Modell...*, s. 157–159.

⁴³ W konstytucji z 1920 r. ostatecznie przesądzono o republikańskiej formie państwa.

⁴⁴ M. Römer, *Organizacja...*, s. 49.

⁴⁵ Kontroler państwowy ponosił odpowiedzialność przed Sejmem i ustępował w razie udzielenia mu wotum nieufności (§ 14).

riuszy cywilnych i wojskowych (§ 8 lit. e), ogłaszał ustawy (§ 8 lit. f) i stosował prawo łaski (§ 8 lit. g). Wszystkie akty prezydenta wymagały kontrasygnaty premiera lub ministra. Gabinet Ministrów był ciałem kolegiąlnym i ponosił odpowiedzialność solidarną (§ 11). Ustępował w razie wyrażenia przez Sejm wotum nieufności (§ 12).

W świetle § 9 funkcje prezydenta, do czasu jego wyboru, miał pełnić przejściowo przewodniczący parlamentu. W praktyce Sejm nie dokonał elekcji nowej głowy państwa. W ten sposób jej obowiązki pełnił przewodniczący Sejmu, Aleksandras Stulginskis z chrześcijańskiej demokracji. Urząd głowy państwa utracił A. Smetona, którego partia – jak wspomniano wyżej – nie zdobyła ani jednego mandatu w wyborach do Sejmu Ustawodawczego. Praktyka ustrojowa odpowiadała w zasadzie literze konstytucji. A. Stulginskis pełnił funkcje reprezentacyjne. Ciężar rządów spoczywał na Gabinetcie Ministrów i Sejmie Ustawodawczym, w którym dominowali chrześcijańscy demokraci.

Z ciekawym eksperymentem ustrojowym mieli do czynienia Litwini w okresie zamachu Żeligowskiego. Z powodu wybuchu działań zbrojnych Sejm zawiesił swoją działalność, ale nie upoważnił rządu do zastępczego wydawania ustaw (względnie dekretów z mocą ustawy). Zamiast tego wyłonił ze swojego grona komitet zastępczy – tzw. Mały Sejm. Jego istnienia nie przewidywały przepisy konstytucyjne. Mały Sejm sprawował funkcję ustawodawczą i kontrolną. W skład Małego Sejmu wchodził przewodniczący Sejmu (jak wiadomo A. Stulginskis pełnił również funkcję prezydenta) oraz sześciu członków wybranych przez Sejm⁴⁶.

3. System organów władzy państwowej w konstytucji z 1922 r.

3.1. Ogólna charakterystyka

Projekt konstytucji Republiki Litewskiej przygotowała komisja konstytucyjna Sejmu Ustawodawczego, zdominowana przez rządzących chadeków⁴⁷. W pracach konstytucyjnych wykorzystano popularny wówczas model francuskiego systemu parlamentarnego. Niemniej w konstytucji litewskiej z 1922 r. dają się dostrzec wzorce zaczerpnięte także z innych państw, zwłaszcza z Republiki Weimarskiej, a nawet ze Szwajcarii⁴⁸. Sejm uchwalił Konstytucję Republiki

⁴⁶ M. Römer, *Organizacja...*, s. 50; P. Kierończyk, *System...*, s. 37, przypis 75; H. Wisner, *Litwa...*, s. 190–191; A. B. Zakrzewski, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Republiki Litewskiej*, Warszawa 2006, s. 12; A. Bobrus, *Doświadczenia i dorobek litewskiego konstytucjonalizmu*, [w:] *Prawo. Administracja. Obywatele. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, red. A. Jamróz, Białystok 1997, s. 42–43.

⁴⁷ Zob. P. Kierończyk, *System...*, s. 39. Socjaldemokratyczny poseł Kipras Bielnis stwierdził: „Mówimy teraz i powtarzać będziemy w przyszłości, że ta konstytucja jest tylko waszą, bloku chrześcijańsko-demokratycznego, konstytucją” (P. Łossowski, *Litwa...*, s. 99).

⁴⁸ Wpływy konstytucjonalizmu weimarskiego i szwajcarskiego widoczne były we wszystkich państwach bałtyckich. Wzorce weimarskie występowały zwłaszcza na Litwie i Łotwie, zaś w Estonii do-

Litewskiej (*Lietuvos Valstybės Konstitucija*) 1 sierpnia 1922 r.⁴⁹. Weszła w życie z dniem ogłoszenia, czyli 6 sierpnia 1922 r. Składała się z 15 rozdziałów i 108 paragrafów, poprzedzonych wstępem. Uchwalenie konstytucji zakończyło proces formowania się podstaw ustrojowych niepodległej Litwy⁵⁰.

Treść konstytucji z 1922 r. przypomina w dużym stopniu postanowienia konstytucji tymczasowych. Przyjęto w niej zasadę republikańskiej formy państwa i zasadę zwierzchnictwa narodu (§ 1). Cechą wszystkich konstytucji państw bałtyckich uchwalonych bezpośrednio po I wojnie światowej jest podkreślenie idei suwerenności narodu. Konsekwencją tego założenia było umocnienie pozycji parlamentu (kosztem władzy wykonawczej). Mechanizmy demokracji przedstawicielskiej uzupełniono o instytucje demokracji bezpośredniej⁵¹. Konstytucja nie deklarowała wprost oparcia systemu organów państwowych na zasadzie trójpodziału władz. W świetle § 2 władzę państwową wykonywał Sejm, Rząd⁵² i Sąd. Należy jednak uznać, że zasada trójpodziału władz – mimo dominującej pozycji Sejmu – została zachowana, zważywszy na całość relacji między konstytucyjnymi organami państwa.

3. 2. Sejm

3.2.1. Organizacja i tryb funkcjonowania Sejmu

Jednoizbowy Sejm⁵³ składał się z 78 posłów⁵⁴ wybieranych na trzyletnią kadencję (§ 25)⁵⁵. Liczbę deputowanych określała ustawa (§ 23 konstytucji) na zasadzie stałej normy przedstawicielstwa. Jeden mandat przypadał na 25 000 mieszkańców⁵⁶. Posłowie do Sejmu byli wybierani w drodze wyborów powszechnych, bezpośrednich, równych, proporcjonalnych, w głosowaniu tajnym (§ 23). Czynne prawo wyborcze przysługiwało obywatelom (mężczyznom i kobietom) po ukończeniu 21 roku życia, bierne zaś po ukończeniu 24 lat (§ 24). Wybory

minowały rozwiązania szwajcarskie. Na prace konstytucyjne wywarły wpływ doświadczenia również innych państw, m.in. Belgii, Czechosłowacji i Finlandii. Zob. P. Łossowski, *Kraje bałtyckie...*, s. 22–23; P. Kierończyk, *System...*, s. 38–39, przypis 78; A. B. Zakrzewski, *Wstęp...*, s. 12 i przypis 18 na te same strony; J. Zieliński, *Instytucjonalizacja...*, s. 24; P. Łossowski, *Litwa...*, s. 97–98.

⁴⁹ „Vyriausybės Žinios”, nr 100, z 6 sierpnia 1922 r. Polskie tłumaczenie: *Nowe konstytucje*, red. J. Makowski, Warszawa 1925, s. 155–177.

⁵⁰ J. Zieliński, *Rząd...*, s. 122.

⁵¹ P. Kierończyk, *Kilka uwag o genezie i specyfice konstytucji litewskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIV, s. 280–281.

⁵² Pod pojęciem „Rządu” konstytucja rozumiała Prezydenta Republiki i Gabinet Ministrów (§ 40).

⁵³ Warto odnotować, że w pracach konstytucyjnych pojawiły się głosy o potrzebie wprowadzenia bikameralizmu; zob. A. Hollstein, *Das staatsorganisatorische Modell...*, s. 39–40 i tam cytowana literatura.

⁵⁴ Konstytucja określała również posłów mianem „przedstawicieli narodu”.

⁵⁵ Krótka, bo zaledwie trzyletnia, kadencja Sejmu była wówczas normą w państwach bałtyckich, przewidywały ją również konstytucje Estonii (§ 39) i Łotwy (art. X).

⁵⁶ W skład Sejmu III kadencji, wybranego w dniach 8–10 maja 1926 r., wchodziło 85 posłów. Zwiększenie liczby deputowanych miało związek z przyłączeniem regionu Kłajpedy (P. Kierończyk, *Litewskie konstytucje z okresu międzywojennego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, t. VII, s. 247, przypis 18).

musiały się odbyć przed upływem kadencji starego Sejmu w dniu wyznaczonym przez prezydenta. Pierwsze posiedzenie Sejmu zwoływał prezydent nie później niż 30 dnia od zakończenia wyborów. Kadencja nowego Sejmu rozpoczynała się po zakończeniu kadencji ustępującej izby (§ 26). Powyższe przepisy miały na celu zlikwidowanie przerwy międzykadencyjnej⁵⁷.

Na podstawie § 52 konstytucji prezydent mógł rozwiązać Sejm przed upływem jego kadencji. Nie miał obowiązku podania przyczyny rozwiązania izby⁵⁸, ale mimo to możliwość rozwiązania parlamentu nie była silną bronią w rękach egzekutywy. Przyczyną tego stanu rzeczy było silne uzależnienie Gabinetu Ministrów od Sejmu, przejawiające się w konieczności natychmiastowego złożenia dymisji w razie udzielenia mu wotum nieufności. Jeszcze ważniejszym czynnikiem było obligatoryjne skrócenie kadencji prezydenta, który rozwiązał Sejm. Nowy parlament dokonywał wyboru kolejnego prezydenta. Jak konkludował Michał Römer, „nie zawsze i nie każdy prezydent będzie skłonny do harakiri, którym jest dlań akt rozwiązania Sejmu”⁵⁹. W związku z tym na akt rozwiązania parlamentu zdecydował się w praktyce tylko A. Stulginskis, gdy uzyskał gwarancję wyboru na kolejną kadencję (zob. niżej, pkt 3.4). W razie rozwiązania Sejmu kolejne wybory musiały się odbyć nie później niż w terminie 60 dni. Kadencja nowego Sejmu rozpoczynała się od dnia wyborów (§ 52)⁶⁰.

W świetle § 33 konstytucji kolegiałnym organem kierowniczym Sejmu było Prezydium. Na jego czele stał przewodniczący, do którego zadań należało zwoływanie Sejmu „w porządku przez Sejm ustanowionym”. Sejm obradował na sesjach, przy czym sam ustanawiał czas ich trwania. Musiał zebrać się na sesję nadzwyczajną na żądanie prezydenta lub grupy reprezentującej 1/4 ogółu posłów.

3.2.2. Funkcje Sejmu

Podobnie jak w przypadku konstytucji tymczasowych parlament pełnił przede wszystkim funkcję ustrojodawczą, ustawodawczą i kontrolną. W zakresie zmiany konstytucji pozycja Sejmu była relatywnie słabsza niż wynikało by to z innych przepisów określających jego pozycję ustrojową. Chodzi tu przede wszystkim o możliwość uchylecia zmiany konstytucji uchwalonej przez parlament w drodze referendum. Inicjatywa ustawodawcza w zakresie zmiany konstytucji przysługiwała Sejmowi, Rządowi lub grupie 50 000 obywateli (§ 102). Ustawa musiała być uchwalona większością 3/5 głosów ogólnej liczby posłów (§ 103). Zmiana konstytucji wchodziła w życie trzy miesiące po jej ogłoszeniu.

⁵⁷ A. Hollstein, *Das staatsorganisatorische Modell...*, s. 40.

⁵⁸ P. Kierończyk, *Litewskie konstytucje...*, s. 249.

⁵⁹ M. Römer, *Organizacja...*, s. 57. P. Kierończyk nazwał rozwiązanie Sejmu przez prezydenta „działaniem cechującym się skrajnym ryzykiem politycznym” (P. Kierończyk, *System...*, s. 60).

⁶⁰ Należy dodać, że konstytucja przewidywała również przedłużenie kadencji przez prezydenta w razie wybuchu wojny albo wprowadzenia stanu wojennego na co najmniej połowie terytorium kraju. Decyzja prezydenta podlegała zatwierdzeniu przez Sejm (§ 25).

Ustawa uchwalona przez Sejm w ciągu trzech miesięcy od jej ogłoszenia (a więc w okresie *vacatio legis*) na żądanie prezydenta, grupy 50 000 wyborców lub 1/4 ogólnej liczby posłów podlegała rozpatrzeniu w drodze referendum. Jeżeli w referendzie wzięła udział ponad połowa uprawnionych do głosowania i większość z głosujących opowiedziała się przeciwko zmianie konstytucji, nie wchodziła ona w życie. Referendum nie przeprowadzano, jeżeli Sejm podjął uchwałę o zmianie konstytucji większością 4/5 głosów ogólnej liczby posłów. W takim przypadku uchwała Sejmu wchodziła w dniu ogłoszenia (§ 103).

Konstytucja nie regulowała postępowania ustawodawczego, odsyłając do postanowień ustawy, czyli regulaminu Sejmu (§ 27)⁶¹. Ograniczała się ona do wskazania podmiotów inicjatywy ustawodawczej. Prawo wniesienia projektu ustawy przysługiwało Gabinetowi Ministrów (§ 60)⁶² oraz grupie 25 000 obywateli (§ 20). Ponadto regulamin Sejmu przyznawał inicjatywę ustawodawczą również posłom⁶³. Ustawę uchwaloną przez Sejm prezydent promulgował w ciągu 21 dni, licząc od dnia doręczenia mu ustawy (§ 50 ust. 1). Prezydent mógł zgłosić weto, które Sejm przełamywał bezwzględną większością głosów ogólnej liczby posłów (§ 50 ust. 2). Konstytucja umożliwiała zawieszenie uprawnienia prezydenta do złożenia weta w ten sposób, że Sejm większością 2/3 głosów ustawowej liczby posłów mógł uchwalić pilność ustawy (§ 50 ust. 3).

Sejm pełnił funkcję kontrolną, zgłaszając wobec członków rządu zapytania, interpelacje oraz rewizje (§ 28). Członkowie rządu ponosili przed Sejmem odpowiedzialność solidarną i indywidualną (§ 59) za działania własne lub za akty prezydenta (§ 55). Zarówno cały Gabinet Ministrów, jak i każdy minister indywidualnie mógł stać się adresatem wniosku o wotum nieufności (zob. niżej, pkt 3.3.2).

Ponadto Sejm uchwalał budżet państwa i określał sposób jego wykonania (§ 29) oraz ratyfikował umowy międzynarodowe zawarte przez Rząd, jeżeli dotyczyły spraw określonych w § 30. Do kompetencji Sejmu należało także wypowiedzanie wojny i zawieranie pokoju oraz zatwierdzanie i znoszenie stanów nadzwyczajnych. Niemniej w świetle § 31 działania wojenne mogły rozpocząć się bez zgody Sejmu, jeżeli inne państwo wypowiedziało wojnę Litwie albo w razie faktycznego ataku na terytorium Litwy.

⁶¹ Regulamin Sejmu był uchwalany w formie ustawy (§ 33).

⁶² Przepis ten umożliwiał poszczególnym ministrom złożenie *votum separatum* do projektu ustawy. Zob. krytyczne uwagi M. Römera, którego zdaniem wskutek tego Gabinet Ministrów stawał się tylko „organem pomocniczym Sejmu”, występującym jako „komisja rzeczoznawców”. „Przepis taki nie licuje zgoła z inicjatywą ustawodawczą ciała politycznego rządzącego, jednolitego i solidarnego, które w formie tej inicjatywy realizuje swój program polityczny” (M. Römer, *Organizacja...*, s. 54).

⁶³ P. Kierończyk, *System...*, s. 46; A. Zakrzewski, *Wstęp...*, s. 14.

3.3. Rząd

W świetle postanowień konstytucji z 1922 r. władzę wykonawczą sprawował Rząd złożony z prezydenta i Gabinetu Ministrów (§ 40). Prezydent mógł przewodniczyć posiedzeniom Gabinetu oraz żądać od niego lub poszczególnych ministrów złożenia sprawozdań z ich pracy (§ 54). Prezydent, wybierany przez parlament, dysponował niewielkimi kompetencjami, które – zgodnie z regułami systemu parlamentarnego – podlegały kontrasygnacie⁶⁴. Taki model prezydentury był charakterystyczny dla większości ówczesnych konstytucji europejskich⁶⁵.

3.3.1. Prezydent Republiki

Tryb wyboru. Prezydenta wybierał Sejm na trzyletnią kadencję, bezwzględną większością głosów, w głosowaniu tajnym. Jeżeli dwa głosowania nie przyniosłyby rezultatu, w trzecim – Sejm wybierał prezydenta spośród dwóch kandydatów, którzy otrzymali największą liczbę głosów. W razie równej liczby głosów za wybranego uważano kandydata starszego wiekiem. Prezydent mógł zostać wybrany ponownie tylko raz na kolejną kadencję. Bierne prawo wyborcze przysługiwało obywatelom litewskim mającym czynne prawo wyborcze w wyborach do Sejmu po ukończeniu 35 roku życia. Warunkiem objęcia mandatu przez prezydenta było złożenie przysięgi (§ 42). Prezydent pełnił obowiązki do czasu wybrania następcy (§ 44). Jedna osoba mogła pełnić urząd prezydenta nie dłużej niż przez dwie kolejne kadencje (§ 44), czyli najwyżej przez sześć lat⁶⁶.

W razie wyjazdu prezydenta za granicę, choroby lub czasowej niemożności wypełniania obowiązków głowy państwa, prezydenta zastępował przewodniczący Sejmu (§ 45). Jeśli doszło do opróżnienia urzędu, tj. w razie dymisji prezydenta, złożenia go z urzędu, śmierci lub choroby uniemożliwiającej pełnienie obowiązków, Sejm wybierał kolejnego prezydenta na czas, który pozostał jego poprzednikowi do końca kadencji (§ 45 ust. 2). Przyczyn takiego rozwiązania należy upatrywać w chęci bezwzględnego powiązania kadencji prezydenta z kadencją Sejmu. Dzięki temu każdy Sejm miał „swojego” prezydenta. Był to niewątpliwie czynnik uzależniający głowę państwa od parlamentu⁶⁷.

⁶⁴ Pozycja ustrojowa prezydenta była bodaj najbardziej kontrowersyjną kwestią w pracach konstytucyjnych. Za silną prezydenturą opowiadali się początkowo chadecy, powołujący się na przykłady Niemiec, Czechosłowacji i Finlandii. Przeciwnie stanowisko reprezentowali socjaldemokraci, którzy – wzmiankując Estonii – w ogóle chcieli zrezygnować z instytucji głowy państwa. Jednakże ze względu na sprzeciw pozostałych frakcji zmienili diametralnie swoje stanowisko. Poparli ideę powszechnych i bezpośrednich wyborów prezydenckich. Prezydent wybierany przez naród miał zrównoważyć wpływy chadecji w parlamencie. W odpowiedzi chadecy przesądzieli o modelu słabej prezydentury. Zob. P. Łossowski, *Kraje bałtyckie...*, s. 24–25.

⁶⁵ Zob. W. T. Kulesza, *Status głowy państwa w konstytucjach Estonii, Litwy, Łotwy i Polski w międzywojennej Europie*, [w:] *Wielokulturowość polskiego pogranicza. Ludzie, idee, prawo*, red. A. Lityński, P. Fiedorczyk, Białystok 2003, s. 526.

⁶⁶ Inaczej podaje P. Kierończyk, którego zdaniem można było objąć urząd prezydenta po raz trzeci, jeżeli po dwóch kadencjach wystąpiła przerwa (P. Kierończyk, *System...*, s. 48).

⁶⁷ M. Römer, *Organizacja...*, s. 52; por. P. Kierończyk, *System...*, s. 48.

Kompetencje. Prezydent w ramach funkcji reprezentanta państwa posiadał prawo czynnej i biernej legacji (§ 46). Jak wspomniano wyżej, prezydent dysponował prawem rozwiązywania Sejmu, lecz w takiej sytuacji również i jego kadencja się kończyła, a nowy Sejm wybierał kolejnego prezydenta. Prezydent pełnił funkcję najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych (§ 53 ust. 1), ale miała ona charakter symboliczny⁶⁸. Podział kompetencji w sprawach obronności kraju między poszczególne organy państwowe był niejasny⁶⁹. Rolę Sejmu w zakresie nadzoru nad siłami zbrojnymi podkreślał § 53 ust. 2, według którego Gabinet Ministrów i właściwy minister ponosili parlamentarną odpowiedzialność za organizację i dowództwo nad siłami zbrojnymi. W czasie wojny prezydent powoływał na wniosek Gabinetu Ministrów Naczelnego Wodza (§ 53 ust. 3).

Prezydent na wniosek Gabinetu Ministrów mógł wprowadzić stan wojenny „lub inny stan wyjątkowy” w razie wybuchu wojny, zbrojnego powstania lub innych niebezpiecznych rozruchów w państwie. W czasie stanu nadzwyczajnego były zawieszane gwarancje konstytucyjnych praw obywatelskich. Prezydent mógł przedsięwziąć również inne środki konieczne dla odwrócenia i odparcia niebezpieczeństwa, w tym podjąć decyzję o użyciu siły zbrojnej. O zastosowanych środkach prezydent powiadamiał Sejm, który zatwierdzał lub uchylał „te kroki rządowe”. Z kontekstu wynika, że Sejm rozpatrywał zarówno samą decyzję o wprowadzeniu stanu wojennego lub stanu wyjątkowego, jak i środki podjęte w ramach stanu nadzwyczajnego.

Prezydent mianował i odwoływał kontrolera państwowego (§ 48 ust. 1)⁷⁰ oraz innych urzędników państwowych (§ 49). Dysponował prawem łaski (§ 51 ust. 1), z tym że na jego zastosowanie wobec ministrów skazanych za przestępstwo służbowe musiał uzyskać zgodę Sejmu (§ 51 ust. 2)⁷¹. Dla swojej ważności akty prezydenta wymagały kontrasygnaty premiera lub odpowiedniego ministra, który przejmował odpowiedzialność za ten akt (§ 55).

Odpowiedzialność. Konstytucja Republiki Litewskiej z 1922 r. ustanawiała rzadko spotykaną odpowiedzialność polityczną głowy państwa, niezależnie od odpowiedzialności konstytucyjnej, która również była przewidziana. Na podstawie § 44 konstytucji Sejm mógł odwołać prezydenta większością 2/3 głosów ogólnej liczby posłów. Konstytucja nie określała przesłanek odwołania prezyden-

⁶⁸ P. Kierończyk, *Litewskie konstytucje...*, s. 249.

⁶⁹ Ibidem, s. 252.

⁷⁰ Kontroler ponosił odpowiedzialność przed Sejmem. Składał dymisję w razie wyrażenia przez Sejm wotum nieufności (§ 48 ust. 2). Do zadań kontrolera państwowego należało czuwanie nad dochodami, wydatkami i rachunkowością majątku i długów państwa (§ 92), zestawianie corocznego sprawozdania z wykonania budżetu państwa za poprzedni rok i przedstawianie go Sejmowi do zatwierdzenia w terminie do 15 listopada (§ 93).

⁷¹ W polskim tłumaczeniu konstytucji błędnie podano: prawo amnestii, co kłóciłoby się z § 65 ust. 2, w świetle którego amnestię uchwalano w drodze ustawy (tak P. Kierończyk, *Litewskie konstytucje...*, s. 250, przypis 29). Ponadto należy dodać, że sprawę jednoznacznie przesądza przywołany wyżej § 51 ust. 2: trudno mówić o amnestii w stosunku do skazanych ministrów.

ta. Słusznie wskazuje Przemysław Kierończyk, że rozwiązanie to łamało jedną z podstawowych zasad parlamentarno-gabinetowego systemu rządów, zakładającego polityczną neutralizację głowy państwa⁷². Możliwość odwołania prezydenta na podstawie § 44 konstytucji miała daleko idące konsekwencje ustrojowe, zwłaszcza że – jak wskazano wyżej – Sejm obligatoryjnie wybierał nowego prezydenta w razie rozwiązania izby. Zdaniem M. Römera, „usuwalność Prezydenta Republiki z mocy uchwały Sejmu, który Prezydenta wybiera, czyni mandat Prezydenta nie reprezentacyjnym, lecz imperatywnym”⁷³. Najlepszym przykładem na potwierdzenie tej tezy było jedyne w praktyce rozwiązanie Sejmu, którego prezydent A. Stulginskis dokonał na życzenie „swojej” partii (chrześcijańskiej demokracji) w marcu 1923 r. (zob. niżej, pkt 3.4). Ewentualna odmowa mogła skutkować odwołaniem prezydenta przez większość sejmową.

Możliwość odwołania prezydenta zawierała również konstytucja Łotwy (art. LI). Rozwiązanie to – funkcjonujące zresztą na Łotwie po dzień dzisiejszy – było tym bardziej osobliwe, że konstytucja ustanawiała *expressis verbis* nieponoszenie przez prezydenta odpowiedzialności politycznej. Konstytucja litewska nie zawierała takiego przepisu, niemniej – jak wspomniano wyżej – wprowadzała kontrasygnatę aktów urzędowych prezydenta i przejęcie przez ministrów odpowiedzialności politycznej za działania prezydenta⁷⁴.

Prezydent ponosił odpowiedzialność konstytucyjną za przestępstwo służbowe lub zdradę stanu. Sejm podejmował w tej sprawie uchwałę bezwzględną większością głosów ogólnej liczby posłów. O odpowiedzialności prezydenta orzekał Sąd Najwyższy (§ 63). Na takiej samej zasadzie jak prezydent odpowiedzialność konstytucyjną ponosili członkowie Gabinetu Ministrów (§ 68).

3.3.2. Gabinet Ministrów

Gabinet Ministrów składał się z premiera i ministrów (§ 56 ust. 1). Liczbę ministrów oraz zakres ich kompetencji określał Sejm w drodze ustawy (§ 56 ust. 2)⁷⁵. Prezydent miał prawo udziału w posiedzeniach Gabinetu Ministrów i przewodniczenia obradom (§ 54). W posiedzeniach Rady Ministrów mógł uczestniczyć z głosem doradczym kontroler państwowy (§ 62). Zadania Gabinetu Ministrów określała konstytucja w § 61. Należało do nich wykonywanie konstytucji i ustaw, prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz stanie na straży nienaruszalności terytorium państwa i ładu wewnętrznego.

⁷² P. Kierończyk, *System...*, s. 48–49.

⁷³ M. Römer, *Organizacja...*, s. 53.

⁷⁴ Możliwość odwołania prezydenta z urzędu znalazła się również w konstytucji weimarskiej, a od 1929 r. w konstytucji austriackiej; zob. K. Dunaj, *O specyficznych postaciach politycznej odpowiedzialności prezydenta*, [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, red. A. Jamróz, S. Bożyk, Białystok 2006, s. 203–204.

⁷⁵ Był to jeden z wielu przejawów uzależniających Gabinet Ministrów od parlamentu; zob. A. Hollstein, *Das staatsorganisatorische Modell...*, s. 41.

Inicjatywa powołania Gabinetu Ministrów spoczywała w rękach prezydenta, który wyznaczał Prezesa Ministrów (*Ministros Piriminikas*) i polecał mu utworzenie Gabinetu Ministrów, a następnie zatwierdzał jego skład (§ 47, por. § 57 ust. 1)⁷⁶. Kompetencja prezydenta do powołania premiera i powierzenia mu misji utworzenia rządu miała charakter formalny⁷⁷. Swoboda premiera w doborze ministrów swojego rządu była bowiem ograniczona układem politycznym w parlamencie⁷⁸. W świetle § 59 wotum zaufania musiało być udzielone wprost: „Ministrowie winni posiadać zaufanie Sejmowi”. Nie można więc było ograniczyć się tylko do domniemania wotum zaufania⁷⁹.

Gabinet ponosił solidarną odpowiedzialność za prowadzoną przez siebie politykę. Ponadto każdy minister ponosił odpowiedzialność indywidualną „za swoją działalność w powierzonych mu dziedzinie administracji” (§ 59). Z przepisu § 59 w związku z § 56 ust. 1, w świetle którego Gabinet Ministrów tworzyli Prezes Ministrów i „inni ministrowie”, należy wnioskować, że ministrem, któremu w myśl § 59 Sejm mógł uchwalić wotum nieufności, był także sam premier. Wniosek taki wypływa również z innych przepisów konstytucyjnych, określających pozycję premiera na zasadzie *primus inter pares*.

Sejm uchwalał wotum nieufności zwykłą większością głosów⁸⁰. Konstytucja nakazywała Gabinetowi (jak i ministrowi) natychmiastowe złożenie dymisji, jeżeli tylko Sejm bezpośrednio wyraził mu wotum nieufności. Nie działał tutaj mechanizm wyborów jako czynnika rozstrzygającego kryzys gabinetowy⁸¹. Prezydent przyjmował dymisję Gabinetu Ministrów (§ 47) i poszczególnych ministrów (§ 57 ust. 2). Z uwagi na konstytucyjne relacje między parlamentem a głową państwa, należy sądzić, że prezydent nie mógł odmówić przyjęcia dymisji Gabinetu lub ministra, któremu Sejm udzielił wotum nieufności.

Jedynym elementem osłabiającym dominującą pozycję Sejmu był przepis nakazujący, by wotum nieufności było udzielone Gabinetowi Ministrów „wprost”. Dopóki więc wotum nieufności nie zostało udzielone, mimo zaistniałego kryzysu rządowego, Gabinet (lub minister) nie miał obowiązku złożenia dymisji. Co więcej, egzekutywa mogła doprowadzić (przynajmniej teoretycznie) do rozwiązania Sejmu.

⁷⁶ Przez „zatwierdzenie” składu Gabinetu Ministrów należy rozumieć akt jego powołania (P. Kierończyk, *System...*, s. 50, przypis 110).

⁷⁷ A. Hollstein, *Das staatsorganisatorische Modell...*, s. 42; podobnie P. Kierończyk, *System...*, s. 50–51, przypis 110.

⁷⁸ Zob. M. Römer, *Organizacja...*, s. 54.

⁷⁹ Taka możliwość występowała w konstytucji Republiki Weimarskiej (art. 54).

⁸⁰ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja...*, op. cit., s. 26, przypis 40.

⁸¹ „Sejm jest tutaj w stosunku do rządu nie stroną, lecz panem, rząd zaś (Gabinet Ministrów) – agentem Sejmu” (M. Römer, *Organizacja...*, s. 55).

3.3.3. Sąd⁸²

Zważywszy na stosunkowo obszerną regulację organów władzy ustawodawczej i wykonawczej, dość skromnie wyglądają przepisy w konstytucji z 1922 r. traktujące o władzy sądowniczej. Był to i tak znaczny postęp we stosunku do konstytucji tymczasowych, które w ogóle nie zajmowały się problematyką „trzeciej władzy” (zob. wyżej, pkt 2.2). Kluczowym przepisem określającym pozycję ustrojową władzy sądowniczej był § 2 konstytucji, który wymieniał sąd jako organ sprawujący władzę państwową. Bardziej szczegółowo władzę sądowniczą regulowały przepisy rozdziału V konstytucji. W świetle § 64 sąd wydawał wyroki w imieniu Republiki, na podstawie obowiązujących ustaw. Orzeczeń sądu nie mogły zmienić inne organy władzy państwowej, jak tylko sąd według procedury określonej przez ustawę (§ 65 ust. 1). Wyjątkiem od tej zasady była amnestia, którą mógł uchwalić Sejm w drodze ustawy (§ 65 ust. 2). Wyżej była mowa o prezydenckim prawie łaski.

Organizację, właściwość i jurysdykcję sądów określała ustawa (§ 66). Na czele hierarchii sądów powszechnych stał Sąd Najwyższy⁸³ (*Auksciausiasis Lietuvos Teismas*), obejmujący swoją jurysdykcją obszar całego kraju (§ 67). Oprócz sądów powszechnych konstytucja przewidywała powołanie sądów specjalnych, które były właściwe dla sądenia przestępstw popełnionych przez wojskowych (§ 69 ust. 1). Sądy nadzwyczajne mogły być ustanowione tylko w czasie wojny lub stanu wyjątkowego (§ 69 ust. 2). Należy również dodać, że konstytucja przewidywała sądową kontrolę administracji (§ 68).

3.4. Praktyka ustrojowa pod rządami konstytucji z 1922 r.

Na praktykę ustrojową pod rządami konstytucji z 1922 r. wpłynęły dwa podstawowe czynniki: dominacja partii chadeckiej na scenie politycznej oraz utrzymujący się stan nadzwyczajny. W wyborach do Sejmu I kadencji (10–11 października 1922 r.) chrześcijańska demokracja zdobyła tylko 38 mandatów, a więc nie utrzymała większości bezwzględnej, którą miała w Sejmie Ustawodawczym. Z drugiej strony opozycja nie była w stanie utworzyć alternatywnej koalicji rządowej. E. Galvanauskas ponownie otrzymał misję utworzenia rządu, ale w głosowaniu nad wotum zaufania padł wynik remisowy. Rząd poparło 38 posłów, tyle samo było przeciw. Mimo to chadecja uważała, że rząd otrzymał wotum zaufania. Dzięki temu gabinet E. Galvanauskasa utrzymał się do marca 1923 r.⁸⁴ Podobne kontrowersje towarzyszyły wyborowi A. Stulginskisa na urząd prezydenta. Były one spowodowane nieprecyzyjnymi przepisami konstytucji. W świetle § 41 Sejm wybierał prezydenta bezwzględną większością głosów. Kon-

⁸² Konstytucja posługiwała się terminem „sąd” w liczbie pojedynczej. Nie używała natomiast pojęcia „władza sądownicza” czy też „sądy”.

⁸³ Tak w polskim tłumaczeniu konstytucji; z innych źródeł wynika, że lepsza była nazwa: Najwyższy Trybunał Litewski.

⁸⁴ P. Łossowski, *Litwa...*, s. 101.

stytucja nie precyzowała, czy chodzi o większość bezwzględną głosów posłów biorących udział w głosowaniu (w praktyce taką większością został wybrany A. Stulginskis), czy o większość bezwzględną ogólnej liczby posłów⁸⁵. W związku z tymi kontrowersjami opozycja utrzymywała, że chadecja nie ma legitymacji do sprawowania władzy.

Chadecy postanowili rozwiązać kryzys polityczny w drodze przyspieszonych wyborów parlamentarnych. Prezydent A. Stulginskis – dyspozycyjny wobec oczekiwań kierownictwa swojej partii – na jego żądanie rozwiązał Sejm 13 marca 1923 r.⁸⁶ Plan chadeków w pełni się powiódł, gdyż w przyspieszonych wyborach 12–13 maja 1923 r. zdobyli 40 mandatów i odzyskali większość parlamentarną. W czerwcu Sejm wybrał na drugą kadencję prezydenta A. Stulginskisa i powołał rząd E. Galvanauskasa⁸⁷. Rok później, 18 czerwca 1924 r. zastąpił go gabinet Antanasa Tuménasa⁸⁸.

Chadecja rządziła w sposób arbitralny, zwalczając wszelką opozycję. Służyły temu restrykcyjne przepisy stanu wojennego, umożliwiające ograniczenie swobód obywatelskich i przekazanie władzy w ręce komendantów wojskowych⁸⁹. Utrudniano działalność partii politycznych, z wyjątkiem rządzącej chadecji. Obowiązki stanu wojennego w warunkach pokoju wzbudzało coraz szerszą krytykę, ale była ona możliwa tylko z trybuny sejmowej. Przez dwa lata chadecja nie dopuściła do głosowania nad wnioskiem o zniesienie stanu wojennego⁹⁰.

Niepopularność rządów partii chadeckiej, spowodowana głównie utrzymującym się reżimem stanu wojennego, doprowadziły do jej porażki w wyborach do Sejmu III kadencji, które odbyły się 8–10 maja 1926 r. Chadecja zdobyła tylko 30 mandatów, sukces zaś odniosły partie opozycyjne. Ludowcy zdobyli 22 mandaty, a socjaldemokraci 15⁹¹. Na nowego prezydenta wybrano K. Griņiusa. Początkowo ludowcy chcieli zawrzeć koalicję rządową z chadekami, ale ostatecznie zdecydowali się na sojusz z socjaldemokracją⁹². Koalicja dysponowała tylko 37 mandatami, w związku z czym trzeba było zabiegać dodatkowo o poparcie u mniejszości narodowych. Gabinet M. Slezevičiusa zniósł stan wojenny i przeprowadził szereg reform⁹³. Jego upadek, a jednocześnie faktyczny

⁸⁵ P. Kierończyk, *Państwo...*, s. 84, przypis 18.

⁸⁶ Trudno nie zgodzić się z M. Römerem, że „było to więc w istocie rozwiązanie się przez Sejm, dokonane w formie aktu Prezydenta Republiki” (M. Römer, *Organizacja...*, s. 56–57).

⁸⁷ P. Łossowski, *Litwa...*, s. 103.

⁸⁸ J. Zieliński, *Rząd...*, s. 123.

⁸⁹ Dowódcy wojskowi regulowali drobiazgowo sprawy życia społecznego. Nie tylko reglamentowali działalność partyjną i związkową, wolność prasy i zgromadzeń, ale także np. wspólne zażywanie kąpieli w rzekach przez kobiety i mężczyzn (P. Łossowski, *Kraje bałtyckie...*, s. 47).

⁹⁰ Ibidem, s. 48.

⁹¹ Ponadto mandaty zdobyli przedstawiciele mniejszości narodowych, narodowcy i Partia Rolników; zob. D. Świgliński, *Litwa...*, s. 206–207.

⁹² P. Łossowski, *Kraje bałtyckie...*, s. 83.

⁹³ Ibidem, s. 84–89.

koniec funkcjonowania konstytucji z 1922 r.⁹⁴, wiąże się zamachem grudniowym 1926 r., za którym stali odsunięci od władzy chadecy i dysponujący wpływami w siłach zbrojnych narodowcy.

4. Podsumowanie

Konstytucje litewskie, uchwalone w pierwszych latach po uzyskaniu niepodległości, przyjmowały popularny w ówczesnej Europie model przewagi parlamentu w systemie organów państwowych. Wzorzec ustanowiony w pierwszej tymczasowej konstytucji z 2 listopada 1918 r. został przyjęty przez kolejne ustawy zasadnicze i Konstytucję Republiki Litewskiej z 1922 r. Głowa państwa (najpierw Prezydium Taryby, później prezydent) z reguły pełniła tylko funkcje reprezentacyjne. Najsilniejszą pozycję miał niewątpliwie prezydent A. Smetona (1919–1920), który realizował w praktyce konstytucyjne uprawnienie do wydawania ustaw w zastępstwie parlamentu. Po wyborach do Sejmu Ustawodawczego (1920) pozycja prezydenta znacznie osłabła. Przez wiele lat funkcję głowy państwa pełnił A. Stulginskis, najpierw jako przewodniczący Sejmu Ustawodawczego, a po uchwaleniu konstytucji z 1922 r. już jako Prezydent Republiki. Był on całkowicie uzależniony od swojego zaplecza politycznego (Partii Chrześcijańsko-Demokratycznej), o czym najlepiej świadczą okoliczności rozwiązania Sejmu w 1923 r. Od samego początku w Republice Litewskiej funkcjonował parlamentarny system rządów. Gabinet Ministrów, powoływany przez głowę państwa, musiał cieszyć się zaufaniem parlamentu i ponosił przed nim solidarną odpowiedzialność.

System rządów Republiki Litewskiej w okresie obowiązywania konstytucji z 1922 r. nie poddaje się jednoznacznej klasyfikacji. Zasadniczo był on oparty na rozwiązaniach charakteryzujących system parlamentarno-gabinetowy. Poważnym wyłomem była jednak polityczna odpowiedzialność prezydenta przed Sejmem. Konstytucja nie gwarantowała więc politycznej neutralizacji głowy państwa. Pozycję prezydenta osłabiała również powiązanie jego kadencji z kadencją Sejmu. P. Kierończyk określa ten system rządów jako zracjonalizowany system parlamentarno-gabinetowy, przy czym racjonalizacja ta biegła w kierunku osłabienia pozycji prezydenta⁹⁵.

Najpełniej literę i ducha konstytucji realizowano w drugiej połowie 1926 r., w okresie rządów M. Slezevičiusa. Było to apogeum funkcjonowania systemu demokratycznego w międzywojennej Republice Litewskiej⁹⁶. Po zamachu stanu w grudniu 1926 r. urząd prezydenta objął ponownie A. Smetona, który rządził

⁹⁴ Formalnie rzecz biorąc konstytucja z 1922 r. obowiązywała aż do wejścia w życie kolejnej konstytucji z 1928 r.

⁹⁵ P. Kierończyk, *Państwo...*, s. 83; por. J. Stembrowicz, *Rzqd...*, s. 85.

⁹⁶ P. Kierończyk, *Państwo...*, s. 84.

przez wiele lat bez obecności parlamentu. W 1928 r. oktrojował nową konstytucję, która pod względem literalnego brzmienia nie wprowadzała wiele zasadniczych zmian, ale sankcjonowała dokonany zamach stanu. Dziesięć lat później Litwa doczekała się kolejnej konstytucji, która wprowadzała system rządów zbliżony do polskiej Konstytucji kwietniowej. Kres pierwszej Republiki Litewskiej wiązał się – jak wiadomo – z wybuchem II wojny światowej i wcieleniem do ZSRR, co ostatecznie nastąpiło w 1944 r. po wyparciu przez Armię Czerwoną wojsk Niemiec hitlerowskich.

Artur Olechno

Instytucja prezydenta na tle początków państwowości ukraińskiej

Keywords: Ukraine, president, Hrushevski

Summary

The institution of the President of Ukraine, its shape and models, are even now being discussed by the constitutional lawyers, historians and politicians. There is controversy even concerning the exact date of establishing the president's office. The evolution of this office started in the Ukrainian People's Republic.

The fall of European powers at the end of World War I gave Ukrainian elites the chance to establish an independent state. On March 17, 1917 in Kiev the Ukrainian Central Council, presided by Mykhailo Hrushevski was established. The Council's function was to represent the Ukrainian national interests and to convene the Ukrainian parliament. In April 1917 the Council convened the first Ukrainian National Congress, where strong national tendencies emerged. They demanded the autonomy for Ukraine and stated that future relations with Russia will be defined by future Legislative Assembly. The newly organized Central Council declared itself to be the Ukrainian parliament and the executive power was vested to so called Small Council. The Council consisted of President, two vice-presidents, secretaries of the Council and of two representatives of each Ukrainian political party. Hrushevsky was elected President by 900 representatives; Volodymyr Vynnychenko and Sergei Jefremov were elected vice-presidents.

There is important controversy about presidential status: was he the head of state or only the head of the Assembly?

On January 9, 1918 the Central Council proclaimed full sovereignty of the Ukrainian People's Republic (*Ukrainska Narodna Respublika*). During the first months of the independent state the Central Council expressed its legislative functions strongly. It was dissolved by the German occupation forces and – as a reaction to this fact – on April 29, 1918 it elected M. Hrushevsky to be the first Ukrainian president. Although on the same day ataman general P. Skoropadsky carried out the coup d'état and restored old system,

we can conclude that during this few hours the presidential office existed. The election of Hrushevsky was a formal act, which only confirmed the existing practice. He was not only the president of the Central Council, but he performed the functions of the head of state. It has to be mentioned that the constitution was saying nothing about the president's office. It constituted the National Assembly and vested him with the supreme power of the state. The Assembly was entitled to perform the legislative functions and to create the executive power (art. 23). The president of the Assembly (*Holova*) was elected by the members of the Assembly and performer its functions in the name of the Republic. The president could control the acts of parliament and this function shows that he was not only the head of the Assembly.

The next leaders of the Ukrainian state in 1918–1926 – V. Vynnychenko and Semen Petlura did not use the title of president. In 1921 Ukraine occupied by the Bolsheviks and there was no chance for independent Ukraine.

1. Ukraińska Republika Ludowa

Institucja prezydenta Ukrainy, jej wizje i modele po dzień dzisiejszy są tematem sporów wśród ukraińskich konstytucjonalistów, historyków i polityków. Kontrowersje budzi nawet umiejscowienie w czasie narodzin ukraińskiej instytucji prezydenta. Omawiając ewolucję tego urzędu na Ukrainie, należy nawiązać do okresu istnienia Ukraińskiej Republiki Ludowej, gdzie odnajdziemy ukraińskie początki tej instytucji.

Upadek europejskich potęg w wyniku I wojny światowej dał ukraińskim elitom politycznym długo oczekiwaną szansę na urzeczywistnienie wizji niepodległego państwa. Wizja ta była realizowana dwutorowo, przez powołanie do życia dwóch organizmów państwowych – Ukraińskiej Republiki Ludowej i Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej.

17 marca 1917 r. w Kijowie utworzono Ukraińską Centralną Radę pod przewodnictwem Mychajły Hruszewskiego¹. Obok M. Hruszewskiego w skład Rady weszli ówczesni prominentni przedstawiciele ukraińskiej inteligencji socjalistycznej, m.in. Wołodymyr Wynnyczenko, Sergiusz Jefremow i Symon Petlura². Ponadto w skład Centralnej Rady weszli przede wszystkim przedstawiciele trzech ugrupowań: Ukraińskiej Partii Socjal-Rewolucyjnej, Marksistowskiej Ukraińskiej Partii Socjal-Demokratów i Ukraińskiej Partii Socjalistów-Federalistów. Pierwsza z nich reprezentowała interesy chłopstwa, pozostałe liberalnej inteligencji. Zadaniem Rady było m.in. reprezentowanie interesów narodowych

¹ Por. K. Wolczuk, *The Moulding of Ukraine*, Londyn 2002 s. 36 oraz T. A. Olszański, *Historia Ukrainy XX wieku*, Warszawa 1991, s. 38.

² Zob. A. Słjusarenko, M. Tomjenko, *Istorija Ukrajinskoji Konstytuciji*, Kyjiv 1997, s. 86 i n.

Ukrainy i powołanie ogólnoukraińskiego parlamentu³. W kwietniu 1917 r. Centralna Rada zwołała I Ukraiński Zjazd Narodowy, na którym uwidoczniły się silne tendencje narodowe. Żądano autonomii Ukrainy, przyznając prawo ostatecznego uregulowania jej pozycji wobec Rosji przyszłemu Zgromadzeniu Ustawodawczemu. Jednocześnie zreorganizowana Centralna Rada stała się parlamentem Ukrainy, a władza wykonawcza została powierzona tzw. Małej Radzie. W skład Małej Rady wchodził prezydent, dwóch wiceprezydentów, sekretarze Rady, a także po dwóch przedstawicieli każdej partii ukraińskiej. Dziewięciuset⁴ delegatów prezydentem UCR obwołało M. Hruszewskiego⁵; jego zastępcami zostali W. Wynnyczenko i S. Jefremow.

2. Pierwszy prezydent?

I tu dochodzimy do spornego zagadnienia⁶. Czy prezydent Centralnej Rady był głową państwa, czy tylko głową organu przedstawicielskiego? Mimo powierzenia przyszłości Ukrainy decyzji Zgromadzenia Ustawodawczego, twórcy rezolucji I UZN potwierdzili, „że do tego momentu nie mogą pozostać bierni, lecz wspólnie z mniejszymi narodowościami muszą natychmiast przystąpić do tworzenia na Ukrainie podstaw jej bytu autonomicznego”⁷. W I Uniwersale, wydanym 23 czerwca 1917 r., Centralna Rada proklamowała autonomię Ukrainy i utworzyła rząd autonomiczny w postaci Sekretariatu Generalnego (na czele stanął jeden z wiceprezydentów Wynnyczenko)⁸. 20 listopada 1917 r. Centralna Rada proklamowała utworzenie niezależnej Ukraińskiej Republiki Ludowej, jednak w federacyjnych ramach Rosji (III Uniwersał)⁹, oraz wydała dekret wy-

³ W tym czasie UCR musiała rywalizować o władzę zarówno z bolszewikami, jak i z Rządem Tymczasowym. Deklaracją z lipca 1917 r. Rząd Tymczasowy przyznał Ukrainie autonomię, której terytorium miesiąc później ograniczył do pięciu prowincji, osłabiając w ten sposób zasięg wpływów UCR i jej autonomicznego rządu w postaci Sekretariatu Generalnego. K. Wolczuk *The Moulding...* s. 36.

⁴ Liczba delegatów na I Ukraińskim Zjeździe Narodowym nie jest dokładnie znana. Najczęściej podaje się od około 900 (Subtelny, Olszański) do ponad 1000 (Serczyk).

⁵ O. Subtelny podaje, że zjazd potwierdził prezydenturę Hruszewskiego, a prezydentem Centralnej Rady został on po powrocie z zesłania w marcu 1917 r. Zob. O. Subtelny *Ukrajina, Istorija*, Kyjw 1991, s. 438 i n.

⁶ Zob. też. A. Olechno, *Instytucja prezydenta w systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996–2005)*, Toruń 2009, s. 11–15.

⁷ W. A. Serczyk *Historia Ukrainy*, Ossolineum, Wrocław 2001, s. 253.

⁸ Szczegóły zawierał II Uniwersał z 3 (opublikowany 4) lipca 1917 r. Zob. II Uniwersał URL z 14 marca 1919 r. *Konstytucji i konstytucyjni akty Ukrajiny*, Kyjw 2001, s. 35–37.

⁹ Państwo miało obejmować wszystkie gubernie ukraińskie; w przyszłości miało być rozszerzone o Kubań, Polesie i Stawropolszczyznę oraz część guberni kurskiej i woroneskiej. Uniwersał zawierał też zapowiedzi przekazania ziemi chłopom, ośmiogodzinnego dnia pracy, autonomię mniejszości narodowych i zniesienie kary śmierci. Zob. też. W. Wynnyczenko, *Widroddzennija Naciji: Istorija ukrajinskoj rewolucji*, wyd. 1 (reprint), Wien (Київ): Видавництво політичної літератури України, 1920 (1990) za <http://exlibris.org.ua/vinnichenko/> z 15. 08.2009.

znaczący 9 stycznia 1918 r. dniem wyborów do Ukraińskiego Zgromadzenia Konstytucyjnego. Narastająca burza rewolucyjna i wewnątrzukraińskie walki o władzę nie pozwoliły na przeprowadzenie wyborów.

9 stycznia 1918 r. w IV Uniwersale Centralna Rada proklamowała pełną suwerenność Ukraińskiej Republiki Ludowej (*Ukraińska Narodna Respublika*). W pierwszych miesiącach istnienia niepodległego państwa Centralna Rada nasiliła działalność ustawodawczą. Wreszcie wobec decyzji o rozwiązaniu parlamentu przez okupujące wówczas Ukrainę wojska niemieckie 29 kwietnia 1918 r. Centralna Rada uchwaliła Konstytucję Ukraińskiej Republiki Ludowej oraz wybrała M. Hruszewskiego na prezydenta. Wprawdzie jeszcze tego samego dnia doszło do zamachu stanu kozackiego atamana gen. Pawła Skoropadskiego i przywrócenia przedrewolucyjnego porządku, jednakże te kilkanaście godzin obowiązywania konstytucji UNR zmuszają do przyjęcia istnienia urzędu prezydenta na Ukrainie przed rokiem 1991. Tym bardziej, że wybranie Hruszewskiego na prezydenta było aktem raczej formalnym, co mogłoby sugerować, iż już wcześniej jego rola nie ograniczała się li tylko do przewodniczenia organowi przedstawicielskiemu, jakim była Centralna Rada¹⁰. Należy zaznaczyć, iż konstytucja UNR nie mówiła dosłownie o urzędzie prezydenta ani o innym odpowiednim organie egzekutywy. Ukonstytuowała jedynie Zgromadzenie Ogólnonarodowe, któremu powierzała najwyższą władzę w państwie. Zgromadzenie to bezpośrednio miało wykonywać zadania władzy ustawodawczej oraz tworzyć organy władzy wykonawczej i sędowniczej (art. 23), którymi były Rada Ministrów (*Rada Narodnych Ministriw*) i Sąd Generalny URL (art. 24 i 25). Na czele organu stał przedstawiciel Zgromadzenia Ogólnonarodowego wybierany przez samych parlamentarzystów. Zgodnie z art. 35 konstytucji UNR Przewodniczący (*Hołowa*) Zgromadzenia Ogólnonarodowego, jako jego reprezentant, sprawował swe czynności w imieniu Republiki. Konstytucja wprowadzała wymóg uzyskania podpisu Przewodniczącego Zgromadzenia i jednego z sekretarzy Zgromadzenia pod aktami parlamentu, przyznając w ten sposób M. Hruszewskiemu prawo kontroli ustaw i postanowień wydawanych przez Zgromadzenie Ogólnonarodowe (art. 43)¹¹. Ponadto do kompetencji Przewodniczącego Zgromadzenia należało powoływanie członków rządu (art. 52). Dzięki takim sformułowaniom w ustawie zasadniczej przewodniczący ukraińskiego parlamentu faktycznie mógł się jawić jako klasyczna głowa państwa, a nie tylko przewodniczący organu przedstawicielskiego. Jednakże należy podkreślić raz jeszcze, iż sama konstytucja ani żaden inny znany akt wydany przez organy Ukraińskiej Republiki Ludowej nie przewidywał istnie-

¹⁰ Także część ukraińskich konstytucjonalistów widzi początek instytucji prezydenta w Statutach o Państwowym Ustroju, Prawie i Wolnościach UNR, czyli konstytucji z 1918 r. Zob. np. L. Kriwienko, *Prezydent Ukrainy: ewolucja konstytucyjno-prawowego statusu*, Wicze 1998, nr 10 (79), s. 77.

¹¹ *Ibidem*.

nia urzędu prezydenta. Jest to do dnia dzisiejszego koronny i przyznać należy solidny argument podnoszony przez przeciwników uznania Hruszewskiego prezydentem URL, a co za tym idzie pierwszym prezydentem Ukrainy.

Dzieje Ukraińskiej Republiki Ludowej były jednak krótkie. Już proklamowanie państwowości doprowadziło do wybuchu pierwszej wojny ukraińsko-bolszewickiej, a deklaracja niepodległości została ogłoszona w trakcie intensywnych działań wojennych. Ponosząc kolejne porażki na froncie, po zajęciu stolicy państwa Kijowa 4 lutego 1918 r. rząd URL był zmuszony zwrócić się o pomoc do państw centralnych. W tym celu rząd ukraiński wysłał delegatów na rozmowy pokojowe w Brześciu Litewskim. Porozumienie z 3 marca 1918 r., zawarte między Niemcami, Austro-Węgrami i ich sojusznikami a Rosją i URL, znane jako traktat brzeski, oznaczało zrzeczenie się przez URL pretensji do austro-węgierskiej części Ukrainy. Z kolei Rosja uznała, że wymienione w traktacie nowo powstałe państwa, w tym Ukraina, nie są związane żadnymi obowiązkami wobec Rosji, która nie będzie w żaden sposób ingerować w ich wewnętrzne sprawy. W kwestii ukraińskiej Rosja zobowiązała się do bezzwłocznego zawarcia pokoju z URL, wycofania z terytorium URL wojsk rosyjskich i bolszewickich oraz zaprzestania działań przeciwko organom władzy URL. Na miejsce bolszewików, na terytorium URL wkroczyły wojska niemieckie i austro-węgierskie.

Niechęć rządu niemieckiego do socjaldemokratów rządzących URL wykrzystał wspomniany już P. Skoropadski. Ten dawny oficer carski popierany przez Niemców dokonał zamachu stanu i obwołał się hetmanem. 29 kwietnia Skoropadski ogłosił likwidację Ukraińskiej Republiki Ludowej i proklamował powstanie Państwa Ukraińskiego (hetmanatu). 12 czerwca 1918 r. swoje zobowiązania zawarte w traktacie brzeskim wypełniła Rosja, zawierając preliminaryjny pokój z Państwem Ukraińskim Skoropadskiego.

Podstawowymi aktami prawnymi hetmanatu były Ustawy o Tymczasowym Ustroju Państwa Ukraińskiego¹². Na czele państwa stał Hetman, łączący władzę wykonawczą, ustawodawczą i wojskową. Obok miały funkcjonować Rada Ministrów z Atamanem Rady Ministrów jako przewodniczącym, Rada Finansowa i Sąd Generalny, również podległe Hetmanowi.

Rządy atamana również nie trwały długo. Po zawarciu pokoju kończącego I wojnę światową, P. Skoropadski utracił poparcie Niemców i nie potrafił samodzielnie stawić czoła wewnętrznym trudnościom. W tej sytuacji 14 grudnia S. Petlura i W. Wynnyczenko przeprowadzili przy wsparciu korpusu Strzelców Siczowych pod dowództwem płk. Jewhena Konowalca przewrót wojskowy.

W konsekwencji działacze Centralnej Rady starali się ugruntować odzyskaną władzę, tworząc konkurencyjny wobec proradzieckiego Tymczasowego

¹² Składały się na nie Akt o władzy hetmańskiej z 29 kwietnia 1918 r. i jego uzupełnienie przyjęte 10 maja 1918 r. (sześć rozdziałów). Miały obowiązywać do czasu wyborów i zebrania się Sejmu. Zob. *Konstytucji i konstytucyjne akty Ukrainy*, Kyjiw 2001, s. 62 i n.

Rządu Robotniczo-Chłopskiego organ najwyższej władzy państwowej¹³. Był nim Dyrektoriat UNR, będący czymś w rodzaju kolegiальной głowy państwa¹⁴. Na jego czele stanął W. Wynnyczenko, w lutym 1919 r. zastąpił go S. Petlura. Tym samym proklamowano na powrót Ukraińską Republikę Ludową, jednak już bez Centralnej Rady i urzędu prezydenta. Dyrektoriat utworzył rząd tymczasowy, a pod koniec 1918 r. Radę Ministrów UNR.

Polityka wewnętrzna W. Wynnyczenki była skrajnie lewicowa. Planowano nacjonalizację przemysłu i całkowitą konfiskatę majątków ziemskich w ramach reformy rolnej¹⁵. Spowodowało to znaczny spadek popularności rządu w bogatszych warstwach społeczeństwa. Co ciekawe, również wśród chłopów rząd nie cieszył się dużym poparciem z powodu ograniczenia reformy rolnej, jako że pod rządami bolszewickimi cała ziemia została skonfiskowana dotychczasowym właścicielom.

Rząd Wynnyczenki ponosił też porażki w polityce zewnętrznej. Mimo licznych prób nie zdołał doprowadzić do zawarcia pokoju z bolszewikami, ponieważ domagali się oni włączenia Dyrektoriatu do rządu Ukraińskiej Republiki Radzieckiej, a więc *de facto* likwidacji URL. Z kolei ogłoszenie aktu zjednoczenia URL i Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej 22 stycznia 1919 r. otworzyło nowy front wojny – z Polską.

Po zajęciu przez bolszewików Kijowa, w lutym 1919 r. W. Wynnyczenko został odsunięty, a przewodnictwo Dyrektoriatu objął dotychczasowy głównodowodzący armią URL – Symon Petlura. Połączone armie URL i UHA¹⁶ ponosiły jednak dalsze porażki. Rząd URL został przeniesiony na Wołyń, a następnie do Kamieńca Podolskiego. Po zajęciu Kamieńca przez bolszewików w maju 1919 r., rząd ukraiński został zmuszony do zawarcia rozejmu z Polską. Pozwoliło to na reorganizację armii i – dzięki zamknięciu frontu polskiego oraz wybuchowi antybolszewickich powstań chłopskich – przeprowadzenie skutecznego kontrnatarcia, które doprowadziło do wyzwolenia w czerwcu Kamieńca. W tym samym czasie ofensywa Armii Ochotniczej pod dowództwem gen. A. Denikina pozwoliła na zajęcie Kijowa przez „białych”. Z punktu widzenia URL nie było to jednak rozwiązanie bardziej korzystne. Denikin nie zamierzał bowiem godzić się na niepodległość Ukrainy. Na zdobytych ziemiach ukraińskich „biali” głosili

¹³ Realizując politykę odzyskiwania terytoriów utraconych w wyniku traktatu brzeskiego, bolszewicy w listopadzie utworzyli w Moskwie Tymczasowy Robotniczo-Chłopski Rząd Ukrainy, a podległe mu oddziały wojskowe ponownie wkroczyły na terytorium URL, rozpoczynając tym samym faktycznie drugą wojnę ukraińsko-bolszewicką. Ponieważ noty protestacyjne rządu ukraińskiego pozostały bez odpowiedzi, 16 stycznia 1919 r. Ukraina oficjalnie wypowiedziała wojnę Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republice Radzieckiej.

¹⁴ Zob. A. Chojnowski *Ukraina*, Warszawa 1997, s. 41 i n.

¹⁵ Ostatecznie reforma rolna została przeprowadzona z zachowaniem ograniczonego prawa własności dotychczasowych właścicieli, a nacjonalizację odwołano.

¹⁶ Ukraińska Halicka (Galicyjska) Armia była siłami zbrojnymi ZURL.

ideę jedynej i niepodzielnej Rosji; niszczone ukraińskie szkoły i organizacje kulturalne, wprowadzano masowe represje wobec inteligencji ukraińskiej. W kolejnych miesiącach Kijów znalazł się w rękach wojsk URL, a następnie ponownie Armii Czerwonej.

Mając na uwadze tematykę niniejszego opracowania, do ważnego wydarzenia doszło w maju 1920 r., kiedy to wszelkie uprawnienia władzy najwyższej przeszły na Petlurę. Tym samym Dyrektoriat utracił swój kolektywny charakter, skupiając uprawnienia głowy państwa w jednych rękach. Jednak w przypadku rządów Petlury nigdy nie wspomniano o władzy prezydenckiej, mimo analogii z rządami M. Hruszewskiego i władzą w świetle konstytucji UNR. Bliższe mu było przewodniczenie rządowi, niż sprawowanie rządów prezydenckich.

Wcześniej działania Petlury oraz zagrożenie Polski ze strony Rosji Sowieckiej doprowadziły do podpisania 22 kwietnia 1920 r. przez J. Piłsudskiego i S. Petlurę tzw. umowy warszawskiej. Przewidywała ona wspólną wojnę przeciwko bolszewikom, a następnie uznanie przez Polskę niepodległości URL na terenach na wschód od linii Zbrucza. Mimo sukcesów militarnych w październiku delegacja Sejmu podpisała w Rydze zawieszenie broni, uznając jednocześnie USRR jako stronę rokowań. W konsekwencji zawieszenia broni 18 października 1920 r. Piłsudski wstrzymał natarcie wojsk polskich. Samodzielnie walcząca nieliczna armia ukraińska uległa siłom bolszewickim i 21 października 1920 r. ostatecznie ewakuowała się do Polski, gdzie została internowana. Formalnie rzecz biorąc, Petlura sprawował władzę do upadku UNR, utworzenia ZSRR i dalej na uchodźstwie we Francji, aż do śmierci w 1926 r. Dyrektoriat przyjął specjalne ustawy umożliwiające działanie URL na wychodźstwie. Organami władzy miały być: Państwowa Rada Narodowa (*Derżawna Narodna Rada*), Rada Ministrów Ludowych (*Rada Narodnych Ministriw*) i Dyrektoriat. Rezydowały one początkowo w Tarnowie i Częstochowie, następnie w Warszawie, Pradze i Paryżu.

URL utraciła uznanie międzynarodowe (Polska, Finlandia) w 1921 r. po zawarciu pokoju ryskiego¹⁷. Również pozostałe państwa świata uznały Ukraińską SRR jako formalnie suwerenne państwo, które po II wojnie światowej stało się nawet członkiem-założycielem ONZ. Rząd URL na uchodźstwie bezskutecznie protestował przeciwko temu na forum Ligi Narodów.

¹⁷ Do II wojny światowej rząd URL na wychodźstwie cieszył się jednak nadal poparciem (w tym finansowym) Polski i Czechosłowacji. Część ukraińskiej emigracji zarzucała mu, że poparcie to zdobywa kosztem rezygnacji z postulatu niezależności ziem ukraińskich pozostających pod władzą tych państw. Po II wojnie światowej rząd mógł działać wyłącznie w Europie Zachodniej. Utworzono Ukraińską Radę Narodową (ukr. *Українська Національна Рада*) jako organ przedstawicielski emigracyjnych stronnictw politycznych. Emigracyjne władze URL działały do roku 1922, kiedy to ostatni prezydent URL na emigracji Mykoła Pławiuik wręczył pierwszemu prezydentowi niepodległej Ukrainy Leonidowi Krawczukowi akt stwierdzający, że proklamowane w 1991 r. państwo ukraińskie jest prawnym następcą Ukraińskiej Republiki Ludowej.

3. Mychajło Hruszewski

W Polsce pierwszy prezydent (?) Ukrainy jest postacią mało znaną. Mychajło Hruszewski urodził się w 1866 r. w Chełmie, gdzie jego ojciec – pochodzący z naddniestrzańskiego Czehrynia carski urzędnik – wykładał rosyjski i staro-cerkiewno-słowiański¹⁸. Serhij Hruszewski parę lat po narodzinach Mychajły dostał nową posadę i z całą rodziną zamieszkał na Kaukazie. Gimnazjum młody Hruszewski ukończył w Tbilisi. Ojciec był typowym przedstawicielem inteligencji ukraińskiej drugiej połowy XIX w. Choć – według syna – zachował przywiązanie do ukraińskiej mowy, pieśni i tradycji, to listy do samego Mychajły pisał po rosyjsku, a synowi zezwolił na studia w Kijowie pod warunkiem, iż nie będzie uczestniczył w żadnej polityce, to znaczy w ukraińskim ruchu narodowym¹⁹.

Nie było w tym nic dziwnego, bowiem większość inteligencji ukraińskiej w Kijowie i na wschód od Dniepru uważała się za „Małorosjan”, czyli właściwie za Rosjan. Ukrainę traktowała jako swoje rodzinne strony, ale pozostawała lojalnymi obywatelami Imperium. Carskie władze, a za nimi oficjalna nauka głosiły, że stanowią jedno z trzech – obok Białorusinów i Wielkorusinów – plemion wielkiego narodu rosyjskiego. Ludzi o ukraińskiej świadomości narodowej, nieuwzględniających się jednocześnie za Rosjan, było niewiele. „Narzecze małorosyjskie”, czyli język ukraiński, było zabronione w druku i oficjalnym użyciu, a ukraiński ruch narodowy słaby i uciskany przez carat.

Zainteresowanie historią oraz wpływ ukraińskich narodowców, z którymi Mychajło zetknął się w Kijowie spowodowały, iż Hruszewski nie stał się „Małorosjaninem”, lecz bojownikiem o prawa narodu ukraińskiego.

Duży wpływ na Hruszewskiego miał prof. Włodzimierz Antonowicz, promotor jego pracy doktorskiej (w carskiej Rosji oficjalnie zwanej magisterską). Z pochodzenia Polak i katolik, przeszedł w młodym wieku na prawosławie, uznał się za Ukraińca i rozpoczął owocną karierę naukową. Dzięki swoim koneksjom istotnie przyczynił się do tego, że Hruszewski zaraz po obronie pracy doktorskiej w 1894 r. wyjechał za granicę i na Uniwersytecie Lwowskim objął nowo utworzoną Katedrę Historii Powszechnej, ze szczególnym uwzględnieniem Historii Europy Wschodniej. Pod tą nazwą, nie chcąc drażnić Rosji, działała pierwsza na świecie katedra historii Ukrainy, powstała w wyniku ugody rządzących w Galicji polskich konserwatystów z ukraińskim ruchem narodowym, który w liberalnej Austrii miał znacznie silniejsze możliwości rozwoju niż w Rosji. Hruszewski otrzymał tym samym niepowtarzalną szansę: nie tylko mógł oficjalnie wykładać historię ojczystego kraju, ale czynił to w języku ukraińskim.

¹⁸ Dane biograficzne za Ł. Adamski, *Prorok nowego czasu*, „Tygodnik Powszechny” 2007, nr 41 z dnia 23.10.2007.

¹⁹ Ibidem.

Na podstawie dostępnych źródeł Hruszewski rozpoczął pisanie pierwszej naukowej monografii na temat ukraińskich dziejów. Pracę nad swoją wielotomową *Historią Ukrainy – Rusi* prowadził aż do śmierci w roku 1934. Objęła ona okres od czasów zamierchłych do 1658 r., a jej znaczenie dla ukraińskiej nauki historycznej można przyrównać do roli, jaką w astronomii odegrało *O obrotach sfer niebieskich* Kopernika. Skąd takie porównanie? Naczelnym założeniem historii Hruszewskiego było radykalne zerwanie z rosyjskimi poglądami głoszącymi, że Ruś Kijowska była częścią historii rosyjskiej, a Rosjanie dziedzicami tego średniowiecznego państwa. Państwo kijowskie, prawo, kultura były wytworem jednego ludu: ukraińsko-ruskiego, a państwo włodzimiersko-moskiewskie – drugiego: wielkoruskiego – pisał Hruszewski i podkreślał, że Rosja nie jest spadkobiercą Rusi, lecz wyrosła na własnych korzeniach, a jej związek z państwem kijowskim można raczej przyrównać do stosunków państwa rzymskiego oraz jego galijskich prowincji niż do następstwa dwóch okresów w politycznym i kulturalnym życiu Francji²⁰.

Jednocześnie historyk kategorycznie zaprzeczał – przyjmowanym w Rosji z reguły do dziś – twierdzeniom o istnieniu „narodu staroruskiego”, a także wszelkim innym tezom, zgodnie z którymi Ukraińcy i Białorusini to Rosjanie, którzy po najazdach tatarskich w XIII w. ulegli częściowej polonizacji.

Koncepcja ta, zwalczana przez historyków rosyjskich, jest podstawą głównego nurtu obecnej historiografii ukraińskiej. By uświadomić sobie jej wagę, przypomnijmy, że w podręcznikach rosyjskich nie tylko historia państwa rosyjskiego zaczyna się od Kijowa, „matki miast ruskich”, ale nawet Rosjanie nazywają siebie Rusinami („ruskimi”), a swój język nie „rosyjskim”, lecz „ruskim”, utożsamiając te dwa pojęcia. W ten sposób w dobie formowania się nowoczesnych narodów europejskich Hruszewski stworzył fundament ukraińskiej ideologii narodowej. Za korzenie narodu uznał chłopów, kozaków, mieszczan i kler walczących o niepodległość, odciął się natomiast od ukraińskiej szlachty i magnaterii, która przyjmując kulturę polską „zdradziła swój naród”²¹. Poglądy te były powodem dużego konfliktu z polską opinią publiczną, która w większości wszelkie tereny Rzeczypospolitej Obojga Narodów uznawała nie tylko za ruskie, ale jednocześnie też za polskie, polskość traktowała raczej jako pojęcie polityczne, a nie etnograficzne, a historię Polski utożsamiała przede wszystkim z historią państwa polskiego, a nie narodu definiowanego na podstawie kryterium językowego. Współczesny Hruszewskiemu historyk i konserwatywny polityk Michał Bobrzyński tak oceniał działalność ukraińskiego uczonego: „Powołano go do Lwowa w myśli, że wyrósłszy z dala od sporu naukowego w Galicji i przybywając z Kijowa, gdzie Polacy i Ukraińcy łączyli się od dawna we wspólnej obronie narodowej przeciw uciskowi rosyjskiemu, reprezentować będzie na Uniwersy-

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem.

tecie Lwowskim element zgodnej pracy zarówno w gronie profesorów, jak też pomiędzy młodzieżą. Nadzieje te nie ziściły się. Przyjęty najlepiej przez Polaków, wybrany członkiem korespondentem Akademii Umiejętności w Krakowie, Hruszewski oddał się pracy naukowej, zachęcając do niej swoich uczniów, stworzył i rozwijał Towarzystwo Naukowe ruskie imienia Szewczenki, ale zerwał ostentacyjnie stosunki z kolegami polskimi na uniwersytecie i całemu działaniu na uniwersytecie nadał wybitny kierunek separatyzmu ruskiego i namiętnej niechęci do Polaków. Oddziaływał też w tym kierunku najgorzej na młodzież ruską²².

Jednocześnie Hruszewski zastrzegł, że większość Ukraińców w Rosji nie żywi wobec Polaków wrogości i chciałyby mieć z nimi normalne stosunki. „Wiem to po sobie – pisał – i nie wątpię, że taki nastrój jest dość rozpowszechniony. Wyrazicielem tego jest nasz poeta [Taras Szewczenko] wyciągający rękę ku swoim towarzyszom wygnania – Polakom i wzywający ich do tego, by wspólnymi siłami «odnowić cichy raj», zapomnieć o historycznym sporze, wywołanym przez «nienasyconych księży i magnatów». Jednakże nam, młodszemu pokoleniu, na oczach których zamiast «cichego raj» zostało zaaranżowane z przychylnym udziałem byłych zesłańców i więźniów «za naszą i waszą swobodę» najprawdziwsze piekło na jednej z części ukraińskiego terytorium – w Galicji – przychodzi spoglądać trzeźwiej na rzeczywistość i nie skrywać trudności, leżących na drodze do ustanowienia pożądanych stosunków narodowych”.

Pracę naukową M. Hruszewski łączył z działalnością polityczną. W 1899 r. został jednym z założycieli Ukraińskiej Partii Narodowo-Demokratycznej. Po rewolucji 1905 r. wrócił na pewien czas do Rosji z myślą o społecznej i politycznej aktywizacji tamtejszych Ukraińców. W Kijowie powołał do życia Ukraińskie Towarzystwo Naukowe i Stowarzyszenie Ukraińskich Postępowców.

Po wybuchu Wielkiej Wojny, Hruszewski wyjechał na rosyjską Ukrainę, gdzie został aresztowany i skazany na zesłanie. Po odbyciu kary w Symbirsku, Kazaniu i Moskwie w 1917 r. wrócił i jako osoba ciesząca się ogromnym autorytetem stanął na czele Ukraińskiej Centralnej Rady – pierwszego parlamentu niezależnej Ukrainy. Ale nie sprawdził się jako polityk. W czasie rewolucji naiwnie wierzył, że Rosja pogodzi się z autonomią, a potem niezależnością Ukrainy, i zaniedbał rozbudowę ukraińskiego wojska, a jego bezkompromisowość i autorytarne poglądy powodowały konflikty z innymi politykami, także z osobistymi przyjaciółmi, np. Iwanem Franką. Wiosną 1918 r., po obaleniu Hruszewskiego i Centralnej Rady, wyznaczony przez Niemców na „hetmana” był generał carski Pawło Skoropadski zaproponował historykowi współpracę na rzecz Ukrainy, lecz ten odmówił i zwalczał jego dyktaturę, podobnie jak Symona Petlurę, który tocząc nierówną walkę z bolszewikami i „białymi” Rosjanami, podpisał porozumienie o sojuszu polityczno-wojskowym z odrodzoną Rzeczpospolitą za cenę zrzeczenia się pretensji do Galicji i Zachodniego Wołynia.

²² Ibidem.

Po wojnie, przebywając w Wiedniu na emigracji, nie podjął starań o powrót do domu we Lwowie. Uzyskawszy za to gwarancję bolszewików, że nie będzie represjonowany za swoją działalność, zdecydował się w 1924 r. wrócić na Ukrainę Radziecką. Do końca lat 20. XX w. mógł spokojnie pracować, dokończył parę ważnych dla siebie prac, m.in. kolejne tomy *Historii Ukrainy – Rusi*, a także kształcił młodych historyków. Był członkiem Ukraińskiej Akademii Nauk, a później również Ogólnozwiązkowej Akademii Nauk.

Jednak pod koniec lat 20. XX w. został pozbawiony katedry w Akademii Nauk, stał się obiektem niewybrednej kampanii propagandowej i musiał opuścić Ukrainę. W 1931 r. trafił nawet na kilka dni do aresztu, oskarżony o działalność przeciwko ZSRR. Ostatnie lata życia spędził w nędznych warunkach, w małym mieszkaniu w Moskwie, na pół oślepy, otoczony czułą opieką żony i córki, która odziedziczyła po ojcu inteligencję, talent i pasje naukowe. Zmarł w 1934 r. po nieudanej (może celowo?) operacji czyraka, pozostawiwszy po sobie prawie 2 tys. różnego rodzaju dzieł, w tym: artykułów naukowych i publicystycznych, recenzji, a także dzieł literackich²³.

4. Zachodnioukraińska Republika Ludowa

Obok URL funkcjonował drugi organizm państwowy – Zachodnioukraińska Republika Ludowa. 19 października 1918 r. na zjeździe we Lwowie ukonstytuowała się Ukraińska Rada Narodowa. W jej skład weszli przedstawiciele ukraińskich ziem Austro-Węgier, tj. wschodniej Galicji, Bukowiny i Rusi Zakarpackiej²⁴. Rada przyjęła rezolucję o utworzeniu w ramach federacyjnej monarchii austriackiej państwa ukraińskiego na terenach wschodniej Galicji i Łemkowszczyzny. Proklamowanie niepodległości nastąpiło 1 listopada, po zajęciu najważniejszych obiektów publicznych i wojskowych Lwowa. Podstawę prawną państwa określała „Tymczasowa ustawa zasadnicza o niezależności państwowej ziem ukraińskich byłej monarchii austro-węgierskiej” z 13 listopada 1918 r²⁵. Dopiero 10 grudnia przyjęto nazwę Państwo Zachodnioukraińskie, w cztery dni później na wieść o abdykacji Habsburgów zmienioną na Zachodnioukraińska Republika Ludowa.

Organem ustawodawczym ZRL była wspomniana Ukraińska Rada Narodowa z Jewhenem Petruszewyczem na czele²⁶. Rada była również organem kontrol-

²³ Ibidem.

²⁴ A. Słjusarenko, M. Tomjenko, *Istorija ...*, s.167 i n.

²⁵ Zob. *Tymczasowyyi osnownyji zakon pro derżawnu samostijnist ukrajinskich ziemel buwszoji Awstro-Uhorskoji monarchiji, uchwalenyj Ukrajinskoju Nacjonalnuju Radoju na zasidaniju 13 padolista 1918, Konstytuciji i konstitucijni akty Ukrajiny*, Kyjiv 2001, s. 67 i n.

²⁶ Zob. szerzej strony internetowe Organów Ukraińskiej Władzy Wykonawczej http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=1239637&cat_id=661234 z 10 sierpnia 2009 r.

nym wobec rządu w postaci Sekretariatu Państwowego. Funkcję kolegiąlną głowy państwa pełnił natomiast powoływany przez Plenum URN Zarząd, złożony z przewodniczącego i 9 członków, do którego kompetencji należało zatwierdzanie rządu, wyznaczanie szefów wyższych organów państwowych, ogłaszanie uchwał UNR czy prawo amnestii. Pierwszym przewodniczącym Zarządu został Kost Łewycki, drugim (od 1 listopada) – Jewhen Petruszewycz.

Ze względu na roszczenia terytorialne w Galicji ZRL znalazła się już w momencie powstania w stanie wojny z oddziałami polskich ochotników, a następnie regularnego Wojska Polskiego. W wyniku kolejnych porażek rząd zachodnioukraiński przeniósł stolicę ze Lwowa do Tarnopola, a następnie do Stanisławowa.

W styczniu 1919 r. Zachodnioukraińska Republika Ludowa zawarła unię z Ukraińską Republiką Ludową i wspólnie z jej oddziałami toczyła walki zarówno z bolszewikami, jak i „białymi” Denikina. W zmieniającej się sytuacji frontowej żołnierze ZURL najpierw połączyli się z wojskami Armii Ochotniczej Denikina przeciw bolszewikom, a następnie w lutym 1920 r. zostali wcieleni do Armii Czerwonej.

Za koniec Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej uważa się datę 16 lipca 1919 r., kiedy to ostatnie jej oddziały zostały wyparte przez ofensywę Wojska Polskiego za rzekę Zbrucz²⁷.

Niekiedy możemy spotkać się z określeniem Jewhena Petruszewycza jako prezydenta Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej. Rzecz wydaje się jednak jeszcze trudniejsza do uargumentowania, niż poruszona niżej „sprawa” Hruszewskiego. Ten doktor praw Uniwersytetu Lwowskiego 19 października 1918 r. został wybrany przewodniczącym Ukraińskiej Rady Narodowej. Po połączeniu ZURL z Ukraińską Republiką Ludową wszedł w skład Dyrektoriatu URL, z którego został usunięty po przyjęciu 9 czerwca 1919 r. funkcji dyktatora Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej. W tym wypadku również trzeba odróżnić przewodniczenie Radzie Narodowej od urzędu prezydenta. Znane dokumenty nie wspominają o instytucji prezydenta ZURL, a jedynie o prezydencie Zachodnioukraińskiej Rady Narodowej, co należy rozumieć jako funkcję przewodniczącego parlamentu. Jako przewodniczący J. Petruszewycz pełnił funkcje reprezentacyjne, jednak zgodnie z Tymczasową Ustawą nie posiadał on żadnych kompetencji służących do realizacji zadań zarówno w sferze polityki wewnętrznej, jak i zewnętrznej²⁸. Z pewnością nie można również z urzędem prezydenta utożsamiać tytułu dyktatora Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej²⁹.

²⁷ Do 1923 r. działał jeszcze w Wiedniu rząd emigracyjny ZURL.

²⁸ http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=1237771&cat_id=661234 z 10 sierpnia 2009 r.

²⁹ W późniejszym czasie J. Petruszewycz udał się wraz z rządem ZURL na emigrację (lipiec 1919 rok) do Kamieńca Podolskiego, a następnie do Wiednia. Podejmował bezskuteczne starania o przyznanie przez mocarstwa zachodnie prawa do samostanowienia Galicji Wschodniej. W latach 1924–1929

5. Ukraińska Socjalistyczna Republika Radziecka

Mniej więcej w tym samym czasie obok dwóch państw ukraińskich istniała jeszcze marionetkowa Ukraińska Socjalistyczna Republika Radziecka jako twór państwowy zależny od Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. W 1922 r. jako republika związkowa znalazła się w składzie ZSRR.

W odpowiedzi na powołanie URL bolszewicy utworzyli w Charkowie 24–25 grudnia 1917 r. zależną od Sowietów Ukraińską Ludową Republikę Rad. Oddziały bolszewików rozpoczęły inwazję Ukrainy i 8 lutego 1918 r. zajęły Kijów³⁰. Po traktacie brzeski terytorium Ukrainy znalazło się pod okupacją wojsk niemieckich i austro-węgierskich, RFSRR zaś była zmuszona uznać niepodległość Ukraińskiej Republiki Ludowej i 12 czerwca 1918 r. zawrzeć z państwem ukraińskim zawieszenie broni, preliminaryjne do traktatu pokojowego.

Po kapitulacji Niemiec na froncie zachodnim (11 listopada 1918 r.) rząd bolszewicki uznał traktat brzeski za niebyły i równoległe z wycofywaniem się wojsk niemieckich z tzw. Ober-Ostu rozpoczął zajmowanie opuszczanych przez Niemców terytoriów siłami Armii Czerwonej i proklamowanie w tym celu marionetkowych republik sowieckich. W tę taktykę wpisało się 30 listopada 1918 r. w Moskwie utworzenie Tymczasowego Robotniczo-Chłopskiego Rządu Ukrainy w celu zamaskowania agresji Rosji Sowieckiej na Ukraińską Republikę Ludową.

Pierwszą stolicą USRR po zajęciu na początku stycznia 1919 r. przez Armię Czerwoną został Charków. Rząd Tymczasowy w uchwale z 25 stycznia ogłosił połączenie Ukrainy z Rosją na zasadach federacji radzieckiej, co potwierdziła przyjęta 10 marca 1919 r. konstytucja USRR. Formalnie do czasu włączenia do ZSRR w 1922 r. twór ten był niezależnym państwem, wprawdzie pozbawionym własnej armii, ale z funkcjonującą służbą dyplomatyczną³¹.

poparł politykę bolszewików, co spotkało się z krytyką jego dotychczasowych współpracowników, których część w roku 1925 utworzyła niepodległościowe Ukraińskie Zjednoczenie Narodowo-Demokratyczne. Po rezygnacji bolszewików z polityki ukrainizacji i eskalacji terroru (kolektywizacja i w konsekwencji klęska głodu na Ukrainie –1932) wycofał się z poparcia ZSRR, pozostając na ukraińskiej scenie emigracji politycznej w faktycznej izolacji. Zmarł w Berlinie w 1940 r.

³⁰ W latach 1818–1920 Kijów przechodził wielokrotnie z rąk do rąk, będąc kolejno we władaniu Ukraińskiej Republiki Ludowej, hetmanatu, ponownie URL, bolszewików, Armii Ochotniczej gen. Antona Denikina, ponownie URL, bolszewików, sił URL sprzymierzonych z Polską, by od czerwca 1920 r. ostatecznie znaleźć się w posiadaniu Sowietów.

³¹ USRR została uznana przez Polskę, a jej przedstawiciele brali udział w negocjacjach pokojowych z Polską w Mińsku i Rydze w 1920 r.

6. Zakończenie

Na kolejne kilkadziesiąt lat Ukraina, tracąc niepodległość, znalazła się w granicach Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich jako jedna z części sowieckiego imperium³². Robotniczo-Chłopski Rząd Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej w Charkowie uchwalił pierwszą konstytucję Ukrainy Radzieckiej. Konstytucja USRR z marca 1919 r. deklarowała pełną suwerenność Ukrainy, potwierdzoną przyznaniem władzy wykonawczej Centralnemu Komitetowi Wykonawczemu Rad Ukrainy, prawo prowadzenia samodzielnej polityki zagranicznej, wyrażając jednocześnie nadzieję na ścisłą współpracę z pozostałymi republikami socjalistycznymi³³.

Deklaracją z 13 grudnia 1922 r., potwierdzoną na I Ogólnozwiązkowym Zjeździe Rad w Moskwie 30 grudnia 1922 r., utworzono Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, w skład którego weszła również Ukraina. Konstytucja Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z 1929 r. pozostawiła egzekutywę w rękach Ogólnoukraińskiego Centralnego Komitetu Wykonawczego³⁴.

Dopiero Konstytucja Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z 1937 r. utworzyła instytucję kolegialnej głowy państwa – Prezydium Rady Najwyższej³⁵. Uprawnienia i rola Prezydium w mechanizmach władzy państwowej były wielokrotnie modyfikowane w czasie istnienia USRR. Charakterystyczne dla Prezydium było łączenie funkcji kolegialnej głowy państwa i wyższego organu władzy państwowej w przerwach między sesjami Rady Najwyższej.

Również uchwalenie nowej konstytucji USRR w 1978 r. nie skutkowało zmianą podstawowych cech radzieckiego systemu politycznego, tj. brakiem wyraźnego rozdziału władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej.

16 lipca 1990 r. Rada Najwyższa Ukrainy proklamowała Deklarację o suwerenności Ukrainy³⁶. Pomimo braku wizji przyszłej państwowości i związków z ZSRR deklaracja głosiła „suwerenność państwową Ukrainy, czyli zwierzchnictwo, niepodległość, pełnię i niepodzielność władzy republiki w obrębie jej tery-

³² Pomimo iż przedwojenna Ukraina istniała w latach 1917–1921, za okres pozostawania Ukrainy w ramach ZSRR podaje się lata 1919–1991, a to z powodu działającego od 1919 r. proradzieckiego rządu w Charkowie.

³³ Zob. Konstytucja USRR z 14 marca 1919 r., *Konstytucji i konstytucyjni akty Ukrainy*, Kyjiv 2001, s. 69 i n.

³⁴ Zob. Konstytucja USRR z 15 maja 1929 r., *Konstytucji i konstytucyjni akty Ukrainy*, Kyjiv 2001, s. 83 i n.

³⁵ W 1922 r. republiki wchodzące w skład Kraju Rad ratyfikowały konstytucję ZSRR (Ukraina – 21 stycznia). Na IX Ogólnoukraińskim Zjeździe Rad w 1925 r. poprawiono i przystosowano konstytucję Ukrainy do konstytucji ZSRR. Ukraina wchodziła w skład ZSRR jako niezależna republika. Władzę wykonawczą powierzono Centralnemu Komitetowi Wykonawczemu USRR i Prezydium CKW, ustawodawczą Ogólnorosyjskiemu Zjazdowi Rad.

³⁶ Zob. szerzej A. Olechno, *Instytucja...*, s. 15–27.

torium oraz niezależność i równoprawność w stosunkach zagranicznych” oraz była „podstawą dla nowej konstytucji i praw Ukrainy...”³⁷ Konieczne stało się o ile niezastąpienie istniejącej formy rządów to co najmniej ukonstytuowanie nowej struktury władzy, właściwej dla samodzielnej i suwerennej państwowości. Pracę tę powierzono powołanej pod koniec października 1990 r. Komisji Konstytucyjnej, której zadaniem było opracowanie ogólnych założeń przyszłej konstytucji i przedstawienie owego projektu założeń na forum parlamentu³⁸. Po ewentualnej akceptacji Rady Najwyższej na podstawie tych założeń miałyby powstać pełny projekt nowej konstytucji Ukrainy.

Przedstawiony już w grudniu 1990 r. projekt Komisji Konstytucyjnej proponował radykalne zmiany w ustroju republiki, zarówno jeżeli chodzi o kontakty z Moskwą (nie wspominał o istnieniu ZSRR), jak i innowacje ustrojowe (system prezydencki)³⁹. Po długich sporach na forum parlamentu projekt założeń został w końcu przyjęty zwykłą większością głosów 19 czerwca 1991 r.⁴⁰

W końcu 5 lipca 1991 r., po paromiesięcznych pracach w niezwykle burzliwym okresie, Rada Najwyższa USRR przyjęła fundamentalną ustawę przewidującą utworzenie na Ukrainie instytucji prezydenta⁴¹. Pierwszy artykuł ustawy zapowiadał „utworzenie stanowiska Prezydenta Ukrainińskiej SRR”⁴². Jednocześnie ustawa zmieniała konstytucję USRR z 1978 r. przez dodanie rozdziału 12 zawierającego podstawowe unormowania nowej instytucji. Zgodnie z art. 114 ust. 1 prezydent stał się „najwyższym urzędnikiem państwa ukraińskiego i zwierzchnikiem władzy wykonawczej”.

³⁷ *Deklaracja pro derżawnyj suwerenitet Ukrainy, Konstytucji i konstitucijni akty Ukrainy*, Kyjiw 2001, s. 249.

³⁸ W skład Komisji Konstytucyjnej weszło 59 osób – 49 deputowanych (w większości członków KPU) oraz 10 ekspertów (głównie pracowników kijowskiej Akademii Nauki z prof. Jurijem Juzkowem na czele) – pod kierownictwem Leonida Krawczuka, pełniącego wówczas jednocześnie funkcję przewodniczącego Rady Najwyższej. Prace odbywały się w małych podkomisjach, opierających się głównie na opublikowanym w listopadzie 1990 r. projekcie konstytucji Federacji Rosyjskiej, którego twórcy odcięli się od rozwiązań radzieckich. K. Wolczuk, op. cit., s.72.

³⁹ Projekt ów wywołał niezadowolenie komunistów, ale i opozycji, domagającej się zerwania wszelkich więzi ze Związkiem Radzieckim.

⁴⁰ Debata parlamentarna nie przyniosła konsensusu i na wniosek L. Krawczuka zdecydowano się ją odłożyć do zarządzanego przez M. Gorbaczowa na 17 marca 1991 referendum w sprawie przyszłości ZSRR. W wyniku referendum ponad 70% głosujących opowiedziało się za utrzymaniem ZSRR, a ponad 80 % za członkostwem Ukrainy w nowym związku (zachowując zasady zawarte w Deklaracji o suwerenności). Kiedy jednak Moskwa ogłosiła projekt odpowiedniej umowy, parlament ukraiński odroczył debatę nad nim na trzy miesiące, przyspieszając prace nad ustawami wprowadzającymi w życie zasady Deklaracji, m.in. „prezydenckimi”. Zob. W. A. Serczyk *Historia...*, s. 374.

⁴¹ Ustawa Ukrainy z dnia 5 lipca 1991 r. *Pro zasnuwannja posta Prezydenta Ukrainińskoj RCR i wnesennja zmin ta dopowneń do Konstytucji (Osnownoho Zakonu) Ukrainińskoj RCR*, WWR URSR – 1991 – nr 33, s. 445.

⁴² Prace nad ustawodawstwem państwa toczyły się wciąż pod silnym naciskiem Moskwy, liczącej jeszcze na odwrócenie tendencji niepodległościowej i odrodzenie Związku Radzieckiego w przypadku negatywnej odpowiedzi społeczeństwa w przewidywanym referendum niepodległościowym. Szerzej K. Wolczuk, op. cit. s. 60.

Niezwykle ważne było znaczenie symboliczne tego aktu: prezydent reprezentował odrębność władzy kijowskiej od moskiewskiego centrum, posiadał wyraźne kompetencje wobec śladowej władzy prezydenta Gorbaczowa, co miało niebagatelne znaczenie w obliczu zbliżającego się referendum niepodległościowego⁴³.

Kwestia niepodległości Ukrainy miała zostać ostatecznie rozstrzygnięta w referendum państwowym, którego termin ustalono na 1 grudnia 1991 r. Tego samego dnia Ukraińcy po raz pierwszy mieli również wybrać swego prezydenta. W referendum wzięło udział ponad 84% uprawnionych do głosowania, z czego ponad 95% opowiedziało się za przyjęciem Aktu o niepodległości Ukrainy⁴⁴.

Powstanie niepodległego państwa wiąże się z koniecznością powołania do życia wielu instytucji niezbędnych do jego funkcjonowania. Doświadczenie historyczne wskazuje zaś, iż czas narodzin nowej państwowości obciąża zwłaszcza organy wchodzące w skład władzy wykonawczej. Spośród tychże, niezależnie od przyjętego ustroju, szczególnie głowę państwa: monarchę lub prezydenta republiki. Pozycja ustrojowa prezydenta jako głowy państwa nie tyle charakteryzuje ten organ, co determinuje cały system sprawowania władzy. Jednak w przypadku państw ukraińskich z początku XX w. można ostrożnie zaryzykować twierdzenie, iż zabrakło pewnej „ustrojowej” odwagi. Nie zdecydowano się na powołanie *expressis verbis* głowy państwa w osobie prezydenta.

Biorąc pod uwagę, iż powołanie do życia demokratycznego państwa, a następnie jego utrwalenie, wiąże się z koniecznością reformy wszystkich dotychczas funkcjonujących mechanizmów, najpilniejszym zadaniem staje się ustalenie pozycji naczelnych organów państwowych i ich miejsca w przyjętym podziale władzy.

Doświadczenia innych państw, a także późniejsze ukraińskie z końca XX w. wskazują, że ważnym czynnikiem procesu tworzenia niepodległego państwa może stać się właśnie prezydent będący symbolem nowej państwowości, a zarazem aktywnym uczestnikiem wprowadzanych zmian. Jednakże idzie tu o prezydenta będącego właśnie głową państwa, posiadającego własne kompetencje, niechby i głównie reprezentacyjne, a nie jedynie tytuł przewodniczącego nawet najważniejszego organu. Ani twórcy Ukraińskiej Republiki Ludowej, ani Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej nie zdecydowali się na takie rozwiązanie,

⁴³ Taki też cel przyświecał członkom Komisji Konstytucyjnej; opozycja widziała w nim ważny akcent niepodległości, L. Krawczuk zaś przygotowywał nową instytucję „dla siebie”. „Ważną rolę (na tym etapie, być może najważniejszą), której prezydent musi się podjąć, jest wzmocnienie rzeczywistej suwerenności. Republika jest słabo chroniona, nieprzygotowana na ataki centrum [...] Prezydent, wyposażony w prawo skutecznego i niezależnego decydowania, jest z pewnością lepszą ochroną interesów republiki”; *K woprosu ob uchrezdeniji posta prezidenta*, Archiwum Komisji Konstytucyjnej, II p. z 4 grudnia 1990 r.

⁴⁴ Na marginesie zaznaczmy, iż Polska jako pierwszy kraj na świecie uznała niepodległość Ukrainy już następnego dnia.

co mogłoby być uznane za błąd, gdyby nie ówczesna sytuacja geopolityczna, która i państwu posiadającemu konstytucyjną prezydenturę nie dawała większych szans na przetrwanie.

Magdalena Grassmann,
Agnieszka Zemke-Górecka, Bogusław Kędra

Szpitalnictwo cywilne w województwie białostockim w II Rzeczypospolitej

Keywords: hospitals, Białystok Voievodship, Second Republic

Summary

After Poland regained its independence in 1918, Polish people started rebuilding civil hospital network. Bad health conditions of the society and spreading epidemics forced people to undertake the immediate actions. In Białystok province in the twenties of the twentieth century there were 47 hospitals and among them 18 were epidemic. In following years there appeared the tendency of reducing the amount of hospital institutions. This situation was influenced by the Great Depression in the thirties of the twentieth century. Very often smaller hospitals were merged into one large institution which had several departments with specialized medical staff. The causes of such actions were medical reasons. In the interwar years, in the area of Białystok province there were also two specialized institutions established. They used innovative ways of treating. It was the Hospital for Mentally and Nervously Ill in Choroszcz and the Public Institute for Nervously Exhausted in Świack.

1. Wprowadzenie

Opieka nad zdrowiem jednostki ludzkiej od wieków absorbowała człowieka, począwszy od społeczności plemiennych po cywilizowane społeczeństwo. Zorganizowane formy szpitalnictwa istniały już w czasach starożytnych, w greckich, rzymskich i bizantyjskich kręgach kulturowych. Powstanie sieci szpitali na ziemiach polskich sięga przełomu XI i XII w.¹ Placówki rozwijały się pod auspicja-

¹ A. Zeniuk, *Rozwój sieci szpitalnej na ziemiach etnicznie polskich do końca XVIII wieku*, „Szpitalnictwo Polskie” 1976, nr 20, s. 254.

mi Kościoła, w ścisłym powiązaniu z siecią istniejących klasztorów. Z czasem dołączyły do tego fundacje królewskie, mieszczańskie, szlacheckie i magnackie. Ówczesne szpitale miały charakter przytułków, w których znajdowali schronienie zarówno żebracy, starcy, bezdomni, pątnicy, jak i chorzy. Na ziemiach późniejszego województwa białostockiego² pierwsze szpitale powstały w XV–XVI w. m.in. w Augustowie, Bielsku, Brańsku, Grodnie, Łomży. Aż do końca XVII w. rozwojowi placówek szpitalnych towarzyszyło hasło – *Biedny rzeczą świętą*, które odzwierciedlało ich charakter. Powolne przeobrażanie się idei szpitala zaczęło się już w XVIII w. Pod wpływem prądów oświeceniowych wprowadzono wiele nowatorskich rozwiązań w funkcjonowaniu i organizacji oraz podstawach prawnych szpitali. Dawne hasło zastąpiło nowe – *Chory rzeczą świętą*. Jednoznaczna funkcja lecznicza szpitala wytworzyła się dopiero w XIX w. Do wybuchu I wojny światowej odnotowywano stały rozwój szpitalnictwa, zwiększanie się kadr medycznych, wprowadzanie nowych rozwiązań prawnych w organizacji placówek. Wojna w znacznym stopniu zniweczyła dotychczasowe osiągnięcia.

2. Podstawy prawne funkcjonowania sektora zdrowotnego w okresie międzywojennym

W związku z tym, iż Polska znajdowała się pod zaborami, do roku 1918 nie było jednolitego systemu zdrowotnego pod względem organizacyjnym i prawnym. Z chwilą odzyskania niepodległości pojawiły się dwie koncepcje organizacji opieki zdrowotnej. Pierwszą z nich opracował docent T. Janiszewski, który podkreślał konieczność jednolitego, państwowego systemu zarządzania sprawami zdrowia³. Uważał, że powołane w 1918 r. Ministerstwo Zdrowia Publicznego powinno zapewnić administracji rządowej niezbędną samodzielność organizacyjną i finansową w sprawach zdrowia. Druga koncepcja, opracowana przez doktora J. Polaka, zakładała alternatywnie zdecentralizowaną administrację służby zdrowia, której kierownictwo miał sprawować jeden z departamentów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i innych resortów⁴ albo samorządowy nadzór wykonywany przez Ministerstwo Samorządów. Argumentem przemawiającym za wskazywanym modelem była rola przypisywana samorządom, które będąc bliżej społeczeństwa lepiej oceniają jego potrzeby, a tym samym skuteczniej samorząd może sprostać zadaniom sektora zdrowotnego. Zarówno T. Janiszewski, jak J. Polak uwzględniali zasadę przewagi sektora publicznego w lecznictwie. Zwyciężyła pierwsza koncepcja, która ukształtowała państwową, publiczną służbę zdrowia.

² Według podziału terytorialnego z 1933 r.

³ J. Fijałek, J. Machalski, *Publiczna opieka zdrowotna u początków Polski Niepodległej*, Archiwum Historii Medycyny 1978, XLI, 4, s. 399.

⁴ Ibidem.

Ministerstwo Zdrowia Publicznego sprawowało zwierzchni nadzór nad sprawami zdrowotnymi oraz higieną społeczną. Podlegało mu również samorządowe leczenie miejskie oraz samorządowe leczenie ubezpieczeniowe. Minister zdrowia publicznego⁵ realizował swoje zadania również przez wojewódzkie wydziały zdrowia publicznego oraz stanowiska urzędowych lekarzy w powiatach i starostwach. W okresie międzywojennym powołano również organy opiniodawcze, wśród nich Rady Zdrowia na szczeblu naczelnym, wojewódzkim i powiatowym. Nadzór sprawowany był nad podmiotami udzielającymi świadczeń zdrowotnych oraz nad towarzystwami medycznymi i fundacjami. Obejmował on także opiekę sanitarno-lekarską nad dzieckiem i matką, chorymi psychicznie, inwalidami i kalekami. Ministerstwo sprawowało nadzór nad środkami spożywczymi i przedmiotami użytku oraz higieną komunalną i przemysłową. W 1927 r. powstał Państwowy Zakład Higieny.

W 1919 r. wydano również zasadniczą ustawę sanitarną⁶, która określała obowiązki samorządów miejskich i wiejskich w zakresie zwalczania chorób zakaźnych oraz innych chorób występujących nagminnie. Wydano także akty prawne⁷, które wprowadzały powszechne, obowiązkowe, bezpłatne szczepienia ochronne. Zadania państwa i samorządów terytorialnych w zakresie zdrowia publicznego zostały określone szczegółowo i precyzyjnie. Administracja państwowa wykonywała funkcje legislacyjne i kontrolne w stosunku do samorządowej służby zdrowia⁸. Samorzady terytorialne były bezpośrednio odpowiedzialne za organizację instytucji ochrony zdrowia w celu zapewnienia odpowiedniej pieczy nad zdrowiem ludności zamieszkałej na ich terenie. Zadania te wykonywano pod nadzorem i opieką władz państwowych. Samorząd zobowiązany był do współdziałania z administracją rządową w zakresie zwalczania chorób zakaźnych i wenerycznych oraz sprawowania opieki nad chorymi psychicznie. Samorząd ponosił wydatki na ochronę zdrowia publicznego, poza kosztami zwalczania chorób zakaźnych i wenerycznych. Gminy mogły ubiegać się o dofinansowanie z budżetu centralnego w razie ewentualnych niedoborów. Administracja rządowa była zobowiązana pełnić nadzór epidemiologiczny nad działaniami samorządów, jak też zakładać i utrzymywać szpitale, przychodnie, domy izolacyjne, domy pomocy społecznej i utrzymywać etatowych lekarzy sanitarnych, położne gminne, pielęgniarki i inny niezbędny personel.

System zdrowotny, jeżeli chodzi o jego finansowanie, miał charakter budżetowo-ubezpieczeniowo-samorządowy. Leczenie ubezpieczeniowe opierało

⁵ Ministerstwo uległo likwidacji w 1924 r., a jego zadania przejął Departament Zdrowia w Ministerstwie Opieki Społecznej.

⁶ Zasadnicza ustawa sanitarna z 19 lipca 1919 r., Dz. Pr.P.P., poz. 371.

⁷ Tytułem przykładu można wskazać Dekret z dnia 7 lutego 1919 roku w przedmiocie przymusowego szczepienia ochronnego przeciwko ospie: Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz.180, a następnie ustawa z 19 lipca 1919 r, o przymusowym szczepieniu ochronnym przeciwko ospie, Dz.Pr.P.P. Nr 63, poz. 372.

⁸ D. Karkowska, *Prawa pacjenta*, Warszawa 2004, s. 137.

się początkowo na dekrete z 11 stycznia 1919 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby⁹, który został zastąpiony ustawą z 19 maja 1920 r.¹⁰ Ustawa określiła zasady pomocy lekarskiej dla ludności pracującej. Obowiązkiem ubezpieczenia zostali objęci na równych prawach kobiety i mężczyźni zatrudnieni na podstawie stosunku służbowego lub roboczego. Ustawa nie miała charakteru powszechnego. Nie obejmowała ona rolników, pracowników rolnych i robotników, zwalniała z obowiązku ubezpieczenia pracowników umysłowych o wyższych zarobkach. Członkami kas chorych mogli być zarówno obywatele polscy, jak i cudzoziemcy. Kasy chorych w celu zapewnienia świadczeń leczniczych mogły tworzyć własną sieć zakładów leczniczych o charakterze podstawowym i stacjonarnym, jak też prowadzić ambulatoria, apteki, sanatoria, domy dla ozdrowieńców, zakłady leczenia fizykalnego, instytuty diagnostyczne. Ubezpieczeni mogli ponadto korzystać ze szpitali publicznych i prywatnej służby zdrowia, o ile jednostki te miały zawartą umowę z kasą chorych. Osoby ubezpieczone korzystały z bezpłatnej pomocy lekarskiej, nie było wówczas określonego koszyka świadczeń zdrowotnych, jednak bezpłatna pomoc lekarska miała na celu przywrócenie zdrowia i zdolności zarobkowania lub jedynie utrzymanie zdolności zarobkowania. Leczenie szpitalne w odróżnieniu od pomocy lekarskiej nie było bezpłatne. Kasa chorych pokrywała jedynie połowę kosztów w najniższej klasie świadczenia i standardzie, drugą część musiał pokryć sam ubezpieczony. Jedynie w przypadkach, gdy kasa chorych wystąpiła z umieszczeniem chorego w wyższej klasie leczenia, musiała pokryć pełny koszt pobytu. Jeśli natomiast ubezpieczony zgłosił się do szpitala ze skierowaniem wskazującym na najniższą taryfę opłat i sam zażądał podwyższonego standardu usług, szpital był zobowiązany uwzględnić to żądanie, jednak chory w chwili przyjęcia musiał zapłacić różnicę między połową najniższej taryfy opłat i taksą klasy wyższej¹¹.

Ustawa z 19 maja 1920 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby¹² obowiązywała na obszarze II Rzeczypospolitej z wyjątkiem Górnego Śląska (gdzie uchwalono odrębną ustawę ubezpieczeniową z dnia 19 lipca 1920 r.). Działalnością kasy kierowała rada. Spośród jej członków wybierano zarząd oraz komisję rewizyjną i rozjemczą. Kasy chorych tworzyły związki okręgowe, które przeprowadzały kontrolę działalności poszczególnych kas, zawierały umowy z lekarzami, zakładami leczniczymi, organizacjami lekarskimi, zakładały i utrzymywały apteki oraz szpitale, jak również koordynowały działania w zakresie profilaktyki. Nadzór nad realizacją zadań wykonywanych przez kasy chorych sprawował Urząd Ubezpieczeń. W wyniku reform powstało lecnictwo społecz-

⁹ Dz. Pr. P.P. Nr 9, poz. 122.

¹⁰ Dz.U. z 1920 r. Nr 44, poz. 272.

¹¹ Okólnik w sprawie przyjmowania do szpitala, Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej, Departament Ubezpieczeń Społecznych z 1921 r., Nr 19.

¹² Dz.U. R.P. z 1920 r. Nr 44, poz. 276.

no-samorządowe. Kasy chorych dzięki jasno określonej terytorium z własnym aparatem leczniczym z czasem stawały się agendą administracyjno-finansową opieki zdrowotnej, która wypierała drogi sektor prywatny, jak też tańszy, lecz o niskim standardzie, sektor miejski¹³. Jak podkreśla J. Fijałek, samorządność w lecznictwie spełniała trzy podstawowe idee: państwo dopuszczało pracowników do organów władzy w sektorze zdrowotnym, pozwalało na możliwość wybierania tych organów i podejmowania decyzji w granicach określonych przez prawo¹⁴. Budziło to jednak niezadowolenie oponentów lecznictwa samorządowego, a kryzys ekonomiczny stał się ich sprzymierzeńcem. W 1933 r. zniesiono kasy chorych i powołano w ich miejsce ubezpieczalnie społeczne na mocy ustawy z 28 marca 1933 r.¹⁵, zwanej scalenią. Zmiana systemu spowodowała centralizację i podporządkowanie ubezpieczalni społecznych Ministerstwu Opieki Społecznej. Ubezpieczalnie społeczne zobowiązane były do ustalania obowiązku ubezpieczenia, wyznaczania wysokości składek ubezpieczeniowych i ich pobierania, kontroli pracodawców w zakresie uiszczania składek, przyznawania i udzielania świadczeń w zakresie ubezpieczenia na wypadek choroby i macierzyństwa. Ustawa scalenia nie objęła wszystkich obywateli. Wprowadzono zmiany w lecznictwie podstawowym przez zastosowanie systemu lekarza domowego, który miał zapewnić całość świadczeń leczniczych, a w przypadku wymagającym dodatkowego leczenia uprawniony był do skierowania do lekarza specjalisty lub szpitala. Ustawa odstępowała od bezpłatności pomocy leczniczej i wprowadziła dopłaty za poszczególne świadczenia. Ubezpieczony miał prawo do bezpłatnego leczenia szpitalnego jedynie w najniższej klasie szpitalnej. Struktura opieki zdrowotnej opierała się na lecznictwie ubezpieczeniowym i pozaubezpieczeniowym. Wśród aktów prawnych okresu międzywojennego należy zauważyć ustawę o publicznej służbie zdrowia z 1939 r.¹⁶, która dała podstawy do tworzenia administracji służby zdrowia, ale ze względu na wybuch II wojny światowej wykorzystana została po jej zakończeniu.

Status prawny publicznych i prywatnych zakładów opieki zdrowotnej, nazywanych wówczas zakładami leczniczymi, oraz kompetencje organów nimi zarządzających, określało rozporządzenie z mocą ustawy wydane przez Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r.¹⁷ W publicznych zakładach działały tzw. rady szpitalne. Nadzór nad zakładami został powierzony ministrowi zdrowia publicznego. Zakłady lecznicze podzielono na dwie grupy: zakłady lecznicze dla osób potrzebujących stałego pomieszczenia w celu leczenia i pielęgnowania

¹³ J. Fijałek, *Kasa Chorych – pierwowzór społecznego, samorządowego lecznictwa pracowniczego w Polsce*, Archiwum Historii Medycyny 1984, 47, 1.

¹⁴ Ibidem, s. 103.

¹⁵ Ustawa z dnia 28 marca 1933 roku o ubezpieczeniu społecznym, Dz. U. z 1933 r., Nr 51, poz. 396.

¹⁶ Ustawa z dnia 15 czerwca o publicznej służbie zdrowia, Dz. U. z 1939 r., Nr 54, poz. 342.

¹⁷ Dz.U. R.P. z 1928 r., Nr 38, poz. 382.

względnie obserwacji i porady lekarskiej (które można było również podzielić na szpitale i lecznice) oraz zakłady lecznicze dla osób przychodzących (przychodnie). W świetle rozporządzenia szpitale były prowadzone bez zamiaru osiągnięcia zysku, natomiast lecznice zakładały osiągnięcie zysku, prowadzone były przez indywidualnych lekarzy bądź przez spółdzielnie pracy lekarzy, lekarzy dentyków lub techników dentystrycznych. Przedmiotowe rozporządzenie przewidywało zarówno status publiczności, jak i prywatności zakładu (tzw. szpitale bez prawa publiczności). W przypadku szpitala bez prawa publiczności chorzy mieli prawo do takiej opieki zdrowotnej, która w minimalnym zakresie odpowiadała świadczeniom oferowanym w szpitalach publicznych. W przypadku lecznic ustawodawca pozostawił dowolność w zakresie standardu, ale wydano stosowne rozporządzenia, które określały minimalny standard techniczny i sanitarny budynków oraz urządzeń leczniczych warunkujących możliwość funkcjonowania zakładu leczniczego.

Lecznictwo obejmowało cztery sektory: publiczny, państwowy, społeczny i prywatny. Sektor publiczny stanowiło przede wszystkim lecznictwo miejskie. Gminy w ramach wykonywania zadania publicznego, jakim jest ochrona zdrowia publicznego, zakładały i utrzymywały szpitale oraz urządzenia sanitarne. W miastach powyżej 25 000 ludności zakładano zakłady lecznicze i szpitale dla chorych zakaźnie, domy izolacyjne i zakłady dezynfekcyjne. Do obowiązków gmin należy zaliczyć również opiekę nad psychicznie chorymi oraz zapewnienie chorym, którzy nie byli objęci ubezpieczeniem społecznym i nie posiadali wystarczających środków finansowych, opieki lekarskiej. Do sektora państwowego należało lecznictwo wojskowe, które obejmowało również policję państwową oraz urzędników państwowych i rodziny funkcjonariuszy. Były to grupy najbardziej uprzywilejowane. Funkcjonariusze policji państwowej oraz urzędnicy państwowi wraz z rodzinami mogli leczyć się w szpitalach i poradniach innych sektorów na zasadzie pełnej refundacji kosztów. W sektorze społecznym placówki szpitalne, ambulatoria prowadzone były przez towarzystwa dobroczynne, gminy wyznaniowe, instytucje społeczne. Sektor prywatny rozwinął działalność przede wszystkim w zakresie poradnictwa medycznego, lekarzy wolno praktykujących oraz lecznic. W sektorze pozaubezpieczeniowym leczenie było odpłatne, chyba że pacjent na mocy szczególnych przepisów zwolniony był od ponoszenia opłat. Jeśli lekarz musiał udzielić pomocy nieubezpieczonemu, mógł żądać honorarium wedle cennika ustalonego w rozporządzeniu o zakładach leczniczych, a jeżeli nie uzyskiwał go, to obowiązek taki spoczywał na związku komunalnym¹⁸. Koszty leczenia szpitalnego obliczano na podstawie opłaty dziennej, która uzależniona była od klasy, do której chory został przyjęty. Chory, który nie posiadał środków finansowych na leczenie szpitalne, zobowiązany był uzyskać z urzędu komu-

¹⁸ D. Karkowska, *Prawa...*, s. 141.

nalnego świadectwo ubóstwa i na jego podstawie był przyjmowany do szpitala. W razie nagłego zachorowania wskazywany dokument mógł być dostarczony później. Świadectwo ubóstwa nie uprawniało chorego do pokrycia kosztów przewozu do i ze szpitala oraz kosztów pomocniczych przyrządów leczniczych.

Zakłady lecznicze prowadzone przez podmioty administracji publicznej w okresie dwudziestolecia międzywojennego możemy zaliczyć do kategorii zakładów publicznych. T. Bigo¹⁹ wskazywał, iż jest to „kompleks środków osobowych i materialnych należących do państwa, względnie innego podmiotu administracji publicznej, a wydzielony pod względem organizacyjnym w jedną całość i służący celom administracji publicznej”. W. Klonowiecki²⁰ sformułował zbieżną definicję, przyjmując, że jest to zespół osób, rzeczy i praw zorganizowany przez administrację publiczną i trwale z nią związany, przeznaczony do indywidualnego użytkowania przez inne osoby uprawnione lub zobowiązane. W okresie międzywojennym istniała koncepcja podziału zakładów administracyjnych na samoistne i niesamoistne. Podział ten uzależniony był od przymiotu posiadania osobowości prawnej. W. Klonowiecki uważał, że „...zakłady publiczne samoistne są podmiotami administracji publicznej, będąc osobami prawnymi sprawując funkcje administracji publicznej samodzielnie, nie podlegają władzy hierarchicznej organów administracji rządowej, są zatem jedną z form decentralizacji”²¹.

3. Etapy rozwoju szpitalnictwa

W 1918 r. odrodzone państwo polskie stanęło przed trudnym zadaniem odbudowy powojennych zniszczeń. Skutki wojny, a więc przemarsze wojsk, masowy ruch uchodźczy, nadmierne skupienie ludności, szczególnie w miastach, nędza, dezorganizacja służby zdrowia we wczesnym okresie powojennym powodowały rozwój chorób epidemicznych²². Przez Polskę, a szczególnie województwo białostockie przetoczyły się epidemie ospy, duru plamistego, powrotnego i brzusznego, czerwonki, błonicy oraz płonicy. Duży problem stanowiły również choroby społeczne: gruźlica, jaglica, alkoholizm, choroby weneryczne, psychiczne. Sytuację dodatkowo pogarszała niska świadomość zdrowotna mieszkańców, zwłaszcza wsi. Dbanie o zdrowie w omawianym okresie nie było zachowaniem rozpowszechnionym. Wynikało ze specyfiki środowiska i kultury zdrowotnej ludności. Zależało od poziomu wiedzy społeczeństwa, a przede wszystkim od jego możliwości socjalno-ekonomicznych. Jednym z priorytetów stało się więc

¹⁹ T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 178.

²⁰ W. Klonowiecki, *Zakład publiczny w prawie polskim*, Lublin 1933, s. 121.

²¹ *Ibidem*, s. 221.

²² U. Sztuka-Polińska, *Sytuacja epidemiologiczna niektórych ostrych chorób zakaźnych w Polsce w okresie międzywojennym XX wieku*, „Przegląd Epidemiologiczny” 2002, nr 56, s. 137–138.

odbudowanie sieci szpitali, zapewniających prawidłowe leczenie i opiekę, wyizolowanie chorych zakaźnie, zmniejszenie śmiertelności.

Rozwój szpitalnictwa na terenie województwa białostockiego w okresie międzywojennym kształtował się etapami. Bardzo trudna sytuacja epidemiologiczna na początku lat dwudziestych XX w. wymusiła powstanie gęstej sieci szpitali epidemicznych. Na podstawie zachowanych sprawozdań o stanie zdrowotnym ludności w Rzeczypospolitej Polskiej wiadomo, że w 1923 r. istniało na terenie województwa białostockiego 47 szpitali dysponujących 2293 łózkami dla chorych. Najwięcej, bo 18 szpitali, podlegało Naczelnemu Nadzwyczajnemu Komisarzowi do walki z epidemiami. Szpitale o profilu epidemicznym urządzono również w istniejących wcześniej placówkach komunalnych bądź sejmikowych. W województwie białostockim zorganizowano jedną z czterech w kraju ekspozytur podległych Urzędowi Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarza do walki z epidemiami²³. W Białymstoku istniała duża stacja etapowa ze szpitalem, do której kierowano chorych ze stacji kwarantannowych, przeprowadzono badania, kąpiele, dezynsekcje²⁴. Dwa lata później stan szpitalnictwa przedstawiał się zdecydowanie odmiennie. Na terenie omawianego województwa liczba szpitali zmniejszyła się do 38, z 1603 łózkami²⁵. Stało się to za sprawą przede wszystkim zniesienia szpitali epidemicznych wobec względnej stabilizacji zachorowalności na choroby zakaźne. Te placówki epidemiczne, których istnienie uznano za konieczne, przekazano samorządom terytorialnym. Dotyczyło to szpitali w Białymstoku, Bielsku, Brańsku, Sokółce, Grajewie i Orli. W połowie lat dwudziestych XX w. na terenie województwa największy procent szpitali stanowiły placówki publiczne, tj. należące do samorządów, związków komunalnych oraz miejskie. Obok nich istniały szpitale sektora społecznego, prowadzone przez Polski Czerwony Krzyż oraz żydowską gminę wyznaniową²⁶. W 1933 r. powstał także jedyny w II Rzeczypospolitej Państwowy Zakład dla Nerwowo Wyczerpanych w Świacku²⁷. Należy przy tym podkreślić, że na terenie województwa brak było szpitali z sektora ubezpieczeniowego należących do kas chorych, a później

²³ *Sprawozdanie o stanie zdrowotnym Rzeczypospolitej Polskiej oraz o działalności władz i instytucji zdrowia publicznego w roku 1923*, Warszawa 1925, s. 42

²⁴ *Dwadzieścia lat publicznej służby zdrowia w Polsce Odrodzonej 1918–1938*, Warszawa 1939, s. 47.

²⁵ Tabela. Stan szpitalnictwa w Polsce w 1925/1926 r. [w:] *Sprawozdanie o stanie zdrowotnym Rzeczypospolitej Polskiej oraz o działalności władz i instytucji zdrowia publicznego w roku 1925*, Warszawa 1927.

²⁶ Szpitale PCK funkcjonowały w Białymstoku oraz w Brańsku, placówki prowadzone przez żydowską gminę wyznaniową istniały w Białymstoku, Łomży, Suwałkach, Grodnie i Wołkowysku.

²⁷ W 1935 r. zorganizowano podobny Państwowy Zakład Lecznicy dla Nerwowo Wyczerpanych Kobiet w Gościejewie koło Poznania. Zob. *Szpitale psychiatryczne w Polsce*, Polskie Towarzystwo Szpitalnictwa, t. III, 1937, s. 24–25.

Tabela 1. Szpitale województwa białostockiego w 1932 r.

Lp.	Miejscowość	Nazwa szpitala
1	Augustów	powiatowy
2	Knyszyn	rejonowy
3	Bielsk Podlaski	powiatowy
4	Brańsk	PCK
5	Grodno	miejski
6	Grodno	żydowski
7	Łomża	św. Ducha
8	Łomża	żydowski
9	Ostrołęka	powiatowy
10	Ostrów Mazowiecka	powiatowy
11	Sokółka	powiatowy
12	Suwałki	miejski
13	Suwałki	żydowski
14	Szczuczyn	powiatowy
15	Wołkowysk	powiatowy
16	Wołkowysk	żydowski
17	Wysokie Mazowieckie	powiatowy
18	Białystok	miejski św. Łazarza
19	Białystok	żydowski
20	Białystok	miejski św. Rocha
21	Białystok	miejski w Zwierzyńcu
22	Białystok	PCK
23	Choroszcz	międzykomunalny

Źródło: opracowanie własne na podstawie AP Białystok, *Sprawozdanie wojewody białostockiego za rok 1932*, sygn. 310, k. 21, 21v.

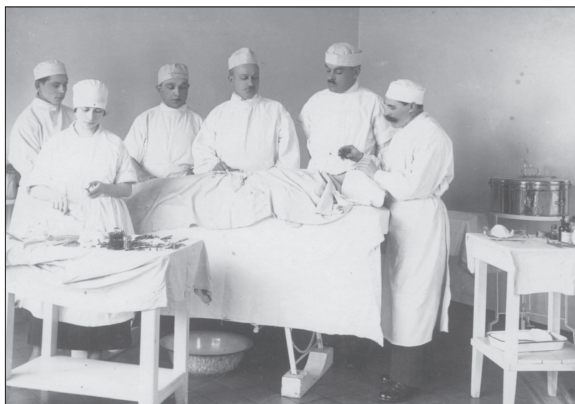
czenie 2 szpitali: związku powiatowego oraz miasta. W Suwałkach postulowano połączenie szpitala św. Piotra i Pawła ze szpitalem żydowskim, zwłaszcza że oba szpitale mieściły się w tym samym budynku³².

Od 1936 r. sytuacja szpitali zaczęła się stabilizować. Związane to było z ożywieniem gospodarczym kraju. Choć liczbę placówek szpitalnych nie wzrastała, odnotowywano ciągły wzrost liczby łóżek. W rezultacie w 1937 r. na terenie województwa białostockiego istniało 21 szpitali, w których do dyspozycji chorych pozostawało ponad 2500 łóżek³³. Dla porównania w 1923 r. w 47 szpitalach były tylko 2293 łóżka.

³² PAOG, *Sprawozdanie wojewody białostockiego za czas od 01.04.1931-01.04.1932*, Białystok 1933, sygn. 2127, s. 111.

³³ PAOG, *Sprawozdanie wojewody białostockiego za 1937 rok*, sygn. 2130, s. 26.

4. Szpitalnictwo ogólne i specjalistyczne



Fot. 2. Operacja przeprowadzana w szpitalu miejskim św. Rocha w Białymstoku

Źródło: zbiory Biblioteki Głównej UMB, f. 63.

Szpitalne okresu międzywojennego były placówkami nastawionymi przede wszystkim na leczenie urazów chirurgicznych, chorób wewnętrznych oraz przypadków położniczo-ginekologicznych (tabela 1). Pod względem liczby oddziałów najkorzystniej przedstawiały się szpitale miejskie. Najczęściej usytuowane były w obszernych budynkach mogących zmieścić od 60 do 150 chorych, zatrudniały wykwalifikowaną kadrę medyczną oraz posiadały lepsze warunki finansowe. W Białymstoku szpital św. Rocha w 1938 r. dysponował czterema oddziałami: chirurgicznym, zakaźnym, położniczym i skórno-wenerycznym. Suwalski szpital św. Piotra i Pawła liczył pięć oddziałów: wewnętrzny, chirurgiczny, zakaźny, weneryczny i położniczy. Z czasem doszedł szósty – gruźliczy³⁴. Szpital w Grodnie dysponował łózkami na oddziałach: wewnętrznym, chirurgicznym, ginekologicznym, zakaźnym i wenerycznym. Szpital łomżyński posiadał oddział wewnętrzny, chirurgiczny i położniczy³⁵. Szpital w Wołkowysku liczył cztery oddziały: chirurgiczny, wewnętrzny, położniczy i zakaźny³⁶.

Placówki prowadzone przez Polski Czerwony Krzyż dysponowały mniejszą niż ww. szpitale liczbą łóżek, miały też ograniczoną liczbę oddziałów. Białostocki szpital PCK mieszczący się przy ul. Warszawskiej 29 prowadził jedynie oddział wewnętrzny i chirurgiczny³⁷. Jako jedyny w województwie wyodrębnił łóżka przeznaczone dla dzieci³⁸.

³⁴ Suwałki. *Miasto nad Czarną Hańczę*, praca zbior. pod red. J. Kopciała, Suwałki 2005, s. 368.

³⁵ *Rocznik Lekarski Rzeczypospolitej Polskiej na 1936 rok*, oprac. S. Konopka, Warszawa 1936, s. 610.

³⁶ *Ibidem*, s. 1544.

³⁷ *Polski Czerwony Krzyż. Sprawozdanie Okręgu Białostockiego za 1932 r.*, Białystok 1933, s. 10.

³⁸ Sale przeznaczone dla dzieci i młodzieży znajdowały się na drugim piętrze budynku. Zob. *Szpital Czerwonego Krzyża*, „Dziennik Białostocki” 1921, nr 115, s. 1.



Fot. 3. Szpital PCK w Białymstoku

Źródło: Zbiory Biblioteki Głównej UMB, f. 363.

Odmienne przedstawiała się sytuacja poza największymi ośrodkami miejskimi województwa. Mniejsze szpitale powiatowe, których średnia liczba łóżek oscylowała wokół 30, miały charakter wybitnie internistyczny. Przyjmowano w nich oczywiście przypadki chirurgiczne i ginekologiczno-położnicze, a w nagłych potrzebach również i zakaźne. Jednak kubatura zajmowanych budynków, niewielkie nakłady finansowe oraz nieliczna kadra medyczna nie pozwalały na szeroko zakrojoną działalność tych placówek. Cięższe przypadki chorobowe odsyłano do szpitali miejskich.

Tabela 2. Liczba łóżek w szpitalach województwa białostockiego z podziałem na oddziały. Zestawienie na podstawie sprawozdań za czas od 1 IV 1934–31 III 1935³⁹

Szpital	łóżka w zakładach ogółem	łóżka chirurgiczne	łóżka internistyczne	łóżka ginekologiczno-położnicze	łóżka dla chorych zakaźnie	łóżka dla dzieci	łóżka dla chorych weneryczno-skrótnych	łóżka gruźlicze	łóżka dla chorych neurologicznie	łóżka bez podziału	łóżka do obserwacji
Komunalny	1630	225	201	121	177	–	68	12	800	24	2
Społeczny	313	100	145	19	32	5	–	–	–	12	–
Razem	1943	325	346	140	209	5	68	12	800	36	2

Źródło: J. Bujalski, *Rzut oka na stan i działalność zakładów leczniczych państwowych, komunalnych, społecznych i prywatnych na podstawie sprawozdań za rok 1934–1935*, Warszawa 1936, tabl. II.

³⁹ Zestawienie nie obejmuje lecznic prywatnych dysponujących 80 łózkami.

Obok wymienionych szpitali ogólnych, w miastach tworzono placówki specjalistyczne. Ich powstawanie było związane z wysoką wówczas zachorowalnością na choroby zakaźne, weneryczne oraz wysokim wskaźnikiem śmiertelności niemowląt i matek. Należy jednak podkreślić, że w dwudziestoleciu międzywojennym wśród mieszkańców, szczególnie wsi, panowała obawa przed hospitalizacją zakorzeniona jeszcze w poprzednich wiekach. Opór w otoczeniu chorego, uniemożliwiający izolację, powodował dalsze szerzenie się choroby. Zła sytuacja finansowa ludności często uniemożliwiała pobyt w szpitalu, a w związku z tym nie zgłaszano przypadku choroby. Ludność, szczególnie wiejska, nadal chętnie korzystała z pomocy miejscowych znachorów, „babeł”⁴⁰. Dlatego też tak duża była rola szpitala. Dążono, by ówczesny szpital był w równej mierze instytucją leczniczą, jak i zakładem wychowawczym. Chory, lecząc się, miał jednocześnie uczyć się jak postępować, aby zapobiec dalszemu rozwojowi choroby⁴¹.

Po zlikwidowaniu szpitali epidemicznych okazało się, że jest potrzeba funkcjonowania placówek zajmujących się chorobami zakaźnymi. Odrębne szpitale zakaźne działały więc w Białymstoku, Łomży, Sejnach. Do walki z chorobami wenerycznymi zorganizowano w województwie trzy placówki. W Białymstoku, pod kierownictwem dr Jana Walewskiego, działał skórno-weneryczny szpital św. Łazarza posiadający kilka odrębnych miejsc do leczenia chorych prostytutek⁴². W Łomży przy Urzędzie Sanitarno-Obyczajowym funkcjonował szpital św. Wojciecha. Placówka zajmująca się leczeniem chorób wenerycznych istniała na początku lat dwudziestych także w Grodnie.

Złe warunki sanitarne panujące w dwudziestoleciu międzywojennym w miastach i na wsiach, niedożywienie oraz korzystanie z usług ludowych „medyków” przyczyniały się w wysokim stopniu do śmiertelności niemowląt i matek. Choć wszystkie szpitale w województwie posiadały łóżka ginekologiczno-położnicze, istniała tylko jedna wykwalifikowana placówka. Był to początkowo Miejski Przytułek Położniczy działający w Białymstoku przy ul. Kraszewskiego. Trzy lata później został on przekształcony w Miejski Szpital i przeniesiony do pokoszarowego budynku w Zwierzyńcu⁴³. Prowadzony przez specjalistę – dr Witolda Bajenkiewicza, szpital stał na wysokim poziomie pod względem organizacji i skuteczności leczenia. Pomagało to przełamywać dawne nawyki społeczeństwa. Coraz więcej kobiet decydowało się rodzić w szpitalu.

⁴⁰ M. Posłuszna, *Stan zdrowia społeczeństwa polskiego II Rzeczypospolitej w perspektywie początku XXI wieku*, „Pielęgniarstwo Polskie” 2005, nr 2, s. 515.

⁴¹ B. Krippendorf, *Kilka słów o społecznych zadaniach szpitali powszechnych w dobie obecnej*, „Zdrowie Publiczne” 1938, nr 2, s. 139.

⁴² Archiwum Akt Nowych, *Stan sanitarny osiedli – województwo białostockie 1927–1929*, Ministerstwo Opieki Społecznej, Departament Służby Zdrowia, sygn. 788, k. 88.

⁴³ Na początku lat trzydziestych Szpital Miejski w Zwierzyńcu został włączony do szpitala św. Rocha. Zob. J. Walewski, *Szpitale i zakłady lecznicze na terenie miasta Białegostoku w okresie od 1919 do 1944*, „Roczniki Akademii Medycznej w Białymstoku” 1964, nr 10, s. 3-8.

W okresie międzywojennym zmianie uległo podejście do chorób psychicznych, nerwic i uzależnień. Wychodząc naprzeciw problemowi braku dostatecznej liczby łóżek psychiatrycznych w kraju, powstało kilka nowych, dużych ośrodków leczących tego typu przypadłości. W województwie białostockim zorganizowano jeden z największych szpitali na wschód od Wisły⁴⁴. W 1930 r. na terenie dawnej fabryki włókienniczej w Choroszczu otwarto Szpital dla Psychicznie i Nerwowo Chorych. Dzięki profesjonalnemu i pełnemu pasji podejściu organizatorów placówki do chorych, szpital był traktowany jako ośrodek higieny psychiatrycznej. Dyrektor szpitala dr Stanisław Deresz wielokrotnie podkreślał, że celem zakładu nie było odgraniczanie chorych od społeczeństwa ani też odstraszenie ich od szpitala. W placówce umieszczano tylko takie przypadki chorych, których stan tego wymagał. Szpital, w zamyśle doktora, był rodzajem filtra, a nie składnicą chorych wyrzuconych ze społeczeństwa⁴⁵. Chorych leczono najnowszymi wówczas metodami: wstrząsami insulinowymi, cardiazolowymi oraz gorączką i szeroko rozwiniętą terapią pracy⁴⁶. Przebywający w szpitalu pacjenci najczęściej cierpieli na schizofrenię, niedorozwój umysłowy, padaczkę, alkoholizm i narkomanię, zaburzenia psychiczne po urazach oraz pochodzenia miażdżycowego.

Z obliczeń statystycznych wynikało, że jeden na 1000 mieszkańców potrzebował opieki w zakładzie specjalistycznym. Pomimo 1000 miejsc w szpitalu w Choroszczu, liczba łóżek była wciąż za mała. W 1933 r. w celu objęcia opieką większej liczby chorych zastosowano tzw. opiekę przyzakładową. Powodem jej zorganizowania – jak twierdził dyrektor Stanisław Deresz – było to, że spokojni chronicy zajmowali miejsce w szpitalu, a tysiące ostrych chorych nie mogło korzystać z leczenia zakładowego⁴⁷. Chorzy umieszczeni w opiece przyzakładowej przebywali w promieniu 7–8 km od szpitala, w dwudziestu czterech okolicznych wsiach. Byli jednak pod stałym nadzorem lekarzy oraz pielęgniarek. Do każdego gospodarstwa przyjmowano maksymalnie 3–4 chorych z zaznaczeniem, aby na każdą dorosłą osobę przypadał jeden chory. Chory wychodził do opieki całkowicie wyekwipowany: dostawał ubranie, dwie zmiany bielizny, metalowe łóżko, pościel. Gospodarze obowiązani byli opiekować się chorym, karmić go, w miarę możliwości zatrudniać do odpowiednich zajęć. Za opiekę i utrzymanie szpital płacił za każdego chorego jeden złoty dziennie⁴⁸. Korzyści płynące z za-

⁴⁴ Przed zorganizowaniem szpitala psychiatrycznego w Choroszczu jedynie przy szpitalu żydowskim w Białymstoku przeznaczono kilka łóżek dla chorych z zaburzeniami psychicznymi. Głównym celem była bardziej izolacja niż faktyczne leczenie. Zob. R. Zabłotniak, *Białostocka służba zdrowia do 1944 roku*, Białystok 1964, s. 72 (praca doktorska).

⁴⁵ Biblioteka Uniwersytetu Medycznego w Białymstoku, *Księga protokołów zebrań Polskiego Zrzeszenia Lekarzy Województwa Białostockiego*, sygn. R. 55.

⁴⁶ J. Bartoszewski, *Państwowy Szpital dla Nerwowo i Psychicznie Chorych w Choroszczu*, s. 3 (maszynopis w zbiorach Muzeum Historycznego w Białymstoku).

⁴⁷ *Ibidem*, s. 3.

⁴⁸ *Sprawozdanie z działalności Białostockiego Wojewódzkiego Szpitala dla Psychicznie i Nerwowo Chorych za rok 1933*, Choroszcz 1934, s. 2–3.

stosowania opieki pozazakładowej były obopólne. Chory przystosowywał się do normalnego życia, często zżywał się ze swoim gospodarzem i był traktowany jak członek rodziny. Wśród miejscowej ludności zmieniało się podejście do osób cierpiących na dolegliwości psychiczne. Ważny był również czynnik ekonomiczny. Wynagrodzenia za opiekę stanowiły duży zastrzyk gotówki w skromnym budżecie rolników. Przez zastosowanie takiej formy opieki, szpital był odciążony i mógł przyjmować więcej cięższych przypadków chorobowych; koszt utrzymania chorego u opiekunów był znacznie niższy niż na oddziałach.

Chorobami społecznymi o znacznym spektrum występowania w omawianym okresie był alkoholizm i wszelkiego rodzaju uzależnienia. Jedynym ośrodkiem leczącym te schorzenia był otwarty w 1933 r. Państwowy Zakład dla Nerwowo Wyczerpanych w Świacku. Do celów leczniczych zaadaptowano XVIII-wieczny zabytkowy pałac Wołłowiczów, który wraz z otaczającym go parkiem i ogrodami zajmował powierzchnię ponad 100 hektarów. Wskazaniami leczniczymi oprócz alkoholizmu były: morfinizm, kokainizm, nadużywanie środków nasennych, nerwice i psychonerwice, stany wyczerpania nerwowego oraz rekonwalescencje popsychotyczne⁴⁹. Leczono metodami psychoterapeutycznymi, uwzględniając właściwości psychiczne każdego kuracjusza. Zakład wyposażony był w nowoczesne urządzenia do wodolecznictwa, elektroterapii oraz światłolecznictwa. Innym ważnym czynnikiem leczniczym stosowanym w Świacku była praca i zajęcia sportowe. Kuracjusze uczestniczyli w warsztatach rzemieślniczych, pracach ogrodniczych i w gospodarstwie rolnym.

5. Wnioski

Sytuacja epidemiologiczna na początku lat dwudziestych XX w. wymusiła powstanie sieci szpitali epidemicznych w województwie białostockim. W 1923 r. było ich 18 na 47 istniejących szpitali. Szybkie zorganizowanie tego typu placówek przyczyniło się do stłumienia epidemii chorób zakaźnych zagrażających nie tylko Polsce, ale i zachodniej Europie. W latach 1919–1924 istniało wiele szpitali wojskowych. Lecznictwo w województwie białostockim opierało się na placówkach publicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego i związki komunalne. Obok nich istniały szpitale sektora społecznego prowadzone przez Polski Czerwony Krzyż oraz żydowską gminę wyznaniową. W odróżnieniu od innych województw nie powstały na terenie województwa białostockiego szpitale z zakresu sektora ubezpieczeniowego, które bądź to należały do kas chorych, a od 1933 r. do ubezpieczalni. Od początku lat trzydziestych sytuacja na polu szpitalnictwa uległa zmianie. Komasaowano niewielkie

⁴⁹ Świack. Państwowy Zakład Leczniczy dla nerwowo wyczerpanych, b.r. i m.w., s. 2–6.

Anna Stawarska-Rippel

Państwowy arbitraż w ZSRR

Keywords: Soviet law, State's arbitration

Summary

The introduction of planned economy in Russia after the 1917 October Revolution had a result that the whole economy was treated as one state owned organization. From 1922 the courts' jurisdiction in cases between state owned enterprises was abolished and these cases were transferred to arbitration committees. On May 3, 1931 the state's economic arbitration was established. It was separated completely from the courts' system and was included into administration structures. It had nothing in common with the private arbitration and with the conciliatory proceedings. The state's arbitration was an instrument of central planning and its activity were to strengthen the realization of economic plans. By doing it, the state's arbitration performed two functions in the management of economy. It could pass legal acts on one side and on the other it considered the economic disputes between state institutions. From 1931 to October 1, 1991 (when arbitration was abolished) its functions have not been changed. The analysis of legal character of this institution causes problems and controversies among lawyers. The state's arbitration was a hybrid. It was bounded with the administration and the arbitrators, very often not being lawyers, were not independent. From the other hand, the arbitration proceedings was somehow connected with the proceedings applied in the courts. Despite that, it should be treated as a separated proceedings. The state's arbitration was an administrative, not judicial body.

Historia państwowego arbitrażu gospodarczego w ZSRR wpisuje się w socjalistyczny eksperyment rozpoczęty w październiku 1917 r. w Rosji. Jednym ze środków mających służyć realizacji utopijnej idei całkowitej przebudowy pań-

stwa, gospodarki i kultury nie tylko w Rosji, ale na całym świecie (L. Trocki)¹, było zastąpienie gospodarki rynkowej, którą bolszewicy uważali za anachroniczną i służącą jedynie indywidualnym interesom właścicieli, planową produkcją przemysłową i dystrybucją towarów². Objęcie społeczeństwa wszechogarniającą kontrolą państwową, szczególnie nad własnością prywatną, skutkowało radykalnym i dotąd niespotykanym wypaczeniem tradycyjnych instytucji prawa prywatnego, czyniąc z niego w dużej mierze prawo gospodarcze³.

Rozluźnienie polityki władz radzieckich w dziedzinie gospodarczej, poprzez wprowadzenie 8 marca 1921 r. na X zjeździe radzieckiej komunistycznej partii bolszewików ograniczonej formy gospodarki rynkowej – NEP (*Новая экономическая политика*), nie oznaczało rezygnacji z dążenia do wdrożenia centralnego planowania państwowego w gospodarce. Na XII zjeździe radzieckiej komunistycznej partii bolszewików w kwietniu 1923 r. postanowiono, że „administracja zarządów centralnych ustępuje manewrowaniu gospodarczemu”⁴, co oznaczało zachowanie kontroli administracji nad kierunkiem rozwoju gospodarki zgodnie z wytycznymi politycznymi partii⁵ przy jednoczesnym przywróceniu pewnych zasad gospodarki rynkowej. Oficjalnie NEP trwała do grudnia 1929 r.⁶

Radziecka strategia postępu ekonomicznego, radykalnie wzmożona za czasów Stalina, wymagała silnie scentralizowanej gospodarki i skierowania gwałtownego jej wzrostu na sektor produkcji, szczególnie w zakresie przemysłu ciężkiego. Ten zwrot wymuszał rozwój biurokratycznej struktury planowania.

¹ R. Pipes, *Rewolucja rosyjska*, Warszawa 1996, s. XI.

² G. M. Armstrong, *The Soviet Law of Property. Law in Eastern Europe*. A series of publication issued by the Documentation Office for East European Law University of Leyden. General editor: F.J.M. Feldbrugge, Publish. Brill 1983, nr 26, s. 1–2.

³ A. J. Schmidt, *Soviet Civil Law as Legal History: A Chapter or a Footnote?*, [w:] *Revival of Privet Law in Central and Eastern Europe. Essays in Honor of F.J.M. Feldbrugge*, ed. G. Ginsburg, W. B. Simons, Publish. Brill 1996, s. 46.

⁴ *Radzieckie prawo administracyjne*, pod red. S. S. Studienikina, tłum. z ros. pod red. K. Biskupskiego, Warszawa 1953, s. 54.

⁵ „...nie odrywać administrowania od polityki [...] wywalczyć pełne podporządkowanie aparatu polityce [...] aparat dla polityki a nie polityka dla aparatu” (Lenin). Cyt. za S. S. Studienikin [w:] *Radzieckie prawo administracyjne...*, s. 48.

⁶ A. Lityński, *Historia prawa radzieckiego 1917–1991. Krótki kurs*, „Miscellanea Historico-Iuridica”, t. III, pod red. Adama Lityńskiego i Piotra Fiedorczyka, Białystok 2005, s. 142. W rzeczywistości koniec liberalizacji i kolektywizację rolnictwa zapowiedział Stalin już w czerwcu 1927 r. „Kolektywizacja i rozkułaczenie” obejmują okres od 1927 r. do 1936 r., kiedy stalinowski terror z największą siłą przejawiał się właśnie na wsi. W literaturze przedmiotu podnosi się, że lata 1937–1938 to apogeum stalinowskiego terroru, rozpoczętego w czerwcu 1927 r., a kończącego się w marcu 1953 r. Zob. В. П. Данилов, *Введение. Советская деревня в годы „Большого террора”*, [w:] *Трагедия советской деревни. Коллективизация и раскулачивание. Документы и материалы в 5 томах 1927–1939*, глав. ред. В. Данилов, Р. Маннинг, Л. Виола, Москва–Rosspen 2004, s. 5–10. Zob. też: S. Fitzpatrick, A. Rabinowitch, R. Stites, *Russia in the Era of NEP: Explorations in Soviet Society and Culture*, wyd. Indiana University Press, 1991, s. 3, 101 i n.

Najważniejsze decyzje podejmowały organy partii i państwa⁷. Wdrażanie tych decyzji było obowiązkiem ekonomistów-planistów, przede wszystkim Ogólnopaństwowej Komisji Planowania utworzonej przy Radzie Ministrów (*Госплан*), którą powołano dekretem 22 lutego 1921 r.⁸ Podstawowym zadaniem Gosplanu było przygotowanie jednego ogólnopaństwowego planu gospodarczego i procedur niezbędnych do jego wykonania oraz koordynowanie działań w zakresie planu z organami państwowymi federalnych republik. W 1923 r. w strukturze Gosplanu zatrudniano 300 osób. W 1934 r. liczba zatrudnionych wzrosła do 425. Byli to ekonomiści, inżynierowie, specjaliści od zarządzania, agronomii. Początkowo Gosplan był zarządzany przez wybitnych specjalistów ekonomistów, których zastąpiono w latach trzydziestych mniej znamienitymi, realizującymi bezkrytycznie wizje komunistycznej partii⁹. Jeden z autorów, porównując działalność Gosplanu przed ustanowieniem pierwszego planu pięcioletniego i po jego ustanowieniu stwierdził, że ten pierwszy okres był „dziecięcą igraszką”¹⁰.

Publiczna kontrola nad produkcją, planowa produkcja oraz dystrybucja dóbr powodowały, że gospodarka postrzegana była jako jedna państwowa organizacja, w której najlepiej było rozstrzygać spory wewnątrz, administracyjnie, ograniczając jednocześnie kompetencje sądu w tych sprawach¹¹. Od 1922 r. spory w sprawach gospodarczych między instytucjami, przedsiębiorstwami i organizacjami sektora uspołecznionego przekazano komisjom arbitrażowym, a od 1931 r. państwowemu arbitrażowi.

Państwowy arbitraż oddzielony zupełnie od systemu sądów i połączony z władzą administracyjną nie miał nic wspólnego z arbitrażem prywatnym, postępowaniem polubownym. Prywatny arbitraż w Rosji radzieckiej istniał zgodnie z ustaleniami pierwszych miesięcy rewolucji, w szczególności dekretu *O sądzie nr 1* z 1917 r.¹² i dekretu z 16 lutego 1918 r. *O sądzie arbitrażowym* (polubownym)¹³. Również kodeks procedury cywilnej z 7 lipca 1923 r. w rozdziale XXII *O третейских записях и решениях (o polubownych zapisach i orzeczeniach)* zawarł przepisy dotyczące postępowania polubownego¹⁴. W nowym kodeksie

⁷ J. Pallot, D. J. B. Shaw, *Planning in the Soviet Union*, Croom Helm 1981, s. 36. Zob. też: O. S. Ioffe, *Soviet Law and the New Economic Experiment*, [w:] *Soviet Law and Economy*, ed. O. S. Ioffe, M. W. Janis, 1987, s. 8–15.

⁸ СУ РСФСР 1921, nr 17, poz. 106.

⁹ V. Barnett, *Revolutionary Russian Economy, 1890–1940: Ideas, Debates and Alternatives*, Routledge, 2004, s. 97.

¹⁰ W. G. Moss, *A History of Russia: Since 1855*, vol. II, Publish. Anthem Press, 2005, s. 247.

¹¹ G. M. Armstrong, *The Soviet Law of Property...*, s. 1–2; P. L. Gregory, *The Political Economy of Stalinism. Evidence from the Soviet Secret Archives*, Publish. Cambridge University Press 2004, s. 1 i n.

¹² Dekret *O sądzie* z 24 listopada 1917 r. СУ РСФСР 1917, nr 4, poz. 50; „Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства” 1917, nr 17. Dekret został opublikowany także w gazecie „Prawda” 24 listopada 1917 r.

¹³ Декрет ВЦИК от 16 февраля 1918 года *O третейском суде*. СУ РСФСР 1918, nr 28, poz. 366.

¹⁴ *Гражданский процессуальный кодекс РСФСР*. СУ РСФСР 1923, nr 46–47, poz. 478, art. 199–203.

postępowania cywilnego RSFR z 11 czerwca 1964 r.¹⁵ zamieszczono zasady postępowania arbitrażowego (polubownego) w dodatku nr 3.

W ZSRR funkcjonowały w sumie trzy rodzaje arbitrażu: państwowy arbitraż, trójstronny arbitraż (prywatny, polubowny) i arbitraż handlu zagranicznego. ustanowiony w 1932 r. przy Izbie Handlu i Przemysłu¹⁶.

W rozwoju państwowego arbitrażu w Rosji radzieckiej i ZSRR, wpisującego się w eksperyment wprowadzenia pełnej kontroli państwowej nad gospodarką, można wyszczególnić cztery etapy. Pierwszy etap przebiegał od rewolucji październikowej do 1922 r.¹⁷ W tym okresie nie ustanowiono specjalnych organów rozstrzygających spory między przedsiębiorstwami państwowymi. Dekret *O sądzie nr 2* z 20 lutego 1918 r.¹⁸ w artykule 15. stanowił, że niedopuszczalne jest rozstrzyganie sporów między różnymi organami państwowymi w drodze sądowej. W obliczu pełnej centralizacji zarządzania gospodarką spory gospodarcze rozstrzygano w trybie administracyjnym¹⁹.

Drugi etap przypadał na lata 1922–1931. Proklamowanie Nowej Polityki Ekonomicznej skutkowało umiarkowaną liberalizacją w gospodarce. Powrócono wówczas w pewnym zakresie do rozrachunku gospodarczego sprzed rewolucji. Nowa sytuacja stworzyła potrzebę ustanowienia specjalnych organów rozpatrujących spory majątkowe między państwowymi przedsiębiorstwami i organizacjami. W tym celu w kwietniu 1922 r. Prezydium Najwyższej Rady Gospodarki Narodowej²⁰ utworzyło swym postanowieniem przy Radzie komisję arbitrażową. Postanowienie przewidywało możliwość tworzenia komisji arbitra-

¹⁵ *Гражданский процессуальный кодекс РСФСР от 11 июня 1964 г.*, „Ведомости Верховного Совета РСФСР” 1964, nr 24, poz. 407. Zob. też: *The Civil Code and the Code of Civil Procedure of the RSFSR 1964*, translated A. K. R. Kiralfy, Leyden 1966; *Советский гражданский процесс*, pod red. M. A. Гурвича, Moskwa 1967.

¹⁶ *Encyclopedia of Soviet Law*, ed. F. J. M. Feldbrugge, G. P. Van den Berg, W. B. Simons, Leiden 1985, s. 54–55, 326.

¹⁷ *Арбитраж в СССР*, pod red. A. F. Klejnmana, Moskwa 1960, s. 21. Zob. też K. Korzan, *Arbitraż i postępowanie arbitrażowe*, Warszawa 1980, s. 50.

¹⁸ W literaturze istnieją rozbieżności dotyczące daty wydania dekretu. Zob. D. W. Chenoweth, *Soviet Civile Procedure. History and Analysis*. Philadelphia 1977, s. 12. Zob. też: J. N. Hazard, *Settling Disputes in Soviet Society. The Formative Years of Legal Institutions*, New York 1978, s. 9–10. A. Bosiaccki podaje datę 15 lutego 1918 r. Zob. A. Bosiaccki, *Utopia, władza, prawo. Doktryna i koncepcje prawne „bolszewickiej” Rosji 1917–1921*, Warszawa 1999, s. 344. L. I Antonowa utrzymuje, że dekret został wydany 20 lutego (starego stylu) 1918 r. Zob. Л. И. Антонова, *Великая Октябрьская революция и создание народных судов, 1917–1918 гг.*, „Правоведение” 1969, nr 3, s. 92. Tak też w promulgatorze: „Собрание законоданий РСФСР” 1918, nr 26, poz. 347.

¹⁹ *Арбитраж в СССР...*, s. 22.

²⁰ Najwyższa Rada Gospodarki Narodowej powołana dekretem z 2 (starej daty) grudnia 1917 r. posiadała kompetencje w dziedzinie organizacji gospodarki narodowej i finansów państwowych. Do jej właściwości należało opracowywanie ogólnych norm i planów w dziedzinie gospodarki, koordynacja i ujednoczenie działalności terenowych i centralnych instytucji powołanych do regulowania sfery gospodarczej. NRGN korzystała z szerokiego uprawnień. Przysługiwało jej prawo konfiskaty, rekwizycji, sekwestru, przymusowego tworzenia syndykatów w różnych gałęziach przemysłu i handlu oraz innych działań w dziedzinie produkcji, dystrybucji i finansów państwowych. NRGN przeprowadziła nacjonalizację przemysłu; *Radzieckie prawo administracyjne...*, s. 36–37.

zowych przy miejscowych organach Rady – okręgowych radach gospodarczych (*губсовнархозы*) i biurach przemysłowych (*промбюро*)²¹.

21 września 1922 r. postanowieniem Wszechrosyjskiego Centralnego Komitetu Wykonawczego i Rady Komisarzy Ludowych ustanowiono tryb rozstrzygnięcia majątkowych sporów między państwowymi instytucjami i organizacjami²². Zgodnie z nim powołano Najwyższą Komisję Arbitrażową przy Radzie Pracy i Obrony²³ oraz miejscowe komisje arbitrażowe przy okręgowych radach gospodarczych. Najwyższa Komisja Arbitrażowa składała się z przewodniczącego i dwóch członków wybieranych przez Radę Pracy i Obrony, przy czym przewodniczący musiał uzyskać poparcie Ministerstwa Sprawiedliwości. Członkowie miejscowych komisji arbitrażowych wybierani byli przez okręgowe rady gospodarcze po zatwierdzeniu przez Radę Pracy i Obrony po przedstawianiu ich kandydatur Ministerstwu Sprawiedliwości. Komisjom tym podlegały wszystkie spory między państwowymi instytucjami i organizacjami poza sporami wewnątrz resortów i takich, w których stroną był bank państwowy albo Główny Urząd Ubezpieczeń Społecznych. Zakres właściwości komisji arbitrażowych sprowadzał się zatem do rozstrzygnięcia sporów majątkowych między państwowymi instytucjami i przedsiębiorstwami, między państwowymi organami i współpracującymi z nimi organizacjami nie niżej niż na szczeblu guberni, jednak tylko za zgodą strony na rozstrzygnięcie sprawy w komisji arbitrażowej²⁴. Najwyższa Komisja Arbitrażowa rozstrzygała spory majątkowe między wskazanymi instytucjami w pierwszej instancji, gdy wartość przedmiotu sporu przekraczała tysiąc rubli w złocie.

Postępowanie arbitrażowe wszczynano na wniosek, w którym instytucja lub organizacja wskazywały naruszenie swych praw. Stawiennictwo stron było obowiązkowe. Komisja miała możliwość wystosowania wezwania do obowiązkowego stawiennictwa, jednak niestawiennictwo jednej ze stron nie wstrzymywało toku postępowania. Zasada rozłożenia ciężaru dowodu była określona ogólnie, podobnie jak w postępowaniu cywilnym²⁵. Powód miał uzasadnić swoje powództwo, a pozwany uzasadnić swe zarzuty. Komisja miała jednak prawo zbierania dowodów także z własnej inicjatywy²⁶.

²¹ *Арбитраж в СССР...*, s. 22–23.

²² *СУ РСФСР* 1922, nr 60, poz. 769. Zob. też *Арбитраж в СССР...*, s. 23.

²³ Rada Pracy i Obrony powstała z przekształcenia Rady Robotniczo-Chłopskiej (powołanej przez WCKW 30 listopada 1918 r.) na podstawie uchwały VIII Ogólnorosyjskiego Zjazdu Rad w grudniu 1920 r. przy Radzie Komisarzy Ludowych (RKL) RFSRR. Rada miała uprawnienia komisji RKL. Jej zadaniem było mobilizowanie resortów i koordynacja ich działań w dziedzinie zabezpieczenia kraju i budownictwa gospodarczego oraz ustalenie jednolitego planu gospodarczego RFSRR. Po utworzeniu ZSRR powołano Radę Pracy i Obrony przy Radzie Komisarzy Ludowych ZSRR, likwidując jednocześnie Radę Pracy i Obrony przy RKL RFSRR. W 1937 r. zniesiono Radę Pracy i Obrony przy RKL ZSRR, powołując w to miejsce Radę Ekonomiczną przy RKL ZSRR.

²⁴ *Арбитраж в СССР...*, s. 24.

²⁵ Art. 118 k.p.c. z 1923 r. *Собрание Узаконений РСФСР* 1923, nr 46–47, poz. 478.

²⁶ *Арбитраж в СССР...*, s. 24.

Orzeczenie komisji zapadało większością głosów. Członek składu niezgadzający się z większością mógł złożyć zdanie odrębne. Postępowanie było dwuinstancyjne. Od orzeczenia miejscowych komisji można się było odwołać do Najwyższej Komisji Arbitrażowej przy Radzie Pracy i Obrony w terminie 14 dni od ogłoszenia uzasadnienia orzeczenia. Najwyższa Komisja Arbitrażowa miała prawo zmienić orzeczenie miejscowej komisji arbitrażowej albo przekazać sprawę innej miejscowej komisji arbitrażowej celem ponownego rozpatrzenia. Orzeczenia Najwyższej Komisji Arbitrażowej wydane w wyniku odwołania były ostateczne, lecz Rada Pracy i Obrony działająca w trybie nadzoru mogła je zmienić albo zażądać ponownego zbadania sprawy przez Najwyższą Komisję Arbitrażową²⁷.

14 marca 1923 r. Rada Pracy i Obrony RSFSR wydała postanowienie ustanawiające regulamin – statut (*правила*) komisji arbitrażowych²⁸. Postanowienia regulaminu zawarte w 42. artykułach, uzupełniające postanowienie z 21 września 1922 r. wskazywały na duże podobieństwo funkcjonowania komisji do sądów (ludowych, gubernialnych i Sądu Najwyższego). Regulamin komisji arbitrażowych został podpisany przez A. Rykova, który później wraz z N. J. Bucharinem został uznany za przywódcę pravicowego odchylenia w partii.

Komisje arbitrażowe orzekały jak specjalne sądy gospodarcze. W składzie orzekającym komisji arbitrażowych zasiadał obowiązkowo prawnik (art. 4). Regulamin operował terminologią charakterystyczną dla postępowania sądowego: pozew, ubezpieczenie powództwa, koszty sądowe. Art. 7 regulaminu stanowił o warunkach, jakie miał spełniać pozew, które nie różniły się od przewidzianych w postępowaniu cywilnym. Strona miała prawo odstąpić od swoich żądań w całości lub w części, a pozwany mógł uznać powództwo, jeżeli komisja arbitrażowa nie oceniła tych czynności procesowych za sprzeczne z prawem i godzące w interes publiczny (art. 17). Strony mogły uczestniczyć w postępowaniu przez swoich przedstawicieli mających odpowiednie pełnomocnictwo. W postępowaniu mogli być powołani świadkowie, biegli. Możliwe było dokonanie oględzin na miejscu przez miejscową komisję arbitrażową lub właściwy sąd ludowy, z którego pomocy komisja mogła skorzystać (art. 26). Wezwania świadków i biegłych celem przeprowadzenia postępowania dowodowego wystosowywała komisja arbitrażowa lub sąd ludowy. Gdy komisja uznała sprawę za dostatecznie wyjaśnioną, wydawała orzeczenie w sprawie (art. 29). Strony mogły wnosić skargi na opieszałość komisji do Najwyższej Komisji Arbitrażowej. Inne skargi (zażalenia) – do komisji arbitrażowej prowadzącej postępowanie w ciągu 7 dni (art. 34). Prawo interpretacji orzeczenia i nadzorowanie wykonania orzeczenia leżało w kompetencji komisji arbitrażowej, która wydawała orzeczenie (art. 38–39). Naj-

²⁷ Ibidem.

²⁸ *Постановление ЦТО РСФСР от 14 марта 1923 Правила о производстве дел в Высшей арбитражной комиссии при Совете Труда и Обороны и местных арбитражных комиссиях.*

wyższa Komisja Arbitrażowa sprawowała bezpośredni nadzór nad działalnością miejscowych komisji arbitrażowych, natomiast nad całością działalności komisji arbitrażowych nadzór sprawowało Ministerstwo Sprawiedliwości (art. 42).

W związku z utworzeniem w 1922 r. ZSRR, powołano postanowieniem z 5 czerwca 1924 r. Najwyższą Komisję Arbitrażową przy Radzie Pracy i Obrony ZSRR. Rozpatrywała ona spory majątkowe między instytucjami, przedsiębiorstwami i organizacjami sektora uspołecznionego, jeżeli przynajmniej jedno z nich miało zakres działalności ogólnozwiązkowy lub spór dotyczył sprawy istotnej z punktu widzenia gospodarki ogólnonarodowej, lub strony o zasięgu działalności lokalnym pochodziły z innych republik związkowych²⁹. Dalsze utrwalenie działalności komisji arbitrażowych nastąpiło przez zasady sądownictwa ZSRR z 29 października 1924 r.³⁰ Artykuł 22 tych zasad stanowił, że majątkowe spory między państwowymi instytucjami, przedsiębiorstwami i organizacjami rozstrzygane są przez: a) Najwyższą Komisję Arbitrażową przy Radzie Pracy i Obrony Związku Radzieckiego, b) Najwyższe Komisje Arbitrażowe przy organach gospodarczych republik związkowych, c) komisje arbitrażowe przy Radach Komisarzy Ludowych republik autonomicznych i d) komisje miejscowe (okręgowe i gubernialne) zorganizowane przy komitetach wykonawczych okręgu i guberni. W swojej działalności komisje arbitrażowe miały się kierować aktualnymi zadaniami radzieckiej polityki gospodarczej i ustawodawstwem. Działalność komisji arbitrażowych dowodzi, że mimo powszechnego dążenia do zunifikowania sądów istniała silna grupa zwolenników specjalizacji³¹.

Gdy w listopadzie 1928 r. Stalin ogłosił radykalną zmianę podstaw przyszłej polityki gospodarczej, a „plan stał się prawem państwa”³² działalność komisji arbitrażowych, postrzeganych jako nieróżniące się zasadniczo od sądów, uznana została za niewystarczającą³³. W związku z tym 4 marca 1931 r. Centralny Komitet Wykonawczy i Rada Komisarzy Ludowych ZSRR zniosły komisje arbitrażowe. Wówczas rozpoczął się kilkumiesięczny okres, w którym sprawy rozstrzygane do tego czasu przez komisje arbitrażowe zostały poddane jurysdykcji sądów ludowych³⁴. By ułatwić rozwiązywanie sporów gospodarczych przez sądy ludowe, w składzie orzekającym zasiadali ławnicy posiadający odpowiednie doświadczenie w danej dziedzinie gospodarki³⁵. Dekret z 4 marca 1931 r. stanowił, że znosi się komisje arbitrażowe w celu wzmocnienia jedności systemu sądowego

²⁹ J. N. Hazard, *Settling Disputes in Soviet Society. The Formative Years of Legal Institutions*, New York 1978, s. 439.

³⁰ *Основы судоустройства Союза ССР и союзных республик* (утв. Постановлением ЦИК СССР от 29 октября 1924), СЗ СССР 1924, nr 23, poz. 203.

³¹ J. N. Hazard, *Settling Disputes in Soviet Society...*s. 439.

³² J. Paszukanis. Cyt. za G. M. Armstrong, *The Soviet Law of Property...*, s. 53.

³³ *Арбитраж в СССР...*, s. 27; S. Ehrlich, *Арбитраж в Зwiązку Radzieckim i pewne wnioski de lege ferenda dotyczące Polski*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1948, nr 7, s. 19.

³⁴ J. N. Hazard, *Settling Disputes in Soviet Society...*, s. 440; *Арбитраж в СССР...*, s. 27–31.

³⁵ J. N. Hazard, *Settling Disputes in Soviet Society...*, s. 53.

ZSRR³⁶. Zwolennicy unifikacji sądownictwa byli zadowoleni z tego obrotu sprawy, jednak ich radość nie trwała długo.

Okres tak zwanej „drugiej rewolucji”³⁷ zapoczątkowanej przyjęciem planu pięcioletniego w maju 1929 r., w rzeczywistości wdrażanego już od października 1928 r.³⁸, charakteryzował się wzrostem napięcia w partii, powodowanego między innymi katastrofalną sytuacją gospodarki w latach 1928–1929. Stalin „zdradził rewolucję” (L. Trocki), przyjmując ideę „budowania socjalizmu w jednym kraju” i naruszając demokratyczne procedury w partii³⁹. Podjęta przez Stalina decyzja o natychmiastowej i pełnej kolektywizacji oraz przyspieszonej industrializacji oznaczała ostateczne zerwanie z dotychczasową polityką władz radzieckich. W listopadzie 1928 r., na plenum Komitetu Centralnego partii, Jan Borisowicz Gamarnik, pierwszy sekretarz Komitetu Centralnego Komunistycznej Partii Białorusi (1928–1930) wystąpił przeciw lewicowemu planowi, który nazwał przeciwhłopskim i w rzeczywistości kontrrewolucyjnym planem Trockiego. Proponował jednocześnie zintensyfikowanie tempa industrializacji kraju, by nie tylko zdobyć decydującą pozycję w przemyśle narodowej gospodarki, ale też prześcignąć w tej dziedzinie kraje kapitalistyczne⁴⁰.

Wydarzeniom związanym z przyjęciem pierwszego planu pięcioletniego towarzyszyła „wielka debata industrializacyjna”⁴¹ nie tylko w kręgach partyjnych, lecz także wśród filozofów i ekonomistów. W zakresie filozofii spór toczył się między tzw. „mechanistami”⁴² i „dialektykami”⁴³. „Mechaniści”, których repre-

³⁶ Т. А. Григорьева, *Становление арбитражной юрисдикции в России в XX веке*, „Правоведение” 2002, nr 2, s. 129.

³⁷ H. Ragsdale, *The Russian Tragedy: the Burden of History*, Publish. M.E. Sharpe 1996, s. 208. Zob. też H. J. Berman, *Justice in the U.S.S.R. An Interpretation of Soviet Law*, Harvard University Press 1978, s. 39; L. H. Siegelbaum, *Soviet State and Society between Revolutions 1918–1929*, Publish. Cambridge University Press 1992.

³⁸ Stalin z Walerianem Kujbyszewem (przewodniczący Gosplanu przy Radzie Ministrów ZSRR od 1930 r.) przygotowali ostateczną wersję planu. Ta wersja planu pięcioletniego została przedstawiona celem zatwierdzenia w kwietniu 1929 r., lecz była antydatowana na październik 1928 r. Zob. R. V. Daniels, *The end of the Communist revolution*, Publish. Routledge, 1993, s. 88.

³⁹ H. Kuromiya, *Stalin's Industrial Revolution: Politics and Workers, 1928–1932*. Politics Soviet and East European Studies, Cambridge 1990, s. 21–22. Zob. też: L. Trocki, *Zdradzona rewolucja. Czym jest ZSRR i dokąd zmierza?*, przekł. A. Achmatowicz, wyd. WIBET, 1991, s. 22–30.

⁴⁰ H. Kuromiya, *Stalin's Industrial Revolution...*, s. 22.

⁴¹ H. J. Berman, *Justice in the U.S.S.R. ...*, s. 41. Zob. też R. Kiely, *Industrialization and development. A Comparative Analysis*. Routledge 1998, s. 41–42; V. P. Arestis, M. C. Sawyer, *A Biographical Dictionary of Dissenting Economists*, Publish. Edward Elgar Publishing, second edition, 2001, s. 152.

⁴² Główni przedstawiciele „mechanistów”: Аркадьевич Климент Тимирязев (1880–1955), Иван Иванович Скворцов-Степанов (1870–1928). Zob. *Routledge Encyclopedia of Philosophy*, vol. 10, ed. E. Craig, Publish: Routledge 1998, s. 54.

⁴³ Główni przedstawiciele „dialektyków”: Абрам Моисеевич (Иоффе) Деборин (1881–1963), Валентин Фердинандович Асмус (1894–1975), Иван Капитонович Луппол (1897–1943), Николай Афанасьевич Карев (1901–1936), Ян Эрнестович Стэн (1899–1937). Zob. *Routledge Encyclopedia of Philosophy...*, s. 54.

zentował ówczasie N. J. Bucharin, opowiadali się za ładem społecznym będącym równowagą układu sił, tak jak w całej naturze (materii) składającej się ze stałych elementów pozostających w równowadze⁴⁴. N. J. Bucharin krytykował Stalina za nagły plan industrializacyjny, który jego zdaniem „miał na celu wybudowanie dnia dzisiejszego cegłami z przyszłości”⁴⁵. Założenia pierwszego planu pięcioletniego określił jako „ułomne”, ze względu na brak realizmu jego postanowień⁴⁶. „Dialektycy”, którzy podkreślali, że głównym zadaniem filozofii jest wskazanie kierunku rozwoju każdej dziedziny nauki byli zdania, że postęp nie rodzi się ze „stałości”, lecz ze zmienności, podkreślając jednocześnie siłę ludzkiej woli i aktywności w przemianach społecznych⁴⁷. „Dialektycy” zyskali przewagę nad „mechanistami” na krótko. W marcu 1930 r. zostali uznani za współpracujących z lewicowym odchyleniem w partii. Podobnie poglądy ekonomistów grupowały się wokół dwóch szkół, tzw. „genetyków” i „teleologistów”. Pierwsi uważali, że kluczowym problemem funkcjonowania całej ekonomii jest zachowanie równowagi, a industrializacji powinno towarzyszyć jednocześnie wspieranie chłopstwa jako najliczniejszej populacji. „Teleologisci”, zwolennicy przyspieszonej industrializacji twierdzili, że rewolucja zmieniła prawa ekonomii, w szczególności „wiekuiste prawa kapitalistycznego rozwoju”⁴⁸. Oficjalne uznanie kierunku zmiany w gospodarce zgodnie z założeniami „teleologistów” oznaczało zwycięstwo ideologii nad ekonomiczną rzeczywistością.

Mimo pojawiających się obaw co do przesadnie optymistycznych założeń pierwszego planu pięcioletniego, jego nierealnych i w zasadzie jedynie propagandowych celów⁴⁹, Centralny Komitet Wykonawczy zdecydował się go przyjąć. Inżynierowie i ekonomiści, którzy sporządzili pierwszy zarys planu gospodarczego w końcu 1927 r., zgodnie z ustaleniami XV zjazdu komunistycznej partii (2–19 grudnia 1927 r.), przyjmując realne wskaźniki planowanego rozwoju gospodarki, zgodnie zresztą z wcześniejszym programem władz, zostali skazani przez sąd jako „świadomi szkodnicy działający na polecenie obcego mocarstwa”⁵⁰.

Potwierdzeniem konieczności przeprowadzenia przyspieszonej industrializacji kraju i odrzuceniu programu prawicy miał być sfingowany proces w mieście Szachty, gdzie w zagłębiu węglowym Donbasu „odkryto” spisek kontrrewol-

⁴⁴ H. J. Berman, *Justice in the U.S.S.R. ...*, s. 40–41; *Continental Philosophy in the 20th Century*, ed. R. Kearney, *Routledge History of Philosophy*, vol. 8, Publish. Routledge 2003, s. 228.

⁴⁵ H. Kuromiya, *Stalin's Industrial Revolution...*, s. 22.

⁴⁶ N. J. Bucharin. Cyt. za. R. V. Daniels, *Documentary History of Communism in Russia. From Lenin to Gorbachev*, Publish. University Press of New England, Hanover 1993, s. 168.

⁴⁷ H. J. Berman, *Justice in the U.S.S.R. ...*, s. 40–41; *Routledge Encyclopedia of Philosophy...*, s. 54; *Continental Philosophy in the 20th Century...*, s. 228.

⁴⁸ H. J. Berman, *Justice in the U.S.S.R. ...*, s. 39–40.

⁴⁹ P. Kenz, *A History of the Soviet Union from the Beginning to the End*, Publish. Cambridge University Press 2006, s. 90.

⁵⁰ L. Trocki, *Zdradzona rewolucja...*, s. 29.

lucyjny i 10 marca 1928 r. oskarżono o sabotaż i dywersję gospodarczą 53 osoby, w tym 50 rosyjskich inżynierów i 3 niemieckich techników⁵¹. W tzw. „procesie szachtyńskim” w lipcu 1928 r., na podstawie sfabrykowanych dowodów i wymuszonego przyznania się do winy, wydano 11 wyroków śmierci⁵².

Założenia pierwszego planu pięcioletniego opierały się ostatecznie na dawnym hasle Lenina „dośćnąć i prześcignąć”, do którego dodano postulat „w najkrótszym czasie”, czyli „pięciolatka w cztery lata”⁵³.

Pierwszy plan pięcioletni był najważniejszym elementem prowadzącym wprost do zastąpienia prywatnego handlu i indywidualnych gospodarstw rolnych totalnie planowaną gospodarką. Skutkowało to powrotem do wyłączenia z kompetencji sądów sporów majątkowych przedsiębiorstw i instytucji państwowych. W zakresie produkcji i dystrybucji dóbr zwiększył się zakres *ad hoc* stanowionych administracyjnych aktów normatywnych⁵⁴. Wprowadzenie planowej gospodarki skutkowało nie tylko zaburzeniem tradycyjnych różnic między publicznym i prywatnym prawem, lecz również między prawem prywatnym i gospodarczym.

Trzeci etap w rozwoju arbitrażu państwowego rozpoczął się, gdy uchwałą Centralnego Komitetu Wykonawczego i Rady Komisarzy Ludowych 3 maja 1931 r. powołano państwowy arbitraż gospodarczy⁵⁵. Uchwała zawierała zaledwie 14 artykułów. Zadaniem państwowego arbitrażu było rozwiązywanie sporów majątkowych między instytucjami, przedsiębiorstwami i organizacjami sektora uspołecznionego celem zabezpieczenia umocnienia dyscypliny wykonywania umów i planów oraz przestrzegania zasad rozrachunku gospodarczego, zapewniając jednocześnie wzmocnienie realizacji planu gospodarczego, odpowiednią dyscyplinę gospodarczą zgodnie z założeniami polityki ekonomicznej ustanowionymi przez państwo (art. 1)⁵⁶. Z kompetencji arbitrażu państwowego zostały wyłączone spory majątkowe dotyczące banku państwowego (jeżeli bank był stroną w sporze), spory z umów przewozu kolejowego i wodnego z tytułu wymierzania podatków i innych płatności wynikających z umów o korzystanie

⁵¹ Eugene Lyons podaje informacje na temat procesu jako naoczny świadek wydarzeń – Rosjanin, który w wieku 9 lat wyemigrował do Stanów Zjednoczonych był amerykańskim korespondentem początkowo uznanym w ZSRR jako „przyjazny korespondent”, a później „persona non grata”. Zob. E. Lyons, *Assignment in Utopia*, Publish. Transaction Publishers, 1991, s. 77, 114–117 i n. Zob. też: M. Lewin, *The Making of the Soviet System. Essays in the social history of interwar Russia*, Publish. Routledge 1985, s. 232, 242; G. M. Armstrong, *The Soviet Law of Property...*, 51.

⁵² J. Smaga, *Narodziny i upadek imperium. ZSRR 1917–1991*, Kraków 1992, s. 95.

⁵³ L. Trocki, *Zdradzona rewolucja...*, s. 31.

⁵⁴ H. J. Berman, *Justice in the U.S.S.R...*, s. 44.

⁵⁵ Постановление ЦИК СССР N 5, СНК СССР N 298 от 03 мая 1931 Положение о государственном арбитраже, СЗ СССР 1931, nr 26, poz. 203.

⁵⁶ Положение о государственном арбитраже... Zob. też W. E. Butler, *Soviet Law*, London 1983, s. 114; V. Terebilov, *The Soviet Court*, Moskwa 1986, s. 104–105; *Radzieckie prawo administracyjne...*, s. 286.

z usług komunalnych, spory między kołchozami oraz kołchozów z państwowymi i spółdzielczymi organizacjami, a także sprawy, w których wartość przedmiotu sporu nie przekraczała 1 tys. rubli.

Nałożone na arbitraż państwowy zadanie wzmocnienia realizacji planu gospodarczego zgodnie z założeniami polityki państwa powodowało, że arbiter traktował zobowiązania będące przedmiotem rozstrzyganych spraw jako elementy planu gospodarczego i „ogólnych umów” między ministrami różnych komisariatów. Arbiter interpretował spór przez pryzmat aktów administracyjnych, a nie intencji stron. Obowiązujący kodeks cywilny uległ dalszemu zmarginalizowaniu⁵⁷.

Ograniczenie prawa cywilnego na rzecz gospodarczego skutkowało też zmianą w programie kształcenia na studiach prawniczych. Kurs prawa cywilnego został zastąpiony przez kurs prawa gospodarczo-administracyjnego, kładącego nacisk na publiczne regulacje relacji gospodarczych. Prawo prywatne stanowiło przedmiot rozważań jedynie kilku ostatnich godzin tego wykładu, przy czym traktowano je jako niepożądaną konieczność spowodowaną faktem, że kapitalistyczne relacje i burżuazyjna świadomość nie zostały jeszcze w pełni wyeliminowane⁵⁸.

Struktura państwowego arbitrażu gospodarczego była rozdzielona na dwie zasadnicze gałęzie: arbitraż państwowy (międzyresortowy) i resortowy. Arbitraż międzyresortowy został dostosowany do struktury władz wykonawczych i podporządkowany odpowiednim organom państwowym. Arbitraż państwowy funkcjonował przy Radzie Ministrów ZSRR i odpowiednio przy radach ministrów republik związkowych, aż do komitetów wykonawczych rad okręgowych (obwodowych)⁵⁹. W strukturze pionowej można wyróżnić zatem arbitraż państwowy przy Radzie Ministrów ZSRR, arbitraż państwowy przy Radzie Ministrów republiki związkowej i miejscowe organy arbitrażu państwowego⁶⁰.

Państwowy arbitraż pozostawał w podwójnym podporządkowaniu. Państwowy arbitraż przy Radzie Ministrów ZSRR był instytucją kierowniczą w stosunku do innych arbitraży państwowych i kontrolował działalność arbitrażu niższych szczebli. Do jego kompetencji należało również wydawanie instrukcji w zasadniczych sprawach dla wszystkich arbitraży, opracowanie prawideł dotyczących sposobu rozpoznawania sprawy w postępowaniu przed arbitrażem państwowym. Arbitraż przy Radzie Ministrów ZSRR miał też wyciągać wnioski

⁵⁷ H. J. Berman, *Justice in the U.S.S.R. ...*, s. 44–45.

⁵⁸ Wedle relacji profesora Johna Hazarda studiującego prawo w Moskiewskim Instytucie Prawniczym w latach wdrażania pierwszego planu pięcioletniego. Zob w H. J. Berman, *Justice in the U.S.S.R. ...*, s. 45.

⁵⁹ S. Ehrlich, *Arbitraż w Związku Radzieckim...*, s. 20.

⁶⁰ S. Ehrlich, *Arbitraż w Związku Radzieckim...*, s. 20; O. S. Ioffe, *Soviet civil law*, Publ. Brill 1988, s. 83.

ogólne z rozpatrywanych spraw i przedstawiać je Radzie Ministrów⁶¹. Z drugiej strony państwowy arbitraż podlegał organom wykonawczym państwa⁶².

Państwowy arbitraż przy Radzie Ministrów ZSRR rozstrzygał spory, w których wartość przedmiotu przekraczała 50 tys. rubli, a w których przynajmniej jedna ze stron była organizacją ogólnozwiązkową albo miejscem działalności stron były różne republiki związkowe. Wartość przedmiotu sporu nie miała znaczenia w przypadku rozpatrywania sporu wynikającego z umów o eksploatację kolei wyłączonych z powszechnego użytku. Arbitraż państwowy przy Radzie Ministrów republiki związkowej rozpatrywał sprawy, w których wartość przedmiotu sporu przekraczała 25 tys. rubli, a w których jedna ze stron jest organizacją o znaczeniu republikańskim. Miejscowe organy arbitrażu państwowego rozpatrywały wszystkie pozostałe sprawy pozostające w zakresie działalności arbitrażu państwowego w ZSRR⁶³.

Arbitraż resortowy nie został uregulowany w uchwale z 3 maja 1931 r. W późniejszym okresie nie pojawiła się również ogólna instrukcja (regulamin) dotyczący działalności arbitrażu resortowego. Mimo braku aktu legislacyjnego, powoływano jednak arbitraże resortowe w przypadku pojawienia się spraw spornych w poszczególnych resortach. Resortowe organizacje arbitrażowe działające w ramach poszczególnych resortów podporządkowane były kierownikom danego resortu. Arbitrzy resortowi rekrutowali się z wyższych urzędników resortu. Państwowy arbitraż nie mógł zmieniać ani uchylać decyzji arbitrażu resortowych, aczkolwiek mógł ingerować w kierunek rozstrzygnięć arbitrażu resortowego poprzez organizowanie wspólnych narad i wysuwania postulatów co do rozstrzygnięć sformułowanych na podstawie składanych Radzie Ministrów sprawozdań z działalności państwowego arbitrażu⁶⁴.

Postępowanie w państwowym arbitrażu mogło być wszczęte na podstawie skargi. Nowością względem postępowania przed zlikwidowanymi w marcu 1931 r. komisjami arbitrażowymi była możliwość wszczęcia postępowania na zlecenie Rady Ministrów lub Komitetu Wykonawczego, któremu dany arbitraż podlegał, a także z własnej inicjatywy arbitrażu i na skutek polecenia hierarchicznie wyższego organu arbitrażowego (*ex officio*) – podobnie jak prokurator w postępowaniu cywilnym⁶⁵. Z możliwości wszczęcia postępowania arbitrażowego bez skargi uprawnionego podmiotu korzystano jednak rzadko⁶⁶.

⁶¹ S. Ehrlich, *Arbitraż w Związku Radzieckim...*, s. 20.

⁶² W. E. Butler, *Soviet Law...*, s. 115.

⁶³ S. Ehrlich, *Arbitraż w Związku Radzieckim...*, s. 21.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ *Положение о государственном арбитраже...* Zob. też S. Ehrlich, *Arbitraż w Związku Radzieckim...*, s. 22.

⁶⁶ Na 700 tys. spraw rozstrzyganych przez państwowy arbitraż w 1981 r. 10 tys. zostało wszczętych z inicjatywy arbitrażu. Zob. W. E. Butler, *Soviet Law...*, s. 116.

Duże znaczenie przywiązywano do przygotowania sprawy przed przystąpieniem do jej rozpatrzenia. Czynności przygotowawcze powierzano specjalistom znającym gałąź przemysłu, której dotyczyła sprawa. Arbitr mógł zażądać przedstawienia dokumentów zarówno przez strony, jak i instytucje i urzędy, które nie brały udziału w sprawie, ale mogły zdaniem arbitra posiadać wiadomości mające znaczenie dla rozstrzygnięcia (art. 7). Przed przewodem arbitr mógł wezwać przedstawicieli stron celem wstępnego przedstawienia sprawy. Arbitr mógł także dokonać oględzin na miejscu i zarządzić ekspertyzę. Zeznania świadków przed działającymi do 4 marca 1931 r. komisjami arbitrażowymi przybrały w postępowaniu przed arbitrażem państwowym formę oświadczeń osób urzędowych. Arbitr rozstrzygał sprawę wspólnie z przedstawicielami stron. W razie różnicy zdań rozstrzygający był głos arbitra. Decyzja mogła zostać podjęta również w przypadku nieobecności jednej lub obu stron (art. 6)⁶⁷. Arbitr będący specjalistą w danej dziedzinie gospodarki (nieprawnik)⁶⁸ mógł korzystać z pomocy konsultanta celem redagowania orzeczenia i przygotowania materiału do rozprawy. Konsultantem tym zwykle był prawnik⁶⁹. W skomplikowanych przypadkach główny arbitr mógł powołać do arbitrażu dwóch dodatkowych arbitrów (art. 6). Podczas rozwiązywania sporów arbitr miał się kierować przepisami prawa (w uchwale ujęto jedynie ogólny wymóg przestrzegania prawa), a także decyzjami centralnych i lokalnych władz, jak również wspólnymi założeniami polityki gospodarczej ZSRR (art. 8). W uchwale zawarto jednocześnie obowiązek działania arbitrażu państwowego opartego na potrzebie ścisłej zgodności działalności podmiotów gospodarczych z planowaniem i zawartymi zgodnie z planem umowami, a także poprawy dyscypliny pracy oraz odpowiedzialności za niezgodność lub nieprawidłową realizację umów. Wszystkie naruszenia planu i umów oraz inne niedociągnięcia w pracy instytucji, przedsiębiorstw i organizacji stwierdzone przez arbitraż w toku postępowania powinny być przekazywane nadrzędnym organom oraz prokuraturze (art. 9)⁷⁰.

Decyzje arbitrażu państwowego były ostateczne i nie podlegały zaskarżeniu (art. 10). Uchwała zakładała jedynie formalną dobrowolność wykonania orzeczenia arbitrażu w określonym w decyzji terminie. Niedotrzymanie tego terminu powodowało egzekucję przez komorników sądowych. Uchybienie terminu wykonania orzeczenia arbitrażu powodowało również odpowiedzialność dyscyplinarną lub odpowiedzialność karną (art. 11). Nad orzecznictwem państwowego arbitrażu sprawowały nadzór Rada Ministrów ZSRR, Rada Ministrów republik związkowych i autonomicznych oraz Komitety Wykonawcze Rad Obwodowych

⁶⁷ Положение о государственном арбитраже ...

⁶⁸ Mógł to być np. chemik lub inżynier. Zob. *Encyclopedia of Soviet Law...*, s. 54.

⁶⁹ S. Ehrlich, *Arbitraż w Związku Radzieckim...*, s. 22.

⁷⁰ Положение о государственном арбитраже ...

(okręgowych). Organy nadzoru mogły zmienić lub uchylić orzeczenie arbitrażu i przekazać sprawę do ponownego rozstrzygnięcia (art. 12)⁷¹.

Kompetencje państwowego arbitrażu były sukcesywnie rozszerzane. 19 grudnia 1933 r. przekazano do rozpoznawania przez państwowy arbitraż gospodarczy spory przedumowne⁷². Postanowieniem Rady Ministrów ZSRR z 23 lipca 1959 r. przyznano państwowemu arbitrażowi prawo udzielania wiążących wytycznych wszystkim arbitrażom na terenie ZSRR oraz prawo zatwierdzania i wyjaśniania ogólnych warunków dostaw towarów i materiałów⁷³. W istocie zatem państwowy arbitraż przy Radzie Ministrów ZSRR był uprawniony do wydawania aktów normatywnych regulujących specjalne warunki dostaw towarów i zawieranych umów. Uchwała o arbitrażu państwowym z 3 maja 1931 r. została zastąpiona nową z 17 sierpnia 1960 r., która rozszerzała działalność arbitrażu w zakresie kontroli nad terminowym wykonaniem umów planowych oraz ustanawiała nową procedurę postępowania przed arbitrażem⁷⁴.

Po śmierci Stalina, w latach 1953–1962 nastąpiła pewna liberalizacja. Decyzje XX zjazdu partii komunistycznej ZSRR potępiające kult jednostki i jednocześnie stwierdzające o istnieniu różnych dróg wiodących do socjalizmu, zapoczątkowały okres „odwilży”⁷⁵. Rozpoczął się wówczas okres, trwający do rozpoczęcia pierestrojki, w którym raz po raz podejmowano próby poprawy sytuacji gospodarczej przybierające postać reform oraz „ekonomicznych eksperymentów” w dziedzinie gospodarki planowej, jednak bez zmiany jej istoty⁷⁶.

Zamiar ożywienia gospodarczego, lecz nadal w warunkach centralnego planowania, powodował potrzebę usprawnienia działalności państwowego arbitrażu. Zmiany w latach 1960–1970 polegały przede wszystkim na umocnieniu zasad praworządności w działalności arbitrażu oraz podążały w kierunku włączenia do udziału w postępowaniu arbitrażowym szerokiego grona podmiotów zainteresowanych sposobem rozstrzygnięcia sprawy, w szczególności organizacji społecznych⁷⁷. Lata 1970–1974 to okres dalszych prób usprawnienia działalności arbitrażu państwowego⁷⁸. 7 sierpnia 1970 r. Rada Ministrów przyjęła rezolucję w sprawie wzmocnienia roli państwowego arbitrażu, ministerstw i agencji w gospodarce narodowej⁷⁹. 23 grudnia 1970 r. wspólnym dekretem Komitetu Cen-

⁷¹ Ibidem.

⁷² Постановление ЦИК СССР от 19 декабря 1933 г. О заключении договоров на 1934 год. СЗ СССР 1933, nr 73, poz. 445. Zob. też O. S. Ioffe, *Soviet civil law...*, s. 160–165.

⁷³ *Арбитраж в СССР...*, s. 36–37.

⁷⁴ W. E. Butler, *Soviet Law...*, s. 114–117.

⁷⁵ H. Berman, *Justice in the U.S.S.R...*, s. 69–70.

⁷⁶ O. S. Ioffe, *Soviet Law and the New Economic Experiment...*, s. 3–8; V. Mozolin, *Enterprises on the Difficult Path to Market Economy. Legal Aspects*, [w:] *Toward the „Rule of Law in Russia?” Political and Legal Reform in the Transition Period*, ed. D. D. Barry, New York–London 1992, s. 386.

⁷⁷ K. Korzan, *Arbitraż i postępowanie arbitrażowe...*, s. 52.

⁷⁸ T. A. Григорьева, *Становление арбитражной юрисдикции в России в XX веке...*, s. 130.

⁷⁹ *О повышении роли органов государственного арбитража и арбитражей министерств и ведомств в народном хозяйстве*, СП СССР 1970, nr 15, poz. 122.

tralnego KPZR i Rady Ministrów ZSRR w sprawie poprawy regulacji prawnych w gospodarce narodowej⁸⁰ nakazano ministerstvom, instytucjom, przedsiębiorstvom szerzej wykorzystywać środki prawne w zakresie wdrażania nowego systemu planowania i ekonomicznego stymulowania gospodarki. Próby poprawy działalności państwowego arbitrażu nie przyniosły jednak zasadniczych zmian zarówno w jego strukturze, jak i zasadach funkcjonowania.

Czwarty etap w rozwoju arbitrażu przebiegał od 1974 r. do końca systemu. Rozpoczął się przyjęciem przez Radę Ministrów ZSRR 17 stycznia 1974 r. uchwały numer 60 w sprawie poprawy organizacji i działalności państwowego arbitrażu⁸¹. Uchwała stanowiła, że państwowy arbitraż Rady Ministrów ZSRR, państwowy arbitraż Rady Ministrów republik związkowych i autonomicznych, arbitraż przy komitetach wykonawczych stanowią jednolity system państwowego arbitrażu w ZSRR (Gosarbitraż ZSRR). Uchwała przekształciła państwowy arbitraż gospodarczy w organ związkowo-republikański⁸². Gosarbitraż ZSRR pełnił wiele zadań. Kierował wszystkimi podległymi arbitrażami, zapewniał jednolite i prawidłowe stosowanie ustawodawstwa przy rozstrzygnięciu sporów gospodarczych, sygnalizował Radzie Ministrów, przy której był usytuowany o najważniejszych przypadkach naruszania socjalistycznej praworządności i dyscypliny państwowej, jakich dopuściły się organizacje i przedsiębiorstwa przy wykonywaniu zadań planowych i zobowiązań z umów. Przy Gosarbitrażu stworzono kolegium do rozpatrywania podstawowych zagadnień z zakresu działalności państwowej arbitrażu i praktyki stosowania przez nie ustawodawstwa gospodarczego. W celu prawidłowego opracowania zaleceń w sprawach organizacji i działalności organów arbitrażu powołano w Gosarbitrażu ZSRR radę naukowo-konsultacyjną złożoną z naukowców i specjalistów⁸³.

Konstytucja ZSRR z 1977 r. jako pierwsza stanowiła o państwowym arbitrażu. Regulacja dotycząca państwowego arbitrażu znalazła miejsce w art. 163 konstytucji, obok wymiaru sprawiedliwości i prokuratury⁸⁴.

Na podstawie delegacji zawartej w art. 163 konstytucji z 1977 r. Rada Najwyższa ZSRR uchwaliła 30 listopada 1979 r. ustawę o państwowym arbitrażu w ZSRR. Ustawa weszła w życie 1 lipca 1980 r.⁸⁵ W artykule 2 ustawy zostały

⁸⁰ Об улучшении правовой работы в народном хозяйстве, СП СССР 1971, nr 1, poz. 1.

⁸¹ Постановление Совета Министров СССР от 17 января 1974 г. N 60 О дальнейшем совершенствовании организации и деятельности органов государственного арбитража СП СССР 1974, nr 4, poz. 19.

⁸² Арбитраж в СССР, ред. К. С. Юдельсон, Москва 1984, s. 16–17.

⁸³ K. Korzan, *Arbitraż i postępowanie arbitrażowe...*, s. 51–52.

⁸⁴ Konstytucja ZSRR z 7 października 1977 r.: VII. Wymiar sprawiedliwości, arbitraż i prokuratorski nadzór. Rozdział 20. Sąd i arbitraż: art. 163. Rozstrzygnięcie gospodarczych sporów pomiędzy przedsiębiorstwami, instytucjami i organizacjami jest prowadzone przed organami państwowego arbitrażu w granicach swoich kompetencji. Organizacja i funkcjonowanie organów państwowego arbitrażu są określone przez ustawę o państwowym arbitrażu w ZSRR.

⁸⁵ СП СССР 1980, nr 16–17, poz. 104.

sformułowane bardzo szczegółowo i rozwlekłe zarazem zadania państwowego arbitrażu⁸⁶, które w istocie nie różniły się od dotychczasowych, a obszerność ich ujęcia wydaje się być wypadkową zmian wprowadzanych w latach 60. i 70. Według nowej ustawy arbitraż państwowy nadal prowadził sprawy jednoinstancyjnie, bez możliwości zaskarżenia jego decyzji (art. 20). Kontrola orzeczeń prowadzona była wyłącznie w trybie nadzoru z urzędu lub na wnioski stron i organów nadrzędnych w stosunku do stron (art. 21). Kontrolę przeprowadzali właściwi arbitrzy. Postępowanie arbitrażowe znało również instytucję rewizji (wznowienia postępowania) orzeczenia i postanowienia (art. 22) w związku z pojawieniem się nowych okoliczności⁸⁷.

Sukces gorbaczowskiej pierestrojki, zmierzającej do zniesienia między innymi centralnego planowania gospodarką i przywrócenia mechanizmów rynkowych, musiał skutkować eliminacją instytucji ściśle związanych z radzieckim porządkiem. Przyjęto wówczas dwie strategie reformy radzieckiego systemu ekonomicznego: zmiany dotychczasowych gospodarczych mechanizmów i demokratyzacji politycznej kontroli nad gospodarką, które skutkowały w efekcie uniezależnieniem gospodarki od polityki⁸⁸. Tuż przed rozwiązaniem ZSRR, 17 maja 1991 r. ustanowiono Najwyższy Sąd Arbitrażowy⁸⁹ i dano możliwość regulowania przez poszczególne republiki postępowania arbitrażowego na niższym szczeblu. Najwyższy Sąd Arbitrażowy nie przypominał już dawnego państwowego arbitrażu i był w istocie najwyższym sądem handlowym ZSRR. Bazą dla

⁸⁶ Artykuł 2: Zadaniem organów państwowego arbitrażu są: ochrona praw i słuszych interesów przedsiębiorstw, instytucji i organizacji w rozwiązywaniu sporów gospodarczych; aktywny wpływ na podmioty gospodarcze, instytucje, organizacje, ich nadrzędne organy (ministerstwa, państwowe komitety, wydziały lub inne nadrzędne organy) i urzędników w celu zapewnienia przestrzegania przez nich zgodności z socjalistyczną praworządnością, terminowego zawarcia kontraktów, wypełnienia celów i zobowiązań umownych, zwalczanie przejawów małomiaszczkowego i lokalnego podejścia do działalności gospodarczej, stałego stosowania ustanowionego prawa lub umowy o odpowiedzialności za naruszenie państwowej dyscypliny w trakcie wykonywania planowych zadań i zobowiązań umownych; zapewnienie jednolitego i prawidłowego stosowania prawa w rozstrzyganiu sporów gospodarczych, wspieranie i poprawa warunków umownych oraz roszczeń w gospodarce narodowej, zapobieganie naruszeniu prawa w działalności gospodarczej przedsiębiorstw, instytucji i organizacji, opracowywanie wniosków i wdrażanie środków mających na celu poprawę regulacji prawnych działalności gospodarczej. Organy państwowego arbitrażu w swojej działalności w pełni wykorzystują środki prawne w celu wzmocnienia ochrony własności socjalistycznej, wzmocnienia współpracy gospodarczej, poprawy gospodarki i eliminowania strat w gospodarce narodowej, wzmocnienia roli umowy, racjonalnego rozwoju gospodarczego, komunikacji i współpracy między przedsiębiorstwami, instytucjami i organizacjami, promowania dynamicznego, płynnego i proporcjonalnego rozwoju gospodarki, przyspieszenia naukowo-technologicznego postępu, poprawy efektywności produkcji społecznej i jakości pracy, poprawy wyników działalności gospodarczej.

⁸⁷ Zob. też: A.K.R. Kiralfy, *A Comparison of Civil Procedure and State Arbitration Procedure in the USSR*, [w:] *Law and the Gorbachev Era. Essays in Honor of Dietrich Andre Loeber*, ed. D. D. Barry, Martinus Nijhoff Publishers 1988, s. 102.

⁸⁸ D. S. Lane, *Soviet Society under Perestroika. Completely Revised Edition*, Routledge 1992, s. 38.

⁸⁹ Закон СССР от 17 мая 1991 О порядке разрешения хозяйственных споров высшим арбитражным судом СССР, „Ведомости СНД и ВС СССР” 1991, nr 23, poz. 652.

dalszych zmian po upadku ZSRR było rosyjskie prawo o sądownictwie arbitrażowym z 4 lipca 1991 r.⁹⁰ obowiązujące od 1 października 1991 r. Równocześnie z dniem 1 października 1991 r. został zniesiony państwowy arbitraż gospodarczy⁹¹.

Państwowy arbitraż ZSRR od 1931 r. do czasu jego zniesienia zachował w istocie swoje pierwotne „oblicze”. Analiza prawnego charakteru państwowego arbitrażu jest zagadnieniem spornym w literaturze przedmiotu⁹² i zarazem zbyt szczegółowym, stąd wykraczającym poza niniejsze rozważania. Trudno jednak zgodzić się z poglądem, że przekształcenie państwowego arbitrażu w Najwyższy Sąd Arbitrażowy przemawia za przewagą pierwiastków sądowych w tym pierwszym⁹³. Przede wszystkim arbitraż państwowy był instrumentem państwowego centralnego planowania. W tym zakresie wykonywał dwoiste funkcje w systemie kierowania gospodarką państwową. Z jednej strony był organem, który mógł wydawać akty normatywne, z drugiej strony rozpatrywał spory gospodarcze między instytucjami, przedsiębiorstwami i organizacjami sektora uspołecznionego⁹⁴. Był hybrydą, która z jednej strony połączona była integralnie z administracją, a arbitrzy nie posiadali atrybutu niezawisłości, który odróżnia administrację od sądownictwa. Z drugiej strony postępowanie przed arbitrażem państwowym zawierało elementy znane procedurze sądowej, np. reprezentacja stron w postępowaniu, postępowanie egzekucyjne. Mimo to procedurę stosowaną przez arbitraż państwowy należy traktować jako odrębną od procedur stosowanych przez sąd⁹⁵. Zadania arbitrażu państwowego, jego struktura i ścisły związek z organami administracji przemawiają za jego administracyjnym charakterem.

⁹⁰ I. Постановлением Верховного Совета РСФСР от 4 июля 1991 года N 1544-1 О введении в действие Закона РСФСР *Об арбитражном суде*.

⁹¹ Pkt 2: znieść od 1 października 1991 r. na terytorium RFSRR arbitraż i inne analogiczne organy w systemach ministerstw, państwowych resortów, w stowarzyszeniach, koncernach, innych stowarzyszeniach, a także w przedsiębiorstwach i organizacjach.

⁹² T. A. Григорьева, *Становление арбитражной юрисдикции в России в XX веке...*, s.134.

⁹³ *Ibidem*, s. 134.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ A. K. R. Kiralfy, *A Comparison of Civil Procedure and State Arbitration Procedure in the USSR...*, s. 103.

Stanisław Bożyk

Pozycja ustrojowa Rady Państwa w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.

Keywords: Council of State, constitution 1952

Summary

The position of the Council of State in the constitution from 1952 has been modeled on organs which existed in the states of so-called "real socialism". It was based on the theory of the unity of state authority and on the theory of supremacy of the representative organs over other state bodies. The Council of State was, together with Sejm, the main state organ, but Sejm was regarded as a supreme organ. The Council of State was directly subordinated to Sejm, which could control its activity. It was described as a "smaller body" of Sejm, because only MPs could be elected to the Council of State. Its role and position was determined by the constitutional competences. The most important of them were connected with the replacing Sejm's functions, such as passing the decrees, which had the same force as the acts of parliament. The Council of State was also a collective head of state, but its activity on this field de facto had no importance for its real position.

1. Jedną z najbardziej charakterystycznych cech modelu ustrojowego najwyższych organów państwowych w systemach konstytucyjnych państw bloku komunistycznego było powoływanie drugiego, obok parlamentu, naczelnego organu władzy państwowej. Organ ten posiadał jednak cech właściwych instytucji przedstawicielskiej, gdyż nie pochodził z wyborów powszechnych i bezpośrednich. Jego skład wyłaniany był przez parlament i jedynie spośród zasiadających w nim deputowanych, co prowadziło w konsekwencji do tego, że część parlamentarzystów była jednocześnie członkami dwóch organów naczelnych, tworzących ten sam pion organów państwowych. Nie były to jednak organy równorzędne, bowiem atrybut najwyższego organu władzy państwowej,

zgodnie z przyjętą wtedy we wszystkich państwach realnego socjalizmu konstytucyjną zasadą jedności władzy (traktowaną jako fundamentalna zasada ustroju politycznego), przysługiwał wyłącznie parlamentowi.

Na określenie tego drugiego naczelnego organu władzy państwowej używano zwykle terminu „naczelny organ prezydialny”¹. Jego nazwa wywodziła się stąd, że ten organ naczelny funkcjonował faktycznie jako gremium prezydialne parlamentu, którego zadaniem było m.in. zwoływanie sesji parlamentu i jego posiedzeń plenarnych. Poza tym między poszczególnymi sesjami parlamentu naczelny organ prezydialny był uprawniony do wykonywania szeregu zadań przyznanych konstytucyjnie samemu parlamentowi. Naczelny organ prezydialny był też często określany mianem „kolegialnej głowy państwa”. Ten termin brał się z kolei stąd, że naczelny organ prezydialny wykonywał zazwyczaj, przy odrzuceniu w systemie ustrojowym państwa instytucji prezydenta republiki, wszystkie klasyczne funkcje (uprawnienia) głowy państwa, zarówno w stosunkach wewnętrznych, jak też w jego relacjach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi².

Pierwowzorem naczelnymi organów prezydialnych w państwach realnego socjalizmu była instytucja Prezydium Rady Najwyższej ZSRR, której ostateczny kształt określony został w uchwalonej w 1936 r. ustawie zasadniczej państwa radzieckiego³. Organy tego typu, pod różną nazwą (np. Rada Państwa w Polsce, NRD, Rumunii i na Kubie, Rada Prezydialna na Węgrzech, Prezydium Zgromadzenia Federalnego w Czechosłowacji)⁴, utworzono w okresie powojennym we wszystkich państwach bloku komunistycznego. Znalazły one swoje miejsce nawet w tych systemach ustrojowych, w których funkcje głowy państwa sprawowane były przez prezydenta (Czechosłowacja, Rumunia). Tam jednak naczelnym organem prezydialnym przyznano najmniej uprawnień, gdyż sprowadzały się one w głównej mierze do zastępowania parlamentu między jego sesjami⁵.

¹ Szerzej o statusie prawnoustrojowym oraz faktycznej roli tych organów w państwach realnego socjalizmu zob. m.in. K. Działocha, *Naczelne organy prezydialne w europejskich państwach socjalistycznych*, Wrocław 1967 i jego późniejsza monografia pod tytułem *Ewolucja prawna organów prezydialnych w państwach socjalistycznych*, Wrocław 1974 oraz T. Szymczak, *Naczelne organy typu prezydialnego państwa*, Zeszyty Naukowe UŁ, Prawo 1973, z. 99, s. 57 i n.

² Por. J. Stembrowicz, T. Szymczak, *Głowa państwa w systemie socjalistycznym (naczelne organy typu prezydialnego i prezydent republiki)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1966, z. 1, s. 3 i n.

³ Por. zwłaszcza J. Stembrowicz, *Prezydium Pady Najwyższej ZSRR w systemie organów radzieckich*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 9, s. 57 i n. Rolę Prezydium Rady Najwyższej ZSRR (jak również prezydiów rad najwyższych republik związkowych) prezentuje także T. Szymczak w pracy *Ustrój polityczny Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (1936–1976)*, Wrocław 1978.

⁴ Zob. szerzej T. Szymczak, *Ustrój europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1988, s. 68 i n.

⁵ Z drugiej strony pozycję polityczną naczelnymi organów prezydialnych wzmacniała w niektórych państwach praktyka powierzania funkcji przewodniczących tych organów I sekretarzom rządzących partii komunistycznych. Widoczne to było zwłaszcza w Rumunii, gdzie w latach 1967–1989 obie te funkcje łączył Nicolae Ceaușescu, sprawując ponadto od 1974 r. urząd prezydenta republiki.

Na uwagę zasługuje ponadto rozwiązanie prawnoustrojowe zastosowane w Jugosławii, gdzie do 1980 r. klasyczne funkcje głowy państwa sprawowane były dożywno przez prezydenta Josipa Broz-Tito. Po jego śmierci urząd prezydenta został zniesiony, natomiast funkcje głowy państwa przejął naczelny organ prezydialny (Prezydium Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii)⁶.

2. Pierwszym powojennym naczelnym organem prezydiálním w Polsce było Prezydium Krajowej Rady Narodowej (KRN), które funkcjonowało na podstawie przepisów ustawy z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych⁷. W skład tego organu KRN jako „tymczasowy parlament narodu polskiego” powoływała od 5 do 7 posłów pod przewodnictwem Prezydenta KRN. Do zakresu działania Prezydium KRN należało głównie zastępowanie KRN w okresach między jej posiedzeniami, ale też sprawowanie nadzoru nad radami narodowymi oraz wykonywanie innych, ustawowo przewidzianych własnych kompetencji. Nie znalazły się natomiast wśród nich typowe funkcje głowy państwa, te bowiem zostały ustawowo zagwarantowane Prezydentowi Krajowej Rady Narodowej⁸.

Institucja naczelnego organu prezydiálnego utrzymana została w systemie ustrojowym Polski Ludowej na mocy ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (czyli tzw. Małej konstytucji)⁹, także w okresie Sejmu Ustawodawczego (1947–1952). Była nią tym razem Rada Państwa, której charakter – podobnie jak Prezydium KRN – wzorowany był na radzieckich regulacjach prawnoustrojowych. Rady Państwa nie można było jednak traktować jako organu pełniącego analogiczną funkcję jak Prezydium KRN¹⁰, chociaż przejęła ona niektóre kompetencje swojej poprzedniczki, w tym zwłaszcza sprawowanie nadzoru nad działalnością rad narodowych. Od Prezydium KRN Radę Państwa odróżniało przede wszystkim jej usytuowanie w strukturze naczelných organów Rzeczypospolitej, ale także jej skład osobowy oraz przyznany przez Małą konstytucję zakres kompetencji.

Przepis art. 2 Małej konstytucji zaliczył Radę Państwa (wraz z Prezydentem i Rządem Rzeczypospolitej) do organów władzy wykonawczej. Nie sposób

⁶ Por. T. Szymczak, *Ustrój...*, s. 393.

⁷ Dz. U. Nr 5, poz. 22 z późn. zm.

⁸ W tym wypadku znalazł zastosowanie przepis art. 40 Konstytucji marcowej z 1921 r., przewidujący, że „w razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej wskutek śmierci, zrzeczenia się lub innej przyczyny – zastępuje go Marszałek Sejmu” (Dz. U. Nr 44, poz. 267). Z uwagi na to, że Prezydent KRN dysponował uprawnieniami przysługującymi Marszałkowi Sejmu, jemu właśnie przypadło w udziale wykonywanie funkcji głowy państwa w zastępstwie Prezydenta Rzeczypospolitej.

⁹ Dz. U. Nr 18, poz. 71.

¹⁰ W doktrynie prezentowany był mimo wszystko pogląd, że Rada Państwa stała się sukcesorką zadań i kompetencji Prezydium KRN. Por. m.in. A. Burda, *Rozwój ustroju politycznego Polski Ludowej*, Warszawa 1969, s. 47.

jednak zgodzić się z takim sformułowaniem, zarówno bowiem pod względem ukształtowanego składu osobowego, jak też pełnionych funkcji, Rada Państwa powiązana była bardziej z władzą ustawodawczą, czyli jednoizbowym parlamentem. Do Rady Państwa wchodził przecież z urzędu (obok Prezydenta Rzeczypospolitej i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli) Marszałek i wicemarszałkowie Sejmu Ustawodawczego, a ponadto Sejm mógł uzupełnić jej skład przez powołanie jeszcze innych członków Rady Państwa¹¹. Zakres działania Rady Państwa, wyznaczony przez art. 16 ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r., obejmował natomiast: 1) sprawowanie zwierzchniego nadzoru nad radami narodowymi, 2) zatwierdzanie dekretów z mocą ustawy, uchwalanych na podstawie pełnomocnictw udzielanych rządowi przez Sejm ustawodawczy, 3) wykonywanie tych kompetencji dotychczasowego Prezydium KRN, które wynikały z obowiązującego ustawodawstwa, 4) podejmowanie uchwał w przedmiocie wprowadzenia stanu wyjątkowego lub wojennego¹², 5) wyrażanie zgody na ogłoszenie ustaw o budżecie, narodowym planie gospodarczym i poborze rekruta¹³, 6) wykonywanie inicjatywy ustawodawczej, 7) nadzór nad działalnością Najwyższej Izby Kontroli¹⁴. Z zaprezentowanego wyliczenia konstytucyjnych kompetencji Rady Państwa wynika więc wyraźnie, że ich istotna część związana była przede wszystkim z działalnością Sejmu jako jedyne go organu władzy ustawodawczej, a tym samym Rada Państwa funkcjonująca w latach 1947–1952 nie mogła być uznawana za jeden z trzech elementów składowych podzielonej egzekutywy.

3. Jeszcze inny kształt ustrojowy naczelnego organu prezydialnego, najbardziej zresztą zbliżony do przyjętego w ówczesnych państwach realnego socjalizmu modelu kolegialnej głowy państwa, uformowany został przez Konstytucję PRL z 22 lipca 1952 r.¹⁵, która przez kilka dziesięcioleci stanowiła podstawę sys-

¹¹ Ponadto art. 15 ust. 2 Małej konstytucji przewidywał, że w czasie wojny do składu Rady Państwa będzie wchodził również Naczelnny Dowódca Wojska Polskiego.

¹² Przepis art. 19 ust. 2 Małej konstytucji przewidywał w kwestii stanów nadzwyczajnych, że: „Na wniosek Rady Ministrów Rada Państwa może wprowadzić stan wyjątkowy lub wojenny. Zarządzenie takie winno być przedłożone Sejmowi na najbliższym posiedzeniu do zatwierdzenia i traci moc w razie nieprzedłużenia lub odmowy zatwierdzenia przez Sejm”. W doktrynie stawiano wtedy pytanie, czy Rada Państwa może być związana wnioskiem Rady Ministrów o wprowadzenie stanu wojennego lub wyjątkowego. Przeważał tu jednak pogląd, że nie był to dla Rady Państwa wniosek wiążący. Por. m.in. S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 437 i n.

¹³ Uprawnienie to przysługiwało Radzie Państwa jedynie wtedy, gdy Sejm w ciągu trzech miesięcy od przedłożenia mu przez Radę Ministrów projektów nie uchwalił ustaw o budżecie, narodowym planie gospodarczym i poborze rekruta. W zaistniałej sytuacji Prezydent Rzeczypospolitej, po uzyskaniu zgody Rady Państwa, mógł ogłosić te ustawy w brzmieniu projektów rządowych.

¹⁴ Z tego uprawnienia Rada Państwa mogła korzystać dopiero od 1949 r., a więc po przywróceniu do ustroju Polski instytucji Najwyższej Izby Kontroli. Wcześniej (w latach 1944–1949) do sprawowania kontroli państwowej powołane zostało Biuro Kontroli, które funkcjonowało najpierw przy Prezydium KRN, następnie zaś przy Radzie Państwa.

¹⁵ Dz. U. Nr 33, poz. 232.

temu politycznego Polski Ludowej¹⁶. Powołana na mocy tej ustawy zasadniczej Rada Państwa różniła się bowiem zdecydowanie pod względem swego charakteru prawnoustrojowego, miejsca w systemie naczelnych organów państwowych oraz zakresu przyznanych jej kompetencji, zarówno od Prezydium KRN, jak też od Rady Państwa funkcjonującej w okresie Sejmu Ustawodawczego.

Punktem wyjścia do określenia pozycji ustrojowej Rady Państwa w świetle Konstytucji z 1952 r. powinno być oczywiście umiejscowienie tego organu w ramach konstytucyjnej zasady jedności władzy państwowej, będącej *de facto* podstawową zasadą organizacji aparatu państwowego w całym okresie PRL¹⁷. Warto wobec tego przypomnieć, że zasada jedności władzy państwowej sprowadza się generalnie do tego, iż w strukturze aparatu państwowego zaznacza się wyraźna dominacja jednego organu, któremu podporządkowane są bezpośrednio lub pośrednio wszystkie inne organy państwowe¹⁸. W takim też kształcie zasada ta znalazła powszechne zastosowanie w ustroju państw realnego socjalizmu. Świadczyły o tym przyjęte przez te państwa rozwiązania konstytucyjne, w których zadeklarowano zasadę nadrzędności organów przedstawicielskich (parlamentu oraz rad terenowych) nad pozostałymi organami. W tak ukształtowanym modelu władz publicznych decydującą rolę wyznaczono parlamentowi, określanemu jednak nie organem władzy ustawodawczej, lecz naczelnym organem władzy państwowej. Parlament miał reprezentować wolę suwerena (czyli „ludu pracującego”) oraz podejmować najważniejsze decyzje państwowe, zwłaszcza w zakresie realizacji funkcji ustrojodawczej i ustawodawczej. Przyznano mu również daleko idące uprawnienia kreacyjne, gdyż do jego kompetencji należało powoływanie zarówno głowy państwa¹⁹, jak też rządu, uznawanego wówczas za komitet wykonawczy najwyższego organu przedstawicielskiego.

¹⁶ Należy tu podkreślić, że zarówno pod względem ukształtowanej w jej treści regulacji prawnej, jak też przyjętej systematyki wewnętrznej Konstytucja PRL wzorowana była bardzo wyraźnie na zasadach „stalinowskiej” konstytucji ZSRR z 1936 r., służącej jako model dla uchwalonych w połowie XX w. konstytucji państw określanych mianem „krajów demokracji ludowej”. Stało się tak również dlatego, że znaczący wpływ na treść i formę ówczesnej polskiej ustawy zasadniczej wywarło kierownictwo radzieckie. Projekt tej konstytucji opracowała co prawda powołana w 1951 r. Komisja Konstytucyjna pod przewodnictwem prezydenta RP B. Bieruta, ale został on następnie przesłany do Moskwy oraz przedstawiony „do zaopiniowania” Stalinowi, który wprowadził do tekstu projektu (przetłumaczonego w tym celu na język rosyjski) około 50 poprawek i uzupełnień. Poprawki te znalazły się później w całości w treści uchwalonej Konstytucji PRL. Zob. m.in. M. Rybicki, *Geneza i przygotowanie Konstytucji PRL z 1952 roku*, „Dzieje Najnowsze” 1983, nr 4, s. 91 i n.

¹⁷ Proklamowanie tej zasady ustrojowej przez ówczesną ustawę zasadniczą wiązało się automatycznie z odrzuceniem zasady podziału władz i konstrukcji odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów przed parlamentem. Zob. interesujące rozważania w tej kwestii w pracy W. Zamkowskiego, *Jedność i podział władzy w Polsce Ludowej*, Wrocław 1961.

¹⁸ Ta zasada organizacji aparatu państwowego znana jest najbardziej w postaci niedemokratycznej, całkowitej koncentracji władzy w ręku jednostki lub bardzo wąskiej grupy osób. W takim kształcie zasada jedności władzy praktykowana była zarówno w monarchii absolutnej, jak też w systemach rządów totalitarnych oraz w licznych (zwłaszcza w XX w.) reżimach dyktatorskich.

¹⁹ Uprawnienia kreacyjne parlamentu w tym zakresie przysługiwały niezależnie od tego, czy było to powoływanie prezydenta (jak np. w Czechosłowacji), czy też naczelnego organu prezydzialnego.

Ukształtowanie w państwach komunistycznych struktury aparatu państwowego zgodnie z założeniami koncepcji jednności władzy państwowej nie oznaczało jednak, że w praktyce ustrojowej tamtego okresu parlament odgrywał decydującą rolę oraz zajmował nadrzędną pozycję wobec innych organów państwowych. Realizacja tej zasady prowadziła bowiem faktycznie do pełnego podporządkowania parlamentu rządzącej partii komunistycznej, która sprawowała swoją kierowniczą rolę w państwie i społeczeństwie głównie przez system organów przedstawicielskich²⁰. W konsekwencji jednność władzy w ustroju państw realnego socjalizmu znajdowała swój wyraz na płaszczyźnie konstytucyjnej jako ustrojowa zasada nadrzędności parlamentu wyłanianego przez suwerena w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich, natomiast na płaszczyźnie *stricto* politycznej przejawiała się wprost w postaci kierowniczej roli partii komunistycznej²¹.

W Konstytucji PRL z 1952 r. (w jej pierwotnym brzmieniu) zasadę jednności władzy państwowej formułował przepis art. 15 ust. 1, stanowiący, że: „Najwyższym organem władzy państwowej jest Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. Konsekwencją przyjęcia przez tę ustawę zasadniczą zasady jednności władzy państwowej było podporządkowanie Sejmowi, jako najwyższemu organowi władzy państwowej, innych organów państwowych, w tym także Rady Państwa (art. 25 ust. 2) oraz Rady Ministrów (art. 30 ust. 2). Szczególne znaczenie miało to ostatnie rozwiązanie, ponieważ bezpośrednie i pełne podporządkowanie rządu Sejmowi było jednym z argumentów przemawiających za wyeliminowaniem drugiego organu egzekutywy, czyli zniesieniem dotychczasowego urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej²². To z kolei miało ten skutek, że realizowane wcześniej przez Prezydenta RP klasyczne funkcje głowy państwa zostały przyznane organowi kolegialnemu – Radzie Państwa. Przyjęcie w 1952 r. całkowicie nowej zasady organizacji aparatu państwowego oznaczało też w konsekwencji to, że podział władz został zastąpiony podziałem kompetencji i na tej podstawie wyodrębnione zostały tzw. pionory organów państwowych: 1) władzy państwowej (Sejm, Rada

²⁰ W. Skrzydło, *Partie polityczne w systemie przedstawicielskim PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1959, z. 4, s. 31 i n.; S. Zawadzki, *Partia i aparat państwowy*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 11.

²¹ Zasada kierowniczej roli partii komunistycznej zapisana została w konstytucjach wszystkich państw realnego socjalizmu. W Konstytucji PRL zasada ta w postaci formuły o „przewodniej roli PZPR” ujęta została najpóźniej, bo dopiero w trakcie obszernej nowelizacji jej przepisów, która miała miejsce w dniu 10 lutego 1976 r. (Dz. U. Nr 5, poz. 29). Zob. m.in. W. Skrzydło, *Przewodnia rola PZPR i jej wyraz w Konstytucji PRL*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 4, s. 7 i n.

²² W doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego prezentowany był pogląd, że ta okoliczność, czyli wyznaczenie rządowi roli organu wykonawczego parlamentu, wraz z pełnym podporządkowaniem go Sejmowi PRL, „uczyniła zbędną instytucję głowy państwa” (J. Stembrowicz, *Z problematyki głowy państwa w Polsce*, „Kultura i Społeczeństwo” 1977, nr 2, s. 53). Nie była to zresztą jedyna przyczyna likwidacji w 1952 r. urzędu Prezydenta RP, albowiem istotne znaczenie miał tu również fakt, że taka instytucja ustrojowa nie była wówczas znana w systemie konstytucyjnym ZSRR.

Państwa, rady narodowe), 2) administracji państwowej (Rada Ministrów, terenowe organy administracji), 3) sądów, 4) prokuratury²³.

W ramach tak ukształtowanej przez Konstytucję PRL struktury organów państwowych, Rada Państwa zaliczona została, obok Sejmu, do naczelných organów władzy państwowej²⁴. Nie oznaczało to bynajmniej zrównania pozycji ustrojowej obu tych organów, albowiem, co jeszcze raz należy podkreślić, atrybut najwyższego organu władzy państwowej przyznany został jedynie Sejmowi. Tylko Sejm określony został bowiem w treści ustawy zasadniczej (art. 15 ust. 2) jako „najwyższy wyraziciel woli ludu pracującego miast i wsi”, który „urzędy suwerenne prawa narodu”. Ponadto Sejmowi przypisana została, na zasadzie wyłączności, realizacja obu klasycznych funkcji współczesnych parlamentów: ustawodawczej oraz kontrolnej. Nie pozostawiał co do tego żadnych wątpliwości przepis art. 15 ust. 3 Konstytucji, stanowiący, że: „Sejm uchwała ustawy oraz sprawuje kontrolę nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej”. Rada Państwa zaś nie tylko otrzymała znacznie węższy od Sejmu zakres kompetencji, ale także została Sejmowi podporządkowana. Przesądzał o tym jednoznacznie przepis art. 25 ust. 2 Konstytucji, który stanowił, że: „Rada Państwa podlega w całej swojej działalności Sejmowi”²⁵.

4. Nie ulega wątpliwości, że pozycję ustrojową Rady Państwa determinowały w decydującej mierze wzajemne relacje między tym organem a Sejmem jako najwyższym organem władzy państwowej. Układ stosunków między nimi, zgodnie z treścią art. 25 ust. 2 ustawy zasadniczej z 1952 r., oparty został generalnie na zasadzie pełnej podległości Rady Państwa Sejmowi, co gwarantowało parlamentowi nie tylko możliwość sprawowania bieżącej kontroli działalności Rady Państwa, ale także wyłączne prawo decydowania o jej składzie osobowym.

Uprawnienie Sejmu do powoływania składu Rady Państwa określone zostało w art. 24 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten przewidywał jednocześnie, że w skład Rady Państwa mogą być powoływani każdorazowo wyłącznie posłowie. Mogli być wśród nich także Marszałek oraz wicemarszałkowie Sejmu, z tym że wykluczona została możliwość ich wyboru na stanowiska Przewodniczącego oraz

²³ Po przywróceniu w drodze nowelizacji Konstytucji PRL z dnia 13 grudnia 1958 r. (Dz. U. Nr 61, poz. 329) Najwyższej Izby Kontroli (w latach 1952–1957 kontrola państwowa była sprawowana przez ministerstwo kontroli państwowej), wyodrębniony został organizacyjnie jeszcze jeden pion organów państwa – organy kontroli państwowej.

²⁴ Przekonuje o tym także umiejscowienie regulacji ustroju Sejmu i Rady Państwa w trzecim rozdziale Konstytucji, noszącym tytuł „Naczelné organy władzy państwowej”.

²⁵ Bezpośrednio po wejściu w życie Konstytucji PRL zasada podległości Rady Państwa Sejmowi nie była jednak respektowana w ówczesnej praktyce ustrojowej i w konsekwencji działalność tego organu znalazła się w zasadzie poza kontrolą parlamentarną. Co więcej, do 1956 r. Rada Państwa dążyła też do istotnego ograniczenia roli Sejmu, czego wyrazem było przejmowanie przez nią nawet tych funkcji parlamentu, które przyznała mu obowiązująca konstytucja. Zob. np. M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2000, s. 155.

Sekretarza Rady Państwa. Wynikało to wprost z art. 24 ust. 2, który przewidywał, że: „Marszałek Sejmu i wicemarszałkowie mogą być wybrani do Rady Państwa jako zastępcy przewodniczącego lub członkowie”²⁶.

Przyjęcie zasady powoływania do Rady Państwa wyłącznie osób piastujących mandaty poselskie spowodowało, że w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego zaczęto określać ten organ mianem „emanacji Sejmu”, czyli wąskim gremium parlamentu²⁷. Z tej konstrukcji ustrojowej wyciągano niekiedy nawet taki wniosek, że pod względem swego charakteru Rada Państwa jest organem „pośrednio przedstawicielskim”²⁸. Był to jednak pogląd zbyt daleko idący, zasadniczą bowiem cechą każdego organu przedstawicielskiego jest to, że jego skład powoływany jest bezpośrednio przez suwerena (czyli ogół obywateli posiadających czynne prawo wyborcze) w drodze wyborów powszechnych.

Z pierwotnego brzmienia art. 24 ust. 1 Konstytucji wynikało, że Sejm ma powoływać Radę Państwa w następującym składzie: Przewodniczący Rady Państwa, czterech zastępcy Przewodniczącego, Sekretarz Rady Państwa oraz dziewięciu członków. Jednak w wyniku nowelizacji Konstytucji PRL w dniu 15 maja 1961 r.²⁹, liczbę „szeregowych” członków tego organu zwiększono do jedenastu i od tej pory liczył on siedemnastu członków³⁰. W treści tego samego przepisu konstytucyjnego przewidziano ponadto, że wybór Rady Państwa musi być dokonany na pierwszym posiedzeniu Sejmu po wyborach parlamentarnych. Pozostałe kwestie związane z trybem powoływania Rady Państwa i dokonywania zmian w jej składzie określał już regulamin Sejmu³¹.

Należy zwrócić uwagę, że Konstytucja z 1952 r. nie określiła w sposób jednoznaczny kadencji Rady Państwa. W tej materii przyjęła ona tylko zasadę (art. 24 ust. 3), że po upływie kadencji Sejmu Rada Państwa działa aż do wyboru Rady Państwa przez nowo obrany Sejm. Tym samym można przyjąć, że jej kadencja została powiązana z kadencją parlamentu, przedłużenie zaś okresu pełnomocnictw Rady Państwa do chwili dokonania wyboru nowego składu tego organu na pierwszym posiedzeniu Sejmu po wyborach, miało niewątpliwie na celu zapewnienie ciągłości sprawowania funkcji przez naczelne organy władzy

²⁶ W tym zakresie praktyka konstytucyjna poszła jednak dalej niż sformułowana w art. 24 ust. 2 zasada *incompatibilitas*, albowiem od 1957 r. nie powoływano już członków Prezydium Sejmu nawet jako zwykłych członków Rady Państwa. Por. J. Stembrowicz, *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1968, s. 13.

²⁷ Zob. m.in. J. Stembrowicz, *Z problematyki...*, s. 54.

²⁸ A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1977, s. 279.

²⁹ Dz. U. Nr 25, poz. 120.

³⁰ To zwiększenie liczby członków Rady Państwa uzasadniano wówczas rozszerzeniem zakresu jej działania, zwłaszcza po uchwaleniu ustaw: o Najwyższej Izbie Kontroli, o szkołach wyższych oraz o Polskiej Akademii Nauk. Zob. J. Stembrowicz, *Rada Państwa...*, s. 13.

³¹ Przewidywał on, że: Sejm wybiera Radę Państwa bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, wybór na poszczególne stanowiska odbywa się oddzielnie, w takim samym trybie odbywają się wybory uzupełniające (w przypadku opróżnienia poszczególnych stanowisk w Radzie Państwa).

państwowej. Konstytucja PRL nie przewidywała też wprost możliwości przedterminowego odwoływania członków Rady Państwa, ale biorąc pod uwagę zadeklarowaną konstytucyjnie podległość Rady Państwa Sejmowi, nie wykluczało to bynajmniej podjęcia przez parlament stosownej uchwały o odwołaniu członka tego organu państwowego³².

Nie sposób ponadto pominąć faktu, że przy powoływaniu Rady Państwa przestrzegano zawsze określonej konfiguracji politycznej wśród jej członków, czyli skład polityczny Rady Państwa miał być wiernym odzwierciedleniem składu politycznego Sejmu. Tym samym w składzie Rady Państwa dominowali stale członkowie klubu poselskiego PZPR, choć nie zawsze stanowili oni większość w tym organie³³. Istotne znaczenie polityczne miała również obsada stanowiska Przewodniczącego Rady Państwa, które tradycyjnie powierzano jednemu z czołowych polityków PZPR³⁴. W tym zakresie nie znalazła natomiast w Polsce praktycznego zastosowania aż do 1985 r. zasada powierzania funkcji Przewodniczącego Rady Państwa przywódcy rządzącej partii komunistycznej, która praktykowana była konsekwentnie we wszystkich państwach realnego socjalizmu przy obsadzie stanowisk przewodniczących naczelnym organów prezydialnych. W systemie politycznym Polski Ludowej dopiero w latach 1985-1989 funkcję tę pełnił gen. Wojciech Jaruzelski, będący jednocześnie w tym okresie I sekretarzem KC PZPR.

5. W sferze wzajemnych relacji między Radą Państwa a najwyższym organem władzy państwowej szczególnego znaczenia nabierały te uprawnienia Rady Państwa, które mogły być przez nią wykonywane w zastępstwie Sejmu. Były to faktycznie uprawnienia przyznane przez obowiązujące wówczas unormowania konstytucyjne Sejmowi, ale jednocześnie przepisy ustawy zasadniczej dopuszczały możliwość podejmowania wiążących decyzji w tym zakresie przez Radę Państwa. Wykonywanie przez Radę Państwa takich uprawnień przewidywano jednak tylko w okresach między sesjami Sejmu lub wtedy, gdy Sejm nie mógł zebrać się na posiedzenie³⁵.

Pierwszym uprawnieniem, które mogło być realizowane przez Radę Państwa pomiędzy sesjami parlamentu, było wydawanie aktów normatywnych z mocą

³² W praktyce ustrojowej okresu PRL miały miejsce przypadki odwoływania członków Rady Państwa, czego przykładem może być odwołanie Edwarda Gierka ze składu tego organu w grudniu 1980 r.

³³ Przykładowo w 1985 r. wybrano do Rady Państwa 8 członków PZPR, 4 – ZSL, 2 – SD i 3 posłów bezpartyjnych. Zob. Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987, s. 414.

³⁴ Byli to kolejno: Aleksander Zawadzki (1952–1964), Edward Ochab (1964–1968), Marian Spychalski (1968–1970), Józef Cyrankiewicz (1970–1972), Henryk Jabłoński (1972–1985). Zob. T. Moldawa, *Ludzie władzy 1944–1991*, Warszawa 1991, s. 170.

³⁵ Tego rodzaju uprawnienia naczelnym organów prezydialnych przewidywane były także w innych państwach realnego socjalizmu. Przykładem może być konstytucja węgierska z 1949 r., zgodnie z którą w okresach między sesjami parlamentu Rada Prezydialna przejmowała wszystkie jego funkcje z wyjątkiem nowelizacji konstytucji. Por. Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne...*, s. 417.

ustaw zwykłych. Takie uprawnienie przyznawał Radzie Państwa przepis art. 26 ust. 1 Konstytucji, stanowiący, że: „W okresach między sesjami Sejmu Rada Państwa wydaje dekrety z mocą ustawy”. Należy jednak zaznaczyć, że prawotwórcza aktywność Rady Państwa w tym zakresie była poddana kontroli parlamentarnej, ten sam przepis konstytucyjny nakładał bowiem na Radę Państwa obowiązek przedstawiania dekretów z mocą ustawy na najbliższej sesji Sejmu w celu ich zatwierdzenia. Poza tym były też takie kwestie, które nie podlegały regulacji w drodze dekretów z mocą ustawy, jak chociażby uchwalanie budżetu państwa i wieloletnich planów gospodarczych oraz dokonywanie zmian w treści Konstytucji³⁶. W tych sprawach jedynym organem władnym podejmować ostateczne rozstrzygnięcia był Sejm jako najwyższy organ władzy państwowej.

W praktyce konstytucyjnej PRL instytucja dekretu z mocą ustawy była bez wątpienia istotnie nadużywana przez Radę Państwa w latach 1952–1956. Wydanych zostało wówczas w sumie aż 161 dekretów, gdy tymczasem Sejm w tym samym okresie uchwalił jedynie 42 ustawy. Konsekwencją tak ukształtowanej praktyki było to, że w pierwszych latach obowiązywania Konstytucji z 1952 r. nastąpiło bardzo poważne ograniczenie funkcji ustawodawczej Sejmu. Faktycznie bowiem rozstrzygnięcia w drodze aktów rangi ustawowej, przy tym najczęściej w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa i społeczeństwa, podejmowała wtedy przede wszystkim Rada Państwa³⁷. Poczynając jednak od 1956 r., dekrety należały już do rzadkości, choć działalność prawodawcza Rady Państwa w tym zakresie również wtedy budziła niejednokrotnie poważne zastrzeżenia. Dotyczyło to przede wszystkim dekretu z 12 grudnia o stanie wojennym³⁸, który został uchwalony niezgodnie z art. 26 ust. 1 Konstytucji PRL, przewidującym, że Rada Państwa może wydawać dekrety z mocą ustawy wyłącznie w okresach między sesjami Sejmu³⁹.

Kolejnym uprawnieniem Rady Państwa, które mogło być realizowane przez nią między sesjami Sejmu, było dokonywanie zmian w składzie Rady Ministrów. Przewidywał je przepis art. 29 ust. 2 Konstytucji, stanowiąc w tej kwestii, że: „W okresach między sesjami Sejmu Rada Państwa na wniosek Prezesa Rady Ministrów powołuje i odwołuje członków Rady Ministrów. Rada Państwa przedstawia swoją uchwałę Sejmowi na najbliższej sesji do zatwierdzenia”. Ze sformułowania tego wynika, że Rada Państwa mogła powoływać bądź też odwoływać tylko poszczególnych członków rządu i wyłącznie na podstawie formalnego wniosku

³⁶ Art. 91 Konstytucji PRL z 1952 r. stanowił, że: „Zmiana Konstytucji może nastąpić tylko w drodze ustawy, uchwalonej przez Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej większością co najmniej dwu trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów”.

³⁷ Zob. szerzej J. Stembrowicz, *Rada Państwa...*, s. 32 i n.

³⁸ Dz. U. Nr 29, poz. 154.

³⁹ Tymczasem w grudniu 1981 r. trwała jeszcze jesienna sesja Sejmu. Co prawda Sejm zatwierdził następnie (w styczniu 1982 r.) dekret o stanie wojennym, ale nie zmienia to bynajmniej faktu, że Rada Państwa podjęła go z naruszeniem obowiązujących wówczas przepisów ustawy zasadniczej z 1952 r.

zgłoszonego przez Prezesa Rady Ministrów. Wykluczona była natomiast możliwość odwołania przez Radę Państwa składu całego rządu i powołania przez nią całkowicie nowej Rady Ministrów. W doktrynie przeważał też pogląd, że na podstawie art. 29 ust. 2 Konstytucji z 1952 r. nie jest możliwa zmiana w drodze uchwały Rady Państwa na stanowisku Prezesa Rady Ministrów⁴⁰.

Konstytucja PRL upoważniała Radę Państwa w zastępstwie Sejmu jeszcze do dwóch innych kompetencji. Po pierwsze, przepis art. 16 ust. 3 przewidywał, że w okresie, kiedy nie odbywały się obrady Sejmu, do Rady Państwa należało wyrażanie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karno-sądowej lub jego aresztowanie. Po drugie, na podstawie art. 28 ust. 1 Rada Państwa mogła, w razie niemożności zebrania się Sejmu na posiedzenie, powziąć postanowienie o stanie wojny. Postanowienie takie mogło być jednak powzięte jedynie w razie dokonania zbrojnego napadu na PRL albo gdy z podpisanych umów międzynarodowych wynikała konieczność wspólnej obrony przeciwko agresji⁴¹.

Poza kompetencjami wykonywanymi w zastępstwie Sejmu, Radzie Państwa przyznane zostały w pełni samodzielne uprawnienia związane z funkcjonowaniem Sejmu, które jednak nie miały większego wpływu na pozycję ustrojową naczelnego organu prezydialnego. Wydaje się wobec tego, że wystarczy ograniczyć się tu jedynie do uprawnień wyliczonych w treści obowiązującej wówczas ustawy zasadniczej. Były to takie uprawnienia, jak: 1) zarządzanie wyborów do Sejmu (art. 23 ust.2), 2) zwoływanie sesji Sejmu (art. 17)⁴², 3) wykonywanie inicjatywy ustawodawczej (art. 20 ust. 1).

6. O pozycji Rady Państwa w strukturze aparatu państwowego PRL świadczyły bez wątpienia także jej uprawnienia wobec innych aniżeli Sejm organów państwowych. Były to przede wszystkim uprawnienia o charakterze zwierzchnim, które wynikały z konstytucyjnej pozycji Rady Państwa jako naczelnego organu władzy państwowej. Tego rodzaju uprawnienia przysługiwały Radzie Państwa przede wszystkim w stosunku do Rady Ministrów i ministrów, Najwyższej

⁴⁰ Por. J. Stembrowicz, *Rada Państwa...*, s. 87 i n. W praktyce okresu PRL Rada Państwa podjęła jednak decyzję o zmianie na stanowisku Prezesa Rady Ministrów. Miało to miejsce w 1954 r., gdy na wniosek ustępującego szefa rządu (Bolesława Bieruta) na stanowisko premiera powołany został Józef Cyrankiewicz. Poza tym w sierpniu 1980 r., po złożeniu dymisji przez premiera Edwarda Babiucha, Rada Państwa powierzyła obowiązki Prezesa Rady Ministrów Józefowi Pińkowskiemu.

⁴¹ Należy tu jeszcze dodać, że przepis art. 28 ust. 2 Konstytucji przyznawał Radzie Państwa w pełni suwerenne prawo podejmowania decyzji o wprowadzeniu stanu wojennego. Stanowił on, że: „Rada Państwa może wprowadzić stan wojenny na części lub na całym terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jeżeli wymaga tego wzgląd na obronność lub bezpieczeństwo państwa. Z tych samych powodów Rada Państwa może ogłosić częściową lub powszechną mobilizację”.

⁴² Rada Państwa miała obowiązek zwołania w ciągu roku dwóch sesji Sejmu (wiosennej i jesiennej). Poza tym przysługiwało jej prawo zwoływania sesji nadzwyczajnych (z własnej inicjatywy lub na pisemny wniosek co najmniej 1/3 ogólnej liczby posłów). Gdy Rada Państwa zwoływała pierwszą sesję po wyborach parlamentarnych, zobowiązana była ponadto powołać Marszałka Seniora.

Izby Kontroli oraz Prokuratora Generalnego PRL (powoływanie i odwoływanie, nadawanie kierunku działalności, sprawowanie kontroli). Zakres tych uprawnień uzależniony był oczywiście w każdym przypadku od pozycji ustrojowej danego organu państwowego i wyznaczony przez wyraźnie zarysowane ramy konstytucyjne i ustawowe⁴³.

Na osobną uwagę zasługują niewątpliwie uprawnienia nadzorcze Rady Państwa wobec rad narodowych. W tej materii Konstytucja PRL stanowi jedynie (art. 27), że „Rada Państwa sprawuje zwierzchni nadzór nad radami narodowymi”, odsyłając zarazem do szczegółowej regulacji uprawnień nadzorczych Rady Państwa w ustawodawstwie zwykłym, kształtującym ustrój terenowych organów władzy i administracji państwowej. W ramach zwierzchniego nadzoru nad radami narodowymi Rada Państwa m.in.: 1) zarządzała wybory do rad narodowych i czuwała nad prawidłowym ich przebiegiem, 2) rozpatrywała sprawozdania rad narodowych stopnia wojewódzkiego oraz udzielała im wytycznych, 3) czuwała nad prawidłowością wyborów organów wewnętrznych rad narodowych, 4) uchylała uchwały rad narodowych, jeżeli były one sprzeczne z prawem lub zasadniczą linią polityki państwa, 5) mogła rozwiązać radę narodową, jeżeli swoją działalnością systematycznie naruszała ona prawo lub zasadnicze kierunki polityki państwa⁴⁴. W sumie zakres uprawnień nadzorczych Rady Państwa był tu bardzo szeroki i obejmował w zasadzie wszystkie dziedziny działalności rad narodowych. Wynikało to jednak stąd, że obowiązujące wówczas regulacje konstytucyjne i ustawowe wykluczały samorządowy charakter władz lokalnych, rady narodowe zaś zostały umiejscowione w ramach zasady hierarchicznego podporządkowania terenowych organów władzy naczelnym organom władzy państwowej.

7. Konstytucja PRL z 1952 r. wyznaczyła Radzie Państwa także rolę kolegiatnej głowy państwa, przyznając jej w tym zakresie przede wszystkim pewne uprawnienia o charakterze reprezentacyjnym. Nie ma tu jednak uzasadnionej potrzeby, z punktu widzenia tematyki tego opracowania, szerszej prezentacji tej sfery kompetencji naczelnego organu prezydialnego. Wobec tego ograniczyć się można tylko do wskazania, że na podstawie przepisów omawianej ustawy zasadniczej, przysługujące wówczas Radzie Państwa uprawnienia, wykonywane przez nią w charakterze głowy państwa, mogą być podzielone na dwie grupy: 1) uprawnienia w dziedzinie stosunków z innymi państwami, 2) funkcje w zakresie stosunków wewnętrznych. Pierwsza z nich obejmowała zwłaszcza reprezentowanie państwa polskiego w stosunkach międzynarodowych⁴⁵, mianowanie

⁴³ Zob. szerzej J. Stembrowicz, *Rada Państwa...*, s. 86 i n.

⁴⁴ Por. S. Bożyk, *Zwierzchni nadzór Rady Państwa nad radami narodowymi*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 9–12, s. 61 i n.

⁴⁵ W praktyce ta funkcja reprezentacyjna wykonywana była najczęściej jednoosobowo (ale w imieniu całej Rady Państwa) przez Przewodniczącego Rady Państwa.

i odwoływanie przedstawicieli dyplomatycznych Polski w innych państwach oraz ratyfikację i wypowiedanie umów międzynarodowych. W drugiej grupie znalazły się z kolei takie kompetencje Rady Państwa, jak np.: obsada określonych stanowisk cywilnych i wojskowych, nadawanie orderów, odznaczeń i tytułów honorowych, stosowanie prawa łaski. Pod tym względem zakres uprawnień Rady Państwa nie różnił się zasadniczo od zakresu kompetencji, jaki był realizowany w charakterze głowy państwa przez naczelne organy przydzielalne w innych państwach realnego socjalizmu⁴⁶.

8. Należy zwrócić jeszcze uwagę na regulacje prawne odnoszące się do Rady Państwa i mające pewien wpływ na przeobrażenia pozycji ustrojowej tego organu, które zostały przyjęte podczas nowelizacji Konstytucji PRL w 1976 r. oraz w latach osiemdziesiątych XX stulecia. Nowela konstytucyjna z 10 lutego 1976 r. przyniosła Radzie Państwa całkowicie nową funkcję, a mianowicie uprawnienie do czuwania nad zgodnością ustaw i aktów prawnych niższego rzędu z Konstytucją⁴⁷. Sposób realizacji tej funkcji Rada Państwa określiła następnie w uchwale z 14 lipca 1979 r. w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Uchwała ta nie znalazła jednak w praktyce zastosowania, albowiem Rada Państwa ani razu nie podjęła uchwały w odniesieniu do konstytucyjności jakiegokolwiek aktu normatywnego. Wreszcie, po utworzeniu w 1982 r. Trybunału Konstytucyjnego, którego zadaniem miała być kontrola konstytucyjności prawa, uznano za zbędne utrzymywanie uprawnienia Rady Państwa do czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją⁴⁸.

Nowe regulacje prawne, które zostały przyjęte przez Sejm w latach osiemdziesiątych XX w., rozszerzyły w pewnym zakresie zwierzchnie i nadzorcze uprawnienia Rady Państwa wobec innych organów państwowych, a zwłaszcza Najwyższej Izby Kontroli (wskutek jej ponownego podporządkowania Sejmowi w 1980 r.), Państwowej Inspekcji Pracy, Głównego Urzędu Kontroli Publikacji i Widowisk. Poza tym w wyniku przyjęcia w drodze nowelizacji Konstytucji PRL w dniu 20 lipca 1983 r. nowej regulacji stanów nadzwyczajnych, Radzie Państwa przyznane zostało uprawnienie do podejmowania decyzji w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego⁴⁹. Przyjęte wówczas nowe unormowania konstytucyjne i ustawowe nie wpłynęły jednak na umocnienie pozycji ustrojowej Rady

⁴⁶ Por. J. Stembrowicz, *Z problematyki głowy państwa...*, s. 55 i n.

⁴⁷ Zob. Z. Witkowski, *Rada Państwa jako organ czuwający nad zgodnością prawa z Konstytucją*, „Państwo i Prawo” 1977, nr 7, s. 37 i n.

⁴⁸ W konsekwencji z tekstu Konstytucji PRL usunięto przepis art. 30 ust. 1 pkt 3, przyznający Radzie Państwa to uprawnienie. Por. W. Skrzydło, *Rada Państwa PRL – uwagi de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 3, s. 13 i n.

⁴⁹ Zob. szerzej J. Stembrowicz, *Rada Państwa w początku lat osiemdziesiątych*, „Studia Prawnicze” 1989, z. 2–3, s. 245 i n.

Państwa. W miarę upływu czasu faktyczna rola Rady Państwa była coraz mniej znacząca, czego konsekwencją było zniesienie tego organu w 1989 r. i zastąpienie go jednoosobową głową państwa.

Grażyna B. Szczygieł

Instytucja warunkowego zwolnienia w latach 1944–1960

Keywords: release from serving full sentence

Summary

After World War II the new socialist system influenced not only on social and economic life, but also on penal law. Earlier theories on causes of crime and on legal measures of combating the crimes were reviewed. The punishments, including the penalty of deprivation of liberty, were supposed to play correctional and educational role. According to this theory, the system of prison organization was based on education of prisoners and on preparing them for future honest life. One of the most important measures was employment of prisoners. After the war the state needed workers and the state officials decided to use prisoners as a labour force. The motivation to make them work harder was very simple: the chance for conditional release from serving full sentence. Act from October 31, 1951 on conditional release from serving full sentence has introduced so called obligatory conditional release to Polish legal system. If you worked hard and you were more productive than the average, you could be released when you worked in this way for more than half time of your sentence. This solution was criticized by the doctrine and in 1957, after the fall of Stalinism, a new act was passed. It was based on modern solutions, different from those applied in the 1951 act.

1. Myślą przewodnią warunkowego uwolnienia, jak pisał J. Makarewicz¹, jest zachęcenie więźnia do poprawy nadzieją na skrócenie okresu trwania kary.

Wprawdzie początki tej instytucji sięgają XIV w., jednak pełny kształt mogła osiągnąć na gruncie kar celowych i humanitarnych, a więc w okresie wykształ-

¹ J. Makarewicz, *Prawo karne. Wykład porównawczy z uwzględnieniem prawa obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Lwów–Warszawa 1924, s. 250.

cenia się systemu progresywnego, stając się jego częścią składową². Na obszarze Polski instytucja ta pojawiła się wraz z ustawodawstwem państw zaborczych. Ustawodawstwo to obowiązywało także po uzyskaniu niepodległości przez nasz kraj aż do wejścia w życie kodeksu karnego z 1932 r. Proces ujednolicenia i zunifikowania kształtu prawnego instytucji warunkowego zwolnienia rozpoczęto już w 1927 r. rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej o zwolnieniu przedterminowym osób odbywających karę pozbawienia wolności³. Pełny kształt instytucja ta osiągnęła jednak z chwilą wejścia w życie kodeksu karnego z 1932 r. Kodeks ten obowiązywał także w Polsce Ludowej ze stopniowo wprowadzanymi aktami prawnymi, zmieniającymi podstawy prawne funkcjonowania niektórych instytucji. Zmiany nie ominęły także instytucji warunkowego przedterminowego zwolnienia.

Ustrój socjalistyczny nie tylko kształtował nową rzeczywistość społeczno-ekonomiczną, przewartościowywał także poglądy na przyczyny przestępczości i środki z nią. Nauka marksizmu i leninizmu krytykowała wiele teorii, w tym również dotyczących istoty kary, wskazując, iż istota kary w ustroju demokracji ludowej jest jakościowo zupełnie inna aniżeli w ustroju kapitalistycznym. Kara, jak pisano w ówczesnym podręczniku do nauki prawa karnego⁴, „jest instrumentem przymusu w rękach socjalistycznego państwa do obrony mas pracujących, jest narzędziem skierowanym przeciwko szpiegom i dywersantom, przeciwko złodziejom mienia socjalistycznego, przeciwko wrogom ludu pracującego”. Postępowy i humanistyczny charakter kary dostrzegano w tym, iż likwiduje stosunki, które sprzyjają bądź rodzą przestępczość. Wynikało to z wiary, iż w państwie socjalistycznym głównym środkiem w walce z przestępczością jest „budownictwo socjalistyczne, likwidacja wyzysku, zniesienie prywatnej własności produkcji, wzrastający dobrobyt mas, budowanie nowej, socjalistycznej kultury. Słowem – stworzenie takich warunków, w których przestępczość nie będzie miała pożytki i zniknie”.

Kara – a więc także, a może przede wszystkim, kara pozbawienia wolności – miała odgrywać poważną rolę wychowawczą, poprawczą. System penitencjarny w państwie socjalistycznym, jak podkreślał L. Lernell⁵, opiera się na wychowaniu i wdrażaniu więźnia do przyszłego, uczciwego życia, do zasad współżycia społecznego. W katalogu środków i metod oddziaływania na skazanego, godnych

² Zob. m. in. W. Makowski, *Prawo karne część ogólna. Wykład porównawczy prawa karnego austriackiego, niemieckiego i rosyjskiego obowiązującego w Polsce*, Warszawa–Lublin–Łódź–Poznań–Kraków b.d.w. s. 357; W. Wolter, *Zarys systemu prawa karnego. Część ogólna*, t. II, 1/ kary, środki zabezpieczające, środki poprawcze i wychowawcze, 2/ prawo karne administracyjne kary, Kraków 1934, s. 128.

³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1927 r. o zwolnieniu przedterminowym osób odbywających karę pozbawienia wolności, Dz.U.R.P. 1927, nr 5, poz. 25.

⁴ *Materiały do nauki prawa karnego. Nauka o przestępstwie i karze*, przygotował zespół Katedry Prawa Karnego U.W. pod redakcją Leszka Lernella, Łódź–Warszawa 1955, s. 40.

⁵ *Materiały do nauki prawa karnego. Nauka o przestępstwie i karze...*, s. 97–98. Zob. także S. Walczak, *Prawo penitencjarne*, Warszawa 1972, s. 193.

humanizmu socjalistycznego, istotną rolę przypisywano wykonywaniu przez skazanego użytecznej pracy. Na tę ideę cień rzucał fakt, iż ówczesni decydenci w pracy więźniów dostrzegali możliwość zabezpieczenia systematycznie wzrastającego zapotrzebowania na siłę roboczą, zwłaszcza w tak istotnym w okresie odbudowy kraju przemyśle wydobywczym. Oczywiście, jak zauważa T. Kostewicz⁶, tym ekonomicznym potrzebom dorobiono natychmiast uzasadnienie ideowo-polityczne, sięgając nawet po pojęcia „burżuazyjnej” pedagogiki: „wychowania przez pracę”. Tworzone od 1948 r. przede wszystkim na Śląsku ośrodki pracy więźniów stały się podstawowym sposobem wykonywania kary pozbawienia wolności⁷. Skazanych zatrudniano najczęściej w górnictwie, a także w kamieniołomach, w przemyśle wydobywczym i mineralnym. W okresie planu sześcioletniego, jak podaje J. Utrat-Milecki⁸, było zatrudnionych około 80% więźniów, z tego 50% w ośrodkach pracy. W latach pięćdziesiątych (do 1956 r.) od 40% do 60% więźniów brało udział we współzawodnictwie pracy. Praca produkcyjna skazanych, a właściwie uzyskanie w jej wyniku jak największych efektów ekonomicznych, stała się priorytetem w postępowaniu z więźniami⁹. Niezbędna więc była zachęta dla więźniów do wydajnej pracy. Taką możliwość dostrzeżono w instytucji warunkowego przedterminowego zwolnienia, oczywiście nie w kształcie nadanym obowiązującymi przepisami, tzn. kodeksem karnym z 1932 r. oraz utrzymanymi w mocy niektórymi przepisami rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 19 stycznia 1927 r. o zwolnieniu przedterminowym osób odbywających karę pozbawienia wolności. Uznano bowiem, że instytucja ta nabiera zupełnie innej treści w państwie socjalistycznym. W państwie burżuazyjnym, jak podkreślano¹⁰, służąc interesom burżuazji „Z jednej strony stała się ona «dobrodziejstwem» dla ludzi wygodnych burżuazji, z drugiej zaś strony nie mogła być skutecznie stosowana wobec tych, których aparat państwa burżuazyjnego nie chce zwolnić oraz stała się ona jeszcze jednym środkiem moralnego gnębienia więźniów”, zmuszając ich do uległości, pokory i donosicielstwa.

2. Nowe treści określono w ustawie z 31 października 1951 r. o warunkowym przedterminowym zwolnieniu osób odbywających karę pozbawienia wolności¹¹. W zarządzeniu w sprawie wykonywania ustawy z 31 X 1951 r. o warunkowym

⁶ T. Kostewicz, *Wykonywanie kary pozbawienia wolności wobec więźniów politycznych w latach 1944–1956*, „Studia Iuridica” 1992, nr XXII, s. 117. Zob. także M. Najder, *Zatrudnienie skazanych, [w:] Rozwój penitencjarystyki w PRL*, Warszawa 1988, s. 360.

⁷ J. Utrat-Milecki, *Więziennictwo w Polsce w latach 1944–1956*, „Studia Iuridica” 1995, nr XXVII, s. 105.

⁸ J. Utrat-Milecki, *Więziennictwo w Polsce w latach 1944–1956...*, s. 116.

⁹ W 1950 r. powołano Centralny Dział Pracy Więźniów Departamentu Więziennictwa, a następnie w 1953 r. w jego miejsce powołano Zarząd Przedsiębiorstw Produkcyjnych, który podlegał Ministerstwu Bezpieczeństwa Publicznego.

¹⁰ *Materiały do nauki prawa karnego. Nauka o przestępstwie i karze...*, s. 97–98.

¹¹ Ustawa z dnia 31 października 1951 r. o warunkowym przedterminowym zwolnieniu osób odbywających karę pozbawienia wolności, Dz.U. Nr 58, poz. 339.

przedterminowym zwolnieniu¹² podkreślono, iż ustawa powinna stać się dodatkowym instrumentem, przy którego pomocy osiąga się cele poprawczo-wychowawcze kary. Także w doktrynie pojawiły się głosy, według których ustawa ta „odzwierciedla coraz to konsekwentniejsze przechodzenie prawa karnego na tory socjalistyczne. Realizuje ona w pełni w swoim zakresie zasady humanizmu socjalistycznego”¹³.

W ustawie nawiązano do idei systemu penitencjarnego, opierającego się na wdrażaniu skazanych na karę pozbawienia wolności do uczciwego życia człowieka pracy przez wykonywanie użytecznej pracy w zakładzie karnym.

Przechodząc do regulacji zawartych w tej ustawie, godzi się zauważyć, iż nie była ona pierwszym aktem władzy ludowej odnoszącym się do instytucji warunkowego przedterminowego zwolnienia. W kodeksie karnym Wojska Polskiego, wydanym dekretem Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 23 września 1944 r.¹⁴ umieszczono przepisy dotyczące tej instytucji (rozdział XI, art. 61–64). Były one bardzo ogólnikowe i – jak zauważa M. Ryba¹⁵ – zmierzały raczej do zabezpieczenia potrzeb doraźnych. Wskazano tylko przesłanki do zwolnienia i organ orzekający o zwolnieniu. Skazanego można było warunkowo zwolnić, jeżeli jego zachowanie w czasie odbywania kary i warunki osobiste pozwalały przypuszczać, że nie popełni nowego przestępstwa. Zwolnienie mogło nastąpić po odbyciu połowy kary, minimalny zaś okres pobytu w zakładzie karnym określono na 6 miesięcy. Decyzje w sprawie zwolnienia oraz odwołania zwolnienia przekazano w gestie sądu. Przepisy odnoszące się do warunkowego zwolnienia, podobnie jak inne przepisy kodeksu, dotyczyły żołnierzy Wojska Polskiego oraz zobowiązanych do służby wojskowej lub pomocniczej z chwilą powołania, jeńców wojennych i zakładników pozostających pod nadzorem administracji wojskowej oraz innych osób, w przypadkach prawem określonych (art. 5). Obowiązywał także art. 11 dekretu z dnia 16 XI 1945 r. o utworzeniu i zakresie działania Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym¹⁶. Dekretem upoważniono Generalnego Prokuratora RP do zarządzenia przedterminowego zwolnienia osoby osadzonej w obozie pracy. Przedterminowe zwolnienie mogło nastąpić po odbyciu przez osadzonego co najmniej jednej trzeciej części orzeczonego okresu.

¹² Zob. szerzej S. Walczak, *Prawo penitencjarne PRL*, Warszawa 1968, s. 187.

¹³ G. Auscaler, W. Wolter, *Prawo karne*, [w:] *Dziesięciolecie prawa Polski Ludowej 1944–1954. Zbiór studiów*, Warszawa 1955, s. 306.

¹⁴ Dz. U. 1944, Nr 6, poz. 27.

¹⁵ M. Ryba, *Warunkowe zwolnienie w polskim prawie karnym (ze szczególnym uwzględnieniem przepisów dotyczących skazanych przez sądy wojskowe)*, Warszawa 1966, s. 65.

¹⁶ Tekst jednolity w obwieszczeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 VIII 1950 r. Dz. U. Nr 41, poz. 374. Szerzej zob. L. Penner, *O prawidłowe stosowanie przepisów ustawy o warunkowym przedterminowym zwolnieniu*, „Nowe Prawo” 1952, nr 12, s. 26. Zob. także M. Ryba, *Warunkowe zwolnienie w polskim prawie karnym...*, s. 67.

Praca wykonywana w zakładzie karnym, w myśl ustawy o warunkowym zwolnieniu, stała się istotnym kryterium decydującym o zwolnieniu w przypadku fakultatywnego, a głównym w przypadku tzw. obligatoryjnego warunkowego zwolnienia. Wprawdzie przesłanką fakultatywnego zwolnienia była pozytywna prognoza, pozwalająca przypuszczać, że po opuszczeniu więzienia skazany będzie prowadził uczciwe życie człowieka pracy, jednak formułując prognozę należało, zgodnie z wolą ustawodawcy, uwzględnić zachowanie skazanego i stosunek do pracy (art. 1). Skazanego można było zwolnić po odbyciu połowy kary. Do kary odbytej wliczano okres tymczasowego aresztowania, jeżeli okres ten został przez sąd zaliczony na poczet orzeczonej kary. W przypadku kary bezterminowej zwolnienie mogło nastąpić po odbyciu 10 lat kary pozbawienia wolności (art. 3).

W przypadku tzw. obligatoryjnego warunkowego zwolnienia ustawodawca upoważniał (art. 2) do liczenia jednego dnia sumiennej i wydajnej pracy za dwa dni kary, a więc jeżeli skazany wyróżniał się szczególnie sumienną i wydajną pracą, należało go zwolnić warunkowo najpóźniej, gdy pozostała mu do odbycia część kary równała się okresowi, w którym wyróżnił się pracą¹⁷.

Zwolennicy uzależnienia warunkowego zwolnienia od wydajnej pracy podkreślali, iż możliwość skrócenia czasu pobytu w więzieniu staje się bodźcem do lepszego wykonywania pracy w więzieniu, do przejawiania sumiennego stosunku do pracy. To z kolei miało wpływać na przeobrażenie psychiki więźnia w kierunku wdrożenia się do sumiennej pracy po wyjściu na wolność, do zasad współżycia społecznego¹⁸. Kryterium pracy, jak podkreślał L. Lernell¹⁹, „jest także powiązane z tym, że warunkowo zwolniony ma wszelkie możliwości uzyskania pracy po wyjściu na wolność. Prawo do pracy zagwarantowane jest każdemu obywatelowi naszego państwa. Jest ono zagwarantowane także obywatelowi, który odbył w części czy w całości karę pozbawienia wolności”.

Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego wydało zarządzenie nr 074 z dnia 17 XII 1951 r. wraz z instrukcją²⁰ zawierającą wytyczne obliczania normy wydajności pracy. Za szczególnie wyróżniających się, zgodnie z tymi wytycznymi, należało uważać więźniów zatrudnionych w ośrodkach pracy, kopalniach węgla i miedzi, wykonujących co najmniej 110% normy, w kamieniołomach i wapiennikach – 115% normy, na budowach – 125% normy. Podstawą pozbawienia więźnia zaliczeń było opuszczanie się w pracy tudzież naruszanie dyscypliny więziennej.

¹⁷ Należy zauważyć, iż art. 38 ustawy z 26 marca 1939 r. o organizacji więziennictwa upoważniono ministra sprawiedliwości do zaliczenia dwóch dni pracy za trzy dni pozbawienia wolności, skazanym, którzy odbywali karę w ruchomych, karnych ośrodkach pracy, Dz.U. Nr 68, poz. 457.

¹⁸ Zob. szerzej M. Ryba, *Warunkowe zwolnienie w polskim prawie karnym...*, s. 67.

¹⁹ *Materiały do nauki prawa karnego. Nauka o przestępstwie i karze...*, s. 100.

²⁰ Szerzej zob. M. Ryba, *Warunkowe zwolnienie w polskim prawie karnym...*, s. 67–68.

W kwestii oceny stosunku do pracy, w kontekście dwóch form warunkowego zwolnienia, wypowiedział się Sąd Najwyższy²¹. Zdaniem Sądu, „Zachowanie się skazanego i sumienny stosunek do pracy podlega ocenie sądu, który w zależności od wyników tej oceny może, lecz nie musi zwolnić skazanego. Natomiast wyróżnienie się skazanego szczególnie sumienną i wydajną pracą (art. 2) zobowiązuje sąd do skrócenia skazanemu kary właśnie o taki wyróżniający go okres pracy, zaliczony przez władze więzienne do obligatoryjnego zwolnienia i obliczony ściśle według podanej w przepisie art. 2 zasady przeliczenia jednego dnia pracy za dwa dni kary pozbawienia wolności”.

Należy także zwrócić uwagę na propozycję L. Pennera²² dotyczącą wykładni oceny pracy skazanych w płaszczyźnie dwóch form warunkowego zwolnienia. Przywołany autor, dostrzegając w obligatoryjnej formie warunkowego zwolnienia poważny środek wdrożenia więźnia do sumiennej pracy, proponował, by fakultatywne warunkowe zwolnienie było przede wszystkim stosowane do wybitnie wyróżniających się skazanych jako dalsze skrócenie obligatoryjnego zwolnienia.

W miarę upływu czasu, a szczególnie w okresie prac nad nową kodyfikacją karną, zwłaszcza po ukazaniu się w 1956 r. projektu kodeksu karnego, w którym w kwestii warunkowego zwolnienia przyjęto rozwiązanie z ustawy z 1951 r., pojawiały się krytyczne wypowiedzi doktryny. Uzależnienie warunkowego zwolnienia wyłącznie od wydajnej pracy pozostawało przecież w sprzeczności z ideą tej instytucji i ideą oddziaływania penitencjarnego, przekreślając zasadniczy cel, jakim jest reedukacja sprawcy²³. Krytykując uzależnienie warunkowego zwolnienia od stosunku skazanego do wykonywanej pracy, utrzymywano, że zawęży ono pole widzenia postępowania skazanego i podnoszono, iż trudno wyłącznie ze stosunku skazanego do pracy oceniać osiągnięcie stopnia reedukacji uzasadniającego przypuszczenie, iż skazany ponownie nie popełni przestępstwa²⁴.

Wskazywano także, iż rozwiązanie to nie pozostaje bez wpływu na prewencję generalną. Wymierzona kara, jak utrzymywał A. Kafarski²⁵, była z góry „obliczana” z uwzględnieniem obligatoryjnego warunkowego zwolnienia nie tylko przez skazanych, lecz także sędziowie wymierzali karę surowszą, uwzględniając możliwość zwolnienia.

²¹ Postanowienie SN z dnia 22.01.1955 r. (I KRn 1955/2/22), OSNCK 1955, nr 2, poz. 22.

²² L. Penner, *O prawidłowe stosowanie przepisów ustawy...*, s. 22.

²³ Zob. K. Daszkiewicz, *Prawo karne, warunkowe zawieszenie wykonania kary, warunkowe zwolnienie, środki zabezpieczające*, Poznań 1961, s. 25; S. Paweła, *Kształtowanie się wykonawstwa orzeczeń, [w:] XXV lat wymiaru sprawiedliwości PRL*, Warszawa 1969, s. 119.

²⁴ W. Mendiya, *Instytucja warunkowego zwolnienia wczoraj i dziś*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1961, nr 3, s. 324.

²⁵ A. Kafarski, *Przedterminowe zwolnienie w projekcie kodeksu karnego*, „Państwo i Prawo” 1963, nr 8–9, s. 333.

Dostrzegano również sprzeczność tkwiącą w art. 2 w powiązaniu z art. 1 omawianej ustawy, wykluczającą warunkowy charakter instytucji warunkowego przedterminowego zwolnienia²⁶.

Zwracano także uwagę, iż obligatoryjne warunkowe zwolnienie prowadzi do dyskryminacji skazanych, stając się przywilejem dla ludzi zdrowych i silnych, którzy mogli wykazać się wydajną pracą²⁷, równocześnie stawiając w niekorzystnej sytuacji skazanych zatrudnionych przy pracach biurowych, tzw. pracowników umysłowych czy osób o słabym zdrowiu.

Ta forma warunkowego zwolnienia – zdaniem S. Walczaka²⁸ – sprowadzała rolę służby penitencjarnej „do kalkulatora, którego zadanie ograniczało się do sumiennego obliczenia wykonanej normy, a następnie zarejestrowanie faktu tej swoistej «wysługi lat» bez możliwości szerszego włączenia się w proces wychowawczy więźniów”. Służba więzienna bowiem została pozbawiona możliwości wyrażenia swojego poglądu na temat poczynionych przez skazanego postępów reedukacyjnych.

Obligatoryjne warunkowe zwolnienie, jak obrazowo określił J. Śliwowski²⁹, czyniło z pracy „bramę do wolności” i tym samym pozbawiało pracę więźniów jej wychowawczej roli.

Krytyczne oceny nie koncentrowały się wyłącznie na tzw. obligatoryjnej formie warunkowego zwolnienia. Z negatywną oceną doktryny spotkało się wyłączenie z możliwości ubiegania się o warunkowe zwolnienie, mimo zaistnienia formalnej i materialnej przesłanki, skazanych za szpiegostwo, zamachy terrorystyczne lub sabotaż (art. 5). Oceniano to jako przejaw niewiary w wychowawcze oddziaływanie kary, niedoceniając względów resocjalizacyjnych³⁰.

Pozytywny element ustawy, jakim niewątpliwie było przekazanie decyzji w sprawie warunkowego zwolnienia sądowni, spotkał się wprawdzie z aprobatą doktryny, ale na ocenę cień rzucał „monopol” prokuratury³¹. Warunkowe zwolnienie skazanych na karę pozbawienia wolności do roku zarządzał prokurator

²⁶ J. Śliwowski, *Nowe przepisy o warunkowym zwolnieniu*, „Nowe Prawo” 1957, nr 7–8, s. 80.

²⁷ Zob. J. Śmietanka, R. Czapiewski, *Kilka uwag o przedterminowym zwolnieniu*, „Nowe Prawo” 1957, nr 1, s. 78–79; K. Serafin, *Czy utrzymać obligatoryjne przedterminowe zwolnienie*, „Nowe Prawo” 1956, nr 11–12, s. 158; L. Lernell, *Wykład prawa karnego, część ogólna*, Warszawa 1961, s. 340; J. Bafia, *Podstawy prawne wykonywania kary pozbawienia wolności*, [w:] *Księga jubileuszowa więziennictwa polskiego*, pod red. A. Marka, Warszawa 1990, s. 72.

²⁸ S. Walczak, *O właściwy udział więziennictwa w realizacji idei wychowawczych warunkowego zwolnienia*, „Przegląd Więziennictwa” 1960, nr 1, s. 5.

²⁹ J. Śliwowski, *Polska myśl penitencjarna 1946–1971*, Warszawa 1972, s. 45.

³⁰ Por. W. Celiński, *O nowym uregulowaniu instytucji warunkowego zwolnienia*, „Nowe Prawo” 1957, nr 12, s. 111; J. Śmietanka, R. Czapiewski, *Kilka uwag o przedterminowym zwolnieniu*, „Nowe Prawo” 1957, nr 1, s. 80; J. Śliwowski, *Nowe przepisy o warunkowym zwolnieniu*, „Nowe Prawo” 1957, nr 7–8, s. 82 oraz tego autora: *Prawo karne, cz. III, Kara*, Toruń 1968, s. 90; S. Walczak, *O właściwy udział więziennictwa w realizacji idei wychowawczych warunkowego zwolnienia...*, s. 5.

³¹ S. Leleental, *Podstawy stosowania warunkowego zwolnienia w ustawodawstwie i praktyce PRL*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1964, s. 146–147.

generalny. Mógł on swe uprawnienia w tym zakresie przekazać organom podległym. W przypadku skazanych na karę pozbawienia wolności powyżej jednego roku w warunkowym zwolnieniu orzekał sąd wojewódzki, ale wówczas wyłączne prawo do złożenia wniosku miał prokurator wojewódzki (art. 11). Mógł skorzystać z tego prawa z urzędu bądź na wniosek władz więziennych lub na prośbę skazanego (art. 13). Także istotna była rola prokuratura w przypadku odwołania warunkowego zwolnienia. Wprawdzie o odwołaniu zwolnienia, gdy zaistniały przesłanki przewidziane w ustawie, orzekał sąd, jednak mógł to uczynić na wniosek prokuratora. Zgodnie bowiem z art. 12 ustawy o warunkowym zwolnieniu o odwołaniu warunkowego zwolnienia, w sprawach osób skazanych na karę pozbawienia wolności poniżej roku orzekał sąd powiatowy na wniosek prokuratora powiatowego, w przypadku zaś skazanych na karę pozbawienia wolności powyżej roku sąd wojewódzki na wniosek prokuratora wojewódzkiego. Trafnie zauważa M. Ryba³², że o ile prokurator działał samodzielnie, w sposób niczym nieograniczony, to sąd był całkowicie uzależniony od wniosku prokuratora, bez którego nie mógł wszcząć postępowania o warunkowe zwolnienie, a także, co należy dodać, nie mógł odwołać warunkowego zwolnienia.

„Przełom październikowy” 1956 r. przyniósł znaczącą liberalizację systemu zarządzaniu, a także, co jest istotne w płaszczyźnie instytucji warunkowego przedterminowego zwolnienia, przejście więziennictwa do zakresu działania Ministerstwa Sprawiedliwości. W tej sytuacji możliwa była zmiana regulacji dotyczących warunkowego przedterminowego zwolnienia. Uczyniono to w 1957 r. ustawą o warunkowym zwolnieniu osób odbywających karę pozbawienia wolności, a następnie niektóre przepisy tej ustawy znowelizowano w 1960 r.³³

Myślą przewodnią była zmiana krytykowanych rozwiązań. Ustawodawca zrezygnował z obligatoryjnego warunkowego zwolnienia. Zwolnienie uzależniono od pozytywnej prognozy, pozwalającej przypuszczać, iż skazany po zwolnieniu będzie stosował się do zasad współżycia społecznego, a w szczególności nie popełni przestępstwa (art. 1). Określenie „uczciwe życie człowieka pracy” (z poprzednio obowiązującej ustawy) zastąpiono zgodnie z marksistowską nauką o społeczeństwie „zasadami współżycia społecznego”. Termin ten do marksistowskiej nauki o społeczeństwie wprowadził W. Lenin³⁴. W Polsce wprowadzono go początkowo do prawa cywilnego, a następnie przeniesiono m. in. do prawa karnego. Brak ustawowej definicji i krótki żywot tego terminu sprawił, iż na doktrynie spoczął ciężar podjęcia prób jego zdefiniowania. Pewną wskazówkę można było znaleźć w przywołanym wyżej art. 1 ustawy. Z tego przepisu moż-

³² M. Ryba, *Warunkowe zwolnienie w polskim prawie karnym...*, Warszawa 1966, s. 69.

³³ Ustawa z dnia 29 maja 1957 r. o warunkowym zwolnieniu osób odbywających karę pozbawienia wolności, Dz.U. Nr 31, poz. 134; Ustawa z dnia 17 lutego 1960 r. o zmianie niektórych przepisów ustawy z dnia 29 maja 1957 r. o warunkowym zwolnieniu osób odbywających karę pozbawienia wolności, Dz.U. Nr 11, poz. 69.

³⁴ J. Nowacki, *Niektóre zasady współżycia społecznego*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 7–8, s. 99.

na wnosić, iż przestrzeganie zasad współżycia społecznego to niepopelnienie przestępstwa, ale nie tylko, ustawodawca bowiem posłużył się sformułowaniem „w szczególności”. Przedstawiciele doktryny uwzględniając płaszczyznę prawa karnego, przypisywali różny zakres pojęciu „zasady współżycia społecznego”. Zdaniem S. Lelentala³⁵, naruszenie zasad współżycia społecznego to takie postępowanie skazanego, które może doprowadzić do popełnienia przestępstwa. Szerzej interpretował to pojęcie J. Bafia³⁶, przyjmując, iż będzie to nie tylko popelnienie nowego przestępstwa czy wykroczenia, ale także naruszenie reguł moralności socjalistycznej, L. Lernell³⁷ zaś twierdził, że chodzi o takie postępowanie, które nie będzie w konflikcie ze środowiskiem społecznym i współobywatelami.

Formułując prognozę, w myśl omawianych przepisów, należało uwzględnić tryb życia, charakter, warunki osobiste oraz zachowanie skazanego podczas odbywania kary (art. 1), a więc ustawodawca zrezygnował z wyeksponowania pracy w zakładzie karnym. Zważywszy, iż na skazanych ciążył obowiązek pracy, wywiązywanie się z tego obowiązku podlegało ocenie, ale w ramach przesłanki – zachowanie w zakładzie karnym. Należy zauważyć, że kryteria te, według których – zdaniem ustawodawcy – należało formułować prognozę, a mianowicie warunki osobiste i zachowanie skazanego w czasie odbywania kary pozbawienia wolności, występowały w kodeksie karnym z 1932 r., a tym samym przez okres jego obowiązywania doktryna wypracowała definicje. Musi więc budzić zdziwienie stanowisko J. Malca³⁸, negującego możliwość odwołania się do poglądów przedstawicieli doktryny reprezentowanych w okresie obowiązywania kodeksu karnego z 1932 r., zważywszy, że w tej materii wypowiedali się m. in.: J. Makarewicz, W. Makowski, L. Peiper czy S. Śliwowski. Trudno znaleźć uzasadnienie dla stwierdzenia J. Malca, iż „Przytoczone tam definicje nie są w pełni przydatne. Wynika to stąd, że budowano je w innej formacji społeczno-ekonomicznej, a nadto był nieco inny kontekst, w jakim omawiane pojęcie zostało użyte w kk z 1932 i ustawie z 1957 r.” Zważywszy, iż autor nie poparł tego twierdzenia głębszym wywodem, można wnosić, iż nie do końca był przekonany o jego trafności, a jedynie chciał się wpisać w krytykę poglądów doktryny okresu międzywojennego.

Praktyka w zakresie formułowania prognozy budziła zaostżenia. Zdaniem S. Walczaka³⁹, sądy w większości przypadków opierały się tylko na kryterium zachowania się więźnia. Przyczyn należy dopatrywać się w trudnościach uzyskania rozeznania co do trybu życia skazanego, charakteru i warunków osobistych, gdy zdobycie informacji o zachowaniu się skazanego w czasie odbywania kary nie nastroczało trudności.

³⁵ S. Lelental, *Podstawy stosowania warunkowego zwolnienia w ustawodawstwie...*, s. 149.

³⁶ J. Bafia, L. Hochberg, M. Siewierski, *Ustawy karne PRL*, Warszawa 1965, s. 110.

³⁷ L. Lernell, *Wykład prawa karnego, część ogólna*, Warszawa 1966, s. 454.

³⁸ J. Malec, *Podstawy prognozy przy warunkowym zwolnieniu*, „Państwo i Prawo” 1964, nr 10, s. 556–557.

³⁹ S. Walczak, *O właściwy udział więziennictwa w realizacji idei wychowawczych...*, s. 8–9.

Zaostrzenie przesłanek formalnych warunkowego zwolnienia nastąpiło po przyjęciu ustawy z dnia 17 lutego 1960 r. Ustawodawca podwyższył minimum odbycia kary z połowy do dwóch trzecich, a w wypadku dożywotniego więzienia z 10 lat do 15 lat. Na posiedzeniu Sejmu uzasadniał tę decyzję poseł J. Florczyk⁴⁰, twierdząc: „Opinia publiczna niejednokrotnie dawała wyraz zaniepokojeniu z powodu zbyt wczesnego zwalniania z zakładów karnych niektórych przestępców, zwłaszcza recydywistów, często wielokrotnie karanych. Praktyka wymiaru kary pozbawienia wolności wskazuje, że sąd wymierza karę zbliżoną raczej do dolnej niż do górnej granicy ustawowego wymiaru przewidzianego za poszczególne przestępstwa. Wyroki więc są stosunkowo niskie. Jeśli do takiego wymiaru kary dodamy niski wymóg obecnie obowiązującej ustawy o warunkowym zwolnieniu – odbycie połowy kary – to niewątpliwie wypływa z tego wnioski, że wymierzona dolegliwość jest zbyt słabą, by mogła na społeczeństwo i na skazanego oddziaływać hamująco przed popełnieniem przestępstwa. Dlatego też przewidziane w projekcie ustawy zwiększenie wymogów w stosunku do odbywających karę pozbawienia wolności – w warunkach kompleksowej walki z przestępczością i przy uwzględnieniu prewencji generalnej – jest uzasadnione zarówno od strony teorii, jak i od strony praktyki. Te same względy podyktowały również podniesienie wymogu z 10 na 15 lat przy karze dożywotniego pozbawienia wolności”.

Wprowadzone zmiany nie ominęły także przepisów proceduralnych. Prokuratura utraciła monopol w decydowaniu o warunkowym zwolnieniu. O warunkowym zwolnieniu orzekał sąd wojewódzki, w którego okręgu skazany odbywał karę. Sąd orzekał na wniosek skazanego, jego obrońcy, administracji więzienia, prokuratora lub z urzędu. Przekazanie kompetencji w rozstrzyganiu o warunkowym zwolnieniu wyłącznie sądowi zostało odebrane jako respektowanie gwarancji obywatelskich. Między innymi L. Lernell⁴¹ pisał, że „skoro decyzja zapada, co do sfery wolności obywatela to powinna ona znaleźć się w rękach tych organów, które uprawnione są do sankcji wkraczających w tę sferę wolności”.

Należy zwrócić także uwagę na rozwiązania, które miały przyczynić się do realizacji zasady bezpośredniości w postępowaniu o warunkowe przedterminowe zwolnienie. Wprawdzie ustawodawca nie określił miejsca podejmowania decyzji w sprawach o warunkowe zwolnienie, lecz z przyjętej w ustawie możliwości wysłuchania w trakcie posiedzenia skazanego i przedstawiciela administracji

⁴⁰ Przemówienie posła J. Florczyka na posiedzeniu plenarnym Sejmu z dnia 17 lutego 1960 r., za: S. Walczak, *O właściwy udział więziennictwa w realizacji idei...*, s. 25–26.

⁴¹ L. Lernell, *Wykład prawa karnego, cz. ogólna*, Warszawa 1966, s. 450; S. Walczak, *Niektóre zagadnienia warunkowego zwolnienia w praktyce sądów w latach 1957–1960*, „Nowe Prawo” 1960, nr 7–8, s. 884; J. Śliwowski, *Sędzia i sąd penitencjarny w nowym ustawodawstwie karnym*, „Nowe Prawo” 1969, nr 7–8, s. 1083.

zakładu karnego wnoszono, iż posiedzenia odbywałyby się na terenie zakładu karnego⁴². To rozwiązanie zapewniało większą trafność postanowień sądu, a ponadto – jak twierdził J. Czuliowski⁴³ – miało ogromne walory wychowawcze, ponieważ z zasady wywierało istotny wpływ na osobiste przekonanie więźnia o słuszności decyzji. Jak wykazywała praktyka, sądy niezbyt często korzystały z możliwości wysłuchania skazanego, w czym dopatrywano się naruszenia procesowej zasady bepośredniości⁴⁴.

O odwołaniu zwolnienia decydował wyłącznie sąd, który udzielił zwolnienia. W tym przypadku na sąd nałożono obowiązek wysłuchania, w miarę możliwości, na posiedzeniu skazanego. Posłużenie się przez ustawodawcę sformulowaniem „w miarę możliwości” stwarzało furtkę do dowolnej interpretacji. Jednoznacznie wypowiedział się w tej kwestii Sąd Najwyższy⁴⁵, stwierdzając, że odstąpić od tego obowiązku sąd może tylko wówczas, gdy zachodzi niemożność wysłuchania zwolnionego z powodów niezależnych od sądu, a w szczególności wtedy, gdy dokonanie tej czynności uniemożliwiałoby wydanie postanowienia w terminie określonym w art. 7, gdy zwolniony uchyla się od wymiaru sprawiedliwości, rezygnuje z prawa złożenia wyjaśnień, nadsyła wyjaśnienia na piśmie.

Nie w pełni jednak uwzględniono zasady procesowe, gdyż wbrew zasadzie równości stron procesowych ustawodawca nie upoważnił obrońcy do składania zażalenia na odmowę udzielenia warunkowego zwolnienia. Prawo to przysługiwało skazanemu i prokuratorowi⁴⁶.

Należy także zwrócić uwagę, iż wprawdzie prokuratura utraciła „monopol”, ale jej rola w postępowaniu o warunkowe zwolnienie pozostawała nadal dość istotna. Z art. 8 ustawy wynikało, iż sąd wysłuchuje przedstawiciela administracji zakładu karnego co do okoliczności dotyczących opinii o skazanym. Na tym kończyła się jednak rola tego przedstawiciela. Prokuratorowi natomiast, którego udział w posiedzeniu decydującym o warunkowym zwolnieniu był obowiązkowy, przysługiwały znacznie szersze uprawnienia, mógł on bowiem zadawać pytania przedstawicielowi administracji więziennej lub skazanemu (jeśli ten był obecny na posiedzeniu), zapoznać się z materiałami sprawy i przedstawić swoje dowody. Przed wydaniem postanowienia sąd wysłuchiwał stanowiska prokuratora. Tych wszystkich uprawnień nie posiadał przedstawiciel administracji za-

⁴² J. Wąsik, *Z problematyki warunkowych zwolnień*, „Nowe Prawo” 1958, nr 7–8, s. 95. Zob. także Walczak, *O właściwy udział więziennictwa w realizacji idei...*, s. 26.

⁴³ J. Czuliowski, *Niektóre uwagi na tle stosowania ustawy o warunkowym zwolnieniu*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1961, nr 4, s. 488.

⁴⁴ J. Wąsik, *Z problematyki warunkowych zwolnień*, „Nowe Prawo” 1958, nr 7–8, s. 97.

⁴⁵ Postanowienie SN z dnia 26 października 1968 r. (IV KZP 81/68) OSNKW 1969, nr 9, poz. 115.

⁴⁶ M. Lipczyńska, *Rola obrońcy w stadium wykonywania kary*, „Nowe Prawo” 1965, nr 12, s. 1437; J. Śliwowski, *Reforma przepisów o warunkowym zwolnieniu*, „Nowe Prawo” 1960, nr 4, s. 460; J. Wąsik, *O dalsze usprawnianie instytucji warunkowego zwolnienia*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 4–5, s. 744.

kładu karnego. Zdaniem J. Wąsika⁴⁷, „ustawodawca stworzył dziwną sytuację. Organ, który jest najbardziej kompetentny do oceny procesu reedukacyjnego i na którego barkach spoczywa cały ciężar pracy poprawczej, zajmuje powiedziałbym drugorzędną pozycję w stosunku do organu, który – trzeba otwarcie powiedzieć – o stanie poprawy może wnioskować zasadniczo na podstawie przeczytanej prośby-wniosku, a w szczególności opinii zakładu karnego. Służba penitencjarna, która nieraz całe lata poświęca na pracę poprawczo-wychowawczą jest pozbawiona udziału w ostatecznej decyzji, bądź co bądź dotyczącej także sprawdzianu jej pracy”.

Szczególnie istotne w kontekście idei warunkowego zwolnienia było skoncentrowanie się na okresie próby, a właściwie na oddziaływaniu wychowawczym w tym okresie. Okres ten to czas pozostały do końca kary. Nie mógł być krótszy niż rok ani dłuższy niż 5 lat, w przypadku zaś skazanych na karę dożywotniego pozbawienia wolności wynosił 5 lat. W tym czasie warunkowo zwolnionego można było oddać pod nadzór kuratora, który zobowiązany był poczynić wszelkie starania, by oddany pod nadzór stosował się do zasad współżycia społecznego, a zwłaszcza ponownie nie wkroczył na drogę przestępstwa, wypełniał nałożone obowiązki oraz udzielać rad, wskazówek i pomocy⁴⁸. Wprowadzono instytucję poręczenia, od której sąd mógł uzależnić warunkowe zwolnienie (art. 4). Poręczyciel zobowiązywał się w imieniu skazanego, że ten po opuszczeniu więzienia będzie stosował się do zasad współżycia społecznego i nie wkroczy na drogę przestępstwa. Uznano to za dodatkową kontrolę postępowania skazanego w okresie próby⁴⁹.

Sąd mógł nałożyć na warunkowo zwolnionego określony obowiązek stosownego postępowania w okresie próby, jeżeli miałyby to zapobiec popełnieniu nowego przestępstwa. Ustawodawca wskazał na obowiązek wstrzymywania się od nadużywania alkoholu, od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, jak również obowiązek wykonywania odpowiedniej pracy zarobkowej. Wymienione obowiązki nie tworzyły katalogu zamkniętego, raczej zbiór przykładowo wymienionych obowiązków. Zdaniem S. Walczaka⁵⁰, ustawa „położyła akcent na te, które wiążą się najczęściej z faktami popełnienia przestępstwa, któ-

⁴⁷ J. Wąsik, *O dalsze usprawnianie instytucji...*, s. 743.

⁴⁸ W okresie obowiązywania omawianej ustawy sprawy związane z nadzorem regulowało rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 15 stycznia 1958 r. Następne przepisy regulujące funkcjonowanie tej instytucji to rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 17 sierpnia 1961 r. w sprawie nadzoru nad osobami warunkowo zwolnionymi oraz udzielanie poręczeń za te osoby oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 17 sierpnia 1961 r. w sprawie dozoru ochronnego nad osobami, którym wykonanie kary pozbawienia wolności warunkowo zawieszono oraz w sprawie dozoru nad warunkowo zwolnionymi.

⁴⁹ W. Mendyka, *Instytucja warunkowego zwolnienia wczoraj i dziś*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1961, nr 1, s. 330; S. Walczak, *O właściwy udział więziennictwa w realizacji idei...*, s. 60.

⁵⁰ S. Walczak, *O właściwy udział więziennictwa w realizacji idei...*, s. 23.

rych wykonanie stanowić może najbardziej uchwytny sprawdzian, że skazany się poprawił lub też może uchronić skazanego od nowego przestępstwa”.

3. Analiza trzech aktów dotyczących instytucji warunkowego zwolnienia wydanych w latach 1951–1960 wskazuje, jak istotną ewolucję przeszła ta instytucja. Nieprecyzyjność przepisów ustawy o warunkowym zwolnieniu z 1951 r., jak podkreśla J. Migdał⁵¹, „stwarzała szerokie możliwości różnorodnych nadużyć i dowolnego manipulowania liczebnością i składem populacji osadzonych w placówkach penitencjarnych”. Należy dodać, iż sprzyjał temu „monopol” prokuratury we wnioskowaniu o warunkowe zwolnienie, a także o odwołaniu warunkowego zwolnienia. Wprowadzenie tzw. obligatoryjnego warunkowego zwolnienia uzależniającego zwolnienie od przekroczenia określonych norm wydajności pracy spowodowało odejście od idei tej instytucji i tym samym poddawało w wątpliwość prowadzenie oddziaływań wychowawczych w jednostkach penitencjarnych. Instytucja warunkowego zwolnienia w pierwszych latach Polski Ludowej była właściwie narzędziem realizacji priorytetów politycznych władzy ludowej, a przede wszystkim planów produkcyjnych.

Zmiany polityczne istotnie rzutowały na kształt tej instytucji i powrót do jej idei. Idei, zakładającej możliwość poprawy skazanego, zmiany jego postaw z społecznych na prospołeczne w wyniku pracy nad sobą przy korzystaniu z oferowanych przez służbę więzienną środków i metod oddziaływania. W tę ideę wpisuje się określony przepisami kształt okresu próby, nie tylko jako okresu kontroli zachowania skazanego po opuszczeniu zakładu karnego i tym samym sprawdzenia trafności prognozy, która przemawiała za zwolnieniem, ale także, a właściwie przede wszystkim, jako okresu, w którym skazany może uzyskać pomoc w funkcjonowaniu w społeczeństwie bez wchodzenia w konflikt z prawem. Trafnie zauważa S. Walczak⁵², iż: „Warunkiem powodzenia rozpoczętej pracy reedukacyjnej w zakładzie karnym w stosunku do warunkowo przedterminowo zwolnionego jest, aby była ona kontynuowana w określonych wypadkach także po wyjściu z zakładu karnego. Chodzi o to, aby warunkowo zwolnionemu stworzone zostały takie warunki życia na wolności, które dają maksimum gwarancji, że proces reedukacyjny, zapoczątkowany w zakładzie karnym, będzie kontynuowany w okresie próby, że zostanie on pogłębiony w tym sensie, że stworzy zwolnionemu możliwość aklimatyzacji w nowym dla niego środowisku na wolności”.

Ten nowy kształt instytucji warunkowego przedterminowego zwolnienia pozostawał w pełnej zgodności z zaleceniami podejmowanymi na kongresach ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i postępowania z przestępcami. Na

⁵¹ J. Migdał, *Polski system penitencjarny w latach 1956–2008 w ujęciu doktrynalnym, normatywnym i funkcjonalnym. Kontynuacja czy zmiana?*, Gdańsk 2008, s. 538.

⁵² S. Walczak, *O właściwy udział więziennictwa w realizacji idei...*, s. 15.

kongresach tych nakazywano traktowanie instytucji warunkowego zwolnienia jako jeden z elementów wchodzących w skład programów oddziaływania wychowawczego, realizowanych w zakładach penitencjarnych⁵³.

⁵³ Zob. szerzej J. Górny, *Rola międzynarodowych kongresów penitencjarnych w rozwoju teorii i praktyki wykonywania kary*, Warszawa 1980. Godzi się zauważyć, iż po drugiej wojnie na kongresach ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i postępowania z przestępcami nie pojawiali się przedstawiciele państw socjalistycznych. Przedstawiciele polskiej teorii i praktyki penitencjarnej nie było na kongresach w Hadze (1950) i w Genewie (1955). Polska delegacja uczestniczyła dopiero w kongresie w Londynie (1960). Zob. szerzej J. Górny, *Międzynarodowy ruch penitencjarny a polska teoria i praktyka wykonywania kary pozbawienia wolności*, [w:] *Księga jubileuszowa więziennictwa polskiego*, pod red. A. Marka, Warszawa 1990, s. 214.

Marcin Łysko

Orzecznictwo karno-administracyjne w zakresie dostaw obowiązkowych płodów rolnych w Polsce Ludowej

Keywords: compulsory delivery, petty offences law

Summary

The compulsory delivery of agriculture products in Poland was introduced in 1951. The Communist government wanted to control agriculture production in this way. The shortages of food in towns caused big political problems and the communists tried to control farmers by the administrative and penal repression. In 1952 boards judging petty offences were established and they punished farmers by fines. They were high, especially for richer farmers "kulaks", but for all groups of farmers they were severe. The efficiency of these fines was not very high, because farmers did not want to pay. Then the authorities introduced an arrest as a substitutive penalty, if the farmer didn't pay the fine. This penalty gave good results – farmers started fulfilling the deliveries, but the system was very repressive. In 1955, when first syndromes of post-Stalin thaw started, the system became less repressive. In 1956 the range of the compulsory delivery was reduced and economic measures were applied to those, who didn't fulfill the duty. They were abolished in 1971.

Wprowadzenie w 1951 r. przez władze Polski Ludowej dostaw obowiązkowych płodów rolnych stanowiło konsekwencję objęcia gospodarki rolnej założeniami planu 6-letniego. Przewidziany na lata 1950–1955 plan sześcioletni¹ – oprócz nierealnych wskaźników wzrostu produkcji przemysłowej – zakładał

¹ Wprowadzony ustawą o 6-letnim planie rozwoju gospodarczego i budowy podstaw socjalizmu na lata 1950–1955 (Dz. U. Nr 37, poz. 444).

objęcie rolnictwa zasadami gospodarki planowej drogą jego stopniowej kolektywizacji. Kolektywizacja miała być połączona z likwidacją ostatniego bastionu gospodarki wolnorynkowej w powojennej Polsce, jakim były indywidualne gospodarstwa chłopskie². Polscy komuniści nie posiadali odpowiednio silnej pozycji w społeczeństwie, żeby w zniszczonym przez wojnę kraju zdecydować się na przymusowe przeprowadzenie kolektywizacji w stylu radzieckim. Stąd też obok zakrojonej na szeroką skalę akcji propagandowej wywierali presję ekonomiczną na chłopów przez stopniowe rozszerzanie zakresu ich obowiązków na rzecz państwa, zwłaszcza w postaci świadczeń w naturze³. W początkach Polski Ludowej na gospodarstwa indywidualne nałożono obowiązek „wojennych świadczeń rzeczowych”⁴; kontynuacją świadczeń rzeczowych w warunkach pokoju była instytucja tzw. pomocy sąsiedzkiej w rolnictwie⁵. W połowie 1947 r. wprowadzono zaś obowiązek uiszczania części podatku gruntowego w ziemiopłodach⁶, który to obowiązek obciążał większe gospodarstwa do 1951 r.⁷

Kulminacja presji ekonomicznej wywieranej na rolników indywidualnych nastąpiła wraz z wprowadzeniem w drugiej połowie 1951 r. dostaw obowiązkowych płodów rolnych. Początkowo ograniczały się one do zboża⁸ i ziemniaków⁹, w 1952 r. zaś objęły także mleko¹⁰ i zwierzęta rzeźne¹¹. Zgodnie z panującą w okresie stalinowskim tendencją do rozwiązywania problemów gospodarczych

² Akcja przebudowy wsi w duchu socjalistycznym została zapoczątkowana po 1948 r., kiedy zlikwidowano „odchylenie prawicowo-nacjonalistyczne” w szeregach partii. Usunięto z niej zwolenników polskiej drogi do socjalizmu na czele z W. Gomułką, którzy sprzeciwiali się kolektywizacji rolnictwa. J. Kaliński, *Gospodarka Polski w latach 1944–1989. Przemiany strukturalne*, Warszawa 1995, s. 64.

³ A. Machnikowska, *Polityka finansowa wobec rolnictwa w Polsce Ludowej*, [w:] *Podstawy materialne Państwa. Zagadnienia prawnohistoryczne*, red. D. Bogacz, M. Tkaczuk, Szczecin 2006, s. 560.

⁴ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 18 sierpnia 1944 r. o wojennych świadczeniach rzeczowych – obowiązkowych dostawach zbóż i ziemniaków dla państwa (Dz. U. 1944 Nr 3, poz. 9) oraz dekret PKWN z dnia 22 sierpnia 1944 r. o wojennych świadczeniach rzeczowych – obowiązkowych dostawach mięsa, mleka i siana dla państwa (Dz. U. 1944 Nr 3, poz. 10). Dekrety obowiązywały do 30 czerwca 1945 r.

⁵ Dekret z 12 września 1947 r. o pomocy sąsiedzkiej w rolnictwie (Dz. U. Nr 59, poz. 320).

⁶ Na podstawie art. 11 ustawy z dnia 3 czerwca 1947 r. o nadzorze nad wymiarem i poborem podatku gruntowego (Dz. U. Nr 43, poz. 224) Rada Ministrów wydała w dniu 9 lipca 1947 r. rozporządzenie o obowiązku uiszczania przez niektóre gospodarstwa rolne podatku gruntowego w ziemiopłodach (Dz. U. Nr 43, poz. 296). Obowiązek ten podtrzymywano corocznie do 1950 r. A. Witkowski, *Pełnomocnicy do spraw podatku gruntowego w Polsce (1947–1950)*, Warszawa 2009, s. 312.

⁷ Podatek gruntowy regulowany dekretem z 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych (Dz. U. Nr 19, poz. 128) został zastąpiony ustawą z dnia 26 lutego 1951 r. o podatkach terenowych (Dz. U. Nr 14, poz. 110).

⁸ Dekret z 23 lipca 1951 r. o planowym skupie zbóż (Dz. U. Nr 30, poz. 297) został zastąpiony ustawą z 10 lipca 1952 r. o dostawach obowiązkowych zbóż (Dz. U. Nr 32, poz. 214).

⁹ Dekret z 8 października 1951 r. o zabezpieczeniu dostaw ziemniaków ze zbiorów 1951 r. (Dz. U. Nr 52, poz. 368) został zastąpiony dekretem z 28 sierpnia 1952 r. o obowiązkowych dostawach ziemniaków (Dz. U. Nr 37, poz. 255).

¹⁰ Dekret z 24 kwietnia 1952 r. o obowiązkowych dostawach mleka (Dz. U. Nr 22, poz. 142).

¹¹ Ustawa z 15 lutego 1952 r. o obowiązkowych dostawach zwierząt rzeźnych (Dz. U. Nr 8, poz. 46).

za pomocą przymusu, przewidziano surowe sankcje za niewykonanie obowiązków wobec państwa. Kary aresztu lub więzienia¹² mogły być wymierzone w postępowaniu sądowym za złośliwe, czyli wielokrotne uchylanie się od obowiązku dostaw¹³. Z kolei jednostkowy czyn, polegający na niewykonaniu dostawy w wyznaczonym terminie, zagrożony był grzywną orzecaną w trybie karno-administracyjnym.

Wydane w drugiej połowie 1951 r. dekrety o dostawach obowiązkowych zbóż i ziemniaków przewidywały karę grzywny w wysokości do 3000 złotych, czyli górnej granicy tej kary określonej przez pochodzące z czasów II Rzeczypospolitej Prawo o wykroczeniach¹⁴.

Podstawowe założenia orzecznictwa karno-administracyjnego Polski Ludowej

Obowiązywanie przedwojennego prawa o wykroczeniach w Polsce Ludowej wynikało z przejścia przez komunistów dorobku II Rzeczypospolitej w zakresie prawa sądowego i karno-administracyjnego. Przedwojenny model orzecznictwa w sprawach o wykroczenia opierał się na rozporządzeniu Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym¹⁵. Rozporządzenie przekazywało do kompetencji organów administracji ogólnej szczebla powiatowego orzekanie w sprawach o wykroczenia zagrożone karą nie wyższą niż 3000 złotych grzywny lub aresztem do 3 miesięcy. Jurysdykcję wykonywał i sprawował jednoosobowo starosta jako „powiatowa władza administracji ogólnej”, jednak w praktyce starostę zastępował zawodowy urzędnik – referent karno-administracyjny. Kara administracyjna stawała się prawomocna i mogła być wykonana pod warunkiem nieskorzystania przez ukaranego z możliwości przekazania sprawy sądowi, co podkreślało zastępczy charakter orzecznictwa karno-administracyjnego¹⁶. Polskie rozwiązania cechowało przyznanie organom administracyjnym wyłączności karania w sprawach o wykroczenia w I instancji, co argumentowano względami celowości, a zwłaszcza prostoty i szybkości postępowania admi-

¹² Art. 23 dekretu o planowym skupie zbóż stanowił, że „kto złośliwie uchyla się od ciężącego na nim obowiązku sprzedaży zbóż w ramach planu, utrudnia lub udaremnia wykonanie tego obowiązku przez inne osoby, albo publicznie nawołuje do uchylania się od tego obowiązku – podlega karze więzienia do lat 3 lub aresztu”.

¹³ P. Fiedorczyk, *Komisja Specjalna do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym*, Białystok 2002, s. 139.

¹⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 lipca 1932 r. – Prawo o wykroczeniach (Dz. U. Nr 60, poz. 572).

¹⁵ Dz. U. Nr 75, poz. 444.

¹⁶ W. F. Dąbrowski, *Zagadnienia ogólne orzecznictwa karno-administracyjnego*, Poznań 1970, s. 22–23.

nistracyjnego¹⁷. Przedwojenny system orzecznictwa karno-administracyjnego sprawdził się w praktyce, gdyż dając administracji możliwość szybkiej reakcji na popełnione wykroczenia, wymagał od niej ścisłego przestrzegania prawa pod sankcją skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego¹⁸.

Wprawdzie przedwojenny model orzecznictwa karno-administracyjnego funkcjonował do kwietnia 1952 r.¹⁹, lecz już pod koniec lat czterdziestych została przesądzona kwestia jego likwidacji. Objęcie władzy przez ekipę B. Bieruta oznaczało podjęcie programu budowy socjalizmu w Polsce na wzór radziecki w drodze gruntownych przemian politycznych, gospodarczych i społecznych. Aktywną rolę w tym procesie miała odgrywać administracja państwowa, której powierzono zadanie kształtowania stosunków społecznych oraz gospodarczych w duchu socjalistycznym. Przeprowadzona w marcu 1950 r. zgodnie z zasadą tzw. centralizmu demokratycznego reforma administracji terenowej stworzyła jednolity system oparty na ściśle powiązanych ze sobą w ramach tendencji centralizacyjnych radach narodowych²⁰. Występujące na szczeblach od gminnego do wojewódzkiego rady narodowe pełniły rolę zarówno organów władzy państwowej w terenie, jak też administracji ogólnej oraz zespolonej z ogólną. Organami wykonawczymi były wybierane przez rady prezydium, którym powierzono m.in. wykonywanie orzecznictwa karno-administracyjnego w I instancji w miejsce zlikwidowanych starostw powiatowych i zarządów miejskich. W praktyce sprawy o wykroczenia rozpoznawał nadal jednoosobowo pracownik prezydium – referent karno-administracyjny²¹.

Prezydium rad narodowych przejęły także zadania dotychczas wykonywane przez organy administracji specjalnej resortu finansów w zakresie realizacji świadczeń pieniężnych na rzecz państwa oraz egzekucji orzeczonych grzywien. Na barkach prezydiów spoczywał zatem ciężar egzekwowania kar grzywny orzeczonych w sprawach o niewykonywanie dostaw obowiązkowych. Zakres działania prezydiów rad narodowych nie obejmował natomiast administracji w zakresie dostaw obowiązkowych, które to zadania pełniły usytuowane poza systemem rad narodowych terenowe organy Centralnego Urzędu Skupu i Kontraktacji (CUSiK). W 1954 r. urząd ten przekształcił się w Ministerstwo Skupu. Reforma terenowego aparatu administracji przesądziła o likwidacji przedwojennego

¹⁷ M. Zimmermann, *Zagadnienia kodyfikacji Prawa i Postępowania karno-administracyjnego*, notatka z 1962 r., Archiwum Akt Nowych, Zespół akt Ministerstwa Sprawiedliwości, sygn. teczki 2010, s. 100 (AAN Min. Spr. 2010, s. 100).

¹⁸ M. Zimmermann, *Orzecznictwo karno-administracyjne*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” (dalej: ZKA) 1965, nr 4, s. 6.

¹⁹ Wprowadzająca socjalistyczny model orzecznictwa ustawa z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (Dz. U. Nr 66, poz. 454) weszła w życie 1 kwietnia 1952 r.

²⁰ Reformy dokonano ustawą z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 30).

²¹ J. Jakubowska-Hara, *Grzywna w prawie wykroczeń*, Warszawa 2004, s. 35–26.

modelu orzecznictwa karno-administracyjnego, gdyż modelowi temu zarzucono „ścisły związek z ustrojem gospodarki liberalnej, który wymagał sprowadzenia administracji do roli stróża porządku publicznego”²². Zdaniem komunistów, orzecznictwo karno-administracyjne miało aktywnie współdziałać z terenową administracją państwową w procesie organizowania życia społecznego i gospodarczego, w tym zaspokojenia podstawowych potrzeb obywateli. Praktyczna jego realizacja nastąpiła wraz z uchwaleniem 15 grudnia 1951 r. ustawy²³ (ustawa z 15 grudnia 1951 r.) gruntownie reformującej orzecznictwo karno-administracyjne w duchu socjalistycznym. Filarami nowej koncepcji tego orzecznictwa były zasada kolegialnego orzekania w sprawach o wykroczenia oraz połączenie stosowania środków karnych z metodą przekonywania i społecznego oddziaływania²⁴.

Orzecznictwo karno-administracyjne powierzono kolegom przy prezydiach rad narodowych, począwszy od szczebla gromadzkiego do wojewódzkiego. Członkowie kolegiów byli wybierani przez rady narodowe spośród kandydatów przedstawionych przez organizacje społeczne, czyli w praktyce partię rządzącą. Postępowanie przed kolegiami było dwuinstancyjne. Odwołanie do kolegium wyższego stopnia wprowadzono w miejsce dotychczasowego żądania skierowania sprawy na drogę sądową²⁵, pogarszając drastycznie sytuację ukaranego

Wychowawczą koncepcję orzecznictwa karno-administracyjnego najpełniej miał oddawać system kar, którym nadano „charakter odpowiadający roli represji w państwie budującym socjalizm”²⁶. Węzłowym ogniwem reformy był zakaz orzekania aresztu, zarówno jako kary zasadniczej, jak też kary zastępczej na wypadek nieuiszczenia grzywny. W miejsce aresztu wprowadzono karę pracy poprawczej²⁷, która była również orzekana jako kara zastępcza w razie stwierdzenia nieściągalności orzeczonych grzywien. Kolegia zostały również upoważnione do stosowania upomnienia zamiast kary, jeżeli ich zdaniem szkodliwość społeczna czynu była niewielka²⁸. Z dotychczasowych kar utrzymano grzywnę, która w przeciwieństwie do pozostałych kar administracyjnych nie posiadała charakteru wychowawczego, lecz miała na celu wyrządzenie ukaranemu dolegliwości materialnej²⁹. Maksymalna wysokość grzywny orzekanej w postępowaniu kar-

²² W. F. Dąbrowski, *Zagadnienia ogólne orzecznictwa karno-administracyjnego w PRL*, Poznań 1970, s. 45.

²³ Ustawa z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (Dz. U. Nr 66, poz. 454).

²⁴ O realizację orzeczeń kolegiów karno-administracyjnych, „Poradnik dla Kolegiów Orzekających” 1956, nr 2, s. 3.

²⁵ M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 420.

²⁶ R. Rajkowski, *Prawo karno-administracyjne Polski Ludowej*, Warszawa 1955, s. 85.

²⁷ Patrz M. Łysko, *Kara pracy poprawczej w orzecznictwie karno-administracyjnym Polski Ludowej*, „Miscellanea Historico-Iuridica”, t. VI, Białystok 2008.

²⁸ M. Zimmermann, *Orzecznictwo karno-administracyjne*, ZKA 1965, nr 4, s. 9.

²⁹ A. Gubiński, *Kary zasadnicze w projekcie prawa o wykroczeniach*, ZKA 1969, nr 2, s. 32.

no-administracyjnym wynosiła 3000 złotych, z tym że kolegia szczebla niższego niż powiatowy mogły wymierzać tę karę w granicach do 300 złotych³⁰.

Założenia polityki karno-administracyjnej w sprawach o dostawy obowiązkowe

Wejście w życie ustawy z 15 grudnia 1951 r. zbiegło się w czasie z rozszerzeniem systemu dostaw obowiązkowych na mleko i żywiec. Ponownie uregulowano, tym razem w aktach rangi ustawowej, problematykę dostaw zboża i ziemniaków. Podobnie jak wcześniejsze dekrety ustawy z 1952 r. przewidywały karę grzywny do 3000 złotych orzeczaną w trybie postępowania karno-administracyjnego. Zagrożenie najsurowszą z kar daje świadectwo represyjności orzecznictwa w sprawach o niewykonanie dostaw obowiązkowych, gdyż oprócz grzywny nie przewidziano innych środków karnych. Polityczno-gospodarcze znaczenie dostaw obowiązkowych skutkowało rezygnacją ze stosowania środków wychowawczych, zwłaszcza nagłaśnianej dla celów propagandowych kary pracy poprawczej. Lansowana w okresie stalinowskim teoria praworządności ludowej, w ramach której eksponowano sumienne wykonywanie przez obywateli obowiązków na rzecz państwa³¹, nakazywała traktować wszelkie przypadki niewykonania dostaw obowiązkowych w kategoriach łamania zasad tej praworządności. Dostawy obowiązkowe miały stanowić „ważne ogniwo w systemie umacniania spójni między miastem i wsią” oraz służyć „wypieraniu elementów spekulacyjnych i kułackich”³² przez zmuszenie ich do wykonywania zobowiązań wobec państwa³³.

Przekonywanie chłopów do wyrównania zaległości w dostawach miało postać przymusu natury ekonomicznej, czego wyrazem była kara grzywny niezawierająca w sobie elementów oddziaływania wychowawczego. Kara ta miała być stosowana wobec sprawców, którzy zdaniem kolegów nie rokowali nadziei na to, że środki o charakterze wychowawczym zdołają ich wdrożyć do przestrzegania porządku prawnego. Zalegających z dostawami chłopów traktowano z założenia jako „osobników opornych”, uzasadniając odejście od wychowawczej koncepcji kary administracyjnej w sprawach o dostawy obowiązkowe potrzebą stosowania przymusu w prowadzonej przez „Państwo Ludowe” walce klasowej³⁴. Pozbawio-

³⁰ Stanowił o tym art. 8 ustawy z 15 grudnia 1951 r.

³¹ Według H. Minca: „Ludowa praworządność polega na tym, żeby robotnicy produkowali, aby żołnierze Polski bronili, aby chłopci ją żywili”. *Przyczyny obecnych trudności w zaopatrzeniu i środki walki z tymi trudnościami*, „Nowe Drogi” 1951, nr 4, s. 23.

³² *Prawo administracyjne*, praca zbiorowa pod redakcją M. Jaroszyńskiego, cz. III, Warszawa 1952, s. 131.

³³ H. Minc, *Przyczyny obecnych trudności...*, s. 23.

³⁴ *O pracy kolegów orzekających w postępowaniu karno-administracyjnym*, Polskie Wydawnictwa Gospodarcze, Warszawa 1952, s. 34.

na akcentów natury wychowawczej kara grzywny miała być stosowana z „z całą bezwzględnością wobec wroga klasowego, stanowiąc «mocny oręż walki klasowej»”³⁵. Towarzysząca akcji dostaw obowiązkowych otoczka ideologiczna odcisnęła swoje piętno na polityce karnej kolegów, które orzekając grzywny wobec zalegających z dostawami chłopów miały pamiętać „o klasowym charakterze kary, która winna być stosowana tam, gdzie obserwujemy zwiększoną aktywność wroga klasowego”³⁶. Określone postanowieniami ustawy z 15 grudnia 1951 r. zasady wymiaru kary względem chłopów zalegających z dostawami były zatem stosowane przez kolegia w duchu „walki klasowej”. Przy wymierzaniu kar ustawodawca nakazywał uwzględniać w pierwszym rzędzie szkodliwość społeczną czynu, interpretowaną jako „szkodę wyrządzoną interesom mas pracujących Polski Ludowej”. Szkada ta miała przejawiać się zwłaszcza w „niewykonaniu obywatelskich obowiązków wobec Państwa”, co z góry przesądzało kwalifikowanie przypadków zalegania z dostawami obowiązkowymi jako czynów społecznie szkodliwych. Ocena stopnia szkodliwości tego rodzaju wykroczeń miała być dokonywana w duchu „dużego uświadomienia społecznego i politycznego oraz zrozumienia dla toczącej się w Polsce Ludowej walki klasowej”³⁷.

Zgodnie z postanowieniami ustawy z 15 grudnia 1951 r. kolegia powinny także zwracać uwagę na czynniki związane bezpośrednio ze sprawcą wykroczenia, takie jak stopień zawinienia oraz warunki społeczne, osobiste i materialne. W praktyce największą wagę przykładano do tego, „czy obwiniony prowadzi uczciwe życie człowieka pracy” oraz jego postawy w pracy i udziału w życiu społecznym. W przypadku dostaw obowiązkowych oznaczało to skierowanie ostrza represji karno-administracyjnej przeciwko warstwie „bogaczy wiejskich”, z założenia traktowanych przez władze jako element aspołeczny, naruszający swoją postawą zasady współżycia w społeczeństwie socjalistycznym. Wydane w 1952 r. materiały szkoleniowe dla kolegów zalecały karanie „bogacza wiejskiego” z całą surowością prawa, jeżeli „nie wywiązuje się on ze swoich obowiązków na rzecz państwa, jeżeli narusza ustawy, jeżeli z jego czynu przebija wrogie ustosunkowanie się do obecnej rzeczywistości”³⁸. Odmienne kolegia miały traktować chłopów małorolnych, gdyż wspomniane materiały szkoleniowe mówiły wprost, że „inaczej należy na wsi osądzać chłopą małorolnego a kułaka”. Niewykonanie dostaw przez chłopą małorolnego powinno być przedmiotem wszechstronnej oceny kolegium pod kątem przyczyn powodujących niemożność wywiązania się z obowiązku dostaw. Należało także ustalić czy niewykonanie dostaw było spowodowane brakiem dostatecznej świadomości klasowej chłopą małorolnego.

³⁵ *O stosowaniu kar w postępowaniu karno-administracyjnym*, Polskie Wydawnictwa Gospodarcze, Warszawa 1952, s. 3.

³⁶ *O pracy kolegów...*, s. 34.

³⁷ *Ibidem*, s. 35.

³⁸ *O stosowaniu kar...*, s. 4.

W takiej sytuacji kolegium powinno ograniczyć się do niewysokiej grzywy lub nawet upomnienia, połączonych z odpowiednim pouczeniem obwinionego³⁹. Wobec chłopów małorolnych zalecano zatem łagodzenie represyjności kary administracyjnej przez wprowadzanie elementów oddziaływania wychowawczego⁴⁰. Jednak praktyczna realizacja tego założenia zesłała na dalszy plan wobec presji wywieranej na kolegia w kierunku wzmocnienia dyscypliny wykonania dostaw obowiązkowych.

Początki działalności kolegiów w akcji dostaw obowiązkowych

Na gruncie doświadczeń zebranych w pierwszym roku obowiązywania ustawy z 15 grudnia 1951 r. szybko zrezygnowano z kierowania spraw o niewykonanie dostaw obowiązkowych do kolegiów szczebla gminnego, gdyż te były w stanie wymierzyć grzywnę w maksymalnej wysokości 300 złotych⁴¹. Była to kara na tyle niska przy ówczesnej sile nabywczej pieniądza, że nie robiła większego wrażenia na zalegających z dostawami rolnikach, którzy woleli zapłacić niewysoką grzywnę niż wykonać zaległe zobowiązania⁴². Orzecznictwo w sprawach o niewykonanie dostaw obowiązkowych przekazano na zasadzie wyłączności kolegiom przy prezydiach powiatowych rad narodowych, ale te często „wykazywały oportunistyczną niechęć do stosowania i wykonywania kar”⁴³. „Oportunizm” miał wyrażać się w wymierzaniu niewielkich kar w stosunku do możliwości ekonomicznych zalegającego z dostawami chłopą⁴⁴.

Próbą przezwyciężenia marazmu polegającego w ocenie władz na prowadzeniu zbyt liberalnej polityki karno-administracyjnej było zalecenie organizowania rozpraw pokazowych, podczas których mieli być przykładowo karani „wybitnie oporni bogaci chłopię”⁴⁵. Przeprowadzonym w poszczególnych gminach rozprawom pokazowym przypisywano ważną rolę polityczno-propagandową, gdyż miały one przekonać chłopów mało- i średniorolnych do sumiennego wykonywania obowiązków na rzecz państwa. Stąd tzw. aktyw gminny starał się zapewnić udział na rozprawach jak największej liczby chłopów, zwłaszcza tych przodujących w wykonywaniu obowiązku dostaw. Przeprowadzonym w miejscach publicznych rozprawom starano się nadać właściwą rangę polityczno-wychowawczą, jak to miało miejsce w gminie Stromiec w powiecie radomskim.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ *Po wyborach do kolegiów*, „Biuletyn dla Członków Kolegiów Karno-Administracyjnych” 1954, nr 1, s. 6.

⁴¹ Wynikało to z postanowień art. 9 ustawy z 15 grudnia 1951 r.

⁴² A. Ciszek, *Rozprawa pokazowa w gminie Stromiec*, „Biuletyn dla Członków Kolegiów Karno-Administracyjnych” 1954, nr 1, s. 21.

⁴³ *Wszystkie siły do walki o wykonanie planu skupu zboża*, „Rada Narodowa” 1953, nr 21, s. 4.

⁴⁴ A. Ciszek, *Rozprawa pokazowa...*, s. 21.

⁴⁵ Ibidem.

Rozprawa przeciwko chłopom zalegającym z wykonaniem dostaw żywca odbyła się tam w obszernej klasie szkolnej, a „stół przybrano czerwonym sukmem”. Specjalnie dobrany „silny skład orzekający” zapoznał się wcześniej z przygotowanymi sprawami, które dotyczyły zaległości w dostawach żywca ze strony kulałów. Sporządzone przez pełnomocników aparatu skupu wnioski o ukaranie zostały dokładnie sprawdzone pod kątem „słuszności klasowej”, skutkiem czego wycofano dwa nietrafne wnioski, „natomiast sporządzono jeszcze 3 nowe wnioski przeciwko wybitnie opornym chłopom, o których było wiadomo, że żywiec posiadają”. Podczas przeprowadzonej w obecności mało- i średniorolnych chłopów rozprawy starano się pokazać obwinionym „niesłuszność ich postępowania, lekceważenie przez nich upomnień i rozmów”, wymierzając ostatecznie kary w wysokości od 1500 do 3000 złotych. Zakończona orzeczeniem surowych kar rozprawa pokazowa w gminie Stromiec miała spełnić swoje zadanie, gdyż „kilku obwinionych od razu na rozprawie oświadczyło, że w ciągu kilku dni wykonają obowiązkowe dostawy”. Słuszność i skuteczność zapadłych na rozprawie orzeczeń miał potwierdzić fakt, że „już na następnym spędzie wszyscy ukarani zgłosili się z tucznikami, ponadto znacznie wzrosły dostawy żywca i mleka w całej gminie”⁴⁶.

Sprawozdania z rozpraw pokazowych w sprawach o niewykonanie dostaw obowiązkowych często gościły na łamach prasy w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych, stanowiąc wyraz wszechobecnej w tamtym okresie propagandy. Rzeczywistość wyglądała zgoła odmiennie, gdyż obciążone nawałem pracy kolegia powiatowe nie chciały angażować się w organizację czasochłonnych rozpraw pokazowych, wymagających wysłania w teren najlepszych składów orzekających. Czynnikiem zniechęcającym prezydium rad narodowych do przeprowadzania rozpraw pokazowych była konieczność szczegółowego badania wniosków o ukaranie pod kątem ich trafności klasowej. Referaty karno-administracyjne miały wiele zastrzeżeń do wniosków o ukaranie sporządzanych przez gminnych pełnomocników aparatu skupu, którzy nie radzili sobie z nawałem pracy w okresie największego natężenia dostaw obowiązkowych⁴⁷. Ponieważ poziom wniosków o ukaranie pozostawiał wiele do życzenia, to obowiązkiem kontroli tych wniosków obarczono pracowników prezydiów gminnych i powiatowych rad narodowych, którzy mieli „sprawdzać realność wniosku, przeprowadzić rozmowy z zalegającymi i dopiero wówczas po rozmowie sprawę skierować do kolegium”⁴⁸.

Na prezydium rad narodowych próbowano przerzucić ciężar prowadzenia rozmów wychowawczych z rolnikami niewykonującymi dostaw, przypisując tym

⁴⁶ Ibidem, s. 21–22.

⁴⁷ Ibidem, s. 21.

⁴⁸ *Kolegia orzekające w woj. wrocławskim w walce o wykonanie obowiązkowych dostaw*, „Rada Narodowa” 1953, nr 21, s. 22.

rozmowom duże znaczenie wychowawcze w odniesieniu do grupy tzw. „pracujących chłopów”. Rozmowy wychowawcze miały przekonać tych chłopów do dobrowolnego wykonania zaległych dostaw w myśl zasady, że „sankcje karne stosowane są wobec uchylających się wtedy, gdy metoda przekonywania nie odnosi skutku”⁴⁹. Wobec zalegających z dostawami bogatych chłopów zamiast prowadzenia „intensywnej roboty polityczno-uświadamiającej” miały być stosowane surowe grzywny, „które godzą w spekulantów i kombinatorów niewykonujących obowiązkowych dostaw”⁵⁰. Towarzysząca akcji dostaw obowiązkowych atmosfera walki klasowej skutkowałą wyłączeniem bogatych chłopów z kręgu podmiotów objętych rozmowami wychowawczymi i stosowaniem wobec nich wyłącznie środków o charakterze represyjnym. Wnioski o ukaranie sporządzone przeciwko kułakom były kierowane do kolegów bez uprzedniego sprawdzenia ich zasadności, gdyż zakres prowadzonej przez prezydium rad narodowych kontroli miał ograniczać się do wniosków przeciwko mało- i średniorolnym chłopom. W praktyce prezydium rad narodowych nie były w stanie sprostać nawet temu zadaniu, co wynikało z aktywności działania terenowego aparatu administracji państwowej. Dopingowany przez władze do wzmoczonego wysiłku celem ratowania zagrożonego planu dostaw, aparat skupu masowo sporządzał wnioski o ukaranie, które bez uprzedniego zbadania okoliczności sprawy kierowano do prezydiów rad narodowych. Przy tak dużym napływie wniosków prezydium nie były w stanie kontrolować ich poprawności ani tym bardziej wzywać obwinionych chłopów na rozmowy wychowawcze.

Największą wagę przykładano do sprawnego przekazania sprawy referatom karno-administracyjnym obsługującym kolegia, preferując zdecydowanie szybkość ukarania kosztem słuszności wydanego orzeczenia. Termin przedawnienia orzekania w sprawach o wykroczenia był dosyć krótki, gdyż wynosił 6 miesięcy od momentu popełnienia czynu. Podobnie długość terminu przedawnienia wykonania kary wynosiła 6 miesięcy od dnia uprawomocnienia orzeczenia kolegium⁵¹.

Położenie głównego nacisku na szybkość stosowania represji karno-administracyjnej powodowało wydawanie orzeczeń bez uprzedniego zbadania okoliczności sprawy, a jedynie na podstawie ustaleń zawartych we wnioskach o ukaranie. Przeprowadzane przez sprawującą nadzór nad orzecznictwem karno-administracyjnym prokuraturę⁵² wrywkowe kontrole wskazywały na nieprawidłowości w pracy kolegów spowodowane brakiem dokładnego ustalenia okoliczności sprawy. Szablonowe podejście składów orzekających do wymierza-

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Wynikało to z art. 16 ustawy z 15 grudnia 1951 r.

⁵² Na mocy postanowień art. 46 ustawy z 15 grudnia 1951 r. Generalny Prokurator i jego organy sprawowali nadzór nad ścisłym przestrzeganiem prawa w postępowaniu karno-administracyjnym.

nia kar prowadziło do sytuacji, w których skazywano chłopów wbrew okolicznościom sprawy lub wydawano orzeczenia niewspółmierne do szkodliwości społecznej czynu i stopnia zawinienia sprawcy. Taka postawa kolegów była zdaniem prokuratury tym bardziej naganna, że jej skutki dotykały w dużej mierze chłopów mało- i średniorolnych, którzy z przyczyn obiektywnych nie mogli wykonać dostaw. Miało to prowadzić do wypaczenia koncepcji surowego traktowania kułaków i stosowania względem pozostałych grup ludności wiejskiej łagodnej polityki karnej, połączonej z pracą polityczno-wychowawczą. Tymczasem miały miejsce przypadki wydawania orzeczeń bezzasadnie uniewinniających kułaków lub wymierzania im symbolicznych kar pomimo posiadania możliwości wywiązania się z obowiązku dostaw⁵³.

Kierowany pod adresem kolegów orzekających zarzut niewłaściwego podejścia do „klasowego charakteru” represji karno-administracyjnej nie wpływał w tak dużym stopniu na planowy przebieg akcji dostaw obowiązkowych, jak powszechnie występujące problemy z wykonawstwem orzeczonych kar grzywny. Wykonanie kar orzeczonych przez kolegia szczebla powiatowego leżało w gestii referatu społeczno-administracyjnego prezydium gminnej rady narodowej właściwej według miejsca zamieszkania ukaranego chłopca. Egzekucję w trybie przepisów dekretu z dnia 28 stycznia 1947 r. o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych⁵⁴ mieli przeprowadzać specjalnie w tym celu przewidziani pracownicy, ale prezydium rad narodowych miały poważny problem ze znalezieniem odpowiednich kandydatów na egzekutorów⁵⁵. Problemy z powołaniem egzekutorów skutkowały przekazywaniem kompetencji w zakresie przymusowej realizacji kar grzywny referatom finansowym prezydium rad narodowych. Jednakże referaty finansowe nie były w stanie sprostać dodatkowemu obciążeniu, jakim było ściąganie orzeczonych w postępowaniu karno-administracyjnym kar grzywny. Ich podstawowym obowiązkiem była realizacja świadczeń pieniężnych stanowiących dochód budżetu państwa, w tym obciążającego mieszkańców wsi podatku gruntowego. Traktowanie obciążeń podatkowych wsi w kategoriach instru-

⁵³ M. Majster, E. Liberman, *O niektórych zadaniach prokuratora w zakresie nadzoru nad orzecznictwem karno-administracyjnym*, „Biuletyn Generalnej Prokuratury. Artykuły wybrane”, Warszawa 1955, s. 114–115.

⁵⁴ Dz. U. Nr 21, poz. 84. Przepisy dekretu uzupełniała Instrukcja Ministerstwa Finansów z dnia 27 sierpnia 1951 r. w sprawie egzekucji należności pieniężnych od rolników; *Zadania prokuratury w zakresie sprawowania nadzoru nad postępowaniem i orzecznictwem karno-administracyjnym w sprawach o wykroczenia przeciwko przepisom dekretów o planowym skupie zbóż i zabezpieczeniu dostaw ziemniaków ze zbiorów 1951 r. oraz nad egzekucją należności pieniężnych rolników*, „Biuletyn Generalnej Prokuratury” 1951, nr 11, s. 22.

⁵⁵ Wskazuje na to pochodząca z 1952 r. informacja o braku egzekutorów w „województwach bydgoskim, olsztyńskim i innych”. Nieliczni pracujący egzekutorzy nie byli w stanie podjąć swoim obowiązkiem, jak to miało miejsce w powiecie Lubań w województwie wrocławskim, gdzie jeden poborca przypadał na 13 gmin; E. Dornfest, *Doświadczenia pierwszego okresu stosowania ustawy o orzecznictwie karno-administracyjnym*, „Rada Narodowa” 1952, nr 13, s. 26–27.

mentu walki klasowej pociągało za sobą praktykę ustalania wysokiego wymiaru podatku gruntowego, zwłaszcza wobec chłopów należących do grupy „bogaczy wiejskich”. Ustalanie obciążeń podatkowych w oderwaniu od realnych możliwości ekonomicznych gospodarstw rodziło problemy z egzekucją tych świadczeń. W ramach czynności egzekucyjnych podlegały zajęciu, a następnie sprzedaży w drodze publicznej licytacji należące do dłużnika ruchomości, przede wszystkim płody rolne i zwierzęta gospodarskie⁵⁶.

Wprowadzenie zastępczej kary aresztu w sprawach o dostawy obowiązkowe

Podejmowane przez władze w latach 1952–1953 wysiłki w celu pobudzenia aparatu rad narodowych do większego zaangażowania w akcję dostaw obowiązkowych miały charakter doraźnych czynności, podyktowanych potrzebą chwili. Prowadzone na zasadzie „akcyjności” działania powodowały tylko przejściową poprawę stanu wykonania dostaw w poszczególnych gminach i powiatach. Nie były jednak w stanie trwale rozwiązać problemów leżących u podstaw niskiej skuteczności orzecznictwa kolegiów, w tym kluczowego problemu egzekucji kar grzywny. W ocenie władz najważniejszym przejawem „słabości dotychczasowej pracy rad narodowych w dziedzinie skupu” było niewłaściwe funkcjonowanie orzecznictwa karno-administracyjnego. Podkreślano zwłaszcza „oportunistyczną niechęć do stosowania i wykonywania kar”⁵⁷, wskutek czego orzecznictwo kolegiów nie było w stanie zapewnić dyscypliny wykonania dostaw obowiązkowych. Tymczasem narastające od 1951 r. trudności w dziedzinie gospodarki rolnej uczyniły z tych dostaw „węzłowe ogniwo zaopatrzenia miast w żywność”⁵⁸.

Poszukując sposobów przewyciężenia występujących trudności, poddano krytycznej analizie podstawowe założenie socjalistycznego modelu orzecznictwa karno-administracyjnego, wyrażające się w całkowitej rezygnacji ze stosowania kary aresztu, nawet jako kary zastępczej. Wprowadzona w miejsce aresztu kara pracy poprawczej była pomyślana również jako kara zastępcza w przypadku bezskutecznej egzekucji grzywny⁵⁹. Położenie przez ustawodawcę głównego nacisku na funkcję wychowawczą orzecznictwa karno-administracyjnego zaczęło nieoficjalnie odbierać w kategoriach zagrożenia realizacji postawionych przed admini-

⁵⁶ A. Witkowski, *Pełnomocnicy rządowi...*, s. 317.

⁵⁷ E. Dornfest, *Doświadczenia pierwszego okresu...*, s. 26–27.

⁵⁸ A. Gubiński, *Ewolucja stosowanych przez kolegia środków karnych i zasad wymiaru kary*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1977, nr 6, s. 28

⁵⁹ Zastępczą karę pracy poprawczej orzekano, przyjmując 1 dzień tej kary jako równowartość grzywny w wymiarze od 10 do 40 złotych. Wymiar kary zastępczej nie mógł przekroczyć jego ustawowego maksimum, czyli 3 miesięcy. J. Jakubowska-Hara, *Grzywna...*, s. 41.

stracją zadań⁶⁰. Krytycznej ocenie skuteczności orzecznictwa karno-administracyjnego towarzyszyły postulaty wzmocnienia jego represyjności, gdyż stosowane przez kolegia środki karne nie były w stanie należycie zabezpieczyć planowej realizacji dostaw obowiązkowych⁶¹. W opinii władz znaczenie dostaw obowiązkowych „dla budownictwa socjalistycznego i realizacji narodowych planów gospodarczych” przemawiało za koniecznością wzmocnienia represji „wobec tych, którzy nie wykonują obowiązków na rzecz państwa”⁶². Praktyczna realizacja tego postulatu nastąpiła przez wprowadzenie dekretem z 4 marca 1953 r.⁶³ zastępczej kary aresztu w sprawach o niewykonanie dostaw obowiązkowych⁶⁴. Wydarzenie to zbiegło się w czasie z wydaniem tzw. dekretów marcowych⁶⁵, przewidujących szczególną ochronę prawno-karną własności społecznej⁶⁶. Władza komunistyczna oficjalnie zaczęła traktować represję karną w kategoriach jednego z głównych środków rozwiązywania problemów gospodarczych, wynikłych w związku z realizacją planu 6-letniego.

Polityczno-ideowy charakter dekretu z 4 marca 1953 r. wyrażał się w oficjalnym traktowaniu zastępczej kary aresztu jako instrumentu walki klasowej. Twierdzono, że kara ta „odgrywa poważną rolę w toczącej się walce klasowej z elementami kułackimi i ich poplecznikami”⁶⁷. Konsekwencją klasowego podejścia do represji karno-administracyjnej był rygorystyczny tryb stosowania zastępczej kary aresztu. Była ona orzekana przez kolegium jednocześnie z wymierzeniem grzywny na wypadek nieuiszczenia tej ostatniej w ciągu siedmiu dni od doręczenia ukaranemu wezwania do zapłaty⁶⁸. Przepisy dekretu z 4 marca 1953 r. nie wymagały wcześniejszego stwierdzenia bezskuteczności egzekucji kary grzywny. Rygorystyczny automatyzm tego rozwiązania wzmacniał fakt zwolnienia kolegium z obowiązku czynienia jakichkolwiek innych ustaleń, poza wspomnianym stwierdzeniem nieuiszczenia grzywny w terminie. Stosowanie kary aresztu zastępczego nie wymagało zatem wszechstronnego zbadania okoliczności sprawy, w tym ustalenia faktycznej możliwości wywiązania się z obowiązku dostaw przez

⁶⁰ A. Gubiński, *Ewolucja stosowanych przez kolegia środków...*, s. 28.

⁶¹ Ibidem, s. 28–29.

⁶² R. Rajkowski, *Prawo...*, s. 81, przypis nr 6.

⁶³ Dekret z 4 marca 1953 r. o uzupełnieniu przepisów karnych w sprawach dostaw obowiązkowych (Dz. U. Nr 14, poz. 55).

⁶⁴ J. Chelmoński, J. Malinowski, *Otrzymałem wezwanie do kolegium karno-administracyjnego*, Warszawa 1957, s. 5.

⁶⁵ Dekrety z 4 marca 1953 r. : o wzmoczeniu walki z produkcją złej jakości (Dz. U. Nr 16, poz. 63); o ochronie interesów nabywców w obrocie handlowym (Dz. U. Nr 16, poz. 64); o wzmoczeniu ochrony własności społecznej (Dz. U. Nr 17, poz. 68); o ochronie własności społecznej przed drobnymi kradzieżami (Dz. U. Nr 17, poz. 69).

⁶⁶ J. Szumski, *Środki penalne w polskim prawie wykroczeń na tle doświadczeń praktyki*, Lublin 1995, s. 51.

⁶⁷ R. Rajkowski, *Prawo...*, s. 94.

⁶⁸ B. Adamiak, *Ewolucja systemu kar w orzecznictwie w sprawie wykroczeń w PRL*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji”, Wrocław 1976, s. 107.

obwinionego. Zmuszone przez ustawodawcę do mechanicznego orzekania kary grzywny z zamianą na areszt zastępczy kolegia nie mogły odstąpić od ustalenia w orzeczeniu tej ostatniej kary pod wpływem takich okoliczności, jak stopień zawinienia sprawcy, jego warunki społeczne, osobiste i materialne⁶⁹.

Restrykcyjność wprowadzonych dekretem z 4 marca 1953 r. rozwiązań przejawiała się w ustanowieniu sześciomiesięcznego wymiaru zastępczej kary aresztu, podczas gdy obowiązujące przepisy materialnego prawa wykroczeń przewidywały karę aresztu do trzech miesięcy. Bardzo niekorzystnie z punktu widzenia ukaranych chłopów została ukształtowana relacja między kwotą niezapłaconej grzywny a wymiarem zastępczej kary aresztu, gdyż jeden dzień aresztu traktowano jako równoważnik 15 złotych⁷⁰. Wynika z tego, że miesiąc pobytu w areszcie stanowił konsekwencję niezapłacenia grzywny w wymiarze 450 złotych, podczas gdy grzywny wymierzone przez kolegia „bogатым chłopom” oscyływały wokół górnej granicy tej kary wynoszącej 3000 złotych. Łatwo w tym miejscu zauważyć, że rolnik względem którego zastosowano „surową represję karno-administracyjną” musiał liczyć się z sześciomiesięcznym pobytom w miejscu odosobnienia.

Innym wyrazem restrykcyjności dekretu z 4 marca 1953 r. był brak możliwości przedterminowego zwolnienia ukarane go z aresztu, gdyż dekret nie przewidywał stosunkowego zmniejszenia zastępczej kary aresztu w wyniku późniejszego częściowego zapłacenia grzywny⁷¹. Również wykonanie dostaw przez rodzinę osadzonego w areszcie chłopca nie stanowiło przesłanki do przedterminowego zwolnienia ukarane go. Możliwe było jedynie udzielenie przez prezydium rady narodowej odroczenia lub przerwy w wykonywaniu zastępczej kary aresztu, co wynikało z ogólnych rozwiązań dotyczących wykonywania orzeczeń i nakazów karnych wydanych przez kolegia⁷². Taka sytuacja była swego rodzaju kuriozum, gdyż obowiązujące przepisy przewidywały przedterminowe zwolnienie osób skazanych na karę pozbawienia wolności⁷³, czyli sprawców czynów o dużo większym ciężarze gatunkowym niż niewykonanie dostaw obowiązkowych w terminie. Stosowanie instytucji warunkowego przedterminowego zwolnienia względem chłopów odbywających zastępczą karę aresztu przekreślał fakt, że decyzja w tej sprawie należała do kompetencji sądów, których jurysdykcja nie obejmowała spraw o wykroczenia⁷⁴.

⁶⁹ M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo...*, s. 422.

⁷⁰ J. Jakubowska-Hara, *Grzywna...*, s. 46.

⁷¹ J. Szumski, *Środki penalne...*, s. 50.

⁷² Kwestie te regulowało rozporządzenie Rady Ministrów z 15 grudnia 1951 r. w sprawie wykonywania orzeczeń i nakazów karnych wydanych przez kolegia przy prezydiach rad narodowych (Dz. U. Nr 66, poz. 456).

⁷³ Ustawa z 31 października 1951 r. o warunkowym przedterminowym zwolnieniu osób odbywających karę pozbawienia wolności (Dz. U. Nr 58, poz. 399).

⁷⁴ I. Klajnerman, *Niektóre zagadnienia z dziedziny orzecznictwa karno-administracyjnego*, „Nowe Prawo” 1955, nr 5, s. 101.

Praktyka stosowania zastępczej kary aresztu

Wprowadzenie zastępczej kary aresztu znacznie wzmocniło skuteczność represji karno-administracyjnej w sprawach o dostawy obowiązkowe, do czego w największym stopniu przyczynił się rygorystyczny tryb stosowania tej kary. Stwierdzenie faktu nieuiszczenia grzywny przez ukaranego chłopą pociągało za sobą wysłanie przez referat społeczno-administracyjny prezydium gminnej rady narodowej stosownej informacji do powiatowej komendy Milicji Obywatelskiej, gdzie miały zgłaszać się osoby ukarane celem odbycia zastępczej kary aresztu. W całej tej procedurze nie występowały referaty finansowe prezydiów rad narodowych, których czynności w zakresie egzekucji orzeczonych kar grzywny nie miały bezpośredniego związku ze stosowaniem aresztu zastępczego. Można pokusić się zatem o stwierdzenie, że oprócz czynników ideowo-politycznych u podstaw wydania dekretu z 4 marca 1953 r. legły względy praktyczne związane z niskim poziomem pracy aparatu finansowego i egzekutorów. Pominięcie tych organów w procedurze stosowania zastępczej kary aresztu zdecydowanie wzmocniło pozycję kolegów orzekających, na których barkach spoczywał teraz główny ciężar odpowiedzialności za planowe wykonywanie dostaw obowiązkowych.

Podsumowując pierwszy rok obowiązywania dekretu z 4 marca 1953 r., stwierdzono, że „wpływ orzecznictwa karno-administracyjnego na wykonanie obowiązkowych dostaw był widoczny”⁷⁵, o czym świadczyć miało dostarczenie zaległych dostaw przez 44 procent ukaranych chłopów. Poprawa stanu wykonania dostaw była konsekwencją mechanicznego orzekania wysokich grzywien, których nieuiszczenie oznaczało perspektywę kilkumiesięcznego pobytu w areszcie. Rodziło to uzasadnione obawy ukaranych chłopów o dalsze losy pozostawionego bez należytej opieki gospodarstwa. Wzgląd na systematyczność prac rolnych i troska o rodzinę skutkowały podejmowaniem przez chłopów działań w kierunku wykonania dostaw i uniknięcia odpowiedzialności karno-administracyjnej. Z kolei chłopci już ukarani przez kolegia starali się w pierwszej kolejności zdobyć środki finansowe na opłacenie orzeczonej kary, gdyż tylko jej terminowe uiszczenie zwalniało od osadzenia w areszcie. W takiej sytuacji realizacja zaległych dostaw schodziła na dalszy plan, gdyż zgodnie z postanowieniami dekretu z 4 marca 1953 r. nie miało to żadnego wpływu na wykonanie zastępczej kary aresztu. Wybitnie represyjny charakter orzecznictwa karno-administracyjnego w sprawach o dostawy obowiązkowe prowadził do sytuacji, w których ukarani chłopci wyprzedawali inwentarz i wyposażenie gospodarstwa, byle tylko zapłacić wysokie grzywny. Ograniczało to możliwości produkcyjne gospodarstwa i stawiało pod znakiem zapytania dalsze wykonywanie przez właściciela

⁷⁵ *Przed wyborami do kolegiów orzekających*, „Rada Narodowa” 1954, nr 5, s. 30.

obowiązków wobec państwa, w wyniku czego były kolejne wnioski o ukaranie za uchylanie się od obowiązku dostaw. Przykładem funkcjonowania spirali represji może być sprawa średniorolnego chłopca Gruszewskiego z powiatu Łapy, który „dwukrotnie karany za niewywiązywanie się z obowiązku dostaw, został ponownie ukarany grzywną z zamianą na areszt”. Gruszewski zapłacił grzywnę, lecz żeby to uczynić musiał sprzedać konia, pozbawiając tym samym gospodarstwo siły pociągowej niezbędnej przy pracach polowych. Zdesperowany chłop udał się do prezydium powiatowej rady narodowej z prośbą o czasowe zwolnienie go z obowiązku dostaw. Dopiero po zbadaniu przez urzędników prezydium jego sprawy okazało się, że ukarany rolnik to „człowiek ciężko chory”, który „ma na utrzymaniu żonę i troje drobnych dzieci”, a jego gospodarstwo było tak zaniedbane, że dom groził zawaleniem⁷⁶.

Przedstawiona sytuacja pokazuje mechanizm stosowania represji karno-administracyjnej przez kolegia, które pod wpływem presji władz zwierzchnich działały według zasady „jak najszybciej karać”⁷⁷. Cechująca pracę aparatu skupu i prezydiów rad narodowych „zasada akcyjności” polegała na masowym sporządzaniu wniosków o ukaranie dopiero wtedy, gdy następowało załamanie planu dostaw na danym terenie. Celem ratowania zagrożonego planu dostaw prezydium powiatowych rad narodowych powoływały zwiększoną liczbę składów orzekających, aby szybko i sprawnie rozpatrzyć sporządzane naprędce wnioski o ukaranie. Pośpiech i presja w kierunku stosowania surowej represji karno-administracyjnej powodowały wydanie orzeczeń o ukaraniu grzywną na podstawie nieudokumentowanych i niestarannie przygotowanych wniosków. Mechaniczne orzekanie kar grzywny z zamianą na areszt, bez uprzedniego zbadania okoliczności sprawy i wysłuchania obwinionego, stanowiło praktyczny wyraz koncepcji kary administracyjnej jako instrumentu służącego planowemu wykonaniu dostaw obowiązkowych. Wychodząc z takiego założenia, członkowie niektórych kolegiów wymierzali surowe grzywny nawet wtedy, gdy z góry było wiadomo, że nie skłonią chłopca do wykonania zaległych dostaw, gdyż ten nie był w stanie sprostać swoim obowiązkom z przyczyn natury obiektywnej⁷⁸.

Ponieważ wysokość orzeczonych grzywien często przekraczała możliwości finansowe ukaranych, następowała obligatoryjna zamiana nieuiszczonej grzywny na karę aresztu zastępczego. Osadzenie w areszcie ukaranego chłopca prowadziło z reguły do zaniedbania prac w gospodarstwie i sprzyjało powstaniu zaległości w wykonywaniu dostaw pozostałych płodów rolnych. Do aresztów trafiali chłopcy zdolni do pracy, którzy odbywali karę w miejsce faktycznego właściciela gospo-

⁷⁶ J. Bielecka, *O skuteczności rozmów z obwinionymi o niewykonanie dostaw*, „Poradnik dla Kolegiów Orzekających” 1956, nr 1, s. 11.

⁷⁷ Z. Orłowski, *O pracy kolegiów orzekających w kampanii obowiązkowych dostaw*, „Poradnik dla Kolegiów Orzekających” 1956, nr 1, s. 5–6.

⁷⁸ Ibidem, s. 5–6, 11.

darstwa, jeżeli ten był osobą chorą, ułomną lub w podeszłym wieku. Ponieważ względem takich osób wykonanie kary aresztu zastępczego było utrudnione, to powszechnie stosowaną praktyką stało się poszukiwanie tzw. „użytkowników gospodarstwa”. Jako „użytkowników gospodarstwa” traktowano pozostałe osoby zamieszkałe we wspólnym gospodarstwie domowym z osobą ukaraną, czyli w praktyce synów prawowitego właściciela. W razie wydania kolejnych orzeczeń o ukaraniu, do aresztu trafiali po kolei wszyscy synowie właściciela gospodarstwa, który ze względu na stan zdrowia nie mógł odbywać zastępczej kary aresztu⁷⁹. Dochodziło więc do sytuacji, w której obowiązek prowadzenia gospodarstwa i realizacji kolejnych dostaw obowiązkowych spoczywał na niezdolnym do pracy na roli faktycznym właścicielu gospodarstwa.

Praktykę stosowania zastępczej kary aresztu i jej wpływ na realizację planu dostaw obowiązkowych zaprezentuję na podstawie danych statystycznych z pierwszych siedmiu miesięcy 1955 r. Dotyczą one orzeczeń kolegiów w sprawach o niewykonanie dostaw żywca i mleka. Wprawdzie statystyki te nie obejmują najważniejszych z punktu widzenia polityczno-gospodarczego dostaw zboża, lecz są w pełni miarodajne dla stworzenia obrazu skuteczności represji karno-administracyjnej. Według informacji sprawującego zwierzchni nadzór nad orzecznictwem karno-administracyjnym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych⁸⁰ (MSW) w okresie od stycznia do końca lipca 1955 r. prezydium rad narodowych skierowały do organów MO 14 540 wniosków o wykonanie zastępczej kary aresztu orzeczonej w sprawach o niewykonanie dostaw mleka i żywca. W tym czasie 70% ukaranych przez kolegia chłopów zrealizowało dostawy, co należy rozumieć jako wyrównanie zaległości w dostawach przed stawieniem się ukaranego w komendzie MO w celu odbycia kary lub przez rodziny osadzonych w areszcie chłopów. Świadczy to o wykorzystywaniu zastępczej kary aresztu jako środka presji wywieranej na rodziny osadzonych, którym obiecywano uchylenie orzeczenia kolegium o ukaraniu grzywną w trybie nadzoru przez prezydium wojewódzkiej rady narodowej⁸¹, jeżeli tylko zostaną wyrównane zaległości w dostawach. Uchylenie orzeczenia w trybie nadzoru oznaczało wcześniejsze zwolnienie osadzonego chłopca z aresztu, przez co faktyczna represyjność zastępczej kary aresztu była w pewnym stopniu łagodzona na etapie wykonywania kary. Tego

⁷⁹ Opinia Zarządu Spraw Wewnętrznych Wojewódzkiej Rady Narodowej w Poznaniu z 13 czerwca 1957 r. odnośnie do projektu ustawy o uchyleniu dekretu z dnia 4 marca 1953 r., Instytut Pamięci Narodowej w Warszawie, Biuro Udostępniania i Archiwizacji Dokumentacji, zespół akt MSW II, sygn. teczki 6483, s. 99 (IPN BUiAD MSW II 4, s. 99).

⁸⁰ Przysługujący MSW od 1954 r. zwierzchni nadzór nad orzecznictwem kolegiów wykonywało Biuro Nadzoru nad Orzecznictwem Karno-Administracyjnym. W 1958 r. kompetencje w tym zakresie zostaną przekazane Departamentowi Społeczno-Administracyjnemu MSW.

⁸¹ Zgodnie z postanowieniami art. 45 ust. 1. ustawy z 15 grudnia 1951 r. „prezydium wojewódzkiej rady narodowej może w trybie nadzoru uchylić prawomocne orzeczenie lub nakaz karny, pozbawione podstawy prawnej lub oczywiście niesłuszne”.

rodzaju praktyka była stosowana względem mało- i średniorolnych chłopów i opierała się na założeniu wychowawczego oddziaływania kary administracyjnej na ukaranego i jego środowisko. Rezygnacja z wykonania kary lub wcześniejsze zwolnienie z aresztu miały stanowić wyraz tego, że ukarany „zrozumiał swe obowiązki obywatelskie” i będzie zajmował odpowiednią postawę społeczną⁸².

Wpływ „odwilży” na orzecznictwo kolegów w dziedzinie dostaw obowiązkowych

Represyjność zastępczej kary aresztu skutkowałą coraz częstszym odchodzeniem przez prezydów rad narodowych od rygorystycznego stosowania przepisów dekretu z 4 marca 1953 r. w kierunku egzekwowania kary grzywny pomimo upływu terminu jej zapłacenia. Zapłacenie grzywny po terminie w połączeniu ze złożonym przez ukaranego zobowiązaniem uregulowania zaległości w dostawach skutkowało zaniechaniem wykonania zastępczej kary aresztu przez prezydów rad narodowych, chociaż formalnie nie były one uprawnione do podejmowania tego rodzaju działań⁸³. Według danych statystycznych obejmujących pierwsze siedem miesięcy 1955 r. w areszcie osadzono jedynie 33% ogółu ukaranych karą grzywny z zamianą na areszt zastępczy⁸⁴, wskutek czego MSW stwierdziło, że „przy odpowiednim postępowaniu ilość osób osadzonych w areszcie może ulec wydatnemu zmniejszeniu”⁸⁵.

Powyższe stwierdzenie obrazuje wpływ coraz bardziej widocznych oznak polityki „odwilży” na kierunek stosowania represji karno-administracyjnej w sprawach o dostawy obowiązkowe. Jeszcze w 1954 r. traktowano wymierzanie surowych kar w kategoriach wzmocnienia dyscypliny wykonania dostaw, ale w kolejnym roku zaczęto podkreślać znaczenie oddziaływania wychowawczego „jako podstawowej metody działania”. Wskazywano na potrzebę maksymalnego wykorzystania środków wychowawczych, a dopiero w dalszej kolejności zalecano sięganie do kary administracyjnej, która miała być „ostatnim w tym szeregu surowym środkiem wychowawczym”⁸⁶. Według kształtującej się w okresie „odwilży” nowej koncepcji wykorzystania kolegów w „kampanii dostaw obo-

⁸² I. Klajnerman, *Niektóre zagadnienia...*, s. 101

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ „Po otrzymaniu wezwania M.O. do odbycia kary 12 % ukaranych uiściło grzywnę, 31 % wykonało dostawy przed umieszczeniem w areszcie, co skutkowało odstąpieniem od wykonania kary aresztu względem tych osób. Wobec 14 % ukaranych zrezygnowano z wykonania zastępczej kary aresztu powołując się na takie powody jak wiek, czy warunki rodzinne”. Notatka MSW z 17 sierpnia 1955 r. w sprawie trybu wykonania zastępczej kary aresztu, IPN BUiAD MSW II 6438, s. 46.

⁸⁵ Notatka MSW z dnia 17 sierpnia 1955 r. w sprawie trybu wykonania zastępczej kary aresztu, IPN BUiAD MSW II 6438, s. 46.

⁸⁶ Z. Orłowski, *O pracy kolegów orzekających...*, s. 4–5.

wiązkowych”, ich głównym zadaniem była pomoc w terminowej realizacji dostaw przez umiejętne stosowanie represji karno-administracyjnej. Od członków składów orzekających zaczęto wymagać „pogłębienia pracy organizacyjno-wychowawczej, stosowania sankcji karno-administracyjnej jedynie w wypadkach niezbędnych, a więc gdy inne środki zawiodą, zwiększenia trafności i skuteczności orzekanych kar”⁸⁷. Nowym wymogom towarzyszyła ostrożna jeszcze krytyka „akcyjności” działania kolegiów w poprzednich latach, gdyż jak stwierdzono „zamiast pracować systematycznie, kolegia dały się niekiedy ponieść akcyjności i poddawały się atmosferze nerwowości”⁸⁸. Skutkiem tego miały być nieprawidłowości w stosowaniu przepisów prawnych, zwłaszcza dekretu z 4 marca 1953 r. Skalę tych nieprawidłowości oddaje przeprowadzona w 1955 r. przez prokuraturę ogólnokrajowa kontrola orzeczeń kolegiów w sprawach o niewykonanie dostaw obowiązkowych. Prokuratorzy zakwestionowali legalność 34,4% zapadłych orzeczeń jako niesłusznie wydanych, stwierdzając, że w znacznej części spraw w ogóle nie powinny zapaść orzeczenia skazujące. W wyniku podjętych przez prokuraturę działań w kierunku uchylenia niesłusznie zapadłych orzeczeń zarządzono przerwę w odbywaniu zastępczej kary aresztu względnie definitywnie zwolniono z zakładów penitencjarnych ponad 5 tysięcy osadzonych tam chłopów⁸⁹.

Kwestionując na fali polityki „odwilży” nadmierną represyjność orzecznictwa karno-administracyjnego, MSW nakazało kolegiom umiejętne stosowanie środków karnych w myśl zasady, że „zmniejszenie karania bynajmniej nie oznacza osłabienia pracy kolegiów”⁹⁰. Umiejętne stosowanie represji karno-administracyjnej nie oznaczało jeszcze całkowitego pominięcia klasowych aspektów polityki karnej, gdyż wobec „opornych, kułaków i spekulantów” zalecano wymierzanie surowych kar „z całą ostrością”. Te grupy ludności wiejskiej miały być karane w ten sposób za złośliwe niewykonywanie obowiązków wobec państwa i negatywne oddziaływanie swoim przykładem na pozostałych chłopów zalegających z dostawami. Natomiast w stosunku do przeciwstawianych kułakom

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ „W okresie od 1 stycznia do 20 listopada 1955 r. organa prokuratury przeanalizowały 37 079 spraw, w których zapadły orzeczenia skazujące za niewykonywanie dostaw obowiązkowych. W wyniku tej analizy organa prokuratury zakwestionowały 12 609 spraw, tj. 34,4%, jako zawierające niesłuszne orzeczenia. W tej liczbie mieściło się 5077 spraw, w których nie powinny zapaść orzeczenia skazujące. W związku z tym prokuratorzy wystąpili o uchylenie 5425 orzeczeń oraz spowodowali przerwę w odbywaniu zastępczej kary aresztu, względnie spowodowały zwolnienie z zakładów penitencjarnych 5064 osób, odbywających zastępczą karę aresztu”. Sprawozdanie z działalności Departamentu Nadzoru Ogólnego i podległych mu pionów terenowych w 1955 r., Archiwum Akt Nowych, zespół akt Prokuratura Generalna, sygn. teczki 14, s. 129.

⁹⁰ J. Kucharski, *W przededniu kampanii skupu zboża*, „Poradnik dla Kolegiów Orzekających” 1956, nr 4, s. 3.

tzw. „chłopów pracujących” miały być stosowane „w pierwszym rzędzie metody wyjaśniania, przekonywania, oddziaływania wychowawczego”⁹¹.

Złagodzenie represyjności orzecznictwa karno-administracyjnego pociągnęło za sobą powolne kształtowanie się nowego stylu pracy kolegiów, których wyznacznikiem była skuteczność oddziaływania wychowawczego w kierunku dobrowolnego wyrównania przez chłopów zaległości w dostawach. Zalecając jako reakcję na problemy z wykonaniem planu dostaw zboża w 1955 r. wzmożenie aktywności kolegiów, MSW wyraźnie podkreślało, że nie należy tego utożsamiać ze zwiększeniem liczby kar, lecz z położeniem szczególnego nacisku na rozmowy z obwinionymi chłopami. Najważniejszym punktem rozmów z obwinionymi było uprzedzanie zalegających z dostawami „opornych” chłopów o konsekwencjach, jakie będą musieli ponieść w razie niewykonania w terminie swoich obowiązków. Użycie przymiotnika „oporny” wskazuje na próbę ograniczenia zakresu represji karno-administracyjnej do grupy chłopów posiadających faktyczne możliwości wykonania dostaw. Widać w tym próbę realizacji postulatu stosowania sankcji „ze szczególną wnikliwością i rozważą” tak, „aby nie dopuścić do wydawania orzeczeń nietrafnych”⁹². Podkreślono przy tym odpowiedzialność ciążącą na członkach składów orzekających kolegiów, którzy mieli dopilnować, żeby „nie przeszedł żaden nietrafny lub krzywdzący wniosek”⁹³.

Zdaniem MSW, rozmowy z chłopami przynosiły oczekiwane rezultaty w postaci dobrowolnego wyrównania zaległości w dostawach przez większość obwinionych. Przytaczano przykład województwa poznańskiego, gdzie po otrzymaniu 600 wniosków o ukaranie członkowie kolegiów powiatowych zamiast masowo karać, udali się do poszczególnych gromad celem przeprowadzenia rozmów z obwinionymi chłopami. Skutkiem tych rozmów było wykonanie dostaw przez 500 chłopów, bez potrzeby uciekania się do stosowania represji karno-administracyjnej⁹⁴.

Rozprawy pokazowe „organizowane w gromadach i wsiach w obecności obwinionych i miejscowej ludności” stanowiły kolejną z metod oddziaływania wobec zalegających z dostawami chłopów. Stosowanie tej metody spotkało się w 1955 r. z aprobatą MSW. Zmianie uległ charakter tych rozpraw, gdyż służyły one nie tyle stosowaniu środków represji względem „opornych” chłopów, co pu-

⁹¹ Z. Orłowski, *O pracy kolegiów orzekających...*, s. 3–4.

⁹² J. Kucharski, *W przededniu kampanii...*, s. 3.

⁹³ Z. Orłowski, *O pracy kolegiów orzekających...*, s. 8.

⁹⁴ Inny przykład to gromada Bartochów w powiecie sieradzkim, gdzie członkowie kolegium gromadzkiego przeprowadzali z własnej inicjatywy rozmowy z chłopami, wyjaśniając zalegającym w dostawach konieczność uregulowania zaległości jako warunku uniknięcia odpowiedzialności przed kolegium powiatowym. Skuteczność rozmów z chłopami miała wyrażać się w sporadycznych karach grzywny za niewykonywanie dostaw obowiązkowych, które zostały wymierzone przez kolegium powiatowe podczas rozprawy pokazowej w gromadzie. B. Wrzesińska, *Nasze doświadczenia (na przykładzie gromadzkiego kolegium orzekającego w Bartochowie)*, „Poradnik dla Kolegiów Orzekających” 1956, nr 1, s. 30.

blicznemu zobowiązaniu ich do szybkiego wyrównania zaległości w dostawach w zamian za odroczenie wykonania kary. Przykładowo we wspomnianym wcześniej województwie poznańskim spośród 100 chłopów wezwanych na rozprawy pokazowe ukarano tylko 40, gdyż „pozostali wykonali swe obowiązki przed lub po rozprawie, na którą zostali zaproszeni”⁹⁵. Coraz częstsze przypadki rezygnacji z wykonywania orzeczonych kar w zamian za uregulowanie przez obwinionego zaległości w dostawach świadczą o postępującym procesie odchodzenia od represyjnego modelu polityki karno-administracyjnej. W 1955 r. znacząco zmniejszyła się liczba kar orzeczonych przez kolegia, do czego – zdaniem MSW – przyczyniły się „bardziej wnikliwa analiza wniosków, częstsze stosowanie postępowania wyjaśniającego, rozmowy prowadzone przed ukaraniem z zalegającymi w obowiązkowych dostawach”⁹⁶.

Począwszy od 1955 r., w sposób elastyczny zaczęto traktować zastępczą karę aresztu, upatrując w niej nie tyle instrumentu represji, co środka perswazji wobec zalegających z dostawami chłopów. Tytułem próby wprowadzono w poszczególnych powiatach nowy tryb stosowania kary. Według niego osadzenie ukaranego w areszcie nie następowało automatycznie, lecz było uzależnione od jego postawy po zapadnięciu orzeczenia kolegium. Wzywani do komend MO chłopcy celem odbycia kary byli zwalniani, jeśli przedstawili kwity świadczące o pełnym wykonaniu zaległych dostaw, a prezydya powiatowych rad narodowych wycofywały wnioski o zastosowanie względem tych osób aresztu zastępczego. Chłopom wyrażającym chęć szybkiego uregulowania zaległości odraczano wykonanie kary aresztu zastępczego, z reguły do czasu zakończenia prac polowych związanych ze żniwami. W areszcie osadzano znikomą część wezwanych, z reguły byli to „oporni” chłopcy, posiadający możliwości wykonania dostaw, lecz „złośliwie” uchylający się od tego obowiązku. Praktyczną stroną nowego trybu wykonywania zastępczej kary aresztu pokazują dane z pięciu powiatów województwa białostockiego, gdzie na 121 wezwanych celem odbycia kary chłopów jedynie 35 umieszczono w areszcie⁹⁷.

Praktyka łagodzenia nadmiernej represyjności dekretu z 4 marca 1953 r. w drodze elastycznego stosowania zastępczej kary aresztu spotkała się z uznaniem zarówno członków składów orzekających kolegiów jak też pracowników referatów karno-administracyjnych. Również tzw. „aktyw terenowy” opowiadał się za wprowadzeniem nowego trybu wykonywania zastępczej kary aresz-

⁹⁵ Z. Orłowski, *O pracy kolegiów orzekających...*, s. 6.

⁹⁶ H. Chmielewski, *O realizację orzeczeń kolegiów karno-administracyjnych*, „Poradnik dla Kolegiów Orzekających” 1956, nr 2–3, s. 6.

⁹⁷ „Ze 121 wezwanych chłopów 74 wykonało dostawy, 3 wpłaciło grzywnę, a 9 osobom „odroczone wykonanie kary w związku ze żniwami i przyrzeczeniem wykonania zaległości”. Z pozostałych 35 wezwanych 17 chłopów stawiło się dobrowolnie wyrażając wolę odbycia kary aresztu, natomiast 18 osób zostało przez M.O. przymusowo doprowadzonych do miejsca wykonania kary”. Notatka MSW z 17 sierpnia 1955 r. w sprawie trybu wykonania..., s. 46–47.

tu „jako bardziej skutecznej i wychowawczej”⁹⁸. Postulaty te były połączone z coraz głośniejszą krytyką dekretu z 4 marca 1953 r., przy stosowaniu którego „popelniono wiele błędów, naruszając nawet niekiedy praworządność ludową”. Podczas dwuletniego okresu obowiązywania dekretu dopuszczano się wypaczeń zwłaszcza wobec „starców, kalek, jedynych żywicieli rodzin i innych osób, w stosunku do których nie było faktycznej możliwości wykonania zastępczej kary aresztu”⁹⁹.

Nowelizacja dekretu z 4 marca 1953 r.

Sprawujące zwierzchni nadzór nad orzecznictwem karno-administracyjnym MSW na fali polityki „odwilży” przyłączyło się do krytyki dotychczasowych rozwiązań, stwierdzając, „że orzekanie zastępczej kary aresztu w każdym przypadku karania za niewykonanie dostaw obowiązkowych jest niesłuszne i niecelowe”¹⁰⁰. Uwaga ta dotyczyła przypadków, w których obligatoryjne wykonanie tej kary pozbawiało gospodarstwo jedyne go zdolnego do pracy użytkownika. Chodziło również o sytuacje, w których ukaraniu podlegali chłopci niezdolni do pobytu w areszcie wskutek podeszłego wieku, kalectwa, inwalidztwa lub przewlekłej choroby. Reakcją na częste występowanie tego rodzaju wypaczeń było wydanie 27 września 1955 r. dekretu nowelizującego¹⁰¹, który przyznawał kolegiom powiatowym uprawnienia do zaniechania ustalania zastępczej kary aresztu oraz zaniechania wykonania tej kary ustalonej w orzeczeniu o ukaraniu. Kolegium mogło zaniechać ustalenia zastępczej kary aresztu jedynie w ściśle określonych przypadkach, uzasadnionych całokształtem okoliczności sprawy. W razie skorzystania przez kolegium z tego uprawnienia, orzeczona kara grzywny podlegała wykonaniu w trybie egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych. Przesłanki leżące u podstaw przyznania kolegiom nowej kompetencji były podyktowane względami natury humanitarnej oraz koniecznością utrzymania zdolności produkcyjnej gospodarstwa. Miały one zastosowanie w sytuacji, gdy:

- w gospodarstwie nie było poza obwinionym zdolnego do pracy członka rodziny,
- obwiniony miał powyżej 65 lat, był kaleką, inwalidą lub człowiekiem przewlekle chorym,

⁹⁸ Ibidem, s. 47–48.

⁹⁹ *Kiedy kolegium powiatowe może nie ustalić w orzeczeniu zastępczej kary aresztu?*, „Poradnik dla Kolegiów Orzekających” 1956, nr 2–3, s. 48.

¹⁰⁰ Uzasadnienie projektu dekretu nowelizującego dekret z 4 marca 1953 r. (12 marca 1955), IPN 6438 BUiAD MSW II 6438, s. 84.

¹⁰¹ Dekret z 27 września 1955 r. o zmianie dekretu z dnia 4 marca 1953 r. o uzupełnieniu przepisów karnych w sprawach o niewykonanie dostaw obowiązkowych (Dz. U. Nr 39, poz. 241).

- obwiniona była wdową obarczoną dziećmi w wieku poniżej 14 lat, które wymagały stałej opieki matki.

Pod koniec grudnia 1955 r. w drodze wydania kolejnego dekretu¹⁰² katalog przesłanek zezwalających kolegium na zaniechanie ustalania zastępczej kary aresztu rozszerzono na sytuację, w której użytkownik gospodarstwa rolnego był zatrudniony w państwowym lub spółdzielczym zakładzie pracy. Rozwiązanie to wprowadzono celem zapewnienia normalnego funkcjonowania sektora przedsiębiorstw uspołecznionych, gdyż osadzanie w aresztach pracowników tych przedsiębiorstw „połączone było z odrywaniem tych osób od zajęć zawodowych, powodując zakłócenia w zakładach pracy”¹⁰³. Powyższe wyliczenie okoliczności uzasadniających zaniechanie ustalania zastępczej kary miało charakter wyczerpujący, wobec czego kolegium nie mogło w drodze wykładni rozszerzającej skorzystać z przyznanej mu kompetencji w innych przypadkach¹⁰⁴.

Drugą z przyznaczonych kolegium w ramach nowelizacji dekretu z 4 marca 1953 r. kompetencji – zaniechanie wykonania ustalonej w orzeczeniu o ukaraniu zastępczej kary aresztu – należy ocenić jako wyjście naprzeciw potrzebom dotychczasowej praktyki. Oficjalnie powoływano się na lansowany w okresie „odwilży” argument o wychowawczym charakterze represji karno-administracyjnej. Pod jego wpływem ustawodawca uznał, że „fakt wykonania obowiązku dostawy – nawet po wydaniu orzeczenia o ukaraniu – powinien łagodzić sytuację ukaranego”¹⁰⁵. Warunkiem umożliwiającym zastosowanie względem ukaranego chłopca tego rozwiązania było wykonanie w całości obowiązku dostawy, zarówno przed rozpoczęciem wykonywania, jak i w trakcie odbywania zastępczej kary aresztu. Zarządzenie przez kolegium niewykonania kary aresztu zastępczego oznaczało egzekucję orzeczonej grzywny w całości lub w części odpowiednio zmniejszonej w zależności od czasu pobytu ukaranego w areszcie¹⁰⁶.

Praktyka stosowania znowelizowanych przepisów dekretu z 4 marca 1953 r. potwierdziła słuszność wprowadzonych rozwiązań, gdyż wyraźnie zmniejszyła się liczba osób, które w pełnym wymiarze odbyły zastępczą karę aresztu. Wskazują na to chociażby dane z terenu województwa lubelskiego, gdzie „w 1956 r. kolegia k.a. ukarały 2735 osób, z tego tylko 5 ukaranych wykonało karę aresztu w całości”¹⁰⁷. Samo wezwanie do stawienia się w areszcie okazywało się z reguły

¹⁰² Dekret z 21 grudnia 1955 r. o zmianie dekretu z 4 marca 1953 r. o uzupełnieniu przepisów karnych w sprawach o niewykonanie dostaw obowiązkowych (Dz. U. Nr 46, poz. 312).

¹⁰³ Uzasadnienie projektu dekretu z 21 grudnia 1956 r. o zmianie dekretu z 4 marca 1953 r., IPN BUiAD MSW II 6438, s. 52.

¹⁰⁴ Uzasadnienie projektu dekretu nowelizującego..., s. 84.

¹⁰⁵ I. Klajnerman, *Z zagadnień orzecznictwa karno-administracyjnego*, „Nowe Prawo” 1956, nr 9, s. 37.

¹⁰⁶ Ibidem, s. 36–37.

¹⁰⁷ Opinia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Lublinie z 31 maja 1957 r. o projekcie ustawy uchylającej dekret z 4 marca 1953 r., IPN BUiAD MSW II 6438, s. 107.

skutecznym środkiem oddziaływania na ukaranych chłopów w kierunku szybkiego wyrównania zaległości w dostawach. Podkreślając walory profilaktyczno-wychowawcze nowego trybu stosowania zastępczej kary aresztu, Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Lublinie wyraziło opinię, że „słusznie wymierzona kara prowadzi w zasadzie do wykonania dostaw, a tylko znikoma ilość ukaranych wykonuje w całości karę aresztu”¹⁰⁸.

Orzecznictwo karno-administracyjne w sprawach dostaw obowiązkowych w 1956 r.

Liberalizacja represyjnych rozwiązań dekretu z 4 marca 1953 r. stanowiła oficjalne potwierdzenie zmiany polityki władz w zakresie dostaw obowiązkowych, która na fali wydarzeń przełomowego 1956 r. została definitywnie pozbawiona otoczki polityczno-ideologicznej. Nawiązując do nowego stylu pojmowania praworządności ludowej, w którego ramach eksponowano wymóg legalności działania aparatu państwowego, zaczęto zwracać większą uwagę na prawidłowe ustalanie wymiaru dostaw obowiązkowych przez terenowych pełnomocników Ministerstwa Skupu. Na mocy uchwały Prezydium Rządu o skupie zbóż ze zbiorów 1956 r. wprowadzono zmiany służące lepszemu dostosowaniu obciążeń nakładanych na poszczególnych chłopów do realnych możliwości ich gospodarstw. Wspomniana uchwała Prezydium Rządu zalecała zwrócenie wyjątkowej uwagi na właściwe ustalanie terminów dostaw zbóż, gdyż w tym zakresie „w latach ubiegłych popełniono wiele błędów”. Na fali rozliczeń z przeszłością okresu stalinowskiego oficjalnie przyznano, że „wadliwie ustalone terminy obowiązkowych dostaw zbóż, nie powiązane z możliwościami omłotów i przebiegiem innych prac rolnych przypadających w miesiącach sierpniu i wrześniu, utrudniały niektórym gospodarstwom terminowe wywiązanie się z obowiązków wobec państwa. Terminy te były ponadto często przyczyną zahamowań w przeprowadzaniu we właściwym czasie pilnych prac polowych”¹⁰⁹. Celem zapobieżenia tego rodzaju wypaczeniom uchwała Prezydium Rządu ustalała pierwsze terminy dostaw zbóż w zależności od okresu dojrzewania zboża w poszczególnych rejonach kraju. Wprowadzono nowy sposób ustalania terminów dostaw na specjalnie w tym celu zorganizowanych zebraniach gromadzkich. Uzgadnianie z rolnikami terminów dostaw zboża stanowiło przejaw traktowania przez władze dostaw obowiązkowych w kontekście ekonomicznym, w myśl zasady, że „Państwo ma

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ J. Kucharski, *W przededniu kampanii...*, s. 1.

na celu przede wszystkim zwiększenie zainteresowania produkcją rolną i uniknięcie niepotrzebnych strat¹¹⁰.

Zmianie sposobu działania aparatu skupu towarzyszyło wyznaczenie nowych priorytetów polityki karno-administracyjnej, która „słusznie” stosowana miała przyczynić się do całkowitego wykonania planu dostaw obowiązkowych. W porównaniu z okresem stalinowskim „słuszność” stosowania sankcji karno-administracyjnych nabrała nowego znaczenia. W 1956 r. miała przejawiać się w wychowawczej roli orzecznictwa kolegiów i „powiązaniu go z pracą polityczno-uświadamiającą”. Konsekwencją zmian kierunku polityki represyjnej było przejście kolegiów „na metody pracy szeroko uwzględniające elementy profilaktyczne i wychowawcze”¹¹¹. Znacznie zmniejszył się udział spraw o niewykonanie dostaw obowiązkowych w ogólnej strukturze wykroczeń rozpatrywanych przez kolegia, co stwierdziło MSW, dokonując przeglądowej analizy orzecznictwa karno-administracyjnego w 1956 r. na tle lat poprzednich¹¹². W porównaniu z 1955 r. zanotowano drastyczny wręcz spadek liczby ukaranych chłopów, gdyż od początku roku do 15 września 1956 r. ukarano zaledwie 435 osób zalegających z dostawami zboża, „podczas gdy do 15 września 1955 r. kolegia ukarały 9520 osób”. Zdaniem MSW, przyczyny takiego stanu tkwiły nie tylko w zmianie stylu pracy kolegiów, lecz także w czynnikach związanych z klimatem społeczno-politycznym przełomowego dla powojennych dziejów Polski roku 1956. Prezydium rad narodowych znajdowały się wówczas pod presją ludności wiejskiej, która wykorzystując kryzys systemu stalinowskiego, żądała zmiany sposobu prowadzenia polityki państwa wobec rolników indywidualnych, w tym zniesienia dostaw obowiązkowych. Oznaki tzw. „rozprężenia” dotknęły także aparat Ministerstwa Skupu, który był niepewny swej przyszłości wobec „uporczywie krążących pogłosek o zamiarze Rządu całkowitego zniesienia dostaw obowiązkowych”. Skutkiem tego były częste przypadki uchylania się od sporządzania wniosków o ukaranie, przez co otrzymujące małe ilości wniosków kolegia „w zasadzie nie prowadziły szerszej działalności”. Wśród członków składów orzekających kolegiów miało występować „niezdecydowanie oraz przekonanie, że dostawy obowiązkowe, szczególnie zboża, wykonane zostaną samorzutnie”¹¹³.

Ogólne rozprężenie widoczne w pracy aparatu skupu i prezydiów rad narodowych oraz przekonanie ludności wiejskiej, że zniesienie dostaw obowiązkowych to tylko kwestia czasu, skutkowały bardzo słabą realizacją planu dostaw

¹¹⁰ Ibidem, s. 2.

¹¹¹ Ibidem, s. 3–4.

¹¹² Podsumowując działalność orzecznictwa karno-administracyjnego w 1956 r., stwierdzono, że „poważnie zmniejszyła się (więcej niż 50%) ilość kar wymierzanych za niewywiązywanie się z obowiązkowych dostaw”. H. Chmielewski, *Orzecznictwo karno-administracyjne w 1956 r.*, „Poradnik dla Kolegiów Orzekających” 1957, nr 1–2, s. 4.

¹¹³ Notatka informacyjna dla Kolegium Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w roku 1956, IPN BUiAD MSW II 4, s. 283–284.

zboża. Realne zagrożenie wykonania planu dostaw podziało w sposób mobilizujący na aparat skupu, który zaczął w szerszym zakresie sporządzać wnioski o ukaranie, „toteż w ciągu 6 tygodni od 15 września do 31 października kolegia ukarały 7004 osoby”. Zwiększenie aktywności kolegiów nie szło jednak w parze ze skuteczną egzekucją orzeczonych kar, gdyż w „prezydiach rad narodowych powstały wątpliwości co do potrzeby wykonania orzeczonych kar”. Taka postawa prezydiów prowadziła do powstania poważnych zaległości w sferze wykonawstwa kar, gdyż „na dzień 31 grudnia było niewykonanych około 3000 kar orzeczonych przez kolegia, chociaż ukarani dostaw nie wykonali”¹¹⁴.

Wraz z przejściem steru rządów przez ekipę Gomułki system komunistyczny szybko odzyskał pewność siebie, zdecydowanie tłumiąc wszelkie przejawy „rozprężenia”, jakiemu w okresie wydarzeń 1956 r. uległ aparat państwowy. Również kolegia karno-administracyjne szybko w zasadzie otrząsnęły się z „marazmu” i po wyborach członków składów orzekających 20 stycznia 1957 r. „przystąpiły energiczniej do pracy”¹¹⁵. Nie oznaczało to jednak istotnych zmian w sposobie stosowania represji karno-administracyjnej w sprawach o dostawy obowiązkowe. W tej dziedzinie zdobycze Października okazały się na tyle trwałe, że w pierwszej połowie 1957 r. poważnie rozważano całkowite zniesienie zastępczej kary aresztu w drodze uchlenia dekretu z 4 marca 1953 r.

Próby uchlenia dekretu z 4 marca 1953 r.

Dyskusja wokół celowości dalszego obowiązywania tego dekretu stanowiła pokłosie prowadzonych od lipca 1955 r. prac nad uporządkowaniem przepisów w dziedzinie orzecznictwa karno-administracyjnego. Efektem tych prac było opracowanie pod koniec 1956 r. przez MSW projektu Prawa Karno-Administracyjnego¹¹⁶. Twórcy projektu stali na stanowisku potrzeby złagodzenia represji karno-administracyjnej, wobec czego wśród kar przewidzianych w projekcie nie znalazła się zastępcza kara aresztu. Dotychczasowe stosowanie tej kary oceniono bardzo krytycznie, stwierdzając, że „pochopne, a wielokroć wręcz niesprawiedliwe orzeczenia w tych sprawach [o niewykonanie dostaw obowiązkowych – przyp. M.Ł.], kończące się często pozbawieniem ukaranego wolności na okres do 6 miesięcy, były źródłem nieraz ciężkich krzywd moralnych i materialnych”. Trudno nie zgodzić się z tą oceną, toteż za w pełni wystarczające uznano orzekanie w sprawach o niewykonanie dostaw obowiązkowych kary grzywny bez

¹¹⁴ Ibidem, s. 283.

¹¹⁵ Ibidem, s. 284.

¹¹⁶ Roboczy projekt Prawa Karno-Administracyjnego został opracowany przez Biuro Nadzoru nad Orzecznictwem Karno-Administracyjnym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, IPN BUIAD MSW II 4, s. 261.

możliwości jej zamiany na areszt zastępczy. Wyrażano przy tym uzasadnione sytuacją w kraju na przełomie lat 1956/1957 przekonanie, że „nowa polityka gospodarcza wobec wsi łącznie z perspektywą ograniczenia obowiązku dostaw zmniejszy zapewne w dużej mierze potrzebę uciekania się do ostrej represji”¹¹⁷.

Nawiązując do założeń projektu Prawa Karno-Administracyjnego, MSW wyszło z propozycją całkowitego uchylecia dekretu z 4 marca 1953 r. W tym celu przygotowało w maju 1957 r. stosowny projekt ustawy. Uzasadniając potrzebę wyeliminowania zastępczej kary aresztu, powoływano się na wyjątkowość tego środka represyjnego, stojącą w sprzeczności z podstawowymi założeniami socjalistycznego modelu orzecznictwa karno-administracyjnego. Świadczyć miał o tym fakt, że ustawa z 15 grudnia 1951 r. „wprowadziła zamiast kary aresztu karę pracy poprawczej i nie uznaje również zastępczej kary aresztu”¹¹⁸. Wprowadzenie do orzecznictwa karno-administracyjnego na zasadzie wyjątku zastępczej kary aresztu wywołało zamęt w polityce karnej kolegów, gdyż kara ta nie mogła być stosowana w sprawach o znacznie bardziej społecznie niebezpieczne wykroczenia chuligańskie. Przewidziana dekretem z 4 marca 1953 r. odmienna procedura wykonywania orzeczeń o ukaraniu w sprawach o dostawy obowiązkowe sprzyjała powstaniu różnorodnych wypaczeń wynikających z nadużywania przez kolegia przysługującego im szczególnego uprawnienia¹¹⁹. MSW wyrażało w związku z tym przekonanie, że tak dotkliwa kara jak pozbawienie wolności powinna być orzekana wyłącznie w postępowaniu karno-sądowym. Praktyka rozpatrywania przez kolegia spraw o wykroczenia w ramach procedury zawartej w ustawie z 15 grudnia 1951 r. nie dawała takich możliwości ścisłego ustalenia prawdy materialnej i rozważenia wszystkich okoliczności sprawy, jaką posiadały w trybie postępowania karnego sądy. Stąd postulat pozostawienia w wyłącznej gestii sądownictwa uprawnień do wymierzania kar pozbawienia wolności i aresztu za złośliwe, czyli wielokrotne uchylanie się od wykonania obowiązku dostaw. Kolegia natomiast miały orzekać kary grzywny względem sprawców wykroczeń polegających na jednorazowym zaleganiu z dostawami. Orzeczone przez kolegia grzywny podlegałyby w razie nieuiszczenia egzekucji w trybie administracyjnego postępowania przymusowego. Zdaniem MSW, sankcje karno-sądowe w połączeniu z postępowaniem przymusowym „stwarzają dostateczny zespół środków represyjnych zapewniających prawidłową realizację obowiązkowych dostaw”¹²⁰.

Projekt ustawy uchylającej dekret z 4 marca 1953 r. został rozesłany przez MSW wybranym ministerstwom, prokuratorowi generalnemu oraz kierownikom wojewódzkich zarządów spraw wewnętrznych celem zasięgnięcia opinii.

¹¹⁷ Uzasadnienie projektu Prawa Karno-Administracyjnego, IPN MSW II 4, s. 230, 232.

¹¹⁸ Uzasadnienie projektu ustawy uchylającej dekret z 4 marca 1953 r. (maj 1957 r.), IPN BUiAD MSW II 6438, s. 114.

¹¹⁹ W. F. Dąbrowski, *Zagadnienia ogólne...*, s. 111.

¹²⁰ Uzasadnienie projektu ustawy uchylającej dekret z 4 marca 1953 r. ..., s. 114–115.

Z wyjątkiem kierownika zarządu w Lublinie, pozostałe instytucje wypowiedziały się za projektem, uznając go „za celowy i pożyteczny”. Niektóre zarządy spraw wewnętrznych posunęły się jeszcze dalej, proponując całkowite zniesienie karnia w trybie karno-administracyjnym za niewykonanie dostaw obowiązkowych i ograniczenie się do stosowania środków przewidzianych w administracyjnym postępowaniu przymusowym. Przeciwny uchyleniu dekretu z 4 marca 1953 r. kierownik Zarządu Spraw Wewnętrznych w Lublinie stał na stanowisku, że „utrzymanie zastępczej kary aresztu w sprawach o dostawy obowiązkowe jest konieczne dla prawidłowej realizacji dostaw”. To właśnie orzeczenia o zastępczej karze aresztu miały być czynnikiem skłaniającym rolników do wykonania dostaw, „poza tym Lublin obawiał się długiego trybu przeprowadzania egzekucji kar pieniężnych”¹²¹.

Argumenty przemawiające za utrzymaniem znowelizowanego dekretu z 4 marca 1953 r. nieoczekiwanie zyskały uznanie w oczach kierownictwa MSW, które pod wpływem nacisków ze strony władz partyjno-państwowych zaczęło w sposób bardziej represyjny kształtować politykę karno-administracyjną. Po szybkim zdobyciu pełni władzy w kraju, ekipa Gomułka rozpoczęła wyraźny odwrót od liberalnych metod sprawowania rządów, wygaszając rozbudzone wydarzeniami października 1956 r. nadzieje społeczne na demokratyzację systemu komunistycznego w Polsce. Traktując przejawy liberalizmu działania aparatu państwowego jako oznaki słabości władzy, Gomułka przyjął zdecydowaną postawę wobec wszelkich przypadków „łamania przez obywateli praworządności ludowej”. Pod wpływem doraźnych potrzeb politycznych istotą tej praworządności zaczęto upatrywać nie tylko w respektowaniu praw obywateli, lecz także w egzekwowaniu wykonywania przez nich obowiązków na rzecz państwa¹²². Ważną rolę w procesie „przywracania poszanowania obowiązującego prawa” miały spełniać kolegia karno-administracyjne, stąd też kierowane do nich od połowy 1957 r. przez MSW dyrektywy podkreślały potrzebę zaostrzenia represji oraz przestrzegały przed „błędnym” poglądem, iż „praworządność to łagodność”¹²³. Dyrektywy wyraźnie podkreślały, że „ze zjawiskiem niczym nieuzasadnionej łagodności trzeba zdecydowanie skończyć”, gdyż „łagodne kary nie są skuteczne”¹²⁴. Podstawowym czynnikiem wpływającym na skuteczność oddziaływania wychowawczego represji karno-administracyjnej miała być surowość

¹²¹ Notatka MSW z sierpnia 1957 r. w sprawie opinii o projekcie ustawy uchylającej dekret z 4 marca 1953 r., IPN BUiAD MSW II 6438, s. 97.

¹²² A. Zawadzki, *List do prokuratorów z okazji dziesięciolecia Prokuratury PRL*, [w:] *Prokuratura PRL w dziesięciolecie 1950–1960*, red. I. Druski, Warszawa 1960, s. 1.

¹²³ H. Chmielewski, *Praworządność nie jest pobłażliwością*, „Poradnik dla Kolegiów Orzekających” 1957, nr 3, s. 2.

¹²⁴ H. Chmielewski, *Jeszcze o brakach w pracy kolegiów*, „Poradnik dla Kolegiów Orzekających” 1957, nr 6, s. 2.

orzekanych kar, gdyż „aby kara była wychowawcza, musi być ona odpowiednio dolegliwa”¹²⁵.

Obranie w drugiej połowie 1957 r. represyjnego kierunku polityki karno-administracyjnej skutkowało odrzuceniem „zbyt liberalnego” projektu Prawa Karno-Administracyjnego oraz utrzymaniem w mocy dekretu z 4 marca 1953 r. Przewidziana w nim zastępcza kara aresztu w pełni odpowiadała nowym założeniom stosowania represji karno-administracyjnej, fakt zaś występowania tej kary zaczęto traktować jako punkt wyjścia procesu stopniowego nasycania orzecznictwa karno-administracyjnego środkami penalnymi o charakterze izolacyjnym. Wobec braku większych sukcesów w zwalczaniu plagi społecznej chuligaństwa, w marcu 1958 r. uchwalono ustawę wzmacniającą represje za tego rodzaju czyny, istotnie zmieniając przy tym podstawowe założenia ustawy z 15 grudnia 1951 r. Ustawa z 22 maja 1958 r. o zaostreniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo¹²⁶ upoważniła kolegia do stosowania aresztu zasadniczego i zastępczego w sprawach o ściśle określone wykroczenia przeciwko porządkowi publicznemu.

Kolejnym krokiem w kierunku represyjnego ukształtowania polityki karno-administracyjnej była przeprowadzona w grudniu 1958 r. nowelizacja ustawy z 15 grudnia 1951 r.¹²⁷ Nowelizacja rozszerzyła stosowanie kary aresztu zasadniczego na dalsze rodzaje wykroczeń, którym przypisywano charakter chuligański, oraz na te, do których znamion należała nietrzeźwość sprawcy. Nastąpiło całkowite zniesienie kary pracy poprawczej, skutkiem czego było wyposażenie kolegium w możliwość stosowania zastępczej kary aresztu w razie nieuiszczenia grzywny w wyznaczonym terminie¹²⁸. W ten oto sposób zastępcza kara aresztu została podniesiona do rangi jednego z podstawowych środków penalnych orzecznictwa karno-administracyjnego. Nawiązując do wprowadzonych w 1955 r. zmian w trybie wykonywania tej kary, nowelizacja ustawy z 15 grudnia 1951 r. zakazywała stosowania kary aresztu zarówno zasadniczego, jak i zastępczego względem nieletnich oraz w stosunku do osób, których warunki osobiste uniemożliwiały odbycie tej kary¹²⁹.

Wyraźnemu zaostreniu represyjności polityki karno-administracyjnej w początkowym okresie rządów Gomułki towarzyszyło wyznaczenie kolegiom nowych zadań, zgodnych z priorytetami polityki wewnętrznej władz. Pod koniec lat pięćdziesiątych uwaga komunistów koncentrowała się na zwalczaniu chuli-

¹²⁵ J. Staniszewski, *Wpływ zasad postępowania karno-administracyjnego na orzeczenie*, „Poradnik dla Kolegiów Orzekających” 1957, nr 3, s. 23.

¹²⁶ Dz. U. Nr 34, poz. 152.

¹²⁷ Ustawa z 2 grudnia 1958 r. o zmianie ustawy z 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (Dz. U. Nr 77, poz. 396).

¹²⁸ *Ustawa – to jeszcze nie wszystko*, „Poradnik dla Kolegiów Orzekających” 1958, nr 6, s. 3–4.

¹²⁹ J. Jakubowska-Hara, *Grzywna...*, s. 49–50.

gaństwa¹³⁰ i alkoholizmu, zmierzano także do konfrontacji z Kościołem katolickim szybko odzyskującym swoje wpływy w społeczeństwie¹³¹. Sprawozdanie MSW z działalności kolegów w 1959 r. zawierało najpierw ocenę orzecznictwa w sprawach o wykroczenia chuligańskie i alkoholowe, następnie omówienie zwalczania wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu ruchu drogowego i w zakresie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych. Podkreślono także prawidłową postawę kolegów „w sprawach związanych z położeniem tamy masowemu łamaniu przepisów prawa przez kler i aktyw przykościelny”¹³². Dopiero na końcu tej wycieczki znalazły się dostawy obowiązkowe, ale omówione łącznie z orzecznictwem karno-administracyjnym w sprawach spekulacji mięsem i jego przetworami. Według danych MSW w 1959 r. za niewykonanie dostaw obowiązkowych ukarano 18 843 osoby, z czego 15 tysięcy w całości wykonało zaległe dostawy przed otrzymaniem wezwania do odbycia zastępczej kary aresztu¹³³.

Widoczna jest tutaj cechująca okres gomułkowski tendencja drugoplanowego traktowania wykroczeń z dziedziny dostaw obowiązkowych na tle nowych zadań postawionych przed kolegami w związku ze zmianą akcentów polityki wewnętrznej władz. Wbrew wyrażanym przez chłopów w 1956 r. nadziejom, ekipa Gomułki nie zdecydowała się na zniesienie dostaw obowiązkowych, ale rezygnując z programu kolektywizacji wsi zaczęła bardziej tolerancyjnie postrzegać rolnictwo indywidualne. Stąd do spraw o niewykonanie dostaw obowiązkowych kolegia podchodziły bardziej liberalnie, często kierując się nie tyle literą prawa, co względami życiowymi i społecznymi¹³⁴. Kolegia otrzymywały coraz mniej wniosków o ukaranie chłopów zalegających z dostawami obowiązkowymi, gdyż zgodnie z zaleceniami MSW w latach sześćdziesiątych stopniowo rezygnowano ze stosowania środków represyjnych na rzecz administracyjnego postępowania przymusowego. Przeprowadzona w 1963 r. przez NIK kontrola orzecznictwa karno-administracyjnego stwierdziła szerokie stosowanie przepisów postępowania przymusowego w administracji w sprawach o niewykonanie w terminie obowiązkowych dostaw płodów rolnych¹³⁵. Sprawozdania

¹³⁰ Patrz M. Łysko, *Problem chuligaństwa w orzecznictwie karno-administracyjnym Polski Ludowej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2008, t. LX, z. 2.

¹³¹ Patrz M. Łysko, *Kolegia karno-administracyjne w walce z Kościołem katolickim w Polsce (1956–1970)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2007, t. LIX, z. 1.

¹³² *O sytuacji w orzecznictwie karno-administracyjnym w 1959 r.*, „Poradnik dla Kolegów Orzekających” 1960, nr 2, s. 8–9.

¹³³ *Ibidem*, s. 9.

¹³⁴ H. Wąsik, *Uwagi na tle wyników badania orzecznictwa karno-administracyjnego*, „Biuletyn Generalnej Prokuratury” 1961, nr 2, s. 57–58.

¹³⁵ W sprawozdaniu NIK zawarto wzmiankę, iż „wg danych MSW z terenu 5 województw około 120 tys. spraw o niewykonanie w terminie obowiązkowych dostaw załatwiono skutecznie w drodze przymusu administracyjnego”. Sprawozdanie NIK z kontroli realizacji przepisów ustawy o orzecznictwie karno-administracyjnym, Archiwum Akt Nowych, zespół akt Ministerstwa Sprawiedliwości, sygn. teczki 1975, s. 6.

z przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego pochodzące z drugiej połowy lat sześćdziesiątych nie poruszały już problematyki wykroczeń z dziedziny dostaw obowiązkowych¹³⁶, która definitywnie zniknęła z kręgu zainteresowania kolegów wraz ze zniesieniem przez Edwarda Gierka w 1971 r. obowiązku dostaw płodów rolnych¹³⁷. Oznaczało to usunięcie przewidzianej dekretem z 4 marca 1953 r. zastępczej kary aresztu z katalogu środków penalnych orzecznictwa karno-administracyjnego¹³⁸, co nastąpiło wraz z uchwaleniem w 1971 r. nowego kodeksu wykroczeń¹³⁹.

Wnioski

Wprowadzenie w 1951 r. przez władze Polski Ludowej dostaw obowiązkowych płodów rolnych należy rozpatrywać nie tylko w kategoriach ekonomicznych, lecz także jako próbę realizacji założeń ideologicznych polityki gospodarczej komunistów. W myśl stalinowskiej teorii o zaostrzaniu się walki klasowej, w miarę postępów budownictwa socjalistycznego dostawy obowiązkowe traktowano w kategoriach instrumentu presji ekonomicznej wywieranej na bogatych chłopów, wprowadzając restrykcyjny system progresji wymiaru dostaw w zależności od wielkości gospodarstwa. Narastające problemy z realizacją planu dostaw obowiązkowych skutkowały stosowaniem przez komunistów metod represyjnych i kar finansowych względem rolników indywidualnych. Przekonanie, że za pomocą środków represyjnych można przezwyciężyć trudności gospodarcze, towarzyszyło władzy komunistycznej od początku jej istnienia, czego wyrazem były liczne akty prawne penalizujące zachowania, które w warunkach wolnego rynku poddawane są swobodnemu działaniu sił podaży i popytu. Stosowanie represji zamiast instrumentów wolnorynkowych w największym stopniu dotyczyło rolnictwa, o czym świadczy fakt wymierzenia w 1953 r. rolnikom indywidualnym około 250 tysięcy kar, przede wszystkim w trybie postępowania karno-administracyjnego¹⁴⁰. Liczby te pokazują, jak dużą rolę w represjonowa-

¹³⁶ Przykładowo sprawozdanie z działalności Departamentu Społeczno-Administracyjnego MSW w 1965 r. w punkcie dotyczącym orzecznictwa karno-administracyjnego nie zawierało żadnej wzmianki o represjonowaniu przez kolegia rolników niewykonujących dostaw obowiązkowych. Główne kierunki działalności Departamentu Społeczno-Administracyjnego MSW w 1965 r., IPN BU MSW II 7489, s. 284–285.

¹³⁷ Ustawa z dnia 26 października 1971 r. o zniesieniu obowiązkowych dostaw zbóż, ziemniaków i zwierząt rzeźnych (Dz. U. Nr 27, poz. 253).

¹³⁸ Na mocy art. IV ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Przepisy wprowadzające Kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 12, poz. 115).

¹³⁹ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r., Kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 12, poz. 114).

¹⁴⁰ D. Jarosz, *Polityka władz komunistycznych w Polsce w latach 1948–1956 a chłopci*, Warszawa 1998, s. 501.

niu chłopów odgrywały kolegia karno-administracyjne, które po wprowadzeniu w grudniu 1951 r. wychowawczej koncepcji orzecznictwa karno-administracyjnego zostały pozbawione możliwości stosowania środków karnych o charakterze izolacyjnym. Negatywne doświadczenia pierwszego roku funkcjonowania nowych rozwiązań, zwłaszcza powszechnie występujące problemy z egzekucją wymierzonych przez kolegia kar grzywny, skłoniły władze do rychłej rezygnacji z wychowawczej koncepcji orzecznictwa karno-administracyjnego w zakresie dostaw obowiązkowych. Celem ratowania zagrożonego planu dostaw zdecydowano się na wprowadzenie zastępczej kary aresztu, którą kolegia musiały uwzględnić w orzeczeniu o ukaraniu grzywną bez względu na okoliczności sprawy i warunki osobiste obwinionego. Kara ta posiadała charakter typowo represyjny, a towarzysząca jej perspektywa kilkumiesięcznego pobytu w areszcie skutecznie mobilizowała ukaranych chłopów do zapłacenia orzeczonej przez kolegium grzywny oraz wyrównania zaległości w dostawach. Poprawa stanu wykonania dostaw obowiązkowych zepchnęła na dalszy plan problem właściwego stosowania zastępczej kary aresztu, co prowadziło do wielu wypaczeń i krzywd wyrządzonych ludności wiejskiej. Nie można jednak przypisywać kolegiom karno-administracyjnym wyłącznej winy za taki stan rzeczy, gdyż wydawały one orzeczenia na podstawie wniosków o ukaranie sporządzonych przez powiatowych pełnomocników aparatu skupu, który funkcjonował na zasadzie „aktywności działania”. Wnioski o ukaranie były masowo kierowane do kolegiów dopiero wtedy, gdy załamywał się plan skupu na danym terenie, a władze zwierzchnie żądały szybkiego przywrócenia dyscypliny wykonania dostaw. Naprędce sporządzane, bez uwzględnienia warunków osobistych i możliwości ekonomicznych obwinionego, wnioski o ukaranie, prowadziły do mechanicznego stosowania represji karno-administracyjnej przez obarczone dużą ilością spraw kolegia.

Wraz z pojawieniem się symptomów „odwilży” zmniejsza się represyjność polityki karno-administracyjnej, gdyż władze stopniowo wycofują się z traktowania dostaw obowiązkowych w kategoriach „walki klasowej”. Wyrazem rezygnacji z metod represyjnych było postrzeganie zastępczej kary aresztu w kategoriach środka oddziaływania wychowawczego, ostrzejszego w swojej wymowie od rozmów z chłopami i kary grzywny. Prowadziło to do sprzecznej z prawem, ale usprawiedliwionej względami życiowymi praktyki, polegającej na odstąpieniu od wykonania kary aresztu w razie wyrównania zaległości w dostawach przez ukaranego lub rodzinę chłopca osadzonego w areszcie. Praktyce tej towarzyszyła coraz głośniejsza krytyka rygorystycznego trybu stosowania tej kary, połączona z postulatami wprowadzenia możliwości odstąpienia kolegiom od ustalania aresztu zastępczego ze względu na sytuację osobistą i ekonomiczną ukaranego. Uwzględniając te żądania nowelizacją dekretu z 4 marca 1953 r. należy ocenić jako krok naprzód w kierunku łagodzenia represyjności polityki karno-administracyjnej w sprawach o dostawy obowiązkowe. Wagę tego kroku pomniejsza przyznanie kolegiom prawa odstąpienia od ustalania aresztu zastępczego jedy-

nie w ściśle określonych przypadkach, zamiast fakultatywnego stosowania tej kary. Praktyczne znaczenie zastępczej kary aresztu było coraz mniejsze, do czego przyczyniła się zmiana podejścia władz do zagadnienia dostaw obowiązkowych w przełomowym 1956 r. Na fali przemian społeczno-politycznych pojawiły się postulaty likwidacji zastępczej kary aresztu, a nawet całkowitej rezygnacji ze stosowania represji karno-administracyjnej w sprawach o dostawy obowiązkowe. Słusznie wskazywano, że kolegia zamiast wywierać presję ekonomiczną na zalegających z dostawami chłopach, powinny skupić się na zwalczaniu rzeczywistych problemów społecznych, takich jak plaga chuligaństwa i alkoholizmu. W tym miejscu należałoby zadać pytanie o zasadność wprowadzenia kary aresztu jedynie w sprawach o niewykonanie dostaw obowiązkowych, podczas gdy w przypadku znacznie poważniejszych z punktu widzenia szkodliwości społecznej wykroczeń chuligańskich i tzw. „alkoholowych” kolegia mogły stosować zupełnie nieprzydatną w praktyce karę pracy poprawczej. Należy przypuszczać, że gdyby w 1953 r. zdecydowano się na wprowadzenie zastępczej kary aresztu w ważniejszych z punktu widzenia porządku publicznego sprawach o wykroczenia chuligańskie, to chuligaństwo nie rozwinęłoby się do rozmiarów ważnego problemu społecznego.

Zmiana założeń polityki karno-administracyjnej w pożądanym społecznie kierunku nastąpiła już w pierwszym okresie rządów Gomułki, który jako zwolennik rządów twardej ręki zdecydowanie opowiadał się za zaostrzeniem represyjności stosowanych przez kolegia środków karnych. Rok 1958 przynosi wyraźne odejście od wychowawczych założeń orzecznictwa karno-administracyjnego na rzecz wprowadzenia kary aresztu, zarówno w postaci kary zasadniczej, jak też zastępczej na wypadek nieuiszczenia grzywny. Takie rozwiązanie oznaczało utrzymanie w mocy zastępczej kary aresztu w sprawach o dostawy obowiązkowe, jednak wobec zmiany priorytetów polityki wewnętrznej władz kara ta odgrywała coraz mniejszą rolę. Wynikało to z faktu, że towarzysz „Wiesław” potrafił zdobyć się na w miarę realistyczne postrzeganie problematyki rolnictwa w kategoriach ekonomicznych. W celu poprawy efektywności gospodarki rolnej po 1956 r. częściowo ograniczono zakres dostaw obowiązkowych na rzecz korzystnie cenowo zmodyfikowanej kontraktacji, zmniejszono także stawki podatku gruntowego i jego pochodne¹⁴¹. Kryzys społeczno-polityczny 1970 r. wpłynął na zmianę strategii zaopatrzenia w produkty rolne, w ramach której nie przewidziano już dostaw obowiązkowych. Zniesieniu przez ekipę Gierka w 1971 r. dostaw obowiązkowych towarzyszyła reforma systemu skupu i kontraktacji oraz podniesienie cen na niektóre produkty. W orzecznictwie karno-administracyjnym oznaczało to eliminację przewidzianej dekretem z 4 marca 1953 r. zastępczej kary aresztu z katalogu środków karnych stosowanych przez kolegia.

¹⁴¹ A. Machnikowska, *Polityka finansowa...*, s. 576.

Diana Maksimiuk

Problem rehabilitacji w latach 1956–1957

Keywords: rehabilitation, October 1956

Summary

The change of political climate in 1956 gave an opportunity to start open discussion about the condition of Polish judicial system. You could mention opinions in which lawyers demanded repairing “errors of the past” and proposed to impose measures for retaining legality in future. The basic topic of this discussion was concentrated on question of rehabilitation of those, who were unjustly punished in Stalin era. Judges and prosecutors were involved in the process of rehabilitation. The measures undertaken in 1956–1957 were far from expectations and from today’s perspective these measures can be qualified as insufficient.

Jeszcze przed III Plenum KC PZPR ze stycznia 1955 r. powstała wątpliwość co do słuszności wyroków skazujących w niektórych sprawach, w których postępowanie przygotowawcze przeprowadzały urzędy bezpieczeństwa publicznego. Wyniki badań tych spraw w wielu wypadkach potwierdziły zaistniałe wątpliwości i doprowadziły do wykrycia zastraszających wypaczeń w działalności organów bezpieczeństwa. Zajmujący się w swoim czasie zagadnieniem tzw. „spisu w wojsku” Jerzy Poksiński zauważył, iż niektóre badania spraw, na skutek próśb skazanych i ich rodzin kierowanych do najwyższych władz państwowych i partyjnych, podjęto już w drugiej połowie 1954 r.¹ Wtedy również została powołana

¹ J. Poksiński, „TUN”. *Tatar – Utnik – Nowicki. Represje wobec oficerów Wojska Polskiego w latach 1949–1956*, Warszawa 1992, s. 142.

w KC PZPR komisja do spraw osób rehabilitowanych². Zdaniem Jana Bednarzaka, organa prokuratorskie nie badały jednak wówczas „dostatecznie” skarg na przejawy łamania zasad praworządnego prowadzenia śledztwa³.

Wspomniane III Plenum, na którym po raz pierwszy przyznano publicznie, że zaistniały „wypadki poważnego naruszenia praworządności przez poszczególne ogniwa służby bezpieczeństwa”⁴, miało stanowić zasadniczy zwrot w tej kwestii. W myśl jego wskazań, „obywatele, którzy padli ofiarą naruszeń praworządności mieli być zwalniani z więzień i otrzymać pełne zadośćuczynienie za wyrządzoną im krzywdę”⁵. Prokuratura i sądownictwo zostały zobowiązane do przeprowadzenia rehabilitacji osób niesłusznie skazanych oraz naprawienia krzywd wyrządzonych w minionym okresie. Jak jednak było w rzeczywistości? Tekstem tym, który stanowi jednak tylko zarys problemu, spróbuję odpowiedzieć na to pytanie.

W liście otwartym Jana Dziedzica i Janusza Weyrocha do ministra sprawiedliwości czytamy, że osoby „skrzywdzone” nie otrzymały tego zadośćuczynienia⁶. Również Jan Olszewski uważał, iż ówczesne kierownictwo Prokuratury Generalnej i pewna grupa jej pracowników zrobili wszystko, aby rzeczywiste rozmiary i skutki zbrodni popełnionych przez służby bezpieczeństwa zatuszować. „W tym właśnie okresie [po III Plenum – D.M.] – pisał – odrzucono w tej instytucji jako bezpodstawne dziesiątki podań o rehabilitację w sprawach, o których następnie dowiedzieliśmy się, że były po prostu spreparowane przy pomocy wymuszania zeznań i fałszowania dokumentów”⁷. Tak miało być ze sprawą gen. Stanisława Tatara i innych skazanych z nim oficerów Wojska Polskiego. Jak wskazuje J. Poksiński, ani przyjęte przez Biuro Polityczne 10 marca 1955 r. zasady postępowania ze zwalnianymi z więzień i rehabilitowanymi, ani powołanie 3 listopada 1955 r. specjalnej komisji Biura Politycznego, której zadaniem było „rozpatrywanie wniosków rehabilitacyjnych w tych sprawach formułowanych przez organa Naczelnej Prokuratury Wojskowej i Prokuratury Generalnej”, nie spowodowały wówczas zasadniczego zwrotu w sprawach tatarowskich⁸. Zasadniczą zmianę miał przynieść dopiero rok 1956.

Kiedy na fali ożywczego prądu, jaki przyniósł ze sobą XX Zjazd KPZR w 1956 r., zaczęto mówić o konieczności likwidacji błędów przeszłości i odbudowania autorytetu wymiaru sprawiedliwości, sprawa rehabilitacji stała się jedną z kluczowych kwestii służących realizacji tych celów. Na kwietniowym posie-

² Ibidem, s. 143.

³ J. Bednarzak, *Rehabilitacja osób niesłusznie skazanych*, „Nowe Drogi” 1957, nr 2, s. 119.

⁴ Z. Rykowski, W. Władyka, *Polska próba – Październik’56*, Kraków 1989, s. 87.

⁵ W. Władyka, *Na czołowie. Prasa w październiku 1956*, Warszawa–Łódź 1989, s. 183.

⁶ J. Dziedzic, J. Weyroch, *List otwarty do obywatela Ministra Sprawiedliwości*, „Życie Warszawy” 1956, nr 74; zob. W. Władyka, op. cit., s. 181–185.

⁷ J. Olszewski, *Spór o procesy rehabilitacyjne*, „Po prostu” 1957, nr 9, s. 6.

⁸ J. Poksiński, „TUN”..., s. 144.

dzeniu Sejmu PRL w swoim exposé poruszył ją premier Józef Cyrankiewicz⁹. Na tym samym posiedzeniu problem rehabilitacji był także istotnym punktem wystąpienia prezesa Zarządu Głównego Zrzeszenia Prawników Polskich prof. Jerzego Jodłowskiego, które zostało opublikowane na łamach pierwszego numeru nowo powstałego i odważnie redagowanego „Prawa i Życia”¹⁰. W maju 1956 r. w sprawie tej wypowiedziała się również nowa minister sprawiedliwości Zofia Wasilkowska. Mówiła ona wówczas, iż Ministerstwo Sprawiedliwości, będące na bieżąco w kontakcie z Generalną Prokuraturą, robi wszystko, by sprawy rehabilitacyjne były załatwiane bez zwłoki oraz pragnie, „aby wszystkie krzywdy były w miarę możliwości naprawione”¹¹.

W Ministerstwie Sprawiedliwości od czerwca 1956 r. wpływającymi wnioskami rehabilitacyjnymi zajmowała się Komisja Rehabilitacyjna na czele z Maurycym Grudzińskim¹². Z kolei w Generalnej Prokuraturze powołany został specjalny zespół prokuratorów do badania wyroków za przestępstwa antypaństwowe, takie jak udział w nielegalnych organizacjach, kolaboracja, sabotaż¹³.

Podjęta przez władzę akcja rehabilitacyjna odbyła się pod hasłem puszczania w niepamięć czynów, których rzekomo dopuścili się ludzie w „okresie błędów i wypaczeń władzy”¹⁴. Choć w ustawodawstwie karnym PRL nie zdefiniowano instytucji rehabilitacji, zwykle rozumiano przez nią uchylenie w całości prawomocnego wyroku skazującego i uniewinnienie oskarżonego, umorzenie postępowania w jego sprawie, stwierdzenie bezpodstawności skazania w ogóle. Organy państwowe, które stanęły przed zadaniem rehabilitacji, czyniły to za pośrednictwem abolicji, amnestii, rewizji nadzwyczajnej, czy też wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem. Stawianie równości między rehabilitacją a amnestią spotkało się jednak z krytyką. Jerzy Ambroziewicz i Walery Namiotkiewicz pisali: „Nie można w wypadku skazania człowieka niewinnego zwolnić skazanego z odbywania kary, nie uchylając samego wyroku i tym się zadowolić”¹⁵. Podobnie wypowiedział się prof. J. Jodłowski: „Wiele zrobiono w zakresie rehabilitacji, lecz jeszcze wiele jest do zrobienia. Wypuszczono

⁹ S. Marat, J. Snopkiewicz, *Ludzie bezpieki. Dokumentacja czasu bezprawia*, Warszawa 1990.

¹⁰ J. Jodłowski, „Aby praworządność nie była łamana“, „Prawo i Życie” (dalej: PiŻ) 1956, nr 1, s. 1. Fragmenty tego przemówienia: J. Jodłowski, *Aby walka o praworządność mogła być zwycięsko wygrana*, „Nowe Prawo” 1956, nr 6, s. 3–8.

¹¹ Rozmowa z Ministrem Sprawiedliwości – tow. Z. Wasilkowską, [maj 1956], AAN, MS, 402, k. 19.

¹² Zob. Sprawozdanie z czynności Komisji Rehabilitacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości za okres od czerwca 1956 r. do dn. 28.V.1957, AAN, MS, 1/376.

¹³ „Prokuratura nie może odrywać się od ludności, od jej kontroli i oceny” – wywiad z Prokuratorem Generalnym Marianem Rybickim, PiŻ 1956, nr 3, s. 3.

¹⁴ G. Rejman, *Prawo karne w latach 1944–1956*, [w:] *Prawo okresu stalinowskiego. Zagadnienia wybrane*, red. M. Pietrzak, „Studia Iuridica” t. 22, Warszawa 1992, s. 56.

¹⁵ J. Ambroziewicz, W. Namiotkiewicz, *Niech prawo zawsze prawo znaczy*, „Po prostu” 1956, nr 15, s. 3.

z więzień ludzi, którzy siedzieli tam niewinnie. [...] Ale to nie wystarcza i nie załatwia sprawy. Trzeba dla tych wszystkich, którzy siedzieli tam niewinnie nie tylko otworzyć wrota więzień, ale trzeba stworzyć im warunki pełnej rehabilitacji. [...] Trzeba ludziom niewinnie skazanym wynagrodzić szkody. [...] Nie wystarczy umorzenie spraw, które są w toku. Nie wystarczy [...] wnoszenie rewizji nadzwyczajnych w szeregu spraw. Rewizje nadzwyczajne pozwalają na skontrolowanie prawidłowości procesów, prawidłowości ważkiej z punktu widzenia tego, czy sąd zastosował właściwe przepisy prawa, właściwe przepisy procedury. Jest wiele spraw takich, gdzie wyroki formalnie biorąc w świetle litery prawa karnego czy procesu karnego były prawidłowe, ale istota rzeczy, punkt ciężkości, spoczywa przecież na materiale dowodowym, na tym materiale, na którym się opierały sądy ferujące swoje wyroki. Trzeba iść po drodze, która daje możliwość sprawdzenia, czy ten materiał dowodowy był prawdziwy, rzeczywisty. Tą drogą jest droga wznowienia postępowania. [...] tym bardziej, że trzeba dodać jeszcze jeden moment, który nie jest bez znaczenia, że tylko uchylenie wyroku skazującego w drodze wznowienia postępowania daje skazanemu możliwość uzyskania odszkodowania materialnego za krzywdę, która mu się stała, podczas kiedy droga rewizji nadzwyczajnej, w obecnie obowiązującym [...] stanie prawnym, tej możliwości nie daje”¹⁶.

Dalej jeszcze w swoich rozważaniach na temat rehabilitacji poszedł Julian Polan-Haraschin, który w okresie stalinowskim dopuścił się, jako sędzia wojskowy, niejednej zbrodni¹⁷. W rehabilitacji widział nie tylko wznowienie postępowania, co regulowane było odpowiednimi przepisami procedury karnej, ale także udzielenie odszkodowania moralnego oraz odszkodowania materialnego. Postulował, by te dwie kwestie m.in. uregulowała ustawa o rehabilitacji osób niesłusznie skazanych i bezzasadnie aresztowanych. Konieczność tych regulacji wywodził z braku w wojskowym kodeksie postępowania karnego instytucji odszkodowania za niesłuszne skazanie, znanej procedurze karnej sądów powszechnych oraz z braku w procedurze karnej instytucji odszkodowania za bezzasadne zastosowanie instytucji aresztu tymczasowego¹⁸.

Akcja rehabilitacyjna, która miała być wykorzystana do rozprawienia się z błędnym orzecznictwem sądowym okresu „wypaczeń”, z błędną i szkodliwą interpretacją niektórych przepisów prawa, do zerwania z tak zwaną rozszerzającą wykładnią, prowadzącą do analogii nieznannej w polskim systemie prawa karnego, w swój decydujący etap wkroczyła po październikowym Plenum w 1956 r. Wtedy to Władysław Gomułka zalecił zwolnienie wszystkich więźniów

¹⁶ J. Jodłowski, *Aby walka o praworządność...*, s. 4.

¹⁷ Zob. F. Musiał, *Julian Polan-Haraschin (1912-1984)*, „Aparat Represji w Polsce Ludowej 1944-1989” 2004, nr 1, s. 411-419.

¹⁸ J. Polan-Haraschin, *Co ma oznaczać rehabilitacja?*, PiŻ 1956, nr 10, s. 3.

politycznych¹⁹. Przede wszystkim z nową energią zabrano się do zamykania rachunków przeszłości. Procesy rehabilitacyjne objęły nowe grupy osób. Sąd Najwyższy rehabilitował Włodzimierza Lechowicza, Sąd Wojewódzki w Warszawie wybitnych żołnierzy Armii Krajowej, m.in. Kazimierza Moczarskiego.

Sprawa tego ostatniego stanowiła wówczas przełom w procesach rehabilitacyjnych. K. Moczarski bowiem od samego początku, po opuszczeniu więzienia i nieprzyjęciu amnestii, dążył do przeprowadzenia w swojej sprawie jawnej rozprawy, na której rozpatrzono by ponownie zarzuty sądu kapturowego z 1952 r. Prokuratura wówczas zasadniczo w tego typu przypadkach podejmowała decyzję o skierowaniu sprawy do ponownego śledztwa, by następnie umorzyć ją z braku dowodów winy. W ten sposób władza chciała uniknąć publicznego zdemaskowania mechanizmu sfingowanych procesów. Na to jednak ze strony K. Moczarskiego i jego adwokata – Anieli Steinsbergowej – nie było zgody. W jej przekonaniu tylko wyrok uniewinniający był pełnym zadośćuczynieniem za wieloletnie cierpienie. „Nie wolno nam – pisała – godzić się na nowy chwyt reżyserski i załatwienie sprawy «szyto-kryto»”. I rzeczywiście nie udało się jej tak „załatwić”. K. Moczarski w grudniu 1956 r. miał jawny proces, przy licznej publiczności, w tym przy korespondentach gazet zagranicznych i został w pełni zrehabilitowany²⁰.

Od tego momentu liczba wniosków o rehabilitację wnoszonych do uprawnionych urzędów ustawicznie się zwiększała i zaczęła przerastać możliwości szybkiego ich rozpatrzenia. Z informacji przekazanej przez M. Grudzińskiego na posiedzeniu Kolegium Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 27 grudnia 1956 r. o przebiegu prac rehabilitacyjnych dowiadujemy się, iż na dzień 1 listopada 1956 r. stan wniosków rehabilitacyjnych wynosił 152, z kolei na dzień 27 grudnia 1956 już 1293, z czego załatwionych było tylko 86 wniosków. „Jest to – jak wskazywał M. Grudziński – liczba katastrofalna w porównaniu z wpływem. Sytuacja zatem jest groźna”²¹.

Stąd już na początku 1957 r. pojawiły się w prasie obawy o zbyt przedłużenie się akcji rehabilitacyjnej, pytania, jakie kroki zamierza podjąć rząd w celu

¹⁹ A. Werblan, *Władysław Gomułka a ugrupowania w partii w październiku 1956 roku*, [w:] *Polska 1944/45–1989: Polska 1956 – próba nowego spojrzenia: materiały sesji naukowej zorganizowanej przez Instytut Historii PAN, Polskie Towarzystwo Historyczne i Instytut Studiów Politycznych PAN w Warszawie w dn. 21–22 października 1996 r.: studia i materiały*, t. III, red. M. Głowiński, Warszawa 1997, s. 88.

²⁰ „«Błędy i wypaczenia» stalinizmu potępiono i w Związku Radzieckim, i w innych krajach demokracji ludowej, zrehabilitowano wielu niesłusznie skazanych, ale nigdzie, poza Polską, nie rozegrały się jawne procesy, które odsłoniłyby kulisy represji politycznej. Nikomu ze skrzywdzonych nie było dane zawołać przed sądem «oskarżam!». Nigdzie rodzina nie mogła domagać się wznowienia procesów, w których na ławie oskarżonych leżały więzanki owinięte żalobną krepą. W Polsce stało się inaczej. Fala rozpraw, które odbyły się po październiku, odegrała rolę odkrywczą pod względem moralnym i politycznym”. A. Steinsbergowa, *Widziane z ławy obrończej*, Paryż 1977, s. 34.

²¹ Protokół Nr 24/56 z posiedzenia Kolegium Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 27 grudnia 1956 r., AAN, MS, 1/106, k. 7.

przyspieszenia i usprawnienia trybu rozpatrywania wniosków o rehabilitację oraz propozycje, by powiększyć choćby zespoły osób upoważnionych do załatwiania wnoszonych skarg²². Henryk Rajzman z kolei proponował, by dopuścić w formie odpowiedniej normy ustawowej kasację do Sądu Najwyższego w sprawach typu rehabilitacyjnego w tych wypadkach, w których działały dotychczas dwie instancje²³. Również w Ministerstwie pojawiły się koncepcje dotyczące rozwiązania tej kwestii. Dyrektor M. Grudziński wnioskował, by dyrektorzy odciążyli na okres załatwiania wniosków członków komisji rehabilitacyjnej od prac w departamentach. Z kolei dyrektor Jarosław Semkow, nie rozwijając jednak tego wątku, mówił: „Skoro stajemy na stanowisku, że nastąpiła zmiana systemu, to zmieniły się jego kryteria. Z tego punktu trzeba spojrzeć na całość zagadnienia, czy nie rozważyć tej sprawy poprzez generalny akt rehabilitacyjny”²⁴. Sama natomiast minister Zofia Wasilkowska proponowała, by z uwagi na wielką ilość wniosków rehabilitacyjnych powrócić do nieodrobionej, sprzecznej z ustawą praktyki przekazywania prezesom sądów wojewódzkich wniosków o rewizję nadzwyczajną w celu wypowiedzenia się. Ponadto wносиła, iż „z rewizjami – co do kary trzeba zerwać – takie wnioski – mówiła – winny być traktowane jako prośba o ułaskawienie, a tylko wtedy gdy materiał dowodowy nie daje podstaw do skazania wnosić rewizję nadzwyczajną”²⁵.

Ponadto opinia publiczna była zaniepokojona faktem braku dokładnych informacji na temat przeprowadzanej akcji rehabilitacyjnej, tym bardziej że władze postulowały wprowadzenie większej jawności w sprawach publicznych. Nie przedstawiono ścisłego sprawozdania statystycznego o kierunku i rozmiarach akcji. Nie poinformowano społeczeństwa o nasileniu wpływu i rodzajach wniosków rehabilitacyjnych²⁶. Jedynie Prokurator Generalny PRL Marian Rybicki 13 października 1956 r. złożył przed sejmową Komisją Administracji i Wymiaru Sprawiedliwości sprawozdanie, z którego wynikało, iż w sprawach należących do właściwości sądów powszechnych, a więc także w sprawach, które do dnia 1 maja 1956 r. należały do właściwości byłych wojskowych sądów rejonowych, Sąd Najwyższy w drugiej połowie 1956 r. uchylił prawomocne wyroki skazujące i uniewinnił oskarżonych w ponad 45 wypadkach, w ponad 60 sprawach uchylił wyroki skazujące i przekazał te sprawy do ponownego rozpatrzenia z uwagi na brak dostatecznego materiału dowodowego lub wydał postanowienie o wznowieniu postępowania. Z kolei Najwyższy Sąd Wojskowy w sprawach należących

²² *Nasze interpelacje na pierwszą sesję sejmu*, PiŻ, 1957, nr 4, s. 1.

²³ H. Rajzman, *Jak rozwiązać problem rehabilitacji*, „Palestra” 1957, nr 2, s. 31.

²⁴ Protokół Nr 24/56 z posiedzenia Kolegium Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 27 grudnia 1956 r., AAN, MS, 1/106, k. 7–8.

²⁵ *Ibidem*, k. 8.

²⁶ *Nasze interpelacje na pierwszą...*, s. 1; *O rehabilitacji – jawnie!*, PiŻ 1957, nr 5, s. 1; *Uchwała Plenum Zarządu Głównego Z.P.P. z dnia 13.V.1956*, PiŻ 1956, nr 2, s. 7.

do właściwości sądownictwa wojskowego uchylił w latach 1954–1956 prawomocne wyroki i umorzył postępowanie w stosunku do około 540 osób. Ponadto Sąd Najwyższy na wniosek Generalnej Prokuratury uchylił orzeczenia skazujące wydane przez byłą Komisję Specjalną do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym w około 25 sprawach. W Generalnej Prokuraturze miano zbadać około 600 spraw, w Naczelnej Prokuraturze Wojskowej zaś sprawy dotyczące około 900 osób. Pewną liczbę spraw miały zbadać także Ministerstwo Sprawiedliwości i Sąd Najwyższy, wyników pracy jednak nie opublikowano. Wiele wniosków rehabilitacyjnych zostało rozpatrzonych odmownie²⁷.

O liczbach tych możemy dowiedzieć się ze sprawozdania Komisji Rehabilitacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości, znajdującego się w Archiwum Akt Nowych. Wynika z niego, iż w ciągu 12 miesięcy (od czerwca 1956 do końca maja 1957 r.) do Ministerstwa wpłynęło 1717 wniosków rehabilitacyjnych. Z tego w 161 przypadkach minister sprawiedliwości wniósł rewizje nadzwyczajne (124 złożono od wyroków byłych wojskowych sądów rejonowych i Najwyższego Sądu Wojskowego, 37 zaś od wyroków sądów powszechnych, z czego 14 od wyroków Sądu Wojewódzkiego dla m.st. Warszawy z tzw. „sekcji tajnej”), wnioskując o uniewinnienie oskarżonych (63 sprawy), o umorzenie postępowania (52), o uchylenie wyroków i ponowne rozpoznanie spraw (18), o złagodzenie kar bez zmiany kwalifikacji prawnej czynu (16), o zmianę kwalifikacji prawnej ze złagodzeniem kar (9), o stwierdzenie nieważności wyroku (1), o zwrot dowodu rzeczowego (1), o zaliczenie aresztu tymczasowego (1). Najczęściej składane rewizje dotyczyły skazanych za popełnienie przestępstwa kontrrewolucyjnego (35), za usiłowanie obalenia przemocą „demokratycznego ustroju Państwa Polskiego” (39), w sprawach o przestępstwa z dekretu sierpniowego (19), w sprawach, w których skazywano z art. 22 m.k.k. za „szeptaną propagandę” (11) [jak zauważono w sprawozdaniu, charakterystyczne było, że sądy powszechne stosowały kwalifikację prawną z art. 22 m.k.k., sądy wojskowe zaś w identycznym stanie faktycznym dopatrywały się przestępstwa z art. 87 w zw. z art. 86 § 2 k.k.w.p.]. Prawie 1/3 wniosków rehabilitacyjnych została przez Ministerstwo Sprawiedliwości załatwiona odmownie (557 wniosków), a to z powodu całkowitej bezzasadności wniosku bądź niecelowości wniesienia rewizji. W tym samym prawie czasie (czerwiec 1956 – 15 maj 1957 r.) Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego założył 107 rewizji nadzwyczajnych. [proporcje rozłożyły się podobnie jak rewizje ministra sprawiedliwości: 45 spraw dotyczyło art. 85–89 k.k.w.p., 23 dekretu sierpniowego, 19 art. 14–37 m.k.k., 18 art. 1–6 m.k.k.]²⁸.

Przeprowadzona rehabilitacja polegała na rewizji niesłusznych wyroków skazujących, wydanych na skutek sfingowania przez niektóre ogniwa byłych or-

²⁷ *O rehabilitacji...*, s. 1.

²⁸ Sprawozdanie z czynności Komisji Rehabilitacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości za okres od czerwca 1956 r. do dn. 28.V.1957, AAN, MS, 1/376, k. 16–39.

ganów bezpieczeństwa publicznego dowodów śledztwa wskazujących na rzekomą winę oskarżonego, wymuszenia na oskarżonym przyznania się do winy lub wymuszenia na świadku zeznania nieprawdziwego, obciążającego osobę podejrzaną o popełnienie przestępstwa, i wreszcie wyroków uznających za przestępstwa takie czyny, które w rzeczywistości przestępstwami nie były, a które pod miano przestępstwa zostały podciągnięte pod wpływem błędnej lub spaczonyj interpretacji przepisów prawa karnego.

W ramach działalności zmierzającej do naprawienia krzywd osobom niesłusznie skazanym lub też osobom, którym wymierzono zbyt surowe kary powołana została przy Urzędzie Rady Ministrów²⁹ międzyresortowa komisja do pomocy osobom zrehabilitowanym. Przyznała ona pomoc w różnych formach (m.in. w postaci: zapomóg pieniężnych – ponad 600 osobom, przyznania mieszkania – ponad 200 osobom, opieki lekarskiej – ponad 350 osobom, w tym w sanatoriach ponad 150 osobom, renty osobie niesłusznie skazanej lub jej rodzinie – około 150, uzyskania pracy – około 130 osobom)³⁰.

W toku badania spraw o rehabilitację niejednokrotnie stwierdzono, że niesłuszność wyroku była rezultatem znacznie surowszej kwalifikacji przestępstwa bądź też, że wymierzono rażąco niewspółmierną karę w stosunku do popełnionego czynu. W związku z tym Sąd Najwyższy złagodził wyroki w około 100 sprawach, a Najwyższy Sąd Wojskowy w 1956 r., na wniosek Naczelnej Prokuratury Wojskowej, w sprawach dotyczących około 360 osób. W niektórych sprawach, w następstwie uchylecia prawomocnego dotychczas wyroku, nastąpiło umorzenie postępowania na mocy postanowień ustawy o amnestii z 27 kwietnia 1956 r. (w Sądzie Najwyższym zastosowano to w około 50 sprawach). W sporadycznych wypadkach, po stwierdzeniu, że skazanie było słuszne, lecz nastąpiła reedukacja osoby skazanej, stosowano warunkowe przedterminowe zwolnienie – w Generalnej Prokuraturze w stosunku do około 40 osób. Osobom odbywającym karę ze słusznych wyroków skazujących, nie mających natomiast danych do warunkowego przedterminowego zwolnienia, udzielano przerw w odbywaniu kary, je-

²⁹ W skład tej komisji wchodził: przewodniczący – Stanisław Tołwiński, Zastępca Szefa Urzędu RM, członkowie: Leon Chajm – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej, Bogusław Kożusznik – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia, Gen. Bryg. J. Śliwiński – Szef Departamentu w Ministerstwie Obrony Narodowej, Kazimierz Kosztirko – Zastępca Prokuratora Generalnego PRL, Antoni Mrugański – Dyrektor Gabinetu Prezesa RM. „Zadaniem Komisji jest zorganizowanie niezbędnej pomocy dla osób zrehabilitowanych. Pomoc ma być udzielana w miarę potrzeby w postaci zasiłku pieniężnego jednorazowego lub stałego, zatrudnienia, mieszkania, opieki lekarskiej wraz z leczeniem sanatoryjnym lub w formie innego świadczenia”. Zarządzenie nr 111 Prezesa RM z dnia 4 maja 1956 r. w sprawie powołania Komisji Międzyresortowej dla pomocy osobom zrehabilitowanym, AAN, PG, 1415, k. 456–457. Sprawozdanie z działalności komisji dla spraw pomocy osobom zrehabilitowanym za okres od dnia 9 V 1956 do 22 I 1958, AAN, PG, 1415, (k. 27–33).

³⁰ Dane za: J. Bednarzak, op. cit., s. 121.

żeli zły stan ich zdrowia lub poważne względy rodzinne tego wymagały. Były też wypadki występowania do Rady Państwa o łaskę³¹.

Z kolei z liczb podanych Komisji Sejmowej Wymiaru Sprawiedliwości na posiedzeniu w dniu 9 lipca 1957 r. wynikało, że z ogólnej liczby rozpatrzonych 4400 podań o rehabilitację 2500 załatwiono odmownie (w 900 przypadkach przeprowadzono rehabilitację, a w 1000 przypadkach dokonano korekty wyroku słusznego w zasadzie co do winy, ale wymierzającego np. nieproporcjonalnie wysoką karę). 2500 skarg miało więc być niesłusznych, a wyroki wydane w tych sprawach oceniono jako prawidłowe³².

W opinii społecznej akcja rehabilitacyjna uznana została za słuszną i konieczną. Chęć zdjęcia z ludzi niewinnych piętna skazania niejednokrotnie za ciężkie przestępstwa przeciwko ludowemu państwu polskiemu i naprawienia wyrządzonych krzywd były istotnym elementem przywracania dobrego imienia wymiarowi sprawiedliwości. Społeczeństwo jednak pytało: „czyż można mówić o pełnej rehabilitacji, o zadośćuczynieniu w stosunku do skrzywdzonych, zwracając im tylko niesłusznie, wbrew prawu zabraną wolność [...], gdy zwalnianiu ich towarzyszy uparte milczenie, gdy o rehabilitacji dowiaduje się garstka ludzi?”³³. Tego typu głosy, domagania się m.in. nagłaśniania procesów rehabilitacyjnych, skrytykował Leon Schaff, który upatrywał w tym „pierwsze sygnały nowego naruszania powagi i autorytetu sądu, [...] pierwsze sygnały nowego w formach naruszania niezawisłości sędziowskiej [...] a w akcji rehabilitacyjnej nie o to przecież chodziło”³⁴. Podobnie wyrażał się Jan Baszkiewicz, który pisał, że „nie należy stwarzać pozorów, że procesy rehabilitacyjne są tylko formalnością, że wyroki w nich zapadają nie w sądzie, ale gdzie indziej, że sąd jest automatem do mechanicznego powielania wyroków uniewinniających, tak jak kiedyś był maszynką do skazywania”³⁵.

W dyskusji nad prowadzoną akcją rehabilitacyjną zwrócono uwagę, iż mimo konieczności szybkiego rozliczenia się z przeszłością, „przewody rehabilitacyjne powinny być przeprowadzane w imię sprawiedliwości, w imię pełnej naprawy krzywd, w imię usunięcia nawet cienia jakichkolwiek podejrzeń ciężących na niewinnych, uczciwych ludziach, [...] z maksymalną wnikliwością i starannością”³⁶.

³¹ Ibidem, s. 120–121.

³² M. Mazur, *Sens rehabilitacji*, PiŻ 1957, nr 16, s. 1.

³³ W. Władyka, op. cit., s. 183–184.

³⁴ L. Schaff, *Czy nowe po staremu?*, PiŻ 1956, nr 17, s. 1.

³⁵ J. Baszkiewicz, *Cui prodest? Czyli w odpowiedzi Kazmierzowi Biskupskiemu*, PiŻ 1957, nr 2, s. 2.

³⁶ J. Baszkiewicz, op. cit., s. 2; J. Baszkiewicz krytycznie ustosunkował się do poglądów K. Biskupskiego, który stawiał pytania: „Jakież to rozległe badania należałoby podjąć dla ustalenia w czasie nowego śledztwa, że jednym z istotnych elementów systemu stalinowskiego było bezpodstawne wykańczanie ludzi, a zwłaszcza aktywu partyjnego, za niezależną postawę i samodzielne myślenie. Jak długo trzeba będzie jeszcze badać, aby dojść do przekonania, że osoby pozbawione wolności «winne» były jedynie bezkompromisowego przywiązania do demokracji i socjalizmu, a jedynym ich grzechem był hart, który zaszczerpiła im Partia? Jakież badania potrzebne są dla ustalenia, że ludzie, którzy w szeregach AL i AK

Warte zwrócenia uwagi jest to, co powiedział na posiedzeniu kolegium Ministerstwa Sprawiedliwości 8 kwietnia 1957 r. M. Rybicki, wówczas już minister sprawiedliwości, referując dyskusję, jaka odbyła się w Biurze Politycznym partii na temat pracy sądownictwa, a mianowicie, „że kierownictwo Ministerstwa i Generalnej Prokuratury nie wypracowało koncepcji procesów rehabilitacyjnych. Sprawy te pozostawione bez kontroli, kształtowane były w zasadzie przez obronę i oskarżenie, przy czym przewaga obrony była znaczna. Prokuratura i adwokatura nie były do nich przygotowane politycznie. Ponadto prasa naświetlała te sprawy w sposób niewłaściwy. Wynik tego był taki, że sądy zamiast ograniczyć się do rehabilitacji konkretnych osób z niesłusznych zarzutów usiłowały przeprowadzić rehabilitację społeczno-polityczną całych wrogich nam środowisk”³⁷. Słowa te wskazywały na niechybny koniec „odwilży”.

Z perspektywy czasu trudno jest dziś ocenić rehabilitację lat 1956–1957. Trudno zweryfikować podawane przez różne źródła liczby. Można jednak stwierdzić, iż w pewnych kręgach istniała wola rozliczenia się z przeszłością, a świadczy o tym choćby wyżej cytowana krytyka, jaka popłynęła pod adresem resortu sprawiedliwości i prokuratury, czy zmiana na stanowisku ministra sprawiedliwości w lutym 1957 r. Woli tej na pewno nie było w zdecydowanej większości kierowniczych gremiów PZPR. Jakby nie patrzeć, problem rehabilitacji w owym czasie był problemem bardziej politycznym niż prawnym. Doskonale obrazują to słowa Edwarda Ochaba, które skierował 28 lutego 1957 r. do członków Biura Politycznego PZPR, i które za J. Poksińskim pozwolę sobie przywołać, gdyż znakomicie oddają ówczesny klimat polityczny: „Co pewien czas dowiaduję się z prasy o coraz to nowych tzw. rehabilitacjach i anulowaniu wyroków sądowych wydawanych w poprzednim okresie, głównie w stosunku do członków londyńskiego podziemia lub osób oskarżonych o działalność kontrrewolucyjną. Żadna z tych spraw «rehabilitacyjnych» nie była referowana Biuru Politycznemu [...]. Nie wiemy, kto decyduje o podawaniu do prasy komunikatów o tzw. rehabilitacjach, w tej liczbie «rehabilitacjach» niewątpliwych wrogów. Nie można zamykać oczu na ogromne polityczne znaczenie tego typu praktyk”³⁸.

Akcję rehabilitacyjną władza chciała raczej załatwić szybko i najchętniej w utajnionych procesach, tak by opinia publiczna otrzymała jak najmniej in-

ofiarnie walczyli z okupantem, niesłusznie skazywani byli za zdradę narodu i współpracę z gestapo? Jakież rozległe badania potrzebne są dla ustalenia praktyk niektórych ogniw aparatu sądowego, który dla dokonywania zbrodni tworzył pozory pokonania prawem? Czy nie należałoby wreszcie skończyć z całym tym koszmarem i spowodować szybką rewizję wszystkich wyroków zapadłych w tego rodzaju sprawach?”; K. Biskupski, *Stare po nowemu [procesy rehabilitacyjne]*, PiŻ 1957, nr 2, s. 2.

³⁷ Protokół NR 9/57 z posiedzenia Kolegium Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 8 kwietnia 1957 r., AAN, MS, 1/213, k. 61.

³⁸ J. Poksiński, *Victis Honos*, „Spisek w wojsku”, Warszawa 1994, s. 167.

formacji o mechanizmach rządzących postępowaniem w okresie stalinowskim, czego przykładem jest osoba K. Moczarskiego i jego walka o jawną rozprawę. Kolejny przykład tego, jak władza podchodziła do problemu rehabilitacji, obrazuje sprawa gen. Mariana Spychalskiego, nad którą debatowano na zebraniu Biura Politycznego 6 marca 1956 roku. Relacjonujący jego przebieg Władysław Matwin wspominał: „Dyskusja toczyła się wokół dylematu: czy M. Spychalskiego zwolnić, rehabilitować, w pełni oczyścić ze wszystkich prowokatorskich zarzutów? Czy możemy sobie na to w tej chwili pozwolić? To będzie oznaczało, że staniemy przed narodem i powiemy, żeśmy popełnili zbrodnie [...]. Przeważało zwolnienie M. Spychalskiego, ale najpierw na zasadzie amnestii. Nie powiemy tak od razu całej prawdy, bo nas na to nie stać”³⁹.

Amnestią z kwietnia z 1956 r. w tym i wielu innych przypadkach chciano „zakończyć” sprawę „rehabilitacji”⁴⁰. „Kiedy wreszcie nie można już było dłużej się opierać – pisała A. Steinsbergowa – chciano załatwić wszystko aktem amnestii – darować kary jeszcze nie odbyte, umorzyć w ciszy gabinetów procesy będące jeszcze w toku, byle nie w świetle dziennym, byle bez podania publicznie pełnej informacji”⁴¹. M. Spychalskiego, podobnie jak K. Moczarskiego, takie rozwiązanie nie satysfakcjonowało – żądał on również przeprowadzenia postępowania sądowego. Byli jednak i tacy, jak Mieczysław Grygorcewicz, Komendant Obszaru I Warszawskiego NZW (1945), którzy odzyskując wolność w 1956 r. nie podejmowali walki o rehabilitację. „Osobiście nie chciałem żadnej rehabilitacji – wspominał – byłem wierny, a mojej męki słowa nie były w stanie wynagrodzić. Wszystko zostawiam Bogu do policzenia się z tymi, którzy nie widzieli w nas braci walczących o wolność [...]”⁴². Dziś zresztą nie powinny dziwić te słowa, kiedy, jak na ironię losu, „wyroki rehabilitacyjne” wydawali ci sami sędziowie, którzy w poprzednim okresie skazywali niesłusznie na karę śmierci⁴³, kiedy zawiadomienia o rehabilitacji, które otrzymywały rodziny rozstrzelanych oficerów Wojska Polskiego, tworzone były o stan prawny umorzenia wznowionego postępowania „z braków dowodu winy” pozwalający na domniemanie, iż podejrzany popełnił przestępstwo, ale nie zdołano mu tego

³⁹ W. Matwin, *Kompleks odnowy – głos w dyskusji o wydarzeniach w roku 1956*, „Płomienie” 1981, nr 17, s. 8–9, Cyt. za: J. Poksiński, „TUN”..., s. 148.

⁴⁰ Na podstawie amnestii więzienia opuściło około 5000–6000 więźniów politycznych. Liczby podają za: M. Stanowska, *Sprawy polityczne z lat 1944–56 w świetle orzeczeń rehabilitacyjnych Sądu Najwyższego w latach 1988–91*, [w:] *Prawo karne w okresie stalinizmu*, red. G. Rejman, „Studia Iuridica” 1995, t. 27, s. 69.

⁴¹ A. Steinsbergowa, *Uwagi na marginesie memoriału doktora Mieczysława Szerera*, „Zeszyty Historyczne” 1983, nr 66, s. 107–108.

⁴² *Księga świadectw. Skazani na karę śmierci w czasach stalinowskich i ich losy*, pod red. K. Madeja, J. Żaryna, J. Żurka, Warszawa 2003, s. 153.

⁴³ J. Olszewski, *Odpowiedź na pewien protest*, „Po prostu” 1957, nr 1, s. 8.

udowodnić⁴⁴. Tak wyglądała rzeczywistość procesów rehabilitacyjnych w dobie „odwilży”⁴⁵. Gdyby była inna, nie mielibyśmy zapewne „procesów rehabilitacyjnych po latach”⁴⁶.

⁴⁴ Zob. J. Poksiński, *Victis Honos...*, s. 166–167.

⁴⁵ Ciekawe w tym przedmiocie są spostrzeżenia M. Stanowskiej. Na podstawie analizowanych spraw rehabilitacyjnych z lat 1988–1991 oceniła działania rehabilitacyjne z okresu „odwilżowego” jako działania połowiczne. Na 306 spraw z okresu 1944–1956 objętych przez nią badaniem, w 17 sprawach z okresu „odwilżowego” poprawiono orzeczenia w trybie nadzoru sądowego. Wśród nich w 5 sprawach zmieniono kwalifikację prawną czynu na łagodniejszą i jednocześnie złagodzano karę, w 12 sprawach ograniczono się do złagodzenia kary (co do 2 osób z dożywotniego więzienia na więzienie terminowe). We wszystkich tych sprawach w toku postępowań rehabilitacyjnych prowadzonych po 1988 r. Sąd Najwyższy wydał wyroki uniewinniające – najczęściej z powodu braku znamion przestępstwa. M. Stanowska, *Sprawy polityczne...*, s. 69.

⁴⁶ Zob. T. G., *Działalność prokuratury w sprawach rehabilitacyjnych*, „Gazeta Prawnicza” (dalej: GP) 1989, nr 18; T. Gielo, *Rehabilitacje po 44 latach*, GP 1989, nr 19; S. Przyjemski, *Rehabilitacje po 39 latach*, PiŻ 1990, nr 19; M. Stanowska, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach rehabilitacyjnych w latach 1988–1991*, „Archiwum Kryminologii” 1993, t. 20; M. Stanowska, *Sprawy polityczne...*

Lech Jamróz

Wybrane konstytucyjne prawa i wolności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986–1997

Keywords: Constitutional Tribunal, civic liberties

Summary

The Constitutional Tribunal started its activity in 1986, when 1952 Stalin constitution was in power. In this constitution the problem of citizen's rights and civic liberties was regulated in the different way than in present constitutions. The constitution of Polish People's Republic used general, not precise legal expressions and the catalogue of those rights and freedoms was limited, of a declaratory character. The constitutional provisions were formulated in this way that they were showing the directions of state's policy, but they didn't proclaim rights, which you could execute. In fact there was no institutional guaranties of freedoms. This shape of constitution was a result of socialist foundations of this act. The constitution in a socialist state had rather ideological, not legal character.

The judgements of the Constitutional Tribunal are very characteristic. Between years 1986–1989 the Tribunal tried to interpret the existing constitutional norms (restrictive interpretation). After constitutional changes in the end of 1989, when Poland was declared to be the "democratic state of law", the interpretation changed. The role of the Constitutional Tribunal has increased significantly. The Tribunal tried to derive the constitutional liberties from the rule of the "democratic state of law".

Wstęp

We współczesnych państwach demokratycznych prawa i wolności człowieka i obywatela stanowią jedną z najważniejszych materii konstytucyjnych. Świadczy o tym chociażby ogólna systematyka konstytucji tych państw. Zgodnie z tą sys-

tematyką, przepisy określające status jednostki (jej wolności, prawa, obowiązki) znajdują się zwykle w jednym z pierwszych rozdziałów konstytucji. Przykład takiego rozwiązania stanowi także obowiązująca Konstytucja RP, która poświęca omawianym zagadnieniom rozdział drugi, poprzedzony jedynie preambułą oraz rozdziałem dotyczącym naczelnych zasad ustrojowych¹. W niektórych państwach szczególne znaczenie wolności i praw jednostki przejawia się w uchwaleniu osobnych dokumentów rangi konstytucyjnej regulujących tę materię².

Na tym tle całkowicie odmiennie przedstawia się konstrukcja konstytucji europejskich krajów socjalistycznych, w tym Polski w latach 1952–1989. Mianowicie Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej poświęcała statusowi jednostki w państwie jeden z końcowych rozdziałów. W jej pierwotnym tekście z 1952 r. był to rozdział siódmy zatytułowany: „Podstawowe prawa i obowiązki obywateli”³.

Rozmieszczenie określonych przepisów w konstytucji ma istotne znaczenie w procesie ich wykładni. Na konstytucyjny status jednostki w państwie wpływają poszczególne przepisy o prawach i wolnościach, według których można stwierdzić, jakie konkretne wolności i prawa zostały przyznane obywatelowi, a które konstytucja pominęła. Charakteryzując status obywatela, należy jednak wziąć pod uwagę także inne wartości (zasady) konstytucyjne, ponieważ określone prawo lub wolność często wynika z tych wartości (zasad) lub pozostaje z nimi w bezpośredniej relacji. Nie mniej istotny jest sposób artykulacji poszczególnych praw lub wolności w tekście konstytucji, jak również istnienie mechanizmów prawnych gwarantujących ich przestrzeganie. Zwłaszcza istnienie i funkcjonowanie odpowiednich instytucji gwarancyjnych urzeczywistnia poszczególne prawa (człowieka, obywatela) oraz pozwala na korzystanie z określonych wolności.

Początek działalności Trybunału Konstytucyjnego przypadł w schyłkowym okresie istnienia PRL, a dopiero po ponad dziesięciu latach od chwili wydania pierwszego orzeczenia uchwalono nową konstytucję. Wraz z uchwaleniem tzw. noweli grudniowej w 1989 r. zmienił się charakter państwa, a naczelną zasadą nowej regulacji stała się zasada demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej⁴. Warto dodać, że wspomniana

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r., Nr 78, poz. 483).

² Przykładem jest Kanadyjska Karta Praw i Wolności.

³ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1952 r., Nr 33, poz. 232). W lutym 1976 r. dokonano rewizji Konstytucji PRL. Dotyczyła ona w pierwszej kolejności zmiany niektórych zasad ustrojowych państwa, ale dotknęła także przepisów o prawach i wolnościach. W nowym, ujednoczonym tekście prawa i wolności obywatelskie znalazły się w rozdziale ósmym.

⁴ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1989 r., Nr 75, poz. 444). Formalnym wyrazem zerwania z dotychczasowym systemem ustrojowym było przywrócenie oficjalnej nazwy państwa „Rzeczpospolita Polska”.

nowelizacja konstytucji dotyczyła również sfery praw i wolności, inkorporując do jej tekstu m.in. zasady: pluralizmu politycznego, swobody działalności gospodarczej oraz ochrony własności. Natomiast od dnia 8 grudnia 1992 r., tj. po wejściu w życie tzw. Małej konstytucji⁵, orzecznictwo Trybunału nabrało dodatkowego znaczenia wobec faktu, że nie obowiązywała jedna konstytucja w znaczeniu formalnym; część porządku konstytucyjnego stanowiły utrzymane w mocy fragmenty nowelizowanej konstytucji PRL⁶.

Przed wszystkim jednak trzeba podkreślić, że inne były funkcje i cele państwa o ustroju socjalistycznym, które na płaszczyźnie praw, wolności i obowiązków determinowały relacje między państwem a obywatelami. W rezultacie, eksponowana była rola „ludu pracującego miast i wsi”, do którego należała władza w państwie, natomiast prawa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej były wyrazem jego interesów i woli (kosztem interesów jednostek)⁷.

Celem opracowania jest zaprezentowanie najważniejszych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, dotyczących interpretacji wybranych przepisów konstytucyjnych o prawach i wolnościach obywatelskich oraz związanych z nimi niektórych zasad ustrojowych.

Istotne zmiany w przepisach konstytucyjnych w latach 1986–1997 (ewolucja ustroju politycznego, gospodarczego i społecznego państwa) skłaniają do wyróżnienia trzech głównych okresów działalności Trybunału Konstytucyjnego: pierwszy – obejmujący lata 1986–1989, drugi – lata 1990–1997 i trzeci – od wejścia w życie obowiązującej Konstytucji RP (17 października 1997 r.) do chwili obecnej. W związku z tematyką opracowania, zasadniczą jego część poświęcona będzie przedstawieniu wypowiedzi orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego w dwóch pierwszych ze wskazanych okresów.

Konstytucyjne prawa i wolności w PRL

Katalog podstawowych praw i wolności obywatelskich był w Konstytucji PRL dość ograniczony. Zawierały się w nim następujące prawa: do własności indywidualnej (art. 12); do własności osobistej (art. 13); do pracy (art. 58); do wypoczynku (art. 59); do ochrony zdrowia oraz do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy (art. 60); do nauki (art. 61); do korzystania ze zdobyczy kultury i do twórczego udziału w rozwoju kultury narodowej (art. 62); do rów-

⁵ Ustawa Konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426).

⁶ Trzecim aktem o najwyższej mocy prawnej, który tworzył w latach 1992–1997 konstytucję w znaczeniu materialnym była Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 67, poz. 336).

⁷ Por. przepisy art. 1 oraz art. 4 Konstytucji PRL.

nego traktowania kobiet i mężczyzn (art. 66) oraz obywateli niezależnie od ich rasy i wyznania we wszystkich dziedzinach życia państwowego, politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego (art. 69); do składania skarg i zażaleń do wszystkich organów państwa (art. 73) oraz prawa wyborcze (rozdział ósmy). Konstytucyjnie potwierdzone zostały niektóre wolności: sumienia i wyznania (art. 70); słowa, druku, zgromadzeń, wieców, pochodów i manifestacji (art. 71), zrzeszania się (art. 72), nietykalność osobista (art. 74). Formalnie potwierdzona była także zasada równości praw obywatelskich (art. 69).

W Konstytucji PRL znalazło się wiele przepisów o charakterze programowym, jak np. przepisy: art. 64, który stanowił, że PRL troszczy się o rozwój literatury i sztuki, wyrażających potrzeby i dążenia narodu, odpowiadających najlepszym postępowym tradycjom twórczości polskiej oraz art. 68, zgodnie z którym PRL otacza szczególnie troskliwą opieką wychowanie młodzieży i zapewnia jej najszerze możliwości rozwoju.

Fakt zamieszczenia w konstytucji określonego katalogu wolności lub praw nie powoduje automatycznie, że katalog ten funkcjonuje w całości w praktyce i to bez względu na to, czy chodzi o państwo socjalistyczne, czy kapitalistyczne. W ścisłym związku z przepisami (normami) konstytucji pozostawać muszą przepisy (normy) zawarte w innych aktach prawotwórczych, w szczególności w ustawach. Decydujące jest przyznanie określonych mechanizmów gwarantujących respektowanie przez państwo praw i wolności obywatelskich⁸. Również w tym względzie Konstytucja PRL odbiegała od standardów obowiązujących w państwach demokratycznych⁹.

Wprawdzie w przepisach ustawy zasadniczej ustrojodawca wprowadził gwarancje praw obywatelskich, ale zdecydowanie przeważały te, które miały charakter materialny, a nie prawno-instytucjonalny¹⁰. Przykładowo, przewidziane w art. 58 ust. 1 prawo obywateli do pracy (tj. prawo do zatrudnienia za wynagrodzeniem według ilości i jakości pracy) było zapewnione przez: społeczną własność podstawowych środków produkcji, rozwój na wsi ustroju społeczno-społdzielczego wolnego od wyzysku, planowy wzrost sił wytwórczych, usunięcie źródeł kryzysów ekonomicznych i likwidację bezrobocia (art. 58 ust. 2).

⁸ Współcześnie dostrzega się i akcentuje także horyzontalne ujęcie praw i wolności obywatelskich (relacje pomiędzy jednostkami) obok tradycyjnego ujęcia wertykalnego (jednostka – państwo). Zob. np. Z. Kędzia, *Horyzontalne działanie praw obywatelskich*, [w:] *Państwo – prawo – obywatel*, Wrocław 1989.

⁹ Obowiązująca Konstytucja RP zawiera szereg środków ochrony (gwarancji) praw lub wolności człowieka i obywatela. Należą do nich w szczególności: prawo do sądu (art. 77 ust. 2 w związku z art. 45), prawo do wynagrodzenia szkody za niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej (art. 77 ust. 1), prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78), skarga konstytucyjna (art. 79), wniosek do Rzecznika Praw Obywatelskich o pomoc w ochronie swoich wolności i praw naruszonych przez organy władzy publicznej (art. 80).

¹⁰ Według A. Burdy istnienie gwarancji o charakterze materialnym obok gwarancji prawnych różni prawa i wolności obywatelskie w państwie socjalistycznym od tych istniejących w państwie kapitalistycznym i podkreśla ich skuteczność i realność w pierwszym ze wskazanych modeli państwa. Zob. A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1969, s. 345.

Warto przypomnieć, że zgodnie z doktryną ówczesnego okresu, obywatelskich praw i wolności nie traktowano jako wartości niezmiennych, ale raczej jako funkcję ustroju społeczno-ekonomicznego i politycznego państwa¹¹. W ten sposób tłumaczono systematykę Konstytucji PRL, która w pierwszym rządzie regulowała ustrój polityczny i społeczno-ekonomiczny państwa, w odległym zaś miejscu problematykę praw i wolności obywateli (również obowiązków).

Zasadniczą funkcją Konstytucji PRL była funkcja ideologiczna; w tle pozostawał jej charakter prawny. Uważano, że zadaniem konstytucji nie jest bezpośrednio określenie sytuacji prawnej obywateli, lecz jedynie ustanowienie zasad systemu praw w tej mierze¹². Stylistyka Konstytucji PRL dawała wyraz uniwersalistycznemu podejściu jej twórców do relacji państwo – obywatele, w myśl którego państwo realizuje swoje własne cele, nadrzędne nad celami i interesami jednostek. Efektem takiego podejścia była również niemożność zastosowania określonych praw lub wolności w praktyce. Sposób sformułowania przepisów regulujących poszczególne prawa lub wolności dopuszczał daleko idącą swobodę ustawodawcy w urzeczywistnianiu praw (wolności). Częstokroć akty rangi podkonstytucyjnej wprowadzały takie rozwiązania, które w istocie uniemożliwiały skorzystanie z konstytucyjnie gwarantowanych praw (wolności). Chodzi tu głównie o takie instrumenty, przez które państwo sankcjonowało korzystanie z określonych praw, jak np.: koncesje, zezwolenia. Przepisy konstytucji, które regulowały prawa i swobody obywatelskie charakteryzowała częstokroć deklaratywność. Wszystko to powodowało, że w zasadzie obywatelom nie przysługiwały prawa w znaczeniu podmiotowym, tj. takie, z których mogłyby wynikać konkretne roszczenia w celu ich wyegzekwowania.

Podsumowując: Konstytucja PRL statuowała szereg praw i wolności, które miały zróżnicowany charakter: społeczno-ekonomiczny, polityczny, kulturalno-oświatowy i osobisty. Brak było natomiast mechanizmów urzeczywistniających znaczną ich część. W trakcie swojego obowiązywania Konstytucja PRL podlegała wielokrotnym nowelizacjom, które dotyczyły również materii praw i wolności obywatelskich. Za najważniejsze należy uznać: tzw. rewizję konstytucji z lutego 1976 r., kiedy skonstytucjonalizowano takie prawa, jak np.: prawo do tworzenia związków zawodowych, do uczestniczenia w konsultacjach społecznych, korzystania ze środowiska naturalnego oraz proklamowano zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 5 ust. 5 tekstu jednolitego Konstytucji PRL)¹³, a także zmiany dokonane w okresie lat osiemdziesiątych XX w.¹⁴ Jednakże nawet po tych nowe-

¹¹ A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1969, s. 344.

¹² W. Zakrzewski, *Prawa i wolności obywateli Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Zarys prawa konstytucyjnego*, red. W. Skrzydło, Lublin–Rzeszów 1993, s. 52.

¹³ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jednolity tekst z 16 lutego 1976 r. (Dz. U. 1976 Nr 7, poz. 36).

¹⁴ Chodzi w szczególności o podniesienie do rangi zasad ustrojowych wolności partii politycznych, wolności działalności gospodarczej i wolności własności. Bardzo istotne było również wzbogacenie sys-

lizacjach nadal próżno było szukać w tekście konstytucji takich zasad, jak choćby zasada godności człowieka, czy zasada wolności człowieka. Tekst ustawy zasadniczej pomijał też np. prawo do życia.

Generalnie można stwierdzić, że w okresie istnienia PRL, w wyniku stopniowego wzrostu niezadowolenia społecznego, którego kulminacją przypadła na początku lat osiemdziesiątych XX w., konstytucja ulegała przeobrażeniom. Jej nowelizacje zmierzały do demokratyzacji państwa socjalistycznego. Modyfikacje przepisów konstytucji powodowały, że zmieniała się także jej funkcja, rosło prawne znaczenie tego dokumentu. Utworzenie Trybunału Konstytucyjnego potwierdza tę tezę, gdyż podstawowym zadaniem sądownictwa konstytucyjnego jest ochrona konstytucji, dokonywana przez kontrolowanie przepisów prawa pod względem ich zgodności z konstytucją.

Działalność Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986–1989

W początkowym okresie swojej działalności, przy okazji rozpatrywania określonych spraw, Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się na temat znaczenia prawa w państwie oraz dokonał usystematyzowania aktów prawnych pod względem ich znaczenia. W pierwszej kolejności potwierdził fakt istnienia określonej hierarchii źródeł prawa, która zakłada, że na jej czele znajduje się konstytucja. Wypowiedzi Trybunału dotyczyły także istoty i roli innych aktów prawnych, np.: ustaw, rozporządzeń, uchwał Sejmu.

Prezentując najważniejsze wypowiedzi orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do praw oraz wolności obywatelskich, warto na wstępie przytoczyć ogólną formułę (regułę), która od początków działalności tego organu była niejako punktem odniesienia dla metod dokonywanej interpretacji konstytucji.

W jednym z pierwszych orzeczeń Trybunał podkreślił, że jego celem jest ustalenie normatywnej zawartości Konstytucji PRL¹⁵. Trybunał stwierdził, iż w realizacji tego zadania pod uwagę musi brać nie tylko proste brzmienie jej przepisów, ale ich rozumienie (wykładnię) przez doktrynę i orzecznictwo sądów, natomiast ustalenie interpretowanych przepisów musi następować w zgodzie z aksjologią ustroju państwa i systemu prawa. W ocenie Trybunału aksjologia ta „nakazuje uznawać za centralną pozycję obywateli w państwie, wyznaczoną i chronioną Konstytucją i ustawami Sejmu PRL, jako najwyższego, przedstawicielskiego organu zwierzchniej władzy narodu, za podstawową cechę socja-

temu gwarancji praw jednostki przez ustanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego (1980) i Trybunału Konstytucyjnego (1985) oraz instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich (funkcjonuje od 1987 r., natomiast jako organ konstytucyjny od 1989 r.).

¹⁵ Orzeczenie TK z 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86 (OTK 1986, poz. 1, s. 20).

listycznej koncepcji stosunku między państwem i obywatelem, i podstawowe założenie ustroju politycznego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”¹⁶.

Rozważając znaczenie zasady zaufania obywateli do organów władzy i administracji, Trybunał stwierdził, że leży ona u podstaw wielu postanowień konstytucji, w tym także przepisów ustanawiających podstawowe prawa i wolności obywateli oraz gwarantujących ich przestrzeganie¹⁷. W dziedzinie stanowienia prawa zasada ta ma kształtować prawo w taki sposób, „by nie ograniczać wolności obywateli, jeżeli nie wymaga tego ważny interes społeczny lub indywidualny, chroniony Konstytucją, obowiązek przyznawania obywatelom praw z jednoczesnym ustanowieniem gwarancji tych praw, obowiązek stanowienia prawa spójnego, jasnego i zrozumiałego dla obywateli”¹⁸. Nie jest prawidłowe – w ocenie Trybunału – stanowienie takich przepisów, które by w jakiś sposób ograniczały katalog praw, które mają podstawę w konstytucji lub służą ich realizacji. Prawa i obowiązki obywatelskie winny mieć charakter rozwojowy i stabilny¹⁹.

Ponadto w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w omawianym okresie utrwalił się pogląd, że w zakresie normowania obowiązków i praw obywateli oraz innych podmiotów prawa, Konstytucja PRL nie przewiduje żadnych innych możliwości poza ustawą [oraz – w świetle ówczesnego stanu prawnego – poza dekretemi – przyp. L.J.], zaś na zasadzie upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania – żadnej innej formy niż rozporządzenie²⁰. Oznacza to, że formalne kryterium istnienia wszystkich praw (wolności) i obowiązków obywatelskich, a także udzielenia organowi państwowemu kompetencji do wkraczania w sferę dóbr osobistych spełnia jedynie ustawa²¹.

W uzasadnieniu do sprawy P 2/87 Trybunał Konstytucyjny dokonał także ogólnej charakterystyki zasady równości praw, w którym stwierdził, że jest ona przestrzegana tylko wtedy, gdy każdy obywatel może stać się adresatem każdej z norm przyznających określone prawo obywatelskie. Nie można więc różnicować obywateli ze względu na kryteria powodujące powstanie zamkniętych kategorii o zróżnicowanym statusie prawnym. Ponadto w ocenie składu orzekającego konstytucyjna zasada równości ma fundamentalny charakter i w związku z tym musi jej odpowiadać całe ustawodawstwo i system prawny PRL, realizujący w praktyce ustalone w konstytucji podstawowe prawa i obowiązki obywateli. Na-

¹⁶ Ibidem, s. 20.

¹⁷ Orzeczenie TK z 26 września 1989 r., sygn. K 3/89 (OTK 1989, poz. 5, s. 91).

¹⁸ Orzeczenie TK z 30 listopada 1988 r., sygn. K 1/88 (OTK 1988, poz. 6, s. 102).

¹⁹ Ibidem, s. 102.

²⁰ Orzeczenie TK z 3 marca 1987 r., sygn. P 2/87 (OTK 1987, poz. 2, s. 27). Por. także orzeczenia TK w sprawach o sygn.: U 1/86, U 5/86, P 2/86 i U 2/86.

²¹ Orzeczenie TK z 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86 (OTK 1986, poz. 1, s. 19). „Zasada wyłączności ustawy w dziedzinie regulowania obowiązków obywateli dotyczy między innymi ustalania wszelkiego rodzaju obowiązkowych świadczeń w stosunkach cywilnoprawnych między obywatelem oraz między obywatelami a państwem w zakresie nieustalonych umowami”. Zob. ibidem, s. 19.

tomiast wszelkie ograniczenia zasady równości, które nie wynikają z dążenia do pogłębienia osiągnięcia faktycznej równości społecznej są niedopuszczalne²².

W sprawie o sygn. U 7/87 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że podstawowym kryterium oceny klasyfikacji podmiotów (tj. adresatów norm) dokonywanych w prawie jest to, że klasyfikacje te obok zgodności z innymi, pragmatycznymi kryteriami, muszą być sprawiedliwe społecznie²³.

W uzasadnieniach do orzeczeń wydanych w latach 1986–1989 Trybunał niejednokrotnie podejmował rozstrzygnięcia także w odniesieniu do konkretnych praw konstytucyjnych, które były wskazywane jako wzorce badania konstytucyjności przepisów prawa.

W sprawie o sygn. K 1/88, orzekając o niezgodności niektórych przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Trybunał Konstytucyjny dokonał interpretacji art. 70 Konstytucji, gwarantującego prawo obywatela do ubezpieczenia społecznego. Trybunał stwierdził, że prawo do ubezpieczenia społecznego realizuje się wskutek określenia warunków (przesłanek) jego nabycia, trwania i ustania i w takim zakresie jest gwarantowane przez konstytucję. Konstytucja zobowiązuje ustawodawcę do rozwojowego, postępującego kształtowania prawa do ubezpieczenia społecznego, w szczególności w drodze rozszerzania go na nowe grupy obywateli, które dotąd z prawa tego nie korzystały. Oznacza to, że istnieje zakaz pogarszania warunków nabycia przedmiotowego prawa, które wynikają z ustawodawstwa obowiązującego w chwili uchwalania nowych aktów ustawodawczych. Przepisy konstytucji nie określiły natomiast żadnych norm co do tego, jakie powinny być zasady kształtowania poziomu (wysokości) świadczeń rentowych oraz ich struktura (elementy składowe)²⁴.

Przy innej okazji Trybunał odniósł się do konstytucyjnej zasady ochrony oraz prawa dziedziczenia własności osobistej (art. 18), stwierdzając, że stanowi ona dyrektywę legislacyjną dla organów stanowiących prawo i dyrektywę interpreta-

²² Orzeczenie TK z 3 marca 1987 r. (OTK 1987, poz. 2, s. 28). Przy innej okazji Trybunał stwierdził: „Z treści przepisów Konstytucji PRL, które ustanawiają zasadę równości praw obywateli wynika zatem, że jeżeli przepisy prawne w określonej sytuacji różnicują obowiązki obywateli, jak to uczyniono w odniesieniu do najemców i właścicieli lokali w niniejszej sprawie, pomijając ponoszone przez nich koszty eksploatacji i remontów tych lokali, stanowi to naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa”. Zob. orzeczenie z 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86 (OTK 1986, poz. 1, s. 27–28).

²³ Orzeczenie TK z 9 marca 1988 r. (OTK 1988, poz. 1, s. 15). Konstytucyjna zasada równości wobec prawa (równości w prawie) „polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo”, tj. „według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”. Zob. *ibidem*, s. 14.

²⁴ Orzeczenie TK z 30 listopada 1988 r. (OTK 1988, poz. 6, s. 94). Stwierdzenie niezgodności ustawy z konstytucją mogłoby nastąpić tylko w takiej sytuacji, „gdyby kolejne akty ustawodawcze wydawane w ciągu dłuższego okresu czasu zaprzeczały postępującemu rozwojowi praw obywateli, a nie tylko wtedy, gdy poszczególne przepisy danej ustawy w porównaniu z poprzednią mogą budzić wątpliwości z tego punktu widzenia”. Zob. *ibidem*, s. 93.

cyjną dla organów stosujących prawo. W kontekście określonego stanu faktycznego Trybunał uznał, że poszanowanie własności osobistej powinno oznaczać jej zachowanie, a pozbawienie właścicieli mienia osobistego możliwości ubiegania się o dostarczenie działki zamiennej stanowi pomniejszenie zakresu ochrony własności osobistej, która według konstytucyjnej zasady ma być całkowita²⁵.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że norma konstytucji stanowiąca o tym, że PRL „poręcza całkowitą ochronę (także prawo dziedziczenia) własności osobistej” oznacza, że: po pierwsze, konstytucja chroni własność osobistą bezpośrednio, mocą własnych norm, a więc nie tylko „na podstawie obowiązujących ustaw” jak w przypadku własności indywidualnej (art. 17); po drugie, art. 18 konstytucji stanowi normę nakazującą ustawodawcy zwykłemu pozytywne kształtowanie treści prawa własności osobistej w sposób zabezpieczający jej aktualny stan i dalszy rozwój; po trzecie, konstytucja nakazuje tłumaczenie i stosowanie norm ustaw zwykłych w sposób zapewniający całkowitą ochronę własności w znaczeniu wyżej określonym²⁶.

Działalność Trybunału Konstytucyjnego w latach 1990–1997

Wyjaśniając istotę konstytucyjnych praw i wolności jednostki, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że nie mają one charakteru absolutnego i mogą podlegać ograniczeniom. Konieczne jest jednak, by ograniczenia te formułowane były w sposób czyniący zadość wymaganiom konstytucyjnym. Przede wszystkim istotne jest formalne kryterium ograniczeń – udzielenie organowi państwowemu kompetencji do wkraczania w sferę dóbr osobistych może nastąpić jedynie w akcie prawnym rangi ustawowej. Trybunał Konstytucyjny dokonał jednak także wyodrębnienia materialnych przesłanek dopuszczalności ustanawiania tychże ograniczeń, wskazując że:

- ustawowe ograniczenie wolności może nastąpić tylko wówczas, gdy dopuszczone jest w sposób wyraźny w innych przepisach konstytucyjnych bądź gdy konieczne jest zharmonizowanie tej wolności z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi,

²⁵ Orzeczenie TK z 31 maja 1989 r., sygn. K 2/88 (OTK 1989, poz. 1, s. 22). „[...] podejmowanie przez Państwo, w sytuacji gdy jest jednym ze współwłaścicieli domu wielomieszkańcowego, w drodze decyzji administracyjnej, najpierw decyzji o przebudowie, nadbudowie i rozbudowie domu, a następnie decyzji o zmianie wielkości udziałów właścicieli we współwłasności domu oraz we współużytkowaniu gruntów, bez odszkodowania, jest ingerencją Państwa w sferę własności osobistej obywateli, która nie może być uznana za zgodną z art. 18 Konstytucji PRL”. Zob. *ibidem*, s. 19.

²⁶ Orzeczenie TK z 10 października 1989 r., sygn. K 3/88 (OTK 1989, poz. 2, s. 35–35). W uzasadnieniu do tego orzeczenia Trybunał wyjaśnił również istotę zasady ochrony praw nabytych uznając, że wprowadzenie nie ma ona na gruncie Konstytucji PRL samoistnej podstawy w postaci odrębnej formuły prawnej, stanowi jednak zasadę konstytucyjną. Trybunał ocenił, że zasada ochrony praw nabytych jest refleksem konstytucyjnej zasady całkowitej ochrony własności osobistej. Zob. *ibidem*, s. 40.

- ustawowe ograniczenia wolności wprowadzane być mogą tylko w niezbędnym zakresie, tj. tylko w razie konieczności i tylko w koniecznym wymiarze (konieczne jest zachowanie proporcji między stopniem ograniczenia wolności jednostki a rangą chronionego interesu publicznego, czyli zakazana jest nadmierna ingerencja państwa w swobodę działania jednostki),
- ustawowe ograniczenia wolności traktowane być muszą w kategoriach wyjątków, zaś ich istnienie zawsze musi wynikać z wyraźnie sformułowanych przepisów ustawowych i nie może opierać się na domniemaniu,
- ani poszczególne ograniczenia, ani ich suma nie mogą naruszać istoty ograniczanego prawa czy wolności²⁷,
- zakres ograniczeń wyznaczają także przyjęte przez państwo zobowiązania w ratyfikowanych konwencjach międzynarodowych²⁸.

Oznacza to m.in., że ograniczenie prawa bądź wolności może nastąpić tylko, jeżeli przemawia za tym inna norma, zasada lub wartość konstytucyjna, a stopień tego ograniczenia musi pozostać w odpowiedniej proporcji do rangi interesu, któremu ograniczenie to ma służyć²⁹. W ten sposób Trybunał sformułował tzw. zasadę proporcjonalności ograniczeń.

Trybunał Konstytucyjny wskazał dodatkowo, iż ograniczenia tych praw i wolności mogą być wprowadzane tylko „w zakresie niezbędnym”. Zasada ta wyraża ogólną ideę praw i wolności jako sfery swobodnego działania jednostki, w które państwo (ustawodawca) może ingerować tylko w razie konieczności i tylko w koniecznym wymiarze³⁰. Weryfikacja tego, czy zakaz nadmiernej ingerencji nie został naruszony przez ustawodawcę uwzględniać powinna specyfikę poszczególnych praw i wolności jednostki. W praktyce oznacza to, że surowsze standardy oceny przykładać należy np. do regulacji praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych czy socjalnych, bo z tego wynikają ogólne granice dopuszczalnych ograniczeń. Rozważania te – w ocenie składu orzekającego Trybunału w niniejszej sprawie – powinny następnie udzielać odpowiedzi na trzy pytania: czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela³¹.

Trybunał Konstytucyjny dokonał wyinterpretowania z tekstu konstytucji naczelnej wartości, jaką jest godność człowieka, a także kilku ogólnych zasad,

²⁷ Por. np.: uchwała TK z 2 marca 1994 r., sygn. W.3/93 (OTK 1994, cz. I, s. 158–159).

²⁸ Orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., sygn. K.14/91 (OTK 1992, cz. I, poz. 7, s. 140).

²⁹ Orzeczenie TK z 24 czerwca 1997 r., sygn. akt K.21/96 (OTK ZU 1997, Nr 2, poz. 23).

³⁰ Orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K.11/94 (OTK 1995, cz. I, poz. 12, s. 128).

³¹ Ibidem, s. 128.

odnoszących się do istoty konstytucyjnych praw jednostki, takich jak: zasada ograniczeń wolności i praw, zasada proporcjonalności tych ograniczeń. Jest to szczególne cenny rezultat działalności orzeczniczej Trybunału w pierwszych latach istnienia III Rzeczypospolitej. Zwłaszcza że wszystkie wymienione wyżej zasady nie były wprost wyrażone w przepisach konstytucji.

Dekodując z treści przepisów konstytucyjnych zasadę godności człowieka, Trybunał stwierdził, że przykładem pogwałcenia godności człowieka, a w konsekwencji naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawa jest dopuszczenie eksperymentu badawczego bez zgody osoby, na której eksperyment jest dokonywany³². Wedle oceny Trybunału, przeprowadzenie eksperymentu badawczego zagrażającego dobrom prawnie chronionym jednostki, na której eksperyment jest dokonywany, może być w świetle określonych warunków dopuszczalne z uwagi na spodziewane korzyści z przeprowadzonego eksperymentu dla wzbogacenia wiedzy. Nie może to jednakże odbywać się w wyniku naruszenia wolności biorącego udział w eksperymencie. Trybunał Konstytucyjny skonkludował swoje rozważania wnioskiem, że osoby, które nie są zdolne do swobodnego podejmowania decyzji i wyrażenia woli nie mogą być przedmiotem eksperymentów badawczych³³. Przy tej okazji warto dodać, że przepis art. 39 obowiązującej Konstytucji RP normuje zakaz poddawania kogokolwiek eksperymentom naukowym, w tym także medycznym, bez dobrowolnie wyrażonej zgody.

Trybunał Konstytucyjny powołał się na zasadę godności człowieka także w sprawie o sygn. P.7/92³⁴. Odnosząc się do kwestii bezrobocia uznał, że działania ustawodawcy zmierzające do likwidacji tego problemu powinny być oparte na zasadzie sprawiedliwości społecznej. Zasadę tę powinno się stosować w stosunkach między grupami społecznymi, w tym wypadku wspólnotą narodową reprezentowaną przez państwo a kategorią ludzi bezrobotnych. W ocenie sędziów Trybunału Konstytucyjnego zapewnienie jednostce będącej bez pracy warunków realizacji jej prawa do egzystencji i wolności ma źródło w niezbywalnej, przyrodzonej godności człowieka, stąd nakazem postępowania winien być obowiązek państwa w sferze jego działalności socjalnej. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że służące temu zabezpieczenie społeczne gwarantowane przez państwo bezrobotnym powinno wyrażać się w zapewnieniu im co najmniej minimum socjalnego. Wspomniana wyżej zasada sprawiedliwości ze względu na jej ogólny i prawnie zasadniczo niezdefiniowany charakter nie określa jednak formy prawnej realizacji wspomnianej formuły sprawiedliwości w odniesieniu do kategorii bezrobotnych. Formą, instrumentem prawnym jej realizacji jest zasiłek dla bezrobotnych³⁵.

³² Uchwała TK z 17 marca 1993 r., sygn. W.16/92 (OTK 1993, cz. I, poz. 16, s. 156).

³³ Ibidem, s. 156.

³⁴ Orzeczenie TK z 13 lipca 1993 r. (OTK 1993, cz. II, poz. 27, s. 266).

³⁵ Ibidem, s. 266. W uzasadnieniu do sprawy U 6/92 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że uchwała, która była przedmiotem kontroli, nie spełniła wymagań określoności zakresu ingerencji organów

Przepisy konstytucyjne statuowały natomiast zasadę równego traktowania jednostek (art. 67 ust. 2 Konstytucji PRL). Trybunał Konstytucyjny kontynuował w tym zakresie swoją dotychczasową linię orzeczniczą oraz dostarczył kolejnych wskazówek interpretacyjnych.

Trybunał wielokrotnie akcentował związek konstytucyjnej zasady równości z zasadą sprawiedliwości społecznej³⁶. W sprawie K.4/95 Trybunał wyjaśnił, że sprawiedliwe zastosowanie konstytucyjnej zasady równości może nastąpić tylko w wyniku równego traktowania podmiotów takich samych pod względem relewantnej do treści danego uregulowania cechy, natomiast odpowiednio dopuszcza ona odmienne traktowanie podmiotów, które pod względem takiej cechy są zróżnicowane³⁷. Trybunał Konstytucyjny uzupełnił jednak tę wypowiedź i stwierdził, że odstąpienie od równego traktowania osób wykazujących cechy relewantne może nastąpić także bez naruszenia konstytucyjnych zasad, ale tylko wyjątkowo i wyłącznie wtedy, gdy znajduje przekonujące uzasadnienie w innych chronionych konstytucyjnie wartościach³⁸. Innym razem Trybunał podkreślił, że „sprawiedliwość [...] nie pozwala na równe traktowanie nierównych w szczególności wówczas, gdyby równe ich traktowanie prowadziło do nieuzasadnionego uzyskania przez niektórych z nich przywilejów kosztem interesów zasługujących na ochronę [...]”³⁹.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił jednakże, że zasada równości nie ma bezwzględniego charakteru obowiązującego w tym znaczeniu, iż zrównuje sytuację wszystkich podmiotów ze względu na cechy jakimi się charakteryzują. Równość oznacza zatem – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – także akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów. Wynika to z faktu, że równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnymi względami oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innymi względami⁴⁰. Dlatego, aby ustalić, czy zróżnicowanie jest zgodne z konstytucją, należy poddać analizie kryterium (kryteria), na podstawie których dokonano

państwa w dobra osobiste człowieka oraz nie zawierała trybu kontroli zasadności naruszania tych dóbr, wobec czego stworzyła niebezpieczeństwo naruszenia godności osoby ludzkiej bez zapewnienia jednolitej ochrony jej praw. Zob. orzeczenie z 19 czerwca 1992 r. (OTK ZU 1992, cz. I, poz. 13, s. 205–206).

³⁶ Por. np.: orzeczenie TK z 26 września 1989 r., sygn. K 3/89 (OTK 1989, poz. 5); orzeczenie z 8 maja 1990 r., sygn. K 1/90 (OTK 1990, poz. 2); orzeczenie TK z 29 września 1997 r., sygn. K 15/97 (OTK ZU 1997, Nr 3–4, poz. 37; orzeczenie TK z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95 (OTK ZU 1995, Nr 2, poz. 11). Po wejściu w życie konstytucji z 1997 r. przykładowo w sprawie o sygn. SK 4/98, wyrok TK z 24 lutego 1999 (OTK ZU 1999, Nr 2, poz. 24).

³⁷ Orzeczenie TK z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95 (OTK ZU 1995, cz. II, poz. 31, s. 93). Przykładowo, zróżnicowanie pozycji osób samotnie wychowujących dzieci w stosunku do pozostałych w kontekście obowiązku podatkowego jest w pełni usprawiedliwione, z reguły bowiem sytuacja materialna takich osób jest gorsza i dlatego uzasadnione jest ich preferencyjne opodatkowanie. Zob. orzeczenie TK z 11 kwietnia 1994 r., sygn. K.10/93 (OTK 1994, cz. I, poz. 7, s. 55).

³⁸ Ibidem.

³⁹ Orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95 (OTK ZU 1996, Nr 1, poz. 1).

⁴⁰ Orzeczenie TK z 11 kwietnia 1994 r., sygn. K.10/93 (OTK 1994, cz. I, poz. 7, s. 55).

zróżnicowania. Innymi słowy, trzeba stwierdzić, czy wprowadzone kryterium zróżnicowania jest merytorycznie usprawiedliwione, ostatecznie – czy jest sprawiedliwe⁴¹.

Trybunał sformułował także inny wniosek. Stwierdził mianowicie, że obywateli, którym odebrano niesprawiedliwie ustanowione przywileje, nie mogą powoływać się na naruszenie zasady równości wobec prawa z tego powodu, że nie odebrano ich innym osobom. Równość wobec prawa może być bowiem – jak stwierdził Trybunał – rozważana tylko w obrębie praw zgodnych z zasadą sprawiedliwości społecznej⁴².

Od momentu wejścia w życie tzw. noweli grudniowej, Trybunał Konstytucyjny oparł wiele swoich rozstrzygnięć na wykładni nowego art. 1 Konstytucji RP. Przyjął, że zasada demokratycznego państwa prawnego stanowi fundament całego porządku konstytucyjnego, dlatego winna być podstawową wskazówką interpretacyjną w procesie wykładni konstytucji oraz podstawą działań prawotwórczych ustawodawcy. Zwłaszcza w sytuacji, gdy niektóre zasady (wartości) nie zostały bezpośrednio ustanowione w konstytucji⁴³. Oczywiście granice interpretacji art. 1 przepisów konstytucyjnych wyznaczały reguły wykładni.

Jako pierwszy przykład normy niewyrażonej wprost w obowiązującej wówczas konstytucji wskazać należy prawo do życia⁴⁴. W głośnym orzeczeniu z 28 maja 1997 r. (w sprawie tzw. ustawy antyaborcyjnej) Trybunał Konstytucyjny scharakteryzował istotę konstytucyjnego prawa do życia⁴⁵.

W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie stwierdził, że podstawowym przepisem, z którego należy wyprowadzać konstytucyjną ochronę życia ludzkiego jest art. 1 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy, w szczególności zaś zasada demokratycznego państwa prawnego. Zdaniem Trybunału, państwo realizuje się wyłącznie jako wspólnota ludzi,

⁴¹ Orzeczenie TK z 13 lipca 1993 r., sygn. P.7/92 (OTK 1993, cz. II, poz. 27, s. 270).

⁴² Orzeczenie TK z 22 sierpnia 1990 r., sygn. K.7/90 (OTK 1990, poz. 5, s. 52–54).

⁴³ Istotna jest relacja między zasadami wskazanymi i niewskazanymi wprost w konstytucji. Z reguły bowiem „zasady wyrażone wprost w konstytucji (niezależnie od innych cech formalnych i materialnej zawartości) mają pierwszeństwo wobec zasad z niej wyprowadzanych”. W. Sokolewicz, *Uwaga 8 do art. 2 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007. Jednakże, jak stwierdza dalej autor, zasadam niewyrażonym wprost (tzw. zasadam pochodnym) „nie można odmawiać generalnie zdolności stawania się w określonych okolicznościach samoistnym źródłem praw podmiotowych”. Zob. W. Sokolewicz, *Uwaga 17 do art. 2 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej...*

⁴⁴ W obowiązującej obecnie ustawie zasadniczej prawo to zostało wyartykułowane jako pierwsze prawo o charakterze osobistym (art. 38). Ustrojodawca podkreślił w ten sposób szczególną wartość tego prawa, jako jednego z najważniejszych w systemie prawnym państwa demokratycznego.

⁴⁵ Sprawa o sygn. K.26/96 (OTK ZU 1997, Nr 2, poz. 19), w której Trybunał kontrolował zgodność ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 139, poz. 646) ze wskazanymi we wniosku wzorcami konstytucyjnymi, m. in. z art. 1 przepisów konstytucyjnych. Trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego złożyło zdania odrębne.

w związku z czym tylko ludzie mogą być właściwymi podmiotami praw i obowiązków stanowiących w takim państwie. W ocenie Trybunału, podstawowym przymiotem człowieka jest jego życie, a skoro tak, to pozbawienie życia unicestwia więc równocześnie człowieka, jako podmiot praw i obowiązków⁴⁶.

Dokonując wnikliwej wykładni art. 1 przepisów konstytucyjnych, Trybunał uznał, że treścią zasady państwa prawa jest zespół podstawowych dyrektyw wyznaczanych z istoty demokratycznie stanowionego prawa, a gwarantujących minimum jego sprawiedliwości. W rezultacie pierwszą taką dyrektywą musi być respektowanie w państwie prawa wartości, bez której wykluczona jest wszelka podmiotowość prawna, tj. życia ludzkiego od początków jego powstania. W konkluzjach swoich wywodów Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że demokratyczne państwo prawa jako naczelną wartość winno stawiać człowieka i dobra dla niego najcenniejsze. Dobrem takim jest życie, które w demokratycznym państwie prawa musi pozostawać pod ochroną konstytucyjną w każdym stadium jego rozwoju⁴⁷.

Przepis statuujący zasadę demokratycznego państwa prawnego stał się także wzorcem do wyinterpretowania prawa obywateli do prywatności. Ówczesne przepisy konstytucyjne nie przewidywały wprost istnienia tego prawa. Rozpatrując sprawę o sygn. K21/96 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawu do prywatności należy przyznać rangę konstytucyjną⁴⁸. Trybunał przyjął, że uznanie i zapewnienie należytej ochrony prawu do prywatności jest koniecznym elementem demokratycznego państwa prawa, a tym samym mieści się w ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Stanowisko powyższe Trybunał poparł kilkoma argumentami. Przede wszystkim Trybunał wskazał, że prawo do prywatności jest powszechnie uznawane i gwarantowane w międzynarodowych aktach dotyczących praw człowieka (art. 12 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności). Jeżeli natomiast zostały one ratyfikowane przez Polskę, to w rezultacie uzasadnione jest konstruowanie znaczenia zasady demokratycznego państwa prawnego opartego na prawnych standardach i konsekwencje wynikające z tych aktów. Ponadto Trybunał stwierdził, że art. 87 ust. 2 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych (normował tajemnicę korespondencji) można uznać za wyrażenie pewnej szerszej zasady powiązanej z ogólnym prawem do prywatności. Kolejnym argumentem było wskazanie art. 47 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (uchwalonej, ale jeszcze nieobowiązującej), który proklamował *expressis verbis* prawo do prywatności. Sposobowi

⁴⁶ Ibidem, s. 152.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Orzeczenie TK z 24 czerwca 1997 r., sygn. akt K.21/96 (OTK ZU 1997, Nr 2, poz. 23, s. 224).

rozumienia zasady demokratycznego państwa prawnego był więc już ukierunkowany przez mające wkrótce obowiązywać nowe przepisy konstytucyjne regulujące prawa i wolności jednostki⁴⁹.

Trybunał Konstytucyjny odnosił się także do stawianych wielokrotnie przez wnioskodawców zarzutów naruszenia prawa do sądu, które również nie było wyrażone bezpośrednio w tekście konstytucji. W tym przypadku argumentacja Trybunału była podobna. Zdaniem sędziów Trybunału, zasada prawa do sądu jest jednym z zasadniczych składników demokratycznego państwa prawnego. Ponadto za taką interpretacją art. 1 Konstytucji przemawiają również przepisy art. 14 i 26 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (ratyfikowanego przez Polskę 3 marca 1977 r.)⁵⁰. Trybunał Konstytucyjny uznał, że prawo do sądu wyprowadzone z art. 1 Konstytucji jest skonkretyzowane w art. 56 ust. 1 Konstytucji, który określa, jakie sądy sprawują wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej⁵¹.

Rozpatrując inną sprawę, Trybunał Konstytucyjny rozwinął wątek relacji między prawem do sądu a zasadą demokratycznego państwa prawnego⁵².

Trybunał stwierdził, że zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem jest jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego. W konsekwencji prawo do wymiaru sprawiedliwości przez sąd zajmuje tak ważne miejsce, że jakkolwiek wykładnia ściśnięta art. 1 Konstytucji w tym zakresie nie odpowiadałaby ani celowi, ani charakterowi ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Taki kierunek wykładni art. 1 Konstytucji wynikał również – w ocenie Trybunału – z treści art. 56 ust. 1 Konstytucji, który stanowił, iż „wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują: Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy szczególne”. Przepis ten udośćpniał obywatelowi drogę do wymiaru sprawiedliwości⁵³.

W innej sprawie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wyprowadzone z art. 1 pozostawionych w mocy przepisów konstytucyjnych prawo do sądu nie musi automatycznie oznaczać niekonstytucyjności wszystkich istniejących dziś ograniczeń drogi sądowej⁵⁴. W ocenie M. Wyrzykowskiego, przyjęcie w konstytucji terminu „demokratyczne państwo prawne” ma dwie konsekwencje, gdyż po pierwsze, nakazuje przy wyjaśnianiu niejasnych zasad proceduralnych nadawanie im takiego znaczenia, aby nie przeszkadzały jednostce w sądowym dochodzeniu swych roszczeń, a po drugie, zasada państwa prawnego ustanawia dla

⁴⁹ Ibidem, s. 224–225.

⁵⁰ Dz. U. z 1977 r., załącznik do Nr 38, poz. 167.

⁵¹ Orzeczenie TK z 25 lutego 1992 r., sygn. akt K.3/91 (OTK 1992, cz. I, poz. 1, s. 33).

⁵² Orzeczenie TK z 7 stycznia 1992 r., sygn. akt K.8/91 (OTK 1992, cz. I, poz. 5).

⁵³ Ibidem, s. 81–82.

⁵⁴ Orzeczenie TK z 13 marca 1996 r., sygn. akt K.11/95 (OTK ZU 1996, Nr 2, poz. 9, s. 100).

ustawodawcy obowiązek dokonywania zmian ustawodawczych w sposób urzędowy i trwały, który jest treścią państwa prawnego⁵⁵.

Prezentacja powyższych orzeczeń, w których Trybunał Konstytucyjny odnosił się do materialnej treści zasady demokratycznego państwa prawnego ukazuje szereg wynikających z niej zasad podstawowych dla całego systemu prawnego i jego poszczególnych dyscyplin. Kolejny przykład zasady „zakodowanej” w przepisie art. 1 Konstytucji stanowi zasada kompetencji sądu w sprawach pozbawienia człowieka wolności⁵⁶.

Niezwykle cennym rezultatem prac Trybunału Konstytucyjnego było też sformułowanie w oparciu o zasadę demokratycznego państwa prawnego kilku głównych zasad dotyczących tzw. przyzwoitej legislacji. Dotyczy to takich zasad, jak: zakaz stanowienia przepisów z mocą wsteczną; nakaz zachowania „odpowiedniej” *vacatio legis*; nakaz poszanowania praw słusznie nabytych. Wyartykułowanie tych zasad było rezultatem uznania, że istnienie demokratycznego państwa prawnego wymaga poszanowania zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W swoim pierwszym orzeczeniu w historii Trybunał Konstytucyjny uznał, że chociaż zasada niedziałania prawa wstecz nie została wprost wyrażona w Konstytucji PRL, stanowi jednak podstawę porządku prawnego w państwie. W ocenie Trybunału zasada ta znajduje swoje oparcie w takich wartościach, jak bezpieczeństwo prawne i pewność obrotu prawnego oraz poszanowanie praw nabytych, stąd też powinno się od niej odstępować wyjątkowo, z bardzo ważnych powodów. Poza tym, wskazując na formalne kryterium odstępstwa Trybunał stwierdził, że winno ono wynikać zawsze z brzmienia ustawy, a nie aktu podustawowego⁵⁷.

W innej sprawie Trybunał Konstytucyjny, nie odmawiając ustawodawcy racji posłużenia się zasadą bezpośredniego działania nowego prawa w określonych warunkach, w celu osiągnięcia stanu pożądanego przez ustawodawcę, przyjął jednakże, że zasada ta nie może prowadzić do sytuacji zaskakującej adresatów norm prawa nową regulacją prawną, zmieniającą na niekorzyść ich dotychczasowe sytuacje prawne oraz nie dając możliwości przygotowania się do przyszłych

⁵⁵ M. Wyrzykowski, *Uwaga 23 do art. 1 przepisów utrzymanych w mocy*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1995.

⁵⁶ Orzeczenie TK z 20 października 1992 r., sygn. K.1/92 (OTK 1992, cz. II, poz. 23, s. 93).

⁵⁷ Orzeczenie TK z 28 maja 1986 r., sygn. U 1/86 (OTK 1986, poz. 2, s. 46–47). W uzasadnieniu do orzeczenia 30 listopada 1988 r. w sprawie sygn. K.1/88 Trybunał wyprowadził zasadę niedziałania prawa wstecz z innych zasad Konstytucji: z zasady praworządności materialnej oraz z zasady zaufania obywatela do państwa. Trybunał dostrzegł związek między zasadą ochrony praw nabytych a zasadą niedziałania prawa wstecz, stwierdzając, że „nie należy także stanowić przepisów, które by w jakiś sposób ograniczały katalog praw, mających podstawę w Konstytucji lub służących ich realizacji. Na stabilności i rozwojowym charakterze praw i obowiązków wspiera się bowiem zaufanie obywateli do państwa i jego społeczna siła” (OTK 1988, poz. 6, s. 102).

zdarzeń. Wedle oceny Trybunału Konstytucyjnego sytuacja taka podważa zaufanie obywateli do prawa jako elementu zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 1 przepisów konstytucyjnych) i w konsekwencji może pozostawać w sprzeczności z tą zasadą⁵⁸.

W swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny opowiedział się także za ochroną praw nabytych. Uznał, że wyłącznie prawa słusznie (sprawiedliwie) nabyte mogą korzystać z ochrony konstytucyjnej, ponieważ są jednym z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego. Trybunał stwierdził, że u podstaw ochrony praw nabytych leży przede wszystkim pewność i stabilność prawa. Nie oznacza to jednak, że w określonych wypadkach nie można liczyć się z koniecznością dostosowywania pewnych rozwiązań prawnych do zmieniających się stosunków społecznych i ekonomicznych, w szczególności wtedy, gdy zmiany istniejącego stanu prawnego zmierzają do rozwiązań trafniejszych z punktu widzenia założeń konstytucji od dotychczasowych rozwiązań⁵⁹.

Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się także w kwestii uznania zasady *vacatio legis* za wynikającą z art. 1 przepisów konstytucyjnych (w tym także z zasady zaufania obywatela do państwa, pewności prawa oraz ochrony praw nabytych). Istotę tej zasady Trybunał dostrzegł w nakazie takiego wprowadzania w życie nowych przepisów, by ich adresaci dysponowali dostateczną ilością czasu na odpowiednie pokierowanie swoimi sprawami i dostosowanie się do zmienionej sytuacji prawnej, zwłaszcza w zakresie, w jakim zawierają one rozwiązania mniej korzystne dla swych adresatów⁶⁰. Również zasada odpowiedniej *vacatio legis* nie ma charakteru bezwzględnego, co powoduje, że ustawodawca może z niej zrezygnować na rzecz ważnego interesu publicznego, którego nie można wyważyć z interesem jednostki⁶¹.

Trybunał Konstytucyjny wskazał także, iż – na tle art. 1 przepisów konstytucyjnych – nakazem konstytucyjnym jest nie tylko ustanowienie *vacatio legis*, ale też nadanie jej odpowiedniego wymiaru czasowego⁶².

Trybunał wyinterpretował również z zasady demokratycznego państwa prawnego tzw. wymóg dostatecznej określoności przepisów prawa. Oznacza on, że każda regulacja prawna (również ustawowa), dająca organowi państwowemu uprawnienie do wkraczania w sferę praw i wolności obywatelskich musi precyzyjnie wyznaczać dopuszczalny zakres ingerencji oraz tryb, w jakim podmiot ograniczany w swoich prawach i wolnościach może bronić się przed nieuzasadnionym naruszeniem jego dóbr osobistych. Istnienie demokratycznego państwa prawa wymaga, by każda forma naruszenia przez organ państwowy dobra oso-

⁵⁸ Orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., sygn. K.9/92 (OTK 1993, cz. I, poz. 6, s. 69).

⁵⁹ Orzeczenie TK z 29 stycznia 1992 r., sygn. K 15/91 (OTK 1992, cz. I, poz. 8, s. 158–159).

⁶⁰ Orzeczenie TK 15 lipca 1996 r., sygn. K.5/96 (OTK ZU 1996, Nr 4, poz. 30).

⁶¹ Orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., sygn. K.9/92 (OTK 1993, cz. I, poz. 6, s. 69–70).

⁶² Orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., sygn. K 1/94 (OTK 1994 r., cz. I, poz. 10, s. 79).

bistego łączyła się z możliwością kontroli zasadności działania organu państwowego⁶³.

Trybunał Konstytucyjny przy rozpoznawaniu określonych spraw dokonywał również wykładni takich przepisów konstytucji, które wyrażały określone prawa lub wolności. W tej materii orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jest bardzo bogate, dlatego poniżej zaprezentowane zostaną wypowiedzi Trybunału w odniesieniu do wybranych praw i wolności.

Charakteryzując konstytucyjną wolność słowa (art. 71 Konstytucji PRL, art. 83 przepisów utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Małej konstytucji) Trybunał stwierdził, że stanowi ona jedno z podstawowych praw człowieka, przysługujących w naturalny sposób każdej jednostce ludzkiej. W takim ujęciu rolą unormowań konstytucyjnych jest potwierdzenie istnienia tej wolności, określanie jej podstawowych aspektów oraz ustanawianie niezbędnych gwarancji koniecznych ograniczeń⁶⁴. Trybunał potwierdził, że wolność słowa, podobnie jak wszelkie inne prawa i wolności jednostki, nie ma charakteru absolutnego i może być poddawana koniecznym ograniczeniom. Trybunał sformułował kilka kryteriów tych ograniczeń. Mianowicie, ograniczenie wolności słowa może zostać ustanowione bądź to przez inną, wyrażoną wprost normę konstytucyjną, bądź gdy konieczne jest wzajemne harmonizowanie wolności słowa z innymi zasadami, normami i wartościami konstytucyjnymi. Poza tym ustawowe ograniczenia wolności słowa wprowadzane mogą być tylko w zakresie niezbędnym i traktowane być muszą w kategoriach wyjątków. Ich istnienie zawsze musi wynikać z wyraźnie sformułowanych przepisów ustawowych i zakazane jest opieranie ich na domniemaniu. Przy wykładni takich przepisów ustawowych zawsze należy też przyznawać pierwszeństwo takiemu ich rozumieniu, które w najpełniejszy sposób koresponduje z konstytucyjną zasadą wolności słowa. Wskutek ograniczeń nie może zostać naruszona istota zasady wolności słowa⁶⁵.

Jedną z podstawowych wolności politycznych była i pozostaje obecnie wolność zgromadzeń. Normatywna treść wolności zgromadzeń zawarta jest w dyrektywie, w myśl której zakazane jest jakiegokolwiek działanie mające na celu przeszkadzanie w organizowaniu i odbywaniu pokojowych zgromadzeń przez obywateli. Dyrektywa ta, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, doznaje ograniczeń jedynie w sytuacji, gdy dochodzi do kolizji z inną normą, wartością lub zasadą o charakterze konstytucyjnym⁶⁶.

⁶³ Orzeczenie TK z 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92 (OTK 1992, cz. I, poz. 13, s. 205).

⁶⁴ Uchwała TK z 2 marca 1994 r., sygn. W.3/93 (OTK 1994, cz. I, poz. 17, s. 157).

⁶⁵ *Ibidem*, s. 158. W tej sprawie Trybunał zdecydowanie stwierdził, że jednym z elementów istoty wolności słowa jest wolność od cenzury prewencyjnej, rozumianej jako przyznanie organom państwowym kompetencji do kontrolowania treści wypowiedzi przed ich przekazaniem odbiorcy, a także do uzależnienia przekazania wypowiedzi odbiorcom od uprzedniej zgody organu państwowego.

⁶⁶ Uchwała TK z 16 marca 1994 r., sygn. W.8/93 (OTK 1994, cz. I, poz. 18, s. 168).

Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się także na temat ograniczeń innych wolności o charakterze politycznym. Przykładowo, w sprawie W 14/95 stwierdził, że realizacja swobody zrzeszania się w partiach politycznych może być przez państwo uzależniona od spełnienia warunków określonych w ustawie bądź nawet niedopuszczona z powodu znamion negatywnie określonych przez ustawodawstwo. Granice te ustanawiane są zarówno w interesie samych partii, jak też w interesie publicznym w celu gwarantowania demokratycznego ustroju państwa⁶⁷.

Na podobnych zasadach ograniczona może być swoboda zrzeszania się pracowników w związkach zawodowych. Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że wyjątki od zasady powszechności tego prawa mogą być wprowadzane w drodze ustawowej. W demokratycznym państwie prawa granice swobody ustawodawcy pozbawiania poszczególnych grup pracowników przyznanych konstytucyjnie wolności obywatelskich są wyznaczone przez konstytucyjne postanowienia o wolnościach obywateli⁶⁸.

Swoboda działalności gospodarczej, będąca jednocześnie naczelną zasadą ustrojową, charakteryzującą ustrój gospodarczy państwa (art. 6 przepisów utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Małej konstytucji) może natomiast, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. Swoje stanowisko Trybunał argumentował faktem, że istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, by zminimalizować przypadki nierzetelności tak w stosunkach między podmiotami gospodarczymi, jak i w wykonywaniu przez te podmioty swych obowiązków publicznych (np. obowiązku podatkowego)⁶⁹. Ograniczenia swobody działalności gospodarczej również nie mogą być nadmierne. Trybunał wyjaśnił, że „winny być na tyle merytorycznie uzasadnione, by w konflikcie z zasadą swobodnej działalności gospodarczej rachunek aksjologiczny przeważał na korzyść ograniczenia”⁷⁰.

Rozważając natomiast istotę prawa obywateli do ubezpieczenia społecznego (art. 70 przepisów utrzymanych w mocy), Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że stanowi ono nakaz skierowany do ustawodawcy w celu urzeczywistnienia tego prawa, przyznając mu zasadniczo swobodę, gdy idzie o określenie rodzaju świadczeń z ubezpieczenia społecznego, warunków ich nabycia i ustania, ich wysokości, trybu przyznawania itp. Jedynym skrępowaniem ustawodawcy linią kierunkowego działania jest nakaz „rozwoju” ubezpieczeń społecznych. Co więcej, Trybunał uznał, że przepisy konstytucji nie określały indywidualnych sytuacji

⁶⁷ Uchwała TK z 24 kwietnia 1996 r. (OTK ZU 1996, Nr 2, poz. 14, s. 136).

⁶⁸ Orzeczenie TK z 21 listopada 1995 r., sygn. K 12/95 (OTK 1995, cz. II, poz. 34, s. 132).

⁶⁹ Zob. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K.11/94 (OTK 1995, cz. I, poz. 1, s. 127).

⁷⁰ Zob. orzeczenie TK z 20 sierpnia 1992, sygn. K.4/92 (OTK 1992, cz. II, poz. 22, s. 23).

prawnych ubezpieczonego, nie stwarzały tym samym odpowiedniego rozszczenia po stronie ubezpieczonego, które wynikać mogło dopiero z ustawy. Możliwa jest także – stwierdził skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego – modyfikacja prawa do ubezpieczenia społecznego nie tylko na przyszłość, w zależności od warunków społeczno-gospodarczych, lecz z tych samych powodów, a także ze względu na pełniejszą realizację ogólnych zasad sprawiedliwości i równości w prawie – zmiany uprawnień nabytych na podstawie wcześniejszych ustaw, pod warunkiem zachowania istoty prawa do ubezpieczeń społecznych, wynikającej z konstytucji⁷¹.

Podsumowanie

Trybunał Konstytucyjny w początkowym okresie swojej działalności (1986–1989) dokonywał wykładni przepisów Konstytucji PRL. Było to szczególnie skomplikowane, ponieważ w tamtym czasie obowiązywała konstytucyjna zasada jedności systemu władzy państwowej, na mocy której Sejm skupiał pełnię tej władzy i był nadrzędnym organem państwowym. Od roku 1990, aż do daty wejścia w życie obowiązującej Konstytucji RP, wzorcem kontroli aktów normatywnych były przepisy znajdujące się w tzw. Małej konstytucji, a także – na podstawie jej przepisu art. 77 – w częściowo utrzymanych przepisach Konstytucji PRL (RP). Nowelizacja konstytucji dokonana 29 grudnia 1989 r. dotyczyła również przepisów o prawach i wolnościach obywatelskich, w wyniku oparcia ustroju państwa na zasadach: swobody działalności gospodarczej, ochrony własności osobistej i pluralizmu politycznego. W tym kontekście dodatkowego znaczenia nabrała działalność Trybunału Konstytucyjnego, który stał się gwarantem przestrzegania tychże praw i wolności.

Zasadniczym osiągnięciem Trybunału Konstytucyjnego z pierwszych lat istnienia tego organu było uznanie, że prawa zawarte w konstytucji to nie tylko zasady ustroju, którymi państwo ma się kierować, ale że można i należy wywodzić z nich normatywne konsekwencje⁷². Warto dodać, że ustalanie normatywnej zawartości Konstytucji PRL było niekiedy wyjątkowo skomplikowane wobec niejednoznaczności i ogólnikowości przepisów. Pomimo to Trybunałowi Konstytucyjnemu udało się urzeczywistnić rolę konstytucji jako nadrzędnego aktu normatywnego w państwie prawa.

⁷¹ Zob. orzeczenie TK z 22 sierpnia 1990 r., sygn. K.7/90 (OTK ZU 1990, poz. 5, s. 50). Zob. też przykładowo: orzeczenie TK z 19 października 1993 r., sygn. K.14/92 (OTK ZU 1993, poz. 35); orzeczenie TK z 17 lipca 1996 r., sygn. K.8/96 (OTK ZU 1996 Nr 4, poz. 32).

⁷² W. Zakrzewski, *Prawa i wolności obywateli Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Zarys prawa konstytucyjnego*, red. W. Skrzydło, Lublin–Rzeszów 1993, s. 55.

Głównym punktem odniesienia w procesie wykładni konstytucji na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku stała się zasada demokratycznego państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny „wyprowadził” z niej inne zasady (wartości) konstytucyjne, które nie były *expressis verbis* wskazane w tekście konstytucji, takie jak: zasada przyrodzonej godności człowieka, prawo do życia, prawo do prywatności, prawo do sądu, zasada proporcjonalności ograniczeń praw i wolności oraz szereg zasad dotyczących tzw. przyzwoitej legislacji.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w pierwszych latach istnienia tego organu przyczyniło się znacząco do utrwalenia mechanizmów funkcjonowania aparatu państwowego, opierającego się na wspomnianych zasadach państwa prawnego i demokratycznego (oraz urzeczywistniającego zasadę sprawiedliwości społecznej), także w aspekcie urzeczywistniania praw i wolności obywatelskich⁷³.

Za istotny walor orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego uznać należy także utrwalenie sposobu interpretacji tekstów aktów normatywnych, w szczególności konstytucji. Szczegółowe postanowienia aktów normatywnych należy bowiem interpretować w kontekście całego tekstu (również z uwzględnieniem ewentualnych preambuł), a tłem poszczególnych przepisów winny być postanowienia ogólne. Oznacza to, że w procesie badania istoty i zakresu konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich nie można pomijać przepisów regulujących zagadnienia ustroju państwa.

Działalność Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986–1997 przypadła w okresie zasadniczych przemian systemu ustrojowego państwa, zmierzających w kierunku zakładanej, całkowitej jego demokratyzacji. W wyniku tych zmian zmodyfikowany został także pierwotny model Trybunału Konstytucyjnego⁷⁴. W tym czasie przeobrażeniu uległa także świadomość społeczeństwa w kwestii przysługujących mu praw i wolności w państwie. W mojej ocenie proces ten wzmocniła również działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego. W odniesieniu do kwestii konstytucyjnych praw (wolności) obywatelskich, w orzecznictwie Trybunału wielokrotnie odzwierciedlenie znajdowały poglądy przedstawicieli nauki, wskutek czego zyskiwały one dodatkową wartość i mogły się upowszechnić. Trybunał nawiązywał także w swoich uzasadnieniach do przepisów prawa międzynarodowego, a także do praktyki sądów konstytucyjnych innych państw. Wzrastająca z roku na rok liczba spraw kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że organ ten był postrzegany jako niezbędny element

⁷³ Stanowisku temu nie przeczy fakt, że w prezentowanym okresie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego niezgodności ustaw z konstytucją nie były ostateczne, gdyż podlegały rozpatrzeniu przez Sejm. Wynikało to z art. 7 ustawy z dnia 19 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 22, poz. 98) w zw. z art. 33a ust. 2 Konstytucji PRL.

⁷⁴ Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 64–65.

gwarancji przestrzegania praw konstytucyjnych. Warto odnotować, że częstym wnioskodawcą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym był Rzecznik Praw Obywatelskich.

Dokonując oceny działalności Trybunału Konstytucyjnego jako organu gwarantującego respektowanie przez organy władzy publicznej konstytucyjnych wolności i praw jednostki, warto dodać, że dopiero obowiązująca Konstytucja RP w art. 79 przewiduje istnienie skargi konstytucyjnej, tj. wyspecjalizowanej instytucji służącej „każdemu” dla ochrony jego wolności lub praw konstytucyjnych.

II

MATERIAŁY ARCHIWALNE

Piotr Fiedorczyk

Dylematy socjalistycznego kodyfikatora. Dokument archiwalny o pracach Komisji Kodyfikacyjnej w latach 1956–1958

Prezentowany poniżej dokument archiwalny jest listem przewodniczącego Komisji Kodyfikacyjnej profesora Jana Wasilkowskiego do wiceministra sprawiedliwości Stanisława Walczaka. List powstał w połowie czerwca 1958 r. – znamy tylko datę wpływu do gabinetu wiceministra – 24 czerwca 1958 r. Powstał więc po około półtorarocznym okresie prac Komisji Kodyfikacyjnej i jest swobodnego rodzaju sprawozdaniem z kierunku i postępu prac. Rzecz ciekawa, składał je przewodniczący Komisji, a nie delegat ministra sprawiedliwości w Komisji, który w świetle regulaminu reprezentował ministra i miał wgląd we wszystkie jej prace. Przyznać należy, że waga poruszanych problemów uzasadniała bezpośrednio zwrócenie się J. Wasilkowskiego do wiceministra.

Jan Wasilkowski, wybitny cywilista, od 1936 r. profesor Uniwersytetu Warszawskiego, był zaangażowany w prace kodyfikacyjne już od przedwojnia. Od lipca 1933 r. był członkiem 44-osobowej Komisji Kodyfikacyjnej – niezależnej instytucji państwowej powołanej do unifikacji i kodyfikacji prawa. Po wojnie należał do nielicznego grona cywilistów, którzy przygotowali w latach 1945–1946 projekty dekretów unifikujących prawo cywilne. Następnie w latach 1947–1948 był członkiem Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, przygotowującej projekt kodeksu cywilnego opartego na dekretach unifikacyjnych. Projekt ten nie został ukończony z powodu nowej sytuacji politycznej i postępującego procesu stalinizacji kraju. W nowych warunkach politycznych J. Wasilkowski był głównym polskim negocjatorem ustalającym ze stroną czechosłowacką tekst wspólnego, opartego na wzorach radzieckich kodeksu rodzinnego. Uczestniczył następnie w pierwszym etapie prac kodyfikacyjnych nad kodeksem cywilnym PRL (1950–1955). W sierpniu 1956 r. został mianowany przewodniczącym Komisji

Kodyfikacyjnej przy Ministrze Sprawiedliwości¹. Komisja ta, powołana do reformy całego prawa sądowego, rozpoczęła działalność po Październiku 1956 r., w warunkach tzw. odwilży, co oczywiście wpływało na jej prace i zapewniało (przynajmniej początkowo) spory zakres niezależności. Adresat pisma, wiceminister Stanisław Walczak, w latach 1946–1947 sprawował funkcję przewodniczącego dolnośląskiej delegatury Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym, następnie został pracownikiem naukowym Uniwersytetu Wrocławskiego. Funkcję wiceministra sprawiedliwości sprawował od kwietnia 1957 r.²

Powołana zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 227 z 23 sierpnia 1956 r. Komisja Kodyfikacyjna przy Ministrze Sprawiedliwości³ składała się początkowo z trzech wydziałów – cywilnego, karnego i do spraw organizacji wymiaru sprawiedliwości⁴. W ramach wydziałów pracowały zespoły powołane do opracowania konkretnych projektów ustaw. Zadania Komisji zostały określone bardzo szeroko. W inauguracyjnym jej prace przemówieniu w listopadzie 1956 r. ówczesna minister sprawiedliwości Zofia Wasilkowska nie tworzyła jakichkolwiek ograniczeń, zarówno co do zakresu, jak i trybu prac. Koncentrowała się na prawie karnym oraz na konieczności stworzenia gwarancji praworządności po okresie stalinizmu – stąd stosunkowo duża część wystąpienia była poświęcona organizacji wymiaru sprawiedliwości⁵.

Poszczególne zespoły rozpoczęły prace nad projektami na początku 1957 r. Przyjęta metoda prac polegała na tworzeniu projektów „ex nihilo”, czyli na odrzuceniu wcześniejszych, stalinowskich prób legislacyjnych. Wyjątkiem był zespół ds. opracowania projektu kodeksu cywilnego, który za podstawę swoich prac przyjął powszechnie krytykowany⁶ projekt kodeksu cywilnego z 1955 r. oraz obowiązujący kodeks rodzinny z 1950 r. Ponadto niektóre zespoły rozpoczęły prace nad rozpisaniem ankiety co do najważniejszych problemów legislacyjnych – mimo że metoda ta nie sprawdziła się przed wojną w działalności ówczesnej Komisji Kodyfikacyjnej, gdyż opóźniała prace⁷. Półtoraroczne prace Komisji ujawniły szereg problemów wewnętrznych i zewnętrznych, które wpływały na przebieg oraz treść przyjmowanych rozwiązań. Przede wszystkim należy wskazać

¹ *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008*, red. G. Bałtrusajtys, Warszawa 2008, s. 154–156.

² T. Mołdawa, *Ludzie władzy 1944–1991*, Warszawa 1991, s. 435–436.

³ M.P. Nr 70, poz. 856.

⁴ Szerzej na ten temat: P. Fiedorczyk, *O powstaniu, strukturze organizacyjnej i trybie prac Komisji Kodyfikacyjnej z 1956 r.*, [w:] *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w 70-lecie urodzin*, red. M. Mikołajczyk i in., Białystok–Katowice 2010, t. II (w druku).

⁵ Z. Wasilkowska, *Zadania Komisji Kodyfikacyjnej*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 1, s. 3–9.

⁶ A. Lityński, *O prawie i sądach początków Polski Ludowej*, Białystok 1999, s. 251–252.

⁷ S. Słwiński, *Powołanie Komisji Kodyfikacyjnej*, „Prawo i Życie” 1956, nr 10, s. 3.

na zmieniającą się sytuację polityczną – koniec „odwilży” i stopniowe odchodzenie od „ideałów” Października 1956 r. W praktyce działania Komisji oznaczało to ograniczenie początkowej autonomii i swobody decyzji co do proponowanych rozwiązań. Zapewne dlatego przewodniczący J. Wasilkowski odwoływał się w prezentowanym liście do dzieła F. K. v. Savigny’ego i sarkastycznie pytał o to, czy zmiana sytuacji politycznej nie przekreśla samej idei kodyfikacji.

W nowej sytuacji politycznej pojawiał się podstawowy problem, czy przyjęta metoda prac, polegająca na odrzuceniu obowiązującego prawa i wcześniejszych projektów nie spowoduje kolejnego już w dziejach PRL upadku rozpoczętych i zaawansowanych prac kodyfikacyjnych. Wydaje się, że obawa ta była głównym powodem powstania listu – tym bardziej, że prace Zespołu Prawa Cywilnego, których podstawą były wcześniejsze projekty i ustawy, ewoluowały w kierunku dokonania coraz bardziej rozległych zmian. Jan Wasilkowski zetknął się już z podobnym problemem wcześniej. W trakcie prac nad polsko-czechosłowackim projektem prawa rodzinnego tekstem wyjściowym był polski projekt, z którego ostatecznie bardzo mało ocalało. Wasilkowski starał się przeciwdziałać tendencji do dokonywania zbyt dużej ilości poprawek i dlatego list wyraźnie sugeruje podjęcie decyzji ograniczających zakres proponowanych zmian. Stanowisko to wyraźnie korespondowało z poglądami Adama Podgóreckiego zawartymi w opublikowanej wówczas pracy. Jedną z dyrektyw kodyfikacyjnych przedstawionych przez tego autora była „dyrektywa normatywnego konserwatyzmu”, która miała brzmieć: „lepsza jest norma dotychczasowa niezupełnie poprawna niż norma nowa, prawdopodobnie niewadliwa”⁸. Zapewne celowo J. Wasilkowski nie używał słowa „konserwatyzm”, obawiając się złych konotacji tego słowa u adresata listu.

Profesor Wasilkowski zwracał pośrednio uwagę na jeszcze jeden aspekt, który wyłonił się w toku prac nad kodeksem cywilnym. Wspominał o przywiązaniu niektórych członków Zespołu do określonego (tj. zaborczego) systemu prawnego, a jako przykład podawał między innymi kwestię dyskusji o wadach oświadczenia woli przy zawarciu związku małżeńskiego. Problem był w istocie znacznie bardziej poważny. Chodziło bowiem o to, aby opracowywany projekt nie przesądzał umieszczenia prawa rodzinnego w kodeksie cywilnym. Wprawdzie na początku 1957 r. zapadła decyzja o pracy nad jednolitym kodeksem cywilnym, ale miała ona charakter roboczy. Jan Wasilkowski zdawał sobie sprawę z faktu, iż w nowych warunkach politycznych trzeba będzie prawdopodobnie powrócić do stalinowskiej konstrukcji odrębności prawa rodzinnego od prawa cywilnego.

Konkluzje J. Wasilkowskiego zmierzały do ograniczenia zakresu przyszłej kodyfikacji i przyśpieszenia prac nad nią. Zwraca uwagę fakt, iż był on zwolennikiem tworzenia elastycznych kodeksów, przede wszystkim tworzących najlepszy

⁸ A. Podgórecki, *Założenia polityki prawa. Metodologia pracy legislacyjnej i kodyfikacyjnej*, Warszawa 1957, s. 87–91.

punkt wyjścia dla rozwoju prawa sądowego. Paradoks polega na tym, że rozwój prawa, w tym prawa po upadku komunizmu, potwierdził w dużej części trafność jego uwag.

Dalsza część rozważań listu dotyczy prac nad ustrojem organów wymiaru sprawiedliwości. W ich trakcie pojawiała się fundamentalna kwestia rewizji konstytucji PRL z 1952 r. Zespoły Komisji Kodyfikacyjnej nie przejmowały się specjalnie jej normami, zakładając optymistycznie, że możliwe będą nowele, stosowne do wyników prac i potrzeb przyszłych kodyfikacji. Problem ten dotyczył w pierwszej kolejności projektu ustawy o wskrzeszeniu sądownictwa administracyjnego. Projekt został szybko opracowany (referenci – Józef Litwin i Marian Zimmermann) i opierał się na włączeniu sądownictwa administracyjnego do systemu sądów powszechnych⁹. Jego ewentualne wejście w życie wymagało zmiany konstytucji w zakresie struktury sądownictwa (art. 46) i kompetencji prokuratury (art. 54 ust. 1). Gotowy projekt czekał na decyzję co do poddania go pod publiczną dyskusję (zgodnie z regulaminem Komisji Kodyfikacyjnej). Przewodniczący J. Wasilkowski nie chciał jej rozpoczynać, nie znając stanowiska władz. Jak się okazało, było ono negatywne. Ostrożność Wasilkowskiego była uzasadniona.

Zgłaszane w toku prac zespołów postulaty zniesienia rewizji i rewizji nadzwyczajnej oraz powrotu do „klasycznej” apelacji i kasacji również wymagały rewizji konstytucji. To samo dotyczyło postulatu zmiany usytuowania prokuratury w systemie organów państwa (art. 54) oraz kwestii wybieralności sędziów (art. 50). Jan Wasilkowski informował wiceministra Walczaka o kierunku prac i sondował, czy zmiana konstytucji jest możliwa. Dziś wiemy, że decyzja władz była negatywna – zapewne nie chciano wywoływać wrażenia niedoskonałości niedawno przyjętej konstytucji i dokonywać zmian w jakimkolwiek zakresie. To także symptomatyczny odwrót od „zdobyczy” Października.

Prezentowany dokument wywołał istotne konsekwencje. W 1959 r. minister sprawiedliwości zmienił regulamin Komisji Kodyfikacyjnej, ograniczając samodzielność zespołów i zapewniając Prezydium Komisji bezpośredni wpływ na kierunek prac. Był to koniec „odwilży” w pracach kodyfikacyjnych.

Prezentowany dokument zasługuje na uwagę jeszcze z jednego powodu. Został on częściowo i z dużymi zmianami (opuszczeniami) opublikowany¹⁰. Interesujące jest porównanie obu tekstów – najbardziej drażliwe politycznie kwestie zostały z tekstu drukowanego usunięte. Nie da się już dzisiaj ustalić przyczyn tego zjawiska – świadomego działania autora, czy ingerencji cenzury. Prawdopodobnie sam autor zmodyfikował swój pierwotny tekst dla celów publikacji.

⁹ Szerzej na ten temat: M. Wyrzykowski, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1979, s. 71–72.

¹⁰ J. Wasilkowski, *Z zagadnień kodyfikacyjnych. Stosunek projektów do obowiązującego prawodawstwa*, „Prawo i Życie” 1958, nr 19, s. 1, 3.

DOKUMENT

1958 czerwiec, Warszawa. – Pismo przewodniczącego Komisji Kodyfikacyjnej przy Ministrze Sprawiedliwości Jana Wasilkowskiego do wiceministra sprawiedliwości Stanisława Walczaka

K.Kod.16/11/2/-310/58

J. Wasilkowski

Dopisane ręcznie: Ob. Min. St. Walczak

W.M.-788/58 r.

Wpł. 24.VI. 58 r.

U w a g i
w sprawie prac Komisji Kodyfikacyjnej

I.

Trwające od półtora roku prace Komisji nasuwają kilka zagadnień, których rozstrzygnięcie wymaga uprzednich decyzji o charakterze politycznym. Jedno z tych zagadnień jest bardzo ogólne, ponieważ dotyczy niemal wszystkich opracowywanych projektów. Inne rzutują na pracę szeregu Zespołów. Inne wreszcie stanowią tylko specyfikę poszczególnych projektów.

W niniejszych uwagach ograniczam się do charakterystyki zagadnienia, które uważam za najbardziej ogólne. Co do pozostałych zagadnień poprzestanę na wymienieniu tych, które wydają się najważniejsze. Przewodniczący wydziałów oraz przewodniczący zespołów rozwiną niewątpliwie poruszone przeze mnie problemy, a zapewne uzupełnią także ich listę.

II.

1. Zagadnieniem ogólnym, które wpływa na wyniki całokształtu prac kodyfikacyjnych oraz terminu ich zakończenia, jest stosunek przygotowywanych projektów do prawa obowiązującego. Przemówienie Ministra Sprawiedliwości na inauguracyjnym zgromadzeniu Komisji Kodyfikacyjnej w grudniu 1956 r., jak również głosy wielu innych uczestników tego zgromadzenia określiły zadania Komisji bardzo szeroko. Przeważała opinia, że Komisja nie powinna ograniczać się do częściowej reformy obowiązującego ustawodawstwa poprzestając na projektowaniu merytorycznych zmian dyktowanych aktualnymi potrzebami budownictwa socjalistycznego, oraz technicznych udoskonaleń tego prawodawstwa /systematyzacja norm, usunięcie sprzeczności, rozwinięcie pewnych instytucji prawnych, skreślenie przepisów anachronicznych, osiągnięcie jednolitości kryteriów redakcyjnych etc./.. Według opinii zgromadzenia Komisja powinna w zasadzie dążyć do opracowywania projektów „od samych podstaw”.

Celem prac kodyfikacyjnych nie miało być zatem tylko uporządkowanie obowiązującego prawa cywilnego, karnego, procesowego, ustrojowego, lecz w zasadzie stworzenie nowego prawa.

W konsekwencji zespoły robocze Komisji – z jednym tylko wyjątkiem* – nie przyjęły za podstawę swych prac ani obowiązujących przepisów ustawowych, ani projektów opracowanych poprzednio przez Ministerstwo Sprawiedliwości, lecz przystąpiły do opracowania projektów wstępnych. Niektóre zespoły /zespół prawa karnego materialnego i zespół prawa o ustroju adwokatury/ rozpoczęły pracę od rozpisania ankiety dotyczącej szeregu zagadnień uznanych za węzłowe.

Należy zauważyć, iż wybór tej czy innej metody opracowania projektów stanowi moment raczej formalny, w zasadzie nie przesądza bowiem o stosunku danego projektu do prawa obowiązującego. Przyjmując za podstawę tekst legis latae, zespół może zaprojektować tak liczne i zasadnicze zmiany, iż wynikiem będzie tekst z gruntu odmienny. I przeciwnie – projekt wstępny, odbiegający zasadniczo od prawa obowiązującego, może w wyniku obrad zbliżyć się do niego bardzo poważnie. Nie ulega jednak kwestii, że przyjęcie określonej metody świadczy o pewnym nastawieniu zespołów, o tendencji do szerszego lub węższego zakresu projektowanych innowacji.

Jest oczywiste, że stosunek projektów Komisji do prawa obowiązującego nie może kształtować się jednolicie. Wynika to przede wszystkim stąd, że nasze ustawodawstwo z dziedziny tzw. prawa sądowego pochodzi z różnych okresów wskutek czego rozdźwięk między jego przepisami a realnymi potrzebami społecznymi występuje w poszczególnych dziedzinach z większą lub mniejszą ostrością. Tak więc np. kodeks rodzinny z 1950 r. jest z pewnością prawem typu socjalistycznego. Braki tego kodeksu polegają głównie na wadliwej technice legislacyjnej, nie dotyczą zaś w zasadzie merytorycznych rozstrzygnięć. Natomiast dekret o prawie rzeczowym z 1946 r. jest wadliwy przede wszystkim z merytorycznego punktu widzenia, ponieważ nie odzwierciedla socjalistycznych stosunków własności. Twory ustawodawcze pochodzące z okresu międzywojennego – jako twory ustawodawstwa burżuazyjnego – są oparte na wielu założeniach wymagających zasadniczej rewizji /dotyczy to zwłaszcza kodeksu karnego z 1932 r., kodeksu zobowiązań z 1933 r. i kodeksu handlowego z 1934 r./^{**} Jednakże mimo niejednorodnej oceny poszczególnych działów legis latae wydaje się ustalenie ogólnego poglądu na stosunek prac komisji do przepisów obowiązujących. Nasuwa się bowiem obawa, czy niektóre innowacje zawarte w projektach są rzeczywiście usprawiedliwione. Czy – w szczególności – jest istotnie rzeczą celową, ażeby pewne koncepcje jurystyczne, które nie wywołują trudności w praktyce i nie mają tzw. „ostrza politycznego” należało zastępować innymi koncepcjami jurystycznymi, które – jak wszelkie nowe koncepcje legislacyjne – będą musiały przez długie lata wywoływać rozbieżności w doktrynie i w orzecznictwie. Należy mieć na względzie, że każda zmiana obowiązujących tekstów ustawowych, nawet zmiana o charakterze czysto redakcyjnym /według intencji projektodawców/ przekreśli w praktyce znaczenie dotychczasowego orzecznictwa w danej materii, a niekiedy także dorobek dotychczasowej doktryny.

* Dotyczy to zespołu prawa cywilnego materialnego. Zespół ten przyjął za podstawę projekt Ministerstwa z 1955 r. oparty w znacznej mierze na prawie obowiązującym, a co do prawa rodzinnego – kodeks rodzinny z 1950 r.

** Kodeksy procedury karnej i procedury cywilnej zostały na ogół dostosowane do stosunków obecnych wskutek wielokrotnej nowelizacji.

Sądzę, iż nie popełnię znacznego błędu wyrażając pogląd, że w pracach komisji przywiązuje się niekiedy nadmierną wagę do względów doktrynalnych. Nie mam bynajmniej zamiaru pomniejszać znaczenia teorii dla rozwoju orzecznictwa ani tym bardziej dla legislacji. Odnoszę jednak wrażenie, że niektórzy członkowie komisji przeceniają znaczenie konstrukcji doktrynalnych. Praca kodyfikacyjna wymaga gruntownej podbudowy teoretycznej, nie jest jednak pracą naukową, ma bowiem cele czysto praktyczne. Sądzę zatem, że gdy pewna konstrukcja przyjęta w prawie obowiązującym nasuwa pewne zarzuty z teoretycznego punktu widzenia, lecz nie wywołuje istotnych trudności przy stosowaniu danej grupy przepisów, należy zamknąć oczy na tę swoistą „inelegantia iuris”, ażeby nie pogłębiać wstrząsu będącego nieuniknionym następstwem każdej większej reformy prawa obowiązującego.

Nie mogę również oprzeć się wątpliwościom, czy w pewnych wypadkach proponowane zmiany przepisów legis latae nie są raczej wyrazem subiektywnych poglądów o wyższości pewnych koncepcji, nie zaś wyrazem przekonania opartego na doświadczeniu lub wycuciu realnych potrzeb społecznych. Zdaniem moim niektóre propozycje zmian legis latae wynikają głównie z teoretycznych upodobań wnioskodawców albo po prostu z pewnych nawyków myślowych /np. z przywiązania do określonego systemu prawnego/. Jako typowy przykład przytoczyłbym wnioski o zmianę niektórych przepisów ogólnych prawa cywilnego /przepisy o błędzie przy składaniu oświadczeń woli, przepisy o przedawnieniu i prekluzji/ albo wnioski o wprowadzenie wad oświadczeń woli jako przyczyny nieważności małżeństwa.

Szczególnie niepożądane są zdaniem moim zmiany przepisów legis latae, które według intencji wnioskodawcy nie zmierzają do zastąpienia określonego rozwiązania legislacyjnego innym rozwiązaniem legislacyjnym, lecz do zmiany pewnej konstrukcji technicznej albo pewnego sformułowania uznanego przez wnioskodawcę jako nie dość poprawne. Teoretycznie rzecz biorąc zmiany takie – jeżeli pogląd wnioskodawcy okaże się słuszny – byłyby z pewnością uzasadnione. Jednakże – jak o tym wspomniałem wyżej – można mieć wątpliwość, czy takie udoskonalenie prawa obowiązującego będzie opłacalne. Czy warto bowiem, dla czystości konstrukcji lub piękności redakcji, zastępować „rzecz niewygodną, lecz dobrze znaną”^{***}, rzeczą również niewygodną, lecz nieznaną?!

2. Prace komisji zostały podjęte w czasie szybkich przemian w naszych stosunkach gospodarczych i politycznych. Z tego względu – trawestując tytuł słynnej pracy Savigny'ego „Vom Berufe unserer Zeit zur Gesetzgebung” – można by w ogóle kwestionować celowość zamierzonej obecnie kodyfikacji. Jednakże zdaniem moim pogląd taki nie byłby uzasadniony. Po pierwsze bowiem jest poza sporem, że względna stabilizacja stosunków społecznych w Polsce może nastąpić dopiero wtedy, kiedy będziemy mieli już za sobą okres przejściowy od kapitalizmu do socjalizmu; zresztą i wtedy przemiany społeczne bynajmniej nie ustaną. Po wtóre – udoskonalenie prawa sądowego, zarówno pod względem treści jak i pod względem formy, stanowi jedną z istotnych przesłanek podniesienia poziomu naszego wymiaru sprawiedliwości, a tym samym ugruntowania praworządności socjalistycznej. Świadomość, iż stosunki społeczne będą u nas nadal ulegały przeobrażeniom i że wskutek tego opracowywane obecnie kodeksy będą wymagały częstych nowelizacji, uzasadnia tylko ten wniosek, że ambicje kodyfikatorów nie powinny być wygórowane. Nie układamy przyszłych kodeksów w przeświadczeniu, iż będą one obowiązywały bez większych zmian przez długie dziesiątki lat. Nie przekreśla to jednak znaczenia kodyfikacji, chodzi bowiem

^{***} Jaką jest każdy obowiązujący od dłuższego czasu przepis prawny.

przede wszystkim o to, ażeby stworzyć możliwie najlepszy punkt wyjścia dla prawidłowego rozwoju naszego prawa sądowego, ażeby dać podstawę do twórczego kształtowania jego instytucji przez doktrynę i orzecznictwo. Zdaniem moim obecny stan prawny w zakresie prawa sądowego nakazuje traktować zakończenie prac nad jego uporządkowaniem jako sprawę pilną i konieczną.

3. W konkluzji proponowałbym przyjęcie następujących wytycznych dla dalszych prac kodyfikacyjnych:

A. Zasadnicza reforma treści naszego prawa obowiązującego powinna być ograniczona do instytucji, których przebudowa jest uzasadniona względami na charakter naszego ustroju albo względami na stwierdzone doświadczeniem potrzeby praktyki.

B. Zmiany dotyczące formy prawnej, a więc tzw. konstrukcji legislacyjnych, systematyzacji, techniki redakcyjnej, powinny być dokonywane z dużą ostrożnością, chodzi bowiem o to, ażeby – o ile to możliwe – nie przekreślać dorobku orzecznictwa i doktryny, jeżeli ten dorobek jest uważany za prawidłowy.

C. Należy ustalić termin zakończenia prac nad poszczególnymi projektami kierując się względami na potrzeby wymiaru sprawiedliwości i mając na uwadze warunki pracy komisji. Do tych terminów należy dostosować plan zebrania zespołów i wydziałów.

III.

Pośród innych zagadnień, które zdają się wymagać powzięcia decyzji wstępnych, wysuwają się na czoło zagadnienia dotyczące organizacji wymiaru sprawiedliwości. W Wydziale III Komisji Kodyfikacyjnej zostały utworzone cztery zespoły robocze, których zadaniem miało być przygotowanie projektów: 1. ustroju sądów, 2. ustroju prokuratury, 3. ustroju adwokatury, 4. sądownictwa administracyjnego. Dotychczas zakończył w zasadzie swe prace Zespół Sądownictwa Administracyjnego, jednakże zachodzą trudności gdy chodzi o dalsze stadia prac przewidzianych w regulaminie Komisji /dyskusja publiczna, Zgromadzenie Ogólne/. Prace nad organizacją prokuratury oraz nad organizacją adwokatury zostały zawieszona uchwałą Prezydium Komisji. Projekt prawa o ustroju sądów nie wyszedł poza stadium dyskusji wstępnych.

Przyczyną tego niepokojącego stanu prac jest okoliczność, że podstawowe problemy organizacji wymiaru sprawiedliwości wymagają decyzji na najwyższym szczeblu, ponieważ dotyczą zasad sformułowanych w konstytucji z 1952 roku. W szczególności: 1. Prace nad ustrojem prokuratury zależą przede wszystkim od tego, jak będzie usytuowana prokuratura w systemie organów państwowych. 2. Kierunek prac nad prawem o ustroju sądów zależy: a/ od decyzji, czy struktura sądów określona w art. 46 konstytucji może ulec pewnym zmianom, b/ od decyzji, czy przepis art. 51 ust. 1 konstytucji ma być zrealizowany w całej rozciągłości oraz c/ czy zasada wybieralności sędziów, proklamowana w art. 50 ust. 1 konstytucji ma być wprowadzona w życie. Nadto struktura sądów zależy także w pewnym stopniu od tego, jaka będzie ostateczna decyzja co do odrębności ustroju prokuratury. Dalsze losy projektu sądownictwa administracyjnego zależą od rozstrzygnięcia szeregu kwestii, które również znalazły wyraz w konstytucji. Najważniejszymi z nich są: zagadnienie ogólnego nadzoru sprawowanego przez prokuraturę, zagadnienie skarg i zażaleń oraz zagadnienie struktury sądów powszechnych /jeżeli sądy administracyjne mają być związane z sądownictwem powszechnym/.

Jak wynika z powyższego zestawienia, problem usytuowania prokuratury w systemie organów państwowych oraz zagadnienie jej kompetencji ma istotne znaczenie dla problematyki sądownictwa, zarówno powszechnego, jak i administracyjnego. Rzutuje ono zresztą także w pewnym zakresie na problematykę postępowania karnego i postępowania cywilnego. Związek między strukturą sądów a zasadami k.p.k. i k.p.c. jest oczywisty. Wreszcie sprawa nadzoru judykacyjnego, o której mowa w art. 51 ust. 1 konstytucji, wpływa w sposób istotny na strukturę sądownictwa oraz na zasady procedury karnej i procedury cywilnej.

W konkluzji należy stwierdzić, że przy opracowywaniu przepisów dotyczących organizacji wymiaru sprawiedliwości oraz przepisów o postępowaniu należałoby przede wszystkim rozstrzygnąć zagadnienia wstępne w następującej kolejności: 1. sytuacja prawna i kompetencje prokuratury, 2. nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego /zakres i tryb wykonywania/, 3. struktura sądów terenowych oraz sposób powoływania sędziów. Gdy chodzi o sądownictwo administracyjne należałoby nadto rozstrzygnąć kwestię skarg i zażaleń.

Oryginał, maszynopis.

Archiwum Akt Nowych, zespół akt: Ministerstwo Sprawiedliwości, sygn. 545, k. 41–47.

III

RECENZJE I NOTY RECENZYJNE

Vývoj československého práva 1945–1989,
red. J. Kuklík, Wyd. Linde, Praha 2009, 727 stron.

Mijające właśnie dwadzieścia lat od upadku reżimów komunistycznych unaocznia, jak coraz bardziej odległy staje się dla nas czas istnienia państw bloku socjalistycznego. Tym ważniejszym problemem staje się nauczanie historii prawa minionego okresu. Zapotrzebowaniu temu wyszedł naprzeciw w Czechach 10-osobowy zespół autorski pod kierownictwem profesora Jana Kuklíka z Uniwersytetu Karola w Pradze. Redaktor podręcznika jest znanym specjalistą z zakresu najnowszej historii prawa i autorem pracy o dekretach Beneša¹. Warto zwrócić uwagę, że podręcznik powstał po dziewięciu latach od wydania polskiego odpowiednika², co skłania do zadania pytania o przyczyny tego stanu rzeczy. W krótkim wstępie redaktor książki podkreśla, że jest ona w dużej części rezultatem grantu, dzięki któremu w 2004 r. powstała obszerna praca zbiorowa o stanie badań nad prawem komunistycznej Czechosłowacji³. Bez niej, zdaniem redaktora, nie byłoby możliwe przystąpienie do pisania syntezy, jaką jest recenzowany podręcznik.

Naszą uwagę zwraca przede wszystkim objętość publikacji – ponad 700 stron tekstu. Wprawdzie część pracy to dokumenty archiwalne ilustrujące praktykę funkcjonowania prawa czechosłowackiego (akty prawne, wyroki, decyzje administracyjne, protokoły posiedzeń, instrukcje itp.), ale stanowią one tylko około 10% tekstu. Na pozostałe ponad 600 stron składają się opisy poszczególnych instytucji socjalistycznego prawa. Nie orientuję się, jak obszerny godzinowo jest wykład historii prawa czeskiego, ale wydaje się, że sam podręcznik swoją treścią mógłby dostarczyć materiału dydaktycznego na cały rok studiów. Powstaje więc pytanie o rzeczywistych adresatów podręcznika: czy są nimi studenci pierwszego roku studiów, czy też ma być on wprowadzeniem do prac seminaryjnych? Wydaje się, że jest on adresowany do rozpoczynających edukację prawniczą studentów – o czym świadczą zamieszczone przykłady z praktyki. Czy jednak student będzie w stanie opanować tak obszerny materiał? Jako historyk prawa doceniam oczywiście zalety poznawcze obszerniejszej pracy oraz pomysł prezentacji dokumentów z praktyki, wyrażam jedynie wątpliwość co do możliwości przedstawienia całości w ramach wykładu kursowego.

Układ podręcznika jest niejednorodny, został podzielony na 20 rozdziałów. W początkowej części zastosowano kryterium chronologiczne. Odnosi się to głównie do historii ustroju i prawa karnego – rozdziały I–VIII (dlaczego tak?); pozostałe rozdziały to mniej

¹ J. Kuklík, *Mýty a realita tzv. Benešových dekretů*, Praha 2002.

² M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2000.

³ *Vývoj práva v Československu v letech 1945–1989. Sborník příspěvků*, red. K. Malý i L. Soukup, Praha 2004. Zob. w polskiej literaturze artykuł recenzyjny: P. Fiedorczyk, *O dziejach prawa w socjalistycznej Czechosłowacji*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2006, t. LVIII, z. 2, s. 321–331.

lub bardziej obszerne syntezы poszczególnych gałęzi prawa. Przykładowo – rozdział o prawie rodzinnym w czasach komunistycznych zajmuje 4 strony, tyleż samo co rozdział o postępowaniu cywilnym (!). Z kolei rozdział o organizacji sądownictwa i prokuratury to aż 71 stron, w dodatku podzielonych na część przedstawiającą przepisy oraz na tzw. część analityczną, prezentującą poszczególne problemy sądownictwa: niezawisłość („w praktyce i na papierze”), stosowanie prawa oraz hierarchiczną organizację. Równie obszerne (co zrozumiałe) są dwa rozdziały o prawie cywilnym (pierwszy z nich przedstawia periodyzację dziejów tej gałęzi i zagadnienia ogólne, natomiast drugi opisuje poszczególne działy prawa cywilnego). Osobne rozdziały poświęcono pozycji prawnej mniejszości narodowych, cenzurze, prawu zabezpieczenia społecznego, prawu gospodarczemu, prawu pracy oraz prawu rolnemu. Zwraca także uwagę ostatni rozdział książki o marksistowsko-leninowskiej teorii prawa w Czechosłowacji. Przypuszczać należy, iż opisany powyżej nie do końca spójny układ pracy ma swoje źródło w nierównym stanie zaawansowania badań nad poszczególnymi gałęziami prawa socjalistycznej Czechosłowacji. Uderza pominięcie (poza niewielkimi wzmiankami) problemów procedury karnej, jednej z tych gałęzi prawa, które decydowały o totalitarnym kształcie państwa.

Podkreślić należy podstawową zaletę przedstawionej książki. Autorzy starają się konsekwentnie przedstawić praktykę funkcjonowania prawa w socjalizmie i wykazać jego fasadowość oraz zakłamanie rzeczywistości. Jest to bardzo ważne, gdyż po 20 latach od upadku komunizmu obecna młodzież, nieznająca realiów starego ustroju, skłonna jest przyjmować za dobrą monetę „socjalistyczne” rozwiązania prawne. Lektura podręcznika pozbawia tych złudzeń. Problem tylko w tym, czy student da radę „przebrnąć” przez tak obszerną pracę.

Ukazanie się prezentowanej książki należy uznać za ważne wydarzenie w badaniach nad prawem komunistycznej Czechosłowacji. Pozwala ono na konstatację o postępie badań w stosunku do roku 2004. Ciągle jednak istnieją dziedziny nie eksplorowane naukowo (np. prawo rodzinne). Jest to zresztą całkiem naturalne, zważywszy na ogromny potencjalny zakres badań.

Piotr Fiedorczyk

Francesca Scotti, *Il deposito nel diritto romano. Testi con traduzione italiana e commento*, Torino 2008, XXVIII+244 strony.

Nieodzownym elementem studiowania rzymskiego prawa prywatnego jest sięganie do zachowanych źródeł prawa, w szczególności do kodyfikacji Justyniana. Pozwala to nie tylko na poznanie spostrzeżeń jurystów traktujących o poszczególnych instytucjach prawa prywatnego, ale przede wszystkim na obserwację ich nierzadko rozbieżnych konstatacji na ten temat. Stąd też różne wybory źródeł prawa rzymskiego, służące do celów dydaktycznych, stanowią istotny składnik dydaktyki tego przedmiotu, a ich autorzy¹ nie zawężają się jedynie do prezentacji konkretnej instytucji prawnej, lecz koncentrują swoją uwagę na takiej antologii fragmentów źródłowych, aby student mógł poznać szerokie spektrum prawa rzymskiego.

Recenzowana książka wyróżnia się zdecydowanie na tym tle, ponieważ autorka skupiła się na przedstawieniu źródeł prawa dotyczących wyłącznie depozytu (*depositum*), dokonując ich przekładu na język włoski i opatrując stosownym komentarzem. W strukturze pracy można wyodrębnić dwa elementy: początkowe części to prezentacja instytucji depozytu w źródłach prawa (Parte prima: Istituzioni di Giustiniano e Istituzioni di Gaio, s. 1–13; Parte seconda: Il deposito nel trentesimo libro del Commentario di Ulpiano all'editto, s. 15–60; Parte terza: Digesto di Giustiniano, libro 16, titolo, 3 *Depositi vel contra*, s. 61–99; Parte quarta: Testi sul deposito tratti da libri e titoli del Digesto di Giustiniano diversi da D.16.3, s. 101–150; Parte quinta: Collatio, titolo 10 *De deposito*, s. 151–165; Parte sesta: Codice Giustiniano, libro 4 titolo 34, *Depositi*, s. 167–181). Drugi element pracy stanowi natomiast merytoryczne rozważania autorki na temat *depositum irregularae* w prawie rzymskim (Parte settima: Osservazioni sul deposito „irregolare”, s. 183–203). Warto również wskazać na rozbudowaną ilość dodatków, wśród

¹ W polskiej romanistyce można wskazać dwa trendy dotyczące przygotowywania *fontes iuris* do celów dydaktycznych. Początkowe wybory źródeł były przedstawiane tylko w oryginale (język łaciński) – np. R. Taubenschlag, *Wybór źródeł do rzymskiego prawa prywatnego (do użytku seminaryjnego)*, Warszawa 1931. Wynikało to tego, że ówczesni studenci mieli lepsze przygotowanie z języków klasycznych, wyniesione z edukacji w szkole średniej. Drugi, dominujący nurt polega na paralelnej prezentacji tekstu łacińskiego z tłumaczeniem na język polski – np. J. Glemp, *Lexiculum prawa rzymskiego. Wybór tekstów łacińskich z tłumaczeniem i polskimi objaśnieniami*, Warszawa 1974; W. Osuchowski, *Wybór źródeł rzymskiego prawa prywatnego. Tekst z polskim przekładem*, Kraków 1982; W. Bojarski, W. Dajczak, A. Sokala, *Verba iuris: reguly i kazusy prawa rzymskiego*, wyd. 1 Toruń 1995, wyd. 2 Toruń 2007; J. Rominkiewicz, E. Szymoszek, I. Żeber, *Prawo rzymskie. Teksty źródłowe do ćwiczeń*, wyd. 1 Wrocław 1991, wyd. 2 Wrocław 1994, wyd. 3 Wrocław 1998. Najobszerniejszy wybór (ss. 372) stanowi praca A. M. Wasyl oraz T. Palmirskiego, *'Responsa prudentium' – wybór tekstów źródłowych zawierających poglądy rzymskiej jurysprudencji*, Kraków 2000, choć zawiera tylko teksty w języku polskim. Z drugiej jednak strony dołączenie do tak bogatego wyboru jeszcze łacińskich fragmentów pochodzących z *Digesta Iustyniani* doprowadziłoby prawdopodobnie do podwojenia objętości tej pomocy dydaktycznej.

których czytelnik może znaleźć strukturę *edictum perpetuum* zrekonstruowanego przez Otto Lenela, wyciąg fragmentów autorstwa Ulpiana z *Palingenesia Iuris Civilis*, wyciąg z *Digesta Iustiniani* (D.16.3 *Depositum vel contra*), czy wreszcie wyciąg z *Codex Iustiniani* (C.4.34.4 *Depositum*) – s. 207–230. Całość dopełnia indeks źródeł, zredagowany w sposób chronologiczny, pozwalający w łatwy sposób odszukać konkretny fragment. Zabrakło tylko bibliografii, która zdecydowanie ułatwiłaby odnalezienie interesującej czytelnika publikacji. A tak pozostaje żmudne śledzenie przypisów w celu odzyskania całego bibliograficznego zapisu konkretnej pozycji.

Zgodnie z wprowadzeniem, które napisał Giovanni Negri², książka adresowana jest do szerokiego kręgu odbiorców (m.in. doktorantów, absolwentów wyższych uczelni, lektorów itd.), wśród których wyjątkowo miejsce zajmują studenci uczestniczący w zajęciach specjalizacyjnych poświęconych prawu rzymskiemu (s. XI). Wydaje się, że jest to słuszne założenie, bowiem przed przystąpieniem do studiowania pracy F. Scotti, należałoby zapoznać się z podstawowymi instytucjami prawa rzymskiego (co zresztą autorka sugeruje – s. XXI–XXII) w celu poprawnego zrozumienia myśli jurystów. Książka nie aspiruje do przedstawienia nowego spojrzenia na depozyt w prawie rzymskim ani do polemizowania z romanistami, którzy zajmowali się tym zagadnieniem. F. Scotti przytacza jedynie ich rozważania, komentując konkretny fragment źródłowy i stara się skłaniać ku tezom zaproponowanym przez badaczy analizujących instytucję depozytu w ciągu ostatnich 10 lat (s. XII). Jednak z drugiej strony G. Negri dostrzega ważny wkład autorki w dyskusję nad konstrukcją depozytu nieprawidłowego (*depositum irregularae*) (s. XV). Stąd też praca F. Scotti nie może być postrzegana jako typowy wybór źródeł prawa, przewidziany dla studentów jako dodatkowa pomoc w pogłębianiu nabytej już wiedzy z prawa rzymskiego.

Przechodząc do szczegółowej analizy książki F. Scotti, należy podkreślić, że zaproponowany przez autorkę układ źródeł skłania do stwierdzenia, iż jest to raczej struktura problemowa. Nie jest to z pewnością chronologiczna prezentacja źródeł, skoro po części drugiej (rozważania Ulpiana dotyczące depozytu w komentarzu *ad edictum*), trzeciej i czwartej (*Digesta Iustiniani* i stosowne fragmenty poświęcone *depositum*) autorka wymienia przedjustyniański zbiór prawa – *Collatio Legum Mosaicarum et Romanarum*, by ponownie w części szóstej powrócić do jednej z części kodyfikacji Justyniana, jaką był *Codex*. Nie można tego poczytywać w żaden sposób za mankament pracy, zasadnicza bowiem *sedes materiae* dotycząca depozytu została przedstawiona przez F. Scotti we wcześniejszych częściach pracy, a *Collatio* i *Codex* stanowią swoiste uzupełnienie wywodów jurekspertyki klasycznej.

Punktem wyjścia rozważań autorki jest prezentacja źródeł poświęconych prawu procesowemu z Instytucji Gaiusa oraz Justyniana dotyczących m.in. depozytu. Jest to

² Profesor zwyczajny w Università Cattolica del Sacro Cuore, sede di Milano. Prof. G. Negri był promotorem pracy magisterskiej autorki, zatytułowanej *Commento esegetico del titolo Si quadrupes pauperiem fecisse dicatur nel Digesto giustiniano*; wszystkie informacje zostały zaczerpnięte ze strony internetowej – <http://docenti.unicatt.it/web/profilo.do> z 24 sierpnia 2009 r.

szczególnie widoczne przy wskazywaniu fragmentów z czwartego komentarza *Gai Institutiones*, gdzie autorka przytoczyła te przekazy, które referują pośrednio bądź wprost do kwestii depozytu w aspekcie prawa procesowego (zob. G. IV, 39–40, 45–47, 58–60, 62, s. 4–13). Przedstawienie na samym początku problematyki rzymskiego procesu prywatnego jest zgodne z praktyką wykształconą we włoskiej romanistyce³, gdzie zagadnienia procesowe poprzedzają rozważania o poszczególnych instytucjach prawa rzymskiego⁴.

Kolejne karty pracy wprowadzają czytelnika w coraz bardziej szczegółowe informacje dotyczące depozytu. Komentarz Ulpiana do edyktu (zob. s. 15–60) czy też przytoczone księgi 16 oraz fragmenty innych ksiąg *Digesta Iustiniani*, traktujących o depozycie (zob. s. 61–150), pozwalają kompleksowo analizować instytucję depozytu w prawie rzymskim. Sprzyja temu także obszerny komentarz do przetłumaczonych tekstów łacińskich⁵, który nie tylko sprowadza się do wyjaśnienia kontekstu wypowiedzi jurysty (gdy nie jest on czytelny wprost z danego fragmentu źródłowego), ale wskazuje inne teksty źródłowe, również przetłumaczone z języka łacińskiego, które pozwalają lepiej zrozumieć rozważania jurysty (np. s. 82, przyp. 398, s. 84 przyp. 402, s. 96 przyp. 479, s. 117 przyp. 569, s. 143 przyp. 710, s. 144 przyp. 713). Autorka odnotowuje interpolacje⁶ w cytowanych tekstach (np. s. 61 przyp. 269, s. 65 przyp. 295, s. 90 przyp. 435), a także przytacza inną możliwość zestawienia komentowanego tekstu (np. s. 27 przyp. 10, s. 77 przyp. 373). Cennym zabiegiem autorki jest zdefiniowanie, z jakiej konkretnie księgi pochodzi fragment źródłowy traktujący o depozycie, a nieumieszczony przez kompilatorów justyniańskich w D. 16.3 (zob. np. s. 34 przyp. 142, w szczególności cała część czwarta pracy). Dzięki temu czytelnik może zorientować się, że rozważania o depozycie kompilatorzy justyniańscy umieszczali również w innych miejscach niż księga 16 tytuł 3, co wynikało z analizy przez jurystę nie tylko samej instytucji depozytu, ale także innych kwestii, które były dominującym elementem układania konkretnej księgi przez komisję kodyfikacyjną. Pozytywnie należy ocenić krótką notę autorki o sposobie cytowania poszczególnych źródeł zawartych np. w *Digesta Iustiniani* czy też *Codex* (s. 61 przyp. do tytułu części, s. 167 przyp. do tytułu części). Choć jest to wiedza powszechnie znana, to jednak czasami zaciera się w pamięci i utrudnia zrozumienie poszczególnych cyfr (liczb) przy danym fragmencie źródłowym.

³ Zob. np. B. Biondi, *Istituzioni di diritto romano*, wyd. 4, Milano 1972, s. 81–102; A. Guarino, *Diritto privato romano*, wyd. 12, Napoli 2001, s. 157–259. Por. V. Arangio-Ruiz, *Istituzioni di diritto romano*, wyd. 14, Napoli 2006, s. 107–161.

⁴ Wśród polskich romanistów także można wskazać zwolenników takiej prezentacji rzymskiego procesu cywilnego: R. Taubenschlag, *Rzymskie prawo prywatne*, Warszawa 1955, s. 84–106; W. Osuchowski, *Zarys rzymskiego prawa prywatnego*, wyd. 4, Warszawa 1971, s. 144–216; W. Rozwadowski, *Prawo rzymskie. Zarys wykładu wraz z wyborem źródeł*, wyd. 2, Poznań 1992, s. 57–84; K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, wyd. 5, Warszawa 2000, s. 103–176; A. Dębiński, *Rzymskie prawo prywatne. Compendium*, Warszawa 2003, s. 91–135.

⁵ Warto także odnotować szerokie wykorzystanie literatury przedmiotu, którą autorka przywołuje, komentując poszczególne fragmenty źródeł.

⁶ Na temat poglądu autorki na interpolacje – zob. s. XIV recenzowanej książki.

Część piąta oraz szósta zawiera teksty dotyczące depozytu zamieszczone w *Collatio Legum* (s. 151–165) oraz *Codex* (s. 167–181). Można tu zaobserwować skondensowaną, co do zasady (wyjątki – np. s. 153 przyp. 762, s. 162 przyp. 838, s. 177 przyp. 912), formę komentowania tekstów, co wynika z długości i zawartości merytorycznej tych fragmentów źródłowych.

Pewne zdziwienie może budzić niekonsekwentne tytułowanie poszczególnych części pracy w stosunku do tego, co zostało zamieszczone w spisie treści. O ile część trzecia w spisie treści jest zatytułowana *Digesto di Giustiniano, libro 16 titolo 3 Depositi vel contra*, to już na s. 61 nazwa ta brzmi zupełnie inaczej: *D. 16.3. Depositi vel contra. Dell'azione di deposito e dell'azione contraria*. To samo dotyczy części czwartej – *Testi sul deposito tratti da libri e titoli del Digesto di Giustiniano diversi da D.16.3*, a na s. 101 można przeczytać *Altre sedes materiae (Digesto)*, czy też części piątej – *Collatio, titolo 10 De deposito*, podczas gdy na s. 151 autorka podaje następujący tytuł: *Mosaicarum et Romanarum Legum Collatio Titulus X De deposito*. Titolo X del deposito. Tożsama niekonsekwencja wpływa w tytułaturze części szóstej, nazwanej w spisie treści *Codice Giustiniano, libro 4 titolo 34, Depositi*, a już na s. 167 widnieje następujący tytuł – *C.4.34. Depositi. Dell'azione di deposito*. Trudno jest wskazać, skąd się wzięły takie rozbieżności w nomenklaturze poszczególnych części w stosunku do spisu treści. Wydaje się, że autorka chciała dokonać paralelnego tłumaczenia także tytułów poszczególnych części, ale takie działanie powinno być ujawnione w obu miejscach – zarówno w spisie treści, jak i właściwym miejscu pracy. Nie jest to może duży mankament publikacji, ale jednak pewne zaskoczenie może wywołać inna nazwa widniejąca na stronie poświęconej konkretnej części pracy, inna zaś znajdująca się w spisie treści.

Zdumienie mogą budzić edytorskie poprawki tekstów łacińskich dokonanych przez autorkę, polegające na zastąpieniu dwukropka przecinkiem (zob. np. s. 70 przyp. 335, s. 73 przyp. 350, s. 93 przyp. 450, s. 115 przyp. 560, s. 144 przyp. 714, s. 148 przyp. 741), usunięciu przecinka z tekstu (zob. np. s. 88 przyp. 426, s. 132 przyp. 659) oraz dokonaniu innych ingerencji interpunkcyjnych w łaciński fragment źródłowy (zob. np. s. 70 przyp. 351, s. 104 przyp. 496, s. 115 przyp. 561, s. 148 przyp. 740 oraz 741). Nie wiadomo do końca, czemu miało służyć to „retuszowanie” źródeł jurydycznych, bo nie wydaje się, aby w znaczący sposób mogło to wpłynąć na deformację myśli jurystów, a pośrednio na kształt przekładu włoskiego.

Ostatnią część pracy (siódmą) stanowią rozważania autorki o *depositum irregulare*⁷. Nie można ich traktować jako wyczerpującego rozstrzygnięcia kwestii depozytu nieprawidłowego, ponieważ F. Scotti koncentruje się tu bardziej na egzegezie tekstów łacińskich, zawierających ślady informacji, pozwalających na interpretowanie tych źródeł

⁷ Incydentalnie tej problematyki autorka dotyka w części trzeciej, podczas omawiania fragmentów z D.16.3 (zob. s. 80–90, w szczególności w komentarzu w przypisach).

w kontekście tej instytucji prawnej. Swoje spostrzeżenia konfrontuje z literaturą przedmiotu, cytując przede wszystkim włoskich romanistów⁸.

Tłumaczenie tekstów prawniczych na języki ojczyste nie jest sprawą łatwą. Każdy, kto zamierza parać się tą trudną sztuką, powinien legitymować się nie tylko obszerną wiedzą z zakresu języka łacińskiego, ale przede wszystkim znajomością siatki pojęciowej stosowanej w romanistyce prawniczej (s. XV). Przekłady tekstów łacińskich na języki ojczyste nie cieszą się dużym zainteresowaniem wśród młodych badaczy⁹. Wydaje się trafne spostrzeżenie G. Negri (s. XVI), że niechęć do tej pracy wynika z konieczności żmudnego i czasochłonnego analizowania tekstów jurydycznych, aby jak najwierniej przetłumaczyć myśl jurysty. Tym samym młodzi romanisci zajmujący się pracochłonnym zajęciem są wysoko oceniani przez G. Negri, który zachęca do podjęcia tego intelektualnego trudu. Czym bowiem byłoby studiowanie prawa rzymskiego bez znajomości źródeł prawa? Czytanie samych podręczników i monografii poświęconych prawu rzym-

⁸ Zabrakło tu chociażby symbolicznego odwołania się do pracy J. Sondla, *Szczególne rodzaje depozytu w prawie rzymskim*, Kraków 1967 (w szczególności s. 34–93), czy też zacytowanie z samego streszczenia teże pracy w jęz. angielskim (s. 128) stanowiska autora w kwestii depozytu nieprawidłowego. Z drugiej strony z uznaniem należy odnotować dostrzeżenie przez autorkę artykułu innego krakowskiego romanisty – T. Palmirskiego, *Some Remarks on D. 16.3.15 and 50.17.45 pr.*, RIDA 51, 2004, s. 196–203 (zob. s. 71 przyp. 341 recenzowanej pracy).

⁹ Polscy romanisci również podjęli trud przekładu łacińskich źródeł na język polski oraz opatrzenia ich, krótszym niż F. Scotti, komentarzem (wyjątkiem są tu tłumaczenia źródeł dokonane przez B. Sitka – *Tabula Heracleensis (Lex Iulia municipalis). Tekst, tłumaczenie, komentarz*, Olsztyn 2006, ss. 87; *Lex Corneliae Gentivae Iuliliae seu Ursonensis i lex Irnitiana. Ustawy municypalne antycznego Rzymu. Tekst, tłumaczenie, komentarz*, Poznań 2008, ss. 230). Na kartach Zeszytów Prawniczych [UKSW], red. J. Zablocki, ukazało się kilka tłumaczeń poszczególnych ksiąg *Digesta Iustiniani* – zob. A. Tarwacka, *O początkach prawa i wszystkich urzędów oraz następstwie prawników – II tytuł I księgi Digestów. Tekst – tłumaczenie – komentarz*, Zeszyty Prawnicze [UKSW] 3.1, 2003, s. 197–242; eadem, *O sprawiedliwości i prawie – tytuł 1 księgi 1 Digestów. Tekst – tłumaczenie – komentarz*, Zeszyty Prawnicze [UKSW] 3.2, 2003, s. 357–370; eadem, *Leges regiae. Tekst – tłumaczenie – komentarz*, Zeszyty Prawnicze [UKSW] 4.1, 2004, s. 233–260; eadem, *O ustawach, uchwałach senatu i zakorzenionym zwyczaju 3 tytuł 1 księgi Digestów. Tekst – tłumaczenie – komentarz*, Zeszyty Prawnicze [UKSW] 4.2, 2004, s. 255–271; eadem, *O konstytucjach cesarskich – 4 tytuł 1 księgi Digestów. Tekst – tłumaczenie – komentarz*, Zeszyty Prawnicze [UKSW] 5.1, 2005, s. 275–278; eadem, *O pozycji prawnej ludzi – 5 tytuł 1 księgi Digestów. Tekst – tłumaczenie – komentarz*, Zeszyty Prawnicze [UKSW] 8.2, 2008, s. 317–334; E. Loska, *Ustawa julijska o przemocy publicznej – 6 tytuł 48 księgi Digestów. Tekst – tłumaczenie – komentarz*, Zeszyty Prawnicze [UKSW] 5.2, 2005, s. 229–241; A. Stępkowska, *O 'actio rei uxoriae' przekształconej w 'actio ex stipulatu' i o naturze nadanej posagom – 13 tytuł 5 księgi Kodeksu Justyniańskiego. Tekst – tłumaczenie – komentarz*, Zeszyty Prawnicze [UKSW] 5.2, 2005, s. 243–280; T. Palmirski, *O różnych regulach dawnego prawa – 17 tytuł 50 księgi Digestów. Tekst – tłumaczenie – komentarz*, Zeszyty Prawnicze [UKSW] 6.2, 2006, s. 221–326; idem, *O różnych regulach dawnego prawa – 17 tytuł 50 księgi Digestów. Tekst – tłumaczenie – komentarz*, Zeszyty Prawnicze [UKSW] 7.1, 2007, s. 311–373; idem, *O różnych regulach dawnego prawa – 17 tytuł 50 księgi Digestów. Tekst – tłumaczenie – komentarz*, Zeszyty Prawnicze [UKSW] 7.2, 2007, s. 297–345; A. Dębiński, *[Komentarz] do ustawy julijskiej o sprzeniewierzeniu, świętokradcach i o zatrzymujących [pieniądze publiczne] – 13 tytuł 48 księgi Digestów. Tekst – tłumaczenie – komentarz*, Zeszyty Prawnicze [UKSW] 8.1, 2008, s. 355–367; idem, *[Komentarz] do ustawy julijskiej o bezprawnych zabiegach wyborczych – 14 tytuł 48 księgi Digestów. Tekst – tłumaczenie – komentarz*, Zeszyty Prawnicze [UKSW] 8.2, 2008, s. 335–338; idem, *[Komentarz] do ustawy julijskiej o porywaczach – 15 tytuł 48 księgi Digestów. Tekst – tłumaczenie – komentarz*, Zeszyty Prawnicze [UKSW] 8.2, 2008, s. 339–346.

skiemu sprowadzałoby się chyba tylko do opowiadania fabuły filmu, którego nigdy się nie widziało (G. Negri, s. XIII). Trudno nie zgodzić się też z twierdzeniem G. Negri, że tym, co kształtuje umysł prawnika, jest przede wszystkim obcowanie z tekstami jurydycznymi, na nich bowiem oparta jest nauka prawa w Europie¹⁰.

Drobne uwagi krytyczne poczynione na kanwie pracy F. Scotii w żaden sposób jej nie deprecjonują. Należy pochwalić włoską romanistkę za trud, jaki włożyła w przekład tekstów i opatrzenie ich wnikliwym komentarzem, i oczekiwać, że zachęcona sukcesem swojej książki dalej¹¹ będzie kontynuowała żmudną pracę tłumacza tekstów jurydycznych.

Piotr Kołodko

¹⁰ [...] „Disponiamo bensì di libri che ci insegnano e ci aiutano a pensare, ma il valore formativo della mente, che caratterizza il diritto romano, risiede soprattutto nei testi dei giuristi, nei casi concreti delle Pandette, sui quali è sempre stata costruita ogni rinascita degli studi giuridici in Europa” [...] – s. XIII.

¹¹ W trakcie druku jest także inna praca tej autorki: *Il testamento nel diritto romano. Testi con traduzione italiana e commento*, l'editore ISU dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, <http://docenti.unicatt.it/web/pubblicazioni.do> z 24 sierpnia 2009 r.

**Wacław Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*,
Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, 592 strony.**

Przed trzema laty w Kolegium Redakcyjnym „Przeglądu Sejmowego” zrodziła się inicjatywa publikacji reprintów wybranych opracowań z zakresu prawa konstytucyjnego oraz innych gałęzi prawa publicznego, które wyszły spod pióra wybitnych przedstawicieli nauki prawa Rzeczypospolitej Polskiej okresu dwudziestolecia międzywojennego. Realizacji tego pomysłu podjęło się Wydawnictwo Sejmowe, wprowadzając zaproponowane prace do swojego planu wydawniczego. Jako pierwsza, w 2008 r., opublikowana została recenzowana tutaj monografia profesora Wacława Komarnickiego¹, następnie zaś opracowania profesorów Cezarego Berezowskiego² oraz Macieja Starzewskiego³.

Wacław Komarnicki, związany z Wydziałem Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie od chwili jego reaktywowania w 1919 r. aż do wybuchu wojny, należał do grona najwybitniejszych przedstawicieli nauki polskiego prawa konstytucyjnego Drugiej Rzeczypospolitej. Pozostawił po sobie niezwykle bogatą i wartościową, również dla współczesnych badaczy instytucji ustrojowych tamtego okresu, spuściznę naukową. W swoich licznych pracach podejmował w zasadzie wszystkie bieżące problemy organizacji i funkcjonowania państwa, będąc przy tym bardzo uważnym obserwatorem i krytycznym komentatorem dokonujących się w Polsce przeobrażeń politycznych. Sam również angażował się w działalność na forum publicznym, pełniąc z ramienia Stronnictwa Narodowego mandat poselski (w latach 1928–1935) oraz zasiadając przez dwie kadencje w Radzie Miasta Wilna. Podczas wojny Wacław Komarnicki był ministrem sprawiedliwości w emigracyjnym rządzie gen. Władysława Sikorskiego. Po jej zakończeniu pozostał w Wielkiej Brytanii, poświęcając się pracy naukowej oraz prowadząc wykłady na Polskim Wydziale Prawa Uniwersytetu w Oxfordzie⁴.

Monografia *Polskie prawo polityczne* była pierwszym w okresie międzywojennym tak obszernym studium problematyki ustroju politycznego II Rzeczypospolitej. Została napisana bezpośrednio po uchwaleniu Konstytucji marcowej z 1921 r., miała więc zarazem charakter bardzo aktualnego komentarza do przepisów tej ustawy zasadniczej. Wacław Komarnicki nie ograniczył się przy tym bynajmniej do charakterystyki ukształ-

¹ Dwa lata wcześniej nakładem Wydawnictwa Uniwersytetu Jagiellońskiego wydany został reprint innej pracy Wacława Komarnickiego poświęconej systemowi ustrojowemu II Rzeczypospolitej, opublikowanej w Wilnie w 1937 r. Zob. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Kraków 2006.

² C. Berezowski, *Powstanie państwa polskiego w świetle prawa narodów*, Warszawa 2008 (reprint monografii z 1935 r.).

³ M. Starzewski, *Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw*, Warszawa 2009 (reprint pracy wydanej w 1928 r.).

⁴ Profesor Wacław Komarnicki zmarł w Londynie 19 marca 1954 r.

towanego przez tę konstytucję ustroju państwa polskiego, bowiem analizę jego instytucji ustrojowych zaprezentował na szerokim tle porównawczym. Nie można też pominąć faktu, że opracowanie to było wówczas najbardziej cenionym podręcznikiem do nauki polskiego prawa państwowego (politycznego), z którego korzystali studenci prawa aż do wejścia w życie Konstytucji kwietniowej⁵.

Nie sposób nie zauważyć, że w tytule oraz w treści swojego najbardziej znanego dzieła Waław Komarnicki używa określenia „prawo polityczne”. Przypomnijmy wobec tego, że określenie to było jednym z trzech terminów (obok „prawa państwowego” oraz „prawa konstytucyjnego”), którymi posługiwano się w Polsce w okresie międzywojennym na oznaczenie dziedziny prawa obejmującej unormowania odnoszące się do podstawowych instytucji ustroju politycznego państwa. W odróżnieniu np. od Wydziału Prawa UW, gdzie obaj przedwojenni kierownicy Katedry Prawa Państwowego i Międzynarodowego (Zygmunt Cybichowski i Waław Makowski) wykładali „prawo państwowe”, Waław Komarnicki konsekwentnie używał na oznaczenie tej dziedziny prawa określenia „prawo polityczne”. Tak też czynili jego współpracownicy i uczniowie z Katedry Prawa Politycznego Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie, w tym Andrzej Mycielski, który nawet w okresie powojennym, gdy zaczęto wykładać już tylko „prawo państwowe”, swój pierwszy podręcznik zatytułował *Polskie prawo polityczne*⁶.

Prezentowana tu praca składa się z dwóch części. Część pierwszą, zatytułowaną *Geneza współczesnego ustroju Polski*, otwierają rozważania o uwarunkowaniach międzynarodowych i prawnoustrojowych aspektach odbudowy państwa polskiego. W dalszej kolejności znalazła się rozbudowana charakterystyka ustroju politycznego Polski w okresie przejściowym, do którego Waław Komarnicki zaliczył zarówno etap kształtowania się na ziemiach polskich centralnych ośrodków władzy pod koniec pierwszej wojny światowej, jak też okres Sejmu Ustawodawczego, czyli ustrój państwa pod rządami Małej konstytucji z 20 lutego 1919 r. Tę część monografii zamyka prezentacja trybu prac nad pełną ustawą zasadniczą, połączona z wnikliwą analizą rozwiązań ustrojowych zaproponowanych we wszystkich zgłoszonych pod obrady parlamentu projektach nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W drugiej części pracy zawarty został systematyczny wykład polskiego prawa politycznego według przepisów Konstytucji RP z 17 marca 1921 r. Waław Komarnicki podzielił go na dziewięć rozdziałów, traktujących kolejno o: konstytucyjnych zasadach ustroju państwowego (rozdział 1), Prezydencie Rzeczypospolitej (rozdział 2), Radzie Ministrów i poszczególnych członkach rządu (rozdział 3), zasadach ustroju administracyjnego Rzeczypospolitej Polskiej (rozdział 4), zasadach wyborów parlamentarnych oraz ustroju Sejmu i Senatu (rozdział 5), konstytucyjnych funkcjach i kompetencjach

⁵ W 1923 r. opublikowana została, w postaci skryptu dla studentów, skrócona wersja tego opracowania (W. Komarnicki, *Zarys ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1923). Drugie, pełne wydanie tej monografii, istotnie zmienione i rozbudowane w porównaniu z wydaniem z 1922 r., ukazało się w 1934 r. (W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1934).

⁶ A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne*, Kraków 1948.

parlamentu (rozdział 6), ustroju sądownictwa (rozdział 7), powszechnych obowiązkach i prawach obywatelskich (rozdział 8), problematyce zmiany i rewizji konstytucji (rozdział 9). Przyjęta przez niego kolejność prezentacji kolejnych zagadnień jest więc w dużej mierze zgodna z systematyką Konstytucji marcowej, niemniej jednak dostrzec tu można jedną zasadniczą różnicę. Charakteryzując ustrój najwyższych władz Rzeczypospolitej, autor w pierwszej kolejności poświęcił swoją uwagę obu organom władzy wykonawczej (Prezydentowi i Radzie Ministrów), a dopiero później zajął się władzą ustawodawczą. Tymczasem konstytucja z 1921 r. na czoło najwyższych władz państwowych wysunęła parlament, określając jego pozycję ustrojową i podstawowe funkcje w rozdziale drugim, a więc bezpośrednio po określeniu charakteru ustrojowego państwa oraz zasady suwerenności Narodu i podziału władz w Rzeczypospolitej Polskiej.

Profesor Komarnicki dostrzegał wady przyjętego w Konstytucji marcowej systemu rządów parlamentarnych, który charakteryzowała zarysowująca się bardzo wyraźnie dominacja Sejmu w strukturze naczelnych władz państwowych Rzeczypospolitej. W ramach przyjętej przez tę ustawę zasadniczą zasady trójpodziału władz, optował on raczej za wzmocnieniem roli egzekutywy (a zwłaszcza Rady Ministrów), co miała zresztą już kilka lat później przynieść nowela sierpniowa z 1926 r. Analizując istotę i charakter ustanowionych przez konstytucję z 1921 r. rozwiązań prawnoustrojowych, Waław Komarnicki wskazywał jednocześnie na pilną potrzebę jak najszybszego uchwalenia przez parlament określonych aktów ustawodawczych, konkretyzujących ogólne unormowania zawarte w treści konstytucji. Dostrzegał przy tym konieczność ustanowienia ustawowych gwarancji nadrzędności norm konstytucji w systemie źródeł prawa, co w konsekwencji oznaczało opowiedzenie się przez niego, podobnie jak uczynili to w tamtym okresie dwaj inni wybitni prawnicy dwudziestolecia międzywojennego, profesorowie Władysław L. Jaworski oraz Stanisław Starzyński, za ustanowieniem w Polsce instytucji sądownictwa konstytucyjnego⁷.

Dokonując końcowej oceny konstytucji z 1921 r. w ostatnim rozdziale monografii, Waław Komarnicki zaznaczył, że dopiero praktyka konstytucyjna „zdecyduje, w jakie kształty przyobleką się w życiu instytucje konstytucyjne, jakimi staną się w swym działaniu, wytworzy tradycję, która uwydatni dobre strony konstytucji marcowej, osłabi zaś ujemne, wreszcie stworzy podstawę dla stopniowego udoskonalenia konstytucji w drodze jej zmian i periodycznej rewizji. Przekonani jesteśmy, że ewolucja polskiego prawa politycznego pójdzie w tym kierunku i zapewni zarówno Państwu, jak i jego obywatelom konieczne warunki rozwoju, uwzględni tak potrzeby Państwa, jak wielkie ideały ogólnoludzkie i narodowe” (s. 584–585). Te przewidywania autora nie spełniły się jednak w praktyce ustrojowej Drugiej Rzeczypospolitej, gdyż Konstytucja marcowa w swym pierwotnym kształcie obowiązywała zaledwie kilka lat, a uchwalona w 1935 r. Konstitu-

⁷ Zob. szerzej w tej kwestii w opracowaniu M. Granata, *Problem kontroli konstytucyjności prawa w Polsce międzywojennej*, [w:] *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, pod red. P. Sarneckiego, Kraków 2006, s. 100 i n.

cja kwietniowa zerwała wyraźnie z zasadami systemu parlamentarnego, wprowadzając w ich miejsce model ustrojowy oparty na zasadzie jednolitej oraz niepodzielnej władzy prezydenta, czyli *de facto* autorytarny model rządów⁸.

Nie ulega wątpliwości, że ukazanie się w 1922 r. *Polskiego prawa politycznego* Wacława Komarnickiego było znaczącym wydarzeniem w nauce prawa II Rzeczypospolitej. Także dziś do tego dzieła sięgają historycy ustroju i prawa polskiego oraz konstytucjonałiści zajmujący się badaniem instytucji ustrojowych Polski w okresie międzywojennym. Dzięki inicjatywie Redakcji „Przeglądu Sejmowego” i opublikowaniu przez Wydawnictwo Sejmowe reprintu tej znakomitej monografii, trafi ona bez wątpienia do szerszego kręgu czytelników, dając im tym samym możliwość zapoznania się z dorobkiem jednego z najwybitniejszych przedstawicieli nauki polskiego prawa konstytucyjnego w XX w.

Stanisław Bożyk

⁸ Profesor Wacław Komarnicki zdecydowanie krytycznie ocenił już projekt Konstytucji kwietniowej, dając temu wyraz podczas wystąpienia na posiedzeniu komisji senackiej 13 grudnia 1934 r., do której został powołany w charakterze eksperta z dziedziny prawa konstytucyjnego. Wiele krytycznych uwag pod adresem tej ustawy zasadniczej zgłaszał także po jej uchwaleniu. Por. m.in. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 175 i n.

***Fascynujące ścieżki filozofii prawa*, pod red. Jerzego Zajadło,
Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008,
328 stron.**

Książka jest wspólnym dziełem pracowników naukowych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego z różnych dziedzin prawa. Wśród autorów są zarówno teoretycy prawa, jak i prawnicy praktycy, których łączy praca akademicka. Redaktorem naukowym pracy zbiorowej jest Jerzy Zajadło, zajmujący się głównie teorią i filozofią prawa, a więc dyscyplinami uznanymi za kluczowe z punktu widzenia problemów podjętych w pracy. To właśnie tytułowa filozofia prawa staje się dyscypliną łączącą, w tym przypadku inne, często bardzo wyspecjalizowane dziedziny prawnicze. Współautorami książki obok teoretyków i filozofów prawa są przedstawiciele dogmatycznych nauk prawnych, takich jak: prawo karne materialne i procesowe, prawo międzynarodowe publiczne, prawo europejskie, prawo konstytucyjne, prawo gospodarcze publiczne. Podejmowane przez nich zagadnienia wiążą się także z szeroko rozumianym prawem cywilnym i administracyjnym oraz historią prawa, zważywszy na odwoływanie się do skomplikowanych spraw i związanych z nimi ciekawych procesów z przeszłości.

Systematyka pracy jest przemyślana. Wszystkie rozdziały mają podobne tytuły (*Prawo kontra...*), wskazujące na problematykę przeciwstawiania prawa jakiemuś zagadnieniu posiadającemu własny system normatywny, odnoszącemu się przy tym do rozmaitych wartości. Każdy z rozdziałów składa się z *Uwag wstępnych* redaktora naukowego jako wprowadzenia oraz dwóch podrozdziałów noszących własne tytuły, w których przez kazuistyczne przykłady omawiane są trudne do sądowego rozstrzygnięcia przypadki. Obok trzynastu rozdziałów jest *Wprowadzenie* mające wyjaśnić: Co to są *hard cases*? i *Zakończenie* posiadające również tytuł (*Prawo kontra człowiek*) oraz identyczną strukturę wewnętrzną jak wcześniejsze rozdziały.

We *Wprowadzeniu* Jerzy Zajadło wyjaśnia, co to są *hard cases*, odwołując się do podzielonych zdań w tej kwestii najwybitniejszych przedstawicieli współczesnej filozofii prawa, a zwłaszcza teorii R. Dworkina, H. L. A. Harta, ale także takich myślicieli, jak: M. McCormick, A. Peczenik, G. Radbruch, czy polskich, jak np.: M. Król, J. Stelmach, J. Wróblewski, M. Zirk-Sadowski i wielu innych prawników wypowiadających się w sprawie rozwiązywania trudnych przypadków. Redaktor pracy zaznacza, że *hard cases* wiążą się przede wszystkim z systemem anglosaskim (prawa precedensowego), ale nie tylko (s. 7 i 8), ponieważ wskazywane w książce konkretne przykłady odnoszą się także do systemów prawa stanowionego – kontynentalnego, w tym prawa polskiego.

Według niego *hard cases* (trudne przypadki) pojawiają się tam, gdzie system prawny zderza się z innym systemem o charakterze normatywnym. Bez praktycznego zastosowania rozwiązań filozoficzno-prawnych nie da się ich rozwiązać. Dlatego podając dwa różne sposoby ich rozwiązywania J. Zajadło omawia koncepcję Harta i integralną teorię

prawa R. Dworkina, i wskazuje zarazem na paradoks z nich wynikający, a mianowicie na to, że pozytywista Hart „poszukuje rozwiązania trudnych przypadków na gruncie norm pozaprawnych, natomiast niepozytywista Dworkin – na gruncie zasad i wskazówek...” (s. 10). Pierwszy zatem zakłada wyjście poza system, ale nie poza standardy stosowania prawa, przyjmując istnienie tylko reguł. Natomiast drugi obok reguł, które uważa za niewystarczające, aby wydać słuszne orzeczenie, przyjmuje konieczność odwołania się do zasad i wskazówek „drzemiących” w systemie prawa (s. 9–10). Inną istotną różnicą w ich koncepcjach jest przyjęcie przez Dworkina, w przeciwieństwie do Harta, tylko jednego prawidłowego (słusznego) rozwiązania trudnego przypadku (s. 11). Zdaniem redaktora książki, w sprawach trudnych mamy do czynienia z tzw. „poszukiwaniem prawa”, w trakcie którego pojawia się dyskurs prawniczy przenoszący nas w sferę *de lege ferenda*, czyli prawa postulowanego, prawa, jakie powinno być (obowiązywać), a do tego niezbędna jest właśnie filozofia prawa (s. 10 i 11).

Wszyscy autorzy zgadzają się, że *hard cases* nie dotyczą wyłącznie sfery stosowania prawa, ale także jego tworzenia, obowiązywania i przestrzegania jako pewnego rodzaju fenomenu (s. 13). Trafnie zauważa recenzent książki Michał Balcerzak („Państwo i Prawo” 2009, z. 6, r. LXIV, s. 110–112), że autorzy rozdziałów prezentując wybrane trudne przypadki, odstępują często od dyskursu prawniczego na rzecz dyskursu etycznego. Potwierdza to dodatkowo interdyscyplinarny charakter wynikających z nich problemów. Zgodzić się należy w powyższej kwestii ze spostrzeżeniem J. Zajadło, który wskazał, że dyskurs prawny jest jednocześnie dyskursem aksjologicznym, a o istocie tego pierwszego „decyduje nie konieczność bezpośredniego związku z obowiązującym prawem, lecz prawnie relewantny przedmiot dyskursu w ramach tak pojętych trudnych przypadków” (s. 14). W książce widać zatem doskonale silne powiązania prawa z filozofią, a zwłaszcza takimi jej działami, jak: etyka, w tym etyka prawa i etyka prawnicza, aksjologia jako ogólna teoria wartości, w tym aksjologia prawa, a także logika (logika dla prawników), której wykorzystywanie przy rozwiązywaniu trudnych przypadków jest bezcenne i niepodważalne. W powyższym kontekście należy zaznaczyć, że przy rozwiązywaniu *hard cases* teoria prawa, która analizuje, systematyzuje i generalizuje prawo obowiązujące nie wystarcza, potrzebna jest do tego filozofia prawa, etyka prawa i aksjologia prawa, poszukujące ideału prawa jako harmonii trzech – zdaniem Gustawa Radbrucha – jego elementów: bezpieczeństwa, celowości i sprawiedliwości (s. 17). Do znalezienia tej harmonii potrzebny jest rozum praktyczny, który w ujęciu Immanuela Kanta i neokantystów ma nam pomóc w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie: Co powinienem zrobić? W przeciwnym razie, tam gdzie dochodzi do sprzeczności między powyższymi elementami ideału prawa, pojawiają się właśnie *hard cases*.

Zamiarem autorów książki jest skłonić czytelnika do głębszej refleksji i własnych przemyśleń (s. 15) na temat trudnych przypadków, przy rozwiązywaniu których należy „sięgnąć do mądrości i zdrowego rozsądku” (s. 14). W tym celu każdy z rozdziałów książki, z wyjątkiem ostatniego jako zakończenia, zawiera pytania i problemy stawiane przez autorów. Zaznaczyć trzeba, że niektóre ważne przy konkretnych przypadkach pytania

i problemy często pojawiają się już w poszczególnych tekstach. Na uwagę zasługuje wskazana w podrozdziałach bogata literatura, zwłaszcza anglojęzyczna oraz orzecznictwo: polskie i zagraniczne. Język lektury jest w większości typowo prawniczy – precyzyjny i odznacza się dużym kunsztem. Nie znaczy to, że będzie niezrozumiałe dla nieprawników. Wręcz przeciwnie, trudne przypadki są omówione jasno i w sposób mogący zaciekać nawet laika. Na pochwałę zasługuje wybór spraw określonych jako trudne, które odnoszą się do słynnych spraw z przeszłości lub dotyczą problematyki istotnej dla współczesnego świata. Cytaty, w tym określenia i terminy łacińskie, są znakomicie dobrane i wpasowane w całość kształtu tekstu, nadając mu żywy charakter.

W rozdziale I (*Prawo kontra prawo*) Jerzy Zajadło snuje refleksję na temat tzw. formuły Radbrucha, która ma pomóc rozstrzygnąć konflikt między elementami idei prawa: najczęściej zachodzący jednak między bezpieczeństwem a sprawiedliwością. Po II wojnie światowej doszło do drugiego odrodzenia teorii prawa natury. Zapoczątkował je G. Radbruch, z jednej strony występując przeciwko ustawowemu bezprawiu, z drugiej zaś broniąc ponadustawowego prawa. Związana z tym jego słynna myśl zakłada, że *lex iniustissima non est lex* (prawo niesprawiedliwe nie jest prawem). Zgodnie z powyższym podejściem nie zawsze obowiązujące prawo należy utożsamiać ze sprawiedliwością. Wojciech Zalewski, autor drugiego podrozdziału, snuje refleksje nad modelem sprawiedliwości naprawczej, znaczeniem mediacji i jej wpływem na kształt procesu oraz bezwzględności stosowania zasady *dura lex sed lex*, co przejawia się również w kilku późniejszych rozdziałach.

W rozdziale II (*Prawo kontra moralność*) Jarosław Warylewski analizuje szczegółowo zagadnienie pornografii i przestępstw seksualnych, odwołując się do głosów i komentarzy na ten temat, rozmaitych autorytetów z dziedziny prawa karnego, takich jak np. M. Filar, A. Marek, R. Góral, A. Szymański, O. Górniok. Prezentuje dane statystyczne zebrane w Polsce, związane z omawianymi zagadnieniami, w tabelach (4) i wykresach (2). Na uwagę zasługuje postulat wciąż niewprowadzonej edukacji seksualnej w polskich szkołach, jak można wywnioskować po wypowiedzi autora. I choć mówi się wiele o pornografii w naszym kraju, to jednak nie o edukacyjnym i terapeutycznym jej wpływie (s. 51). Drugi tekst tego rozdziału porusza problematykę wartości życia ludzkiego i jego absolutnego, czy też może nieabsolutnego charakteru. Jego autorzy, Nicolas Cieslewicz i Oktawian Nawrot przywołują bardzo kontrowersyjne przypadki związane z prawem do życia i coraz częstszymi głosami na rzecz prawa do godnej śmierci (śmierci na życzenie, odłączenia od aparatury podtrzymującej życie itp.). Przywołując poglądy moralne na temat życia i śmierci, autorzy pragną skłonić czytelników do zastanowienia się nad wyborem, czy cywilizacja życia, czy cywilizacja śmierci, które przeciwstawia zwłaszcza Kościół rzymskokatolicki. Inne podejście do sprawy znane jest dzięki poglądom stoików, zwłaszcza Lucjusza Anneusza Seneki, którego myśl zapadła mi niegdyś w pamięci: *Non est bonum vivere, sed bene vivere* (Nie samo życie jest dobrem, ale dobre życie). Problem jednak pozostaje w określeniu, co to znaczy owo dobre życie, podobnie jak na podstawie tegoż podrozdziału, co to znaczy dobra śmierć?

W rozdziale III (*Prawo kontra obyczajowość*) autorzy rozważają trudne przypadki prawa w wyniku różnic kulturowych. Najpierw J. Zajadło rozważa problem kulturowej neutralności, czy zaangażowania prawa, a następnie Jarosław Warylewski, który we wcześniejszym rozdziale (*Prawo kontra moralność*) badał zagadnienie pornografii, w tym rozdziale podejmuje się analizy dotyczącej kazirodztwa również w kontekście wolności seksualnej. Dokonując krótkiego rysu historycznego kazirodztwa, autor prezentuje głosy na temat jego penalizacji oraz wypowiada swoje stanowisko w tej sprawie, postulując jego dekryminalizację, wyżej ceniąc ochronę wolności jednostki niż obyczajowości (s. 88).

W rozdziale IV (*Prawo kontra religia*) Oktawian Nawrot przypomina jeden z najsłynniejszych procesów w historii o podłożu religijnym (zob. Edward Knappman, *100 najsłynniejszych procesów*, tłum. J. Mikos, „Świat Książki”, Warszawa 1998), związany z postacią Sokratesa. Swoje rozważania autor opiera głównie na platońskim dialogu, *Obrona Sokratesa*, który w polskim tłumaczeniu Władysława Witwickiego i jego znakomitymi objaśnieniami jest fundamentalnym źródłem w tej do dziś analizowanej sprawie. Interesującym wątkiem jest zwrócenie uwagi na polityczny charakter dialogu mający związek z sokratejską krytyką i dezaprobatą dla ateńskiej demokracji. Warto przywołać tutaj całkiem nową pozycję, ujmującą proces Sokratesa z innej strony, a mianowicie pracę amerykańskiego dziennikarza (I. F. Stone, *Sprawa Sokratesa*, tłum. L. Jęczynek, Zysk i S-ka, Poznań 2003), która kładzie cień na postać Sokratesa widzianą dotąd przez pryzmat dialogów Platona. Niemniej jednak stanowisko Stone’a potwierdza tylko fakt, jak bardzo skomplikowana była sprawa dotycząca oskarżenia, procesu i skazania na śmierć Sokratesa. Z perspektywy współczesnej demokracji wypada chyba powiedzieć, że Sokrates nie krytykował demokracji za to, że jest, ale za to jaka jest, a raczej jaka była w znanych mu Atenach. Gdyby rządili, czyli byli wybierani na stanowiska, niekoniecznie w drodze losowania naprawdę najlepsi – to raczej „ten najmądrzejszy ze wszystkich ludzi” jak głosiła wyrocznia w Delfach – nie miałyby do niej zastrzeżeń. Sokrates jako krytyk demokracji ateńskiej, przez swój proces i śmierć w imię wolności światopoglądowej stał się nie tylko archetypem filozofa na kolejne wieki, ale także prawdziwym obrońcą demokracji w ujęciu współczesnym. Z kolei Wojciech Cieślak w podrozdziale zatytułowanym *Pasja przed sądem* omówił głośną, zwłaszcza w polskich mediach, sprawę artystki Doroty Nieznalskiej, oskarżonej o obrazę uczuć religijnych podczas wystawy „Pasja” w gdańskiej Galerii Wyspa Progress. Co ciekawe, autor był adwokatem artystki, znał więc sprawę z tzw. pierwszej ręki. Przedstawił ją w sposób obiektywny, eksponując przy tym to, co było w niej najtrudniejsze z punktu widzenia obowiązywania prawa i budziło dodatkowo, zwłaszcza poza salą sądową, tak wiele niepotrzebnych emocji.

Już we wstępie do kolejnego, piątego rozdziału (*Prawo kontra nauka*) J. Zajadło wyjaśnił, że „nie chodzi w nim o bezpośredni konflikt prawa z nauką, co raczej o odpowiedź na [...] pytanie: czy rozwój prawa nadąży za postępem naukowo-technicznym? Oraz czy prawo jest skutecznym instrumentem bilansowania korzyści i zagrożeń wynikających z rozwoju nauki i techniki?” (s. 114). Być może po zapoznaniu się z dwo-

ma stanami faktycznymi przedstawionymi w jego podrozdziałach lepszy byłby np. tytuł: Prawo kontra postęp technologiczny, jako że nauka jest pojęciem bardzo szerokim i obok nauk matematyczno-przyrodniczych może dotyczyć także nauk humanistycznych i innych niezwiązanych zupełnie z technologią. Autorami podrozdziałów są specjaliści z zakresu prawa międzynarodowego publicznego. Jako pierwsza – Dorota Pyc ujmuje rozwój współczesnej energetyki jądrowej w szerszym kontekście ochrony środowiska naturalnego. W perspektywie tego rozwoju, który wydaje się nieunikniony w aspekcie globalnym, bezpieczeństwo ma być „sensem” energetyki jądrowej (s. 120). Prawo, jej zdaniem, jawi się jako coś, co w sposób racjonalny i wyważony zapewni maksimum korzyści z energii atomowej przy minimalnym zagrożeniu z jej strony. Autorka obok literatury specjalistycznej opiera się na źródłach, do których zalicza m. in.: Decyzje Komisji Euratom, Komisji Europejskiej, różne dyrektywy, komunikaty i zalecenia związane z wykorzystywaniem energii jądrowej (s. 124). Najwięcej uwagi poświęca jednak prowadzeniu wspólnej polityki energetycznej w ramach Unii Europejskiej, w tym Polski jako jednemu z siedmiu krajów członkowskich pozostających jak na razie bez elektrowni atomowych. Z kolei Maciej Barczewski omawia *hard case* związany z jednej strony z koniecznością ochrony praw autorskich wynikających z twórczości naukowej, literackiej i artystycznej, z drugiej zaś z prawem do korzystania z dóbr kultury i osiągnięć postępu naukowego (s. 128 i 129). Uściślenia wymaga chyba podanie roku 1450, jako bardziej prawdopodobnego, niż wskazany rok 1440 (s. 127), w którym to Johann Gutenberg miał wynaleźć czcionkę drukarską. Aczkolwiek trudno jest tutaj wskazać datę dzienną tego wydarzenia, ale już na pewno można podać datę wydania pierwszej książki w tej technice, czyli 42-wierszowej Biblii z 1455 r.

W rozdziale VI (*Prawo kontra medycyna*), a więc w połowie omawianych trudnych przypadków z pogranicza prawa i jakiegoś innego systemu normatywnego, J. Zajadło w swoim wprowadzeniu podkreśla niezwykle istotną rzecz z nimi (tzn. *hard cases*) związaną, a mianowicie: „zderzenie prawa z medycyną jest zagadnieniem **wielopłaszczyznowym** [podkreślenie moje – K.K.] i dotyczy także innych sfer powstawania «trudnych przypadków», np. styku prawa i nauki, prawa i ekonomii, prawa i religii etc.” (s. 132). Owa wielopłaszczyznowość przenika właściwie wszystkie dotychczasowe rozdziały, będzie też obecna w następnych rozdziałach. Oktawian Nawrot *Miecz Salomona* rozpoczyna od cytatu z Biblii opisującego słynny, mądry i sprawiedliwy zarazem wyrok króla Izraela na kobiety spierające się o dziecko (s. 133). Stanowi to znakomite wprowadzenie do ukazania istoty trudnych przypadków związanych z macierzyństwem zastępczym. Szczególnego znaczenia nabierają jego rozważania na temat rodzajów macierzyństwa i relacji, jakie mogą się tutaj pojawić, między prawem matki genetycznej, biologicznej i socjologicznej do dziecka (s. 136–137), którego dobro jest lub raczej powinno być zawsze nadrzędnie traktowane przy tego typu sądowych rozstrzygnięciach. Autor kolejnego podrozdziału zatytułowanego *Kogo nie stać na zdrowie* jako meritum omawianego *hard case* podaje „rozbieżność między potrzebą ochrony interesów majątkowych oraz zapewnienia prawa do odpowiedniego leczenia...” (s. 147). Autor formułuje wymowną

antynomię: „zysk kontra życie”, która ma bardzo aktualny wydźwięk zarówno w wymiarze globalnym, jak i typowo polskim i dotyczy wciąż nierozwiązanych problemów publicznej służby zdrowia.

W rozdziale VII (*Prawo kontra historia*) autorzy analizują dwa trudne przypadki, które można określić jako po pierwsze, historia przed sądem karnym, po drugie, historia przed sądem cywilnym (s. 154 i następane). Oba przypadki dotyczą problemu tzw. sprawiedliwości retrospektywnej i wiążą się z szerszym zagadnieniem polityki wobec przeszłości. W pierwszym podrozdziale J. Zajadło prezentuje w skrócie swoje rozważania zawarte w książce *Odpowiedzialność za Mur. Procesy strzelców przy Murze Berlińskim*, Gdańsk 2003, do których doszło w Niemczech po zjednoczeniu. W drugim podrozdziale, *Bractwie uwięzione w college'u*, Kamil Zeidler zwraca uwagę na czekającą wciąż na rozwiązanie kwestię zwrotu polskich dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, znajdujących się na skutek różnych okoliczności poza granicami kraju. Jako przykład podaje losy kolekcji polskiej sztuki, tj. obrazów przedwojennych artystów zorganizowanych w Bractwo Św. Łukasza z Kazimierza Dolnego nad Wisłą, znajdujących się do dziś w Le Moyne College w Syracuse (USA). Autor podaje przykłady kompromisowych i godziwych sposobów rozwiązania sporu. W rezultacie postuluje bardziej stanowcze działania władz RP w tej sprawie, której wygranie przed sądem amerykańskim „mogłoby stać się – jego zdaniem – precedensem, czyli solidną podstawą normatywną dla dochodzenia innych tego typu roszczeń” (s. 170).

W rozdziale VIII (*Prawo kontra polityka*) autorzy zajmują się, zdaniem redaktora książki, zderzeniem „najgroźniejszym dla samego prawa” (s. 175). Jako prawnicy zgłaszają obawy przed dominacją polityki nad prawem, czego wyrazem ma być instrumentalne traktowanie prawa. W podrozdziale *Poczekamy, aż się wymordujecie* Sebastian Sykuna najpierw opisuje poczynania wspólnoty międzynarodowej, głównie ONZ, na zatruwające społeczność międzynarodową w latach 90. walki o podłożu plemiennym w Rwandzie, a następnie interwencję wojsk NATO w Kosowie. Bada przesłanki legitymizujące tzw. interwencje humanitarne i ich zasadność z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Z kolei konstytucjonalista Piotr Uziębło w podrozdziale *Spóźniony – bez mandatu* rozważa sprawę spóźnionego składania oświadczeń majątkowych funkcjonariuszy samorządowych w kontekście polskich wyborów z 2006 r. W konkluzji autor broni w zasadzie stanowiska zajętego przez Trybunał Konstytucyjny w tej sprawie. Jego ocena sprowadza się do tego, że choć pokusa postawienia polityki nad prawem „staje się na porządku dziennym” nawet w demokratycznym państwie prawa, to nigdy nie może to być prymat polityki nad prawami i wolnościami jednostki, które są w takim państwie najważniejsze (s. 193 i 198).

W rozdziale IX (*Prawo kontra media*) Wojciech Zalewski przypomina głośną medialnie sprawę słynnego, byłego gwiazdora futbolu amerykańskiego O. J. Simpsona, oskarżonego o zabójstwo swojej żony i jej kochanka. Autor ukazał sprawę sportowca jako trudny przypadek, który dzięki mediom, głównie telewizji, relacjonowany był na żywo społeczeństwu. Począwszy od jego spektakularnej ucieczki przed policją i schwytania, aż po wydanie jednomyslną decyzją ławy przysięgłych wyroku uniewinniającego. Inte-

resującym wątkiem, który starał się uwypuklić autor jest rasowy podtekst całej sprawy (kolorowy mąż oskarżony o zamordowanie białej żony). Miało to wpływ na dobór przysięgłych i zróżnicowane odczucia społeczne, wyrażane w sondażach przez Amerykanów białych i kolorowych. Autor drugiego z podrozdziałów – Adam Wiśniewski, opisuje jako *hard cases* dwa przypadki związane z mediami i ich rolą społeczną. Najpierw sprawę księżniczki Caroline von Hannover, która wyszła zwycięsko z sądowej batalii: wolność mediów a jej prawo do ochrony życia prywatnego (s. 210–214), a następnie duńską sprawę *Jersild*, ukazującą rzeczywiste dylematy i napięcia zachodzące, jak wcześniej, między zasadą wolności mediów a potrzebą ochrony przed dyskryminacją rasową związaną z tzw. *hate speech*, czyli mową nienawiści (s. 214–217).

W rozdziale X (*Prawo kontra ekonomia*) Janina Ciechanowicz-McLean analizuje przypadki sporów o przeprowadzenie obwodnic w dwóch podlaskich miejscowościach: Augustowie i Wasilkowie. Autorka rozważa problematykę nadrzędnego interesu publicznego jako alternatywnego wyboru między zapewnieniem bezpieczeństwa i rozwoju ekonomicznego lokalnych społeczności a ochroną środowiska naturalnego. Przedstawiając obiektywnie racje obu stron, autorka w imię „zrównoważonego rozwoju” (s. 226) zachęca do szukania i wypracowania kompromisu, choć jest to mało prawdopodobne, szczególnie w przypadku obwodnicy Augustowa przez dolinę Rospudy. Jako mieszkaniec województwa podlaskiego wierzę, że uda się ów kompromis osiągnąć, a rozpoczęte już budowy zostaną dokończone. Jednakże powinniśmy zdać sobie sprawę z nieuchronnego faktu, iż dróg i poruszających się po nich ludzi będzie coraz więcej, natomiast środowiska naturalnego, niezakłóconego przez człowieka coraz mniej. Wniosek, jaki można na tej podstawie wyprowadzić, wydaje się przynajmniej w aspekcie globalnym oczywisty. Zmiany w środowisku mogą być nieodwracalne, nad czym będą ubolewać przyszłe pokolenia. W podrozdziale autorstwa Magdaleny Konopackiej opisana jest kontrowersyjna sprawa związana z tzw. ekonomiczną analizą prawa. Na podstawie precedensowego wyroku sądu amerykańskiego wprowadzono „zasadę Laidlaw”, zakładającą „jednostka ma prawo czerpać zyski z dokonywania transakcji na podstawie tajnych informacji, które pewnego dnia mogą dotrzeć do rynku w inny sposób” (s. 233). Jak podaje autorka, sędzia w tej trudnej sprawie odrzucił rozumowanie Cycerona przeciwstawiające się „praworządności dla zysku”, która zdaniem rzymskiego prawnika – jest najbardziej niesprawiedliwa (s. 232). Innymi słowy, z czystym zyskiem ekonomicznym w ramach gospodarki liberalnej bardzo trudno w praktyce wygrać, broniąc tak niejednoznacznych wartości wyższych, jak np.: uczciwość, szczerłość, szlachetność czy sprawiedliwość społeczna. Filozofia prawa odwołująca się do prawa natury stawia jednak bardzo wysoko poprzeczkę, ucząc szacunku do wartości wyższych, zwanych ideami, a których nośnikiem jest prawo. Przecież zgodnie ze słynną łacińską premią: *Ius est ars boni et aequi* (Prawo jest sztuką stosowania tego, co dobre i słuszne), ale czy taką samą sztuką jest również *lex*. Na opisanym w książce przykładzie wydaje się, że nie.

Rozdział XI (*Prawo kontra ekologia*) jest kolejnym przykładem pojawienia się rozbieżności na wielu liniach: ekologia–ekonomia–nauka–polityka, które warunkują *hard cases*, mających w istocie charakter pozaprawny (s. 238). Zdaniem J. Zajadło, jedna

z autorek podrozdziału – Janina Ciechanowicz-McLean, postąpiła dosyć „przewrotnie”, umieszczając we wcześniejszym rozdziale X, jako trudny prawno-ekonomiczny, przypadek wydawałoby się typowo ekologiczny, gdyż związany z doliną Rospudy. W tym rozdziale natomiast sprawę gazociągu bałtyckiego potraktowała *à rebours* w kategoriach ekologicznych, choć mogła to również zrobić w kategoriach ekonomicznych (s. 238). Zabieg taki należy ocenić jak najbardziej pozytywnie, ponieważ dodatkowo uświadamia on nam interdyscyplinarną zawłość trudnych przypadków, których rozwiązanie wymaga wielopłaszczyznowego podejścia. Wydaje się, że najlepszym wyjściem z sytuacji powinna być wspólna polityka energetyczna w ramach Unii Europejskiej. W nawiązaniu do wcześniejszego tekstu autorki o sporze ekologów ze społecznościami lokalnymi w sprawie obwodnic, istotnym zagadnieniem także w sprawie rury na dnie Bałtyku staje się terroryzm ekologiczny. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera odróżnienie pojęcia ekoterroryzmu – fanatycznych obrońców środowiska, od terroryzmu ekologicznego jako zagrożenia np. ze strony zamachowców chcących doprowadzić do katastrofy ekologicznej (por. s. 226 i 246). Druga autorka – Dorota Pyć, opisuje morskie katastrofy ekologiczne przyczyniające się do udoskonalenia prawa międzynarodowego publicznego (głównie prawa morskiego oraz prawa międzynarodowego zarządu morską flotą handlową) pod kątem zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Według niej, stworzenie europejskiej strategii zintegrowanego systemu morskiego (s. 255) prowadzi w konsekwencji do zaostrzenia przepisów i wzmocnienia kontroli mających na celu zminimalizowanie wszelkich zagrożeń. Po przeczytaniu podrozdziału nie pozostaje nic innego, jak tylko życzyć, by wysokie standardy europejskie w tej kwestii stały się wyznacznikiem dla innych państw na świecie. W przeciwnym razie europejskie starania mogą nie mieć sensu.

W rozdziale XII (*Prawo kontra etyka prawnicza*) przedstawione są sprawy, których rozstrzygnięcie wymaga zaangażowania rozumu praktycznego (s. 261). Rozum praktyczny, jak wiemy, szukał, zdaniem Kanta, odpowiedzi na pytanie: co powinienem czynić? Uznając powinność, czyli postępowanie jedynie z obowiązku, a nie zgodne z obowiązkiem, za warunek moralnego postępowania. W pierwszym podrozdziale poruszono problematykę doradztwa prawnego dla władz publicznych na przykładzie Stanów Zjednoczonych. Opisany stan faktyczny dotyczył doradcy rządowego, który wskazał warunki omińnięcia prawa i odpowiedzialności za stosowanie tortur przez służby amerykańskie, podczas tzw. wojny z terroryzmem. Autor odwołał się do najważniejszych głosów w dyskusji na ten temat, jakie pojawiły się w doktrynie amerykańskiej. Abstrahując jednak od wątków typowo amerykańskich, szczególną wartość w tym podrozdziale mają zasady dobrego doradztwa dla władz publicznych sformułowane przez J. Zajadło (s. 271). Ich głównym zadaniem jest wypracowanie obiektywnych przesłanek oceny trudnych sytuacji, mających zapewnić transparentność działań i odpowiedzialność za nie – władz publicznych. W drugim podrozdziale o wymownym tytule – pytaniu: *Zabić Hitlera?*, Sebastian Sykana podejmuje problemy związane z etyką adwokacką. Odwołuje się przy tym do wielu aktów normatywnych, od konstytucji począwszy, a na Zbiorze Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu kończąc. W większości teoretyczne rozważania autora

mają uświadomić czytelnikowi, jak trudne w praktyce, zwłaszcza z etycznego punktu widzenia, jest wykonywanie zawodu adwokata.

W ostatnim rozdziale XIII (*Prawo kontra zdrowy rozsądek*) Wojciech Zalewski analizuje teorie przyczynowości i związane z nią problemy warunkujące trudne przypadki. Przedstawia rys historyczny rozumienia przyczynowości w polskiej doktrynie, głównie prawa karnego. W tym najtrudniejszym chyba podrozdziale książki autor w kompetentny sposób poszukuje najlepszego rozwiązania, upatrywanego w teorii tzw. obiektywnego przypisania. Z kolei Anna Machnikowska, tym razem z pozycji zdrowego rozsądku, bada sprawę opóźnionego złożenia oświadczeń majątkowych przy wyborach samorządowych aż przez ponad 760 osób w całym kraju (s. 296). Podobny stan faktyczny, jako rodzący *hard case*, analizował w odniesieniu do polityki, w rozdziale VIII – Piotr Uziębło. Anna Machnikowska odwoływała się do koncepcji zdrowego rozsądku w rozumieniu T. Reida, a także J. Locke'a i I. Kanta. Według niej zdrowy rozsądek zajmuje ważne miejsce w kulturze prawnej, która z niego korzysta. Autorka położyła nacisk na wyjaśnienie zasad, którymi kierował się Trybunał Konstytucyjny wydający orzeczenie korzystne dla samorządowców (s. 301). Za najważniejszą z przesłanek TK uznał ochronę praw i wolności obywatelskich „w zestawieniu z interesem publicznym, w którym miały one swój istotny udział” (s. 301). Sędziowie, świadomi konieczności szacunku dla obowiązującego prawa (*dura lex sed lex*) i zasady legitymizmu, zdawali sobie sprawę z irracjonalności całej sytuacji. Jako ostateczność brali pod uwagę możliwość przeprowadzenia ponownych wyborów, które byłyby trudne do zrozumienia w odczuciu przeciętnego człowieka.

W zakończeniu noszącym tytuł *Prawo kontra człowiek* J. Zajadło jeszcze raz przywołuje przypadek związany ze stosowaniem tortur, obecnie chyba najtrudniejszy z przypadków (*the hardest case*) (s. 311). W podrozdziale zatytułowanym *Tortury wysterylizowane* stara się na podstawie różnych głosów uchwycić zasadniczą w tym przypadku różnicę między torturami a okrutnym traktowaniem (s. 315). Podaje możliwe stanowiska w tej sprawie – od akceptacji tortur, przez ich dopuszczenie pod pewnymi tylko warunkami (np. sądowe upoważnienie), aż po bezwzględny ich zakaz, co wiąże się z ochroną praw człowieka i poszanowaniem godności ludzkiej. Czyżby istniały techniki torturowania, które nie byłyby zarazem okrutne, nieludzkie i poniżające? Pewne głosy mówią, że tak – odwołując się np. do stanu wyższej konieczności, zapewnienia bezpieczeństwa zbiorowego, czy nawet tortur jako wyboru mniejszego zła. Wydaje się, że precyzyjniejsze, niż imperatyw kategoryczny, byłoby podanie imperatywu praktycznego jako kantowskiego nakazu bezwzględnego traktowania każdego człowieka zawsze jako celu, nigdy jako środka (s. 318). Niemniej jednak wiadomo, że imperatyw praktyczny („Postępuj tak, byś człowieczeństwa tak w twej osobie, jako też w osobie każdego innego używał zawsze zarazem jako celu, nigdy tylko jako środka” – I. Kant, *Uzasadnienie metafizyki moralności*, tłum. M. Wartenberg, Warszawa 1981, 1984, s. 62) jest jednym z wielu rodzajów imperatywu kategorycznego, z którego wynika, a który stanowi fundament deontologicznej etyki Kanta. Ostatni podrozdział książki autorstwa Zdzisława Brodeckiego, noszący angielski tytuł: *Do hard cases make bad law?*, potwierdza przeczącą odpowiedź na zawarte w nim pytanie. *Hard cases make good law* – trudne przypadki w rzeczywistości przyczy-

nią się do powstania dobrego prawa, które to prawo rozwijają (s. 328). Podsumowując, autor snuje refleksje na temat prawa naturalnego i praw człowieka. Pisze, że pierwsza generacja tych praw obejmuje swym zasięgiem prawa osobiste i polityczne, i wiąże się z wartością godności, wolności i własności przysługujących każdej jednostce ludzkiej (s. 324–325). Druga generacja praw człowieka nawiązuje do idei równości (prawa socjalne, ekonomiczne i kulturowe), trzecia zaś do idei solidarności (s. 325). „Dekompozycja trzech generacji praw człowieka powinna być dokonana – zdaniem autora – z myślą o konieczności rozstrzygnięcia konfliktu między prawami jednostki (humanitaryzmem) a obowiązkami wobec zbiorowości (efektywnością, racjonalizmem)”. W tym kontekście sprawiedliwy sędzia rozstrzygający trudne przypadki „to ktoś, kto potrafi znaleźć złoty środek w sporze między liberałami a komunitarianami, między prawami a obowiązkami” (s. 235).

Z całym przekonaniem można powiedzieć, że książka, co sugeruje tytuł, jest równie fascynująca, jak zawarte w niej i opisane różne ścieżki filozofii prawa. Publikacja ma uniwersalne przesłanie, ponieważ opisane w niej stany faktyczne zawsze będą służyć jako przykłady rozwiązywania trudnych przypadków. Jej interdyscyplinarny charakter potwierdza konieczność uczenia szerokiego patrzenia na świat adeptów prawa i to z różnych punktów widzenia. Ma przy tym ogromną wartość dydaktyczną, zwłaszcza dla filozofii prawa, ale także innych przedmiotów i to nie tylko prawnych. Pokazuje bowiem, jak ważne z punktu widzenia praktyki jest nauczanie filozofii prawa, która ma pomóc w ukształtowaniu dobrego, mądrego i odpowiedzialnego prawnika.

Podsumowując bogactwo problematyki poruszonej w książce, można nawet powiedzieć, że we wszystkich jej rozdziałach przewija się jako chyba dominujący wątek: prawo kontra bardzo szeroko rozumiana wolność. Jej ogólne przesłanie potwierdza odwieczne przekonanie ludzi zajmujących się i związanych z prawem, że sprawiedliwość zawsze idzie w parze z mądrością. Jako przykład można tutaj przytoczyć biblijną Księgę Mądrości (8, 7–8), w której napisano, że dla tego, kto miłuje sprawiedliwość, dziełem Mądrości są cnoty. Mądrość „uczy bowiem umiarkowania i roztropności, sprawiedliwości i męstwa, od których nie ma dla ludzi nic lepszego w życiu”. O podobnej drodze i konieczności namysłu filozoficznego przez prawników, w dziele *O prawach* (I, 5, 17–1) Cynceron pisał: „Nie z edyktu pretora, jak wielu dzisiejszych prawników, ani z Ustawy XII tablic, jak dawniejsi, ale ze źródeł najgłębszej filozofii czerpać trzeba naukę prawa”. Wskazując na nierozzerwalny i ścisły związek mądrości i sprawiedliwości, po przeczytaniu niniejszej książki należy powiedzieć, że prawdziwy miłośnik sprawiedliwości jest jednocześnie miłośnikiem mądrości, co zgadza się z założeniem autorów i redaktora, iż przy rozwiązywaniu *hard cases* należy uprawiać filozofię prawa, przede wszystkim „od prawa ku filozofii”, wiedząc jednak, że istnieje także sposób wiodący „od filozofii ku prawu” (s. 16). Miejmy nadzieję, że książka zostanie życzliwie przyjęta, przyczyniając się do poszerzenia horyzontów myślowych czytelników.

Jerzy Migdał, *Polski system penitencjarny lat 1944–1956*, Wyd. Arche, Gdańsk 2007, 279 stron.

Recenzowana książka porusza problematykę kształtowania się oraz funkcjonowania polskiego systemu penitencjarnego w latach 1944–1956. Przyjmując taką cezurę czasową, autor wskazuje na fakt, że po odwilży październikowej 1956 r. praktyka funkcjonowania więziennictwa była diametralnie inna niż w okresie stalinowskim, chociaż nie nastąpiły przełomowe zmiany w normatywnym uregulowaniu podstaw prawnych systemu penitencjarnego. Z kolei wybór tematu J. Migdał uzasadnia brakiem całościowych, syntetycznych opracowań w tej dziedzinie, gdyż nieliczne wydane dotychczas opracowania skupiają się na wybranych kwestiach.

Zawarte w pracy rozważania dotyczą trzech grup zagadnień. Po pierwsze są to podstawy doktrynalne funkcjonowania systemu penitencjarnego w latach 1944–1956, po drugie normatywne podstawy tego systemu, po trzecie praktyka penitencjarna ówczesnych lat. Zdecydowanie najwięcej miejsca autor poświęca praktyce funkcjonowania systemu penitencjarnego, gdyż dominuje ona w czterech z pięciu rozdziałów wchodzących w skład recenzowanej pracy. Skupiając uwagę na praktycznej stronie działalności polskiego więziennictwa, J. Migdał kierował się tym, że istniejąca literatura w niewielkim stopniu porusza ten problem, bardziej koncentrując się na problemach podstaw doktrynalnych i normatywnych systemu penitencjarnego. Stąd też zawarte w rozdziale pierwszym recenzowanej pracy rozważania poświęcone podstawom doktrynalnym funkcjonowania systemu penitencjarnego mają charakter odtwórczy, będąc syntezą ustaleń poczynionych przez innych badaczy. Poruszenie tytułem wstępu do rozważań natury praktycznej kwestii doktrynalnych ma jak najbardziej rację bytu, gdyż – jak trafnie zauważa autor – „o pozycji więziennictwa w strukturze organów państwa, a jego funkcjonariuszy w hierarchii władzy decyduje panujący w danym okresie reżim polityczny. Pierwszorzędne znaczenie miały te aspekty instytucjonalne, które były zdeterminowane systemem totalitarnym”. Analiza istoty ustroju totalitarnego została dokonana w drodze stosownych odniesień do sytuacji politycznej Polski Ludowej, dzięki czemu praca została osadzona w realiach historycznych okresu powojennego. Autor trafnie dostrzega potrzebę uwzględnienia zagadnień historycznoprawnych pozostających w związku z tematem pracy, takich jak zadania wymiaru sprawiedliwości Polski Ludowej w świetle aktów normatywnych i poglądów luminarzy komunistycznych oraz założenia systemu represji karnej jako instrumentu służącego zwalczaniu opozycji politycznej i kształtowaniu nowej rzeczywistości gospodarczej. Ponadto omawia podstawowe rozwiązania wydanych przez władze komunistyczne dekretów, których rozwiązania realizowały represyjną funkcję prawa karnego. Pokrótce przedstawia również system organów orzekających w sprawach karnych, podkreślając problem rozszerzenia jurysdykcji sądów wojskowych na przestępstwa osób cywilnych oraz tworzenie sądów specjalnych i organów quasi są-

dowych. Jednakże prezentując poszczególne instytucje prawa karnego i wymiaru sprawiedliwości początków Polski Ludowej, autor zbyt skromnie korzystał z bogatego dorobku historyków prawa zajmujących się tym okresem, sięgając zaledwie do kilku pozycji.

Na kanwie rozważań doktrynalno-instytucjonalnych J. Migdał dochodzi do wniosku, że u podstaw więziennictwa w latach 1944–1956 leży hybrydowe połączenie postępowych tradycji międzywojennych z rozwiązaniami radzieckimi, gdzie więziennictwo było częścią aparatu represji i terroru politycznego służącego łamaniu społeczeństwa. Celem władz Polski Ludowej było zastąpienie przedwojennego systemu penitencjarnego modelem sowieckim, ukierunkowanym na realizację celów politycznych.

Kolejny etap wprowadzenia do rozważań poświęconych praktyce funkcjonowania polskiego więziennictwa w latach 1944–1956 stanowi skomplikowany problem podstaw normatywnych systemu penitencjarnego. Autor trafnie zauważa, że stworzenie pełnego katalogu podstaw prawnych systemu penitencjarnego nie jest do końca możliwe, gdyż składały się na nie akty o randze ustawy, akty wykonawcze wydane na podstawie delegacji ustawowej i bez takiej delegacji, a zwłaszcza rozkazy, zarządzenia i okólniki wydawane przez ministrów, dowódców, struktury. Tym bardziej należy docenić wysiłki autora w kierunku zebrania i usystematyzowania w pracy licznych aktów normatywnych i quasi normatywnych, z których większość nie została opublikowana i funkcjonowała w formie maszynopisów. Szczegółowej analizie zostaje poddana pochodząca z czerwca 1945 r. „Instrukcja w sprawie regulaminu więziennego”, która pomimo formalnego obowiązywania przedwojennych aktów prawnych rangi ustawowej stanowiła podstawę funkcjonowania więziennictwa po II wojnie światowej. Wzorem radzieckim instrukcja wprowadzała do polskiego systemu penitencjarnego dotychczas nieznaną instytucję, takie jak np. politruk, czyli oficer polityczno-wychowawczy strzegący właściwego oblicza ideologicznego kadry więziennej.

Obszerny rozdział pierwszy recenzowanej pracy zawiera ponadto rozważania dotyczące klasyfikacji skazanych z punktu widzenia ogólnych założeń kryminalno-politycznych systemu penitencjarnego. Poddając szczegółowej analizie kryteria decydujące o przebiegu procesu selekcji więźniów, autor dochodzi do wniosku, że przyjęty system segregacji skazanych służył masowemu ich zatrudnianiu zgodnie z sowiecką ideą wychowania przez pracę oraz stosowaniu terroru fizycznego i psychicznego wobec więźniów politycznych. Rozdział pierwszy uzupełniają rozważania na temat nadzoru penitencjarnego nad funkcjonowaniem zakładów karnych zarówno w świetle przepisów przedwojennego kodeksu postępowania karnego, jak też praktyki wykonywania tego nadzoru. Nawiązując do ustaleń poczynionych przez historyków prawa, autor podkreśla fikcyjność prokuratorskiego nadzoru nad organizacją pracy penitencjarnej i warunkami odbywania kary pozbawienia wolności, czego jaskrawym przejawem była możliwość wstępu prokuratora do zakładu karnego dopiero po uzyskaniu zezwolenia od zarządzających więziennictwem organów bezpieczeństwa publicznego.

Rozdział drugi, dotyczący postępowania wobec osób pozbawionych wolności, rozpoczyna się od rozważań poświęconych statusowi skazanych i standardom ich traktowania. Autor trafnie zauważa, że wbrew powszechnie przyjętym założeniom tworzenia

zakładów karnych jako miejsc odosobnienia dla osób skazanych za przestępstwa pospolite, przeważającą część populacji więźniów stanowili więźniowie polityczni. Wskutek masowego stosowania represji wobec przeciwników politycznych władzy komunistycznej w więzieniach panowało przeludnienie, którego nie były w stanie rozwiązać kolejne amnestie z lat 1945, 1947, 1952. Dopiero ogłoszona na fali polityki „odwilży” amnestia z 27 kwietnia 1956 r. zakończyła definitywnie stan przepełnienia zakładów karnych, poważnie zmniejszając liczbę więźniów.

Poruszając problem standardów traktowania więźniów autor zauważa, że mimo brutalnych nieraz metod obchodzenia się z więźniami politycznymi, większość mordów politycznych była dokonywana w tamtym czasie poza Departamentem Więziennictwa MBP, przez funkcjonariuszy pionu śledczego bezpieki. Omawiając urągające cywilizowanym standardom warunki bytowe panujące w więzieniach, wskazano na liczne dodatkowe dolegliwości związane z odbywaniem kary pozbawienia wolności, w tym zagrożenia dla życia i zdrowia więźniów wynikające z fatalnego stanu sanitarnego więzień, w których cyklicznie wybuchały epidemie. Złą sytuację bytową pogarszał brak właściwej opieki lekarskiej oraz bardzo złe wyżywienie, ogromne przeludnienie więzień i gorsze niż złe warunki socjalno-bytowe.

Przechodząc do związanej z traktowaniem więźniów kwestii zatrudniania skazanych, autor operuje trafnie oddającym istotę problemu terminem „forma wyzysku niewolników w XX wieku”. J. Migdał opisuje proces stopniowej zmiany celów leżących u podstaw zatrudniania więźniów, które w pierwszych latach powojennych miało służyć resocjalizacji skazanych przez naukę zawodu i przygotowanie do podjęcia pracy po opuszczeniu więzienia. Objęcie pełni władzy przez posłuszną Moskwie ekipę B. Bieruta oznaczało zmianę podejścia komunistów do pracy osób skazanych, postrzeganej pod kątem ich przydatności dla państwa totalitarnego. Nowe poglądy na zatrudnienie skazanych kształtowały interesy gospodarcze kraju oraz całego obozu komunistycznego, zwłaszcza ogromne zapotrzebowanie na siłę roboczą w przemyśle wydobywczym. Autor szczegółowo opisuje działalność ośrodków pracy więźniów tworzonych przy kopalniach węgla kamiennego wzorem radzieckich łagrów i trudkolonii, oceniając ich funkcjonowanie jako „czas upadku ideałów penitencjarnych w zakresie pożytecznych funkcji zatrudniania skazanych”.

Omawiając problem szkolenia skazanych autor podkreśla, że prawdę o systemie penitencjarnym fałszowano takimi działaniami jak walka z analfabetyzmem więźniów czy też utworzenie pokazowego więzienia dla młodocianych w Jaworznie. W praktyce ograniczano się do szkolenia zawodowego osób skazanych, kierując się względami produktywności więźniów. Od końca lat czterdziestych szkolenie zawodowe przestało służyć nauce zawodu przydatnego w przyszłości, co wynikało z przyjęcia sowieckiego założenia maksymalnej eksploatacji więźniów pod przykrywką hasła wychowania przez pracę. Przechodząc do analizy form działalności kulturalno-oświatowej w zakładach karnych, autor podkreśla, że działalność ta była prowadzona w ograniczonym zakresie i sprowadzała się do indoktrynacji politycznej. Praktyczna strona procesu indoktrynacji więźniów została przedstawiona na przykładzie specjalnie w tym celu utworzonego

więzienia dla młodocianych w Jaworznie. Próbowano tam „nawracać na socjalizm” młodych „więźniów sumienia” skazanych za przestępstwa antypaństwowe, licząc na pozytywne nastawienie młodzieży na potrzeby reżimu komunistycznego.

Obszerny rozdział drugi zamyka omówienie kwestii opieki postpenitencjarnej, która zdaniem autora w praktyce ograniczała się do form pomocy rozumianej jako opieka społeczna. Doraźne akcje pomocowe dla zwalnianych więźniów miały głównie na celu ich zwerbowanie do dalszej pracy w przemyśle wydobywczym jako półdarmowej siły roboczej, co wynikało z praktyki udzielania pomocy postpenitencjarnej tylko wtedy, gdy leżało to w interesie państwa totalitarnego.

Rozdział trzeci recenzowanej pracy dotyczy struktury organizacyjnej polskiego systemu penitencjarnego, który został podporządkowany Ministerstwu Bezpieczeństwa Publicznego, a po jego likwidacji w 1954 r. Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. Dopiero na fali polityki odwilży pod koniec 1956 r. powrócono do rozwiązań międzywojennych sytuujących więziennictwo w strukturach resortu sprawiedliwości. W sposób wyczerpujący zostały opisane organy centralne (Departament Więziennictwa MBP i Centralny Zarząd Więziennictwa MSW), wprowadzone wzorem radzieckim organy pośrednie sprawujące nadzór nad więzieniami (w tym Wydziały Więziennictwa Wojewódzkich Urzędów Bezpieczeństwa Publicznego) oraz jednostki podstawowe – więzienia, obozy pracy, kolonie karne, ośrodki pracy więźniów. Lektura tego fragmentu pracy potwierdza słuszność sformułowanej przez autora tezy, iż struktura organizacyjna więziennictwa w latach 1944–1954 był „bardzo płynna” i podlegała licznym reorganizacjom, dostosowanym do aktualnych priorytetów politycznych, takich jak „walka z reakcyjnym podziemiem” czy też „bitwa o węgiel”.

Kolejny z rozdziałów poświęcony jest funkcjonariuszom polskiego systemu penitencjarnego, którzy tworzyli korpus Służby Więziennej. Autor opisuje proces tworzenia tej formacji w początkach Polski Ludowej, kiedy to najważniejszym kryterium naboru do służby były poglądy ideologiczne kandydatów oraz ich członkostwo w partii komunistycznej i innych organizacjach proreżimowych. Na dalszy plan zepchnięto kwalifikacje zawodowe kandydatów, odmawiając przyjęcia do służby funkcjonariuszom przedwojennej Straży Więziennej, zwłaszcza tym, którzy zostali zmuszeni do pracy w przejętych przez okupanta hitlerowskiego więzieniach. Poruszając drażliwy problem udziału polskich strażników w okupacyjnym systemie więziennictwa, autor daleki jest od totalnej krytyki tego rodzaju zachowań. Wręcz przeciwnie, zebrane przez niego materiały wskazują na aktywny udział polskich strażników w działalności podziemnej i pomoc udzielaną ofiarom represji hitlerowskich, czego przykładem może być bohaterka postawa polskich strażników niemieckiego więzienia w Zamościu. Wobec formowania powojennych kadr więziennictwa na podstawie takich kryteriów jak poglądy polityczne i pochodzenie klasowe poziom wykształcenia kadr Służby Więziennej był na tyle niski, że Departament Więziennictwa MBP był zmuszony podjąć działania w kierunku podniesienia kwalifikacji zawodowych funkcjonariuszy. W recenzowanej pracy przedstawiono system szkolenia zawodowego kadr więziennictwa po II wojnie światowej, którym objęto wszystkich funkcjonariuszy, począwszy od strażnika, a skończywszy na naczelniku więzienia.

Poruszono także problem brutalnego traktowania więźniów politycznych, szczegółowo opisując stosowane przez strażników formy przemocy fizycznej oraz zachowania polegające na wyzywaniu i upokarzaniu osób skazanych. Analizując przyczyny takiej postawy funkcjonariuszy Służby Więziennej, autor podkreśla podatność niewykształconych z reguły strażników na indoktrynację polityczną, w efekcie czego traktowali oni przeciwników władzy komunistycznej w kategoriach wroga klasowego, którego opór należy dławić wszelkimi dostępnymi metodami. Potępiając liczne przypadki nadużyć popełnionych przez strażników więziennych J. Migdał przyznaje, że niektórzy funkcjonariusze SW zachowywali się przyzwoicie, chociaż mieli nakaz surowego traktowania więźniów i byli poddani ścisłemu nadzorowi służbowemu.

Ostatni rozdział pracy poświęcony bazie materialnej polskiego systemu penitencjarnego przedstawia proces stopniowej odbudowy zakładów karnych ze zniszczeń wojennych. Opisano w nim stan posiadania więziennictwa w kolejnych latach, wskazując przy tym na fakt nieoddania do użytku w latach 1944–1956 żadnego zbudowanego od podstaw zakładu karnego. Szczegółowe opisy stanu technicznego poszczególnych więzień uzupełnia analiza panujących w nich fatalnych warunków bytowych, a zwłaszcza powszechnie panującego przeludnienia zakładów karnych, którego skalę oddają przytoczone przez autora dane statystyczne. Przedstawiono także egzystencję więźniów w ośrodkach pracy tworzonych w celu wykorzystania darmowej siły roboczej, gdzie podobnie jak w zakładach karnych nie mogło być mowy o stworzeniu warunków służących resocjalizacji skazanych. Można się także dowiedzieć, że wzorem radzieckim w Polsce Ludowej wykorzystywano myśl techniczną więźniów – wybitnych specjalistów, kierowanych do pracy w specjalnie w tym celu utworzonym biurze projektów, które z czasem przekształcono w samodzielne dochodowe przedsiębiorstwo. Cennym uzupełnieniem rozważań natury prawnej zawartych w recenzowanej pracy jest zamieszczony na końcu wykaz aktów normatywnych i quasi normatywnych, stanowiących podstawę funkcjonowania więziennictwa lat 1944–1956.

Doceniając wysiłek autora włożony w stworzenie całościowego obrazu systemu penitencjarnego początków Polski Ludowej, należałoby zastanowić się nad zasadnością zamieszczenia wniosków końcowych podsumowujących rozważania zawarte w poszczególnych rozdziałach. Powyższa sugestia, podobnie jak inne uwagi recenzenta, nie mają większego wpływu na zdecydowanie pozytywną ocenę pracy. Stanowi ona cenne uzupełnienie dorobku historyków prawa zajmujących się okresem Polski Ludowej. Jej autor w sposób syntetyczny opisuje problematykę funkcjonowania polskiego systemu penitencjarnego lat 1944–1956, nie będącą dotychczas przedmiotem wszechstronnego zainteresowania badaczy.

IV

KRONIKA

Międzynarodowa konferencja naukowa „Godność – od prawa rzymskiego do Karty z Nicei” Taranto – Monopoli 13–15 maja 2009 r.

W dniach 13–15 maja 2009 r. odbyła się we włoskich miejscowościach Taranto i Monopoli Międzynarodowa konferencja naukowa pod tytułem: „Dignitas – dal Diritto Romano alla Carta di Nizza” (Godność – od prawa rzymskiego do Karty z Nicei). Konferencja, będąca jednym z efektów zapoczątkowanej w 2004 r. współpracy między pracownikami naukowymi Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku i środowiskiem prawniczym Uniwersytetu w Bari, zorganizowana została przez zamiejscowy Wydział Prawa włoskiego uniwersytetu z siedzibą w Taranto we współpracy z Centro Interdipartimentale di Studi di Diritti e Culture Pre-latine, Latine ed Orientali (Cediclo).

Tematyka konferencji spotkała się z dużym zainteresowaniem przedstawicieli wielu środowisk naukowych. W murach tarenckiego wydziału zebrał się prawnicy, historycy, filozofowie, etycy, a także członkowie włoskich i polskich korporacji prawniczych. Uroczystego otwarcia obrad dokonał A. F. Uricchio, dziekan Wydziału Prawa w Taranto i dyrektor Cediclo. Zgromadzonych na sali gości przywitani kolejno: A. Morelli (Prezes Sądu w Taranto), A. Esposito (dziekan Rady Adwokackiej w Taranto) i V. Di Maggio (Fundacja Scuola Forense w Taranto). Po krótkim wprowadzeniu przez twórców włosko-polskiego porozumienia o współpracy na polu naukowym – S. Tafaro i F. Lempe, głos zabrali prelegenci. Podczas pierwszej sesji, której przewodniczył F. Fistetti, wygłoszone zostały następujące referaty: M. L. De Filippi, *La dignitas nell'esperienza del diritto romano*; F. Lempa, *Poszanowanie godności człowieka w środowisku pracy*; K. Szczygielski, *Ochrona godności osobistej niewolników w prawie rzymskim*; S. P. Kursa, *Niegodność dziedziczenia w polskim prawie spadkowym*. Przebiegiem drugiej sesji kierował F. Lempa, a wystąpienia uczestników dotyczyły następujących zagadnień: F. Fistetti, *Dignità e riconoscimento*; A. Suławko-Karetko, *Poszanowanie godności obywatela polskiego poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej*; F. A. Murillo, *Dignidad y fiscalidad*; F. Parente, *La „clausola di dignità”: una categoria giuridica a tutela della vita*.

W trakcie jednodniowej przerwy organizatorzy konferencji zadbali, by uczestnicy mogli odwiedzić interesujące miejsca związane z historią i kulturą włoskiego regionu Apulia, w którego granicach toczyły się obrady. Zostały one wznowione 15 maja w miejscowości Monopoli. Pierwszy panel dyskusyjny, pod przewodnictwem A. Mandro, rozpoczął się od wystąpienia S. Tafaro: *T. Muolo: una vita per la dignità dell'uomo*. Kolejne referaty poświęcone zosta-

ły następującym zagadnieniom: F. Mastroberti, *Dignità: profili storici*; T. Mróz, U. Drozdowska, *Ochrona nasciturusa w polskim prawie cywilnym*; M. Zdanowicz, *Prawo do obywatelstwa w zjednoczonej Europie. Wybrane aspekty*; C. Scattone, *Dignità: diritto islamico*; J. Matys, *Ochrona godności w polskim kodeksie cywilnym*; M. Mazzeo, *Educazione familiare e dignitas romana nei rapporti con i figli e i minori*; E. Kowalewska-Borys, *Godność osoby ludzkiej w aspekcie karno-procesowym*; M. Indelicato, *Dignità ed etica*; D. Gajowska-Serafin, *Mobbing w świetle polskiego prawa pracy*. W drugiej części obrad, nad której tokiem czuwała M. Zdanowicz, referenci podjęli się takich tematów, jak: L. Tafaro, *Dignità umana e neuroscienze*; D. Di Memmo, *Dignità fra i coniugi fra eredità romana e testimonianze cristiane*; A. Breczko, *Problemy graniczne życia ludzkiego w kontekście godności człowieka*; P. Niczyporuk, *Ochrona prywatnoprawna nasciturusa w prawie rzymskim*; M. Angiuli, *Dignità e tassazione*; F. Beer, *Dalla dignitas romana alla dignitas della Carta di Nizza*; E. Guzik-Makaruk, *Handel organami ludzkimi*; E. Cianciola, *Dignità: categoria per il futuro*.

Warto zaznaczyć, że wystąpienia prelegentów, tłumaczone na języki włoski i polski, były przedmiotem ożywionej dyskusji prowadzonej po każdej sesji. Podsumowując konferencję S. Tafaro podkreślił, że wszystkie referaty odznaczały się wysokim poziomem merytorycznym i dotyczyły wielu aspektów związanych z godnością osoby ludzkiej. Analizie poddane zostały regulacje różnych porządków prawnych, począwszy od ustawodawstwa starożytnego Rzymu, kończąc na zapisach proklamowanej 7 grudnia 2000 r. w Nicei Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Dzięki tak zakreślonej tematyce spotkania jego uczestnicy mieli okazję poznać szeroki przekrój poglądów na temat godności osoby ludzkiej.

Krzysztof Szczygielski

MISCELLANEA HISTORICO-IURIDICA

vol. 8

Editors: Adam Lityński & Piotr Fiedorczyk

University of Białystok
Faculty of Law
Białystok 2009

Contents

Preface	7
---------------	---

I. STUDIES

Janis Pleps Fundamental Rights and Latvian Constitution (1918–1934)	11
Piotr Niczyporuk Roman Legal Regulations Concerning the Protection of the Unborn Child	27
Katarzyna Laskowska 735 Years of Combating and... A Study on Corruption in Russia	41
Krzysztof Szczygielski Leonard Piętak – Remembrance after 100 Years from His Death	59
Ryszard Skarzyński The Beginnings of the Ideology of Totalitarianism	73
Krzysztof Prokop The Constitutional System of State Bodies of the Republic of Lithuania in First Years of Independence (1918–1926)	89
Artur Olechno The Institution of the President of Ukraine in the Beginnings of the Ukrainian State	109

Magdalena Grassmann, Agnieszka Zemke-Górecka, Bogusław Kędra	
Civil Hospitals in the Białystok Voievdship (1918–1939)	127
Anna Stawarska-Rippel	
The State's Economic Arbitration in the USSR	143
Stanisław Bożyk	
The Position of the Council of State in 1952 Constitution	161
Grażyna B. Szczygieł	
The Institution of Conditional Release from Serving the Full Sentence in years 1944–1960	175
Marcin Łysko	
Decisions of Petty Offences Administrative Tribunals Concerning Compulsory Delivery of Agriculture Products in People's Poland	189
Diana Maksimiuk	
The Problem of Rehabilitation in Years 1956-1957	223
Lech Jamróz	
Constitutional Civic Liberties in the Jurisdiction of the Constitutional Tribunal 1986–1997	235

II. ARCHIVE DOCUMENTS

Piotr Fiedorczyk	
Dilemmas of the Socialist Codificator. Archive Document Concerning Works of the Codification Committee in 1956–1958	259

III. BOOKS' REVIEW

<i>Vývoj československého práva 1945–1989</i> , ed. J. Kuklík (Piotr Fiedorczyk)	271
Francesca Scotti, <i>Il deposito nel diritto romano. Testi con traduzione italiana e commento</i> (Piotr Kołodko)	273
Wacław Komarnicki, <i>Polskie prawo polityczne (geneza i system)</i> (Stanisław Bożyk)	279
<i>Fascynujące ścieżki filozofii prawa</i> , ed. Jerzy Zajadło (Karol Kuźmicz)	283
Jerzy Migdał, <i>Polski system penitencjarny lat 1944–1956</i> (Marcin Łysko)	293

IV. CHRONICLE

International Scientific Conference: „Dignitas – dal Diritto Romano
alla Carta di Nizza” Taranto – Monopoli 13–15 May 2009 r.

(Krzysztof Szczygielski) 301

