

**Miscellanea  
Historico-Iuridica**

## **Współautorzy tomu XI**

Lilia J. Abramczik (Uniwersytet Janki Kupały w Grodnie, Białoruś)  
Piotr Borowski (Uniwersytet w Białymstoku)  
Zuzanna Benincasa (Uniwersytet Warszawski)  
Piotr Fiedorczyk (Uniwersytet w Białymstoku)  
Rimma N. Kluczko (Uniwersytet Janki Kupały w Grodnie, Białoruś)  
Walery W. Kolesnikow (Uniwersytet Janki Kupały w Grodnie, Białoruś)  
Jędrzej M. Kondek (Uniwersytet Warszawski)  
Helena Kowalska (Uniwersytet Gdański)  
Przemysław Kowalski (Uniwersytet w Białymstoku)  
Angelika Cz. Krastina (Uniwersytet Janki Kupały w Grodnie, Białoruś)  
Izabela Kraśnicka (Uniwersytet w Białymstoku)  
Adam Lityński (Uniwersytet Śląski)  
Karol Łopatecki (Uniwersytet w Białymstoku)  
Marcin Łysko (Uniwersytet w Białymstoku)  
Piotr Majer (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski)  
Tomasz Majer (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski)  
Diana Maksimiuk (IPN Oddział w Białymstoku)  
Rafał Michałowski (Uniwersytet w Białymstoku)  
Piotr Niczyporuk (Uniwersytet w Białymstoku)  
Kamil Niewiński (Uniwersytet w Białymstoku)  
Kerstin Peglow (Université Paris Ouest Nanterre La Défense, Francja)  
Pavel Salák (Uniwersytet im. Masaryka w Brnie, Czechy)  
Piotr Sawicki (Uniwersytet w Białymstoku)  
Janusz Szymański (Uniwersytet w Białymstoku)  
Anna Tarwacka (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie)  
Jacek Wałdoch (Uniwersytet Gdański)  
Andrzej Witkowski (Wyższa Szkoła Prawa i Administracji – Przemysł, Rzeszów)

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

# Miscellanea Historico-Iuridica

Tom XI

pod redakcją

Adama Lityńskiego i Piotra Fiedorczyka



Białystok 2012

### **Rada Naukowa (Scientific Board):**

Soazick Kerneis (Université Paris Ouest Nanterre La Défense, France); Marian Klementowski (Maria Curie-Skłodowska University, Lublin, Poland); Marju Luts-Sootak (University of Tartu, Estonia); Piotr Niczyporuk (University of Białystok, Poland); Kenneth J. Pennington (The Catholic University of America, Washington, USA); Janis Pleps (University of Latvia); Anton D. Rudokvas (St. Petersburg University, Russia); Karel Schelle (Masaryk University, Brno, Czech Republic); Dariusz Szpopier (University of Gdańsk, Poland); Charles Szymanski (Vytautas Magnus University, Kaunas, Lithuania); Jaroslav Volkonovski (University of Białystok, Faculty in Vilnius, Lithuania); Jan Zabłocki (Cardinal Stefan Wyszyński University, Warsaw, Poland)

### **Redakcja:**

Adam Lityński, Piotr Fiedorczyk (redaktorzy/editors),  
Karol Kuźmicz (sekretarz/secretary)

**Redaktorzy językowi:** Charles Szymanski (język angielski),  
Evguenia Maximovitch (język rosyjski), Lutz Harbig (język niemiecki)

**Adres Redakcji:** Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku, 15–213 Białystok,  
ul. Mickiewicza 1; tel. (fax): (+48 85) 732 70 62  
e-mail: [miscellanea@uwb.edu.pl](mailto:miscellanea@uwb.edu.pl), <http://www.prawo.uwb.edu.pl/miscellanea>

### **Recenzenci:**

Daniel D. Barnhizer (Michigan State University, USA), Heinrich Dörner (Wesfälische Wilhelms – Universität, Münster, Niemcy), Andrzej Dziadzio (Uniwersytet Jagielloński), Aleksiej S. Kartsov (St. Petersburg University, Rosja), Marian Mikołajczyk (Uniwersytet Śląski), Andriej A. Novikov (St. Petersburg University, Rosja), Zdzisław Zarzycki (Uniwersytet Jagielloński)

Projekt okładki: Teodor Worona

Redakcja i korekta: Halina Ławnicka

Skład i redakcja techniczna: Katarzyna Sakowska

© Copyright by Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2012

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

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>

Publikacja w cenie 16,00 zł + VAT (5%) do nabycia:

15-328 Białystok, Świerkowa 20; e-mail: [transhum@uwb.edu.pl](mailto:transhum@uwb.edu.pl)

Kontakt: Kinga Dolida tel. (+48 85) 745 74 23; fax (+48 85) 745 72 86

**ISSN 1732–9132**

Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku

15–097 Białystok, ul. M. Skłodowskiej-Curie 14

<http://wydawnictwo.uwb.edu.pl> e-mail: [ac-dw@uwb.edu.pl](mailto:ac-dw@uwb.edu.pl)

# Spis treści

Od redaktorów .....	9
---------------------	---

## I. ARTYKUŁY

### **Zuzanna Benincasa**

<i>Deductio in domum mariti</i> and the conclusion of an <i>iustum matrimonium</i> .....	13
--	----

### **Jędrzej M. Kondek**

Abrogation of legal effects of usurpations in the late Roman Empire .....	27
---	----

### **Piotr Niczyporuk**

<i>Mensarii</i> – как банкиры .....	61
-------------------------------------	----

### **Anna Tarwacka**

Searching for the Roots. <i>Vis vi depulsa</i> in the concept of Cicero .....	77
---	----

### **Римма Н. Ключко**

Законодательная регламентация принципов уголовно-правового регулирования в нормах статута Великого княжества Литовского 1588 года .....	89
---	----

### **Лилия Я. Абрамчик**

Становление налогов и их развитие на территории Беларуси (до января 1919 года) .....	97
--	----

### **Валерий В. Колесников, Анжелика Ч. Крастина**

Формирование и развитие органов местного управления и самоуправления в Беларуси .....	115
---	-----

### **Piotr Majer**

Geneza i ewolucja policji jako pojęcia, instytucji i funkcji państwa .....	129
--	-----

### **Janusz Szymański**

Instytucja ratyfikacji umów międzynarodowych i konsekwencje zmiany jej charakteru prawnego z perspektywy historycznej .....	157
---	-----

### **Pavel Salák**

Die Rechtsregelung von Straßenalleen im 18. – 21. Jahrhundert in böhmischen Ländern .....	191
---	-----

### **Kerstin Peglow**

Entstehung und Geschichte der Gesellschaft mit beschränkter Haftung im deutschen Recht .....	205
--	-----

**Piotr Borowski**

Przyczyny uchwalenia ustawy o Rezerwie Federalnej  
z 23 grudnia 1913 roku. Powstanie banku centralnego  
Stanów Zjednoczonych Ameryki ..... 225

**Jacek Wałdoch**

Wybory do Rady Miejskiej i Zarządu Miejskiego  
miasta Wilna w latach 1905–1913 ..... 255

**Piotr Fiedorczyk, Przemysław Kowalski**

Sądownictwo powszechne na terenie województwa białostockiego w II RP ..... 275

**Izabela Kraśnicka**

A short note on the origins of the International Civil Aviation  
Organization on its 65th anniversary ..... 301

**Marcin Łysko**

Wykroczenia drogowe w praktyce orzecznictwa karno-administracyjnego  
okresu gomułkowskiego ..... 315

**Rafał Michałowski**

Regulacja obrotu państwowymi gruntami rolnymi w świetle przepisów  
o reformie rolnej i osadnictwie na Ziemiach Odzyskanych ..... 351

**Tomasz Majer**

Relacje Ministerstwa Administracji Publicznej z Ministerstwem  
Bezpieczeństwa Publicznego w latach 1945–1950 ..... 373

**Diana Maksimiuk**

Jeszcze w sprawie sekcji tajnych w sądownictwie polskim  
w latach pięćdziesiątych XX wieku ..... 399

**Helena Kowalska**

Kara śmierci w orzecznictwie Sądu Marynarki Wojennej w Gdyni  
w latach 1945–1955 ..... 413

## II. DOKUMENTY ARCHIWALNE

**Karol Łopatecki**

Przebieg prac nad projektami rozporządzeń prezydenta o uznawaniu  
związków religijnych oraz o zmianie wyznania w Polsce w latach  
1926–1927, w świetle dokumentów Archivio Segreto Vaticano ..... 427

**Kamil Niewiński**

Dokumenty archiwalne dotyczące oceny sytuacji społeczno-politycznej  
w środowiskach prawniczych, stanowiące materiał informacyjny na posiedzenie  
Biura Politycznego KC PZPR z dnia 28 lutego 1984 roku ..... 457

### III. RECENZJE

Adam Lityński, <i>Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991, czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików). Krótki kurs</i> ( <b>Andrzej Witkowski</b> ) .....	477
Anna Grześkowiak-Krwawicz, <i>Czy rewolucja może być legalna? 3 maja 1791 w oczach współczesnych</i> ( <b>Adam Lityński</b> ) .....	487
A. M. Giomaro, <i>Sulla presenza delle scuole di diritto e la formazione giuridica nel tardoantico</i> ( <b>Piotr Sawicki</b> ) .....	490
Lech Mażewski, <i>Długa dekada lat siedemdziesiątych (1968–1981). Rola nowelizacji z 10 lutego 1976 r. Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. w ewolucji ustroju PRL na tle konstytucji europejskich państw socjalistycznych</i> ( <b>Kamil Niewiński</b> ) .....	493
Stefan Przebinos, <i>Obrazy wspomnień</i> , ( <b>Piotr Fiedorczyk</b> ) .....	499

### IV. KRONIKA

Kronika Katedry Nauk Historycznoprawnych Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku (2011 rok) ( <b>Marcin Łysko</b> ) .....	503
I Zimowa Szkoła Historii Najnowszej 27 lutego – 3 marca 2012 roku ( <b>Przemysław Kowalski</b> ) .....	505





## Od redaktorów

Oddawany do rąk Czytelników tom jest największym rozmiarowo z dotychczasowych. Zawiera między innymi teksty trzech kolegów z Uniwersytetu Janki Kupały w Grodnie. Ponadto zamieszczamy dwa teksty naszych kolegów z partnerskich uczelni z Czech i Francji, którzy prowadzili u nas zajęcia w ramach LLP Erasmus.

Na uwagę zasługują, obok publikowanych artykułów, dwa teksty zawierające interesujące dokumenty źródłowe – jeden z dziejów prawa wyznaniowego II RP, drugi dotyczący sytuacji w środowisku prawniczym po zakończeniu stanu wojennego.

Z satysfakcją informujemy, iż nasz periodyk ponownie otrzymał 6 punktów w przeprowadzonej przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w 2012 r. ocenie czasopism naukowych.

Publikacja tomu została sfinansowana w całości ze środków Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Pragniemy podziękować za to obecnemu Dziekanowi, Panu Profesorowi Emilowi W. Pływaczewskiemu.

*Adam Lityński  
Piotr Fiedorczyk*



**I**  
**ARTYKUŁY**



**Zuzanna Benincasa**

Uniwersytet Warszawski

e-mail: cesare3@wp.pl

## ***Deductio in domum mariti* and the conclusion of an *iustum matrimonium*<sup>1</sup>**

### **SUMMARY**

#### ***Deductio in domum mariti* and the Conclusion of an *iustum matrimonium***

According to the *communis opinio* the classical Roman law did not know any formal procedure of concluding a marriage, since its conclusion required only the mutual consent of a man and a woman (*affectio maritalis*, *consensus*). Nonetheless, the Roman culture developed a number of ritual acts related to the conclusion of a marriage, most of them deeply rooted in Roman tradition and history and being of a great symbolic significance. The central moment of a wedding ceremony seems to be *deductio in domum mariti* i.e. a ritual introduction of the bride into her future husband's household. The significance of such a ritual is reflected in the field of language, since the expression *uxorem ducere* (to lead a wife) is the most common expression used as a synonym of "to marry" and also in the field of law since, according to some jurists, when *deductio in domum mariti* had been accomplished, the couple was considered duly and legally married. The main function of the *deductio* was thus to give proof that the wedding had taken place and to manifest mutual *affectio maritalis*.

*Deductio in domum mariti* played a special role in the case of the conclusion of a marriage *inter absentes* (although it seems that the only person permitted to be absent could be the groom and not the bride). In this case, the formal ceremony of *deductio* seems to be an indispensable act constituting the only way in which a mutual *affectio maritalis* could be expressed. Since the bride's procession to her new husband's house was considered to be the public declaration of a *consensus* necessary for concluding a legal marriage, in the case of a "groomless" wedding such a ceremony was necessary as a proof that mutual *affectio maritalis* had been expressed and thus a marriage had taken place. Nonetheless, the necessity of leading the bride to her husband's home in the case of a *matrimonium inter absentes* could not be misunderstood with the constitutive character of *deductio in domum mariti*. A *consensus* still remained the

---

<sup>1</sup> I am much indebted to Agnieszka Adamczyk for the adjustment of the English translation.

only constitutive element and *deductio in domum mariti* constituted only the formal way in which, due to the particular circumstances, this consensus had to be expressed.

**Key words:** Marriage, Roman family law, Roman marriage rites, wedding

According to the *communis opinio* in the classical Roman law, no solemn form of concluding of a marriage existed<sup>2</sup>, although many rites and rituals

<sup>2</sup> The particular contribution to promoting the idea that Roman law knew one and the only form of marriage that was based on mutual *consensus (affectio maritalis)* was made by Edoardo Volterra in the thirties of the last century. This Romanist consequently claimed that the conclusion of *matrimonium iustum* was a separate act from the ceremony of *conventio in manum* and thus treated *affectio maritalis* as a constitutive element in the classical concept of *matrimonium iustum*. Cf. E. Volterra, *Corso di diritto romano. Diritto di famiglia*, Pisa 1931–1932, p. 184; E. Volterra, *La conception du mariage d'après les juristes romains*, Padova 1940 (= *Scritti giuridici*, vol. II, Napoli 1991, p. 4–68); E. Volterra, *Ancora sulla „manus” e sul matrimonio*, [in:] *Studi in onore di S. Solazzi*, Napoli 1948, p. 675–688 (= *Scritti giuridici*, cit., vol. II, p. 83–96); E. Volterra, *Nuove osservazioni sulla „conventio in manum”*, [in:] *Atti del Congresso Internazionale di Diritto Romano e di Storia del Diritto*, III, Verona 1948, p. 29–45 (= *Scritti giuridici*, II, p. 199–216); E. Volterra, *La nozione giuridica del „conubium”*, [in:] *Studi in onore di E. Albertario*, Milano 1953, p. 347–384 (= *Scritti giuridici*, II, p. 283–320); E. Volterra, *La conception du mariage à Rome*, RIDA 2 (1955), p. 365–379; E. Volterra, *Lezioni di diritto romano. Il matrimonio romano*, Roma 1961, in particular p. 121–156; E. Volterra, *Nuove ricerche sulla conventio in manum*, Mem. Lincei Cl. Sc. Mor. 8 S 12.4 (1966), p. 251–355 (= *Scritti giuridici*, III, p. 3–108). On the consensual character of Roman marriage and *affectio maritalis* as the one and the only prerequisite of the conclusion of *ustum matrimonium* cf. also P. Rasi, *Consensus facit nuptias*, Milano 1946; R. Orestano, *La struttura giuridica del matrimonio romano dal diritto classico al diritto giustiniano*, Milano 1951, in particular p. 187; O. Robleda, *El matrimonio en derecho romano. Esencia, requisitos de validez, efectos, disolubilidad*, Roma 1970, in particular p. 82–110; O. Robleda, *Il consenso matrimoniale presso i romani. Il mio punto di vista alla luce delle fonti*, [in:] *Conferenze storico-giuridiche dell'Istituto di storia del diritto e filosofia del diritto*, Perugia 1980, p. 101 ss.; C. Castello, *Remarques sur des cas concernant le début du iustum matrimonium*, RIDA 32 (1985), p. 239; W. Rozwadowski, *Nowe badania nad istota małżeństwa rzymskiego* [New Studies of the Essence of Roman Marriage], Menander 1987, vol. 42, no. 4–5, p. 243–244; M. I. Núñez Paz, *Consentimiento matrimonial y divorcio en Roma*, Salamanca 1988, in particular p. 55–77; S. Treggiari, *Roman Marriage. Iusti Coniuges From the Time of Cicero to the Time of Ulpian*, Oxford 1993, p. 54–57; J. Zabłocki, *Zgoda małżeńska w prawie rzymskim* [The Marital Consent in Roman Law], [in:] *Honeste vivere... Księga pamiątkowa ku czci Profesora Władysława Bojarskiego*, Toruń 2001, p. 303–312; J. Zabłocki, *Consensus facit nuptias*, [in:] *Marriage. Ideal – Law – Practice. Proceedings of a Conference held in Memory of Henryk Kupiszewski*, Z. Służewska, J. Urbanik (ed.), Warsaw 2005, p. 235–247; M. Kuryłowicz, *Wokół istoty małżeństwa rzymskiego* [On the Essence of the Roman Marriage], [in:] *Finis legis Chrystus. Księga pamiątkowa dedykowana księdzu profesorowi Wojciechowi Góralskiemu z okazji siedemdziesiątej rocznicy urodzin*, Warszawa 2008, p. 1142–1153. On Volterra's contribution to popularization of the idea of purely consensual character of Roman marriage and the alternative theories presented by other scholars see: O. Bucci, *L'operosità scientifica di Edoardo Volterra*, RIDA 32 (1985), p. 207–235, in particular p. 213–214, 228–229; W. Rozwadowski, *Nowe badania...*, p. 238–243; W. Wołodkiewicz, *Some Remarks on the Modern Research on Roman Marriage*, [in:] *Marriage. Ideal – Law – Practice*, op. cit., p. 219–233; W. Rozwadowski, *Istota małżeństwa w starożytnym Rzymie* [The Essence of Marriage in Ancient

were practised during a wedding ceremony<sup>3</sup>. The central moment of a wedding ceremony was *deductio in domum mariti*<sup>4</sup> which was a solemn introduction of the bride into the future husband's household constituting an irrefutable proof that the marriage had taken place.

Due to the importance of the ceremony of *deductio in domum mariti* some romanists suggested that this act constituted the essential prerequisite of concluding of a valid marriage<sup>5</sup>. Currently this point of view is criticized by the authors who almost unanimously recognize the purely consensual character of Roman marriage. Nevertheless it should be noticed that in many cases, when it was for some reason important from the legal point of view to determine not only the day but also a moment from which the marriage was legally concluded, the Roman jurists referred to the ceremony of *deductio in domum mariti* as the a moment from which the marriage was deemed to be valid.

The importance of *deductio in domum mariti* is also supported by the fact that the procession of the bride to her new husband's home was the most common wedding ritual described in the ancient literature. According to the evidence given by these sources such a ceremony started in the evening after the wedding feast<sup>6</sup> with the ritual mock abduction of the bride<sup>7</sup>. The bride was

---

Rome], „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, no. 14, p. 774–778; J. Zabłocki, *Zgoda małżeńska*, op. cit., p. 307–308; J. Zabłocki, *Consensus*, cit., p. 239–241.

3 On the rites and rituals practiced during a wedding ceremony and their symbolic significance cf. S. Treggiari, *Roman Marriage. Iusti Coniuges From the Time of Cicero to the Time of Ulpian*, Oxford 1993, p. 161–210; L. Winniczuk, *Ludzie, zwyczaje i obyczaje starożytnej Grecji i Rzymu [The People, the Customs and Traditions of Ancient Greece and Rome]*, 4<sup>th</sup> ed., Warszawa 2006, p. 202–205; M. Soszyńska, *Rzymskie obrzędy weselne – od czasów Cycerona do końca jurysprudencki klasycznej [Roman Wedding Rituals – From the Time of Cicero to the Classical Jurisprudence]*, the master thesis written under the supervision of prof. dr hab. A. Ziółkowski in the Department of Ancient History, Warszawa 2010; K. K. Hersch, *The Roman Wedding: Ritual and Meaning in Antiquity*, Cambridge 2010 with the literature quoted by the Author.

4 The term *deductio* derives from the phrase *uxorem ducere* meaning literally „leading a wife into her husband's house” and in a wider sense the conclusion of a marriage itself. The ceremony of a ritual procession of a bride to the groom's house was an indispensable element of a wedding tradition in most of the Indo-European cultures and its function was to manifest the change of a family and social status of a bride. Cf. E. S. Dick, *The Bridesman in the Indo-European Tradition: Ritual and Myth in Marriage Ceremonies*, “The Journal of American Folklore” 79.312 (1966), p. 338–339. According to Karen K. Hersch it is worth noting that although the Romans commonly used a phrase *uxorem ducere*, often as a synonym of an act of concluding of a marriage, there are not sources recording of a groom leading his wife anywhere during the wedding celebration.

5 E. Levy, *Der Hergang der römischen Ehescheidung*, Weimar 1925, p. 68–69; E. Albertario, *Honor matrimonii e affectio maritalis*, [w:] *Studi di diritto romano*, I, Milano 1933, p. 197–210.

6 Earlier in the brides' house, the *auspicia* were made. During the wedding feast also the dotal contracts (*tabula, tabellae nuptiales* or *dotaes*), were read aloud and successively ratified in the presence of the wedding guests. Cf. Cic., *Clu* 14; *ad Quint. Fratrem* 2.6.7; Plaut. *Curculio* 728; Tac. *Ann.* 15.37; Cat. 61.19–20; 62.3; 64.25–26; Serv. *Aen.* 4.166. Cf. S. Treggiari, op. cit., p. 162–165; K. K. Hersch, op. cit., p. 115–130.

7 The mock abduction symbolized the unwillingness of the bride to leave her family home and change her social status and also unwillingness to lose her virginity. According to the *communis opinio* this

dressed in clothes which particular elements represented certain values socially attributed to the figure of a bride: chastity, virginity, marriage and fertility<sup>8</sup>. At the light of torches (*taeda, fax*)<sup>9</sup> the wedding procession moved from the bride's house towards the house of the groom. The participants were singing *fescennina*<sup>10</sup> shouting *talassio*<sup>11</sup> and *hymenaios*<sup>12</sup> and also throwing nuts (*nuces*)<sup>13</sup> to the bride. On her way to her new home the bride made a gift of coins to the *Lares familiares* and the *Lares* of the neighbouring crossroads in order to honour them and seek their favour for a new marriage. Such rituals not only symbolized taking the bride away from her family home but also made public the fact of concluding of a marriage. The next stage of the ceremony that started when the bride arrived to her new home constituted the rituals connected with an

---

ritual was related to the seizure of the Sabine women. Cf. Fest. 364L. On the ritual mock abduction and its symbolic significance see K. K. Hersch, op. cit., p. 144–148.

- <sup>8</sup> The dress of a bride was a woolen tunic (*tunica recta, tunica regilla*), fastened by a girdle knotted with a special complicated knot called *nodus Hercules (Herculaneus)*. Her hair was parted and plaited into six brands with a special tool – *hasta caelibaris*. Such a coiffure was decorated with woolen fillets and a crown made of garland. The main element of her „outlook” constituted of a flame-coloured veil called *flammeum, flammeum luteum* being a traditional requisite of a Roman matron. Cf. Gell. 15.15.2.3; Fest. 82L s.v. *flammeo*; Fest 55L s.v. *caelibaris hasta*; Fest. 363.21-25; Fest. 56L s.v. *corolla*; Plut., QR 87; Cat. 61.114-119; Plin., NH 8.194; Ovid., *Fasti* 2.557-562. As Karen K. Hersch maintains the particular elements of a bride's garb had a multiple symbolic significance as they symbolized not only the bride's present but also her blameless past (and thus also the probity of her *familia* who had protected her virginity until she got married) and her future as a woman ready to fulfill the wife's duties in terms of bearing the legitimate offspring and ability to assume the role of the chaste matron and to take care of a domestic industry. On the bride's garb and the particularity of its elements see in particular K. K. Hersch, op. cit., p. 65–114, 132–133.
- <sup>9</sup> Cf. Plut., QR 31; Fest. 478.34-37; 479.14-16. Torches were used to decorate the groom's house and accompanied the bride during the procession. Torches were commonly used in ancient culture, not only in Roman culture but Greek as well, during various celebrations, processions, feast and funerals. Their symbolic significance during the wedding is not very clear. For many years scholars believed they and served to protect spouses and wedding guests from evil forces. According to modern researches such a protective function is deemed to be performed by *Fescennini versus*. It could not be excluded that torches were symbols of an unbreakable link between spouses. Maybe they symbolize also the ability of a bride to fulfill her social duties as a wife and Roman matron. The other plausible explanation relates this ritual to the cult of Vesta, one of the divinities present in the wedding rituals. On the symbolic significance of the torches, the materials they were made, their number and torchbearers cf. K. K. Hersch, op. cit., p. 164–175.
- <sup>10</sup> Cf. ad. ex. Fest. 76.6-8L; Serv., *Aen.* 7.695. *Fescennini versus* or *Fescennini iocatio* were humorous and sometimes bawdy songs deriving from the folk tradition which were sung during the wedding procession. Cf. K. K. Hersch, op. cit., p. 151–156.
- <sup>11</sup> Cf. Plut., QR 31; Plut., *Rom.* 15.2-4. The cry *Talassio* was shouted to commemorate the seizure of the Sabines or was a sign of wool working. Cf. K. K. Hersch, op. cit., p. 148–150.
- <sup>12</sup> Cf. Cat. 61.12-13; Serv., *Aen.* 4.99; 4.127. *Hymenaios* were poems deriving from the Greek tradition containing a recurrent refrain *Hymen Hymenae* sung during the wedding procession. Hymenaeus, according to some literary sources was the god of the wedding, according to other traditions he was a youth who died on the day of his wedding and was therefore invoked during the wedding celebration. Cf. K. K. Hersch, op. cit., s. 236–261.
- <sup>13</sup> Cf. Plin., NH 15.86; Verg., *Ecl.* 8.31; Cat. 61.123-128; Hor., *Sat.* 2.3.171; Fest. 179L s.v. *nuces*. Cf. K. K. Hersch, op. cit., p. 156–158.



acquisition of the power over the household: anointment of the door with fat and attachment thereon of the woolen fillets (*vittae*)<sup>14</sup> and making a careful entrance into her new home by avoiding stepping on the threshold<sup>15</sup>. After entering a house the ceremony of sharing fire and water called *aquae et ignis communicatio* took place. Such a ritual was of a great symbolic significance since, according to Varro and Ovid, the connection of water and fire symbolized the conjunction of two elements bound together with the force of Venus: the masculine represented by fire and the feminine represented by water and also the beginning of a new life<sup>16</sup>. The bride pronounced the symbolic words ‘*ubi tu Gaius ego Gaia*’, which act, according to Ovid, made her a wife<sup>17</sup>. The ceremony of the introduction of

<sup>14</sup> Cf. Serv., *Aen* 4.458; Plut., *NH* 28. 142; 29.30. As many modern scholars suggest the fat symbolized the hope for the fertility of a bride and wishes of the prosperity of the entire household. As Karen K. Hersch maintains, supposing a bride was using wolf’s fat and affixed on the door *vittae* made of wool, such a ritual, as containing symbols of a predator and its prey, could symbolize that a bride would be all things to a groom. Cf. K. K. Hersch, op. cit., p. 177–180.

<sup>15</sup> Servius explained such a ritual with a laconic statement *propter auspiciam castitatis*, when Varro wrote *ne a sacrilegio inchoarent si depositurae virginitatem calcant rem Vestae i. e. Numini castissimo consecratma*. Cf. Serv., *Aen*. 4.458; Varro, *ap. Serv. Verg. Ecl* 8.29. Plutarchus (Plut., *QR* 39) gave three plausible interpretations of such a ritual: to commemorate the seizure of the Sabine girl or to make impossible for a bride to escape or to manifest the unwillingness of a bride to lose her virginity. According to Karen K. Hersch trespassing the threshold could be symbolically related to the cult of Vesta or the loss of virginity. Maybe this ritual also represented the idea of a forced marriage. Cf. K. K. Hersch, op. cit., p. 180–182. The alternative explanation was proposed by M. B. Ogle. As he suggested in Greek and Roman tradition thresholds as well as graves and crossroads were places haunted by spirits since among ancient Greeks and Romans there was a wide-spread custom of burying the dead under the threshold or in front of the door. That explained why the threshold and the vicinity of the house-door were places where sacrifices and ritual purifications were made and this is why stumbling on the threshold was deemed to be a bad omen. Cf. M. B. Ogle, *The House-Door in Greek and Roman Religion and Folk-Lore, The American Journal of Philology* 32.3 (1911), p. 251–279.

<sup>16</sup> See Varro, *de lingua latina* 5.61; Ovid., *Fasti*, 4.787-792. According to Paulus fire and water as sustaining human life were forbidden to the condemned and were offered to a bride on entering the house of a groom. See Paulus, [in:] Festus 3.1-3 L. For Servius on the other hand, the ceremony of sharing fire and water was related to the transfer of power over the woman during the act of *confarreatio*. Cf. Serv., *Aen*. 4.103. The meaning of such a ritual is thus not certain, neither is it known who was sharing fire and water nor to whom those were offered. According to Karen K. Hersch fire and water were shared by a bride and a groom as the symbol of the necessities of life and maybe also to purify a bride. Cf. K. K. Hersch, op. cit., p. 182–186.

<sup>17</sup> Cf. Cic., *pro Murena* 27; Ovid., *Fasti* 4.791-791. The origin of this phrase is a very controversial question. Most scholars on the basis of Plutarch’s statement (Plut., *QR* 30) believed it originated from Gaia Caecilia i.e. Tanaquil and meant “where are you Master, I am Mistress”. But it couldn’t be known if these words were really reserved to express a consent to the marriage whether the bride spoke also other words neither if the groom also gave in some way verbally his consent. On the interpretations of the phrase in question cf. C. W. Westrup, *Recherches sur les formes antiques de mariage dans l’ancien droit romain*, Kobenhavn 1943, p. 26; S. Treggiari, op. cit., p. 26–27. As Patrizia Giunti suggested it could not be excluded that the names *Gaius* e *Gaia* were but conventional names that Roman jurists used to pronounce in the *formulae* of legal acts. Cf. P. Giunti, *Consors vitae. Matrimonio e rripudio in Roma antica*, Milano 2004, p. 171–185; K. K. Hersch, op. cit., p. 187–190.

a bride to her new home was accomplished when the newly married woman was led into her husband's bedroom, probably assisted by the same procession that accompanied her on her way to the house of the groom.

As the literary evidence seems to suggest the main function of the *deductio in domum mariti* was the parading of a bride in public to her new husband's home in order to give the proof of her virginity and chastity and probably also to express her consent for such a marriage. The wedding ceremony and in particular *deductio in domum mariti*, were laden with symbolic elements and ritual acts deeply rooted in the Roman religion and history, whose symbolism was interpreted even by Roman antiquarians in different ways. But as Karen K. Hersch noticed<sup>18</sup>, the question of their real origin and symbolism was in some way a secondary one, since the main function of these rites and rituals was not to fulfilled certain symbolic acts in order to provide spouses with the future prosperity but to make public the fact of concluding of a marriage. This role was played first of all by *deductio in domum mariti* being a public ceremony, to which anyone could attend, that constituted an irrefutable proof that the marriage had taken place. As the wedding feast and wedding rituals in the bride's house were reserved for the family and friends only, the procession leading a bride into a groom's house was a public event commonly available. The particular wedding clothes of a bride that made her visible in the crowd, her leading position at the top of the wedding procession, the ritual of making a gift of coins to the *Lares* of the crossroads and of her new home, the wedding guests shouting and singing bawdy songs during the procession, besmearing the doorposts with fat and decorating it with wool and even avoiding stepping on threshold – all those elements served to make a conclusion of a marriage a public event and thus to legitimize this marriage. What is more the public procession that accompanied a bride on her way to her new husband's house was not only the confirmation of her virginity and thus legitimacy of the groom's offspring but it also had a much wider significance as it transmitted and cultivated certain values and ideals recognized by the Romans as the values deeply rooted in the ancient Roman tradition and history<sup>19</sup>. The further consequence of the wedding procession was to manifest in public the existence of a mutual consent (*affectio maritalis*), being a necessary element for concluding of a legal marriage and certainly this aspect played a decisive role for Roman jurists in recognizing the importance of this ceremony from the legal point of view.

<sup>18</sup> Cf. K. K. Hersch, *op. cit.*, p. 222–226.

<sup>19</sup> Although we may suppose because of the economic reasons the sumptuous wedding ceremony was proper exclusively for the narrow sphere of Roman elites, the wedding standards were in some way obligatory for all the brides regardless of their social position. The figure of a perfect bride laden with symbols of chastity, virginity and fertility as the values that Roman society attributed to a Roman woman at the moment of the creation of a new Roman family, and constituted also in some way a promise and a guarantee to perpetuate the community whose values she transmitted.

Although the wedding ceremony and more precisely *deductio in domum mariti* as described above was not deemed necessary for the existence of a valid marriage, its social significance was so important that it was often identified with concluding of a marriage. The significance of such a ritual was reflected in the field of language since an expression *uxorem ducere* (to lead a wife) was the most common expression used as a synonym of “to marry” and also in the field of law when according to jurists in certain situations the couple was considered duly legally married only when *deductio in domum mariti* had been accomplished.

Ulpianus discussing the case of a woman to whom a legacy was left on a condition *si in familia nupsisset* decided that such a condition should be deemed to be fulfilled when a ceremony of *deductio in domum mariti* had been accomplished (*ducta est uxor*), as from that moment the couple was legally married.

D. 35.1.15 (Ulp. 35 *ad Sab.*): *Cui fuerit sub hac condicione legatum ‘si in familia nupsisset’, videtur impleta condicio statim atque ducta est uxor, quamvis nondum in cubiculum mariti venerit. nuptias enim non concubitus, sed consensus facit.*

It should be noticed that Ulpianus interpreted *deductio* not as a formal act indispensable for a concluding of a valid marriage, but only as a proof of the expression of mutual *affectio maritalis* made by the spouses, which permitted to treat that moment as a moment of concluding of a legal marriage, even if a bride was not led into her husband’s bedroom (*nuptias enim non concubitus, sed consensus facit*).

In the other text Scaevola while discussing the validity of a gift made by a husband to his wife in the context of the possibility to claim back the money donated referred to the moment of *aqua et ignis accipere* as the moment from which the marriage was deemed to be valid.

D. 24.1.66.1 (Scaev. 9 *dig.*): *Virgini in hortos deductae ante diem tertium quam ibi nuptiae fierent, cum in separata diaeta ab eo esset, die nuptiarum priusquam ad eum transiret et priusquam aqua et igni acciperetur id est nuptiae celebrentur, optulit decem aureos dono: quaesitum est, post nuptias contractas divortio facto an summa donata repeti possit. respondit id, quod ante nuptias donatum proponeretur, non posse de dote deduci.*

In the case analyzed by Scaevola the facts were as follows: the bride was living in her future husband’s house before the wedding (in a separate part of the house). At the day of a wedding celebration she was given a gift of money from the groom (ten golden *aureos*). Hence the gift was made on the day of the wedding, in order to decide its validity from the legal point of view, it was important to

determine the precise moment from which the couple was considered duly and legally married. According to Scaevola if the gift of the money was made *priusquam ad eum transiret et priusquam aqua et ignis acciperetur id est nuptiae celebrentur* (before the wife was accepted with fire and water, that is before the wedding was celebrated) such a gift was treated as *donatio ante nuptias* and should not be deducted from the dowry after the divorce. This text may suggest that Scaevola identified the beginning of the marriage with a ritual act of *aqua et ignis accipere* that took place when the bride had arrived to the groom's house. In my opinion however Scaevola's decision should be interpreted strictly in the context of particular circumstances of the case he was discussing. That case was very unusual since the bride had been living in the groom's house before the wedding day. In such case the ceremony of a public procession leading a bride to her new house could not take place for only one house was involved. Thus it seems the celebration of the wedding took place exclusively in the groom's house probably being reduced to the symbolic leading of the bride to the part of the house reserved before only for her husband-to-be. Since according to the wedding tradition at the entrance of the bride to the groom's house the ceremony of sharing fire and water took place, Scaevola chose that moment as the proper in order to determine the beginning of a marriage as the moment of mutual expression of *affectio maritalis*. His opinion should not necessarily be treated as an opposite view in respect to the opinion expressed by Ulpianus in D. 35.1.15 who referred to *deductio in domum mariti* as to the moment from which the marriage was deemed to be concluded. We may suppose that Scaevola's intent was only to precisely identify from which moment the ceremony of *deductio in domum mariti* should be deemed to be accomplished (*id est nuptiae celebrentur*)<sup>20</sup>. For this jurist such a moment should be the moment when after entering the husband's house, the bride in the act of *aqua et ignis communicatio* accepted ritually her duties as a wife and a Roman matron.

The special role played *deductio in domum mariti* in case of a conclusion of a marriage *inter absentes* (it seems that the only person absent could be a groom and not a bride). In this case the formal ceremony of *deductio* seems to be an indispensable act constituting the only way in which a mutual *affectio maritalis* could be expressed.

D. 23.2.5 (Pomp. 4 ad Sab.): *Mulierem absenti per litteras eius vel per nuntium posse nubere placet, si in domum eius deduceretur: eam vero quae abesset ex litteris vel nuntio suo duci a marito non posse: deductione enim opus esse in marito, non in uxoris domum, quasi in domicilium matrimonii.*

<sup>20</sup> Cf. K. K. Hersch, op. cit., p. 57–58.

According to Pomponius' opinion it was possible to conclude the marriage between a woman and an absent man by a letter or a messenger (*per litteras vel per nuntium*) if a bride was introduced into a groom's house (*si in domus eius deduceretur*). Such a possibility existed only in case of the absence of a man hence it was not possible to marry *per litteras vel per nuntium* the woman who was absent because of the impossibility to perform *deductio in domum mariti* being a *condictio sine qua non* of a conclusion of a marriage *inter absentes*.

The possibility to conclude the marriage in the absence of a groom was confirmed also in the text of *Pauli Sententiae*, that expressed the general rule according to which an absent man *uxorem ducere potest*, while a woman who was absent could not be married.

PS. 2.19.8: *Vir absens uxorem ducere potest: femina absens nubere non potest.*

From the texts referred above one may deduce that it was possible to conclude the marriage between persons physically separated and such a possibility constitutes further confirmation of the consensual character of Roman marriage. The absent part could be only a groom and not a bride hence in the absence of the latter the ceremony of *deductio in domum mariti* could not be celebrated. Such a ceremony meaning an introduction of a woman into her husband's household treated as the domicile of the marriage (*domicilium matrimonii*)<sup>21</sup> constituted thus *condictio sine qua non* for the existence of a valid marriage concluded in the absence of a groom.

The analogous case of a "groomless" wedding is discussed by Papinianus in the text of D. 23.3.69.3:

D. 23.3.69.3 (Pap. 4 resp.): *In domum absentis uxore deducta, nullis in eam interea ex bonis viri sumptibus factis, ad exhibitionem uxoris promissas usuras reversus vir improbe petis.*

Papinianus maintains that in the case when a bride had been led to the groom's house in the absence of the latter and subsequently she didn't take any expense from his assets, the husband was not entitled to claim any interests.

The most controversial text concerning the possibility of concluding of a marriage *inter absentes* is the text from the 31<sup>th</sup> book of Ulpianus' commentary *ad Sabinum* in which Ulpianus seems to refer to the case when the marriage was concluded in the absence of a bride and not a groom:

<sup>21</sup> According to Ricardo Orestano the groom's absence should be interpreted in relation to a house in which he lived and to which the bride was to be introduced during the wedding celebration. Cf. R. Orestano, *Il matrimonio*, op. cit., p. 153.

D. 23.2.6 (Ulp. 31 *ad Sab.*.) *Denique Cinna scribit: eum qui absentem accepit uxorem, deinde rediens a cena iuxta Tiberim perisset, ab uxore lugendum responsum est.*

According to Ulpianus, a republican jurist Cinna gave an opinion that a man who after having married a wife *in absentia* died in the vicinity of Tiber on his way back from dinner, had to be mourned by his wife who was thus obliged to observe *tempus lugendi*<sup>22</sup>.

Because of the inconsistency with the other texts, in particular of the text of D. 23.2.5 and P.S. 2.9.8, that, due to the impossibility to perform a solemn ceremony of *deductio in domum mariti*, excluded the possibility of marrying an absent woman, the above cited text was widely discussed among Romanists. One of the issues raised was even the genuineness of the judgement made by Cinna<sup>23</sup>, but most often the scholars called into question the fragment of the text *eum qui absentem accepit uxorem* that violated the rule *femina absens nubere non potest* expressed in P.S. 2.19.8.

Many scholars trying to resolve the problem of the passage suggested correcting *absentem* in *absens* which permitted them to reconcile the text of D. 23.2.6 with other texts regarding a marriage between a woman and an absent groom<sup>24</sup>. A strong argument for supporting the hypothesis that a form *absentem* was only the result of a scribal error could be the text of the scholia sch. γυνή *ad Bas.* 29.1.65., which suggested that its author used a text of the same *responsum* in which *absens* was used in the nominative, and not accusative, forms<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> On *tempus lugendi* cf. P. Niczyporuk, *Żaloba i powtórne małżeństwo wdowy w prawie rzymskim* [*Mourning and the Marriage of a Widow in Roman Law*], Białystok 2002, in particular, p. 22–105.

<sup>23</sup> Salvatore Di Marzo suggested that Ulpianus could have referred to the *responsum* gave by Servius Sulpicius Rufus, who had Cinna among his *auditores*. The genuineness of the text was also questioned by Pietro Pescani. Cf. S. Di Marzo, *Lezioni sul matrimonio romano*, Roma 1972, p. 58; P. Pescani, *Lenigma del cosiddetto responso di Cinna in D. 23.2.6*, “Studi Senesi” 76 (1964), p. 131–133; M. Lauria, *Matrimonio. Dote in diritto romano*, Napoli 1952, p. 14; G. Longo, *Il requisito della convivenza nella nozione romana di matrimonio*, “Annali dell’Università di Macerata” 19 (1955), p. 3–12 (= *Ricerche romanistiche*, Milano 1966, p. 323–332).

<sup>24</sup> In the Valentino Capocci’s view the use of the form *absentem* constituted a scribal error caused by the form of the pronoun *eum* at the beginning of the text and the following form of accusative *uxorem* after the verb *accepit*. Apart from the error of „assimilazione” the incorrect form *absentem* was also the result of the simplification of the text made by writer (“trivializzazione”), since the lecture *eum qui absens accepit uxorem* constituted *lectio difficilior* in regard to *eum qui absentem accepit uxorem*. In order to support his view Capocci cites other ancient Greek and Latin texts, in which the copyist made analogous errors as he supposed was made by the writer in D. 23.2.6. According to Capocci the incorrect use of the form *absentem* was not necessarily an error made by Justinian’s compilers but probably constituted an error of some later copyist from VI/VII century, maybe provoked by a person dictating the text. Cr. V. Capocci, *Il testo del responso di Cinna riferito da Ulpiano: D. 23.2.6*, SDHI 24 (1958), p. 299–307.

<sup>25</sup> A. Masi, *Lo sch. γυνή ad Bas. 29.1.65 e il testo del responso di Cinna riferito da Ulpiano in D. 23.2.6*, “Studi Senesi” 74 (1962), p. 397–402.



Edoardo Volterra for the genuineness of the text of Ulpianus<sup>26</sup>, suggesting that Cinna had referred to a case of marriage concluded in the absence of a bride when a mutual *affectio maritalis* was expressed in a different way than through the formal ceremony of *deductio in domum mariti*. Since the marriage was legally valid, the death of a man in an accident, obliged a woman to mourn her husband. According to Volterra, since the accident took place in the vicinity of Rome (*iuxta Tiberim perisset*), the groom as a Roman citizen was at his place of residence and thus wasn't *absens*<sup>27</sup>. According to Volterra's reconstruction the facts were as follows: some man on his way back from the wedding feast<sup>28</sup>, during which in the absence of a bride but in the presence of her family and relatives, the mutual consent was expressed, fell into the Tiber and perished<sup>29</sup>.

The alternative reconstruction of the case discussed by Ulpian in D. 23.2.6 was recently proposed by Carlo Castello<sup>30</sup>. This author accepted the correction of *absentem* in *absens*, but proposed to interpret the adjective *absens* in a different way not necessarily meaning the total absence of the groom during the wedding ceremony. According to Castello, the groom was present at the wedding feast in a house of the bride. After the traditional dinner he went back to Rome in order to attend his wife-to-be in his house but on his way back in unspecified circumstances perished near the Tiber. The problem discussed by Cinna in his *responsum* regarded the question if in these circumstances the marriage was legally concluded, since the wedding celebration had not been accomplished and the bride had not been led into her husband's bedroom. According to this author the text of Ulpianus speaks for the necessity of *affectio maritalis* as the one and the only prerequisite for the validity of *iustum matrimonium*. Since the text doesn't mention *deductio in domum mariti* at all, such a ceremony for Castello was not obligatory for the existence of a valid marriage.

The interpretation proposed by Castello seems to be not convincing for the term *absens* was consequently used by jurists to determine the continuing absence of one of the spouses during the wedding celebration. It would be thus an unusual use of such an adjective for describing his temporary

<sup>26</sup> Cf. E. Volterra, *La conception du mariage*, cit., p. 48; E. Volterra, *Lezioni*, op. cit., p. 143.

<sup>27</sup> See the critical remarks in P. Pescani, op. cit., p. 138.

<sup>28</sup> Cf. R. Ambrosino, rec. E. Volterra, *La conception du mariage d'après les juristes romains*, SDHI 11 (1945), no. 7, p. 348, who suggested that the phrase *rediens a cena* was incorrect due to the incorrect reading of the name of the place from which returned the groom. Thus this author proposed to correct *a cena* in *a Caere*. Also according to Pietro Pescani in the original version of the text instead of *cena* there was a name of a Sicilian town Cena situated near Agrigento. This author suggested that in the case analyzed by Cinna the groom who normally lived in Rome during his stay in Sicily married some woman. The wedding celebration took place in his house in Rome when he was away. On his return home his ship sank near the Tiber. Cf. P. Pescani, op. cit., p. 139.

<sup>29</sup> Similarly, Patrizia Giunti speaks for such an interpretation as the only plausible one in order to preserve the original lecture of *Florentina*. Cf. P. Giunti, op. cit., p. 159–161.

<sup>30</sup> C. Castello, op. cit., p. 237–245.

absence due to the presence in different place during some stage of the wedding ceremony.

In my opinion the *communis opinio* according to which the use of the adjective *absens* in the accusative form was due to a scribal error, seems plausible. Apart from linguistic reasons that make it probable that an error was made by a copyist substantive reasons also support this theory. The latter speaks for the impossibility of concluding of a marriage in the absence of a bride. First of all it should be noticed that the possibility of concluding of a marriage in the absence of one of the spouses-to-be should be treated as an extraordinary solution as it could provoke difficulties in deciding from which moment such a marriage should be deemed duly and legally concluded. In order to avoid doubts and discordances concerning the determination of a particular moment from which *affectio maritalis* should be deemed as expressed and the marriage thus concluded, the Roman jurists required the formal ceremony of *deductio in domum mariti*, which in a decisive manner confirmed the mutual consensus necessary for getting married. A groom expressed his *affectio maritalis* by allowing the introduction of a woman into his household (*domicilium matrimonii*), while a bride gave her consent by participating in a wedding procession and being subjected to the symbolic rituals connected with the celebration of a wedding. As far as the introduction of a bride into her future husband's household was possible in the absence of a groom, the absence of a bride as the main figure in the whole ceremony made impossible the celebration of a wedding and thus made impossible the expression of *affectio maritalis* necessary for concluding a valid marriage. Finally as one may suppose, also from the social point of view the possibility to conclude a marriage *per litteras vel per nuntium* was more important for men than women since it permitted a man to quickly marry a woman without being necessarily present at his place of residence where the wedding ceremony was to be celebrated<sup>31</sup>.

On the basis of the texts cited above one may deduct that in the case of a marriage concluded in the absence of a groom, for the existence of *iustum matrimonium* the solemn ceremony of *deductio in domum mariti* was needed. Such a ceremony constituted an irrefutable proof of the existence of mutual *affectio maritalis* between spouses. Nonetheless the necessity of leading a bride to her husband's home in case of a *matrimonium inter absentes* should not be misunderstood with a constitutive character of *deductio in domum mariti*. The

<sup>31</sup> Taking into consideration the Augustan Legislation concerning marriage, in particular *lex Iulia de maritandis ordinibus*, that obliged a man immediately after his first marriage had come to an end to conclude a new marriage, the possibility to marry a woman *per litteras vel per nuntium* constituted a proper solution for a person, whose profession required traveling or staying away from Rome for a long period and who did not want to expose themselves at that time to sanctions provided for *caelibes*. On the Augustan legislation cf. M. Zabłocka, *Przemiany prawa osobowego i rodzinnego w ustawodawstwie dynastii julijsko-klaudyjskiej* [*The Changes of Law of Persons and Family Law in the Legislation of Julio-Claudian Dynasty*], Warszawa 1987, p. 34–93.



only constitutive element that remained was still the *consensus* and *deductio in domum mariti* constituted only the formal way in which, due to the particular circumstances, i.e. the absence of a groom, this *consensus* had to be expressed. Since in the absence of a groom his consent for a marriage could not be expressed directly, indirectly his *affectio maritalis* was shown in public during the ritual ceremony of *deductio in domum mariti* when he allowed the introduction of a bride into his household and during the same ceremony a bride, who played the main role in the procession, gave her consent for being married.

The necessity of celebrating of the introduction of a bride into a groom's house if the latter was absent during the wedding has to be understood as a necessity of making public of the expression of mutual *affectio maritalis* that, due to the absence of a groom, could not be expressed otherwise<sup>32</sup>. The possibility to marry a woman *per litteris vel per nuntium* constitutes the confirmation of the constitutive character of the *consensus* between spouses as the one and the only prerequisite of a legally valid marriage<sup>33</sup>.

It's worth noting that the necessity of a solemn introduction of a bride into her future husband's house in case of a marriage *inter absentes* constitutes solid proof of the important role that the ceremony of *deductio in domum mariti* played in the Roman culture and society. Such a ceremony, commonly identified with the conclusion of a marriage, as the manifest of mutual *affectio maritalis* was of a great probative importance as an act confirming the conclusion of a marriage between a man and woman and the moment from which a marriage was considered to be legally concluded<sup>34</sup>. Thus, in cases in which it was not possible to determine the particular moment in which the mutual consent for a marriage was given by spouses, the formal procedure of *deductio in domum mariti* was the guarantee and the proof of an expression of mutual *affectio maritalis*<sup>35</sup>. For this reason the Roman jurists while discussing the legal issues

<sup>32</sup> Cf. E. Volterra, *Lezioni*, op. cit., p. 142; R. Orestano, *La struttura*, cit., p. 157; E. Volterra, *Matrimonio*, cit., p. 742 n. 34, C. Fayer, *La famiglia romana: aspetti giuridici ed antiquari*, II, Roma 2005, p. 339; P. Giunti, op. cit., p. 161; M. I. Núñez Paz, op. cit., p. 61.

<sup>33</sup> According to Riccardo Orestano: "L'argomento della *deductio in domum* nel caso specifico del matrimonio fra persone lontane, pertanto, lungi dal potere essere addotto a riprova della necessità della convivenza che di fatto anzi, si direbbe, per definizione, mancava, assicura che l'elemento veramente essenziale e costitutivo, necessario e sufficiente del matrimonio, era l'incontro delle due volontà nel consenso scambievole e indubitamente espresso." Cf. Orestano, *La struttura giuridica del matrimonio romano. Dal diritto classico al diritto giustiniano*, Milano 1951, I, p. 157. Similarly, it also O. Robleda, *El matrimonio*, op. cit., p. 89.

<sup>34</sup> *Deductio in domum mariti* was deemed to indicate a moment from which the marriage was dully and legally valid not because of the constitutive character of the act itself but because it constituted a formal expression of *affectio maritalis* necessary for concluding of a valid marriage .

<sup>35</sup> If the celebration of such a ceremony was not possible (as for example in case of the absence of a bride during the wedding ceremony), there was no possibility to determine whether and when the marriage had been concluded.

concerning the restitution of a dowry or the invalidity of a donation made in marriage considered *deductio in domum mariti* the moment from which a marriage was fully and legally concluded.

.

**Jędrzej M. Kondek**

Uniwersytet Warszawski  
e-mail: j.kondek@wpia.uw.edu.pl

## **Abrogation of legal effects of usurpations in the late Roman Empire**

### **SUMMARY**

#### **Abrogation of Legal Effects of Usurpations in the Late Roman Empire**

Usurpations were not unusual situations in Ancient Rome. However, the term “tyrannus” was understood differently from its modern meaning. This word technically means “someone who came to power unlawfully”, but in fact a person defeated by a new ruler was called an usurper, regardless of a way he had come to power. In such a way, e.g. Licinius was declared “tyrannus” although he had come to power as a legal augustus.

Constitutions against usurpers in the Theodosian Code do not constitute a homogenous group. We could divide them into acts regarding an usurper’s legislation, acts regarding civil law actions (e.g. slave emancipations), acts regarding public law actions (e.g. nominations of magistrates) and acts regarding the emperor’s sentences. It is meaningful that there is no usurper against whom all the above-mentioned types of constitutions were promulgated.

Civil law acts and sentences were generally upheld. In most cases, legislation was abolished only to the extent in which it was *contra ius*. Only Constantinus against Licinius (CTh. XV, 14, 1) and Honorius and Theodosius II against Heraclianus (CTh. XV, 14, 13) decided to abrogate the entire the legal output of the usurpation. Valenitianus II, Theodosius II and Honorius were the only emperors (except CTh XV, 14, 13) who abrogated all sentences of the usurpers. In almost all cases, nominations made by the usurper were annulled.

However, while all usurpations (except Licinius’s usurpation) had taken place only in its Western Part, it should be noticed that all the analyzed constitutions were promulgated by all simultaneous rulers of the Empire even after 395 AD.

The question is why Theodosian compilers decided to include the analyzed constitutions into the Code. In my opinion, the most probable answer is that the Chapter *De infirmandis...* should have served for the legitimization of the rules of the current Emperor, as until the end of the Empire there were no rules of succession of power. In all analyzed constitutions, the legal

---

\* Faculty of Law and Administration, University of Warsaw.

emperor referred to an output of the illegal ruler. Theodosius, evoking those constitutions and demonstrating his continuity with their authors, presented himself as the legal ruler and put all his opponents in the position of usurpers.

**Key words:** usurper, Roman constitutional law, Constitutions, abrogation

## 1. Introduction

### 1.1. Introductory remarks

Usurpations<sup>1</sup> of power in the Roman Empire were quite frequent. R. Suski<sup>2</sup> lists 76 usurpers between 86–468 AD, 24 of which existed beginning from the time of Constantine the Great. The line between usurpation and legitimate reign was indeed smooth. Usurpers often obtained an acknowledgment of their power, only to lose it later. Legitimate emperor Licinius was found to be a tyrant after his defeat in the war with Constantine, who came to power not quite legally, breaking the rules established in Diocletian's Tetrarchy. So finally the usurper became the ruler, replacing the ruler who lost the conflict. The proclamation of a ruler as a tyrant, regardless of its moral connotations, meant that the ruler won his power contrary to existing law<sup>3</sup>.

All those usurpations exert their influence not only on political and social life, but also on the legal system. Rome – at that time – was a state of statutory and written law<sup>4</sup>, and therefore abrogation of the legal effects of the past order should be done (at least in principle) by an act of positive law and not by e.g. *desuetudo*<sup>5</sup>. We should notice that ordering legal relations after the usurpation

<sup>1</sup> For remarks regarding an etymology of this word, cf. M. V. Escribano, *Usurpación y religión en el s. IV d. de C. Paganismo, cristianismo y legitimación política*, "Antigüedad y cristianismo: Monografías históricas sobre la Antigüedad tardía" 1990, no. 7, p. 250.

<sup>2</sup> E. Wipszycka, R. Suski, *Listy władców*, [w:] *Vademecum historyka starożytnej Grecji i Rzymu. Źródłoznawstwo starożytności klasycznej*, red. E. Wipszycka t. 1/2, Warszawa 2001, p. 568–572.

<sup>3</sup> M. V. Escribano, *La ilegitimidad política en los textos historiográficos y jurídicos tardíos (Historia Augusta, Orosius, Codex Theodosianus)*, "Revue Internationale des Droits de l'Antiquité" 1997, 3<sup>e</sup> Série, Tome XLIV, p. 103–104 oraz idem, *Constantino y la rescissio actorum del tirano-usurpador, "Gerión"* 1998, no. 16, p. 307–338.

<sup>4</sup> On the problems of losing the binding force of legal acts in Roman law, see M. Zabłocka, *U źródeł współczesnego prawodawstwa*, [w:] *Z dziejów kultury prawnej. Studia ofiarowane Profesorowi Juliuszowi Bardachowi w dziewięćdziesięciolecie urodzin*, Warszawa 2004, p. 76–78.

<sup>5</sup> Although it should be noted that the Roman lawyers were not alien to the practice of recognizing that an act loses its binding force because of many years of non-compliance. Such effect – according to I 4,3,12 was achieved with the second section of the *Lex Aquilia* (see also R. Zimmermann, *The Law of Obligations. Roman foundations of the Civilian Tradition*, Oxford 1996, p. 953–961). In case of abrogation of the effects of usurpations, however, quick and clear actions were needed.

meant not only a reference to the legal acts issued in the time of usurpation, but also to judicial acts, administrative decisions, etc. The Theodosian Code contains thirteen constitutions relating to six usurpations, which took place in one hundred years (313–413). That period covers the reigns of Maxentius, Licinius, Magnentius, Magnus Maximus, Eugene and Heraclian.

These constitutions usually do not devote much space neither to the usurpation nor the usurper's activities to which they relate. They often did not mention even the name of the overthrown usurper which was replaced with the term *tyrannus*. Therefore, it is often difficult to reconstruct these legal actions, against which the constitution was issued. This applies especially to their legislative activity, and to court judgments because of their nature and number. Better known to us are the activities of usurpers in the field of granting offices and dignities or using repressions, since these were reflected in the sources.

It is not possible to analyze the activity of usurpers and the reaction to them made by the legitimate rulers without outlining at least the general circumstances of the rise to power and loss of it by the usurpers, their political purposes, religious beliefs or social origin. And this is due to the fact that usually these circumstances resulted in different treatment given to their legal acts and in the scope of remedial actions taken by the legal emperors. They are also an interpretive indication that allows making at least an attempt to reconstruct the legal actions of the usurpers. For this reason, the analysis of the particular constitutions will be preceded by a brief sketch of the most important events and circumstances surrounding the usurpation and its overthrow, without which the picture emerging from the content of abrogation constitutions would be incomplete.

## 1.2. Sources and literature

Written sources for the late Roman Empire, except those of the imperial constitutions, are especially the works of Christian writers. Because of the role played by Christianity in the future centuries, these works have survived almost intact to this day. Non-Christian texts of many writers of this period were out of luck.

The two most important sources for this period are: *Historiae Ecclesiasticae* by Socrates Scholasticus and by Hermias Sozomen. Although they focused on the Church, it was impossible to detach this subject from its political and social context, especially because of the role of emperors in the spread of Christianity and the resolution of doctrinal disputes. Both secular writers are not interested in the details of theological disputes, and therefore they often simply declare (another thing, if true) that they do not understand them. They focus more on the history of the Church as an institution than as a doctrine of faith, and therefore they focus on the history of the decline of the Empire in general.

The third work covering the period of our interest is the *Church History* by Theodoret Bishop of Cyrrihus (386 or 393–466). He used slightly different sources than Socrates and Sozomen, and his text also has some shortcomings from the historical and chronological point of view.

A chronicle of St. Jerome (347–420) also provides a lot of data, but that work is only a chronological set of events, moreover, it is quite briefly presented.

With the exception of St. Jerome, all the previously mentioned authors were Christians writing in Greek. The last great pagan historian, writing in Latin (though Greek in origin) was Ammianus Marcellinus (ca. 330 – ca. 395), author of *Rerum Gestarum Libri XXXI*, that was a continuation of Tacitus, covering the period 96–378 AD. To our times only one book survived covering the years 353–378 AD. That period is not directly associated with any of the usurpations, but may serve as an approximation of events of the era and their backgrounds.

An important source for this period is the work of Zosimos, the pagan Greek writer from the fifth century, which covers the period from the reign of Octavian Augustus up to the capture of Rome by the Goths in 410 AD. According to Zosimos all disasters of Rome had their origin in the renunciation of the old cults. Thus he was critical of the Christian emperors, and his *History* presents a different point of view from the works of Socrates and Sozomen, although similar in their scope.

The Theodosian Code was never a subject of comprehensive study in Polish<sup>6</sup>. Nevertheless, noteworthy is a work of K. Ilski and W. K. Maciejewski on the editing techniques of the Code<sup>7</sup>. Basic information about the Code can be found in textbooks on Roman law, which, however, do not devote much space to the history of the sources of law. It is worth mentioning of books by W. Wołodkiewicz and M. Zabłocka, K. Kolańczyk and W. Rozwadowski<sup>8</sup>.

Among the foreign literature there are notable works of J. Harries<sup>9</sup>, T. Honoré<sup>10</sup> and the valuable work of M. V. Escribano<sup>11</sup>, who had taken the issues of usurpations and constitutions regarding them contained in the Theodosian Code.

<sup>6</sup> Foreign literature was discussed by M. Stachura, *Kodeks Teodozjusza – nowo odkrywane źródło historyczne*, „Przegląd Historyczny” 2006, nr 3.

<sup>7</sup> K. Ilski, W. Maciejewski, *Technika redagowania Kodeksu Teodozjusza na tle ustawodawstwa antynestoriańskiego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1996, nr 48, z. 1-2, s. 31–45.

<sup>8</sup> W. Wołodkiewicz, M. Zabłocka, *Prawo rzymskie. Instytucje*, Warszawa 2009; K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, Warszawa 1997; W. Rozwadowski, *Prawo rzymskie. Zarys wykładu wraz z wyborem źródeł*, Poznań 1991.

<sup>9</sup> J. Harries, *Law and Empire in Late Antiquity*, Cambridge 1999. It should be noted that he does not deal with any of the constitution discussed in that article.

<sup>10</sup> T. Honoré, *Law in the crisis of Empire 379–455 AD: the Theodosian dynasty and its quaestors: with the Palingenesia of laws of the dynasty*, Oxford 1998. However, the author focuses on palingenesia and analysis of the authorship of the individual constitutions, and he does not pay attention to the specific issues of our interest.

<sup>11</sup> M. V. Escribano, *La ilegitimidad...*, p. 85–120.

Remarkable are also general works, especially the *Oxford Classical Dictionary*<sup>12</sup> (referred to as OCD) and the American *Encyclopaedia of the Roman Empire*<sup>13</sup> (the ERE). Among many websites devoted to the decline of the Roman Empire, noteworthy is only the American *De imperatoribus romanis* website<sup>14</sup>, which consists of biographies of Roman and Byzantine emperors and usurpers written by professors of American universities.

The issue of usurpation in general and legislative and jurisdictional output of particular usurpations, have not yet been touched upon more widely. Only M. V. Escribano and B. Sitek<sup>15</sup> have dealt closer with constitutions contained in book XV, Title 14 of the Theodosian Code.

### 1.3. Legal Terminology of the post-classical era<sup>16</sup>

Modern history of Roman law calls the period corresponding to the decline of the Empire the post-classical era. Its characteristics are, on the one hand, the centralization of power and the law (which is reflected, among others areas, in the development of *cognitio extra ordinem*), development of the imperial bureaucracy (and therefore the public law legislation) and the general collapse of the legal culture. That regression, which took place mostly in the West, resulted from the economic crisis, barbarization of the administration and, in a sense, the origin of the emperors themselves, who coming from the provinces and making their careers in the army, did not understand the spirit and finesse of the law of the classical age.

Beginning from the principate, the primary source of Roman law was the imperial constitutions<sup>17</sup>. At the turn of the second and third century they became the sole source of law. They did not form a homogeneous category. Using these constitutions, it should be remembered that it included four types of acts, not necessarily of a normative, general and abstract nature<sup>18</sup> (as an act is now defined). The main type (initially the only one) were edicts (*edicta*), modeled on the edicts of republican officials (*praetors*). Mandates (*mandata*) – were the instructions for the imperial officials, which, however, were binding upon their subordinates. Decrees (*decreta*) and rescripts (*rescripta*) were in their assumption

<sup>12</sup> *Oxford Classical Dictionary*, Oxford 1999.

<sup>13</sup> *Encyclopaedia of the Roman Empire*, New York 1992.

<sup>14</sup> <http://www.roman-emperors.org>.

<sup>15</sup> B. Sitek, *Infamia w ustawodawstwie cesarzy rzymskich*, Olsztyn 2003.

<sup>16</sup> Regarding the law of the post-classical era in general, see J. Harries, *Law and Empire in Late Antiquity*, Cambridge 1999, whereas the legal terminology is the exclusive subject of work of M.I.D. Agudo, *Estudio léxico de „iura y leges” en el derecho roman vulgar occidental*, Madrid 2003.

<sup>17</sup> Cfr. W. Litewski, *Historia źródeł prawa rzymskiego*, Kraków 1989, p. 131–134.

<sup>18</sup> See the Aulus Gellius definition discussed by J. Zabłocki, *Kompetencje ‘patres familias’ i zgromadzeń ludowych w sprawach rodziny w świetle ‘Noctes Atticae’ Aulusa Gelliusa*, p. 41 and next.

the individual and specific acts. They owed their general legal force to the power of emperor's authority. Decrees were judgments issued by the emperor, rescripts were the official response of the emperor to legal questions that were sent to him.

With time, however, differences between these types of constitutions have blurred and the Theodosian Code does not distinguish them.

During the post-classical period a clear distinction between *ius* and *lex* took place<sup>19</sup>. Until that point, the former had meant either the law in general, or law in the subjective sense. *Lex* had meant a bill passed by the Assembly. With time, however, the term "ius" was extended to all sources of law, except those derived from the imperial constitutions. At the time *ius*, called also *ius vetus* or *ius antiquum*, covered former *leges*, *plebiscita* and *senatus consulta* as well as legal responses of lawyers with *ius respondendi ex auctoritate principis*.

The term *lex* (law) came to signify constitutions of the emperor, but once that word had meant only a law passed by the Assembly. It was because Romans felt that since the emperor received the power by law, his constitutions have the force of law<sup>20</sup>. Situating *ius vetus* as the contrary to *lex* was strongly grounded in legal consciousness and is also found in the constitutions analyzed below<sup>21</sup>.

## 2. The Theodosian Code

### 2.1. Origins of the Code

Centralization and bureaucratization of the state administration progressing from the third century led to the intensification of imperial legislation with varying degrees of generality and abstraction. Administration of such a vast state (which was Rome) at that time faced considerable difficulties. One of the main problems were difficulties in communication between the capital (or imperial residence) and local officials. Those difficulties meant that the imperial constitutions have been largely known only in Rome, Constantinople and in the vicinity of the imperial residences. They were delivered to the provinces with delay, and sometimes not at all. Lack of any systematization in the scope of the constitutions resulted in legal disorder, which becomes evident at the end of the third century.

The answer to those problems was originally private collections of the imperial constitutions arranged by the officials for their own needs. They were not always

<sup>19</sup> See W. Wołodkiewicz, *Ius et lex w rzymskiej tradycji prawnej*, „Ius et Lex” 2002, nr 1, p. 51–61.

<sup>20</sup> Gaius. 1,5: ...*Nec umquam dubitatum est, quin id legis vicem optineat, cum ipse imperator per legem imperium accipiat.*

<sup>21</sup> Cfr. S. Corcoran, *The Empire of the tertarchs. Imperial pronouncements and government AD 284–324*, Oxford 2000, p. 69–70.



complete, because they were based only on the collections and libraries held by their authors. The first collection was the *Codex Gregorianus* covering the period from the reign of Hadrian to the year 293 AD. Its supplement was the *Codex* arranged probably by Hermogenianus an official of the imperial chancellery at 295 AD. The fact that after only two years there merged the need to supplement the first Code shows an enormous number of legislative acts of the emperor at that time.

Those collections solved the problem only partially. They were not continued, and besides, did not have an official character. Still in circulation there were constitutions in wording different from those recorded in the Gregorianus and Hermogenianus Code, or those that were not taken into account by the two authors.

An initiative of Emperor Theodosius II, aiming to organize and revise existing legislation, was the breakthrough. It resulted in the publication in 438 AD of a collection of legislative acts known as the *Codex Theodosianus* having effect from 1 January 439 AD<sup>22</sup>. Initially it was just an act of Theodosius II and was in force only in the East, but soon it was adopted by Valentinian III in the West<sup>23</sup>. Constitutions issued in the years 438–468 – *Novellae Posttheodosiane* – are traditionally attached to every edition of the Code.

## 2.2. Characteristics of the Code and its role in Roman law

Unlike the previous collections, the Theodosian Code was an official collection. It meant that existing imperial constitutions retained binding force only if they were included to the Code and only in the wording determined by the Code. It covered the constitutions since the year 312 AD. The Gregorian or Hermogenian Codes were still in use for constitutions issued before 295 AD, whereas constitutions issued between 295 and 312 AD were deprived of such a collection (or perhaps it has not survived to our times).

The Code arranged the legislation of the Empire. As a consequence of that, all imperial constitutions issued during 126 years were collected in one Code. Also, their content was unified. It is not inconceivable that Theodosian codifiers, following the rule that the constitutions shall remain in force only in the version established in the Code, made corrections and changes in their wording. Such

<sup>22</sup> About the circumstances of the creation of the Code, and the codification techniques, see K. Iłski, W. Maciejewski, op. cit., p. 31–44. Comments included in this work – although related directly to other issues – are also a valuable indication to matters under our considerations. They indicate that the constitutions contained in the Code were subjected to significant changes (which we now call interpolations) in comparison with their original versions.

<sup>23</sup> Analysis of the preserved minutes of Roman Senate from the promulgation of the Code in the West is presented by W. Wołodkiewicz, *Promulgacja Kodeksu Teodozjusza na posiedzeniu senatu miasta Rzymu*, „Palestra” 2006, nr 1–2, p. 120–124.

an assumption is plausible taking into account codification techniques used a century later by Tribonian during the preparation of the Code of Justinian (*Emblema-ta Tryboniana*)<sup>24</sup>.

The Code also played an important role in the later development of Roman law. By the year 534 AD – so until the entry into force of the Justinian Codification – it was the most comprehensive source of Roman law. Since the range of the Justinian Code was limited only to the East, the impact of the Code of Theodosius on the West was even greater. On the Theodosian Code – alongside the works of Roman jurists – were based the first barbaric codifications: Breviary of Alaric of 506 as well as the Edict of Theodoric and *Lex Romana Burgundiorum*, both from the turn of the V and VI centuries. Those in turn constituted the basis of law in Western Europe until the time of rediscovery Justinian Codification and the works of glossators in the eleventh century.

### **2.3. Systematics of the Code and the place of title 14 of book XV**

Constitutions contained in the Code were collected in 16 books, each divided into titles. Each title applies to one problem, and contains constitutions covering it. Under one title the constitutions are put chronologically from the earliest to the latest. Codifiers supplied each constitution with a preface, informing the reader who issued it, and to whom it was addressed, and with a footnote, which informs about a place and date of an issue.

The provisions concerning the usurpation were included in the book XV, title 14: *De infirmandis his, quae sub tyrannis aut barbaris gesta sunt* – “About the cancellation of what was issued during times of tyrants and barbarians”. It consists of fourteen constitutions: four of Constantine the Great, one of Constantius II, three of Valentinian, Theodosius and Arcadius, four of Honorius and Arcadius and two of Honorius and Theodosius II. Thirteen of them concern the usurpations, and the last one relates to the invasion of barbarians. According to the official dating, they embrace the period between 324 and 416 AD, but the dating of the first constitutions is doubtful (see below).

<sup>24</sup> Interventions in the texts of constitutions during preparation of the Theodosian Code were explicitly allowed – albeit to a limited extent – by the instructions for the codification commissions (C.Th. I,1,5 and CTh., I,1,6). See also M. Stachura, op. cit., p. 313–314.

### 3. The constitutions of Constantine the Great

(CTh. XV, 14,1 – XV, 14,4)

#### 3.1. The political situation in the Empire from Diocletian's abdication to defeat of Licinius

When on May 1, 305 AD Diocletian and Maximinus abdicated, new augustuses, according to the rules of tetrarchy, became hitherto caesars – Constantius Chlorus in the West and Galerius in the East. The new caesars became Maximin Daja and Severus. However, a decomposition of the system created by Diocletian occurred soon. The tetrarchy broke down just after one year, when in 306 AD Constantius died, and the army elected as augustus his son Constantine. In 307 AD the Empire was ruled at the same time by six rulers, whereas Diocletian's system allowed for two augustuses and two caesars ruling simultaneously. Five of them used the title of augustus, and the relationships between them were not ideal. After the Constantine's victory at Mulvian Bridge only three emperors ruled the state: Constantine, Licinius and Maximin Daja. The first two formed an alliance in 313 in Milan, which shortly resulted in the defeat of Maximin. Lack of a common enemy, however, made an alliance groundless. Eventually, war broke out between the two rulers in 314 AD. Socrates believed that the cause of the war was the persecution of Christians by Licinius, which meant a violation of the provisions of the Milan alliance<sup>25</sup>. Constantine defeated Licinius in the battles of Cybale and Campus Ardiensis. On March 1, 317 a ceasefire was signed. Licinius kept the throne, but had to give Constantine Illirycum and kill his ceasar Valens, nominated just before the battles.

The war broke out again in 321. In 324 Licinius was defeated on land and sea and besieged in Nicomedia. Then he capitulated and gave up the imperial dignity. Constantine assured his safety and sent him into exile to Thessalonica. Shortly after that he was executed, which was justified by Constantine's propaganda about a conspiracy organized by the overthrown augustus<sup>26</sup>.

#### 3.2. The constitutions of Constantine after the defeat of Licinius

##### 3.2.1. *General characteristics*

After the defeat of Licinius, Constantine became the sole ruler of the Empire. The defeated augustus was declared a tyrant, or the one who came to power illegally. It was not true. Licinius had an equally or even more legitimate claim to be ruler than Constantine, and they together issued constitutions<sup>27</sup>. To be more

<sup>25</sup> Socr. 1,3. Soz. 1,2.

<sup>26</sup> Socr. 1,4.

<sup>27</sup> It was pointed out by S. Corcoran, op. cit., p. 277–278.

precise, it should be stated that the tyrant meant a ruler who was overthrown by his successor. Constantine's propaganda effectively attempted to undermine the ousted ruler<sup>28</sup>.

Since Licinius had no legitimacy to govern the state, all his acts were also affected by this defect. The solutions to that issue are the constitutions issued by Constantine and placed at the beginning of Title 14, book XV of the Theodosian Code.

However, modern legal science does not exclude the possibility that codifiers of Theodosius made a mistake dating constitutions and arranging their order within the 14th title. The problem regards constitutions XV, 14, 4 and XV 14, 3. According to notes inserted at the end of each constitution, they were issued in Rome, during the seventh consulate of Constantine and the first consulate of Constantius. Therefore, that would be 326 AD. Thus, they are placed after constitutions issued in the year 324 (CTh. XV, 14,1) and 325 (CTh. XV, 14, 2). Such a date of issue clearly indicates that the term "tyrannus" used in those constitutions refers to Licinius.

German scholar O. Seeck alleged an error was made on the part of the codifiers, proposing in 1929 to date those two constitutions 13 years earlier, i.e. to the year 313, and thus concluding that they relate to the Maxentius usurpation<sup>29</sup>. Such a presumption is accepted also by M.V. Escrivano<sup>30</sup>. The conclusion appears to be correct in relation to the constitution CTh. XV, 14, 4, because it results from its content, while the constitution XV 14,3 may refer to any „tyrant”.

### 3.2.2. *Constitutions relating to acts of Licinius (CTh. XV, 14,1; XV, 14,3)*

The first constitution, which was enacted on May 16, 324<sup>31</sup> and published shortly after the defeat of Licinius, is maintained in an unambiguous tone. It is based on the opposition between constitutions and laws issued by Licinius on one hand and the old law (*ius vetus*) and the legislation of Constantine (*statuta nostra*) on the other hand. The former did not have any legal force and were overturned since they were issued by the tyrant. Only *ius vetus* and *statuta* should be observed. It is a revocation of effects of usurpation in the legislative field, the

<sup>28</sup> See the works of Socrates and Sozomen (Socr. 1,1-4,Soz. 1,2), which were written one hundred years after the Constantine's victory.

<sup>29</sup> O. Seeck, *Regesten der Kaiser und Päpste*, Stuttgart 1929, p. 286. The same scholar refers the CTh. XV,14,10 constitution to the Eugenius usurpation, although there is a name of Maximus expressly mentioned.

<sup>30</sup> M. V. Escrivano, *La ilegitimidad...*, p. 103 and succ.; idem, *Constantino...*, p. 316.

<sup>31</sup> CTh. XV,14,1; *Imp. Constantinus a. ad Constantium p(raefectum) p(raetorio). Remotis Licini tyranni constitutionibus et leges omnes sciant veteris iuris et statutorum nostrorum observari debere sanctionem. P(ro)p(osita) XVII kal. iun. Crispo II et Constantino III caess. cons.*

type of *restitutio ad integrum*, treating the period of the reign of Licinius as if it were nonexistent<sup>32</sup>.

The second constitution does not have such an absolute character. It should be rather referred to Maximian times, as Seeck proposed. That may explain a much milder tone of that law, in contrast to the previous one. Theodosian codifiers dated it July 8, 326<sup>33</sup>.

In that constitution, the division between „lawful” and „unlawful” no longer runs in accordance with criteria of usurper legislation – *ius vetus* and legislation of legitimate augustus. That is because it concerns only what *rescripts* were issued by the tyrant, so it concerns the imperial rescripts as a form of constitution. Those rescripts that were issued against the law (*contra ius*), lose their binding force under that constitution, but as noted, due to its own individual character, each rescript, even those issued by a legitimate ruler, should be consistent with the *ius*<sup>34</sup>. The constitution accepts that there are rescripts that are legal (*legitime*) and those remain in force. M.V. Escribano as an example of the provisions *contra ius* gives Maximus's repressions against the senators, which were annulled by the constitution CTh XV, 14,4<sup>35</sup>. That is (of course) a kind of *superfluum*. Even without that constitution they would be invalid.

A relation between that constitution and the constitution of CTh. XV, 14, 1 leads us to certain observations. Firstly, they regulate the same matter. At the same time, they are largely contradictory to each other. It can be assumed that Constantine in a span of 2 years between the enactment of those two constitutions (as officially dated), changed his opinion, perhaps induced to do so by the discrediting of legal certainty after the repeal of all of Licinius's constitutions, which, because of the relatively long reign, was probably a lot. So he decided to restore power to some rescripts, imperial responses on specific issues, which were not usually of a strictly political nature.

But equally likely, if the upheld thesis of O. Seeck's is a statement that both constitutions relate to two different „tyrants” and two different usurpations – indeed, so in fact they are not contradictory and the dating is a result of an error of the Theodosian codifiers.

<sup>32</sup> Cfr. M. V. Escribano, *La ilegitimidad...*, p. 109.

<sup>33</sup> CTh. XV,14,3: *Idem a. Antiocho p(rae)f(ecto) vig(i)l(um). Quae tyrannus contra ius rescripsit non valere praecipimus, legitimis eius rescriptis minime impugnandis. Dat. VIII id. iul. Rom(ae) Constantino a. VII et Constantio caes. cons.*

<sup>34</sup> S. Corcoran, op. cit., p. 153–154.

<sup>35</sup> M. V. Escribano, *La ilegitimidad...*, p. 106.

### 3.2.3. *Constitution relating to judgments passed during the reign of Licinius (CTh. XV, 14,2)*

The activity of Licinius, the emperor as any other, involved not only issuing acts of general and abstract character, but also participating in the civil judiciary. That was due to the rules of the *extra ordinem* proceeding introduced in the first century (*cognitio extra ordine*). It spread in the third century, and quickly began to dominate. Initially, it gave legal protection for situations that could not form the basis to an action in the formulary system, but which only were protected by the constitutions of the emperor. In 342 Constantius II and Constans found this procedure to be the only one. It was more flexible and more efficient than the previous system. In an *extra ordinem* proceeding, however, all judgments were issued in the name of the emperor by imperial officials (initially praetorian prefects and governors, then the special judges)<sup>36</sup>. On the other hand, in the formulary system proceedings were pending before the praetor, a republican official, and a verdict was passed by private judges. So if the emperor was considered a tyrant (thus a man who illegally seized power) all his judgments could not have binding force. Since his reign was illegal, all decisions issued in his name were defective.

This problem was solved on February 12, 325 by Constantine<sup>37</sup>. That constitution is applicable not only to the tyrant, but to his judges (*tyrannus et iudices eius*), because they judged in the name of the emperor and on his command. As in the CTh. XV, 14, 3 constitution (as it seems earlier), there is also a division between illegal and legal acts (*legitime – illegitime*). The former lost their legal force, whereas the latter remained in effect. Which of these acts were issued *contra ius* and which were *legitime*, was decided either by a declaratory act of the emperor or it was defined in other constitutions.

### 3.2.4. *Constitution relating to the degradation of the senatorial state (CTh. XV, 14,4)*

The last constitution of Constantine contained in title 14 of book XV of the Theodosian Code is a constitution dated on July 15, 326<sup>38</sup>, on the restoration of

<sup>36</sup> Cfr. W. Turpin, *Formula, processo and proceedings extra ordinem*, "Revue Internationale des Droits de l'Antiquité", 3<sup>e</sup> Série, Tome XLVI, 1999, p. 499–574; W. Litewski, *Studia nad rzymskim postępowaniem kognicyjnym*, Kraków 1971; idem, *Rzymski proces cywilny*, Warszawa – Kraków 1988, p. 73–103; W. Wołodkiewicz, M. Zabłocka, *Prawo rzymskie. Instytucje*, Warszawa 2002, p. 305–311.

<sup>37</sup> CTh. XV,14,2: *Idem [Constantinus] a. ad universos provinciales. Tyranni et iudicium eius gestis infirmatis nemo per calumniam velit quod sponte ipse fecit evertere nec quod legitime gestum est. Dat. prid. id. feb. Paulino et Iuliano cons.*

<sup>38</sup> CTh. XV,14,4: *Idem [Constantinus] a. ad senatum. Super his, qui ex senatoribus ad navicularium munus a tyranno deieci sunt ac restitui suis natalibus deprecantur, placuit vestrae sanctitati iudicium examenque mandare, ut vos eligatis, qui splendori vestro patrimonii viribus et honestate vivendi et natalium dignitate respondent. Incongruum est enim tantae dignitatis arbitrium alteri potius quam ves-*

the senatorial status to persons oppressed by the tyrant. The actual text of the Constitution confirms the thesis of the error of the Theodosian codifiers. Licinius had never reigned over Rome, and therefore he could not issue constitutions and decisions affecting the senators<sup>39</sup>, who, though they possessed estates all over the Empire, lived in the City and its surroundings. Such decisions could be more likely issued during the time of Maxentius reigning in Rome, who certainly had to encounter opposition. Socrates comments on the repression against opponents of the power of Maxentius<sup>40</sup>, but of course this may be the effect of Constantine's propaganda designed to justify the war.

This constitution concerns the oppressed senators, which are released from *munus naviculare* and restores them with all rights of their state (*restitui natalibus suis*). Constantine put the decision on the readmission of these people to the Senate into the hands of senators. It is an expression of policy that Constantine took over the Senate – at least the formal respect and recognition of its role<sup>41</sup>. Therefore it had to be supplemented on the basis of co-optation, and every decision had to be approved by the Prefect of the City.

The provisions of this constitution, however, are puzzling. M.V. Escribano, as mentioned, sees in it clarification of the provisions of the constitution CTh. XV, 14,3. However, firstly, such clarification is not necessary. Simply – if these decisions were considered to be *contra ius* they are losing their force automatically. That requires a declaratory decision, and not a constitutive one. The issue of this constitution, however, can be explained by the weight of the discussed issues – the social role of the senatorial state. Regulation of the same issue in two constitutions can be naturally explained by the fact that the constitution CTh. XV, 14,3 was addressed to the prefect *vigilum*, whereas this constitution concerned the Senate, and therefore (due to the different recipients), the latter is not a *superfluum*. However, it is important to draw attention to the contradictions in the dispositions of these acts, which – assuming their proper dating by Theodosian compilers – point to the far-reaching inconsistency.

Therefore, accepting the thesis that the discussed constitution refers to the reign of Maxentius, it should be pointed out that, precisely speaking, this law does not invalidate the decision of the overthrown usurper. Otherwise, it should restore senatorial status to all former Senate members. Since it is not made, in fact there is no invalidation of the tyrant's decision, but rather its cancellation.

---

*tris suffragiis sententiisque committere. Eorum autem, quos ut dignos elegeritis, nomina p(rae)f(ectus) urbis nobis insinuet, ut vestrum iudicium conprobemus. Dat. id. iul. Constantino a. VII et Constantio caes. cons.*

<sup>39</sup> The same noticed M. V. Escribano, *Constantino...*, p. 316.

<sup>40</sup> Socr. 1,2.

<sup>41</sup> See D. Schlinkert, *Ordo senatorius und nobilitas: Die Konstitution des Senatsadels in der Spätantike*, Stuttgart 1996, p. 78–80.



The Senate itself decided on the restoration of someone to the Senate, so it could happen that someone deprived of a place in the Senate by Maxentius, did not return to it as he was not elected. So in his case, the usurper's decision would remain in force (or at least remained effective). That can be explained by the fact that among the persons removed by Maxentius were also persons not welcomed by Constantine. Such wording of the constitution secured against their return.

## 4. Constantius II against Magnentius

### 4.1. The political situation after the death of Constantine

At the time of Constantine's death in 337, he left three sons<sup>42</sup>: Constantine II, Constantius and Constans<sup>43</sup> and two grandchildren. Soon after, Constantius, acting with the consent of the brothers absent in Nicomedia, carried out a purge, murdering the surviving members of the imperial family, among them, the grandson of Constantine, Dalmatius, who was caesar from 335<sup>44</sup>. Only the grandchildren of Constantine, 12 year-old Gallus and 7 year-old Julian, remained alive.

The three brothers were quickly announced augustuses and divided the state as it had already established by Constantine the Great. Constantine took over Gaul, Spain and Britain, Constans - Italia, Illirycum, Macedonia and Achaia and Constantius – the East. Meanwhile in the West, a conflict about Illirycum broke out between Constantine and Constantius. Constantine was killed in the battle of Aquileia and Constans became the sole ruler of the West<sup>45</sup>. From the beginning, his reign gradually began to be perceived as tyrannical. Accumulated animosity exploded in the night of 18 January 350, at the banquet in Augustodunum (Autun) given by Marcellinus *comes rerum privatorum*. The commander of the legions *Ioviani superiores* and *Herculano superiores*, Magnus Magnentius<sup>46</sup>, was proclaimed emperor. Constans fled to Spain, where was murdered by conspirators in Helena in late February<sup>47</sup>.

<sup>42</sup> Socr. 1,38-40, Soz. 2,34.

<sup>43</sup> On their reigns see: M. Di Maio Jr., R. Frakes, *Constantine II*, <http://www.roman-emperors.org/conii.htm>, idem, *Constantius II*, *ibidem*, idem, *Constans*, *ibidem*, *Constantine II*, *Constantius II*, *Constans*, [in:] ERE, *Empire* <http://www.roman-empire.net/collapse/collapse.html>; hasła: *Constantine II*, *Constantius II*, *Constans*, [in:] OCD, *Konstantyn II*, *Konstacjusz*, *Konstans*, [in:] *Słownik cesarzy rzymskich*, Poznań 2001. About Constantius II see also: Amm. Marc. mainly book 20.

<sup>44</sup> Socr. 2,25,264.

<sup>45</sup> Socr 2,5, Soz. 3,5.

<sup>46</sup> See: M. Di Maio, *Magnentius (350–353 A.D.) and Decentius (351–353 A.D.)*, <http://www.roman-emperors.org/magnet.htm>; *Magnus Magnetius*, [in:] ERE i OCD; I. Didu, *Magno Magnenzio. Problemi cronologici ed ampiezza della sua usurpazione. I dati epigrafici*, "Critica Storica" 1977, 14, p. 11–56.

<sup>47</sup> Such version is presented by M. Di Maio, *op. cit.*; contrary to it: A. Ziolkowski, footnote no. 125, book II [in:] Sokrates Scholastyk, *Historia Kościoła*, Warszawa 1986, p. 205 – who dates the death of



The Prefect of the City accepted the authority of the usurper and he was followed by Africa and Cyrene, which was subordinate to Constantius. Constantius could not react quickly enough because of the war with Persia<sup>48</sup>. The decisive battle took place in August 351, near Mursa in Pannonia, where the usurper's army was completely destroyed. Magnentius withdrew to Gaul, where he hoped to gather the troops but on June 3, 353 Constantius defeated him at Mons Seleuci<sup>49</sup>.

#### 4.2. The Constitution of Constantius II and Constans (CTh. XV, 14,5)

Even before the final defeat of the usurper, but already a year after the battle of Mursa, when the fate of the war was predetermined Constantius II and Constans Caesar issued in Milan on November 3, 352 a constitution relating both to the legal actions of the Magnentius and other legal actions, which were made during his reign<sup>50</sup>.

By virtue of this constitution everything that the usurper or his judges issued "against the law" (*contra ius statuerunt*) was annulled. The obligation to return appropriated property was formulated separately. The role of ownership (especially of land), although contained in the concept of the invalidation of everything that had been issued illegally, required a separate and special emphasis. The usurper who tried to crush his opponents, especially after defeating Nepotianus, lavished with death sentences as well as confiscation of property<sup>51</sup>. Repressions probably also met many supporters of the legitimate emperor Constantius, whose estates were in the territory subjected to the power of the usurper. Perhaps that provision was also concerned with all the expropriations, which were in the interest of the usurper, although made in accordance with the law.

The invalidation of what Magnentius issued *contra ius*, did not mean that the recognition of the entire output of usurpation as invalid. On the contrary, it is suggested that there were actions (and probably court judgments) that "the

---

Constans on January 18, and supposes that only after his unclear death, Magnentius was declared emperor. About Constans death unclearly Socrates and Sozomen – Socr. 2,25, Soz. 4,1, however Sozomen suggests Magnentius' leadership in the conspiracy from its beginning. See also S. Mazzarino, *L'Impero romano*, Roma – Bari 1973, p. 702–703.

<sup>48</sup> Zos., II 42–54. See also T. Kotula, *Uzurpator Magnencjusz a ludność prowincji*, [in:] *Studia z dziejów antyku. Pamięci Profesora Andrzeja Kunisza*, red. W. Kaczanowicz, Katowice 2004, p. 232–242 and literature indicated there.

<sup>49</sup> Socr. 2,32, Soz. 4,7.

<sup>50</sup> CTh. XV, 14,5: *Imp. Constantius a. et Constans c. ad universos provinciales et populum. Quae tyrannus vel eius iudices contra ius statuerunt, infirmari iubemus reddita possessione expulsis, ut qui vult ab initio agat. Emancipationes autem et manumissiones et pacta sub eo facta et transactiones valere oportet. Dat. III non nov. Med(iolano) Constantio a. V et Constante cons.*

<sup>51</sup> Por. T. Kotula, op. cit., p. 240.

tyrant and his judges” made under the law. Constantius ordered the recognition of the validity of emancipations, liberations and contractual obligations (such as *pacta* and *obligationes*). It has multiple explanations. Firstly, it was required by the certainty of legal transactions, public order and sense of justice. Secondly, the civil law issues also were governed mainly by *ius vetus* and older constitutions, so these activities were not *contra ius*. And thirdly, civil law actions were not made on behalf of either the usurper or his usurpation<sup>52</sup>.

## 5. Usurpation of Magnus Maximus

### 5.1. The origin and the course of the usurpation

On August 9, 378, the emperor Valens, without waiting for the western army of Gratian, hit the Goths at Adrianople. Instead of the expected victory, which he did not want to share with the ruler of the West, he met disaster. Forty thousand Roman soldiers, among them the emperor himself, fell on the battlefield<sup>53</sup>.

The defeat at Adrianople finally deprived the Empire of a military initiative<sup>54</sup>, further increasing its threat. In this situation, Gratian, who had no commanding talents, gave the command in the hands of Theodosius, the son of *magistrum equitum praesentalis* of Emperor Valentinian I, called for this purpose from Spain. Soon after, on January 19, 379, Gratian appointed Theodosius Augustus in the East.

Gratian was a supporter of Nicene orthodoxy, which sooner or later had to result in conflict with the pagan aristocracy. In 382, at the request of Bishop Ambrose of Milan, Gratian removed the Altar of Victoria from the Senate chamber and revoked state subsidies for many forms of pagan worship. In response to the protest of the Senate, Gratian renounced also the title *pontifex maximus*. According to Zosimos, then one of the senators said that there would be another *pontifex maximus* in a short time<sup>55</sup>. The first usurper, however, was a Nicene orthodox supporter, who went down in history with, among other things, a death sentence on the heretic Priscillian.

In the spring of 383 troops stationed in Britain renounced obedience to Gratian and announced Magnus Maximus as the emperor<sup>56</sup>. Maximus was *comes*

<sup>52</sup> Por. M. V. Escribano, *La ilegitimidad...*, p. 111–112.

<sup>53</sup> Amm. Marc. 31.12.1-17; 13.1-19.

<sup>54</sup> This is an opinion of A. Ziółkowski, *Historia Rzymu*, Poznań 2005, p. 548.

<sup>55</sup> Zos. 4.36.1-5.

<sup>56</sup> See: W. E. Roberts, *Magnus Maximus* <http://www.roman-emperors.org/madmax.htm>, *Maximus Magnus*, [in:] ERE, New York 1992; *Magnus Maximus*, [in:] OCD, *Magnus Maksymus*, [in:] *Słownik...*, Poznań 2001; C. Torres Rodriguez, *Magno Clemente Maximo*, Santiago 1945; W. Ensslin, *Maximus, Roman Empire XIV*, 1930, kol. 2546-2555; J. R. Palanque, *L'empereur Maxime*, [in:] *Les*

*britanniarum* from 379, and from 380 *magistrum britanniarum*<sup>57</sup> (maybe he got that promotion earlier, in 376 respectively<sup>58</sup>). The reasons for the rebellion are not completely known. Perhaps Maximus was unwilling to be a legitimate emperor or count on his kinship with Theodosius<sup>59</sup>. The army quickly turned away from the unpopular Gratian, who was killed at Lugdunum (Lyon) by *magister equitum* of Maximus, Andragatios, presenting himself as a supporter of the legitimate emperor<sup>60</sup>.

The usurper sought to legitimize his power. Perhaps he count on taking custody over minor Valentinian. Finally, in 384 agreement was reached, under which Maximus was considered the emperor in return for the recognition of the power of Valentinian in Italia, Africa and Illirycum. Nevertheless, even in the same year Maximus appointed his son Victor to the dignity of augustus, thereby revoking its recognition for Valentinian II<sup>61</sup>.

In 387 Maximus, under the pretext of aid in the defense of Pannonia, which was threatened by invasions of the barbarians marched into Italia, and – rather than going to the fighting line – moved towards Aquileia, where the court of Valentinian resided<sup>62</sup>. The emperor with his mother Justine was forced to withdraw to Thessalonica and ask the emperor of the East for help. Both augustuses launched a joint operation against the usurper. He suffered a defeat at Emona Siscia and Poetovio in Illirycum. Theodosius and Valentinian troops came across the Alps and captured Maximus in Aquileia<sup>63</sup>. Despite pleas for mercy, he was executed in August 388 at Aquileia<sup>64</sup>.

---

*Empereurs romains d'Espagne*, Paris 1965, p. 255–267. On the usurpation and Maximus's efforts to legitimize his power, see M. V. Escribano, *Usurpación...*, p. 257–272.

<sup>57</sup> W. E. Roberts, op. cit.

<sup>58</sup> A. Ziółkowski, op. cit.

<sup>59</sup> His relationship with Theodosius the elder (father of the emperor) is not clear. Probably his distant relationship was rather a clientele (W. E. Roberts, op. cit.). See also A. Ziółkowski, footnote. 43, book V [in:] Sokrates, p. 409, *Maximus Magnus*, [in:] ERE and P. Brown, *Power and Persuasion in Late Antiquity: Towards a Christian Empire*, Madison 1992, p. 104.

<sup>60</sup> Theod. 5,12-15; Socr. 5,11,596. According to Socrates, Andragatios hiding himself in the litter (Sozomen writes of the “carriage”), ordered to spread widely gossip about Leta, wife of Gratian and newly married to him. When the Emperor approached the litter, Andragatios jumped out of it and killed him. S. Mazzarino believes, however, that Gratian was first captured and then executed (S. Mazzarino, *Impero...*, p. 735), similar: V. Marotta, [in:] *Storia di Roma*, v. 3, p. 1. *L'Età tardoantica; I crisi e trasformazioni*, Torino 1993, p. 567 and M. Jaczynowska, M. Pawlak, *Starożytny Rzym*, Warszawa 2008, p. 377.

<sup>61</sup> See W. E. Roberts, op. cit.; ERE dates the nomination of Victor on 387 (*Maximus Magnus*, [in:] ERE).

<sup>62</sup> Zos. IV.42-43.

<sup>63</sup> Socrates says that he was betrayed by his own soldiers: Socr. 5,14,600.

<sup>64</sup> OCD. indicates a date of August 27 (*Magnus Maximus*, [in:] OCD, W. E. Roberts – August 28 (W. E. Roberts, ibidem), similarly ERE (*Maximus Magnus*) and A. Ziółkowski, footnote no. 61, book. 5, op. cit.

## 5.2. Abrogation of the legal consequences of Maximus usurpation

### 5.2.1. Invalidation of dignity given by Maximus

(CTh. XV, 14,6; XV, 14,8)

During his reign Maximus used all the prerogatives of the emperor: he minted coins, issued constitutions, gave dignity and functions. After defeating Maximus, the victorious emperors (in fact, Theodosius himself) faced the issue of how to react to those nominations.

The first constitution relating to this matter was an act issued by the emperors Valentinian, Theodosius and Arcadius<sup>65</sup> on September 22, 388 in Aquileia, addressed to Trifolius, praetorian prefect of Italia<sup>66</sup>.

Exercising their powers as emperors (or rather Theodosius himself<sup>67</sup>), the act invalidated all the nominations made by the usurper, at the same time restoring for everybody the status, which they occupied prior to the Maximus rules (*pristinum statum*). The constitution proves a soft approach to Maximus supporters. Instead of punishment, a sort of amnesty was given (the aforementioned restoration of a *pristinum statum*). As an example Socrates described the case of Quintus Aurelius Symmachus, prefect of the City, Maximus supporter and pagan who was acquitted of the charge of lese-majesty by Theodosius (according to Socrates, when he sheltered in the church)<sup>68</sup>.

Calling and proclaiming Maximus a tyrant (*tyrannica audiacia*) is distinctive. Meanwhile, he benefited from the rights that Theodosius recognized in the agreement of 384. Acts nominating for dignities (*honores*), which were repealed by the discussed constitution, were legal<sup>69</sup>. The term “the tyrant” adopted by the constitution is of a technical nature, and means “one who seized power illegally”<sup>70</sup>, or more precisely: “the ruler who was overthrown”.

Four months later, on January 14, 389, the same augustuses issued in Milan the next constitution addressed directly to Constantine, praetorian

<sup>65</sup> Arcadius was declared augustus in January 383 – Socr. 5.12, Soz. 7,12.

<sup>66</sup> CTh. XV,14,6: *Impp. Val(entini)anus, Theod(osius) et Arcad(ius) aaa. Trifolio p(raefecto) p(raetori) o. Nullus sibi honorem audeat vindicare, quem tyrannica concessit audiacia, sed ad pristinum statum damnata praesumptio revocetur. Dat. X kal. Octob. Aquil(e)ae Theod(osio) a. II et Cynegio cons.*

<sup>67</sup> During that time, Arcadius was 9 or 10 year-old and Valentinian was 17 year-old. Thus, Theodosius should be considered the actual ruler of the entire Empire and the author of solutions adopted in the discussed constitutions.

<sup>68</sup> Socr. V,14. Socrates was wrong here, however, when he writes that at the time Symmachus was consul and *princeps senatus*. In fact, he did not become consul until 391. During Maximus reign he was a prefect of the City in the year 384/385. However, there is proof that Theodosius limited his decision to the cancellation of the appointment of the usurper, and let the offenses go into oblivion. About the right of asylum in that period see W. Mossakowski, *Azyl w późnym Cesarstwie Rzymskim*, Poznań 2000.

<sup>69</sup> Cfr. M. V. Escribano, *La ilegitimidad...*, p. 104, 113.

<sup>70</sup> M. V. Escribano, *La ilegitimidad...*, p. 103.

prefect of Gaul<sup>71</sup>. This act consists of two parts. The first is a continuation and clarification of the Aquileian constitution. It obliged those who accepted the dignities (*dignitas*) during the usurpation to disclose and return the nominating papers (*codicillos adque epistulas et promere et reddere*). It is a kind of executive act in relation to the previous constitution declaring the cancellation of grants and promotions. As a consequence, it was guaranteed that nobody would be able to invoke such a promotion in the future. The second part of the discussed constitution concerns the judgments and acts of private law executed during the time of the usurpation (see below).

### 5.2.2. *The issue of legal actions and judgments passed during the usurpation (CTh. XV, 14,7; XV, 14,8; XV, 14,10)*

During the reign of Maximus, on the territories subjected to him, existed, of course, wide economic and legal relations: contracts were concluded, other legal actions were made, lawsuits were brought. They were largely based on law common for both parts of the Empire, especially on *ius vetus*. Only a small degree of them could be governed by the laws of the usurper. The relatively long period of the Maximus reign (5 years) meant that after his fall the victorious emperor had to consider the problem of how to react to this issue. A need to ensure the certainty and order of the legal system, which in case of a cancellation would be certainly affected, supported the decision to leave them in force. Also, practical considerations favored upholding the validity of legal acts and judgments made or issued during usurpation. The problem of legal actions was relatively clear. Since they were carried out on the basis of law common to the entire Empire, there were usually deprived of a political nature<sup>72</sup>, similarly in the case of the judgments. They were also issued on the basis of legal and universally recognized legislation. Their repeal would violate public order and the sense of justice, and would create the need of revision of all cases, which in turn would cause serious problems for the courts. Those matters lead to the recognition of judicial decisions as valid.

<sup>71</sup> CTh XV,14,8: *Idem aaa. [Valentinianus, Theodosius et Arcadius] Constantino p(raefecto) p(raetori)o Galliarum. Omnes, qui tyranni usurpatione provecti cuiuslibet acceperunt nomen illicitum dignitatis, codicillos adque epistulas et promere iubemus et reddere. Iuris quoque dictionem adque sententias, quas promere nequiverunt qui iudicum nomen habere non potuerunt, ex omnibus publicorum monumentorum scriniis iubemus auferri, ut abolita auctoritate gestorum nullus his iudicatis conetur inmiti, quae et tempore et autore delentur. Exceptis his tantum negotiis adque in sui integra firmitate mansuris quae conventionibus pactasque finta sunt, si dolo metuve caruerunt: his quoque parter exceptis, quae donatio transtulit, emancipatio liberavit, contulit manumissio praemia merita servitutis, quia in his omnibus voluisse sat iuris est. Dat. XVIII kal. Feb. Med(iolano) Timasio et Promoto vv. cc. cons.*

<sup>72</sup> It can not be excluded that some of these activities were been made under duress for example, but most of the effects in private law was rather done via public law (e.g., expropriation).

But the problem, as in the case of previous occasions, lay in the *extra ordinem* proceedings. From 342, it was the exclusive procedure. All judgements were issued in the name of the emperor. So if the ruler was the usurper, he was not in fact entitled to issue them, and in fact they were all non-existent.

Two constitutions made an attempt to resolve this problem. One of them was issued in Milan on October 10, 388<sup>73</sup>. By virtue of its provisions, all judgments issued in breach of the law (*non iura reddendo*) were cancelled. That relates to the matter of violation of *ius vetus* and *leges* of legal emperors, rather than the laws issued by Maximus. The other constitution – issued on January 14, 389 – confirmed the cancellation of judicial decisions and additionally ordered to remove all references to them from public buildings (*ex omnibus publicorum monumentorum scriniis iubemus auferri*). It is one of the most precise constitutions in legal terms<sup>74</sup>. However, reasons of legal security, order and justice required keeping in force legal acts that were concluded in large number in everyday legal transactions. Therefore, pursuant to this constitution, enumerated legal actions were considered to be, as an exception, valid. Among them were contracts and pacts (*conventionis pactisque*), which provisions had been fulfilled by both parties, if they were not concluded under deception or coercion (*si dolo metuve caruerunt*)<sup>75</sup>, fulfilled donations (*donatio*), emancipations from the power of *pater familias* and the liberation of slaves (*manumissiones*). It is also worth noting that judgments that “were not worthy of this name” (*nomen habere iudicum qui non potuerunt*) were revoked. As a result, it is possible either to assume that all judgments issued during the time of usurpation were treated as having such a characteristic, or – more likely – that the constitution adopted the mechanism applied in the CTh. XV, 14, 5 constitution, dividing the judgments to those issued in accordance with the laws and those that were contrary to the law.

The last question related to the usurpation of Maximus was settled by the sons of Theodosius, Arcadius and Honorius, in the constitution of April 26, 395<sup>76</sup>, according to which premises (*fundi perpetui*) granted to adherents

<sup>73</sup> CTh. XV,14,7: *Idem aaa. [Valentinianus, Theodosius et Arcadius] Trifolio p(raefecto) p(retori)o. Omne iudicium quod vafra mente conceptum iniuriam, non iura reddendo Maximus infandissimus tyrannorum credidit promulgandum, damnabimus. Nullus igitur sibi lege eius, nullus iudicio blandiatur. Dat. VI id. Octob. Med(iolano) Theod(osio) a. II et Cynegio cons.*

<sup>74</sup> T. Honoré, op. cit., p. 186.

<sup>75</sup> In fact, this clause is not needed. Roman law recognized deception (*dolus*) and the compulsion (*metus*) as saying, in today's language, a defect of declaration of will, that was self-sufficient to undermine the agreement. The purpose of this reference was probably to emphasize that, first of all, obligations that were concluded under the deception of the usurper or his officials do not gain validity.

<sup>76</sup> CTh. XV,14,10: *Idem aa. [Arcadius et Honorius] Eulogio c(omiti) r(erum) p(rivatarum). Qui tyranni Maximi secuti iussionem fundos perpetui iuris non ab ordinariis iudicibus, sed a rationalibus acceperunt, eorum amissione plecantur adque ad rem privatam denuo revertantur. Dat. VI kal. Mai. Med.*

of the usurper were taken back and became the imperial property (*res privata*)<sup>77</sup>.

On the basis of these constitutions, the illegality of rules of the usurper as well as his lack of power to either make changes in the political status of citizens, or judge them were emphasized. Also it was ensured that the supporters of the usurpation would not hold appointments and dignities and would not be able to benefit from what they had acquired during the usurpation by legal acts, using their privileged position. On the other hand, by keeping in force obligations, liberations and emancipations, the core of economic and legal relations (and also, perhaps, a large number of judicial decisions) was left intact, the confidence in the state was sustained and the emperors and their judges were dispensed from re-examining judicial cases. The average citizen of the Empire probably did not suffer major inconvenience (at least from a legal point of view) connected with the change of the augustus ruling in Britain, Gaul and Spain.

## 6. Usurpation of Eugenius

### 6.1. Position of Arbogast

After defeating Magnentius, Theodosius left in Italia his commander and close collaborator Arbogast, who had served as *magistrum militum* since 388. Officially he was subjected to Valentinian II, but in fact, he was nominated by Theodosius with the task of taking care of the young ruler of the West. Arbogast quickly gained a dominant position on the court in Vienne (where Valentinian resided) so that he became *de facto* a ruler of the West<sup>78</sup>. After one of the clashes between Valentinian and Arbogast, on May 15, 392, the emperor was found hanged in his bedroom.

The circumstances of the death of the emperor provoked controversies. Arbogast was accused of murdering the emperor<sup>79</sup>, however, suicide could not be excluded<sup>80</sup>. The murder of Valentinian was not in the interest of Arbogast. Being a Frank he could not expect the imperial purple, whereas the incapacitated Valentinian was the ideal legalization of his reign. He could not know who would

---

(*iolano*) *Olybrio et Probino cons.* R. Sanz connects this constitution with the rehabilitation priscillianists, R. Sanz Serrano, *Aristocracias paganas en Hispania Tardía* (S. V-VII), "Gerión" 2007, vol. extra, p. 455. See also: T. B. Zardini, *Usurpação, identidade e poder no século IV d.C. A construção da imagem imperial de Teodósio no confronto com Máximo e Eugênio*, Vitória 2008, p. 68–69.

<sup>77</sup> See: R. Sanz, *Aproximación al estudio de los ejércitos privados en Hispania durante la antigüedad tardía*, "Gerión" 1986, no. 4, p. 233.

<sup>78</sup> Zos. 4, 53; Soz. 7, 22.

<sup>79</sup> Sokr. 5,25,652; Zos. 4, 54, 3.

<sup>80</sup> Soz. 7, 22. Such a conclusion prevails in the modern historiography, cfr. A. Ziółkowski, footnote 107, book V, Sokrates, op. cit.



be his successor and whether Theodosius himself would decide to deal with the affairs of the West. To keep the power he had to forestall the ruler of the East and appoint a new emperor (on his own).

Arbogast hesitated to take any action after the death of Valentinian. But finally on October 22, 392, in Lungudum Christian Flavius Eugenius<sup>81</sup>, a former head of the imperial chancellery (*magister scriniorum*), was proclaimed augustus. Perhaps Arbogast hoped that the candidacy of Eugenius instead of himself would be easier to accept to Theodosius as well as it would provide him the support of the pagan senatorial aristocracy of Rome. Initially Theodosius behaved passively and only in January 393 declared his son Honorius augustus<sup>82</sup>, which was equivalent to a refusal to recognize Eugenius. Theodosius moved against the usurper and defeated him on 5 and 6 September 394, in the two-day battle of the Frigidus river<sup>83</sup>, what Christian writers attributed to divine intervention in support of the army of the Church against pagans<sup>84</sup>.

## 6.2. Constitutions of the sons of Theodosius ordering the legal situation after the fall of Eugenius

### 6.2.1. Attitude to the legal activities of the private law (CTh. XV, 14,9)

Theodosius died on January 17, 395<sup>85</sup>, just 4 months after the suppression of the usurpation which supposedly was foretold to him by an Egyptian monk<sup>86</sup>. The burden of canceling the legal consequences of Eugenius's usurpation fell on his sons: Honorius, announced augustus in January 393, reigning in the West, and Arcadius who was augustus from already 383 and who received the eastern part of the Empire.

The first constitution, that regulates those matters, was issued on April 21, 395 in Milan<sup>87</sup>. It introduced a very clear distinction between the time of the

<sup>81</sup> On Arbogast and Eugenius see Arbogast, *Eugenius Flavius*, [in:] *OCD*, Arbogast, *Eugenius Flavius*, [in:] *ERE*; W. E. Roberts, op. cit.; S. Więckowski, *Z dziejów ostatniej reakcji pogańskiej w Rzymie*, „Przegląd Klasyczny” 1937, nr 3, p. 27–78; K. Kęciek, *Początek odrodzenia pogańskiego na Zachodzie i śmierć Walentyniana II*, „Przegląd Historyczny” 1990, nr 81, p. 377–403.

<sup>82</sup> *Socr.* 5,25,652, *Zos.* 4.55; 57; *Theod.* 5,24.

<sup>83</sup> See: P. Janiszewski, *Żywioty w służbie propagandy, czyli po której stronie stoi Bóg. Studium klęsk i rzadkich fenomenów przyrodniczych u historyków kościoła IV i V wieku*, [in:] *Chrześcijaństwo u schyłku starożytności: studia źródłoznawcze*, red. T. Derda, E. Wipszycka, t. 3, Kraków 2000; idem, *Eunapius of Sardis and the Solar Eclipse during the Battle on River Frigidus*, [in:] T. Derda, J. Urbanik, M. Węcowski (ed.), *Euergeias Charin, Studies presented to Benedetto Bravo and Ewa Wipszycka by their Disciples*, Warsaw 2002, p.71–85.

<sup>84</sup> *Socr.* 5,25,653; *Soz.* 7,24. Zosimos presents Different view on Battle of Frigidus (*Zos.* 4,54,14).

<sup>85</sup> *Socr.* 5,26,655; *Theod.* 5,25.

<sup>86</sup> According to Sozomen (*Soz.* 7.22, 7.29), this monk had foretold the emperor that he would defeat the usurper, but die soon afterwards in Italia. See also *Theod.* 5.24.

<sup>87</sup> *CTh.* 15,14,9: *Impp Arcad(ius) et Honor(ius) aa. Andromacho p(raefecto) U(rbi). Valeat omnis emancipatio tyrannicis facta temporibus; valeat a domini concessa libertas; valeat celebrata et actis quibuslibet inserta donatio; valeat deficientium omne iudicium; valeat universa venditio; valeant sen-*



tyrant (*tyrannicis temporibus, scaevis temporibus*) and the times of legitimate rulers (*tempus legitimus*)<sup>88</sup>. It referred mainly to the legal actions of the private law keeping them in force, demonstrating in that way a high level of legal culture<sup>89</sup>. Simultaneously it was distinctive, in that Theodosius never recognized Eugenius as a legitimate ruler<sup>90</sup>. The needs of the legal circulation prevailed over a narrowly understood legalism. Thus the validity of emancipations, liberations (made by a master, which may indicate that at the time of usurpation, the usurper liberated slaves against the will of their owner), donations, sales, judgments of private judges appointed by the parties, agreements and obligations, wills and inheritance (either according to *ius civile – hereditas* or pretorian law – *bonorum possessio*), the establishment of procurators, tutors and curators were recognized. Also procedural actions remained valid – restoration to the previous state (*restitutio in integrum*), *rei vindicatio, sacramentum*. As a result, as it was underlined in the constitution, all the actions that were not made by fraud, violence or fear (*aut circumscriptio subveniet aut vis aut terror*) remained in force.

### 6.2.2. Attitude to conferred dignities by the usurper (CTh. XV, 14,9; XV, 14,11; XV, 14,12)

The Constitution on April 21, 395, apart from dealing with legal actions of the private law, dealt with public issues. It made invalid all consuls, who had served at the time of the usurper (*funesti consules*). Their names were to be removed from the lists. They should be replaced by the magistrates from the East. Therefore, the assumption was, *a contrario*, that appointments to other offices, including the office of praetorian prefect, were maintained in force<sup>91</sup>.

*tenitiae iudicium privatorum – convelli enim iudicium non oportet – quos partium elegit adsensus et compromissi poena constituit; valeant conceptae sollemniter pactiones, valeant scripturae, quibus aut fides rerum aut ratio probatur aut debitum, valeant apud quemlibet habitae spontaneae professiones; valeat deposita super instituenda lite testatio; valeat impetratio iuris communium liberorum; valeat procuratio scaevis mandata temporibus; datus tutor vel curator optineat firmitatem; valeat in sponsam perfecta largitio; doli ac vis ac metus inchoata actio in tempus legitimum perseveret bonorum admissa possessio et adfectus adeundae hereditatis obtineat et interdicti beneficium non amittat; valeat in integrum restitutionis petitum auxillum; valeat vindicatio... identidem desiderata tribuatur; locatio et conductio inviolabilem obtineat firmitatem; interdicti beneficia tempora infausta non mutilent; postulata inofficiosi actio et inmodicarum donationum rescissio petita servetur; beneficia transacta non titubent; sacramento terminata permanean; pignoris adque fiduciae obligatio perseveret. Stent denique omnia, quae in placitum sunt deducta privatum, nisi aut circumscriptio subveniet aut vis aut terror ostenditur. Funestorum tantum consulum nomina iubemus aboleri, ita ut his reverentia in lectione recitantium tribuatur, qui tunc in Oriente annuos magistratus victuris perpetuo sunt fascibus auspictati; tempus vero ipsum, ac si non fuerit, aestimetur, si quidem tunc temporis ommissa aliqua praescriptio taciturnitatis etiam de illis, quae confirmavimus, non possit obponi. Dat XI kal. Mai. Med(iolano) Olybrio et Probino cons.*

<sup>88</sup> See: M. V. Escribano, *La ilegitimidad...*, p. 115 and succ.

<sup>89</sup> T. Honoré, op. cit., p. 214–214.

<sup>90</sup> It was pointed out by T. Honoré, op. cit., p. 59.

<sup>91</sup> T. Honoré, *Law...*, p. 65.

Nevertheless, it should be noted, that a separate legal act is devoted to the issue of dignities and appointments made by the usurper.

It was the constitution of May 18 395<sup>92</sup>, in which the two emperors referred to the dignities conferred by the usurper. First of all, they upheld their father's regulation on this matter. It probably applies to the constitution on 14 January 389 (C.Th. XV, 14, 8) relating to the Maximus usurpation. Arcadius and Honorius, referring to the persons who at the time of the tyrant (*tyranni tempore*) received dignities or offices, and also were punished with infamy<sup>93</sup>, uphold the validity of all offices and dignities (*dignitas*), which were given before the time of usurpation, what to some meant rehabilitation and to others – degradation<sup>94</sup>. The significance of this constitution is disputed. It is surprising that the hypothesis of one legal norm refers to persons *qui tyranni tempore militavit vel etiam qualibet administratione donatus est aut honoraria dignitate perfunctus vel quicumque in aliquo honore diversis locis aut exactionibus praefuerunt* and people punished with infamy. Therefore, S. Mazzarino<sup>95</sup> considers this constitution as an act of amnesty in relation to persons punished by the constitution of C.Th. XV, 14, 9. On the contrary B. Sitek believes that the revocation of infamy concerns the officials persecuted by the imperial usurper<sup>96</sup>. Taking into account the content of the constitution and its consistency we should accept the view of the former – this law restores the state before the usurpation as regards both the benefits or burdens imposed by a tyrant. It can be explained (as S. Mazzarino did) with the evolution of tactics of the imperial government (especially Stilicho) to the Senate and the Roman aristocracy, which – as an en masse – supported the usurpation of the pagan Eugenius (see below).

A constitution enacted only a month later (June 17, 395)<sup>97</sup> was a consequence of the aforementioned constitution. It was issued as a result of persecutions made

92 C.Th. XV,14,11: *Idem aa. [Arcadius et Honorius] Andromacho p(raefecto) U(rbi). Fas est sequi nos paternae dispositionis arbitrium adque ideo universos cuiuslibet ordinis viros, de quibus lex nostra reticuerat, ad veniam volumus pertinere et beneficia inopinantibus ultro deferimus, sancientes hac lege, ne is, qui tyranni tempore militavit vel etiam qualibet administratione donatus est aut honoraria dignitate perfunctus vel quicumque in aliquo honore diversis locis aut exactionibus praefuerunt, notam infamiae sustineant, aut deformi vocabulo polluantur. Quibus eas tantum dignitates valere decernimus, quas ante tyrannicum tempus habuerunt. Dat. XV kal iun. Med(iolano) Olybrio et Probino cons.*

93 Roman infamy, as opposed to medieval, does not constitute outlawing. It was only a stain on the honor of a person and resulted in a restriction of legal capacity. A person affected by it could not be a witness to the ceremonial activities, procurator and cognitor, for example. (W. Wołodkiewicz, M. Zabłocka, op. cit, p. 114).

94 See also D. E. Trout, *Paulinus of Nola*, Berkeley – Los Angeles – London 1999, p. 112.

95 S. Mazzarino, *Il basso impero. Antico, tardoantico ed era costantiniana*, vol. 1, Roma – Bari 1975, p. 378.

96 It seems that B. Sitek had this constitution in mind when was writing about a prior constitution C.Th. XV, 14,12: B. Sitek, op. cit, p. 230.

97 C.Th. XV,14,12: *Idem aa.[Arcadius et Honorius] Eusebio p(raefecto) p(retori)o. His quos tyrannici temporis labes specie dignitatis infecerat, inusate maculae omnes abolemus infamiam. Cunctis igitur*

by the usurper, which affected significant part of the population<sup>98</sup>. To all those who lost their dignities on the decision of the usurper of infamy, lying on them, was repealed, but only if it was imposed for political reasons<sup>99</sup>. All were restored to the previous state (*status prior*), i.e. the state which they possessed before the usurpation, and the dignities held by them were recognized. At the same time, this constitution upheld the illegality of granting dignities by Eugenius, stressing that its purpose is to prevent the supporters of the usurper from relying on honors received during usurpations. It should be noted that the said act was an expression of far-reaching legislative inconsistency. Since – in the sense of public law – the whole period of usurpation was treated as non-existent (consuls were removed from lists, *damnatio memoriae* of Eugenius was made<sup>100</sup>), there was no need to restore the victims of repression to their *prior status*. A general statement that actions of the tyrant did not have legal force would be enough. Therefore, the discussed constitution should be treated as an act of a declaratory nature, ordering issues of social status after the usurpation (which is also suggested by the last sentence of the constitution), and not a constitutive act.

Thus, both sons of Theodosius applied a similar policy to his father. Recognizing the validity of legal actions taken during usurpation, at the same time they invalidated all acts of nominations for dignities and offices. Removal of consuls from the lists constituted a sign of outlawing usurpation under the public law.

## 7. Usurpations during Honorius and Theodosius II rules

### 7.1. Political situation after the death of Theodosius the Great

Theodosius the Great left two sons, Arcadius and Honorius, who at the time of the death of his father had titles of augustuses. Stilico, magister militum and patrician, became a tutor of Honorius, and, by his own testimony, also Arcadius.. In August 410, Stilicho was murdered in a camp of Honorius army at Ticinum (Pavia) in an antigermanic riot inspired by Olimpium, the imperial secretary<sup>101</sup>. At the same time Alaric entered to Italy. He laid siege to Rome, but withdrew

---

*statum priorem sine cuiusquam loci aut ordinis exceptione tribuimus, ut utantur omnes iure communi, teneant statum veteris dignitatis, ita ut nihil sibi ex his quos adepti fuerant honoribus blandiantur. Dat. XV kal. Iul. Med(iolano) Olybrius et Probino cons.*

<sup>98</sup> Cfr. B. Sitek, op. cit., p. 230-231. Implementation of the Stilicon policy of alliance with the Roman senatorial aristocracy is indicated as the purpose of issuance of this constitution, see: A. Marcone, *Lultima aristocrazia pagana di Roma e le ragioni della politica*, "Incontri triestini di filologia classica" 8 (2008–2009), p. 102. Different view is present ed by T. Honoré, op. cit., p. 213-214.

<sup>99</sup> B. Sitek, op. cit., p. 231.

<sup>100</sup> B. Sitek, op. cit., p. 229.

<sup>101</sup> Soz. 9,4.

from the City for the ransom. Honorius, however, being under the influence of the antigermanic party, was not willing to fulfill the provisions of the armistice and recognized Constantine as an usurper. In response to that, Alaric forced the Senate to proclaim Priscus Attalus, prefect of the City, the Emperor, who immediately appointed Alaric as *magister militum*. The Emperor held his dignity shortly, since he quarreled with Alaric refusing to support an expedition to Africa, where the local administrator, Heraclian (killer of Stilicho) remained faithful supporter of Honorius. The German counted on an agreement with the legitimate emperor, but seeing no hope for it, on August 24, 410, he seized and sacked Rome.

Soon after, the Emperor made himself unpopular with his ally Heraclian issuing laws against the Donatist schism widespread in Africa. As a result, coming from Africa, Heraclian proclaimed himself the emperor and leading a huge fleet crossed the Mediterranean Sea and landed at the mouth of the Tiber River. Defeated at Ocriculum, he fled to Africa, but was captured and beheaded in Carthage.

## 7.2. The Constitution on August 3, 413 (CTh. XV, 14,13)

Heraclian's usurpation was short-lived and was quickly suppressed. This does not mean that it did not leave behind any traces. A constitution adopted on August 3, 413<sup>102</sup> demonstrates exactly the opposite. Although the problem concerned only the western part of the Empire and relations between Ravenna and Constantinople were not ideal, a semblance of unity was retained: the constitution was issued on behalf of both emperors – Honorius and Theodosius II.

Among constitutions contained in the title *De infirmandis*, it has the most radical tone. The usurper, after his death, was sentenced to *damnatio memoriae* (*Heracliani vocabulum nec privatim nec publice ulla memoria teneat*). This meant that his name and any mention of him would be erased from all inscriptions, official acts etc., even if it had been made before the usurpation. In this case, it was banned to keep not only public but also private memory.

The Constitution does not grant the validity of any act performed at the time of usurpation. This is an unprecedented decision – such a drastic method

<sup>102</sup> CTh. XV,14,13: *Imp. Honor(ius) et Theod(osius) aa. Hadriano p(raefecto) p(raetori)o. Heracliani vocabulum nec privatim nec publice ulla memoria teneat, ideoque submovenda esse censemus, quaecumque sub eo gesta esse dicuntur. Libertates quoque, quoniam certum est scelere eius sollemnitatem, consulatus esse pollutam, in melius revocamus, sciatque dominorum voluntas iterandum esse, quod illo auctore advertit stare non posse; semel tamen mutata condicionis beneficium implendum esse praecipimus et ita repeti manumissionum consuetudines nunc iubemus, ut nullus sub hac occasione incipat nolle quod voluit. Dat. III non. Aug. R(a)v(ennae) post. cons. Honor(ii) VIII et Theod(osii) V aa.*

was not used after any existing usurpation. It relates in detail to liberations, invalidating all of them and ordering their repetition. This is perhaps due to the fact that Heraclian liberated slaves against the wish of their owners, for example, conscripting them into his army (as did Stilicon in 405). This perhaps explains the use of the expression *in melius revocamus* in relation to cancellation. If liberations were made in accordance with the will of their masters, their cancellation would hardly be determined as *in melius*. Similarly, it should be understood that the final statement of the constitution, under which the purpose of the provisions of this constitution was provided, was that no one on this occasion *incipiat nolle quod voluit*.

### 7.3. Usurpation of Attalus

As mentioned, the prefect of Rome, Priscus Attalus, had already received the purple from Alaric. He enjoyed it shortly. However having lost the dignity, he remained useful to the Visigoths. When the new leader of the Goths, Ataulf, despite marrying Honorius's sister, Galla Placidia, did not reach an agreement with the ruler of the West, once again he proclaimed Attalus the emperor in the year 415. But he did not earn any support. Constantius forced Ataulf to retreat behind the Pyrenees, and Attalus was captured, injured and sent to the Aeolian Islands. Ataulf was murdered soon after. After a short reign of Sigeric, Wallia became a new leader of the Visigoths. Constantius forced him to conclude an agreement: in exchange for the delivery of grain the Goths were obliged to release Galla Placidia and become allies of Rome.

### 7.4. Constitution against legislative acts effected during the barbarian occupation (CTh. XV, 14,14).

In these circumstances, after agreement with Visigoths, on behalf of both emperors a constitution relating to legal acts made during the reign of the barbarians<sup>103</sup> was issued. That is the last constitution in title 14 of the fifteenth book of the Theodosian Code, explaining simultaneously its scope: previous constitutions concerned what had been done *sub tyrannis*, while the discussed constitution related in turn to what *sub barbaris gesta sunt*.

<sup>103</sup> CTh. XV,14,14: *Impp. Honorius et Theodosius aa. Constantio com(iti) et patricio. Sub clade barbaricae depopulationis, si qua aut per fugam aut per congregationem infelicium populorum indigne invidioseque commissa sunt, ad invidiam placatarum legum a callidis litigatorum obiectionibus non vocentur. Habeant omnium criminum impunitatem, qui evadendi forsitan non habuerunt facultatem, nisi eos eadem crimina iuissent; non enim crimen dicitur, quod mortis adegit impulsus. Ex quo animadvertere cunctos litigatores congruum est, si quid depraedationis agnoverint, se recepturos, si tamen in eorum, quos pulsaverint, facultatibus abundare aut residere id potuerint comprobare. Dat kal. Mart. Rav(ennae), d. n. Theod(osio) a. VII. et Palladio v. c. cons.*

It is the abolition law. Acts done during *clade barbaricae depopulationis*, even if criminal, shall not be considered criminal offenses, if their performance were caused by fear for their lives caused by violence (*terror*) or a threat of death.

## 8. Conclusions

### 8.1. Typology of the discussed constitutions

Imperial constitutions collected in the title 14 of the fifteenth book of the Theodosian Code are linked with their content, determined already in the chapter title: abrogation of what was issued during the reign of tyrants and barbarians (*De infirmandis his, quae sub tyrannis aut barbaris gesta sunt*).

But it is a very general and capacious term. Most of these usurpations were relatively stable, while the war was often local in nature. So for a long time over large areas subjected to the power of usurpers life went on normally. Usurpers also benefited from all the privileges and prerogatives, which gave them the imperial dignity. Thus, cancellation of the effects of usurpations required many different activities, which, though subordinated to a single purpose, were directed against different forms of usurpers activity and therefore a variety of measures was applied.

For these reasons, several types of constitutions can be distinguished among constitutions collected in Title 14 of the fifteenth book. Moreover, they were already extracted when discussing their contents, but it is worth making clear and consistent classifications.

The most common type of constitution ordering a legal situation after the fall of usurpers relates to the usurper's legislation. The issuance of the constitution was one of the fundamental prerogatives of the emperor. In Rome, where the legal system was based on written law, the role of law as a tool for modeling social relations was significant. Therefore it was difficult for victorious emperors to disregard it. That group of constitutions include the acts of Constantine (CTh. XV, 14,1; XV, 14,3), Constantius (CTh. XV, 14,5) and, partly, Honorius and Theodosius II (CTh. XV, 14,13).

Another type of constitution dealt with the private law activities made during the usurpation. Only the Arcadius and Honorius constitution (CTh. XV, 14,10) concerns this issue. Other constitutions combine this theme with others: the constitution of Arcadius and Honorius (CTh. XV, 14,9) – with the cancellation of public acts (appointment of consuls), the constitution of Valentinian II, Theodosius and Arcadius (CTh. XV, 14,8) – with the annulment of dignities conferred by the usurper, but most often it is linked with the repeal of legislative acts. So did the constitutions of Constantius II (CTh. XV, 14,5) as well as Honorius and Theodosius II (CTh. XV, 14,13).

With normative acts the problem of judgments was connected, especially due to the fact that imperial judgments in Roman law – decrees – had the character of the constitution. All those acts were issued in the emperor's name (on behalf of the emperor). It is often impossible to separate this question from the issue of private law acts. The constitutions of: Constantine (CTh. XV, 14,2) as well as Valentinian II, Theodosius and Arcadius (CTh. XV and XV 14,7, 14,8 – along with the private law activities) concerned judgements.

Usurpers lavished dignities willingly enough since they needed supporters. Resolving this issue was of significant importance for the legitimate emperors due to the double effect of these action. Firstly, the cancellation of granted dignities was a consequence of the recognition the usurper's reign as illegal. Secondly, and perhaps more importantly, the beneficiaries of these appointments were the supporters of the usurpation. This problem could not remain unresolved. The constitutions of Constantine (CTh. XV, 14,4), Valentinian II, Theodosius and Arcadius (CTh. XV and XV 14,6, 14,8) as well as Arcadius and Honorius (CTh. XV and XV 14,11, 14,12) were dedicated to it.

The “abolition law” of Honorius and Theodosius II (CTh. XV, 14,14) was unique. It was issued in other circumstances and it did not concern the legal situation left by the usurpers, but the actual situation caused by the invasion of the barbarians.

## 8.2. The solutions

Analyzing the significance of these constitutions, in the first place it should be noted that they were always issued by all co-rulers of the Empire, though usurpations (ignoring the reign of Licinius, which, precisely speaking, was not an usurpation) usually concerned only the western part of the state. This practice – although going beyond issues of abrogating the effects of usurpation – clearly shows the ideological unity of the Empire, even after the year 395, when – according to the traditional history – it was finally divided into two independent state organisms. Although the rules of Eugenius and Heraclian and the Visigoths occupation concerned only the West (Italia, Gaul and Africa), their effects were jointly repaired by emperors reigning in Rome (and in practice in Milan or Ravenna) and Constantinople.

Different circumstances of both usurpations and the situation that occurred after their suppression, as well as the different policy and position of the emperors themselves resulted in different solutions contained in the constitutions. The gravest solution of the usurpers legislation issue was their overall repeal. This, however, happened quite rarely. It was done by the very powerful Constantine in the year 324, after the overthrow of Licinius (CTh. XV, 14,1), however, after defeat of Maxentius in 313 (see CTh.. XV, 14,3) this solution was not used. An



equally definite tone was present in the constitution of Honorius and Theodosius II, after the defeat of Heraclian (CTh. XV, 14,13). Sometimes the constitutions restricted themselves to the repeal of what had been issued against the law (implicitly – not everything). Such a solution was applied by Constantius II (CTh. XV, 14,5). Similarly, Constantine the Great, after defeating Maxentius, shared his legislations on illegal acts (which were revoked) and acts consistent with the law, which were maintained in force (CTh. XV, 14,3).

Judicial rulings could likewise proceed. (These issues were already discussed above). In that case, formal requirements that were in conflict with requirements of legal relations and the principles of justice. Complete repeal of them was perhaps stipulated by constitutions of Valentinian II, Theodosius and Honorius after the fall Maximus (CTh. XV, 14,7, XV 14,8) and the constitution issued after the usurpation of Heraclian (CTh. XV, 14,13). In 325 Constantine, as in 313, divided judgments into legal and illegal ones (XV CTh., 14,2) and depending on that division revoked them or kept them in force. Probably a similar solution was adopted in the year 389 in the constitution of CTh. XV, 14,8 by three emperors.

It is obvious that the legitimate emperor could not tolerate dignities conferred by the usurper, especially since they strengthened the opponents of legal ruler. Therefore, all constitutions regarding this problem contained provisions ordering withdrawal of conferred dignities. They differ only in the way of treating their beneficiaries. The constitution of Valentinian II, Theodosius and Arcadius (CTh. XV, 14,6) only overrode promotions and restored the previous state. The CTh. XV, 14,8 constitution of the same emperors as well as constitution of Arcadius and Honorius (CTh. XV, 14,9) did not contain other provisions aside from those depriving beneficiaries of their dignities. The importance of another constitution (CTh. XV, 14, 11) is questioned, but it seems that it has the nature of an amnesty.

Activities of private law were usually left in force. So did Constantius II (CTh. XV, 14,5), Valentinian II, Theodosius and Arcadius (CTh. XV, 14,8), Arcadius and Honorius (CTh. XV, 14,9). However the next constitution of Arcadius and Honorius (CTh. XV, 14,10) determined the invalidation of consequences of legal acts, but it regarded only one type of acts carried out by the usurper, moreover, to the detriment of the imperial treasury. Except for cancellation of the effects of usurpation of Heraclian, liberations made at the time of usurpation were always left in force<sup>104</sup>.

<sup>104</sup> W. W. Buckland, *The Roman Law of Slavery: The Condition of the Slave in Private Law from Augustus to Justinian*, Cambridge 2001 [reprint as of 1908], p. 454.



### 8.3. Supposed reasons for collection of the constitutions in the Theodosian Code

One of the most important features of the Theodosian Code, that distinguishes it from the private codifications of the previous centuries, was its exclusivity. All constitutions which were not covered by it lost their legal force. Therefore, by not inserting usurpers' legislation in it, meant the abrogation of their legal force. There was no need to place derogating legislations in the Code. As it was already mentioned, Theodosian compilers did not act consequently, since they added the constitutions of Licinius, and – probably – of Maximus<sup>105</sup> to the Code.

These constitutions are classic episodic laws. They concerned the specific situation and the particular time. Along with the lapse of time they were losing their legal significance. So if a tyrant's legislation was annulled, the legal consequences were revoked, judgments were repealed and re-released, and men who received dignities died long ago, their function was ended. They fulfilled their role and were no longer needed. So why did codifiers put these constitutions into the Code? The answer that comes to mind is to draw attention to their propagandist tone: the details of their provisions are irrelevant, but the general condemnation and outlawing of usurpation is important. It was expressed mostly in the provisions of constitutions against Maximus (CTh. XV, 14,8) and Heraclian (CTh. XV, 14,13), providing *damnatio memoriae* and removing all mentions about both the usurpation and the usurper.

It could not be excluded that some provisions of the usurper's legislation, or acts done during his times had some practical importance. It could manifest itself most simply in property law and inheritance law, which are branches of law of such a nature that demonstrates a long life and relationship with previous legislations.

Looking for reasons of collecting the discussed constitutions into the Theodosian Code and even creating a separate title devoted to them, it should be indicated the lack of clear rules regarding the transfer of power in the Late Empire (Diocletian's tetrarchy, the only exception, did not survive its inventor). This was conducive for many coups d'état and palace revolutions, which was subsequently inherited by the Byzantine Empire. This lack of rules caused the situation that it was hard to find an indisputable designation for the – simple in theory – definition of a tyrant (the one who gained power against the law). Therefore, clear condemnation of the overthrown rulers constituted – instead of the rules of inheritance or election – legitimacy of recent (current) augustuses.

<sup>105</sup> T. Honoré, *op. cit.*, p. 187.

The logic of all these constitutions remains the same: the lawful emperor refers to the usurpers' legal output. Whoever refers to the continuity with legitimate rulers (as did Theodosius II), is the legitimate ruler, and his potential or real-life opponents are tyrants. Thus, the memory of old times and the episodic recall of legislation is used for the purposes of current policy.

## Bibliography

- Agudo M. I. D., *Estudio léxico de „iura y leges” en el derecho roman vulgar occidental*, Madrid 2003.
- Brown P., *Power and Persuasion in Late Antiquity: Towards a Christian Empire*, Madison 1992.
- Buckland W. W., *The Roman Law of Slavery: The Condition of the Slave in Private Law from Augustus to Justinian*, Cambridge 2001 [reprint as of 1908].
- Corcoran S., *The Empire of the tertarchs. Imperial pronouncements and government AD 284–324*, Oxford 2000, *Encyclopaedia of the Roman Empire*, New York 1992.
- Escribano M. V., *Constantino y la rescissio actorum del tirano-usurpador*, „Gerión” 1998, no. 16.
- Escribano M. V., *La ilegitimidad política en los textos historiográficos y jurídicos tardíos (Historia Augusta, Orosius, Codex Theodosianus)*, “Revue Internationale des Droits de l'Antiquité” 1997, 3e Série, Tome XLIV.
- Escribano M. V., *Usurpación y religión en el s. IV d. de C. Paganismo, cristianismo y legitimación política*, „Antigüedad y cristianismo: Monografías históricas sobre la Antigüedad tardía” 1990, no. 7.
- Harries J., *Law and Empire in Late Antiquity*, Cambridge 1999.
- Honoré T., *Law in the crisis of Empire 379–455 AD: the Theodosian dynasty and its quaestors: with the Palingenesia of laws of the dynasty*, Oxford 1998.
- Ilski K., Maciejewski W., *Technika redagowania Kodeksu Teodozjusza na tle ustawodawstwa antynestoriańskiego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1996, nr 48, z. 1-2.
- Jaczynowska M., Pawlak M., *Starożytny Rzym*, Warszawa 2008.
- Janiszewski P., *Eunapius of Sardis and the Solar Eclipse during the Battle on River Frigidus*, [in:] *Euergesias Charin, Studies presented to Benedetto Bravo and Ewa Wipszycka by their Disciples*, ed. T. Derda, J. Urbanik, M. Węcowski, Warsaw 2002.

- Janiszewski P., *Żywioty w służbie propagandy, czyli po której stronie stoi Bóg. Studium kłesk i rzadkich fenomenów przyrodniczych u historyków kościoła IV i V wieku*, [w:] *Chrześcijaństwo u schyłku starożytności: studia źródłoznawcze*, red. T. Derda, E. Wipszycka, t. 3, Kraków 2000.
- Kęciek K., *Początek odrodzenia pogańskiego na Zachodzie i śmierć Walentyniana II*, „Przegląd Historyczny” 1990, nr 81.
- Kolańczyk K., *Prawo rzymskie*, Warszawa 1997.
- Kotula T., *Uzurpator Magnencjusz a ludność prowincji*, [w:] *Studia z dziejów antyku. Pamięci Profesora Andrzeja Kunisza*, red. W. Kaczanowicz, Katowice 2004.
- Litewski W., *Historia źródeł prawa rzymskiego*, Kraków 1989.
- Litewski W., *Studia nad rzymskim postępowaniem kognicyjnym*, Kraków 1971.
- Litewski W., *Rzymski proces cywilny*, Warszawa – Kraków 1988.
- Mazzarino S., *Il basso impero. Antico, tardoantico ed èra costantiniana*, V. 1, Roma – Bari 1975.
- Mazzarino S., *L’Impero romano*, Roma-Bari 1973.
- Mossakowski W., *Azyl w późnym Cesarstwie Rzymskim*, Poznań 2000.
- Oxford Classical Dictionary*, Oxford 1999.
- Palanque J. R., *L’empereur Maxime*, [in:] *Les Empereurs romains d’Espagne*, Paris 1965.
- Rozwadowski W., *Prawo rzymskie. Zarys wykładu wraz z wyborem źródeł*, Poznań 1991.
- Sanz R., *Aproximación al estudio de los ejércitos privados en Hispania durante la antigüedad tardia*, „Gerión” 1986, no. 4.
- Schlinkert D., *Ordo senatorius und nobilitas: Die Konstitution des Senatsadels in der Spätantike*, Stuttgart 1996.
- Seeck O., *Regesten der Kaiser und Päpste*, Stuttgart 1929.
- Sitek B., *Infamia w ustawodawstwie cesarzy rzymskich*, Olsztyn 2003.
- Słownik cesarzy rzymskich*, Poznań 2001.
- Stachura M., *Kodeks Teodozjusza – nowo odkrywane źródło historyczne*, „Przegląd Historyczny” 2006, nr 3.
- Storia di Roma*, v. 3, p. 1. *L’Età tardoantica: I crisi e trasformazioni*, Torino 1993.
- Torres R. C., *Magno Clemente Maximo*, Santiago 1945.
- Trout D. E., *Paulinus of Nola*, Berkeley – Los Angeles – London 1999.
- Turpin W., *Formula, processo and proceedings extra ordinem*, „Revue Internationale des Droits de l’Antiquité”, 3<sup>e</sup> Série, Tome XLVI 1999.
- Więckowski S., *Z dziejów ostatniej reakcji pogańskiej w Rzymie*, „Przegląd Klasyczny” 1937, nr 3.

- Wipszycka E. (red.), *Vademecum historyka starożytnej Grecji i Rzymu. Źródłoznawstwo starożytności klasycznej*, t. I/II, Warszawa 2001.
- Wołodkiewicz W., *Ius et lex w rzymskiej tradycji prawnej*, „Ius et Lex” 2002, nr 1.
- Wołodkiewicz W., *Promulgacja Kodeksu Teodozjusza na posiedzeniu senatu miasta Rzymu*, „Palestra” 2006, nr 1-2.
- Wołodkiewicz W., Zabłocka M., *Prawo rzymskie. Instytucje*, Warszawa 2009.
- Zabłocka M., *U źródeł współczesnego prawodawstwa*, [w:] *Z dziejów kultury prawnej. Studia ofiarowane Profesorowi Juliuszowi Bardachowi w dziewięćdziesięciolecie urodzin*, Warszawa 2004.
- Zabłocki J., *Kompetencje ‘patres familias’ i zgromadzeń ludowych w sprawach rodziny w świetle ‘Noctes Atticae’ Aulusa Gelliusa*, Warszawa 1990.
- Zimmermann R., *The Law of Obligations. Roman foundations of the Civilian Tradition*, Oxford 1996.
- Ziółkowski A., *Footnotes in Sokrates Scholastyk. Historia Kościoła*, Warszawa 1986.
- Ziółkowski A., *Historia Rzymu*, Poznań 2005.

**Piotr Niczyporuk**

Uniwersytet w Białymstoku  
e-mail: niczyporukpiotr@wp.pl

## *Mensarii* – как банкиры

### SUMMARY

#### *Mensarii* as Bankers in Ancient Rome

Mensarius is one of the terms describing Roman bankers. It is the Latin equivalent of the Greek trapezites – the term first used to describe persons making bank operations. This term was used by Titus Livius and from *Ab urbe condita* we can take important information about bankers. We find *quinqueviri mensarii* and *triumviri mensarii*. The first of them were appointed as a committee in 352 B.C., and according to *plebiscitium de quinqueviris mensariis creandis*. *Quinqueviri mensarii* were supposed to solve the problem of Roman citizens' debts, arising from loans – *nexum*. They acted as public banks. The results of the works of this committee were outstanding – they helped citizens and did not cause any loss for the treasury. It so happened, because they used public funds to cover the debts only when the debtors could give a sufficient guarantee. The rest of the debtors had to transfer their goods, which were then evaluated and sold.

*Triumviri mensarii* were appointed as three independent clerks, having wide competences, to stop the crisis coming from the lack of money in circulation (*propter penuriam argenti*). They were appointed by *lex Minucia de triumviris mensariis*, from 216 B.C. The committee had probably the same competence as this from 352 B.C. However *triumviri mensariis*, contrary to the previous committee, were not appointed *ad hoc*, but they have operated as an office until 210 B.C. Their competence was wide. They registered citizens' debts and were making payments. They were collecting money as *depositum irregulare*. *Triumviri mensariis* were clerks acting as state officials.

You can claim that both described categories of Roman officials were acting as a *sui generis* public bank.

**Key words:** Ancient Rome, bankers, *mensarii*, loans-*nexum*

В древнем Риме с III в. до н.э. по III в. н.э., то есть в период бурного развития торговли, значительную роль играла банковская деятельность<sup>1</sup>. Экспансия в бассейне Средиземного моря открыла перед римской торговлей новые, удаленные рынки сбыта и имела большое влияние на развитие торговли, предпринимательства, возникновение разнообразных учреждений и осуществление финансовых операций, что, в свою очередь, повлекло за собой образование нового слоя предпринимателей, которые составили самостоятельное, выделенное сословие эквитов<sup>2</sup>. К сословию эквитов принадлежали: *publicani*, то есть, предприниматели – арендаторы, осуществляющие свою деятельность в большом масштабе<sup>3</sup>, затем *faeneratores* или *argentarii* – ростовщики и банкиры<sup>4</sup>, кроме них – *negotiatores*, то есть, купцы, прежде всего *agricole* – крупные земледельцы, многие из которых происходили из италийских колоний и муниципиев или *mercatores* – оптовые купцы<sup>5</sup>. Многие из этих предпринимателей про-

<sup>1</sup> J. Marquardt, *De l'organisation financière chez les Romains*, [w:] *Manuel des antiquités romaines*, т. 10, Paris 1888, s. 78 и сл.; T. Frank, *Storia economica di Roma* (trad. it.), Firenze 1924, s. 211 и сл.; тот же, *An Economic Survey of Ancient Rome*, Paterson New York 1959; M. Rostovzeff, *Storia economica e sociale dell'impero romano* (trad. it.), Firenze 1946, s. 214 и сл.; 216 и сл.; R. H. Chico, *Funcion y origen de los argentarii*, "Anuario de estudios sociales y juridicos" 6 (1977), s. 105 и сл.; G. Maselli, *Argentaria. Banche e banchieri nella Roma repubblicana. Organizzazione prosopografia terminologia*, Bari 1986; J. Andreau, *La vie financière dans le monde romain. Les métiers des maniers d'argent (IV e siècle au J.C. – III e siècle ap. J.C.)*, Roma 1987, s. 5 и сл.; тот же, *Les comtes bancaires en nature*, "Index" 15 (1987), s. 413 и сл.; A. Bürge, *Fiktion und Wirklichkeit: Soziale und rechtliche Strukturen des römischen Bankwesens*, "ZSS" 104 (1987), s. 463 и сл.; M. A. Peñalver Rodriguez, *La banca en Roma*, [in:] *Estudios en Homenaje al Profesor Juan Igliesias*, т. III, Madrid 1988, s. 1531 и сл.; A. Petrucci, *Mensam exercere. Studi sull'impresa finanziaria romana (II sec. a. C. - metà del III sec. d.C.)*, Napoli 1991, s. 6 и сл.; тот же, *Qualche riflessione sulla possibile configurazione di un "diritto bancario" romano nell'età commerciale (età del III secolo a.C. – età del III secolo d.C.)*, "Studi Senesi" 15 (2005), s. 71–85.

<sup>2</sup> T. Łoposzko, *Historia społeczna republikańskiego Rzymu*, Warszawa 1987, s. 82 и сл.; M. Cary, H. H. Sculland, *Dzieje Rzymu*, перевод J. Schwarckopf, т. 1, Warszawa 1992, s. 372; W. Morawski, *Zarys powszechnej historii pieniądza i bankowości*, Warszawa 2002, s. 28 и сл.

<sup>3</sup> Liv. 23, 49, 1 i n.; Liv. 24, 18, 10; Liv. 45, 18, 3. См. Z. Służewska, *D. 17, 2, 82 a zasady odpowiedzialności wobec osób trzech wspólników konsensualnej rzymskiej societatis*, [w:] *Honeste vivere... Księga pamiątkowa ku czci Profesora Władysława Bojarskiego*, под ред. Анджея Сокали и Эвы Гайды, Toruń 2001, s. 222 и сл.

<sup>4</sup> A. Bürge, *Vertrag und personale Abhängigkeiten in Rom der späten Republik und den früher Keiserzeit*, "ZSS" 97 (1980), s. 114 и сл.; тот же, *Fiktion und Wirklichkeit*, op. cit., s. 495 и сл.; A. Pikulska-Robaszkiewicz, *Lichwa w państwie i prawie republikańskiego Rzymu*, Łódź 1999, s. 21 и сл.

<sup>5</sup> T. Łoposzko, op. cit., s. 83 и сл. Cp. K. Verboven, *Faeneratores, negotiatores and Financial Intermediation in the Roman World (Late Republic and Early Empire)*, [w:] K. Verboven, K. Vandorpe and V. Chankowski-Sable (ed.), *'Pistoia dia tèn technèn'. Bankers, loans and archives in the Ancient World. Studies in honour of Raymond Bogaert*, "Studia Hellenistica" 44 (2008), s. 211 и сл.

исходили из низших слоев общества<sup>6</sup>. Это были *publicani*<sup>7</sup>, богатые купцы, ростовщики и банкиры<sup>8</sup>.

Изначально в источниках появляются два названия, определяющие профессию банкиров: по-гречески их именовали *trapezites*<sup>9</sup>, а по-латински – *argentarii*. Существуют также другие термины, определяющие названия субъектов, которые занимаются банковской деятельностью, а именно: *mensarii*, *mensularii*, *nummularii*, *coactores*, *coactores argentarii*, *stipulatores argentarii*, *collectarii*<sup>10</sup>.

Предполагается, что термин менсарии (*Mensarius*), как одно из выражений, определяющих римских банкиров, может являться латинским эквивалентом греческого *trapezites*<sup>11</sup>. Первые банковские сделки проводились в конторах, владельцами которых были, главным образом, греки и поэтому банкиров определяли греческим термином. Этимологическое происхождение этого слова таково: оно состоит из определения *trapeza* (стол, прилавок) и из суффикса *itas*, который относится к функции и служит для определения профессии, указывая, что речь идет о действиях, выполняе-

<sup>6</sup> Т. Łoposzko, op. cit., s. 83 и сл.; G. Alföldy, *Historia społeczna starożytnego Rzymu*, перевод. A. Gierlińska, Poznań 1998, s. 79.

<sup>7</sup> Polib. 6, 17, 2 и сл.

<sup>8</sup> *Wielka Historia Powszechna*, под ред. J. Dąbrowskiego, O. Haleckiego, M. Kukiela и S. Lama, т. III (1); L. Piotrowicz, *Dzieje Rzymskie*, Kraków 1934, s. 315; T. Wałek – Czernecki, *Historia Gospodarcza Świata Starożytnego*, т. II, *Grecja – Rzym*, Warszawa 1948, s. 195 и сл.; M. Cary, H. N. Scullard, op. cit., s. 372; J. Krzypówek считает, что банкиры в общественной иерархии занимали более низкую позицию, чем узкая группа финансистов эквитов, см. *Odpowiedzialność przedsiębiorcy (exercitor) w prawie rzymskim*, Warszawa 2000, s. 184.

<sup>9</sup> Название профессии банкира – *trapezites* доказывает, что изначально этой профессией занимались чужеземцы. См. Plautus, *Curculio* 480. Учреждение претурты peregrinorum в III веке до н.э., несомненно, было знаком приглашения приезжих из других государств селиться в столице. См. M. Voigt, *Über die Bankiers die Buchführung und die Litteralobligation der Römer*, *Abhandlungen der philologisch – historischen Klasse d. k. Gesellschaft der Wissenschaften* 1 (1887), № 7, s. 3; R. Beigel, *Rechnungswesen und Buchführung der Römer*, отсутствует место издания 1904, s. 207; W. Morawski, op. cit. s. 28 и сл. См. также J. Andreau, *Banking and Business in the Roman World*, т. J. Lolyd, Cambridge 2004, s. 30 и сл.

<sup>10</sup> См. G. Maselli, op. cit., s. 138 и сл.; S. Balbini De Caro, *La banca a Roma*, Roma 1989, s. 55 и сл.; A. Földi, *Dubbi e ipotesi in tema della terminologia relativa ai banchieri romani*, [in:] *Au-delà des frontières. Mélanges de droit romain offerts à Witold Wołodkiewicz*, т. 1, Warszawa 2000, s. 207 и сл.; A. Petrucci, *Profili giuridici delle attività e dell'organizzazione delle banche romane*, Torino 2002, s. 15 и сл.; тот же *Per una storia della protezione dei contraenti con gli imprenditori I*, Torino 2007, s. 155 и сл.; P. Cerami, A. Petrucci, *Diritto commerciale romano. Profilo storico*, Torino 2010, s. 100. Ср. также L. Schmitz, *Mensarii, Mensularii, or Nummularii*, [w:] *A Dictionary of Greek and Roman Antiquities*, ред. J. Murray, London 1875, s. 750; тот же *Argentarii* [w:] *A Dictionary of Greek and Roman Antiquities*, op. cit., s. 130; J. Oehler, *Argentarii*, (1), "RE" 2 (1895), кол. 706-710; P. Habel, *Argentarii* (2), "RE" 2 (1895), кол. 710-711; M. Talamanca, *Argentarii*, "NNDI" 1. 2 (1957), s. 940 и сл.

<sup>11</sup> L. Nadjo, *L'argent et les affaires à Rome des origines au IIe siècle avant J.-C. Étude d'un vocabulaire technique*, Paris 1989, s. 211.



мых за прилавком лицом, осуществляющим операции банковского характера<sup>12</sup>.

Определением *mensarius* пользовался Тит Ливий<sup>13</sup> и именно в *Ab urbe condita* мы находим первое упоминание о менсариях.

Liv. 7, 21: *Inclinatis semel in concordiam animis novi consules fenebrem quoque rem, quae distinere una animos videbatur, levare adgressi solutionem alieni aeris in publicam curam verterunt quinqueviris creatis quos mensarios ab dispensatione pecuniae appellarunt. Meriti aequitate curaque sunt, ut per omnium annalium monumenta celebres nominibus essent; fuere autem C. Duillius, P. Decius Mus, M. Papirius, Q. Publilius et T. Aemilius. Qui rem difficillimam tractatu et plerumque parti utrique, semper certe alteri gravem cum alia moderatione tum impendio magis publico quam iactura sustinuerunt. Tarda enim nomina et impeditiora inertia debitorum quam facultatibus aut aerarium mensis cum aere in foro positiss dissolvit, ut populo prius caveretur, aut aestimatio aequis rerum pretiis liberauit, ut non modo sine iniuria sed etiam sine querimoniis partis utriusque exhausta vis ingens aeris alieni sit.*

Согласно свидетельству Ливия, в период борьбы патрициев с плебеями задолженность граждан была проблемой, имеющей существенное значение для государства. В 352 г. до н.э. консулы учредили комиссию *quinqueviris mensarios*, которая должна была помочь плебеям преодолеть экономические трудности. Как заметила А. Пикульска, её учреждение было возможно благодаря плебисциту (референдуму) *de quinqueviris mensariis creandis*<sup>14</sup>. Затем был образован орган, напоминающий что-то вроде пуб-

<sup>12</sup> R. Bogaert, *Banques et banquiers dans les cités grecques*, Leiden 1968, s. 40 и сл.; тот же, *Les origines antiques de la banque des dépôts: une mise au point accompagnée d'une esquisse des opérations de banque en Mésopotamie*, Leyden 1966, s. 142 и сл. М. Mielczarek термином *trapedzitas* называл банкира, проверяющего монеты, осуществляющего обмен, предоставляющего кредит или принимающего депозит. Банк он определяет термином *trapedza*, что, по его мнению, относится к столу, на котором осуществлялись сделки – ср. М. Mielczarek, *O teorii pieniądza i praktyce instytucji banku w starożytnej Grecji doby klasycznej*, [w:] *Pieniądz i banki – wspólnota dziejów. Białoruś – Litwa – Łotwa – Łotwa – Ukraina. Materiały z V Międzynarodowej Konferencji Numizmatycznej*, Warszawa 2002, s. 12.

<sup>13</sup> E. Nadjo писал, что термин *mensarius* был практически неизвестный, большинство авторов им не пользовалось, за исключением Тита Ливия (L. Nadjo, *op. cit.*, s. 211). Так же В. М. Кравець, О. В. Кравець, которые, кроме этого, считали, что именно этот термин может заменять заимствованное из греческого языка определение *trapezites* – ср. *Західноєвропейський банківський бізнес: Становлення і сучасність*, Київ 2003, s. 57 и сл. См. также М. Сайко, *Аргентарії, менсарії, нуммуларії... (банкіри античного Риму і їхні основні операції)*, [w:] *Питання стародавньої та середньовічної історії, археології й етнології (Збірник аукових праць)* 2 (26), Чернівці 2008, s. 47.

<sup>14</sup> Плебисцит *de quinqueviris mensariis creandis* в литературе существует под названием закона, освобождающего от долгов – см. А. Pikulska-Robaszekiewicz, *op. cit.*, s. 31 и сл. См. также



личного банка<sup>15</sup>. Именно эта комиссия, состоящая из пяти человек, должна была заняться решением проблемы задолженности граждан. Следует подчеркнуть, что частые войны повлияли на ухудшение экономического положения и обеднение низших слоев общества. Многочисленные толпы граждан брали деньги займы – *nexum*<sup>16</sup>. Граждане, которые не были в состоянии вернуть займ, за долги попадали в рабство. Предполагается, что обременение долгами общества, по всей вероятности, было значительным, если консулы занимались этой проблемой уже в начале своего срока должности. Это была, в известной степени, общегосударственная проблема, которая вызывала общественные волнения<sup>17</sup>. Но даже значительная задолженность населения не очень повлияла на рост заинтересованности римлян политической жизнью<sup>18</sup>. Задолженность в республиканском Риме вызывала такое же разорение как эпидемия, была одной из общественных проблем, выдвигаемых плебейской пропагандой. Это, возможно, происходило потому, что договор римского займа, который был сформирован как безвозмездный, дополнялся стипуляционным соглашением о процентах, что сделало из этой конструкции очень выгодный источник получения прибыли<sup>19</sup>. Римский займ имел, несомненно, потребительский характер и позволял увеличить необходимые для жизнедеятельности средства, уплатить налоги или погасить другой, взятый раньше, займ<sup>20</sup>. Такое предназначение одолженной суммы влияло на постоянный рост задолженности.

Поэтому перед менсариями стояла очень трудная задача. Им надо было решить её весьма сдержанно и обдуманно, так, чтобы их не обвинили в растрате государственных денег, которые были в их распоряжении, а так-

---

A. Storchi Marino, *Quinqueviri mensarii: censo e debiti nel IV secolo*, "Atheneum" 81 (1993), s. 213–250. Из контекста (Liv. 7, 21) не вытекает, что был это *lex* обязательный для всех граждан. Можно сделать вывод, что плебисцит был принят в период напряженной политической ситуации. Коллегой консула Публия Валерия Публиколы стал плебей Гай Марций Рутил (Liv. 7, 21) и также впервые плебей был избран цензором (Liv. 7, 22). Мы не убеждены в том, что плебисцит *de quinqueviris mensariis creandis* обязывал всех граждан. По всей вероятности, не было такой необходимости. Он был адресован плебейам, чтобы решить их финансовые проблемы. Л. Кофанов доказывал, что многие из плебисцитов называли законами, что может свидетельствовать о том, что они были одобрены сенатом – *autoritas patrum* (*Lex u Ius. Возникновение и развитие римского права в VIII–III вв. до н.э.*, Москва 2006, s. 318).

<sup>15</sup> См. рассуждения J. Marquardta о *mensa publica*, op. cit., s. 79.

<sup>16</sup> Ср. Л. Кофанов, *Nexum u mancipium XII Таблиц*, „Вестник древней истории” 3 (1992), s. 68 и сл.; тот же, *Lex u Ius.*, op. cit., s. 399 и с л.

<sup>17</sup> S. Śnieżewski, *Koncepcja historii rzymskiej w Ab Urbe Condita Liwiusza*, Kraków 2000, s. 144 и сл.

<sup>18</sup> A. Pikulska-Robaszkiewicz, op. cit., s. 31 и сл. См. также A. Storchi Marino, op. cit., s. 213–250.

<sup>19</sup> См. рассуждения M. Zabłockiej, *Realny charakter mutuum w rzymskim prawie klasycznym*, "СРН" 31.2 (1979), s. 1–30.

<sup>20</sup> A. Pikulska-Robaszkiewicz, op. cit., s. 28.

же, чтобы они своей деятельностью не довели до возникновения дальнейших общественных волнений. Ливий утверждал, что результат деятельности менсариев, несмотря на трудности их миссии, был замечательным. Они урегулировали финансовые проблемы граждан и не подвергли государственную казну риску необоснованного ущерба. После получения положительного результата в задуманной миссии их фамилии стали общеизвестными, это: Гай Дуилий, Публий Деций Мус, Марк Папирий, Квинтус Публий и Тит Эмилий<sup>21</sup>. Результат деятельности был весьма успешным, так как за счет публичных средств они покрывали долги тех граждан, которые могли предоставить хороший залог. Те должники, которые не были в состоянии предоставить такого залога, для погашения долгов передавали займодавцам свое имущество. Из описания Ливия следует, что арест имущества и принудительная его продажа состоялись после добросовестной, очень тщательной оценки стоимости имущества, проведенной чиновниками.

Задолженность, которая стала общегосударственной проблемой, была и раньше объектом законодательного регулирования, которое, собственно говоря, не касалось самой задолженности, но устанавливало максимальный размер взимаемых процентов. Об этом регулировании упоминал Ливий в другом абзаце седьмой книги.

*Liv. 7, 16: Haud aeque laeta patribus insequenti anno C. Marcio Cn. Manlio consulibus de unciario fenore a M. Duillio L. Menenio tribunis plebis rogatio est perlata; et plebs aliquanto eam cupidius sciuit.*

Первые попытки регулирования максимального размера взимаемых процентов были определены в Законах Двенадцати таблиц<sup>22</sup>. Это, однако, не предотвратило практики добавления к сумме основной ссуды не оплаченных в срок процентов. Кроме того, недостаточный доступ к капиталу и слабость государственного аппарата не способствовали соблюдению ограничений, предусмотренных Законами Двенадцати таблиц и были не-

<sup>21</sup> Деций Мус консул из 340 г. до н.э., Марк Папирий, Квинтус Публий и Тит Эмилий – консулы из 339 г. до н.э. Por. T. R. S. Broughton, *The Magistrates of the Roman Republic*, t. 1, New York 1951, s. 126.

<sup>22</sup> Таб. 7, 18 а. = Tacitus, *ann.*, 6, 16: ) *Nam primo XII tabulis sanctum, ne quis unciario fenore amplius exerceret.* – b. Cato, *de r. r. praef.*, *Maiores – in legibus posiverunt furem dupli condemnari, generatorem quadrupli.* – Tacitus, *ann.*, 6, 16: Именно впервые в Законах Двенадцати таблиц было постановлено, чтобы никто не брал процентов свыше 1/12 [капитала]. – b. Cato, *de r. r. praef.*, Предки – приняли решение в законах, чтобы наказывать вора штрафом в размере двойной стоимости [украденной вещи], а ростовщика – четырехкратной [чрезмерно полученных процентов] – перевод за: М. и J. Zabłoccy, *Ustawa XII tablic. Tekst – tłumaczenie – objaśnienia*<sup>2</sup>, Warszawa 2003, s. 59.

сомненной причиной издания очередного правового акта. В 357 г. до н.э., во времена консульства Гая Марция и Гнея Манлия, плебейские трибуны – Марк Дуилий и Луций Менений провели плебисцит *lex Duillia Menenia de unciario fenore*. По его итогам было принято правило о регулировании процентов займа, которые должны составлять 1/12 часть капитала. Плебисцит ввел также наказание *quadruplum*, заключающееся в обязанности уплаты четырехкратной стоимости полученных незаконным образом процентов<sup>23</sup>.

В результате введенного регулирования ростовщичество уменьшилось, но бедные люди и так попадали в рабство за долги, так как они не смогли вернуть причитающихся займодавцам денег. Это происходило потому, что, если даже в действительности фактическое начисление процентов, взимаемых ростовщиками, не превышало уровня, установленного законом, то и так положение должника ухудшала практика взимания процентов от просроченных начисленных (капитализированных) процентов<sup>24</sup>. Это вызвало общественные волнения и необходимость погашения долговых обязательств, то есть, ликвидации или хотя бы сокращения задолженности в виде очередных *tabulae novae*, таких, как раньше указанный плебисцит *de quinqueviris mensariis creandis*.

Менсарии (*Mensarii (quinqueviri mensarii)*) действовали как банкиры от имени и в пользу государства. Итак, они могли от имени государства совершать финансовые операции, особенно по отношению к займодавцам. Они исследовали задолженность бедняков и с целью предотвращения общественных волнений и обеспечения безопасности, предоставляли им денежную помощь<sup>25</sup>.

Очередное упоминание о менсариях мы находим опять у Ливия.

Liv. 23, 21: *Et Romae quoque propter penuriam argenti triumviri mensarii rogatione M. Minucii tribuni plebis facti, L. Aemilius Papus, qui consul censorque fuerat, et M. Atilius Regulus, qui bis consul fuerat, et L. Scribonius Libo, qui tum tribunus plebis erat. Et duumviri creati M. et C. Atilii aedem Concordiae, quam L. Manlius praetor voverat, dedicaverunt; et tres pontifices creati, Q. Caecilius Metellus et Q. Fabius Maximus et Q. Fulvius Flaccus, in locum P. Scantini demortui et L. Aemili Pauli consulis et Q. Aeli Paeti, qui ceciderant pugna Cannensi.*

<sup>23</sup> А. Pikulska-Robasziewicz, op. cit., s. 31 и сл.

<sup>24</sup> Ср. А. Pikulska-Robasziewicz, op. cit., s. 30.

<sup>25</sup> Ср. А. Pollera, *Un intervento di politica economica nel IV sec. a C.*: „lex de creandis quinqueviris mensariis”, “Index” 12 (1983), s. 445 и сл.

*Lex Minucia de triumviris mensariis*, принятый в 216 г. до н.э., по заявлению плебейского трибуна Марка Минуция Руфа<sup>26</sup>, предусматривал учреждение комиссии, состоящей из трех чиновников с чрезвычайными полномочиями, предоставленным им с целью преодоления кризиса, вызванного отсутствием денег в обращении (*propter penuriam argenti*). Эта комиссия, по всей вероятности, обладала широкими полномочиями, однако их трудно определить из-за неполноты и фрагментарности свидетельства Ливия. Можно лишь судить о полномочиях комиссии на основе её состава. Итак, если в состав *triumviri mensarii* были назначены: бывший консул и цензор Луций Эмилий Павел<sup>27</sup>, бывший двукратный консул Марк Атилий Регула<sup>28</sup> и плебейский трибун Луций Скрибоний Либон, то они также были наделены значительными прерогативами. Казалось бы, что эта комиссия обладала такими же полномочиями, как учрежденная в 352 г. до н.э. *quinqueviri mensarios*<sup>29</sup>, то есть, она должна была бы урегулировать проблему задолженности граждан по отношению к государству. Однако комиссия *triumviri mensarii*, в отличие от существующей раньше комиссии пятерых, не была разовым мероприятием, её члены были назначены на более продолжительное время, в этом случае мы можем говорить об образовании своего рода учреждения, которое существовало до 210 г. до н.э.<sup>30</sup>, так как Ливий в очередных отрывках своей истории упоминал о некоторых его полномочиях.

Liv. 24, 18: *Convenere deinde domini eorum quos Ti. Sempronius ad Beneventum manu emiserat arcessitosque se ab triumviris mensariis esse dixerunt ut pretia servorum acciperent; ceterum non antequam bello confecto accepturos esse. Cum haec inclinatio animorum plebis ad sustinendam inopiam aerarii fieret, pecuniae quoque pupillares primo, deinde viduarum coeptae conferri, nusquam eas tutius sanctiusque deponere credentibus qui deferebant quam in publica fide; inde si quid emptum paratumque pupillis ac*

<sup>26</sup> A. Pikulska-Robaszkiwicz, op. cit., s. 34. Это был, по всей вероятности, плебисцит, который обявлял всех граждан согласно *lex Hortensia* от 287 г. до н.э.. О зrównaniu ustaw z plebiscytami см. J. Zabłocki, *Leges de plebiscitis*, "PK" 35. 1-2 (1992), s. 235–246 и J. Zabłocki, A. Tarwacka, *Publiczne prawo rzymskie*, Warszawa 2005, s. 62 и сл. Ср. также F. Serrao, *Classi partiti e legge nella Repubblica Romana*, Pisa 1974, s. 61 и сл.; S. Tondo, *Profilo di storia costituzionale romana*, t. 1, Milano 1981, s. 202 и сл.

<sup>27</sup> Крнсул 225 года до н.э., цензор 220 г. до н.э. – за: Tytus Liwiusz, *Dzieje Rzymu od założenia miasta. Księgi XXI–XXVII*, перевел и разработал М. Брожек, комментарий J. Wolski, M. Brożek, Kraków 1974, s. 150, прим. 45. Por. T. R. S. Broughton, op. cit., s. 230, 235 и сл., 252; A. Lippold, *Consules. Untersuchungen zur Geschichte des römischen Konsulates von 264 bis 201 v. Chr.* Bonn 1963, s. 95–97.

<sup>28</sup> Консул 227 и 217 года до н.э. – за: Tytus Liwiusz, op. cit., s. 150, прим. 45.

<sup>29</sup> A. Storchi Marino, op. cit., s. 221 и сл.

<sup>30</sup> C. Nicolet, *A Rome pendant deuxième guerre punique: techniques financières et manipulations monétaires*, "Annales ESC" 18 (1963), s. 417 и сл.

*viduis foret, a quaestore perscribatur. Manavit ea privatorum benignitas ex urbe etiam in castra, ut non eques, non centurio stipendium acciperet, mercennariumque increpantes vocarent qui accepisset.*

В 214 и 210 г.г. до н.э. комиссия *triumviri mensariis* вела учет задолженности граждан по отношению к государственной казне, кроме этого, вместе с квесторов, осуществляла платежи<sup>31</sup>. Предполагается, что она принимала также деньги от граждан в иррегулярный депозит<sup>32</sup>, который использовался с целью поддержки небольших финансовых ресурсов государства. В руки *triumviri mensariis* передавались даже такие денежные средства, как жалования военнослужащих. Это был безопасный и надежный вид помещения финансовых ресурсов, так как денежные средства, порученные государству, можно было легко получить обратно. Однако это лишь гипотеза из-за фрагментарности и неполноты источника.

Очередное упоминание о менсариях мы находим опять у Ливия.

*Liv. 26, 36: Cum in hac difficultate rerum consilium haereret ac prope torpor quidam occupasset hominum mentes, tum Laevinus consul: magistratus senatui et senatum populo, sicut honore praestet, ita ad omnia quae dura atque aspera essent subeunda ducem debere esse. 'si quid iniungere inferiori velis, id prius in te ac tuos si ipse iuris statueris, facilius omnes obedientes habeas; nec impensa grauis est, cum „ex“ ea plus quam pro virili parte sibi quietque capere principum vident. Itaque „si“ classes habere atque ornare volumus populum Romanum, privatos sine recusatione remiges dare, nobismet ipsis primum imperemus. Aurum argentum „aes“ signatum omne senatores crastino die in publicum conferamus, ita ut anulos sibi quisque et coniugi et liberis, et filio bullam et quibus uxor filiaeve sunt singulas uncias pondo auri relinquunt: argenti qui curuli sella sederunt equi ornamenta et libras pondo, ut salinum patellamque deorum causa habere possint: ceteri senatores libram argenti tantum: aeris signati quina milia in singulos*

<sup>31</sup> Ср. А. Пикуска-Робасzkiewicz, *op. cit.*, s. 34.

<sup>32</sup> См. R. Bogaert *Ursprung und Entwicklung der Depositenbank im Altertum und Mittelalter*, [w:] *Essay zur historischen Entwicklung des Bankensystems*, Mannheim – Wien – Zürich 1980, s. 9–26. Об иррегулярном депозите см. также T. Niemeyer, *Depositum irregulare*, Hale 1889; J. Najber, *Observatiunculae de iure Romano*, “Mnemosyne – Bibliotheca Philologica Batava” 34 (1906), s. 59–64; C. Longo, *Appunti sul deposito irregolare*, „BIDR” 18 (1906), s. 121–156; тот же, *Il deposito (Corso)*, Milano 1933; F. Bonifacio, *Ricerche sul deposito irregolare in diritto romano*, “BIDR NS” 8-9 (1948), s. 80–152; E. Seidl, *Der Eigentumsübergang beim Darlehen und Depositum irregulare*, [w:] *Festschrift Fritz Schulz*, т. 1, Weimar 1951, s. 373–379; B. Adams, *Haben die Römer „depositum irregulare“ und Darlehen unterschieden?*, “SDHI” 28 (1962), s. 360–371; M. Gordon, *Observations on „depositum irregulare“*, “Studi Biscardi”, т. III, Milano 1982, s. 363–373; K. Geiger, *Das depositum irregulare als Kreditgeschäft*, München 1962, s. 6. Ср. также W. Litewski, *Studien zur Verwahrung im Römischen Recht*, Warszawa – Kraków 1978, s. 5 и сл.; J. Sondel, *Szczególne rodzaje depozytu w prawie rzymskim*, Kraków 1967, s. 34.

*patres familiae relinquamus: ceterum omne aurum argentum aes signatum ad triumviros mensarios extemplo deferamus nullo ante senatus consulto facto, ut voluntaria conlatio et certamen adiuvandae rei publicae excitet ad aemulandum animos primum equestris ordinis, dein reliquae plebis. Hanc unam viam multa inter nos conlocuti consules invenimus; ingredimini dis bene iuvantibus. res publica incolumis et privatas res facile salvas praestat: publica prodendo tua nequiquam serves. In haec tanto animo consensus est ut gratiae ultro consulibus agerentur. Senatu inde misso pro se quisque aurum argentum et aes in publicum conferunt, tanto certamine iniecto ut prima aut inter primos nomina sua vellent in publicis tabulis esse ut nec triumviri accipiundo nec scribae referundo sufficerent. Hunc consensus senatus equester ordo est secutus, equestris ordinis plebs. ita sine edicto, sine coercitione magistratus nec remige in supplementum nec stipendio res publica eguit; paratisque omnibus ad bellum consules in provincias profecti sunt.*

Помимо этого, *triumviri mensariis* принимали и регистрировали все добровольные пожертвования в пользу государства. Они копили золото и серебро, а также чеканные монеты из бронзы. При приеме чиновниками пожертвований присутствовали писцы. Описываемые Ливием события (26, 36), инициаторами которых были консулы, и главной целью которых было накопление средств на содержание армии, требовали от *triumviri mensariis* значительного труда. Все общественные слои населения участвовали во всеобщем сборе денег. Каждый приносил значительное количество золота, серебра или монеты из бронзы, чтобы его имя числилось первым или одним из первых в списках жертвователей. По этой причине *triumviri mensariis* не успевали принимать, а писцы – регистрировать вещи в списках.

Следовательно, Ливий размещает *triumviri mensariis* среди чиновников, являющихся членами коллегий, состоящих из трех человек, учрежденной для решения различных вопросов<sup>33</sup>. Их деятельность осуществлялась от имени и в пользу государства. Определение *triumviri mensarii* заслуживает внимания, так как слово *triumvirii* могло подчеркивать официальный характер предпринимаемой ими деятельности, а *mensarii* указывало на объем обязанностей. Не вызывает сомнения факт, что, начиная с IV века до н.э. менсарии были банковским чиновниками. Однако, со временем они стали обычными банкирами, проводящими свои сделки на рынках-

<sup>33</sup> Коллегии, состоящие из трех человек, более известные, как *tresviri nocturni*, *tresviri capitales* см. M. Kuryłowicz, "Tresviri capitales" oraz edytlowie rzymscy jako magistratury policyjne, "Annales UMCS" Sec. G, Ius 40 (1993), s. 71 и сл.; C. Cascione, *Tresviri capitales. Storia di una magistratura minore*, Napoli 1999, s. 1 и сл., или в последнее время B. Sitek, *Apud vestiores incendiis arcendis triumviri praerant-organy orzekające w sprawach icendium podpałń w starożytnym Rzymie*, "Journal of Modern Science. Administracja i bezpieczeństwo" 1(2008), s. 54 и сл.



форумах. Нельзя, однако, путать менсариев с аргентариями<sup>34</sup>. Аргентарии были частными банкирами, осуществляющими операции от имени своих клиентов, в своих лавках или на столах, предоставленных государством на рынках-форумах.

О менсариях упоминает также Светоний.

Suet. Aug. 4.4: ...*Cassius quidem Parmensis quadam epistola non tantum ut pistoris, sed etiam ut nummulari nepotem sic taxat Augustum: Materna tibi farinast ex crudissimo Ariciae pistrino: hanc finxit manibus collybo decoloratis Nerulonensis mensarius.*

Историк цитирует письмо Кассия из Пармы, в котором тот оскорблял и обижал предков Августа. Автор письма утверждал, что дедом принцепса был меняла из Нерулума, который женился на дочери пекаря из Ариччи и в этом браке родился отец Августа. Отрывок текста Светония наводит мысль, что менсарии из публичных банкиров превратились в частных. Кроме этого в тексте появилось выражение *nummularius*, которое подсказывает несколько гипотез. Возможно, эти два термина употреблялись как эквивалентные, так как и *nummularii*<sup>35</sup> и менсарии занимались банковской деятельностью от имени и в пользу государства. Предполагается, что в период, описываемый Светонием, произошло своего рода отмирание специализированных областей банковской деятельности и по отношению ко всем лицам, занимающимся этой деятельностью, применялась такая же, вполне сходная терминология. В цитируемом отрывке могла произойти небольшая ошибка. Его автор имел ввиду другой термин, определяющий лица, занимающиеся банковской деятельностью, а именно *mensularius*. Изначально *nummularii* занимались банковской деятельностью от имени и в пользу государства, выполняя, в конечном счете, почти все операции, характерные для *mensa argentaria*<sup>36</sup>. Публичные банкиры преврати-

<sup>34</sup> Шире о финансовых операциях, предпринимаемых аргентариями см. P. Niczyporuk A. Talecka, *Czynności bankowe w starożytnym Rzymie a współczesne polskie prawo bankowe*, [w:] *Pieniądz i banki – wspólnota dziejów...*, op. cit., s. 17 и сл. вместе с дальнейшей цитируемой литературой.

<sup>35</sup> Ср. P. Niczyporuk, A. Talecka, *Nummularii jako strażnicy jakości monety w starożytnym Rzymie*, [w:] *Psucie pieniądza europy środkowo wschodniej od antyku po czasy współczesne. Białoruś – Litwa – Łotwa – Łotwa – Ukraina. Materiały z VI Międzynarodowej Konferencji Numizmatycznej*, Warszawa 2006, s. 23–30.

<sup>36</sup> По мнению М. Talamanca *nummularii* никогда не принимали участия в организации публичных торгов, это была одна из основных функций банкиров. Ср. М. Talamanca, *Argentarii*, op. cit., s. 940 и сл. См. также А. Bürge, *Vertrag und personale Abhängigkeiten in Rom der späten Republik und den früher Keiserzeit*, op. cit., s. 114 и сл.; тот же, *Fiktion und Wirklichkeit*, op. cit., s. 495 и сл.; J. Andreau, *Patrimoines, échanges et prêts d'argent: l'économie romaine*, Roma 1997, s. 137 и сл.; J. F. Rodríguez Neila, C. González Román, J. Mangas, Almuđena Orejas, *El Trabajo en la Hispania Romana*, Madrid 1999, s. 96; H.-J. Drexhage, H. Konen, K. Ruffing, *Die Wirtschaft*

лись в частных, поэтому употребление, как эквивалентных, терминов *nummularius* и *mensularius* может считаться правильным. Зато *mensarii* были государственными чиновниками, вызывающими всеобщее уважение, и сравнение их с презируемыми профессиями или применение к ним пренебрежительных имен „менялы” или „ростовщики” не соответствует значению их должности.

Подводя итог всему сказанному, следует подчеркнуть, что *менсарии* – это чиновники, выполняющие функцию банкиров, назначаемые или избираемые в особых случаях государством, и, прежде всего, во времена всеобщего обнищания населения. Деятельность менсариев вызывала уважение и всеобщее признание. Они появились в древнем Риме в IV веке до н.э., а именно в 352 г. до н.э. Тогда была учреждена комиссия *quinqueviri mensarii*, что-то вроде публичного банка, в состав которого вошли пять граждан. Очередной, принятый в 216 г. до н.э. закон *lex Minucia de triumviris mensariis*, назначал *triumviri mensariis*, то есть чиновников, обладающих сходными компетенциями с *quinqueviri mensarii*. Однако, в отличие от существующей раньше комиссии пятерых, это не было разовым мероприятием. Менсарии были назначены на более продолжительное время. В этом случае мы можем говорить об образовании своего рода учреждения, которое существовало до 210 г. до н.э.

## Библиография

- Adams B., *Haben die Römer „depositum irregulare“ und Darlehen unterschieden?*, «SDHI» 28 (1962).
- Alföldy G., *Historia społeczna starożytnego Rzymu*, перевод. А. Gierlińska, Poznań 1998.
- Andreau J., *Banking and Business in the Roman World*, тл. J. Lolyd, Cambridge 2004.
- Andreau J., *La vie financière dans le monde romain. Les métiers des maniers d'argent (IV e siècle av. J.C. – III e siècle ap. J.C.)*, Roma 1987.
- Andreau J., *Les comtes bancaires en nature*, «Index» 15 (1987).
- Andreau J., *Patrimoines, échanges et prêts d'argent: l'économie romaine*, Roma 1997.
- Balbini De Caro S., *La banca a Roma*, Roma 1989.

---

*des römischen Reiches (1.–3. Jahrhundert): eine Einführung*, Berlin 2002, s. 151; S. B. MacDonald, A. L. Gastmann, *A History of Credit and Power in the Western World*, New Brunswick, New Jersey 2004, s. 27; D. F. Jones, *The Bankers of Puteoli: finance, trade and industry in the Roman world*, Tempus 2006, s. 82.



- Beigel R., *Rechnungswesen und Buchführung der Römer*, отсутствует место издания 1904.
- Bogaert R., *Banques et banquiers dans les cités grecques*, Leiden 1968.
- Bogaert R., *Les origines antiquites de la banques des dépôt: une mise au point accompagnée d'une esquisse des opérations de banque en Mésopotamie*, Leyden 1966.
- Bogaert R., *Ursprung und Entwicklung der Depositbank im Altertum und Mittelalter*, [В:] *Essay zur historischen Entwicklung des Bankensystems*, Mannheim – Wien – Zürich 1980.
- Bonifacio F., *Ricerche sul deposito irregolare in diritto romano*, «BIDR NS» 8-9 (1948).
- Broughton T. R. S., *The Magistrates of the Roman Republic*, t. I, New York 1951.
- Bürge A., *Fiktion und Wirklichkeit: Soziale und rechtliche Strukturen des römischen Bankwesens*, «ZSS» 104 (1987).
- Bürge A., *Vertrag und personale Abhängigkeiten in Rom der späten Republik und den früher Keiserzeit*, «ZSS» 97 (1980).
- Cary M. и Sculland H. H., *Dzieje Rzymu*, перевод. J. Schwarckopf, t. I, Warszawa 1992.
- Cascione C., *Tresviri capitales. Storia di una magistratura minore*, Napoli 1999.
- Cerami P., Petrucci A., *Diritto commerciale romano. Profilo storico*, Torino 2010.
- Chico R. H., *Funcion y origen de los argentarii*, «Anuario de estudios sociales y juridicos» 6 (1977).
- Drexhage H.-J., Konen H., Ruffing K., *Die Wirtschaft des römischen Reiches (1.-3. Jahrhundert): eine Einführung*, Berlin 2002.
- Földi A., *Dubbi e ipotesi in tema della terminologia relativa ai banchieri romani*, [w:] *Au-delà des frontières. Mélanges de droit romain offerts à Witold Wołodkiewicz*, t. I, Warszawa 2000.
- Frank T., *An Economic Survey of Ancient Rome*, Paterson New York 1959.
- Frank T., *Storia economica di Roma* (trad. it.), Firenze 1924.
- Geiger K., *Das depositum irregolare als Kreditgeschäft*, München 1962.
- Gordon B. M., *Observations on „depositum irregolare”*, *Studi Biscardi*, t. III, Milano 1982.
- Habel P., *Argentarii* (2), «RE» 2 (1895), кол. 710–711.
- Jones D. F., *The Bankers of Puteoli: finance, trade and industry in the Roman world*, Tempus 2006.
- Krzynówek J., *Odpowiedzialność przedsiębiorcy (exercitor) w prawie rzymskim*, Warszawa 2000.
- Kuryłowicz M., *‘Tresviri capitales’ oraz edylowie rzymscy jako magistratury policyjne*, «Annales UMCS» Sec. G, Ius 40 (1993)ю
- Lippold A., *Consules. Untersuchungen zur Geschichte des römischen Konsulates von 264 bis 201 v. Chr.* Bonn 1963.
- Longo C., *Appunti sul deposito irregolare*, «BIDR» 18 (1906).
- Longo C., *Il deposito (Corso)*, Milano 1933.

- Łoposzko T., *Historia społeczna republikańskiego Rzymu*, Warszawa 1987.
- MacDonald S. B., Gastmann A. L., *A History of Credit and Power in the Western World*, New Brunswick, New Jersey 2004.
- Marquardt J., *De l'organisation financière chez les Romains*, [B:] *Manuel des antiquités romaines*, t. 10, Paris 1888.
- Maselli G., *Argentaria. Banche e banchieri nella Roma repubblicana. Organizzazione propografica terminologia*, Bari 1986.
- Mielczarek M., *O teorii pieniądza i praktyce instytucji banku w starożytnej Grecji doby klasycznej*, [B:] *Pieniądz i banki – wspólnota dziejów. Białoruś – Litwa – Łotwa – Łotwa – Ukraina. Materiały z V Międzynarodowej Konferencji Numizmatycznej*, Warszawa 2002.
- Morawski W., *Zarys powszechnej historii pieniądza i bankowości*, Warszawa 2002.
- Nadjo L., *L'argent et les affaires à Rome des origines au IIe siècle avant J.-C. Étude d'un vocabulaire technique*, Paris 1989.
- Najber J., *Observatiunculæ de iure Romano*, "Mnemosyne – Bibliotheca Philologica Batava" 34 (1906).
- Nicolet C., *A Rome pendant deuxième guerre punique: techniques financières et manipulations monétaires*, «Annales ESC» 18 (1963).
- Niczyporuk P., Talecka A., *Czynności bankowe w starożytnym Rzymie a współczesne polskie prawo bankowe* [w:] *Pieniądz i banki – wspólnota dziejów. Białoruś – Litwa – Łotwa – Łotwa – Ukraina. Materiały z V Międzynarodowej Konferencji Numizmatycznej*, PTN, Warszawa 2002; Niczyporuk P., Talecka A., *Nummularii jako strażnicy jakości monety w starożytnym Rzymie*, [B:] *Psucie pieniądza europejśrodkowo wschodniej od antyku po czasy współczesne. Białoruś – Litwa – Łotwa – Łotwa – Ukraina. Materiały z VI Międzynarodowej Konferencji Numizmatycznej*, Warszawa 2006.
- Niemeyer T., *Depositum irregulare*, Hale 1889.
- Oehler J., *Argentarii*, (1), «RE» 2 (1895), kol. 706–710.
- Peñalver Rodriguez M. A., *La banca en Roma*, [w:] *Estudios en Homenaje al Profesor Juan Igliesias*, t. III, Madrid 1988.
- Petrucci A., *Mensam exercere. Studi sull'impresa finanziaria romana (II sec. a. C. – metà del III sec. d.C.)*, Napoli 1991.
- Petrucci A., *Per una storia della protezione dei contraenti con gli imprenditori I*, Torino 2007.
- Petrucci A., *Profili giuridici delle attività e dell'organizzazione delle banche romane*, Torino 2002.
- Petrucci A., *Qualche riflessione sulla possibile configurazione di un "diritto bancario" romano nell'età commerciale (età del III secolo a.C. - età del III secolo d.C.)*, "Studi Senesi" 15 (2005).
- Pikulska-Robaszkiewicz A., *Lichwa w państwie i prawie republikańskiego Rzymu*, Łódź 1999.

- Pollera A., *Un intervento di politica economica nel IV sec. a C.: «lex de creandis quinqueviris mensariis»*, «Index» 12 (1983).
- Rodríguez Neila J. F., González Román C., Mangas J., Almudena Orejas A., *El Trabajo en la Hispania Romana*, Madrid 1999.
- Rostovzeff M., *Storia economica e sociale dell'impero romano* (trad. it.), Firenze 1946.
- Schmitz L., *Argentarii*, [в:] *A Dictionary of Greek and Roman Antiquities*, cit., c. 130.
- Schmitz L., *Mensarii, Mensularii, or Nummularii*, [в:] *A Dictionary of Greek and Roman Antiquities*, John Murray (ред.), London 1875.
- Seidl E., *Der Eigentumsübergang beim Darlehen und Depositum irregulare*, [w:] *Festschrift Fritz Schulz*, т. I, Weimar 1951.
- Serrao F., *Classi partiti e legge nella Repubblica Romana*, Pisa 1974.
- Sitek B., *Apud vestiores incendiis arcendis triumviri praeerant-organy orzekające w sprawach incendium podpaleń w starożytnym Rzymie*, „Journal of Modern Science” 1 (2008), Administracja i bezpieczeństwo.
- Służewska Z., *D. 17, 2, 82 a zasady odpowiedzialności wobec osób trzech wspólników konsensualnej rzymskiej societatis*, [в:] *Honeste vivere... Księga pamiątkowa ku czci Profesora Władysława Bojarskiego*, под ред. A. Sokali и E. Gajdy, Toruń 2001.
- Sondel J., *Szczególne rodzaje depozytu w prawie rzymskim*, Kraków 1967.
- Storchi Marino A., *Quinqueviri mensarii: censo e debiti nel IV secolo*, «Atheneum» 81 (1993).
- Śnieżewski S., *Koncepcja historii rzymskiej w Ab Urbe Condita Liwiusza*, Kraków 2000.
- Talamanca M., *Argentarii*, «NNDI» 1. 2 (1957).
- Tondo S., *Profilo di storia costituzionale romana*, т. I, Milano 1981.
- Tytus Liwiusz, *Dzieje Rzymu od założenia miasta. Księgi XXI–XXVII*, перевел и разработал М. Брожек, комментарий J. Wolski, М. Брожек, Kraków 1974.
- Verboven K., *Faeneratores, negotiatores and Financial Intermediation in the Roman World (Late Republic and Early Empire)*, [в:] K. Verboven, K. Vandorpe and V. Chankowski-Sable (edd.), ‘Pistoi dia tèn technèn’. *Bankers, loans and archives in the Ancient World. Studies in honour of Raymond Bogaert*, *Studia Hellenistica* 44 (2008).
- Voigt M., *Über die Bankiers die Buchführung und die Litteralobligation der Römer*, *Abhandlungen der philologisch - historischen Klasse d. k. Gesellschaft der Wissenschaften* 1 (1887), №. 7.
- W. Litewski, *Studien zur Verwahrung im Römischen Recht*, Warszawa – Kraków 1978.
- Wałek – Czernecki T., *Historia Gospodarcza Świata Starożytnego*, т. II, *Grecja – Rzym*, Warszawa 1948.
- Wielka Historia Powszechna*, под ред. J. Dąbrowskiego, O. Haleckiego, M. Kukielą и S. Lama, т. III (1), L. Piotrowicz, *Dzieje Rzymskie*, Kraków 1934.
- Zabłoccy M. и J., *Ustawa XII tablic. Tekst – tłumaczenie – objaśnienia*<sup>2</sup>, Warszawa 2003.

Zabłocka M., *Realny charakter mutuum w rzymskim prawie klasycznym*, «СРН» 31.2 (1979).

Zabłocki J., *Leges de plebiscitis*, «РК» 35. 1-2 (1992).

Zabłocki J., Tarwacka A., *Publiczne prawo rzymskie*, Warszawa 2005.

Кофанов Л., *Lex et Ius. Возникновение и развитие римского права в VIII–III вв. до н.э.* Москва 2006.

Кофанов Л., *Нехит и тапсирит XII Таблици*, «Вестник древней истории» 3 (1992).

Кравець В. М., Кравець О. В., *Західноєвропейський банківський бізнес: Становлення і сучасність*, Київ 2003.

Сайко М., *Аргентарії, менсарії, нуммуларії... (банкіри античного Риму і їхні основні операції)*, [в:] *Питання стародавньої та середньовічної історії, археології й етнології (Збірник наукових праць)* 2 (26), Чернівці 2008.

**Anna Tarwacka**

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego  
e-mail: a.tarwacka@uksw.edu.pl

## **Searching for the Roots. *Vis vi depulsa* in the Concept of Cicero**

### **SUMMARY**

#### **Searching for the Roots. *Vis vi depulsa* in the concept of Cicero**

The jurist Cassius is believed to be the author of the brocard *Vim vi repellere licet*. However, in Cicero's speeches there are many fragments concerning repelling force by force. It therefore seems that it might have been him who had first made the rule common, maybe as *vim vi depellere licet*. The context in which the orator placed it, implied restoring order in the state, in which violence ruled. Cicero claimed that – in order for the law to prevail – it was first necessary to fight force with force. Only later was the rule transferred by the jurist into private law.

**Key words:** Self defence, force, Roman criminal law, Cicero

Roman criminal law has recently become a very popular research theme in Poland. There is, therefore, nothing strange in a quite vivid discussion on the acceptability and possible scope of self-defence in Roman law. Special emphasis should be placed on papers concerning this theme by Elżbieta Loska<sup>1</sup> and Krzysztof Amielańczyk<sup>2</sup>. Also on various meetings concerning ancient Rome,

---

<sup>1</sup> Cf. E. Loska, *Zbrodnicze zamiary a obrona konieczna*, „Zeszyty Prawnicze” 5.1/2005, p. 61–82; eadem, *‘Insidiatore iure interfici posse’. Kontratypy jako sposób obrony w procesie – ‘Pro Milone’ Cicerona*, „Zeszyty Prawnicze” 8.1/2008, p. 63–79; eadem, *Zagadnienie obrony koniecznej w rzymskim prawie karnym*, Warszawa 2011.

<sup>2</sup> Cf. K. Amielańczyk, *‘Vim vi repellere licet’*. *Kilka uwag na temat genezy prawa do obrony koniecznej w prawie rzymskim*, „Palestra” 53.11-12/2008, p. 109–119; idem, *Czy kontratypy obrony ko-*

many questions have arisen concerning the existence of this institution in various periods of the Roman history. These questions usually provoked an intensive exchange of opinions<sup>3</sup>.

One of the layers, on which a battle has been waged, is the issue of the terminology used, and namely the problem of extrapolation of the modern conceptual network – in this case of the term “necessary defence” – into the Roman conditions, where the term *defensio legitima*, most wanted by the researchers, had never appeared. This problem is always current in the studies of Roman law. Quite undoubtedly, the use of modern terminology puts a significant limitation on scholars, because it provokes, or even *a priori* assumes, searching of specific solutions and implies the risk of bending the source material.

However, I have been inspired to consider this theme by another aspect of those discussions, namely searching for the roots of the known brocard illustrating an ability to exercise self-defence: *Vim vi repellere licet*. It is worth noting that this rule has been put on the 54<sup>th</sup> pillar of the Supreme Court building in Warsaw, adjacent to the Warsaw Uprising Monument, which seems to be the most appropriate place for it<sup>4</sup>.

The text perceived as a source of the above-mentioned rule<sup>5</sup>, (and thus it appears there literally), has been included by the compilers in the forty-third book of the *Digest* in the sixteenth title *De vi et de vi armata*.

D. 43,16,1,27 (Ulp. 69 ad ed.): *Vim vi repellere licere Cassius scribit idque ius natura comparatur: apparet autem, inquit, ex eo arma armis repellere licere.*

In the commentary to the edict Ulpianus referred to an opinion of Cassius, who affirmed that force could be repelled by force and that this rule derived from nature. Hence it seemed admissible to repel an armed attack with arms. The usage of the verb *licere* in an infinitive form should be explained here.

---

*niecznej ma rzymską tradycję? W poszukiwaniu przesłanek dopuszczalności prawa do samoobrony w rzymskim prawie karnym, [w:] 'Quid leges sine moribus?' Studia dedykowane Profesorowi Markowi Kuryłowiczowi w 65. rocznicę urodzin oraz 40-lecie pracy naukowej, red. K. Amielańczyk, Lublin 2009, p. 51–72.*

3 A discussion arose during the public PhD-thesis defense of Elżbieta Loska, and also during the VII Scientific Symposium on Roman Criminal Law in Lublin, dealing with *The Protection of Security and Public Order in Roman Law* (Lublin, 20<sup>th</sup>–22<sup>nd</sup> May 2010). Cf. my report, “KPP” 10.1-2/2010, p. 298.

4 Cf. W. Wołodkiewicz, *Łacińskie paremie prawnicze w polskiej praktyce prawnej*, [w:] *Europa i prawo rzymskie. Szkice z historii europejskiej kultury prawnej*, Warszawa 2009, s. 387; *Regulae iuris*. *Łacińskie inskrypcje na kolumnach Sądu najwyższego*<sup>3</sup>, red. W. Wołodkiewicz, A. Kacprzak, J. Krzynówek, Warszawa 2010, p. 100.

5 Cf. K. Amielańczyk, *'Vim vi repellere licet'...*, p. 109–113, who considers Cassius the author of the brocard. Similarly E. Loska, *Zagadnienie obrony koniecznej...*, p. 159.

Ulpianus, quoting the thought of Cassius after the verb *scribit*, had to use the *accusativus cum infinitivo* (ACI) grammatical construction. In the direct speech, this sentence would have exactly the following form: *vim vi repellere licet*<sup>6</sup>.

First of all, it should be underlined that the whole chain of thought shown by Ulpianus should be attributed to Cassius, which is indicated by the verb *inquit*. Therefore it can be said that this jurist, who lived in the first half of the 1<sup>st</sup> century A.D., referred to the rule, that he knew, and on its basis interpreted other implications.

The context, in which the pronouncement of Cassius was referred to by Ulpianus, concerned private law. The problem he considered was the execution of interdicts: *unde vi and de vi armata*. It seems that the problem to be solved by jurists was as follows: is the possession of someone who defends his possessions by force a *possessio vitiosa*?

D. 43,16,1,28 (Ulp. 69 ad ed.): *sed qui per vim possessionem suam retinuerit, Labeo ait non vi possidere.*

In the subsequent fragment of the *Digest*, from the same book of Ulpianus' commentary to the edict, the jurist cited an opinion by Labeo, who stated that the person who had retained his possession by force did not possess *vi*. The situation was as follows: a possessor had been attacked, repelled the attack and, then, the attacker wanted to gain an interdict granting him possession.

The rule in this form appeared in the sources once again<sup>7</sup>.

D. 4,2,12,1 (Ulp. 11 ad ed.): *Quaeri poterit, an etiam ei qui vim fecerat passo vim restitui praetor velit per hoc edictum ea quae alienavit. et Pomponius scribit libro vicensimo octavo non oportere ei praetorem opem ferre: nam cum liceat, inquit, vim vi repellere, quod fecit passus est. quare si metu te coegerit sibi promittere, mox ego eum coegero metu te accepto liberare, nihil esse quod ei restitatur.*

Here Ulpianus commented the edict *quod vi metusve causa gestum erit*<sup>8</sup>, deliberating if a praetor should grant protection to someone, who had first

<sup>6</sup> That is why opinions according to which the brocard *Vim vi repellere licet* has never appeared in the sources in its exact form and has been formulated only in the Middle Ages seem out of place. So G. Diödsdi, 'Vim vi repellere licet'. A Contribution to a Study of the Question of Self-Defence in Roman Law, "Acta Universitatis Wratislaviensis" 11/1963, Antiquitas 1, p. 187. Cf. E. Loska, *Zagadnienie obrony koniecznej...*, p. 94–95.

<sup>7</sup> Cf. also D. 9,2,45,4 (Paul. 10 ad Sab.).

<sup>8</sup> The edict in the period of classical law concerned only threats, but the commented fragment is a clear reference to its former wording, which also took force into account. Cf. D. 4,2,1; G. Cervenca, *Per la storia dell'editto 'quod metus causa'*, "SDHI" 31/1965, p. 312–318; U. Ebert, 'Vi metusve causa', "ZSS" 86/1969, p. 403–415.

used force or threats and then experienced them himself. The jurist quoted the statement of Pomponius, who said that – if force could be repelled by force – the party would suffer what it had done before itself<sup>9</sup>. In this case, the rule also was quoted literally, but the verb *liceat* was used in the form of *coniunctivus praesentis activi*. What is interesting, Ulpianus extended operation of this rule to later, not only immediate, use of threat against the threatener, and to threats made by third parties.

It was already Cassius who stated that an armed attack could be repelled by arms, what – in Ulpianus' opinion – implied retention of possession by the attacked, who had managed to defend himself. However here a question arises, if the original rule *vim vi repellere licet* was developed on grounds of the private law. We cannot be sure in what circumstances Cassius had expressed his opinion. We only know in which context Ulpianus quoted it. In addition, Cassius clearly referred to an already existing rule.

Somewhat provokingly I want to search for sources of the brocard *vim vi repellere licet* more deeply, and, in addition, within a more natural layer for the rule, that is within public law, and, contrary to the *opinio communis*, try to find its less legal and more rhetorical beginnings. *Nihil hoc ad ius; ad Ciceronem...*<sup>10</sup>

The curse of living in interesting times undoubtedly affected Cicero and his contemporaries. The reality, in which they existed, though so colourful and interesting for us, seemed for certain for them rather mournful and dreary. The Republic was on the edge, which in turn resulted in many actions aimed at saving it. Because the measures put to achieve this goal were controversial, concepts, which could justify their application, were of great value. And here, in my opinion, the ideas of Cicero get near to the discussed legal institution of self-defence. This view has been already discussed in much detail in the literature, although it still remains controversial. Nevertheless I want to argue that the thoughts of Cicero resulted not only in development of ideas, but also in articulation of the rule.

Firstly it should be analysed what place force took in Cicero's point of view.

Cic., *Pro Sest.* 92: *atque inter hanc vitam perpolitam humanitate et illam immanem nihil tam interest quam ius atque vis. Horum utro uti nolumus,*

<sup>9</sup> Cf. E. Loska, *Zagadnienie obrony koniecznej...*, p. 95–96.

<sup>10</sup> Cic., *Top.* 51. It is worth noticing the context of this fragment, perceived as ironical and unfavorable to Cicero. Its meaning seems however different. The jurists occupied themselves only with legal questions and were not competent about setting facts or the sequence of events. That, on the contrary, was the strong point of Cicero. It does not in any way implicate that he was not an expert in law, which was certainly known to Aquilius Gallus, the author of this statement, whom Cicero called *noster*, marking their friendly relationship. Cf. O. Tellegen-Couperus, J. W. Tellegen, '*Nihil Hoc ad Ius, ad Ciceronem*', "RIDA" 53/2006, p. 381–408.



*altero est utendum. vim volumus exstingui, ius valeat necesse est, id est iudicia, quibus omne ius continetur; iudicia displicent aut nulla sunt, vis dominetur necesse est.*

In the quoted fragment of the speech *Pro Sestio* delivered in 56 B.C., the Arpinate listed two factors, which had an influence on human life: *ius* and *vis*. One could be distinguished from another through *humanitas*, and that is why for a man the situation, when the law prevailed over the force, was desirable. If one wanted to eliminate force, the law—that is the courts – where all the law is contained – should govern. Whereas when there were no courts, force had to prevail. For Cicero the terms *ius* and *vis* were irreconcilable contradictions. The orator persuaded with confidence that in the state law should prevail over force<sup>11</sup>. However, the interesting times in which he lived urgently required an answer to the question of what to do if force began to dominate in the Republic.

An incarnation of *vis* for Cicero became Clodius, a man, who had made him go into exile, and who had ordered to destroy his house and to erect in its place a temple of *Libertas*. The cancellation of these decisions required proving that the tribunate of Clodius, and, by implication, the decisions made in its course, were illegal. The techniques used by Cicero are a very extensive and graceful research theme. However it befits us to discuss here only the mentioned question of force and to search for the roots of the discussed brocard.

*Cic., Red. sen. 19: ...vim vi esse superandam...*

In the speech made in the senate after returning from the exile Cicero tried to convince the senators of advantages of Milo, who fought Clodius. It was Milo who saw that force should be won by force. This expression is very similar to the searched for rule.

Other signs can be found in the speech *Pro Sestio*<sup>12</sup> made a few months later, in March of 56 B.C.

*Cic., Pro Sest. 39: ...non verebar ne quis aut vim vi depulsam reprehenderet ...*

<sup>11</sup> That is also the spirit in which Cicero (*De rep.* 1,25,39) defined the state, underlining the consciousness of law uniting the citizens: *Est igitur (...) res publica res populi, populus autem non omnis hominum coetus quoquo modo congregatus, sed coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis communione sociatus.*

<sup>12</sup> On the concept of *vis pro republica* in this speech cf. E. Loska, 'Contra tribunum plebis furiosum et audacem'. *Spory między urzędnikami zagrożeniem dla bezpieczeństwa Republiki? (Na przykładzie mowy w obronie Sestiusa)*, [in:] *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie rzymskim*, Lublin 2010, p. 173–182.

Cicero declared he would not fear that someone might condemn repelling force by force.

Cic., *Pro Sest.* 92: *Milo et vidit et fecit, ut ius experiretur, vim depelleret.*

In the same oration the Arpinate persuaded that Milo had repelled force in order that law could be exercised.

Cicero returned to this theme once again in the speech *Pro Milone*, which, in spite of the fact that it had never been delivered, was published after the trial against Milo, who had been accused of killing Clodius<sup>13</sup>.

Cic., *Pro Mil.* 9: *Atqui si tempus est ullum iure hominis necandi, quae multa sunt, certe illud est non modo iustum, verum etiam necessarium, cum vi vis inlata defenditur.*

Cicero stated that – if only there were any circumstances under which it was legal to kill a man – certainly when it was done while defending oneself against force by force, it was not only just, but also necessary.

Cic., *Pro Mil.* 30: *Insidiator superatus est, vi victa vis, vel potius oppressa virtute audacia est.*

Then he argued that the one, who had been lurking in a hideout, had been won, the force won by force, or even better the arrogance tamed by virtue. Once again Cicero used expressions denoting fighting force by force. Then the Arpinate compared Clodius with Milo.

Cic., *Pro Mil.* 52: *consuetudinem illius perpetuam in vi inferenda, huius tantum in repellenda.*

In the orator's opinion, Clodius used it to commit violence, whereas Milo only repelled it. It should be noted here that the expressions: *vim inferre* and *vim repellere* are clearly opposed. The audience is persuaded that *vis illata*, which was used by Clodius, was by consequence *repulsa* by Milo.

An especially controversial point of the oration are the words, which – as Cicero said – might have been cried out by Milo.

<sup>13</sup> On Milo's trial see A.W. Lintott, *Cicero and Milo*, "JRS" 64/1974, p. 62–78; K. Amiałańczyk, *Milo's Criminal Trial*, "OIR" 3/1997, p. 5–17; E. Loska, 'Insidiatorem iure interfici posse'..., p. 63–79.

Cic., *Pro Mil.* 77: *Quam ob rem si cruentum gladium tenens clamaret T. Annius: 'Adeste, quaeso, atque audite, cives: P. Clodium interfeci; eius furores, quos nullis iam legibus, nullis iudiciis frenare poteramus, hoc ferro et hac dextera a cervicibus vestris reppuli (...)'!*

The speaker declared that even if Milo, holding in his hand a bloody sword, had cried out "Come hither, I beg of you, and listen to me, o citizens: I have slain Publius Clodius; with this sword and with this right hand I have turned aside from your necks the frenzied attacks of that man whom we were unable to restrain by any laws, or by any judicial proceedings whatever", nobody would object to it. Cicero used the verb *repellere*.

A similar thread appeared also in the treatise *De legibus*.

Cic., *De leg.* 3,20: *Quid iam de Saturnino, Sulpicio, reliquis dicam? Quos ne depellere quidem a se sine ferro potuit res publica.*

Once again Cicero emphasised that in some circumstances it was necessary to use force in order to save the state. He gave an example of Saturninus<sup>14</sup> and Sulpicius<sup>15</sup>, the tribunes of the plebs who had been revolutionary and whom the Republic could not repel in any other way than with iron. The Arpinate used the verb *depellere* once again.

Recapitulation of these deliberations seems to be the treatise *De officiis*, in which Cicero explained that one should not passively watch unlawful acts and violence, but rather fight them, even if they concerned other people.

Cic., *De off.* 1,23: *Sed iniustitiae genera duo sunt, unum eorum, qui inferunt, alterum eorum, qui ab is, quibus infertur, si possunt, non propulsant iniuriam.*

The Arpinate distinguished two types of inequity: the first one concerned those, who brought it, the second one – those who, if they could, did not repel unlawful acts from those, who suffered them. The used verb *propellere* derives from the same semantic family.

<sup>14</sup> L. Appuleius Saturninus was a tribune of the plebs, against whom the senate issued a *senatusconsultum ultimum*. Cf. T. R. S. Broughton, *The Magistrates of the Roman Republic*, I, Atlanta 1951 (reprint 1986), p. 575–576. Half a century later Rabirius was accused of murdering Saturninus. Defending him in court, Cicero also argued that this murder was advantageous for the state. He denied that Rabirius actually killed him, but he did admit that the accused took a weapon in order to kill. Cf. Cic., *Pro Rab.* 18–24.

<sup>15</sup> P. Sulpicius Rufus was a plebeian tribune in 88 B.C. and he acted against the consuls, Sulla and Q. Pompeius. Sulla made sure a *senatusconsultum ultimum* was voted against him. Cf. T. R. S. Broughton, op. cit., II, New York 1952, p. 40–41.

Cic., *De off.* 3,74: *Etenim si is, qui non defendit iniuriam neque propulsat a suis, cum potest, iniuste facit, ut in primo libro disserui, qualis habendus est is, qui non modo non repellit, sed etiam adiuvat iniuriam?*

He added also that a man who did not protect other people against unlawful acts and did not repel them from his familiars, did wrong and then asked how one should assess someone who did not repel, but rather supported unlawful acts. In the last question the verb *repellere* appears.

Therefore it seems that Cicero thought over the issue of repelling force and any unlawful acts very deeply. He thought that a *non scripta sed nata lex*<sup>16</sup> allowed a man to defend himself against an attack, hence he justified the right to repel an attack with natural law. But he transposed the question of self-defence into his deliberations over the state, proving that if the force prevailed in it, then it could be repelled by force in order to reinstitute the rule of law. Finally, he also came to the conclusion that a just man should within the limits of his abilities defend other people against unlawful acts.

In these deliberations, the following the expressions denoting repelling force by force appear: *vis vi superanda est*, *vim vi defendere*, *vim vi depellere*, *vim repellere* and *repellere iniuriam*. Generally, each of those expressions has huge power and could be regarded as a brocard. However, because the version which came to the common legal language was *vim vi repellere licet*, we should examine in much detail its nearest collocation – *vim vi depellere*. It is, therefore, necessary to think of the difference between the verb *repellere* found in the wording of the rule known to us and the Ciceronian *depellere*.

The word *pellere*<sup>17</sup> means “strike, expel”, but also “repulse”<sup>18</sup>. The prefix *de-* adds to the verb a meaning of turning back, reversing, so *depellere*<sup>19</sup> means repulse.

Whereas the prefix *re-* is a syncopated form of *retro*, that is, it adds a meaning of doing something in a reverse order or back. Therefore *repellere*<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Cf. Cic., *Pro Mil.* 4,10: *Est igitur haec, iudices, non scripta, sed nata lex; quam non didicimus, accepimus, legimus, verum ex natura ipsa adripuimus, hausimus, expressimus; ad quam non docti sed facti, non instituti sed imbuti sumus, – ut, si vita nostra in aliquas insidias, si in vim et in tela aut latronum aut inimicorum incidisset, omnis honesta ratio esset expediendae salutis.*

<sup>17</sup> Cf. M. de Vaan, *Etymological Dictionary of Latin and the other Italic Languages*, Leiden – Boston 2008, s.v. *pellere*. The author explains *depellere* as „to drive off, repel” and adds that the verb is confirmed since Cato. He translates *repellere* as „to push away, drive back” – used since Plautus. Cf. J. Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 2006, s.v. *pellere*.

<sup>18</sup> Cf. Caes., *De bell. gall.* 1,7,4; 2,24,5.

<sup>19</sup> Cf. H. Merguet, *Lexicon zu den Reden des Cicero*, Jena 1882, s.v. *depello*. *Thesaurus Linguae Latinae*, V, Lipsiae 1910, s.v. *depello* gives the verb *repellere* as a synonym. Cf. J. Sondel, op. cit., s.v. *depello*.

<sup>20</sup> Cf. H. Merguet, op. cit., s.v. *repello*, who gives only one example of the usage of the phrase *vim repellere* in Cicero’s speeches, that is the above cited fragment *Pro Mil.* 52. A. Forcellini (ed.), *Totius Latinitatis Lexicon*, Patavii 1805, s.v. *repello* gives as a synonym the verb *depello*. Cf. J. Sondel, op. cit., s.v. *repello*.

means repulsion with emphasis on mutuality or the similarity of the measure, which has been used. Both verbs were used alternatively, and there is not much difference between them. In legal texts *repellere* appears frequently in the collocation with *exceptione*<sup>21</sup>, *ab accusazione*<sup>22</sup>, that is in the context of proceedings meaning dismissal, and with *legatum*<sup>23</sup>, meaning rejection. In the context of repelling, the verb was used by Paulus, when he wrote about force majeure<sup>24</sup>. The verb *depellere* appears much less often<sup>25</sup>. It was used in the meaning of averting a danger<sup>26</sup>, damage<sup>27</sup>, removing the plaintiff's hand<sup>28</sup> and dismissal of an action<sup>29</sup>. Also use of the expression *vi depellere*<sup>30</sup> occurs.

When in Cicero the use of both verbs in connection with the word *vis* can be seen, the verb *depellere* is used exactly in the expression *vim vi*. I think that it does not exclude the possibility that the Arpinate is the author of the brocard, which maybe initially existed in two versions, one of which prevailed.

In the 16<sup>th</sup> century Philipp Melanchthon, while commenting on the speech in behalf of Milo, made a conclusion on the ability to exercise self-defence in case of an attack.

Ph. Melanthon, In Cic. pro Mil. in pr.<sup>31</sup>: *Est igitur hoc propositio principalis huius orationis, et status totius negotii: Milo iure interfecit Clodium. Principalis syllogismus huius causae est: Vim vi depellere licet; Milo vim a Clodio illatam vi depulit: igitur Milo iure interfecit Clodium.*

The humanist, who was using the language of Cicero and repeated his expressions, made a syllogism related to Milo's case: force can be repelled by force – Milo repelled the force used by Clodius – so Milo killed Clodius legally. The third sentence is obviously true only when both premises are true. In this case one could state that Milo killed Clodius *iure*, if repelling force by force would be in fact allowed, including killing the attacker, and if Milo was actually defending himself against an attack. Precisely in this way Cicero constructed his speech. He implied the rule of the acceptability of the self-defence from natural law, and,

<sup>21</sup> Cf. e.g. D. 9,4,27,1 (Gai. 6 *ad ed. prov.*); D. 13,7,23 (Tryph. 8 *disp.*).

<sup>22</sup> Cf. e.g. D. 5,2,31,4 (Paul. *l.s. de sept. iud.*).

<sup>23</sup> Cf. e.g. D. 17,1,32 (Iul. 3 *ad Urs. Fer.*).

<sup>24</sup> D. 4,2,2 (Paul. 1 *sent.*): *Vis autem est maioris rei impetus, qui repelli non potest.*

<sup>25</sup> The base *Bibliotheca Iuris Antiqui* (BIA) gives only 19 results for the question *depel\** and as many as 206 for *repel\**.

<sup>26</sup> D. 29,5,1,36 (Ulp. 50 *ad ed.*): *manu depellere a domino periculum.*

<sup>27</sup> D. 39,1,1,16 (Ulp. 52 *ad ed.*); D. 39,1,1,19 (Ulp. 52 *ad ed.*).

<sup>28</sup> G. 4,21; G. 4,24; G. 4,25.

<sup>29</sup> D. 48,10,19,1 (Paul. 5 *sent.*): *accusatio suppositi partus nulla temporis praescriptione depellitur...*

<sup>30</sup> D. 43,16,1,46 (Ulp. 69 *ad ed.*): *Idem Vivianus refert: servos quosdam vi depulit, alios retinuit et vinxit aut etiam eis imperavit: vi te deiectum intellegi.*

<sup>31</sup> I am quoting after *Corpus reformatorum*, ed. H. E. Bindseil, XVI, Halis Saxonum 1850, p. 975–976.

at the same time, he presented evidence that Clodius had waited for Milo in a trap. It cannot be concealed that the truthfulness of the later premise was a weak point of the speech *Pro Milone*<sup>32</sup>.

We can assume that giving the rule: *vim vi depellere licet* by Melanchthon in the light of Cicero's works was absolutely justifiable. We can even risk more: such a wording of the brocard seems to come directly from the quoted fragments. It may be supposed that there is no reason for doubting that the rule *vim vi repellere licet*, cited by jurists, comes from Cicero, and substitution of the used verb was aimed only at emphasising the requirement of using adequate counter-measures, for example: *arma armis*.

I am convinced that Cicero could be regarded as the author of the rule *vim vi depellere licet*. The context, in which the Arpinate referred to it, was quite broad and covered not only the self-defence *sensu stricto*, but also taking action in the public interest, when force prevailed over the law, as well as the obligation to defend other people against unlawful acts, clearly to the extent reasonably possible. The jurists extended application of this rule to the private law, in particular, accepting retention of one's possession by force. In a natural manner they transposed it into the ground of the *lex Aquilia*, because – if a man could defend himself against a bandit lurking in a trap<sup>33</sup> – there was no reason that someone, who had repelled an attack of a slave<sup>34</sup>, was then persecuted for *damnum iniuria datum*. It should be underlined, however, that even in a strictly legal meaning the rule *vim vi repellere licet* was not always employed to illustrate the right to repel a direct attempt. Ulpianus, for example, justified with it the lack of legal protection for someone, who was threatened but who himself had committed a threat before.

The discussed rule had no such a definitive connotation for the ancients, as it has for us. With it one could justify his right of self-defence, but also use it in a broader context.

<sup>32</sup> Cf. A. W. Lintott, *Cicero as Evidence. A Historian's Companion*, Oxford 2008, p. 33–34, 119–120.

<sup>33</sup> Cic., *Pro Mil.* 4,11: *Quapropter hoc maneat in causa, iudices, non enim dubito quin probaturus sim vobis defensionem meam, si id memineritis quod oblivisci non potestis, insidiatorem iure interfici posse.* Cf. I. 4,3,2; A. Stankiewicz, *De homicidio in iure poenali romano*, Romae 1981, p. 94; E. Loska, 'Insidiatorem', op. cit., p. 70–77.

<sup>34</sup> D. 9,2,4 pr. (Gai. 7 ad ed. prov.): *Itaque si servum tuum latronem insidiantem mihi occidero, securus ero: nam adversus periculum naturalis ratio permittit se defendere.*

## Bibliography

- Amielańczyk K., *Czy kontrakt obrony koniecznej ma rzymską tradycję? W poszukiwaniu przesłanek dopuszczalności prawa do samoobrony w rzymskim prawie karnym*, [w:] *'Quid leges sine moribus?'* *Studia dedykowane Profesorowi Markowi Kuryłowiczowi w 65. rocznicę urodzin oraz 40-lecie pracy naukowej*, red. K. Amielańczyk, Lublin 2009, p. 51–72.
- Amielańczyk K., *Milo's Criminal Trial*, „OIR” 1997, no. 3, p. 5–17.
- Amielańczyk K., *'Vim vi repellere licet'. Kilka uwag na temat genezy prawa do obrony koniecznej w prawie rzymskim*, „Palestra” 53.11-12/2008, p. 109–119.
- Broughton T. R. S., *The Magistrates of the Roman Republic*, I, Atlanta 1951 (reprint 1986); II, New York 1952.
- Cervenca G., *Per la storia dell'editto 'quod metus causa'*, „SDHI” 31/1965, p. 312–318.
- De Vaan M., *Etymological Dictionary of Latin and the other Italic Languages*, Leiden – Boston 2008.
- Diödsdi G., *'Vim vi repellere licet'. A Contribution to a Study of the Question of Self-Defence in Roman Law*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 11/1963, Antiquitas 1, p. 187–199.
- Ebert U., *'Vi metusve causa'*, „ZSS” 86/1969, p. 403–415.
- Lintott A. W., *Cicero and Milo*, „JRS” 64/1974, p. 62–78.
- Lintott A. W., *Cicero as Evidence. A Historian's Companion*, Oxford 2008.
- Loska E., *'Contra tribunum plebis furiosum et audacem'. Spory między urzędnikami zagrożeniem dla bezpieczeństwa Republiki? (Na przykładzie mowy w obronie Sestiusa)*, [w:] *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie rzymskim*, Lublin 2010, p. 173–182.
- Loska E., *'Insidiatorem iure interfici posse'. Kontratypy jako sposób obrony w procesie – 'Pro Milone' Cyclerona*, „Zeszyty Prawnicze” 8.1/2008, p. 63–79.
- Loska E., *Zagadnienie obrony koniecznej w rzymskim prawie karnym*, Warszawa 2011.
- Loska E., *Zbrodnicze zamiary a obrona konieczna*, „Zeszyty Prawnicze” 5.1/2005, p. 61–82.
- Merguet H., *Lexicon zu den Reden des Cicero*, Jena 1882.
- 'Regulae iuris'. Łacińskie inskrypcje na kolumnach Sądu najwyższego*<sup>3</sup>, red. W. Wołodkiewicz, A. Kacprzak, J. Krzynówek, Warszawa 2010.
- Sondel J., *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 2006.
- Stankiewicz A., *De homicidio in iure poenali romano*, Romae 1981.
- Tarwacka A., *VII Lubelskie Sympozjum Naukowe na temat rzymskiego prawa karnego 'Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie rzymskim'*, Lublin, 20–22.5.2010 r., „KPP” 10.1-2/2010, s. 297–300.

Tellegen-couperus O., Tellegen J. W., 'Nihil Hoc ad Ius, ad Ciceronem', „RIDA” 53/2006, p. 381–408.

*Totius Latinitatis Lexicon*, red. A. Forcellini, Patavii 1805.

Wołodkiewicz W., *Łacińskie paremie prawnicze w polskiej praktyce prawnej*, [w:] *Europa i prawo rzymskie. Szkice z historii europejskiej kultury prawnej*, Warszawa 2009, s. 387.



**Римма Н. Ключко**

Grodziński Uniwersytet Państwowy im Janki Kupały  
e-mail: kaf\_gosprav@grsu.by

## **Законодательная регламентация принципов уголовно-правового регулирования в нормах статута Великого княжества Литовского 1588 года**

### **SUMMARY**

#### **The Main Principles of Penal Law in the Regulations of the Statute of the Grand Duchy of Lithuania of 1588**

Law principles are recognized as the main ideas which reflect the meaning of legal regulation. The rules of the Grand Duchy of Lithuania's Statutes of 1529, 1566, 1588 contained the legislative background of the criminal legal regulation's principles. Despite the low level of the law's technical development, and the high casuistic nature of the Statutes' rules, they codified the main progressive principles of the criminal law. The subject of the principles of legality, personal liability and responsibility which are fixed in the rules of the Grand Duchy of Lithuania's Statute of 1588 are analyzed in the article. The article also makes an investigation into the historical conditions of their fixation in modern criminal law. In spite of the class approach of the legal regulation in the Middle Ages, the Statute's rules confirm the progressive ideas of the remission of penalties for lawless juveniles. The most progressive of the Statute's rules were those which fixed the principles of the personal liability and responsibility. Developing the conception of the responsibility of guilt, the Statute fixed progressive statements for its time about the absence of reasons for imposing criminal responsibility upon insane persons.

**Key words:** Lithuanian Statute 1588, penal law, personal responsibility, juveniles

Принципы права признаются основными идеями, началами, отражающими суть и содержание правового регулирования и права в целом. Впервые уголовно-правовые принципы получили четкое закрепление на законодательном уровне в Уголовном кодексе Республики Беларусь 1999 года, который вступил в действие с 1 января 2001 года. Однако, это не означает, что принципы уголовного закона и уголовной ответственности до указанного момента не разрабатывались в уголовно-правовой доктрине. Их законодательное закрепление является, несомненно, шагом вперед в развитии уголовно-правового регулирования. Нормативное содержание принципов уголовно-правового регулирования непосредственно отражает в уголовном законе основные направления развития уголовной политики государства, так как именно определение принципов выражает основные общие положения уголовно-правового регулирования, понятные для всех членов общества. Перечень и содержание принципов уголовного закона и уголовной ответственности содержится в статье 3 Уголовного кодекса Республики Беларусь 1999 года, в которой в части первой закреплено: „Уголовная ответственность в Республике Беларусь основывается на принципах законности, равенства граждан перед законом, неотвратимости ответственности, личной виновной ответственности, справедливости и гуманизма”<sup>1</sup>.

Нормативные предпосылки принципов уголовно-правового регулирования как основных его идей, и их содержания имелись уже в нормах Статутов Великого княжества Литовского. Статуты Великого княжества Литовского 1529, 1566 и 1588 годов включали в себя нормы различных отраслей права. Независимо от невысокого уровня развития юридической техники, определенной степени непоследовательности в закреплении уголовно-правовых запретов, высокой степени их казуистичности, анализ содержания уголовно-правовых норм Статутов свидетельствует о закреплении важнейших уголовно-правовых положений, определяющих содержание и сущность уголовно-правовых запретов и ответственность за их нарушение. Для указанных актов характерно закрепление уголовно-правовых принципов, отражающих передовые правовые идеи, в частности, принципов законности, справедливости, личной виновной ответственности. Однако, несмотря на закрепление этих принципов в одних нормах, порой в самом законе допускалось отступление от них, в чем

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Республики Беларусь: 9 июля 1999 г. № 275, 3. Минск, Амалфея, 2010, с. 3.

проявлялась непоследовательность, свойственная в целом для правовых предписаний средневековья.

Остановимся на анализе содержательного наполнения указанных принципов в нормах, отражающих их сущность в Статуте ВКЛ 1588 года (далее Статут), как наиболее позднем источнике уголовного права феодальной Беларуси, который действовал в течение самого продолжительного периода времени – более 250 лет, и воплотил и развил идеи и правовые положения, разработанные в предыдущих источниках права.

Принцип законности нашел свое отражение в положениях, закрепленных в ст. ст. 1 и 2 разд. I Статута. В частности, закреплялось, что „**все жители ВКЛ этим одним правом писаным** от нас изданным должны быть судимы” и „должны быть наказаны наказанием, указанным в ниже описанных артикулах”<sup>2</sup>. Вышеуказанное свидетельствует, с точки зрения уголовного права, о воплощении в нормах положения о необходимости определения преступности и наказуемости деяний в соответствии со Статутом. Безусловно, учитывая высокую степень казуистичности отдельных правовых предписаний, можно судить о необходимости в определенных ситуациях применения закона по аналогии, что не отрицает саму концепцию законности, заложенную в нормах Статута в целом.

Содержательное наполнение принципа справедливости предполагает обязательное наличие двух аспектов: уравнивающего и дифференцирующего. Следует отметить, что предпосылкой первого из них являлись те же положения ст.ст. 1 и 2 разд. I. Однако, уравнивающий аспект справедливости только указанным положением и ограничивается, так как в целом законодательство предусматривает неравную ответственность с учетом социального и служебного положения лица, совершившего преступление. Наиболее ярким примером проявления такого неравного классового подхода при уголовно-правовом регулировании является содержание нормы, устанавливающей пределы ответственности за убийство шляхтича, совершенное в соучастии. Если соучастниками являлись шляхетские особы, то за убийство шляхтича к ответственности из их числа в виде смертной казни мог быть привлечен только один из виновных, а другие „должны выплатить головщину сто коп грошей и отсидеть в заключении год и шесть недель в замке нашем того воеводства, где это произойдет, в башне, в земле на глубине шесть сажень”. „А будет ли убито двое или трое, или несколько особ шляхетских, за каждого убитого шляхтича должна быть наказана смертью особа шляхетская” (ст. 29 разд. XI)<sup>3</sup>. Таким

<sup>2</sup> Статут Вялікага княства Літоўскага 1588: Тэксты. Давед. Камент./ Беларус. Сав. Энцыкл.; Рэдкал.: І. П. Шамякін (гал. рэд.) і інш., Мінск, БелСЭ, 1989, s. 351.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 433.

образом, в подобных случаях четко при определении наказания использовался „принцип талиона”. В свою очередь, ст. 39 разд. XI, регламентирующая ответственность “людей простого звания” за убийство шляхтича, устанавливала, что если бы люди простого звания... убили шляхтича или шляхтянку, тогда, сколько их будет обвинено жалующей стороной перед судом и законным порядком..., все они должны быть смертью наказаны. Однако, и таких простых людей свыше трех человек за одну шляхетскую голову наказано быть не должно. А это должно пониматься об убийстве, причиненном в ссоре. А если бы люди простого звания, умышленно насильно напав на шляхетский дом или постоянный двор или переняв умышленно на дороге, убили шляхтича, таковые по достоверным доказательствам, все те, на кого сторона принесет присягу, должны быть наказаны смертью”<sup>4</sup>. Статут 1566 года запрещал наказывать за групповое убийство шляхтича, совершенное простолюдьми, более 7 из них (ст. 12 разд. XI). Сравнение норм Статутов 1566 и 1588 годов позволяет судить об определенной гуманизации уголовного законодательства, что, однако, не свидетельствует о справедливом отношении к лицам различной социальной принадлежности и говорит о сугубо классовом подходе правового регулирования, нашедшем свое отражение в уголовно-правовых нормах средневековья.

Относительно воплощения в нормах Статута дифференцирующего аспекта справедливости следует отметить, что, независимо от абсолютной определенности большей части их санкций, виды и меры наказания за совершенное преступное деяние устанавливаются в зависимости от характера и степени его общественной опасности, формы вины, смягчающих и отягчающих обстоятельств, а также обстоятельств, характеризующих личность лица, совершившего преступление. Примером такой дифференциации ответственности могут служить положения ст. 27 раздела XI, устанавливающей различные виды и меры наказания за причинение увечий в зависимости от степени их тяжести. В соответствии с указанной статьей, „кто бы жестоким образом... и издеваясь над кем, насильственно против его воли имея в своих руках, какому-либо шляхтичу или шляхтянке руку, ногу, нос, ухо, губу отрубил или отрезал настолько, что который бы из этих членов отпал, или бы око, зубы выколол или выбил, или глаз ослепил, и в том по суду виновным оказался, тогда... за таковой каждый член, отрубленный или отрезанный, или выбитый, тому, кто в этом виновен окажется, также должен быть отрублен, отрезан или выбит такой же член”<sup>5</sup>. Кроме того, жалующая сторона получала денежное возме-

4 Ibidem, s. 435.

5 Ibidem, s. 432.

ние. Если же речь идет об утрате двух парных органов (слуха, зрения, рук, ног), то, с учетом заложенного принципа талиона, виновный лишался путем членовредительства обоих органов. Тот же принцип распространяется и на утрату пальцев. В статье дифференцируется размер денежного возмещения и длительность тюремного заключения в зависимости от характера причиненного увечья. Как отягчающее ответственность обстоятельство закреплялись определенные признаки потерпевшего. Например, если в качестве такового выступает женщина шляхтянка, то „как головщину, так и навязку вдвойне должны присуждать также и двойным заключением наказывать”. Указанное свидетельствует о том, что дифференциация ответственности предопределялась реализацией „принципа талиона”. Это обуславливалось, прежде всего, целью устрашения, которая признавалась в тот период основной целью уголовного наказания. Однако, имелись и прогрессивные идеи относительно необходимости смягчения наказания несовершеннолетним лицам (например, ст. 11 разд. XIV), свидетельствующие не только о дифференциации ответственности, но и зачатках гуманизации карательной политики государства. При этом в целом о гуманности уголовного законодательства XVI века судить сложно, так как Статут в качестве видов уголовного наказания достаточно часто предусматривает членовредительство (например, ст. 9 разд. I, ст. 62 разд. IV, ст. 9 разд. XI, ст. 31 разд. XIV и др.) и смертную казнь (например, ст. 7 разд. XI, в которой предусматривается наказание смертью позорной: „По рынку вода, клещами тело рвать, а после, посадить в кожаный мешок, к нему собаку, петуха, ужа, кошку, мешок зашить и, где поглубже, в воде утопить”; [в] ст. 9, 17 раздела XI устанавливали „жестокую смертную казнь” через четвертование или посадение на кол). Указанные положения, устанавливающие наказание путем членовредительства, были направлены на реализацию как частнопревентивных, так и общепревентивных целей ответственности путем устрашения и предполагали акт возмездия за совершенное преступное деяние. Вышеуказанное свидетельствует, что проявление принципа гуманизма в законодательстве XVI века заключалось лишь в обеспечении его нормами охраны жизни и здоровья человека, но никак не было связано с гуманным отношением к лицу, совершившему преступление.

Наиболее прогрессивными из числа положений Статута, отражающих основные уголовно-правовые принципы, являлись те из них, которые свидетельствовали о закреплении принципа личной виновной ответственности. Принцип виновной ответственности закреплялся, во-первых, указанием в нормах Статута на привлечение к ответственности **виновных** лиц, совершивших деяния **умышленно** (например, ст.ст. 1, 7, 15, 16-20 разд. XI и др.), имея злой умысел (ст. 9 разд. XI), а также **неумышлен-**

но (например, ст.ст. 22, 23 разд. XI). Причем в некоторых случаях закон отождествляет неумышленную форму вины со случайным причинением вреда. Развивая концепцию виновой ответственности, Статут закреплял прогрессивные для своего времени положения об отсутствии оснований привлечения к уголовной ответственности невменяемых. В частности, устанавливалось, что в случае причинения вреда здоровью или лишению жизни сумасшедшими, лишенными разума, они, при наличии у них имущества, должны содержаться родственниками или слугами своими в крепком заточении и при добрых сторожах. „А неимущих сумасшедших людей вряд наш местный, где это случится, а в имениях княжеских, панских сами паны или их врядники, в заключении содержать обязаны” (ст. 35 разд. XI). Более того, как указано в статье, „если бы кто сошел с ума, но затем в здравый и полный рассудок пришел, а после бы возобновилось то же самое и он бы опять начал сходить с ума и во время этого сумасшествия убил кого, тогда таковой уже смертью и выплатой головы наказан будет, ибо зная о таких своих припадках, обязан был возле себя присмотр и сторожа иметь и предосторожность соблюдать”. Указанное положение свидетельствует о заботе об общественной безопасности окружающих и также является одним из проявлений гуманизма в контексте решения вышеуказанной задачи. В указанной статье содержится и прогрессивная норма об ответственности за посредственное причинение вреда путем использования невменяемого: „А если бы кто такому сумасшедшему дал оружие или к преступлению побудил словами, тогда он сам по тяжести совершенного преступления за это обязан быть наказан”<sup>6</sup>.

Одной из предпосылок ответственности лишь при наличии вины является достижение определенного возраста. В соответствии со ст. 11 разд. XIV лицо в возрасте до 16 лет не могло быть привлечено к ответственности за воровство, (к таким лицам не применялась смертная казнь и пытки), однако, это не освобождало его родителей или близких родственников от выплаты денежного штрафа. В случае отсутствия таких средств несовершеннолетний отдавался для их отработки. Причем возрастная граница ответственности, по сравнению со Статутом 1566 года, была повышена (ст. 8 разд. XIV указанного Статута устанавливала 14-летний возраст ответственности).

Наиболее прогрессивной представляется норма, закрепленная в ст. 18 разд. I, закрепляющая принцип личной виновой ответственности: „Не должен никто ни за кого терпеть, только каждый сам за себя. Также

<sup>6</sup> Ibidem, s. 434–435.

устанавливаем, что никто ни за чей поступок не должен быть осужден и наказан, только тот, который в чем сам виновен будет... Поэтому так желаем иметь, чтобы... никто иной ни за чье преступление и поступок не был наказан. Только каждый сам за свое преступление должен терпеть и быть наказан". Однако, в самом законе закрепляется исключение из принципа личной виновной ответственности, когда речь идет об оскорблении государева величия и государственной измене, за которые могут караться смертной казнью совершеннолетние сыновья изменника, „в отношении которых были бы убедительные доказательства, что они знали об отцовской измене. А те сыновья, которые не достигли совершеннолетия, или другие и будучи взрослыми, но об отцовской измене не знали, таковые ни чести, ни горла не будут утрачивать” (ст. 3, разд. I)<sup>7</sup>. Причем они и в этом случае теряли все права на отцовские имения.

Резюмируя вышесказанное, следует отметить, что Статут Великого княжества Литовского 1588 года заключал в себе передовые для эпохи средневековья правовые положения, закрепляющие такие уголовно-правовые принципы, как принцип законности и личной виновной ответственности. Безусловно, определенная непоследовательность в содержательном наполнении указанных принципов свойственна нормам Статута. Однако, закрепление таковых принципов и их развитие по сравнению с предыдущими кодифицированными и некодифицированными правовыми актами является серьезным шагом на пути создания предпосылок в последующем для развития иных уголовно-правовых принципов, а именно, принципов гуманизма и справедливости. О прогрессивности тех идей, которые были заложены и разработаны в Статуте, свидетельствует и тот период, в течение которого его нормы оставались действующими. Отдельные положения Статута, регулирующие уголовные правоотношения, являются актуальными и современными и до сегодняшних дней и являются значимым правовым наследием, изучение которого позволяет обеспечивать дальнейшее совершенствование законодательства, учитывая национальные особенности развития белорусского и польского уголовного права.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 351.

**Бібліяграфія**

1. *Статут Вялікага княства Літоўскага 1588: Тэксты. Давед. Камент./* Беларус. Сав. Энцыкл.; Рэдкал.: І. П. Шамякін (гал. рэд.) і інш., Минск, БелСЭ, 1989.
2. *Уголовный кодекс Республики Беларусь: 9 июля 1999 г. № 275, 3.* Минск, Амалфея, 2010.



**Лилия Я. Абрамчик**

Grodziński Uniwersytet Państwowy im Janki Kupały  
e-mail: l.abramchik@grsu.by

## **Становление налогов и их развитие на территории Беларуси (до января 1919 года)**

### **SUMMARY**

#### **The Tax-making Process and the Development of Taxation System on the Territories of Belarus (till January 1919)**

From the moment of the creation of a state on the territories of Belarus, the system of taxation was also developing. At first it was quite primitive, based on the size of the population. Later on, when social and economic relations became more developed, new forms of taxation, based on the value of land, likewise developed.

In the 10-12th centuries, the taxes were collected from the territories. The treasury of the Grand Duchy of Lithuania consisted of pecuniary and non-pecuniary (natural) taxes. Since the beginning of the 17th century, more than 30 different taxes had existed. Some of the present taxes have roots in this old system.

The feature of this system is that it had an individual character. There were many reductions established, so that one may even talk about a – whole system of tax reductions.

**Key words:** Grand Duchy of Lithuania, taxes, natural taxes, treasury, Lithuanian Statutes

История возникновения, функционирования налогов и развития норм налогового права на территории белорусского государства далеко не однозначна. Это связано с историческими этапами развития белорусского государства, развитием его права. Роль законов на разных этапах существования белорусского государства выполняли различные нормативные правовые акты – от „Русской правды” киевского князя Ярослава Мудрого, судебника Казимира 1468 года, Статутов Великого княжества

Литовского 1529 г., 1566 г., 1588 г., Соборного уложения 1649 г. до ныне действующих Конституций Республики Беларусь и Налогового кодекса Республики Беларусь<sup>1</sup>.

Потребность в обеспечении денежными средствами функционирования государства существовала и существует всегда. Вопрос о возникновении налога как основного источника доходов казны государства всегда являлся актуальным и требующим изучения. Зная о том, какие виды налогов, сборов, пошлин собирались в разные периоды развития государства, можно судить об уровне развития государства, его экономическом и социальном положении.

С момента образования государства на белорусских землях начинает формироваться система налогообложения. Первоначально она представляла собой примитивное обложение населения данью, в дальнейшем, с развитием социально-экономических отношений, увеличением роли земельного фонда и других материальных ценностей начали зарождаться отдельные виды налогов.

## **Белорусские земли в составе Древнерусского государства: формирование государственных доходов и основ бюджетной системы**

В течение IX–XI вв. экономическая и политическая жизнь западных земель осуществлялась по законам раннефеодального Древнерусского государства. Киевская Русь была раннефеодальной монархией. Возглавлял государство великий князь, которому подчинялись многочисленные удельные князья и бояре. Княжеские дружины держали в повиновении крестьян и мещан. Сохранилось вече, как орган местного самоуправления. Доходы великокняжеской казны формировались за счет дани с населения (позже – оброка), пошлин, доходов от продажи рабов, а также укладов

<sup>1</sup> *Полюцкие грамоты XII – начало XVI вв.* / сост. А. Л. Хорошкевич, ч. 16, Москва 1977; *Статут Вялікага Княства Літоўскага 1566 г.* // *Временникъ императорскаго московскаго общества истрій и древностей російскіихъ*, Книга 23, Москва, Въ Университетской Полиграфіи, 1855, s. 200; *Соборное уложение 1649 года*, Текст. Комментарии: подготовка текста Л. И. Ивиной, Издательство “Наука” (Ленинградское отделение), 1987; *Статут Великого княжества Литовского 1529 г.*: Издательство Академии наук БССР, Минск 1960, s. 253; *Статут Вялікага княства Літоўскага 1588: Тэксты. Давед. Камент.* / Беларусь. Сав. Энцикл.; рэдкал.: І. П. Шамякін (гал. рэд.) і інш., Минск: БелСЭ, 1989, s. 573; *Конституция Республики Беларусь от 15.03.1994 г., -№ 2875–XII* (в ред. от 17.11.2004 г.) // *Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 1999, № 1, 1/0*; *Налоговый кодекс Республики Беларусь (Особенная часть): Кодекс Республики Беларусь от 29.12.2009 г., № 71–3* // *Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 2010, № 4, 2/1623*.

с побежденных земель. В IX веке Киевский князь, объединив вокруг себя разные племена, обложил их данью. Отсюда и возникло понятие „подданные”. В то время дань была основным источником доходов. Она большей частью реализовывалась либо обменивалась на другие товары, пополнявшие княжескую казну. Это побуждало великих князей поощрять торговлю и способствовать ее развитию, охранять торговые интересы восточных славян и защищать великий водный путь „из Варяг в Греки”.

В Киевской Руси использовались различные способы сбора дани. Одним из методов сбора был повоз, когда покоренные племена везли ее сами прямо на княжеский двор. Такой повоз возили в Киев радимичи. Применяли и другой метод сбора дани наместниками – княжескими посадниками, собиралась дань с территории Древнерусского государства. Третьим способом сбора дани являлось полюдье, когда князья со своею дружиной сами собирали дань.

Изначально дань была основной формой феодальных повинностей и вносилась продуктами неземледельческого характера (грибы, мех, мед, воск, рыба и др.) и деньгами (кунами). Размер дани определялся местными обычаями. Дань собиралась с дыма, двора, плуга – то есть, единицей обложения данью было хозяйство смерда-общинника (смерды–княжеские люди из состава сельского земледельческого населения, обложенные данями). Когда князь сам отправлялся собирать дань, то получал от населения еще и „корм” натурой или деньгами и „дарь”. Поскольку князья приезжали не только собирать дань, но и чинить суд и управу, то население выходило к нему с дарами и поклонами. С годами такой порядок превратился в обычай, и дар из добровольного приношения сделался обязательным сбором, который назывался „полюдьем дарованным”<sup>2</sup>.

В этот период времени начинают развиваться пошлины (сборы). Эти сборы были вначале платой за различные услуги, оказываемые торговцам: мыто-пошлинный сбор с купцов за услуги при перевозке товаров через волоки или при упорядочении торговли на рынках через особых приставов-мытников; весче и померное – при перевешивании и измерении товаров. Позже все эти сборы приобрели значение чисто торговых пошлин.

В период распада Древнерусского государства, Полоцкое княжество обособилось одним из первых, а в конце XI – начале XII века от Киева обособились: Гродненское, Новогрудское, Волковысское, Пинское и Дубровенское княжества. Несколько позже отделилось и Туровское княжество.

<sup>2</sup> Л. В. Алексеев, *Полоцкая земля; Очерки истории Северной Белоруссии в IX–XIII вв.*, Минск, Наука, 1966, s. 295.

Полоцкое княжество стало основой государственности Беларуси. Расположение его вблизи водных путей (в бассейне Западной Двины, Березины, Немана), значительное количество крупных городов (Полоцк, Минск, Витебск, Друцк), развитие торговли и ремесленной деятельности способствовали его экономическим и политическим связям с другими княжествами Руси.

От населения князю поступали доходы в виде дани, полюдья „дарованного”, „корма”, продаж, уроков, сборов: мыто, весчего, померного (пошлин) и некоторых доходов. Князь предоставлял посадникам в пользование часть своих доходов: даней, судебных штрафов и пошлин.

На территории отдельных княжеств предусматривались дополнительные поборы с населения на содержание княжеских посадников и иных лиц из княжеского управления. В пределах отдельных княжеств функционировала собственная система сбора доходов в пользу князя. Так формировалась княжеская казна на уровне местного самоуправления. Сегодня можно считать эту казну прообразом местного бюджета.

Князья уже не удовлетворялись одними данями, судебными и торговыми пошлинами. Они искали себе и другие источники обогащения, которые видели во владении и эксплуатации земель.

В этот период земля, бывшая основным средством производства, стала собственностью феодалов. Верховным собственником земли являлся великий князь, который регулировал ее распределение между своими подданными, наделяя их землей за верную службу (государственную или военную).

Крупными феодальными землевладельцами стали князья и бояре, а с принятием христианства – церкви и монастыри. Княжеская дружина сделалась землевладельческим классом. Феодалы, получив землю, наделяли ею крестьян, которые попадали к нему в зависимость и вынуждены были выполнять феодальные повинности: платить дань, оброк продуктами, денежный оброк и отрабатывать барщину.

Если изначально основной формой повинностей была дань, то с ростом производительности труда, когда у крестьян стали появляться излишки продуктов, феодалы перевели их на оброк продуктами, а позже, на денежный оброк и барщину.

Таким образом, в IX–XI вв. создается в определенной степени упорядоченная, многоуровневая система формирования доходов казны государства, организационные принципы которой в дальнейшем лягут в основу создания налоговой и бюджетной систем Беларуси.

Развитие феодальных отношений привело к укреплению феодальной знати и их стремлению к обособлению и политической независимости от Киева<sup>3</sup>.

За время нахождения в составе Древнерусского государства Белорусские земли накопили опыт государственно-общественной организации и сбора государственных доходов. В том числе следует обратить внимание, что в X–XII веках были заложены основы формирования бюджетной системы, заложены принципы распределения доходов между бюджетами, так, доходы, взимаемые на территории волостей, поступали в казну удельных княжеств, за исключением той части, которая направлялась великому князю. Тот факт, что великому князю отсылались доходы именно в виде части дани, позволяет признать существование принципа значимости в распределении государственных доходов: изначально дань была самым существенным доходным источником. При этом четко прослеживается территориальный принцип сбора доходов, который проявлялся в том, что расчеты с великокняжеской казной каждая территория (волость, город) вели самостоятельно, а за сбор налогов на вверенной ему территории отвечал княжеский наместник.

Относительная самостоятельность княжеств, широкие права в решении вопросов формирования доходов казны и их использования позволяют говорить о развитии такого понятия, как бюджетные налоговые права. К числу таковых прав местной администрации относятся права по: сбору доходов на своей территории, введению местных налогов и сборов, установлению их размеров.

Более того, между уровнями власти сложились вполне определенные отношения в распределении государственных доходов (между удельными князьями и великим князем), что заложило основы для развития в будущем принципов формирования межбюджетных отношений.

Уже в XII в. в Полоцкой Руси закладывались основы самостоятельной налоговой системы, обеспечивающей формирование бюджетов городов и княжеств. Следует отметить и то, что зарождавшаяся система налогообложения уже предусматривала налоговые льготы для стимулирования тех или иных процессов хозяйственной жизни самостоятельного государства.

---

3 Ibidem, s. 295.

## Развитие норм налогового права в Великом княжестве Литовском

Во второй половине XIII в. сложилось феодальное государство – Великое княжество Литовское, в состав которого вошли белорусские, русские и украинские земли. Столицей своего государства князь Миндовг сделал город Новогрудок (при Гедемине с 1323 года столица была перенесена в Вильно), а Белорусский язык был признан в качестве государственного. Государственные акты издаются вначале на двух языках, а позже – исключительно на белорусском языке. Великий князь признавал себя представителем двух наций – литовской и белорусской, а в официальных грамотах и отношениях с соседними государствами он называл себя царем литовским и русским. XIII–XIV века считают Литовско-Белорусским периодом истории Беларуси<sup>4</sup>.

Первоначально Белорусские земли находились на положении автономных удельных княжеств и получали от великих князей привилегии, особо подтверждающие права, дарованные всему великому княжеству. Во главе их стояли члены литовского великокняжеского рода или местные князья, попавшие в зависимость от великого князя литовского.

Удельная эпоха в Великом княжестве Литовском характеризуется упрощенным вариантом построения взаимоотношений между великокняжеской властью и удельными княжествами по поводу формирования доходов государственной казны.

Нас в большей степени интересует развитие норм налогового права (налоги и порядок формирования и расходования казны). Для этих целей в аппарате управления при великом князе функционировали две должности подскарбия – земского и дворного. Подскарбий земский ведал казной государства, а подскарбий дворной – непосредственно доходами и расходами великокняжеских имений. В подчинении их были многочисленные скарбники: ревизоры, сборщики налогов и иные служащие, которые занимались вопросами государственно-финансовой деятельности.

Государственная казна Великого княжества Литовского формировалась из натуральных и денежных податей и платежей. При этом уже существовало разграничение между доходами, поступающими в великокняжескую (государственную) казну, и остающимися в распоряжении отдельных землевладельцев и территорий. Часть из них носила название помещичьих, благодаря тому, что частным владельцам предоставлено было право взимать их с крестьян в свою пользу. Другая часть – наибо-

<sup>4</sup> *Белоруссия в эпоху феодализма*: Сб. док. В 3 т. Акад. Наук БССР, Минск, Изд-во Акад. Наук БССР, 1959–1961, Т. 1-3.

лее значимые доходы, относилась к общегосударственным и взималась как с государственных, так и с частновладельческих крестьян. Мы можем говорить, что в этот период четко прослеживалось деление платежей на налоговые и неналоговые, деление налогов на прямые и косвенные. Все большее их количество взималось в денежной форме. Великокняжеская казна становилась денежным фондом. А это означает, что в этот период начинает развиваться бюджетная система государства. В подтверждение этому свидетельствует тот факт, что в наиболее крупных городах при воеводах и старостах создавались особые господарские (государственные) скарбы. Главные города стягивали к себе значительные господские доходы со всех или большинства волостей. Эти доходы шли большей частью на удовлетворение местных нужд, расходовались управлением центрального города. Территории, где не было особых скарбов при воеводах и старостах, участвовали в формировании господарского скарба, передавая неизрасходованные на местах господарские доходы в казну.

Местное руководство – воеводы и старосты располагали сведениями о господарских доходах и расходах в поветах, были в курсе их хозяйственной административной и казначейской деятельности. Создаваемые в городах особые господарские скарбы являлись своеобразной городской казной, прообразом городского бюджета. Тот факт, что часть государственных доходов оставалась в распоряжении территорий и использовалась на их потребности, позволяет говорить о формировании бюджетных отношений между органами государственной власти различных уровней. Однако, эти отношения не были каким-либо образом упорядочены и четко регламентированы правом.

Тем не менее, уже обозначились принципы значимости доходных источников, подчиненности плательщиков и территориальной принадлежности, в соответствии с которыми подати либо зачислялись в число господарских доходов, либо оставались территориям (волостям, городам) или частным владельцам.

Деление территории на волости, поветы, воеводства упорядочило организацию сбора налогов, сборов и пошлин, способствовало осуществлению контроля за этими поступлениями. Прототипом сегодняшних финансовых органов (Министерства финансов, Министерства по налогам и сборам) являлись органы государственного местного управления в лице наместников – державцев, тивунов, старост и др., отвечавшие за сбор доходов, во главе с подскарбием земским представляли собой целую организационную систему. Как представители великокняжеской власти они распоряжались доходами и осуществляли расходы в пределах поветов, волостей, могли вводить местные налоги и сборы. Это свидетельствует о том, что был выработан механизм сбора налогов (податей и плате-



жей); значительно увеличилось количество доходных источников казны за счет развития видов налогов, сборов, пошлин.

Тот государственный и социально-экономический строй, который существовал в период ВКЛ, претерпел некоторые преобразования после объединения с Польшей и создания единого государства – Речи Посполитой. То, что Речь Посполитая являлась целостным государством – это лишь внешняя характеристика государства, так как внутри государства существовало разделение на Великое княжество Литовское и Корону Польскую. Поэтому Речь Посполитая представляла собой конфедерацию, что было закреплено в Статуте ВКЛ 1588 г. Поэтому существовало множество черт, присущих лишь ВКЛ или Польше<sup>5</sup>. Эти события повлекли за собой также и изменения в налоговой системе.

Так, общество на белорусских землях состояло из двух основных классов: феодально-зависимых крестьян и феодалов-землевладельцев. Вместе с тем сохранялись рабы (холопы, челядь невольная). Значительную часть населения составляли свободные люди, которые не были феодалами и не находились от них в зависимости. К ним относились мещане, евреи, татары, низшее духовенство, крестьяне-данники, а также безземельная шляхта. Феодальное общество делилось по своему правовому положению на сословия: шляхту, мещан, духовенство и крестьян. Различные платежи, подати и сборы налагались на людей, либо освобождали их от обложений в зависимости от того, к какому сословию человек относился.

В этот период огромную ценность составляла земля. Но крупные землевладельцы составляли незначительную часть от всего населения. В сельской местности крестьяне облагались государственными сборами и податями за пользование землями. Так, тяглые крестьяне, которые могли пользоваться одной волокой земли феодала должны были отработывать барщину 4–6 дней в неделю и платить денежный оброк – серебщину. Многие крестьяне выплачивали чинш, который взимался за аренду земли с учетом ее размеров; подводная повинность, подымное, гвалты – все это сборы с зависимого населения, которые скорее представляли собой арендную плату, нежели земельный налог, так как это население было зависимо от землевладельцев<sup>6</sup>.

Совсем иную ситуацию представляли повинности крестьян–данников, которые не были подчинены какому-либо феодалу и повинности несли только в пользу великого князя или государства. Размер повинностей определялся в зависимости от общих обязанностей, которые накладывались на деревню или волость в целом.

<sup>5</sup> Статут Вялікага княства Літоўскага 1588: Тэксты. Давед. Камент., op. cit., s. 573.

<sup>6</sup> Я. А. Юхо, *Кароткі нарыс гісторыі дзяржавы і права Беларусі: Вучэб. дапам.* / Я. А. Юхо, Мінск, Універсітэцкае, 1992, s. 270.



Повинности распределял между крестьянскими хозяйствами выборный старец, который считался местной служебной особой. Собранные с данников денежные и натуральные подати старцы обязаны были отвезти в казну и сдать местным представителям государственной администрации. Подати, которые собирались с крестьян-данников, имели старые названия – дякла, куница, полюдые, а также различные работы по строительству замков, мостов и др. Поэтому те подати, которые взимались со свободного населения, можно определить как земельный налог, а не арендную плату за землю, что было более характерно для зависимых крестьян. Об этом говорит и сама процедура сбора налогов специальными органами и тот факт, что средства поступали в государственную казну, а не отдельному землевладельцу.

Жители городов считались свободными и выделялись в отдельное сословие мещан. Их правовое положение определялось в зависимости от города, в котором проживал мещанин, и от его имущественного положения. Значимость города определялась его правовым статусом – обладает город магдебургским правом или специальными льготными грамотами. Мещане имели право заниматься оптовой торговлей, владеть ремесленными мастерскими, а также земельным имуществом, которое обрабатывалось зависимыми от них крестьянами. Соответственно мещане должны были со своего имущества нести воинскую службу и выплачивать подати в государственную казну.

Это свидетельствует о том, что в период Речи Посполитой в ВКЛ зародился малый бизнес, и как следствие, возник налог на недвижимость. Самым распространенным малым бизнесом ВКЛ были корчмы. Порядок открытия и содержания корчмы был строго регламентирован и отражен в Статутах ВКЛ. Так, в Статуте 1529 года, в разделе третьем „О вольностях шляхты и о расширении Великого княжества Литовского” сказано, что государственная система была направлена на отслеживание нелегальных увеселительных заведений, которые не были зарегистрированы и не платили налоги в королевскую казну<sup>7</sup>. В Статутах было указано как именно содержать корчму и какие налоги платить. Законопослушные граждане, пожелавшие открыть корчму, должны были уведомить об этом короля.

В XVI веке корчма представляла собой огромный сарай, в который езжали вместе с телегой или верхом на лошади. Со временем вид корчмы изменился, появились отдельные помещения для постояльцев и лошадей. Соответственно владельцы должны были выплачивать налог государству за те сооружения, которые приносили прибыль<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Статут Вялікага княства Літоўскага 1529 года, пад рэд. К. І. Яблонскага, Мінск, Выдаўніцтва акадэміі навук БССР, 1960, с. 254.

<sup>8</sup> Ibidem.

В литовских метриках можно увидеть много записей о предпринимателях того времени. Учитывая транзитное положение Беларуси, содержание корчмы было выгодным и прибыльным делом, поэтому такое заведение было практически в каждом селе вдоль главных дорог. Шляхтичи, которые порой считали ведение бизнеса недостойным себя занятием, нередко строили корчму в своих владениях для последующей сдачи ее в аренду. Арендовали их преимущественно еврейские жители, не имевшие такого преубеждения против деловой жизни<sup>9</sup>.

Таким образом, помимо многочисленных податей и сборов в ВКЛ прослеживалось постепенное становление земельного налога и налога на недвижимость. Этому способствовало развитие товарно-денежных отношений, ведение предпринимательской деятельности, открытие ремесленных мастерских и другой деятельности свободного населения.

Для данного этапа характерно отсутствие системности в установлении налоговых платежей, а различие в объектах налогообложения указывает на то, что налоги вводились субъективно, в зависимости от потребности государя в денежных средствах, что не способствовало справедливому распределению бремени расходов по содержанию государственного аппарата среди жителей одного государства.

Исходя из этого, существующие феодальные отношения затормаживали дальнейшее развитие экономических отношений, а соответственно и налоговой системы в государстве, которая зачастую носила достаточно примитивный характер.

В феодальном государстве одновременно существовали все 4 формы феодальных повинностей, но в определенные периоды одна из них была доминирующей: дань – в IX–XI вв., оброк продуктами – в XI–XIV вв., денежный оброк в XV – первой половине XVI в., и со второй половины XVI в. – барщина.

Центральное место среди всех источников занимало статутное право. Статут ВКЛ 1588 года считается самым совершенным юридическим кодексом Европы XVI–XVII столетия. Статутное право в ВКЛ составлялось под воздействием товарно-денежных отношений и торгового капитала. Поэтому вместе с феодальными нормами, такими, как непризнание за крестьянами права собственности на землю и другие ограничения их прав, получили значительное развитие нормы, которые регулировали договор купли-продажи, залога, аренды, а также отразили ситуацию в государстве, связанную с развитием налога на недвижимость и земельного налога. В этот период развития государства налоги, пошлины, сборы зависели от

<sup>9</sup> *Придорожный сервис в ВКЛ // СБ-Беларусь сегодня [Электронный ресурс], 2010, Режим доступа: <http://www.open.by/country/21741>. Дата доступа: 21.01.2011.*

правового положения физического лица. Самым привилегированным сословием являлась шляхта, которая была освобождена от выплаты податей и повинностей, за исключением военной службы и податей на войну. Правоспособность простых свободных людей в феодальном обществе не была равной. Например, мещане больших городов пользовались более широкими правами, чем свободные люди, которые жили в деревнях или маленьких городах. Зависимые крестьяне имели ограниченную правоспособность, поскольку обладали правом свободно распоряжаться недвижимым имуществом.

В статуте были закреплены нормы, связанные с налогом на недвижимость и земельным налогом. Это проявилось в том, что характерной чертой феодального права собственности и владения было то, что собственник земли либо недвижимого имущества был обязан нести государственные повинности, которые были присущи этой недвижимости либо земле. Было закреплено также, что при переходе права собственности к другой особе эти повинности переходили вместе с недвижимостью. Например, как указывает в своих работах Я. А. Юхо, шляхтич или мещанин, который купил боярскую либо крестьянскую землю, если он не получил до этого освобождения от повинности, выплачивал те повинности, которые выплачивал его предшественник<sup>10</sup>.

Эти факты свидетельствуют также о том, что в некоторых ситуациях имело место продажа земли простыми людьми, это считалось законным явлением по грамоте 1581 года, а уплата повинностей не зависела от фактического собственника земли и не определялась его статусом.

В феодальном праве очень близко к праву собственности было право владения „держания”. Держание при определенных обстоятельствах могло перейти в собственность. Например, при владении недвижимым имуществом более 10 лет оно могло стать собственностью, а соответственно и облагаться установленным государством налогом на недвижимость.

В Великом княжестве Литовском и Речи Посполитой были установлены платежи в пользу государства, феодалов и церкви. Государственные крестьяне платили те же денежные платежи и натуральные, что частные и церковные. До начала XVII века в ВКЛ было более 30 различных налогов и обязанностей.

Характерной особенностью развития норм налогового права является индивидуализация налогов, установление льгот и льготных режимов. Так, в XVIII веке центральная власть неоднократно принимала постановления, по которым население городов, в виду их разорения во время войн, частично либо полностью освобождалось на определенный срок от

<sup>10</sup> Я. А. Юхо, *Кароткі нарыс гісторыі дзяржавы і права Беларусі*, *op. cit.*, s. 270.

уплаты налогов. По постановлению Варшавского сейма в 1661 году мещане Лиды, Могилева, Ошмян были на четыре года освобождены от всяких обложений, за исключением соляной пошлины и мыта.

Для сельской местности характерными были барщина и повинности крестьян, как частновладельческих, так и государственных (королевских).

Повинности крестьян королевских имений в ВКЛ составляли арендная плата, государственные подати и сборы:

- чинш взимался за аренду земли от 5 до 192 злотых с учетом размера земли (1981 до 4153 руб. в зависимости от количества земли);
- подорожчина (подводная повинность) давать в год 3–4 раза подводы или уплатить 18–24 злотых;
- барщина от 4 до 6 дней в неделю либо уплата денег за день барщины от 1 до 6 злотых;
- подымное от 6 до 8 злотых;
- гвалты от 3 до 12 дней в году<sup>11</sup>.

Данные налоги просуществовали до трех разделов Речи Посполитой. В результате многонациональное славянское государство прекратило свое существование, а территория Беларуси в конце XVIII века вошла в состав Российской империи.

Таким образом, уже в статуте ВКЛ 1588 года наблюдается закрепление норм, регулирующих взимание таких налогов, как налог на недвижимость и земельного налога.

Присоединение восточных районов Беларуси к России в 1772 году вызвало необходимость внести изменения в порядок рассмотрения дел в Главном суде. „По соймовому постановлению 1775 года Главный суд должен был проводить свои сессии вместо Вильни, Менска и Новогрудка, только в Вильно и Гродно”. Наиболее значительные изменения в праве произошли с принятием 3 мая 1791 года Конституции, в которой были отражены прогрессивные положения, касающиеся основных отраслей права, в том числе и налогов<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Статут Вялікага княства Літоўскага 1588. Тэксты. Даведнік Каментарыі, *op. cit.*, s. 576.

<sup>12</sup> Л. Я. Абрамчык, *Становление и развитие конституционных норм налогового права на территории Республики Беларусь* / Л. Я. Абрамчык // Вестник ГрГУ им. Я. Купалы Серия 4. Правоведение, 2010, № 4 (105), s. 20–28.

## Беларусь в составе Российской империи

На территории Беларуси неоднократно изменялось административно-территориальное деление, пока, наконец, не было учреждено в 1801 г. пять губерний, которые и просуществовали вплоть до революции 1917 г.

После трех разделов Речи Посполитой в 1795 году белорусские земли вошли в состав Российской империи. На присоединенные земли было распространено административно-территориальное деление на губернии и уезды. Исходя из реформы 1802 года, на территории Беларуси создавалось пять губерний: Витебская, Могилевская, Минская, Виленская и Гродненская. На них соответственно распространялась новая система налогообложения.

После вхождения в состав Российской империи население, как и прежде, делилось на четыре сословия: шляхту, крестьян, духовенство и мещан. В соответствии с „Жалованной грамотой” белорусская шляхта не платила налогов.

В белорусских губерниях была учреждена система местных органов власти и управления, предусмотренная законом „Учреждения для управления губерний Всероссийской империи” 1775 года. Вместе с тем царское правительство вынуждено было пойти на определенные уступки местному дворянству, шляхте, восстановив в 1796 г. действие Статута 1588 г., некоторые прежние названия (поветы вместо уездов), должности (поветовый маршал, подкоморий, поветовый хоружий и др.) и судебные органы, внося лишь некоторые изменения.

Следует обратить внимание и на тот факт, что в пяти губерниях Беларуси по-разному взимались налоги (повинности) с временно-обязанных крестьян.

В Витебской и Могилевской губерниях была установлена барщина в размере 40 мужских и 30 женских дней в году за высший душевой надел; в Виленской, Гродненской и Минской губернии – не более 23 дней в году. Разграничивался и денежный оброк: 8 рублей в год за высший душевой надел в Витебской и Могилевской губернии и не выше 3 рублей с десятины в Виленской, Гродненской и Минской губернии. Были установлены казенные, земские и мирские повинности:

- подушная подать;
- сбор на обеспечение продовольствия;
- земские сборы;
- сбор на заготовление окладных листов по податям и сборам;
- рекрутская повинность;
- сбор на устройство и поддержание церквей;

- сбор на заведование сельских училищ;
- сбор на содержание общественного управления;
- сбор на содержание сельских запасных магазинов;
- сбор на содержание и исправности проселочных дорог, знаков и т.д.;
- сбор на содержание караулов в деревнях и другие.

В 1802 году манифестом Александра I было создано Министерство финансов, одной из задач которого было определение налоговой политики. Налоги оставались главным источником доходов, их было достаточно большое количество, но основным прямым налогом была подушная подать. Однако, с постепенным зарождением капиталистических отношений в Российской империи (белорусских землях) коренным образом меняется система налогообложения. Говорить о том, что земельный налог, налог на недвижимость, в этот период развития Беларуси, не существовали, нельзя, так как ко второй половине XIX века значение поземельного налога в доходах государства относительно уменьшилось в результате введения новых видов налога, но не утратило своего значения для бюджета. Поземельный налог падал на чистый доход с земли.

В 1875 году в бюджете Российской империи (куда входила и Беларусь) появился новый „государственный поземельный” налог, образовавшийся в результате реформы существовавшего с 1853 года государственного земского сбора. Обложению государственным поземельным налогом подлежали все земли, облагаемые на основе Устава о земских повинностях местными сборами, кроме казенных земель. Общая сумма налога с каждой губернии и области определялась умножением общего числа десятин подлежащей обложению земли на средний по губернии или области оклад налога с десятины удобной земли и леса, утверждаемый в законодательном порядке. Оценка доходов с земли для их правильного обложения осуществлялась путем кадастра. Производился кадастр в период с 1843 по 1856 год с целью определения доходов казенных селений от земель, промыслов, мирских неземельных оброчных статей и лесов. Чинами кадастровых отрядов, прежде всего, производилось определение площади земель, местных различий почв по названию, качеству, главнейшим возделываемым культурам и среднему урожаю с каждого рода почвы. На основании частных таблиц составлялась общая сводная таблица урожая для губернии, а также определялся валовой доход, из которого исключались издержки производства и получали чистый доход с десятины пахотных, сенокосных и огородных земель, по каждому различию почвы, с которого и определялся оклад оброчной подати<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> С. И. Иловайский, *Подомовой налог. Его возникновение и современный характер. Квартирный налог. Русский налог на недвижимость в городах, посадах и местечках. Обложение стро-*

В 1859 году была издана новая инструкция для оценки казенных земель министерством государственных имуществ. В соответствии с инструкцией при оценке угодья разделялись на 5 классов:

- пахотные земли;
- сенокосы, выгоны, выпуски и пастбища;
- земли под садами и ценными культурами, возделываемыми на продажу и усадьбы.

Платежи за землю зависели от статуса крестьян, которым принадлежали земли и угодья, и срока, на который выделялись эти земли. Так, по Высочайшему указу от 24 ноября 1866 года земли и угодья, находившиеся в пользовании у государственных крестьян, были оставлены за сельскими обществами в наделы, причем выданы были им на землю документы на право владения с определением неизменного в течение 20 лет платежа за землю государственной оброчной подати.

Законом от 12 июня 1886 года оброчная подать была преобразована в выкупные платежи крестьян за землю, которые вместе с мирскими сборами составляли основные земельные доходы бюджета Российской империи.

Налогообложение недвижимости. Видом обложения недвижимых имуществ являлся подомовый налог. Этот налог стал практиковаться позднее поземельного, с которым он был прежде слит и из которого он постепенно выделился в самостоятельный налог. Возникновение подомового налога в виде самостоятельной формы обложения относится к тому времени, когда городская жизнь уже достигла известной степени развития. В 1863 году мещане были освобождены от подушной подати и облагались налогом на недвижимость. Налогу подлежали:

- все недвижимые имущества, составляющие частную собственность;
- из числа принадлежащих земству, городам, духовным ведомствам (как христианских, так и нехристианских исповеданий), благотворительным и ученым обществам и установлениям и учебным заведениям, те недвижимые имущества или те их части, которые посредством отдачи их внаем, приносят доход.

Налог на недвижимость не взимался:

- с имущества, которое содержалось непосредственно за счет государственного казначейства;
- с имущества, находящегося в заведывании Кабинета Его Императорского Величества;



– с принадлежащих Удельному ведомству зданий, в тех их частях, которые заняты под помещение Главного управления уделов и удельных округов. Законодательно было закреплено распределение налога на недвижимость между губерниями.

И если до 1830 г. на территории Беларуси действовал Статут 1588 г., то затем это функционирование было отменено, и на белорусские губернии стало распространяться общее российское законодательство с некоторыми оговорками, изъятиями и т.д. Такое положение дел в области права сохранялось до создания 1 января 1919 г. Советской Социалистической Республики Беларусь, как суверенного государства.

Таким образом, после вхождения белорусских земель в состав Российской империи произошли значительные изменения не только в социально-экономическом положении, но и в системе налогообложения.

Выводы: Изучив этапы становления и развития налогов и механизма их сбора на территории Беларуси в IX–XX веках, можно сделать следующие выводы:

1. X–XII вв. были заложены основы формирования бюджетной системы и принципы распределения доходов между бюджетами. Великому князю отсылались доходы в виде части дани, собираемой в княжестве. Прослеживается территориальный принцип сбора доходов. Расчеты с великокняжеской казной волости и города вели самостоятельно. Княжеский наместник отвечал за сбор налогов на вверенной ему территории.

Княжества имели широкие права в решении вопросов формирования доходов казны, и их использования свидетельствуют о развитии такого понятия, как бюджетные, налоговые права. К числу таковых прав местной администрации относились права: по сбору доходов на своей территории; введению местных налогов и сборов, установлению их размеров.

2. В период нахождения Беларуси в составе Великого княжества Литовского продолжают развиваться налоги, сборы. Государственная казна Великого княжества Литовского формировалась из натуральных и денежных платежей. Для своевременного формирования казны в аппарате управления при великом князе функционировали две должности подскарбия – земского и дворного. В подчинении их были многочисленные скарбники: ревизоры, сборщики налогов и иные служащие, которые занимались вопросами государственно-финансовой деятельности.

В этот период времени формировались и финансовые органы, сегодня это: Министерство финансов, Министерство по налогам и сборам.

В Великом княжестве Литовском и Речи Посполитой были установлены платежи в пользу государства, феодалов и церкви. Государственные



крестьяне платили те же денежные платежи и натуральные, что частные и церковные. До начала XVII века в ВКЛ было более 30 различных налогов и обязанностей, в том числе и появившиеся нормы, довольно схожие с сегодняшними – земельным налогом и налогом на недвижимость.

Характерной особенностью развития норм налогового права является индивидуализация налогов, установление льгот и льготных режимов.

3. После вхождения Беларуси в состав Российской империи неоднозначно взимались налоги на всей ее территории. Особенностью этого периода налогообложения является то, что на западной части Беларуси продолжали действовать нормы статута ВКЛ 1588 года.

В пяти губерниях Беларуси по-разному взимались налоги (повинности) с временно-обязанных крестьян. В Витебской и Могилевской губерниях была установлена барщина в размере 40 мужских и 30 женских дней в году за высший душевой надел; в Виленской, Гродненской и Минской губерниях – не более 23 дней в году. Разграничивался и денежный оброк: 8 рублей в год за высший душевой надел в Витебской и Могилевской губерниях и не выше 3 рублей с десятины в Виленской, Гродненской и Минской губерниях. Были установлены казенные, земские и мирские повинности.

В этот период времени взимание государственного поземельного налога осуществлялось со всех земель. Оценка доходов с земли для их правильного обложения осуществлялась путем кадастра, который производился в период с 1843 по 1856 годы. В 1863 году мещане были освобождены от подушной подати и платили налог на недвижимость, был определен перечень имущества, которое не подлежало налогообложению.

## Библиография

- Абрамчик Л. Я., Становление и развитие конституционных норм налогового права на территории Республики Беларусь / Л. Я. Абрамчик // Вестник ГрГУ им. Я. Купалы Серия 4. Правоведение, 2010, № 4 (105).
- Алексеев Л. В., Полоцкая земля; Очерки истории Северной Белоруссии в IX–XIII вв., Минск, Наука, 1966.
- Белоруссия в эпоху феодализма: Сб. док. В 3 т. Акад. Наук БССР, Минск, Изд-во Акад. Наук БССР, 1959–1961, Т. 1-3.
- Иловайский С. И., Подомовой налог. Его возникновение и современный характер. Квартирный налог. Русский налог на недвижимость в городах, посадах

- и местечках. Обложение строений в Австрии, Венгрии, Пруссии, Италии, Франции и Англии / С. И. Иловайский // Учебник финансового права [Электронный ресурс]. 2005. Режим доступа: <http://www.allpravo.ru/librarv/doc4396p0/instrum4397/item4422.html>. Дата доступа: 27.12.2011.
- Конституция Республики Беларусь от 15.03.1994 г. № 2875, -XII (в ред. от 17.11.2004 г.) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 1999, № 1, 1/0.
- Налоговый кодекс Республики Беларусь (Особенная часть): Кодекс Республики Беларусь от 29.12.2009 г. №71-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2010, № 4, -2/1623.
- Полоцкие грамоты XII – начало XVI вв. / сост. А. Л. Хорошкевич, Москва 1977, ч. 1.
- Придорожный сервис в ВКЛ // СБ-Беларусь сегодня [Электронный ресурс], 2010. Режим доступа: <http://www.open.by/country/21741>. Дата доступа: 21.01.2011.
- Соборное уложение 1649 года. Текст. Комментарии: подготовка текста Л. И. Ивиной, “Наука” (Ленинградское отделение), 1987.
- Статут Вялікага княства Літоўскага 1588: Тэксты. Давед. Камент. / Беларус. Сав. Энцыкл.; рэдкал.: І. П. Шамякін (гал. рэд.) і інш.б Мінск, БелСЭ, 1989.
- Статут Вялікага Княства Літоўскага 1566 г. // Временникъ императорскаго московскаго общества истрій и древностей російскіхъ, Книга 236 Москва, Въ Университетской Полиграфіи, 1855.
- Статус Вялікага княства Літоўскага 1529 года / пад рэд. К. І. Яблонскага, Мінск, Выдаўніцтва акадэміі навук БССР, 1960.
- Юхо Я. А., Кароткі нарыс гісторыі дзяржавы і права Беларусі: Вучэб. дапам. / Я. А. Юхо, Мінск: Універсітэцкае, 1992.

**Валерий В. Колесников, Анжелика Ч. Крастина**

Grodzieński Uniwersytet Państwowy im. Janki Kupały

e-mail: kaf\_gosprav@grsu.by

Grodzieński Uniwersytet Państwowy im. Janki Kupały

e-mail: olekshicy@mail.ru

## **Формирование и развитие органов местного управления и самоуправления в Беларуси**

### **SUMMARY**

#### **The Formation and Development of Local Government and Self-government in Belarus**

As is the case in the majority of modern states, the formation of local management and self-management in Belarus is an inevitable process. During the economic and political reforms required for this purpose, there are necessary preconditions. Historically, local government has passed through a long and difficult process of development in Belarus.

In working out modern concepts of local government, it is necessary to consider the evolution of the machinery of government and the historical development of most legal regulations of mutual relations between the state as a whole and its parts. Actually, the first forms of self-management in its modern understanding began to arise in the territory of modern Byelorussia since the XIVth century.

In the present legal and historical scientific literature, there was no uniform representation about the stages of formation of local governments in the territory of Belarus. It is represented that these or any other processes are always conditional; nevertheless, in this work, one of the variants of classification and a periodization of the process of formation and the development of local management and self-management in the territory of Belarus is offered.

**Key words:** Grand Duchy of Lithuania, law of magdeburg, self-government, Polish Second Republic

При разработке современных концепций местного самоуправления следует учитывать эволюцию государственного механизма и историческое развитие самого правового регулирования взаимоотношений между государством в целом и его частями. Фактически, первые формы самоуправления, в современном его понимании, стали зарождаться на территории современной Республики Беларусь с XIV века. Известный белорусский исследователь данного периода профессор И. А. Юхо, указывает на то, что в городах и местечках Беларуси формируется качественно новая форма самоуправления, основанная на магдебургском праве<sup>1</sup>. Как и в большинстве других государств, становление местного самоуправления в Беларуси – неизбежный процесс, поскольку, в ходе осуществляемых экономических и политических реформ и для него складываются все необходимые предпосылки. Временные факторы здесь не имеют решающего значения, однако, недопустимо искусственное торможение процесса самоорганизации населения. Следует отметить, что сам процесс формирования органов местного управления и самоуправления на территории современной Беларуси прошел долгий и тернистый путь.

В настоящее время в имеющейся правовой литературе нет единого мнения о самом процессе формирования местного управления и самоуправления, не только на территории Беларуси, но и вообще в целом, касаясь иных государств. Тем не менее, применительно к нашей стране, если за точку отсчета взять примерно X век, то условно можно выделить следующие периоды в истории становления и развития института местного управления и самоуправления на белорусских землях:

- местное управление и самоуправление в X–XIII в.в.;
- „магдебургский период” (XIV–XVIII в.в.);
- деятельность земских учреждений на территории Российской империи (XIX – нач. XX в.в.);
- местные органы управления и самоуправления в советский период (1918–1990 гг.);
- система местного управления и самоуправления на современном этапе развития государства и права (1991 г. – по настоящее время).

<sup>1</sup> Я. А. Юхо, *Кароткі нарыс гісторыі дзяржавы і права Беларусі* / Я. А. Юхо, вучэбнае выданне, Мінск, Універсітэцкае, 1992, s. 126.

Местное управление и самоуправление – это один из институтов современного государства, с помощью которого граждане (местное население) решают большинство вопросов местного значения. Однако, такая система органов возникла не сразу и не в один день. Этому предшествовал достаточно длительный, в некоторых случаях противоречивый, но весьма интересный период апробации и проверки на эффективность тех или иных положений, применительно к системе местного управления и самоуправления<sup>2</sup>.

На первоначальном этапе в так называемой „вечевой период” характерно следующее. Вече можно рассматривать в двух значениях: как орган государственной власти, который имел широкие полномочия, и как орган с „классическими” элементами самоуправления, которые характерны для родоплеменной организации власти первобытного общества. На такую „раздвоенность” обращал внимание Н. В. Сильченко в лекции „Местное самоуправление на Беларуси в X–XIII в.” Наряду с общегосударственными вопросами (объявление войны, приглашение или изгнание князя) вече решало и вопросы местного значения: постройка и ремонт дорог, мостов, раскладка местных налогов, торговые вопросы и т.д. Можно сказать, что это была своеобразная „репетиция” перед большим делом – создание специальных органов, в ведении которых будут только вопросы местного значения<sup>3</sup>.

Таким образом, первые элементы местного управления и самоуправления стали складываться на территории Республики Беларусь в конце X–XII в.

Конечно, такая периодизация достаточно условна, но, тем не менее, как представляется, здесь выделены наиболее значимые события в истории данного института<sup>4</sup>.

На первом этапе органы местного самоуправления формировались на основе раннефеодальных традиций, одной из важнейших демократических форм правления у восточных славян был народный сход „вече”, участниками которого могли быть только свободные граждане. Вече су-

<sup>2</sup> Н. В. Мисаревич, *Местное управление и самоуправление на белорусских землях: историко-правовой анализ* / Н. В. Мисаревич // *Актуальные проблемы развития современного белорусского государства и права: материалы Респ. науч. -практ. конф.* (Гродно, 16–17 апр. 2010 г.) / ГрГУ им. Я.Купалы; ред.кол.: Н. В. Мисаревич (отв. ред.) [и др.], Гродно, ГрГУ, 2010, s. 108.

<sup>3</sup> М. У. Сільчанка, Ад князя і веча до вялікага князя, сейма і Магдэбургскага права / *Проблемы законности и правопорядка в Республике Беларусь: Материалы республиканской научно-практической конференции*, 25–26 мая 2000 г., Новополоцк, ПГУ, 2000, s. 3–4.

<sup>4</sup> Н. В. Мисаревич, *Местное управление и самоуправление на белорусских землях: историко-правовой анализ*, *op. cit.*, s. 109.

ществовало в Витебске, Друцке, Полоцке, Турове. Как правило, Вече собиралось по инициативе либо князя, либо значимых людей. Оно обладало достаточно широкими полномочиями: решало вопросы войны и мира, распределения повинностей и податей, организации обороны города и формирование ополчения. Следует выделить и те полномочия, которые были связаны с деятельностью органов местного самоуправления, в частности заключение договоров и соглашений, избирание руководителей исполнительно-распорядительных органов (посадника, тысяцкого и др.). Вечевая форма правления просуществовала в отдельных землях Беларуси вплоть до XV века, и затем на смену ей пришла новая форма организации местного самоуправления, основанная на принципах магдебургского права.

Фактически, на данном этапе развития органов местного управления и самоуправления формируется достаточно сложная и организованная система реализации местной власти.

Первым городом в Беларуси, который получил самоуправление, на основе магдебургского права, было Бярэсце (не считая Вильно). Великий князь Литовский и король Польский Владислав Ягайло выдал брестчанам соответствующий привилей 15 августа 1390 г.<sup>5</sup> В течение следующего века еще ряд городов, а именно Гродно, Полоцк, Минск, получили привилеи на самоуправление. Последняя волна предоставления прав самоуправления прошла в начале 90-х годов XVIII века, когда верховная власть, распадающегося государства, стремилась привлечь на свою сторону широкие слои населения. Всего на этнических землях Беларуси функционировало около 120 свободных магдебургских поселений<sup>6</sup>.

Развитие самоуправления на белорусских территориях предполагало формирование соответствующих органов местного самоуправления, которые наделялись достаточно широкими полномочиями для выполнения возложенных на них функций, для реализации которых требовались и определенные финансовые ресурсы. Характеризуя деятельность городской Думы, И. А. Юхо пишет: „Гарадская Рада вызначала агульны кірунак развіцця гарадской гаспадаркі, кіравала пытаннямі добраўпарадкавання і ўтрымання ў баявой гатоўнасці абарончых збудаванняў, выносіла рашэнне аб зборы з насельніцтва неабходных сродкаў на гарадскія патрэбы”<sup>7</sup>.

5 В. К. Сидорчук, *Организация местного самоуправления* / В. К. Сидорчук, Минск, Амалфея, 2002, s. 17.

6 Ibidem, s. 20.

7 Я. А. Юхо, *Гісторыі дзяржавы і права Беларусі* / Я. А. Юхо, Вучэбн.дапам., У 2 ч. Ч. 1., Мінск, РІВШ БДУ, 2000, s. 126.

Система местных органов власти и управления сложилась не сразу, а постепенно, и ее унификация произошла в результате проведенной в 1564–1566 гг. административной реформы, в ходе которой вся территория ВКЛ была разделена на 13 воеводств и 30 поветов. Последние, в свою очередь, состояли из волостей, сел и городов.

Во главе воеводства стоял воевода, назначаемый пожизненно господаром и Радой. Компетенция его была широкой. Он осуществлял военные, полицейские, административные и хозяйственные функции, опираясь на многочисленный штат местных должностных лиц, находящихся в его подчинении (подвоевода, каштелян, тивуны, ключники, лесничие, мостничие и др.).

В повете главой администрации был поветовый староста, компетенция которого была аналогичной компетенции воеводы. Помощниками поветового старосты были подстароста, хоружий, ключники, конюшие, лесничие, мостничие, тивуны и др.

Особенностью местного управления в воеводствах и поветах ВКЛ было наличие сословно-коллегияльных органов – сеймиков (соймиков), в работе которых могли принимать участие не опороченные ничем шляхтичи, проживающие в данном воеводстве или повете<sup>8</sup>.

Как правило, поветовые сеймики собирались ежегодно, рассматривая вопросы общегосударственного и местного значения (размер местных податей, выбор местных судей и других лиц поветовой администрации, составляли инструкции-наказы для своих представителей, посылаемых на вальный Сейм, заслушивали отчеты о работе поветовых врадников и т.д.). Законодательное оформление порядка созыва поветовых сеймиков и их компетенция получили в Статуте 1566 г. (арт. 5 раздела III).

Что же касается управления в городах, то особых изменений здесь по существу в организации управления не произошло, но количество городов, получивших привилей на магдебургское право, значительно увеличилось. Право на самоуправление получили в XVI в. такие города как Новогрудок в 1511 году, Слоним в 1531 г., Речица в 1561 г., Радошковичи в 1569 г., Могилев и Мозырь в 1577 г., Пинск в 1581 г., Витебск в 1597 г. и др.<sup>9</sup>

Несколько проще по структуре выглядела администрация в волости, которую возглавлял в XVI в. державца. Ему подчинялись сельские войты, сотники, сорочники, десятники, старцы, дьяки, детские и другие лица администрации власти.

<sup>8</sup> И. Н. Кузнецов, В. А. Шелкопляс, *История государства и права Беларуси*, Минск, „Дикта”, 1999, s. 58.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 59.

Вся деятельность местной администрации была под постоянным контролем высших и дворных владников отраслевого управления, посылавших на места с целью контроля специальных должностных лиц (ревизоров, сборщиков налогов, референдария, инстигаторов и др.)<sup>10</sup>.

Показательной, в этом плане, можно назвать практику наделения городов Великого княжества Литовского главой государства привилегиями на магдебургское право. Согласно данным актам, город освобождался из-под юрисдикции органов государственной власти и государственных должностных лиц и получал право на свою собственную систему управления и суда. Один раз в год город должен был внести в казну государства установленную сумму денег, что выступало своеобразной платой „за самоуправление”. Все основные направления жизнедеятельности горожан были под контролем местной власти, которая и создавалась на основе привилегий на магдебургское право. В основу функционирования магистратов (так называлась местная власть), также был положен „местный принцип”. К ведению относились именно вопросы местного значения: торговля и торговые льготы, развитие ремесла в городе, поддержание порядка в городе, привлечение к ответственности виновных лиц, благоустройство городов, ремонт дорог и т.д. Эта система органов городского самоуправления оказалась действенной и выдержала проверку временем. Тем не менее, социальные конфликты и последовавшие три раздела Польши, в конечном счете, сломали сложившуюся достаточно эффективную систему местного управления и самоуправления, утвердившуюся на территории западной Беларуси. Окончательно магдебургское право на белорусских землях было ликвидировано указом Екатерины II в 1795 г.<sup>11</sup>

Приходим к выводу, что после вхождения белорусских земель в состав Российской империи произошло фактическое уничтожение элементов магдебургского права на территории Беларуси. Буржуазные реформы конца XVIII века в России, в состав которой входила и Беларусь, ставят задачи реализации принципа разделения властей и одновременно формирования системы местного управления. Что касается местного самоуправления в Российской империи, началом процесса его возрождения на территории современной Беларуси стал Указ Правительствующему Сенату о введении губернских и уездных земских учреждений в России, подписанный императором Александром II 1 января 1964 года. Земские учреждения получили ряд прав в сфере финансовой деятельности, в час-

<sup>10</sup> Ibidem, s. 60.

<sup>11</sup> Н. В. Мисаревич, *Местное управление и самоуправление на белорусских землях: историко-правовой анализ*, op. cit., s. 109.



тности, они утверждали земский бюджет, устанавливали ставки земских сборов, распределяли земские повинности и т.п. В последующем полномочия земств были расширены, они фактически приобрели возможность собирать государственные налоги на своей территории и проводить расчет с казной<sup>12</sup>.

На территории Беларуси сформировались пять губерний: Могилевская, Витебская, Гродненская, Виленская и Минская.

Новым этапом в развитии органов местного управления и самоуправления, согласно принятой нами периодизации, следует считать земскую реформу, проведенную в России в 1864 году, согласно которой, на уровне губерний и поветов создавались земства, как органы местного самоуправления. Необходимо отметить, что земские учреждения на белорусских землях были созданы в 1911 г. только в Витебской, Минской, Могилевской губерниях. В „Положении о губернских и поветовых земских учреждениях” отмечалось, что земства создавались для „заведования делами, относящимися к местным хозяйственным пользам и нуждам каждой губернии и каждого уезда...”. Земства состояли из распорядительных и исполнительных органов. Распорядительным органом было земское собрание, а исполнительным – земское правление. Если привилеи на магдебургское право получали только города, то здесь речь шла о сельской местности. Ведь земская реформа 1864 г. – это следствие отмены крепостного права в Российской империи, когда огромная масса крепостных крестьян стала свободной и необходимо было каким-то образом контролировать их и передвижение, и жизнедеятельность<sup>13</sup>.

Следующим этапом развития органов местного управления и самоуправления следует считать Октябрьскую революцию 1917 года, после которой было определено совершенно новое направление в развитии местного управления и самоуправления. В обращении Народного Комиссариата Внутренних Дел от 04.01.1918 г. „Об организации местного самоуправления” речь шла о системе Советов рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов, как органах местной власти. Решение вопросов местного значения в этот период было достаточно условным, так как внешнеполитические условия диктовали совершенно иные задачи для Советов. И только в Положении о деятельности Советов в БССР 1925 г. местным Советам было разрешено обсуждение и решение вопросов, касающихся

<sup>12</sup> В. В. Колесников, *Эволюция института экономической основы местного управления и самоуправления* / В. В. Колесников // *Проблемы гісторыі дзяржавы і права Беларусі: матэрыялы міжнар. навук.-практ. канф., прысвечанай 90-годдзю з дня нараджэння І. А. Юхо*, Мінск, 18–19 сак. 2011 г. / рэд. кал.: С. А. Балашэнка (адк. рэд.) [і інш.], Мінск, БДУ, 2011, s. 191.

<sup>13</sup> Н. В. Мисаревич, *Местное управление и самоуправление на белорусских землях: историко-правовой анализ*, *op. cit.*, s. 110.

местной жизни. В Конституции БССР 1927 г. целая глава уже была посвящена структуре и функциям местных Советов. Система органов местного управления получила название „Советы рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов”. Советы выступали как распорядительные органы, а исполнительными органами стали исполнительные комитеты. Как видим, наметилась своеобразная преемственность с земскими учреждениями – разделение на распорядительные и исполнительные органы. Такой подход будет использоваться в течение всего советского периода. По Конституции 1937 г. система местного управления получила название „Советы депутатов трудящихся”. Местные Советы избирались на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. К ведению Советов были отнесены вопросы культурно-политического и хозяйственного строительства на всей подведомственной территории (округ, район, город, деревня, поселок)<sup>14</sup>.

Следует согласиться с мнением Н. В. Мисаревич, по предложенной ею этапизации развития местного управления и самоуправления на территории Беларуси, но, тем не менее, думается, что названные выше органы в советский период их функционирования следует детализировать в силу того, что в данный период на территории Западной Беларуси, входившей в состав Польши, действовала иная система органов местного самоуправления, отличная от той, которая сложилась на территории Восточной Беларуси (БССР), входившей в тот момент в состав СССР.

Организация местных органов государственного управления и самоуправления на территории Западной Беларуси в 1921–1939 гг. проводилась в соответствии с административно-территориальным делением Польши. Важным моментом при формировании местной администрации и органов самоуправления являлось то, что обновленное Польское государство законодательно оформляло властные структуры и единицы самоуправления не только на землях, присоединенных в результате польско-советской войны, но и формировалось само, как самостоятельное государство.

На создание местных органов государственного управления и самоуправления на западно-белорусских землях значительно влияли процессы, которые проходили в формировании соответствующих высших органов власти Польской Республики: организация или ликвидация соответствующих министерств отражалась на структуре уездных, городских, воеводских и иных управлений, что часто приводило к неразберихе на местах.

По мнению А. И. Борко, высказанному в работе „Мясцовыя органы дзяржаўнага кіравання і самакіравання ў заходняй Беларусі (1921–

<sup>14</sup> Ibidem, s. 110.

–1939 гг.)”: „Мэты, якія польскія ўлады рэалізоўвалі на далучаных землях Заходняй Беларусі адлюстроўваліся на структуры, кампетэнцыі органаў дзяржаўнага кіравання і самакіравання. Імі было абумоўлена пашырэнне паўнамоцтваў адміністрацыйных улад, звужэнне паўнамоцтваў органаў самакіравання, устаўленне ўсебаковага кантролю за іх дзейнасцю. Гэта практычна загубіла рэалізацыю ліберальных ідэй, закладзеных у Канстытуцыі 1921 г.”<sup>15</sup>.

Польские центральные власти не считались с национальным правом белорусского народа, что нашло свое отражение в органах управления и самоуправления в Западной Беларуси. Недоверие высших польских властей к местной интеллигенции, а также ее немногочисленность, вели к формированию местных органов административной власти выходцами из коренных районов Польши, которые просто не представляли специфику местной жизни, где им нужно было работать. С одной стороны, это порождало агрессивность в их поведении, с другой – безразличие и вседозволенность. Формируя местную администрацию на западно-белорусских землях в основном выходцами из других мест Польши, польское правительство проводило доскональную фильтрацию властных структур в Западной Беларуси от местного представительства. Эта практика была закреплена законодательными актами польского государства и ярко просматривалась в нормативных актах, которые регулировали деятельность органов местного самоуправления. Она должна была способствовать скорейшей политизации присоединенных земель.

Организация и деятельность местных органов государственного управления и самоуправления на западно-белорусских землях происходили на основе польского законодательства, которое после подписания Рижского мирного договора 1921 г., было официально распространено на присоединенные земли. Польское законодательство с самого начала удерживало правовые препятствия для участия местного населения в самоуправлении государством. Изменение законодательства в межвоенный период сопровождалось повышением имущественного, возрастного, языкового цензов. Это ограничило политические права части жителей западно-белорусских земель, отстраняло их от избирательного процесса. Эволюция польского законодательства была направлена на сужение компетенции гминных, городских, уездных советов и уменьшение в них представительства белорусов.

Польские власти в течение существования межвоенного государства не отважились создать настоящие органы воеводского самоуправления

<sup>15</sup> А. І. Борка, *Мясцовыя органы дзяржаўнага кіравання і самакіравання ў Заходняй Беларусі (1921–1939 гг.)*: манагр. / А. І. Борка, Гродна, ГрДУ, 2011, s. 108.

на территории восточных воеводств, потому что это противоречило общему направлению польской политики, которая проводилась на западно-белорусских землях. Воеводское самоуправление на присоединенных землях могло потребовать создания автономии, на что польские власти пойти не могли, так как это противоречило бы ассимиляционной политике. В результате сложились воеводские, с весьма ограниченными полномочиями, которые полностью зависели от воевод.

Зависимость уездного самоуправления от административной власти была достигнута председательством в них уездного старосты, который назначался на должность в Варшаве, он же и регулировал деятельность и личный состав органов сельского и городского самоуправления. Сложилась система местного самоуправления, которая была фактически заменена государственным управлением с формальной деятельностью органов самоуправления.

Территориальное самоуправление, определенное нормативными актами, не получило окончательного закрепления и отражения в Польском государстве, в том числе и на территории Западной Беларуси. Сложившаяся система органов государства фактически должна была влиять на процессы ускорения политизации местного населения, что шло в разрез с теми международными соглашениями, которые были приняты Польшей в начале 20-х годов XX ст.<sup>16</sup>

Несколько иная система организации органов местного управления и самоуправления сложилась в Восточной Беларуси, вошедшей в состав СССР. Здесь, в качестве органов местного самоуправления, рассматривались местные Советы депутатов. В зависимости от социальной основы государства они, в различные периоды своего развития, именовались по-разному. Вместе с тем, было признано, что они являются частью единой системы представительных органов власти и подразделялись на определенные группы, имеющие собственные организационные центры, и выступают в качестве ее подсистем. В основу организации системы местных Советов депутатов лег территориальный принцип, т.е. местные органы создавались во всех административно-территориальных единицах. БССР, входившая в состав СССР, являлась унитарным государством и подразделялась на части только по административно-территориальному признаку. Каждая административно-территориальная единица выступала как объект руководства и как субъект государственно-правовых отношений, как самостоятельный общественно-политический организм. Исполнительные комитеты, признаваемые органами государственного управления на местах, фактически, были постоянно действующими органами местных

<sup>16</sup> Ibidem, s. 110.

Советов. Реально, они практически не обладали той властью, которую предоставляло им действующее законодательство, выступая, как правило, проводником идей, которые формировали партийные органы (райкомы, горкомы, обкомы). Данное положение фактически просуществовало до начала 90-х годов прошлого столетия<sup>17</sup>.

Нельзя сказать, что система органов местной власти оставалась неизменной, так, в частности, Конституция БССР 1978 г. ознаменовала новый этап в развитии ряда государственно-правовых институтов, так, к примеру, систему местных органов власти она именует „Советы народных депутатов”. Естественно, кроме Основного закона в этот период действовали законы о Советах различных уровней, где более подробно закреплялись порядок создания и их компетенция. К органам самоуправления в этот период можно отнести уличные, квартальные и домовые комитеты. Эти органы создавались по территориальному принципу. Основное направление их деятельности – оказание помощи местным Советам и их исполкомам в проведении культурно-массовых и хозяйственных мероприятий<sup>18</sup>.

Фактическое возрождение местного самоуправления в Беларуси началось после избрания народных депутатов местных Советов весной 1990 года. Советская система единой государственной власти, не допускавшая конкуренции идей и личностей, существовала автономно от населения и по этой причине мало интересовала граждан. В ходе избирательных компаний начала 90-х годов прошлого столетия выявилось, что отлаженная до автоматизма машина голосования дала существенные сбои, вынудившие правящую элиту осознать свою зависимость от избирателей. Идет процесс реформирования партийной и государственной жизни в СССР, что влечет за собой принятие ряда документов, затрагивающих статус местных Советов народных депутатов. Здесь, в первую очередь, следует назвать постановление Президиума Верховного Совета СССР от 20 октября 1989 г., которым утверждалось „Примерное положение о председателях и президиумах местных Советов народных депутатов”, и Закон союза СССР „Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР” от 9 апреля 1990 года<sup>19</sup>. К этому времени в каждой административно-территориальной единице одновременно действовали и советские органы и партийные комитеты, реальная власть сосредотачивалась в руках первых секретарей соответствующих партийных комитетов. Однако, избирательная компания 1990 года завершилась поражением

<sup>17</sup> И. А. Азовкин, *Местные Советы в системе органов власти* / И. А. Азовкин, Москва, Юрид. лит., 1971, с. 43–44.

<sup>18</sup> Н. В. Мисаревич, *Местное управление и самоуправление на белорусских землях: историко-правовой анализ*, *op. cit.*, с. 110.

<sup>19</sup> *Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР*, 1990, № 16, с. 267.

многих кандидатов в депутаты, предложенных партийными комитетами. Начинается процесс демократизации местной жизни, требовалось принять новые нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность органов местного управления и самоуправления. Таковым стал Закон „О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Белорусской ССР”. Не будучи совершенным, и противоречивым, он, тем не менее, сыграл свою роль в формировании будущей системы местной власти. Он окончательно подорвал властные позиции парткомов и, благодаря ему, возросла роль конституционных органов местной власти – Советов народных депутатов. Здесь было признано, что самоуправление – это форма организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими государственные или общественные органы всех социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения, исходя из интересов населения, и особенности развития административно-территориальных единиц на основе законов, собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств.

Таким образом, в 1991–1992 гг. в Беларуси действовала первая редакция Закона о местном самоуправлении и местном хозяйстве, которая предоставляла возможность местным советам сконцентрировать власть в своих руках. В последующем, в данный Закон вносилось множество изменений и дополнений. В итоге, он именовался сначала Законом о местном самоуправлении, затем Законом о местном управлении и самоуправлении, последнее название сохранилось и в настоящее время<sup>20</sup>.

Правовой основой деятельности Советов депутатов на современном этапе является Конституция Беларуси 1994 г. и Закон Республики Беларусь „О местном управлении и самоуправлении” в редакции от 04.01.2010 года<sup>21</sup>.

Местное управление и самоуправление на белорусских землях имеет свои многовековые традиции. Сложился определенный опыт и в формировании органов местного управления и самоуправления. Он не всегда был положительным, зачастую вступал в противоречия с господствующей доктриной организации государственной власти, особенно это четко проявилось в советский период развития нашей государственности, где местное самоуправление фактически было уничтожено и заменено диктатом политической партии.

<sup>20</sup> О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 20.02.1991 № 617-ХП (ред. от 05.01.2008) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2000, № 8, 2/137.

<sup>21</sup> О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 04.01.2010 № 108-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2010, № 17, 2/1660.

Вместе с тем, дальнейшее реформирование политической системы не может вестись без учета исторических и национальных традиций белорусского народа. Стремление интегрироваться в европейское пространство предполагает изменение всей системы местного управления и самоуправления, и за основу которой следует взять принципы, заложенные в Европейской Хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы 15 октября 1985 года.

## Библиография

- Азовкин И. А., Местные Советы в системе органов власти / И.А. Азовкин, Москва, Юрид. лит., 1971.
- Борка А. І., Мясцовыя органы дзяржаўнага кіравання і самакіравання ў Заходняй Беларусі (1921–1939 гг.): манагр. / А. І. Борка, Гродна, ГрДУ, 2011.
- Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 1990, № 16.
- Колесников В. В., Эволюция института экономической основы местного управления и самоуправления / В. В. Колесников // Проблемы гісторыі дзяржавы і права Беларусі: матэрыялы міжнар. навук.-практ. канф., прысвечанай 90-годдзю з дня нараджэння І. А. Юхо, Мінск, 18–19 сак. 2011 г. / рэд. кал.: С. А. Балашэнка (адк. рэд.) [і інш.], Мінск: БДУ, 2011.
- Кузнецов И. Н., Шелкопляс В. А. История государства и права Беларуси, Минск, „Дикта”, 1999.
- Мисаревич Н. В. Местное управление и самоуправление на белорусских землях: историко-правовой анализ / Н. В. Мисаревич // Актуальные проблемы развития современного белорусского государства и права: материалы Респ. науч.-практ конф. (Гродно, 16–17 апр. 2010 г.) / ГрГУ им. Я. Купалы; ред. кол.: Н. В. Мисаревич (отв.ред.) [и др.], Гродно, ГрГУ, 2010.
- О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 20.02.1991, № 617–XII (ред. от 05.01.2008) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2000, № 8, 2/137.
- О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 04.01.2010 № 108–3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2010, № 17, 2/1660.
- Сидорчук В. К., Организация местного самоуправления / В. К. Сидорчук, Минск, Амалфея, 2002.

- Сільчанка М. У., Ад князя і веча до вялікага князя, сейма і Магдэбургскага права / Проблемы законности и правопорядка в Республике Беларусь: Материалы республиканской научно-практической конференции, г. Новополоцк, 25–26 мая 2000 г., Новополоцк, ПГУ, 2000.
- Юхо Я. А. Гісторыі дзяржавы і права Беларусі / Я. А. Юхо, Вучэбн. дапам. -У 2 ч., Ч. 1, Мінск, РІВШ БДУ, 2000.
- Юхо Я. А., Кароткі нарыс гісторыі дзяржавы і права Беларусі / Я. А. Юхо. – вучэбнае выданне, Мінск, Універсітэцкае, 1992.



**Piotr Majer**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

e-mail: majer\_p@op.pl

## **Geneza i ewolucja policji jako pojęcia, instytucji i funkcji państwa**

### **SUMMARY**

#### **The Genesis of "Police" as a Notion, Institution and the State's Functions**

The police is genetically connected with state. The tasks of the state, although not named by the notion "police", were connected with the state according to the different powers of the state. The evolution of these tasks was a result of significant changes to the rights of human beings within the state. Tasks of institutional police had been fulfilled by the different structures and legal positions. From this point of view, the police may be treated as a military or civil structure. It may be a central structure – connected with governmental authorities, as well as decentralized – connected with local self-government. The police, according to its goals, may be an administrative police, police created to keep the security of citizens and police created to keep state security. The paper presented shows the genesis of this differentiation, as well as police formations, which are described by the criteria given above.

**Key words:** police, administration, prevotos, Rechtstaat

Termin policja<sup>1</sup> jest najczęściej wywodzony od pojęcia *politeja*, powstałego w starożytnej Grecji. Używanie go jest przypisywane ówczesnym filozofom, Ksenofontowi i Arystotelesowi. Obaj rozumieli pod tym pojęciem taką formę

---

<sup>1</sup> Pojęcie policji w sensie instytucjonalnym jak i materialnym oraz ewolucja tak rozumianej policji, ma w Polsce bogatą literaturę przedmiotu. Złożoność problematyki nie sprzyja jednak wypracowaniu poglądów syntetyzujących. Jedną z pierwszych takich prób – w treści dość złożonych i podanych w sposób niesprzyjający ich percepcji – podjął W. Kawka w pracy *Policja w ujęciu historycznym*

ustrojową państwa i taki sposób jego zarządzania, które zapewniały jednostkom dobre, właściwe czasom starożytnym, warunki życia obywatelskiego. W pierwotnym więc znaczeniu pod słowem „politeja” rozumieli starożytni dobrze zorganizowaną wspólnotę państwową.

Upadek państw starożytnej Grecji, a następnie imperium rzymskiego, spowodował powstanie w średniowiecznej Europie nowej organizacji państwowej, której cechą charakterystyczną było znaczne – w porównaniu z poprzednią epoką, ograniczenie kompetencji państwa. Część z nich przeszła bowiem na nowe instytucje; głównie Kościół zajmujący się np. szkolnictwem czy też opieką nad ubogimi, oraz na stanową organizację społeczeństwa powodującą podporządkowanie określonych kategorii osób, nie władzy państwowej reprezentowanej przez monarchę, ale ich seniorom stojącym wyżej w hierarchii społecznej. Mimo tych ograniczeń państwo średniowieczne, głównie w trosce o rozwój gospodarczy, starało się utrzymać na swoim terenie pewien porządek – zwłaszcza na drogach i gościńcach, a na określenie tych czynności używano terminu *politesse* (od *polior* – czyścić, porządkować, dobrze urządzić). Początkowo zadania te wypełniały, używając współczesnej terminologii, organizacje czy też władze lokalne, powoływane przez panującego.

We Francji troska o bezpieczeństwo publiczne należała do *prewotów*<sup>2</sup>, zwanych na południu tego kraju *bajulami*. Jako urzędnicy reprezentujący króla pojawili się już w XI w. W Anglii podobną rolę pełnili, ustanowieni w tym samym czasie, szeryfowie. Dla zapewnienia bezpieczeństwa wykorzystywali instytucję tzw. wolnej poręki, której istotą była zbiorowa odpowiedzialność

---

*i współczesnym*, Wilno 1939. Nieco bardziej popularne ujęcie zaprezentował nadkomisarz Policji Państwowej W. Strzelecki w pracy *Bezpieczeństwo na ziemiach Polski. Od kniecia grodowego do granatowej armii*, Warszawa 1934. Zainteresowania te kontynuował później A. Zahorski, czego efektem była książka *Centralne instytucje policyjne w Polsce w dobie rozbiorów*, Warszawa 1959. Wartościowe uwagi na ten temat zawierają też prace W. Bartla, *Ustrój władz cywilnych Powstania Kościuszkowskiego*, Wrocław 1959 oraz M. Kallasa, *Konstytucja Księstwa Warszawskiego. Jej powstanie, systematyka i główne instytucje w związku z normami szczegółowymi i praktyką*, Toruń 1970; tegoż, *Organy administracji terytorialnej w Księstwie Warszawskim*, Toruń 1975. Ważną pozycją dla tej tematyki jest praca J. Malca, *Polska myśl administracyjna XVIII wieku*, Kraków 1986. Z pozycji nowszych na uwagę zasługują prace S. Pieprznego, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze, Kraków 2003; A. Misiuka, *Administracja spraw wewnętrznych w Polsce (od połowy XVIII wieku do współczesności). Zarys dziejów*, Olsztyn 2005; J. Dobkowskiego, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2007; również materiały będące pokłosiem konferencji dotyczących szeroko rozumianej nauki administracji, a w tym m.in. *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego prawa*, pod red. J. Łukasiewicza, Rzeszów – Cisna 2002; *Przemiany doktrynalne i systemowe prawa publicznego*, pod red. S. Pikulskiego, W. Pływaczewskiego i J. Dobkowskiego, Olsztyn 2002; *Prawo – administracja – policja. Księga pamiątkowa Profesora W. Bednarka*, red. nauk. J. J. Dobkowski, Olsztyn 2006.

<sup>2</sup> Prewot – urzędnik we Francji o uprawnieniach policyjno-sądowych (*prévôt des maréchaux*), który zajmował się sprawami wymagającymi niezwłocznego osądzenia.

rodu za postępowanie jego poszczególnych członków. Z czasem odpowiedzialność ta przeszła z rodu na tzw. dziesiątnicę, czyli grupę złożoną z dziesięciu mężczyzn. Głównym jej zadaniem było ściganie przestępców i oddawanie ich w ręce szeryfów. Jeżeli nie udało się schwytać przestępcy, członkowie dziesiątnicy musieli złożyć przysięgę, że nikt spośród nich nie brał udziału w przestępstwie. W przypadku niezłożenia takiej przysięgi przez wszystkich członków, dziesiątnica musiała wynagrodzić szkodę powstałą wskutek przestępstwa.

W Anglii system zapewniający bezpieczeństwo przy pomocy odpowiedzialności zbiorowej, przypominający instytucję polskiego opola, przetrwał do XII w. U jego schyłku funkcje szeryfów zaczęli przejmować strażnicy pokoju, których zadaniem było odbieranie przysięgi od mężczyzn powyżej 15 lat, dotyczącej przestrzegania miru królewskiego. W ich też ręce ludność miała oddawać schwytanych przestępców. Z czasem otrzymali oni prawo sądenia i karania przestępców. Ich uprawnienia zostały określone w statucie z 1361 r. Nakazywał on ustanowienie w każdym hrabstwie dla strzeżenia miru i bezpieczeństwa trzech strażników pokoju. Obowiązkiem ich było ścigać i więzić przestępców, przeprowadzać dochodzenie i karać ich wedle praw i zwyczajów królestwa. Uprawnienia sądownicze zdecydowały, że strażnicy pokoju przekształcili się w sędziów pokoju, których rola w administracji terenowej systematycznie wzrastała. Otrzymali bowiem kolejne uprawnienia policyjne, dotyczące np. kontroli nad cenami środków żywności, nad miarami i wagami, nad wytwarzaniem sukna, wywozem wełny. Późniejsze ustawy powierzyły im prawie całą administrację hrabstwa.

Zmiany w sposobie zapewnienia bezpieczeństwa spowodowały zaniknięcie dziesiątnicy. Jej rolę zaczęła wypełniać, powołana zapewne za panowania Edwarda III<sup>3</sup>, straż wiejska. Jej dowódca – zwany *Dogberry* lub *Goodman Dull*, był odpowiedzialny za utrzymanie prawa i porządku w granicach przydzielonego mu obszaru dworskiego, a także za szereg innych zadań. On wymierzał kary, które nakładał sędzia pokoju, np. w formie pławienia sekutnicy wiejskiej w najbliższym strumieniu lub stawie, wsadzania złodziei i awanturników w dyby oraz wymierzania chłosty łotrzykom i włóczęgom obojga płci, których przeganiano różgami przez ulice albo chłostano przy słupie przeznaczonym do tego celu. Naczelnik straży musiał też czuwać nad obyczajami i moralnością mieszkańców wsi, doglądać, aby nie spożywano mięsa w dni postne i aby każdy chodził w niedzielę do kościoła, jak tego wymagało prawo. Władza jego groziła tym, co przeklinali i zaprzysięgali się, a także pijakom i grającym w gry prawem zakazane. Dowódca straży doglądał także tego, aby wysokość wypłacanych i pobieranych wynagrodzeń była zgodna z wysokością płac ustaloną przez sędziów pokoju. Wymagano poza tym od niego dopilnowania tak różnych spraw jak to, aby ojcowie oddawali

3 Panował w latach 1327–1377.

dzieci do terminu dla nauczania ich jakiegoś zawodu i żeby nie rabowano niczego jego domu, jeśli wybuchł w nim pożar.

Dowódca straży, na którego nałożono tak liczne obowiązki, był wybierany spośród właścicieli nieruchomości i pełnił tę funkcję honorowo. To powodowało, że osoby uprawnione do sprawowania tego urzędu, starały się go unikać, a najbardziej popularną tego formą, było wynajęcie zastępcy. Jeśli jednak kandydat nie był dość zamożny, aby skorzystać z tej możliwości, a odmówił wykonywania swych obowiązków, gdy go wybrano, groziła mu grzywna w wysokości 6 szylingów i 8 pensów oraz wsadzenie w dyby<sup>4</sup>.

Na podobnych zasadach funkcje policyjne wypełniane były na drugim końcu Europy, w Rosji. Za bezpieczeństwo i porządek w miastach odpowiedzialny był urzędnik zwany *objezdnoj gołowa*, pochodzący ze szlachty. Organizował służbę wartowniczą, którą pełnili z nałożonego obowiązku mieszkańcy miasta. Była sprawowana zarówno w dzień jak i nocą, i polegała na patrolowaniu ulic lub pełnieniu warty na wyznaczonych posterunkach. W Woroneżu, według dokumentu z 1673 r., wartownicy powinni byli „bić w kołatki”, powiadamiając w ten sposób mieszkańców, że czuwają, chroniąc ich spokój<sup>5</sup>.

Dla mieszczan rosyjskich, podobnie jak w Anglii, służba wartownicza była uciążliwa. Dążyli więc do jej uniknięcia, wnosząc tego rodzaju prośby, niekiedy do samego cara. Tę drogę obrali np. moskiewscy „ksiąg drukowania mistrzowie”, którzy w 1663 r. skarżyli się carowi, że musieli pełnić straż uliczną. Z czasem sposobem jej uniknięcia stała się opłata pieniężna. Służbę porządkową pełniły natomiast patrole strzelców – w drugiej połowie XVII w. w Moskwie było 15 posterunków, na których miało służyć 66 strzelców, 7 dziesiętników i 3 pięćdziesiętników. Jednakże jeszcze na początku XVIII w. w wydanych instrukcjach pojawiały się polecenia dotyczące utrzymania „dwuskrzydłowych rogatki” dla utrudnienia złodziejstwa i przerwania złodziejskich dróg komunikacyjnych, o dyżurach przy tych „rogatkach” mieszkańców danej ulicy wedle specjalnego harmonogramu. Później również te zbiórki i dyżury zastąpiono opłatą<sup>6</sup>.

Niemal te same zasady i formy zapewnienia bezpieczeństwa i porządku, co w odległym Woroneżu, obowiązywały w Paryżu. Mimo że rozrastał się on przestrzennie i ludnościowo, co powodowało narastające zagrożenia przestępczością, to zadania porządkowe były pospołu wypełniane przez mieszczan oraz nieliczne, a przy tym zróżnicowane, struktury podporządkowane władzom miejskim i królowi. Wiodącą rolę wśród nich wypełniali pachołkowie *Chatelet*<sup>7</sup>. Zorganizowani byli w dwa oddziały – pachołków pieszych, do których należało wykony-

4 C. Byrne, *Życie codzienne w Anglii elżbietańskiej*, Warszawa 1971, s. 149–150.

5 M. Rabinowicz, *Życie codzienne w ruskim i rosyjskim mieście feudalnym*, Warszawa 1985, s. 185.

6 Ibidem, s. 186.

7 Grand Chatelet – siedziba prewota i sądownictwa królewskiego w Paryżu z rozbudowaną administracją, własnymi służbami porządkowymi pieszymi i konnymi oraz więzieniem.

wanie wyroków i ochrona bezpieczeństwa w granicach miasta oraz pachołków konnych sprawujących te funkcje poza Paryżem, w granicach jurysdykcji prefekta Paryża. Pachołkowie konni, od których wymagano umiejętności czytania i pisania, pełnili nie tylko funkcje policyjne, ale i urzędnicze<sup>8</sup>.

Liczba pachołków ulegała ustawicznym zmianom. Szacuje się, że na początku XIV w. było 80 pachołków pieszych i tyluż pachołków konnych. Z upływem czasu ich liczba wzrosła do ponad 200, była jednak daleko niewystarczająca dla zapewnienia Paryżowi spokoju. Stąd podstawową rolę w wypełnianiu funkcji porządkowych obowiązani byli pełnić mieszczanie, zorganizowani w ramach straży. Wystawiały ją cechy rzemieślnicze wedle ustalonej rotacji, przy czym co noc dyżurowało 60 mieszczan. Wraz z mieszczanami służbę w nocy pełniła straż królewska, z reguły w składzie 20 pachołków konnych oraz kilkudziesięciu zbrojnych piechurów. Rozporządzenie królewskie z 1364 r. określało jako zadania straży, czuwanie nad bezpieczeństwem miasta, nad więzieniami Chatelet, ochronę przed pożarami, zapobieganie napadom, gwałtom i morderstwom. Straż mieszczańska rozmieszczona była w różnych miejscach miasta, zwłaszcza przy więzieniach miejskich i w zasadzie nie mogła się ruszać z wyznaczonych posterunków, natomiast kompania królewska powinna była chodzić po mieście i ścigać wszelkiego rodzaju złoczyńców, włóczęgów oraz ludzi z bronią, jakich znajdzie na ulicach miasta po ogłoszeniu pory gaszenia świateł. Porę tę zajmował dźwięk dzwonu miejskiego, po usłyszeniu którego życie miasta powinno zamierać: zamykane były tawerny, zawierane drzwi domów, a nad spokojem uspiętego miasta zaczynała czuwać straż nocna<sup>9</sup>. Dla mieszczan obowiązek pełnienia straży – nawet jeśli nie wypadał zbyt często – był dość uciążliwy, toteż tak jak niemal wszędzie, podejmowali liczne próby uchylania się od tej powinności.

Całość sił zaangażowanych w utrzymanie bezpieczeństwa i porządku w Paryżu, można szacować na 600–700 zbrojnych. Nie było to dużo jak na nałożone obowiązki; było bowiem czego i przed czym chronić. Samych tzw. grubych płatników (podatków) na przełomie XIV i XV w. było w Paryżu około 15 tysięcy, a majątek świątyni i duchowieństwa szacowano na równy skarbowi królestwa.

Poprawę stanu bezpieczeństwa we Francji mieli zapewnić ustanowieni w XVI w. przewoci marszałkowscy, dysponujący specjalną żandarmerią marszałkowską. Początkowo ich uprawnienia dotyczyły ścigania przestępstw popełnionych przez osoby wojskowe, w tym maruderów. Później zakres ich uprawnień został rozszerzony na wszelkie przestępstwa popełnione poza siedzibą przewota marszałkowskiego, na drogach przez włóczęgów i rozbójników oraz na inne przestępstwa, które zaliczano do przestępstw skierowanych przeciwko porządkowi publicznemu, jak bunty, fałszerstwo monet, kradzież z włamaniem – tzw. sprawy rewotalne.

<sup>8</sup> B. Geremek, *Ludzie marginesu w średniowiecznym Paryżu XIV–XV wiek*, Poznań 2003, s. 27.

<sup>9</sup> Ibidem.

Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku – szczególnie miastom – przy pomocy czynnika obywatelskiego, przy ograniczonym wsparciu czynnika zawodowego, przynosiło rezultaty w sytuacji mało zaawansowanej urbanizacji oraz przy silnych relacjach sąsiedzkich, zapewniających kontrolę nad osobami niepożądanymi i podejrzanymi. W miarę rozwoju miast, a zwłaszcza wzrostu ich rozmiarów przestrzennych i ludnościowych, czynniki te słabły. Tradycyjne stosunki sąsiedztwa i wzajemnej znajomości ulegały stałemu zawężaniu, obejmując, co najwyżej społeczność parafii na wsi bądź ulicy w mieście. Osłabiało to kontrolę społeczną, a w konsekwencji prowadziło do wzrostu przestępczości, co zgodnie potwierdzają liczne przekazy z różnych stron Europy. Sytuacja taka miała miejsce np. w Madrycie, w którym stan bezpieczeństwa, autor charakteryzuje następująco: „U dołu drabiny społecznej znajdujemy zgrają żebraków i zwykłych złoczyńców, którzy obijają się po stołecznym bruku”. „Ulice Madrytu – pisze Navarrete – osobliwy przedstawiają widok. Pełne są wagabundów i próżniaków, którzy czas trawią na grze w karty, w oczekiwaniu godziny, kiedy u bram klasztorów wydaje się zupełna, albo też sposobnej chwili, aby zabrać się do okradania domów. Policja na próżno przestrasza miasto, sądy wymierzają straszliwe kary przestępcom, których ciała, poćwiartowane, wystawia się na widok publiczny w różnych punktach stolicy – wszystko to nie odnosi skutku. Trudno uwierzyć – czytamy w *Avisos Pellicera* pod datą 1637 r. – jakie mnóstwo złodziei i przestępców snuje się po Madrycie; gdy tylko noc zapadnie, nikt już nie czuje się bezpieczny, pieszo, konno czy w powozie. I tak obrabowano niedawno pewnego Granada hiszpańskiego, wysokiej godności szlachcica, marszałka dworu Jego Królewskiej Mości. W dwadzieścia lat później, w styczniu 1658 r. pisze Barrionuevo: Od Bożego Narodzenia do dnia dzisiejszego wydarzyło się, jak mówią, ponad sto pięćdziesiąt wypadków nagłej śmierci mężczyzn i kobiet, i żadna z tych zbrodni nie została ukarana”<sup>10</sup>.

W Anglii, epoka elżbietańska wiązana jest z rozwojem kraju i nowymi rozwiązaniami poszerzającymi obszar działalności państwa. Nie dotyczyło to jednak bezpieczeństwa i porządku, szczególnie w miastach. Sfera ta ulegała stałemu pogorszeniu, a dzielnice poszczególnych miast, nie wyłączając stołecznego Londynu, były zdominowane przez złoczyńców: „Przedmieście Southwark było azylem wielu łotrów i ludzi łamiących prawo; podobny azyl dawała także Alsatia, ograniczona od południa Tamizą, od północy Fleet Street, od wschodu zaś i zachodu Whitefriars Street i Carmelite Street. Tutaj znajdowało schronienie wielu rzezimieszków i morderców – nie w sensie sanktuarium w kościele rzymskokatolickim, lecz po prostu kryjówki, w której przestępca mógł z dużym prawdopodobieństwem uniknąć odkrycia, aż poszukiwanie go ustało – ponieważ była to znana dzielnica przestępców. Southwark i Alsatia nie były jednak jedynymi

<sup>10</sup> M. Defourneaux, *Życie codzienne w Hiszpanii w wieku złotym*, Warszawa 1968, s. 57.



dzielnicami zamieszkanymi przez świat przestępczy; według Fleetwooda, naczelnego sędziego City, dwoma głównymi miejscami pobytu elementu przestępczego około r. 1581 były okolice Savoyu i cegielnie w pobliżu Islington; w roku 1594 lord major jako takie dzielnice wskazał Newinton Butts i inne przedmieścia na południe od City<sup>11</sup>.

W leżącym po drugiej stronie kanału La Manche Paryżu, była podobna sytuacja: „Jedno z przedmieść Paryża całkowicie opanowali przestępcy. Stąd wyruszyli na napady i włamania, tutaj mieszkali paserzy, którzy skupywali złodziejskie łupy, przerabiali je, gdy było trzeba i poprzez sieć podejrzanych kanałów dostarczali na rynek. Tutaj miały swą główną kwaterę bandy zawodowych skrytobójców, rabusiów, złodziei, a także kliki sutenerów. Tutaj knuto plany rabunkowe i rekrutowano członków band<sup>12</sup>. W innych dzielnicach Paryża było jednak niewiele lepiej: „Jest się narażonym w Paryżu na napady złodziei i łobuzów. Uważa się ogólnie, że to z powodu wielkości miasta: trudno jest oczyścić duże miasto z łotrów i złodziei sakiewek”. W mieście tak ogromnym jak Paryż gubią się w tłumie. Solidarnie tworzą już to, co później będzie się nazywało milieu: „złoczyńcy, złodzieje sakiewek są wszyscy w zmowie”. Mają własne zwyczaje, instytucje, nawet język – argot... Ci, co krążą w nocy po mieście: złodziejaszkowie, rozpustnicy, zabijaki, lubieżnicy, stręczyciele, zawodowi żebracy i żebrzący inwalidzi wojenni, łączą się w bandy. Nie mówi się o „kurwach” (*putains*) – to „okrutna obelga” – ale ich liczni klienci, „kurwiarze” (*putassiers*), wiedzą, gdzie łatwo je znaleźć: głównie w marais, „to dzielnica, w której można się najlepiej zabawić. Dlatego też «wesołe panienki» nazywają się «panienkami z Marais». Prostytycję uprawia się jednak nie tylko w jednej dzielnicy. Stręczyciele i stręczycielki wślizgują się wszędzie: rzekome przekupki handlujące «okazjami» to nieraz zwykłe stręczycielki, które sprowadzają kobiety i dziewczęta na złą drogę. Męty paryskie mają swoją hierarchię. Podejrzany świat wielkiego miasta uznaje prymat osobnika, którego dość dobrze charakteryzują liczne określenia. To zawadiaka, czyli zabijaka, czyli rzezimieszek, czyli rębacz, to ten, co bije i morduje na zamówienie<sup>13</sup>.

Pogarszający się stan bezpieczeństwa kolidował ze sposobem rozumienia państwa w okresie monarchii absolutnej. Jej władca miał bowiem pełnię władzy nie tylko z woli Boga, ale również, by władając państwem przysparzać korzyści poddanym. Wymagało to zbudowania odpowiedniego aparatu zdolnego do wypełniania tych zadań. W procesie tym przodowała Francja, w której całokształt działalności państwa zmierzającego do zapewnienia porządku i bezpieczeństwa określano terminami „politia, „policite, „police”; a więc bardzo bliskimi Arysto-

<sup>11</sup> C. Byrne, op. cit., s. 89.

<sup>12</sup> G. Feix, *Wielkie ucho Paryża*, Katowice 1988, s. 17.

<sup>13</sup> F. Bluche, *Życie codzienne we Francji w czasach Ludwika XIV*, Warszawa 1990, s. 64–65.

telesowskiej „politei”. Merkantyliści rozszerzyli je, dokładając do zadań państwa troskę o rozwój powszechnej pomyślności, a więc opiekę nad rozwojem gospodarczym i życiem społecznym.

Niemal równocześnie zbliżonych terminów zaczęto używać w Niemczech, również dla scharakteryzowania organizacji społeczeństwa, w którym niepomniernie wzrastało znaczenie władzy państwowej. Pokój westfalski<sup>14</sup> przyznał niemieckim władcom terytorialnym swobodne wykonywanie prawa policji na swoim terytorium. Troska władz o terytorium i żyjących na nim poddanych to była policja sensu largo<sup>15</sup>. Można przyjąć, że wówczas – w połowie XVII w., nastąpiło pierwsze zawężenie, tego pojęcia. Policja, kojarzona dotąd z ogółem wewnętrznych funkcji państwowych<sup>16</sup>, w nowym rozumieniu tego pojęcia stawała się synonimem administracji w szerokim tego słowa znaczeniu<sup>17</sup>.

Miano pierwszego reprezentanta instytucjonalnej policji, wiązane jest z Gabrielem Mikołajem de la Reynie, powołanym przez Ludwika XIV w 1667 r. na stanowisko namiestnika (dyrektora) policji w Paryżu. Inspiratorem tej decyzji był jeden z ministrów króla, Jean-Baptiste Colbert, który postanowił poprawić poziom bezpieczeństwa w Paryżu, wzmacniając jego dotychczasowe struktury, nową instytucją podporządkowaną królowi. W praktyce miała ona wypełniać trojaki funkcje: zwalczać przestępczość, służyć „wygodzie” mieszkańców Paryża, a także zapewnić spokój monarsze ze strony jego przeciwników. Używając dzisiejszej siatki pojęciowej miała spełniać funkcje policji bezpieczeństwa obywateli – zwalczanie przestępczości, policji administracyjnej – słuzenie „wygodzie” mieszkańców, policji politycznej – zapewnienie bezpieczeństwa organom państwa. Łącznie miała usprawnić funkcjonowanie miasta, a później państwa, przez co termin policja, jak zaznaczono wcześniej, utożsamiano wówczas ze współczesnym pojęciem administracji.

Funkcja namiestnika policji, tak samo jak niemal każda nowa instytucja, nabierała dość wolno znaczenia, bowiem Ludwik XIV nie obdarzył go władzą bezgraniczną. Stąd La Reynie popadał w liczne konflikty kompetencyjne, m.in. z namiestnikiem do spraw cywilnych Paryża (sędzią miejskim) i władzami miasta (protoplasta merostwa). Jego władza nie obejmowała też całej stolicy, bowiem Paryż, tak jak wiele innych ówczesnych miast, miał skomplikowaną strukturę

<sup>14</sup> Wielostronny układ kończący wojnę trzydziestoletnią (1618–1648), zawarty 24 października 1648 r. między Habsburgami austriackimi a Francją i jej sojusznikami, oraz między Habsburgami a Szwecją. Jeden z najbardziej znaczących traktatów międzynarodowych w historii nowożytnej Europy.

<sup>15</sup> S. Salmonowicz, *Prusy. Dzieje państwa i społeczeństwa*, Warszawa 1998, s. 68.

<sup>16</sup> H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1996, s. 30. Odmiennie genezę tego terminu wyjaśnia J. Malec, przychylając się do stanowiska, iż pojawił się on w XV w. w Burgundii i został włączony do słownictwa Kancelarii Rzeszy, oznaczając ogólny porządek wewnętrzny państwa lub administrację państwową, zob. J. Malec, op. cit., s. 10.

<sup>17</sup> J. D. Malcowie, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 55.



administracyjną, z wieloma enklawami wyłączonymi spod działania organów władzy ogólnej; najczęściej określanymi mianem jurydyk<sup>18</sup>.

La Reynie, który sprawował przyznaną mu funkcję przez blisko 30 lat, mimo wielu przeszkód, nie tylko wypełnił postawione mu zadania, usprawniając funkcjonowanie całego miasta ku „wygodzie” mieszkańców<sup>19</sup> oraz ograniczając przestępczość<sup>20</sup>, ale również stworzył podwaliny biurokratyczne policji. W wydanych w 1691 r. przepisach określił kompetencje policji, a także sposób jej zachowania się przy aresztowaniach i przesłuchaniach. Jego następcą – Mark Rene de Foyer d’Argenson<sup>21</sup>, kontynuował tę działalność – zapewne z dużymi sukcesami, bowiem panegiryk na jego cześć napisał jeden z ówczesnych uznanych myślicieli, a zarazem uważny obserwator zmieniającej się rzeczywistości, Bernard le Bovier de Fontenelle<sup>22</sup>. Jego uwagi jednak nie tylko wychwalają bohatera utworu, ale dają wyobrażenie o zadaniach, jakie wypełniała ówczesna policja. „Zaspokajając stale – pisał Fontenelle – w mieście takim jak Paryż olbrzymią konsumpcję, której źródła mogą w każdej chwili wyschnąć na skutek niezliczonych przypadków; ukrócić tyranie kupców w stosunku do klientów, a jednocześnie ożywić handel; przeszkadzać naturalnemu wyzyskowi jednych przez drugich, często trudnemu do rozwikłania; rozpoznawać w ogromnym tłumie tych, którzy mogą łatwo ukrywać jakąś szkodliwą działalność, uwolnić od nich społeczeństwo albo tolerować ich jedynie o tyle, o ile mogą być użyteczni ze względu na swoje funkcje, których inni nie chcieliby może się podjąć albo nie pełniliby równie dobrze; utrzymywać nieuniknione nadużycia w dokładnie określonych granicach konieczności, które oni są gotowi w każdej chwili przekroczyć; zamknąć ich w ciemnościach, na które powinni być skazani, i nie wydobywać ich stamtąd nawet za cenę zbyt rzucających się w oczy kar; nie dostrzegać tego, czego lepiej jest nie dostrzegać niż karać, karać zaś tylko bardzo rzadko i z pożytkiem; wślizgiwać się ukrytymi drogami do rodzin i dopóki to nie jest konieczne, strzec tajemnic, których nie chcą powierzać; być wszędzie obecnym, ale niewidzialnym; wreszcie

<sup>18</sup> Jurydyka (łac. *iuridicus* – prawny) – w tym wypadku enklawa w miastach, niepodlegająca władzom miejskim i miejskiemu sądownictwu. Jurydyki istniały już w średniowieczu, lecz nasilenie ich powstawania nastąpiło w XVI w. Właścicielami jurydyk była szlachta lub Kościół. Na tak wydzielonym terenie powstawały struktury konkurencyjne wobec ich miejskich odpowiedników, nieskrępowane przepisami i ograniczeniami miejskimi – odbywały się w nich targi, działali niezrzeszeni w cechach rzemieślnicy (partacze).

<sup>19</sup> Doprowadził m.in. do oświetlenia ulic w Paryżu.

<sup>20</sup> Służyło temu m.in. wprowadzenie dla wszystkich restauracji godziny policyjnej – o dwudziestej drugiej.

<sup>21</sup> Sprawował funkcje namiestnika policji w latach 1697–1717.

<sup>22</sup> Filozof, religioznawca, pisarz i poeta francuski. Był prekursorem metody porównawczej w badaniach nad religiami, autorem traktatu *De l'origine des fables*, w której stwierdził zadziwiającą zgodność między wierzeniami starożytnych Greków i Indian. W 1686 r. opublikował *Rozmowy o wielości światów*, gdzie dał wyraz swojemu sceptycyzmowi w poznaniu otaczającej nas rzeczywistości. Od 1691 r. był członkiem Akademii Francuskiej. Żył w latach 1657–1757.

poruszać się i zatrzymywać według własnej woli ogromny i hałaśliwy tłum i stać się działającą zawsze duszą tego wielkiego ciała: oto ogólnie biorąc obowiązki funkcjonariusza policji<sup>23</sup>.

Szeroki zakres zadań policji, zauważony w utworze literackim przez Fontenella, pokrywał się jej ówczesnymi praktycznymi kompetencjami. Zdefiniował je w jednym z pierwszych dzieł o policji Nicolas Delamarre<sup>24</sup>, według którego na początku XVIII w.<sup>25</sup> jej zakres zadań obejmował 11 dziedzin. Autor zaliczał do nich zwalczanie „fałszywych” religii i ruchów religijnych niecieszących się uznaniem państwa oraz otoczenie opieką wierzeń i kościołów aprobowanych przez państwo. W zakresie nadzoru nad obyczajami powierzał jej walkę ze zbytkiem, kontrolę widowisk i gier hazardowych, rejestrację prostytutek. Dla poprawy codziennej egzystencji człowieka rolę policji upatrywał w nadzorowaniu ochrony zdrowia, poprzez zapobieganie chorobom, dbanie o czystość powietrza, dobrą wodę do picia oraz jakość i obfitość artykułów spożywczych. Towarzyszyć temu winna kontrola nad piekarzami i aptekarzami oraz innymi zawodami wykonywanymi przez osoby winne legitymować się odpowiednimi dyplomami. Kontroli powinien też podlegać handel poprzez sprawdzanie rzetelności wag oraz uczciwości kupców. Nie pomijał obowiązków związanych z funkcjonowaniem miasta, poprzez kontrolę jego urządzeń technicznych, a także – w świetle dzisiejszej terminologii, właściwego ukształtowania przestrzennego. Wiele miejsca poświęcił więc działalności policji budowlanej, ogniowej, zagadnieniom komunikacji oraz sposobom zapobiegania klęskom żywiołowym. W zakresie bezpieczeństwa i spokoju publicznego, akcentował konieczność zwalczania gwałtów i grabieży, wyłapywania żebraków, cenzurowania pism i książek szerzących skandale, plotki i panikę, nadzorowania oberży i gospód, egzekwowania spokoju w godzinach nocnych. Zwracał uwagę na potrzebę kontroli służby domowej, a szczególnie osób pełniących rolę guwernantek, lokai lub aspirujących do tych funkcji. Nie pomijał ówczesnych zakładów pracy – manufaktur, głosząc potrzebę sprawdzania przepisów królewskich w nich obowiązujących, przy czym dotyczyło to zarówno manufaktur królewskich jak i prywatnych. Na koniec zwracał uwagę na konieczność usprawnienia opieki nad ubogimi, chorymi i inwalidami oraz likwidację żebractwa, przypisując to również policji<sup>26</sup>.

Zainteresowanie policją jako nową instytucją życia publicznego, wyrażone przez Delamarre, było kontynuowane przez policystów powiązanych głównie z Rzeszą Niemiecką. Podobnie jak ich francuski poprzednik, dążyli do zdefi-

<sup>23</sup> F. Bluche, op. cit., s. 68.

<sup>24</sup> Żył w latach 1639–1723. Przez kilka lat był zastępcą dyrektora policji w Paryżu.

<sup>25</sup> Swoje kilkutomowe dzieło opublikował w latach 1719–1722.

<sup>26</sup> Szerzej o dziele Delamarre zob. A. Zahorski, op. cit., s. 23; także przedmowa J. Malca w reпрinсie pracy *Początkowe prawidła policyi ogolney w kraiu. Tłomaczone z Francuzkiego języka na Polski*, Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2008; idem, *Polska myśl administracyjna XVIII wieku*, Kraków 1986.

niowania zadań policji oraz jej umiejscowienia w strukturze organów państwa. W Prusach czołowym reprezentantem tego nurtu badawczego był Christian Wolff, za sprawą którego nauka o policji wyodrębniła się w samodzielny dziedzinę wiedzy. Swoje podstawowe rozważania zawarł on w 9-tomowym dziele *Ius naturae et gentium metodo scientifico pertractatum* (1740–1749), które odwoływało się do filozofii eudajmonistycznej, zmierzającej do stworzenia państwa dobrobytu. Realizacji tego celu miało służyć wyróżnienie policji dobrobytu i policji sprawiedliwości. Pierwsza miała troszczyć się o wszystkie sprawy ogólne w dziedzinach: dbałości o zaopatrzenie ludności w środki spożywcze, rzemiosło, nauka, budownictwo, zdrowie; zaś druga miała być ściśle powiązana z wymiarem sprawiedliwości. Policyzm Wolffa rozwinął w połowie XVIII w. Johann Heinrich von Justi, autor opublikowanych w 1756 r. *Zasad nauki policji*. Instytucję tę, podobnie jak inni policyści, utożsamiał z całą wewnętrzną administracją państwową. Gdyby wymienić dziedziny, którymi winna się w jego ocenie zajmować, to wykaz ten byłby bliski katalogowi sporządzonemu przez Delamarre. Generalnie celem tych działań miał być rozwój gospodarki kraju, prowadzący do poprawy bytu mieszkańców oraz zwiększenia populacji, jako podstawowego czynnika rzutującego na dobrobyt państwa<sup>27</sup>.

Inny wybitny policysta połowy XVIII w., Josef von Sonnenfels, koncepcję policji przedstawił w pracy *Zasady nauki, policji, handlu i finansów*, opublikowanej po raz pierwszy w 1765 r.<sup>28</sup> Nie uznawał – w przeciwieństwie do Justiego, kompetencji policji w zakresie spraw gospodarczych czy finansowych, akcentując raczej jej rolę w stosowaniu przymusu państwowego. Działania te łączył jednak nie tylko ze sprawami bezpieczeństwa i spokoju wewnętrznego, ale również obyczajowymi, religijnymi czy społecznymi. Oprócz walki z przestępczością, czy też rozruchami czy buntami, do obowiązków policji miało więc należeć prowadzenie całej statystyki w kraju oraz kontrola poszanowania ustaw przez społeczeństwo. Jej powinności łączył też z organizacją opieki zdrowotnej i społecznej oraz respektowaniem ówczynie rozumianej moralności.

Przyznawanie policji w XVIII w. bardzo rozbudowanych powinności miało uzasadnienie w kilku przesłankach. Policyści, jak już zauważono, byli generalnie zwolennikami filozofii eudajmonistycznej – tak jak przywoływany Ch. Wolff, głoszącej, że szczęście (z grec. *eudaimonia*) jest najwyższą wartością i celem życia ludzkiego. Funkcjonując jednocześnie w monarchiach absolutnych i afirmując je, wyrażali przekonanie, że panujący, dysponujący pełną władzą, winien ją spożytkować na rzecz przysparzania poddanym korzyści – szczęścia. Monarcha absolutny, jako opiekun ich wszystkich, oraz podległy mu aparat państwowy, upoważnieni więc zostali do podejmowania wielu, różnych niezbędnych działań

<sup>27</sup> J. Malec, op. cit., s. 11–12.

<sup>28</sup> Później była kilkakrotnie wznawiana.

podnoszących jakoś życia. Mogły być one realizowane nawet wbrew woli poddanych i ingerować w ich sprawy osobiste, bowiem, jak to policyści uzasadniali, oświecony monarcha wiedział lepiej, co jest potrzebne jego ludowi, niż sam lud.

Kategoria szczęścia jako podstawowej wartości życia ludzkiego dominowała w starożytnej Grecji. W nowożytnej Europie nie miała takiego uniwersalnego znaczenia, szczególnie wobec pojawienia się liberalizmu, eksponującego prymat wolności. Jeden z największych ówczesnych autorytetów, Immanuel Kant<sup>29</sup>, stał np. na stanowisku, że ograniczenie wolności jednostki jest dopuszczalne tylko o tyle, o ile wymaga tego wzgląd na dobro państwa. Osiemnastowieczna omnipotencja policji – nawet w imię dobra poddanych, była więc nie do utrzymania, szczególnie, że równoległe kształtowała się idea i praktyka państwa prawa. Stąd też kolejni przedstawiciele nauk policyjnych, piszący na przełomie XVIII i XIX w., zawężali przedmiotowy zakres jej zainteresowań, co korespondowało z jej praktycznie pomniejszonymi powinnościami.

Za prekursora nowego na gruncie teorii rozumienia policji, może być uznany Günther-Heinrich von Berg, autor wydanego w latach 1799–1809 *Podręcznika niemieckiego prawa policyjnego*. Jak zauważa J. Malec: „...odszedł on od eudajmonistycznego ujmowania władzy skupionej w rękę władcy absolutnego, postulując ograniczenie jej do działalności wyłącznie ochronnej. Wprowadził także rozróżnienie dwóch sfer aktywności państwa: zarządzającej oraz policyjnej. Ta ostatnia zajmować się miała wyłącznie zwalczaniem wszelkich naruszeń porządku prawnego, chroniąc tym sposobem jednostkę przed zagrażającymi jej niebezpieczeństwami. Ochronę podmiotową jednostki w państwie podkreślił w sposób przełomowy, głosząc, że: «nigdy nie godzi się rządowi krzywdzić jednostek dla pożytku ogółu». Celem władzy nie może też być «wymuszanie» szczęścia obywateli. Dobrobyt i szczęście poddanych przestaje być prezentem od państwa, przenosząc się do sfery uprawnień przysługujących obywatelom»<sup>30</sup>.

Nowy sposób rozumienia policji znalazł odzwierciedlenie w kodyfikacjach prawa karnego, a w tym szczególnie w pruskim Landrechcie z 1794 r. i francuskim kodeksie karnym z 1795 r. Pod pojęciem tym wymienione kodeksy rozumiały działalność administracji wewnętrznej, nienastawioną jednakże na „uszcześliwianie” obywateli, lecz ograniczoną do zadań związanych z ochroną bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego<sup>31</sup>. Szerszy sposób rozumienia tego pojęcia prezentował Robert Mohl<sup>32</sup> – profesor w Heidelbergu, który w pracy

<sup>29</sup> Filozof niemiecki, profesor logiki i metafizyki na Uniwersytecie Królewieckim. Żył w latach 1724–1804.

<sup>30</sup> *Początkowe zasady policji...*, s. VI.

<sup>31</sup> Szerzej: S. Pieprzny, op. cit., s. 12.

<sup>32</sup> Niemiecki prawnik, filozof i teoretyk prawa, polityk, minister sprawiedliwości. Znany jako jeden z twórców pojęcia państwa prawa. Najbardziej znane dzieło von Mohla to *Encyklopedia umiejętności politycznych*, przełożona, jako jedyne jego dzieło, na język polski. Żył w latach 1799–1875.

wydanej w 1844 r.<sup>33</sup> zdefiniował, że pojęcie policja, związane jest z wewnętrzną działalnością administracyjną państwa, mającą na celu zapewnienie bezpieczeństwa. Wylimitował tym samym z obszaru działalności policji część administracji wewnętrznej, ale o charakterze świadczącym.

Nowe formy organizacji społeczeństwa, związane z dynamicznie rozwijającym się kapitalizmem, sprawiły, że pojęcie policji zaczęło ulegać dalszemu zawężeniu. Pojawiły się bowiem nowe wyspecjalizowane agendy państwowe odpowiadające za takie sprawy związane z administracją wewnętrzną państwa jak nadzór budowlany, kontrola sanitarna, służba leśna, ochrona zdrowia i inne. Przejęły one niejako obszary nadzorowane bądź administrowane przez policję w definicji podanej przez R. Mohla. W rezultacie na przełomie XIX i XX w. pojęcie policji zostało zawężone do spraw związanych z zapewnieniem ładu, bezpieczeństwa i porządku publicznego, przy czym charakter państwa – od totalitarnego po demokratyczne – sprawiał i sprawia, że te obowiązki mogą być egzekwowane w sposób mniej lub bardziej rygorystyczny, co z kolei rzutuje na szersze lub węższe kompetencje policji.

Powiązanie u schyłku XIX w. pojęcia policja z obszarem spraw związanych z zapewnieniem ładu, bezpieczeństwa i porządku publicznego nie wylimitowało wieloznaczności tego terminu. Używany jest on bowiem w różnych aspektach, oddających m.in. jego znaczenie materialne, funkcjonalne i instytucjonalne. Pierwsze z nich odnosi się do wszystkich działań państwa, które skierowane są na rzecz ochrony przed zagrożeniami, natomiast nie ma znaczenia, które organy te zadania wykonują. Bliskie materialnemu – w tym ujęciu – jest funkcjonalne znaczenie pojęcia policja, bowiem akcentuje ono określoną aktywność państwa. Jej dominantą są działania prowadzące do ochrony lub przywrócenia bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, także przy wykorzystaniu środków przymusu. Najbardziej popularne, instytucjonalne rozumienie policji, kojarzone jest z uzbrojoną, umundurowaną i wyodrębnioną organizacją administracyjną (formacją, systemem organów) chroniącą życie, zdrowie i mienie ludzi oraz zapewniającą bezpieczeństwo i spokój jednostek, tudzież utrzymującą odpowiedni stan bezpieczeństwa i porządku publicznego, a ponadto pełniącą określone funkcje z racji ścigania przestępstw i wykroczeń oraz przeciwdziałania zjawiskom patologii społecznej.

Policja w przywołanym wyżej znaczeniu materialnym i funkcjonalnym jest genetycznie związana z instytucją państwa. Zadania takie, choć nieokreślane tym terminem, były bowiem wpisane w istotę państwa z tytułu pełnienia różnorodnych funkcji wobec organizowanej jego ramami ludności. Ich ewolucja była natomiast wynikiem zmiany poglądów na zadania i cele państwa oraz walki

33 R. Mohl, *Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*, t. I-III, Tübingen 1844.

o prawa jednostki w państwie. Stąd zadania policji instytucjonalnej były wypełniane na przestrzeni wieków przez różnorodne struktury o zróżnicowanych kompetencjach oraz odmiennej pozycji ustrojowej.

Policja jako instytucja wyodrębniona, wypełniająca przy pomocy zawodowego personelu funkcje policyjne, polegające na zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku, została ukształtowana w XIX w. Stała się odtąd niezbędną częścią aparatu władzy publicznej, przy czym tradycja poszczególnych państw, a także ich modele ustrojowe decydują o sposobie jej organizacji. Podstawowe rozstrzygnięcia z tym związane dotyczą powierzenia zadań policyjnych strukturom cywilnym bądź wojskowym, a także powiązania ich z administracją rządową lub samorządem, co rzutuje na centralizację lub decentralizację policji<sup>34</sup>.

W XIX w. zadania policji instytucjonalnej były generalnie powierzane strukturom wojskowym. W armiach wydzielano część ich sił dla pełnienia funkcji policyjnych, które z reguły określano mianem żandarmerii. Model ten uwarunkowany był głównie sprawnością organizacyjną wojska, obowiązującą w nim dyscypliną, kwestiami finansowymi, a niekiedy autorytetem udzielanym wojsku przez społeczeństwo. Tak zorganizowane siły policyjne istniały od schyłku XVIII w. we Francji, Prusach i Austrii.

Inny model przyjęto w Anglii, gdzie do organizacji zawodowej policji przystąpiono w 1829 r., kiedy premierem był Robert Peel<sup>35</sup>. Utworzono wówczas w Londynie policję metropolitalną, której komendę główną usytuowano przy ulicy Scotland Yard. W 1835 r. municypalna ustawa korporacyjna zobowiązała władze innych miast, a później także i hrabstw, do tworzenia podobnych sił policyjnych. W efekcie pod koniec XIX w. w Wielkiej Brytanii funkcjonowało ponad 200 autonomicznych wobec siebie jednostek policji podległych lokalnym organom władzy. Policja przyjęła więc formułę zdecentralizowaną, której jednostki powiązane z mającym wielowiekowe tradycje samorządem terytorialnym. Elementem władztwa rządowego byli opłacani przez państwo i podlegający bezpośrednio Ministerstwu Spraw Wewnętrznych inspektorzy policji, którzy co roku przeprowadzali w miastach i hrabstwach inspekcje. Raporty z niej obowiązani byli przedłożyć parlamentowi za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych<sup>36</sup>.

Podobnie została zorganizowana policja w Stanach Zjednoczonych, której struktury z punktu widzenia terytorialnego zasięgu działania, miały kompetencje lokalne, stanowe i federalne. Pierwsze były powiązane z podstawowymi jednostkami podziału administracyjno-terytorialnego, hrabstwami i gminami,

34 Szerzej: D. Janicka, *Ustrój administracji w nowożytnej Europie, Zarys wykładu*, Toruń 2002, s. 44–48.

35 Od jego imienia wywodzi się popularne określenie – bob, bobby – nadawane angielskim policjantom.

36 B. Hołyst, *Policja na świecie*, Warszawa 2011.



a ważnym ich ogniwem był urząd pochodzącego z wyboru, szeryfa. Policje stanowe podlegały gubernatorom, a ich podstawowym zadaniem było czuwanie nad przestrzeganiem prawa stanowego. Pierwszą taką policję utworzono w jeszcze meksykańskim Teksasie w 1835 r., a później w Arizonie, Nowym Meksyku oraz w kolejnych stanach. Policje federalne mają głównie właściwość rzeczową. Najstarszą jest powołana w 1789 r., policja sądowa (United States Marshal Service) powiązana z Departamentem Sprawiedliwości oraz policja skarbową (Internal Revenue Service) powiązana z Departamentem Skarbu. Najbardziej znana centralna instytucja policyjna Stanów Zjednoczonych – Federalne Biuro Śledcze (Federal Bureau of Investigation) powstało w 1908 r., pod nazwą Biuro Śledcze<sup>37</sup>. Jego utworzenie było następstwem decyzji Kongresu USA, który zakazał zlecania śledztw rządowych prywatnym detektywom, bądź agentom *Secret Service*. Ponadto część polityków – a w tym ówczesny prezydent USA Theodore Roosevelt, wyrażało przekonanie, że niektóre problemy społeczne mogą być rozwiązane tylko na szczeblu krajowym, a nie stanowym. Zaliczono do nich m.in. walkę ze zorganizowaną przestępczością, z którą nie potrafiły poradzić sobie poszczególne stany. Remedium na to miała być instytucja, której nadano status federalny<sup>38</sup>.

Nieco inny model – centralistyczny, przyjęto w sąsiadującej z USA, Kanadzie. Tam podstawowe funkcje policyjne wypełnia Kanadyjska Królewska Policja Konna wywodząca się z powołanej w 1873 r. Północno-Zachodniej Policji Konnej; w 1904 r. w uznaniu zasług została ona przez Edwarda VII uhonorowana tytułem „królewska”. W 1920 r. połączono ją z Dominiom Police, działającą na wschodzie kraju, w wyniku czego powstała wspomniana Kanadyjska Królewska Policja Konna. Z jej usług korzysta 8 z 10 prowincji Kanady – wyjątkiem są prowincje posiadające własne policje: Ontario i Quebec. W pozostałych prowincjach Kanadyjska Królewska Policja Konna ma swoje struktury na szczeblu krajowym, prowincjonalnym, municypalnym i gminnym<sup>39</sup>. Udział samorządu w wypełnianiu zadań policyjnych polega głównie na zawieraniu umów z policją, określających rodzaj preferowanych zadań.

W XX w. – szczególnie w Europie, funkcje policyjne zaczęto w coraz szerszym stopniu powierzać – w miejsce żandarmerii, strukturom podporządkowanym z reguły resortowi spraw wewnętrznych. Formacje takie tworzą z osób cywilnych, które były umundurowane, szkolone i zorganizowane na zasadach wojskowych. Struktury takie określano najczęściej mianem policji, doprecyzowując zazwyczaj w formie przymiotnikowej jej pozycję w strukturze organów

37 W 1932 r. zmieniło ono nazwę na Biuro Śledcze Stanów Zjednoczonych, a w 1935 r. na Federalne Biuro Śledcze.

38 J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Zakamycze 1999, s. 30–32.

39 N. Kelly, W. Kelly, *The Royal Canadian Mounted Police. A Century of Change. 1873–1973*, Edmonton 1973.

władzy publicznej. Klasycznym tego przykładem była Polska. Po odzyskaniu niepodległości, ustawą z 24 lipca 1919 r., powołano Policję Państwową, podległą – jak stanowił art. 4 ustawy<sup>40</sup>, ministrowi spraw wewnętrznych. Takie uzupełnienie aparatu policyjnego nastąpiło też w innych krajach. We Francji np. z jednej strony doprecyzowano zadania Żandarmerii Narodowej<sup>41</sup>, ale wyróżniono też Policję Narodową, podległą ministrowi spraw wewnętrznych. Po drugiej wojnie światowej system ten uzupełniono, zdecentralizowanymi z natury rzeczy, policjami municypalnymi<sup>42</sup>. Końcowym, jak dotąd, akordem tego procesu we Francji – przenoszenia funkcji policyjnych do struktur podporządkowanych czynnikowi cywilnemu, było przyporządkowanie z dniem 1 stycznia 2009 r. Żandarmerii Narodowej ministrowi spraw wewnętrznych.

Podobna struktura aparatu policyjnego występuje w Hiszpanii. Status policji państwowej mają dwie formacje – Cuerpo Nacional de Policia (CNP) i Guardia Civil (GC). Obie zostały utworzone w XIX w., przy czym CNP jako cywilna policja zapewniająca porządek i bezpieczeństwo w miastach, natomiast GC – jako specjalne oddziały wojska do walki z bandytyzmem na drogach. Współcześnie zachowują one pewną odrębność; CNP jest uzbrojoną formacją podlegającą Ministerstwu Spraw Wewnętrznych (MSW), natomiast GC również uzbrojoną formacją podlegającą MSW, ale podczas wypełniania zadań o charakterze wojskowym oraz po ogłoszeniu stanu wojny, zwierzchność nad nią ma przypisane Ministerstwo Obrony. Te dwie państwowe formacje policyjne uzupełniają trzy policje regionów autonomicznych oraz policje lokalne podlegające burmistrzom miast. Największa z nich – madrycka, liczy około 6 000 funkcjonariuszy.

O ile na początku XX w. w organizacji policji dominowało przenoszenie jej ciężaru ze struktur wojskowych do struktur cywilnych – czego przykładem może być Francja i Hiszpania, to u schyłku tego stulecia i na początku XXI, taką zauważalną tendencją jest jej centralizacja. Kraje, które tradycyjnie powierzały zadania policyjne strukturom lokalnym, pod wpływem m.in. konieczności skuteczniejszego przeciwdziałania narastającej przestępczości, centralizują jej działalność<sup>43</sup>. Ma to miejsce m.in. w Anglii i Walii. O ile w 1860 r. było tam ponad 220 różnego rodzaju formacji policyjnych, to w 1974 r. ich liczbę zredukowano

<sup>40</sup> Dziennik Praw Państwa Polskiego (D.P.P.P.) 1919 r., nr 61, poz. 363, *Ustawa z dnia 24 lipca 1919 r. o Policji Państwowej*, opublikowana [w:] P. Majer, *Ustawy polskiej policji (1791–1990). Źródła z komentarzem*, Szczytno 2007, s. 121–127.

<sup>41</sup> Dekretem z 1903 r. ustalono, że jest ona powołana do pilnowania porządku i zapewnienia przestrzegania prawa na całym obszarze państwa i w siłach zbrojnych, a w szczególności jej funkcją jest zapewnienie bezpieczeństwa na wsi i na drogach, szerzej: J. Czapska, J. Wójcikiewicz, op. cit., s. 23.

<sup>42</sup> C. Hartmann, *Policja municypalna we Francji*, [w:] *Straże miejskie w systemie organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Studia i materiały*, pod red. J. Liszewskiego, Szczytno 1996, s. 120–124.

<sup>43</sup> Występują również tendencje odwrotne – decentralizujące działalność policyjną, ale nie one przeważają.



do 43. Uzupełnia je sześć policji w Szkocji i jedna w Irlandii. Zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami prawnymi organem nadzorującym te wszystkie formacje policyjne w skali państwa jest minister spraw wewnętrznych, a lokalnie – komendanci poszczególnych formacji policyjnych. Podobną reformę przeprowadzono w 1994 r. w Holandii, powołując w miejsce policji państwowej i 148 gminnych policji, jedną policję państwową, podzieloną na 26 korpusów<sup>44</sup>.

Uwarunkowania historyczne, kwestie społeczne, rozwiązania ustrojowe powodują, że w poszczególnych krajach istnieją różnorodne systemy policyjne, jeśli za punkt odniesienia przyjąć miejsce instytucji policyjnych w strukturze organów władzy publicznej i ich relacje z innymi strukturami państwa. Owa odmienność – niekiedy daleko idąca, sprawia, że trudno byłoby zbudować uniwersalny model struktury policyjnej. Stąd dominuje pogląd, że współcześnie na świecie występują trzy ustrojowe modele policji: centralistyczny, pośredni i zdecentralizowany<sup>45</sup>. Inne systematyzacje, choć operują nieco innymi terminami<sup>46</sup>, w istocie rzeczy potwierdzają to stanowisko.

Równie złożona jak ustrojowa pozycja policji, jest jej struktura wewnętrzna. Złożoność życia społeczno-politycznego, a także ekonomicznego, powodują bowiem, że ochroną tych sfer działalności życia człowieka zajmują się różnego rodzaju policje, używające tej nazwy wprost lub pokrewnych<sup>47</sup>. Stąd występują one jako struktury zwalczające przestępczość kryminalną, gospodarczą czy zorganizowaną, wypełniające funkcje prewencyjne, zapewniające bezpieczeństwo na drogach i autostradach oraz w sądach, mające uprawnienia w zakresie kontroli granicznej, skarbowej, celnej<sup>48</sup>.

A. Misiuk systematyzując z rzeczowego punktu widzenia policję, wyróżnił jej dwa podstawowe modele: jednolitej służby policyjnej oraz pluralistyczny, z wieloma rodzajami służb policyjnych<sup>49</sup>. Podział ten, z formalnego punktu widzenia,

<sup>44</sup> J. Czapska, J. Wójcikiewicz, op. cit., s. 22.

<sup>45</sup> Ibidem, s. 21.

<sup>46</sup> A. Misiuk budując taką kategoryzację, wyróżnił trzy systemy policyjne: państwowy, samorządowy oraz państwowy z ograniczonym współudziałem władz lokalnych oraz czynnika społecznego, A. Misiuk, *Systemy policyjne na świecie. Dotychczasowe doświadczenia oraz kierunki rozwoju*, „Przeгляд Policyjny” 1996, nr 2, s. 8–19. Jego kategoryzacja bliska jest więc porównywalnej, bowiem system państwowy odpowiada z reguły systemowi scentralizowanemu, system samorządowy zdecentralizowanemu, a państwowy z ograniczonym współudziałem władz lokalnych oraz czynnika społecznego, pośredniemu.

<sup>47</sup> Niektóre systemy prawne zastrzegają termin policja dla wybranej formacji, gdy inne nie wprowadzają tego rodzaju ograniczeń. W Polsce Ustawa o Policji z 6 kwietnia 1990 r. w art. 1 ust. 11a stanowi, że termin „policja” przysługuje wyłącznie formacji, o której traktuje ta ustawa; DzU 1990, nr 30, poz. 179 z późn. zm.

<sup>48</sup> Szerzej: B. Jastrzębski, *Źródła zagrożeń w realizacji funkcji państwa w zakresie bezpieczeństwa obywateli i porządku prawnego*, [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, pod red. W. Bednarka i S. Pikulskiego, Olsztyn 2000, s. 49.

<sup>49</sup> A. Misiuk, *Systemy policyjne...*, s. 8–19.

nie zawiera uchybień, bowiem w sposób najbardziej ogólny objaśnia poprawnie struktury policyjne każdego państwa. Tyle, że to objaśnienie poza odniesieniem się do liczby instytucji policyjnych, nie wyjaśnia niczego innego. Próbując więc doprecyzować system pluralistyczny – również na dużym poziomie ogólności, można stwierdzić, że występują w nim:

- policje administracyjne – w Polsce obecnie w formie inspekcji, służb i straży;
- policje bezpieczeństwa obywateli – w Polsce obecnie w formie Policji wraz z jej ustawowymi rodzajami: kryminalną, prewencyjną, sądową oraz wspomagającą działalność Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym<sup>50</sup>. Także w formie Żandarmerii Wojskowej;
- policje bezpieczeństwa państwa – w Polsce obecnie w formie służb specjalnych.

Wszystkie wymienione policje mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego, przy czym chronią nieco odmienne wartości, przez co dysponują zróżnicowanymi środkami i metodami działania. Policje administracyjne, jak definiuje to J. Dobkowski: „koncentrują uwagę na ochronie dóbr publicznych i utrzymaniu ogólnie pożądanego stanów dzięki upoważnieniom do sprawowania kontroli przestrzegania materialnoprawnych zakazów i nakazów określonego zachowania się przez jednostki i instytucje, zarówno w sferze zewnętrznej, jak i w sferze internea, przez co mogą być kwalifikowane na tle działań władczych administracji publicznej i systemu jej kontroli. Ze względu na możliwości dość głębokiej ingerencji w prawa i wolności człowieka i obywatela zakres środków prawnych i form działania przysługujących organom i funkcjonariuszom służb, inspekcji i straży kreuje te podmioty jako szczególne organy administracji publicznej ze względu na ich status kompetencyjny”<sup>51</sup>. Dopełniając tę definicję, należy zaznaczyć, iż wśród wspomnianych przez autora środków prawnych i form działania przysługujących organom i funkcjonariuszom służb, inspekcji i straży, dominują czynności administracyjno-porządkowe, uzupełniane niekiedy dochodzeniowo-śledczymi.

Policje bezpieczeństwa obywateli mają głównie na celu, jak zazwyczaj definiują to właściwe akty normatywne: „ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ich mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra”<sup>52</sup>, a także „ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, poprzez zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszech-

<sup>50</sup> Podział wynikający z tekstu Ustawy o Policji w brzmieniu obowiązującym w lipcu 2010 r.

<sup>51</sup> J. Dobkowski, op. cit., s. 12.

<sup>52</sup> DzU 1990, nr 30, poz. 179 z późn. zm., przepis art. 1, ust. 2, pkt 1 Ustawy o Policji z 6 kwietnia 1990 r.

nego korzystania<sup>53</sup>. W przypadkach popełnienia przestępstw lub wykroczeń policje te są upoważnione do: „ich wykrywania oraz ścigania ich sprawców”<sup>54</sup>. Ten katalog celów jest często dopełniany innymi zadaniami<sup>55</sup>, lecz w stosunku do wymienionych, mają one charakter uzupełniający. Podstawowy cel – troska o życie i zdrowie człowieka oraz jego mienie sprawia, że policje bezpieczeństwa obywateli, dysponują szerszym zestawem środków i metod, jakie mogą stosować. Oprócz uprawnień przysługujących policjom administracyjnym, mają upoważnienie do stosowania bardzo wrażliwych w państwach demokratycznych, czynności operacyjno-rozpoznawczych, a także w określonych przypadkach środków przymusu bezpośredniego, łącznie z użyciem broni. Funkcjonariuszy policji bezpieczeństwa obywateli, wyróżnia też zazwyczaj mundur, tak aby osoby potrzebujące pomocy, łatwo ich identyfikowały.

Policje bezpieczeństwa państwa chronią zazwyczaj najbardziej uznaniową wartość, jaką jest obowiązujący w danym kraju porządek polityczno-prawny oraz stabilność organów sprawujących władzę. Cele te, różniące się niekiedy z oczekiwaniami społecznymi, sprawiają, że ta część aparatu policyjnego narażona jest najbardziej na utratę społecznego zaufania. Decydują również, że policje bezpieczeństwa państwa w swojej działalności preferują najbardziej kontrowersyjne moralnie formy działania, w postaci czynności operacyjno-rozpoznawczych, co także nie przysparza im uznania. Podstawowe powinności tej części aparatu policyjnego wobec państwa, w określonej formule ustrojowej, spowodowały, że jest on niekiedy określany mianem policji politycznej, co stawało się też – rzadko, jego nazwą własną<sup>56</sup>. Pejoratywne skojarzenia związane z tym określeniem zdecydowały, że współcześnie ta część aparatu policyjnego określana jest często mianem służb specjalnych, akceptowanym również na gruncie prawnym.

Respektując stanowisko, że cechami instytucjonalnej policji we współczesnym znaczeniu, jest m.in. jej wyodrębnienie i zawodowy charakter, można przyjąć, że spośród trzech wymienionych rodzajów policji, najwcześniej zaczęto tworzyć, policję bezpieczeństwa państwa. W Anglii znamiona takiej struktury przypisywane są powołanej przez króla Henryk VII w 1485 r., służbie śledzącej przeciwników politycznych i czuwającej nad prawidłowością realizacji jego poleceń w sprawach państwa. Panująca w drugiej połowie XVI w. Elżbieta I strukturę

53 Przepis art. 1, ust. 2, pkt 2 Ustawy o Policji z 6 kwietnia 1990 r., *ibidem*.

54 Przepis art. 1, ust. 2, pkt 4 Ustawy o Policji z 6 kwietnia 1990 r., *ibidem*.

55 Polska ustawa o Policji z 6 kwietnia 1990 r. w art. 1 definiującym zadania tej formacji, wskazała m.in. na konieczność kontroli przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych – ust. 2, pkt 6, a także współdziałania z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów – ust. 2, pkt 7, *ibidem*.

56 Określenia tego użyto jako nazwy własnej wobec części aparatu policyjnego II Rzeczypospolitej – w okresie od 16 czerwca 1924 do października 1926 r.

tę podporządkowała sobie bezpośrednio. Zapoczątkowało to jej profesjonalizację. Osoby z nią związane zaczęto określać mianem wywiadowców – *intelligences*, natomiast całą tę organizację mianem *Secret Service*. Z czasem ciężar jej zainteresowań został przeniesiony na działalność wywiadowczą. Klasyczne funkcje policji bezpieczeństwa przejął natomiast utworzony w 1883 r. Wydział Specjalny Scotland Yardu (Special Branch of Scotland Yard), który zajmował się głównie rozpracowaniem i zwalczaniem irlandzkich zamachowców. Z upływem czasu jego zadania rozszerzono, w kierunku przeciwdziałania wszelkim akcjom zagrażającym bezpieczeństwu i porządkowi prawnemu państwa<sup>57</sup>.

We Francji początek tajnej policji politycznej wiązany jest niekiedy z powołaniem w 1667 r. dyrekcji policji w Paryżu. Nie jest to zasadne, bowiem, co już w tej pracy wyjaśniano, tamta instytucja policyjna wypełniała wszystkie funkcje policyjne. Budowa nowoczesnej, wyspecjalizowanej policji nastąpiła wraz z wybuchem wielkiej rewolucji. Jej dynamizm sprawił, że struktury policyjne – tajne i jawne, zmieniały się równoległe z powstawaniem nowych ośrodków władzy. Stabilizację przyniósł dopiero okres napoleoński, w którym swoją intuicję policyjną mógł spożytkować Joseph Fouché, w latach 1799–1802, 1804–1810 i podczas „stu dni” minister policji cesarza. Zbudowana przez niego policja, w sensie organizacyjnym, dostosowana została do ogólnej zreformowanej przez Napoleona administracji. Na czele policji stał minister policji, którego kompetencje obejmowały całą Francję. Podlegali mu prefekci policji – w departamentach, tym z kolei podprefekci – w okręgach i merowie – w miastach i gminach. Merom przydzielono komisarzy policji, po jednym na 5 000 mieszkańców. Ministerstwo Policji składało się z sześciu wydziałów, z których drugi stanowił załączek *Surete Generale* – nowoczesnej i tajnej policji bezpieczeństwa państwa<sup>58</sup>. Jej głównym zadaniem było informowanie Napoleona o jego wrogach i przeciwnikach politycznych oraz ich inwigilowanie. *Surete Generale* przetrwała Napoleona i służyła kolejnym ośrodkom władzy. Do jej tradycji nawiązywał utworzony po drugiej wojnie światowej Zarząd Główny Narodowej Służby Bezpieczeństwa, odpowiadający m.in. za bezpieczeństwo państwa i jego kontrwywiadowczą ochronę.

W Rosji geneza policji politycznej wiązana jest z 1664 r., kiedy car Aleksy<sup>59</sup> powołał urząd mający zajmować się politycznymi problemami szczególnej wagi, zwany *Prikazem Spraw Tajnych*, i sam stanął na jego czele. Urzędnicy tam zatrudnieni zaczęli pełnić rolę tajnej policji, zajmując stanowiska w prowincjonalnych departamentach i ambasadach rosyjskich, gdzie prowadzili operacje szpiegowskie na rzecz cara<sup>60</sup>. Politykę tę kontynuował Piotr I<sup>61</sup>. Tak jak jego

57 J. Larecki, *Wielki leksykon służb specjalnych świata*, Warszawa 2007.

58 P. Stead, *Vidocq. A Biography*, London 1953.

59 Panował w latach 1645–1676.

60 Ch. Ruud, S. Stiepanow, *Strach. Tajna policja carów*, Warszawa 2001, s. 11.

61 Panował w latach 1689–1721.

poprzednicy, korzystał z donosów, zachęcając do ich składania. W 1711 r. postanowił np., że każdy (nawet chłop), kto doniesie, iż jakiś dworzanin uchyla się od służby, otrzyma w nagrodę wieś. Tą drogą docierały do niego informacje o niezadowoleniu z podejmowanych działań modernizujących Rosję. Informacji tych nie mógł ignorować, miał bowiem zbyt wielu wrogów we wszystkich warstwach społecznych. Stworzył więc odrębny urząd rangi centralnej, Prikaz Priebrażeński, którego zadaniem było tropienie przestępstw politycznych w imperium. Powstanie tej instytucji otaczała tak wielka tajemnica, że historykom do dziś nie udało się odnaleźć dekretu o jej utworzeniu, a nawet ustalić przybliżonej daty jego wydania. Pierwsza pewna informacja pochodzi z 1702 r., kiedy ogłoszono dekret o funkcjach i uprawnieniach *prikazu*. Zgodnie z tym dekretem szef urzędu miał prawo wedle swego uznania prowadzić śledztwo w sprawie każdej instytucji i osoby, niezależnie od rangi, i przedsięwziąć wszelkie kroki, które uzna za konieczne, aby zdobyć istotne dla śledztwa informacje i zapobiec czynom antypaństwowym. W przeciwieństwie do innych organów administracji Piotra I, funkcje Prikazu Priebrażeńskiego określono bardzo niejasno – co zwiększało jeszcze jego władzę. Nikt – nawet ustanowiony przez cara senat, który nadzorował administrację państwową – nie miał prawa ingerować w jego działalność. W lochach Prikazu Priebrażeńskiego torturowano i uśmiercano tysiące ludzi, m.in. chłopów, którzy nie płacili pogłównego albo uchylali się od wojska, religijnych dysydentów i pijaków, którzy śmieli się wyrażać lekceważąco o carze. Policja zajmowała się jednak nie tylko przestępstwami politycznymi, jakkolwiek szeroko rozumianymi. Gdy rząd napotkał jakieś trudności, lubił korzystać z jej pomocy. Na przykład skomplikowane zadanie kierowania budową Petersburga po wielu nieudanych próbach powierzono w końcu szefowi policji tego miasta<sup>62</sup>.

Następcy Piotra I, choć doceniali znaczenie tajnej policji, dokonywali w jej strukturach licznych zmian<sup>63</sup>. Ograniczało to jej skuteczność, czego dowiodło powstanie dekabrystów. Reakcją na nie było utworzenie w 1826 r. stałej policji politycznej o nazwie III Oddział Kancelarii Osobistej Jego Cesarskiej Mości – zwany również Oddziałem Trzecim. Jego personel był niewielki, liczył zaledwie 30–40 pełnoetatowych pracowników. Ale pracowało dla niego wielu konfidentów, podlegał mu także kilkutyśieczny Korpus Żandarmów<sup>64</sup>. Jego żołnierze, no-

<sup>62</sup> R. Pipes, *Rosja carów*, Warszawa 2006, s. 133. Autor ten uznaje, iż Prikaz Priebrażeński, był pierwszą instytucją w dziejach, którą powołano wyłącznie do walki z przestępstwami politycznymi. Teza ta jest jednak zbyt daleko idąca, bowiem również wcześniej, co sygnalizowano nawet w niniejszym artykule, powstawały instytucje o podobnym charakterze.

<sup>63</sup> Katarzyna II powołała np. Tajną Ekspedycję, natomiast Aleksander I przed przystąpieniem armii rosyjskiej do europejskiej kampanii przeciwko Napoleonowi, utworzył Komisję Najwyższej Policji, mającą strzec stabilności politycznej w kraju podczas nieobecności cara.

<sup>64</sup> Słowo „żandarm” stało się nazwą własną w języku rosyjskim w 1817 r., kiedy armia oficjalnie nadała ją kontyngentowi uformowanemu siedem lat wcześniej i określanemu jako Korpus Gwardii We-

szący błękitne mundury i białe rękawiczki, mieli za zadanie strzec bezpieczeństwa państwa; tworzyli specjalną policję polityczną, odrębną od zwykłej policji. Kompetencje III Oddziału i podporządkowanego mu Korpusu Żandarmów były określone niejasno, ale należała do nich, oprócz wykrywania i zapobiegania działalności wywrotowej, inwigilacja cudzoziemców i dysydyntów religijnych, a także do pewnego stopnia cenzura. Nasilające się w latach siedemdziesiątych XIX w. zamachy w Rosji, dowodziły małej skuteczności Oddziału III. W sierpniu 1880 r. został on więc rozwiązany i zastąpiony nową policją polityczną, której urzędem centralnym był początkowo Departament Policji Państwowej, a od 1883 r. Departament Policji. Z administracyjnego punktu widzenia stanowił część Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które stało się głównym strażnikiem bezpieczeństwa państwa. Kompetencje nowego departamentu były dość rozległe. Miał dbać o zachowanie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zapobiegać przestępstwom przeciwko państwu. Departamentowi podlegały trzy oddziały żandarmerii, stacjonujące w Petersburgu, Moskwie i Warszawie, a także wiele wyspecjalizowanych jednostek, w tym Wydział dla Ochrony Porządku i Bezpieczeństwa Publicznego, tzw. Ochra<sup>65</sup>.

Policja polityczna carskiej Rosji, nie wypełniła podstawowego jej zadania, ochrony państwa w określonej formule ustrojowej. Mimo to w Rosji bolszewickiej, również policja polityczna miała być jednym z filarów państwa. Spełniająca te funkcje Czeka<sup>66</sup>, powstała oficjalnie w grudniu 1917 r., ale jej funkcje od dnia przewrotu bolszewickiego pełnił nieformalnie Komitet Wojskowo-rewolucyjny. Czeka i jej kolejne mutacje dysponowały znacznie większymi uprawnieniami niż dawny Departament Policji, Ochra albo Korpus Żandarmów. Od początku zakładano bowiem, iż głównym celem ich działania miała być kontrola każdego przejawu życia społecznego w państwie. Stąd niespotykanej nigdzie wcześniej rozbudowie uległa liczba tajnych współpracowników, którzy w szczytowym okresie lat siedemdziesiątych XX w. stanowili blisko 30% obywateli całego państwa<sup>67</sup>.

W okresie ponad 70 lat istnienia państwa radzieckiego struktura policji politycznej ulegała wielokrotnie modyfikacjom. Niezmiennie miała jednak wolną rękę w postępowaniu z każdym, kogo uznano za kontrrewolucjonistę. Ponadto mechanizm represji nieustannie udoskonalano, aż za dyktatury Stalina osiągnął

---

wewnętrznej. Ponieważ stopniowo przejmował on zadania policyjne w stosunku do ludności cywilnej i żołnierzy, do jego dowództwa włączono osoby cywilne. Wszechstronność i mobilność tych sił zdecydowała, że były one rozbudowywane i rozmieszczane zarówno w miejscach stacjonowania jednostek wojskowych, jak i w wielu miastach.

65 Szerzej: M. Ciesielczyk, *KGB. Z historii rosyjskiej i sowieckiej policji politycznej*, Warszawa 1989; E. Kaczyńska, D. Drewniak, *Ochra. Carska policja polityczna*, Warszawa 1993.

66 Wszechrosyjska Nadzwyczajna Komisja do Walki z Kontrrewolucją i Sabotażem.

67 Ch. Andrew, O. Gordijewski, *KGB*, Warszawa 1993, s. 48.



on stopień perfekcji niespotykany w dziejach świata<sup>68</sup>. Jednak i to państwo nie przetrwało. Policja bezpieczeństwa państwa nie może bowiem rozwiązywać problemów państwa, a jedynie je rozpoznawać i informować.

Policje bezpieczeństwa obywateli powstawały z reguły w drugiej kolejności, po uformowaniu się policji bezpieczeństwa państwa, głównie z tego powodu, że dla władz państwa były z natury mniej przydatne. Za pierwszą tego rodzaju policję, może być uznana francuska *Police judiciaire* (policja kryminalna), powstała w 1812 r. Początek dała jej kilkuosobowa *Brigade de Surete* (Brygada Bezpieczeństwa), zorganizowana przez byłego przestępcę Eugène-François Vidocq<sup>69</sup>. Sukcesy w ujawnianiu sprawców przestępstw przysparzały jej popularności. Zaczęła też prowadzić działalność prewencyjną w zakresie przestępczości pospolitej. W tym celu posługiwała się znanymi już z doświadczenia policji politycznej agentami – prowokatorami, którzy penetrowali środowiska przestępcze, by poinformować policję o przygotowywanych przestępstwach. Po odejściu ze służby Vidocq<sup>69</sup> w 1832 r., brygada *Surete* została gruntownie zreformowana. Przede wszystkim niezwłocznie zwolniono wszystkich pracujących w niej eksprzestępców. Artykuł 2 dekretu o reformie postanawiał, że żaden uprzednio karany nie mógł zostać zatrudniony w policji. Odtąd w służbie kryminalnej zatrudniano ludzi wyłącznie z czystą przeszłością. Nieco wcześniej, bo w 1829 r., powołano w Paryżu umundurowaną policję miejską, która po rewolucji lutowej w 1848 r. została przemianowana na posterunkowych. Na terenach niezurbanizowanych podstawowe funkcje policyjne wypełniała natomiast *Zandarmeria*, utworzona w 1790 r. u zarania rewolucji.

W 1853 r. nastąpiła centralizacja policji, poprzez powierzenie paryskiej prefekturze zarządu całą policją. Aby go usprawnić w departamentach utworzono policyjne komisariaty, a w dużych miastach centralne komisariaty. Wówczas też wyodrębniono policję kolejową z 30 komisarzami i inspektorami, a policję kryminalną podzielono na wyspecjalizowane w różnych dziedzinach wydziały. Za dopełnienie budowy tych zrębów policji bezpieczeństwa obywateli można uznać utworzenie w 1890 r. w Paryżu brygady policji drogowej (*Brigade des voitures*), liczącej około 300 funkcjonariuszy.

<sup>68</sup> Szerzej: A. Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991, czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików). Krótki kurs*, Warszawa 2010.

<sup>69</sup> W 1806 r. Vidocq zaferował swoje usługi w charakterze informatora, paryskiej policji. W 1812 r. prefekt postawił go na czele Brygady Bezpieczeństwa. Jego liczne sukcesy i mało ortodoksyjne metody działania przysporzyły mu zarówno zwolenników jak i przeciwników. W 1827 r. Vidocq zrezygnował ze stanowiska szefa Brygady Bezpieczeństwa. W Saint-Mandé pod Paryżem założył papiernię. W 1828 r. opublikował *Pamiętniki*, które zainspirowały Balzaca do stworzenia postaci Vautrina. Vidocq zrujnowany za sprawą swej papierni założył *Bureau de renseignements pour le commerce* – pierwszą prywatną agencję detektywistyczną. Zmarł w 1857 r. w Paryżu w następstwie cholery, w wieku 82 lat. Miejsce jego pochówku jest dziś nieznanne, szerzej: P. Stead, op. cit.



Kolejne przekształcenia miały usprawnić strukturę organizacyjną policji oraz dostosować ją do zwalczania i przeciwdziałania nowym rodzajom przestępczości. W 1913 r. policja obyczajowa przejęła np. zadanie zwalczania handlu narkotykami, a w 1935 r. do policji trafiły pierwsze kobiety z podstawowym zadaniem ochrony małoletnich przed nieobyczajnymi zagrożeniami. Pojawiły się też inne wyspecjalizowane ogniwa, jak np. brygada służby ulicznej (*Brigade de la voie*) do walki ze złodziejami kieszonkowymi, oszustami i włóczęgami oraz sekcja do spraw różnych (*Section mixte*), zajmująca się aferzystami, handlem żywym towarem, kontrolą miejsc schadzek, nadzorem hoteli i zajazdów, a także prowadzeniem postępowania wyjaśniającego w przypadkach morderstw.

W podobnym ciągu tworzenia wyspecjalizowanych struktur, przebiegała budowa policji bezpieczeństwa obywateli w innych krajach, tyle, że z pewnym opóźnieniem w stosunku do Francji. W Anglii, co sygnalizowano, początek tego procesu wiązany jest z utworzeniem w 1829 r. w Londynie policji metropolitalnej. W zbliżonym czasie podobne struktury zaczęły powstawać w Prusach. W Berlinie powołano Sicherheitsbüro, którego zadaniem miało być wykrywanie przestępstw, przy pomocy ówczesnie rozumianych tajnych współpracowników. W 1830 r. na bazie tego biura utworzono wydział kryminalny, z którego z kolei wyłoniła się policja kryminalna<sup>70</sup>.

W Rosji taką wyspecjalizowaną część aparatu policyjnego zaczęto tworzyć w 1866 r., kiedy Komitet Ministrów zdecydował o utworzeniu Sankt-Petersburskiej Policji Śledczej. W 1871 r. jej struktury powołano w Moskwie, w 1874 r. w Warszawie, a w latach następnych w Odessie, Rostowie n/Donem, Baku i Tyflisie. W 1908 r. działalność policji śledczej rozszerzono na całe imperium tworząc jej struktury w 89 głównych miastach. Zostały one podporządkowane Departamentowi Policji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Kilka miesięcy wcześniej, ukazem z 25 marca 1908 r. w obrębie wspomnianego departamentu powstał odrębny referat nr VIII, który poprzez gubernatorów kierował pracą pionów śledczych, a także szkołą instruktorów i archiwum fotograficznym. Utrzymywał też kontakty z policjami obcych państw w zakresie spraw o charakterze ogólnokryminalnym, dokonując wymiany informacji odnoszących się do działalności grup przestępczych<sup>71</sup>.

Policje administracyjne są trzecim elementem nowoczesnego systemu policyjnego. Początkowo wypełniały z reguły funkcje ogólnoporządkowe, występu-

<sup>70</sup> R. Netczuk, *Tajny współpracownik policji na tle porównawczym*, Katowice 2006, s. 23–24.

<sup>71</sup> K. Latawiec, *Rosyjski model policji kryminalnej w Królestwie Polskim na początku XX w.*, [w:] *Na straży ładu i bezpieczeństwa. Formacje milicyjno-policyjne ziem polskich od czasów najdawniejszych do współczesności*, studia pod red. A. Duszyka i K. Latawca, Radom 2009, s. 85–94.

jąc pod różnymi nazwami własnymi oraz w odmiennych formach ustrojowych – zarówno jako struktury scentralizowane, jak i zdecentralizowane. Ich cechy przypisać można np. policji ogólnej w Rosji carskiej, wypełniającej funkcje porządkowe w miastach i na terenach niezurbanizowanych. W 1867 r. została ona zastąpiona strażą ziemską. Skład jej poszczególnych jednostek uzależniony był od liczby mieszkańców i charakterystyki terenu. W ośrodkach miejskich jeden strażnik przypadać miał na 1500 mieszkańców, natomiast na obszarach wiejskich na 2500 osób. Policje administracyjne zaczęły zmieniać swój charakter, gdy państwo uznało interes wspólnot terytorialnych w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, co miało wpływ na rozdzielenie odpowiedzialności publicznoprawnej w administracji oraz podział zadań i kompetencji administracyjnych w systemie administracji publicznej. Towarzyszyć temu musiała specyfika instytucjonalna podmiotów realizujących kompetencje policyjne, dająca podstawy do wyróżnienia policji administracyjnych tworzonych na wzór wojskowy i tzw. inspekcji specjalnych, a także wpływająca ze standardów europejskich potrzeba obywatelskiej kontroli tych podmiotów przez władze lokalne i regionalne w państwie prawnym. Splot tych uwarunkowań nastąpił generalnie dopiero w drugiej połowie XIX oraz w XX w.

## Bibliografia

- Andrew Ch., Gordijewski O., *KGB*, Warszawa 1993.
- Bartl W., *Ustrój władz cywilnych Powstania Kościuszkowskiego*, Wrocław 1959.
- Bluche F., *Życie codzienne we Francji w czasach Ludwika XIV*, Warszawa 1990.
- Byrne C., *Życie codzienne w Anglii elżbietańskiej*, Warszawa 1971.
- Ciesielczyk M., *KGB. Z historii rosyjskiej i sowieckiej policji politycznej*, Warszawa 1989.
- Czapska J., Wójcikiewicz J., *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Zakazymcze 1999.
- Defourneaux M., *Życie codzienne w Hiszpanii w wieku złotym*, Warszawa 1968.
- Dobkowski J., *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Wolters Kluwer biznes, 2007.
- Geremek B., *Ludzie marginesu w średniowiecznym Paryżu XIV–XV wiek*, Poznań 2003.
- Hartmann C., *Policja municypalna we Francji*, [w:] *Straże miejskie w systemie organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Studia i materiały*, pod red. J. Liszewskiego, Szcztyno 1996.
- Hołyst B., *Policja na świecie*, Warszawa 2011.

- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 1996.
- Janicka D., *Ustrój administracji w nowożytnej Europie, Zarys wykładu*, Toruń 2002.
- Jastrzębski B., *Źródła zagrożeń w realizacji funkcji państwa w zakresie bezpieczeństwa obywateli i porządku prawnego*, [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, pod red. W. Bednarka i S. Pikulskiego, Olsztyn 2000.
- Kaczyńska E., Drewniak D., *Ochrona. Carska policja polityczna*, Warszawa 1993.
- Kallas M., *Konstytucja Księstwa Warszawskiego. Jej powstanie, systematyka i główne instytucje w związku z normami szczegółowymi i praktyką*, Toruń 1970.
- Kallas M., *Organy administracji terytorialnej w Księstwie Warszawskim*, Toruń 1975.
- Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.
- Kelly N., Kelly W., *The Royal Canadian Mounted Police. A Century of Change. 1873-1973*, Edmonton 1973.
- Larecki J., *Wielki leksykon służb specjalnych świata*, Warszawa 2007.
- Latawiec K., *Rosyjski model policji kryminalnej w Królestwie Polskim na początku XX w.*, [w:] *Na straży ładu i bezpieczeństwa. Formacje milicyjno-policyjne ziem polskich od czasów najdawniejszych do współczesności*, studia pod red. A. Duszyska i K. Latawca, Radom 2009
- Lityński A., *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991, czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików). Krótki kurs*, Warszawa 2010.
- Majer P., *Milicja Obywatelska 1944–1957. Geneza, organizacja, działalność, miejsce w aparacie władzy*, Olsztyn 2004.
- Majer P., *Ustawy polskiej policji (1791-1990). Źródła z komentarzem*, Szczytno 2007.
- Malec J., *Polska myśl administracyjna XVIII wieku*, Kraków 1986.
- Malcowie J. D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000.
- Misiuk A., *Administracja spraw wewnętrznych w Polsce (od połowy XVIII wieku do współczesności). Zarys dziejów*, Olsztyn 2005.
- Misiuk A., *Systemy policyjne na świecie. Dotychczasowe doświadczenia oraz kierunki rozwoju*, [w:] *Przegląd Policyjny* 1996, nr 2.
- Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego prawa*, pod red. J. Łukasiewicza, Rzeszów – Cisna 2002.
- Netczuk R., *Tajny współpracownik policji na tle porównawczym*, Katowice 2006.
- Pieprzny S., *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze 2003.
- Pipes R., *Rosja carów*, Warszawa 2006.
- Początkowe prawidła policji ogólnej w kraiu. Tłumaczone z Francuzkiego języka na Polski*, reprint, Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2008.

*Prawo – administracja – policja. Księga pamiątkowa Profesora W. Bednarka*, red. nauk. J. J. Dobkowski, Olsztyn 2006.

*Przemiany doktrynalne i systemowe prawa publicznego*, pod red. S. Pikulskiego, W. Pływaczewskiego i J. Dobkowskiego, Olsztyn 2002.

Rabinowicz M., *Życie codzienne w ruskim i rosyjskim mieście feudalnym*, Warszawa 1985.

Ruud Ch., Stiepanow S., *Strach. Tajna policja carów*, Warszawa 2001.

Salmonowicz S., *Prusy. Dzieje państwa i społeczeństwa*, Warszawa 1998.

Stead P., *Vidocq. A Biography*, London 1953.

Strzelecki W., *Bezpieczeństwo na ziemiach Polski. Od kmiecia grodowego do granatowej armii*, Warszawa 1934.

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



**Janusz Szymański**

Uniwersytet w Białymstoku  
e-mail: janusz\_szymanski@interia.eu

## **Instytucja ratyfikacji umów międzynarodowych i konsekwencje zmiany jej charakteru prawnego z perspektywy historycznej**

### **SUMMARY**

#### **The Ratification of International Treaties and the Consequences of the Change of its Legal Character from the Historical Perspective**

In this article, the meaning and nature of ratification is discussed. It is shown that in early practice and doctrine, ratification was a confirmation that what had been signed had been duly and properly signed – an acknowledgment by a principal of the act of his agent. No doubt, this theory was not a strict acceptance of the doctrine of private law agency, even at a time when private law analogies were more freely accepted than they are today. For ratification of an act of an agent concluded within the limits of his authority is not strictly necessary in private law. But the difference is purely formal. In both cases – treaties and contracts made by agents – the signed document created obligations. In international law the document was not perfectly binding until a ratification was issued.

It is, at any rate, clear that the private law analogy was valid in the seventeenth, and the greater part of the eighteenth, centuries to this extent: the duty to ratify – i.e. to acknowledge publicly the binding force of a signed treaty – was held not to apply when the agent had exceeded his instructions. This was the only generally recognized ground for refusing a ratification.

The French and American Revolutions changed all this. They attempted to banish from public law the notion of absolute power. Indeed, for a short interval, as has been shown, the treaty-making power was vested in a national assembly – in France, the National Convention, in the United States, in Congress. But this was found impracticable, and in the United States the Senate reserved only the power to sanction and participate in the final act of ratification. When this deliberative element was introduced into the process of ratification, it became apparent that ratification could no longer be regarded as obligatory.

An account of ratification in theory and in practice is incomplete without a study of the formal clauses in treaties with regard to the date of their coming into force. It is clear that, in many

cases, ratification is dispensed with, either for reasons of expedition, or because ratification does not require any deliberation according to the constitutional practice of the States concerned. On the other hand, the development of the multipartite treaty caused signature or accession to supplant ratification, in the increasingly common case of States becoming parties to a treaty to which they are not original signatories.

The very large number of constitutional texts prescribing a specific procedure for the conclusion of treaties, the changed character of ratification, and the existence in formal documents, and in treaties themselves, of clear stipulations as to satisfaction of constitutional requirements, it is impossible to ignore the relevance of such provisions in international law.

**Key words:** treaty, ratification, signature, accession, Full Power

## 1. Uwagi ogólne

Ratyfikacja umów międzynarodowych stanowi z pewnością najbardziej solenny, najbardziej uroczysty sposób wyrażania przez państwo zgody na zaciągnięcie zobowiązań umownych<sup>1</sup>.

Konieczność zachowania instytucji ratyfikacji uzasadnia się dzisiaj nie tylko względami prawnymi, ale i politycznymi.

Ratyfikacja umów międzynarodowych daje przede wszystkim możliwość:

- dokonania w spokojnej atmosferze ponownej i gruntownej analizy treści podpisanej już umowy,
- kontroli czynności pełnomocników,
- kontroli parlamentarnej działań rządu w dziedzinie obrotu traktatowego i zapewnienia wyższy poziom zarówno ochrony, jak i implementacji umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa,
- zapoznania opinii publicznej z treścią postanowień umowy.

Ratyfikacja umów międzynarodowych jest aktem o długiej już tradycji, a jej historia sięga swymi początkami do okresu średniowiecza.

Należy zauważyć iż:

- ratyfikacja umów międzynarodowych należy do praw każdego państwa, nie zaś do jego obowiązków<sup>2</sup>,

<sup>1</sup> Por. M. Frankowska, *Umowa międzynarodowa. Wprowadzenie do prawa traktatów*, Warszawa 1977, s. 44.

<sup>2</sup> Państwa nie mają obowiązku ratyfikowania podpisanej umowy przez pełnomocnika umowy i zachowują pełną swobodę decyzji w tej sprawie, bowiem nie ma żadnej normy prawnomiędzynarodowej, z której wynikałby taki obowiązek, por. J. L. Brierly, *Law of Nation*, Oxford 1936, s. 196 – „There is no legal, nor even a moral, duty on the State to ratify a treaty signed by its own plenipotentiaries; it can only be said that refusal is a serious step which ought not to be taken lightly”. Również konwencja wiedeńska o prawie traktatów z 1969 r. nie zawiera takiego obowiązku.



- wszelkie zmiany formy ratyfikacji nie doprowadziły nigdy do wyeliminowania innych niż ratyfikacja sposobów wyrażania przez państwo zgody na związanie się umową międzynarodową (nie było bowiem takiego okresu w historii stosunków traktatowych, w którym państwa zawierałyby umowy wyłącznie w drodze tej procedury (przez ratyfikację)<sup>3</sup>,
- rygorystyczne ramy ratyfikacji doprowadziły przede wszystkim do omijania tej instytucji i rozwoju umów w formie uproszczonej, a w Stanach Zjednoczonych do powstania nowej kategorii umów międzynarodowych, tj. porozumień wykonawczych prezydenta (*executing agreements*)<sup>4</sup>, a więc grupy umów stanowiących dogodny instrument władzy wykonawczej,
- ratyfikacja jest zarówno gwarantem bezpieczeństwa obrotu w sferze prawnomiędzynarodowej, jak i gwarantem realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego (*rule of law*).

Praktyka na ogół potwierdza, iż ratyfikacji nie wymagają następujące kategorie umów międzynarodowych<sup>5</sup>:

- deklaracje o treści politycznej przyjmowane na spotkaniach mężów stanu, np. Karta Atlantycka przyjęta przez Prezydenta Stanów Zjednoczonych i premiera Wielkiej Brytanii na pancerniku Prince of Wales – 4 sierpnia 1941 r.<sup>6</sup>,
- umowy w formie wymiany not,
- umowy resortowe zawierane przez ministrów i kierowników urzędów centralnych w zakresie ich działania,
- umowy wojskowe zawierane zarówno w czasie pokoju, jak i wojny (np. kartele, umowy rozejmowe, konwencje wojskowe)<sup>7</sup>.

Trudno zaliczać do tych kategorii umów – umowę jałtańską czy umowę poczdamską, które weszły w życie bez ratyfikacji<sup>8</sup>. Również porozumienie o za-

3 Por. M. Frankowska, *O domniemaniu wymagania ratyfikacji umów międzynarodowych*, „Państwo i Prawo” 1969, nr 3, s. 540.

4 Por. W. M. McClure, *International Executive Agreements*, New York 1941, s. 38 i nast. oraz F. O. Wilcox, *The Ratification of International Conventions*, London 1935, s. 229 i nast.

5 Zob. J. Makowski, *O zawieraniu umów międzynarodowych*, Warszawa 1937, s. 98 oraz R. Bierzanek, J. Jakubowski, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe i stosunki międzynarodowe*, Warszawa 1980, s. 99. Jednak pogląd ten nie wydaje się trafny.

6 Na przykład Protokół Konsultacyjny włosko-austriacko-węgierski, podpisany w Rzymie 17 marca 1943 r. przez Mussoliniego, Dolifusa i Gömbösa, nie zawierał wzmianki o ratyfikacji, ani o wejściu w życie; powszechnie uważa się, iż uprawomocnił się w chwili podpisania. Tak samo Układ Monachijski z 29 października 1938 r., podpisany przez Hitlera, nie był ratyfikowany.

7 Na przykład porozumienia dotyczące zawieszenia broni dla ewakuacji rannych i zabitych po kapitulacji Niemiec, podpisany w dniu 8 maja 1945 r.

8 Zdaniem J. Makowskiego, brak wzmianki o ratyfikacji w umowach zawieranych bezpośrednio po drugiej wojnie światowej był skutkiem powszechnego obniżenia się poziomu dyplomacji europejskiej, zob. J. Makowski, *Podręcznik Prawa Międzynarodowego*, Warszawa 1948, s. 459 oraz idem, *Charakter prawny umów zawartych podczas drugiej wojny światowej*, „Państwo i Prawo” 1948, nr 5/6, s. 9–24.

przestaniu wojny i przywróceniu pokoju w Wietnamie z 27 stycznia 1973 r. nie wymagało ratyfikacji.

Ratyfikacja umów międzynarodowych to ostateczne jej zatwierdzenie przez najwyższy organ władzy państwowej (zazwyczaj przez głowę państwa)<sup>9</sup>.

Ratyfikacja oznacza tak zwany akt międzynarodowy, przez który państwo na płaszczyźnie międzynarodowej wyraża swą zgodę na związanie się traktatem<sup>10</sup>.

Jest charakterystyczne, że ratyfikacja umów międzynarodowych przejawia się w dwóch odrębnych aktach:

- międzynarodowym (dokumencie ratyfikacyjnym),
- wewnętrznym (wewnątrzpaństwowym akcie normatywnym)<sup>11</sup>,

które obrazują wyraźnie dwie funkcje ratyfikacji (jej dwoisty, dualistyczny charakter):

- międzynarodową,
- wewnętrzną.

Ratyfikacja umowy międzynarodowej nie jest obowiązkową procedurą (aktem) zawarcia umowy, tym niemniej w tych wypadkach, kiedy umowa międzynarodowa wymaga ratyfikacji (bezpośrednio przewiduje ten sposób jej uprawomocnienia), stanowi ona konieczny i niezbędny etap (do nadania jej skuteczności) w procesie jej zawarcia. Z uwagi na fakt, iż ratyfikacji dokonują najwyższe organy państwa, jest ona najbardziej autorytatywną formą wyrażania przez państwo zgody na związanie się umową międzynarodową, a ponadto stanowi formę nobilitacji samej umowy.

Zatem można zauważyć, iż ratyfikacja umów międzynarodowych jest szczególną formą wyrażania przez państwo zgody na związanie się umową w sposób ostateczny, uzewnętrznioną na płaszczyźnie międzynarodowej w postaci wymiany lub złożenia dokumentu ratyfikacyjnego (lub wspólnie – notyfikacją dokonaniu ratyfikacji). Jest ona jednym ze sposobów zawarcia umowy międzynarodowej w trybie złożonym (etapem definitywnym), stanowiącym istotne zabezpieczenie interesów suwerennego państwa. Z tego względu należy stwierdzić, iż ratyfikacja umów międzynarodowych jest zarówno instytucją prawa międzynarodowego, jak i prawa wewnętrznego. Jest więc instytucją o dwojakim charakterze: prawnomiędzynarodowym i prawnowewnętrznym, gdyż związanie się przez państwo umową międzynarodową uzależnione jest od realizacji czynności zarówno wewnętrznych, jak i prawnomiędzynarodowych. Same czynności wewnętrzne (wewnątrzpaństwowy akt zatwierdzenia umowy, który konstytucje z reguły określają jako ratyfikację) nie stanowią podstawy do związania się przez państwo umową międzynarodową i wymagają uzewnętrzn-

<sup>9</sup> Por. P. Freymond, *La Ratification des Traités et le Problème Des Rapports Entre Le Droit International Et Le Droit Interne*, Paris – Lausanne 1947, s. 45.

<sup>10</sup> Ibidem; por. również: O. E. Polenc, *Ratyfikacja międzynarodowych dogovorow*, Moskwa 1950, s. 7.

<sup>11</sup> Zob. A. N. Tałalajew, *Prawo międzynarodowych dogovorow*, Moskwa 1980, s. 148.

nienia aktu ratyfikacji. Zatem wymiana dokumentów ratyfikacyjnych przy umowach dwustronnych i złożenia dokumentu ratyfikacyjnego przy umowach wielostronnych jest momentem decydującym o związaniu się przez państwo daną umową międzynarodową.

Artykuł 14 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów wyraźnie określił, kiedy umowa międzynarodowa wymaga ratyfikacji. Zgodnie z tym artykułem: „Zgoda państwa na związanie się traktatem jest wyrażona przez ratyfikację wówczas, gdy:

- a) traktat postanawia, że zgoda może być wyrażona w drodze ratyfikacji,
- b) w inny sposób stwierdzono, że państwa negocjujące uzgodniły, iż ratyfikacja winna być wymagana,
- c) przedstawiciel państwa podpisał traktat z zastrzeżeniem ratyfikacji,
- d) zamiar państwa podpisania traktatu z zastrzeżeniem ratyfikacji wynika z pełnomocnictwa jego przedstawiciela lub został wyrażony w trakcie negocjacji”.

Taka redakcja artykułu 14 konwencji wiedeńskiej w konsekwencji wyeliminowała sytuacje niejasne i odrzuciła domniemanie wymagania ratyfikacji, które funkcjonowało od lat<sup>12</sup>, w przypadku kiedy w umowie międzynarodowej brak było odpowiedniego postanowienia przewidującego jej ratyfikację (np. wskutek przeoczenia). Ratyfikacja umów międzynarodowych ma niewątpliwie swe korzenie w prawie wewnętrznym<sup>13</sup>. Warto podkreślić, iż z punktu widzenia prawa międzynarodowego wybór formy, w jakiej państwo wiąże się w sposób ostateczny daną umową, jest sprawą obojętną. Ważne jest tylko, by zamiar jej zawarcia był wyrażony w sposób jasny<sup>14</sup>. O tym, jaki tryb zawarcia wybrały umawiające się państwa, dowiadujemy się najczęściej z tekstu samej umowy (umowa zawiera np. klauzulę ratyfikacyjną).

Odmowa ratyfikacji umowy międzynarodowej nie jest uważana za naruszenie norm prawa międzynarodowego. Jednak nieuzasadnione przypadki odmowy ratyfikacji, występujące często w praktyce niektórych państw (np. USA, Rosji), wyraźnie nie sprzyjają rozwojowi współpracy międzynarodowej.

Ratyfikacja umów międzynarodowych ma ogromne znaczenie polityczne, stanowi jeden z głównych instrumentów realizacji założeń polityki zagranicznej

<sup>12</sup> Na przykład w ustawie, dekrete, uchwale.

<sup>13</sup> Doktrynę „domniemania wymogu ratyfikacji” sformułował w 1737 r. Korneliusz van Bynkershoek (*Quaestionum Juris Publici Libri Duo*, Leyda 1737, ks. II, rozdz. VII, s. 228–235). Według tej teorii ratyfikacja jest zawsze niezbędna do ważności traktatu, nawet w sytuacji, gdyby warunek ratyfikacji nigdzie nie był wymieniony. Odrzuciła ona całkowicie, przeniesioną przez Hugo Grocjusza do prawa międzynarodowego, prawno-cywilną koncepcję mandatu, zgodnie z którą umowa podpisana przez delegatów w granicach ich jawnych pełnomocnictw, stawała się prawomocna już w chwili podpisania, a ratyfikacja nie miała znaczenia konstytutywnego. W rezultacie potwierdziła akt prawny już istniejący i obowiązujący dla stron. Warto podkreślić ponadto, iż teoria Bynkershoek'a zyskała szczególnie na sile w epoce państwa konstytucyjnego (po rewolucji francuskiej).

<sup>14</sup> Zob. J. M. Jones, *Full powers and ratification*, Cambridge 1946, s. 66.

państwa w sferze stosunków traktatowych. Za ciekawą ilustrację tej tezy może służyć przykład ostrej walki w RFN wokół ratyfikacji układów o podstawach normalizacji stosunków z 1970 r., które Republika Federalna Niemiec zawarła z ZSRR i PRL, czy w USA w sprawie ratyfikacji układu z ZSRR z 1979 r. – SALL-II. Od odmowy ratyfikacji należy zdecydowanie odróżnić ratyfikację warunkową.

## 2. Instytucja ratyfikacji i jej rola w ujęciu historycznym

Ratyfikacja w procesie zawierania umów międzynarodowych w poszczególnych okresach rozwoju prawa traktatów miała różne znaczenie prawne. Wiązało się to w sposób oczywisty z faktem, iż instytucja ta ulegała przeobrażeniom, głównie za sprawą istotnych przemian, które zachodziły przede wszystkim w prawie wewnętrznym (konstytucyjnym) zasadniczych partnerów stosunków międzynarodowych. Wypada podkreślić, iż na skutek ewolucji prawa konstytucyjnego, które wpływając na zmianę charakteru prawnego instytucji ratyfikacji – zmieniało w konsekwencji w sposób zasadniczy istotę odrębności w łonie samych umów. Dopiero z czasem zmiany te wskazały na potrzebę dokonania rozróżnienia nie tylko między traktatem a umową uproszczoną, ale i pomiędzy innymi niż ratyfikacja sposobami zawarcia umowy międzynarodowej.

Jest charakterystyczne w okresie absolutyzmu, iż forma stosunków prawnotraktatowych wynikała bezpośrednio z faktu, że za podmioty prawa międzynarodowego uznawani byli panujący. Oni to właśnie posiadali *ius contrahendi*, a zaciąganie zobowiązań miało w swej istocie wszystkie cechy prywatnoprawne. Panujący – jako kontrahenci zawieranych umów niejednokrotnie sami brali udział w zawarciu umowy, podpisując odpowiednie dokumenty ze skutkiem wiążącym. Jednak zazwyczaj zawierali oni umowy za pośrednictwem pełnomocników. Pełnomocnicy podpisywali jedynie umowy, a władca je tylko potwierdzał – ratyfikował.

W okresie absolutyzmu stosunek między monarchą a jego wysłannikiem traktowany był tak – jak prywatnoprawny stosunek mandatu. Taką ocenę w tym czasie prezentowali m.in.: A. Gentilis, H. Grocjusz, M. de Wicquefort, Ch. Wolff oraz E. de Vattel<sup>15</sup>. I tak M. de Wicquefort stwierdzał wyraźnie: „Tak jak prawo cywilne zobowiązuje jednostkę do przyjęcia tego, co mandatariusz

<sup>15</sup> Por. A. Gentilis, *De iure belli libri tres* (1598), wyd. Classics of International Law, Oxford – London 1933, ks. III, rozdz. 14, s. 594–595; H. Grocjusz, *Trzy księgi o prawie wojny i pokoju* (1625), przekł. R. Bierzanek, t. 1, Warszawa 1958, s. 446; M. de Wicquefort, *L'Ambassadeur et ses fonctions*, t. 2, Haga 1724, s. 358; Ch. Wolf, *Ius gentium methodo scientifica pertractatum* (1764), wyd. Classics of International Law, Oxford – London 1943, s. 136 i 372 i nast.; E. de Vattel, *Prawo narodów*, przekł. B. Winiarski wg wyd. z 1758, t. 1, Warszawa 1985, s. 429.

uczynił na podstawie swego mandatu, tak prawo narodów zobowiązuje władcę do ratyfikowania tego, co zdziałał jego minister w oparciu o pełnomocnictwo<sup>16</sup>.

Podobnie pisał również de Vattel: „Tu można zastosować wszystkie reguły prawa naturalnego co do spraw załatwianych przez zastępców. Prawa pełnomocnika określa dane mu pełnomocnictwo. Od tego nie powinien odstępować, ale wszystko, do czego się zobowiązuje stosownie do brzmienia instrukcji, w granicach swego pełnomocnictwa, wiąże jego mocodawcę<sup>17</sup>”.

Jest oczywiste, iż takie ujęcie pociągało za sobą istotne konsekwencje, co do skutków prawnych działań pełnomocnika. Otóż zgodnie z rzymską zasadą *qui facit per alium, facit per se*, zobowiązywał pełnomocnik swego władcę w sposób ostateczny, z tym wszakże zastrzeżeniem, że działał zgodnie z zakresem przyznanego mu pełnomocnictwa<sup>18</sup>. Tym samym ratyfikując podpisaną umowę monarcha potwierdzał tylko pełnomocnictwa wystawione uprzednio dla swojego przedstawiciela.

Natomiast sam akt ratyfikacji posiadał w tym czasie – charakter w swej istocie jedynie formalny<sup>19</sup>. Praktyka potwierdza, iż ratyfikacja w sposób naturalny następowała po podpisaniu umowy. Władca miał w istocie obowiązek potwierdzenia wszystkiego na co zgodził się przedstawiciel, jeżeli tylko ten ostatni nie przekroczył przyznanych mu uprawnień<sup>20</sup>.

Jednak dopiero później z odmienną koncepcją charakteru prawnego ratyfikacji, jak również istoty stosunku między panującym a jego pełnomocnikiem wystąpił C. van Bynkershoek<sup>21</sup>. Jednak pozostała ona wówczas bez większego znaczenia<sup>22</sup>. Zdaniem Bynkershoeka „o definitywnym zawarciu umowy decy-

<sup>16</sup> Por. M. de Wicquefort, op. cit., s. 385.

<sup>17</sup> Por. E. de Vattel, op. cit., s. 429.

<sup>18</sup> Por. J. M. Jones, *Full Powers and Ratification*, Cambridge 1946, s. 67–68.

<sup>19</sup> Bardzo trafnie określił go de Wicquefort nazywając go „aktem prawnym szczególnym” w przeciwieństwie do traktatu – „aktu wspólnego i publicznego”, zob. M. de Wicquefort, op. cit., s. 376.

<sup>20</sup> Por. M. de Wicquefort op. cit., s. 376 i 377. Autor ten pisał: „Jeśli ambasador nie przekroczył swego pełnomocnictwa [...] władca jest zobowiązany do przyjęcia i ratyfikowania tego co zostało zawarte w jego imieniu i na podstawie wystawionych przez niego pełnomocnictw”. Natomiast E. de Vattel podkreślał, iż umowy zawarte przez władze niższe z przekroczeniem kompetencji zwane w doktrynie XVII- oraz XVIII-wiecznej *sponsiones*, nabierały – zdaniem ówczesnych prawników – mocy obowiązującej dopiero po ratyfikacji przez monarchę, wyrażonej bądź w sposób wyraźny, bądź przez fakty konkludentne, zob. E. de Vattel, op. cit., s. 476–477. Podobny pogląd wyraził F. Slotwiński. Zdaniem tego autora „ratyfikacja miała w takim przypadku charakter prawotwórczy, decydowała o mocy obowiązującej *sponsio*, por. F. Slotwiński, *Prawo narodów naturalne połączone z praktyką państw europejskich*, Kraków 1822, s. 118.

<sup>21</sup> C. van Bynkershoek, *Questionum iuris publici libro duo (1737)*, wyd. Classics, t. 2, Oxford – London 1930, rozdz. VII; por. M. Frankowska, *Umowy międzynarodowe w formie uproszczonej...*, s. 66–67 oraz M. Frankowska, *De la pretundue prosumption en faveur de la ratification des traités*, RGDIP, 1969, nr 73.

<sup>22</sup> Por. M. Frankowska, *Umowy międzynarodowe w formie uproszczonej...*, s. 67 i 222.

duje ratyfikacja suwerenna”, a nie podpisanie umowy przez pełnomocnika – jak uważała większość autorów. Pogląd ten dał jednak początek innemu znaczeniu ratyfikacji<sup>23</sup>.

W tym okresie praktyka państw jednak jeszcze całkowicie potwierdza słuszność poglądów H. Grocjusza i M. de Wicqueforta.

To właśnie w pełnomocnictwach zamieszczano powszechnie klauzule dotyczące przyrzeczenia ratyfikowania wszystkiego, na co zgodzą się pełnomocnicy<sup>24</sup>. Zwykle czyniono z nich integralną część traktatu<sup>25</sup>.

Ponadto w tekście ówczesnych umów dość często można odnaleźć wyraźne postanowienia dotyczące obowiązku ratyfikacji, którego wykonanie osobiście gwarantowali swym honorem pełnomocnicy<sup>26</sup>. W konsekwencji ratyfikacja w tym czasie następowała niemal automatycznie po podpisaniu umowy. Wskazuje na to porównanie dat podpisania traktatów z datami ratyfikacji<sup>27</sup>. Należy zauważyć, iż istnienie obowiązku ratyfikacji czyniło z instytucji ratyfikacji *de facto* instytucję w istocie protokolarną, niemającą zasadniczego znaczenia prawnego w całym procesie zawarcia umowy. Jest zrozumiałe, że taki charakter prawny ratyfikacji sprawiał, iż między umowami zawartymi z pominięciem tego stadium a umowami ratyfikowanymi nie było jakiejś istotniejszej różnicy. Jest bezsporne, iż umowy zawarte bez ratyfikacji występowały już w tym czasie. Wspomina o nich bardzo wyraźnie sam Grocjusz<sup>28</sup>. W konkluzji można stwierdzić, iż

<sup>23</sup> Ibidem, s. 222–223.

<sup>24</sup> Por. J. M. Jones, op. cit., s. 3. W literaturze przedmiotu często wymienia się przykładowo pełnomocnictwa wystawione przez Annę, królową Wielkiej Brytanii, w związku z zawarciem między tym państwem a Zjednoczonymi Prowincjami Holandii traktatu, podpisanego w Westminster w dniu 9 czerwca 1703 r., zob. Martens, *Göttingen 1802*, t. 1, s. 22, jak również pełnomocnictwa króla Sardynii wystawione w Turynie w dniu 15 lutego 1720 r. (ibidem, s. 439).

<sup>25</sup> Przykładowo tekst pełnomocnictw przytoczony *in extenso* znajduje się w traktacie dotyczącym granic, podpisanym w Madrycie w dniu 13 stycznia 1750 r. przez przedstawicieli Portugalii i Hiszpanii, zob. J. M. Jones, op. cit., s. 328. Również taki tekst zamieszczono w traktacie pokoju i przyjaźni między Wielką Brytanią, Francją i Hiszpanią, podpisanym w Paryżu w dniu 10 lutego 1763 r., zob. Martens, *Göttingen 1817*, t. 1, s. 104.

<sup>26</sup> Przykładowo wymienić tu można art. 20 traktatu o obronnym przymierzu, podpisanego w Lizbonie w dniu 16 maja 1703 r. między Wielką Brytanią a Stanami Generalnymi Zjednoczonych Prowincji Holandii z jednej strony, a Portugalią z drugiej, który przewidywał, że „Wymienieni pełnomocnicy przyrzekają, że ich wyżej wymienieni suwerenowie ratyfikują ten traktat we właściwej i należytym formie”, zob. Martens, op. cit., t. 1, s. 3. Tej samej treści postanowienie zawierał w art. 3 traktat handlowy podpisany w Lizbonie, przytacza go w swej rozprawie J. M. Jones (zob. idem, op. cit., s. 115).

<sup>27</sup> I tak np. traktat dotyczący granic między Portugalią i Hiszpanią, podpisany w dniu 13 stycznia 1750 r. – został ratyfikowany przez Hiszpanię już w dniu 15 stycznia, natomiast przez Portugalię w dniu 26 stycznia 1750 r. (Martens, op. cit., t. 1, s. 328). Ponadto wiele przykładów w tym zakresie podaje przede wszystkim J. M. Jones (zob. idem, op. cit., s. 115 i nast.).

<sup>28</sup> W swym dziele *O prawie wojny i pokoju* (w rozdziale dotyczącym zobowiązań władz niższych w czasie wojny) Grocjusz w sposób wyraźny dokonuje rozróżnienia między zobowiązaniami zaciągniętymi przez pełnomocnika a zobowiązaniami, które „władze niższe” zaciągają we własnym



w okresie absolutyzmu właściwym źródłem decyzji dotyczącej zawarcia umowy był zawsze sam suweren, stąd w świetle prawa wewnętrznego wybór takiego, czy innego sposobu zawarcia umowy był sprawą o marginalnym znaczeniu.

W okresie parlamentaryzmu kształtuje się nowoczesne państwo ze złożonym aparatem władzy, a w wyniku rewolucyjnych przemian – monarcha z suwerena – staje się jednym z organów suwerennego państwa. Po raz pierwszy kompetencje monarchy określają wewnętrzne ustawy. Jest znamienne przy tym, iż wyłączna do tej pory kompetencja panującego do działań międzynarodowych – zostaje w sposób wyraźny uregulowana. W konsekwencji – co najistotniejsze – zostaje przeważnie ograniczona oraz poddana kontroli władzy ustawodawczej<sup>29</sup>.

I tak, już pierwsza konstytucja pisana wprowadziła regulacje ograniczające swobodę głowy państwa w zakresie zawierania umów. Przepis art. 2 Konstytucji USA z 1789 r. stanowił m.in., iż prezydent „za radą i zgodą Senatu udzieloną większością dwóch trzecich obecnych senatorów może zawierać traktaty”. Kolejne ustawy zasadnicze Republiki Francuskiej – jako pierwsze w Europie – wprowadziły udział organów przedstawicielskich w procesie zaciągania przez państwo zobowiązań międzynarodowych<sup>30</sup>. Już w tym czasie zdawano sobie sprawę – jakie znaczenie ma ograniczenie władzy wykonawczej w tym względzie<sup>31</sup>. Tym samym dawano wyraz przekonaniu o konieczności zapewnienia wpływu organu przedstawicielskiego na zobowiązania państwa nie tylko ze względu na ich wagę polityczną, ale przede wszystkim zasadę suwerenności ustawy. Takie podejście stanowiło równocześnie nowe traktowanie umowy międzynarodowej. Był to akt

---

mieniu. Powtarza za Cezarem: „Inna jest bowiem rola legata, a inna naczelnego wodza; pierwszy ma działać z rozkazu, drugi zaś układa własny plan działania”. Otóż zdaniem Grocjusza „władze niższe” posiadające uprawnienia zbliżone do władzy najwyższej mogą zobowiązywać ją „swoimi działaniami, które wchodzą w zakres ich obowiązków”, jeśli działają „w ramach uprawnień związanych z pełnioną funkcją publiczną” (zob. H. Grocjusz, op. cit. s. 500 oraz 502 i nast.). Jeszcze precyzyjniej pisał o tym de Vattel. „Władze niższe – dowódcy armii i ministrowie [...] na podstawie swej kompetencji mogą także sami zawierać umowy w sprawach publicznych, wykonując w tej mierze prawo i władzę monarchy, który ich mianował. Tę władzę otrzymują oni dwoma sposobami: albo jest im ona powierzona wyraźnie przez monarchę, albo wynika ona naturalnie z ich kompetencji, gdyż natura spraw im powierzonych wymaga, żeby moc zawierania podobnych umów, zwłaszcza w wypadkach, gdy nie mogą czekać na rozkazy monarchy”. Ponadto Vattel zauważył, że umowy tego rodzaju nabierały mocy obowiązującej bez ratyfikacji, a władze niższe zobowiązywały w sposób definitywny „państwo czy monarchę, który im powierzył władzę”. Inaczej niż to czynił Grocjusz – Vattel nie ograniczał umów tego rodzaju jedynie do porozumień zawieranych w czasie prowadzonych działań wojennych. Jednak podkreślał przy tym wyraźnie, iż „umowy takiego rodzaju mają miejsce głównie w czasie wojny” (por. E. de Vattel, op. cit., s. 476 i nast.).

<sup>29</sup> Por. O. E. Polenc, op. cit., s. 9 i nast.

<sup>30</sup> Bardzo szczegółowo na ten temat pisze B. Mirkine-Guetzevitch w pracy *Droit constitutionnel international*, Paris 1933, s. 101 i nast.

<sup>31</sup> Warto tu przytoczyć znamienne zdanie, jaki wypowiedział w maju 1780 r. Petion Villeneuve na posiedzeniu Zgromadzenia Konstytuanty: „Jeśli władza wykonawcza nie ma prawa wydania najprostszej ustawy, jakże dać jej prawo zawierania traktatów, których konsekwencje są tak poważne”, por. ibidem, s. 100.



w swych skutkach wewnętrznoprawny analogiczny do ustawy. W konsekwencji w sposób naturalny nastąpiło włączenie organu ustawodawczego do procesu podejmowania decyzji o związaniu się przez państwo traktatem<sup>32</sup>.

Kolejny wiek (XIX) przynosi rozwinięcie przepisów konstytucyjnych w tym względzie. Jest faktem, iż odpowiednie regulacje stosunkowo szybko znalazły się w konstytucjach poszczególnych państw. Ponadto, co istotne – należy wskazać na dwie dość charakterystyczne sprawy. I tak wymaganie zgody organu ustawodawczego na zawarcie umowy ograniczono kompetencje tylko głowy państwa. Po drugie – zgoda taka poprzedzała wydanie przez głowę państwa aktu ratyfikacji. Wynikało to z faktu, że przytłaczająca większość umów zawierała w tym okresie głowa państwa. Umowy zawierane przez władze niższego szczebla były tak nieliczne i pozbawione znaczenia, że włączanie organu przedstawicielskiego w proces ich zawarcia nie wydawało się konieczne. Były to – jak wskazuje praktyka – głównie umowy wojskowe. Uzależnienie ich zawarcia od zgody parlamentu nie znajdowało uzasadnienia. Otóż żadna z konstytucji tego okresu nie zawierała postanowień wyposażających wprost inne organy – poza głową państwa – w kompetencje zaciągania zobowiązań traktatowych.

Ponadto, w związku z ustaloną od dłuższego już czasu praktyką, umowy zawierane przez głowę państwa, były umowami ratyfikowanymi. Tym samym ograniczenie kompetencji głowy państwa polegało na tym, iż zgoda parlamentu poprzedzała akt ratyfikacji dokonywany przez monarchę, czy prezydenta. W rezultacie – ratyfikacja stała się środkiem czynności zabezpieczającej kontrolę działalności państwa w sferze międzynarodowej przez organy przedstawicielskie.

Nie ulega wątpliwości, iż to właśnie w tym czasie ratyfikacja zmieniła swój charakter prawny. Potwierdzają to zarówno teksty ówczesnych pełnomocnictw, jak i samych traktatów.

Już od najwcześniejszych lat występowania Stanów Zjednoczonych w obrocie międzynarodowym pełnomocnictwa wystawiane przez prezydenta tego

<sup>32</sup> Wypada wskazać, iż pierwszym aktem prawnym rewolucji, który dawał początek nowemu systemowi – był dekret Konstytuancy z dnia 22 maja 1790 r., stanowiący w swym artykule 9 „Królowi przynależy ustanawianie i podpisywanie z obcymi mocarstwami wszystkich konwencji potrzebnych dla dobra państwa; traktaty pokoju, przymierza, i traktaty handlowe nie będą wykonane bez ratyfikacji przez ciało ustawodawcze” (por. A. Gwiźdź, *Kontrola parlamentarna polityki zagranicznej*, cz. I, SM, 1967, nr 6, s. 47 i nast. oraz B. Mirkin-Guetzevitch, *La technique parlementaire des relations internationales*, RCADI 1936, t., s. 240 oraz 243). Natomiast konstytucja z 1791 r. rozszerzyła w sposób istotny kompetencje ciała ustawodawczego. Zaś konstytucja z 1794 r. stanowiła /w art. 4/, iż traktaty nie są ważne, dopóki nie zostaną zbadane, ratyfikowane i potwierdzone przez Konwent Narodowy (por. ibidem, s. 243 oraz B. Mirkin-Guetzevitch, op. cit., s. 102–103, również J. M. Jones, op. cit., s. 14). Jest charakterystyczne, iż akt konstytuacyjny wymagał współpracy organu ustawodawczego w procesie wykonania określonych tylko kategorii umów, to jednak późniejsze konstytucje nadały organowi legislacyjnemu kompetencje uczestniczenia w procesie zawierania umów międzynarodowych – praktycznie w zakresie maksymalnym.

kraju zawierały klauzulę zastrzegającą swobodę decyzji – co do ratyfikowania podpisanej umowy<sup>33</sup>. Wspomniana praktyka była stosowana konsekwentnie. Wypada zauważyć, iż już w instrukcji sekretarza stanu sporządzonej w dniu 14 sierpnia 1817 r. dla przedstawiciela dyplomatycznego Stanów Zjednoczonych w Szwecji znajduje się stwierdzenie, że „całkowicie zrozumiałe” jest, iż „podstawową normą” (*fundamental law*) systemu amerykańskiego jest zasada, zgodnie z którą „każdy traktat zawarty przez ministra Stanów Zjednoczonych, niezależnie od tego, w jakim stopniu postępuje on zgodnie ze swoimi pełnomocnictwami i instrukcjami i niezależnie od postanowień traktatu”, będzie „mógł być zawsze zmieniony lub [ ...] odrzucony przy przedstawieniu go Senatowi do ratyfikacji”<sup>34</sup>.

Natomiast w praktyce państw europejskich przemiany te odzwierciedliły się znacznie później<sup>35</sup>. Przyrzeczenie ratyfikacji znikło z pełnomocnictw brytyjskich dopiero w 1842 r., a w praktyce traktatowej Austro-Węgier przetrwało aż do początków XX w.<sup>36</sup>

Niejako symetrycznie – do zmian wzorów pełnomocnictw – przebiegała również ewolucja treści klauzul umownych. Stypulacje zapewniające ratyfikację, zamieszczane w traktatach stosunkowo często jeszcze w XVII i XVIII w. zostały zastąpione przez regulacje uzależniające nabranie mocy obowiązującej przez umowę – od dokonania ratyfikacji<sup>37</sup>.

W konsekwencji dotychczasowy obowiązek ratyfikacji ustąpił miejsca swobodzie podjęcia ostatecznej decyzji. Ratyfikacja z aktu o charakterze całkowicie

33 Por. przykładowo pełnomocnictwa wystawione w 1797 r. dla amerykańskich posłów we Francji zawierały postanowienie, że mogą oni „układać się z ministrami [...] Republiki Francuskiej” oraz że wyniki mają być przekazane prezydentowi Stanów Zjednoczonych dla uzyskania jego ostatecznej ratyfikacji za radą i zgodą Senatu Stanów Zjednoczonych, jeśli ta zgoda zostanie wyrażona, por. J. M. Jones, op. cit., s. 14 i 114.

34 Por. Moore, s. 199.

35 Już w pełnomocnictwach wystawionych przez rząd francuski w 1792 r. ambasadorowi w Szwajcarii, które upoważniły go do zawarcia traktatu z Prusami, zaznaczono wyraźnie: „Przedstawiciele narodu francuskiego [...] dają mu pełnomocnictwa do prowadzenia rokowań w imieniu Republiki [...] i zawarcia pokoju tylko pod warunkiem ratyfikacji”. Natomiast w instrukcjach przekazanych ambasadorowi dodano, iż powinien on „uprzedzić pruskich pełnomocników o tym, że traktat pokoju, jeśli będzie zawarty, będzie wymagał ratyfikacji przez Konwent Narodowy. Jednak w okresie Napoleona pełnomocnictwa francuskie wróciły do wzorów z okresu absolutyzmu. I znów zawierały one przyrzeczenia ratyfikacji. Dopiero definitywnie formę tę zarzucono po restytucji monarchii konstytucyjnej, por. J. M. Jones, op. cit., s. 14–15.

36 Por. ibidem, s. 15 oraz L. Bittner, *Die Lehre von den völkerrechtlichen Vertragsurkunden*, Berlin – Leipzig 1924, s. 136 i nast.

37 W doktrynie zaznacza się, iż jednym z pierwszych przykładów takiej nowej regulacji – może być przepis art. 7 konwencji w sprawie odszkodowania dla obywateli stron, podpisanej w Madrycie w dniu 11 sierpnia 1802 r. między Hiszpanią a Stanami Zjednoczonymi, który wyraźnie stanowił: „Niniejsza konwencja nie będzie miała mocy obowiązującej aż do czasu, gdy zostanie ratyfikowana przez umawiające się strony”, por. Martens, *Göttingen*, t. IX, s. 400.

formalnym – stała się aktem prawotwórczym, rozstrzygającym ostatecznie o nabraniu przez umowę mocy obowiązującej<sup>38</sup>.

W okresie, gdy sposób zawarcia umowy międzynarodowej staje się bardziej rygorystyczny niż w poprzedniej epoce oraz gdy kształtuje się zasada, że nie podpisanie umowy, a dopiero jej ratyfikacja decyduje o nabraniu przez umowę mocy obowiązującej – coraz liczniej pojawiają się porozumienia, które dochodzą do skutku bez ratyfikacji (bowiem dla swej ważności wcale jej nie wymagają). Z czasem ta grupa umów przyjmie nazwę – „umów w formie uproszczonej”<sup>39</sup>.

Ponadto, w tym czasie wykształciła się również inna procedura zawarcia umowy w trybie złożonym, zgodnie z którą akt ratyfikacji zastępowany był aktem zatwierdzenia – dokonywanym bądź przez zainteresowane rządy, bądź przez ministra spraw zagranicznych. Współcześnie można byłoby określić tę procedurę, jako instytucję zatwierdzenia umowy w klasycznej postaci<sup>40</sup>.

Ostatnie dziesiątki lat XIX w., jakkolwiek nie wnoszą wiele w zakresie zmian charakteru prawnego samej instytucji ratyfikacji, to w tym czasie zachodzą poważne zmiany w charakterze stosunków między państwami – prawo międzynarodowe przekształca się z prawa wojny i pokoju – w prawo, którego przedmiotem regulacji staje się przede wszystkim szeroko rozumiana pokojowa współpraca międzynarodowa<sup>41</sup>.

W efekcie następuje proces specjalizacji obrotu traktatowego państw, odpowiadający narastającej tendencji do decentralizacji i specjalizacji wewnętrznych uprawnień władzy wykonawczej. Szybko okazuje się, że potrzeba współdziałania międzynarodowego występuje w coraz to nowych dziedzinach życia, nowych nie tylko dla regulacji między państwami, ale i dla prawnej regulacji *stricto* stosunków wewnętrznych państw<sup>42</sup>. Błyskawicznie rozwijająca się współpraca między państwami oraz rozszerzenie się zasięgu wzajemnych stosunków, a przy tym nasilenie się ich częstotliwości, znalazły wyraz nie tylko w zwiększeniu ilości traktatów i wykształceniu się nowych sposobów zawarcia umowy, ale i również nowych rodzajów umów, w tym umów w formie uproszczonej<sup>43</sup>. Jednak przez

<sup>38</sup> Por. J. M. Jones, op. cit., s. 114 i nast.

<sup>39</sup> Por. M. Frankowska, *Umowy międzynarodowe w formie uproszczonej...*, s. 75 i nast.

<sup>40</sup> Ibidem, s. 83 i nast.

<sup>41</sup> Por. M. Lachs, *Umowy wielostronne*, Warszawa 1958, s. 13 i 255; S. E. Nahlik, *Wstęp do nauki prawa traktatów*, Warszawa 1967, s. 101. Warto podkreślić, że jeszcze dla autorów połowy XIX w. „umowy między narodami to zwykle traktaty pokoju i takie traktaty, które dotyczą wojny i pokoju” – cyt. za: M. Lachs, op. cit., s. 255. Na przestrzeni ponad 33 wieków (od 1500 p.n.e. do 1850 n.e.) – jak przedstawia to Ompteda – zawarto ok. 8000 traktatów pokoju – D. Von Ompteda, *Literatur des Völkerrecht*, Regensburg 1789, s. 583.

<sup>42</sup> Zob. M. Lachs, op. cit., s. 255 oraz S. Hubert, *Zarys rozwoju nowoczesnej społeczności międzynarodowej*, Kraków 1947, s. 86 i nast.

<sup>43</sup> Por. S. E. Nahlik op. cit., s. 103 i nast. Jest znamienne, iż zachodzące przemiany nie wpłynęły jednak w sposób zasadniczy i widoczny na formę umownego regulowania stosunków międzynarodowych.

kilkadziesiąt jeszcze lat umowy zawarte bez ratyfikacji należeć będą raczej do wyjątków, a ich znaczenie w owym czasie będzie mieć charakter marginalny<sup>44</sup>.

Jeszcze w okresie XIX w. większość zagadnień współpracy międzynarodowej regulowana jest w formie traktatów solennych. Do instytucji ratyfikacji – jako sposobu uprawomocnienia się umowy przywiązuje się w tym czasie ogromne znaczenie. Ważną ilustracją prawną tej tezy jest m.in. sformułowanie zamieszczone w jednej z uchwał kongresu berlińskiego z 1878 r. Zgodnie z jej treścią „moc ostateczną traktatom nadaje ratyfikacja, a nie podpisanie umowy”<sup>45</sup>. Stąd nic dziwnego, że w tym okresie sprawy nawet zupełnie drobne i wyjątkowo szczegółowe regulowane były w formie traktatów solennych<sup>46</sup>. Ten stan rzeczy ulegał stopniowo systematycznym zmianom na przełomie XIX i XX w. Już w tym okresie większość państw zawarciu traktatu łączy z wymaganiem uzyskania zgody od ciała ustawodawczego. Zgoda ta często jest zależna w ogromnej mierze od konstelacji politycznej, stopnia poparcia, jakim parlament darzy władzę wykonawczą, a to z kolei zależy od układu sił w tym organie. W konsekwencji często powolna, w samym przebiegu również skomplikowana oraz niedająca się przewidzieć w swym rezultacie końcowym procedura zawarcia traktatu, zostaje coraz częściej zastępowana inną, prostszą, której skutek władza wykonawcza może z góry przewidzieć.

Stąd stopniowo i konsekwentnie forma traktatu solennego (wymagającego ratyfikacji) staje się mało dogodnym narzędziem regulowania przez władzę wykonawczą stosunków z innymi państwami i jest skutecznie wypierana przez umowy w formie uproszczonej (umowy zawierane bez ratyfikacji). Wszystkie wskazane względy działają na rzecz kształtowania i rozwoju innych niż ratyfikacja sposobów (procedur) zawierania umów międzynarodowych. W rezultacie sprzyjają dość wyraźnie rozwojowi umów w formie uproszczonej – tj. wzrostu ilościowego oraz rozszerzenia katalogu spraw przez nie regulowanych.

Można – za doskonałym znawcą praktyki traktatowej państw (tego okresu), L. Bittnerem, który po wnikliwych badaniach umów zawartych na przełomie XIX i XX w. – stwierdzić, iż „w owym okresie powoli zacierała się dotąd wyraźna granica oddzielająca sprawy regulowane w formie traktatów od spraw regulowanych w drodze umów w formie uproszczonej”<sup>47</sup>. Jednak w ocenie

---

W istocie proporcjonalnie do wzrostu ilości traktatów – ilość umów w formie uproszczonej nie uległa zauważalnemu zwiększeniu.

44 Formę uproszczoną miały najczęściej porozumienia dodatkowe, związane bezpośrednio lub pośrednio z zawartym poprzednio traktatem: umowy wykonawcze, umowy towarzyszące zawarciu traktatu, umowy dotyczące stosowania postanowień traktatu oraz umowy (mające jednak znacznie ważniejszą od wymienionych rangę) zmieniające poprzednio zawarty traktat, por. M. Frankowska, *Umowy międzynarodowe w formie uproszczonej...*, s. 83–84.

45 Por. protokół nr 19, cyt. za: Martens, *Göttingen 1878–1879*, t. 2, s. 445.

46 Por. M. de Clerq, t. VIII, s. 618 i 748 oraz t. IX, s. 148; zob. też: M. Frankowska, *Umowy międzynarodowe w formie uproszczonej...*, s. 86.

47 Zob. L. Bittner, op. cit., s. 26 i nast.; por. M. Frankowska, *Umowy międzynarodowe w formie uproszczonej...*, s. 87.

M. Frankowskiej – lektura zbiorów umów międzynarodowych owego okresu zarówno Martensa czy de Clerqa – jeszcze do takich ostatecznych wniosków nie upoważniała<sup>48</sup>. Tym niemniej, Bittner, analizując praktykę austriacką, wskazał na taką tendencję występującą już w tym czasie. Znalazła ona potem wyraźne potwierdzenie w praktyce stosunków traktatowych innych państw.

Należy podkreślić, iż szczególnego rozmachu i znaczenia nabiera w omawianym okresie praktyka *executive agreements* – umów zawieranych przez rząd Stanów Zjednoczonych na mocy upoważnienia Kongresu, a dotyczących ochrony własności przemysłowej i literackiej, zagadnień celnych oraz innych kwestii związanych z szeroko rozumianą współpracą handlową<sup>49</sup>.

Ponadto w tym czasie ustala się pewna grupa zagadnień współpracy międzynarodowej, regulowana przede wszystkim przez umowy niewymagające ratyfikacji<sup>50</sup>. Bez ratyfikacji stały się wiążące umowy, które regulowały sprawy związane z formalnościami dotyczącymi ruchu osobowego, kwestie dotyczące statusu marynarzy oraz wiele spraw o charakterze administracyjnym<sup>51</sup>. Bez ratyfikacji zawierano również porozumienia związane z wcześniej zawartym traktatem, w tym w szczególności dwa nowe rodzaje umowy: porozumienia interpretacyjne oraz przedłużające moc obowiązującą traktatów.

W okresie międzywojennym – choć traktaty nadal stanowią jeszcze przeważającą grupę umów, a ratyfikacja jest główną procedurą uprawomocnienia się umowy – w rezultacie obserwujemy zjawisko utrwalania się w praktyce innych niż ratyfikacja sposobów wyrażania przez państwo zgody na związanie się umową. Jakkolwiek traktaty solenne stanowią jeszcze ponad połowę zawieranych umów, to wspomniane zjawisko łączy się bezpośrednio ze wzmocnieniem władzy wykonawczej wobec legislatury<sup>52</sup>. Jednak bardziej gwałtowna zmiana w tym zakresie nastąpiła dopiero po drugiej wojnie światowej.

<sup>48</sup> M. Frankowska, *Umowy międzynarodowe w formie uproszczonej...*, s. 87.

<sup>49</sup> Por. F. O. Wilcox, op. cit., s. 214–215.

<sup>50</sup> Por. L. Bittner, op. cit., s. 31 i nast.

<sup>51</sup> Szerzej o tym pisze M. Frankowska, *Umowy międzynarodowe w formie uproszczonej...*, s. 88–89.

<sup>52</sup> Wspomnianą ocenę pozwalają sformułować dane opracowane przez F. Wilcoxa i H. Blixa na podstawie rejestru Ligi Narodów, jak również dane z praktyki Stanów Zjednoczonych i Polski. I tak, według informacji, które przytacza F. Wilcox: „na pierwszy tysiąc umów zarejestrowanych w Lidze Narodów w okresie pięcioletnim (LNTS tomy 1–39) – 280 umów w formie jednego dokumentu zawarto bez wymagania ratyfikacji, natomiast 213 umów ujęto w formę not, najczęściej nieprzewidujących ratyfikacji (por. F. O. Wilcox, op. cit., s. 213 i 214). Hans Blix dokonał badań tego samego rejestru w okresie późniejszym 1932–1940, stwierdzając podobne wielkości – 53% stanowiły traktaty oraz 47% umowy zawarte bez ratyfikacji (por. H. Blix, *The Requirement of Ratification*, „British Yearbook of International Law” 1953, t. 30, s. 362).

### 3. Brak domniemania (presumpcji) ratyfikacji

Generalnie umowy międzynarodowe w swych postanowieniach końcowych zawierają obecnie klauzule, które ustalają sposób uzyskania przez nie mocy obowiązującej. Jednak nie oznacza to, iż w praktyce traktatowej państw nie występowały i nie występują nadal umowy, które nie określają sposobu swego uprawomocnienia, zaś kwestia sposobu, w jaki nabierają one mocy wiążącej jest jasno rozstrzygnięta<sup>53</sup>. Jedyna norma pisana regulująca to zagadnienie nie ma już dzisiaj w praktyce żadnego znaczenia. Zawierał ją art. 5 konwencji hawańskiej z 20 lutego 1928 r. o prawie traktatów. Zgodnie z jego brzmieniem „traktaty stają się obowiązujące jedynie po ratyfikacji przez umawiające się państwa, nawet wówczas, gdy taki warunek nie jest ustalony ani w pełnomocnictwach przedstawicieli, ani w samym traktacie<sup>54</sup>”. Stąd spory od dawna toczące się na ten temat w doktrynie są dla rozważań i badań nad instytucją ratyfikacji niezwykle istotne<sup>55</sup>. Koncentrowały się one z reguły wokół zagadnienia – czy ratyfikacja w takich przypadkach jest, czy też nie jest wymagana. Jest charakterystyczne, iż to kluczowe zagadnienie było konsekwentnie łączone z obowiązywaniem tzw. zasady presumpcji ratyfikacji, a to z kolei stanowiło główny powód do wyodrębnienia kategorii umów międzynarodowych, które tej zasadzie miały nie podlegać. W rezultacie, co podkreślali inni, fakt taki pozbawiał obowiązywania wspomnianej zasady jakiegokolwiek istotnego znaczenia<sup>56</sup>.

Wydaje się, iż przedstawienie ewolucji poglądów w tej dziedzinie jest całkowicie uzasadnione i warto jednak zwrócić uwagę, iż łączy się ono ściśle z zasadniczymi przemianami ustrojowymi współczesnych państw. Wspomniane przemiany zmieniły nie tylko charakter i znaczenie wielu instytucji prawa traktatów, ale i doprowadziły konsekwentnie do wyodrębnienia w praktyce obok traktatów solennych umów w formie uproszczonej. To one wreszcie ukształtowały zasadę odmienną – braku obowiązku ratyfikacji w przypadku, kiedy umowa międzynarodowa wprost nie przewiduje, w jaki sposób się uprawomocnia<sup>57</sup>.

Tradycyjnie początek kontrowersji odnośnie obowiązywania zasady presumpcji ratyfikacji (czy też braku jej obowiązywania) jest wywodzony od czasów polemiki C. van Bynkershoek'a z poglądami H. Grocjusza<sup>58</sup>. To właśnie van Bynkershoek twierdził, iż o definitywnym zawarciu umowy decyduje ratyfikacja dokonana przez suwerena, a nie – jak w tym właśnie czasie utrzymywano –

<sup>53</sup> Por. M. Frankowska, *De la predendue presumption...*

<sup>54</sup> Tekst projektu zamieszczony został w AJIL z 1935 r., t. 29, Supplement, s. 1205.

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Por. M. Frankowska, *Umowy międzynarodowe w formie uproszczonej...*, s. 222.

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> C. van Bynkershoek, *Qestionum iuris publici libri duo (1737)*..., s. 228–235. Poglądy Bynkershoek'a podzielali A. Gentilis i M. de Wicquefort.



podpisanie umowy przez pełnomocnika. Zaznaczał on przy tym, iż choćby wyraźnie nie stwierdzono o tym ani w pełnomocnictwach, ani w postanowieniach porozumienia, to ratyfikacja zdaniem tego autora była niezbędnym warunkiem skutecznego zawarcia umowy<sup>59</sup>. Jak pisał: „Stało się niemal powszechnym zwyczajem, aby nie uznawać traktatów i paktów zawartych przez ambasadorów za ważne, dopóki monarchowie, których oni reprezentowali, nie potwierdzili tych aktów ostatecznie”<sup>60</sup>. Jest znamienne, iż pogląd ten wymierzony przeciw panującej ówczesnie teorii mandatu, nabrał w okresie późniejszym zupełnie odmiennego znaczenia. Został uznany za ważny argument obrony na rzecz ratyfikacji w jej nowym kształcie prawno-ustrojowym, określonym przez przepisy pierwszych ustaw zasadniczych Stanów Zjednoczonych i Francji. Dopiero wtedy zyskał wielu zwolenników.

I tak Ch. Calvo wymaganie ratyfikacji określał jako „zasadę ogólną i absolutną”, od której odstępstwa nie wolno nigdy domniemywać<sup>61</sup>. Natomiast A. Rivier pisał, iż „ustalił się obyczaj, aby zastrzegać wymaganie ratyfikacji w samym traktacie. Jednakże wówczas, gdy takie zastrzeżenie nie jest wyraźnie zaznaczone w traktacie, należy je domniemywać, a tym samym zamiar uzależnienia ważności traktatu od ratyfikacji przez strony umowy jest domniemany”<sup>62</sup>. Podobne opinie w późniejszym okresie prezentowali m.in. F. Dehousse, P. Fauchille, L. Oppenheim, Ch. Rousseau, A. D. McNair, F. Berber<sup>63</sup>, zaś z polskich autorów J. Makowski, L. Ehrlich oraz K. Libera<sup>64</sup>. Żaden właściwie z wymienionych zwolenników zasady presumpcji ratyfikacji nie odnosił jej w ten sposób do wszystkich w ogóle umów międzynarodowych. Zazwyczaj wspomniani autorzy ograniczali zastosowanie tego domniemania do najważniejszych kategorii umów międzynarodowych. Można zauważyć, iż czynili to dwojako. I tak jedni, jak przykładowo P. Freymond oraz R. Lapidoth, najpierw dokonywali generalnego podziału wszystkich umów międzynarodowych na dwie grupy: traktaty i umowy

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> Ibidem, s. 234.

<sup>61</sup> Por. Ch. Calvo, *Le droit international*, vol. III, Paris – Berlin 1888, s. 382.

<sup>62</sup> Por. A. Rivier, *Principes du droit des gens*, t. 2, Paris 1869, s. 71–72.

<sup>63</sup> Por. P. Fauchille, *Traite de droit international public*, t. 1, Paris 1926, s. 318–320; F. Dehousse, *La conclusion des traités d'après la pratique constitutionnelle et diplomatique belge*, „Annales de l'Institut de droit compare de l'Université de Paris” 1938, t. 3 s. 82 i nast. Prezentowane przez Dehousse stanowisko – w tym czasie najlepiej uzewnętrzniało stan poglądów nauki prawa międzynarodowego, które określić można by dzisiaj mianem – nowoczesnych (por. F. Dehousse, op. cit., s. 88); zob. też: L. Oppenheim, *International Law* (wyd. VIII – H. Lauterpachta), t. 1, London 1955, s. 903 i nast.; Ch. Rousseau, *Principes generaux de droit international public*, t. 1. Paris 1944, s. 189; A. D. McNair, *The Law of Treaties*, Oxford 1961, s. 133–134; F. Berber, *Lehrbuch des Völkerrecht*, T. 1, München 1960, s. 423 i nast.

<sup>64</sup> Por. J. Makowski, *Organa państwa w stosunkach międzynarodowych. Zjazdy i konferencje międzynarodowe. Umowa międzynarodowa*, Warszawa 1957, s. 173; L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958, s. 248 i nast.; zob. też: C. Berezowski, W. Góralczyk, K. Libera, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1967, s. 84.



uproszczone, przy czym te ostatnie określali, jako umowy zawarte bez potrzeby ratyfikacji. Jednak ich argumentacja nie była konsekwentna, bowiem w konkluzji stwierdzali, że istnieje w prawie międzynarodowym zasada w myśl której domniemanie przemawia na rzecz ratyfikacji umów międzynarodowych<sup>65</sup>. Wypada zaznaczyć, iż w tym czasie, tak uzasadniona reguła, nie może mieć w istocie znaczenia praktycznego, a walor takiego uzasadnienia ma jedynie znaczenie poznawcze. Natomiast rozumowanie drugiej grupy najlepiej charakteryzuje teza L. Oppenheima. Autor ten wyraźnie zauważał, że „choć jest obecnie powszechnie uznaną normą prawa międzynarodowego to, że traktaty wymagają zwykle ratyfikacji, nawet wówczas, gdy nie posiadają w tej kwestii wyraźnej regulacji, to jednak istnieją odchylenia od tej normy”<sup>66</sup>. Oppenheim do wspomnianych „odchyień” zaliczał:

- 1) umowy zawarte przez takie osoby, które z racji pełnienia określonych funkcji państwowych mogą zobowiązywać państwo bez specjalnych pełnomocnictw,
- 2) umowy zawarte w pewnej szczególnej formie, np. protokół, deklaracja, wymiana not, *modus vivendi*,
- 3) porozumienia dotyczące spraw o mniejszym znaczeniu<sup>67</sup>.

Natomiast J. Makowski wyliczał następujące kategorie umów w odniesieniu do których nie ma zastosowania zasada presumpcji ratyfikacji. Były to:

- 1) umowy resortowe
- 2) umowy o rozejmie, zawieszeniu broni,
- 3) inne umowy kartelowe,
- 4) *gentlemen's agreements*,
- 5) umowy noszące specjalne nazwy, jak: *arrangement*, deklaracje, *memorandum d'accord* itp.<sup>68</sup>

Wypada stwierdzić, iż tak ujęta argumentacja – abstrahując od tego czy można się z nią zgodzić, czy też nie – jest logiczna i konsekwentna. Delimituje konkretny zakres obowiązywania zasady domniemania wymagania ratyfikacji, a ponadto i co wydaje się bardzo istotne – w ogóle umożliwia odniesienie tego domniemania do praktyki międzynarodowej<sup>69</sup>. Jednak dla wszystkich wymie-

<sup>65</sup> Por. P. Freymond, *La ratification des traitès et le problème des rapports entre le droit international et de le droit interne*, Lozanne – Paris 1947, s. 25 i 53; zob. też: R. Lapidoth, *La conclusion des traitès internationaux en Israel*, Paris 1962, s. 16 i nast. oraz D. Anzilotti, *Cours de droit international*, Paris 1929, s. 368 i 370.

<sup>66</sup> Por. L. Oppenheim, op. cit., s. 906.

<sup>67</sup> Ibidem, s. 906–908.

<sup>68</sup> J. Makowski, op. cit., s. 173.

<sup>69</sup> Takie określenie wyjątków od zasady wymagania ratyfikacji znalazło później swoje odbicie podczas próby zdefiniowania umów w formie uproszczonej przez Komisję Prawa Międzynarodowego, por. Yearbook of ILC, 1962, vol. II, s. 161; zob. też: M. Frankowska, *Umowy międzynarodowe w formie uproszczonej...*, s. 27 i 224–225.

nionych autorów niejako rzeczą wspólną było to, iż w ich ocenie nie ulegało wątpliwości, że ratyfikacja jest najbardziej naturalnym i koniecznym sposobem zawarcia umowy. Natomiast domniemanie ratyfikacji było przez nich kojarzone, jako logiczny rezultat ogólnie obowiązującej zasady wymagania ratyfikacji<sup>70</sup>. Argumenty, jakie przytaczali zazwyczaj zwolennicy domniemanie ratyfikacji były, lakonicznie rzecz ujmując, następujące:

- a) cywilistyczna teoria mandatu nie nadaje się do dalszego stosowania w stosunkach międzynarodowych,
- b) materia spraw regulowana przez umowy międzynarodowe jest tak ważna, że należy umożliwić władzom państwa ich powtórny analizę,
- c) ratyfikacja uniemożliwia zawarcie umowy z pogwałceniem pełnomocnictw,
- d) instytucja ratyfikacji chroni zdobycze ustroju parlamentarnego (zasada podziału władz), w rezultacie umożliwia kontrolę polityki traktatowej państwa, realizowaną przez egzekutywę.

Jest charakterystyczne, iż żadnemu z tych argumentów nie można odmówić znaczenia, gdy chodzi o wskazanie i uzasadnienie charakteru prawnego samej instytucji ratyfikacji. Prezentowana argumentacja ma też swoje znaczenie, gdy chodzi o ocenę praktyki zawierania umów w inny – niż ratyfikacja – sposób (np. w postępowaniu jednostopniowym). Jak wydaje się, jednak słusznie można mieć wątpliwości, czy są to argumenty wystarczające do uznania ratyfikacji za konieczną i wymaganą w przypadkach umów, które wyraźnie nie określają w jaki sposób stają się dla państwa prawnie wiążące. Należy podkreślić, iż żaden z podnoszonych w doktrynie względów, nie przeszkodził powstaniu innych niż ratyfikacja sposobów wyrażania przez państwo zgody na związanie się z umową. Również żaden z nich nie mógł zapobiec zjawisku, aby umowy zawarte zgodnie z wolą stron z pominięciem ratyfikacji, stanowiły obecnie zdecydowaną większość porozumień międzynarodowych. W konsekwencji nie można wskazać żadnego też istotnego powodu, aby przedstawione argumenty miały przesądzić o wymogu ratyfikacji nielicznych w końcu i z pewnością nie najważniejszych umów międzynarodowych, które nie zawierają w swych postanowieniach końcowych wyraźnych stypulacji, wskazujących na to, jak miały stać się wiążące dla stron. Z czasem teoria presumpcji ratyfikacji zaczęła tracić na znaczeniu. W doktrynie zaczęły pojawiać się co raz częściej odmienne poglądy.

Początkowo przeciwnicy teorii domniemanie ratyfikacji byli nieliczni. Jednak dziewiętnastowieczni przedstawiciele nauki prawa narodów dla poparcia swojej teorii nadal prezentowali argumentację zbliżoną do grocjuszowskiej. Pewne zmiany w tym względzie wprowadziła oryginalna koncepcja G. Fitzmaurice'a zgłoszona w 1934 r.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> Por. M. Frankowska, *Umowy międzynarodowe w formie uproszczonej...*, s. 225.

<sup>71</sup> Por. G. Fitzmaurice, *Do Treaties Need Ratifikation?*, BYBIL 1943, s. 124–125.

W swej rozprawie *Czy traktaty wymagają ratyfikacji* autor ten stwierdził, iż „z faktu, że państwa zamieszczają w umowach klauzule dotyczące wymagania ratyfikacji, wyciągnąć można jedynie taki wniosek, iż państwa nie sądzą, aby istniała jakaś ogólna norma uzależniająca nabranie przez umowy mocy obowiązującej od ratyfikacji”. Zdaniem G. Fitzmaurice’a „państwa zdają zachowywać się w taki sposób, jakby nie było żadnej określonej reguły lub raczej, jakby ta norma była zupełnie odmienna”<sup>72</sup>. Logika takiego rozumowania byłaby zachowana, gdyby faktycznie w praktyce traktatowej występowały wyłącznie umowy, które wyraźnie przewidują ratyfikację, jako warunek ich dojścia do skutku oraz porozumienia, które nie zawierają żadnych klauzul określających sposób ich uprawomocnienia. Jednak w obrocie międzynarodowym występują umowy, i to w znacznie większej ilości od umów wymagających ratyfikacji, które przewidują bezpośrednio tylko podpisanie – jako sposób ich zawarcia.

Jest znamienne, iż stosując argumentację G. Fitzmaurice’a i analizując praktykę zawierania umów międzynarodowych należałoby jednak sformułować wniosek przeciwny. Warto zauważyć, iż stanowisko G. Fitzmaurice’a, choć przez doktrynę odnotowane, nie wywarło na nią jakiegos zasadniczego wpływu. Praktycznie wszyscy współcześni przeciwnicy teorii domniemania ratyfikacji opierają zwykle swą argumentację na spostrzeżeniu wynikającym z praktyki, iż większość umów uprawomocnia się aktualnie bez potrzeby (wymagania) ratyfikacji<sup>73</sup>.

Należy wskazać, że i ten argument – choć zawierający elementy racjonalne – nie ma charakteru jednoznacznego. Wydaje się, że z faktu, iż większość umów uprawomocnia się w ten czy inny sposób, wcale nie wynika, iż określona procedura zawarcia umowy jest właściwa w przypadku umowy, która nie zawiera stosownej stypulacji, w jaki sposób nabiera ona mocy obowiązującej.

Należy zgodzić się z poglądem M. Frankowskiej, iż ustalenie treści normy międzynarodowej w tej materii „można dokonać w oparciu o badanie odnoszącej się do tego przypadku praktyki państw”<sup>74</sup>. Należy ustalić przede wszystkim, jak zachowują się państwa w odniesieniu do umów nieregulujących w ogóle sposobu zawarcia umowy<sup>75</sup>.

Badanie praktyki państw w przedmiocie zawierania umów międzynarodowych, które nie mają klauzul dotyczących nabrania mocy obowiązującej, wskazuje, że przeszła ona istotną ewolucję. Nie da się zaprzeczyć, iż w szczególności w XIX w. państwa ratyfikowały niejednokrotnie umowy, które nie posiadały

<sup>72</sup> Ibidem.

<sup>73</sup> Por. przykładowo: G. Dahm, *Völkerrecht*, t. III, Stuttgart 1958, s. 78, czy S. E. Nahlik, *O wejściu w życie umowy międzynarodowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. M. Kopernika w Toruniu. Prawo II” 1965, z. 5, s. 103 i nast.

<sup>74</sup> Por. M. Frankowska, *Umowy międzynarodowe w formie uproszczonej...*, s. 227.

<sup>75</sup> Ibidem.

żadnych odnośnych klauzul<sup>76</sup>. Również spostrzeżenie takie jest aktualne w kilku pierwszych dekadach XX w.<sup>77</sup> Zawsze jednak uzasadnione pozostaną wątpliwości, czy kiedykolwiek znalazła potwierdzenie w obrocie traktatowym państw teza w myśl której „odstępstwa od zasady, że umowa nie jest ważna, dopóki nie jest ratyfikowana, nie wolno nigdy domniemywać<sup>78</sup>”.

Bez trudu w praktyce traktatowej państw w tym okresie można znaleźć wiele przykładów umów, które nie mając odpowiednich przepisów, stawały się wiążące w postępowaniu jednostopniowym<sup>79</sup>. Wydaje się, że nie jest w ogóle możliwe wskazanie prawdziwości tezy, iż państwa stosowały zasadę domniemania ratyfikacji w okresie międzywojennym. Z badań przeprowadzonych przez H. Blixa wynika wyraźnie, że przeważająca ilość umów tego rodzaju nabierała mocy obowiązującej bez ratyfikacji. Warto wskazać za tym autorem, iż spośród 72 umów w formie wymiany not ani jednej nie ratyfikowano.

Natomiast w odniesieniu do umów w formie jednego dokumentu zdecydowana większość tego rodzaju umów nabierała mocy wiążącej bez ratyfikacji. Jedyne pięć takich porozumień poddano procedurze ratyfikacyjnej<sup>80</sup>.

Okres drugiej wojny światowej przynosi wiele przykładów zawierania umów międzynarodowych, często o strategicznym znaczeniu, które nie zawierając klauzul dotyczących wejścia w życie – stały się obowiązujące bez ratyfikacji. Procedura zawarcia tych umów sprowadzała się wyłącznie do jednostopniowego postępowania. Wprost klasycznymi przykładami takich umów są zarówno Karta Atlantyczna z 1941 r., jak i umowa zawarta między trzema mocarstwami w Teheranie 1943 r., umowa jałtańska z 1945 r. czy wreszcie układ poczdamski z 1945 r.

Obserwacja praktyki po drugiej wojnie światowej daje asumpt do twierdzenia, że zachowania państw są w tym przedmiocie wyraźnie jednolite. Wskazują na to jednoznacznie rezultaty badań H. Blixa, M. Frankowskiej oraz rezultaty badań własnych. I tak wyniki badań Blixa obejmujące 1300 umów, które zostały opublikowane w zbiorze umów ONZ w latach 1946–1951 ujawniają, iż 125 umów w formie wymiany not i 50 umów w formie jednego dokumentu nie zawierało klauzul dotyczących sposobu ich uprawomocnienia się. Z grupy tej – liczącej aż 175 umów – jedną tylko umowę w formie wymiany not poddano procedurze jednostronnej ratyfikacji, natomiast również tylko jedna umowa w formie jednego dokumentu nabrała mocy wiążącej po procedurze zatwierdzenia<sup>81</sup>.

<sup>76</sup> Można wskazać np. na porozumienie między Wielką Brytanią a Chinami, podpisane w Londynie w dniu 18 lipca 1885 r. (por. Martens, *Göttingen* 1887, t. XII s. 707).

<sup>77</sup> Por. Le Fur, G. Chklaver, *Recueil de textes de droit international public*, Paris 1943, s. 611.

<sup>78</sup> Zob. Ch. Calvo, op. cit., s. 382.

<sup>79</sup> Por. M. Frankowska, *Umowy międzynarodowe w formie uproszczonej...*, s. 228.

<sup>80</sup> Zob. H. Blix, *The Requirement...*, s. 366.

<sup>81</sup> Wyniki swoich badań publikuje Blix w pracy *The Requirement of Ratification*, por. op. cit., s. 367.

Jeszcze bardziej interesująco prezentują się wyniki badań przeprowadzone przez M. Frankowską. Wspomniana autorka objęła nimi praktykę traktatową 38 państw – głównych kontrahentów stosunków traktatowych oraz dwóch organizacji międzynarodowych w latach 1963–1965<sup>82</sup>.

Frankowska zbadała w sumie 1 579 umów. Spośród tej liczby – 151 umów było bez klauzuli wejścia w życie. Przeważającą większość (bo aż 116) stanowiły umowy zawarte między państwem a organizacją międzynarodową. Natomiast umowy międzypaństwowe zawarte bez odnośnych klauzul były stosunkowo nie-liczne (35 umów) – stanowiąc ogółem 2,2% zbadanych umów.

W ocenie autorki nie jest to wcale ilość znikoma. Nierzadko wspomniane umowy dotyczyły kwestii o istotnym znaczeniu<sup>83</sup>. Wypada zaznaczyć, iż wśród wspomnianych umów znalazły się także dwie umowy wielostronne<sup>84</sup>. Umowy dwustronne w 14 przypadkach ujęte były w formę jednego dokumentu, w 19 – były ujęte w formę wymiany not. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż wszystkie te umowy nabrały mocy obowiązującej w postępowaniu jednostopniowym. Nie było wśród nich ani jednej, która zostałaby poddana procedurze ratyfikacji<sup>85</sup>. W konkluzji komentarza do przedstawionych wyników badań należy podkreślić, że świadczą one, iż brak w umowie postanowienia określającego sposób, w jaki ma ona nabrać mocy obowiązującej, wskazuje na zamiar państw, aby taka umowa stała się wiążąca właśnie w postępowaniu jednostopniowym. Tym samym dochodziły one do skutku bez potrzeby ratyfikacji. Zatem można stwierdzić, że we współczesnym prawie międzynarodowym ukształtowała się odmienna zasada, bowiem praktyka potwierdza, iż zasada presumpcji ratyfikacji została odrzucona w obrocie międzynarodowym. Jej miejsce zajęła odmienna zasada presumpcji jednostopniowej formy wyrażania zgody na zawiązanie się umową w takich przypadkach.

W traktacie prac kodyfikujących prawo traktatów w KPM (Komisja Prawa Międzynarodowego) stanowiska jej czterech kolejnych referentów w tej spr-

<sup>82</sup> Wszystkie umowy zarejestrowane zostały w Sekretariacie ONZ. Wspomniane dwie organizacje to: Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju oraz ONZ. Warto wskazać, iż właśnie pierwsza z wymienionych organizacji była najczęściej stroną umowy.

<sup>83</sup> Przykładowo wymienić tu można protokół porozumienia między Kuwejtem a Irakiem, dotyczący przywrócenia stosunków przyjaźni, uznania oraz związanych z tym zagadnień, podpisany w Bagdadzie w dniu 4 października 1963 r. (UNTS, t. 485, s. 327); porozumienie między rządami Pakistanu i Indii, dotyczące zaprzestania działań wojennych, podpisane w New Delhi w dniu 30 czerwca 1965 r. (UNTS, t. 550, s. 279), czy też układ współpracy w dziedzinie gospodarki rolnej między Ghaną a Izraelem, podpisany w Akrze w dniu 30 listopada 1964 r. (UNTS, t. 550, s. 345).

<sup>84</sup> Por. porozumienie między Finlandią, Danią, Norwegią i Szwecją dotyczące współpracy technicznej krajów nordyckich z Tanganiką, podpisane w Helsinkach w dniu 15 stycznia 1963 r. (UNTS, t. 456, s. 419) oraz porozumienie między Filipinami, Malezją i Indonezją, podpisane w Manili w dniu 31 lipca 1963 r. (UNTS, t. 550, s. 345).

<sup>85</sup> Por. niezmiennie adnotacja Sekretariatu ONZ brzmiała w takich przypadkach: „wesła w życie (data) przez podpisanie”, a jeżeli umowa miała formę wymiany not: „wesła w życie (data) przez wymianę tych not”.

wie nie były jednolite. Pierwszy sprawozdawca KPM – J. L. Brierly w projekcie przedłożonym komisji w 1950 r. uznał podpisanie jako zasadniczy sposób zawarcia umowy<sup>86</sup>. Takie rozstrzygnięcie spotkało się w wyraźnym sprzeciwem kilku członków Komisji<sup>87</sup>. W konsekwencji w tymczasowo przyjętym projekcie w 1951 r. zwyciężyła propozycja odmienna – presumpcji ratyfikacji<sup>88</sup>. Jednak H. Lauterpacht zaproponował wariantowe ujęcie tej kwestii. I tak rozwiązanie Brierly'ego uznał za wariant podstawowy – dodając w obu przedstawionych przez siebie sprawozdaniach (projektach) wariant odpowiedniego artykułu, w myśl którego ratyfikacja miała być tylko wówczas wymagana, gdy umowa wyraźnie ją przewiduje<sup>89</sup>.

Trzeci z kolei referent, G. Fitzmaurice, uznał (zgodnie ze swym dawno wyrażonym już poglądem), iż „umowy międzynarodowe [...] z zasady ogólnej ratyfikacji nie wymagają”<sup>90</sup>.

Natomiast ostatni sprawozdawca Komisji H. Waldock, w swym projekcie z 1962 r. zaproponował, aby do przyszłej konwencji wprowadzić dwie różne zasady:

- 1) wymagania ratyfikacji w stosunku do „traktatów formalnych” (*formal treaties*),
- 2) brak wymagania ratyfikacji w odniesieniu do umów w formie wymiany not, wymiany listów oraz kilku innych rodzajów umów, które „mają charakter mniej formalny”.

Jednak Komisja zmieniła to rozwiązanie i w projekcie przyjętym w tym samym roku ustalono ponownie ogólną zasadę domniemania na rzecz ratyfikacji, ale z zastrzeżeniem, iż umowy zawarte w formie uproszczonej, które zostały zdefiniowane w odrębnym artykule, stanowiły wyjątek odbiegający od tej zasadniczej reguły<sup>91</sup>.

Jest charakterystyczne, iż przedstawiciele państw wypowiedzieli się zdecydowanie przeciwko takiemu rozwiązaniu<sup>92</sup>. I ponownie stosowny przepis artykułu został zmieniony w 1965 r. zgodnie z ogólną konkluzją samej Komisji, iż „zagad-

<sup>86</sup> Zob. art. 8 projektu „Yearbook of the ILC”, 1950, vol. II, s. 223.

<sup>87</sup> Charakterystyczne w tym kontekście są wypowiedzi prof. R. Amado i G. Scelle'a na posiedzeniach KPM w 1950 r. (por. „Yearbook of the ILC”, 1950, vol. I, s. 66 i 73).

<sup>88</sup> Por. dokument ONZ A/CN, 4/L, 28, w szczególności art. 4.

<sup>89</sup> Por. dokument ONZ A/CN, 4/63 oraz A/CN, 4-87, w szczególności artykuły szóste i alternatywne ich wersje.

<sup>90</sup> Por. dokument ONZ A/CN, 4/101, w szczególności art. 32.

<sup>91</sup> Por. dokument ONZ A/5209 art. 121/d oraz art. 1, par. 1b.

<sup>92</sup> Wypada wskazać, iż przeciwko zasadzie domniemania ratyfikacji wypowiedzieli się przedstawiciele rządów: Danii, Japonii, Szwecji, ZSRR i Wielkiej Brytanii (por. dokument ONZ A/6309/REV. 1, s. 120, 148, 182, 186, 192). Natomiast przedstawiciel rządu Izraela oświadczył, iż jest przeciwny przyjmowaniu jakiegokolwiek zasady w tym względzie. Zasadę domniemania ratyfikacji poparli przedstawiciele jedynie dwóch państw: Austrii i Jugosławii (por. odpowiednio: ibidem, s. 141 oraz s. 115 i 192).



nienie, czy podpisanie wyraża, czy też nie wyraża zgody państwa na związanie się umową lub czy umowa wymaga ratyfikacji – jest w głównej mierze kwestią zamiaru państw<sup>93</sup>.

W konsekwencji KPM – w swym ostatecznym projekcie z 1966 r. – nie wprowadziła żadnej ogólnej reguły, czy to ustalającej ratyfikację, czy też podpisanie. Wspomniany projekt w swych postanowieniach – art. 10 i 11 wymieniał tylko te przypadki, w których to podpisanie (wyjątkowo parafowanie) lub ratyfikacja, zatwierdzenie albo też przyjęcie należy uznać za właściwą formę wyrażania przez państwo zgody na związanie się umową<sup>94</sup>. Analiza prac nad projektem konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów wskazuje, iż celem tych postanowień było przede wszystkim ustalenie okoliczności pozwalających stwierdzić, jaki był faktyczny zamiar państwa w danym konkretnym przypadku – w sprawie sposobu (formy) związania się umową. Prezentowane rozstrzygnięcie miało (zgodnie z intencją H. Waldocka) efektywnie zapobiegać przypadkom, w których stosowanie jakiegokolwiek ogólnej reguły byłoby konieczne<sup>95</sup>.

Na konferencji wiedeńskiej w 1968 r. ponownie powróciła kwestia presumpcji ratyfikacji bądź jej braku. Stało się to za sprawą poprawek zgłoszonych do projektu konwencji. Wśród grupy kilku poprawek – trzy miały charakter merytoryczny. Poprawka zgłoszona przez Polskę, Czechosłowację i Szwecję zmierzała do ustalenia zasady braku wymagania ratyfikacji. Natomiast dwie pozostałe poprawki zgłoszone przez grupę dziewięciu państw latynoamerykańskich<sup>96</sup> oraz przez Szwajcarię<sup>97</sup> – proponowały zasadę odmienną – presumpcji ratyfikacji. W rezultacie żadna z tych poprawek nie zdołała uzyskać akceptacji większości Komisji<sup>98</sup>. Stąd w tekście konwencji wiedeńskiej z 1969 r. powrócono tylko z nieznacznymi modyfikacjami do poprzedniego brzmienia tych postanowień, zaproponowanych przez komisję<sup>99</sup>.

Szczegółowa analiza prac kodyfikacyjnych – daje asumpt do stwierdzenia, iż nie jest wynikiem przesłanek merytorycznych fakt, że w konwencji nie ustalono ogólnej zasady rozstrzygającej o nabraniu mocy obowiązującej przez umowę, która sama kwestii swego uprawomocnienia nie reguluje. Stało się to przede wszystkim tylko dlatego, iż żadna z reguł (presumpcji ratyfikacji lub jej braku) nie mogła uzyskać wymaganej większości. Jednak praktyka państw prowadzi

93 Por. Report of the ILC, 1965, s. 5.

94 Por. *ibidem*, s. 11–12.

95 *Ibidem*.

96 Por. dokumenty: ONZ A/CONF, 39/C, 1/L.38 i Add. 1 i 2 oraz ONZ A/CONF 39/C, IL. 105.

97 Por. dokument ONZ A/CONF, 39, IL. 87.

98 Jest faktem, że Polska, Czechosłowacja i Szwecja wycofały swoją poprawkę z uwagi na wynik głosowania nad poprawką o treści przeciwnej. Głosowanie to ujawniło, iż większość państw nie jest za przyjęciem zasady wymagania ratyfikacji (UN Conference, 1968, s. 94–95).

99 Wspomnianą zmianę wniosło wprowadzenie art. 13 do tekstu projektu konwencji, dotyczącego zgody na związanie się umową, którą wyraża wymiana dokumentów tworzących umowę.



wyraźnie do wniosku, że we współczesnym prawie międzynarodowym ukształtowała się już norma zwyczajowa – treść, która pozwala uznać umowę za zawartą w takim przypadku w postępowaniu jednostopniowym, a więc bez potrzeby ratyfikacji – jednak z zastrzeżeniem, że państwa nie wyrażą innego zamiaru.

#### 4. Brak obowiązku ratyfikacji (odmowa ratyfikacji)

Swoboda decyzji państwa w sprawie ostatecznego wyrażenia zgody na związanie się umową, która wymaga ratyfikacji jest regułą obowiązującą<sup>100</sup>. Znajduje ona wyraźne potwierdzenie nie tylko w nauce prawa międzynarodowego, ale przede wszystkim – co ważniejsze – w praktyce traktatowej państw. Wspomnianą zasadę sankcjonuje prawo zwyczajowe. Jednak tylko w sposób pośredni potwierdza ją konwencja wiedeńska o prawie traktatów<sup>101</sup>. Wypada dodać, że zarówno traktatowe, jak i zwyczajowe prawo międzynarodowe nie zna normy, która nakładałaby na państwo (na jego kompetentne organy) obowiązek wyrażenia definitywnej zgody na związanie się umową, przewidującą ratyfikację jako warunek swego uprawomocnienia się i była uprzednio w imieniu państwa podpisana. Jest znamienne, że prawo międzynarodowe zabezpiecza w ten sposób zasadę suwerenności państw, a wspomniana reguła ściśle się z nią wiąże. W konsekwencji normy prawa międzynarodowego wyraźnie limitują jedynie sposoby wyrażenia woli i deklarowania tej woli przez państwo na zewnątrz. Pozostawiają więc swobodę podjęcia ostatecznej decyzji w sprawie ratyfikacji umowy organom uprawnionym państwa.

Zatem z faktu podpisania przez przedstawiciela państwa traktatu, który przewiduje ratyfikację, wcale nie wynika obowiązek podjęcia przez państwo decyzji o dokonaniu ratyfikacji. Jak to określił J. Basdevant „ratyfikacja traktatów jest aktem nieskrępowanym, wolnym od wszelkich nakazów”<sup>102</sup>.

Współcześnie z charakteru prawnego ratyfikacji wynika jednoznacznie, że państwo może w zależności od swego uznania dokonać ratyfikacji bądź też nie ratyfikować traktatu uprzednio podpisanego w jego imieniu. Jest to, jak stwierdzał J. Makowski, „wyłączna i zarazem dyskrecyjonalna prerogatywa, którą prawo

<sup>100</sup> Stanowi ona jedną z zasad współczesnych stosunków traktatowych i odnosi się do ratyfikacji. Gdyby państwa takiej możliwości nie miały – ratyfikacja traktatu pozbawiona byłaby wszelkich racjonalnych podstaw.

<sup>101</sup> Sankcjonuje ją „implicite” konwencja wiedeńska o prawie traktatów, bowiem nie zawiera normy, która nakładałaby na państwa obowiązek ratyfikacji umowy uprzednio podpisanej przez przedstawiciela państwa lub odmowę ratyfikacji uznawała za akt nielegalny, por. S. E. Nahlik, *Konwencja wiedeńska o prawie umów międzynarodowych (przekład i przypisy)*, Warszawa 1971 oraz idem, *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976, s. 135–136.

<sup>102</sup> Por. J. Basdevant, *La conclusion et la redaction des traités et des documents diplomatique autre que les traités*, RCAID, 1926, t. 5, s. 587–590.

międzynarodowe pozostawia do wyłącznej kompetencji państw<sup>103</sup>. Takie stanowisko, powszechnie prezentowane w literaturze przedmiotu (i uzasadnione praktyką państw), jest nie tylko konsekwencją ewolucji poglądów w nauce prawa, ale też rezultatem zmian w sferze prawa międzynarodowego, które zaznaczyły się pod wpływem czynników zewnętrznych dla tego prawa<sup>104</sup>.

Wiązały się one ściśle z:

- powstaniem nowoczesnego państwa ze złożonym aparatem władzy (legislatywa i egzekutywa), opartym na zasadzie podziału władz,
- udziałem parlamentu w procesie zawierania umów i zmianą charakteru prawnego instytucji ratyfikacji (odrzuconiem grocuszowskiej koncepcji mandatu),
- powstaniem zwyczajowej normy prawa międzynarodowego, której treść ustala brak obowiązku ratyfikacji umowy, w rezultacie pozwala uznać odmowę ratyfikacji umowy za akt dopuszczalny w sferze tego prawa.

Podpisanie traktatu, który przewiduje ratyfikację nie ogranicza zgodnie z od dawna ustaloną normą (XIX w.) swobody państwa, co do ostatecznego zaciągnięcia zobowiązań umownych<sup>105</sup>. Dotyczy to również tych przypadków, kiedy traktat zawiera postanowienia odmienne od tradycyjnych, czy standardowych lub, co czasami się zdarza, gdy pełnomocnicy przyjmą dodatkowe uzgodnienia w tej mierze<sup>106</sup>. I tak, umawiające się państwa mogą np. umieścić wyraźne regulacje, z których wynika, że ratyfikacja traktatu ma nastąpić w określonym terminie lub w najkrótszym możliwie czasie. Poza tym takie „przrzeczenie ratyfikacji” może być uczynione w dodatkowych uzgodnieniach bądź wynikać z treści pełnomocnictw negocjatorów. Również w tych przypadkach państwa nie mają prawnego obowiązku ratyfikacji uprzednio podpisanej umowy<sup>107</sup>. Tego rodzaju stypulacje lub uzgodnienia nakładają na państwo jedynie obowiązek wszczęcia procedury ratyfikacyjnej – przedłożenia umowy kompetentnej władzy. Jest zrozumiałe, że skutków tej czynności nie zawsze można z góry przewidzieć – tym bardziej, że uczestniczy w nich parlament. Skoro konstytucyjnie upoważnionym organom państwa – prawo międzynarodowe pozostawia swobodę decyzji w sprawie wyrażenia ostatecznej zgody na związanie się umową – jest to ich

<sup>103</sup> Por. J. Makowski, *Organa państwa w stosunkach międzynarodowych. Zjazdy i konferencje międzynarodowe. Umowa międzynarodowa*, Warszawa 1957, s. 173 i nast.

<sup>104</sup> Były to przemiany ustrojowe, które dokonały się pod koniec XVIII i w XIX w. Zapoczątkowały je – powstanie Stanów Zjednoczonych i rewolucja francuska, por. Ch. Rousseau, *Principes Generaux du droit International Public*, Paris 1944, t. 1, s. 200.

<sup>105</sup> Por. ibidem, s. 200 i nast. oraz F. Dehousse, *La Ratification des Traités Internationaux*, Paris 1953, s. 113 i nast.

<sup>106</sup> Przykładowo, mogą to uczynić w protokole podpisania.

<sup>107</sup> Por. komentarz do art. 8 projektu konwencji dotyczącej prawa traktatów, opracowanego przez Ośrodek Uniwersytetu Harvarda w 1935 r. (Draft Convention on the Law of Treaties) – AJIL 1935, vol. 29, s. 769 i nast.

wyłączna kompetencja, to należy liczyć się z potencjalną możliwością odmowy lub braku ratyfikacji umowy uprzednio podpisanej w imieniu państwa. Ponadto traktat może przewidywać lub może to wynikać z dodatkowych ustaleń, że będzie tymczasowo stosowany w całości lub w części. I w takim wypadku (choć postanowienia umowy wiążą sygnatariuszy umowy przed ostatecznym wyrażeniem zgody na związanie się umową – to jednak państwo nie ma obowiązku dokonania ratyfikacji umowy. Zatem można stwierdzić, że organy konstytucyjne upoważnione do ratyfikacji umów międzynarodowych mogą nie dokonać ratyfikacji z różnych przyczyn. W efekcie, podpisana umowa nie wiąże. Brak ratyfikacji oznacza, że państwo nie może lub nie zamierza z różnych powodów związać się daną umową w określonym momencie. Z drugiej strony – nie wyklucza to wcale (np. po ustaniu przyczyny) możliwości zaciągnięcia zobowiązań wynikających z umowy.

Kontekst prawny braku ratyfikacji (odmowy ratyfikacji) umowy międzynarodowej nie oznacza braku implikacji politycznych z tym związanych. Skutki polityczne mogą i są najrozmaitsze i trudno poddają się przejrzystej klasyfikacji. Warto jednak wskazać, iż w tym drugim ujęciu brak ratyfikacji (odmowa ratyfikacji) umowy międzynarodowej może być uznana „za akt mało przyjazny”, czy „niewłaściwy”, a nawet „czyniący szkodę dobremu imieniu państwa”<sup>108</sup>. W rezultacie brak ratyfikacji (odmowa ratyfikacji) może naruszać przyjazne stosunki wcześniej występujące między umawiającymi się stronami – to jednak na płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej – jest zachowaniem (działaniem) legalnym<sup>109</sup>. Sama umowa w swych stipulacjach zastrzega bowiem, iż dojdzie do skutku – pod warunkiem dokonania jej ratyfikacji przez umawiające się państwa. Jest oczywiste, iż innej ocenie pozaprawnej podlega brak ratyfikacji umowy w uzasadnionych sytuacjach, np. kiedy parlament nie wyraża zgody na związanie się daną umową lub umowa nie uzyskuje wymaganej aprobaty przed ratyfikacją w drodze referendum.

W nauce prawa międzynarodowego pojawił się najpierw pogląd uzasadniający odmowę ratyfikacji traktatu, związany z przekroczeniem pełnomocnictw. Wiązało się to ściśle z zachowaniem negocjatorów i sposobem wypełnienia przez nich instrukcji negocjacyjnych. W sytuacji, kiedy pełnomocnik przekroczył swoje uprawnienia. lekceważąc tym samym instrukcje dane mu przez „głowę państwa”, to panujący nabywał bezsporne prawo do odmowy i odrzucenia podpisanego przez swego pełnomocnika traktatu<sup>110</sup>. Takie stanowisko, co podkreślano

<sup>108</sup> Por. ibidem.

<sup>109</sup> Por. ibidem.

<sup>110</sup> W ten sposób ratyfikacja stanowiła formę kontroli (swoistego rodzaju „klapę bezpieczeństwa”) panującego nad działaniami negocjatorów, których zakres działania wyznaczały przekazane im instrukcje negocjacyjne. Jeśli traktat był zawarty z przekroczeniem takich pełnomocnictw, to władca uzyskiwał prawo do odmowy ratyfikacji. Tak więc obowiązująca w tym czasie reguła obowiązku

już wcześniej, było odbiciem powszechnie akceptowanej w okresie absolutyzmu – teorii mandatu. Wspomniana konstrukcja prawna warunkowała jednoznacznie skutki działań pełnomocnika. Skoro negocjator – w myśl wywodzącej się z prawa rzymskiego (rozwinętej w prawie kanonicznym) – zasady „qui facit per alium, facit per se” – swoim podpisem zobowiązywał mocodawcę (jednostkowego suwerena) w sposób ostateczny, z tym wszakże oczywistym zastrzeżeniem, że działał stosownie do instrukcji wynikających z zakresu przyznanych mu pełnomocnictw<sup>111</sup>. Z tych względów akt ratyfikacji miał w istocie charakter formalny, gdyż panujący w istocie – ratyfikując podpisaną przez swego pełnomocnika umowę – potwierdzał w zasadzie wystawione uprzednio pełnomocnictwa. Stąd w okresie absolutyzmu – wyznaczającym obowiązek ratyfikacji traktatu uprzednio podpisanego przez pełnomocnika – występowała tylko wyjątkowa możliwość odmowy ratyfikacji. Była ona jednoznacznie ograniczona do przypadków przekroczenia pełnomocnictw.

Wraz ze zmianą charakteru państwa (i w rezultacie zmian w sferze prawa międzynarodowego) oraz odrzuceniem grocjuszowskiej koncepcji mandatu – akt ratyfikacji zyskuje konstytutywny charakter. W konsekwencji stopniowo zaczyna kształtować się odmienna reguła – braku obowiązku ratyfikacji<sup>112</sup>. Znajduje ona swoje odzwierciedlenie nie tylko w poglądach doktryny, ale przede wszystkim i co najważniejsze w obrocie traktatowym państw. Warto podkreślić, że znika stopniowo przyrzeczenie ratyfikacji występujące zarówno w tekstach pełnomocnictw, jak i w postanowieniach samych traktatów. Również katalog

---

ratyfikacji odnosiła się wyłącznie do traktatów podpisanych przez negocjatorów zgodnie z zakresem ich pełnomocnictw. Dlatego też M. de Wicquefort pisał, iż „jeśli ambasador nie przekroczył swego pełnomocnictwa [...] władca jest zobowiązany do przyjęcia i ratyfikowania tego, co zawarte w jego imieniu i na podstawie wystawionych przez niego pełnomocnictw” – zob. M. de Wicquefort, *L'Ambassadeur et ses fonctions*, t. 2, Haga 1724, s. 380.

<sup>111</sup> Por. J. M. Jones, *Full Powers and Ratification*, Cambridge 1946, s. 67.

<sup>112</sup> Zasada braku obowiązku ratyfikacji umowy uprzednio podpisanej przez pełnomocnika – mimo że negocjator działał w granicach przyznanych mu pełnomocnictw – ukształtowała się w połowie XIX w. Praktyczne potwierdzenie tej reguły miało miejsce w 1842 r. w dokumencie podpisanym przez 5 państw (Anglię, Francję, Prusy, Rosję i Stany Zjednoczone) – głównych uczestników w tym czasie stosunków traktatowych. W tymże roku Francja odmówiła ratyfikacji układu londyńskiego podpisanego 20 grudnia 1841 r., zabraniającego handlu Murzynami. Rząd francuski powołał się przy tym na fakt, że państwa mogą w zależności od swego uznania ratyfikować lub nie podpisywane w ich imieniu traktaty. Tym samym w swoim stanowisku Francja wskazała jednoznacznie na przekonanie o braku obowiązku ratyfikacji. Teza wysunięta przez rząd francuski w tym przypadku była równoznaczna z uznaniem swobody państw w sprawie podjęcia decyzji o ratyfikacji umowy uprzednio podpisanej przez przedstawiciela państwa. Dodać wypada, iż pozostałe państwa w protokole z 9 listopada 1842 r. – aczkolwiek wyraziły swoją dezaprobatę wobec zachowania Francji, to jednak nie podważyły argumentacji tej decyzji przedstawionej przez rząd tego państwa w formie uzasadnienia, por. Ch. Rousseau, op. cit., s. 201; F. Dehousse, op. cit., s. 114; P. Vexler, *De l'Obligation de ratifier les traités régulièrement conclus*, Paris 1921, s. 57–58.

przyczyn uzasadniających odmowę ratyfikacji umowy ulega znacznemu rozszerzeniu<sup>113</sup>.

Już w wieku XIX doktryna zaczęła uznawać odmowę ratyfikacji za akt dopuszczalny w sferze prawa międzynarodowego. Nie czyniła jednak tego bez zastrzeżeń. Wskazywano bowiem, iż ze względów moralnych lub politycznych ratyfikacja umowy uprzednio podpisanej w imieniu państwa przez pełnomocnika uznana być musi za obowiązek. Stąd często zasada braku obowiązku ratyfikacji – obowiązująca w prawie międzynarodowym – ograniczana była katalogiem „poważnych przyczyn” moralnie upoważniających państwo do podjęcia decyzji o jej odmowie<sup>114</sup>. I tak, C. Calvo wskazywał, iż „nie ma wątpliwości co do tego, że prawo nieratyfikowania traktatu jest w równej mierze niezaprzeczone, jak prawo do układania się i zawierania umów międzynarodowych i że istnieje ono zasadniczo nawet wówczas, gdy nie było wyraźnie i formalnie zastrzeżone”, to jednak z uwagi na fakt, że „odmowa ratyfikacji zawiera zaprzeczenie danego słowa, obietnicy uczynionej przez układającego się i podobne zaprzeczenie może mieć bardzo poważne skutki dla obu układających się stron, to słuszne poszanowanie, które winny sobie nawzajem okazywać państwa wymaga, aby wykonanie tego prawa zamykało się w granicach możliwie najwęższych i kierowało się zawsze przyczynami szczególnie ważnymi”<sup>115</sup>. Do przyczyn tego rodzaju zaliczał Calvo:

- moralną lub fizyczną niemożność wykonania warunków przyrzeczonych,
- oczywisty błąd dotyczący faktu o zasadniczym znaczeniu,
- niezamierzoną zmianę, która zdarzyła się w trakcie negocjacji lub w chwili podpisania traktatu, a sprzeciwiającą się celowi, do którego pełnomocnicy byli upoważnieni zmierzać,
- brak pełnomocnictw,
- włączenie do traktatu postanowień nieprzewidzianych lub formalnie zakazanych w instrukcjach negocjacyjnych,
- brak przyrzeczeń zasadniczych, uznanych za warunek *sine qua non*,
- zobowiązania sprzeczne z prawem wewnętrznym państwa<sup>116</sup>.

Jest charakterystyczne dla poglądów doktryny w tym czasie, iż zwracano uwagę na ograniczenie przypadków odmowy ratyfikacji – sygnalizując istnienie „obowiązku ratyfikacji w sensie moralnym”, a nie prawnym. Często formułowany katalog przyczyn uzasadniających odmowę ratyfikacji umowy mógł być praktycznie wykorzystany dla uzasadnienia niemal każdego przypadku jej odmowy.

<sup>113</sup> Por. komentarz do art. 8 projektu konwencji o prawie traktatów, przygotowany przez Uniwersytet Harvarda w 1935 r. – AJIL 1935, vol. 29, s. 769 i nast.

<sup>114</sup> Por. F. Dehousse, op. cit., s. 114 i nast.; L. Oppenheim, *International Law*, t. 1, London 1928, s. 722–723 oraz D. Anzilotti, op. cit., s. 370–371.

<sup>115</sup> Cytowane za opracowaniem harwardzkim – por. AJIL 1935, col. 29 Supl., s. 769–778.

<sup>116</sup> Ibidem.

Na gruncie tej teorii wielu jej zwolenników podejmowało próby klasyfikacji przyczyn, które pozwalały uznać odmowę ratyfikacji traktatu za prawnie dopuszczalną i uzasadnioną. Przedstawiane i szeroko argumentowane przez doktrynę „przyczyny” można ująć zdaniem F. O. Wilcoxa w następujący katalog:

- 1) przekroczenie pełnomocnictw,
- 2) wspólny błąd co do faktu, którego dostrzeżenie mogłoby uniemożliwić zawarcie umowy,
- 3) fizyczna lub moralna niemożliwość wykonania zobowiązań ujętych w umowie,
- 4) użycie siły lub groźby jej użycia wobec przedstawiciela państwa,
- 5) zasadnicza zmiana okoliczności, która nastąpiła po podpisaniu umowy,
- 6) brak pełnomocnictw,
- 7) kiedy traktat zawiera postanowienie sprzeczne z prawem wewnętrznym jednej z umawiających się stron,
- 8) zmiana rządu, która nastąpiła po podpisaniu traktatu,
- 9) kiedy umowa nie spotkała się z aprobatą uprawnionego organu, który to organ posiada kompetencje do zawarcia umowy,
- 10) opinia publiczna jest przeciwna zawarciu umowy<sup>117</sup>.

Jednak z czasem moralny obowiązek ratyfikacji stał się bez znaczenia, a coraz wyraźniej zyskuje potwierdzenie w doktrynie zasada braku obowiązku ratyfikacji. Stwierdza się bowiem, że normy prawa międzynarodowego nie nakładają na państwa sygnatariuszy obowiązku ratyfikacji<sup>118</sup>. Nie przedstawia się również katalogu przyczyn usprawiedliwiających odmowę ratyfikacji. Zresztą coraz częściej termin „odmowa ratyfikacji” jest zastępowany określeniem „brak obowiązku ratyfikacji” czy też „brak ratyfikacji” lub „odrzućcie ratyfikacji”. Jest też zrozumiałe, że państwo, które nie dokonało ratyfikacji, będzie uzasadniało swoje zachowanie niezwykle ważnymi powodami – w jego odczuciu – przekonująco tłumaczącymi brak ratyfikacji. Mogą one jednak nie okazać się takimi w przeświadczeniu i w ocenie pozostałych kontrahentów umowy.

Zarówno współczesna doktryna, jak i samo prawo międzynarodowe uznaje zasadę swobodnej decyzji państwa w sprawie ostatecznego wyrażenia zgody na

<sup>117</sup> Por. F. O. Wilcox, *The ratification of International Convention*, London 1935, s. 103 i nast. Również szeroki katalog usprawiedliwionych motywów, które stanowią podstawę do podjęcia przez państwo decyzji o odmowie ratyfikacji umowy przedstawia J. Makowski. Jego zdaniem przykładowo są to: a) przekroczenie instrukcji lub pełnomocnictw, b) wady oświadczenia woli, c) *mutuus dissensus* (wspólny sprzeciw, wspólne odstąpienie), d) innowacja, e) ważne wydarzenie zaszło po podpisaniu umowy (np. wojna, siła wyższa) – por. J. Makowski, op. cit., s. 173–174. W doktrynie wskazuje, iż zmiana rządu może być rzeczywistą i na ogół zrozumiałą przyczyną odmowy ratyfikacji uprzednio podpisanej umowy. Interesujący w tym względzie jest przykład Francji, która odmówiła (właśnie po zmianie rządu) ratyfikacji Układu o Wspólnocie Obronnej z 1952 r.

<sup>118</sup> Ibidem oraz por. także F. O. Wilcox, op. cit., s. 101–121.



związanie się z umową, która przewiduje ratyfikację – jako warunek swego uprawnienia. Jej ważne potwierdzenie ustalał już art. 7 konwencji hawańskiej o traktatach (*Convention on Treaties*) z 20 lutego 1928 r., który przewidywał: „Odmowa ratyfikacji lub formułowanie zastrzeżeń jest przejawem suwerenności każdego państwa i jako taka stanowi realizację prawa, które nie narusza norm prawa międzynarodowego ani etyki. W przypadku odmowy należy powiadomić o tym pozostałe umawiające się strony”<sup>119</sup>. Również w raporcie specjalnego Komitetu Zgromadzenia Ligi Narodów z 1930 r. została potwierdzona swoboda decyzji państw w sprawie podpisania i ratyfikacji umów międzynarodowych oraz przystąpienia do nich<sup>120</sup>. W dokumencie tym wskazano, że odmowa ratyfikacji może być lub może nie być w zgodzie z życzeniem danego państwa. Wymagane było natomiast podanie informacji o odmowie adresowanej do Sekretarza Generalnego Ligi. Ten wymóg odnosił się do umów przygotowanych pod auspicjami tej organizacji międzynarodowej<sup>121</sup>.

W KPM ONZ podczas prac przygotowawczych nad kodyfikacją prawa traktatów zasadę braku obowiązku ratyfikacji potwierdził wyraźnie jedynie pierwszy sprawozdawca komisji, J. Brierly, w swym trzecim raporcie przedstawionym komisji w 1952 r. Wskazał on, iż zasada ta obowiązuje od czasów rewolucji francuskiej i amerykańskiej, a wspomnianą zasadę braku obowiązku ratyfikacji ujął w art. 7 projektu<sup>122</sup>.

Kolejni trzej referenci KPM nie podejmowali w swych sprawozdaniach tej problematyki – uznając ją za oczywistą i niebudzącą żadnych większych kontrowersji. Podobnie rzecz się miała podczas prac na konferencji wiedeńskiej, zamykających etap kodyfikacji prawa traktatów. W rezultacie Konwencja wiedeńska „milcząco” sankcjonuje zasadę braku obowiązku ratyfikacji, bowiem nie zna normy, która wprowadzałaby taki obowiązek lub wspomnianą zasadę braku obowiązku ratyfikacji ograniczała w jakikolwiek sposób. Należy podkreślić, że państwa zachowują pełną swobodę decyzji w przedmiocie ratyfikacji umowy z uwagi na fakt, że normy prawa międzynarodowego nie nakładają na nie takiego obowiązku. Podkreślał to szczególnie J. L. Brierly, który dowodził, iż „nie jest

<sup>119</sup> Por. AJIL, 1935, v. 29 Supl., s. 769–775.

<sup>120</sup> Ibidem.

<sup>121</sup> Por. F. O. Wilcox, op. cit., s. 117–119. Autor podaje dane przedstawione przez Sekretarza Generalnego Ligi Narodów w 1931 r. o zamiarach państw, które podpisały konwencje przygotowane pod auspicjami tej organizacji w latach 1921–1929, a nie dokonały ich ratyfikacji. W sumie wysłano 261 listów z zapytaniem o ratyfikację podpisanych konwencji. Nie udzielono odpowiedzi w 99 przypadkach. Tylko w 6 przypadkach wskazano, że w najbliższym czasie zostanie złożony dokument ratyfikacyjny. Ani jedno państwo nie poinformowało, że nie zamierza się związać daną umową. Najczęściej twierdzono, że postępowanie ratyfikacyjne w sprawie podpisanych konwencji jest w toku.

<sup>122</sup> Art. 7 projektu przedstawiony przez J. Brierly'ego przewidywał: „If a treaty is subject to ratification, signature by a State does not create for that State any obligation to ratify the treaty”. Uzasadnienie tej reguły zawarł Brierly w komentarzu do tego artykułu, odsyłając po szczegóły do opracowania harwardzkiego – Yearbook of the ILC, 1952, vol. II (Doc. A/CN. 4/54), s. 54.



prawnym ani moralnym obowiązkiem państwa ratyfikowanie umowy podpisanej przez jego własnych pełnomocników, można tylko zaznaczyć, że odmowa ratyfikacji jest poważną decyzją, która nie powinna być podejmowana lekkomyślnie<sup>123</sup>. Warto zaznaczyć, iż podobny pogląd sformułował już wcześniej sędzia J. B. Moore w swym *votum seperatum* do orzeczenia z 30 sierpnia 1924 r. Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w sprawie *Mavrommatisa* wskazując, iż „doktryna, która zobowiązywała państwa do ratyfikacji wszystkiego, co negocjatorzy działający w granicach przyznanych im pełnomocnictw mogli podpisać i dlatego umowy te mogły być uznane za prawnie obowiązujące przed ich ratyfikowaniem, została odrzucona i pozostaje – jako echo przeszłości”<sup>124</sup>.

Praktyka wskazuje, iż odmowa ratyfikacji traktatu winna być nie tylko zakomunikowana, ale i uzasadniona przez państwo podejmujące taką decyzję. Choć normy prawa międzynarodowego nie nakładają na państwa takich obowiązków, to jednak w praktyce państwa „czują się jednak zobowiązane” do przedstawienia przyczyn (lub motywów) takiej decyzji (braku ratyfikacji lub jej odmowy). Wspomniane zachowanie dowodzi nie tyle, że państwa czują się moralnie zobowiązane do uzasadnienia takiej decyzji, ale że takie działanie może w pewnym stopniu łagodzić skutki (implikacje polityczne) związane z brakiem ratyfikacji (zwłaszcza jej odmową).

Brak obowiązku ratyfikacji w pełni potwierdza polska doktryna prawa: „Zgodnie z prawem międzynarodowym państwo może odmówić ratyfikacji” pisze K. Skubiszewski<sup>125</sup>. Jego zdaniem „gdyby państwa nie miały takiego prawa do odmowy, ratyfikacja traktatu stałaby się formalnością pozbawioną większego znaczenia”<sup>126</sup>. Podobne stanowisko prezentuje J. Makowski, K. Libera, L. Gelberg czy M. Frankowska<sup>127</sup>.

Również prawo wewnętrzne zdecydowanie potwierdza zasadę braku obowiązku ratyfikacji. Jak stwierdził to jeszcze F. Dehousse „nigdy podejmowanie czynności ratyfikacyjnych nie jest narzucone kompetentnemu organowi państwa”, a nawet jego zdaniem „aprobata parlamentu nie stanowi bezwzględnego obowiązku prawnego do podjęcia decyzji o ratyfikacji i wymianie lub złożeniu dokumentu ratyfikacyjnego”<sup>128</sup>. Teza Dehousse’a zachowuje w pełni swoją aktualność. Brak presumpcji ratyfikacji i obowiązku ratyfikacji stanowi swoiste *signum temporis* zmiany charakteru prawnego instytucji ratyfikacji umów międzynarodowych w dobie współczesnej.

<sup>123</sup> Por. J. Brierly, *The Law of Nations*, London 1928, s. 166.

<sup>124</sup> Zob. *Publications of PCIJ*, Series A, Nr 2, s.57.

<sup>125</sup> Por. K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Poznań 1975, s. 67.

<sup>126</sup> Ibidem.

<sup>127</sup> Por. J. Makowski, op. cit., s. 157–161, L. Gelberg, *Z problematyki umów międzynarodowych*, [w:] *Księga ku czci Juliana Makowskiego*, Warszawa 1957, s. 132 i nast. oraz M. Frankowska, *Umowy międzynarodowe w formie uproszczonej...*, s. 63–74.

<sup>128</sup> Por. F. Dehousse, op. cit., s. 114 i nast.

## Bibliografia

- Anzilotti D., *Cours de Droit International*, Paris 1929.
- Basdevant J., *La conclusion et la redaction des traités et des documents diplomatique autre que les traités*, „Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye” 1926, t. 5.
- Berber F., *Lehrbuch des Völkerrecht*, T. I, München 1960.
- Bierzanek R., Jakubowski J., Symonides J., *Prawo międzynarodowe i stosunki międzynarodowe*, Warszawa 1980.
- Bittner L., *Die Lehre von den völkerrechtlichen Vertragsurkunden*, Berlin – Leipzig 1924.
- Blix H., *The Requirement of Ratification*, „British Yearbook of International Law” 1953, vol. 30.
- Blix H., *Treaty – Making Power*, London 1960.
- Brierly J. L., *Law of Nation*, Oxford 1936.
- Bynkershoek van K., *Quaestionum Juris Publici Libri Duo*, Leyda 1737, ks. II, rozdz. VII.
- Calvo Ch., *Le droit international*, vol. III Paris – Berlin 1888.
- Dehousse F., *La coclusion des traites d'après la pratique constitutionnelle et diplomatique belge*, „Annales de l'Institut de droit compare de l'Universite de Paris” 1938, t. III.
- Dehousse F., *La Ratification des Traités Internationaux*, Paris 1935.
- Draft Convention on the Law of Treaties*, „American Journal of International Law” 1935, vol. 29, Supplement.
- Fauchille P., *Traite de droit international public*, t. I, Paris 1926.
- Frankowska M., *De la pretundue prosomption en faveur de la ratification des traités*, RGDIP 1969, nr 73.
- Frankowska M., *O domniemaniu wymagania ratyfikacji umów międzynarodowych*, „Państwo i Prawo” 1969, nr 3.
- Frankowska M., *Umowa międzynarodowa w formie uproszczonej*, Warszawa 1981.
- Frankowska M., *Umowa międzynarodowa. Wprowadzenie do prawa traktatów*, Warszawa 1977.
- Freymond P., *La Ratification des Traités et le Problème des Rapports entre le Droit International et le Droit Interne*, Paris – Lausanne 1947.
- Gelberg L., *Z problematyki umów międzynarodowych*, [w:] *Księga ku czci Juliana Makowskiego*, Warszawa 1957.
- Gentilis A., *De iure belli libri tres (1958)*, wyd. Classics of International Law. Oxford – London 1933, ks. III, rozdz. 14.
- Gwiźdź A., *Kontrola parlamentarna polityki zagranicznej*, cz. I, „Sprawy Międzynarodowe” 1967, nr 6.

- Holloway K., *Modern Trends in Treaty Law*, London 1967.
- International Court of Justice, Reports of Judgements*, „Advisory Opinions and Orders” 1965, 1969.
- Jones J. M., *Full powers and ratification*, Cambridge 1946.
- Lapidoth R., *La conclusion des traités internationaux en Israël*, Paris 1962.
- Laws and Practices concerning the Conclusion of Treaties, United Nations Legislative Series, New York 1953.
- Makowski J., *Charakter prawny umów zawartych podczas II wojny światowej*, „Państwo i Prawo” 1948, nr 5/6.
- Makowski J., *O zawieraniu umów międzynarodowych*, Warszawa 1937.
- Makowski J., *Organa państwa w stosunkach międzynarodowych. Zjazdy i konferencje międzynarodowe. Umowa międzynarodowa*, Warszawa 1957.
- Makowski J., *Podręcznik Prawa Międzynarodowego*, Warszawa 1948.
- McClure W. M., *International Executive Agreements*, New York 1941.
- McNair A. D., *The Law of Treaties*, Oxford 1961.
- Mirkin-Guetzevitch B., *Droit constitutionnel international*, Paris 1933.
- Moore J. B., *Digest of International Law*, Washington 1906.
- Nahlik S. E., *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976.
- Nahlik S. E., *Konwencja wiedeńska o prawie umów międzynarodowych (przekład i przypisy)*, Warszawa 1971.
- Nalik S. E., *O wejściu w życie umowy międzynarodowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. M. Kopernika w Toruniu, Prawo II” 1965, z. 5.
- Nalik S. E., *Wstęp do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1967.
- Oppenheim L., *International Law*, wyd. VIII – H. Lauterpachta, t. I., London 1955.
- Polenc O. E., *Ratyfikacja Międzynarodowych Dogovorow*, Moskwa 1950.
- Publications of Permanent Court of International Justice, Series A, Nr 2.
- Rivier A., *Principes du droit des gens*, t. II, Paris 1869.
- Rousseau Ch., *Principes généraux de droit international public*, t. I, Paris 1944.
- Skubiszewski K., *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Poznań 1975.
- Słowiński F., *Prawo narodów naturalne połączone z praktyką państw europejskich*, Kraków 1822.
- Tałałajew A. N., *Prawo międzynarodowych dogovorow*, Moskwa 1980.
- United Nations Conference on the Law of Treaties*, First Session 1968, Second Session 1969. Official Records.
- United Nations Treaty Series T. 456, 485, 550.
- Vattel de E., *Prawo narodów*, przeł. B. Winiarski wg. wyd. z 1758), t. I, Warszawa 1985.
- Vexler P., *De l’Obligation de ratifier les traités régulièrement conclus*, Paris 1921.
- Visscher de P., *De la conclusion des traités internationaux*, Bruxelles 1943.

Wicquerfort de M., *L'Ambassadeur et ses fonctions*, T. II, Haga 1724.

Wilcox F. O., *The Ratification of International Conventions*, London 1935.

Wolf Ch., *Ius gentium methodo scientifica pertractatum* (1764), wyd. Classics of International Law, Oxford – London 1943,

Wyrozumska A., *Umowa międzynarodowa. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.

„Yearbook of International Law Commission” 1953, vol. II; 1954, vol. II; 1956, vol. II; 1957, vol. II; 1958, vol. II; 1959, vol. II; 1962, vol. II; 1963, vol. II; 1964, vol. II; 1965, vol. II.

**Pavel Salák\***

Uniwersytet Masaryka w Brnie

e-mail: 10908@mail.muni.cz

## **Die Rechtsregelung von Straßenalleen vom 18. bis ins 21. Jahrhundert in böhmischen Ländern**

### **SUMMARY**

#### **The Legal Regulation of the Alleys of Trees along the Roads on Czech Territory from 18th to 21st Century**

The temperate winter of 2006/2007 prompted the road maintenance board in some places within the Czech Republic to cut down the alleys of trees along the roads. These alleys started in 18th century, but were planted mostly in the first half of the 19th century, when the roads were built on a massive scale.

Of course, together with the regulations of these roads, the planting of these alleys was also regulated by rules. Not only was the distance of the trees from the road regulated, but also the sort of trees that were planted, depending upon the climate conditions in the given locality. Because they shared the costs of planting, owners of the grounds preferred fruit trees. There were also penalties assessed for any damage done to the trees. To plant the alleys faster, school children were engaged in the growing of young trees. So from the 19th to the end of the 20th century, the alleys were a distinctive part of the Czech landscape.

With the massive increase of traffic, alleys were increasingly threatened. First, the expansion of roads combined with increasing vehicle speed caused such alleys to become regarded as dangerous obstacles. Indeed, traffic safety was the main argument for the removal of trees along the roads. However, after the alleys began to be cut during the winter of 2006/2007, several weeks later the nature protection office and the traffic office stopped the cutting. Today, as well as in the past, the alleys have been important not only as a part of the landscape,

---

\* – JUDr. Pavel Salák, Ph.D., Lehrstuhl für Rechts- und Staatsgeschichte, Juristische Fakultät der Masaryk – Universität Brno, Tschechische Republik.

but also for the traffic. Some studies from Austria can show, that cutting of alleys has led to an increase of the quantity of accidents caused by high speed – the drivers felt overconfident and thus and drove too fast.

**Key words:** alleys of trees, Habsburg monarchy, administration, Czech territories

In der Tschechischen Republik kommt es zu vielen Verkehrsunfällen mit Todesfolgen oder schweren Verletzungen durch Baum-Aufprall. Im Jahre 2006 endeten 149 dieser Unfälle tödlich. Das sind 15 % aller tödlichen Unfälle auf tschechischen Straßen. Es scheint also eine ziemlich hohe Zahl zu sein, andererseits stellte die Unfallursache in der Regel kein Baum, sondern in den meisten Fällen eine rücksichtslose Fahrt dar<sup>1</sup>. Kein Wunder, dass es oft Stimmen seitens der Öffentlichkeit für die Abschaffung dieser Bäume gibt. Ein milder Winter 2006/2007 brachte für ein solches Fällen eine ideale Gelegenheit, die auch in einer Reihe von Ortschaften genutzt wurde. Die Medien berichteten damals vor allem über das Fällen von Alleebäumen bei der Gemeinde Pohled im Jahr 2007. Die Autobahnen- und Straßenverwaltung ließ hier eine Allee von angestammten Kastanien fällen<sup>2</sup>.

Die Bedeutung von Baumalleen längs der Straßen charakterisierte der Erlass des Ministeriums für öffentliche Arbeiten vom 9.12.1924, Az. 11 b-96/5-1923/8868-1924 sehr gut. Nach diesem Erlass ist eine Baumallee:

- ein wichtiges Orientierungsmittel – vor allem in der Nacht, im Winter oder im Falle des Hochwassers;
- sie verhindert den eventuellen Autosturz in den Teich oder in die Schlucht;
- sie verfügt über eine ästhetische Ausprägung und trägt zu einer schönen Landschaft bei;
- schließlich ist es eine Einkommensquelle – was vor allem Obst betrifft.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> V. Ševela, *Stačí zpomalit*, In: Respekt, 26. Februar 2007.

<sup>2</sup> Hier ist auch eine Forderung der EU zu erwähnen: sie verlangt jedoch nicht das Baumfällen, sondern nur die Senkung der Zahl von Verkehrsunfällen auf den Straßen. Dazu vgl. V. Ševela, *Stačí zpomalit*, In: Respekt, 26. Februar 2007.

<sup>3</sup> Zitiert nach: Slovník veřejného práva československého (Schlagwort „Silnice a cesty veřejné“, bearbeitet von: Jiří Čištecký). IV. Band. Praha: Eurolex Bohemia, 2000 (Reprint), S. 221.

## Anfänge der Rechtsregelung (18. bis erste Hälfte des 19. Jahrhunderts)

Die Geschichte der Baumalleen längs der Wege ist fast so alt, wie die Wege selbst. Trotz der Tatsache, dass sich die Bäume längs der Wege schon seit uralten Zeiten befanden, finden wir eine entsprechende Rechtsregelung erst im 18. Jahrhundert unter der Herrschaft von Maria Theresia. Dass ist kein Zufall; diese Tatsache wurde von zwei Faktoren beeinflusst.

Zu dieser Zeit wurde mit dem Aufbau eines modernen Straßennetzes begonnen (die sog. Kaiserstraßen). Nach dem französischen Vorbild sollten sie die Verkehrsachsen darstellen und bedeutende strategische und Handelsortschaften verbinden. Bis Ende des 18. Jahrhunderts wurden nur etwa 1 400 Kilometer Straßen in Böhmen gebaut, wobei der Straßenbau in Mähren und in Schlesien langsamer verlief. Aufgrund einer schnellen Wirtschaftsentwicklung und einem steigenden Umfang der beförderten Ware steigerten sich die Aktivitäten im Straßenbau. Bis 1850 war das Straßennetz in Böhmen und Mähren praktisch vollendet, wobei es ca. 4 000 Kilometer aufwies<sup>4</sup>.

Einen anderen Faktor stellt die Tatsache dar, dass es ein typisches Bemühen für die Zeit der Aufklärung ist, die Gesellschaftsverhältnisse oft bis in lächerliche Details zu regeln. Es ist also kein Wunder, dass wir neben den den Straßenaufbau betreffenden Vorschriften auch solche Vorschriften finden, welche die Anpflanzung von Bäumen längs dieser Wege regeln.

Die erste Vorschrift stellte das Allerhöchste Reskript vom 21.3.1740 dar. Ein weiteres folgte am 29.08.1752 und schließlich am 24.09.1763<sup>5</sup>. Diese Vorschriften empfahlen jedoch nur eine Anpflanzung von Bäumen und führten nur Beispiele der in Betracht kommenden Baumarten an, die angepflanzt werden sollten. Diese Anpflanzung, sowie der Straßenbau gehörten in die Zuständigkeit der einzelnen Dominien, Gemeinden und Städte.

Von der Tatsache, dass die Obrigkeit dies oft nicht getan hat, zeugt auch die Allerhöchste EntschlieÙung vom 29. Januar 1780, die auch noch als Hofdekret am 12.05.1781 veröffentlicht wurde. Zu einer Wiederveröffentlichung kam es noch einmal am 7.12.1781. Hier war nicht nur die Anordnung enthalten, die

<sup>4</sup> Obrázky z dějin poštovníctví XIV. – Na cestách s poštou, <http://www.infofila.cz/new/cteni.php?r=2&c=1421>, zitiert am 10. Dezember 2007, 16 Uhr.

<sup>5</sup> Das Letztgenannte wurde veröffentlicht in: Sammlung aller k. k. Verordnungen und Gesetze vom Jahre 1740 bis 1780, die unter Regierung des Kaisers Joseph des II. theils noch ganz bestehen, theils zum Theile abgeändert sind, als ein Hilfs- und Ergänzungsbuch zu dem Handbuche aller unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. für die k. k. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer chronologischen Ordnung. IV. Band. Wien: Joh. Georg Mössle k.k. prov. Buchhändler, 1786. Zugänglich unter: <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rgb&datum=1766&page=278&size=45>, zitiert am 10. Januar 2012, 10 Uhr.



Bäume anzupflanzen, sondern es waren auch weitere Einzelheiten festgelegt. Die Bäume sollten auf der Außenseite des Straßengrabens angepflanzt werden, damit sie die Feuchte ziehen konnten und damit die Wurzeln die Straßenfläche nicht bedrohten. Neben dieser technischen Anforderung führte das Dekret auch eine ästhetische an. Es machte darauf aufmerksam, dass auch die Gleichförmigkeit bei der Anpflanzung von Bäumen beachtet werden sollte, „weil es sonst dem Auge unangenehm fallen müsste, auf zweien nebeneinander liegenden Feldern die Bäume bald da, bald dort gepflanzt zu sehen“<sup>6</sup>. Ferner sollte dabei auch der weitere Bedacht in der nachfolgenden Pflege nach der Anpflanzung genommen werden. Die Bäume sollten lediglich abgeästet, nicht aber geköpft werden. Der Baum gehörte selbstverständlich dem Grundbesitzer; er durfte den Baum nur schlagen, falls dieser abstarb. Der letzte Absatz dieses Dekrets betraf die Strafen – für jeden beschädigten Baum sollten 2 Fl. bezahlt werden.

Die Anpflanzung der Bäume und ihre Pflege wurden also den Grundbesitzern anvertraut, deren Grundstücke an den Straßen grenzten. Sie fanden für diese Arbeit jedoch kein großes Verständnis. Es wurden nicht so viele Bäume längs der Straßen angepflanzt, wie es sich die Staatsorgane vorgestellt hätten. Nachdem sich die mit einer Wirtschaftskrise teilweise verbundene Situation nach den napoleonischen Kriegen beruhigte, begannen sich die Behörden mit den Alleen wiederum zu beschäftigen. Im Sommer 1828 wurde eine neue sehr umfangreiche Vorschrift erlassen<sup>7</sup>. Diese Vorschrift versuchte schon in ihrem ersten Paragraphen einen größeren Eifer zur Bäumeanpflanzung anzuregen, indem sie die Vorteile für den Grundbesitzer anführte. Angesichts der Tatsache, dass der Eigentümer den Baum erst nach seinem Absterben schlagen durfte, was keinen großen Profit bedeutete, empfahl das Dekret vor allem die Anpflanzung von Obstbäumen. Auch diese Vorschrift erreichte jedoch offensichtlich ihr Ziel nicht, sodass eine Novellierung (Gub. Präsidialverordnung Gub. Präs. Z. 2097 vom 15.5.1831)<sup>8</sup> erlassen wurde. Zu den größeren Übertretungen gehörten die Fälle, wenn die Bäume auf einem Grundstück angepflanzt wurden, während es auf dem anderen Grundstück nicht der Fall war, oder wenn die Bäume ohne Zustimmung der entsprechenden Straßenbehörde ausgewählt wurden, oder wenn nur eine bloße Rute statt der Bäume mit einer hohen Krone angepflanzt wurde. Es ist auch sehr interessant, den Zweck der Anpflanzung von Alleen zu verfolgen. Obwohl ich am Anfang dieser Abhandlung eine Reihe von Gründen erwähnte, warum eine Allee längs dem Wege vorteilhaft ist, führte keine dieser

<sup>6</sup> Hofentschliessung von 28. Jänner 1780. Handbuch aller unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. für die K.K. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer Systematischen Verbindung 1780–1784. Band 3, Wien 1785, S. 504.

<sup>7</sup> Gubernialverordnung vom 17. Juli 1828 Gub. Zahl. 17167, an die k. Kreisämter und die Straßenbau-direction. Provinzial-Gesetzsammlung des Königreichs Böhmen für das Jahr 1828, S. 270–278.

<sup>8</sup> Provinzial-Gesetzsammlung des Königreichs Böhmen für das Jahr 1831, S. 228.

Vorschriften einen solchen Grund an. Die Rede war immer nur von einer Verschönerung der Landschaft<sup>9</sup>.

Die Verordnung von 1828 beschrieb den Anpflanzungsprozess ausführlich. Wie schon oben erwähnt wurde, sollte es sich um nur eine Baumart auf einem Gebiet handeln. Die Baumart wurde vom entsprechenden Straßenkommissariat und örtlichen Behörden festgesetzt, ggf. entschied darüber die Kreisbehörde. Zu den Hauptbaumarten gehörten vor allem Birnen, Apfelbäume, Kirschen und Pflaumen, weiter Ahorne und Eichen. Für das Hochland wurden Vogelbeeren und Vogelkirschen bestimmt; im Tiefland war auch Pappel zulässig. Die Auswahl geschah entsprechend dem Untergrunds und der Meereshöhe. Im Falle, dass schon einige Bäume längs der Straße angepflanzt wurden, mussten auch gleichartige Bäume angepflanzt werden. Es wurde auch eine Distanz zwischen den einzelnen Bäumen auf jeder Seite festgesetzt, wobei die Bäume abwechselnd auf beiden Seiten angepflanzt wurden<sup>10</sup>. Diese Vorschrift legte nicht nur die Größe der Grube zum Anpflanzen, sondern auch die Zeit fest, wann die Bäume gefällt werden sollten, die als Baumpfahl dienen sollten. Die Verordnung ordnete sogar an, dass es notwendig war, den Stock auf dem Unterstützungspunkt mit Stroh oder Moos umzuwickeln, damit es zu keiner Beschädigung kam (§ 12). Der Grund für eine so detaillierte Regelung lag darin, dass diese Vorschrift auch als eine Anleitung zum Anpflanzen von Bäumen dienen sollte, denn dies führten einfache Leute durch, welche mit dem Obstbau nicht vertraut waren. Über die Tatsache, dass der Schaden auf der angepflanzten Allee oft durch fehlerhaften Fortgang verursacht wurde, zeugt auch der Bericht des Prager Straßenkommissariats vom 11. April 1833. Aus diesem Grunde wurde daher ein noch viel ausführlicherer Ablauf erlassen<sup>11</sup>.

Das Landespräsidium hat einen Beschluss gefasst, dass auch Schulen in die Anpflanzung von Bäumen einbezogen werden. Deswegen wurde das Fach „Anpflanzung von Bäumen und Obstbau“ in die Schulpläne an den Haupt- und Trivialschulen vorgeschlagen<sup>12</sup>. Für uns sind die Gründe des Guberniums

<sup>9</sup> „Da diese Vorschrift den Zweck hat, dem Lande Böhmen durch Verschönerung der Kunststraßen eine neue Zierde...“ §23 Gubernialverordnung vom 17. Juli 1828 Gub. Zahl. 17167. Provinzial-Gesetzsammlung des Königreichs Böhmen für das Jahr 1828, S. 277.

<sup>10</sup> Der Abstand zwischen den Obstbäumen betrug 5 Kurrentklafter auf einer Seite, zwischen den Wildbäumen 6 Klafter. Dazu siehe § 6 Gubernialverordnung vom 17. Juli 1828 Gub. Zahl. 17167. Provinzial-Gesetzsammlung des Königreichs Böhmen für das Jahr 1828, S. 27). Ein Klafter beträgt ca. 1,896 m. Vgl. Vademecum pomocných věd historických. Praha: Svoboda, 1988, Tabelle IV, S. 169.

<sup>11</sup> Setzungsmethode der Alleebaumpflanzungen und Erneuerung diessfalls bereits bestehenden Vorschriften. Gub. Verordnung vom 7. Oktober G. Z. 40493, an die k. Kreisämter und die k.k. Oberbaudirecion. Provinzial-Gesetzsammlung des Königreichs Böhmen für das Jahr 1833, S. 535–536.

<sup>12</sup> Gubernialverordnung vom 1. Mai 1829 G.Z. 18253. Provinzial-Gesetzsammlung des Königreichs Böhmen für das Jahr 1829, S. 157–161.

interessant und vielleicht auch aufschlussreich. Einerseits konnten die Kinder in der Schule über die Zweckmäßigkeit der Anpflanzung von Bäumen einfacher überzeugt werden, als ihre Eltern, andererseits bestand die Bedeutung auch darin, dass die Kinder, die von Jung auf für die Bäume Sorge tragen, zu diesen auch ein anderes Verhältnis haben. Sie werden also die Bäume schützen und nicht beschädigen und diese Einstellung übertragen sie auch auf ihre Kinder<sup>13</sup>.

Wie schon oben erwähnt wurde, für die Beschädigung von Bäumen wurden verhältnismäßig hohe Finanzstrafen auferlegt. Zur Hebung der Motivation wurde sogar eine Entlohnung von 5–10 Fl. für die Auslieferung des Täters auferlegt; diesen Betrag hatte der Täter später selbst zu entrichten. Die Strafe wurde ihm aufgrund der Straßenpolizeiordnung, ggf. nach dem II. Teil des Strafgesetzbuches bemessen. Hatte der Täter kein Geld zur Begleichung des Schadens, hatte er die Strafe auf der Straße abzarbeiten, wobei der Tageslohn 5 Fl. betrug. Falls sein körperlicher Zustand keine physische Arbeit ermöglichte, wurde er mit Gefängnis bestraft. Mit der Hauptaufsicht über den Schutz von Bäumen wurde das Straßenpersonal beauftragt, dessen Aussage als ein voller Beweis galt. Die oben erwähnten Entlohnungen sollten auch andere Personen zur Einbeziehung in den Baumschutz motivieren.

Genauso wie Bäume, wurden auch die Straßenverkehrszeichen längs der Straßen auf Kosten des Grundbesitzers gebaut. Die oben angeführte Verordnung legte die Pflicht fest, die Kreuzungen an den Landeswegen mit Pappeln, ggf. mit anderen schnell anwachsenden den klimatischen Bedingungen entsprechenden Bäumen anzupflanzen und einen Wegweiser an diese anzubringen. Die Anpflanzung von Bäumen lag im Zuständigkeitsbereich einzelner Dominien und mit dem Unterhalt wurden die entsprechenden Gemeinden beauftragt.

## **Die Zersplitterung der Rechtsregelung (zweite Hälfte des 19. – erste Hälfte des 20. Jahrhunderts)**

Die oben beschriebenen Regeln galten auf dem böhmischen Gebiet. Obwohl die Errichtung von Alleen zu den ganzstaatlichen Interessen gehörte, wurde dieser Bereich im 19. Jahrhundert nur aufgrund der Landesvorschriften geregelt. Aus dieser Sicht ist es nötig sich der Tatsache bewusst zu werden, dass drei unterschiedliche Rechtsregelungen (für Böhmen, Mähren und Schlesien) auf dem Gebiet der heutigen Tschechischen Republik galten. Seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstanden neben den staatlichen ärarischen Straßen auch

---

<sup>13</sup> Ca. zehn Jahre später stellt die Gub. Verordnung vom 26. Oktober 1837, G. Z. 31626 fest, dass viele Baumschulen entstanden. Dieser Vorschrift setzte dann weitere Anforderungen fest; diese Gärten sollten nur dem Unterricht dienen und es war verboten, dort Gemüse anzubauen.

die nichtärarischen, deren Entstehung mit der Entwicklung der Selbstverwaltung zusammenhing. In einigen Fällen kam es zu einer unterschiedlichen Regulation für beide Straßenarten. Außerdem wurde die verfolgte Problematik auch thematisch aufgeteilt. Aus dem Erwähnten ergibt sich, dass die Rechtsregelung der Alleen längs der Straßen auf dem Gebiet der böhmischen Länder ziemlich zersplittert war.

Das Gesetz vom 2.12.1884 Böhm. L. G. Bl. Nr. 72, betreffend die Anpflanzung und den Schutz von Baumalleen oder Baumreihen längst der öffentlichen Straßen<sup>14</sup> wurde zur Rechtsgrundlage der Regulierung von Alleen in Böhmen für die Zeit der folgenden mehr als 70 Jahre. In Schlesien galt das Gesetz vom 28.04.1896 Sles. L. G. Bl. Nr. 34, betreffend die Anpflanzung und den Schutz von Baumalleen oder Baumreihen längst der Reichs-, Bezirks- und Gemeindestraßen. In Mähren blieben die Allerhöchsten Reskripte vom 21.03.1740, 29.08.1752 und 24.09.1763 weiterhin in Kraft. Ungeachtet dessen waren einige Bestimmungen betreffend die Alleen auch im Gesetz vom 30.09.1877 Mähr. L. G. Bl., betreffend die Herstellung und Erhaltung der öffentlichen nichtärarischen Straßen und Wege enthalten.

Zu weiterer Gruppe die Alleen betreffenden Vorschriften gehörten die Anordnungen der Straßenpolizei; diese wurden wiederum für jedes Land separat erlassen. In Mähren und Schlesien betrafen sie lediglich nichtstaatliche (d.h. nichtärarische) Straßen und hatten Form eines Gesetzes. Für ärarische Straßen galt in Böhmen das Gesetz vom 15.04.1866 Böhm. L. G. Bl. Nr. 47, in Mähren das Gesetz vom 31.12.1874 Mähr. L. G. Bl., Nr. 5. Die Regelung der nichtärarischen Straßen richtete sich nach der Kundmachung des Statthalters vom 21. Juni 1886 Böhm. L. G. Bl. Nr. 54 (eine provisorische Straßenpolizeiordnung gültig für die Reichsstraßen im Königreiche Böhmen), in Mähren nach der Kundmachung des Statthalters vom 4.03.1892 Mähr. L. G. Bl. Nr. 29. In Schlesien wurde eine ähnliche Ordnung am 1.01.1878 Sles. L. G. Bl. Nr. 5 für nichtstaatliche Straßen erlassen<sup>15</sup>.

Nach der Entstehung der Tschechoslowakei änderten sich die Verhältnisse nicht, denn das erste tschechoslowakische Gesetz (Nr. 11/1918 Slg.) übernahm das bisher geltende Recht. Angesichts der Tatsache, dass sich der neue selbständige tschechoslowakische Staat auch aus der Slowakei und der Karpathoukraine zusammensetzte, scheint es als notwendig, auch die Rechtsregelung in diesen zwei Ländern kurz zu charakterisieren. In diesen Gebieten wurde das

<sup>14</sup> Diese Vorschrift galt sowohl für die ärarische, als auch für die nichtärarischen Straßen. Dazu vgl. Pace, A. (Hrsg.), Ernst Mayerhofer's Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst in den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern. V. Band. Wien: Manz'sche k.u.k. Hof-Verlags- und Universitäts-Buchhandlung, 1901, S. S. 546, Anmerkung 3.

<sup>15</sup> Slovník veřejného práva československého (Schlagwort „Silnice a cesty veřejné“, bearbeitet von Jiří Čistěcký). IV. Band. Praha: Eurolex Bohemia, 2000 (Reprint), S. 221-222.

ungarische Recht übernommen, das im Vergleich zu der österreichischen Regelung fortschrittlicher war. Die Rechtsregelung war hier weder territorial, noch thematisch zersplittert. Die Problematik des Straßenbaus, der Straßenverwaltung und -unterhaltung, die Frage der Straßenpolizei und der Maut wurde im gesetzlichen Artikel I/1890 für das ganze ungarische Gebiet einheitlich geregelt. Die Problematik der Alleen betraf jedoch auch § 49 des gesetzlichen Artikels XII/1894, über die Feldwirtschaft und Feldpolizei, bzw. die Bestimmung der Durchführungsvorschrift zu diesem gesetzlichen Artikel<sup>16</sup>. In der Zeit der Ersten Tschechoslowakischen Republik kam es zu keiner Vereinheitlichung der Rechtsregelung betreffend die Regulierung von Straßen und Alleen.

Im Allgemeinen kann also gesagt werden, dass die Alleen oder zumindest Baumreihen längs aller Straßen angepflanzt werden sollten, sofern es sich um keine Waldstrecken handelte. Die Vorschriften unterschieden weiter über die Anpflanzung von Bäumen auf dem Straßenbankett oder erst hinter dem Straßengraben. Die Gemeinde sollte sich um die Bäume auf dem Straßenbankett kümmern<sup>17</sup>, und ihr oblag auch der Erlös aus diesen Bäumen. Die Bäume hinter dem Straßengraben wurden auf den Grundstücken der Privateigentümer angepflanzt und sie wurden auch mit der Pflege beauftragt; ihnen gehörte auch der Nutzen. Wie schon oben angedeutet wurde, waren sie über eine solche Pflicht überhaupt nicht begeistert, ungeachtet dessen konnte die Gemeinde sie dazu zwingen: einerseits konnte die Gemeinde den Grundstückseigentümern Geldstrafen auferlegen, andererseits konnte sie die Bäume auf deren Grundstücken selbst anpflanzen lassen. Auch in diesem Falle stand der Nutzen von Bäumen den Grundstückseigentümern zu<sup>18</sup>.

Die Baumpflege bestand vor allem im Schutz vor schädlichen Insekten (s. z.B. die Regierungsverordnung Nr. 58/1926 Slg., über die Bekämpfung von Maikäfern)<sup>19</sup>. Das Beschneiden von Bäumen war nur ausnahmsweise zulässig – z.B. im Falle, dass diese den Verkehr verletzten. Weitere Ausnahmen wurden für die Telegrafenerleitung (Gesetz Nr. 33/1922 Slg., und Regierungsverordnung Nr. 21/1923 Slg.) und für die elektrische Leitung (Gesetz Nr. 438/1919 Slg.) festgesetzt.

---

<sup>16</sup> Es handelte sich um §§ 46 und 49 der Verordnung des ehemaligen ungarischen Landwirtschaftsministeriums vom 17. 5. 1894 Nr. 48000; veröffentlicht In: *Sbírka zákonů, nařízení a předpisů pro státní službu stavební v republice Československé*, Band. III.).

<sup>17</sup> Wie schon oben angeführt wurde, am Anfang des 19. Jahrhunderts sollten die Bäume erst hinter dem Straßengraben angepflanzt werden. Es ist also die Frage, was führte dazu, dass sie jetzt auf dem Straßenbankett angepflanzt wurden? Es kann sein, dass das die Folge einer Verbreiterung der Straßen war.

<sup>18</sup> *Slovník veřejného práva československého* (Schlagwort „Silnice a cesty veřejné“, bearbeitet von Jiří Čištěcký). IV. Band. Praha: Eurolex Bohemia, 2000 (Reprint), S. 221–222.

## Die Rechtsregelung seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts bis zur Gegenwart

Die kommunistische Machtergreifung von 1948 bedeutete selbstverständlich eine radikale Veränderung für die ganze bisherige Rechtsordnung. Trotz sämtlicher Nachteile ist eine positive Tatsache zu erwähnen, und zwar, dass eine Rechtsvereinheitlichung durchgeführt wurde.

Die erste Vorschrift über die Rechtsregelung von Alleen nach 1948 stellte das Gesetz Nr. 147/1949 Slg., über die Erlassung einiger Straßenvorschriften dar. Dieses Gesetz erwähnt die Alleen jedoch nur im § 2 Abs. 2, nach dem „das Straßengehölz einen Bestandteil der Straßen bildet“. Auch das sog. Kommassationsgesetz (Gesetz Nr. 47/1948 Slg., über die technisch-wirtschaftliche Geländegestaltung) war von Bedeutung. In diesem Zusammenhang ist auch die Verordnung des Ministers für Technik Nr. 2/1950 Slg., über die Kompetenz der Nationalausschüsse bei Bau, Verwaltung und Unterhaltung von Staatsstraßen zu erwähnen. Diese Vorschrift übertrug die Straßenbäumepflege auf die Nationalausschüsse (§ 1 Abs. 3 Buchs. c). Wie es sich aus der zeitgenössischen Literatur ergibt<sup>20</sup>, blieben im Beobachtungszeitraum einige Prinzipien aus den oben erwähnten Vorschriften weiterhin in Kraft; in Mähren stammten sie sogar aus der Mitte des 18. Jahrhunderts. Erst in den folgenden Jahren wurden sie schrittweise ersetzt. Eine grundlegende Rolle spielten dabei die Empfehlungen des Rates des Kreisnationalausschusses<sup>21</sup>. Es ist nötig, sich der Tatsache bewusst zu werden, dass in dieser Zeit auch die politischen Texte einen gewissen gesetzgebenden Charakter aufwiesen.

Zu einer bedeutenden Änderung kam es im Rahmen der Kodifikationswelle in den sechziger Jahren, als das Gesetz Nr. 135/1961 Slg., über die Straßenverkehrswege (Straßengesetz) erlassen wurde. Dieses Gesetz wurde erst in den neunziger Jahren ersetzt (durch das bis heute geltende Gesetz Nr. 13/1997 Slg., über die Straßenverkehrswege). Das Gesetz Nr. 135/1961 Slg. erwähnte die Alleen im § 14; es bezeichnete die Straßen als „Straßengehölz“. Unter dem Begriff „Straßengehölz“ verstand man sowohl Bäume, als auch Sträucher, wobei diese Bestimmung die Pflege auf die Bezirksnationalausschüsse übertrug. Eine ausführlichere Regelung wurde den Durchführungsverordnungen überlassen<sup>22</sup>.

Sollten wir an dieser Stelle die Grundunterschiede charakterisieren, dann ist vor allem die Tatsache zu erwähnen, dass die Anpflanzung von Bäumen

<sup>19</sup> Im Allgemeinen handelte es sich um Durchführungsvorschriften zum Gesetz Nr. 165/1924 Slg., über den Schutz des Ackerbaus.

<sup>20</sup> V. Vaniček, *Silniční sadovnictví*, Praha: Vědecko-technické nakladatelství, 1951, S. 6.

<sup>21</sup> *Ibidem*, S. 7.

<sup>22</sup> Zuerst Nr. 136/1961 Slg., später Nr. 35/1984 Slg.



vereinheitlicht wurde und die Bäume von zuständigen Staatsorganen angepflanzt wurden. Ihnen oblagen auch die Pflege und der in Betracht kommende Erlös. Übrigens sollten die Bäume zwar nur hinter dem Straßengraben und nicht auf dem Straßenbankett angepflanzt werden<sup>23</sup>, jedoch kam es bei der Grundzusammenlegung zur Bildung eines Manipulationsstreifens zur Straßenunterhaltung. Gerade dieser Streifen wurde zur Anpflanzung von Bäumen ausgenutzt.

Vor allem in den fünfziger und sechziger Jahren ist eine Präferenz von Obstbäumen sowohl in der Literatur, als auch in den Rechtsvorschriften ersichtlich. Wenn auch Stimmen gegen das aus der Umgebung der Straßen stammende Obst auftraten, die Voraussetzung eines Wirtschaftsertrages für die Volkswirtschaft war lockend<sup>24</sup>. Bei der Anpflanzung wurden jedoch auch andere Aspekte berücksichtigt, als nur der Bodencharakter, wie z.B. der Einfluss der vorherrschenden Winde auf das Klima oder die konkreten Baumarten<sup>25</sup>.

Es scheint, dass es in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu einer Änderung in der Konzeption der Vorschriften gekommen ist. Während der Schwerpunkt in der Regelung für die Anpflanzung von Bäumen in der Verordnung von 1961 liegt, macht die Verordnung aus den achtziger Jahren zuerst darauf aufmerksam, dass die Bäume den Straßenverkehr nicht stören dürfen. Trotzdem ist es nötig zu erwähnen, dass zu dieser Zeit mit den Alleen als einem festen Bestandteil der Verkehrsverbindungen gerechnet wurde<sup>26</sup>. Was die Bäume auf dem Straßenbankett anbelangt, sollten sie bis 31.12.1990 beseitigt werden. Solche Bäume wurden nämlich für ein festes Verkehrshindernis gehalten<sup>27</sup>. Am 1.01.1998 begann ein neues Gesetz Nr. 13/1997 Slg., über die Straßenverkehrswege zu gelten. Auch dieses Gesetz lässt den Straßenverkehrsbehörden einen freien Raum, ob sie die Beseitigung des Baumes beantragen – auch wenn er sich hinter dem Straßengraben befindet. Der Straßenverwalter ist verpflichtet, seine Absicht über das Fällen von Bäumen dem Organ des Naturschutzes bekannt zu geben. Dieses Organ kann diese Absicht ablehnen. Die Begründung der Absicht, Bäume fällen zu lassen, stützt sich vor allem auf § 15 des Gesetzes Nr. 13/1997 Slg.: „die Straßenvegetation... darf die Sicherheit der Benutzung des Verkehrsweges nicht

<sup>23</sup> § 19 Abs.1 der Verordnung des Verkehrsministeriums Nr. 136/1961 Slg., über die Durchführung des Straßengesetzes; vgl. dazu V. Vaniček, *Silniční sadovnictví*, Praha: Vědecko-technické nakladatelství, 1951, S. 7.

<sup>24</sup> V. Vaniček, *Silniční sadovnictví*, Praha: Vědecko-technické nakladatelství, 1951, S. 5.

<sup>25</sup> *Ibidem*, S. 3–5.

<sup>26</sup> „Bei den neuen Autobahnen, Straßen und Gemeindestraßen müssen die Anpflanzung und Art von Grünanlagen immer ein Bestandteil des Baus sein.“ § 18 Abs. 4 der Verordnung des Federalverkehrsministeriums Nr. 35/1984 Slg.

<sup>27</sup> Die Frist zur Beseitigung geht vom § 21 der Verordnung Nr. 35/1984 Slg. aus.



bedrohen oder die Benutzung dieser Grundstücke zum Zwecke der Unterhaltung dieser Verkehrswege oder die Bewirtschaftung von benachbarten Grundstücken nicht disproportional erschweren". Hinter dieser nur sehr unklaren Bestimmung versteckt sich nur eine Bemühung des Eigentümers oder des Verwalters des Verkehrsweges, sich einer Einpflanzungspflicht und der Alleenpflege zu entbinden.

## Zum Schluss

Die Beförderungskultur hat sich seit Schaffung der alten Baumalleen stark verändert. Das Reisen hat sich beschleunigt, wurde bequemer und der Verkehr wurde dichter. In den Autos leiden wir nicht mehr unter dem Wetter. Wir sind geschützt vor Sonne, Wind und Hitze. Die Funktionen der Bäume an den Alleen scheinen dem Autofahrer nicht mehr nötig. Sein Wunsch gilt vielmehr der schnelleren Fahrt. Doch entsprechen die alten Verkehrsverbindungen nicht mehr dem gegenwärtigen Verkehrsaufkommen. Die Straßen sind sehr schmal und die Bäume entlang der Straßen verhindern deren Ausbau. Auch erfordert schnelles Fahren schnelle Reaktionen und braucht ein übersichtliches Terrain, das die dichten Baumalleen nicht gewähren.

Darüber hinaus bedeutet eine Kollision mit einem Baum in hoher Geschwindigkeit praktisch den sicheren Tod<sup>28</sup>. Das alles sind Faktoren, die dazu geführt haben, dass eine Reihe von Alleen längs der Straßen zugrunde gegangen ist<sup>29</sup>. In zahlreichen Fällen wird über die Zweckmäßigkeit von Baumfällungen in den tschechischen Medien berichtet<sup>30</sup>.

Auch das oft erwähnte Sicherheitskriterium ist nicht ganz eindeutig. In Österreich wurde eine Überwachung einer Straße vor und nach der Abholzung durchgeführt, wobei sich die Unfallzahl nach der Abholzung um 35% erhöhte. Der Grund lag in der hohen Geschwindigkeit. Die Experten sind zu der Ansicht gekommen, dass die Bäume längst der Straßen als ein Maßstab eigener Geschwindigkeit und der Geschwindigkeit anderer Fahrzeuge dienen. Ohne diesen Maßstab fahren die Fahrer zu schnell<sup>31</sup>. Diese Ansicht bestätigt auch die Äußerung des Bürgermeisters der Gemeinde Pohled: „es ist wahr, dass seitdem

<sup>28</sup> <http://aktualne.centrum.cz/domaci/soudy-a-pravo/clanek.phtml?id=350718>, zitiert am 6. September 2007, 12 Uhr.

<sup>29</sup> [http://nasestromy.cz/modules.php?name=Web\\_Links&l\\_op=viewlink&cid=2](http://nasestromy.cz/modules.php?name=Web_Links&l_op=viewlink&cid=2), zitiert am 6. September 2007, 12 Uhr.

<sup>30</sup> Marný boj o lípy v Neratovicích, <http://www.cepo.arnika.org/kauza.shtml?x=1914665>, 6. September 2007, 12 Uhr.

<sup>31</sup> [http://nasestromy.cz/obrazky/ln\\_1204.pdf](http://nasestromy.cz/obrazky/ln_1204.pdf), zitiert am 5. September 2007, 10 Uhr.

hier die Bäume nicht mehr sind, fahren die Leute hier wie närrisch. Sie glauben, jetzt könne ihnen nichts passieren<sup>32</sup>.

Die Bäume haben tatsächlich eine Bedeutung auch aus der Sicht der Verkehrssicherheit. Die Baumreihen zerstören den monotonen Charakter der Landschaft und zwingen damit die Fahrer zu einer größeren Vorsicht. Dank ihrer Größe dienen die Bäume als ein fahrendes Element, denn sie sagen den Fahrern vor, in welche Richtung die Straße hinter dem Horizont fortsetzt<sup>33</sup>.

In den letzten Jahren wurden die Alleen zum Bestandteil der tschechischen Landschaft. Bedeutend sind sie nicht nur aus der ökologischen, kultur-historischen oder landschaftsbildenden Sicht, sondern erhalten auch Bedeutung aus der Sicht des Straßenverkehrs. Man kann nur hoffen, dass die Alleen aus der Umgebung tschechischer Wege nicht verschwinden. Andererseits sind die Veränderungen im Straßenverkehr in Betracht zu nehmen und diesen Veränderungen auch die Anpflanzung von Alleen anzupassen<sup>34</sup>.

## Bibliography

Handbuch aller unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. Für die K.K. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer Systematischen Verbindung 1780–1784. Band 3, Wien 1785.

Pace, A. (Hrsg.), Ernst Mayerhofer's Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst in der Reichsrathe vertretenen Königreichen und Länder. V. Band. Wien: Manz'sche k.u.k. Hof-Verlags- und Universitäts-Buchhandlung, 1901.

Provinzialgesetzsammlung des Königreichs Böhmen für das Jahr 1828.

Provinzialgesetzsammlung des Königreichs Böhmen für das Jahr 1829.

Provinzialgesetzsammlung des Königreichs Böhmen für das Jahr 1831.

Provinzialgesetzsammlung des Königreichs Böhmen für das Jahr 1833.

Sammlung aller k. k. Verordnungen und Gesetze vom Jahre 1740 bis 1780, die unter Regierung des Kaisers Joseph des II. theils noch ganz bestehen, theils zum Theile abgeändert sind, als ein Hilfs- und Ergänzungsbuch zu dem Handbuche aller unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. für die k. k. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer chronologischen Ordnung. IV. Band. Wien: Joh. Georg Mössle k.k. prov. Buchhändler, 1786.

<sup>32</sup> V. Ševela, *Stačí zpomalit*, Respekt, 26. Februar 2007. <http://nasestromy.cz/obrazky/resp.pdf>, zitiert am 2. října 2007, 14 Uhr.

<sup>33</sup> <http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2007/10/konz.html>, zitiert am 21. September 2007, 15 Uhr.

<sup>34</sup> M. Míček, *Názory: K čemu máme aleje?* <http://nasestromy.cz/modules.php?name=News&file=categories&op=newindex&catid=4>, zitiert am 7. September 2007, 13 Uhr.

Sbírka zákonů, nařízení a předpisů pro státní službu stavební v republice Československé, Band. III.

Slovník veřejného práva československého (Schlagwort „Silnice a cesty veřejné“, bearbeitet von: Jiří Čištecký). IV. Band. Praha: Eurolex Bohemia, 2000 (Reprint).

Ševela, V., Stačí zpomalit. In: Respekt, 26. Februar 2007.

Vademecum pomocných věd historických. Praha: Svoboda, 1988

Vaniček, V., Silniční sadovnictví. Praha: Vědecko-technické nakladatelství, 1951

### WWW-Seiten

<http://aktualne.centrum.cz/domaci/soudy-a-pravo/clanek.phtml?id=350718>, zitiert am 6. September 2007, 12 Uhr

[http://nasestromy.cz/modules.php?name=Web\\_Links&l\\_op=viewlink&cid=2](http://nasestromy.cz/modules.php?name=Web_Links&l_op=viewlink&cid=2), zitiert am 6. September 2007, 12 Uhr.

[http://nasestromy.cz/obrazky/ln\\_1204.pdf](http://nasestromy.cz/obrazky/ln_1204.pdf), zitiert am 5. September 2007, 10 Uhr.

<http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2007/10/konz.html>, zitiert am 21. September 2007, 15 Uhr.

Marný boj o lípy v Neratovicích, <http://www.cepo.arnika.org/kauza.shtml?x=1914665>, 6. September 2007, 12 Uhr.

Míček, M. Názory: K čemu máme aleje?

<http://nasestromy.cz/modules.php?name=News&file=categories&op=newindex&catid=4>, zitiert am 7. September 2007, 13 Uhr.

Vovesný, K, Tůmová, M., Kašperské Hory: stoletá alej musela ustoupit rekonstrukci silnice. [http://www.ct24.cz/regiony/index\\_view.php?id=206883](http://www.ct24.cz/regiony/index_view.php?id=206883), zitiert am 2. Oktober 2007, 15 Uhr



**Kerstin Peglow**

Université Paris Ouest Nanterre La Defense

e-mail: kpeglow@u-aris10.fr

## **Entstehung und Geschichte der Gesellschaft mit beschränkter Haftung im deutschen Recht**

### **SUMMARY**

#### **Origin and history of the German Gesellschaft mit beschränkter Haftung (Private Limited Company)**

The Gesellschaft mit beschränkter Haftung – GmbH – is a widespread company form, known all over the world, which was adopted in 1892 by the German legislator. Its historical origins were essentially favored by important economic growth during the second half of the 19th-century. Smaller and medium-sized enterprises should be able to choose the legal form of the Gesellschaft mit beschränkter Haftung in order to participate in a more convenient and easily accessible way in the country's economic growth. This purpose could not be achieved by the highly regulated Aktiengesellschaft (public limited company) which was dedicated to large companies and was therefore too expensive and too complicated for smaller entities. Partnerships like, for instance, the Offene Handelsgesellschaft (general partnership) had the disadvantage that all partners were liable without restrictions to its creditors. The Gesellschaft mit beschränkter Haftung was thought to cover the gap between corporations and partnerships.

Despite some weaknesses, the Gesellschaft mit beschränkter Haftung subsequently became a real model of success. Over the years, the Act on the GmbH was subject to constant reforms through practice and legislation, because it was necessary to take into account economic requirements and to counter maladministration in application of the GmbH Law. More recently, European legal standards had a further significant influence on the Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Since its creation, the GmbH has played a key role in German legal and economic life. It does exist in many diverse forms and has been for a long time the most popular form of company in Germany.

**Key words:** GmbH, commercial law, limited liability company, joint stock company

## I. Die Einführung der GmbH im Jahre 1892

Im ausgehenden 19. Jahrhundert entstand in Deutschland eine neue Rechtsform, die Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Sie war eine ureigene Schöpfung des Gesetzgebers losgelöst von jedem geschichtlichen Vorbild<sup>1</sup>. Die Schaffung der GmbH erklärt sich aus der damals bestehenden wirtschaftlichen Lage und dem zu jener Zeit geltenden Gesellschaftsrecht. Die Notwendigkeit über den Sinn einer neuen Gesellschaftsform zur Durchsetzung bestimmter wirtschaftspolitischer Ziele löste intensive Diskussionen unter Vertretern von Recht, Politik und Wirtschaft aus. Nach umfassenden Stellungnahmen der verschiedenen deutschen Handelskammern wurde am 26. April 1892 das Gesetz betreffend die Gesellschaft mit beschränkter Haftung verabschiedet.

### 1. Die Gründe für die Schaffung der neuen Rechtsform zum Ende des 19. Jahrhunderts

#### a) *Wirtschaftliche Situation*

Die Entstehung der GmbH als neuer Gesellschaftsform ist entscheidend durch das bedeutsame Wirtschaftswachstum in Deutschland zum ausgehenden 19. Jahrhundert begünstigt worden. Im Zuge der Gründung des deutschen Reiches im Jahre 1871 war ein großer Markt geschaffen worden, die Infrastruktur wurde ausgebaut und bereits 1869/70 war die Gewerbefreiheit eingeführt worden, sodass die industrielle Revolution sich voll entfalten konnte. Der Auftrieb der deutschen Wirtschaft beruhte außerdem, wenn auch nur bis zum Herbst 1873, auf den hohen französischen Kriegsentschädigungen, die verstärkt zu Unternehmensgründungen führten. Ab 1873 bis 1895 folgte eine Phase verlangsamten Wachstums, die jedoch insgesamt die wirtschaftliche Entwicklung nicht aufhielt<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Münchener Kommentar zum Gesetz betreffend die Gesellschaft mit beschränkter Haftung – GmbHG*, Band 1, §§ 1-34, herausgegeben von Holger Fleischer und Wulf Goette, Verlag C. H. Beck, München 2010, Einl. (Holger Fleischer), Rn 50, Zitierweise: *MünchKommGmbHG/Fleischer*; K. Schmidt, *Gesellschaftsrecht*, 4. Auflage, Carl-Heymanns Verlag, Köln, Bonn, Berlin, München 2002, S. 986, Zitierweise: K. Schmidt, *Gesellschaftsrecht*; A. Baumbach, A. Hueck, *GmbHG, Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung*, 19. Auflage, Verlag C.H. Beck, München 2010, Einl. (Goetz Hueck/Lorenz Fastrich) Rn 18, Zitierweise: Baumbach/Hueck, *GmbHG*, Hueck/Fastrich; J. Meyer, *Haftungsbeschränkung im Recht der Handelsgesellschaften*, Springer-Verlag Berlin, Heidelberg, New York, 2000, S. 289 f., Zitierweise: J. Meyer.

<sup>2</sup> *Münchener Handbuch des Gesellschaftsrechts*, Band 3, *Gesellschaft mit beschränkter Haftung*, herausgegeben von Hans-Joachim Priester und Dieter Mayer, Verlag C.H. Beck München 2003, § 1 (Herbert Grziwotz) Rn 2, Zitierweise: *Münch. Handbuch, GmbH/Grziwotz*; J. Meyer, S. 290.

Parallel zu den wirtschaftlichen Fortschritten war auch ein hohes Bevölkerungswachstum zu verzeichnen. Zwischen 1850 und 1880 stieg die Bevölkerung von 34 Millionen um mehr als ein Drittel, bis 1890 betrug sie fast 50 Millionen. Diese Zunahme war nicht nur auf Gebietszuwächse zurückzuführen, sondern beruhte zu einem erheblichen Teil auf dem immer breitere Bevölkerungsschichten erfassenden Wohlstand und der sehr bedeutsamen Steigerung des Pro-Kopf Einkommens. Der sich darin widerspiegelnde Wandel zur Industriegesellschaft zeigte sich auch in der Verlagerung der Beschäftigungsverhältnisse. War 1870 noch rund die Hälfte der erwerbstätigen Bevölkerung in der Landwirtschaft tätig, war es 1910 kaum noch ein Drittel. Bereits 1890 wurden damit einhergehend im industriellen Sektor mehr Einnahmen erzielt als in der landwirtschaftlichen Produktion<sup>3</sup>.

Aufgrund dieser positiven gesamtwirtschaftlichen Situation kam es in den Jahren vor der Schaffung der GmbH zu einem Kapitalüberschuss, der, wie seinerzeit bemängelt wurde, ins Ausland abgezogen wurde. Diesem Zustand wollte man ein Ende bereiten, indem investitionsfreudigen Unternehmern eine rechtliche Lösung angeboten werden sollte, ihr Kapital einfach und gewinnbringend im Inland zu binden<sup>4</sup>.

#### *b) Stand des Gesellschaftsrechts*

Als Anlage- und Unternehmensform diente seinerzeit insbesondere die Aktiengesellschaft. Deren Regeln über Gründung und Verwaltung waren jedoch durch die Aktienrechtsnovelle von 1884 erheblich verschärft worden, da die 1870 liberalisierten Vorschriften des Aktiengesetzes während der Gründerzeit zu schweren Missbräuchen geführt hatten<sup>5</sup>. Die Aktiengesellschaft eignete sich aufgrund ihrer umfangreichen Schutzvorschriften daher vorwiegend für große Unternehmen, die sich wegen ihres Kapitalbedarfs an ein breites Publikum wendeten. Kleinere und mittlere Unternehmen mit einer beschränkten Zahl von Mitgliedern, die sich untereinander kannten und an der Gesellschaft aktiv teilnehmen wollten, konnten durch diese Rechtsform nicht hinreichend zufriedengestellt werden. Für sie wurde die Aktiengesellschaft zu teuer und zu schwerfällig<sup>6</sup>.

Als Alternative zur Aktiengesellschaft boten sich für mittelständische Unternehmen die traditionellen Rechtsformen der Offenen Handelsgesellschaft

---

<sup>3</sup> *Münch. Handbuch, GmbH/Grziwotz*, § 1, Rn 2; J. Meyer, S. 290 f.

<sup>4</sup> *Ibidem*, S. 291.

<sup>5</sup> Gesetz, betreffend die Kommanditgesellschaft auf Aktien und die Aktiengesellschaften vom 18.7.1884, RGBl. (Reichsgesetzblatt) S. 123. Verschärft worden war insbesondere das Gründungsrecht durch neue Regeln zur Gründungsprüfung, Gründerhaftung und der Publizität der Gründung

<sup>6</sup> Baumbach/Hueck, *GmbHG*, Hueck/Fastrich, Einl., Rn 19; *Münch. Handbuch, GmbH/Grziwotz*, § 1, Rn 7.



oder der Kommanditgesellschaft an. Diese hatten jedoch den Nachteil der unbeschränkten Haftung der Gesellschafter, sodass sie nicht wirklich den bestehenden Erfordernissen für eine moderne Unternehmensform gerecht werden konnten<sup>7</sup>.

Auch eine Lösung wie sie für die damals existierenden Kolonialgesellschaften im Jahre 1888 gefunden wurde, ließ sich auf die inländischen Verhältnisse nicht übertragen. Die Kolonialgesellschaften unterlagen keiner besonderen Rechtsform<sup>8</sup>. Sie lehnten sich vielfach in ihrer Struktur an das Aktienrecht an, enthielten teilweise aber auch Regelungen des Personengesellschaftsrechts. Gegen eine vollständige Übernahme des Aktienrechts sprachen verschiedene Gründe, die sich unter anderem aus der geographischen Entfernung ergaben. Wichtig war für die Kolonialgesellschaften vor allem die Haftungsbeschränkung wegen der häufig unsicheren Lage in den Kolonien. Diese wurden ihnen durch ein Gesetz von 1888 durch die Erteilung der Rechtsfähigkeit zugestanden, ohne dass jedoch gleichzeitig die Organisationsform der Kolonialunternehmungen geregelt wurde. Solch eine pragmatische Lösung war für die relative kleine Anzahl von betroffenen Gesellschaften angemessen, konnte jedoch nicht dazu dienen, das heimische Bedürfnis nach einer haftungsbeschränkenden Gesellschaftsform zu befriedigen. Immerhin gaben diese Regelungen zusätzliche Anstöße über dahingehende Reformen nachzudenken<sup>9</sup>.

Die Schwierigkeiten des geltenden Gesellschaftsrechts potentiellen Gesellschaftsgründern eine adäquate Lösung anzubieten, ließ den Ruf nach einer neuen Gesellschaft mit Haftungsbeschränkung aufkommen<sup>10</sup>. Sie sollte die Lücke zwischen der Aktiengesellschaft als Kapitalgesellschaft und den Personenhandelsgesellschaften schließen und einen Mittelweg zwischen diesen bereits bekannten Gesellschaftsformen darstellen<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Baumbach/Hueck, *GmbHG*, Hueck/Fastrich, Einl., Rn 20.

<sup>8</sup> J. Meyer, S. 294 f.

<sup>9</sup> J. Meyer, S. 294 f.; *MünchKommGmbHG/Fleischer*, Einl., Rn 53; Werner Schubert, *Das GmbH-Gesetz von 1892* „eine Zierde unserer Reichsgesetzsammlung“, [in:] *Festschrift 100 Jahre GmbH-Gesetz*, herausgegeben von Marcus Lutter, Peter Ulmer, Wolfgang Zöllner, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln 1992, S. 4 ff., Zitierweise: W. Schubert, *GmbHG* 1892.

<sup>10</sup> K. Schmidt, *Gesellschaftsrecht*, S. 986; *Münch. Handbuch*, GmbH/Grziwotz, § 1, Rn 11.

<sup>11</sup> Baumbach/Hueck, *GmbHG*, Hueck/Fastrich, Einl., Rn 20; W. Schubert, S. 8.

## 2. Das Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung von 1892

### a) Reformvorschläge und Diskussion

Die ersten Forderungen nach einer neuen Gesellschaftsform wurden bereits im Jahr 1884 laut anlässlich der Beratungen zur Aktienrechtsnovelle<sup>12</sup>. Während der sich über mehrere Jahre erstreckenden rechtspolitischen Diskussion wurden verschiedene Reformvorschläge erarbeitet, wobei sich im Wesentlichen zwei Lösungsansätze unterscheiden ließen.

Auf der einen Seite standen die Befürworter einer „Offenen Handelsgesellschaft mit beschränkter Haftung“. Ihr bekanntester Vertreter war der Industrielle und nationalliberale Reichstagsabgeordnete WILHELM OECHELHÄUSER, der häufig als der „geistige Vater“ der GmbH genannt wird<sup>13</sup>. Nach den von dieser Ansicht präsentierten Vorschlägen sollte eine neue Gesellschaftsform auf der Basis der Offenen Handelsgesellschaft eingeführt werden, bei der aber die solidarische Haftung der Gesellschafter auf bestimmte Kapitaleinlagen beschränkt war. In den Einzelheiten wichen die Vorschläge hingegen voneinander ab. Uneinigkeit bestand bei den Verfechtern dieser „individualistischen“ Lösung unter anderem darüber, ob ein Mindestkapital für die Gesellschaft gesetzlich festzulegen sei oder nicht<sup>14</sup>.

Die Gegenansicht bevorzugte die „kollektivistische“ Lösung, wonach die neue Rechtsform als „vereinfachte“ Aktiengesellschaft zu konzipieren sei. Zum einen sollten die strengen Gründungsvorschriften der Aktiengesellschaft nicht zur Anwendung kommen, zum anderen sollten die Anteile schwerer übertragbar sein. Als Modell wurde dabei an die Regelungen der bergrechtlichen Gewerkschaft gedacht<sup>15</sup>.

Am 3. April 1888 richtete das preußische Ministerium für Handel und Gewerbe auf Veranlassung des Reichsamts des Innern an sämtliche Handelskammern und den Deutschen Handelstag eine Anfrage über den Bedarf in Handel und Industrie an einer neuen Rechtsform. In den 81 eingegangenen Stellungnahmen äußerten sich die Handelskammern überwiegend zustimmend, obwohl dies teilweise im Widerspruch zum

<sup>12</sup> W. Schubert, *GmbHG 1892*, S. 4 ff.

<sup>13</sup> J. Meyer, S; 296 mit weiteren Nachweisen; Abdruck des Entwurfs von Oechelhäuser bei Wolfgang Schilling, *Rechtspolitische Gedanken zur GmbH&Co.*, [in:] *Festgabe für Otto Kunze, Recht und Rechtsleben in der sozialen Demokratie*, Duncker & Humboldt, Berlin 1969, S.189/205 ff., siehe auch *MünchKommGmbHG/Fleischer*, Einl., Rn 55 ff.

<sup>14</sup> J. Meyer, S. 296.

<sup>15</sup> Bekanntester Befürworter dieser Lösung war das langjährige Mitglied des Reichstages Friedrich Adolf Hammacher, vgl. zu seinem und anderen Vorschlägen die Angaben bei W. Schubert, *GmbHG 1892*, S. 14 ff. und bei J. Meyer, S. 297 ff.

ermittelten Bedarf in den jeweiligen Kammergebieten stand<sup>16</sup>. Von der Sache her wurde mehrheitlich der „individualistischen“ Lösung der Vorzug gegeben. Der Deutsche Handelstag schloss sich diesem Vorschlag im Grundsätzlichen an und legte dazu einen von ihm gebilligten Entwurf bei, der sich eng an den Vorschlag von Oechelhäuser anlehnte<sup>17</sup>.

Seitens der Handelskammern wurde ein konkretes Bedürfnis zur Schaffung einer neuen Gesellschaftsform besonders in vier Bereichen gesehen. Dabei handelte es sich um landwirtschaftliche Nebenerwerbsgesellschaften wie die Zuckerrübenfabriken, Versuchsgesellschaften zur Patentverwertung, Gläubiger-gesellschaften zur Sanierung einer in Schwierigkeiten geratenen Gesellschaft sowie um die Übernahme eines Geschäfts durch die Erben. Im Interesse der Arbeitnehmer und wegen des Engagements der Familienmitglieder sei eine Weiterführung des Betriebs wünschenswert, scheitere aber häufig daran, dass die Erben das Risiko der unbeschränkten Haftung nicht tragen wollten<sup>18</sup>.

Ein weiteres Argument sahen die Befürworter der Einfügung einer neuen Rechtsform in den zu beobachtenden Missbräuchen bei der Aktiengesellschaft. Kritisiert wurde, dass viele Gesellschaften, für die die Aktiengesellschaft ihrer Natur nach absolut nicht passe, dennoch diese Form angenommen hätten, weil eben keine andere Gesellschaftsform zur Verfügung stände. Als Beispiel wurden u. a. genannt religiöse Vereine, die lediglich die Krankenpflege oder die Verbreitung von Flugblättern zum Inhalt hatten, studentische Vereinigungen, die ihr Gesellschaftshaus finanzieren wollten, oder gewöhnliche Studentenkneipen. Zusätzlich beklagte man auch die Verwendung der bergrechtlichen Gewerkschaft, die, obwohl nur für bergrechtliche Zwecke gedacht, oft anstatt der komplizierten Aktiengesellschaft gewählt wurde<sup>19</sup>.

Mit Blick über die Grenzen zog man außerdem zum Vergleich die Situation der englischen „limited companies“ heran. Die Existenz dieser einfachen und sicheren Rechtsform, die jedermann Haftungsbeschränkung gewähre, würde für England im Wettbewerb einen wirtschaftlichen Vorteil bedeuten. Die „limited“ könne aufgrund ihrer „unangemessenen“ Vermehrung und ihrer Verwendung für Geschäfte von unbedeutendem Umfang als Argument für die Effektivität solcher haftungsbeschränkenden Gesellschaftsformen dienen<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> 52 Gutachten stimmten der Einführung einer neuen Gesellschaftsform zu, wobei 19 sowohl für eine kollektivistische als auch für eine individualistische Gesellschaft, 20 für eine individualistische und der Rest für eine kollektivistische Gesellschaft stimmten. 29 Gutachten lehnten die Schaffung einer weiteren Gesellschaftsform ab (vgl. W. Schubert, *GmbHG* 1892, S. 10).

<sup>17</sup> *MünchKommGmbHG/Fleischer*, Einl., Rn 62 f.; *Münch. Handbuch, GmbH/Grziwotz*, § 1, Rn 12.

<sup>18</sup> J. Meyer, S. 301 f.

<sup>19</sup> W. Schubert, *GmbHG* 1892, S.14; J. Meyer, S. 293.

<sup>20</sup> J. Meyer, S. 293; W. SCHUBERT, *GmbHG* 1892, S. 5; *MünchKommGmbHG/Fleischer*, Einl., Rn 217, mit Hinweis auf den Entwurf eines Gesetzes betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung.

Die Diskussion im Reichstag und den verschiedenen handelsrechtlichen Organisationen machte insgesamt deutlich, dass eine Erweiterung der bestehenden Rechtsformen gewünscht wurde. Dabei standen die wirtschaftlichen Interessen von Handel, Industrie und Staat im Vordergrund. Wichtig erschien vor allem die Haftungsbeschränkung der gesellschaftlichen Beteiligung. Auf der Grundlage der Reformvorschläge und der Umfrageergebnisse erfolgte daher im Reichsjustizamt 1890/1891 die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes<sup>21</sup>.

### *b) Gesetzesentwurf und Verabschiedung des Gesetzes*

Der vom zuständigen Referenten im Dezember 1890 vorgelegte Gesetzesentwurf wich erheblich von den bisherigen Vorschlägen ab, stimmte aber weitgehend mit dem späteren Gesetz überein. Möglich erscheint, dass sich der im Reichsjustizamt mit der Angelegenheit betraute Sachbearbeiter von dem sehr eigenständigen Vorschlag der Handelskammer Saarbrücken hatte leiten lassen<sup>22</sup>. Im Einzelnen ging der Entwurf davon aus, dass die Abschaffung der unbeschränkten Haftung für die neue Gesellschaftsform als unvereinbar mit dem Charakter einer Personenhandelsgesellschaft anzusehen sei. Die Regelung der zu schaffenden Rechtsform sollte in einem Sondergesetz niedergelegt werden ohne Verweisung auf das Recht des damals geltenden Handelsgesetzbuchs und das Recht der Offenen Handelsgesellschaft. Insgesamt sah der Gesetzesentwurf vor, die Prinzipien des Rechts der Aktiengesellschaft als Vorbild zu nehmen. Dabei sollte die neue Gesellschaft entschieden „individualistischer konzipiert, gleichzeitig aber auch für die Aufnahme einer größeren Zahl von Mitgliedern geeignet und deshalb wie die Aktiengesellschaft korporativ organisiert sein. „Die Gesellschaft sollte für jeden gesetzlich zulässigen Zweck gegründet werden können, der Gründungsvertrag unterlag der Schriftform. Die Übertragbarkeit der Anteile wurde an die Beachtung von Formvorschriften geknüpft, um zu verhindern, dass sie zum Gegenstand des freien Handelsverkehrs gemacht würden. Bei der Ausgestaltung des Innenverhältnisses wurde den Gesellschaftern ein großer Freiraum gelassen<sup>23</sup>. Während der folgenden parlamentarischen Beratungen wurden nur unwesentliche Änderungen des Entwurfs vorgenommen<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> *Münch. Handbuch*, GmbH/Grziwotz, § 1, Rn 12.

<sup>22</sup> Ausführlich zum Inhalt des Entwurfs der Handelskammer Saarbrücken: W. Schubert, S. 10 ff.

<sup>23</sup> Vgl. die Zitate aus dem Entwurf in *MünchKommGmbHG/Fleischer*, Einl., Rn 64 und seine ausführliche Darstellung bei W. Schubert, *GmbHG 1892*, S. 22 ff. sowie bei J. MEYER, S. 305 f. und *Münch. Handbuch*, GmbH/Grziwotz, § 1, Rn 13.

<sup>24</sup> So wurde z.B. wegen der im Gesellschaftsvertrag vorgesehenen Gestaltungsfreiheit, die notarielle oder gerichtliche Beurkundung festgelegt (*Münch. Handbuch*, GmbH/Grziwotz, § 1, Rn 15; W. Schubert, *GmbHG 1892*, S. 29).

Nachdem der Entwurf im Juli 1891 vom Kaiser gebilligt worden war, wurde er wenig später unter dem Titel „Entwurf eines Gesetzes, betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung“ veröffentlicht. Nach Zustimmung des Bundesrates brachte die Reichsregierung den Entwurf in den Reichstag ein, der darüber ab dem 19. Februar 1892 unter Einbeziehung einer vierzehnköpfigen Kommission in drei Lesungen beriet. Ohne größere parlamentarische Debatte wurde die nur unwesentlich geänderte Gesetzesfassung am 21. März 1892 in dritter Lesung angenommen. Die Zustimmung des Bundesrates erfolgte am 7. April 1892. Nach der Ausfertigung durch den Kaiser am 20. April 1892 wurde das Gesetz am 26. April im Reichsgesetzblatt verkündet und trat am 10. Mai 1892 in Kraft<sup>25</sup>.

Das Gesetz folgte im Grundsatz dem „kollektivistischen“ Modell<sup>26</sup>. Das ergibt sich aus der Gesetzesbegründung in der es heißt, dass die Offene Handelsgesellschaft aufgrund ihrer individualistischen Grundlage nur für eine sehr geringe Zahl von Gesellschaftern die geeignete Beteiligungsform sei. Auch würde die Anlehnung an die Offene Handelsgesellschaft den Eindruck erwecken, die Personen würden bei der neuen Gesellschaftsform im Vordergrund stehen, obwohl die Gesellschafterpflichten auf die Leistung der Einlage beschränkt seien. Die Verfasser des Gesetzes hoben hervor, dass die neue Gesellschaftsform einen rechtlich selbständigen Organismus ohne Rücksicht auf die Zahl der Mitglieder darstellte. Daher sei von derselben allgemeinen Grundlage auszugehen wie bei der Aktiengesellschaft. Gleichzeitig führe aber die inhaltliche Gestaltungsfreiheit der Gesellschafter dazu, dass die Gesellschaft eine Mittelstellung zwischen streng individualistischen Gesellschaften und den entschieden kapitalistisch geprägten Aktiengesellschaften einnehme<sup>27</sup>. Diese Deutung des Gesetzes wurde im Weiteren auch vom zeitgenössischen und modernen Schrifttum vertreten.

### **3. Die rechtliche Würdigung des GmbH-Gesetzes und seine Umsetzung in die Praxis**

#### ***a) Zustimmung und Kritik***

In der Praxis und in der Rechtspolitik wurde das neue GmbH-Gesetz durchweg positiv aufgenommen. Eine Gesellschaftsform des „kleinen Mannes“ sei geschaffen worden und die bestehende Lücke zwischen Kapital- und Personengesellschaften würde nun nicht mehr bestehen<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> *Münch. Handbuch*, GmbH/Grziwotz, § 1, Rn 16; *MünchKommGmbHG/Fleischer*, Einl., Rn 65, 66. Siehe zu den Beratungen im Bundesrat und im Reichstag: W. Schubert, *GmbHG 1892*, S. 27 ff.

<sup>26</sup> *MünchKommGmbHG/Fleischer*, Einl., Rn 73.

<sup>27</sup> Zur Gesetzesbegründung siehe *MünchKommGmbHG/Fleischer*, Einl., Rn 71, 72.

<sup>28</sup> So der Abgeordnete Oechelhäuser laut der Stenographischen Berichte des Reichstages, 1892, zitiert in *MünchKommGmbHG/Fleischer*, Einl., Rn 76.

Eine Besonderheit bei der Ausarbeitung des Gesetzes beruhte darauf, dass die Vertreter der Rechtswissenschaft während des schnell durchgezogenen Gesetzgebungsverfahrens praktisch keine Gelegenheit erhalten hatten, sich zu äußern. Die Einführung der GmbH war ausschließlich als das Werk gesellschaftsrechtlich erfahrener Praktiker anzusehen. Die dementsprechend erst zum Ende des Verfahrens im Schrifttum aufkeimende Kritik rügte, dass die beschränkte Haftung voraussichtlich zu einem „Schwindel ohne gleichen“ zulasten der Gläubiger führen würde<sup>29</sup>. Die Gläubigersicherung sei durch das Stammkapital völlig unzureichend garantiert und würde die erst durch die Aktienrechtsnovelle veranlassten Sicherungsmechanismen ins Leere laufen lassen. Andere bemängelten, dass durch die beschränkte Haftung prinzipiell solidere Rechtsformen wie die Offene Handelsgesellschaft und die Kommanditgesellschaft verdrängt werden würden. Die Haftungsbeschränkung sei generell nicht gerechtfertigt in einer Gesellschaft, in der die Gesellschafter die Geschäfte selbst führten und somit die notwendige Aufsicht sicherstellen könnten<sup>30</sup>.

Die Kritik erwies sich später zum Teil als fundiert, in anderen Teilen wurde sie durch den großen Erfolg der GmbH in der Praxis widerlegt.

#### *b) Erste Erfahrungen nach Inkrafttreten des Gesetzes*

In den ersten Jahren nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes verlief die Gründung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung recht zögerlich, was damit begründet wird, dass zunächst Unsicherheiten und mangelnde Erfahrungswerte bei der Anwendung des neuen Rechts bestanden<sup>31</sup>. Die Statistiken jener Zeit zu der Anzahl der Neugründungen und den einzelnen Daten der Gesellschaft waren zunächst sehr detailliert. Im Jahr 1892 wurden 63 Gesellschaften gegründet, 1897 waren es bereits 640 und im April 1902 konnten insgesamt 4745 verzeichnet werden. Ein knappes Viertel der bis dahin gegründeten 6200 Gesellschaften war durch Konkurs, Liquidation oder Gesellschaftsformwechsel wieder gelöscht worden. Beachtlich ist auch, dass es bereits 1893 mehr Gründungen von Gesellschaften mit beschränkter Haftung als von Aktiengesellschaften gab. Ende 1914 standen 27000 Gesellschaften mit beschränkter Haftung 5500 Aktiengesellschaften gegenüber. Nach den Aufzeichnungen wurde die GmbH in steigendem Maße von kleineren Unternehmen gewählt. Familienunternehmen, Einmanngesellschaften, Kolonial-

<sup>29</sup> Vgl. die geäußerte Kritik von Otto Bähr in seiner Schrift „Die Grenzboten“ von 1892, zitiert bei J. Meyer, S. 304.

<sup>30</sup> In diesem Sinne die Kritik von Levin Goldschmidt, „Alte und neue Formen der Handelsgesellschaften“, in Vermischte Schriften, Band II, zitiert bei J. Meyer, S. 305, W. Schubert, *GmbHG 1892*, S. 2 und *MünchKommGmbHG/Fleischer*, Einl., Rn 79.

<sup>31</sup> *Münch. Handbuch*, GmbH/Grziwotz, § 1, Rn 6; einschränkend W. Schubert, *GmbHG 1892*, S. 43.

gesellschaften oder Patentverwertungsgesellschaften verwendeten häufig die Rechtsform der GmbH, aber auch alle anderen denkbaren Industrie- und Handelsbetriebe machten von ihr Gebrauch<sup>32</sup>.

Die anfänglich geäußerten Zweifel an der finanziellen Belastbarkeit der GmbH bestätigten sich zunächst nicht, erst nach 1905 stieg die Zahl der Konkurse an. Kritisiert wurde in der nur spärlichen Literatur zur GmbH vor allem die Umgehung der Vorschriften zum Stammkapital durch Einbringung minderwertiger Sacheinlagen<sup>33</sup>. Ansonsten wurde von ihr sowohl in rechtlicher als auch in tatsächlicher Hinsicht ein durchaus positives Bild gezeichnet<sup>34</sup>.

## II. Die weitere Entwicklung des GmbH-Rechts

Wurde unmittelbar nach Schaffung der neuen Rechtsform auch keine beeindruckende Gründerwelle ausgelöst, so hatte die GmbH doch in der Folgezeit bis zur Gegenwart einen enormen Erfolg zu verzeichnen. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass das GmbH-Recht seit seiner Entstehung von ständigen Rufen nach Reformen begleitet wurde, die zum Teil auch zu Änderungen führten<sup>35</sup>. Entscheidend mitgeprägt wurde das Bild der heutigen GmbH durch die praktische Rechtsfortbildung. Anpassungen des GmbH-Gesetzes sind zudem im Zuge der europäischen Rechtsangleichung notwendig geworden.

### 1. Die GmbH im Wandel des 20. Jahrhunderts

#### *a) Reformansätze und Rechtsfortbildung*

Das GmbH-Recht ist von wiederholten Reformdiskussionen gekennzeichnet, die ein Zeugnis für die Schwachpunkte der GmbH ablegen. Vielfach verblieb es aber bei Reformansätzen und gesetzliche Abänderungen fanden nicht statt. Einige Reformdebatten sind besonders hervorzuheben.

Bereits am Anfang des 20. Jahrhunderts forderten Stimmen in der Literatur, die GmbH einer gemäßigten Revision zu unterziehen. Der Gläubigerschutz und die Kreditwürdigkeit sollten durch eine strengere Haftung der Gründer

---

<sup>32</sup> Ausführlich zur Verbreitung und den Verwendungszwecken der GmbH, W. Schubert, *GmbHG 1892*, S. 30 ff.

<sup>33</sup> Vgl. die Kritik von Neukamp, *Die deutschen Gesellschaften mit beschränkter Haftung*, eine neue Gesellschaftsform, *Zeitschrift für Volkswirtschaft, Socialpolitik und Verwaltung*, Band 8, 1898, zitiert bei J. Schubert, S. 30 f. Das Stammkapital musste damals mindestens 20.000 Mark betragen (W. Schubert, *GmbHG 1892*, S. 33).

<sup>34</sup> W. Schubert, *GmbHG 1892*, S. 41 mit Nachweisen zur zeitgenössischen Literatur.

<sup>35</sup> Zu den seit jeher dauernden Diskussionen um die GmbH: Kurt Ballerstedt, *75 Jahre GmbH-Gesetz*, GmbHR, 1978, S. 66–69.



und der Gesellschafter verstärkt werden<sup>36</sup>. Andere sprachen sich für insgesamt schärfere Gründungsregeln aus<sup>37</sup>. Eine vereinzelte Studie zeigte sich radikaler und verlangte das Verbot der Einmangengesellschaften und die Einführung einer zusätzlichen Garantiehaftung für die Gesellschafter<sup>38</sup>. Letztlich setzte der Ausbruch des Ersten Weltkriegs der Debatte ein Ende<sup>39</sup>.

Zu Beginn der dreißiger Jahre flammten die Reformdiskussionen erneut auf. Sowohl ordoliberalen<sup>40</sup> und als auch dem nationalsozialistischen Gedankengut verschriebene Kritiker verlangten teilweise ausdrücklich die Abschaffung der GmbH oder ihre völlige Umgestaltung. Begründet wurde dies hauptsächlich mit einer missbräuchlichen Nutzung der GmbH. Sie sei ein typisches Produkt des liberalen Rechtsdenkens des 19. Jahrhunderts und sei nicht mit nationalsozialistischen Anschauungen zu vereinbaren, weil die Haftungsbeschränkung den Unternehmer aus der Haftung entlasse und die „Anonymität“ der GmbH rechtspolitisch unerwünscht sei<sup>41</sup>. Obwohl die Diskussion auf eine Abschaffung der GmbH hindeutete, wurde dieser Weg im Referentenentwurf von 1939 über eine Reform des GmbH-Gesetzes nicht beschritten. Allerdings lautete es in der Entwurfsbegründung, dass die GmbH einer „tiefgreifenden Umgestaltung“ bedürfe. Die Leitung der Gesellschaft sollte sich am „allgemeinen Nutzen von Volk und Reich“ orientieren, bedeutende Umgestaltungen waren für den Bereich des Gläubigerschutzes vorgesehen<sup>42</sup>. Nicht geklärt ist, warum der Entwurf unter Abkehr der bisherigen ideologischen Linie für die Beibehaltung der GmbH plädierte. Wahrscheinlich spielte hier eine Rolle, dass der damalige Partei- und Staatsapparat auf die GmbH als wirtschaftlich nützliches Instrument nicht verzichten wollte und konnte<sup>43</sup>. Auch in diesem Fall kam es nicht zur Verwirklichung der Reform, der Zweite Weltkrieg verhinderte entsprechende Maßnahmen<sup>44</sup>.

Weitere umfassende Reformbemühungen waren seit Mitte der sechziger Jahre von der Bundesregierung als Ergänzung der Aktienrechtsnovelle von

<sup>36</sup> M. Hachenburg, *Bedarf die Gesellschaft mit beschränkter Haftung einer Reform?*, Leipziger Zeitschrift für Handels-, Konkurs- und Versicherungsrecht, 1909, 13, 29.

<sup>37</sup> Überblick in *MünchKommGmbHG/Fleischer*, Einl., Rn 84.

<sup>38</sup> F. Fränkel, *Die GmbH, Eine volkswirtschaftliche Studie*, Verlag C.B. Mohr, Tübingen, 1915, S. 250 ff.

<sup>39</sup> *MünchKommGmbHG/Fleischer*, Einl., Rn 86.

<sup>40</sup> Vgl. vor allem die Kritik von Hans Grossmann-Doerth, Gutachten für den 5. Deutschen Juristentag in der Tschechoslowakei, 1931, S. 165, 170.

<sup>41</sup> F. Klausning, *Die Neuordnung der Gesellschaft mit beschränkter Haftung*, Erster und Zweiter Arbeitsbericht des GmbH-Ausschusses der Akademie für Deutsches Recht zur Reform der GmbH, Breidenstein, Frankfurt am Main, 1938 und 1940.

<sup>42</sup> Vgl. die Regierungsbegründung bei: Werner Schubert (Herausgeber), Entwurf des Reichsjustizministeriums zu einem Gesetz über Gesellschaften mit beschränkter Haftung von 1939, Verlagsgesellschaft Recht und Wirtschaft, Heidelberg, 1985, S. 148 ff.

<sup>43</sup> *MünchKommGmbHG/Fleischer*, Einl., Rn 93.

<sup>44</sup> K. Schmidt, *Gesellschaftsrecht*, S. 988 f.

1965 ins Auge gefasst worden. Auch diese „große“ Reform des GmbH-Gesetzes sollte zum Scheitern verurteilt sein. Inhaltlich sahen der Referentenentwurf von 1969<sup>45</sup> und der Regierungsentwurf von 1973<sup>46</sup> ein rundum erneuertes GmbH-Gesetz vor, das sehr stark an der Aktiengesellschaft orientiert war. Beabsichtigt war, den Gläubigerschutz zu verstärken, den Minderheitenschutz zu verbessern, Richterrecht zu kodifizieren und die Rechnungslegung neu zu ordnen. Das Schrifttum sparte indes nicht mit Kritik an diesen Entwürfen<sup>47</sup>. Man warf den Verfassern vor, sich zu sehr vom Aktienrecht und dessen strenger Durchregulierung habe beeinflussen lassen. Die Einschränkung der Gestaltungsfreiheit der gesellschaftsrechtlichen Beziehungen der GmbH würde diese Rechtsform für kleine und mittlere Unternehmen weniger zugänglich machen. Vermisst wurde auch eine gesellschaftsrechtliche Gesamtkonzeption. Aufgrund des vorzeitigen Endes der damaligen Legislaturperiode des 6. Deutschen Bundestages und wegen anderer gesetzgeberischer Prioritäten wurde der Regierungsentwurf nach nur einer Lesung schließlich fallen gelassen<sup>48</sup>.

Infolge der über weite Strecken des 20. Jahrhunderts nicht realisierten Reformen ist die Weiterentwicklung des Rechts der GmbH maßgeblich auf die höchstrichterliche Rechtsprechung zurückzuführen<sup>49</sup>. Bezeichnenderweise spricht man bei der Geschichte des GmbH-Rechts von einer Geschichte der Rechtsfortbildung<sup>50</sup>. Die Beurteilung des GmbH-Rechts lag zunächst beim Reichsgericht<sup>51</sup>, später beim Bundesgerichtshof, der sich bemühte, seine Entscheidungen in Kohärenz zu seinem Vorgänger zu gestalten. Ab den achtziger Jahren wurde der Bundesgerichtshof immer häufiger mit dem GmbH-Recht befasst, was zum einen auf eine stetig wachsende Anzahl von Gesellschaften mit beschränkter Haftung, zum anderen auf eine Überalterung des geltenden Gesetzesrechts zurückzuführen war, das der Bundesgerichtshof behutsam den sich wandelnden rechtlichen und wirtschaftlichen Bedingungen anpasste. In Bezug auf die verschiedenen Sachthemen bildeten einen Schwerpunkt seiner Rechtsprechung Fragen der Kapitalaufbringung und -erhaltung<sup>52</sup>.

### *b) Gesetzesreformen*

Anstatt wie Anfang der siebziger Jahre eine grundlegende Neuregelung des GmbH-Gesetzes durchführen zu wollen, verfolgte die Bundesregierung

---

45 Bundesministerium der Justiz, Referentenentwurf eines Gesetzes über Gesellschaften mit beschränkter Haftung, 1969.

46 Bundestagsdrucksache zum Regierungsentwurf, 7/253.

47 Übersicht zur Kritik in *MünchKommGmbHG/Fleischer*, Einl., Rn 104 ff.

48 *MünchKommGmbHG/Fleischer*, Einl., Rn 107.

49 Daneben spielten auch Vertragspraxis und Rechtswissenschaft eine Rolle.

50 K. Schmidt, *Gesellschaftsrecht*, S. 987–988.

51 Zur Rechtsprechung des Reichsgerichts, siehe W. Schubert, *GmbHG* 1892, S. 37 ff.

52 *MünchKommGmbHG/Fleischer*, Einl., Rn 125 ff.

mit einem Entwurf aus dem Jahre 1977 die Absicht, lediglich die wesentlichen Missstände im Recht der GmbH zu beseitigen und nur die notwendigsten Regeln im GmbH-Gesetz selbst festzuschreiben<sup>53</sup>. Gemäß der Entwurfsbegründung ging es um verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung des Gläubigerschutzes wie etwa die Erhöhung des Mindeststammkapitals von 20.000 DM auf 50.000 DM, die Erhöhung der Mindestzahlung auf das Stammkapital und verschärfte Prüfungspflichten des Gerichts bei der Anmeldung der GmbH zum Handelsregister, um den Ausbau der Rechte der Minderheitsgesellschafter und um die gesetzliche Verankerung der Ein-Mann-Gründung. Dieser „kleinen GmbH-Reform“ war ein anderes Schicksal beschieden als ihren glücklosen Vorgängerinnen, sie wurde im Jahr 1980 verabschiedet<sup>54</sup>. Im Schrifttum<sup>55</sup> fand die Reform ein geteiltes Echo, in dogmatischer Hinsicht hat sich durch die Neuerungen die GmbH vom historischen Leitbild der Aktiengesellschaft entfernt<sup>56</sup>.

Keine Reform im klassischen Sinn, aber doch eine erhebliche Rechtsanpassung, war zehn Jahre später, am 1. Juli 1990, das Inkraftsetzen des bundesdeutschen GmbH-Rechts in der DDR. In der DDR hatte nach dem Zweiten Weltkrieg das GmbH-Gesetz fortbestanden, unmittelbare textliche Veränderungen waren seitdem nicht vorgenommen worden. Die Einführung bundesdeutschen Rechts vollzog sich unter der übergangsweisen Anwendung einiger Sonderregeln<sup>57</sup>.

Außer durch die GmbH-Novelle von 1980 wurde das GmbH-Gesetz durch andere gesellschaftsrechtlich relevante Reformgesetze beeinflusst, die jedoch keine Auswirkungen auf die grundlegende Struktur des GmbH-Rechts hatten. Zu nennen ist hier etwa das Publizitätsgesetz, das Bilanzrichtliniengesetz, das Mitbestimmungsgesetz, das Umwandlungsgesetz, die Insolvenzordnung oder das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich. Teilweise wurden die betreffenden Gesetze im Zuge der Umsetzung von europäischen Richtlinien verabschiedet, wobei deren Einfluss zwar geringer war als im Aktienrecht, aber dennoch in bestimmten Fällen sich spürbar auf das deutsche GmbH-Recht ausgewirkt haben. In diesem Zusammenhang sind zu zitieren

53 Regierungsentwurf über ein Gesetz zur Änderung eines GmbH-Gesetzes und anderer handelsrechtlicher Vorschriften, Bundestagsdrucksache, 7, 1347, S. 27.

54 BGBl. (Bundesgesetzblatt) I, S. 836

55 Zur Kritik im Schrifttum vgl. z.B.: Karl-Friedrich Deutler, Peter Ulmer, Karsten Schmidt, *Das neue GmbH-Recht in der Diskussion*, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln, 1981; W. Timm, *Das neue GmbH-Recht in der Diskussion*, GmbH-Rundschau, 1980, S. 286. P. Hommelhoff, *Die deutsche GmbH im System der Kapitalgesellschaften*, in Roth (Herausgeber): *Das System der Kapitalgesellschaften im Umbruch – ein internationaler Vergleich*, Verlag Dr. Otto Schmidt, 1990, S. 26, 57 f.

56 P. Hommelhoff, *Die deutsche GmbH im System der Kapitalgesellschaften*, in Roth (Herausgeber): *Das System der Kapitalgesellschaften im Umbruch – ein internationaler Vergleich*, Verlag Dr. Otto Schmidt, 1990, S. 26, 57 f.

57 *Münch. Handbuch, GmbH/Grziwotz*, § 1, Rn 26.

die 1968 verabschiedete und mehrfach geänderte Publikationsrichtlinie<sup>58</sup> mit den Regelungen zu Informationspflichten und der Beschränkung von Nichtigkeitsgründen, die Zweigniederlassungsrichtlinie<sup>59</sup> und die verschiedenen Richtlinien zum Bilanzrecht<sup>60</sup>. Hingegen erforderte die in erster Linie auf die GmbH anwendbare Einpersonengesellschaftsrichtlinie<sup>61</sup> aus dem Jahr 1989 für das deutsche Recht keine wesentlichen Anpassungen.

Bedeutsam für die GmbH war und ist zudem die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zur Niederlassungsfreiheit. Sie hatte erhebliche Auswirkungen auf das deutsche Gesellschaftsrecht im Allgemeinen und veranlasste den Gesetzgeber zu grundlegenden Reformen.

## 2. Die jüngste Rechtsentwicklung und die aktuelle Bedeutung der GmbH

### *a) Gesetz zur Modernisierung des GmbH-Rechts und zur Bekämpfung von Missbräuchen*

Eine zentrale Reform fand in jüngster Zeit durch das Gesetz zur Modernisierung des GmbH-Rechts und zur Bekämpfung von Missbräuchen – MoMiG – vom 23. Oktober 2008 statt<sup>62</sup>. Einige Jahre zuvor war erneut eine Diskussion um die Reformbedürftigkeit der GmbH aufgekommen<sup>63</sup>. Im Regierungsentwurf vom Mai 2007 über ein Gesetz zur Modernisierung des GmbH-Rechts werden hauptsächlich zwei Gründe für eine erneute Überarbeitung genannt. Einerseits

<sup>58</sup> Erste Richtlinie 68/51/EWG des Rates vom 9. März 1968 zur Koordinierung der Schutzbestimmungen, die in den Mitgliedstaaten den Gesellschaften im Sinne des Artikels 58 Absatz 2 des Vertrages im Interesse der Gesellschafter sowie Dritter vorgeschrieben sind, um diese Bestimmungen gleichwertig zu gestalten, ABl. L 65 vom 14.03.1968, S. 8.

<sup>59</sup> Elfte Richtlinie 89/666/EWG des Rates vom 21. Dezember 1989 über die Offenlegung von Zweigniederlassungen, die in einem Mitgliedstaat von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen errichtet wurden, die dem Recht eines anderen Staates unterliegen, Abl. L 395 vom 30.12.1989, S. 36.

<sup>60</sup> Vierte Richtlinie 78/660/EWG des Rates vom 25. Juli 1978 aufgrund von Artikel 54 Absatz 3 Buchstabe g) des Vertrages über den Jahresabschluss von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen, ABl. L 222 vom 25.4.1978, S. 11; Siebente Richtlinie 83/349/EWG des Rates vom 13. Juni 1983 aufgrund von Artikel 54 Absatz 3 Buchstabe g) des Vertrags über den konsolidierten Abschluss, ABl. L 193 vom 18.07.1983, S. 1; Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2006 über Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen, zur Änderung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 84/253/EWG des Rates, ABl. L 157, 9.06.2006, S. 87.

<sup>61</sup> Zwölfte Richtlinie 89/667/EWG des Rates vom 21. Dezember 1989 auf dem Gebiet des Gesellschaftsrechts betreffend Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit einem einzigen Gesellschafter ABl. L 395, vom 30.12.1989, S. 40.

<sup>62</sup> BGBl. (Bundesgesetzblatt) I, S. 2026.

<sup>63</sup> Siehe zum Gang der Diskussion: *MünchKommGmbHG*/FLEISCHER, Einl., Rn 116, 117.

sollte die GmbH, wie schon in der Vergangenheit, besser gegen Missbräuche gerade auch im Hinblick auf die zunehmenden Insolvenzen geschützt werden<sup>64</sup>.

Andererseits ging das Streben des Gesetzgebers dahin, das GmbH-Recht zu modernisieren und zu deregulieren. Anlass dafür war vor allem der zunehmende Wettbewerb im europäischen Gesellschaftsrecht. Namentlich die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zur Niederlassungsfreiheit von Kapitalgesellschaften hatte in Deutschland zu Zweifeln an der Konkurrenzfähigkeit der GmbH geführt. Aufgrund der Entscheidungen in den Rechtssachen *Centros*<sup>65</sup>, *Überseering*<sup>66</sup> und *Inspire Art*<sup>67</sup> wurde es möglich, Auslandsgesellschaften mit tatsächlichem Sitz im Inland ohne gesetzliches Mindeststammkapital und die damit einhergehenden nach GmbH-Recht vorgesehenen komplizierten Kapitalaufbringungsregeln zu gründen<sup>68</sup>. Eine solche Vorgehensweise war bis dato in Deutschland aufgrund der traditionell geltenden Sitztheorie als international privatrechtlicher Anknüpfungspunkt für das auf die Gesellschaft anwendbare Recht nicht möglich gewesen. Gemäß der Sitztheorie richtet sich das Gesellschaftsstatut nach dem Recht des Staates, wo die Gesellschaft ihren Hauptverwaltungssitz hat<sup>69</sup>. Eine in Großbritannien gegründete „limited“ hätte danach bei Verlegung des tatsächlichen Sitzes nach Deutschland, den Vorgaben des GmbH-Gesetzes entsprechen müssen. Der Europäische Gerichtshof hatte nun aber diese Auffassung als unvereinbar mit der Niederlassungsfreiheit erklärt.

Dies bewirkte im Weiteren, dass die englische „limited“, die seit Entstehung des GmbH-Gesetzes Ende des 19. Jahrhundert in Deutschland in Vergessenheit geraten war, aufgrund ihrer immer noch währenden einfachen Gründungsvorschriften wieder in den Blickpunkt der deutschen Rechtspolitik rückte. Wie seit Bekanntgabe der Urteile zu erwarten gewesen war, avancierte die „limited“ binnen weniger Jahre zu einer äußerst beliebten Rechtsform für deutsche Unternehmensgründer und steht seitdem gleichberechtigt als Rechtsform der deutschen GmbH im Inland gegenüber.

Als Reaktion auf diese Entwicklung wurde durch das Gesetz zur Modernisierung des GmbH-Rechts und zur Bekämpfung von Missbräuchen eine Reihe von zahlreichen Neuregelungen beschlossen, die die Wettbewerbsfähigkeit

<sup>64</sup> Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des GmbH-Rechts und zur Bekämpfung von Missbräuchen (MoMiG), Bundestagsdrucksache, 16/6140, S. 58.

<sup>65</sup> EuGH Urteil vom 9.3.1999 – Rechtssache C-212/97, Sammlung 1999 I – 1459.

<sup>66</sup> EuGH Urteil vom 5.11.2002 – Rechtssache C-208/00, Sammlung 2002 I – 9919.

<sup>67</sup> EuGH Urteil vom 30.9.2003 – Rechtssache C-167/01, Sammlung 2003 I – 10155.

<sup>68</sup> Baumbach/Hueck, *GmbHG*, Hueck/Fastrich, Einl., Rn 38.

<sup>69</sup> Zurzeit gilt in Deutschland noch die Sitztheorie. Es wird aber erwogen, zukünftig im Rahmen des Internationalen Privatrechts an die Gründungstheorie anzuknüpfen.

der GmbH verbessern sollten, wobei hier der Gesetzgeber den Zielkonflikt zwischen vereinfachenden Regeln und Missbrauchsverhinderung bewältigen musste<sup>70</sup>. Deutlich wird dies bei den Regelungen über die Kapitalaufbringung und Kapitalerhaltung. Der Gesetzgeber, nach ersten Überlegungen zur Herabsetzung des Stammkapitals auf 1 Euro, hat es letztlich für den Fall der klassischen GmbH bei einem Mindeststammkapital von 25 000 Euro belassen. Anderes gilt aber nunmehr für den Fall der neu eingeführten Unternehmergesellschaft, einer speziellen Form der GmbH, die fast ganz ohne Mindeststammkapital gegründet werden kann<sup>71</sup>. Im Gegenzug darf der erwirtschaftete Gewinn nicht voll ausgeschüttet werden, solange bis die Gesellschaft das Mindeststammkapital von 25 000 Euro angespart hat. Nichtsdestoweniger ist hier aber das der GmbH zugrunde liegende Gesamtkonzept, wonach die zur Zeit der Eintragung notwendige Mindestkapitalausstattung die notwendige Entsprechung für die Beschränkung der Haftung auf das Gesellschaftsvermögen darstellt, in Frage gestellt worden. Damit entfernt sich der Gläubigerschutz von der präventiven Kapitalaufbringungshaftung und ersetzt diese durch spätere Verhaltensstandards von Gesellschaftern und Geschäftsführern, vor allem vor und während einer Insolvenz<sup>72</sup>.

Eine direkte Antwort und ein Novum des deutschen GmbH-Gesetzes auf die europäische Rechtsprechung zur Niederlassungsfreiheit ist zudem, dass eine in Deutschland gegründete GmbH ihren tatsächlichen Sitz ins Ausland verlegen kann, ohne dass sie ihre nationale Identität verliert. Diese Neuregelung und die Einführung der Unternehmergesellschaft sind nur ein kleiner Auszug aus dem umfangreichen Gesetzespaket, das als bedeutsamste Reform seit dem Inkrafttreten des GmbH-Gesetzes bezeichnet werden kann. Die Kritik hat das Gesetz eher positiv beurteilt, auch im Hinblick darauf, dass der Gesetzgeber die Grundstruktur des Gesetzes intakt gelassen und einer schrittweisen Verjüngung den Vorzug gegeben hat<sup>73</sup>.

### *b) Erscheinungsformen und Verbreitung der GmbH*

Der historische Gesetzgeber hatte eine einheitliche Form der GmbH vorgesehen. Danach ist die GmbH eine mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattete Gesellschaft, bei der die Haftung gegenüber ihren Gläubigern auf das Gesellschaftskapital beschränkt ist und die ein in Stammeinlagen zerlegtes

<sup>70</sup> Vgl. dazu Karsten Schmidt, *GmbH-Reform auf Kosten der Geschäftsführer? Zum (Un-)Gleichgewicht Gesellschaftsrisiko und Geschäftsführerrisiko im Entwurf eines MoMiG und in der BGH-Recht-sprechung*, GmbHR 2008, S. 449.

<sup>71</sup> Vgl. den neuen § 5a GmbHG. Die Gründung kann bereits mit einem Stammkapital von 1 Euro erfolgen.

<sup>72</sup> Dazu Baumbach/Hueck, *GmbHG*, Hueck/Fastrich, Einl., Rn 52, 53.

<sup>73</sup> So *MünchKommGmbHG/Fleischer*, Einl., Rn 120 f. mit weiteren Nachweisen; vgl. auch Baumbach/Hueck, *GmbHG*, Hueck/Fastrich, Einl., Rn 47.



Stammkapital aufweist. Im Laufe der Zeit haben sich ausgehend von diesem Modell verschiedene Erscheinungsformen der GmbH etabliert.

Je nachdem, wie sich der Gesellschafterkreis der Gesellschaft zusammensetzt, spricht man von einer personalistisch oder kapitalistisch geprägten GmbH. Erstere zeichnet sich durch einen kleinen Kreis von Gesellschaftern aus, die sich kennen und als Geschäftsführer oder Angestellte im Unternehmen mitarbeiten. So haben über die Hälfte aller Gesellschaften mit beschränkter Haftung nur zwei bis fünf Gesellschafter. Durch die Vinkulierung der Anteile und Vorkaufsrechte, wird die Anzahl der Gesellschafter beschränkt. Typischerweise findet man hier kleine oder mittlere Unternehmen, wobei sich häufig mittelständische Familienbetriebe dieser Gesellschaftsform bedienen. Hingegen steht bei der GmbH kapitalistischen Zuschnitts die Vermögensbeteiligung im Vordergrund. Die Gesellschafter sind häufig juristische Personen und in der Regel handelt es sich um Großunternehmen. Die GmbH wird hier jedoch relativ selten verwendet, gewöhnlich wird die Aktiengesellschaft vorgezogen. Eine Ausnahme besteht bei der Konzernbildung, für die die GmbH als prädestiniert gilt. Einen Sonderfall bilden die Einpersonen-Gesellschaften, die bereits 1904 bei der nachträglichen Vereinigung der Anteile in einer Hand von der Rechtsprechung anerkannt wurden und deren Gründung seit der Novelle von 1980 zugelassen ist.

Die GmbH kommt nicht nur in ihrer ursprünglichen Form vor, sondern wird gerne mit anderen Rechtsformen verbunden. Eine beliebte Form dieser Grundtypenvermischung ist die GmbH & Co.KG, bei der im Unterschied zur üblichen Kommanditgesellschaft keine natürliche Person sondern die GmbH als Komplementärin auftritt.

Schließlich lassen sich die Gesellschaften mit beschränkter Haftung auch nach dem von ihnen verfolgten Zweck unterscheiden. Die GmbH kann, was auch historisch so angelegt war, grundsätzlich für jeden Zweck eingesetzt werden, ist also nicht auf eine wirtschaftliche Verwendung festgelegt, sondern kann auch ideelle Zwecke erfüllen, wobei Gesellschaften mit erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung die große Mehrzahl bilden.

Die Zahl der in Deutschland gegründeten Gesellschaften mit beschränkter Haftung hat seit ihrer Einführung ständig zugenommen. Verzeichnete man 1950 noch 22.000 Gesellschaften so ergibt sich nach Schätzungen ein heutiger Stand von etwa 1 Million Gesellschaften mit beschränkter Haftung. Im Vergleich dazu gab es zum 1. Januar 2008 nur etwas über 18.000 Aktiengesellschaften und um die 15.000 „*private limited companies*“. Insgesamt stellt die GmbH in Deutschland die mit Abstand am weitesten verbreitete Gesellschaftsform dar<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Vgl. zum Zahlenmaterial Baumbach/Hueck, *GmbHG*, Hueck/Fastrich, Einl., Rn 15 ff. und die sehr umfangreichen Angaben in: *MünchKommGmbHG*/Fleischer, Einl., Rn 198 ff., 219. Teilweise ist wegen fehlender oder schwierig zu erstellender Statistiken von Schätzungen auszugehen.



### III. Schlussbetrachtung

Die GmbH kann heute auf eine über 100-jährige Erfolgsgeschichte zurückblicken. Sie ist vom historischen Gesetzgeber zur Erfüllung bestimmter rechts- und wirtschaftspolitischer Zwecke geschaffen worden und konnte die in sie gesetzten Erwartungen voll erfüllen oder sogar übertreffen. Trotz ihrer Schwächen zeichnet sich ihre Entwicklung weniger durch systembetreffende Veränderungen als vielmehr durch eine schrittweise Anpassung an die Erfordernisse des modernen Wirtschaftslebens aus. Die Gründe für ihre Einführung wie auch für ihre jüngste Neuregelung basieren in weiten Teilen auf gleichartigen Überlegungen, nämlich der Schaffung bzw. der Beibehaltung einer effizienten und wettbewerbsfähigen Gesellschaftsform als Reaktion auf die rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten der jeweiligen Epoche. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die GmbH heute eine lebendige und flexible Rechtsform darstellt, die sich für die Wirtschaftspraxis als unerlässlich erwiesen hat.

### Bibliography

- Ballerstedt, Kurt, *75 Jahre GmbH-Gesetz*, GmbHR (GmbH-Rundschau), 1978, 66.
- Baumbach, Adolf, Hueck, Alfred *GmbHG, Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung*, 19. Auflage, Verlag C.H. Beck, München, 2010.
- Deutler, Karl-Friedrich, Ulmer, Peter, Schmidt, Karsten, *Das neue GmbH-Recht in der Diskussion*, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln, 1981.
- Fränkel, Franz, *Die GmbH, Eine volkswirtschaftliche Studie*, Verlag C.B. Mohr, Tübingen, 1915.
- Grossmann-Doerth, Hans, *Reform des Gesetzes betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung*, Gutachten für den 5. Deutschen Juristentag in der Tschechoslowakei, 1931.
- Hachenburg, Max, *Bedarf die Gesellschaft mit beschränkter Haftung einer Reform?*, Leipziger Zeitschrift für Handels-, Konkurs- und Versicherungsrecht, 1909, 13.
- Hommelhoff, Peter, *Die deutsche GmbH im System der Kapitalgesellschaften*, in Roth (Herausgeber): *Das System der Kapitalgesellschaften im Umbruch – ein internationaler Vergleich*, Verlag Dr. Otto Schmidt, 1990, 26.

- Klausing, Friedrich, *Die Neuordnung der Gesellschaft mit beschränkter Haftung*, Erster und Zweiter Arbeitsbericht des GmbH-Ausschusses der Akademie für Deutsches Recht zur Reform der GmbH, Breidenstein, Frankfurt am Main, 1938 und 1940.
- Meyer, Justus *Haftungsbeschränkung im Recht der Handelsgesellschaften*, Springer-Verlag Berlin, Heidelberg, New York, 2000.
- Münchener Handbuch des Gesellschaftsrechts*, Band 3, *Gesellschaft mit beschränkter Haftung*, herausgegeben von Hans-Joachim Priester und Dieter Mayer, Verlag C.H. Beck München 2003.
- Münchener Kommentar zum Gesetz Betreffend die Gesellschaft mit beschränkter Haftung – GmbHG*, Band 1, §§ 1-34, herausgegeben von Holger Fleischer und Wulf Goette, Verlag C.H. Beck, München 2010.
- Schilling, Wolfgang, *Rechtspolitische Gedanken zur GmbH & Co.*, in: Festgabe für Otto Kunze, *Recht und Rechtsleben in der sozialen Demokratie*, Duncker & Humblot, Berlin, 1969, 189.
- Schmidt, Karsten, *Gesellschaftsrecht*, 4. Auflage, Carl Heymanns Verlag, Köln, Bonn, Berlin, München 2002.
- Schmidt, Karsten, *GmbH-Reform auf Kosten der Geschäftsführer? Zum (Un-) Gleichgewicht Gesellschafterrisiko und Geschäftsführerrisiko im Entwurf eines MoMiG und in der BGH-Rechtsprechung*, GmbHR 2008, S. 449.
- Schubert, Werner *Das GmbH-Gesetz von 1892 „eine Zierde unserer Reichsgesetzsammlung“*, in: *Festschrift 100 Jahre GmbH-Gesetz*, herausgegeben von Marcus Lutter, Peter Ulmer, Wolfgang Zöllner, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln, 1992, 4.
- Timm, Wolfgang, *Das neue GmbH-Recht in der Diskussion*, GmbH-Rundschau. 1980, 286.



**Piotr Borowski**

Uniwersytet w Białymstoku

e-mail: borpio5@wp.pl

## **Przyczyny uchwalenia ustawy o Rezerwie Federalnej z 23 grudnia 1913 roku. Powstanie banku centralnego Stanów Zjednoczonych Ameryki**

### **SUMMARY**

#### **The Reasons of Passing the Federal Reserve Act of 23 December 1913. The Formation of Central Bank of the USA**

The Federal Reserve System, often called the Fed, is the central bank of the United States. The establishment of the Federal Reserve System in 1913 is conventionally viewed as the inevitable outcome of the turmoil surrounding the Panic of 1907. The Panic of 1907 was the last and most severe of the bank panics that plagued the pre-Civil War Era and the National Banking Era of the United States. Federal regulation was absent in the antebellum period with panics in 1819, 1837, and 1857. During the National Banking Era, banking panics occurred in 1873, 1884, 1890, 1893, and 1907. Bank panics were characterized by the widespread appearance of bank runs, attempts by depositors to simultaneously withdraw their deposits from the banking system. Because banks did not (and still do not) keep a 100% reserve against deposit, it paid to be near the front of the line of depositors demanding their money when a panic blew up. What sets the 1907 panic apart from earlier panics was that the crisis focused on the trust companies in New York City. The National Banking Era lasted from 1863 to 1914, when Congress, in part to eliminate these recurring panics, after considerable debate, created the Federal Reserve System. Another congressional objective was to provide an institution that could centralize the clearing of payments across the nation. Congress also desired the government to have a central depository for its funds. The Fed's principal goal of economic stability has not changed since its creation in 1913.

**Key words:** Federal Reserve System, financial stability, National Banking System, banking panics, the Panic of 1907, prelude to the Federal Reserve, National Monetary Commission, Federal Reserve Act

1. Historia bankowości centralnej Stanów Zjednoczonych Ameryki jest nierozdzielnie związana z najważniejszymi wydarzeniami politycznymi tego kraju. Począwszy od przyznania prywatnemu przedsiębiorcy Robertowi Morrisowi przez Kongres Kontynentalny (*Continental Congress*) w 1781 r. licencji (*charter*) na otwarcie w Filadelfii Banku Północnej Ameryki (*the Bank of North America*), a następnie powołanie, także w Filadelfii, odpowiednio w 1791 i 1816 r., ustawą federalną Pierwszego i Drugiego Banku Stanów Zjednoczonych (*the First and the Second Bank of the United States*), ustawą o pieniądzu narodowym (*National Currency Act*) z 1863 r. zdecentralizowanego systemu bankowości centralnej (*National Banking System*), a wreszcie ustanowienie w 1913 r. Systemu Rezerwy Federalnej (*Federal Reserve System*), głównym celem tych instytucji było zapewnienie sfinansowania wydatków wojennych Departamentu Skarbu oraz sprawna obsługa długu publicznego<sup>1</sup>. Prowadzcy chodzilo zatem przede wszystkim o utrzymanie stabilności finansowej i wzrostu gospodarczego w warunkach luźnej polityki fiskalnej i wzrastających deficytów budżetowych albo niedopuszczenie do wystąpienia deflacyjnej recesji spowodowanej upadłością nawet jednej instytucji finansowej<sup>2</sup>. Pozostałe wyznaczniki działalności operacyjnej banku centralnego w postaci zapewnienia pełnego zatrudnienia, stabilnego poziomu cen (rozumianej jako dopuszczenie występowania pełzającej inflacji rządu nawet 2–3%) oraz umiarkowanej długoterminowej stopy procentowej, które to zostały nałożone na System Rezerwy Federalnej dopiero na podstawie ustawy o pełnym zatrudnieniu i zrównoważonym rozwoju (*the Full Employment and Balanced Growth Act*) z 1978 r., nie miały żadnego znaczenia, ponieważ aż do zakończenia wielkiego kryzysu w 1933 r. w ogóle nie uświadamiano sobie istnienia polityki pieniężnej jako zasadniczego – wespół z polityką budżetową – segmentu publicznej polityki gospodarczej<sup>3</sup>. Innymi słowy, dążenie do osiągnięcia określonych makroekonomicznych przesłanek działalności banku centralnego za pomocą instrumentów polityki pieniężnej, służących refinansowaniu działalności kredytowej banków handlowych, stało się prawnie dopuszczalne dopiero z chwilą wejścia w życie ustawy o zatrudnieniu

<sup>1</sup> Por. np. R. LeRoy Miller, D. D. van Hoose, *Essentials of Money, Banking, and Financial Markets*, Addison-Wesley Longman, Inc., New York 1997, s. 295–306.

<sup>2</sup> Por. R. G. Hubbard, *Money, the Financial System and the Economy*, Addison-Wesley Longman, Inc., New York 1997, s. 483; P. Trescott, *Central Banking*, [w:] *Encyclopedia of American Economic History. Studies of the Principal Movement and Ideas*, ed. G. Porter, Vol. 2, Charles Scribner's Sons, New York 1980, s. 737–744.

<sup>3</sup> Por. J. Głuchowski: *Polityka fiskalno-monetarna Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Toruń 1979, s. 26.

(*Employment Act*), co nastąpiło 20 lutego 1946 r. Ustawa ta zalegalizowała bowiem występowanie deficytu budżetowego, który jest finansowany przez oferowanie do sprzedaży federalnych papierów wartościowych<sup>4</sup>. Stanowią one zasadniczą część kapitału rezerwowego wszystkich instytucji depozytowych działających na terenie Stanów Zjednoczonych oraz zagranicznych banków centralnych i handlowych, które zamieniają omawiane papiery wartościowe na dolary amerykańskie, przedstawiając do redyskonta w Regionalnym Banku Rezerwy Federalnej<sup>5</sup>. W ten sposób instytucje finansowe odzyskują nie tylko zainwestowane w bony i obligacje skarbowe fundusze własne, ale również wynagrodzenie w postaci ustalonego w momencie zawierania transakcji procentu. Dzięki temu odzyskują środki, które mogą ponownie przeznaczyć na zakup rządowych papierów wartościowych, zainwestować w walory giełdowe albo wykorzystać na udzielenie kredytu<sup>6</sup>. Korzyść odnoszą zarazem władze monetarne: zaopatrzenie jednostek organizacyjnych sektora bankowego w pieniądze i kredyt ma stymulować inwestycje w sferę gospodarki realnej, charakteryzujące się najwyższą stopą zwrotu, a to pozwala oczekiwać wsparcia realizacji celów ogólnogospodarczych<sup>7</sup>.

Refinansowanie działalności kredytowej banków handlowych, przejawiające się zasygnalizowaną wyżej zamianą pieniądza bankowego (wkłady na rachunkach instytucji depozytowych, pieniądź bezgotówkowy) na pieniądź banku centralnego (fizycznie istniejące banknoty i monety), należy do podstawowych zadań każdego banku centralnego, ponieważ chroni banki przed niewypłacalnością, stanowiąc tym samym rynek rezerw kasowych systemu bankowego i gospodarki finansowej państwa, a w rezultacie umożliwiając władzom monetarnym decydowanie o płynności rynku pieniężnego. Podkreślić przy tym trzeba, iż sprawne wywiązywanie się z tego zadania wynika z przyznania współczesnym bankom centralnym, w tym także i Systemowi Rezerwy Federalnej, przywileju tworzenia fizycznie istniejącego pieniądza. Funkcja emisji pieniądza, będącego powszechnym ekwiwalentem, środkiem obiegu, miernikiem wartości oraz środkiem ostatecznej zapłaty, jest konieczna do podtrzymania płynności nie tylko każdego banku, ale przede wszystkim całego sektora bankowego, ponieważ dyskontowanie papierów wartościowych z reguły generuje straty finansowe. Toteż w praktyce bank centralny występuje na rynku pieniężnym jako pożyczkodawca

4 Por. J. P. Judd, G. D. Rudebusch, *The Goals of U.S. Monetary Policy*, tekst zaczerpnięty został z oficjalnej strony internetowej Regionalnego Banku Rezerwy Federalnej w San Francisco, dostępnej pod adresem: <http://www.frbsf.org/econsrch/wklyltr99/el99-04.html>, s. 1–2.

5 Por. P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia. Tom 2*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 192–197.

6 Por. np. W. Baka, *Pieniądz, bank centralny i polityka pieniężna*, [w:] *Ekonomia dla prawników i nie tylko*, red. M. Bednarski, J. Wilkin, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003, s. 356–359.

7 M. Iwanicz-Drozdowska, W. L. Jaworski, Z. Zawadzka, *Bankowość. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2010, s. 67–68.

ostatniej instancji (*lender of last resort*), który jest ostatecznym źródłem centralnego pieniądza rezerwowego<sup>8</sup>.

Powierzenie Systemowi Rezerwy Federalnej prawa podmiotowego Kongresu do bicia pieniądza i określania jego wartości, wyrażonego w artykule I sekcja 8 punkt 5 Konstytucji Stanów Zjednoczonych (*Constitution of the United States*)<sup>9</sup>, który począwszy od 15 sierpnia 1971 r. jest pieniądzem fiducjarnym (niewymienialnym na pieniądz kruszcowy), nie może oznaczać braku jakichkolwiek reguł, czy wręcz automatyzmu, jeśli chodzi o udzielanie wsparcia płynnościowego instytucjonalnym uczestnikom rynku finansowego, zagrożonym niewypłacalnością. Przeciwnie, głównym celem polityki pieniężnej Systemu Rezerwy Federalnej, wynikającym z artykułu 2A ustawy tworzącej ten podmiot prawnofinansowy, jest wciąż zapewnienie stabilności cen, a zatem niedopuszczenie do pojawienia się inflacji, a to stoi w sprzeczności z rolą pożyczkodawcy ostatniej instancji. Innymi słowy, wzrost inflacji i obawy przed potencjalnym przegrzaniem koniunktury mogą spowodować podniesienie stóp procentowych banku centralnego, i to mimo że podstawowym uwarunkowaniem jego działalności jest niedopuszczenie do wystąpienia dużej ogólnej depresji gospodarczej w Stanach Zjednoczonych<sup>10</sup>. Problem polega na tym, że upadłość jednej instytucji finansowej może pociągnąć za sobą niewypłacalność i upadłość innych, co w krótkim czasie może doprowadzić do pojawienia się paniki bankowej i kryzysu finansowego. Implikacje braku stabilności w sektorze finansowym mogą w konsekwencji rozprzestrzenić się na sferę gospodarki realnej i wywołać masowy wzrost bezrobocia, związane z tym spowolnienie gospodarcze, a nawet recesję. Wysoka cena, jaką musi płacić całe społeczeństwo za kryzys w systemie finansowym skłania do podejmowania działań służących ochronie tego systemu. Wielu ekspertów, a wśród nich były prezes Fed, Paul Volcker, zwraca ponadto uwagę, że pierwotnym celem Systemu Rezerwy Federalnej miało być zapewnienie stabilności systemu finansowego poprzez wypełnianie roli pożyczkodawcy ostatniej instancji i w ten sposób zapobieganie występowaniu kryzysów finansowych<sup>11</sup>. Bank centralny nie może się jednak ograniczać do wspierania płynności poszczególnych instytucji depozytowych. Dąży on przede wszystkim do

<sup>8</sup> M. Iwanicz-Drozdowska, W. L. Jaworski, Z. Zawadzka, op. cit., s. 82; M. Zdebel, *System pieniądza, dewizowy i bankowy*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 197–199.

<sup>9</sup> Tekst współcześnie obowiązującej Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki (*Constitution of the United States*) został zaczerpnięty ze strony internetowej *MacMillan Law Library. Electronic Reference Desk*, dostępnej pod adresem: <http://www.law.emory.edu/FEDERAL/usconst.html>, s. 8.

<sup>10</sup> Por. S. Gomułka, *Wpływ zaburzeń na międzynarodowych rynkach finansowych na sytuację gospodarczą Polski: komentarz makroekonomisty*, „Bank i Kredyt”, sierpień – wrzesień 2007, s. 23.

<sup>11</sup> Por. O. Szczepańska, P. Sotomska-Krzysztofik, M. Pawliszyn, A. Pawlikowski, *Instytucjonalne uwarunkowania stabilności finansowej na przykładzie wybranych krajów*, Narodowy Bank Polski, Departament Komunikacji Społecznej, Materiały i Studia, Zeszyt nr 173, Warszawa 2004, s. 9 i 57.



zapobieżenia zjawiskom kryzysowym, które by zagroziły bezpieczeństwu całego systemu bankowego. Jest to możliwe dzięki wypełnianiu zadań należących do istoty nadzoru bankowego<sup>12</sup>.

2. Ustawa o Rezerwie Federalnej (*the Federal Reserve Act*), uchwalona 23 grudnia 1913 r. i tego samego dnia podpisana przez prezydenta Thomasa Woodrowa Wilsona, powołała do życia istniejący do dnia dzisiejszego bank centralny Stanów Zjednoczonych, czyli System Rezerwy Federalnej, w Polsce nazywany również Urzędem Rezerwy Federalnej, Rezerwą Federalną lub oznaczany skrótem SRF (*Federal Reserve System*; w Stanach Zjednoczonych określane też jako *Federal Reserve*, a w powszechnie stosowanym skrócie jako Fed). Instytucja ta została zatem utworzona znacznie później niż banki centralne takich krajów, jak Szwecja (Riksbank, utworzony w 1668 r.), Wielka Brytania (Bank of England, ustanowiony w 1694 r.), czy Francja (Banque de France, założony w roku 1800). Bank centralny Stanów Zjednoczonych jest jednak starszy niż np. bank centralny Kanady (Bank of Canada, 1935)<sup>13</sup>.

3. Głównym powodem powołania Systemu Rezerwy Federalnej, złożonego z dwunastu federalnych banków emisyjnych wraz z naczelnym ich organem, Radą Rezerwy Federalnej (na mocy ustawy Prawo bankowe z 1935 r. przekształconej w Radę Gubernatorów Rezerwy Federalnej), była potrzeba stworzenia elastycznego pieniądza oraz mechanizmu dyskontowania weksli bankowych i handlowych, ujednoczenia narodowej waluty, usprawnienia nadzoru nad bankami komercyjnymi, przeciwdziałania procesom inflacyjnym i deflacyjnym, a także stworzenie warunków sprzyjających stałości siły nabywczej pieniądza, wysokiemu zatrudnieniu oraz stabilnemu wzrostowi gospodarczemu. Konieczność uporządkowania systemu bankowego i nadania mu właściwej organizacji, odpowiadającej potrzebom rozwijającej się w szybkim tempie gospodarki amerykańskiej, wynikała również z tego, że obok Departamentu Skarbu uprawnionego do emisji pieniądza federalnego, do chwili rozpoczęcia działalności przez Fed, co nastąpiło 16 listopada 1914 r., wszystkie banki handlowe na terytorium Stanów Zjednoczonych mogły emitować własne banknoty, a to dodatkowo pogłębiało chaos panujący na rynku finansowym i wywoływało częste zaburzenia obiegu pieniężnego. W rezultacie dopiero ustawa o Rezerwie Federalnej z 1913 r. zapewniła możliwość dostosowania obiegu pieniężnego do potrzeb gospodarczych. Definitywna delegalizacja i zastąpienie ponad 30 tysięcy (!) prywatnych biletów bankowych oraz innych środków obiegu (emisją własnego

<sup>12</sup> M. Iwanicz-Drozdowska, W. L. Jaworski, Z. Zawadzka, op. cit., s. 41–42.

<sup>13</sup> Por. L. Oręziak, *System Rezerwy Federalnej jako bank centralny Stanów Zjednoczonych*, [w:] *Bankowość centralna od A do Z*, red. R. Kokoszczyński, B. Pietrzak, Narodowy Bank Polski, Departament Komunikacji Społecznej, Warszawa 2008, s. 210.

pieniądza zajmowały się także m.in. apteki oraz inne zakłady pracy) przez jednolite banknoty Rezerwy Federalnej (*the Federal Reserve Notes*) miała z kolei przyczynić się do bardziej swobodnego regulowania krajowej podaży pieniądza i warunków kredytowania przez federalne władze monetarne w taki sposób, aby doprowadzić do wygładzenia koniunkturalnych wahań dochodu i zatrudnienia oraz zachować integralność krajowych instytucji finansowych. Chodziło bowiem o to, aby stworzyć sprawny mechanizm pozwalający na większy przyrost podaży pieniądza w okresie kryzysu finansowego lub recesji, a więc w sytuacji, kiedy banki i inne instytucje finansowe najbardziej potrzebowały zasilania z zewnątrz i były zmuszone ograniczać lub wręcz zaprzestawać dokonywania ekspansji pieniężnej. Krótko mówiąc, nowy federalny bank centralny był nade wszystko potrzebny do zapewnienia elastycznej podaży pieniądza<sup>14</sup>. Poza tym na System Rezerwy Federalnej nałożono odpowiedzialność za stabilizację wartości pieniądza oraz finansowanie rozwoju gospodarczego kraju<sup>15</sup>.

Ustanowienie banku centralnego wymuszał również system waluty złotej, który został przyjęty w Stanach Zjednoczonych na podstawie ustawy o standardzie złota (*the Gold Standard Act*) uchwalonej 14 marca 1900 r., choć faktycznie zaadaptowano go już w 1873 r. W systemie waluty złotej państwo za pośrednictwem banku centralnego zobowiązało się wykupić znajdującą się w obiegu i na rachunkach banków komercyjnych, emitowaną przez siebie walutę, na każde żądanie, za określoną ilość złota. Nowa instytucja miała więc z jednej strony kierować się zasadami tego systemu i dbać o zapewnienie odpowiedniej proporcji między banknotami i depozytami a rezerwami tego szlachetnego kruszcu, z drugiej zaś – kierować się teorią weksli realnych, co miało chronić gospodarkę amerykańską przed zaburzeniami wynikającymi ze spekulacji na rynkach finansowych oraz na Giełdzie Papierów Wartościowych w Nowym Jorku (*the New York Stock Exchange*). Jednak wybuch pierwszej wojny światowej, a następnie przystąpienie do niej Stanów Zjednoczonych, sprawiły, iż polityka Rezerwy Federalnej została podporządkowana innemu celom, co przejawiało się dążeniem do utrzymania w długim czasie stabilności (niskich) stóp procentowych. Na marginesie zaznaczyć trzeba, że samo utworzenie banku centralnego i scentrali-

<sup>14</sup> Por. Z. Karpiński, *Bankowość w krajach kapitalistycznych. Problemy teorii i praktyki*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1961, s. 362–365; C. Kosikowski, *Publiczne prawo bankowe*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1999, s. 29; D. R. Kamerschen, R. B. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1993, s. 187; P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, op. cit., s. 195; M. N. Rothbard, *Tajniki bankowości. Podręcznik akademicki*, Fijor Publishing Company, Warszawa 2007, s. 249–250; *The Fed Today*, Federal Reserve Bank of Dallas, tekst zaczerpnięty został z oficjalnej strony internetowej Regionalnego Banku Rezerwy Federalnej w Dallas, dostępnej pod adresem: <http://www.dallasfed.org/educate/pubs/fedtoday.html>, s. 1.

<sup>15</sup> Por. J. K. Solarz, *Rozwój systemów bankowych*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, „Zarządzanie i Finanse”, Warszawa 1996, s. 53.

zowanie w skarbcach dwunastu Regionalnych Banków Rezerwy Federalnej narodowych rezerw złota automatycznie przełożyło się na możliwość zwiększenia podaży pieniądza, a zarazem obniżenia rynkowych stóp procentowych, co w połączeniu z ujednoczeniem stopy rezerwy obowiązkowej na terenie całego kraju tworzyło nowoczesny i sprawnie działający system monetarny, a to z kolei miało pierwszorzędne znaczenie wobec spodziewanego wybuchu wojny w Europie. Dzięki tej reformie prywatne instytucje finansowe na terenie USA, a niezależnie od ich postawy także Departament Skarbu, mogły zaofiarować państwu Ententy znaczące subsydia i kredyty bez obaw wyzwolenia tendencji deflacyjnych w rodzimej gospodarce, pomagając tym samym w sfinansowaniu wydatków militarnych sojuszników politycznych Stanów Zjednoczonych.

Stabilność stóp procentowych, a dokładniej, niechęć do ich dużych zmian (*interest – rate smoothing*), była od samego początku istnienia Systemu Rezerwy Federalnej ważnym czynnikiem determinującym zachowanie banku centralnego, gdyż właśnie duże, w znacznej części sezonowe zmiany nominalnych stóp procentowych uważano za jedną z najważniejszych przyczyn wcześniejszych kryzysów finansowych, które zawsze pociągały za sobą panikę bankową. Z dzisiejszego punktu widzenia niezwykle istotny jest fakt, iż w dyskusjach z owego okresu, a co gorsza nawet podczas wielkiego kryzysu lat 1929–1933, nie rozróżniano nominalnych i realnych stóp procentowych. W okresie wojny dodatkową zachętą do utrzymywania stabilnych stóp procentowych był ustawowy, nałożony na podstawie trzeciej ustawy o pożyczce na rzecz wolności (*the Third Liberty Loan Act*) z 1918 r., obowiązek stabilizowania długoterminowych stóp procentowych obligacji rządowych. Innymi słowy oznaczało to, iż jakiegokolwiek działania Rezerwy Federalnej nakierowane na podniesienie stóp procentowych powyżej pewnego poziomu stałyby w sprzeczności nie tylko z działaniami Departamentu Skarbu, ale i z decyzjami Kongresu<sup>16</sup>.

Intencją twórców ustawy o Rezerwie Federalnej było wreszcie zapewnienie większej stabilności narodowemu systemowi bankowemu poprzez ustanowienie pożyczkodawcy ostatecznej instancji dla jego uczestników, zwłaszcza dla dużych instytucji finansowych zagrożonych chwilową niewypłacalnością. Dwanaście Banków Rezerwy Federalnej rozmieszczonych na terytorium całego kraju miało równoważyć fluktuacje w popycie i podaży kredytu przez udzielanie pożyczek dyskontowych w nowej walucie federalnej dla banków komercyjnych oraz innych podmiotów finansowych pod zastaw posiadanych przez nie papierów wartościowych, w tym obligacji i bonów emitowanych przez Departament Skarbu, rządy poszczególnych stanów, a także innych jednostek samorządu te-

<sup>16</sup> Por. R. Kokoszczyński, *Współczesna polityka pieniężna w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2004, s. 65–66 i zamieszczony tam przypis 11; E. S. Harris, *Fed Bena Bernanke*, s. 158; M. N. Rothbard, op. cit., s. 254–258; G. B. Tindall, D. E. Shi, *Historia Stanów Zjednoczonych*, s. 948.

rytorialnego. W zamian za obietnicę uzyskania płynności członkowskie banki handlowe musiały z mocy prawa utrzymywać na nieoprocentowanym rachunku w Regionalnym Banku Rezerwy Federalnej niewielką rezerwę obowiązkową<sup>17</sup>. W ten sposób bank centralny miał stworzyć sprawny mechanizm redyskontowania weksli handlowych i papierów wartościowych, a zatem dostarczyć elastyczny pieniądz, co miało na celu uniknięcie przyszłych zaburzeń finansowych, którym zazwyczaj towarzyszyła panika bankowa<sup>18</sup>.

4. Dopowiedzieć w tym miejscu trzeba, że charakterystyczną cechą rozwoju gospodarczego Stanów Zjednoczonych od ustanowienia pierwszego banku centralnego tego państwa w 1791 r. do wybuchu drugiej wojny światowej w 1939 r. było występowanie na rynku finansowym, w związku z pojawieniem się regularnego cyklu koniunkturalnego (czyli okresowych wahań produkcji i zatrudnienia), bardzo silnych tendencji deflacyjnych, których zwieńczeniem były kryzysy finansowe oraz paniki bankowe. Towarzyszyła im nadprodukcja, poprzedzona zazwyczaj spekulacją. Kryzysy takie do wybuchu wojny secesyjnej i uchwalenia ustawy o bankach narodowych (*the National Bank Act*) z 3 czerwca 1864 r. pojawiały się mniej więcej co dwadzieścia lat: w latach 1819, 1837 (najdłuższy w XIX w., trwający cztery lata) i 1857. Po utworzeniu systemu bankowości narodowej (*national banking system*) częstotliwość kryzysów finansowych i panik bankowych zwiększyła się jednak dwukrotnie; występowały one w przybliżeniu co dziesięć lat po zakończeniu wojny domowej: w latach 1873, 1884, 1893 i 1907<sup>19</sup>.

Główną przyczyną takiego stanu rzeczy była niezdolność narodowego systemu bankowego do prowadzenia elastycznej polityki pieniężnej, wynikająca ze sztywnego powiązania wielkości emisji banknotów poszczególnych banków narodowych z wartością rynkową, nie zaś nominalną, funduszy własnych złożonych z obligacji Departamentu Skarbu. Mianowicie, skoro artykuł 21 ustawy o bankach narodowych przyznał dla banku komercyjnego działającego na podstawie licencji wydawanej przez Urząd Kontrolera Obiegu prawo emisji własnych banknotów do wysokości 90% wartości rynkowej posiadanych papierów wartościowych rządu federalnego, które uprzednio musiały zostać zdeponowane w regionalnym oddziale Niezależnego Skarbu Państwa, oznaczało to, że wolu-

<sup>17</sup> Por. D. C. Wheelock, *Conducting Monetary Policy Without Government Debt: The Fed's Early Years*, „Review of the Federal Reserve Bank of St. Louis”, Volume 83, Number 3, The Research Division of the Federal Reserve Bank of St. Louis, 2002, s. 3–4.

<sup>18</sup> Por. J. Gluchowski, op. cit., s. 17.

<sup>19</sup> Por. F. S. Mishkin, *Ekonomika pieniądza, bankowości i rynków finansowych*, s. 278; J. K. Solarz, op. cit., s. 54; M. Deane, R. Pringle, *The Central Banks*, Viking Penguin, New York 1994, s. 51; R. S. Grossman, *US Banking History, Civil War to World War II*, tekst został zaczerpnięty ze strony internetowej dostępnej pod adresem: <http://eh.net/encyclopedia/article/grossman.banking.history.us.civil.war.wvii>, s. 5.

men pieniądza bankowego w gospodarce amerykańskiej uzależniony został od cen rynkowych obligacji rządowych, a nie rzeczywistych potrzeb obrotu gospodarczego. Tak więc, jeśli cena federalnych papierów wartościowych spadała (co rzeczywiście miało miejsce), wówczas banki narodowe musiały zredukować podaż pieniądza w obiegu. Odbywało się to poprzez zahamowanie udzielania pożyczek bankowych lub, co było o wiele bardziej drakońskim środkiem, wezwania do ich natychmiastowego zwrotu. Równocześnie sztywne powiązanie między ilością pieniądza i ograniczonymi zasobami złota, srebra czy obligacji rządowych wywoływało znaczne wahania stóp procentowych, związane z sezonowym wzrostem zapotrzebowania na kredyty w rolnictwie i okresowym zwiększeniem tego zapotrzebowania w biznesie, w wyniku cyklu koniunkturalnego. Innymi słowy, pozbawienie banków krajowych prawa okresowej emisji banknotów (np. co pięć lat) na kwotę większą od wartości przechowywanych przez nie w skarbcu federalnym obligacji rządowych, powodowało brak elastyczności podaży pieniądza oraz nadmierne oprocentowanie kredytów inwestycyjnych oraz na cele produkcyjne, co generowało z kolei ataki paniki bankowej i recesji w systemie gospodarczym. W rezultacie system bankowości narodowej nie był w stanie zapewnić równowagi na rynku pieniężnym i międzybankowym, jak byłoby to możliwe w przypadku utworzenia banku centralnego wzorowanego na rozwiązaniach europejskich. Oprócz tego poważnym obciążeniem w prowadzeniu działalności operacyjnej banku narodowego był zakaz udzielania pożyczek bankowych zabezpieczonych hipotecznie na gospodarstwach rolnych, co jeszcze bardziej osłabiało i tak relatywnie niską zdolność kredytową farmerów. Słowem, system banków narodowych nie mógł zagwarantować odpowiedniej ilości kredytów sezonowych dla sektora rolniczego, co powodowało faktyczne wykluczenie grupy społecznej farmerów z uczestnictwa w rynku finansowym i powodowało zmniejszenie możliwości nabywczych społeczeństwa. Z drugiej strony największe banki narodowe, tzw. Centralne Miejskie Banki Rezerwy w Nowym Jorku dysponujące rezerwami bankowymi wielu tysięcy pozostałych banków należących do systemu, przeznaczały je nie na podtrzymywanie płynności finansowej jego uczestników, lecz na udzielanie kredytów umożliwiających spekulacyjny obrót papierami wartościowymi na rynku kapitałowym.

Niezdolność Systemu Banków Narodowych do stworzenia skutecznego mechanizmu alokacji posiadanego kapitału nadwyżkowego do banków handlowych zagrożonych niewypłacalnością w okresie kryzysu finansowego, recesji bądź charakteryzujących się okresowym niedopasowaniem zapadalności aktywów z wymagalnością pasywów, wynikała – obok nieelastycznej podaży pieniądza – przede wszystkim z jego nadmiernie zdecentralizowanej i rozbudowanej struktury. W założeniu ustawodawcy stworzenie trójstopniowej struktury systemu bankowości narodowej miało na celu zmniejszenie ryzyka niewypłacalności i upadłości należącego doń przedsiębiorstwa bankowego oraz wyeliminowanie zjawiska paniki bankowej. Z tego względu na mniejsze banki

należące do systemu nałożono prawny obowiązek utrzymywania depozytów (część funduszy własnych) w większych bankach narodowych. I tak najmniejsze Banki Krajowe (*Country Banks*) trzymały część swoich rezerw obowiązkowych w Miejskich Bankach Rezerwy (*Reserve City Banks*) lub Centralnych Miejskich Bankach Rezerwy (*Central Reserve City Banks*). Natomiast Miejskie Banki Rezerwy, którymi były wszystkie banki narodowe zlokalizowane w 47 wybranych miastach powyżej 500 tysięcy mieszkańców, musiały utrzymywać połowę swoich rezerw obowiązkowych w Centralnych Miejskich Bankach Rezerwy. Status Centralnych Miejskich Banków Rezerwy początkowo posiadały jedynie wszystkie banki narodowe z siedzibą w Nowym Jorku, ale dość szybko okazało się, że same nie są w stanie zapewnić stabilności dla całego systemu. Z tego powodu status taki przyznano po 1887 r. także bankom narodowym z Chicago i St. Louis. Nie zapobiegło to jednak „spiętrzaniu rezerw” w największych bankach Nowego Jorku, które wykorzystywały te środki finansowe do gwarantowania emisji papierów wartościowych przedsiębiorstw przemysłowych. Stymulowało to jedynie narastanie boomu spekulacyjnego na nowojorskiej Giełdzie Papierów Wartościowych, podczas gdy w tym samym czasie banki krajowe dysponowały zbyt małymi rezerwami obligacji Skarbu Państwa, by zaspokoić uzasadnione potrzeby kredytowe lokalnej społeczności, zwłaszcza drobnych kupców, rzemieślników i farmerów<sup>20</sup>.

Wreszcie, brak zasadniczych reform ustroju pieniężnego państwa w okresie od 1870 do 1913 r. wynikał także z przeświadczenia ówczesnych władz monetarnych utożsamiających stabilność cenową w skali makro ze stabilnością finansową. Niestety, o ile poziom inflacji był stale bliski ideału (w szczytowym momencie obowiązywania w Stanach Zjednoczonych systemu waluty złotej, między rokiem 1870 a 1913 koszty życia rosły średnio o zaledwie 0,2 procenta rocznie), wyniki gospodarcze prezentowały się wręcz fatalnie. W omawianym okresie gospodarka Stanów Zjednoczonych przez 48% czasu była pogrążona w recesji. Średnie trwanie prosperity wynosiło 24 miesiące, kryzysy zaś trwały średnio po 23 miesiące. Na przestrzeni lat okazywało się zatem, że sztywne reguły systemu waluty złotej oraz plafonu emisji banknotów uniemożliwiały największym instytucjonalnym uczestnikom rynków finansowych nie tylko walkę

<sup>20</sup> Por. M. N. Rothbard, op. cit., s. 237–252; S. Solomon: *Gra o zaufanie. Jak, nie pochodzący z wyboru szefowie banków centralnych, rządzą przekształconą gospodarką globalną*, Philip Wilson, Warszawa 2000, s. 203; M. A. Jones, *Historia USA*, s. 440; P. Trescott, op. cit., s. 744; R. T. Johnson, *Historical Beginnings... The Federal Reserve*, Public and Community Affairs Department, Federal Reserve Bank of Boston 1999, tekst został zaczerpnięty z oficjalnej strony internetowej Regionalnego Banku Rezerwy Federalnej w Bostonie, dostępnej pod adresem: [www.bos.frb.org/about/pubs/begin.pdf](http://www.bos.frb.org/about/pubs/begin.pdf), s. 11–15; E. Flaherty, *A Brief History of Central Banking in the United States*, s. 11–14; tekst ustawy o bankach narodowych z 3 czerwca 1864 r. (*National Currency Act*) zaczerpnięty został ze strony internetowej dostępnej pod adresem: <http://landru.i-link-2.net/monques/currencyact.html#NATIONAL>.



z recesją, lecz to właśnie je można było uznać za czynniki kryzysogenne. Z drugiej jednak strony, parytet złota i ustalony administracyjnie pułap emisyjny był dobrą metodą narzucania pewnej dyscypliny na działalność operacyjną banków prywatnych (narodowych i stanowych), ponieważ instytucje te tworzyły pieniądze poprzez rozszerzanie pożyczek w postaci wydawanych banknotów, w związku z czym zawsze istniało ryzyko wyprodukowania zbyt dużej ilości weksli. I chociaż bankierzy – wystawcy banknotów – zauważyli, iż nie ma potrzeby utrzymywania w skarbcu pełnego pokrycia w kruszcu lub państwowych papierach wartościowych dla emitowanych banknotów, gdyż z reguły tylko niektórzy deponenci w danym czasie zgłaszają się, aby dokonać wymiany biletów bankowych na zdeponowany kruszec złota lub weksle skarbowe, to jednak od czasu do czasu zdarzało się, że bank mógł znaleźć się w sytuacji uniemożliwiającej sprostanie życzeniom klientów i ogłosić bankructwo. Tym bardziej, że działalność polegająca na emisji banknotów stała się niezwykle lukratywna. Nic więc dziwnego, że w sytuacji braku kredytodawcy ostatniej instancji mnożyły się przypadki niewypłacalności i bankructwa banków, następowały zakłócenia wymiany handlowej i całej gospodarki. Oczywiście bankructwo mogło być rezultatem złego zarządzania lub trudności obiektywnych, jak klęska żywiołowa uniemożliwiająca kredytobiorcom spłatę pożyczek czy też kłopoty z transportem. Mimo to coraz częściej przyczyną upadłości było zjawisko fałszowania pieniędzy. Ponadto sfałszowane banknoty podnosiły koszt informacji koniecznych przy stosowaniu banknotów i ograniczały ich ogólną akceptowalność. Co gorsza, ponieważ banki trzymały swe depozyty w innych bankach, finansowe kłopoty jednego z nich rozszerzały się na cały system bankowy. Działo się tak dlatego, ponieważ banki działające w oparciu o system rezerw ułamkowych nie miały (i w dalszym ciągu nie mają) wystarczających rezerw do spełnienia żądań swych klientów w okresie rozszerzającej się paniki. Tak więc bank pod naciskiem swoich klientów mógł wycofać swe depozyty z innego banku. Zauważywszy to posunięcie, klienci tego banku mogli stracić poczucie bezpieczeństwa swoich depozytów i również dokonać próby ich wycofania. W rezultacie, wszystkie banki w mieście, a w szczególnej sytuacji niewykluczone że i w całym kraju, mogły zbankrutować w prawie tym samym czasie, powodując dramatyczne zmniejszenie się zasobów pieniężnych oraz cen dóbr i usług.

W okresie rozszerzającego się procesu upadłości banków przedsiębiorstwa odkrywały, iż realna wartość ich zobowiązań finansowych wzrastała. Ceny ich aktywów i dochodów obniżały się, podczas gdy wartość ich długów liczona w dolarach pozostawała bez zmian. Wiele przedsiębiorstw, niezdolnych do wytrzymania takiego nacisku finansowego, również bankrutowało, rozrywając w ten sposób normalny rytm działalności gospodarczej. W tym samym czasie dramatyczne obniżenie się cen podnosiło wartość realnej stawki płac. Konsekwencją był spadek popytu na pracę i wzrost bezrobocia. W takiej sytuacji, chociaż na wolnym rynku pracy nominalne i realne stawki płacy ostatecznie



mogą przesunąć się w kierunku równowagi, w okresie załamania się banków i kurczenia się zasobów pieniądza bezrobocie na wysokim poziomie będzie się utrzymywać. Toteż w praktyce chodziło o to, aby wzrostowi produkcji i wymiany handlowej towarzyszyło zwiększenie emisji banknotów, a spadkowi aktywności gospodarczej – wycofanie ich części z obiegu. Tymczasem okresowo dawał się odczuć to brak, to nadmiar pieniądza. I rzeczywiście: na przestrzeni lat dokończono szereg prób w celu skorygowania powyższej niestabilności wczesnego systemu bankowego. Jednak przyjęcie systemu waluty złotej, w ramach którego wzrost podaży pieniądza był ściśle uzależniony od ilości złota w sztabach oraz ustalony pułap emisji pieniądza wydatnie uniemożliwiały nie tylko uchronienie społeczeństwa przed załamaniem się systemu bankowego, ale tym bardziej nie mogły zabezpieczać przed wystąpieniem znacznej deflacji i towarzyszącym jej problemom recesji gospodarczej i bezrobocia<sup>21</sup>.

W konkluzji należy stwierdzić, że nieelastyczny pieniądz (*inelastic currency*) oraz niewykształcenie się mechanizmu rozliczeń międzybankowych (*immobile reserves*) zadecydowały o tym, że narodowy system bankowy nie mógł skutecznie przeciwdziałać poważnym zaburzeniom na rynkach finansowych, mimo że w utrzymaniu ich stabilności wspomagany był przez inne elementy bankowości centralnej, w szczególności przez Departament Skarbu, Niezależny Skarb Państwa oraz prywatne Izby Rozrachunkowe. Pojawiające się w przybliżeniu co dziesięć lat poważne zaburzenia na rynkach finansowych, charakteryzujące się gwałtownym spadkiem cen aktywów oraz upadłością wielu przedsiębiorstw i instytucji finansowych, które za każdym razem przeobrażały się w ogólnokrajową panikę bankową, ostatecznie przekonały amerykańskie społeczeństwo, bankierów i elity polityczne do idei utworzenia banku centralnego<sup>22</sup>.

5. Detonatorem zmian w organizacji krajowego systemu bankowego była wielka panika bankowa, jaka ogarnęła Stany Zjednoczone w 1907 r.<sup>23</sup> Była ona skutkiem zakończenia wojny rosyjsko-japońskiej, trzęsienia ziemi w San Francisco oraz pokłosem walki konkurencyjnej Johna D. Rockefellera z koncernem United Copper<sup>24</sup>. Okazała się ona szczególnie dotkliwa dla amerykańskiego społeczeństwa, które poniosło ogromne straty związane z niewyplacalnością wielu

<sup>21</sup> Por. E. S. Harris, op. cit., s. 136–137; W. Baka, op. cit., s. 326; D. R. Kamerschen, R. B. McKenzie, C. Nardinelli, op. cit., s. 252 i 254; A. Kaźmierczak: *Polityka pieniężna w gospodarce otwartej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 21–23; idem, *Kreacja pieniądza w systemie bankowym*, [w:] *Bankowość. Podręcznik akademicki*, red. W. L. Jaworski, Z. Zawadzka, Poltext, Warszawa 2007, s. 98–99.

<sup>22</sup> Por. F. S. Mishkin, op. cit., s. 492–493.

<sup>23</sup> Por. W. Baka, *Bankowość centralna. Funkcje, metody, organizacja*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, „Zarządzanie i Finanse”, Warszawa 2001, s. 262.

<sup>24</sup> Por. W. Morawski, *Historia finansów współczesnego świata od 1900 roku*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2009, s. 14.

tysięcy instytucji pośrednictwa finansowego i błyskawicznym wzrostem stopy bezrobocia, które na jesieni tego roku wynosiło 20% osób aktywnych zawodowo<sup>25</sup>. Zaznaczyć przy tym trzeba, że podczas paniki bankowej 1907 r., odwrotnie niż podczas kryzysów XIX-wiecznych, spadły nie tyle ceny, co produkcja. Był to skutek zmonopolizowania znacznej części gospodarki amerykańskiej. Dzięki temu przedsiębiorstwa przemysłowe i instytucje finansowe mogły zarazem skutecznie przerzucić koszty „ściśnienia” aktywności gospodarczej na najszersze warstwy społeczne, zwłaszcza drobnych ciuflaczy, konsumentów i robotników<sup>26</sup>. Panika ta zapoczątkowana została przez ostre spadki cen akcji spółek notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych w Nowym Jorku, które zajmowały się eksportem do państw europejskich miedzi, rudy żelaza i węgla. Mimo to przez wiele kolejnych miesięcy wydawało się, że bessy na Wall Street nie przełoży się na stan gospodarki realnej. Oświadczenie Narodowego Banku Handlowego (*the National Bank of Commerce*) z 21 października 1907 r. o zaprzestaniu udzielania bankowych certyfikatów pożyczkowych (*clearinghouse loan certificates*) dla trzeciego co do wielkości w Nowym Jorku towarzystwa powierniczego the Knickerbocker Trust Company, zajmującego się sprzedażą w ofercie publicznej papierów wartościowych innych spółek oraz ich ubezpieczeniem przed ryzykiem spadku ceny tych walorów, a jednocześnie posiadającego depozyty bankowe o łącznej wartości 62 milionów dolarów, zdecydowało jednak o tym, że trwający od 13 marca 1907 r. spadek wartości indeksów giełdowych był jedynie zwiastunem nadchodzącego kryzysu finansowego<sup>27</sup>. Teoretycznie, w takiej sytuacji Departament Skarbu, aby podtrzymać zaufanie do systemu bankowego oraz w celu zahamowania drastycznego spadku podaży pieniądza, powinien był niezwłocznie przenieść fundusze rządowe do zagrożonego niewypłacalnością trustu, ale sekretarz skarbu George B. Cortelyou (1907–1909) obawiał się, że może to spowodować zbyt duże zmniejszenie federalnych rezerw złota, które od 1873 r. faktycznie, a od 1900 formalnie stanowiły podstawę amerykańskiego systemu płatniczego. Zresztą drenaż tego szlachetnego kruszcu, przechowywanego w kilkudziesięciu podziemiach Niezależnego Skarbu Państwa, od początku 1907 r. przybrał potężne rozmiary, ponieważ banki centralne Wielkiej Brytanii i Niemiec, zaniepokojone znaczącym odpływem złota do USA w latach 1903–1906 na skutek dużego importu minerałów z tego kraju, we wrześniu i październiku 1906 r. podniosły stopę procentową<sup>28</sup>. Z tej przyczyny sekretarz

<sup>25</sup> Por. E. Flaherty, op. cit., s. 13.

<sup>26</sup> Por. W. Morawski, op. cit., s. 14.

<sup>27</sup> Por. M. Friedman, A. J. Schwartz, *A Monetary History of the United States 1867–1960*, Princeton University Press, Princeton – New York 1963, s. 156–159; M. i R. Friedman, *Wolny wybór*, Wydawnictwo Aspekt, Sosnowiec 2006, s. 67; J. Moen, *The Panic of 1907*, tekst został zaczerpnięty ze strony internetowej pod adresem: <http://eh.net/encyclopedia/article/moen.panic.1907>, s. 1–3.

<sup>28</sup> Por. M. Friedman, A. J. Schwartz, op. cit., s. 155–156.

skarbu w pierwszej kolejności starał się nie dopuścić do powtórzenia się sytuacji, jaka miała miejsce po ustąpieniu paniki bankowej z 1893 r., kiedy rezerwy złota w gestii Skarbu Państwa spadły do alarmująco niskiego poziomu 45 milionów dolarów w lutym 1895 r. i dlatego nie zgodził się na udzielenie pomocy finansowej dla tego przedsiębiorstwa reasekuracyjnego<sup>29</sup>. Niezależnie wszak od decyzji Skarbu Państwa, kredyt na przywrócenie płynności finansowej powinien być zostać przyznany przez banki narodowe z siedzibą w stanie Nowy Jork, które z mocy prawa zobowiązane były do podtrzymywania stabilności całego systemu bankowego. Mimo to na specjalnym posiedzeniu wieczorem 21 października odmówiły one udzielenia kredytu dla the Knickerbocker Trust Company, wskazując, że bank ten jest licencjonowany na podstawie prawa stanowego i nie jest członkiem systemu bankowości narodowej. Podobnie postąpiła nowojorska Izba Rozrachunkowa, uzasadniając swoje stanowisko tym, że instytucja ta nie została przyjęta w poczet tej prywatnej korporacji.

Niemожność uzyskania źródeł refinansowania działalności operacyjnej i pojawienie się masowych żądań klientów dążących do wycofania swoich wkładów zmusiły zarząd the Knickerbocker Trust Company do zamknięcia tej instytucji 22 października. Wydarzenie to spowodowało załamanie nowojorskiego sektora towarzystw powierniczych w dniu następnym i wywołało panikę bankową, która w ciągu zaledwie jednego tygodnia doprowadziła do całkowitego zaprzestania lub ograniczenia działalności depozytowo-kredytowej i na rynkach papierów wartościowych przez instytucje pośrednictwa finansowego na terytorium całego kraju. Aby odbudować zaufanie społeczne do systemu bankowego i zatrzymać błyskawiczne rozprzestrzenianie się paniki bankowej (*contagion effect*) sekretarz skarbu za zgodą Prezydenta Stanów Zjednoczonych, Theodore'a Roosevelta, zaproponował wieczorem 23 października Johnowi Pierpontowi Morganowi zawarcie porozumienia, na mocy którego Skarb Państwa przekazywał do jego dyspozycji środki budżetowe, które miały być przeznaczone do zapobieżenia niewypłacalności oraz upadłości banków w tym stanie. Następnego ranka, wykonując postanowienia tej umowy, Cortelyou przeniósł rządowe fundusze w wysokości 25 milionów dolarów do skarbców banków narodowych w Nowym Jorku. Równocześnie J. P. Morgan zorganizował fundusz gwarancyjny dysponujący analogicznym kapitałem, który miał spełniać funkcje „pożyczkodawcy ostatniej instancji” wobec wszystkich nowojorskich instytucji finansowych, w tym towarzystw powierniczych, co miało przywrócić normalne funkcjonowanie rynkowi finansowemu. Działania te zderzyły się jednak z załamaniem cen papierów wartościowych na giełdzie Wall Street. W celu ustabilizowania sytu-

<sup>29</sup> Por. J. Moen, E. Tallman, *New York and the Politics of Central Banks, 1781 to the Federal Reserve Act*, Federal Reserve Bank of Atlanta 2003, tekst zaczerpnięty został z oficjalnej strony Banku Rezerwy Federalnej w Atlancie pod adresem: <http://www.frbatlanta.org>. Click on the „Publications” link and then „Working Papers”, s. 18.

acji na rynku kapitałowym 25 października Morgan, przy finansowym wsparciu m.in. J. D. Rockefellera, utworzył nowy pul (*pool*) o wartości 12,5 miliona dolarów. Mimo to silna tendencja spadkowa na rynku kapitałowym trwała nadal i utrzymała się aż do 15 listopada 1907 r., kiedy to osiągnęła swój najniższy punkt; średnia cena papierów wartościowych spółek giełdowych obniżyła się o 39% w porównaniu z przeciętną ceną walorów giełdowych z 13 marca 1907 r. (dzień ten zapoczątkował bessę na nowojorskiej GPW). Tym niemniej, w dłuższej perspektywie przejęcie odpowiedzialności za walkę z paniką bankową przez największe prywatne instytucje finansowe znajdujące się pod kontrolą „króla bankierów” J. P. Morgana oraz przystosowanie ich do udzielania pożyczek zagrożonym upadłością pośrednikom finansowym, relatywnie szybko, bo już w lutym 1908 r., doprowadziło do definitywnego zakończenia paniki bankowej w tym stanie. To zaś niemal automatycznie przełożyło się na uzdrowienie sytuacji na rynkach finansowych w całym kraju. Ostatecznie, na wiosnę system bankowy wznowił normalną działalność. Nie bez znaczenia było także rozpoczęcie przez Dom Rozrachunkowy w Nowym Jorku emisji bankowych certyfikatów pożyczkowych, co umożliwiło dla Miejskich Banków Rezerwy zarówno zwrócenie mniejszym uczestnikom systemu ich funduszy własnych, jak również poluzowanie warunków udzielania kredytu. Przełamaniu tendencji deflacyjnych służyła też pożyczka Banku Anglii. Niemniej jednak, aż do wybuchu pierwszej wojny światowej wzrost gospodarczy był niewielki, a społeczeństwo amerykańskie utraciło zaufanie do systemu bankowego<sup>30</sup>.

6. Reasumując, panika bankowa 1907 r. ujawniła wszelkie słabości systemu bankowego Stanów Zjednoczonych wynikające z braku pożyczkodawcy ostatniej instancji, który mógłby stanowić dyskrecjonalne źródło rezerw dla pojedynczego banku lub systemu bankowego w reakcji na niekorzystny szok, powodujący wzrost zapotrzebowania na pieniądź rezerwową, które nie może zostać zaspokojone z alternatywnych źródeł. Zaznaczyć przy tym trzeba, że rolę pożyczkodawcy ostatniej instancji (*lender of last resort*) dla banków i innych uczestników systemu bankowego może pełnić nie tylko bank centralny, ale jedynie bank centralny jest w stanie zapewnić tego rodzaju pomoc dla całego systemu bankowego. Pokazała to z całą mocą panika bankowa 1907 r., podczas której pełniący funkcje

<sup>30</sup> Por. M. Friedman, A. J. Schwartz, op. cit., s. 159–168 i 173–174; J. Moen, op. cit., s. 2–5; R. LeRoy Miller, D. D. van Hoose, op. cit., s. 304–305; W. Morawski, *Zarys powszechnej historii pieniądza i bankowości*, TRIO, Warszawa 2002, s. 254; idem, *Historia bankowości centralnej – System Rezerwy Federalnej*, „Bank i Kredyt”, październik 2001, s. 7; H. Brogan, *Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2004, s. 508–509; *History of the Treasury. Chronology of Events*, tekst zaczerpnięty został z oficjalnej strony Departamentu Skarbu Stanów Zjednoczonych pod adresem: <http://www.ustreas.gov/education/history/events/1900-presents.shtml>, s. 2.

banku centralnego Departament Skarbu okazał się zupełnie niezdolny nie tylko do dostarczenia rezerw do systemu bankowego, ale nie był w stanie uzupełnić płynności zaledwie jednej instytucji finansowej. Podobnie pul zorganizowany z inicjatywy J. P. Morgana, który uratował system bankowy Nowego Jorku przed zupełną upadłością, posiadał zbyt małe środki, aby funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji rozszerzyć na wszystkie podmioty bankowe w Stanach Zjednoczonych. Warto przy tym skonstatować, że funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji bank centralny wykorzystywałby do tego, aby kryzys płynności w bankach nie przekształcił się w kryzys wypłacalności m.in. po to, żeby ograniczyć nagłą i masową wyprzedaż aktywów przez banki dążące do zwiększenia stanu środków na swoich rachunkach. Miałoby to na celu zapobieżenie drastycznym spadkom cen aktywów, które finalnie mogłyby prowadzić do strat w innych instytucjach finansowych, a nawet utraty przez nie wypłacalności. Ostatecznym celem działania banku centralnego jest bowiem niedopuszczenie do kryzysu finansowego lub paniki bankowej i zahamowanie reakcji łańcuchowej na wczesnym etapie, zanim zdoła się ona rozprzestrzenić na cały system finansowy lub dużą jego część. Tego zaś nie można powiedzieć o instytucjach finansowych należących lub kontrolowanych przez J. P. Morgana, który na początku dążył do wyeliminowania konkurencyjnego towarzystwa powierniczego z rynku i przez to prawdopodobnie zaprzepaścił szansę niedopuszczenia do paniki bankowej.

Bank centralny miałby więc przejąć od Departamentu Skarbu oraz prywatnych instytucji finansowych pełną odpowiedzialność za ochronę gospodarki narodowej przed skutkami kryzysów finansowych i wspieranie bezpieczeństwa systemu bankowego. Ponieważ jednak między poszczególnymi regionami Stanów Zjednoczonych występowały poważne różnice w stopniu rozwoju społeczno-gospodarczego oraz ze względu na to, że amerykański system bankowy składał się ówczesnie z około trzydziestu tysięcy samodzielnych banków, uznano, że nowy federalny bank centralny nie powinien być bytem jednorodnym, wzorowanym na europejskim modelu bankowości centralnej, ale korporacją publiczno-prywatną, zrzeszającą z mocy prawa – obok, oczywiście, banku centralnego – przynajmniej banki licencjonowane przez Urząd Administratora Waluty, które miały obowiązek przestrzegania dodatkowych, wynikających z przynależności do tego systemu, a w przyszłości także wydanych przez nadzór ostrożnościowy banku centralnego, regulacji. Jak widać, w pierwszym rządzie na ustanowieniu federalnego banku centralnego miały skorzystać głównie duże i silne banki, których właściciele – w przeważającej części elita finansowa kraju z Wall Street – mogła dzięki temu skoncentrować się na przeprowadzaniu operacji giełdowych, licząc na to, że w przypadku chwilowej niewypłacalności ich instytucje finansowe będą mogły zawsze otrzymać kredyt na warunkach korzystniejszych od rynkowych. Idea utworzenia banku centralnego stała się także korzystna dla pozostałych warstw społeczeństwa. Panika bankowa 1907 r. ujaw-

niła bowiem bardzo wyraźnie, że uruchomienie kredytów dla amerykańskich przedsiębiorstw i konsumentów w trakcie gwałtownego „kurczenia się” gospodarki stanowi główny czynnik przeciwdziałania dla postępującej recesji oraz zahamowania negatywnych zjawisk gospodarczych, które najbardziej odbijają się na i tak najuboższych grupach społecznych. Jednocześnie zaczęto dostrzegać, że w okresie gwałtownych spadków na rynku kapitałowym i wynikającej z tego dużej niepewności na rynkach finansowych tysiące niewielkich banków prywatnych nie mogły samoczynnie przywrócić zaufania społeczeństwa do systemu bankowego, giełdy oraz mechanizmów gospodarczych. Skutkiem tego depozytariusze woleli zlikwidować rachunki bankowe i trzymać pieniądze „pod materacem”. Powodowało to z kolei, że zarówno wielkie korporacje, jak również niewielkie spółki rodzinne jeszcze bardziej zaczynały odczuwać brak tanich źródeł kapitału, bez których nie mogły się rozwijać. W rezultacie były one zmuszone do ograniczenia produkcji, zmniejszenia zatrudnienia oraz zaprzestania inwestycji, po to, aby nie dopuścić do swego bankructwa. Krótko mówiąc, utworzenie „pożyczkodawcy ostatniej instancji” miało zapewnić wzrost podaży pieniądza i rozwinięcie akcji kredytowej w dobie kryzysu finansowego, i w ten sposób przyspieszyć ożywienie gospodarcze.

7. Po to, żeby uniknąć sytuacji, w której upadłość jednego banku może wywołać tzw. run (masowe zgłaszanie się klientów z zamiarem wycofania swoich wkładów) zarówno na bankrutujące, jak i stabilne banki, wskutek czego jeden upadający bank może spowodować upadek innych (sytuację tę nazywamy „efektem rozprzestrzeniania się”, ang. *contagion effect*), co w krótkim czasie może doprowadzić do załamania całego systemu bankowego, a w konsekwencji systemu gospodarczego państwa, konieczne stało się wyposażenie banku centralnego w wyłączne prawo emisji pieniądza i odebranie tego uprawnienia pozostałym instytucjom pośrednictwa finansowego. Twórcy ustawy o Rezerwie Federalnej słusznie bowiem przewidywali, że automatycznie przełożyłoby się to również na zmniejszenie kosztów transakcyjnych funkcjonowania systemu płatniczego (systemu rozliczeń pieniężnych) oraz przyspieszyłoby przelew środków płynnych do banków, które ich najpilniej potrzebują. W dodatku, do podstawowych zadań nowego federalnego podmiotu emisyjnego miałyby należeć zorganizowanie jednolitego krajowego systemu płatniczego w gospodarce oraz sprawowanie nad nim nadzoru. *Ratio legis* takiego rozwiązania leżało w spostrzeżeniu, że kryzys finansowy 1907 r. tak dotkliwie dotknął amerykańskie społeczeństwo m.in. dlatego, że ważność certyfikatów istniejących wówczas ponad 150 izb rozrachunkowych, które umożliwiały zwiększenie ilości środków płatniczych w obiegu bez konieczności emisji dodatkowej gotówki, ograniczona była do poszczególnych regionów. Innymi słowy, przyznanie dla banku centralnego monopolu na tworzenie i emisję pieniądza znajdującego się w obiegu powszechnym warunkowa-



łoby skuteczność wywiązywania się z funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji. W zamian za to nowy federalny bank emisyjny, w przeciwieństwie np. do Banku Anglii, miał obsługiwać głównie państwo oraz członkowskie banki handlowe i w ogóle nie mieć do czynienia z indywidualnymi klientami.

Beneficjentem utworzenia banku centralnego zostałyby także rząd federalny. Oprócz tego, że dotychczas nadmiernie rozproszone depozyty rządowe oraz rezerwy bankowe mogły być teraz szybko łączone we wspólnym funduszu (centralizacja dysponowania złotem), co znacznie zwiększyłoby krajową bazę ekspansji kredytowej, to do zadań banku centralnego należałoby prowadzenie rachunków bankowych rządu i innych instytucji publicznych, realizowanie ich zleceń płatniczych oraz zarządzanie rezerwami walutowymi państwa, co siłą rzeczy zapewniłoby większe bezpieczeństwo systemu bankowego, a jednocześnie umocniłoby wiarygodność finansową kraju. Z punktu widzenia Kongresu i Białego Domu nie mniej istotne było także powołanie instytucji będącej potencjalnie „kredytodawcą pierwszej instancji” dla organów władzy federalnej. Okoliczność ta miała szczególne znaczenie w sytuacji narastającego napięcia politycznego w Europie, poprzedzającego wybuch ogólnoświatowej wojny. Tak więc przyznanie bankowi centralnemu przywileju emisyjnego oznaczało umocnienie ekonomicznej i politycznej funkcji państwa („kredyt otwarty” w instytucji emisyjnej). Dzięki temu polityka finansowa banku centralnego służyłaby podtrzymaniu wzrostu gospodarczego w przypadku zaprzestania zewnętrznego finansowania w „ulepszenia wewnętrzne” na skutek wycofania zagranicznego kapitału ze Stanów Zjednoczonych przez Zjednoczone Królestwo i Francję.

Zalety ustanowienia banku centralnego wynikają również stąd, że dysponując monopolem na tworzenie pieniądza posiada on jednocześnie prerogatywę ustalania wysokości stopy dyskontowej, po której może udzielić pożyczek dla banków handlowych i w ten sposób uczynić system bankowy bezpieczniejszym i stabilniejszym. Za pośrednictwem tych instrumentów bank centralny może również regulować wielkość kreacji pieniądza bankowego, a zatem w bardziej efektywny sposób wpływać na ilość pieniądza znajdującego się w obiegu. Instrumenty polityki dyskontowej umożliwiłyby również bankowi centralnemu podjęcie w każdej chwili akcji zapobiegającej destabilizacji gospodarczej. Przyznanie mu zaś kontroli nad wzrostem masy pieniądza umożliwiłoby z kolei przejściowe jego wzrosty w sytuacjach paniki, ponieważ bank centralny – w przeciwieństwie do systemu bankowości narodowej – byłby przygotowany do tego, aby neutralizować spadek mnożnika pieniądza, wywołanego wzrostem popytu na gotówkę, poprzez zwiększenie bazy monetarnej. W efekcie podaż pieniądza utrzymywana byłaby na odpowiednim poziomie, a to amortyzowałoby spadek aktywności gospodarczej. Oprócz tego ustanowienie centralnej instytucji emisyjnej, która mogłaby rozmiary emisji dostosowywać do zmieniającej się koniunktury gospodarczej, spowodowałoby z jednej strony zmniejszenie stopy rezerwy obowiązkowej, a z drugiej, przebudowę mechanizmu gromadzenia rezerw obowiązkowych



systemu bankowości narodowej, co samoistnie rozszerzyłoby możliwości akcji kredytowej banków handlowych. Na koniec zauważyć też trzeba, że jednolita stopa procentowa na terenie całego kraju i szybka możliwość jej zmiany przez bank centralny, wzmocniłaby odporność amerykańskiego systemu bankowego na negatywne procesy zachodzące na międzynarodowym rynku pieniężnym. Słowem, naczelnym zadaniem nowego federalnego banku centralnego miało być prowadzenie elastycznej polityki pieniężnej w celu uniknięcia zaburzeń finansowych, powodowanych nieskoordynowaną i woluntarystyczną działalnością banków oraz kontrola i regulowanie krajowego obiegu pieniężnego i transakcji międzybankowych<sup>31</sup>.

8. Najważniejszym skutkiem prawnofinansowym paniki bankowej 1907 r. było uchwalenie w maju 1908 r. przez Kongres Stanów Zjednoczonych ustawy o pieniądzu nadzwyczajnym (*the Emergency Currency Act*), która od nazwiska jej głównych promotorów w Senacie i Izbie Reprezentantów nazywana jest także ustawą Aldricha – Vreelanda (*the Aldrich – Vreeland Act*). Doraźnym celem tej ustawy było zwiększenie podaży pieniądza i w ten sposób stymulowanie obrotu prawnego, co miało z jednej strony przeciwdziałać deflacji, a z drugiej stworzyć korzystne warunki nadejścia ożywienia gospodarczego. Zaznaczyć w tym miejscu jednak trzeba, że rozszerzenie możliwości kredytowych banków narodowych nie oznaczało uchylecia artykułu 21 ustawy o bankowości narodowej, która ograniczała rozmiar emisji biletów bankowych do wartości rynkowej 90% (później 100%) obligacji rządu federalnego, zdeponowanych w podziemiach Niezależnego Skarbu Państwa. Prawodawca utrzymał moc obowiązującą tego przepisu, ale rozszerzył jego zakres stosowania również do papierów wartościowych rządu stanowego i innych jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie banki narodowe dysponujące odpowiednimi nadwyżkami otrzymały prawo podmiotowe do emisji własnych banknotów o wartości rynkowej nieprzekraczającej 75% akcji, które uprzednio musiały zostać zdeponowane w innych instytucjach należących do tego systemu. Umożliwiło to utworzenie rynku międzybankowego, na którym te instytucje finansowe udzielały sobie nawzajem pożyczek. Z kolei, aby nie dopuścić do gwałtownego wzrostu rynkowych stóp procentowych, a co za tym idzie, spadku podaży pieniądza, zahamowania inwestycji oraz osłabienia ogólnej aktywności gospodarczej w wyniku np. upadku liczącej się insty-

<sup>31</sup> Por. F. S. Mishkin, op. cit., s. 337, 376, 492, 576 i 578; O. Szczepańska, *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 94–101; S. Heffernan, *Nowoczesna bankowość*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 41 i 435; Ch. P. Kindleberger, *Szałeństwo, panika, krach. Historia kryzysów finansowych*, WIG – Press, Warszawa 1999, s. 257–259; M. N. Rothbard, *Wielki Kryzys w Ameryce*, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa 2009, s. 19–21; W. Baka, *Pieniądz, bank centralny...*, s. 327; P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, op. cit., s. 170–171; J. Głuchowski, op. cit., s. 17–18; Z. Karpiński, op. cit., s. 384–385.

tucji finansowej lub niefinansowej, sekretarz skarbu mógł wydawać zezwolenie dla poszczególnych banków narodowych uprawniające do dodatkowej emisji weksli bankowych, przy czym wprowadzanie do obiegu tymczasowej waluty miało być opodatkowane. Podatek miał gwarantować wycofanie tego pieniądza z chwilą, gdy minie krytyczna sytuacja. Warto dodać, że klauzula ta, dopuszczająca nadzwyczajną emisję pieniądza bankowego za uprzednią zgodą ministra finansów, została wykorzystana tylko raz, aby zniwelować niezwłoczne wycofanie depozytów bankowych i anulowanie sfinansowania projektów inwestycyjnych przez mocarstwa europejskie, które z chwilą wybuchu pierwszej wojny światowej musiały przeznaczyć te środki na cele wojenne. Wpompowanie do systemu bankowego i gospodarki narodowej od sierpnia do listopada 1914 r. prawie 400 milionów dolarów prawdopodobnie zapobiegło ponownemu pojawieniu się ogólnokrajowego kryzysu finansowego i umożliwiło utworzenie nowojorskiej Giełdy Papierów Wartościowych (po pięciu miesiącach przymusowego zawieszenia jej działalności) 12 grudnia 1914 r. Ostatecznie ustawa niniejsza utraciła moc obowiązującą już po rozpoczęciu działalności przez System Rezerwy Federalnej (była to ustawa epizodyczna) 30 czerwca 1915 r.<sup>32</sup>

Ustawa o pieniądzu nadzwyczajnym, obok zawartych w niej rozwiązań wprowadzających większą elastyczność w podaży pieniądza, powołała do życia Krajową Komisję Monetarną (*the National Monetary Commission*), składającą się z dziewięciu senatorów i dziewięciu posłów Izby Reprezentantów, której przewodniczącym został republikański senator Nelson W. Aldrich, reprezentujący stan Rhode Island, zaś wiceprzewodniczącym – republikański poseł Edward B. Vreeland z Nowego Jorku. Głównym jej zadaniem było przeprowadzenie dogłębnych badań nad systemem pieniężnym i bankowym Stanów Zjednoczonych, analiza tkwiących w nim defektów i sformułowanie koniecznych zmian, a także wyciągnięcie wniosków z rozwoju bankowości centralnej w państwach europejskich i Japonii, po to, żeby na tej podstawie przedstawić dla Kongresu miarodajny raport z propozycjami odpowiednich reform prawnofinansowych oraz projekt ustawy o banku centralnym. Raport Komisji, nazywany również planem Aldricha (*the Aldrich Plan*), liczący 24 tomy, został zaprezentowany w Kongresie 9 stycznia 1912 r. Najistotniejsze zalecenia w nim zawarte dotyczyły:

- ustanowienia centralnego podmiotu prawnofinansowego, Krajowego Stowarzyszenia Rezerwy (*the National Reserve Association*) posiadającego piętnaście oddziałów, zdolnego do gromadzenia i utrzymywania rezerw bankowych we wspólnym funduszu oraz zapewnienia elastycznej waluty;

<sup>32</sup> Por. M. Friedman, A. J. Schwartz, op. cit., s. 168–173 i zamieszczony tam przypis 57; J. Moen, E. Tallman, op. cit., s. 29–30; F. S. Mishkin, op. cit., s. 276; J. K. Galbraith, *Pieniądz. Pochodzenie i losy*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1982, s. 174–175.

- utworzenia skoordynowanego systemu rozliczeń pieniężnych w skali kraju;
- powołania instytucji, która wraz z Departamentem Skarbu uczestniczyłaby w zarządzaniu długiem publicznym oraz rządowymi transakcjami międzynarodowymi<sup>33</sup>.

Projekt ustawy tworzącej Krajowe Stowarzyszenie Rezerwy, czyli nowy bank centralny Stanów Zjednoczonych, nie stał się jednak obowiązującym prawem po jego przedłożeniu Kongresowi. Stało się tak w głównej mierze dlatego, ponieważ Partia Republikańska utraciła większość nie tylko w obu izbach amerykańskiego parlamentu (podczas 62 kadencji Kongresu w latach 1912–1914 większość w Izbie Reprezentantów oraz w Senacie posiadała Partia Demokratyczna, która wykorzystała ją m.in. do zablokowania republikańskiego projektu ustawy o Krajowym Stowarzyszeniu Rezerwy), lecz na dodatek w 1912 r. republikański prezydent William H. Taft przegrał wybory prezydenckie z kandydatem demokratycznym, Thomasem Woodrowem Wilsonem. Zastrzeżenia wysuwane przez demokratów wobec tego projektu dotyczyły przede wszystkim składu rad zarządzających piętnastu regionalnych banków centralnych, w których zasiadały osoby wybierane przez banki członkowskie z siedzibą w danym dystrykcie oraz formy nadzoru nad tą instytucją, która została powierzona dla Rady Dyrektorów (*the Board of Directors*) w Waszyngtonie, składającej się z gubernatora mianowanego przez prezydenta Stanów Zjednoczonych oraz 45 członków, w większości bankierów ze Wschodniego Wybrzeża. Nawiasem mówiąc, obawy polityków demokratycznych co do przejścia kontroli nad nowym bankiem centralnym przez sfery Wall Street nie okazały się konfabulacją, lecz zostały potwierdzone w styczniu 1913 r. w oficjalnym sprawozdaniu specjalnej Podkomisji ds. Bankowości i Pieniądza Izby Reprezentantów, kierowanej przez Arsene Pujo, a faktycznie przez Samuela Untermeyera, która od maja 1912 r. prowadziła śledztwo w sprawie zbadania oddziaływania elity nowojorskiego sektora bankowo-finansowego na konstytucyjne organy federalne w celu uchwalenia projektu ustawy o Krajowym Stowarzyszeniu Rezerwy w kształcie zapewniającym dominację tej grupy nacisku nad nowym bankiem centralnym. Dzięki temu oświadczeniu światło dzienne ujrzał również tryb pracy nad tą ustawą Krajowej Komisji Monetarnej. Mianowicie okazało się, że projekt ustawy o banku centralnym nie był oryginalnym dziełem Komisji, lecz został przedłożony senatorowi Aldrichowi przez Paula M. Warburga, bankiera inwestycyjnego z Wall Street, który nie był jej członkiem, podczas ściśle tajnej narady przedstawicieli największych rekinów finansowych USA w luksusowym kurorcie na archipelagu Jekyll's Island (okolice wybrzeży Brunszwiku, stan Georgia) w 1910 r. Tak więc projekt ustawy

33 Por. G. B. Tindall, D. E. Shi, op. cit., s. 925; W. Baka, *Bankowość centralna...*, s. 262; *The Fed Today...*, s. 1.

o Krajowym Stowarzyszeniu Rezerwy był jedynie zmodyfikowaną wersją Zjednoczonego Banku Rezerw (*the United Reserve Bank*) autorstwa P. Warburga. Rewelacje te nie doprowadziły jednak ani do upadku idei powołania banku centralnego, ani nawet do zatrzymania prac ustawodawczych w komisjach Kongresu, ponieważ zdecydowana większość parlamentarzystów, w tym prezydent elekt T. W. Wilson, pozostawała zwolennikami ustanowienia naczelnego podmiotu prawnofinansowego. Mimo to raport „komisji Pujo” (*Pujo committee*) potwierdzający istnienie nieformalnego „Trustu Finansowego” (*Money Trust*), zorganizowanego przez J. P. Morgana i J. D. Rockefellera, wywołał poważny rezonans w szeregach Partii Demokratycznej, który przekształcił się w polaryzację stanowiska demokratów na dwie wyraźne frakcje posiadające różne poglądy na organizację i sposób nadzoru nad federalnym bankiem centralnym. Ostateczny kompromis pomiędzy tymi dwoma frakcjami zostanie zawarty dzięki osobistej mediacji prezydenta Wilsona i będzie odzwierciedlony w ustawie o Systemie Rezerwy Federalnej<sup>34</sup>.

Zwycięstwo Partii Demokratycznej w wyborach do obu izb Kongresu spowodowało rozwiązanie Krajowej Komisji Monetarnej oraz przyznanie jej kompetencji dla Komisji Izby Reprezentantów ds. Bankowości i Pieniądza (*the House Committee on Banking and Currency*), na której czele stanął demokratyczny poseł Carter Glass (analogiczna komisja w Senacie została utworzona dopiero w 1913 r.). Pomimo odrzucenia projektu ustawy o Krajowym Stowarzyszeniu Rezerwy przez parlament, Carter Glass postanowił wykorzystać go jako punkt wyjścia do opracowania nowej ustawy o banku centralnym, co spotkało się z aprobatą pozostałych członków Komisji. Decyzja ta wynikała z logicznego przeświadczenia, że skoro normatywna część planu Aldricha została tak entuzjastycznie przyjęta przez elitę finansową Nowego Jorku, ustawa o nowym banku centralnym nieuwzględniająca interesów tej części społeczeństwa może nie uzyskać wystarczającego poparcia, aby móc skutecznie funkcjonować. Pogląd taki podzielał również prezydent elekt i jego najbliżsi doradcy ekonomiczni. Zrazem jednak Carter Glass zdawał sobie sprawę z tego, że warunkiem sprzyjającym trwałości nowej ustawy o banku centralnym jest jej jak najszybsze uchwalenie. Dlatego też już 26 grudnia 1912 r., na kilka miesięcy przed objęciem urzędowania przez T. W. Wilsona, spotkał się w tej sprawie z prezydentem elektem w jego prywatnym mieszkaniu. W spotkaniu tym uczestniczył jeszcze Henry Parker

<sup>34</sup> Por. R. T. Johnson, op. cit., s. 17–21; J. Moen, E. Tallman, op. cit., s. 28–34; E. Flaherty, op. cit., s. 14–15; M. Whitehouse, *Paul Warburg's Crusade to Establish a Central Bank in the United States*, tekst zaczerpnięty został z oficjalnej strony internetowej Regionalnego Banku Rezerwy Federalnej w Minneapolis pod adresem: <http://www.minneapolisfed.org/pubs/region/89-05/REG895D.cfm>, s. 1–10; P. M. Warburg, *The Federal Reserve System. Its Origin and Growth*, Vol. 2, Addresses and Essays 1907–1924, Wyd. MacMillan Company, New York 1930, s. 117–161; J. K. Galbraith, op. cit., s. 175–177; M. A. Jones, op. cit., s. 441.

Willis, ekspert Komisji ds. Bankowości i Pieniądza. Wilson zgodził się z poglądem gości, że instytucja ta powinna mieć strukturę zdecentralizowaną, złożoną nie mniej niż z ośmiu i nie więcej niż dwunastu regionalnych banków centralnych, uprawnionych do samodzielnego kształtowania wysokości stopy dyskontowej (co miało zapewnić elastyczne dostosowanie podaży weksli bankowych na regionalny rynek w celu zrównoważenia popytu na pieniądź), ale postawił warunek, aby nadzór nad tą instytucją sprawowany był przez organ centralny, a mianowicie Radę Rezerwy Federalnej, składającą się z osób mianowanych przez głowę państwa. Intencją prezydenta Wilsona było, aby System Rezerwy Federalnej, taka nazwa została bowiem przyjęta na oznaczenie trzeciego banku centralnego Stanów Zjednoczonych, otrzymał prywatno-publiczną organizację, w której Regionalne Banki Rezerwy Federalnej pozostałyby własnością banków handlowych, natomiast Rada Rezerwy Federalnej stałaby się agencją rządu federalnego, złożoną – co ustalono później, już w toku prac ustawodawczych – z siedmiu osób, pięciu członków mianowanych przez prezydenta oraz sekretarza skarbu i kontrolera obiegu, którzy wchodziłoby doń z urzędu. Dopowiedzieć należy, że ustalenia te zostały później uzupełnione o definitywne wykluczenie przedstawicieli bankierów z Rady Rezerwy Federalnej oraz przyznanie temu organowi prawa podmiotowego wyboru części składu Rady Dyrektorów Banków Rezerwy Federalnej i mianowania jej prezydenta (przewodniczącego Rady Dyrektorów). W ten sposób prawodawca starał się wzmocnić niezależność banku centralnego od sektora bankowego i sfery Wall Street, a jednocześnie uzyskać poparcie dla projektu ustawy grupy radykalnych agrarystów, której liderem był sekretarz stanu, William Jennings Bryan, a należał do niej m.in. Robert Latham Owen, przewodniczący Senackiej Komisji ds. Bankowości i Pieniądza. Ustępstwem z kolei na rzecz sektora bankowego była rezygnacja prezydenta z całkowitej kontroli rządu nad Systemem Rezerwy Federalnej. W praktyce oznaczało to, że nowy bank centralny otrzymał dość szeroki zakres niezależności, przejawiający się m.in. tym, że administracja nie mogła zaciągać w nim pożyczek na sfinansowanie wydatków budżetowych. Przyjęcie kompromisowych rozwiązań było zresztą konieczne, aby projekt ustawy uzyskał aprobatę większości w obu izbach. Ponadto twórcom ustawy o Rezerwie Federalnej chodziło o to, żeby instytucja ta zespalała interesy państwa z interesami kół gospodarczych i finansowych oraz interesami rolnictwa, pracowników i konsumentów. Aby nie dopuścić do zdobycia dominacji w systemie przez żadną grupę nacisku, zgodnie z uświęconą amerykańską tradycją, Kongres dołączył do niej jeszcze rozbudowany system „hamulców i równoważników” (*checks & balances*) oraz opracował szczegółowy tryb powoływania najważniejszych funkcjonariuszy banku centralnego. Poprawki wniesione przez Komisje ds. Bankowości i Pieniądza Izby Reprezentantów i Senatu nie naruszały jednak zasadniczych postanowień projektu ustawy zaprezentowanej Kongresowi przez prezydenta Wilsona 23 czerwca 1913 r. Zaznaczyć przy tym trzeba, że omawiany projekt ustawy

o Rezerwie Federalnej stanowił w istocie rzeczy relatywnie niewielką modyfikację projektu ustawy o Krajowym Stowarzyszeniu Rezerwy, uwzględniającym w treści poszczególnych przepisów postulaty wysuwane przez prezydenta Wilsona i niektóre propozycje sekretarza stanu, Bryana. Poparcie tego ostatniego było bowiem konieczne, aby ustawa o Rezerwie Federalnej uzyskała aprobatę na Kapitolu.

Złożenie projektu ustawy o Systemie Rezerwy Federalnej, przygotowanej przez H. P. Willisa, w obu Komisjach ds. Bankowości i Pieniądza, zostało poprzędzone specjalnym orędziem prezydenta Wilsona, wygłoszonym 23 czerwca 1913 r. na połączonej sesji Izby Reprezentantów i Senatu. Prezydent przedstawił w nim program reformy bankowo-walutowej, jej cele i przesłanki, a także zachęcał do udzielenia poparcia dla projektu ustawy. Rezonans prezydenckiego przemówienia był tak duży, że skłonił wielu przedstawicieli agrarnego skrzydła Partii Demokratycznej zasiadających w Kongresie do wyrażenia zgody na ustawę o banku centralnym, a ponadto nieoczekiwanie przyczynił się do zawarcia dwa dni później kompromisu między głównymi aktorami krucjaty na rzecz ustanowienia federalnego banku centralnego oraz przedstawicielami Amerykańskiego Stowarzyszenia Bankowców (*the American Banking Association*). Pojawienie się czterech najważniejszych członków Amerykańskiego Stowarzyszenia Bankowców na spotkaniu z prezydentem Wilsonem, kongresmenami Glassem i Owenem oraz Sekretarzem Skarbu, McAdoo, które odbyło się 25 czerwca, było starannie zaplanowaną formą wywarcia bezpośredniego nacisku na głowę państwa w celu przywrócenia pod obrady Kongresu ustawy o Krajowym Stowarzyszeniu Rezerwy w kształcie opracowanym przez Krajową Komisję Monetarną. Prezydent jednak stanowczo odmówił spełnienia tego żądania, natomiast zgodził się na uzupełnienie Systemu Rezerwy Federalnej o nowy organ, a mianowicie Federalny Zespół Doradczy (*the Federal Advisory Council*), składający się z przedstawicieli sektora bankowego, który miał pełnić funkcję łącznika (*liaison*) między Bankami Rezerwy Federalnej a Radą Rezerwy Federalnej w Waszyngtonie. Ponadto Wilson oraz pozostali twórcy ustawy o Systemie Rezerwy Federalnej zgodzili się przyznać większe uprawnienia dla Regionalnych Banków Rezerwy Federalnej w zakresie kształtowania wysokości stopy dyskontowej, co było tożsame z osłabieniem uprawnień w tym względzie organu centralnego, Rady Rezerwy Federalnej. Wreszcie ostatnim wymiernym skutkiem tego spotkania było udzielenie przez decydentów politycznych zgody na stopniowe – a nie natychmiastowe – zastąpienie banknotów emitowanych przez banki narodowe nowym środkiem płatniczym banku centralnego, czyli banknotami Rezerwy Federalnej. W rezultacie stosownie zmieniony projekt ustawy o nowym banku centralnym trafił pod obrady obu komisji ds. Bankowości i Pieniądza 26 czerwca. Chociaż zawierał wiele kompromisowych rozwiązań, a patronat nad nim przejął osobiście prezydent Stanów Zjednoczonych, to jednak jego uchwalenie przeciągało się, ponieważ mniejszość republikańska była mu zdecydowanie przeciwna, a ponadto



niektórzy politycy Partii Demokratycznej zasiadający w Izbie Reprezentantów wyłamali się z „dżentelmeńskiej umowy” prezydenta i sekretarza stanu, domagając się uprzedniego zniszczenia „Trustu Finansowego” i do tego czasu zawieszenia prac legislacyjnych nad tym projektem. Nie bez znaczenia było również dołączenie banków narodowych i sektora Domów Rozrachunkowych (liczącego 191 podmiotów na terenie całego kraju) do sojuszu republikanów z kołami Wall Street, mającego na celu blokowanie prac ustawodawczych nad ustawą o Rezerwie Federalnej, a w perspektywie – licząc na porażkę demokratów w nadchodzących wyborach przynajmniej do jednej Izby Kongresu – przywrócenie projektu ustawy o Krajowym Stowarzyszeniu Rezerwy. Na szczęście i tym razem osobiste spotkanie prezydenta Wilsona z czołowymi politykami Partii Demokratycznej z „frakcji Henry’ego”, przeciwnej ustanowieniu jakiegokolwiek banku centralnego, doprowadziło do zdobycia większości w niższej izbie parlamentu przez zwolenników uchwalenia the Federal Reserve Act<sup>35</sup>.

Ustawa o Systemie Rezerwy Federalnej została uchwalona przez Izbę Reprezentantów 18 września 1913 r. stosunkiem głosów 287 do 85. Należy przy tym zauważyć, że jedynie trzech posłów Partii Demokratycznej opowiedziało się przeciwko omawianej ustawie. Tak wyraźne poparcie dla projektu aktu normatywnego o Trzecim Banku Stanów Zjednoczonych świadczyło zwłaszcza o sukcesie polityki prezydenta T. W. Wilsona oraz skuteczności jego argumentów. Przeprowadzenie ustawy przez Izbę Reprezentantów nie gwarantowało jednak powodzenia w Senacie Stanów Zjednoczonych, o czym zresztą głowa państwa oraz pozostali twórcy tej ustawy doskonale zdawali sobie sprawę. Niepewność była tym większa, że przewodniczący senackiej Komisji ds. Bankowości i Pieniądza, Robert L. Owen, okazał się nie być całkowicie przekonany do przedstawionego projektu prawnofinansowego, a poza tym opozycja wobec niego wydawała się być relatywnie o wiele silniejsza w Senacie, aniżeli w Izbie Reprezentantów. Odzwierciedleniem sceptycznego podejścia senatora Owena był jego publiczny atak na podstawowe cechy struktury banku centralnego, a mianowicie na zasadę regionalizacji Banków Rezerwy Federalnej oraz przymusowe członkostwo banków narodowych w systemie. Zarzuty te spowodowały jednak niezwłoczną reakcję prezydenta Wilsona, co zakończyło się publicznym odwołaniem przez senatora postawionych zastrzeżeń. Mimo to jego niezdecydowanie i wyraźne publicznie zastrzeżenia nie pozostały bez echa, lecz przyczyniły się do tego, że większość senatorów zasiadających w Komisji ds. Bankowości i Pieniądza (w której prezydent Wilson posiadał stosunkowo mniejsze poparcie aniżeli w Senacie) zajęła nieprzychylnie stanowisko wobec proponowanej reformy. Co

35 Por. R. T. Johnson, op. cit., s. 22–30; W. Baka: *Bankowość centralna...*, s. 262; F. S. Mishkin, op. cit., s. 493; *Federal Reserve Act*, tekst został zaczerpnięty ze strony internetowej pod adresem: [http://en.wikipedia.org/wiki/Federal\\_Reserve\\_Act](http://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Reserve_Act), s. 1–2.



gorsza, trzech z siedmiu demokratycznych członków tej Komisji zdecydowało się nie tylko nie popierać omawianego projektu ustawy, ale przyłączyć się do mniejszości republikańskiej, aby uniemożliwić jego uchwalenie. Senatorowie ci otrzymali też wsparcie ze strony Amerykańskiego Stowarzyszenia Bankowców. Aby przełamać zaistniały impas, prezydent Wilson postanowił zastosować taką samą metodę postępowania, która tak znakomicie sprawdziła się podczas „rebelii frakcji Henry’ego” w Izbie Reprezentantów, a mianowicie osobiste konsultacje z poszczególnymi senatorami w Białym Domu. Jednakże tym razem autorytet i argumenty głowy państwa nie wystarczyły do tego, aby zapewnić większość w Komisji ds. Bankowości i Pieniądza dla omawianego projektu ustawy. Na dodatek w październiku 1913 r. Frank A. Vanderlip, prezes zarządu National City Bank, jednego z największych nowojorskich banków (oraz prawnego poprzednika współcześnie istniejącego Citibank), zaprezentował na jej posiedzeniu alternatywny wobec Systemu Rezerwy Federalnej plan reform prawnofinansowych, którego głównym założeniem miało być utworzenie Centralnego Federalnego Banku Rezerwy (*the Central Federal Reserve Bank*) z główną siedzibą w Nowym Jorku. Kapitał akcyjny tej instytucji miał należeć do narodu, rządu federalnego oraz banków narodowych. Podstawowym jego zadaniem miała być emisja pieniądza do wysokości posiadanego kapitału akcyjnego. Nadzór i kontrola nad tą instytucją miała należeć całkowicie do rządu federalnego. Propozycja ustawodawcza F. A. Vanderlipa (*the Vanderlip Plan*), choć była normatywną odpowiedzią na wysuwane roszczenia radykalnych agrarystów oraz przedstawicieli sektora bankowego (w tym Wall Street), w istocie rzeczy była zawoalowanym sposobem obliczonym na storpedowanie ustawy Glassa – Willisa w Senacie. Mimo to już po kilku godzinach od jej ogłoszenia ośmiu z dwunastu członków tej komisji zdecydowało się na wspieranie propozycji Vanderlipa. W odpowiedzi na ten stan rzeczy prezydent Wilson wystąpił z oficjalną krytyką planu Vanderlipa, co w połączeniu z olbrzymią popularnością głowy państwa w społeczeństwie amerykańskim i presją administracji na izbę wyższą Kongresu zadecydowało w końcu o skierowaniu zarówno ustawy o Systemie Rezerwy Federalnej, jak również ustawy o Centralnym Federalnym Banku Rezerwy, pod głosowanie w Senacie. Rozstrzygające głosowanie w tej materii odbyło się w izbie wyższej 19 grudnia 1913 r. Projekt ustawy o Systemie Rezerwy Federalnej uzyskał delikatną przewagę nad zmodyfikowaną wersją „ustawy Vanderlipa”; został zaakceptowany większością zaledwie 3 głosów, 44 do 41. Następnie, kilka godzin później, Senat USA uchwalił ustawę o Systemie Rezerwy Federalnej stosunkiem głosów 54 do 34<sup>36</sup>.

Uchwalenie ustawy o Systemie Rezerwy Federalnej przez Izbę Reprezentantów i Senat Kongresu Stanów Zjednoczonych nie oznaczało automatyczne-

<sup>36</sup> Por. R. T. Johnson, op. cit., s. 31–34.

go przedstawienia tej ustawy do podpisu prezydentowi USA. Powodem tego były subtelne różnice występujące w treści normatywnej ustawy zaaprobowanej w oddzielnym głosowaniu przez obie Izby Parlamentu<sup>37</sup>. Unifikacja tej ustawy nastąpiła na posiedzeniu połączonych komisji Izby Reprezentantów i Senatu ds. Bankowości i Pieniądza (*the House and Senate Banking and Currency Committee*). Przewodniczącym połączonych komisji został poseł Carter Glass, a jego zastępcą senator Robert Owen. W przeciwieństwie do wcześniejszego długotrwałego procesu legislacyjnego, ujednoczenie ustawy o Rezerwie Federalnej zajęło tylko dwa dni, po czym trafiła ona ponownie pod obrady obu izb Kongresu w celu jej ponownego uchwalenia. 22 grudnia 1913 r. Izba Reprezentantów ostatecznie uchwaliła ustawę o Systemie Rezerwy Federalnej bezwzględną większością 298 głosów za, 60 głosach przeciwnych oraz 76 wstrzymujących się. Z kolei Senat przyjął omawianą ustawę w dniu następnym, czyli 23 grudnia 1913 r., także bezwzględną większością głosów 43 senatorów za, przy 25 głosach przeciwnych oraz 27 wstrzymujących się. Paradoksem było, że w obu przypadkach demokraci – tradycyjni przeciwnicy banku centralnego, głosowali za jej przyjęciem, natomiast republikanie – orędownicy bankowości centralnej, byli jej przeciwni<sup>38</sup>.

Ustawa o Systemie Rezerwy Federalnej, nazywana również (od nazwiska jej głównych sponsorów w Izbie Reprezentantów i Senacie), ustawą Glassa – Owena, po zaaprobowaniu przez władzę ustawodawczą Stanów Zjednoczonych trafiła na biurko w Gabinetie Ovalnym Białego Domu. 23 grudnia 1913 r. prezydent Wilson w otoczeniu najbliższych doradców politycznych, a wśród nich m.in. sekretarza skarbu Williama Gibbsa McAddo i Cartera Glassa, używając złotego pióra, podpisał ustawę o Systemie Rezerwy Federalnej o godzinie 18.02<sup>39</sup>. Po dokonaniu tej czynności prezydent powiedział: „Nie mogę zdradzić jak głębokie uczucie wdzięczności odczuwam, ale jestem przekonany, że mój udział w sfinalizowaniu tej pracy przyniesie trwałe pożytki dla działalności gospodarczej w naszym państwie”<sup>40</sup>.

37 Tytułem przykładu można nadmienić, że projekt ustawy o Systemie Rezerwy Federalnej przyjęty w Izbie Reprezentantów przewidywał utworzenie przynajmniej 12 Regionalnych Banków Rezerwy Federalnej, natomiast wersja tej ustawy uchwalona przez Senat stanowiła, że liczba tych Banków nie może być niższa od ośmiu ani przekraczać dwunastu. Chociaż połączona komisja Izby Reprezentantów i Senatu ds. Bankowości i Pieniądza zgodziła się na wersję zaaprobowaną przez Senat USA, to jednak w większości innych przypadków przeważało stanowisko Izby Reprezentantów, por. R. T. Johnson, op. cit., s. 34.

38 Por. ibidem; E. Flaherty, op. cit., s. 15; *Federal Reserve Act...*, s. 2.

39 Por. R. T. Johnson, op. cit., s. 5; *Overview of the Federal Reserve System*, tekst zaczerpnięty został z oficjalnej strony Rady Gubernatorów Rezerwy Federalnej, dostępnej pod adresem: [www.federalreserve.gov/pf/pdf/frspf1.pdf](http://www.federalreserve.gov/pf/pdf/frspf1.pdf), s. 2.

40 Cyt. za: R. T. Johnson, op. cit., s. 34.

9. Reasumując, utworzenie istniejącego do dnia dzisiejszego, trzeciego w historii Stanów Zjednoczonych, narodowego banku centralnego nie przyczyniło się ani do wygładzenia amplitudy wahań cyklu koniunkturalnego, trapiącego gospodarkę amerykańską od 1819 r., ani do skutecznego przeciwdziałania zjawiskom inflacyjnym albo deflacyjnym. W szczególności należy mieć na uwadze dopuszczenie do dużej ogólnej depresji gospodarczej w Stanach Zjednoczonych w latach 1929–1933, zastoju stagflacyjnego dekady lat siedemdziesiątych, zakończonego dopiero „eksperymentem monetarystycznym” Paula Volckera<sup>41</sup>, a przede wszystkim wystąpieniem współczesnego kryzysu finansowego, którego długość, skala i głębokość podważa adekwatność dotychczas wykorzystywanych mechanizmów stabilizacji przebiegu wewnętrznej koniunktury<sup>42</sup>. Należy przy tym skonstatować, iż w świetle aktualnego stanu wiedzy wydaje się, iż główna odpowiedzialność za pojawienie się wymienionych zaburzeń gospodarki leży po stronie nieroztropnej polityki finansowej tak administracji, jak i banku centralnego. Podtrzymywanie za wszelką cenę wzrostu gospodarczego, a zatem i wysokiej stopy zatrudnienia, za pośrednictwem ekspansywnej polityki fiskalnej (zwiększanie deficytu budżetowego) przy jednoczesnym powrocie do procyklicznej polityki pieniężnej – przejawiającej się utrzymywaniem niskich stóp procentowych, które samoistnie warunkują większą produkcję i niskie bezrobocie – prowadziło do pogłębiania się stanów nierównowagi w gospodarce, a zwłaszcza do spekulacyjnego wzrostu cen indeksów giełdowych<sup>43</sup>. Ten ostatni czynnik zasługuje na szczególną uwagę, ponieważ wzrost wyceny spółek publicznych ponad przyrost Produktu Krajowego Brutto odbywa się zazwyczaj kosztem „wypychania” inwestycji w sferę realną, w istocie więc jest to wzrost sztuczny, wzrost tylko na papierze. Poza tym jest to czynnik wybitnie inflacjogenny (kredyty na zakup akcji). W tym kontekście zasadniczym błędem był brak akceptacji jeśli chodzi o pojawiające się okresowo spowolnienia gospodarcze, na które można było dość łatwo oddziaływać<sup>44</sup>. Zamiast tego w społeczeństwie amerykańskim jako takim, a wśród rekinów finansowych w szczególności, narastało przeświadczenie, że prosperity będzie trwało nieprzerwanie długo, gdyż wyłączna dbałość władz monetarnych i Departamentu Skarbu o utrzymywanie wartości wymiennej waluty narodowej na relatywnie niskim poziomie, wobec tak sprzyjających okoliczności jak bankructwo systemu komunistycznego oraz konsensus waszyngtoński,

41 Por. E. Flaherty, op. cit., s. 15.

42 Por. wywiad z Przewodniczącym Rady Gubernatorów Systemu Rezerwy Federalnej, Benem Bernanke: *Too big to fail is one of the biggest problems we face in this country*, „Time”, January 2010, tekst został zaczerpnięty ze strony internetowej dostępnej pod adresem: [http://www.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,1946375\\_194725100.html](http://www.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,1946375_194725100.html), s. 1–3.

43 Por. J. E. Stiglitz, *Szalone lata dziewięćdziesiąte. Nowa historia najświetniejszej dekady w dziejach świata*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 60 i 96–97.

44 Por. A. Wojtyna, *Szkice o polityce pieniężnej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2004, s. 11.

będzie samoistnie podtrzymywało eksport jako katalizator odgrywający główną rolę w podtrzymywaniu aktywności gospodarczej. Tymczasem doświadczenia wielu innych państw pokazały, że kryzys finansowy może wystąpić nawet wówczas, gdy pod adresem prowadzonej polityki ekonomicznej trudno jest sformułować poważniejsze zarzuty (w każdym razie *ex ante*)<sup>45</sup>. Tak więc, chociaż ustanowienie Systemu Rezerwy Federalnej nie doprowadziło do wyeliminowania kryzysów finansowych lub recesji z rozwoju gospodarczego, to należy pamiętać, iż główną zasługą tego podmiotu prawnofinansowego jest gwarantowanie wypłacalności finansowej administracji oraz federalnych programów ochrony zdrowia i zabezpieczenia społecznego<sup>46</sup>.

10. Słowem, monopol emisji pieniądza gotówkowego, przyznany Systemowi Rezerwy Federalnej na podstawie artykułu 16 ustawy (przy poprzedniej wielości pieniędzy emitowanych przez banki narodowe) oraz stworzenie elastycznego mechanizmu rezerw banków komercyjnych, co umożliwiło sprawną wypłatę wkładów na żądanie ich posiadaczy i co sprawiło, że bankowy wkład na rachunku bieżącym (od 2008 r. oprocentowanym) stał się pieniądzem transakcyjnym, słusznie należy uznać za największy sukces jego twórców<sup>47</sup>.

Brzmienie artykułu 16 ustawy zatytułowanego „Emisja pieniądza” (*Note Issues*) nie pozostawia zatem najmniejszej wątpliwości, że pieniądz banku centralnego (mimo że obecnie oderwany od wartości materiału, z jakiego został wykonany) stanowi pieniądz wielkiej mocy, posiadający największą płynność i spełniający funkcje środka ostatecznej zapłaty<sup>48</sup>. Wskazuje na to *expressis verbis* norma prawna zawarta w zdaniu drugim artykułu 16 ustęp 1, która stanowi, iż „wspomniane banknoty będą obligacjami Stanów Zjednoczonych będą honorowane przez wszystkie banki narodowe, członkowskie i Banki Rezerwy Federalnej jako zapłata za wszelkie zobowiązania podatkowe, celne oraz inne należności publiczne”<sup>49</sup>. To swoiste upoważnienie ustawowe umożliwia zarazem kształtowanie za pomocą strumienia pieniądza korzystnych okoliczności do realizacji różnych, często wzajemnie sprzecznych, strategicznych wyznaczników polityki pieniężnej w postaci pełnego zatrudnienia, stabilności cen i kursu wa-

45 Ibidem, s. 15.

46 Por. N. Ferguson: *Kolos. Cena amerykańskiego imperium*, Sprawy Polityczne, Warszawa 2010, s. 401–452; D. C. Wheelock, *op. cit.*, s. 1.

47 Por. J. Zajda, *Systemy bankowe w gospodarce kapitalistycznej*, s. 175; *The Federal Reserve Today. 16th Edition*, tekst został zaczerpnięty ze strony Regionalnego Banku Rezerwy Federalnej w Richmond, dostępnej pod adresem: [http://richmondfed.org/publications/education/federal\\_reserve\\_today/frtoday.pdf](http://richmondfed.org/publications/education/federal_reserve_today/frtoday.pdf), s. 18.

48 Por. H. Zadora, *Finanse i bankowość w gospodarce światowej*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2004, s. 53–55.

49 Tłumaczenie własne na podstawie Federal Reserve Act, której tekst został zaczerpnięty z oficjalnej strony internetowej Rady Gubernatorów Systemu Rezerwy Federalnej, dostępnej pod adresem: <http://www.federalreserve.gov/generalinfo/fract/sect16.html>, s. 1.

lutowego, zachowywanie integralności instytucji depozytowych i niedopuszczanie do pojawienia się kryzysów finansowych, za pośrednictwem terminowego dyskontowania papierów wartościowych Skarbu Państwa, publicznych funduszy ochrony zdrowia Medicare i Medicaid, weksli dłużnych wystawianych przez poszczególne stany i hrabstwa oraz obligacji prywatnych (w tym wprowadzanych do obrotu przez największe banki i konglomeraty finansowe)<sup>50</sup>. Dzięki temu System Rezerwy Federalnej niejako „na bieżąco” i w aspekcie długookresowym wypełnia powierzoną mu w preambule do ustawy o Rezerwie Federalnej misję, do której został on powołany. Preambuła do ustawy o Rezerwie Federalnej, niezmienną od 1913 r., stanowi, iż ustawa o Rezerwie Federalnej została uchwalona „po to, żeby zagwarantować utworzenie federalnych banków rezerwy w celu dostarczenia elastycznego pieniądza, zapewnienia środków do redyskontowania weksli handlowych oraz by ustanowić bardziej efektywny nadzór bankowy w Stanach Zjednoczonych, oraz dla innych celów”<sup>51</sup>. Z uwagi zaś na jej normatywny charakter<sup>52</sup> władze monetarne mogą uznawać za finalne cele polityki pieniężnej, również te jej uwarunkowania, które nie posiadają umocowania ustawowego<sup>53</sup>. Spośród nich najważniejszy jest cel w postaci utrzymania stabilności rynków finansowych. Głównym tego uzasadnieniem jest związek stabilności finansowej ze stabilnością cen, rynkowych stóp procentowych oraz pełnym zatrudnieniem. System Rezerwy Federalnej może zahamować panikę w stadium początkowym, reagując w odpowiednim czasie takim zwiększeniem podaży pieniądza rezerwowego, aby zaspokoić rosnący popyt na pieniądź gotówkowy oraz na rezerwy utrzymywane przez banki na ich rachunkach w banku centralnym. W tym celu System pełni funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji. Istotne znaczenie ma również sama deklaracja ze strony banku centralnego, że jest on gotów zapewnić systemowi bankowemu odpowiednią płynność. Deklaracja taka jest wiarygodna, zwłaszcza jeśli została publicznie wygłoszona przez członków jego organów zarządzających, ponieważ tylko bank centralny może stanowić ostateczne źródło pieniądza gotówkowego dla banków na wypłatę depozytów dla ich klientów. Dlatego monopol emisji pieniądza i wynikający z tego obowiązek zapewnienia gospodarce takiej ilości pieniądza, jaka niezbędna jest do sprawnej obsługi transakcji, budzi naturalne zainteresowanie władz monetarnych stabilnością systemu finansowego<sup>54</sup>.

<sup>50</sup> Por. F. S. Mishkin, op. cit., s. 589; P. S. Nadler, *Banki komercyjne w gospodarce*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, „Zarządzanie i Finanse”, Warszawa 1993, s. 30–37 i 59–67; *The Federal Reserve Today...*, s. 12–18.

<sup>51</sup> Tłumaczenie własne na podstawie Federal Reserve Act.

<sup>52</sup> Por. J. P. Judd, G. D. Rudebusch, op. cit., s. 1.

<sup>53</sup> Por. np. *The Federal Reserve Today...*, s. 15–18.

<sup>54</sup> Por. O. Szczepańska, op. cit., s. 70–74.

**Jacek Wałdoch**

Uniwersytet Gdański

e-mail: jacw@op.pl

## **Wybory do Rady Miejskiej i Zarządu Miejskiego miasta Wilna w latach 1905–1913**

### **SUMMARY**

#### **Vilna Town Council and Board Elections in 1905–1913**

The Town Council elections in Vilna (Vilnius) were conducted on the basis of the Town Act from 1870. This Act increased the amount of councilors and introduced new institutions, such as the Town Council (the Duma), the Board and the Head of the Town.

The election of 1905 resulted in 65% of new councilors being elected, the majority of whom were Polish. Polish advocate Michał Węśławski, who was supported by the majority of the inhabitants of Vilna, was elected Mayor (President). Due to strikes, which were very common at this time, he started serving as Mayor very late, on November 26th 1905.

The election of 1909 was a little bit different from the previous ones. In particular, the amount of people entitled to vote was increased to 1048, which was almost 800 more than in 1905. The election took place on May 11th 1909, but because of the protest of Russian electors the Governor decided to annul it and to conduct a new one. It took place on September 9th 1909. In accordance with the earlier decision of the Polish voters, Michał Węśławski was once again elected Mayor.

The next election on October 24th 1913 was preceded by a big election campaign. Polish voters were politically divided into many groups, which presented similar programs and even had the same candidates. The non-partisan committee won the election, taking the majority in the Town Council and Michał Węśławski was elected Mayor for the third time.

**Key words:** Vilna, Russian Empire, Town Council, elections



Na terenie Wileńszczyzny, stanowiącej wówczas Kraj Północno-Zachodni Cesarstwa Rosyjskiego, ustawa miejska z 1870 r. weszła w życie w 1876<sup>1</sup>, rozszerzając skład samorządów miejskich, w których pojawiło się o wiele więcej radnych niż do tej pory, bo od trzydziestu do siedemdziesięciu dwóch. Ich liczba zależna była od liczby mieszkańców i w miastach, w których nie przekraczała ona trzystu osób, w Radzie zasiadała najniższa liczba radnych. Natomiast w pozostałych miastach rosła ona o sześciu przedstawicieli na każdych kolejnych stu pięćdziesięciu mieszkańców, aż do osiągnięcia maksymalnej liczby deputowanych. Magistraty otrzymały tym samym instytucje w postaci Rady (Dumy) Miejskiej, Zarządu Miejskiego oraz Głowy Miasta. Radni i Głowa Miasta wybierani byli na czteroletnią kadencję, podobnie jak Zarząd, jednak z tą różnicą, że połowa jego członków co dwa lata kończyła kadencję, ale z możliwością reelekcji. Czynne prawo wyborcze opierało się na czterech cenzusach. Przede wszystkim konieczne było posiadanie obywatelstwa rosyjskiego oraz ukończenie dwudziestego piątego roku życia. Po spełnieniu tych dwóch warunków odwoływano się do przesłanek natury majątkowej, czyli „posiadania prawa własności nieruchomości podlegających opodatkowaniu na rzecz miasta”, przez co w wyborach brały udział głównie osoby zamożne. Następnie badano, czy wyborcy nie posiadają zadłużenia w opłacie podatków miejskich. Ludność żydowska natomiast została pozbawiona prawa wybierania swoich reprezentantów do Rady Miejskiej<sup>2</sup>.

Zdecydowaną odwilż w relacjach wobec Polaków przyniósł rok 1905, kiedy to przez Imperium Rosyjskie przetoczyła się fala rewolucji, w efekcie której carat zdecydował się na ogłoszenie manifestu z 17 (30) października 1905 r., znacznie liberalizującego dotychczasowe prawo, powodując tym samym złagodzenie przepisów, które dotąd dyskryminowały Polaków m.in. w dostępie do stanowisk administracji publicznej, czy udziału w wyborach do Rady Państwa i Dumy Państwowej<sup>3</sup>. Postanowienia manifestu gwarantowały ludności szereg swobód obywatelskich, charakterystycznych dla ustroju konstytucyjnego, a ponadto Mikołaj II przyznał Dumie Państwowej szersze kompetencje, przez co z ciała doradczego przekształciła się w organ prawodawczy i kontrolujący władzę wykonawczą. Potwierdzeniem tego było wydanie ustawy o organizacji ciał prawodawczych, która ukazała się 5 marca (20 lutego) 1906 r.<sup>4</sup> Zdecydo-

<sup>1</sup> I. Jaworski, *Zarys dziejów Wilna*, Wilno 1929, s. 22.

<sup>2</sup> *Gorodoweje położenieje wysoczajsze utwierżdennoje 16 (28) ijunija 1870 goda*, [w:] *Reformy Aleksandra II*, red. O. J. Czistiakow, T. E. Nowickaja, Moskwa 1997, s. 235–245.

<sup>3</sup> L. Bazyłow, P. Wieczorkiewicz, *Historia Rosji*, Wrocław 2005, s. 332.

<sup>4</sup> J. Sobczak, *Mikołaj II – ostatni car Rosji*, Warszawa 2009, s. 329–331.



wano się również na utworzenie jednolitej Rady Ministrów na czele z premierem Siergiejem Witte, który przejął inicjatywę scalania tego organu<sup>5</sup>. Jednak najistotniejszą kwestią dla Polaków było przyznanie wolności słowa, sumienia i wyznania<sup>6</sup>, stąd redakcja, pierwszego po powstaniu styczniowym, polskojęzycznego dziennika, „Kuriera Litewskiego”, ogłosiła na łamach swojego pisma, że od 23 października 1905 r. artykuły będą publikowane bez ingerencji cenzury<sup>7</sup>. Natomiast nieco wcześniej, bo już 14 października, grupa radnych wystosowała podanie do prezydenta o rozpatrzenie możliwości używania języka polskiego w urzędzie i wywieszenia szyldów na budynkach użyteczności publicznej z polskimi napisami<sup>8</sup>.

Dla samego Wilna i jego mieszkańców rok 1905 był szczególny ze względu na fakt, że właśnie wtedy miały odbyć się pierwsze wybory do Rady Miejskiej. Były one wyjątkowe, ponieważ mimo niekorzystnego prawa wyborczego wysoka frekwencja pozwoliła na zmianę aż 65% dawnego składu Rady. Czynne prawo wyborcze posiadało jedynie trzysta osób na sto osiemdziesiąt tysięcy mieszkańców Wilna, więc tak niewiele osób musiało zdecydować za większość wileńskiej społeczności. Redaktor „Kuriera Litewskiego” pisał nawet o swoistym „zama-chu stanu”, jakiego dokonała ta nieduża grupa mieszkańców, wybierając swoich sześćdziesięciu czterech reprezentantów. Wśród nich znalazło się dwudziestu pięciu urzędników, dwunastu lekarzy, dziewięciu obywateli miejskich z racji posiadania wielu nieruchomości, ośmiu kupców, ośmiu inżynierów i techników, trzech rzemieślników, dwóch nauczycieli oraz dwóch prawników. W Radzie zasiedli zatem przedstawiciele narodowości polskiej i rosyjskiej, reprezentujący prawie wszystkie szanowane profesje, jednak skład ten miał zostać dopełniony ze względu na brak w nim środowiska żydowskiego. Kandydatem na prezesa Rady i Zarządu został adwokat przysięgły Michał Węśławski, mający zastąpić ustępującego prezydenta Pawła Bertholdta. Zarząd miasta Wilna miał zostać powołany przez Radę niedługo po tym i w jego skład musiało wejść aż sześć osób, aby podejmowanie decyzji miało charakter demokratyczny, a nie, jak to miało miejsce do tej pory, autorytarny<sup>9</sup>.

Pierwsze posiedzenie nowej Rady Miejskiej odbyło się 3 września 1905 r., a otworzył je gubernator wileński, hrabia Konstanty von der Pahlen. Podczas swojego wystąpienia wyjaśnił radnym zależność pomiędzy władzami gubernialnymi a Zarządem Miejskim. Stwierdził, że te pierwsze pełnią podwójną funkcję:

<sup>5</sup> L. Bazyłow, *Dzieje Rosji 1801–1917*, Warszawa 1977, s. 479.

<sup>6</sup> *Nadanie konstytucji*, „Słowo”, Wilno, 18 (31) X 1905, nr 280, s. 1.

<sup>7</sup> *Od redakcji*, „Kurier Litewski”, Wilno, 23 X (5 XI) 1905, nr 39–45, s. 2; patrz też: D. Szpopper, P. Dąbrowski, *Dzieje „Kuriera Litewskiego”*, [w:] *Z dziejów prasy konserwatywnej. Przegląd tytułów*, red. W. Mich, B. Borowik, Lublin 2009, s. 94.

<sup>8</sup> *O język polski*, „Kurier Litewski”, Wilno, 23 X (5 XI) 1905, nr 39–45, s. 4.

<sup>9</sup> N. Rouba, *Przed wyborami*, „Kurier Litewski”, Wilno, 6 (19) IX 1905, nr 5, s. 2.

po pierwsze, są „hamulcem” dla decyzji organów miejskich, które nie zostały wystarczająco dobrze przygotowane, a po drugie, są „źródłem” w poszukiwaniu odpowiednich rozwiązań dla obywateli Wilna. W dalszej części posiedzenia głos zabrał generał Paweł Bertholdt – prezydent miasta, który powitał nowych radnych i życzył im „owocnej działalności”, po czym przystąpił do omawiania spraw zgodnie z planem obrad. Zdecydowano wtedy, że konieczne jest wybudowanie baraku dla osób chorych lub podejrzanych o zakażenie cholera, która w tamtym okresie zbierała śmiertelne żniwo wśród mieszkańców miast. Specjalny barak miał stanąć przy szpitalu dziecięcym w dzielnicy Wilna – Zwierzyńcu, dzięki czemu sama placówka wzbogaciłaby się o kolejne pomieszczenie, gdyby epidemia jednak nie objęła miasta<sup>10</sup>.

Prezydenta Wilna wybrała Rada Miejska na posiedzeniu 21 września 1905 r.<sup>11</sup>, a funkcję tę objął Michał Węsławski<sup>12</sup>, którego kandydatura od początku nie budziła żadnych wątpliwości. Wybory na to stanowisko i tym samym na prezesa Rady odbyły się 21 września 1905 r. Jednocześnie powołano dwóch członków Zarządu Miejskiego – Mieczysława Malinowskiego i Aleksandra Łapińskiego, rezygnując z sześciuosobowego składu Zarządu<sup>13</sup>. Były to o tyle ważne wybory, że po raz pierwszy od czterdziestu trzech lat prezydentem miasta został Polak<sup>14</sup>, a do tego osoba godna powierzonych mu zadań i ciesząca się poparciem większości wilnian. Ówczesny skład Rady i Zarządu miał wyglądać następująco: prezes Rady w osobie prezydenta, dwóch członków Zarządu, sekretarz oraz członek – delegat rady do Gubernialnego Zarządu dla Spraw Miejskich.

Październik był dla mieszkańców Wilna okresem szczególnie niebezpiecznym, pełnym zamieszek, zabójstw i innych aktów przemocy, które ogarnęły cały kraj. Zarząd miasta Wilna w obliczu tych dramatycznych wydarzeń zwołał 20 października 1905 r. specjalne posiedzenie, na które zaprosił przedstawicie-

<sup>10</sup> *Kronika krajowa. Pierwsze posiedzenie...*, „Kurier Litewski”, Wilno, 3 (16) IX 1905, nr 3, s. 2.

<sup>11</sup> *Nowy prezydent*, „Kurier Litewski”, Wilno, 21 IX (4 X) 1905, nr 17, s. 2

<sup>12</sup> Michał Węsławski urodził się 4 września 1849 r. w majątku Gegrany, w powiecie telszewskim, guberni kowieńskiej. Po odbyciu nauki w gimnazjum rozpoczął edukację na wydziale prawa uniwersytetu petersburskiego, który ukończył otrzymując stopień kandydata nauk prawnych. Przez kolejne dwa lata, czyli do 1876 r. odbywał aplikację sądową, a w 1877 r. objął stanowisko sędziego śledczego I rewiru miasta Kiszyniowa. Po śmierci swojego brata porzucił dotychczasową pracę i przeniósł się do Wilna, gdzie w 1879 r. mianowano go adwokatem przysięgłym izby sądowej okręgu wileńskiego. Dzięki swojej pracy stał się człowiekiem rozpoznawanym, a przez działalność publiczną oraz członkostwo w Towarzystwie Rolniczym zyskał szacunek społeczności lokalnej. Pierwszym tego dowodem było powołanie go na stanowisko prezesa komisji adwokatów przysięgłych, a zdanie wilnian zostało później potwierdzone w wyborach miejskich, patrz: *Nowy prezydent...*; patrz też: P. Dąbrowski, *Siła w kulturze, jedność w narodzie. Wileńska działalność społeczno-polityczna Michała, Witolda i Emilii Węsławskich końca XIX wieku i pierwszej połowie XX stulecia (do 1930 roku)*, Gdańsk 2011, s. 15–22.

<sup>13</sup> *Nowy prezydent...*

<sup>14</sup> *Kronika krajowa. Z Rady miejskiej*, „Kurier Litewski”, Wilno, 26 XI (9 XII) 1905, nr 73, s. 2.

li wszystkich klas społecznych, ugrupowań politycznych, towarzystw i wyznań. Nadal urzędujący prezydent Wilna Paweł Bertholdt rozpoczął zebranie, wyjaśniając jego cel. Zarząd potrzebował porady w kwestiach rozwiązania tej niekorzystnej dla miasta sytuacji, a przynajmniej złagodzenia lub zmniejszenia jej negatywnych skutków, które w szczególności dotyczyły mniej zamożnych obywateli Wilna. Rozmowy były na tyle owocne, że zebrani doszli do szybkiego porozumienia. Uchwalono m.in. powołanie dwunastoosobowej komisji, mającej przeprowadzić śledztwo dotyczące ostatnich wydarzeń oraz wyłonienie komitetu zbierającego składki na rzecz osób żyjących w ubóstwie z powodu mających miejsce strajków<sup>15</sup>.

25 października dobiegały one końca. Przez ostatnie dni do Wilna nie dochodziły wcale, albo w bardzo ograniczonym zakresie, transporty z artykułami spożywczymi z okolicznych gospodarstw rolnych, a to w obawie przed napaściami i kradzieżami. Konieczne stało się poinformowanie mieszkańców wsi, że droga do miasta jest już bezpieczna. W artykule w „Kurierze Litewskim” pojawiła się propozycja utworzenia w dni targowe (wtorek i sobota) straży targowej, która miałaby pilnować porządku na rogatkach miasta<sup>16</sup>. Sytuacja w mieście była jednak jeszcze na tyle napięta, że 1 listopada 1905 r. Rada Miejska powołała Komitet Bezpieczeństwa. Organ ten miał być „[...] łącznikiem między mieszkańcami, a administracją, dla wynalezienia sposobów przywrócenia spokoju w mieście”. Składać się miał z komitetu centralnego z trzynastoma członkami i ośmiu podkomitetów z siedmioma jego przedstawicielami, wybieranymi przez Radę Miejską. Komitetowi przyznano dość szerokie kompetencje, mógł nawet sprawować kontrolę nad czynnościami policji. W gruncie rzeczy jego praca polegać miała głównie na zbieraniu informacji o potencjalnych zagrożeniach, przekazywaniu ich odpowiednim organom oraz działalności opiniotwórczej, w celu „przywrócenia spokoju”<sup>17</sup>. Jednak ta koncepcja swoistej milicji miejskiej nie została sfinalizowana z uwagi na brak poparcia ze strony gubernatora, który nie wyraził zgody na używanie broni przez członków tej służby, mimo że w innych miastach było to praktykowane<sup>18</sup>. Prace nad utworzeniem milicji trwały dalej i ustalono, że miałaby ona pełnić straż równoległą z policją, jednak w godzinach nocnych od godziny dziewiętnastej do siódmej rano<sup>19</sup>. Niestety, już 24 listopada prasa ogłosiła, że idea utworzenia milicji została zawieszona do odwołania<sup>20</sup>.

Wydarzenia te opóźniły o ponad miesiąc faktyczne przejście władzy nad miastem przez prezydenta Węśławskiego, który przewodniczenie Radzie objął

<sup>15</sup> *Wobec manifestu*, „Kurier Litewski”, Wilno, 23 X (5 XI) 1905, nr 39–45, s. 2.

<sup>16</sup> *Kronika krajowa*, „Kurier Litewski”, Wilno, 25 X (7 XI) 1905, nr 46, s. 2.

<sup>17</sup> *Kronika krajowa*, „Kurier Litewski”, Wilno, 1 (14) XI 1905, nr 52, s. 2.

<sup>18</sup> *Kronika krajowa. Milicja miejska*, „Kurier Litewski”, Wilno, 13 (26) XI 1905, nr 62, s. 4.

<sup>19</sup> *Kronika krajowa*, „Kurier Litewski”, Wilno, 19 XI (2 XII) 1905, nr 67, s. 2.

<sup>20</sup> *Kronika krajowa. Milicja miejska*, „Kurier Litewski”, Wilno, 24 XI (7 XII) 1905, nr 71, s. 2.

dopiero 26 listopada 1905 r. Oficjalne powitanie wygłosił dr Restytut Sumorok słowami: „[...] Panie Prezydencie, witamy Pana, jako pierwszego Prezydenta Polaka, po latach 43-ech. Zaznaczając ten fakt doniosły, jako pierwszy krok na drodze zdobycia praw i równouprawnienia narodowego na Litwie, wierzymy, że razem z Panem rozpoczynamy pracę pożyteczną dla społeczeństwa i zdobywając nowe prawa, idziemy ku lepszej, jaśniejszej przyszłości”<sup>21</sup>. Natomiast pierwsze merytoryczne posiedzenie Rady pod przewodnictwem Węśławskiego odbyło się 2 grudnia 1905 r. Uczestniczyło w nim pięćdziesięciu pięciu radnych, którzy poruszyli cztery istotne dla miasta sprawy. Przede wszystkim wybrano wiceprezydenta Wilna, którym został Mieczysław Malinowski, zdobywając poparcie czterdziestu trzech głosujących. Ponadto uchwalono podniesienie wynagrodzenia dla funkcjonariuszy straży pożarnej. Rozpatrzono również kwestię wywłaszczenia dwustu czterdziestu dwóch sążni<sup>22</sup> należących do Towarzystwa Taniej Kuchni dla Żydów miasta Wilna w celu poszerzenia dwóch ulic. Postanowiono powołać specjalną komisję, która zajęłaby się załatwieniem tej sprawy za obopólną zgodą<sup>23</sup>.

Urzędnicy miejscy, idąc za przykładem innych grup społecznych, postanowili powołać własną organizację o nazwie Związek Inteligentnych Pracowników Zarządu Miejskiego w Wilnie. 2 grudnia 1905 r. wybrano prezesa Rady Związku w osobie Wacława Michniewicza i jego zastępcę – Karola Niekrasza. Do Związku przystąpiło w tym dniu sto dwanaście osób, zaś takiej decyzji nie podjęło dwudziestu dwóch pracowników, więc należałoby sądzić, że w pierwszych dniach grudnia 1905 r. wileński magistrat liczył około stu trzydziestu czterech urzędników<sup>24</sup>. Warto wspomnieć, że wybór prezydenta przez obywateli miasta nie był ostateczny, ponieważ jego kandydatura mogła spotkać się z *vetem* gubernatora wileńskiego. Uszanował on jednak wolę mieszkańców miasta, konsultując się z władzami w Sankt Petersburgu, które były przychylnie Węśławskiemu. Chciano tym samym przyspieszyć ukonstytuowanie się nowych władz miejskich, które mogłyby opanować wyjątkowo skomplikowaną sytuację panującą w mieście<sup>25</sup>.

Do wyborów miejskich w 1909 r. Rada Miejska przygotowywała się od pierwszego miesiąca nowego roku i na posiedzeniu, już 8 stycznia, zajęto się sprawą podstawową, dotyczącą organizacji wyborów. Pojawił się bowiem projekt, aby przeprowadzić je w ciągu dwóch dni, jednak radni, znając ówczesne realia, jednomyślnie stwierdzili, że wystarczy jedno zebranie wyborcze. Podyktowane było

<sup>21</sup> *Kronika krajowa. Z Rady miejskiej*, „Kurier Litewski”, Wilno, 26 XI (9 XII) 1905, nr 73, s. 2.

<sup>22</sup> 1 sążeń rosyjski = 2,13 m.

<sup>23</sup> *Kronika krajowa. Z Rady miejskiej*, „Kurier Litewski”, Wilno, 2 (15) XII 1905, nr 78, s. 2.

<sup>24</sup> *Kronika krajowa. Związek pracowników zarządu miejskiego*, „Kurier Litewski”, Wilno, 10 (23) XII 1905, nr 85, s. 2.

<sup>25</sup> *Kronika krajowa*, „Kurier Litewski”, Wilno, 9 (22) XI 1905, nr 58, s. 3; patrz też: *Kronika krajowa*, „Kurier Litewski”, Wilno, 26 XI (9 XII) 1905, nr 73, s. 2.

to tym, że frekwencja nie będzie wymagała rozkładania głosowania na kolejny dzień, ponieważ obliczono, że liczba wyborców nie przekroczy tysiąca stu sześćdziesięciu osób<sup>26</sup>, a ponadto dwudniowe głosowanie wiązałoby się z trudnościami technicznymi i dodatkowymi kosztami dla miasta<sup>27</sup>. Miesiąc później Zarząd Miejski opublikował listę tysiąca dziewiętnastu nazwisk osób, posiadających czynne prawo wyborcze. Wskazano, że powinny one sprawdzić, czy nadal spełniają warunki cenzusu majątkowego, a jeżeli ktoś na liście się nie znalazł, a uważał, że może wziąć udział w wyborach, to powinien złożyć odpowiednią deklarację w ciągu dwóch tygodni, licząc od 5 lutego<sup>28</sup>. 13 lutego 1909 r. w „Kurierze Litewskim” pojawił się artykuł informujący obywateli Wilna o możliwości uczestnictwa w wyborach za pośrednictwem swojego pełnomocnika. W tym zakresie prawo również przewidywało pewne obostrzenia. W imieniu kobiet w wyborach mogli brać udział ich ojcowie, mężowie, synowie, zięciowie, wnukowie, rodzeni bracia oraz siostrzeńcy. Ojciec natomiast mógł dać pełnomocnictwo tylko swojemu synowi, o ile ten z nim zamieszkiwał. Natomiast w przypadku pełnoletnich mężczyzn, którzy nie ukończyli dwudziestego piątego roku życia, w ich imieniu głos mogła oddać wskazana osoba, pod warunkiem, że sama dysponowała prawem wyborczym. Prawo do bycia pełnomocnikiem odebrano jednak Żydom<sup>29</sup>. Co ciekawe, w wyborach mogły brać udział spółki, towarzystwa i inne instytucje, a ich przedstawicielem mogła być osoba niespełniająca cenzusu majątkowego. Zarząd zobligowany był do wcześniejszej weryfikacji danych, przedstawionych w pełnomocnictwie, dlatego musiało ono być dodatkowo uwierzytelnione przez przełożonego osoby upoważniającej, jeżeli ta była na służbie, a w innych przypadkach przez policję, sędziego pokoju albo notariusza. W nieco lepszej sytuacji był pełnomocnik instytucji, który musiał okazać pełnomocnictwo potwierdzone jedynie przez Zarząd. Według przepisów ustawy miejskiej mieszkaniac miasta, który ponad pół roku nie wywiązywał się ze swojego obowiązku podatkowego automatycznie tracił prawo udziału w wyborach miejskich. Liczba zgłaszających się wileńskich wyborców systematycznie rosła i do 13 lutego wyniosła tysiąc dziewięćdziesiąt i jedna osoba<sup>30</sup>.

Po zamknięciu listy osób uprawnionych do oddania głosu, przekazano ją gubernatorowi do zatwierdzenia i opublikowania w gubernialnych „Wiedomościach”, co wiązało się z zakazem dokonywania później jakichkolwiek zmian w spisie wyborców. W Wilnie Zarząd Miejski wskazał tysiąc pięćdziesięciu jeden wyborców, co pozwalało na określenie liczby przyszłych radnych, których w składzie Rady miało znaleźć się siedemdziesięciu siedmiu. Zależało to jeszcze

<sup>26</sup> *Z rady miejskiej*, „Goniec Wileński”, Wilno, 9 (22) I 1909, nr 6, s. 3.

<sup>27</sup> K. P. [sygn. nierozwiązana], *W radzie miejskiej*, „Kurier Litewski”, Wilno, 10 (23) I 1909, nr 7, s. 3.

<sup>28</sup> *Kronika Wileńska. Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 7 (20) II 1909, nr 30, s. 2.

<sup>29</sup> *Kronika Wileńska. Ograniczenia dla Żydów*, „Kurier Litewski”, Wilno, 1 (14) I 1909, nr 1, s. 4.

<sup>30</sup> *Kronika Wileńska. Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 13 (26) II 1909, nr 35, s. 2.

od informacji na temat osób, które zalegają z zaplaceniem podatku miejskiego, ponieważ traciły one *ex lege* prawo wyborcze, jeżeli nie uiściły opłaty przed ogłoszeniem ostatecznej listy wyborczej. W Wilnie dotyczyło to osiemnastu osób, co dawałoby zmniejszenie liczby radnych o trzy osoby<sup>31</sup>. Był to z pewnością czynnik motywujący obywateli do uregulowania spraw podatkowych, jednak trzy osoby nie dokonały tej czynności. Spowodowało to, że liczba wyborców wyniosła tysiąc czterdzieści osiem osób, co dawało Wilnu siedemdziesięciu czterech<sup>32</sup> radnych, z których wyborowi podlegało sześćdziesiąt siedem osób<sup>33</sup>. Radnymi mogli być również Żydzi, jednak byli oni mianowani przez gubernatora w liczbie ustalonej przez ministra spraw wewnętrznych, z zastrzeżeniem, że nie może ona przekroczyć 10% składu Rady<sup>34</sup>. W kwietniu gubernator przewidział dla nich sześć miejsc w Radzie Miejskiej<sup>35</sup>. Pod koniec miesiąca Ministerstwo Spraw Wewnętrznych pouczyło w tej sprawie gubernatora wileńskiego, że dla zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc dla Żydów należy wykreślić kandydatów, którzy zdobyli najmniej głosów<sup>36</sup>. 25 marca 1909 r. lista wyborców była już zatwierdzona przez gubernatora, a termin głosowania ustalono na poniedziałek, 11 maja 1909 r., od godziny jedenastej do szesnastej<sup>37</sup>, w sali miejskiej przy ulicy Ostrobramskiej 10<sup>38</sup>. Pod koniec kwietnia Zarząd Miejski określił dokładny program wyborów, a mianowicie, w dniach: 12, 13 i 14 maja odbyć się miało liczenie głosów, a w trakcie kolejnych trzech dni „[...] balotowanie gałkami kandydatów zaproponowanych”, czyli ostateczny wybór osób poprzez oddawanie głosu za pomocą czarnych i białych kulek. Aby przejść do tego etapu, należało zdobyć pięć głosów w pierwszym dniu wyborów<sup>39</sup>.

W marcu 1909 r. już na dobre rozpoczęła się kampania wyborcza. Co prawda w Wilnie nie działały typowe partie polityczne, jednak wyborcy wyraźnie podzielili się na grupy proponujące program planowanych działań, dotyczących miasta oraz swoich kandydatów na radnych. Powstały dwie „partie” wyborcze: „partia bloku” i grupa demokratyczna wyborców miejskich<sup>40</sup>. Nazwy pierwszej formacji jeszcze nie znano albo jej nie posiadała, ale określono ją również

<sup>31</sup> *Wybory do rady miejskiej*, „Goniec Wileński”, Wilno, 11 (24) III 1909, nr 56, s. 1.

<sup>32</sup> W maju 1909 r. „Kurier Litewski” podał, że wybranych zostanie 75 radnych, patrz: *Kronika Wileńska. Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 10 (23) V 1909, nr 104, s. 2.

<sup>33</sup> *Kronika Wileńska. Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 15 (28) III 1909, nr 60, s. 8.

<sup>34</sup> *Wybory do rady miejskiej*, „Goniec Wileński”, Wilno, 11 (24) III 1909, nr 56, s. 1.

<sup>35</sup> *Kronika Wileńska. Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 9 (22) IV 1909, nr 78, s. 2.

<sup>36</sup> *Kronika Wileńska. Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 26 IV (9 V) 1909, nr 93, s. 2.

<sup>37</sup> *Kronika Wileńska. Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 29 IV (12 V) 1909, nr 95, s. 2; patrz też: *Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 2 (15) V 1909, nr 98, s. 2, gdzie podano inne godziny głosowania, bo od 11 do 17, oraz dni trwania wyborów od 11 do 19 maja.

<sup>38</sup> *Kronika Wileńska. Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 25 III (7 IV) 1909, nr 68, s. 3.

<sup>39</sup> *Kronika Wileńska*, „Kurier Litewski”, Wilno, 13 (26) V 1909, nr 106, s. 2.

<sup>40</sup> Rochita [sygn. nierozwiązana], *Z powodu wyborów miejskich*, „Goniec Wileński”, Wilno, 17 (30) III 1909, nr 61, s. 1–2.



mianem „obozu bezpartyjnego”<sup>41</sup>. Wiadomo jedynie, że obie grupy reprezentowały podobne poglądy i proponowały *de facto* identyczne rozwiązania, dbając przede wszystkim o dobro Wilna, szczególnie w zakresie municypalizacji przedsiębiorstw miejskich. Można również sądzić, że grupa bezpartyjna powiązana była z demokratycznym nurtem krajowym poprzez przewodniczącego Adolfa Zmaczyńskiego<sup>42</sup>. Natomiast grupę demokratyczną należałoby łączyć z obozem narodowo-demokratycznym (endecją), ze względu na działalność polityczną przewodniczącego, margrabiego Bronisława Umiaszowskiego<sup>43</sup>.

Jeden z członków grupy demokratycznej wyborców, używający pseudonimu Rochita, przedstawił na łamach „Gońca Wileńskiego” projekt konsensusu, który polegał na wspólnym przygotowaniu list nazwisk kandydatów na radnych. Dwie grupy polskich wyborców miałyby wybrać spośród siebie dwie – cztery osoby, które zaprosiłyby na zebranie wszystkich wyborców Polaków. Na nim powołany komitet, składający się z piętnastu – dwudziestu członków, przygotowałyby program dla przyszłej Rady Miejskiej oraz wykaz proponowanych kandydatów. Na kolejnym spotkaniu miałyby dojść do ich zatwierdzenia, z możliwością zaproponowania innych nazwisk, po czym wszyscy wyborcy zobowiązaliby się do głosowania na z góry wskazanych obywateli. Miało to zablokować „tych trzech” i sprawić, że stanowiska w Radzie Miejskiej obsadzone byłyby głównie przez Polaków<sup>44</sup>.

Można sądzić, że kłóciło się to nieco z wcześniejszym oświadczeniem, że polscy wyborcy są za tym, aby każda narodowość miała w Radzie swoich przedstawicieli, proporcjonalnie do swojej wielkości. Jak widać, Polacy obawiali się grupy rosyjskich wyborców, dlatego w programie jednej z polskich grup znalazły się popularne postulaty, których celem było przyciągnięcie większej rzeszy ich zwolenników. W zakresie funkcjonowania Rady Miejskiej określono zadania dla nowych radnych, którzy przede wszystkim więcej uwagi mieli poświęcać innym dzielnicom miasta, nie tylko Śródmieściu. Zaproponowano też m.in. jawność posiedzeń przyszłej Rady, obniżenie cenzusu majątkowego w wyborach, odebranie radnym możliwości obsadzania płatnych stanowisk przy Zarządzie oraz licytacyjny charakter zamówień publicznych. Ponadto chciano postawić na wielokulturową edukację w szkołach, utworzenie uniwersytetu, muzeum i biblioteki miejskiej, budowę kanalizacji i wodociągów, których brak mocno dawał się

<sup>41</sup> Red., *Wybory miejskie*, „Goniec Wileński”, Wilno, 18 IV (1 V) 1909, nr 86, s. 2.

<sup>42</sup> *Kronika Wileńska. Komitet grupy wyborców...*, „Kurier Litewski”, Wilno, 13 (26) V 1909, nr 106, s. 2; patrz też: P. Dąbrowski, *Narodowa Demokracja byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego. Studium z zakresu myśli politycznej i działalności obozu narodowego na ziemiach litewsko-białoruskich w latach 1897–1918*, Kraków 2010, s. 49.

<sup>43</sup> P. Dąbrowski, op. cit., s. 49, 57; patrz też: *Wybory do Rady miejskiej*, „Goniec Wileński”, Wilno, 6 (19) V 1909, nr 101, s. 2.

<sup>44</sup> Rochita [sygn. nierozwiązana], *Z powodu wyborów miejskich.*, „Goniec Wileński”, Wilno, 17 (30) III 1909, nr 61, s. 1–2.



we znaki mieszkańcom i niewątpliwie miał wpływ na sytuację sanitarną miasta. Wiele miejsca poświęcono także tematowi tramwajów elektrycznych jako środka transportu niezbędnego w rozwijającym się mieście<sup>45</sup>.

Kwiecień 1909 r. stał się miesiācem wyteżonej pracy wszystkich grup politycznych i okresem decydujācym o wyniku nadchodzācych wyborów do Rady Miejskiej. Okazało się, że pomysł przedstawiony przez Rochitę został zaaprobowany przez polskich wyborców. Niestety, nad realizacjā tego projektu kaŹda z grup pracowała oddzielnie. W skłād tzw. grupy demokratycznej wchodziło ponad stu członków, a ich pierwsze zebranie odbyło się 19 kwietnia, na którym ustalono program działania przyszłej rady, wybrano komitet wyborczy oraz przygotowano listę dziewięćdziesięciu jeden<sup>46</sup> kandydatów na radnych. KaŹdy z wyborców musiał uznać listę, składajāc na niej swój podpis, jako zobowiāzanie do głosowania na wskazaną osobę<sup>47</sup>. Drugi obóz wyborczy, prawdopodobnie bezpartyjny, opublikował listę swoich kandydatów w prasie, co odbiło się echem wśród demokratycznej grupy wyborczej, która na łamach „Gońca Wileńskiego” wyraziła swoje niezadowolenie wobec działań konkurencji wyborczej, stwierdzajāc, że liczyli ciāgle na porozumienie i połącznie obu grup<sup>48</sup>. Niewątpliwie był to zabieg propagandowy, poniewāz do tej pory Źaden z komitetów wyborczych nie próbował nawiāzaa współpracy z przeciwnikami, a dokonanie tego sześć dni przed terminem wyborów było po prostu nierealne. Co więcej, w opublikowanej przez nich liście kandydatów w liczbie dziewięćdziesięciu trzech, moŹna było znaleźa wiele takich samych nazwisk, jak na liście konkurencyjnej<sup>49</sup>.

Bez wātpienia okres wyborczy był dla mieszkańców Wilna czasem szczególnym, bowiem waŹyły się przyszłe losy miasta i ich samych. W ciāgu trzech dni mieli zdecydowaa, kto wejdzie w skłād Rady Miejskiej i jednocześnie, kto przez najbliŹsze cztery lata będzie pracował dla dobra wileńskiej społeczności, spełniajāc przedwyborcze obietnice. Oczywiście nikt chyba nie miał wtedy wātpiwości, Źe plany budowy kanalizacji, wodociągów, gazowni, czy linii tramwajowej nie sā do zrealizowania w ciāgu krótkiego czasu kadencji. Nie dość, Źe było to niewykonalne technicznie, to bardziej obawiano się nieudolności nowego skłādu Rady Miejskiej. Otóż tzw. grupa demokratyczna zaproponowała listę kandydatów na radnych, których nazwiska były mała znane ogółowi mieszkańców, a co więcej, niemały procent z nich nie miał Źadnego doświadczenia w zarzādzaniu miastem. Rodziły się słuszne obawy, Źe nowo wybrany skłād przedstawicieli wilnian nie poradzi sobie z postawionym przed nim wyzwaniem. Ten sam komitet wybor-

45 *Program grupy demokratycznej wyborców miejskich*, „Goniec Wileński”, Wilno, 19 III (11V) 1909, nr 63, s. 1–2.

46 *Wybory do rady miejskiej*, „Goniec Wileński”, Wilno, 1 V (14 V) 1909, nr 97, s. 2; patrz teŹ: *Kronika Wileńska. Akcja wyborcza do Rady miejskiej*, „Kurier Litewski”, Wilno, 22 IV (5 V) 1909, nr 89, s. 2.

47 *Akcja wyborcza do rady miejskiej*, „Kurier Litewski”, Wilno, 22 IV (5 V) 1909, nr 89, s. 2.

48 *Wybory do rady miejskiej*, „Goniec Wileński”, Wilno, 5 V (18 V) 1909, nr 100, s. 2.

49 *Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 6 (19) V 1909, nr 101, s. 2.

czy zaproponował ponadto całkowitą zmianę personalną w Zarządzie Miejskim oraz w komisjach wykonawczych i projektodawczych, jednak było już za późno na próby uświadamiania obywateli – machina wyborcza ruszyła<sup>50</sup>.

Należy pamiętać, że agitacją wyborczą zajmowali się nie tylko Polacy, ale również dwa rosyjskie komitety wyborcze<sup>51</sup>, z których jeden zaproponował swoją listę czterdziestu dwóch kandydatów do Rady Miejskiej, twierdząc, że w obecnym stanie rzeczy Rosjanie pozbawieni są prawa głosu, jeżeli chodzi o sprawy Wilna. Zwrócili oni również uwagę, że „[...] obecny skład Rady uprawia nacjonalistyczno–szowinistyczną politykę i dąży do spolszczenia miasta”. Wprost apelowali do rosyjskich wyborców, aby wzięli udział w głosowaniu i białe kulki przyznali wyłącznie kandydatom wymienionym na liście<sup>52</sup>.

15 maja komisja wyborcza poinformowała, że zakończyła liczenie głosów, w związku z czym można było przejść do kolejnego, ostatecznego etapu wyborów. Zauważono, że balotowaniu poddani zostaną wszyscy kandydaci, zaproponowani przez komitety polskie i rosyjski oraz osoby spoza tych list, jak np. były prezydent Wilna, generał Paweł Bertholdt<sup>53</sup>.

Głosowanie przy pomocy kulek zainaugurował prezydent miasta Michał Węśławski, odczytując najpierw odpowiednie przepisy, stanowiące podstawę prawną dla organizacji wyborów, a następnie zwrócił się z prośbą do kandydatów, aby potwierdzili, że chcą brać udział w tej turze wyborów. Zrezygnowały wówczas w sumie cztery osoby. Przystąpiono dalej do oddawania głosów na przyszłych radnych, których podzielono na dwanaście grup, mniej więcej po piętnaście osób w każdej, aby ułatwić pracę komisji wyborczej<sup>54</sup>. Tego dnia wybrano w sumie pięćdziesięciu czterech radnych, wśród których było niewielu zaproponowanych przez komitet demokratyczny, który poniósł klęskę, podobnie jak kolejnego dnia<sup>55</sup>.

Po zakończeniu wyborów emocje wśród społeczeństwa wyraźnie opadły, ponieważ nie sprawdził się czarny scenariusz i wyborów nie wygrał wyżej wspomniany obóz demokratyczny. Prezydent Węśławski, zapytany o wrażenia i ocenę wyborów, stwierdził, że był zadowolony z wyników głosowania ze względu na fakt, że w Radzie Miejskiej zasiądą w dużej mierze osoby doświadczone. Pozytywnym aspektem, według niego, było również to, że Rada wzbogaciła się o wszystkie narodowości, zamieszkujące Wilno, a także o reprezentantów przedmieść, którzy wcześniej nie posiadali wyraźnego przedstawicielstwa, przez co ich miejsce zamieszkania było pomijane m.in. w inwestycjach miejskich<sup>56</sup>.

<sup>50</sup> L. Abramowicz, *Kto zwycięży?*, „Kurier Litewski”, Wilno, 13 (26) V 1909, nr 106, s. 2.

<sup>51</sup> *Związkowcy i wybory miejskie*, „Goniec Wileński”, Wilno, 5 (18) VII 1909, nr 149, s. 1–2.

<sup>52</sup> *Agitacja „istinno-russkich”*, „Kurier Litewski”, Wilno, 14 (27) V 1909, nr 107, s. 2.

<sup>53</sup> *Kronika Wileńska. Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 15 (28) V 1909, nr 108, s. 2.

<sup>54</sup> *Kronika Wileńska. Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 16 (29) V 1909, nr 109, s. 2.

<sup>55</sup> *Kronika Wileńska. Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 17 (30) V 1909, nr 110, s. 4.

<sup>56</sup> *Po wyborach*, „Kurier Litewski”, Wilno, 20 V (2 VI) 1909, nr 111, s. 2.

Pojawił się jednak inny, o wiele poważniejszy problem, ponieważ zaprotestowała niezadowolona z wyborów grupa rosyjska, tzw. związkowcy. Powodem był fakt, że żaden z zaproponowanych przez nich kandydatów nie dostał się do składu Rady Miejskiej, co skłoniło ich do wniesienia skarg do gubernatora na przeprowadzone wybory<sup>57</sup>. Główne zastrzeżenia dotyczyły maszyny do balotowania<sup>58</sup>, kontroli oraz podziału na grupy podczas balotażu. Wyjaśnienie Zarządu Miejskiego w Urzędzie Gubernialnym do Spraw Miejskich<sup>59</sup>, że automaty używane do głosowania zatwierdzone zostały przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, nie odniosły skutku. Zepsuł się tylko jeden, jednak po jego usunięciu powtórzono głosowanie na działającej maszynie<sup>60</sup>. Ponadto organizacja poprzednich wyborów niczym nie różniła się od tych z 1909 r., a wtedy nie wniesiono żadnych zastrzeżeń. Argumenty te okazały się być jednak niewystarczające i Urząd poprosił o szczegółowe wyjaśnienia w tej sprawie, żeby rozwiać wszelkie wątpliwości Rosjan, których działanie niewątpliwie zmierzało ku unieważnieniu wyborów. Polacy obawiali się, że powtórne głosowanie mogłoby radykalnie zmienić skład narodowościowy Rady Miejskiej, w której większość z sześćdziesięciu ośmiu<sup>61</sup> nowych radnych stanowili Polacy<sup>62</sup>.

Swoje zdanie na temat przeprowadzonych wyborów wyraziła również grupa tzw. demokratów, która poniosła porażkę podczas głosowania. Poszli za przykładem Rosjan i również złożyli skargę do gubernatora, w której przedstawili rzekome trzy nieprawidłowości: brak kontroli policji w trakcie głosowania, przeprowadzenie wyborów w ciągu dwóch dni, a nie trzech, jak ogłoszono wcześniej oraz brak przysięgi składanej przez wyborców (mimo że prawo tego nie wymagało)<sup>63</sup>. 2 lipca 1909 r. na posiedzeniu Urzędu Gubernialnego do Spraw Miejskich odrzucono wszystkie te argumenty<sup>64</sup>.

Urząd Gubernialny przychylił się jednak do skargi Rosjan, przez co wybory do Rady Miejskiej w 1909 r. zostały oficjalnie unieważnione, a argumentem za tym przemawiającym był niedostateczny nadzór nad oddawaniem głosów przez wyborców<sup>65</sup> oraz nieścisłości, które pojawiły się przy podpisywaniu list osób oddających głos, których liczba różniła się od liczby złożonych kulek<sup>66</sup>. Nie ma

57 *Kronika Wileńska. Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 28 V (10 VI) 1909, nr 118, s. 2.

58 *Kronika Wileńska. Dwa zaskarżenia*, „Kurier Litewski”, Wilno, 9 (22) VI 1909, nr 127, s. 2.

59 *Kronika Wileńska. Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 24 VI (7 VII) 1909, nr 140, s. 3; redaktorzy „Kuriera Litewskiego” nazywali ten organ Komisją Gubernialną do Spraw Miejskich.

60 *Kronika Wileńska. W sprawie wyborów miejskich*, „Kurier Litewski”, Wilno, 17 (30) VI 1909, nr 134, s. 2.

61 *Kronika Wileńska. Wyniki wyborów*, „Kurier Litewski”, Wilno, 23 V (3 VI) 1909, nr 112, s. 2.

62 *Związkowcy i wybory miejskie*, „Goniec Wileński”, Wilno, 5 (18) VII 1909, nr 149, s. 1–2.

63 *Kronika Wileńska. Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 3 (16) VI 1909, nr 122, s. 2.

64 *Kronika Wileńska. Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 4 (17) VII 1909, nr 148, s. 2.

65 *Skasowanie wyborów miejskich*, „Goniec Wileński”, Wilno, 11 (24) VII 1909, nr 154, s. 1.

66 *Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 22 VII (4 VIII) 1909, nr 163, s. 2.

chyba żadnych wątpliwości, że był to jedynie zabieg polityczny, może nie wymierzony celowo w Polaków, ale na pewno dbający o interes i wpływy narodowości rosyjskiej. Za unieważnieniem wyborów opowiedziało się pięciu z siedmiu członków tego organu: gubernator, podprokurator sądu okręgowego, zarządzający izbą skarbową, marszałek szlachty oraz jeden urzędnik. Przeciwnego zdania był prezydent Węśławski oraz radny Szenfeld. Do końca próbowali przekonać pozostałych członków Urzędu Gubernialnego, że sposób przeprowadzania wyborów nie zmienił się od szesnastu lat, co chcieli udowodnić, przedstawiając całą procedurę z lat poprzednich. Wydawać by się mogło, że argument prezydenta był nie do podważenia i miał on całkowitą rację, jednak nie przekonało to rosyjskich członków Urzędu Gubernialnego<sup>67</sup>.

Zarząd zobowiązany był do wyznaczenia nowego terminu wyborów, jednak prezydent Węśławski wolał poczekać na powrót wszystkich radnych, którzy wyjechali na urlop<sup>68</sup>. Zasugerował, że głosowanie może się odbyć pod koniec sierpnia albo na początku września, a Zarząd rozważał również możliwość zmiany sposobu oddawania głosów, aby nie powtórzyły się skargi wyborców rosyjskich. Dlatego zaproponowano rezygnację z balotażu i pozostanie przy tradycyjnej formie głosowania za pomocą kartek<sup>69</sup>. To z pewnością przyspieszyłoby cały proces i uchroniło przed późniejszymi aktami sprzeciwu. Instrukcja przeprowadzania wyborów była przygotowywana przez Zarząd, a następnie zatwierdzana przez Radę Miejską i gubernatora<sup>70</sup>.

Ponowne wybory w 1909 r. odbyć się miały 9 września. Głosować miano przy pomocy kartek, o czym poinformowano opinię publiczną<sup>71</sup>, a ponadto każdy wyborca otrzymał nową instrukcję wyborczą<sup>72</sup>. Oprócz tego oddanie głosu miało ułatwić rozwiązanie się tzw. komitetu demokratycznego, który tym razem zrezygnował z wystawiania swoich kandydatów, aby nie rozbijać głosów wyborców. Pod koniec sierpnia natomiast listę przedstawił komitet „bezpartyjny”, uznając, że dzięki jednej liście „polskiej” można uniknąć niepotrzebnych konfliktów wewnętrznych, co pomoże wyborcom w podjęciu decyzji. W odezwie bloku bezpartyjnego do obywateli Wilna jego członkowie zwrócili uwagę, że pojawiła się lista fałszywa, którą ktoś wysyłał do wyborców, podszywając się pod ich komitet<sup>73</sup>.

<sup>67</sup> *Skasowanie wyborów miejskich*, „Goniec Wileński”, Wilno, 11 (24) VII 1909, nr 154, s. 1.

<sup>68</sup> *Kronika Wileńska. W sprawie wyborów miejskich*, „Kurier Litewski”, Wilno, 15 (28) VII 1909, nr 157, s. 2.

<sup>69</sup> *Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 22 VII (4 VIII) 1909, nr 163, s. 2-3.

<sup>70</sup> *Kronika Wileńska. Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 23 VII (5 VIII) 1909, nr 164, s. 2.

<sup>71</sup> *Kronika Wileńska. Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 28 VII (10 VIII) 1909, nr 168, s. 2.

<sup>72</sup> *Kronika Wileńska. Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 6 (19) VIII 1909, nr 176, s. 2.

<sup>73</sup> *Odezwa do wyborców miejskich*, „Goniec Wileński”, Wilno, 8 (21) IX 1909, nr 203, s. 1.

Termin ponownych wyborów zbliżał się nieuchronnie i Zarząd Miejski w połowie sierpnia rozpoczął do niego przygotowania. W pierwszej kolejności skupiono się na sprawdzeniu listy wyborców, którzy spełniają kryteria cenzusu majątkowego, co mogło ulec zmianie po poprzednich wyborach<sup>74</sup>. Następnie przystąpiono do sporządzenia powiadomień dla wyborców i blankietów wyborczych<sup>75</sup>. W informacji rozesłanej do wyborców poinformowano o terminie głosowania, który przypadał na 9 września 1909 r., w godzinach od dziesiątej do dwudziestej, w sali miejskiej nr 10, gdzie miało odbyć się osobiste składanie kartek z podaniem kandydatów na radnych. Miano ich powołać w liczbie siedemdziesięciu siedmiu i szesnastu kandydatów (zastępców). Zastrzeżono, że na kartkach może się znaleźć tylko nazwisko, a gdyby pojawiło się coś ponadto, w takim przypadku głos byłby unieważniony. Co ciekawe, dopuszczono możliwość oddawania głosów nie na specjalnych blankietach, przygotowanych przez Zarząd, ale na zwykłym papierze<sup>76</sup>, co z wiadomych względów nie przyczyniało się do zabezpieczenia przed próbami sfałszowania elekcji.

Powtórzone wybory odbyły się zgodnie z planem – o godzinie dziesiątej prezydent miasta Michał Węśławski przywitał wyborców, a sekretarz Rady Miejskiej odczytał odpowiednie przepisy prawa odnoszące się do wyborów miejskich. Zgodnie z procedurą komisja wyborcza i wyborcy sprawdzili skrzynię do składania głosów, którą następnie opieczętowano. Ponieważ nie wniesiono żadnych uwag, rozpoczęto oddawanie kartek z nazwiskami kandydatów na radnych. Kolejnego dnia odbyło się liczenie głosów, co zajęło komisji cały dzień, od godziny dziesiątej do dwudziestej drugiej<sup>77</sup>. Obliczono, że w urnie znalazły się czterysta trzy głosy<sup>78</sup>, po których sprawdzeniu ogłoszono wynik wyborów. Zgodnie z zapowiedzią wybrano siedemdziesięciu siedmiu radnych i szesnastu kandydatów oraz zauważono, że gros spośród tych osób stanowią przedstawiciele komitetu bezpartyjnego, których nazwiska pojawiły się na liście wyborczej podczas majowego głosowania<sup>79</sup>.

Zarząd przedłożył gubernatorowi do zatwierdzenia całą procedurę wyborczą, jaką zastosowano podczas powtórnych wyborów oraz poprosił o zwrócenie się do ministra spraw wewnętrznych z prośbą o określenie liczby radnych narodowości żydowskiej. Upatrzone już kilku kandydatów, mogących pełnić tę funkcję i odpowiednią listę z nazwiskami złożono gubernatorowi<sup>80</sup>. Do gubernatora nie wpłynęła żadna skarga na przeprowadzone wybory, więc przystąpiono do spo-

74 *Kronika Wileńska. Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 12 (25) VIII 1909, nr 181, s. 2.

75 *Kronika Wileńska. Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 22 VIII (4 IX) 1909, nr 189, s. 2.

76 *Kronika Wileńska. Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 26 VIII (8 IX) 1909, nr 152, s. 2.

77 *Kronika Wileńska. Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 10 (23) IX 1909, nr 204, s. 2.

78 *Kronika Wileńska. Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 11 (24) IX 1909, nr 205, s. 2.

79 *Kronika Wileńska. Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 12 (25) IX 1909, nr 206, s. 2.

80 *Kronika Wileńska. Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 17 (30) IX 1909, nr 210, s. 2.

rządzenia listy nowych radnych, aby opublikować ją na łamach „Gubernskich Wiedomostiach”. Zarząd Miejski zakładał, że pierwsze posiedzenie nowej rady mogłoby się odbyć 20 października 1909 r., podczas którego wybranoby prezydenta miasta, dwóch członków Zarządu oraz sekretarza Rady Miejskiej<sup>81</sup>, ale jeszcze w październiku datę tę zmieniono na 5 listopada<sup>82</sup>. Kandydatura Michała Węśławskiego na prezydenta po raz kolejny nie budziła żadnych wątpliwości.

Przebywający w Petersburgu prezydent poinformował mieszkańców Wilna, że minister spraw wewnętrznych określił liczbę radnych – Żydów, na siedem osób, co oznaczało, że tyle samo wcześniej wybranych radnych stanie się kandydatami. Oczywiście decydowała o tym ilość zdobytych głosów, jednak w przypadku otrzymania tej samej liczby wyboru dokonywano na podstawie losowania<sup>83</sup>. Skład narodowościowy radnych wyglądał następująco: Polaków – pięćdziesięciu sześciu, Rosjan – dziewięciu, Żydów – siedmiu, Litwinów – trzech, jeden Niemiec i jeden Karaim. Osób, które wcześniej nie pełniły tej funkcji było w sumie dwadzieścia dziewięć<sup>84</sup>.

Ze względu na zbliżający się termin pierwszej sesji nowej Rady Miejskiej przyszedli radni 24 października zorganizowali spotkanie zapoznawcze, podczas którego debatowali nad wyborem składu Zarządu Miejskiego<sup>85</sup>. Węśławski otrzymał zgodę gubernatora na zwołanie posiedzenia nadzwyczajnego Rady Miejskiej na 30 października, podczas którego miano wybrać członków Zarządu i ustalić ich honoraria<sup>86</sup>.

Zgodnie z tradycją pierwszą sesję otworzył prezydent miasta, który po powitaniu radnych i gości przeszedł do wskazania podstawowych zadań, jakie pojawią się przed Radą i od wykonania których zależy rozwój Wilna. W swoim przemówieniu wskazał, że konieczna jest zmiana opodatkowania nieruchomości, reforma szkolnictwa i powołanie przedsiębiorstw miejskich. W dalszej kolejności przystąpiono do wyboru prezydenta, co było jedynie formalnością, bo jednomyślny wynik nikogo nie zdziwił. Ponadto wybrano członków dwóch komisji miejskich: budżetowej oraz specjalnej, powołanej do realizacji pożyczki<sup>87</sup>.

Niewątpliwie wybory miejskie w 1909 r. przyniosły wiele niespodzianek mieszkańcom Wilna, jednak trzeba przyznać, że, mimo opozycyjnej działalności grupy rosyjskiej, udało się zrealizować zamierzony cel i w konsekwencji Polacy zdobyli zdecydowaną większość w składzie Rady Miejskiej. Był to nie tylko

81 *Kronika Wileńska. Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 22 IX (5 X) 1909, nr 214, s. 2.

82 *Kronika Wileńska. Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 15 (23) X 1909, nr 234, s. 2.

83 *Kronika Wileńska. Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 15 (23) X 1909, nr 234, s. 2.

84 *Kronika Wileńska. Wybory miejskie*, „Kurier Litewski”, Wilno, 16 (29) X 1909, nr 235, s. 2.

85 *Kronika Wileńska. Nowa Rada miejska*, „Kurier Litewski”, Wilno, 24 X (6 XI) 1909, nr 241, s. 2.

86 *Kronika Wileńska. Posiedzenie Rady miejskiej*, „Kurier Litewski”, Wilno, 29 X (11 XI) 1909, nr 246, s. 2.

87 Z. R., *W Radzie miejskiej*, „Kurier Litewski”, Wilno, 1 (14) XI 1909, nr 248, s. 2.



sukces radnych, którzy mogli pełnić zaszczytną funkcję, ale przede wszystkim polskich mieszkańców Wilna, którzy z pewnością mieli poczucie, że ktoś będzie dbał o ich interes.

Należy przyznać, że miasto w trakcie czteroletniej kadencji Rady Miejskiej zrobiło znaczny postęp w rozwoju cywilizacyjnym. Mimo że posiadało ciągle głównie zabudowę drewnianą, bo było to aż 66% wszystkich nieruchomości<sup>88</sup>, rozpoczęto poważne inwestycje. Na pierwszy plan wysunęły się te związane z kanalizacją i wodociągami, których tak bardzo brakowało mieszkańcom miasta znad Wilii. Faktem było, że Zarząd nie posiadał odpowiednich środków do wykonania tych projektów i musiał zaciągnąć pożyczkę bankową<sup>89</sup>. Podobnie rzecz się miała w sprawie miejskiej elektrowni oraz tramwajów, jednak każdy zdawał sobie sprawę, że są to inwestycje konieczne i pewne, które przyniosą daleko idące korzyści w dłuższej perspektywie czasu, dlatego przystąpiono do odpowiednich prac. Szczególne miejsce w debacie publicznej znalazła sprawa uniwersytetu wileńskiego, symbolu odrodzenia życia kulturowego i naukowego na obszarze Wileńszczyzny. Zarząd Miejski powołał nawet specjalną komisję do spraw otwarcia wyższego zakładu naukowego już w 1908 r.<sup>90</sup>, której zadaniem było opracowanie odpowiedniej dokumentacji i przygotowanie planu działań, zbliżających do realizacji projektu.

W 1913 r. działania Rady Miejskiej ewidentnie zostały zintensyfikowane. Zarząd Miejski zdecydował już w maju, że odpowiednim terminem do przeprowadzenia wyborów będzie październik, o czym poinformował wilnian<sup>91</sup>. W celu uniknięcia skarg, jakie pojawiły się przy poprzednich wyborach, postanowiono ograniczyć się do głosowania za pomocą kartek, co stanowiło o wiele prostszą formę wyboru przyszłych radnych<sup>92</sup>. Przygotowano również listę tysiąca trzystu osiemdziesięciu trzech osób i instytucji, które mogły wziąć udział w głosowaniu, z zastrzeżeniem, że prawa tego mogło być pozbawionych 10 obywateli, którzy zalegali z opłatami podatków<sup>93</sup>. Tak przygotowaną listę przesłano do zaaprobowania przez gubernatora, który zgodził się z Zarządem, aby ją opublikować,

<sup>88</sup> K. Niedziałkowski, *Biedne miasto. Trochę cyfr ze statystyki Wilna*, „Przegląd Wileński”, Wilno, 8 (21) VI 1913, nr 22–23, s. 8–9.

<sup>89</sup> *Pożyczka na elektrownię*, „Kurier Litewski”, Wilno, 21 IV (4 V) 1913, nr 90, s. 2; patrz też: *Woda w wodociągach*, „Kurier Litewski”, Wilno, 31 III (13 IV) 1913, nr 74, s. 2.

<sup>90</sup> *Z Wilna. Sprawa uniwersytetu w Wilnie*, „Gazeta Codzienna”, Wilno, 2 (15) VIII 1913, nr 199, s. 3; patrz też: D. Szpopier, P. Dąbrowski, *Idea utworzenia wyższego zakładu naukowego w Wilnie na początku XX wieku*, [w:] *Rola oświaty i szkolnictwa w procesie kształtowania się świadomości narodowej na pograniczu polsko-litewsko-białoruskim*, red. W. Śleszyński, Białystok 2007, s. 105.

<sup>91</sup> *Wiadomości bieżące. Sprawy miejskie. Wybory radnych miejskich...*, „Kurier Litewski”, Wilno, 4 (17) V 1913, nr 101, s. 2.

<sup>92</sup> *Wiadomości bieżące. Sprawy miejskie. Przed wyborami do Rady miejskiej*, „Kurier Litewski”, Wilno, 12 (25) VI 1913, nr 132, s. 2.

<sup>93</sup> *Z Wilna. Wybory miejskie*, „Gazeta Codzienna”, 3 (16) VIII 1913, nr 200, s. 3.



dając tym samym dwutygodniowy termin na składanie skarg na ewentualne błędy<sup>94</sup>. Gubernator przychylił się również do wniosku prezydenta Węśławskiego i zatwierdził termin wyborów na 24 października<sup>95</sup>.

Kampania wyborcza ruszyła już latem 1913 r., co można było zauważyć po zawiązaniu się komitetu przedwyborczego, w którego skład weszły dwadzieścia cztery osoby, reprezentujące różne poglądy polityczne i dzielnice miasta. Celem komitetu było zwrócenie uwagi obywatelom, czym powinni się kierować, oddając głos w wyborach oraz czym musiała zająć się przyszła Rada Miejska. Po pierwsze, przypomniano wyborcom, aby nie dali się wciągnąć w grę polityczną, a raczej zdecydowali się na kandydata, który faktycznie reprezentuje dbałość o interes miasta i jego obywateli. Po drugie, przedstawiono szereg zadań, jakimi powinni zająć się przyszli radni. Chodziło przede wszystkim o kontynuowanie prac związanych z przeprowadzeniem linii tramwajowej, poszerzeniem sieci kanalizacji i wodociągów oraz zadbanie o peryferia miasta, które do tej pory były pomijane w poważniejszych inwestycjach. Komitet zwrócił także uwagę na problem powszechnej drożyzny artykułów spożywczych i ciężkiej sytuacji ludzi ubogich. Zaproponowano tym samym utworzenie w przyszłości domów noclegowych, giełd pracy, piekarni miejskiej, wprowadzenie nieodpłatnej edukacji początkowej i dostępu do porad prawnych<sup>96</sup>.

Wyrazem tego apelu było ukonstytuowanie się bezpartyjnego komitetu wyborczego, powołanego przez wyborców miejskich. Była to jedyna taka organizacja, której celem było przygotowanie listy kandydatów o odmiennych przekonaniach politycznych i występujących w interesie różnych warstw społecznych. Gwarantowało to neutralność polityczną, co w ówczesnym stadium rozwoju miasta dawało szansę na szybkie zakończenie prac budowlanych. Nie było wtedy miejsca dla różnic programowych, oddalających radnych od wspólnego celu, jakim powinien być rozwój cywilizacyjny Wilna. Komitet bezpartyjny wykonał swoje zadanie i na początku października opracował listę z dziewięćdziesięcioma sześcioma nazwiskami kandydatów na radnych, która następnie miała być wysłana do wszystkich tysiąca trzystu sześćdziesięciu dziewięciu<sup>97</sup> wyborców<sup>98</sup>. Na podstawie procentowego stosunku narodowości komitet zaproponował, że w sytuacji, gdy Rada miałaby się składać z osiemdziesięciu osób, to trzynaście miejsc zarezerwowanych mogłoby być dla Rosjan

94 *Wiadomości bieżące. Sprawy miejskie. Przed wyborami do Rady miejskiej*, „Kurier Litewski”, Wilno, 30 V (12 VI) 1913, nr 122, s. 2.

95 *Wiadomości bieżące. Sprawy miejskie. Wybory do Rady miejskiej*, „Kurier Litewski”, Wilno, 28 VIII (10 IX) 1913, nr 195, s. 2.

96 *Przed wyborami do Rady miejskiej*, „Kurier Litewski”, Wilno, 6 (19) VII 1913, nr 151, s. 2; patrz też: Urbanus [sygn. nierozwiązana], *Przed wyborami miejskimi*, „Przegląd Wileński”, Wilno, 3 (16) VIII 1913, nr 30–31, s. 12–13.

97 *Wiadomości bieżące. Ilość wyborców*, „Kurier Litewski”, Wilno, 12 (25) IX 1913, nr 208, s. 2.

98 *Wybory do Rady miejskiej*, „Gazeta Codzienna”, Wilno, 13 (26) X 1913, nr 269, s. 1–2.

i osiem dla Żydów, co dawałoby pięćdziesięciu dziewięciu radnych narodowości polskiej<sup>99</sup>.

Dzień 24 października zbliżał się nieuchronnie i na początku miesiąca z pewnością dało się odczuć przedwyborczą atmosferę. Wtedy po raz pierwszy w prasie pojawiły się reklamy komitetów wyborczych, których powstało aż pięć<sup>100</sup>. Oczywiście każda z tych grup zaproponowała swoją listę kandydatów. Do najbardziej liczących się trzeba zaliczyć, wspomniany wyżej, komitet bezpartyjny, którego lista nazwana została białą (od koloru papieru), komitet uświadomionych wyborców z listą błękitną oraz komitet demokratycznych wyborców z listą szarą<sup>101</sup>.

Wybory w 1913 r. odbyły się zgodnie z planem 24 października i trwały od godziny dziesiątej do dwudziestej w Sali Miejskiej przy ulicy Ostrobramskiej 10. Wyborców upomniano, że listy kandydatów na radnych należało składać w języku rosyjskim, z podaniem ich pełnych imion i nazwisk oraz imion ojców. Niedopuszczalne były przekreślenia i poprawki, co w przeciwnym razie skutkowało unieważnieniem głosu. Ponadto każda kartka, przed wrzuceniem do urny, musiała być włożona do czystej koperty, którą wyborca był zobowiązany osobiście zakleić<sup>102</sup>. W korytarzu lokalu wyborczego przez cały dzień trwała agitacja. Wśród zebranego tłumu krążyły wydrukowane już listy kandydatów, których *de facto* było aż osiem. Pojawiało się też wiele kartek fałszywych, imitujących kolorem oryginały, co wprowadzało niemały zamęt<sup>103</sup>.

Ze względu na zwiększoną liczbę wyborców, obliczanie głosów zabrało więcej czasu niż w poprzednich wyborach i zakończyło się dopiero 26 października o godzinie dwudziestej pierwszej. Ku zadowoleniu większości wygrali kandydaci zaproponowani przez komitet bezpartyjny z listy „białej”, zdobywając osiemdziesiąt mandatów w Radzie Miejskiej i szesnaście stanowisk kandydackich<sup>104</sup>. Prezydent Węsławski otrzymał aż 508<sup>105</sup> głosów na 517<sup>106</sup> wyborców, którzy wrzucili swoje kartki do urny. Tylko czterdziestu jeden radnych z poprzedniej kadencji kontynuowało ją dalej. Obywatele Wilna powierzyli zaszczytną funk-

<sup>99</sup> *Wiadomości bieżące. Przed wyborami do Rady Miejskiej*, „Kurier Litewski”, Wilno, 22 IX (5 X) 1913, nr 217, s. 2.

<sup>100</sup> *Przed wyborami do Rady Miejskiej, Z Wilna*, „Gazeta Codzienna”, Wilno, 18 (31) X 1913, nr 274, s. 2.

<sup>101</sup> *Wobec wyborów do Rady miejskiej*, „Gazeta Codzienna”, Wilno, 20 X (2 XI) 1913, nr 276, s. 1–2; patrz też: *Wybory miejskie*, „Gazeta Codzienna”, Wilno, 23 X (5 XI) 1913, nr 279, s. 1.

<sup>102</sup> *Wiadomości bieżące. Sprawy miejskie. Wybory do Rady miejskiej*, „Kurier Litewski”, Wilno, 24 X (6 XI) 1913, nr 244, s. 2.

<sup>103</sup> *Wiadomości bieżące. Sprawy miejskie. Wybory do Rady miejskiej*, „Kurier Litewski”, Wilno, 25 X (7 XI) 1913, nr 245, s. 2.

<sup>104</sup> *Wybory do Rady miejskiej*, „Gazeta Codzienna”, Wilno, 27 X (9 XI) 1913, nr 283, s. 2.

<sup>105</sup> *Wynik wyborów do Rady miejskiej*, „Kurier Litewski”, Wilno, 27 X (9 XI) 1913, nr 247, s. 2.

<sup>106</sup> *Wybory do Rady miejskiej*, „Kurier Litewski”, Wilno, 26 X (8 XI) 1913, nr 246, s. 2.

cję radnego szesnastu urzędnikom instytucji prywatnych, trzynastu inżynierom, ośmiu prawnikom, siedmiu lekarzom, sześciu pedagogom i w takiej samej liczbie handlowcom, czterem urzędnikom rządowym, jednemu dentyście, aptekarzowi, przemysłowcowi, rzemieślnikowi i ośmiu rentierom<sup>107</sup>. Aby zatwierdzić wynik wyborów Urząd Gubernialny do Spraw Miejskich musiał poczekać na rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie liczby radnych – Żydów<sup>108</sup>. Ze względu na fakt, że minister zwlekał z decyzją, pierwsze posiedzenie nowej Rady Miejskiej i wybór członków Zarządu odbyło się dopiero w styczniu 1914 r.<sup>109</sup>

Niecałe dziewięć lat, jakie dzieliło wybory z 1913 r. od pierwszych, przeprowadzonych w 1905 r., można nazwać „polskimi latami” zarządzania Wilnem. Trzeba zauważyć, że mimo naturalnych różnic, dzielących Polaków, ale też odmienności, wynikających z wielokulturowości tego miasta, Rada Miejska i Zarząd systematycznie wprowadzały Wilno w wiek XX – czas rozwoju cywilizacyjnego. Tę zasługę można upatrywać w składzie Rady Miejskiej, w której zasiadali nie politycy, ale przedstawiciele wielu szanowanych zawodów, którzy mogli wykorzystać swoją wiedzę i doświadczenie w pracy na rzecz swojej małej ojczyzny. Dziewięćlecie polskich rządów to przede wszystkim postęp w zakresie poprawy sytuacji sanitarnej i transportowej, za czym kryje się budowa kanalizacji i wodociągów oraz pierwszych torów tramwajowych. Był to też okres rozwoju polskiego życia kulturalnego na Wileńszczyźnie, które skupiło się przede wszystkim w teatrze. W 1913 r. mieszkańcy Wilna doczekali się nowego gmachu Teatru Polskiego, kolejnego symbolu przynależności narodowej.

Funkcjonowanie samorządu miejskiego i wpływy polskie w działalności politycznej i kulturowej zmieniły się we wrześniu 1915 r., kiedy do miasta wkroczyły wojska niemieckie, rozpoczynając jego trzyletnią okupację. Funkcjonowanie magistratu dopasowano do wzorców niemieckich, podobnie stało się z Radą Miejską i Zarządem. Ta pierwsza została przemianowana na przyboczne Rady Miejskie, a Zarząd Miejski został powiększony o 6 osób i zyskał nazwę Rady Dodatkowej, działającej przy niemieckim nadburmistrzu<sup>110</sup>.

<sup>107</sup> *Wiadomości bieżące. Sprawy miejskie. Po wyborach do Rady miejskiej*, „Kurier Litewski”, Wilno, 30 X (12 XI) 1913, nr 249, s. 2.

<sup>108</sup> *Wiadomości bieżące. Sprawy miejskie. Nowa Rada miejska*, „Kurier Litewski”, Wilno, 28 XI (11 XII) 1913, nr 273, s. 2.

<sup>109</sup> *Z Wilna. Z Rady miejskiej*, „Gazeta Codzienna”, Wilno, 28 XI (11 XII) 1913, nr 314, s. 3.

<sup>110</sup> P. Dąbrowski, op. cit., s. 79–80.

## Wykaz źródeł i opracowań

### Czasopisma

- „Gazeta Codzienna”, Wilno, rocznik: 1913; (Biblioteka Litewskiej Akademii Nauk im. Wróblewskich w Wilnie)
- „Goniec Wileński”, Wilno, rocznik: 1909; (Biblioteka Litewskiej Akademii Nauk im. Wróblewskich w Wilnie)
- „Kurier Litewski”, Wilno, rocznik: 1905, 1909, 1913; (Biblioteka Litewskiej Akademii Nauk im. Wróblewskich w Wilnie)
- „Przegląd Wileński”, Wilno, rocznik: 1913; (Biblioteka Litewskiej Akademii Nauk im. Wróblewskich w Wilnie)
- „Słowo”, Wilno, rocznik: 1905; (Biblioteka Litewskiej Akademii Nauk im. Wróblewskich w Wilnie)

### Opracowania

- Bazyłow L., *Dzieje Rosji 1801–1917*, Warszawa 1977.
- Bazyłow L., Wieczorkiewicz P., *Historia Rosji*, Wrocław 2005.
- Czistiakow O. J., Nowickaja T. E., *Gorodowoje położeniejje wysoczajsze utwerżdennoje 16 (28) ijunija 1870 goda*, [w:] *Reformy Aleksandra II*, Moskwa 1997.
- Dąbrowski P., *Narodowa Demokracja byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego. Studium z zakresu myśli politycznej i działalności obozu narodowego na ziemiach litewsko-białoruskich w latach 1897–1918*, Kraków 2010.
- Dąbrowski P., *Siła w kulturze, jedność w narodzie. Wileńska działalność społeczno-polityczna Michała, Witolda i Emilii Węslawskich końca XIX wieku i pierwszej połowie XX stulecia (do 1930 roku)*, Gdańsk 2011.
- Jaworski I., *Zarys dziejów Wilna*, Wilno 1929.
- Sobczak J., *Mikołaj II – ostatni car Rosji*, Warszawa 2009.
- Szpoper D., Dąbrowski P., *Idea utworzenia wyższego zakładu naukowego w Wilnie na początku XX wieku*, [w:] *Rola oświaty i szkolnictwa w procesie kształtowania się świadomości narodowej na pograniczu polsko-litewsko-białoruskim*, red. W. Śleszyński, Białystok 2007.

**Piotr Fiedorczyk, Przemysław Kowalski**

Uniwersytet w Białymstoku  
e-mail: fiedorczyk@uwb.edu.pl

Uniwersytet w Białymstoku  
e-mail: przemyslaw.ostroleka@gmail.com

## **Sądownictwo powszechne na terenie województwa białostockiego w II RP**

### **SUMMARY**

#### **The Judiciary System in Białystok Voievodship in the Polish Second Republic**

The Białystok Voievodship was established in 1919. It consisted of the territories, which were earlier under Russian Empire rule, but belonged to two different administrative structures. Until 1928, the judiciary system has been regulated by laws coming from the time of the partitions or by temporary Polish regulation. In 1928 the judiciary system in Poland was unified.

The most important problem in the judiciary system was the very frequent changes of the seats of the courts. Financial shortages were forcing the State to liquidate small courts. The result was very poor – people had troubles with access to the courts. Small courts were liquidated by the order of the Minister of Justice, not by the act of parliament. It was strongly criticized in the doctrine at that time.

**Key words:** Białystok voievodship, Poland's Second Republic, Common courts of law, judiciary system

Województwo białostockie (12 powiatów: Augustów, Białystok, Bielsk, Kolno, Łomża, Ostrów Mazowiecka, Ostrołęka, Sejny, Suwałki, Sokółka, Szczuczyn, Wysokie Mazowieckie) utworzone zostało na mocy ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji<sup>1</sup>. Na mocy ustawy z dnia 4 lutego 1921 r. o unormowaniu stanu prawno-politycznego na ziemiach przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie, podpisanej w Rydze 12 października 1920 r.<sup>2</sup>, przyłączono doń powiaty grodzieński, wołkowyski i białowieski. W latach następnych odnotowano kilka zmian granic wschodnich województwa, dotyczących jednakże obszarów pojedynczych gmin. Z dniem 1 kwietnia 1939 r., weszła w życie ustawa z 9 kwietnia 1938 r. o zmianie granic województw: białostockiego, kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego i warszawskiego<sup>3</sup>. Województwo białostockie zmniejszyło się wówczas, na rzecz województwa warszawskiego, o powiaty: ostrołęcki, ostrowski i łomżyński – co było najważniejszą zmianą terytorium województwa w okresie II RP<sup>4</sup>.

Należy zaznaczyć, że okręgi sądowe poszczególnych szczebli sądowych nie pokrywały się z podziałem administracyjnym państwa na województwa i powiaty. Podział na okręgi natomiast (co do zasady) nawiązywał do dawnego podziału zaborczego<sup>5</sup>. Województwo białostockie na tle innych wyróżniało się bodaj najodważniejszą próbą przerwania zaborczych kordonów. W jego skład weszły co prawda ziemie jednego zaboru (rosyjskiego), jednakże różniące się od siebie statusem prawnym w znaczny sposób. Województwo składało się z części byłej Kongresówki oraz z ziem, na czele z Białymstokiem, wchodzących bezpośrednio w skład Cesarstwa Rosyjskiego. Najważniejszą różnicą dzielącą te dwie części województwa było prawo cywilne: francusko-polsko-rosyjskie w byłej Kongresówce i rosyjskie (aczkolwiek nowelizowane w II RP) we wschodniej części województwa. Wprawdzie prawo obowiązujące wówczas na wskazanym obszarze nie jest przewodnim tematem tego artykułu, analizując ówczesne sądownictwo należy mieć to również na uwadze.

<sup>1</sup> Dz. P. P. P. Nr 65, poz. 395. O okolicznościach utworzenia województwa pisze w najnowszej monografii J. J. Milewski, *Województwo białostockie. Zarys dziejów (1919–1975)*, Białystok 2011, s. 19–20.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 16, poz. 93

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 27, poz. 240.

<sup>4</sup> Szerzej o zmianach granic administracyjnych woj. białostockiego zob. P. Fiedorczyk, *O podziałach administracyjnych w województwie białostockim w okresie międzywojennym*, [w:] *Z zagadnień prawa rolno-cywilnego i samorządu terytorialnego*, red. J. Bieluk i in., Białystok 2012, s. 711–725.

<sup>5</sup> S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, Cz. 3: *Okres międzywojenny*, Kraków 2001, s. 657.

Sprzyjająca realizacji dążeń niepodległościowych sytuacja międzynarodowa, jaka powstała pod koniec 1918 r., nie zaskoczyła społeczeństwa polskiego. Od wybuchu pierwszej wojny światowej różne jego ugrupowania przejawiały, wykorzystując istniejące możliwości, wzmożoną aktywność polityczną i organizacyjną<sup>6</sup>. Dziejową rolę kładzenia podwalin pod gmach polskiego wymiaru sprawiedliwości odegrała przede wszystkim adwokatura. W oparciu o prace w Warszawskim Towarzystwie Prawniczym już w 1914 r. podjęto pierwsze kroki zmierzające do stworzenia władz prawniczych<sup>7</sup>. Po ewakuowaniu się władz carskich z Królestwa Polskiego prawnicy polscy zorganizowani w Komitecie Obywatelskim m. Warszawy powołali w lipcu 1915 r. sądy obywatelskie. Miały one społeczny charakter. Jako pierwsze w tej części Polski, po kilkudziesięciu latach, posługiwały się językiem polskim. Na ich wzór organizowano takie sądy w innych miejscowościach (m.in. w Lublinie). Działy do pierwszej dekady września 1915 r., kiedy to zostały zlikwidowane przez okupanta niemieckiego<sup>8</sup>. Henryk Konic, podsumowując bezprecedensową w Europie działalność tych sądów, stwierdził: „W polu nasze zastępy pod wodzą najlepszych spośród nas z orężem w ręku walczyły o niepodległość. Tutaj, w obliczu wroga prawnicy polscy na drodze pokojowej pierwsi podjęli walkę o samodzielność państwową: przez zorganizowanie sądownictwa obywatelskiego i jego obronę usiłovali dać wyraz naszym dążnościom do uzyskania niepodległości”<sup>9</sup>.

Powstanie sądownictwa polskiego datuje się na 1917 r. Wydane przez Tymczasową Radę Stanu 19 sierpnia 1917 r. *Przepisy tymczasowe o urządzeniu sądownictwa w Królestwie Polskim* były podstawą otwarcia 1 września tego samego roku następujących sądów królewsko-polskich: Sądu Najwyższego w Warszawie, sądów apelacyjnych w Warszawie i Lublinie, 15 sądów okręgowych oraz 437 sądów pokoju. Jednym z sądów okręgowych apelacji warszawskiej był Sąd Okręgowy w Łomży. Niepodlegające władzy TRS powiaty byłej guberni suwalskiej pozostały jeszcze wówczas poza zasięgiem okręgu warszawskiego Sądu Apelacyjnego<sup>10</sup>.

Jakkolwiek nie tak efektywny jak szcęk szabel i strzały karabinowe, państwowotwórczy charakter formowania się rodzimego sądownictwa jest oczywisty. W odrodzonej w 1918 r. Rzeczypospolitej (a właściwie odradzającej się, gdyż proces ten trwał przynajmniej do 1921 r.) najważniejsze miejsce w strukturze organów wymiaru sprawiedliwości zajmowały sądy. Ich pozycję określały przepisy konstytucyjne. Pod rządami konstytucji marcowej, stosownie do przyjętej

<sup>6</sup> J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2000, s. 461.

<sup>7</sup> K. Pol, *Adwokaci polscy w drodze do niepodległości (1914–1918)*, „Palestra” 2003, nr 11–12, s. 72.

<sup>8</sup> S. Płaza, op. cit., s. 618.

<sup>9</sup> Cyt. za K. Pol, op. cit., s. 74.

<sup>10</sup> M. Materniak-Pawłowska, *Struktura polskich sądów powszechnych w latach 1917–1928*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2001, z. 1, s. 276–277.



zasady podziału władzy, sądy były niezawisłe. Odrzucając tę zasadę, konstytucja kwietniowa uznawała sądy za organy państwa pozostające pod zwierzchnictwem prezydenta. Istniejące w II RP sądy dzieliły się na dwie grupy. Pierwszą tworzyły sądy powszechne, powołane do rozstrzygnięcia wszystkich spraw karnych i cywilnych. Drugą tworzyły sądy szczególne, których kompetencje były ograniczone do określonych kategorii spraw: sądy wojskowe, pracy, wyznaniowe oraz sądy rozpoznające sprawy ze stosunków publicznoprawnych (Trybunał Stanu, Trybunał Kompetencyjny, Najwyższy Trybunał Administracyjny). Funkcje pomocnicze wśród organów wymiaru sprawiedliwości spełniały: prokuratura, Prokuratura Generalna, adwokatura, notariat<sup>11</sup>.

Przez prawie połowę okresu międzywojennego, bo aż do 31 grudnia 1928 r., obowiązywała organizacja sądownictwa odziedziczona po zaborcach. System sądowy funkcjonował jako czteroszczeblowy. Było to naturalną konsekwencją trójinstancyjności środków odwoławczych oraz podziału sądów pierwszej instancji na sądy dla spraw drobniejszych i spraw ważniejszych. Różnice pomiędzy tymi systemami były dość istotne<sup>12</sup>. Władze niepodległego państwa polskiego dekretem Tymczasowego Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 r. w przedmiocie dyslokacji sądów<sup>13</sup> uchylili wspomniane wyżej *Przepisy tymczasowe o dyslokacji sądów* z dnia 18 lipca 1917 r. (art. 5). Jednakże na mocy art. 1 tego dekretu dotychczasowe sądy pokoju, sądy okręgowe oraz sądy apelacyjne zachowały dotychczasowe siedziby i okręgi (*vide* Sąd Okręgowy w Łomży). Siedzibą Sądu Najwyższego pozostała Warszawa (art. 2). Tworzenie nowych oraz zmiany siedzib i okręgów istniejących sądów apelacyjnych i okręgowych, na wniosek ministra sprawiedliwości, uchwałać miała Rada Ministrów. Odnośnie sądów pokoju zarządzenia w tym przedmiocie wydawać miał minister sprawiedliwości (art. 3).

Objęcie przez polskie władze części byłych guberni suwalskiej (i tzw. okręgu siedleckiego), a więc i terenów przyszłego województwa białostockiego, zaowocowało stworzeniem tamże organizacji sądownictwa analogicznej do b. Królestwa Polskiego. Podstawą był dekret z 4 lutego 1919 r. o rozciągnięciu na okręgi sądowe białski i suwalski przepisów dotyczących zarządu i wymiaru sprawiedliwości obecnie obowiązujących w okręgu Sądu Apelacyjnego warszawskiego<sup>14</sup>.

Sąd Okręgowy w Suwałkach został utworzony dekretem z dnia 16 stycznia 1919 r.<sup>15</sup> Do jego właściwości terytorialnej zaliczone zostały powiaty: suwalski, sejneński i augustowski. Sąd Okręgowy w Suwałkach włączony został do okręgu Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Otwarcie przewidziano na 9 marca

<sup>11</sup> J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, op. cit., s. 546.

<sup>12</sup> S. Płaza, op. cit., s. 615; M. Materniak-Pawłowska, op. cit., s. 275–276.

<sup>13</sup> Dz. P. P. P. Nr 14, poz. 170.

<sup>14</sup> Dz. P. P. P. Nr 14, poz. 188.

<sup>15</sup> Dz. P. P. P. Nr 8, poz. 115.

1919 r. Pierwszy skład Sądu Okręgowego w Suwałkach stanowili: prezes, 5 sędziów okręgowych, 4 sędziów śledczych (3 w rewirach i 1 zapasowy), prokurator, 3 podprokuratorów, 3 sekretarzy, 1 starszy rachmistrz, 3 podsekretarzy, 1 skarbnik, 16 kancelistów (w tej liczbie 4 starszych), 4 woźnych sądowych przy sądzie okręgowym, 5 woźnych, 16 sędziów pokoju, 16 sekretarzy sądów pokoju, 16 kancelistów przy sądach pokoju, 16 woźnych przy sądach pokoju, 1 pisarz hipoteczny przy Sądzie Okręgowym w Suwałkach, 3 pisarzy hipotecznych przy sądach pokoju w Suwałkach, Sejnach i Augustowie oraz 3 woźnych do kancelarii hipotecznych powiatowych, 1 aplikant według kategorii VIII, 1 aplikant według kategorii IX i 1 aplikant według kategorii X<sup>16</sup>.

Otwarcie Sądu Okręgowego w Suwałkach w terminie przewidzianym w przepisach wykonawczych udało się tylko dzięki niezwyklej determinacji polskich sędziów. Okupujący Suwalszczyznę Niemcy nie wyrazili na to zgody. Mianowany prezesem sądu sędzia Walery Roman do ostatniego momentu próbował bezskutecznie pertraktować z przedstawicielami okupanta. Nie mogąc (nie chcąc) dłużej czekać, 9 marca 1919 r. o godz. 9.30 sędzia W. Roman, w obecności kilkunastu sędziów i urzędników, dokonał formalnego otwarcia Sądu Okręgowego w Suwałkach. Miało ono miejsce w pokoiku sędziowskim dawnego budynku rosyjskiego sądu gubernialnego wybudowanego jeszcze w XIX w. przez władze carskie. 10 marca 1919 r. zarówno ten sąd, jak i podległe mu sądy pokoju, rozpoczęły pracę. Warunki funkcjonowania tychże sądów były niewyobrażalnie trudne. Przebywające na Suwalszczyźnie do 25 sierpnia 1919 r. oddziały niemieckie „wślawiły” się m.in. napaścią, w trakcie posiedzenia, na S. Zatryba – sędziego sądu pokoju w Sztabinie, zakończoną przebicciem go bagnetem. Zdarzały się przypadki grożenia sędziom bronią w celu zmuszenia do odstąpienia od czynności, uwalniania aresztantów oraz zajmowania, z użyciem siły, lokali sądowych. Sędzia śledczy Zygmunt Olszewski oraz sędzia pokoju o nazwisku Nieciński, przebywając na terenach litewskich, zostali przez miejscowe władze aresztowani i przewiezieni do Kowna, skąd wrócili dopiero po miesiącu. Po 25 sierpnia 1919 r. funkcjonowanie sądownictwa na Suwalszczyźnie wprowadzono na tory normalności. Niespełna rok później powiaty suwalski i sejneński zostały jednak zajęte przez Litwinów, zaś powiat augustowski przez bolszewików. Polskie władze sądownicze zostały w większości ewakuowane na zachód. Na miejscu pozostał prezes, starsi sędziowie oraz personel kancelarii. Litwini szybko przystąpili do zacierania śladów polskości. 14 sierpnia 1920 r. przybyły z litewskiego Mariampola prezes sądu okręgowego, sędzia Stakunas, na gruzach polskiego sądownictwa miał za zadanie stworzyć nowe. Polacy, a konkretnie p.o. prezesa, prokurator Antoni Naumowicz, odmówili jego żąda-

<sup>16</sup> *Przepisy wykonawcze do dekretu Naczelnika Państwa w przedmiocie utworzenia sądu okręgowego w Suwałkach*, Dz. P. P. z 1919 r. Nr 20, poz. 231.

niu zamknięcia sądu i przekazania budynku, wobec tego nastąpiło ono przy asyście litewskiego wojska. Przejęciu budynku towarzyszyła grabież akt sądowych, mebli, a nawet darów Amerykańskiego Czerwonego Krzyża. Litwini, nie posiadając odpowiednich kadr, nakłaniali część polskich prawników i przedstawicieli personelu do pracy dla litewskich organów wymiaru sprawiedliwości. Pomimo próśb i gróźb, bezskutecznie. Nikt nie chciał pracować dla okupanta. 29 sierpnia 1920 r. Litwini uciekli z Suwałk, a idące na wschód wojsko polskie wkroczyło tu dzień później. Od tego momentu, aż do wybuchu drugiej wojny światowej, miejscowe sądy mogły pracować w warunkach pokojowych. Niestety, jakkolwiek krótka, ale owocująca w grabieżę, okupacja litewska odbiła się niekorzystnie na pracy miejscowych sądów. Księgi hipoteczne i inne dokumenty sądowe, pomimo wielu starań, nie zostały bowiem przez Litwinów zwrócone<sup>17</sup>.

Kolejnym sądem okręgowym, utworzonym na terenie późniejszego województwa białostockiego, był Sąd Okręgowy w Białymstoku. Nastąpiło to na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 lipca 1919 r. w przedmiocie utworzenia Sądu Okręgowego w Białymstoku<sup>18</sup>, wydanego na podstawie *dekretu o dyzlokacji*. Właściwość miejscowa sądu, utworzonego z dniem 1 sierpnia 1919 r., obejmowała powiaty: białostocki, bielski i sokólski byłej guberni grodzieńskiej. Skład sądu przedstawiał się następująco: prezes, wiceprezes, 7 sędziów okręgowych i 10 sędziów śledczych, prokurator, 3 podprokuratorów, 4 sekretarzy, 10 podsekretarzy, 1 skarbnik, 1 rachmistrz, 1 archiwista, 21 kancelistów, 6 dietariuszy, 8 woźnych sądowych przy sądzie okręgowym, 6 woźnych, 8 gońców, 24 sędziów pokoju, 24 sekretarzy sądu pokoju, 24 kancelistów przy sądach pokoju, 6 dietariuszy przy sądach pokoju, 24 woźnych przy sądach pokoju, 1 pisarz hipoteczny przy Sądzie Okręgowym w Białymstoku, 1 aplikant według kategorii VIII, 1 aplikant według kategorii IX i 1 aplikant według kategorii X (art. 3).

Wzmianka o zamierzonym utworzeniu sądu została opublikowana wcześniej w miejscowej prasie. Uważny czytelnik „Dziennika Białostockiego” dowiedział się o powyższym już 22 czerwca 1919 r. Dziennikarz informował, że Sąd Okręgowy rozpocznie działalność w ciągu kilku tygodni, w Pałacu Branickich. Prezesem miał zostać (co się potwierdziło) sędzia T. Straszewicz. Ten był sędzią Sądu Okręgowego w Warszawie, poprzednio był adwokatem przysięgłym w Białymstoku<sup>19</sup>. Znajomość miejscowego prawa i obyczajów, przez cieszącego się wśród białostoczan dobrą opinią prawnika, z pewnością była atutem nie do podważenia przy tejże nominacji. Otwarcie Sądu Okręgowego odbyło się w sobotę 2 sierpnia 1919 r. w sali kolumnowej Pałacu Branickich. Atmosfera nie przypo-

<sup>17</sup> J. Przygucki, *Suwalskie sądownictwo w okresie międzywojennym*, s. 3, za: [http://www.suwalki.so.gov.pl/so\\_suwalki/i/file/historia/miedzywojenny.pdf](http://www.suwalki.so.gov.pl/so_suwalki/i/file/historia/miedzywojenny.pdf).

<sup>18</sup> Dz. P. P. P. Nr 58, poz. 352.

<sup>19</sup> *Sąd Okręgowy*, „Dziennik Białostocki” z 22.06.1919 r., s. 3.

minała na szczęście tej, która towarzyszyła otwarciu sądu w Suwałkach. Rangi uroczystości dodawała obecność, obok m.in. prezesa T. Straszewicza, samego ministra sprawiedliwości, Leona Supińskiego. Być może z oczekiwaniem na dostojnego gościa należy wiązać fakt, że otwarcie miało miejsce dzień później niż nakazywało rozporządzenie. Właściwe rozpoczęcie prac miało nastąpić w poniedziałek 4 sierpnia 1919 r. Tłumacząc się trudnościami lokalowymi, zapowiedziano działanie tylko w sprawach pilnych<sup>20</sup>. W trakcie uroczystości mowę wygłosił ks. dziekan Chalecki, w której podkreślał znaczenie tegoż sądu<sup>21</sup>. Już pod koniec listopada 1919 r. pojawiły się głosy o możliwym przeniesieniu siedziby na ul. Warszawską 63, do gmachu po szkole handlowej<sup>22</sup>, co rzeczywiście wkrótce nastąpiło<sup>23</sup>.

W związku z opisaną inauguracją prac polskiego sądownictwa na Białostoczczyźnie i nagłą potrzebą unormowania tamże stosunków prawnych, wydana została ustawa z dnia 31 lipca 1919 r. o prawach obowiązujących w okręgu sądowym białostockim w zakresie sądownictwa<sup>24</sup>, która weszła w życie tuż przed uruchomieniem działalności Sądu Okręgowego w Białymstoku, albowiem 1 sierpnia 1919 r., zgodnie z art. 1 tejsze ustawy, przepisy m.in. dotyczące zarządu i wymiaru sprawiedliwości, w szczególności przepisy dotyczące urządzenia sądownictwa, dyslokacji sądów, wynagrodzenia urzędników wymiaru sprawiedliwości, rozciągnięto (co do zasady) na okręg sądowy białostocki. W razie braków i wątpliwości mogących wyniknąć przy stosowaniu tejsze ustawy, należało stosować, *per analogiam*, przepisy obowiązujące w okręgu Sądu Apelacyjnego Warszawskiego (art. 10). Zachowały moc obowiązującą: dotychczasowe prawo cywilne, handlowe oraz wekslowe (art. 2), rozciągnięto jednakże na tenże okręg moc ustawy hipotecznej z 1818 r. oraz prawo o przywilejach i hipotekach z 1825 r., wraz z uzupełniającymi je przepisami (art. 3). Zabierający w Sejmie Ustawodawczym głos, jako pierwszy podczas debaty nad sprawozdaniem Komisji Prawniczej o ustawie, poseł sprawozdawca Adam Mieczkowski<sup>25</sup>, słusz-

<sup>20</sup> *Otwarcie Sądu Okręgowego*, „Dziennik Białostocki z 3.08.1919 r.,” s. 2.

<sup>21</sup> Zob. jej treść: *Znaczenie Sądu Okręgowego*, „Dziennik Białostocki” z 5.08.1919 r., s. 2.

<sup>22</sup> *Wizyta wojewody*, „Dziennik Białostocki” z 30.11.1919 r., s. 2.

<sup>23</sup> Miało to miejsce najpóźniej na początku 1921 r., zob. relację z procesu dozorczy więziennego Żakiewicza, *Sąd doraźny*, „Dziennik Białostocki” z 16.02.1921 r., s. 3.

<sup>24</sup> Dz. P. P. P. Nr 64, poz. 382.

<sup>25</sup> Adam Franciszek Mieczkowski (1876–1953), absolwent studiów prawnych w Warszawie, od 1906 r. adwokat przysięgły przy Sądzie Okręgowym w Warszawie, od 1910 do 1917 r. adwokat, w latach 1917–1919 sędzia Sądu Okręgowego, następnie do 1939 r. adwokat w Łomży, m.in. wieloletni zastępca delegata Warszawskiej Rady Adwokackiej w Łomży. Aktywny działacz polityczny (ND, ZLN, SN), poseł na Sejm Ustawodawczy (1919–1922) i sejm I kadencji (1922–1927). W trakcie drugiej wojny światowej, od września 1940 r., adwokat przy Sądzie Grodzkim w Ostrowi Mazowieckiej, członek konspiracyjnego SN i NOW. Po wojnie, w latach 1946–1948, prowadził indywidualną kancelarię w Łomży, skreślony z listy adwokatów na własną prośbę, zob. *Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. M. Majchrowski, Warszawa 1994, s. 368.

nie podkreślał, że przepisy prawa sądowego, obowiązujące w byłym Cesarstwie Rosyjskim, pozostawiają wiele do życzenia. Nadzieję upatrywał w Komisji Kodyfikacyjnej, dzięki której wszelkie przeżytki miały być usunięte w procesie kodyfikacji prawa. Odnosząc się do możliwości stosowania *per analogiam* przepisów obowiązujących w byłej Kongresówce, stwierdził że umożliwi to ostateczne zjednoczenie okręgu białostockiego z byłą Kongresówką właśnie. Prosząc, w imieniu Komisji Prawniczej, o uchwalenie projektu ustawy, argumentował to m.in. (zgodnie z prawdą) zaawansowanymi pracami nad uruchomieniem tamże polskiego sądownictwa<sup>26</sup>.

Z oczywistych względów nieco inaczej przebiegało tworzenie sądownictwa na Grodzieńszczyźnie. Sąd Okręgowy w Grodnie utworzono 30 czerwca 1919 r. na podstawie wydanego wcześniej rozporządzenia Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z 15 maja 1919 r. o urządzeniu ogólnego sądownictwa na obszarach wschodnich. Obok tegoż sądu, na Ziemiach Wschodnich, utworzono wówczas sądy okręgowe w następujących miejscowościach: Wilno (15 czerwca 1919 r.), Łuck (19 września 1919 r.) i Mińsk (25 października 1919 r.). Wymienione sądy, a więc także grodzieński, podlegały otwartemu 24 września 1919 r. Sądowi Apelacyjnemu w Wilnie. Sądami I instancji były sądy pokoju. Pierwszym prezesem Sądu Okręgowego w Grodnie został Kazimierz Giedrojc. Organizacja okręgów sądowych postępowała w miarę zajmowania kolejnych obszarów przez wojsko polskie oraz pozyskiwania kadry, co nie było zadaniem łatwym. Językiem urzędowym sądownictwa był język polski. Ludności przysługiwało prawo wnoszenia pism w danym języku ojczystym i posługiwania się nim przed sądem. Tragiczny dla sądownictwa kresowego był czas wojny z bolszewikami. Okres ten, połączony z chaosem organizacyjnym związanym ze skutkami administrowania, traktowany był nieraz po macoszemu przez ZCZW, został jednak szczęśliwie zakończony wraz z ostatecznym przyłączeniem tych ziem do państwa polskiego po traktacie ryskim<sup>27</sup>. Sąd w Grodnie wznowił działalność 11 stycznia 1921 r. Prezesem pozostał K. Giedrojc, wiceprezesami zaś Józef Songajłło i Adam Marzicz. Zatwierdzono wówczas nominacje 3 sędziów: Piotra Chojnowskiego, Lucjana Łukasiewicza i Donata Maculewicza. Sędziami pokoju w tym czasie byli mianowani: Basz, Dąbrowski, Domański, Horbaczewski. Zejdlicz, Skinder i Lobman – to z kolei nazwiska sędziów śledczych. Na czele urzędu prokuratorowskiego stał prokurator Kaszubski, zaś wiceprokuratorami byli: Komar, Muller i Daniłowicz<sup>28</sup>. Od 7 marca 1921 r. sądy kresowe, w tym i grodzieńskie, wyda-

<sup>26</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 82 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 31 lipca 1919 r., s. 1, 39.

<sup>27</sup> K. Kalata, *Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich w latach 1919–1920. Struktura organizacyjna i zarys działalności*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2003, z. 2, s. 88–97; M. Materniak-Pawłowska, op. cit., s. 278–280.

<sup>28</sup> *Wznowienie działalności Sądu Okręgowego*, „Dziennik Białostocki” z 20.01.1921 r., s. 2.

wać mogły „wyroki i decyzje” w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>29</sup>. Na mocy, porządkującego sytuację w sądownictwie na przyłączonych do Polski kresach, rozporządzenia Rady Ministrów z 21 czerwca 1922 r. *o zniesieniu Sądu apelacyjnego Ziemi Wschodnich oraz o dyzlokacji sądów w okręgach sądów apelacyjnych w Wilnie i Lublinie*<sup>30</sup> ustalono ponownie właściwość Sądu Okręgowego w Grodnie. Właściwość terytorialna rozciągała się na powiaty: białowiecki, grodzieński, kosowski (woj. poleskie), prużański (woj. poleskie), słonimski (woj. nowogródzkie) i wołkowyski (woj. białostockie). Tenże sąd, wraz z sądami w Pińsku i Wilejskim z siedzibą w Nowogrodzku, włączony zostały do jurysdykcji Sądu Apelacyjnego w Wilnie. Powyższe rozporządzenie weszło w życie 1 lipca 1922 r. Już w dwa miesiące później, tuż po zniesieniu powiatu białowieckiego, zostało ono zmienione. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 4 września 1922 r. o zmianie właściwości terytorialnej Sądów Okręgowych w Grodnie i Białymstoku<sup>31</sup> wyłączono z właściwości terytorialnej Sądu Okręgowego w Grodnie gminy zniesionego starostwa białowieckiego. W związku z tym gminy: białowiecka, masiewska i suchowska włączone zostały do właściwości terytorialnej Sądu Okręgowego w Białymstoku – z dniem 1 października 1922 r.

Na podstawie wzmiankowanego dekretu dyslokacyjnego, od 1919 do końca 1921 r., a więc w okresie dalekim od stabilizacji (z oczywistych powodów), w samej tylko zachodniej części województwa białostockiego dokonano kilkunastu zmian – kasując, zmieniając siedziby, tudzież okręgi, sądów pokoju. Rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 31 grudnia 1919 r. (M.P. Nr 18) *o wyłączeniu Sądu Pokoju w Goniądzu z okręgu Sądu Okręgowego w Łomży i włączeniu do Sądu Okręgowego w Białymstoku*, zapoczątkowano ten proces. Zmiana ta wymaga komentarza. Goniądz, miejscowość z byłego zaboru rosyjskiego, została wyłączona z okręgu należącego do b. Kongresówki, co, jak zaznaczono na wstępie, miało fundamentalne znaczenie w dziedzinie szeroko rozumianego prawa cywilnego. Następne trzy rozporządzenia ministra sprawiedliwości dotyczyły okręgu Sądu Okręgowego w Suwałkach: z 29 maja 1920 r. (M.P. Nr 130) w przedmiocie skasowania sądu pokoju wiejskiego w Suwałkach i zmiany terytorialnej sądu pokoju w Suwałkach, z 29 maja 1920 r. (M.P. Nr 130) w przedmiocie skasowania sądu pokoju wiejskiego w Sejnach w okręgu Sądu Okręgowego w Suwałkach, przez włączenie jego terytorium do sądu pokoju miasta Sejny, z 12 lutego 1921 r. (M.P. Nr 54, poz. 93) w przedmiocie zmiany terytoriów sądów pokoju w okręgu Sądu Okręgowego w Suwałkach. Z kolei w okręgu Sądu

<sup>29</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 marca 1921 r. w przedmiocie niektórych zmian w przepisach prawnych, obowiązujących na Ziemiach Wschodnich (Dz. U. Nr 29, poz. 166).

<sup>30</sup> Dz. U. Nr 47, poz. 415.

<sup>31</sup> Dz. U. Nr 75, poz. 679.



Okręgowego w Łomży, od czerwca do września 1921 r., minister sprawiedliwości wydał następujące rozporządzenia dotyczące miejscowego sądownictwa: z 30 czerwca 1921 r. (M.P. Nr 161) w przedmiocie dyzlokacji sądów pok. w pow. łomżyńskim w okręgu Sądu Okręgowego w Łomży, z 30 czerwca 1921 r. (M.P. Nr 163) w przedmiocie dyzlokacji sądów pok. w pow. Koln. w okręgu Sądu Okręgowego w Łomży, z 30 czerwca 1921 r. (M.P. Nr 165) w przedmiocie dyzlokacji sądów pok. w pow. ostrow. w okręgu Sądu Okręgowego w Łomży, z 30 czerwca 1921 r. (M.P. Nr 166) w przedmiocie dyzlokacji sądów pok. w pow. Wys. Maz. w okręgu Sądu Okręgowego w Łomży, z 30 czerwca 1921 r. (M.P. Nr 167) w przedmiocie dyzlokacji sądów pok. w pow. szczuczyńskim w okręgu Sądu Okręgowego w Łomży, oraz (dotyczącym Kurpi) z 19 września 1921 r. (M.P. Nr 222) w przedmiocie przeniesienia sądu pok. w Łysych do Turośli w okręgu Sądu Okręgowego w Łomży. Z kolei dnia 19 października 1921 r., minister sprawiedliwości wydał trzy rozporządzenia dotyczące okręgu Sądu Okręgowego w Białymstoku: w przedmiocie dyzlokacji sądów pok. w pow. bielskim w okręgu Sądu Okręgowego w Białymstoku (M.P. Nr 247), w przedmiocie dyzlokacji sądów pok. w pow. białostockim w okręgu Sądu Okręgowego w Białymstoku (M.P. Nr 248), w przedmiocie dyzlokacji sądów pok. w pow. sokólskim w okręgu Sądu Okręgowego w Białymstoku (M.P. Nr 249).

Powyższe rozporządzenia zostały zamieszczone w Monitorze Polskim. Na łamach „Gazety Sądowej Warszawskiej” został zamieszczony krytyczny artykuł wobec takich praktyk. Pogląd w nim zawarty jest bez wątplenia wart przytoczenia. Zarządzenia dyslokacyjne, dotyczące określenia i zmiany okręgów sądowych, które obejmowały także utworzenie częstokroć nowych sądów, miały decydujące znaczenie tak w kwestii prawnego istnienia danej instytucji sądowej, jak i w kwestii miejscowej właściwości sądowej. Przesunięcia dyslokacyjne odbijały się żywym echem w kwestii dotyczącej właściwości sądu, na którą ustawodawca położył szczególny nacisk również w art. 98 Konstytucji marcowej. Zrozumiałą miało być wtedy rzeczą, że z punktu widzenia porządku prawnego należało zwrócić szczególną uwagę na to, kto, w jakich warunkach i w jakiej formie podejmować mógł zarządzenia dyslokacyjne. Odnośnie właściwości miejscowej – stwierdzono w tym artykule – nie powinno ulegać wątpliwości, że wszelkie zmiany dyslokacyjne, dotyczące sądów apelacyjnych, okręgowych lub pokoju, dokonane po 16 sierpnia 1919 r., a nieogłoszone w Dzienniku Ustaw, **nie mają mocy prawnej**. W dalszej konsekwencji należało uznać, iż zmiany dyslokacyjne, od których pełen był Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości, dotychczas nie obowiązywały, a odnośnie wyroki ulegały zaskarżeniu z powodu niewłaściwości sądu, który daną sprawę prowadził<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> S. Ś., *Dyzlokacja sądów cywilnych i wojskowych w świetle art. 1 ustawy w sprawie wydawania Dz. U. R. P. z 31 lipca 1919 (Poz. 400 Dz. U.)*, GSW z 26.01.1924 r., nr 4, s. 37–39.



Ostateczne ustalenie kształtu terytorialnego II RP oraz przejście zarządu wymiaru sprawiedliwości przez władze polskie w 1922 r. na całym obszarze państwa uznawane jest za zakończenie pierwszego podokresu w dziejach ustroju sądownictwa. Data ta oznaczała pewną stabilizację struktury sądów powszechnych<sup>33</sup>.

Na terenie województwa białostockiego, zgodnie z pierwszym w historii wykazem sądów z 1923 r.<sup>34</sup>, istniały wówczas następujące sądy:

I. Sąd Okręgowy w Białymstoku (apelacja warszawska):

- 1) siedziby sądów pokoju w powiecie białostockim: Białystok okręgi I–IV, Knyszyn,
- 2) siedziby sądów pokoju w powiecie bielskim: Białowieża, Bielsk, Ciechanowiec, Siemiatycze,
- 3) siedziby sądów pokoju w powiecie sokólskim: Sokółka okręgi I–II.

II. Sąd Okręgowy w Łomży (apelacja warszawska):

- 1) siedziby sądów pokoju w powiecie kolneńskim: Kolno, Stawiski, Turośl,
- 2) siedziby sądów pokoju w powiecie łomżyńskim: Łomża okręgi I–II, Rutki, Śniadowo, Zambrów,
- 3) siedziby sądów pokoju w powiecie ostrołęckim: Czerwin, Myszyniec, Ostrołęka,
- 4) siedziby sądów pokoju w powiecie ostrowskim: Czyżew, Ostrów Mazowiecka okręgi I–II, Poręba,
- 5) siedziby sądów pokoju w powiecie szczuczyńskim: Grajewo, Rajgród, Szczuczyn,
- 6) siedziby sądów pokoju w powiecie wysokomazowieckim: Sokoły, Wysokie Mazowieckie.

III. Sąd Okręgowy w Suwałkach (apelacja warszawska):

- 1) siedziby sądów pokoju w powiecie augustowskim: Augustów, Krasnybór, Sopoćkinie,
- 2) siedziby sądów pokoju w powiecie sejneńskim: Sejny,
- 3) siedziby sądów pokoju w powiecie suwalskim: Filipów, Suwałki okręgi I–II, Wizajny.

IV. Sąd Okręgowy w Grodnie (apelacja wileńska):

- 1) siedziby sądów pokoju w powiecie grodzieńskim: Druskienniki, Grodno okręgi I–III, Indura, Krynki,
- 2) siedziby sądów pokoju w powiecie wołkowyskim: Porozowo, Świsłocz, Wołkowysk okręgi I–II, Zelwa,
- 3) siedziby sądów pokoju w powiecie kosowskim (woj. poleskie): Kosów na Polesiu, Telechany,

<sup>33</sup> M. Materniak-Pawłowska, op. cit., s. 275.

<sup>34</sup> Wykaz sądów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. Urz. Min. Spr. 1923 r. Nr 7, s. 178–180).

- 4) siedziby sądów pokoju w powiecie prużańskim (woj. poleskie): Borcza (?) Kartuska, Prużana, Szerszew,
- 5) siedziby sądów pokoju w powiecie słonimskim (woj. nowogródzkie): Dobroczyń, Słonim okręgi I–II, Zdzieciół.

W następnym okresie, trwającym od 1924 do końca 1928 r., reorganizacje i zmiany w dyslokacji sądów były nie mniej liczne. 1 listopada 1925 r. zniesiono wydział hipoteczny przy sądzie w Sejnach. W związku z tym do właściwości wydziału hipotecznego przy sądzie pokoju I okręgu w Suwałkach włączono nieruchomości położone w Sejnach i gminach: Berżniki, Giby, Krasnopol i Krasnowo. Znajdujące się w archiwum hipotecznym przy sądzie pokoju w Sejnach księgi hipoteczne oraz duplikaty aktów stanu cywilnego przeniesiono do archiwum wydziału hipotecznego przy wymienionym sądzie suwalskim<sup>35</sup>.

Fala zmian dyslokacji sądów pokoju rozpoczęła się od wyłączenia z właściwości terytorialnej sądu pokoju w Białowieży gminy Orla i włączeniu tejże do właściwości terytorialnej sądu pokoju w Bielsku<sup>36</sup>, co nastąpiło 1 października 1925 r. Następnie zniesiono sądy pokoju I, II i III okręgu w Grodnie, wyłączono z okręgu sądu pokoju w Druskiennikach miasto Skidel oraz gminy: Dubno, Hożą, Kamionkę i Skidel, tworząc sąd pokoju w Grodnie obejmujący miasto Grodno, a także gminy: Hornicę, Hożą i Wiercieszki. Tym samym aktem utworzono sąd pokoju w Skidlu, obejmujący miasto Skidel oraz gminy: Dubno, Kamionkę, Łunę, Mosty, Skidel i Wołpę<sup>37</sup>. Zmiany te weszły w życie z dniem 1 stycznia 1926 r. Utworzoną 4 lutego 1925 r. gminę wiejską Marcinkańce włączono do okręgu sądu pokoju w Druskiennikach<sup>38</sup> z dniem 1 marca 1926 r. Tego samego dnia gmina Zaręby Kościelne (pow. ostrowski) włączona została do okręgu sądu pokoju w Czyżewie, po uprzednim wyłączeniu z okręgu sądu pokoju II okręgu w Ostrowie Mazowieckiej<sup>39</sup>. Tenże ostrowski sąd pokoju wraz z sądem pokoju I okręgu w Ostrowi Mazowieckiej zostały wkrótce zniesione. W ich miejsce utworzono sąd pokoju w Ostrowi Mazowieckiej, obejmujący miasto Ostrów Mazowiecka oraz gminy: Jasienice, Komorowo i Orło<sup>40</sup>. Rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 marca 1926 r. o dyslokacji sądów pokoju w powiecie

35 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 sierpnia 1925 r. o zniesieniu wydziału hipotecznego przy sądzie pokoju w Sejnach w okręgu sądu okręgowego w Suwałkach (Dz. U. Nr 92, poz. 651).

36 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 sierpnia 1925 r. o dyzlokacji sądów pokoju w powiecie bielskim w okręgu sądu okręgowego w Białymstoku (Dz. U. Nr 86, poz. 600).

37 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 listopada 1925 r. o dyzlokacji sądów pokoju w powiecie grodzieńskim w okręgu sądu okręgowego w Grodnie (Dz. U. Nr 124, poz. 885).

38 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 stycznia 1926 r. o dyzlokacji sądów pokoju w powiecie grodzieńskim w okręgu sądu okręgowego w Grodnie (Dz. U. Nr 7, poz. 48).

39 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 stycznia 1926 r. o dyzlokacji sądów pokoju w powiecie ostrowskim w okręgu sądu okręgowego w Łomży (Dz. U. Nr 8, poz. 59).

40 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 marca 1926 r. o dyzlokacji sądów pokoju w powiecie ostrowskim w okręgu sądu okręgowego w Łomży (Dz. U. Nr 28, poz. 177).

grodzieńskim w okręgu sądu okręgowego w Grodnie<sup>41</sup> wyłączono z okręgu sądu pokoju w Druskiennikach gminę Żytomlę i włączono ją z dniem 1 maja 1926 r. do okręgu sądu pokoju w Grodnie. Z kolei z dniem 1 czerwca 1926 r. przeniesiona została siedziba sądu pokoju z Poręby do Długosiodła<sup>42</sup> (pow. ostrowski). Następnie zniesiony został sąd pokoju w Turośli, zaś gminy: Gawrychy, Łyse i Turośl włączono do okręgu sądu pokoju w Kolnie – z dniem 1 sierpnia 1926 r.<sup>43</sup>

Z zachodniej części województwa prąd dyslokacyjny przeniósł się następnie na wschodnie rubieże. Na mocy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 października 1926 r. w sprawie dyslokacji sądów pokoju w powiecie wołkowyskim w okręgu sądu okręgowego w Grodnie<sup>44</sup> dokonano następujących zmian. Wyłączono z okręgu sądu pokoju I okręgu w Wołkowysku gminy Piaski i Tereszki, włączając je do okręgu sądu pokoju II okręgu w Wołkowysku. Z okręgu sądu pokoju w Świsłoczy wyłączono gminę Mścibów i włączono ją do sądu pokoju II okręgu w Wołkowysku. Z kolei z tegoż II okręgu wyłączono gminę Podorosk włączając ją do okręgu sądu pokoju w Porozowie. Najobszerniejsze zmiany we właściwościach terytorialnych sądów pokoju Kresów Wschodnich (obejmujące niemalże 100 zmian) wprowadzono w życie 1 stycznia 1927 r.<sup>45</sup> Terenów województwa białostockiego dotyczyła co prawda wtedy tylko jedna zmiana. Nowo utworzony sąd pokoju w Szereszowie objął m.in. gminę Suchopol, która 14 lipca 1926 r. z województwa białostockiego została wyłączona do województwa poleskiego. Gmina ta została wyłączona z okręgu sądu pokoju w Białowieży.

Z dniem 1 lipca 1927 r. utworzono sąd pokoju w Wołkowysku, znosząc dotychczas istniejące sądy pokoju I i II okręgu w tym mieście. Tenże sąd objął wskazane miasto, jak również gminy: Biskupice, Izabelin, Mścibów, Pieski, Roś i Tereszki<sup>46</sup>. 1 stycznia 1928 r. włączono doń gminę Szydłowicze, wyłączoną z okręgu sądu pokoju w Świsłoczy<sup>47</sup>.

<sup>41</sup> Dz. U. Nr 31, poz. 192.

<sup>42</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 kwietnia 1926 r. o *dyszlokacji sądów pokoju w powiecie ostrowskim w okręgu sądu okręgowego w Łomży* (Dz. U. Nr 40, poz. 225).

<sup>43</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 1926 r. w *sprawie dyslokacji sądów pokoju w powiecie kolneńskim w okręgu sądu okręgowego w Łomży* (Dz. U. Nr 61, poz. 363).

<sup>44</sup> Dz. U. Nr 106, poz. 617.

<sup>45</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 listopada 1926 r. o *rozmieszczeniu sądów pokoju w powiatach prużańskim i słonimskim w okręgu sądu okręgowego w Grodnie, baranowickim, nieświeckim, nowogródzkim i stołpeckim w okręgu sądu okręgowego w Nowogródku, tudzież brasławskim, dziśnieńskim, lidzkim, mołodeczańskim, oszmiańskim, postawskim, święciańskim, wilejskim, wileńsko-trockim, wołyńskim w okręgu sądu okręgowego w Wilnie oraz o zmianie okręgów sądów pokoju w Białowieży w okręgu sądu okręgowego w Białymstoku i w Hancewiczach w okręgu sądu okręgowego w Pińsku* (Dz. U. Nr 115, poz. 670).

<sup>46</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 maja 1927 r. o *dyszlokacji sądów pokoju w powiecie wołkowyskim, w okręgu sądu okręgowego w Grodnie* (Dz. U. Nr 52, poz. 461).

<sup>47</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 października 1927 r. o *dyszlokacji sądów pokoju w powiecie wołkowyskim w okręgu sądu okręgowego w Grodnie* (Dz. U. Nr 92, poz. 830).

29 października 1928 r. zniesiono sąd pokoju w Długosiodle, włączając do okręgu sądu pokoju w Ostrowi Mazowieckiej gminy: Brańszczyk, Długosiodło i Porębę<sup>48</sup>.

Na podstawie wchodzących w życie 31 grudnia 1928 r. „sylwestrowych rozporządzeń”, dokonano następujących zmian terytorialnych, odchodzących właśnie do historii, sądów pokoju na terenie województwa białostockiego. Zniesiono sąd pokoju w Rajgrodzie, zaś samo miasto oraz gminy Bełdę i Pruską włączono do okręgu sądu pokoju w Grajewie<sup>49</sup>. Kolejnymi zniesionymi sądami były sądy pokoju w Rutkach i Śniadowie. W związku z tym gminy Lubotyń i Śniadowo włączone zostały do okręgu sądu pokoju w Łomży. Z kolei gminy: Chlebiotki, Kołaki, Rutki i Szumowo włączono do okręgu sądu pokoju w Zambrowie<sup>50</sup>. W powiecie suwalskim zniesiono sądy pokoju I i II okręgu w Suwałkach. Utworzono tam sąd pokoju obejmujący owo miasto oraz gminy: Andrzejewo, Czostków, Filipów, Hutę, Jeleniewo, Kadaryszki, Koniecbor, Kuków, Pawłówek, Przerośl, Sejwy, Wiżajny, Wólkę i Zaboryszki<sup>51</sup>. W Białymstoku zniesiono sądy pokoju I, II, III i IV okręgu, tworząc jeden sąd pokoju. Objął on następujące miasta: Białystok, Choroszcz, Starosielce, Supraśl, Suraż, Wasilków i Zabłudów, oraz gminy: Białostoczek, Choroszcz, Czarnawieś, Dojlidy, Gródek, Juchnowiec, Michałowo, Zabłudów i Zawyki<sup>52</sup>. W Sokółce utworzono, na miejsce dwóch sądów pokoju I i II okręgu, jeden obejmujący cały powiat sokólski<sup>53</sup>.

Podsumowując przedunifikacyjny okres w sądownictwie na terenie województwa białostockiego, można posłużyć się danymi z *Pierwszej generalnej lustracji sądów polskich w b. zaborze rosyjskim*<sup>54</sup>, odnoszącymi się niekiedy *stricte* do sądów kresowych. Ubolewano nad warunkami pracy na Kresach, postulując wprowadzenie odpowiednich dodatków. Zauważano brak aplikantów na wschodnich rubieżach II RP. Charakteryzując całość badanego terytorium, podnoszono, że sędziowie pokoju, jakkolwiek uczciwi, byli już wówczas przytłoczeni ilością (przeciętnie 320 spraw na 1 sędziego miesięcznie) oraz skalą problemów wynikających z rozrastającej się materii ustawowej. Ławnicy z ko-

<sup>48</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 października 1928 r. o dyzlokacji sądów pokoju w powiecie ostrowskim w okręgu sądu okręgowego w Łomży (Dz. U. Nr 92, poz. 817).

<sup>49</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 listopada 1928 r. o dyzlokacji sądów pokoju w powiecie szczuczynskim w okręgu sądu okręgowego w Łomży (Dz. U. Nr 99, poz. 892).

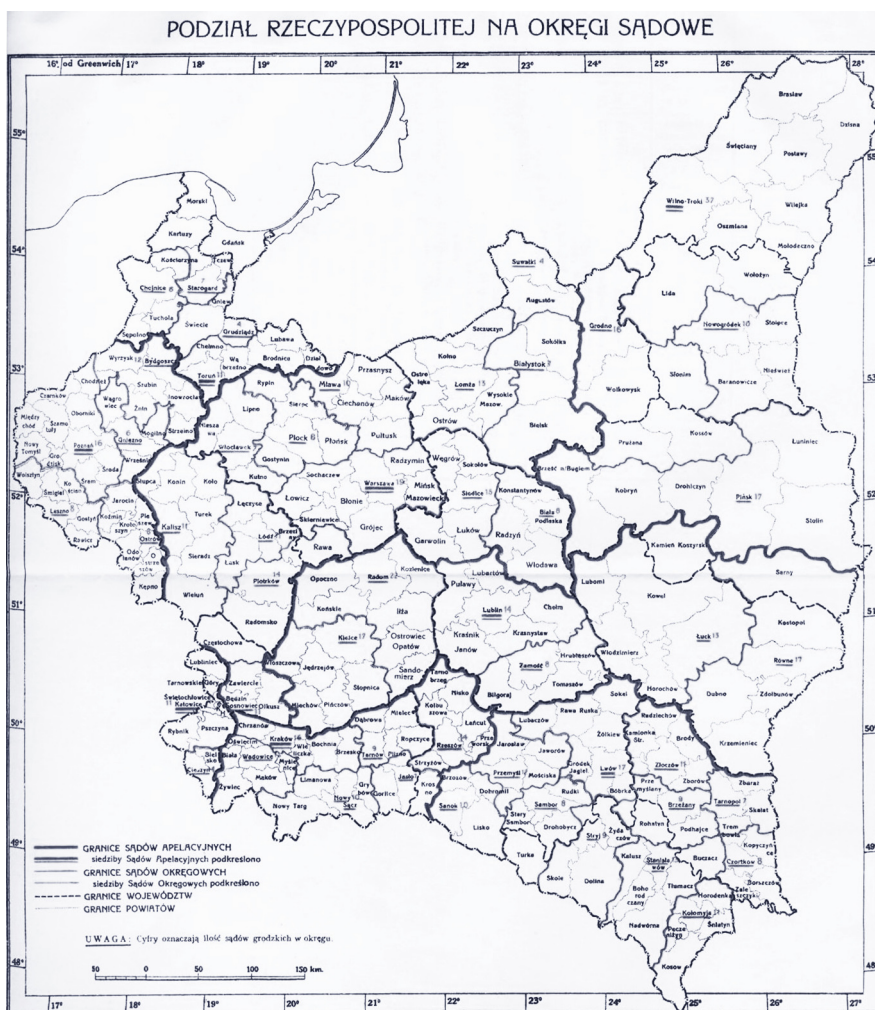
<sup>50</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 listopada 1928 r. o dyzlokacji sądów pokoju w powiecie łomżyńskim w okręgu sądu okręgowego w Łomży (Dz. U. Nr 99, poz. 888).

<sup>51</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 grudnia 1928 r. w sprawie dyzlokacji sądów pokoju w powiecie suwalskim w okręgu sądu okręgowego w Suwałkach (Dz. U. 1928 Nr 102, poz. 912).

<sup>52</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 1928 r. o dyzlokacji sądów pokoju w powiecie białostockim w okręgu sądu okręgowego w Białymstoku (Dz. U. 1928 Nr 102, poz. 913).

<sup>53</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 1928 r. o dyzlokacji sądów pokoju w powiecie sokólskim w okręgu sądu okręgowego w Białymstoku (Dz. U. 1928 Nr 102, poz. 914).

<sup>54</sup> J. Jamontt, *Pierwsza generalna lustracja sądów polskich w b. zaborze rosyjskim*, GSW z 13.06.1927 r., s. 325–326.



Źródło: *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, t. I, Podział administracyjny państwa, Warszawa 1929, s. 34.*

lei zostali określani plagą wymiaru sprawiedliwości. Ze smutkiem stwierdzano, że nieraz, wbrew logice i słuszności, przegłosowywali sędziów. To powodowało, że rozchodziły się pogłoski o korupcji wśród sędziów pokoju. Źródłem tych powiastek miała być kolejna z мора sądownictwa. Pokątni doradcy, zwani też w piśmiennictwie międzywojennym specjalistami od znachorstwa prawniczego, chcąc zedrzeć jak najwięcej od naiwnych klientów, zapewniali ich, że znaczna część żądanej sumy jest przeznaczona bezpośrednio dla sędziego. Jeszcze inną bolączką wymiaru sprawiedliwości były lokale zajmowane przez sądy, „nie tylko



urągające higienie, ale czasem wprost uniemożliwiające pracę”. Brakowało bibliotek, a niekiedy nawet niezbędnych tekstów aktów prawnych.

Poważnym problemem trapiącym polskie sądownictwo przez cały okres międzywojenny była kwestia uposażenia sędziowskiego. Już w kwietniu 1920 r., na łamach „Dziennika Białostockiego” zamieszczono apokaliptyczną dla białostockiego (i nie tylko) sądownictwa wizję: „Położenie finansowe sędziów jest tak fatalne, że o ile nie posiadają zamożnej rodziny, nie mogą sobie kupić ani odzieży odpowiedniej, ani obuwia. Wiemy o tym dobrze, że sędziowie białostoccy chcą porzucić swoje stanowiska, chociaż są dobrymi patriotami i pragną z duszy i serca służyć ojczyźnie. Ale trudno żądać od nich, aby z rodzinami przymierali głodem, aby chodzili nago i boso... Jeżeli tak dalej to potrwa może dojść do tego, że sądy nasze pozostaną bez sędziów, że państwo praworządne będzie musiało obchodzić się bez sędziów. Tak przecież być nie może”<sup>55</sup>. O ile można by sceptycznie podchodzić do relacji prasowej, to trudno nie wierzyć równie dramatycznym w wymowie spostrzeżeniom niewątpliwego autorytetu ówczesnego środowiska sędziowskiego, sędziego Janusza Jamontta: „Tymczasem co się u nas czyni? Sędziowie nie mają co jeść. Wielu z nich wycofało się z życia towarzyskiego i społecznego z powodu braku porządnego ubrania. Niedalej jak w d. 3 maja b. r. (tj. 1927 – dop. aut.) wielu sędziów nie mogło skorzystać z zaprosin na raut Pana Prezydenta, bo fraka nie mieli. Na prowincji jest jeszcze gorzej. Tam niezawisły *de jure* sędzia jest *de facto* materialnie zależny nawet od krawca, co go na raty ubiera lub kupca, co od połowy miesiąca daje mu środki żywnościowe na kredyt (...). Czy zdolny prawnik pojedzie na prowincję za 320 zł?”<sup>56</sup>. Jamontt stwierdzał, że władza wykonawcza, uporczywie nie zgadzając się na podniesienie uposażenia sędziów, spycha ich systematycznie coraz niżej w hierarchii służbowej. Bardzo zdroworoządkowo brzmiała również jego uwaga, że „lepsze siły prawnicze nie pójda tam gdzie nie dają ani dobrobytu, ani zaszczytu”<sup>57</sup>.

Na zagadnienie wymiaru sprawiedliwości w województwie białostockim należy również spojrzeć z perspektywy potencjalnego uczestnika postępowań sądowych. Po ustabilizowaniu się sądownictwa w końcu 1922 r., okres przedunifikacyjny był z kolei naznaczony ciągłymi zmianami terytorialnymi, polegającymi głównie na znoszeniu sądów. Znoszenie sądów miało głównie jedną przyczynę – permanentny brak pieniędzy w państwowej kasie. Toteż już w 1921 r. poczęto czynić kroki mające na celu ograniczenie wydatków<sup>58</sup>. Niestety, wydłużało to zazwyczaj dosłowną drogę do sądu. Warto w tym miejscu przytoczyć relację praso-

<sup>55</sup> Grozi katastrofa, „Dziennik Białostocki” z 16.04.1920 r., s. 2.

<sup>56</sup> J. Jamontt, *Inne czasy, inne sądy*, GSW z 16.05.1927 r., s. 268.

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 16 grudnia 1921 r. w przedmiocie zmniejszenia ilości władz, urzędów i zakładów państwowych oraz personelu w nich zatrudnionego (Dz. U. Nr 104, poz. 750).

wą, w której tle znajdowały się m.in. problemy z dotarciem do sądu. Pod koniec 1928 r. z nieukrywaną radością przyjęto uruchomienie komunikacji autobusowej pomiędzy Wołkowyskiem a Świsłoczą. Dwa miasta powiatu wołkowyskiego dzieliła odległość około 40 km. Tymczasem przed wprowadzeniem połączenia autobusowego, jedyną możliwością (inne alternatywy to podróż piesza, ewentualnie konna) przemieszczenia się pomiędzy tymi miastami była czterogodzinna podróż koleją. Z powodu niedopasowania rozkładu jazdy do potrzeb podróżnych nie można było uniknąć straty dnia roboczego oraz dwóch nieprzespanych nocy<sup>59</sup>. Także wyprawa ze Świsłoczy do właściwego sądu okręgowego, tj. Grodna, tudzież apelacyjnego, tj. Wilna, jawiła się zapewne jako podróż życia. Jakkolwiek podany przykład dotyczy wschodniej części województwa, to *per analogiam* można go przenieść na cały jego obszar. Podobny odcinek, pomiędzy Myszyniecem a Ostrołką, pociąg pokonywał bowiem z porównywalnie „zawrotną” prędkością.

Prawo o ustroju sądów powszechnych z 6 lutego 1928 r. dokonało unifikacji sądownictwa powszechnego z dniem 1 stycznia 1929 r.<sup>60</sup> Struktura organizacyjna przedstawiała się następująco: sądy grodzkie, sądy okręgowe, sądy apelacyjne, Sąd Najwyższy.

Sądy pokoju, jak wcześniej wspomniano, znoszone na wielką skalę w miarę zbliżającej się reformy, przekształcane były w sądy grodzkie. Według p.u.s.p. tworzenie i znoszenie sądów powszechnych mogło następować tylko w drodze ustawy, natomiast ustalenie i zmiana okręgu lub siedziby sądu – również w drodze rozporządzenia prezydenta (art. 2 § 1 i 2). Równocześnie art. 270 zawiesił na okres 10 lat zastosowanie tego przepisu dla okręgów sądów apelacyjnych w Warszawie, Lublinie i Wilnie odnośnie sądów grodzkich, pozostawiając tworzenie, znoszenie, zmianę siedziby i okręgów tych sądów ministrowi sprawiedliwości. Jemu też pozostawiono dokonanie pierwszego ustalenia wszystkich siedzib i okręgow sądów grodzkich na obszarze całego państwa. Pierwsza nowela do p.u.s.p. z 4 marca 1929 r. zmieniła nieco stan prawny, wprowadzając zasadę, że w drodze ustawy następuje jedynie tworzenie i znoszenie sądów grodzkich, okręgowych i apelacyjnych, ustalenie i zmiana ich okręgów, jak również zmiana siedziby sądu. Zmianę granic okręgu lub siedziby sądu mógł zarządzić także prezydent RP w drodze rozporządzenia, jednakże taka zmiana nie mogła być połączona z przeniesieniem sędziego bez jego zgody w stan spoczynku lub na inne miejsce służbowe<sup>61</sup>. Rychło rozpoczęły się kolejne zmiany właściwości terytorialnej, głównie sądów grodzkich.

<sup>59</sup> *Samochód a parowóz*, „Tygodnik Wołkowyski” z 26.08.1928 r., s. 1.

<sup>60</sup> Dz. U. Nr 12, poz. 93. Na temat prac Komisji Kodyfikacyjnej nad tą ustawą zob. M. Mohyluk, *Prawo o ustroju sądów powszechnych w pracach Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej*, Białystok 2004.

<sup>61</sup> Dz. U. 1930 r. Nr 5, poz. 43; zob. M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój sądownictwa powszechnego w II Rzeczypospolitej*, Poznań 2003, s. 202–203.



Z dniem 9 czerwca 1929 r. gmina wiejska Hajnówka została włączona do okręgu sądu grodzkiego w Białowieży<sup>62</sup>. Z kolei gmina Chlebotki z dniem 1 września 1929 r. została wyłączona z okręgu sądu grodzkiego w Zambrowie i włączona do okręgu sądu grodzkiego w Łomży<sup>63</sup>. 1 maja 1930 r. do okręgu sądu powiatowego w Skidlu włączono gminę Jeziory wyłączoną z okręgu sądu powiatowego w Druskiennikach oraz gminę Żytomłę wyłączoną z okręgu sądu powiatowego w Grodnie<sup>64</sup>. Z dniem 1 lipca 1931 r. zniesiony został sąd grodzki w Czerwinie, zaś gminy: Czerwin, Goworowo, Piski i Szczawin włączone zostały do okręgu sądu grodzkiego w Ostrołęce okręgu Sądu Okręgowego w Łomży<sup>65</sup>.

14 października 1931 r. powiat makowski (woj. warszawskie) został włączony do okręgu Sądu Okręgowego w Łomży<sup>66</sup>. 1 kwietnia 1933 r. gmina wiejska Łyse została wyłączona z okręgu sądu grodzkiego w Kolnie i włączona do okręgu sądu grodzkiego w Myszyńcu<sup>67</sup>.

W kwietniu 1933 r. utworzono wydział hipoteczny przy sądzie grodzkim w Bielsku Podlaskim dla nieruchomości miejskich i wiejskich położonych w okręgu tegoż sądu, a także w okręgach sądów grodzkich w Białowieży, Ciechanowcu i Siemiatyczach<sup>68</sup>.

Z kolei 5 sierpnia 1933 r. miało miejsce dość istotne dla sądownictwa wydarzenie. Zniesiono bowiem Sąd Okręgowy w Suwałkach i włączono jego okrąg do okręgu Sądu Okręgowego w Grodnie<sup>69</sup>. Dzień później utworzono w Suwałkach wydział zamiejscowy Sądu Okręgowego w Grodnie dla okręgów sądów grodzkich w Augustowie, Sejnach, Sopoćkiniach i Suwałkach, z właściwością rzeczową obejmującą wszystkie sprawy rozpoznawane przez sądy okręgowe<sup>70</sup>. Pierwszy projekt zniesienia Sądu Okręgowego w Suwałkach, wysunięty

<sup>62</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 czerwca 1929 r. o zmianie okręgu sądu okręgowego w Białymstoku (Dz. U. Nr 45, poz. 379).

<sup>63</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 lipca 1929 r. o rozmieszczeniu sądów grodzkich w powiecie łomżyńskim w okręgu sądu okręgowego w Łomży (Dz. U. Nr 55, poz. 441).

<sup>64</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 marca 1930 r. o zmianie okręgów sądów powiatowych w Druskiennikach, Grodnie i Skidlu w powiecie grodzieńskim w okręgu sądu okręgowego w Grodnie (Dz. U. Nr 19 poz. 158).

<sup>65</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 1931 r. o rozmieszczeniu sądów grodzkich w powiecie ostrołęckim w okręgu sądu okręgowego w Łomży (Dz. U. Nr 14, poz. 65).

<sup>66</sup> Ustawa z dnia 14 października 1931 r. w sprawie zniesienia sądu okręgowego w Mławie oraz zmiany okręgów w Łomży, Płocku i Warszawie (Dz. U. Nr 103, poz. 786).

<sup>67</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 stycznia 1933 r. o zmianie okręgów sądów grodzkich w Kolnie i Myszyńcu, w okręgu Sądu Okręgowego w Łomży (Dz. U. Nr 6, poz. 42).

<sup>68</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 1933 r. o utworzeniu wydziału hipotecznego przy sądzie grodzkim w Bielsku Podlaskim w okręgu Sądu Okręgowego w Białymstoku (Dz. U. Nr 11, poz. 76).

<sup>69</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 5 sierpnia 1933 r. w sprawie zniesienia sądu okręgowego w Suwałkach i zmiany granic sądów okręgowych w Grodnie, Łucku i Pińsku (Dz. U. Nr 62, poz. 463).

<sup>70</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 sierpnia 1933 r. o utworzeniu w Suwałkach wydziału zamiejscowego sądu okręgowego w Grodnie (Dz. U. Nr 62, poz. 468).

przez Nadzwyczajnego Komisarza Oszczędnościowego, pojawił się jeszcze w 1924 r. Pomysł potencjalnych oszczędności wówczas jeszcze nie zaważył na podjęciu decyzji o zniesieniu Sądu Okręgowego w Suwałkach. Być może miała na to wpływ umiejętna argumentacja prezesa A. Naumowicza, wysuwana podczas korespondencji z prezesem Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Koncepcja zniesienia sądu tak wysokiej rangi w Suwałkach powracała jeszcze dwukrotnie: w 1927 i 1929 r., żeby ostatecznie zostać wcielona w życie na podstawie wymienionych aktów prawnych<sup>71</sup>. W związku z opisaną zmianą były okręg Sądu Okręgowego w Suwałkach został objęty właściwością Sądu Apelacyjnego w Wilnie, po kilkunastu latach funkcjonowania w okręgu apelacji warszawskiej. Warto zauważyć, że cięcia w wydatkach spowodowały likwidację w 1932 r. także sąsiedniego Sądu Okręgowego w Białej Podlaskiej, przekształconego wydział zamiejscowy Sądu Okręgowego w Siedlcach<sup>72</sup> (apelacja warszawska).

Z dniem 1 października 1934 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 15 września tegoż roku o ustaleniu okręgów sądów grodzkich w powiecie bielskim w okręgu Sądu Okręgowego w Białymstoku<sup>73</sup>. Na jego podstawie w skład okręgu sądu grodzkiego w Bielsku Podlaskim wchodziły miasto Bielsk Podlaski oraz gminy wiejskie: Bielsk, Narew, Orla i Wyszki. W skład sądu grodzkiego w Białowieży wchodziły gminy wiejskie: Białowieża, Hajnówka i Masiewo. Z kolei do okręgu sądu grodzkiego w Ciechanowcu wchodziły miasta Brańsk i Ciechanowiec oraz gminy wiejskie: Brańsk, Ciechanowiec i Grodzisk. W skład sądu grodzkiego w Siemiatyczach wchodziły miasta: Drohiczyn, Kleszczcele i Siemiatycze oraz gminy wiejskie: Boćki, Drohiczyn, Kleszczcele, Mielnik, Milejczyce i Siemiatycze.

Z dniem 1 czerwca 1936 r. miasto i gmina Kleszczcele wyłączona została ze wspomnianego okręgu i włączona do okręgu sądu grodzkiego w Bielsku Podlaskim<sup>74</sup>.

Wykaz sądów w województwie białostockim z 1937 r. , wraz z obsadą kadrową, przedstawiał się następująco<sup>75</sup>:

I. Sąd Okręgowy w Białymstoku, ul. Mickiewicza 5 (apelacja warszawska)

prezes: Józef Ostruszka

wiceprezesi: Kazimierz Kieszczyński, Karol Wolisch

<sup>71</sup> J. Przygucki, op. cit., s. 10.

<sup>72</sup> A. Bereza, W. Okniński, *Sądownictwo siedleckie. Tradycje i współczesność*, Warszawa 2010, s. 122–123.

<sup>73</sup> Dz. U. Nr 82, poz. 756.

<sup>74</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 kwietnia 1936 r. o zmianie okręgów sądów grodzkich w Bielsku Podlaskim i Siemiatyczach w okręgu Sądu Okręgowego w Białymstoku (Dz. U. Nr 38, poz. 292).

<sup>75</sup> *Kalendarz informator sądowy na 1937 rok*, opracowali: J. Kirkczenko, M. Kraczkiewicz, K. Rudzisz, Warszawa b.d., s. 289, 294–295, 307–309.

sędziowie okręgowi: Jan Dąbrowski, Kazimierz Gielniowski, Waław Kaliszewski, Jerzy Krasicki, Jan Kazimierz Korab-Karpowicz, Edward Obidziński, Stanisław Olecki, Wiktor Popławski, Romuald Zalewski, Eryk Zirkwitz, vacat – dwa stanowiska  
sędziowie okręgowi śledczy: Konstanty Gartkiewicz, Henryk Kownacki, vacat – jedno stanowisko (Białystok), Franciszek Natkes (Bielsk), vacat – jeden (Sokółka)

kierownik sekretariatu prezydialnego: Bolesław Jan Stokowski

prokurator: Olgierd Stetkiewicz

wiceprokuratorzy: Tadeusz Bartoszewicz, Jan Jaśkiewicz, Stanisław Kunicki, Jerzy Majewski (zastępca prokuratora), Zygmunt Ojrzyński

podprokurator: Tadeusz Budziński

kierownik sekretariatu prokuratury: Jan Paszta

Sąd Pracy: przewodniczący Stanisław Brosz, zastępca przewodniczącego Cezary Pochodowicz

Sądy Grodzkie:

- 1) Białowieża: sędzia grodzki – vacat
- 2) Białystok: kierownik Kazimierz Zawadzki, sędziowie grodzcy – Wiesław Barzycki, Stefan Frick, Zygmunt Kapitaniak (delegowany do rewiru śledczego w Warszawie), Ludosław Kulesza, Cezary Pochodowicz
- 3) Bielsk Podlaski: sędzia grodzki Edward Osmólski
- 4) Ciechanowiec: sędzia grodzki Stefan Tobolczyk
- 5) Knyszyn: sędzia grodzki – vacat
- 6) Siemiatycze: sędziowie grodzcy – Stefan Kott (delegowany do rewiru śledczego w Sokółce), Walenty Białopolski
- 7) Sokółka: kierownik Stanisław Skwarko, sędzia grodzki Aleksander Malinowski.

II. Sąd Okręgowy w Łomży, ul. Farna 7

prezes: Jan Lewandowski

wiceprezesi: Stefan Sadkowski, Waław Zajkowski

sędziowie okręgowi: Mieczysław Bełowski, Jan Bondikowski, Franciszek Gaweł, Zbigniew Małczyński, Antoni Małecki, Piotr Niewiarowski, Józef Pogorzelski, Gustaw Poraski, Aleksander Szybiński, Eugeniusz Wiszniewski, Lucjan Zawistowski, vacat – jedno stanowisko

sędziowie okręgowi śledczy: Łomża – vacat, Ostrołęka – Zygmunt Fiedor, Ostrów Mazowiecka – Seweryn Odyniec

kierownik sekretariatu prezydialnego: Zygmunt Kraszewski

prokurator: Lucjan Kulej

wiceprokuratorzy: Kazimierz Szretter, Waław Tuszowski, Jan Xsieżopolski

podprokuratorzy: Janusz Duszyński, Andrzej Raszkowski  
kierownik sekretariatu prokuratora: Antoni Mojzych

Sądy grodzkie:

- 1) Czyżew: sędzia grodzki Lucjan Rola
- 2) Grajewo: sędzia grodzki Stanisław Dąbrowski
- 3) Kolno: sędzia grodzki Adam Włodarczyk
- 4) Łomża: kierownik Karol Zajchrowski, sędziowie grodzcy: Mikołaj Markiewicz, Bronisław Ziętkiewicz, Antoni Muszycki
- 5) Maków: sędzia grodzki dr Zygmunt Piotr Olszewski
- 6) Ostrołęka: kierownik Władysław Markowicz, sędzia grodzki Antoni Brański
- 7) Ostrów Mazowiecka: kierownik Wiktor Sołowiej, sędziowie grodzcy: Tadeusz Maszewski, Julian Stawiński
- 8) Różan: sędzia grodzki Stefan Przytułski
- 9) Sokoły: kierownik Stefan Jaruzelski, sędzia grodzki Jan Walewski
- 10) Stawiski: sędzia grodzki – vacat
- 11) Szczuczyn: sędzia grodzki – vacat
- 12) Wysokie Mazowieckie: sędzia grodzki Bonifacy Bober
- 13) Zambrów: sędzia grodzki Leopold Kalinowski

III. Sąd Okręgowy w Grodnie, ul. Dominikańska 31 (apelacja wileńska)

prezes: Stefan Murza-Murzicz

wiceprezesi: Feliks Burakiewicz, Edward Merle

sędziowie okręgowi: Kazimierz Buchali, Michał Czudzinowicz, Oskar Dessin, Stanisław Godlewski, Jerzy Karwowski, Ludwik Kotłubaj, Bolesław Puczko, Stanisław Starski, Dominik Tołłoczko, Kazimierz Urbanowicz, vacat – dwa stanowiska

sędziowie okręgowi śledczy: Grodno – Konstanty Kuksewicz, Antoni Markowski, Stanisław Zienkiewicz; Słonim (woj. nowogródzkie) – Aleksander Achmatowicz; Suwałki – Tadeusz Krzysztofek; Wołkowysk – p.o. sędziego grodzkiego Sylwester Sucharski

kierownik Sekretariatu Prezydialnego: vacat

podprokurator: Wincenty Giedroyć

wiceprokuratorzy: Antoni Ostrowski, Jerzy Rabczewski

podprokuratorzy: Franciszek Krzysztoń, Stanisław Mickiewicz, Stanisław Pacewicz, Józef Woźniak

kierownik sekretariatu prokuratury: Piotr Paweł Zieziula

Wydział Zamiejscowy w Suwałkach

przewodniczący: wiceprezes Otto-Oktawian Klasse

sędziowie okręgowi: Robert Krukowski, Artur Szmejł, Andrzej Tarnowski, Edwin Żene

kierownik sekretariatu wydziału: Bazyl Kobus

wiceprokurator: Jan Buczacki  
podprokurator: Jan Śliwiński  
kierownik sekretariatu oddziału prokuratury: p.o. Jerzy Hejnowicz

Sądy grodzkie:

- 1) Augustów: sędziowie grodzcy Jan Brzóska, Tadeusz Zarzycki
- 2) Dereczyn (woj. nowogrodzkie): sędzia grodzki – vacat
- 3) Druskienniki: sędzia grodzki Zygmunt Wisławski
- 4) Grodno: kierownik Lucjan Czaprowski, sędziowie grodzcy: Dymitr Beklemiszew, Henryk Kozłowski, Eugeniusz Tukałło, vacat – jedno stanowisko
- 5) Indura: sędzia grodzki Stefan Wojewódzki
- 6) Krynki: sędzia grodzki Stefan Przewłocki
- 7) Porozowo: sędzia grodzki – vacat
- 8) Sejny: sędzia grodzki Stefan Pawelczyk
- 9) Skidel: sędziowie grodzcy Wiktor Chrzastowski i vacat – jedno stanowisko
- 10) Słonim (woj. nowogrodzkie): sędziowie grodzcy Dominik Grygorowicz, Kazimierz Hukowski, Piotr Stefanowicz
- 11) Sopoćkinie: sędzia grodzki Aleksy Bielajew
- 12) Suwałki: kierownik Włodzimierz Hofman, sędzia grodzki Jan Żabiński
- 13) Świsłocz: sędzia grodzki Marian Bereśniewicz
- 14) Wołkowysk: Kierownik Zygmunt Jasiński, sędziowie grodzcy Wincenty Ostrowski i Sylwester Sucharski
- 15) Zelwa: sędzia grodzki Kazimierz Radziwanowski.

Z dniem 1 lipca 1938 r. przeniesiono siedzibę sądu grodzkiego z Białowieży do Hajnówki<sup>76</sup>. Ostatnią przed wybuchem drugiej wojny światowej zmianą było wyłączenie gminy Sejwy z okręgu sądu grodzkiego w Suwałkach i włączenie jej z dniem 1 września 1938 r. do okręgu sądu grodzkiego w Sejnach<sup>77</sup>.

Krótko podsumowując historię sądownictwa powszechnego w województwie białostockim, można m.in. unaocznic skalę zachodzących zmian i pokazać, że wskutek kasowania sądów I instancji, z 51 takich właśnie sądów w 1923 r., liczba ta zmalała niemalże o połowę, bo do 33, w 1937 r. Wobec oczywistych

<sup>76</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 maja 1938 r. o przeniesieniu siedziby sądu grodzkiego z Białowieży do Hajnówki (Dz. U. Nr 36, poz. 306).

<sup>77</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 lipca 1938 r. o zmianie granic okręgów sądów grodzkich w Suwałkach i Sejnach (Dz. U. Nr 53, poz. 419).



Na powyższej fotografii, sędzia Sądu Grodzkiego w Grodnie (1938 r.),  
Maria Iwaszkiewiczowa<sup>78</sup>

trudności komunikacyjnych, nawet biorąc pod uwagę poważne problemy trapiące młode państwo polskie, należy oceniać ten fakt jednoznacznie negatywnie.

Warto również wspomnieć o towarzyszącym zniesieniu w 1933 r. Sądu Okręgowego w Suwałkach i zastąpieniu go wydziałem zamiejscowym Sądu Okręgowego w Grodnie, umieszczeniem byłego okręgu suwalskiego (a więc obszaru prawa cywilnego francusko-polsko-rosyjskiego) w apelacji wileńskiej (prawo cywilne rosyjskie, ze zmianami).

Sądownictwo powszechne na obszarze województwa białostockiego odegrało niewątpliwie rolę czynnika państwowotwórczego. O jego niepodważalnej pozycji i autorytecie świadczą m.in. ówczesne relacje prasowe<sup>79</sup>.

<sup>78</sup> Sygn. 1-B-304, Narodowe Archiwum Cyfrowe.

<sup>79</sup> Ówczesna prasa lokalna od początku relacjonowała proces powstawania sądownictwa, niejednokrotnie wyrażając troskę o przyszłość sądów i sędziów z powodów permanentnych kłopotów finansowych. Na bieżąco relacjonowano także procesy przed miejscowymi sądami. Jako ciekawostkę można przytoczyć relację z pierwszego w Białymstoku wykonania kary śmierci przez powieszenie. Wyrok na zabójcy urzędnika Dyrekcji Lasów Państwowych w Białowieży inż. Stanisława Gadomskiego i kupca białowieckiego Wajnsztejna, Władysława Staśkiewicza, skazanym na śmierć 22 grudnia 1927 r., został wykonany 21 marca 1928 r. Po odczytaniu wyroku przez sekretarza Sądu Okręgowego w Białymstoku, skazany sam wszedł na schodki szubienicy. Sprowadzony z Warszawy kat po egzekucji rzucił swoje rękawiczki pod nogi powieszzonego. Ciało pochowano na cmentarzu w Bacieczkach, zob. *Występ kata*, „Tygodnik Wołkowycki” z 1.04.1928 r., nr 14, s. 7.



## Bibliografia

- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2000.
- Fiedorczyk P., *O podziałach administracyjnych w województwie białostockim w okresie międzywojennym*, w: *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego: księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, red. J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz, Białystok 2012.
- Grozi katastrofa*, „Dziennik Białostocki” z 16.04.1920 r.
- Jamontt J., *Inne czasy, inne sądy*, GSW z 16.05.1927 r.
- Jamontt J., *Pierwsza generalna lustracja sądów polskich w b. zaborze rosyjskim*, GSW z 13.06.1927 r.
- Kalata K., *Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich w latach 1919–1920. Struktura organizacyjna i zarys działalności*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2003.
- Kalendarz informator sądowy na 1937 rok*, oprac. J. Kirkiczenko, M. Kraczkiewicz, K. Rudzisz, Warszawa b.d.
- Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. M. Majchrowski, Warszawa 1994.
- Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, t. I, Podział administracyjny państwa*, Warszawa 1929.
- Materniak-Pawłowska M., *Struktura polskich sądów powszechnych w latach 1917–1928*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2001, z. 1.
- Materniak-Pawłowska M., *Ustrój sądownictwa powszechnego w II Rzeczypospolitej*, Poznań 2003.
- Milewski J. J., *Województwo białostockie. Zarys dziejów (1919–1975)*, Białystok 2011.
- Mohyluk M., *Prawo o ustroju sądów powszechnych w pracach Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej*, Białystok 2004.
- Otwarcie Sądu Okręgowego*, „Dziennik Białostocki” z 03.08.1919 r.
- Płaza S., *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym. Cz. 3. Okres międzywojenny*, Kraków 2001.
- Pol K., *Adwokaci polscy w drodze do niepodległości (1914–1918)*, „Palestra” 2003, nr 11–12.
- Przygucki J., *Suwalkie sądownictwo w okresie międzywojennym*, (opublikowany na stronie internetowej Sądu Okręgowego w Suwałkach, [www.suwalki.so.gov.pl](http://www.suwalki.so.gov.pl)).
- S. Ś., *Dyslokacja sądów cywilnych i wojskowych w świetle art. 1 ustawy w sprawie wydawania Dz. U. R. P. z 31 lipca 1919 (Poz. 400 Dz. U.)*, GSW z 26.01.1924 r.
- Samochód a parowóz*, „Tygodnik Wołkowyski” z 26.08.1928 r.
- Sąd doraźny*, „Dziennik Białostocki” z 16.02.1921 r.
- Sąd Okręgowy*, „Dziennik Białostocki” z 22.06.1919 r.



*Sprawozdanie stenograficzne z 82 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 31 lipca 1919 r.*

*Wizyta wojewody, „Dziennik Białostocki” z 30.11.1919 r.*

*Występ kata, „Tygodnik Wołkowyski” z 01. 04. 1928.*

*Wznowienie działalności Sądu Okręgowego, „Dziennik Białostocki” z 20.01.1921 r.*

*Znaczenie Sądu Okręgowego, „Dziennik Białostocki” z 05.08.1919 r.*



**Izabela Kraśnicka**

Uniwersytet w Białymstoku  
e-mail: krasnicka@uwb.edu.pl

## **A short note on the origins of the International Civil Aviation Organization on its 65th anniversary**

### **SUMMARY**

#### **A short note on the origins of the International Civil Aviation Organization on its 65th anniversary.**

In December 1944 the International Civil Aviation Conference took place in Chicago, USA. Representatives of 50 states met to discuss new approaches toward the challenges of civil aviation in the post-war era. This article aims to present a historical note of the event, different interests and attitudes of the participants involved in the discussion, as well as the outcomes of the conference including the establishment of the International Civil Aviation Organization.

**Key words:** Civil Aviation, Chicago Convention, International Civil Aviation Organization, air services

At the end of World War II the United States of America kept itself quite busy with the assessment of the war damages in many fields and reconstruction of the world order in many possible ways. It was obvious that the post-war reality would require new standards, mechanisms and institutions responding to the deeply diverse international relations. To answer the challenges, an international cooperation of a new kind and on many levels was necessary and the United States took up the role of the host for the most important world conferences dealing with crucial problems and establishment of new international organizations.

The year 1944 became a significant year for the American initiatives as it brought several major international events. All of them were hosted by the United States and they resulted in historical decisions and the establishment of major international organizations. The 26th session of the *International Labor Conference* was held from April 20 to May 12 in Philadelphia. One of the major resolutions (known as the *Philadelphia Charter*) dealt with aims and purposes of the *International Labor Organization* (ILO)<sup>1</sup>. Between July 1 and 22 of 1944 the famous conference leading to the establishment of the *International Monetary Fund* and the *World Bank* was held in Bretton Woods (New Hampshire)<sup>2</sup>. Later, during the late summer and early fall of 1944 the *Washington Conversations on the International Organization for the Maintenance of Peace and Security* were arranged in the US capital, in the house known as Dumbarton Oaks, to prepare the background for the replacement of the *League of Nations* by a new, universal organization<sup>3</sup>. Finally, in November and December of the same year representatives of interested states gathered in Chicago at the *International Aviation Conference* to discuss the future of civil aviation and to establish the *International Civil Aviation Organization* (ICAO). Only 6 months later, already in 1945, the conference in San Francisco brought into being a new universal international organization – the *United Nations* (UN) which soon became a core organization for the Bretton Woods institutions, ILO and ICAO which became UN specialized agencies.

This article is dedicated to the origins of the *International Civil Aviation Organization* that was formally called into being by the provisions of the 1944 *Convention on International Civil Aviation* (Chicago Convention)<sup>4</sup>, but in fact it started operating on April 4, 1947, that is exactly 65 years ago.

It has to be emphasized that the ICAO was not to be the first international body for the aviation matters. In 1919, the *Convention Relating to the Regulation*

<sup>1</sup> The *Philadelphia Charter* was adopted unanimously on May 10th and set out principles to inspire the policy of the ILO member states. First comments see: W. J. Cohen, J. H. Barr, *The 1944 International Labor Conference*, Social Security Bulletin, June 1944, p. 11 and next.

<sup>2</sup> The *Bretton Woods Agreements* were immediately recognized as „the most vital step in the path of realizing effective international economic cooperation”. See: H. Morgenthau Jr, *Bretton Woods and International Cooperation*, 23 Foreign Aff. 182 (1944–1945), p. 188.

<sup>3</sup> In the opening speech the US Secretary of State, Honorable Cordell Hull called for the „establishment of a lasting system of organized and peaceful relations among nations” and was fully supported by the heads of other delegations. *International Organization for the Maintenance of Peace and Security. Remarks of the Honorable Cordell Hull, Secretary of State of the United States of America and remarks of Sir Alexander Cadogan, Leader of the United Kingdom Delegation, and remarks of His Excellency Ambassador Andrei A. Gromyko, Leader of the Soviet Delegation at the Opening of the Informal Conversations on the General Nature of an International Organization for the Maintenance of Peace and Security, Washington D.C., August 21, 1944, 78th Congress 2nd Session, Document No. 231, United States Government Printing Office, Washington 1944, p. 1.*

<sup>4</sup> *Convention on International Civil Aviation* signed at Chicago, December 7, 1944, ICAO Doc 7300/8.

of *Aerial Navigation* (Paris Convention)<sup>5</sup> was signed by 26 and eventually ratified by 32 states (including the United States, the British Empire, Brazil, France, Greece, Italy, Japan, Poland, Czechoslovakia and others)<sup>6</sup>. It accepted the principle of complete and exclusive sovereignty over the air space above each state's territory (Article 1). It also established a permanent International Commission for Air Navigation placed under the direction of the League of Nations to execute some of the Convention's provisions and to allow for communication between contracting states (Article 34). The Paris Convention and the Commission constituted solid basis for international aviation's regulation and structure. However, due to the fact that some important states like Germany, China or Russia were not signatories of the Convention and due to the developments of World War II revealing the necessity for wider, more complex regulations, there was a clear need for another international gathering and negotiations for a new convention establishing the future legal order and an organization for civil aviation<sup>7</sup>.

On September 11, 1944, the Government of the United States headed by President F.D. Roosevelt sent out an invitation to the international conference on international civil aviation addressed to the representatives of fifty five states. Fifty three governments received direct invitations, while two were sent to the embassies in the United States addressed to the Danish and Thai Ministers in Washington. Out of fifty five, only two invitees absented themselves – Saudi Arabia and the Soviet Union. Several explanations may be found for the Russian absence including the formally produced reason that is the presence of countries like Spain, Switzerland or Portugal in Chicago with which the Soviet Union was not in diplomatic relations due to their “pro-Fascist policy hostile to the Soviet Union”<sup>8</sup>. The Russian lack of readiness to actually permit aircrafts of other countries to fly over the U.S.S.R. territory was also recalled as a reason<sup>9</sup>. Some

5 *Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation* signed at Paris, October 13 1919, League of Nations Treaty Series (1922) No. 297 at 173.

6 The very first attempt to regulate airspace internationally was made in 1910 in Paris where the International Conference for Aerial Navigation was called with response of 18 participants. The conflict between the British delegation opting for absolute sovereignty of a state in its air territory and the French delegation arguing for limited freedom of the airspace resulted in the fiasco of the conference. W.J. Wagner: *International Air Transportation as Affected by State Sovereignty*, Établissements Émilie Bruylant, Bruxelles 1970, p. 32–33.

7 E.R. Kreis: *A Comparative Analysis of the Aviation Network Within the European Community and the Ad-hoc Network Between the United States and Central America*, 24 *Transp. L. J.* 303 (1997), p. 306. There were also other aviation organizations established in the world but of minor significance. For details see: I. H. Ph. Diederiks-Vrschoor, *An Introduction to Air Law*. The Netherlands 2001, p. 6–7.

8 *Air Age*, *The Washington Post*, Nov 4, 1944, p. 4.

9 See: M. Sassaella, *The International Civil Aviation Organization: Its Contribution to International Law*, 8 *Melb. U. L. Rev.* 41, 1971–1972, p. 50, M. Milde, *International Air Law and ICAO*, The Netherlands 2008, p. 14. There are also reports stating that the Russian delegation made it to Chicago only to

commentators pointed to the isolationism of the Soviet Union and the fact that such absence would cause “at least one great block of closed air”<sup>10</sup>.

The US invitation expressed “urgent need for establishing an international civil air service pattern [...] so that all important trade and population areas of the world may obtain the benefits of air transportation as soon as possible”<sup>11</sup>. There were three main objectives for the conference proposed in the American invitation. The first one was to negotiate a general agreement establishing provisional world route arrangements as basis for the international air transport services to be implemented in the future. The second objective was to establish the Interim Council to act as the clearing house and advisory agency during the transitional period. The third objective was to reach an agreement to be followed in setting up a permanent international aeronautical body, and a multilateral aviation convention dealing with the fields of air transport, air navigation and aviation technical subjects<sup>12</sup>.

The *Definitive Agenda of the Conference* consisted of four major parts responding to the objectives indicated in the invitation. The first one was dedicated to the “Multilateral aviation convention and international aeronautical body”. The second one dealt with “Technical standards and procedures”, the third one focused on the “Arrangements covering transitional period: Establishment of air-transport services on provisional basis” and the fourth was dedicated to the *Consideration of establishment of Interim Council* to serve during a transitional period which could supervise work of other committees functioning during this period and performing such other functions as the conference may determine<sup>13</sup>. The idea was to divide the work during the conference between discussion and voting at plenary sessions of all representatives and work of the Technical Committees and their subcommittees designed for the conference. Committee I on the *Multilateral Aviation Convention and International Aeronautical Body* was the forum for deliberations over the structure and tasks of the future aviation organization (Subcommittee 1 – *International Organization*) and fundamental principles for the future convention on civil aviation (Subcommittee 2 on *Air Navigation Principles* and Subcommittee 3 on *Air Transportation Principles*). Committee II with total of 10 Subcommittees worked on the *Technical Standards*

---

find out at the hotel that the USSR had pulled out and called the delegates to go back home. See: H. Osterhout, *A Review of the Recent Chicago International Air Conference*, 31 Va. L. Rev. 376 (1944–1945), p. 378. The Soviet Union eventually ratified the Chicago Convention and became member of the ICAO in 1970.

<sup>10</sup> *Open Skies*, *The Washington Post*, Dec. 7, 1944, p. 8.

<sup>11</sup> *Invitation of the United States of America to the Conference* [in:] *Proceedings of the International Civil Aviation Conference*, Chicago Illinois, November 1 – December 7, 1944, Vol. I, United States Government Printing Office, Washington 1948, p. 11.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>13</sup> *Definitive Agenda of the Conference* [in:] *Proceedings of the International Civil Aviation Conference*, op. cit., p. 14–15.

and Procedures, while Committee III concentrated its efforts on the *Provisional Air Routes* and Committee IV – on the *Interim Council*<sup>14</sup>.

It has to be noted that prior to the conference, the United States had conducted several bilateral negotiations and conversations preparing the stage for the multilateral talks in Chicago. The American commercial aerial fleet had no competition in the post-war era<sup>15</sup>. As such it would benefit from the regulations of the airspace based on the freedom of competition and philosophy of open market<sup>16</sup>. However, the national protectionism over the newly established airline industries of other players, as well as the national security considerations resulting from the devastation caused by military planes during the war, strongly opposed the American idea and argued for the close control over access to the airspace<sup>17</sup>.

The bilateral negotiations preceding the Chicago conference resulted in four major draft proposals regarding the main future solutions and structure of a permanent aeronautical body. They were prepared for consideration by the governments of the United States, the United Kingdom, Canada and Australia and New Zealand jointly<sup>18</sup>. The latter proposal aimed to establish

<sup>14</sup> There were also regular General Committees of the Conference including Executive Committee, Steering Committee, Committee on Nominations, Committee on Credentials and Committee on Rules and Regulations. See: *Committees of the Conference*, [in:] *Proceedings of the International Civil Aviation Conference*, op. cit., p. 25–28. There was an entire Personnel of the Conference appointed with the President, Vice-Presidents, Secretary General and Technical Secretary. The management of the conference was subject to the Regulations of the Conference adopted during the opening session. Ibidem, p. 16–24.

<sup>15</sup> On Dec 29, 1944 the New York Times wrote: „The year 1944 has seen the air transportation lines of the United States reach a new peak of usefulness both directly to the war effort and to the swift movement of civilians and goods in support of this effort. In cold figures the airlines have shown, a gain of 22 per cent in mail pound-miles and 7 per cent in express pound-miles flown, as compared with the preceding year. On behalf of the Air Transport Association, TWA has made public an estimate of revenue amounting to \$150,000,000. [...] The new marks which have been set have been made possible both by an increase in fleet of available transport airplanes which totaled only 188 last January but which has been augmented during the year by 112 released from the armed services, and especially by greater utilization of equipment. Load factors during the year have been above 90 per cent. [...] The airlines can face the new year with a sense of satisfaction for patriotic duty splendidly performed with a bright vision of new usefulness in the post-war world. *Airline Record, The New York Times*, Dec. 29, 1944, p. 14.

<sup>16</sup> B. Cheng, *The Law of International Air Transport*, London 1962, p. 7.

<sup>17</sup> A. Vamos-Goldman, *The Stagnation of Economic Regulation under Public International Air Law: Examining Its Contribution to the Woeful State of the Airline Industry*, 23 *Transp. L.J.* 425 (1996), p. 431.

<sup>18</sup> In fact, the United States' original intention was to find interim solutions (interim agreement and interim organization) and prepare the ground for further study and establishment of both – new international convention and new international aeronautical body. It appeared, however, that other states, especially Canada and United Kingdom attached the greatest importance to actual establishment of the convention and organization. As a result, the interim agreement was reached but completed with a text of permanent convention establishing the organization ready to be signed and submitted to national ratifications. See: *Drafting History of the Convention on International Civil Aviation*, [in:] *Proceedings of the International Civil Aviation Conference*, op. cit., p. 4–5.



an international air transport authority responsible for the operation of air services on prescribed international routes. Such an authority would own the aircraft and ancillary equipment employed on these routes. It was the most revolutionary idea presented at the Conference, based on the belief that after the wars, the air transport could serve as a powerful instrument for the international security and support the philosophy of the “Freedom from Fear” embodied in the Atlantic Charter<sup>19</sup>. The United Kingdom’s idea was to maintain the principle of territorial sovereignty in the airspace and to establish an *International Air Authority* which would give effect to the proposed Convention in the field of determination and distribution of the flight frequencies and in the field of fixing the rates of carriage in relation to standards of safety and accommodation<sup>20</sup>. The Canadian proposal also called for the establishment of the *International Air Authority* sharing competences with local *Regional Councils* set up throughout the world regulating and certifying international air services<sup>21</sup>. To the contrary, the American draft proposal on the future convention (the most complex and detailed one) provided for a freedom of air services and included establishment of two organs: a permanent organization called the *International Aviation Assembly* with representatives from all contracting states and the *Executive Council* composed of 15 states’ representatives and responsible to the *Assembly*. The functions of the *Council* and the *Assembly* were limited to technical and information sharing issues. The airlines would be free to compete in the free market, with no interventions of any regulatory agency<sup>22</sup>.

To no surprise, what emerged from the negotiations was a compromise between the American vision of “open sky” and freedom of the airspace to be accessed by any aircraft based on the market forces and the British contravision based on the combined principle of sovereignty and establishment of the international organization responsible for the economic and technical regulation of the air services. The Australian and New Zealand proposal was rejected which was a clear sign that extensive international control of air services was out of the conference’s scope. The Brazilian delegate while submitting the amendment calling for the rejection of this very modern initiative argued that international ownership of the aircraft cannot be accepted as „times are not yet ripe for the internationalization of aviation”. There were, however, voices

---

<sup>19</sup> *Resolution to be moved by Hon. D.G. Sullivan, Chairman, New Zealand Delegation. International Ownership and Operation of Air Services on Prescribed International Trunk Routes*, Conference Doc. 49, [in:] *ibidem*, p. 550.

<sup>20</sup> *United Kingdom Proposal on International Air Transport*, Conference Doc. 48, [in:] *ibidem*, p. 569.

<sup>21</sup> *Canadian Revised Preliminary Draft of an International Air Convention*, Conference Doc. 50, [in:] *ibidem*, p. 570 and next.

<sup>22</sup> *United States Proposal of a Convention on Air Navigation*, Conference Doc. 16, [in:] *ibidem*, p. 562–563.

(expressed by the Afghan delegation and backed by the French) arguing that the time is very ripe after the two devastating wars and that the New Zealand and Australian proposal was „a ray of hope” for the future. After a strong American voice supporting the Brazilian amendment, the internationalization of aircraft was eventually rejected and left as a „dream” unable to come true<sup>23</sup>.

The three other delegations spent 8 days in the closed conference meetings trying to renegotiate their approaches and to reach a consensus between “the American stand for free competition under an organization with purely consultative, advisory and technical functions and the British – Canadian proposal for broad regulatory powers over routes, frequencies of service and fares”<sup>24</sup>. It resulted in a joint „partial draft of a section of an international air convention relating primarily to air transport” with some problems still open for further discussions<sup>25</sup>. After the failure of the „Anzac countries’ plan”, they supported the British solution and thus the American vision of the future of civil aviation based on open competition was opposed by the British-Canadian-Anzac vision of international control<sup>26</sup>.

The compromise over the future international aviation organization was a reflection of general compromise for the future regulation of international civil aviation. To fully understand the compromise one must keep in mind that both codifications of international air law (the one in 1919 and the one in 1944) were undertaken by the states experiencing two most devastating wars. World War II proved that aviation is a critical force in military actions. The security aspects therefore were strong enough and crucial enough for the majority of participants during the Chicago conference. They were well reflected in the decision of maintaining the territorial sovereignty of a state as a fundamental rule for the legal order of civil aviation as stated in Article 1 of the *Convention on International Civil Aviation*<sup>27</sup>. The economic perspective was also strongly influenced by the war. The United States were eager to open the world skies for competition as they were prepared for the economic battle. Their economy and aviation production were flourishing after the war and the military technology developed for the war could be easily transformed into the civil use of American aircrafts<sup>28</sup>. On the other hand, the British economy was weakened, and even if

<sup>23</sup> See. *Verbatim Minutes from Plenary Session, November 8*, Conference Doc. 117, p. 539 and next.

<sup>24</sup> R. Porter, Gain more ground on airways accord; Americans, Britons, Canadians Draw Nearer to Reconciling Differences at Chicago, *The New York Times*, Nov. 16, 1944, p. 8

<sup>25</sup> Introduction [in:] *Proceedings of the International Civil Aviation Conference*, op. cit., p. 2.

<sup>26</sup> J. R. Keith, *Air Transport. Commonwealth Convictions*, *The Washington Post*, Nov. 13, 1944, p. 8.

<sup>27</sup> M. Milde, *The International Civil Aviation Organization: After 50 Years and Beyond*, 1996 Austl. Int'l L.J. 60, p. 60.

<sup>28</sup> On December 10, 1944 *The New York Times* wrote: „The year 1944 has seen the air transportation lines of the United States reach a new peak of usefulness both directly to the war effort and to the swift movement of civilians and goods in support of that effort. In cold figures, the airlines have shown a gain of 22 per cent in revenue passenger-miles, 24 per cent in mail pound-miles and 7 per

the military aircraft industry was stronger, it could not pick up the production of air transportation equipment. Other European countries and countries from other parts of the world were struggling to trigger any aviation industry and were afraid of American domination<sup>29</sup>. It should be, however, noted that the Netherlands and Scandinavian states backed the US proposal<sup>30</sup>.

As a result, the US favored the economic liberalism leaving the determination of air routes, rates and frequencies to the market forces. It argued for the acceptance of several freedoms of the air that is privileges of air carries in the airspace of other states<sup>31</sup>. The British response was based on national protectionism and favored only selected, technical freedoms of the air, arguing for the establishment of an international organization with discretionary competences to allocate air routes, fix rates and provide frequencies<sup>32</sup>. The British-American conflict was so deep that at one point it even threatened the conference with failure when Adolf A. Berle Jr., US Assistant Secretary of State, the chairman of the United States delegation and the President of the Conference, demanded extensive economic freedoms for the American air carriers flying to Europe (in fact, some commentators called the Chicago Conference a “Mr. Berle show”<sup>33</sup>). The issue was also discussed between Churchill and Roosevelt in personal messages regarding the US planes picking up passengers in Britain<sup>34</sup>.

The Final Plenary Session of the Chicago Conference was held on December 7, 1944 and the following instruments were formulated as a result of over a month of deliberations among and work of total of 955 individuals involved in the conference (185 delegates, 156 advisers and 306 members of the conference secretariat<sup>35</sup>):

---

cent in express pound-miles flown, as compared with the preceding year”. *The New York Times* Dec. 10, 1944, Editorial, p. 4.

<sup>29</sup> M. Milde, *International Air Law and ICAO*, op. cit., p. 14–15.

<sup>30</sup> I.H.Ph. Diederiks-Vrschoor, *An Introduction to Air Law*, op. cit., p. 9.

<sup>31</sup> There are technical and commercial freedoms of the air. Technical ones allow for the non-commercial transit through the foreign air territories and for the technical landing (emergency reasons, etc.). The commercial freedoms focus on air transportation and concern the take on and put down passengers, cargo and mail from a homeland country to any country as well as at intermediate points.

<sup>32</sup> The two opposite views were also called “the English modified cartel ideology and the American principle of free enterprise”. H. Osterhout, *A Review of the Recent Chicago International Air Conference*, op. cit., p. 377.

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> D. Pearson, *U.S. Demands Bog Down Air Talks*, *The Washington Post*, Dec. 3, 1944, p. B5. The detailed relation of the politics behind the front negotiations during the Chicago Conference is included in: D. McKenzie, *ICAO: a history of the International Civil Aviation Organization*, Toronto 2010, p. 24–57.

<sup>35</sup> A. Pelsler, *ICAO Accommodations: A Page of History*, on-line version available at the ICAO website: [http://legacy.icao.int/icao/en/premises\\_history.htm](http://legacy.icao.int/icao/en/premises_history.htm).

1. *The Interim Agreement on International Civil Aviation* to cover the transitional period before the permanent Convention was ratified by the required number of states and came in force and establishing therefore the *Provisional International Civil Aviation Organization*,
2. *The Convention on International Civil Aviation* setting up basic principles of the legal status of the airspace based on the territorial sovereignty of a state and establishing the *International Civil Aviation Organization*,
3. *The International Air Services Transit Agreement* including two technical freedoms of the air to be signed by interested states in addition to the main Convention,
4. *The International Air Transport Agreement* including five freedoms of the air (repeating two technical ones and adding three commercial ones), also as a separate document opened for signature for those interested in the liberalization of air transportation.

In addition to the four main agreements, *Drafts of Technical Annexes* were prepared constituting almost 200 pages of detailed technical standards and recommendations (SARPS) for the safety and security of the international civil aviation. They are definitely the greatest successes of the Chicago Conference. The 12 Annexes were further revised and updated and still serve as a “guide to practice throughout the world”<sup>36</sup>.

The *Interim Agreement on International Civil Aviation* open for signatures at the Conference entered into force on June 6, 1945 after 26 states’ ratification. Based on the provisions of Articles I–VIII, the *Provisional International Civil Aviation Organization* (PICAO) was established with interim organs and headquarters in Montreal, Canada. It operated for 20 months.

The *Convention on International Civil Aviation* was open for signature on December 7, 1944. The representatives of all states gathered in Chicago signed it and took back to their home countries for further national ratifications. It required 26 ratifications to become binding and it happened on April 4, 1947. On that day the permanent *International Civil Aviation Organization* (ICAO) came into being as well and started actual operation replacing the PICAO.

The number of states becoming party to the Convention and automatically members of the ICAO grew in time to presently reach 191, making ICAO one of the biggest international organizations in the world<sup>37</sup>. Interestingly, Article 93 of the Convention provided a procedure for the admission of „enemy states” into the Convention and ICAO. Special voting majorities were required in the

<sup>36</sup> L. Weber, *International Civil Aviation Organization. An Introduction*. The Netherlands 2007, p. 55 and next.

<sup>37</sup> On October 11, 2011 the newly born state – South Sudan became a signatory of the Convention.

Assembly and the admission could be subject to some restrictions and conditions. Between 1947 and 1948 Italy, Austria and Finland were admitted under the procedure without any special conditions and in 1953 Japan joined in also without objection. In 1955 the Federal Republic of Germany (FRG) applied for admission, which in the political circumstances could possibly create problems and objections, especially from Poland and Czechoslovakia – the only two countries from Eastern Europe who were parties to the Convention. Surprisingly enough, Poland failed to send a delegation to the Assembly meeting when the admission of FRG was voted and Czechoslovakia was at the time suspended in its voting rights due to the failure to discharge its financial obligations to the ICAO. No specific requirements or conditions were voted with the admission of FRG<sup>38</sup>.

The ICAO's powers and structure are outlined in the Convention. The American-British compromise stands out from the provisions of Chapter VII of the Convention dedicated to the establishment of the international organization that is ICAO. The aims and objectives of the Organization, as stated in Art. 44 of the Convention, are to „develop the principles and techniques of international air navigation and to foster the planning and development of international air transport so as to: (a) Insure the safe and orderly growth of international civil aviation throughout the world; (b) Encourage the arts of aircraft design and operation for peaceful purposes; (c) Encourage the development of airways, airports, and air navigation facilities for international civil aviation; (d) Meet the needs of the peoples of the world for safe, regular, efficient and economical air transport; (e) Prevent economic waste caused by unreasonable competition; (f) Insure that the rights of contracting States are fully respected and that every contracting State has a fair opportunity to operate international airlines; (g) Avoid discrimination between contracting States; (h) Promote safety of flight in international air navigation; (i) Promote generally the development of all aspects of international civil aeronautics”.

Two main organs serve to fulfill those objectives that is the Assembly and the Council. They are supported by some subordinate bodies (i.e. the Legal Committee, the Air Navigation Commission) and the Secretariat (Art. 48–57 of the Convention). Each member state of the ICAO is entitled to be represented in the Assembly which functions are quite ordinary for the representative body: elections of the members of the Council, examination of the Council's reports, voting and accepting the budget and financial regulations of the Organization. Most of the decisions are taken by consensus and in the form of resolutions. (Art. 48–49 of the Convention). The Council is presently composed of representatives of 36 states. The functions of the ICAO are practically carried by the Council

---

<sup>38</sup> M. Milde, *International Air Law and ICAO*, op. cit., p. 30.

whose competences are divided into mandatory – such as submission of annual reports to the Assembly, establishment of other organs, and most of all – adoption of international standards and recommended practices (SARPS) relating to the civil aviation) and permissive – such as research, investigation of any aerial situation at the request of a state, etc. (Art. 50–55 of the Convention).

As R.D. van Darn writes, the Chicago Conference failed to bring about a multilateral aviation policy approach, but it did create a forum for the technical and operational unification of international civil aviation<sup>39</sup>. In technical field the Annexes to the Convention became the core of the ICAO's effectiveness. The number of Annexes grew to 18. The standards and recommended practices included in the Annexes play a major role in the joint efforts to maintain safety and security of aviation covering all kinds of technical spheres such as fields including personnel licensing, rules of the air, metrological service, aeronautical charts, telecommunications and information services, units of measurement, operation, nationality, and airworthiness of aircraft, air traffic services, search and rescue, aircraft accidents, aerodromes, environmental protection. When put together in 1944, they aimed to unify technical aspects of civil aviation world-wide so the rules and procedures of the aircraft operations are similar, predictable and efficient<sup>40</sup>. As such, they are perceived as an unquestionable success of the 1944 gathering.

The modern reality, 65 years later, is far from the dream envisioned in Chicago. With the number of member states almost equal to the number of the UN members, the diversities and various of problems concerning aviation in different parts of the world, make it more and more difficult for the ICAO to be an efficient guardian even of technical recommendations and standards. The SARPS adopted by the Council have no binding effect upon the states. The states may depart from SARPS and the only obligation is to notify the ICAO about the departures. (Art. 37–38 of the Convention). The ICAO has no power to sanction failures of the SARPS implementation and failures to notify the organization in case of inability to implement them.

The ICAO's attempts to take on some economic tasks were not successful. It was clear, just from the outcome of the Chicago Conference's failure concerning the establishment of commercial freedoms of the air. While the *International Air Services Transit Agreement* concerning technical freedoms have been widely adopted (presently there are 129 parties to it), the *International Air Transport Agreement*<sup>41</sup> was ratified by 11 states only, excluding, what is important the

<sup>39</sup> R. D. van Darn, *Regulating International Civil Aviation: An ICAO Perspective*, [in:] H. A. Wassenbergh, T. L. Masson-Zwaan, P. M de Leon, *Air and Space Law: De Lege Ferenda. Essays in honour of Henri A. Wassenbergh*, The Netherlands 1992, p. 13.

<sup>40</sup> G. W. Orr, *What is the International Civil Aviation Organization*, 1950 Ins. L.J. 95 (1950), p. 95.

<sup>41</sup> ICAO Doc 7500.

United States. The entire air transportation regulation was therefore left for bilateral solutions and felt outside of the ICAO's tasks. It should be added that since the exchange of air routes was left to be decided by interested states in bilateral agreements, the draft of such an agreement was also prepared during the Conference and to be widely used in the future as a model solution for the air services' regulations<sup>42</sup>.

There have been, of course, some significant accomplishments of the ICAO. Under the auspices of the Organization, several multilateral agreements were reached concerning various aspects of civil aviation, except the commercial ones. Three major agreements concerning aviation safety may serve as an example. They were signed and successfully ratified world-wide in the 1960s and 1970s. The Tokyo 1963 *Convention on Offences and Certain Other Acts Committed On Board Aircraft*<sup>43</sup> followed by the 1970 *Hague Convention on for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft*<sup>44</sup> and completed with the 1971 *Montreal Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation*<sup>45</sup> were successful achievements in the response to the unlawful use of aircraft. However, forty years later, following the September 11 attacks in the US, the negotiations concerning the modern multilateral approach toward air terrorism, were much more difficult and complicated. They eventually resulted in a new 2010 *Beijing Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation*<sup>46</sup> which is open for signature and ratifications with 24 signatories presently.

The International Civil Aviation Organization was born in the most difficult time and as a result of most difficult compromises made during the Chicago Conference. The modern evaluation may be critical and the ICAO can be accused of being an extensive forum for states' deliberations but with very limited powers to make the states act. However, taking into consideration the challenges of the world in the shadow of World War II, the fact that such an organization was then created and soon brought so many countries to some sort of international cooperation, stands as a success in itself.

---

<sup>42</sup> See: *Introduction*, [in:] *Proceedings of the International Civil Aviation Conference*, op. cit., p. 4.

<sup>43</sup> ICAO Doc 8364.

<sup>44</sup> ICAO Doc 8920.

<sup>45</sup> ICAO Doc 8966.

<sup>46</sup> ICAO Doc 9959.



## Bibliography

### Legal Sources

- Convention on International Civil Aviation* signed at Chicago, December 7, 1944, ICAO Doc 7300/8.
- Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation signed at Paris*, October 13, 1919, League of Nations Treaty Series (1922) No. 297.
- International Air Transport Agreement*, ICAO Doc 7500.
- Convention on Offences and Certain Other Acts Committed On Board Aircraft*, ICAO Doc 8364.
- Convention on for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft*, ICAO Doc 8920.
- Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation*, ICAO Doc 8966.
- Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation*, ICAO Doc 9959.

### Books

- Cheng B., *The Law of International Air Transport*, London 1962.
- Diederiks-Vrschoor I. H. Ph., *An Introduction to Air Law*. The Netherlands 2001.
- McKenzie D., *ICAO: A history of the International Civil Aviation Organization*, Toronto 2010.
- Milde M., *International Air Law and ICAO*, The Netherlands 2008.
- Wagner W. J., *International Air Transportation as Affected by State Sovereignty, Etablissements Émilie Bruylant*, Bruxelles 1970.
- Wassenbergh H. A., Masson-Zwaan T. L., Leon de P. M., *Air and Space Law: De Lege Ferenda. Essays in honour of Henri A. Wassenbergh*, The Netherlands 1992.
- Weber L., *International Civil Aviation Organization. An Introduction*, The Netherlands 2007.

### Articles

- Cohen W. J., Barr J. H., *The 1944 International Labor Conference*, „Social Security Bulletin”, June 1944.
- Kreis E. R., *A Comparative Analysis of the Aviation Network Within the European Community and the Ad-hoc Network Between the United States and Central America*, 24 *Transp. L. J.* 303 (1997).
- Milde M., *The International Civil Aviation Organization: After 50 Years and Beyond*, 1996 *Austl. Int'l L.J.* 60.
- Morgenthau Jr H., *Bretton Woods and International Cooperation*, 23 *Foreign Aff.* 182 (1944–1945).
- Orr G. W., *What is the International Civil Aviation Organization*, 1950 *Ins. L.J.* 95 (1950).

Osterhout H., *A Review of the Recent Chicago International Air Conference*, 31 Va. L. Rev. 376 (1944–1945).

Sassaella M., *The International Civil Aviation Organization: Its Contribution to International Law*, 8 Melb. U. L. Rev. 41 1971–1972.

Vamos-Goldman A., *The Stagnation of Economic Regulation under Public International Air Law: Examining Its Contribution to the Woeful State of the Airline Industry*, 23 Transp. L.J. 425 (1996).

### **Press Articles**

Keith J. R., *Air Transport. Commonwealth Convictions*, *The Washington Post*, Nov. 13, 1944.

Pearson D., *U.S. Demands Bog Down Air Talks*, *The Washington Post*, Dec. 3, 1944.

Porter R., *GAIN MORE GROUND ON AIRWAYS ACCORD; Americans, Britons, Canadians Draw Nearer to Reconciling Differences at Chicago*, *The New York Times*, Nov. 16, 1944.

*Air Age*, *The Washington Post*, Nov 4, 1944.

*Open Skies*, *The Washington Post*, Dec. 7, 1944.

*Airline Record*, *The New York Times*, Dec. 29, 1944.

*The New York Times* Dec. 10, 1944, Editorial.

### **Other Documents**

*International Organization for the Maintenance of Peace and Security. Remarks of the Honorable Cordell Hull, Secretary of State of the United States of America and remarks of Sir Alexander Cadogan, Leader of the United Kingdom Delegation, and remarks of His Excellency Ambassador Andrei A. Gromyko, Leader of the Soviet Delegation at the Opening of the Informal Conversations on the General Nature of an International Organization for the Maintenance of Peace and Security, Washington D.C., August 21, 1944, 78th Congress 2nd Session, Document No 231, United States Government Printing Office, Washington 1944.*

*Proceedings of the International Civil Aviation Conference, Chicago Illinois, November 1–December 7, 1944, Vol. I, United States Government Printing Office, Washington 1948.*

Pelser A., *ICAO Accommodations: A Page of History*, on-line version available at the ICAO website: [http://legacy.icao.int/icao/en/premises\\_history.htm](http://legacy.icao.int/icao/en/premises_history.htm)

**Marcin Łysko**

Uniwersytet w Białymstoku

e-mail: marcinlysko@wp.pl

## **Wykroczenia drogowe w praktyce orzecznictwa karno-administracyjnego okresu gomułkowskiego**

### **SUMMARY**

#### **Traffic Petty Offences in the Jurisdiction of Boards Judging them during the Gomułka Period**

The boards judging petty offences were established in December 1951. They were – from the beginning – entitled to judge traffic petty offences cases (petty offences against the security in traffic). In the first half of the 50's the Boards were acting in a very simple way, by deciding cases about low-level fines (tickets) or about warnings. These minor punishments were not adequate to the decreasing safety on the roads and to the increasing number of cars. In 1956, Władysław Gomułka became the leader of the Communist Party and it was decided to change the policy in traffic petty offences cases by making the punishments more severe. The police started to give tickets more often and the boards were concentrating on punishing drunk drivers. However, the act against drunk drivers was antiquated and thus not adequate to the new situation. In 1959, the so called Anti-alcohol Act was passed and drunk driver cases were transferred to the courts. The Boards lost their importance in traffic petty offences cases, because the Police were giving tickets from one side and the courts were sentencing drunk drivers from the other side. In the 60's the phenomenon of „road hooligans“ emerged and a new act, called „the Road Code“, was passed. It gave new measures consistent with a stronger policy against traffic petty offences. The Boards played the most important role in this policy. The fines were increased three times, and the Boards could retain the drivers' licenses for some time. The biggest part of the Boards' jurisdiction was then concentrated on traffic petty offences, especially these connected with alcohol.

**Key words:** Petty offences, fines, People's Poland, drunk drivers

I. Dynamiczny rozwój motoryzacji w Polsce powojennej<sup>1</sup> postawił przed obejmującą władzę pod koniec 1956 r. ekipą Władysława Gomułki trudne zadanie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu na drogach publicznych, m.in. przy wykorzystaniu orzecznictwa karno-administracyjnego jako instrumentu służącego zwalczaniu wykroczeń drogowych. W okresie rządów towarzysza Wiesława podjęto prace na kompleksową kodyfikacją prawa karno-administracyjnego, zakończone przyjęciem w 1971 r. ustaw regulujących materialne i formalne prawo wykroczeń, a także ustrojów organów orzekających w sprawach o wykroczenia. Pracom kodyfikacyjnym towarzyszyło ukształtowanie się w latach sześćdziesiątych zasad wykonywania orzecznictwa karno-administracyjnego w tzw. sprawach drogowych, które to zasady nie ulegną większym zmianom aż do końca istnienia Polski Ludowej. Stąd dla ukazania polityki karnej w zakresie zwalczania wykroczeń drogowych za w pełni wystarczające uznano ograniczenie ram czasowych niniejszego artykułu do okresu gomułkowskiego.

Gdy na fali wydarzeń przełomowego dla powojennych dziejów Polski roku 1956 miała miejsce zmiana na szczytach władzy komunistycznej, stan bezpieczeństwa ruchu drogowego przedstawiał się fatalnie, a powszechną praktyką było lekceważenie przepisów drogowych, zwłaszcza przez kierowców pojazdów samochodowych i konnych. Wskazuje na to chociażby wypowiedź pewnego zagranicznego korespondenta, który na początku 1957 r. przyznał, że „z przywiezionego ze sobą samochodu nie korzysta, bo doszedł do wniosku, że w Polsce nie obowiązują w ruchu samochodowym żadne przepisy – kierowcy jadą gdzie chcą i jak chcą”<sup>2</sup>. Brak dyscypliny wśród uczestników ruchu drogowego skutkowało stale rosnącą liczbą wypadków, w których według danych obejmujących lata 1954–1956 „ginie codziennie 5 ludzi, a 26 ulega ciężkim zazwyczaj porażeniom”. Poważne naruszenia przepisów drogowych, takie jak „prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwym, brawurowa jazda, kierowanie pojazdem mechanicznym przez osoby nie posiadające prawa jazdy, rażąco zły stan techniczny pojazdu” były na tyle częste, że określano je mianem „chuligaństwa drogowego”<sup>3</sup>. Na równi ze zwykłym chuligaństwem, polegającym na zakłócaniu porząd-

<sup>1</sup> O ile w 1939 r. w Polsce zarejestrowanych było 54 tysiące samochodów, to tuż po uruchomieniu produkcji seryjnej modelu Warszawa, czyli w 1952 r., po polskich drogach jeździło już 181 tysięcy aut. W 1962 r. łącznie po polskich drogach jeździło około 1 247 tysięcy pojazdów, co na tle 1952 r. stanowiło wzrost o 623%, J. Popielas, *O porządek i bezpieczeństwo na drogach*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” (dalej: ZKA) 1963, nr 4–5, s. 6.

<sup>2</sup> *Śmierć za pół darmo*, „Prawo i Życie” 1957, nr 11, s. 1.

<sup>3</sup> Notatka o udziale orzecznictwa karno-administracyjnego w zwalczaniu wykroczeń chuligańskich i drogowych na terenie kraju w okresie lat 1955–1957, Instytut Pamięci Narodowej w Warszawie, Biuro Udostępniania i Archiwizacji Dokumentów, zespół akt Ministerstwo Spraw Wewnętrznych II, sygn. teczki 6443 (dalej: IPN BU MSW II 6443), s. 69.

ku publicznego przez osoby znajdujące się w stanie nietrzeźwym, „chuligaństwo drogowe” wskutek zmasowanej kampanii prasowej inspirowanej przez władze gomulkowskijskie określano jako „plagę społeczną pierwszej rangi”<sup>4</sup>. Na łamach prasy codziennej i periodycznej szeroko opisywano problem stale postępującego wzrostu liczby wypadków drogowych, ze smutkiem stwierdzając, iż w 1956 r. odnotowano „ponad siedem tysięcy wypadków drogowych więcej niż dwa lata temu”. Krytycznie przyznano, iż wskutek wzmożenia piractwa drogowego Polska stała się krajem „o największej w Europie liczbie wypadków drogowych i to wcale nie przy największej liczbie pojazdów mechanicznych”<sup>5</sup>. Poszukując przyczyn plagi „chuligaństwa drogowego” wskazywano zwłaszcza na „pijaństwo szoferów”<sup>6</sup>, które było podstawową przyczyną wypadków drogowych pociągających za sobą ofiary w ludziach i poważne straty materialne. Wśród prowadzących po alkoholu prym wiedli kierowcy sektora uspołecznionego, gdyż, jak stwierdzono, „nagminnym zjawiskiem w bazach transportowych, w placówkach PKS, w garażach i innych jednostkach samochodowych jest tolerancyjny, pobłażliwy stosunek, wielu kierowników, dyspozytorów do pijaństwa kierowców”. Prowadziło to do sytuacji, w której „wypicie w przerwie między jednym rejsem a drugim pół litra traktowane jest jako rzecz normalna, niczym zapalenie papierosa”<sup>7</sup>.

Tymczasem pijaństwo wśród szoferów oraz inne formy „chuligaństwa drogowego” spotykały się ze zdecydowaną reakcją organów państwowych z reguły dopiero wtedy, gdy „dochodzi do katastrofy, gdy natłucze się kupa ludzi, gdy na szosie leżą już trupy”. Naruszenia przepisów drogowych skutkujące realną groźbą katastrofy drogowej lub pociągające za sobą ofiary w ludziach stanowiły przestępstwa zagrożone karą pozbawienia wolności, której orzeczenie łączyło się z odebraniem sprawcy prawa jazdy<sup>8</sup>. Polityka karna w tego rodzaju sprawach była oceniana jako zbyt liberalna, na co wskazuje krytyczna opinia Inspektoratu Ruchu Drogowego KG MO, że „sądy zbyt łagodnie karzą sprawców katastrof samochodowych”. Postulując zaostrzenie kar za przestępstwa drogowe podkreślano, iż samo orzekanie wysokich kar nie zda się na wiele, jeśli zdecydowanej walki z plagą chuligaństwa drogowego nie zaczną prowadzić kolegia orzekające w sprawach o wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu ruchu drogowego. Pobłażliwość wobec sprawców nawet najdrobniejszych naruszeń przepisów drogowych prowadziła bowiem do poczucia bezkarności i dopiero spowodowanie przez lekkomyślnego kierowcę katastrofy drogowej spotykało się z reakcją w postaci kary pozbawienia wolności<sup>9</sup>.

4 *Śmierć za pół darmo...*, s. 1.

5 Z. Feder, *Alarm na drogach trwa*, „Poradnik dla Kolegiów Orzekających” (dalej: PdKO) P1957, nr 3, s. 6.

6 *Śmierć za pół darmo...*, s. 1.

7 *Ibidem*.

8 D. Egierska, E. Szuniewicz, *Czytamy kodeks drogowy*, ZKA 1963, nr 4–5, s. 33.

9 *Śmierć za pół darmo...*, s. 1.

Powołane do życia ustawą z 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym<sup>10</sup> kolegia orzekające dysponowały możliwością stosowania względem sprawców wykroczeń drogowych kary grzywny w wysokości do 1500 złotych lub kary pracy poprawczej w wymiarze do 2 miesięcy<sup>11</sup>. Wprawdzie obowiązujące w Polsce Ludowej przedwojenne regulacje prawne z dziedziny bezpieczeństwa ruchu drogowego przewidywały obok grzywny karę aresztu do 2 miesięcy, lecz ustawa z 15 grudnia 1951 r., zamiast przewidzianej w przepisach materialnego prawa wykroczeń kary aresztu, wprowadzała socjalistyczną karę pracy poprawczej. Istota tej kary polegała na potrącaniu części wynagrodzenia osoby ukaranej bez odrywania jej od dotychczasowego miejsca pracy, a potępienie moralne ze strony współtowarzyszy pracy miało oddziaływać wychowawczo na sprawcę wykroczenia w kierunku przestrzegania zasad współżycia w społeczeństwie socjalistycznym.

Ściganie osób łamiących przepisy drogowe odbywało się także w trybie postępowania mandatowego, w ramach którego organy MO karały grzywnami w wymiarze do 20 złotych sprawców drobnych naruszeń prawa, zatrzymanych na gorącym uczynku<sup>12</sup>. Odmowa zapłacenia mandatu karnego oznaczała skierowanie sprawy do kolegium i jej rozstrzygnięcie w trybie nakazowym, stosowanym w przypadku wykroczeń o małej szkodliwości społecznej czynu<sup>13</sup>. W postępowaniu nakazowym przewodniczący kolegium bez przeprowadzenia rozprawy mógł wymierzyć karę grzywny w granicach do 150 złotych, kary poprawczej w wymiarze do 3 dni lub upomnienia<sup>14</sup>.

## Zwalczanie wykroczeń drogowych w okresie stalinowskim

Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu ruchu drogowego od początku funkcjonowania w Polsce socjalistycznego modelu orzecznictwa karno-administracyjnego stanowiły jeden z podstawowych kierunków aktywności kolegiów. Wykroczenia te obejmowały „zarówno nieprzestrzeganie przepisów o stanie technicznym pojazdów, jak i przekroczenia dozwolonej szybkości, wożenie osób przez kierowców do tego nieuprawnionych i inne”<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Dz. U. nr 66, poz. 454.

<sup>11</sup> Wynikało to z postanowień art. 21 ustawy z 7 października 1921 r. o przepisach porządkowych na drogach publicznych (Dz. U. nr 89, poz. 656).

<sup>12</sup> Stanowił o tym art. 32 ustawy z 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym.

<sup>13</sup> Notatka o udziale orzecznictwa karno-administracyjnego w zwalczaniu wykroczeń chuligańskich i drogowych na terenie kraju w okresie lat 1955–1957, IPN BU MSW II 6443, s. 69.

<sup>14</sup> Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 15 grudnia 1951 r., łam 34.

<sup>15</sup> Analiza orzecznictwa w sprawach wykroczeń administracyjnych w 1955 r. z wyłączeniem spraw dostaw obowiązkowych, IPN BU MSW I 11 + 2, s. 313.

W latach 1952–1954 liczba kar wymierzonych w sprawach o wykroczenia drogowe tylko nieznacznie ustępowała miejsca orzeczeniom zapadłym w sprawach o chuligaństwo i pijaństwo, których zwalczanie traktowano w sposób priorytetowy ze względu na dużą szkodliwość społeczną tego rodzaju czynów. Duża liczba orzeczeń zapadłych w sprawach o wykroczenia drogowe nie przekładała się na szczególną surowość wymierzonych kar, gdyż podstawowym celem represji karno-administracyjnej w okresie stalinowskim było zwalczanie plagi chuligaństwa i alkoholizmu oraz zmuszenie chłopów do wykonywania zaległych dostaw płodów rolnych na rzecz państwa. Stąd w sprawozdaniach niewiele miejsca poświęcano mało istotnym z punktu widzenia politycznego i gospodarczego wykroczeniom drogowym, a duża liczba zapadłych orzeczeń wynikała z faktu rozpatrywania przez kolegia w trybie nakazowym spraw, w których obwinieni odmawiali przyjęcia mandatu karnego. Na tle górnej granicy kary grzywny przewidzianej za wykroczenia drogowe, maksymalna wysokość kary orzeczonej w trybie nakazowym była pięciokrotnie niższa, co nie sprzyjało prowadzeniu surowej polityki represyjnej w tego rodzaju sprawach. Łagodne traktowanie sprawców łamania przepisów drogowych stanowiło także konsekwencję kierowania przez organy MO do kolegiów szeregu spraw nadających się do rozstrzygnięcia w trybie mandatu karnego. Dlatego też organom MO zarzucano niedocenianie zalet trybu postępowania mandatowego i „zasypywanie aparatu karno-administracyjnego znacznymi ilościami zawiadomień o stosunkowo małej szkodliwości społecznej”. Przyczyn takiej postawy organów MO upatrywano w jego niewłaściwej organizacji pracy, gdyż z reguły kompetencję do nakładania mandatów karnych posiadali komendanci poszczególnych posterunków, „którzy mając wiele zajęć administracyjnych w małym stopniu korzystają z tych uprawnień”. Natomiast uprawnień takowych nie posiadali pełniący służbę patrolową milicjanci, wobec czego byli zmuszeni do sporządzenia wniosków o ukaranie przez kolegium sprawców wykroczeń drogowych<sup>16</sup>.

Rozpatrując tego rodzaju błahe sprawy, kolegia w szeregu przypadków wydawały orzeczenia uniewinniające lub stosowały posiadającą jedynie dolegliwość natury moralnej karę upomnienia. Orzekanie w sprawach o wykroczenia drogowe kary upomnienia było także praktykowane przez kolegia wyższego szczebla, które rozpatrując odwołania od orzeczeń o ukaraniu grzywną w I instancji „w szeregu wypadkach [...] obniżały nawet do upomnienia i tak już niski wymiar kary kolegiów I instancji w tym zakresie”. Stosujące liberalną politykę karną kolegia orzekające nie były w stanie skutecznie zwalczać przejawów chuligaństwa drogowego, chociaż w 1954 r. wymierzyły prawie 200 tysięcy kar za wy-

<sup>16</sup> Sprawozdanie Ministerstwa Kontroli Państwowej z przeprowadzonej w 1956 r. kontroli orzecznictwa karno-administracyjnego w woj. kieleckim, warszawskim, wrocławskim, IPN BU MSW II 6443, s. 52.



kroczenia drogowe. Pod względem ilości kar orzeczonych w sprawach drogowych ustanowiono wówczas swoisty rekord, który był konsekwencją wzmożonej aktywności organów MO w zakresie kierowania do kolegów zawiadomień w sprawach z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ponieważ masowe kierowanie wniosków o ukaranie dotyczyło także pozostałych wykroczeń będących przedmiotem orzecznictwa karno-administracyjnego<sup>17</sup>, stąd nadmiernie przeciążone kolegia załatwiały większość spraw w sposób mechaniczny poprzez wydawanie nakazów karnych. Duża liczba orzeczeń kar, zapadłych w sprawach o naruszenie przepisów drogowych nie miała przełożenia na skuteczność represji karno-administracyjnej, gdyż właśnie w 1954 r. odnotowano gwałtowny wzrost liczby wypadków drogowych, pociągających za sobą ofiary w ludziach<sup>18</sup>. Najpoważniejsze wypadki były powodowane przez pijanych kierowców, na co pod koniec 1953 r. wskazywało sprawujące zwierzchni nadzór nad orzecznictwem kolegów Biuro Społeczno-Administracyjne Urzędu Rady Ministrów<sup>19</sup>. Wystosowane do prezydiów rad narodowych pismo okólne zarzucało kolegom brak woli współpracy z organami MO poprzez stwarzanie trudności „w udowodnieniu faktu, iż kierowca w czasie prowadzenia pojazdu mechanicznego lub postoju okolicznościowego znajdował się w stanie wskazującym na spożycie alkoholu”. Kolegia nie zawsze respektowały dowody popełnienia wykroczenia w formie zeznań świadków bądź oświadczeń funkcjonariuszy MO i żądały wyniku badania krwi na zawartość alkoholu. Brak takiego dowodu prowadził często do uniewinnienia sprawcy wypadku drogowego, chociaż jego zachowanie wyraźnie wskazywało na fakt prowadzenia samochodu po spożyciu alkoholu. Wobec trudności z uzyskaniem dowodu w postaci chemicznego badania krwi władze zwierzchnie nakazały kolegom karanie pijanych kierowców także wtedy, gdy „stan nietrzeźwości kierowcy bądź wskazujący na spożycie alkoholu stwierdzony został na podstawie oczywistych oznak zewnętrznych lub w inny sposób”. Powoływano się przy tym na rozwiązania ustawy z 15 grudnia 1951 r. przewidujące stosowanie w postępowaniu przed kolegiami przepisów procedury administracyjnej, które jako środek dowodowy dopuszczały wszystko, co może się przyczynić do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem<sup>20</sup>.

Wytyczne władz zwierzchnich nakazywały kolegom zwrócenie szczególnej uwagi na problem wypadków drogowych spowodowanych przez pijanych kierowców, skutkiem czego „wobec tej kategorii kierowców pojazdów mecha-

<sup>17</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 27. posiedzenia Sejmu II kadencji PRL w dniu 2 grudnia 1958 r., łam 86.

<sup>18</sup> Z. Feder, op. cit., s. 9.

<sup>19</sup> Biuro Społeczno-Administracyjne funkcjonowało w ramach Zespołu II Prezydium Rady Ministrów.

<sup>20</sup> Pismo okólne Biura Społeczno-Administracyjnego Zespołu II Urzędu Rady Ministrów z 4 grudnia 1953 r., Ustawa o orzecznictwie karno-administracyjnym, Warszawa 1959, s. 265–266.

nicznych kolegia orzekające stosowały jak najsurowsze sankcje karne<sup>21</sup>. Stwierdzenie to pochodzi ze sprawozdania opisującego przebieg orzecznictwa karno-administracyjnego w województwie bydgoskim w IV kwartale 1954 r., lecz propagandowy ton sprawozdań sporządzanych przez prezydium wojewódzkich rad narodowych nie zawsze odpowiadał rzeczywistości. Zgodnie z panującą w okresie stalinowskim zasadą akcyjności działania kampanie mające na celu ograniczenie pijaństwa wśród kierowców miały charakter doraźny i przynosiły tylko przejściową poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, co jednak skrzętnie wykorzystywano dla celów propagandowych. Jako przykład może posłużyć zainicjowana w IV kwartale 1953 r. przez Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej we Wrocławiu kampania na rzecz zwalczania chuligaństwa drogowego, w ramach której stosowanie represji karnej poprzedziła „szeroka akcja uświadamiająca wśród kierowców i kierowników baz transportowych”, podjęta we współpracy z Polskim Związkiem Motorowym. Kierując się założeniem wychowawczego oddziaływania orzecznictwa karno-administracyjnego podczas rozpraw pokazowych wymierzono kary pracy poprawczej kierowcom prowadzącym pojazdy służbowe w stanie po spożyciu alkoholu oraz kierownikom baz transportowych obwiniętych o „zmuszenie kierowców do jazdy samochodem w nieodpowiednim stanie technicznym”. Wydanie orzeczeń o ukaraniu poprzedziło przemówienie przewodniczącego kolegium wojewódzkiego, „który mówił o zadaniach i roli transportu w Planie Sześcioletnim oraz o społecznej szkodliwości wykroczeń drogowych”, a następnie wręczył dyplomy uznania „kilku przodującym kierowcom”. Słuszność stosowania przez kolegia w województwie wrocławskim metody wychowawczej miał potwierdzić fakt zmniejszenia się liczby wypadków spowodowanych przez pijanych kierowców, co znalazło przełożenie na znaczne ograniczenie ilości spraw o wykroczenia drogowe rozpatrywanych przez kolegia<sup>22</sup>.

Ekspozowane na łamach prasy doraźne działania, mające na celu ograniczenie plagi pijaństwa wśród kierowców przedsiębiorstw transportowych, ze względu na ich akcyjny charakter nie były w stanie zmienić tendencji do drugoplanowego traktowania problematyki wykroczeń drogowych zarówno przez członków składów orzekających, jak też przez obsługujący kolegia aparat karno-administracyjny. Sporządzane w latach 1954–1955 sprawozdania z przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w poszczególnych województwach podkreślały fakt rozpatrywania przez kolegia dużej liczby spraw o wykroczenia drogowe i stosowania surowych kar wobec kierowców pojazdów mechanicznych<sup>23</sup>. Na fali

<sup>21</sup> Sprawozdanie z przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego za IV kwartał 1954 r. z terenu woj. bydgoskiego, IPN BU MSW I 526, s. 255.

<sup>22</sup> M. Mazur, *Walka z wykroczeniami drogowymi i chuligaństwem*, „Rada Narodowa” 1954, nr 8, s. 31.

<sup>23</sup> Wskazuje na to chociażby sprawozdanie z orzecznictwa karno-administracyjnego za II kwartał 1955 r. z terenu woj. bydgoskiego, IPN BU MSW I 526, s. 429–430.

polityki odwilży propagandowy ton sprawozdań uległ zmianie, gdyż podsumowując rok 1955 samokrytycznie przyznano, iż „w zakresie walki z chuligaństwem drogowym – prezydium rad narodowych nie mogą wykazać się osiągnięciami”. Stwierdzenie to pochodzi ze sprawozdania sporządzonego przez Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Bydgoszczy, gdzie zawarto także negatywną ocenę pracy aparatu obsługującego kolegia. Jego pracownicy, pomimo otrzymanych zaleceń, nie zapraszali na rozprawy biegłych z dziedziny motoryzacji, „którzy naświetliliby fachowo szkodliwość popełnionych wykroczeń”<sup>24</sup>. Niewłaściwą postawę przyjął także funkcjonujący na szczeblu wojewódzkim wydział orzecznictwa karno-administracyjnego, „który nie umiał właściwie ustawić Kolegium Wojewódzkiego, gdyż w wielu wypadkach kolegium to obniżało nawet do upomnienia i tak niski już wymiar kary za Kolegium I instancji w tym zakresie”<sup>25</sup>.

Rok 1955 r. i zapoczątkowana wówczas polityka odwilży przynosi zmianę stylu pracy kolegiów, polegającą na odejściu od cechującej dotychczas orzecznictwo karno-administracyjne nadmiernej represyjności na rzecz szerszego uwzględniania w pracy kolegiów metod profilaktycznych i wychowawczych<sup>26</sup>. Sprawujące od końca 1954 r. zwierzchni nadzór nad orzecznictwem karno-administracyjnym MSW postawiło przed kolegiami zadanie „zmiany stylu i metod pracy [...] w celu zwiększenia trafności i skuteczności orzecznictwa, znacznego zmniejszenia liczby ukaranych, doprowadzenia do pełnego wykonawstwa orzeczonych kar”. Realizując powyższe założenia kolegia ukarały ponad 300 tysięcy osób mniej, a największy spadek liczby orzeczonych kar odnotowano w zakresie dostaw obowiązkowych, naruszenia przepisów z zakresu ewidencji ludności oraz wykroczeń drogowych<sup>27</sup>. Na tle roku 1954 r. liczba kar orzeczonych w sprawach o naruszenie przepisów regulujących bezpieczeństwo ruchu drogowego zmalała o 90 tysięcy, co w liczbach bezwzględnych oznaczało spadek niemal o połowę. Na użytek kolegiów stworzono wówczas nieformalną definicję chuligaństwa drogowego, obejmującą wszelkie poważniejsze naruszenia przepisów drogowych, w tym prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości, czy też brawurową jazdę<sup>28</sup>.

Przyczyną zmniejszenia liczby kar w sprawach o wykroczenia drogowe było położenie przez obsługujący kolegia aparat karno-administracyjny większego nacisku na właściwą selekcję i rozdział otrzymanych zawiadomień. Sporządzane przez organy MO wnioski o ukaranie w przypadku stwierdzenia małej szkodli-

<sup>24</sup> Analiza z przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego za rok 1955 z terenu województwa bydgoskiego, IPN BU MSW II 6625, s. 13.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Notatka w sprawie działalności Biura Nadzoru nad Orzecznictwem Karno-Administracyjnym, IPN BU MSW II 524, s. 14.

<sup>27</sup> Notatka informacyjna dla Kolegium Ministerstwa o przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w 1955 r., IPN BU MSW II 6443, s. 28.

<sup>28</sup> Notatka o udziale orzecznictwa karno-administracyjnego w zwalczaniu wykroczeń chuligańskich i drogowych na terenie kraju w okresie lat 1955–1957, IPN BU MSW II 6443, s. 69.

wości społecznej czynu lub wątpliwości co do stanu faktycznego sprawy zwracano wnioskodawcom z pouczeniem stosowania w takich wypadkach upomnień<sup>29</sup>. Praktyka zwracania wniosków o ukaranie stanowiła reakcję na nieumiejętne wykorzystywanie przez funkcjonariuszy MO trybu mandatowego, gdyż zdaniem Biura Nadzoru „nadal M.O. nie wykorzystuje w pełni prawa karania mandata-  
mi [...] lecz wszystko kieruje do kolegium”<sup>30</sup>. Znaczący spadek liczby ukaranych w tej grupie wykroczeń był także spowodowany szerszym stosowaniem „form propagandowo-wychowawczych” przez Wydziały Komunikacji Drogowej prezydów rad narodowych<sup>31</sup>.

## Wpływ wydarzeń roku 1956 na orzecznictwo kolegiów w sprawach wykroczeń drogowych

Polityka ograniczania represyjności orzecznictwa karno-administracyjnego była kontynuowana w przełomowym dla powojennych dziejów Polski roku 1956 i w dziedzinie wykroczeń drogowych przyniosła spadek liczby wymierzonych kar o 30% na tle roku poprzedniego. Z jednej strony było to spowodowane konsekwentnym realizowaniem zasady zwracania organom zawiadamiającym doniesień w błahych sprawach lub spraw budzących wątpliwości<sup>32</sup>, a z drugiej – wynikało z ogłoszonej w kwietniu 1956 r. amnestii oraz „pewnego rozprężenia jakiego w IV kw. uległa pod wpływem wydarzeń politycznych praca kolegiów orzekających”<sup>33</sup>. Jeszcze w II kwartale 1956 r. odnotowano na terenie niektórych województw wzrost liczby ukaranych za wykroczenia drogowe, co było spowodowane m.in. wprowadzeniem tzw. lotnych kontroli pojazdów przez organy MO. W województwie rzeszowskim zmiana sposobu kontroli pojazdów pociągnęła za sobą dwukrotny wzrost liczby ukarań, lecz wskutek narastających problemów z egzekucją orzeczeń karno-administracyjnych wykonano o połowę mniej kar

<sup>29</sup> Notatka informacyjna dla Kolegium Ministerstwa o przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w 1955 r., IPN BU MSW II 6443, s. 32.

<sup>30</sup> Notatka z udziału orzecznictwa karno-administracyjnego w zwalczaniu wykroczeń chuligańskich i alkoholowych, IPN BU MSW II 6443, s. 2.

<sup>31</sup> Jako przykład podano woj. białostockie, gdzie „na naradach z kierownikami poszczególnych komórek transportowych prowadzono szkolenia z zakresu obowiązujących przepisów prawnych, zwrócono uwagę na sankcje grożące za ich nieprzestrzeganie. W kinach wyświetlano przezrocza pokazujące wypadki spowodowane niebezpieczną jazdą”. Analiza orzecznictwa w sprawach wykroczeń administracyjnych w 1955 r. z wyłączeniem spraw dostaw obowiązkowych, IPN BU MSW I 11 + 2, s. 314.

<sup>32</sup> Notatka o udziale orzecznictwa karno-administracyjnego w zwalczaniu wykroczeń chuligańskich i drogowych na terenie kraju w okresie lat 1955–1957, IPN BU MSW II 6443, s. 70.

<sup>33</sup> Przebieg Orzecznictwa Karno-Administracyjnego w 1956 r. /w porównaniu z latami poprzednimi/, IPN BU MSW II 4, s. 291.

niż w poprzednim okresie sprawozdawczym. Znikoma skuteczność represji kar-no-administracyjnej skutkowała dalszym pogorszeniem stanu bezpieczeństwa na drogach publicznych, któremu coraz częściej zagrażali traktorzyści z PGR-ów i POM-ów. Chociaż nie posiadali prawa jazdy, a prowadzone przez nich traktory były przystosowane tylko do uprawy roli, to w okresie prac polowych otrzymywali oni „od kierowników polecenia wyjazdu do miasta lub na stację po różne ciężkie materiały i to pod groźbą kary za niewykonanie polecenia”<sup>34</sup>.

W gorącym okresie polskiego października odnotowano znaczny spadek aktywności organów MO w zakresie sporządzania wniosków o ukaranie we wszystkich dziedzinach wykroczeń, czego konsekwencją był spadek liczby kar wymierzonych przez kolegia, wynoszący około 40% w stosunku do III kwartału 1956 r. Zjawisko to budziło uzasadniony niepokój kierownictwa MSW, gdyż miało miejsce w okresie, gdy ilość wykroczeń bynajmniej nie zmalała, lecz przeciwnie, „wykazywała w tym okresie żywą tendencję wzrostu”<sup>35</sup>. Uwaga ta dotyczyła wykroczeń stanowiących największe zagrożenie dla porządku i bezpieczeństwa publicznego, wśród których obok, po raz pierwszy, umieszczono naruszenia przepisów drogowych, oficjalnie określane mianem chuligaństwa drogowego<sup>36</sup>. Obok problemów natury obiektywnej, związanych z wydarzeniami 1956 r., karanie tych wykroczeń w dalszym ciągu napotykało na trudności spowodowane niewłaściwym sporządzaniem przez funkcjonariuszy MO wniosków o ukaranie. Niestarannie wypełniane zawiadomienia często zawierały niepełne personalia obwinionego oraz lakoniczne formułki zamiast konkretnego opisu wypadku z pełnym uzasadnieniem zarzutów<sup>37</sup>. Trudności w pracy kolegiów stwarzała także pochodząca z okresu stalinowskiego praktyka mechanicznego sporządzania wniosków o ukaranie bez uprzedniego zbadania przez funkcjonariuszy MO okoliczności sprawy i motywów postępowania sprawców wykroczenia. Prowadziło to do sytuacji, w których kolegia rozpatrywały sprawy „kierowców obwinianych o brak wymaganych świateł przy prowadzonych przez nich pojazdach, podczas gdy członkom kolegiom wiadomo, iż żarówek takich nie można kupić, względnie że są czasami sprzedawane w niewystarczającej ilości”<sup>38</sup>.

Konsekwencją ograniczonej aktywności kolegiów było znaczne pogorszenie stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, co przekładało się na wzrost liczby wy-

34 Sprawozdanie zbiorcze Zarządu Spraw Wewnętrznych Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Rzeszowie o orzecznictwie kar-no-administracyjnym za II kwartał 1956 r., IPN BU MSW I 526, s. 620.

35 Notatka informacyjna dla Kolegium Ministerstwa o przebiegu orzecznictwa kar-no-administracyjnego w 1956 r., IPN BU MSW II 4, s. 283.

36 Notatka o udziale orzecznictwa kar-no-administracyjnego w zwalczaniu wykroczeń chuligańskich i drogowych na terenie kraju w okresie lat 1955–1957, IPN BU MSW II 6443, s. 69.

37 Z doświadczeń kolegiów orzekających w woj. łódzkim, PdKO 1956, nr 5, s. 9–10.

38 Sprawozdanie zbiorcze Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Rzeszowie o orzecznictwie kar-no-administracyjnym za I kwartał 1956 r., IPN BU MSW I 526, s. 208.

padków drogowych, w których codziennie ginęło 5 ludzi, a 26 ulegało ciężkim obrażeniom. Problem ten występował już w I kwartale roku 1956, przykładowo w województwie łódzkim zmniejszeniu liczby wykroczeń drogowych rozpatrzonych przez kolegia towarzyszył wzrost przeciętnej liczby wypadków na przestrzeni roku 1955 z jednego do dwóch dziennie<sup>39</sup>. Poczucie bezkarności wśród kierowców prowadziło do rozwoju chuligaństwa drogowego, które, począwszy od 1957 r., wskutek zmasowanej kampanii prasowej zaczęto oficjalnie traktować jako poważny problem społeczny<sup>40</sup>. Na łamach prasy podkreślano wzrastające zagrożenie ze strony pijanych kierowców, krytykując zarazem daleko idącą pobłażliwość kolegiów, które w trybie nakazowym wymierzały grzywny w przeciętnej wysokości 250 złotych. Rzadko stosowano karę pracy poprawczej, chociaż teoretycznie była to najsurowsza kara orzekana w sprawach o naruszenie przepisów drogowych. Jako przykład podano działalność kolegium na warszawskiej Pradze-Północ, które w drugim półroczu 1956 r. na 135 spraw o prowadzenie samochodu w stanie nietrzeźwym tylko w 11 przypadkach orzekło pracę poprawczą, lecz ani razu w maksymalnym wymiarze 2 miesięcy<sup>41</sup>. Wobec 6 pijanych kierowców zastosowano zupełnie nieadekwatne do wagi czynu upomnienia, co w połączeniu z wynoszącą zaledwie 50% ściągalsnością kar skutkowało tym, że „kierowcy – amatorzy alkoholu niewiele sobie robią z wyroków kolegiów orzekających”<sup>42</sup>.

Na fali krytyki prasowej problem nieskuteczności orzecznictwa karno-administracyjnego w walce z chuligaństwem drogowym został dostrzeżony przez kierownictwo MSW, które podkreślało konieczność zaostrzenia polityki karnej, sprawach o wykroczenia drogowe. Na łamach wydawanego przez Biuro Nadzoru „Poradnika dla Kolegiów Orzekających” w maju 1957 r. po raz pierwszy poruszono problematykę chuligaństwa drogowego, opatrując poświęcony orzecznictwu w tego rodzaju sprawach artykuł o wymownym tytule „Alarm na drogach trwa!”. Wobec licznych ofiar w ludziach i dużych strat materialnych stanowiących konsekwencję wypadków drogowych negatywnie oceniono pobłażliwy stosunek kolegiów względem piratów drogowych, a w szczególności fakt wydawania licznych orzeczeń uniewinniających lub umarzania postępowania. Przytaczając przykłady tego rodzaju orzeczeń zaczerpnięte z praktyki kolegium jednej z dzielnic Warszawy, wskazywano na nieznaną przepisy ruchu drogowego przez członków składów orzekających oraz brak współpracy aparatu karno-admini-

39 W I kwartale 1955 r. kolegia orzekające w woj. łódzkim rozpatrzyły 1314 spraw o wykroczenia drogowe, podczas gdy rok później tylko 1049. Analiza orzecznictwa karno-administracyjnego za I kwartał 1956 r. z terenu woj. łódzkiego, IPN BU MSW I 526, s. 6–7.

40 Z. Feder, op. cit., s. 6.

41 Kolegium dla dzielnicy Praga-Północ w II półroczu 1956 r. na 11 przypadków stosowania kary pracy poprawczej orzekło tę karę w wymiarze 4 tygodni względem 8 ukaranych i 6 tygodni wobec 3 osób, *Śmierć za pół darmo...*, s. 1.

42 Ibidem.



stracyjnego z Komendami Ruchu Drogowego MO. Nawet w stolicy przedstawiciele MO nie wszędzie uczestniczyli w rozprawach, a w niektórych dzielnicach „do rzadkości należy udział rzeczoznawcy i oskarżyciela na rozprawie karno-administracyjnej”. Nieobecność przedstawicieli MO na rozprawach utrudniała ustalenie stanu faktycznego sprawy, co w połączeniu ze słabą znajomością przepisów drogowych przez członków kolegiów prowadziło do wydawania orzeczeń „na chybił trafił”, raczej łagodnych niż surowych. Nieliczne kolegia, które w sposób właściwy potrafiły zorganizować współpracę z organami MO, nie miały problemów z ustaleniem winy sprawców wykroczeń drogowych, a udział w rozprawach przedstawiciela komendy ruchu drogowego wpływał na „rzeczowe potraktowanie wykroczeń i w rezultacie – na dość surowe kary orzeczone w tym dniu przez zespół orzekający”<sup>43</sup>.

Nieliczne przypadki surowej reakcji kolegiów na przypadki chuligaństwa drogowego nie mogły przysłonić faktu niskiej skuteczności orzecznictwa karno-administracyjnego w walce z plagą wykroczeń drogowych. Mająca miejsce w okresie wydarzeń 1956 r. destabilizacja systemu komunistycznego skutkowałą odczuwalnym w statystykach spadkiem aktywności kolegiów w sprawach o wykroczenia drogowe, lecz w opinii Biura Nadzoru znaczny spadek liczby orzeczonych kar „przy jednoczesnym wzroście liczby wypadków drogowych był tylko rezultatem mechanicznego obniżenia karalności za te wykroczenia”. Kolegiom zarzucano niewłaściwe podejście do idei demokratyzacji życia publicznego, której praktyczna realizacja na gruncie orzecznictwa karno-administracyjnego polegała na ferowaniu łagodnych orzeczeń oraz stosowaniu zamiast kar środków oddziaływania wychowawczego<sup>44</sup>. Ponadto, na fali wysuwanych w okresie wydarzeń 1956 r. postulatów przestrzegania praworządności ludowej „niektórzy przewodniczący kolegiów karno-administracyjnych i członkowie zespołów orzekających błędnie sądzą, iż praworządność to łagodność” w karaniu sprawców wykroczeń. Prowadzona w imię fałszywego pojmowania praworządności liberalna polityka karna kolegiów w sprawach o wykroczenia drogowe stanowiła swego rodzaju zachętę do lekceważenia przepisów regulujących bezpieczeństwo ruchu drogowego, a każdy przejaw pobłażliwości wobec sprawców wykroczeń drogowych utrwalał stan anarchii drogowej.

Wobec skali zagrożenia chuligaństwem drogowym, które w 1957 r. urosło do rangi „bardzo groźnego społecznie zjawiska”, zarówno od funkcjonariuszy MO, jak też kolegiów orzekających zaczęto wymagać „szybkiej i zdecydowanej kontrakcji”<sup>45</sup>. Ponieważ stosowane przez organy MO ostrzeżenia i mandaty karne nie odnosiły skutku, to kolegia miały wziąć na siebie ciężar karania niesfor-

43 Z. Feder, op. cit., s. 8.

44 Notatka o udziale orzecznictwa karno-administracyjnego w zwalczaniu wykroczeń chuligańskich i drogowych na terenie kraju w okresie lat 1955–1957, IPN BU MSW II 6443, s. 70.

45 Z. Feder, op. cit., s. 11.



nych kierowców orzekając na tyle wysokie kary, żeby ukarani „odczuli potrzebę przestrzegania przepisów drogowych”<sup>46</sup>. Orzekanie surowych kar nawet wobec sprawców drobnych przewinień drogowych miało służyć realizacji funkcji wychowawczej orzecznictwa karno-administracyjnego, gdyż zdaniem kierownictwa MSW, „aby kara była wychowawcza musi być ona odpowiednio dolegliwa”<sup>47</sup>. Tytułem przykładu wskazano wymierzenie wysokiej grzywny kierowcy prowadzącemu niesprawny technicznie pojazd, gdyż nawet takie z pozoru błahe wykroczenie, jak brak świateł stopu mogło być przyczyną śmiertelnego wypadku<sup>48</sup>.

Podkreślana przez czynniki oficjalne konieczność zaostrzenia kar za wykroczenia drogowe stanowiła wyraz ogólnej tendencji polegającej na rezygnacji ze stosowania metod wyłącznie wychowawczych i perswazyjnych na rzecz prowadzenia represyjnej polityki karnej. Jeszcze w pierwszej połowie 1957 r. powszechnie praktykowano przekazywanie spraw o wykroczenia celem załatwienia w trybie dyscyplinarnym przez kierownictwo zakładu pracy lub organizacji społecznej, której członkiem był obwiniony. Postępująca wraz z objęciem rządów przez ekipę Gomułki stabilizacja systemu komunistycznego przejawiała się w zdecydowanym tłumieniu oznak „rozprężenia”, jakim na fali wydarzeń 1956 r. uległ aparat państwowy. Również kolegia karno-administracyjne „szybko w zasadzie otrząsnęły się z rozprężenia” i po wyborach członków składów orzekających w styczniu 1957 r. „przystąpiły energiczniej do pracy”<sup>49</sup>. Krytycznej ocenie dotychczasowych metod pracy kolegiów przejawiających się „w zbyt liberalnym traktowaniu osób popełniających wykroczenia, nie wykluczając niekiedy chuliganów i pijaków”<sup>50</sup>, towarzyszyło całkowite wstrzymanie działań o charakterze nierepresyjnym, w tym „kierowania doniesień do zakładów pracy”. Skutkiem tego był odczuwalny już w II kwartale 1957 r. wzrost ilości wymierzonych kar o 40% w stosunku do II kwartału 1956 r., co w połączeniu z orzekaniem surowych kar „odpowiadających winie sprawców” miało świadczyć o stabilizacji działalności kolegiów.

Pobudzenie kolegiów do większej aktywności było spowodowane także odnotowanym w sprawozdaniach „pewnym ożywieniem w działalności organów donoszących, które kierują większe niż poprzednio ilości wniosków o ukaranie”. Wspomniane ożywienie dotyczyło zwłaszcza funkcjonariuszy MO, sporządzających zdecydowanie więcej wniosków o ukaranie sprawców naruszenia przepisów drogowych. W II kwartale 1957 r. Biuro Nadzoru odnotowało poważny

<sup>46</sup> H. Chmielewski, *Praworządność nie jest pobłażliwością*, PdKO 1957, nr 3, s. 4.

<sup>47</sup> J. Staniszewski, *Wpływ zasad postępowania karno-administracyjnego na orzeczenie*, PdKO 1957, nr 3, s. 23.

<sup>48</sup> H. Chmielewski, op. cit., s. 4.

<sup>49</sup> Notatka informacyjna dla Kolegium Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w roku 1956, IPN BUiAD MSW II 4, s. 284.

<sup>50</sup> Notatka dla Kolegium Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o orzecznictwie karno-administracyjnym w 1957 r., IPN BUiAD MSW II 6443, s. 71.

wzrost liczby ujawnionych wykroczeń drogowych, skutkiem czego „kierowane są w tych sprawach do kolegiów stale większe ilości doniesień”. Wykroczenia drogowe stanowiły 22% wszystkich spraw rozpatrzonych przez kolegia, ustępując jedynie najgroźniejszym z punktu widzenia porządku publicznego sprawom chuligańsko-alkoholowym<sup>51</sup>. Tendencja ta utrzymała się w kolejnych kwartałach, stąd podsumowując rok 1957 stwierdzono koncentrację uwagi orzecznictwa karno-administracyjnego „wokół wykroczeń drogowych, ze szczególnym uwzględnieniem tzw. piractwa drogowego i ostrego zwalczania faktów prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwym”<sup>52</sup>. W skali roku odnotowano wzrost o 50% liczby spraw o naruszenia przepisów drogowych rozpatrzonych przez kolegia, podczas gdy w dziedzinie wykroczeń chuligańsko-alkoholowych wymierzono jedynie 10% kar więcej<sup>53</sup>.

## Karanie wykroczeń drogowych w pierwszych latach epoki gomułkowskiej

Położenie szczególnego nacisku na zwalczanie naruszeń przepisów drogowych skutkowało tym, że w 1959 r. wykroczenia drogowe wyprzedziły nieznacznie wykroczenia chuligańskie i alkoholowe w statystykach obejmujących liczbę ukaranych przez kolegia<sup>54</sup>. W przeciwieństwie do wykroczeń o charakterze „chuligańskim”, w przypadku których począwszy od I kwartału 1958 r. odnotowano „pewną liczbą stabilizację”, wykroczenia drogowe wykazywały poważny wzrost wynikający ze „zwiększonej ilości pojazdów mechanicznych i wzmocnienia pracy organów Milicji Obywatelskiej oraz kolegiów orzekających”<sup>55</sup>. Szczególną aktywność w zakresie karania sprawców naruszeń przepisów drogowych wykazywały kolegia orzekające na terenie województw bydgoskiego, poznańskiego i krakowskiego, w przypadku których odnotowano wzrost o ponad 50% kar wymierzonych w tego rodzaju sprawach<sup>56</sup>.

<sup>51</sup> Notatka o przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego i pracach Biura Nadzoru nad Orzecznictwem K-A w II kwartale 1957 r., IPN BU MSW II 16155, s. 32–33.

<sup>52</sup> Notatka dla Kolegium Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o orzecznictwie karno-administracyjnym w 1957 r., IPN BU MSW II 6443, s. 72.

<sup>53</sup> Notatka o udziale orzecznictwa karno-administracyjnego w zwalczaniu wykroczeń chuligańskich i drogowych na terenie kraju w okresie lat 1955–1957, IPN BU MSW II 6443, s. 69.

<sup>54</sup> Udział wykroczeń drogowych w orzecznictwie kolegiów w latach 1958 i 1959 wyniósł odpowiednio 25,2 oraz 27,7% wymierzonych kar, M. Zimmermann, *Orzecznictwo karno-administracyjne*, ZKA 1965, nr 4, s. 19.

<sup>55</sup> Sprawozdanie z przebiegu orzecznictwa k-a i prac Biura Nadzoru Nad Orzecznictwem Karno-Administracyjnym w I kwartale 1958 r., IPN 16155, s. 68–70.

<sup>56</sup> Sprawozdanie z działalności kolegiów orzekających i aparatu karno-administracyjnego w 1958 r., IPN BU MSW II 16155, s. 40.

Odnotowany w 1958 r. wzrost aktywności kolegiów w zakresie karania sprawców wykroczeń drogowych stanowił także konsekwencję przyjętej przez Biuro Nadzoru szerokiej interpretacji przepisów regulujących bezpieczeństwo ruchu drogowego, zmierzającej do represjonowania czynów nieujętych wprost w obowiązujących regulacjach prawnych. Tytułem przykładu warto przytoczyć zgłaszane przez terenowy aparat karno-administracyjny wątpliwości wokół podstaw prawnych karania właścicieli pojazdów konnych za niewskazanie ręką zmiany kierunku jazdy. Niektóre kolegia zwracały organom MO wnioski o ukaranie za tego rodzaju czyny, uzasadniając to brakiem w przedwojennej ustawie o przepisach porządkowych na drogach publicznych obowiązku sygnalizowania przez woźniców zamiaru skrętu. Zdaniem Biura Nadzoru kolegia te niesłusznie uchylały się od wymierzenia kary, gdyż niewskazanie przez woźnicę zmiany kierunku jazdy niewątpliwie stanowiło utrudnienie ruchu na drodze publicznej, a wspomniana ustawa traktowała jako wykroczenie każdą przeszkodę lub utrudnienie ruchu na drogach publicznych. Zawarta w ustawie ogólnikowa definicja została uznana za wystarczającą podstawę do karania przez kolegia wszelkich przypadków zaniedbania przez woźnicę wskazania ręką zmiany kierunku jazdy<sup>57</sup>.

Notowanemu od 1958 r. wzrostowi aktywności kolegiów towarzyszyły zmiany w zakresie stosowanych kar, w tym niemalże całkowita rezygnacja z nieefektywnej kary pracy poprawczej. Kara ta została uznana za zbyt liberalny środek represji, „sprowadzający się w końcowym efekcie do rozłożenia grzywny na raty, przy czym wysokość grzywny jest ograniczona 20% wysokością w stosunku do uposażenia oraz maksymalnie dopuszczalnym 3 miesięcznym okresem trwania kary”<sup>58</sup>. Rezygnacja przez kolegia ze stosowania kary pracy poprawczej spotkała się z pełnym zrozumieniem Biura Nadzoru, które opracowało projekt nowelizacji ustawy z 15 grudnia 1951 r., zakładający zaostrzenie środków represji karno-administracyjnej przysługujących kolegiom. Uchwalona 2 grudnia 1958 r. ustawa nowelizująca<sup>59</sup> wprowadziła w miejsce pracy poprawczej karę aresztu zasadniczego w wymiarze do 3 miesięcy, jednak zakres stosowania tej kary ograniczono do enumeratywnie wyliczonych przez ustawodawcę wykroczeń. Wśród nich umieszczono często występujące w praktyce kolegiów wykroczenie polegające na prowadzeniu pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości<sup>60</sup>, co świadczy o wadze, jaką przykładano do zaostrzenia represji karno-administracyjnej w sprawach z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

57 E. Tabako, *Niektóre wykroczenia drogowe posiadaczy pojazdów konnych*, PdKO 1958, nr 3, s. 43–46.

58 Sprawozdanie z przebiegu orzecznictwa k-a i prac Biura Nadzoru Nad Orzecznictwem Karno-Administracyjnym w I kwartale 1958 r., IPN 16155, s. 68–70.

59 Ustawa z 2 grudnia 1958 r. o zmianie ustawy z 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (Dz. U. nr 77, poz. 396).

60 *Ibidem*, s. 45.

W założeniu czynników oficjalnych przyznanie kolegiom prawa karania aresztem zasadniczym za prowadzenie pojazdów mechanicznych w stanie nietrzeźwym miało przyczynić się do wzmocnienia wychowawczego oddziaływania represji karnej. Odnotowany w 1958 r. wzrost liczby wniosków o ukaranie aż o 26% dotyczył głównie spraw drogowych i zdaniem Biura Nadzoru stanowił konsekwencję prowadzenia przez kolegia liberalnej polityki karnej, która nie „działa odstrasżająco na sprawców wykroczeń, nie wychowuje ich w zasadach dyscypliny społecznej, nie uczy konieczności przestrzegania porządku na drodze”<sup>61</sup>. Łagodne kary wymierzone osobom łamiącym przepisy drogowe nie działały wychowawczo, gdyż nie były w stanie zmienić lekceważącego podejścia kierowców, furmanów i przechodniów do kwestii bezpieczeństwa ruchu drogowego. Lekkomyślność posiadaczy pojazdów mechanicznych i pieszych, „którzy poruszają się po drogach publicznych jak po własnej sypialni”, wynikała z poczucia faktycznej bezkarności, której nie były w stanie przeciwdziałać relatywnie niskie grzywny orzekane przez kolegia. Zdaniem Biura Nadzoru, łagodne karanie pijanego właściciela prywatnego samochodu, czy też dobrze zarabiającego woźnicy nie pociągało za sobą na tyle znaczącego uszczerbku w majątku sprawcy wykroczenia, żeby „oduczyć go zabawy z życiem i zdrowiem ludzi”. Ponieważ na kierowców i pieszych nie działały relatywnie niskie grzywny orzekane przez kolegia, stąd za wskazane uznano „leczenie” lekkomyślności uczestników ruchu drogowego przy pomocy surowych środków, czyli sięganie do „górnjej granicy kary”. Dlatego członkowie kolegiów rozpatrujący sprawy o wykroczenia drogowe powinni wychodzić z założenia, iż „jeśli przy pomocy surowych kar wymierzonych pewnej ilości obywateli nauczymy większość przestrzegania przepisów, to będzie mniej wypadków, mniej nieszczęść”<sup>62</sup>.

Surowe karanie wykroczeń drogowych było zatem podyktowane względami prewencji generalnej, gdyż wobec masowego występowania tego rodzaju czynów wysokie kary miały chronić społeczeństwo przed zagrożeniem płynącym ze strony nieodpowiedzialnych jednostek lekkomyślnie łamiących przepisy drogowe. W związku z tym jako wyraz „humanizmu społecznego” traktowano przykładowe ukaranie nietrzeźwego kierowcy, który siadając za kierownicą „wyzbył się ludzkich uczuć, zgadzając się niejako milcząco na wszystkie krzywdy, jakie mógł wyrządzić innym ludziom, a więc na potrącenia, kalectwo, a nawet śmierć”. Orzekanie w tego rodzaju sytuacjach surowych, a przez to społecznie sprawiedliwych kar miała umożliwić znowelizowana ustawa z 15 grudnia 1951 r., w rozwinięciu której minister spraw wewnętrznych wydał wytyczne określające rodzaje wykroczeń, „które wskutek swego charakteru i masowego ich występowania stwarzają stan społecznego zagrożenia i wyma-

<sup>61</sup> H. Chmielewski, *Po wyborach do kolegiów karno-administracyjnych*, PdKO 1959, nr 1–2, s. 5.

<sup>62</sup> *Ibidem*, s. 5–7.

gają surowych środków przeciwdziałania w skali krajowej”. Wśród nich znalazły się wykroczenia drogowe, co oznaczało, iż kolegia powinny szeroko stosować orzekanie w tego rodzaju sprawach kary aresztu i grzywny w granicach zbliżonych do maksymalnego wymiaru tej kary<sup>63</sup>.

Wspomniane wytyczne zostały wydane w kwietniu 1959 r., lecz ich wpływ na praktykę orzecznictwa karno-administracyjnego zaczął być odczuwalny dopiero w drugim półroczu tego roku. W pierwszych czterech miesiącach obowiązywania znowelizowanej ustawy z 15 grudnia 1951 r., która weszła w życie z początkiem marca 1959 r., Biuro Nadzoru krytycznie stwierdziło fakt całkowitego braku zrozumienia intencji ustawodawcy przez członków składów orzekających. Kolegia nie wykorzystały możliwości, jakie w zakresie walki ze społecznie groźnymi wykroczeniami stwarzała znowelizowana ustawa i w dalszym ciągu prowadziły liberalną politykę karną. Najdalej idąca pobłażliwość cechowała orzecznictwo kolegiów w sprawach o prowadzenie pojazdów mechanicznych w stanie nietrzeźwym, gdyż aż 60% kar grzywny nie przekraczało 300 złotych. Tolerancyjny stosunek kolegiów do tej grupy wykroczeń przejawiał się w stosowaniu wobec sprawców omawianych wykroczeń kary nagany, chociaż znowelizowana ustawa wykluczała taką możliwość w przypadku czynów zagrożonych zasadniczą karą aresztu<sup>64</sup>. Przewidzianą za prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwym karę aresztu zasadniczego orzekano w minimalnym zakresie, gdyż stanowiła ona zaledwie 1,1% ogółu wymierzonych kar. Zdaniem Biura Nadzoru przypadki stosowania kary aresztu przez poszczególne kolegia można było policzyć na palcach jednej ręki, przy czym na terenie 10 województw kary tej w ogóle nie orzeczono<sup>65</sup>. Do rzadkości należały także przypadki orzekania kar grzywny w wymiarze powyżej tysiąca złotych, np. w województwie bydgoskim miało to miejsce tylko w 20 sprawach, podczas gdy aż w 75 przypadkach kolegia ograniczyły się do zastosowania „ojcowskiej” kary nagany<sup>66</sup>.

Przyczyn nieuzasadnionego łagodzenia represji karnej Biuro Nadzoru upatrywało w postawie prezydiów rad narodowych<sup>67</sup>, które w sposób niedostateczny kontrolowały wykonanie wytycznych MSW przez aparat karno-administracyjny oraz nie udzielały kolegiom pomocy w ich realizacji. Winą obarczono także składające wnioski o ukaranie organy MO, gdyż praktycznie nie korzystały one

<sup>63</sup> H. Chmielewski, *Pierwsze doświadczenia i zadania na najbliższą przyszłość*, PdKO 1959, nr 5–6, s. 6.

<sup>64</sup> Ustawa o orzecznictwie karno-administracyjnym..., s. 59–60.

<sup>65</sup> Informacja o sytuacji w orzecznictwie karno-administracyjnym według stanu na dzień 30 czerwca 1959 r., IPN BU MSW II 16155, s. 100.

<sup>66</sup> H. Chmielewski, *Pierwsze doświadczenia i zadania...*, s. 6–7.

<sup>67</sup> Ustawa z 15 grudnia 1951 r. nakładała na prezydium rad narodowych obowiązek ustalania wytycznych dla orzecznictwa k-a m.in. w zakresie polityki represyjnej oraz kontrolowania ich realizacji.

z prawa do zaskarżania zbyt łagodnych orzeczeń kolegów, kwestionując w pierwszych czterech miesiącach obowiązywania ustawy zaledwie 0,1% orzeczonych kar. Wymierzaniu przez kolegia niskich kar sprzyjać miał także „liberalizm w ocenie czynów przez kolegia odwoławcze”, które, rozpatrując wnoszone przez ukaranych odwołania, w 42% przypadków obniżały wymiar kary lub wydawały orzeczenia uniewinniające<sup>68</sup>.

Wskutek inspiracji czynników oficjalnych problem niskiej skuteczności represji karno-administracyjnej w sprawach o wykroczenia drogowe stał się przedmiotem zainteresowania prasy codziennej. Zdaniem Biura Nadzoru, poruszony na łamach „Trybuny Ludu” „problem zaniżania kar jest ujęty prawidłowo i zgodny jest z wydanymi w roku bieżącym wytycznymi Ministra Spraw Wewnętrznych”, stąd zalecenie zapoznania z treścią artykułu przewodniczących składów orzekających i przeprowadzenia z nimi „rozmowy w oparciu o przykłady niesłusznego zaniżania kar przez własne kolegium”<sup>69</sup>. Artykuł zatytułowany „Obywatel zechce zapłacić” zawierał stwierdzenie, iż rozpatrując sprawy o wykroczenia drogowe członkowie składów orzekających nie „zdawali sobie sprawy z ogromnej szkodliwości drobnych nawet wykroczeń przeciwko przepisom drogowym, które zawsze kryją w sobie potencjalne niebezpieczeństwo dużej katastrofy”. Dokonując analizy kar wymierzonych za prowadzenie pojazdu po spożyciu alkoholu wskazano na liczne przypadki orzekania niskich grzywn, przy czym rekord względem łagodności orzekanych kar grzywny miał należeć do kolegów w Szczecinie, gdzie ponad połowa wymierzonych kar nie przekraczała 100 złotych. Krytyczny w swojej wymowie artykuł kończyło wezwanie kolegów do wymierzania sprawcom wykroczeń drogowych surowych kar grzywny, adekwatnych do dużej szkodliwości społecznej tego rodzaju czynów<sup>70</sup>.

Zmasowana krytyka poczynań kolegów już w III kwartale 1959 r. przyniosła pierwsze efekty w postaci opanowania przez aparat karno-administracyjny wpływu wniosków o ukaranie oraz odczuwalnego w statystykach zaostrzenia sankcji karnych w sprawach o wykroczenia drogowe. Ilość zawiadomień dotyczących prowadzenia pojazdów mechanicznych w stanie nietrzeźwym uległa zmniejszeniu o połowę, co miało być wynikiem „dobrej, sprężystej współpracy aparatu spraw wewnętrznych z organami MO na odcinku zwalczania wykroczeń”. W przypadku pozostałych wykroczeń drogowych MO zaczęła szerzej stosować postępowanie mandatowe, wykorzystując fakt podwyższenia przez nowelizację

<sup>68</sup> Informacja o sytuacji w orzecznictwie karno-administracyjnym według stanu na dzień 30 czerwca 1959 r., IPN BU MSW II 16155, s. 96.

<sup>69</sup> Pismo Dyrektora Departamentu Społeczno-Administracyjnego H. Chmielewskiego z dnia 8 grudnia 1959 r. do przewodniczących kolegów karno-administracyjnych przy prezydiach wojewódzkich i powiatowych rad narodowych, IPN BU MSW II 6626, s. 271.

<sup>70</sup> J. Ruszczyk, *Obywatel zechce zapłacić*, „Trybuna Ludu” nr 337 z 5 grudnia 1959 r.



ustawy z 15 grudnia 1951 r. górnej granicy mandatu karnego do 100 złotych<sup>71</sup>. Pozytywnie oceniono także zjawisko polegające na ograniczeniu do minimum postępowania nakazowego w sprawach dotyczących prowadzenia pojazdów mechanicznych w stanie nietrzeźwym i wykorzystywanie tego trybu jedynie w sprawach o drobne naruszenia przepisów drogowych. III kwartał 1959 r. przynosi także długo oczekiwaną przez kierownictwo MSW zmianę polityki represyjnej kolegiów w kierunku zaostrzenia kar, która to zmiana „szczególnie widoczna jest na odcinku wykroczeń drogowych popełnianych w stanie nietrzeźwym”<sup>72</sup>. Jednocześnie podkreślano konieczność dalszego zaostrzania polityki represyjnej, chcąc w ten sposób zapobiec nawrotowi „silnych tendencji liberalistycznych, które występowały w stosunku do wszystkich rodzajów wykroczeń” w pierwszej połowie roku 1959 r.<sup>73</sup> Realizacja zaleceń kierownictwa MSW przez terenowy aparat karno-administracyjny skutkowałą dalszym wzrostem wysokości kar grzywny orzekanych w sprawach o prowadzenie pojazdów mechanicznych w stanie nietrzeźwym. W drugim półroczu 1959 r. przeciętna grzywna „w sprawach wykroczeń komunikacyjnych popełnianych w stanie nietrzeźwym”, w większości województw wynosiła już tysiąc złotych. Tylko „nieliczne już kolegia powiatowe i miejskie” stosowały kary w zbyt niskim zdaniem DSA MSW wymiarze 200–300 złotych<sup>74</sup>.

Pomimo to czynniki oficjalne nie były przekonane co do skuteczności represji karno-administracyjnej w zwalczaniu plagi pijaństwa wśród kierowców, która stanowiła jedną z najczęstszych przyczyn wypadków drogowych. Coraz większa liczba wypadków drogowych z udziałem nietrzeźwych kierowców, których konsekwencją w 1958 r. była śmierć 54 osób i uszkodzenie prawie 2000 pojazdów mechanicznych i konnych, wymagała zdaniem ustawodawcy zmiany kwalifikacji prawnej tego rodzaju czynów i potraktowania ich jako przestępstw podlegających właściwości sądów powszechnych. Społeczna szkodliwość czynu polegającego na prowadzeniu pojazdu w stanie nietrzeźwym stanowiła argument przemawiający za umieszczeniem w uchwalonej 10 grudnia 1959 r. ustawie o zwalczaniu alkoholizmu<sup>75</sup> tzw. obowiązku trzeźwości zawodowej kierowców. Za naruszenie tego obowiązku groziła kara aresztu do lat 2 lub grzywny do

<sup>71</sup> W pierwszym półroczu 1959 r. w trybie postępowania mandatowego ukarano o około 300 tysięcy osób więcej w porównaniu z okresem analogicznym ubiegłego roku. Informacja o sytuacji w orzecznictwie karno-administracyjnym według stanu na dzień 30 czerwca 1959 r., IPN BU MSW II 16155, s. 96.

<sup>72</sup> Informacja w sprawie udziału orzecznictwa karno-administracyjnego w zwalczaniu wykroczeń tzw. „alkoholowych”, IPN BU MSW II 6625, s. 287.

<sup>73</sup> *O sytuacji w orzecznictwie karno-administracyjnym w 1959 r.*, PdKO 1960, nr 2, s. 8.

<sup>74</sup> Informacja w sprawie udziału orzecznictwa karno-administracyjnego w zwalczaniu wykroczeń tzw. alkoholowych, IPN BU MSW II 6625, s. 287.

<sup>75</sup> Dz. U. nr 69, poz. 434.



5 tysięcy złotych<sup>76</sup>, a w przypadku osób, które prowadząc pojazd mechaniczny w stanie nietrzeźwości spowodowały nawet nieumyślnie niebezpieczeństwo katastrofy drogowej przewidziano karę więzienia do lat 5 lub karę aresztu<sup>77</sup>.

## **Wpływ ustawy antyalkoholowej z 10 grudnia 1959 r. na orzecznictwo kolegiów w sprawach o wykroczenia drogowe**

Przekazanie sądom powiatowym spraw nietrzeźwych kierowców spotkało się z przychylnym nastawieniem ze strony kierownictwa MSW, które podkreślało znaczenie rozwiązań wprowadzonych przez ustawę antyalkoholową dla prowadzenia skutecznej walki z trapiącym społeczeństwo polskie problemem alkoholizmu. Doświadczenia wyniesione ze stosowania wcześniej obowiązującej ustawy z kwietnia 1956 r. miały bowiem wykazać, że „dotychczasowy stan ustawowy na odcinku walki ze zjawiskiem alkoholizmu nie był zadawalający [...] także na odcinku karnym”. Uwaga ta dotyczyła zwłaszcza pominięcia przez ustawodawcę problemu karania nietrzeźwych kierowców, wobec czego „tak społecznie groźny czyn jak prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwym, był w zależności od uznania organu ujawniającego ten czyn kwalifikowany raz jako przestępstwo i kierowany do sądu, innym razem – jako wykroczenie i kierowany do rozpoznania przez kolegium karno-administracyjne”. Ta dwoistość w zakresie karania nietrzeźwych kierowców wynikała z ujęcia czynu polegającego na prowadzeniu pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwym jako wykroczenia w przedwojennej ustawie o przepisach porządkowych na drogach publicznych. Z kolei sądy mogły karać za takie same czyny na podstawie artykułu kodeksu karnego przewidującego odpowiedzialność za spowodowanie niebezpieczeństwa katastrofy w komunikacji lądowej. W praktyce organy MO kierowały sprawy nietrzeźwych kierowców na drogę postępowania sądowego tylko wtedy, gdy konsekwencją prowadzenia pojazdu po alkoholu był wypadek pociągający za sobą ofiary w ludziach. Natomiast gdy pijany szofer nie spowodował poważnego wypadku drogowego, a jedynie prowadził po alkoholu, to z reguły groziła mu znacznie łagodniejsza odpowiedzialność karno-administracyjna. Słusznie zatem zauważono, iż w przypadku rozpoznania sprawy o prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwym przez kolegium pijani kierowcy „często na tym wygrywali, otrzymując łagodniejsze wymiary kar od tych, jakie mógłby wobec nich orzec sąd”<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> Stanowił o tym art. 28 §1 ustawy z 10 grudnia 1959 r. o zwalczaniu alkoholizmu.

<sup>77</sup> Biuletyn nr 69/325 Sejmowych Komisji Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z 22 października 1959 r., s. 11.

<sup>78</sup> E. Tabako, *Skuteczniej godzić w alkoholizm – celem nowej ustawy z dnia 10 grudnia 1959 r.*, PdKO 1960, nr 1, s. 7.

Odebranie kolegiom spraw nietrzeźwych kierowców wskutek wejścia w życie 18 grudnia 1959 r. nowej ustawy antyalkoholowej<sup>79</sup> pociągnęło za sobą spadek znaczenia wykroczeń drogowych w całokształcie orzecznictwa karno-administracyjnego. Na tle społecznie niebezpiecznych wykroczeń chuligańsko-alkoholowych, przeciwpożarowych i spekulacyjnych, sprawy o naruszenie przepisów drogowych były traktowane w sposób drugoplanowy, o czym świadczy ich pominięcie w wytycznych MSW wskazujących na potrzebę dalszego zaostrzenia represji karnej. W przypadku wykroczeń drogowych wytyczne ministra Wichy z 1960 r. przewidywały rozszerzenie stosowania trybu mandatowego, stąd kierowane do MO zalecenie niekierowania do kolegiów spraw o drobne naruszenia przepisów drogowych, które powinny być „załatwiane w drodze upomnienia przez organ Milicji Obywatelskiej względnie mandatem karnym”<sup>80</sup>. Położenie nacisku na karanie wykroczeń drogowych w drodze postępowania mandatowego oraz poprzez stosowanie środków wychowawczych o charakterze nierepresyjnym skutkowało spadkiem udziału spraw tej grupy wykroczeń w ogólnej strukturze spraw rozpoznawanych przez kolegia o 7% w pierwszym roku obowiązywania nowej ustawy antyalkoholowej<sup>81</sup>. Tendencja spadkowa utrzyma się jeszcze w 1961 r., kiedy to sprawcy wykroczeń drogowych stanowili zaledwie 14,3% ogółu ukaranych przez kolegia<sup>82</sup>, przy czym zdecydowana większość kar została orzeczona za drobne wykroczenia drogowe wskutek odmowy przyjęcia przez kierowców mandatu karnego<sup>83</sup>. Na początku lat sześćdziesiątych doraźne wymierzanie mandatów karnych było podstawowym środkiem zwalczania wykroczeń drogowych, ponadto dosyć często milicjanci udzielali upomnień sprawcom naruszenia przepisów drogowych, lecz niezbyt chętnie decydowali się na skierowanie sprawy do kolegium. Ze względu na szereg obowiązków związanych ze sporządzeniem wniosku o ukaranie i udziałem w rozprawie karno-administracyjnej w charakterze oskarżyciela, niektórzy funkcjonariusze MO nawet w sprawach o poważniejsze wykroczenia drogowe ograniczali się do wystawiania mandatu. Karanie mandatem zachowań grożących bezpośrednio spowodowaniem wypadku lub poważnie zakłócających porządek ruchu drogowego prowadziło w praktyce do „nieuzasadnionego w dziedzinie wykroczeń drogowych liberalizmu”. Stwierdzenie to pochodzi z raportu NIK zawierającego wnioski z kompleksowej kon-

79 Pismo Dyrektora Departamentu Społeczno-Administracyjnego MSW z 28 grudnia 1959 r. do prezydów rad narodowych w związku z wejściem w życie ustawy z 10 grudnia 1959 r. o zwalczaniu alkoholizmu, IPN BU MSW II 6626, s. 317.

80 *Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie orzecznictwa karno-administracyjnego na rok 1960*, PdKO 1960, nr 2, s. 1–2.

81 J. Szumski, *Środki penalne w polskim prawie wykroczeń na tle doświadczeń i praktyki*, Lublin 1995, s. 69.

82 J. Zimmermann, op. cit., s. 20.

83 Orzecznictwo karno-administracyjne w świetle danych za I półrocze 1960 r., IPN BU MSW II 6625, s. 455.

trolu orzecznictwa karno-administracyjnego w sprawach wykroczeń drogowych, w którym obok wskazania niedociągnięć w pracy organów MO krytycznie oceniono działalność kolegiów. Wprawdzie do kolegiów trafiało tylko 4–6% ogółu ujawnionych wykroczeń drogowych, to powszechną praktyką było wymierzanie przez składy orzekające „kar niewspółmiernych do szkodliwości społecznej czynów, w szczególności kar zbyt łagodnych”. Zdaniem NIK prowadzeniu skutecznej polityki represyjnej przeszkadzał brak w wielu kolegiach specjalistycznych składów orzekających, zajmujących się wyłącznie sprawami drogowymi oraz niedocenywanie przez aparat karno-administracyjny znaczenia „oddziaływania wychowawczo-profilaktycznego dla zapobiegania powstawaniu wykroczeń i wypadków drogowych”. Zamiast organizować rozprawy pokazowe kończące się wymierzeniem sprawcy wykroczenia drogowego surowej kary, w nadmiernym stopniu wykorzystywano postępowanie nakazowe, co wobec niemożności orzeczenia w tym trybie grzywny powyżej 300 złotych znacznie ograniczało skuteczność represji karno-administracyjnej. Nie praktykowano także stosowania uciążliwej dla sprawców wykroczeń kary dodatkowej podania orzeczenia o ukaraniu do publicznej wiadomości.

Zawarte w raporcie NIK spostrzeżenia były zbieżne z dokonaną przez Departament Społeczno-Administracyjny MSW oceną polityki represyjnej kolegiów w zakresie zwalczania wykroczeń drogowych<sup>84</sup>. Przekazanie sądom spraw o prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwym negatywnie wpłynęło na skuteczność polityki karnej, gdyż wykroczenia drogowe przestały być traktowane jako stwarzające szczególne zagrożenie dla porządku publicznego. Położenie w 1960 r. szczególnego nacisku na zwalczanie wykroczeń alkoholowo-chuligańskich wymagało podjęcia działań w kierunku odciążenia kolegiów od rozpatrywania dużej ilości spraw o naruszenie przepisów drogowych. Ponieważ większość wykroczeń drogowych stanowiły czyny o małym ciężarze gatunkowym, to za zasadne uznano przekazanie tego rodzaju spraw do postępowania mandatowego i akcji wychowawczej MO. Kolegia miały skupić się na rozpatrywaniu spraw o naruszenia przepisów drogowych, których konsekwencją było spowodowanie wypadku lub duże prawdopodobieństwo wystąpienia niebezpieczeństwa w ruchu drogowym. Tak pomyślana strategia legła w gruzach wskutek niechęci funkcjonariuszy MO do sporządzania wniosków o ukaranie, skutkiem czego był odnotowany w 1961 r. gwałtowny spadek liczby kar orzeczonych przez kolegia<sup>85</sup>. Miało to świadczyć o skuteczności trybu mandatowego jako instru-

<sup>84</sup> D. Egierska, *Orzecznictwo w sprawach wykroczeń drogowych w świetle kontroli NIK*, ZKA 1964, nr 2, s. 11–15.

<sup>85</sup> W I półroczu 1961 r. kolegia rozpatrzyły niecałe 22 tysiące spraw o wykroczenia drogowe (60%), podczas gdy w analogicznym okresie roku ubiegłego liczba ta wynosiła ponad 72 tysiące, M. Zimmermann, op. cit., s. 19.

mentu zwalczania wykroczeń drogowych i chociaż suche dane statystyczne nie oddawały rzeczywistego stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, to stanowiły podatny grunt dla kształtowania się liberalnej polityki karnej w sprawach drogowych. Podczas gdy łamanie przepisów drogowych urosło do rangi plagi społecznej, a liczba wypadków rosła w zastraszającym tempie, aparat karno-administracyjny zdawał się nie dostrzegać wagi narastającego problemu<sup>86</sup>. Nic zatem dziwnego, że kolegia zostały obarczone przez prasę odpowiedzialnością za fatalny stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, gdyż nie prowadziły skutecznej działalności profilaktyczno-wychowawczej w zakresie zapobiegania wypadkom drogowym. Podkreślano przy tym, iż tolerowanie „drobnych nawet uchybień i na pozór błahych wykroczeń przeciw przepisom drogowym doprowadza często do poważnych wypadków”, a w takich sytuacjach „nawet najsurowsza kara jaka spotka kierowcę – pirata, nie wskrzesi ofiary wypadku”. Tymczasem takie wykroczenia, jak „zbyt duża szybkość, wymuszanie pierwszeństwa przejazdu, blokowanie jezdni przez pojazdy wolno jadące”, które stwarzały realne niebezpieczeństwo katastrofy drogowej były często karane w trybie postępowania nakazowego. Analizując działalność kolegiów warszawskich w latach 1961–1962 stwierdzono niedostrzeganie przez członków składów orzekających poważnego ciężaru gatunkowego wykroczeń drogowych<sup>87</sup>, czego wyrazem było sporadyczne wymierzanie kar grzywny w maksymalnym wymiarze. Prezentując tytułem przykładu kilka spraw o wykroczenia drogowe, rozpatrzonych przez jedno z kolegiów dzielnicowych m.st. Warszawy, krytycznie oceniono ukaranie grzywną w maksymalnej wysokości jedynie pirata drogowego, który „nie zmniejszył szybkości przy wymijaniu stojącego na przystanku autobusu i potrącił dwie kobiety przechodzące jezdnią”. W pozostałych sprawach względnie surową grzywnę (tysiąc złotych) orzeczono jedynie w przypadku osoby przechodzącej przez jezdnię na czerwonym świetle, lecz sprawcy takich wykroczeń, jak zderzenie pojazdów wskutek niezachowania należytej ostrożności, jazda w nocy bez świateł, czy prowadzenie samochodu pomimo braku prawa jazdy spotkali się z łagodną represją<sup>88</sup>. Oceniając w oparciu o przykłady konkretnych

<sup>86</sup> Omawiając na posiedzeniu Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych działalność MSW w 1960 r. Minister Władysław Wicha podkreślił fakt, iż „w ciągu 9 miesięcy b. ilość wypadków na drogach publicznych wzrosła w porównaniu do roku ubiegłego o 3 578. Największa ilość wypadków została spowodowana przez kierowców w stanie nietrzeźwym prowadzących pojazdy, wskutek nadmiernej szybkości jazdy oraz nieprzestrzegania przepisów drogowych”, „Biuletyn Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych” nr 101/590 z 10 grudnia 1960 r., s. 13.

<sup>87</sup> Informacja Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy dla Wydziału Administracyjnego KW PZPR dot. przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w I półroczu 1962 r., Archiwum Akt Nowych, Zespół Akt Ministerstwa Sprawiedliwości, sygn. teczki 1976, s. 25.

<sup>88</sup> Grzywnę 750 złotych wymierzono motorniczemu tramwaju i 300 złotych kierowcy samochodu ciężarowego. Bardzo niskie, bo nieprzekraczające 300 złotych, były kary za nieposiadanie świateł lub jazdę bez włączonych świateł, natomiast za prowadzenie samochodu przez osobę nieposiadającą

orzeczeń politykę represyjną w zakresie karania wykroczeń drogowych, stwierdzono, iż „kolegia nie wykorzystują należycie wszystkich środków, które mogłyby położyć skuteczną tamę wypadkom drogowym”<sup>89</sup>.

## „Kodeks drogowy” z 1962 r. jako podstawa prawna karania wykroczeń drogowych

Zmasowana kampania środków masowego przekazu wymierzona przeciwko piratom drogowym zyskała poparcie władz, które wobec gwałtownego rozwoju motoryzacji na początku lat sześćdziesiątych zaczęły dostrzegać potrzebę uporządkowania stanu prawnego w dziedzinie ruchu drogowego. Pochodzące z okresu międzywojennego przepisy coraz bardziej odstawały od rzeczywistości, gdyż powstawały w okresie, gdy polska motoryzacja znajdowała się w powijkach. Poza tym nie były ujęte kompleksowo w jednym akcie prawnym, lecz rozrzucone w całym szeregu rozmaitych aktów normatywnych. Uwaga ta dotyczyła również podstaw prawnych karania sprawców wykroczeń drogowych, które zamieszczone zostały w pochodzącym z 1937 r. rozporządzeniu wykonawczym<sup>90</sup> do wielokrotnie zmienianej ustawy o przepisach porządkowych na drogach publicznych<sup>91</sup>. Kompleksowe uregulowanie zagadnień bezpieczeństwa ruchu drogowego nastąpiło w ustawie z 27 listopada 1961 r. o bezpieczeństwie i porządku ruchu drogowego na drogach publicznych<sup>92</sup>, która w sposób całościowy regulowała kwestie ujęte dotychczas fragmentarycznie w kilku zaledwie artykułach wspomnianej ustawy o przepisach porządkowych na drogach publicznych<sup>93</sup>. Szczegółowemu rozwinięciu regulacji ustawowych służyło wydanie 1 października 1962 r. rozporządzenia w sprawie ruchu na drogach publicznych<sup>94</sup>, które

---

prawa jazdy orzeczona grzywna wynosiła 500 złotych, T. Bonik, *O wypadkach drogowych*, ZKA 1961, nr 5, s. 39–41.

<sup>89</sup> Ibidem, s. 40.

<sup>90</sup> Rozporządzenie Ministrów Komunikacji, Spraw Wewnętrznych i Spraw Wojskowych z 27 października 1937 r. o ruchu pojazdów mechanicznych na drogach publicznych (Dz. U. nr 85, poz. 66).

<sup>91</sup> Pismo Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Szczecinie do Biura Nadzoru nad Orzecznictwem Karno-Administracyjnym MSW z 26 marca 1958 r., IPN BU MSW II 6628, s. 92.

<sup>92</sup> Dz. U. nr 53, poz. 295.

<sup>93</sup> Ustawodawca w sposób precyzyjny określił szereg zasad i reguł dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego, kompleksowo regulując tak istotne kwestie jak „warunki poruszania się pojazdów po drodze, obowiązki kierujących pojazdami z podkreślonym wyrażnie i imperatywnie zakazem prowadzenia wszelkich pojazdów w stanie wskazującym na użycie alkoholu, warunki «profilaktycznej» represji, jaką jest cofanie prawa jazdy, system kontroli ruchu drogowego”, J. Jasiński, *Ruch drogowy w „ryzach” nowej ustawy*, ZKA 1962, nr 1, s. 31.

<sup>94</sup> Rozporządzenie Ministrów Komunikacji i Spraw Wewnętrznych z 1 października 1962 r. w sprawie ruchu na drogach publicznych (Dz. U. nr 61, poz. 295).

razem z ustawą stanowiącą podstawę jego wydania określano potocznie mianem „kodeksu drogowego”. Pośród całego systemu środków służących zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku ruchu znalazło się miejsce dla szeroko ujętej odpowiedzialności karno-administracyjnej, traktowanej w kategoriach „jednego z gwarantów posłuchu dla tego systemu”<sup>95</sup>. Szczególne znaczenie dla praktyki orzecznictwa karno-administracyjnego posiadało precyzyjne uregulowanie problemu odpowiedzialności kierującego pojazdem w stanie wskazującym na użycie alkoholu lub innego podobnie działającego środka<sup>96</sup>. Dotychczas podstawą karania pijanych kierowców było rozporządzenie o ruchu pojazdów mechanicznych na drogach publicznych, które przewidywało zakaz używania alkoholu lub znajdowania się w stanie wskazującym na użycie alkoholu podczas prowadzenia pojazdu mechanicznego lub postoju okolicznościowego<sup>97</sup>. Nieprecyzyjnie sformułowana dyspozycja tego przepisu skutkowałą karaniem przez kolegia na jego podstawie wszystkich przypadków prowadzenia pojazdu mechanicznego pod wpływem alkoholu, bez zwracania uwagi na stan upojenia alkoholowego sprawy wykroczenia. Do momentu wejścia w życie ustawy o zwalczaniu alkoholizmu z grudnia 1959 r. w praktyce orzecznictwa karno-administracyjnego nie odróżniano stanu wskazującego na użycie alkoholu i stanu nietrzeźwości, przyjmując za podstawę ukarania fakt spożycia alkoholu przez kierowcę. Wprowadzenie przez ustawę antyalkoholową odpowiedzialności karno-sądowej za prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwym oznaczało pozostawienie w gestii kolegów jedynie spraw przeciwko kierowcom znajdującym się w stanie wskazującym na użycie alkoholu<sup>98</sup>. Na potrzeby praktyki jako granicę pomiędzy stanem wskazującym a stanem nietrzeźwości przyjęto stężenie alkoholu we krwi przekraczające 0,5 promila, czyli w razie stwierdzenia zawartości alkoholu we krwi w granicach 0,2–0,5 promila kierowca pojazdu mechanicznego powinien ponieść odpowiedzialność karno-administracyjną. Wraz z nadaniem przez „kodeks drogowy” rangi ustawowej wykroczeniu prowadzenia pojazdu w stanie wskazującym na użycie alkoholu, rozciągnięto odpowiedzialność za tego rodzaju czyny na wszystkich kierujących pojazdami na drogach

95 Przepisy karne ustawy wiązały dyspozycje czynu zagrożonego karą z odpowiednimi przepisami określającymi zakazy i nakazy, przewidzianymi w poszczególnych rozdziałach ustawy, zrywając tym samym ze sprawiającym trudności praktyczne „systemem jednego wszechogarniającego przepisu blankietowego”, zawartym w poprzednio obowiązującej ustawie z 1921 r. Ustawa o bezpieczeństwie i porządku ruchu na drogach publicznych porządkowała dotychczasowe przepisy represyjne zawarte w aktach prawnych różnej rangi, nadając określonym w tych przepisach wykroczeniom rangę ustawową, J. Jasiński, op. cit., s. 31.

96 Stanowił o tym art. 19 ustawy z 27 listopada 1961 r. o bezpieczeństwie i porządku ruchu na drogach publicznych.

97 Pismo Wydziału Karno-Administracyjnego MSW do Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Szczecinie z 20 listopada 1958 r., IPN BU MSW II 6628, s. 90.

98 J. Jasiński, *Jakie progę na nasze drogi*, „Życie Warszawy” 1963, nr 274, s. 3.



publicznych, gdyż dotychczasowe przepisy dotyczyły kierowców pojazdów mechanicznych i rowerzystów<sup>99</sup>. Oprócz represji karno-administracyjnej kierowcy prowadzący pojazdy samochodowe po spożyciu alkoholu musieli liczyć się z o wiele bardziej dotkliwą sankcją w postaci cofnięcia prawa jazdy czasowo lub na stałe<sup>100</sup>. Chociaż pozbawienie prawa jazdy stanowiło bezpośrednią konsekwencję popełnienia wykroczenia przez pijanego kierowcę, to stosowanie tego środka leżało w gestii wydziałów komunikacji prezydium rad narodowych. Pozbawienie obywatela uprawnień niezbędnych do prowadzenia pojazdów mechanicznych w trybie administracyjno-prawnym spotkało się z krytyczną oceną przedstawicieli doktryny, którzy postulowali nadanie cofnięciu prawa jazdy charakteru kary dodatkowej, orzekanej przez rozpatrujące sprawę o wykroczenie kolegium<sup>101</sup>.

Liczba stanów faktycznych stanowiących naruszenie przepisów tzw. kodeksu drogowego była dosyć pokaźna, gdyż obok wykroczeń zawartych w ustawie dodatkowe stany faktyczne objęte odpowiedzialnością karno-administracyjną przewidywały przepisy wspomnianego rozporządzenia wykonawczego. Rozwiązanie to spotkało się z krytyczną oceną DSA MSW, którego zdaniem formułowanie zabronionych stanów faktycznych przez wydające przepisy wykonawcze organy administracji prowadziło do „nadmiernej penalizacji życia społecznego, zwłaszcza na odcinku orzecznictwa karno-administracyjnego”, a tym samym stwarzało zagrożenie „zbyt dalekiej ingerencji organów państwowych w sferę praw obywatelskich”<sup>102</sup>. Pomimo to ustawodawca przewidział dla wszystkich wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu ruchu drogowego jednakową sankcję w postaci kary grzywny do 4 500 złotych, co oznaczało trzykrotne podniesienie dotychczasowej górnej granicy tej kary do maksymalnej wysokości przewidzianej w znowelizowanej ustawie z 15 grudnia 1951 r.<sup>103</sup> Sankcja w tej wysokości została uznana w toku gorącej dyskusji ze zwolennikami wprowadzenia kary aresztu za dostateczną represję, tym bardziej, że „kodeks drogowy” przewidywał stosowanie przez MO szerokiego wachlarza środków wychowawczych, począwszy od upomnienia poprzez doraźne ukaranie w trybie mandatowym, a skoń-

99 J. Jasiński, *Dmuchał Pan w balonik*, „Życie Warszawy” 1963, nr 270, s. 3.

100 Wytyczne Ministra Komunikacji przewidywały, że jeżeli kierowca znajdował się w czasie jazdy po raz pierwszy w stanie wskazującym na użycie alkoholu, to prawo jazdy należało cofnąć na okres od miesiąca do roku, gdy miało to miejsce po raz drugi – od 6 miesięcy do 3 lat, po raz trzeci – od roku do 5 lat, natomiast za czwartym razem pozbawienie prawa jazdy powinno nastąpić na stałe. Wytyczne w sprawie cofania praw jazdy stanowiące załącznik do rozporządzenia Ministra Komunikacji z 23 listopada 1963 r. w sprawie cofania praw jazdy (Monitor Polski nr 90, poz. 426).

101 S. Waltoś, *Wykonanie kary pozbawienia prawa prowadzenia pojazdów mechanicznych*, „Nowe Prawo” 1963, nr 11, s. 1241.

102 Uwagi DSA MSW do projektu ustawy o bezpieczeństwie i porządku ruchu na drogach publicznych, IPN BU MSW II 6624, s. 710.

103 Stanowił o tym art. 8 ust. 1 pkt 2 znowelizowanej ustawy z 15 grudnia 1951 r.



czywszy na skierowaniu sprawy do kolegium. Założeniem twórców „kodeksu drogowego” było karanie mandatami karnymi sprawców większości wykroczeń i ograniczenie sporządzania wniosków o ukaranie tylko do poważnych naruszeń przepisów drogowych lub przypadków odmowy przyjęcia mandatu<sup>104</sup>. Zgodnie z zaleceniami Komendy Głównej MO przed kolegium mieli odpowiadać tylko „sprawcy czynów o większym niebezpieczeństwie społecznym”, dopuszczający się wykroczeń grożących bezpośrednio spowodowaniem wypadku lub poważnie zakłócających porządek ruchu drogowego. Były to przede wszystkim wykroczenia polegające na prowadzeniu pojazdu w stanie wskazującym na użycie alkoholu, w przypadku których, zdaniem KG MO, „oczywiście nie może być mowy o ukaraniu mandatem”. W takich sytuacjach kolegia miały orzekać surowe grzywny, z kolei rozpatrując sprawy skierowane przez funkcjonariuszy MO wskutek odmowy zapłacenia mandatu przez sprawcę wykroczenia „nie powinny w zasadzie karać go poniżej górnej granicy mandatu karnego”<sup>105</sup>.

Realizując wytyczne KG MO służba ruchu drogowego MO ujawniła w 1962 r. ponad milion wykroczeń, za które ukarano mandatami karnymi 825 tysięcy osób i sporządzono 196 tysięcy wniosków o ukaranie w trybie karno-administracyjnym. Najczęściej miały miejsce wykroczenia polegające na łamaniu przepisów drogowych przez osoby piesze, braku sprawnych świateł w nocy, niestosowaniu się do znaków drogowych, złym stanie technicznym pojazdów oraz nieprzestrzeganiu pierwszeństwa przejazdu<sup>106</sup>. Prowadzenie pojazdu po spożyciu alkoholu stanowiło 1,5% ogólnej liczby stwierdzonych przez organy MO naruszeń przepisów drogowych i niespełna czwartą część spraw o wykroczenia drogowe, rozpatrzonych przez kolegia w 1962 r.<sup>107</sup>

Pozostałą część spraw rozpatrywanych przez kolegia stanowiły wykroczenia drogowe, których sprawcy odmówili zapłacenia mandatu karnego, co wiązano ze stwierdzonym w 1962 r. „poważnym wzrostem liczby mandatów nakładanych z miejsca przez funkcjonariuszy MO”. Uzasadnienie dla powszechnego stosowania postępowania mandatowego jako instrumentu zwalczania naruszeń przepisów drogowych miała stanowić uchwała Sekretariatu KC PZPR w sprawie polityki karnej, której zalecenia odnosiły się także do orzecznictwa karno-administracyjnego. Podjęta we wrześniu 1961 r. uchwała zalecała „rozwijanie działalności profilaktyczno-wychowawczej” oraz korzystanie z innych niż kary grzywny dostępnych środków, w tym mandatów kredytowych, „w celu podniesienia dyscypliny społecznej i zmniejszenia ilości wykroczeń”. Praktyczna realizacja tych założeń skutkowała położeniem przez funkcjonariuszy MO szczególnego

<sup>104</sup> D. Egierska, E. Szuniewicz, *Czytamy kodeks drogowy*, ZKA 1963, nr 4–5, s. 34–35.

<sup>105</sup> H. Gałęcki, *Aktualne zadania MO w zwalczaniu wykroczeń drogowych*, ZKA 1963, nr 4–5, s. 25.

<sup>106</sup> *Ibidem*, s. 19.

<sup>107</sup> D. Egierska, E. Szuniewicz, *op. cit.*, s. 27.

nacisku na karanie w trybie mandatowym, nawet w sytuacji gdy ze względu na szkodliwość społeczną czynu wykroczenie nosiło znamiona piractwa drogowego. Wprawdzie wspomniana uchwała zalecała „zaostrenie represji za wykroczenia o dużej szkodliwości społecznej”, w tym również wykroczenia drogowe, lecz prowadzenie surowej polityki represyjnej przez kolegia utrudniał spadek aktywności organów MO w zakresie sporządzania wniosków o ukaranie. Dopiero w 1963 r. zaczęto postrzegać zbyt szerokie stosowanie postępowania mandatowego jako przeszkodę dla prowadzenia surowej polityki represyjnej wobec piratów drogowych i jedną z przyczyn zwiększania się liczby wypadków drogowych. Problem łagodnego traktowania sprawców poważnych naruszeń przepisów drogowych poruszył także na forum Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych podsekretarz stanu w MSW, Zygfryd Sznek, wskazując na fakt, iż „wśród osób ukaranych przez kolegia karno-administracyjne coraz mniejszy odsetek stanowią sprawcy wykroczeń przeciwko przepisom o bezpieczeństwie drogowym”. Karanie coraz większej liczby sprawców naruszeń przepisów drogowych w trybie mandatowym ograniczało możliwość prowadzenia surowej polityki represyjnej, stąd za konieczny warunek poprawy sytuacji w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego uznano wzrost aktywności kolegiów. Miało temu towarzyszyć „zaostrenie sankcji stosowanych przeciwko osobom naruszającym przepisy w tej dziedzinie”<sup>108</sup>, będące reakcją na stwierdzone w praktyce części kolegiów liczne przypadki liberalnych orzeczeń. Tytułem przykładu wskazano wymierzenie przez Kolegium Powiatowe w Przemyślu kary nagany dla kierowcy motocykla z niesprawnym światłem stopu, chociaż zdołano ustalić, że „ukarany jest kawalerem, pracuje jako kierowca samochodowy, zarabiając 1700 zł miesięcznie”. Nie wszystkie orzeczenia kolegiów były trafne i sprawiedliwe, wskutek czego wymierzona kara traciła walory wychowawcze i nie „przyczyniała się do utrzymania i usprawnienia porządku publicznego”<sup>109</sup>.

<sup>108</sup> Informacja o problemach orzecznictwa karno-administracyjnego złożona przez podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Zygryda Szneka na posiedzeniu Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych w dniu 9 października 1963 r., Biuletyn Nr 434/III kad. Komisji Spraw Wewnętrznych z 9 października 1963 r., s. III.

<sup>109</sup> Jako przykład niesprawiedliwej polityki karnej, „niezrozumiałej dla samych ukaranych i ich otoczenia”, przytoczono naruszające zasadę indywidualizacji kary orzeczenie Kolegium Miejskiego w Gdyni, które ukarało ucznia stolarskiego „grzywną 500 zł za prowadzenie na drodze publicznej niezarejestrowanego samochodu osobowego”. Ten sam skład orzekający ukarał również właściciela warsztatu grzywną 650 zł za to, że polecił swojemu uczniowi prowadzenie samochodu, zupełnie nie zwracając uwagi na fakt, iż zarobki ucznia stolarskiego były pięciokrotnie niższe niż jego szefa, *Polityka karna*, ZKA 1963, nr 6, s. 22.

## Polityka karna w sprawach o wykroczenia drogowe w latach sześćdziesiątych

Stanowiąca reakcję kierownictwa MSW na niedostateczną aktywność kolegiów w sprawach o wykroczenia drogowe polityka zaostrzenia represji karno-administracyjnej szybko zaczęła przynosić spodziewane efekty w postaci stopniowej poprawy stanu bezpieczeństwa na polskich drogach<sup>110</sup>. Stały wzrost liczby kar wymierzonych przez kolegia wobec osób łamiących przepisy drogowe skutkowało tym, że w latach 1962–1970 „liczba skazań przez kolegia wzrosła o 99,1 tys.”<sup>111</sup>. W ostatnim roku rządów Gomułki udział wykroczeń drogowych w ogólnej ilości kar orzeczonych przez kolegia wynosił 35,2 % wobec 19,2% w roku 1962. Tendencja wzrostowa przybrała na sile począwszy od 1964 r., kiedy to liczba kar wymierzonych za naruszenia przepisów regulujących porządek na drogach publicznych wyniosła 27% ogółu ukarań<sup>112</sup>, by w kolejnym roku osiągnąć 31,3%<sup>113</sup>. Wzrostowi znaczenia wykroczeń drogowych towarzyszyło zaostrzenie represji karnej za tego rodzaju czyny, na co wskazuje zawarte w sprawozdaniu obejmującym rok 1964 stwierdzenie, iż „w 1961 r. kary grzywny powyżej 300 zł stanowiły 42,5%, w tym powyżej 1000 zł – 5%, w 1963 r. odpowiednio 62 i 13%, a w 1964 r. 67 i 14%”<sup>114</sup>. Podsumowując działalność kolegiów w 1965 r. stwierdzono dalsze zaostrzenie kar za wykroczenia drogowe, gdyż „za prowadzenie pojazdów mechanicznych z naruszeniem obowiązujących przepisów wymierzono 15,2% kar grzywny powyżej 1000 zł”. Ponieważ „w niektórych jednostkach /woj. wrocławskie, m. Szczecin/ kary były jeszcze zbyt łagodne w stosunku do wagi tych wykroczeń”<sup>115</sup>, to działania zmierzające do zaostrzenia polityki represyjnej kontynuowano w kolejnych latach. Szczególne znaczenie przykładano do „ścigania i karania osób prowadzących pojazdy w stanie wskazującym na użycie alkoholu”, jako sprawców „najbardziej ciężkich wykroczeń”

<sup>110</sup> Wskazuje na to chociażby sytuacja na terenie woj. poznańskiego, gdzie pomimo znacznego wzrostu liczby pojazdów mechanicznych w okresie czerwiec – wrzesień 1963 r. odnotowano nieznaczny spadek liczby wypadków drogowych na tle analogicznego okresu roku 1962. Bardzo poważnie zmalała liczba wypadków śmiertelnych i rannych uczestników wypadków drogowych. Zdaniem Komendanta Inspektoratu Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej MO wpływ na poprawę stanu bezpieczeństwa na drogach woj. poznańskiego miała m.in. „coraz lepsza praca kolegiów karno-administracyjnych”, „Wielka wojna” wygrana. Rozmowa z okazji XIX rocznicy MO, „Głos Wielkopolski” 1963, nr 237, s. 6.

<sup>111</sup> J. Skupiński, *Model polskiego prawa o wykroczeniach*, Wrocław – Warszawa – Kraków 1974, s. 167.

<sup>112</sup> Zestawienie liczby ukaranych według dziedzin wykroczeń w latach 1963–1965, IPN BU MSW II 16162, s. 163.

<sup>113</sup> Informacja o przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w r. 1965, IPN BU MSW II 16162, s. 157.

<sup>114</sup> Sprawozdanie z działalności Departamentu Społeczno-Administracyjnego MSW w 1963 r., IPN BU MSW II 6417, s. 6.

<sup>115</sup> Informacja o przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w r. 1965, IPN BU MSW II 16162, s. 158.

opracowując „przy współdziale zainteresowanych organów centralnych” zasady postępowania w tego rodzaju sprawach<sup>116</sup>. Przeprowadzone w 1964 r. przez Wydział Karno-Administracyjny DSA MSW badania wykazały bowiem szereg nieprawidłowości w działalności organów MO, ujawniających przypadki prowadzenia pojazdu po spożyciu alkoholu, jak też niejednorodną politykę represyjną kolegów w tego rodzaju sprawach. Funkcjonariusze „drogówki” podczas przeprowadzanych kontroli stanu trzeźwości kierowców innych pojazdów niż samochody ograniczali się do użycia probierza trzeźwości i jeżeli próba dała wynik pozytywny, kierowali sprawę na drogę postępowania karno-administracyjnego. Jeżeli nawet zachowanie pijanego kierowcy wyraźnie wskazywało na spożycie dużej ilości alkoholu to rzadko decydowano się na badanie chemiczne krwi, które w razie potwierdzenia stanu nietrzeźwości skutkowałoby oskarżeniem o popełnienie przestępstwa z ustawy o zwalczaniu alkoholizmu.

W przypadku kierowców pojazdów samochodowych organy MO postępowały w sposób właściwy, zarządzając w razie pozytywnego wyniku próby z probierzem trzeźwości – chemiczne badanie krwi. Milicyjna służba ruchu zwracała bowiem szczególną uwagę na kierowców samochodowych, wychodząc z założenia, iż pojazdy samochodowe ze względu na szybkość i duży ciężar mogą w razie wypadku wyrządzić poważne szkody. Ponieważ spożycie stosunkowo niewielkiej ilości alkoholu skutkowało stanem nietrzeźwości sprawcy, to po przeprowadzeniu chemicznego badania krwi sprawy przeciwko prowadzącym samochody były z reguły kierowane na drogę postępowania sądowego. Natomiast w przypadku pojazdów innych niż samochody milicyjna służba ruchu zakładała mniejsze ryzyko wyrządzenia szkód w ruchu drogowym ze względu na ich ograniczoną prędkość i moc, dlatego szła po najmniejszej linii oporu, zadowalając się badaniem przy pomocy probierza trzeźwości. Do kolegów kierowano głównie wnioski o ukaranie pijanych rowerzystów, w mniejszej liczbie osób prowadzących motocykle i pojazdy konne, zaś sporadycznie kierowców samochodowych. Politykę represyjną kolegów w sprawach o prowadzenie pojazdu w stanie wskazujących na spożycie alkoholu oceniono „generalnie jako stanowczą i surową”, a przez to odpowiadającą „społecznej wadze rozpatrywanych spraw”. Mankamentem represji karnej było jednak duże zróżnicowanie wysokości orzekanych grzywien, w zależności od natężenia ruchu drogowego na terenie funkcjonowania danego kolegium. Kolegia nie doceniały także znaczenia profilaktyczno-wychowawczego kary dodatkowej podania orzeczenia do publicznej wiadomości, chociaż w każdej rozpoznawanej sprawie powinny rozważyć zasadność stosowania tego środka<sup>117</sup>.

<sup>116</sup> Sprawozdanie z działalności Departamentu Społeczno-Administracyjnego MSW w 1965 r., IPN BU MSW II 16162, s. 139.

<sup>117</sup> A. Gubiński, *Problematyka stanu wskazującego na użycie alkoholu w świetle analizy orzecznictwa*, ZKA1964, nr 5, s. 69–73.

Poprawie sytuacji w zakresie zwalczania pijaństwa wśród kierowców służyć miało zacieśnienie współpracy z organami MO oraz dalsze zaostrzenie represji karnej<sup>118</sup>, co skutkowało odczuwalnym na niektórych terenach spadkiem liczby wykroczeń z udziałem pijanych kierowców. Jako przykład podawano miasto Poznań, gdzie w wyniku orzekania znacznie surowszych niż dotychczas grzywnien udział tego rodzaju spraw w strukturze wykroczeń drogowych uległ zmniejszeniu o 9%<sup>119</sup>. „Słuszna” zdaniem DSA MSW polityka zaostrzania represji „wobec sprawców wzrastających wykroczeń drogowych” wyrażała się w orzekaniu coraz większej liczby kar grzywny powyżej tysiąca złotych, które w pierwszym półroczu 1968 r. stanowiły 22,8% kar wymierzonych za prowadzenie pojazdów w stanie wskazującym na użycie alkoholu i 10,9% kar za pozostałe wykroczenia drogowe<sup>120</sup>. Pomimo to władze zwierzchnie krytycznie oceniły fakt, iż „kolegia k-a wymierzały jeszcze zbyt łagodne kary wobec sprawców masowo występujących i szczególnie niebezpiecznych społecznie wykroczeń drogowych, zwłaszcza wobec osób, które kierowały pojazdami w stanie wskazującym na użycie alkoholu”<sup>121</sup>. „Stosunkowo zbyt niskie jeszcze kary” wymierzane w 1968 r. przez kolegia drogowe stanowiły rysę na pozytywnym wizerunku orzecznictwa karno-administracyjnego „jako jednego z istotnych środków służących do zabezpieczenia porządku publicznego”. Wobec gwałtownego rozwoju motoryzacji, pociągającego za sobą zwiększone niebezpieczeństwo wypadków drogowych, MSW stwierdziło, iż „istnieje pilna potrzeba aby surowiej traktować lekkomyślnych użytkowników dróg, narażających innych na śmiertelne niebezpieczeństwo”. Stosowaniu przez kolegia surowej represji miało służyć m.in. określenie katalogu najpoważniejszych wykroczeń i obowiązkowe orzekanie wobec ich sprawców kar grzywny w maksymalnej wysokości<sup>122</sup>.

Zalecenia te zostały zawarte w wytycznych DSA MSW w zakresie orzecznictwa karno-administracyjnego na lata 1969–1970 i chociaż dane statystyczne za rok 1969 wskazywały „na dalszą poprawę w zakresie właściwego doboru przez kolegia środków oddziaływania na sprawców wykroczeń”, w tym stosowanie z reguły surowej represji wobec sprawców szczególnie szkodliwych i najliczniejszych wykroczeń, to wyjątek od tej reguły stanowiły wykroczenia drogowe. Wprawdzie udział wykroczeń drogowych w całości spraw rozpoznawanych przez kolegia wynosił w 1969 r. 31,6%, lecz wykroczenia te „nie zawsze były dostatecznie surowo oceniane”. W ocenie DSA łagodną represję stosowały zwłaszcza kolegia orzekające w województwach, „na terenie których wykroczenia te występowa-

<sup>118</sup> E. Pacholarz, *Analiza orzecznictwa k.-a. za rok 1968*, ZKA 1969, nr 2, s. 50.

<sup>119</sup> K. Chudzińska-Cieśla, *Wykroczenia alkoholowo-chuligańskie i drogowe w Poznaniu*, ZKA 1967, nr 4, s. 50.

<sup>120</sup> *Orzecznictwo k.-a. w I półroczu 1968 r.*, ZKA 1968, nr 5, s. 4.

<sup>121</sup> E. Pacholarz, op. cit., s. 52.

<sup>122</sup> *Zadania orzecznictwa*, ZKA 1969, nr 2, s. 2.

ły szczególnie licznie”, skutkiem czego był wzrost liczby wypadków drogowych przemawiający za potrzebą dalszego zaostrzenia represji<sup>123</sup>. W roku poprzedzającym kodyfikację prawa wykroczeń, czyli 1970, nastąpił znaczny wzrost liczby wniosków o ukaranie w sprawach o wykroczenia drogowe, co przypisywano „większej operatywności” organów MO. Skutkiem tego „wśród ogółu osób ukaranych przez kolegia dominującą grupę stanowili w 1970 r. sprawcy wykroczeń drogowych”, gdyż wskutek położenia szczególnego nacisku na zwalczanie wykroczeń drogowych, „nieznacznie zmniejszył się procentowy udział sprawców wykroczeń tzw. chuligańskich i alkoholowych”. Polityka represyjna kolegiów została oceniona przez DSA „w zasadzie pozytywnie”, gdyż miało miejsce „zjawisko dalszego zaostrzenia kar za nasilające się wykroczenia drogowe”, a tylko w niektórych województwach kary kształtowały się znacznie poniżej przeciętnej krajowej<sup>124</sup>. Ponad 30% grzywien orzeczonych względem pijanych kierowców przekraczało tysiąca złotych, lecz pośród osób ukaranych przez kolegia za prowadzenie pojazdu w stanie wskazującym na spożycie alkoholu w dalszym ciągu przeważali rowerzyści i kierujący pojazdami konnymi. Należy jednak przyznać, iż w porównaniu ze stanem z połowy lat sześćdziesiątych zwiększeniu uległa liczba pijanych kierowców samochodowych pociągniętych do odpowiedzialności karno-administracyjnej. Ta zdecydowanie najsurowiej traktowana przez kolegia grupa sprawców wykroczeń drogowych spotykała się ponadto z dotkliwą sankcją w postaci czasowego cofnięcia prawa jazdy, orzekaną w trybie administracyjnym przez wydziały komunikacji prezydów rad narodowych<sup>125</sup>.

## Zakończenie

Stanowiący zwieńczenie procesu ewolucji materialnego prawa karno-administracyjnego Polski Ludowej kodeks wykroczeń z 1971 r.<sup>126</sup> poświęcał problematyce naruszeń przepisów drogowych odrębny rozdział. Było to wyrazem znaczenia, jakie władze komunistyczne w związku z gwałtownym rozwojem motoryzacji zaczęły przykładąć do zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Realizowana w drugiej połowie lat sześćdziesiątych polityka stopniowego zaostrzania represji w sprawach o wykroczenia drogowe, zwłaszcza te popełniane pod wpływem alkoholu, wywarła istotny wpływ na treść regulacji zawartych w rozdziale XI kodeksu wykroczeń. W katalogu wykroczeń przeciwko bezpie-

<sup>123</sup> *Orzecznictwo karno-administracyjne w 1969 roku*, ZKA 1970, nr 3, s. 5 i 12–13.

<sup>124</sup> E. Pacholarz, *Orzecznictwo karno-administracyjne w 1970 r.*, ZKA 1971, nr 2, s. 25 i 30.

<sup>125</sup> Przykładowo w woj. krakowskim „za kierowanie pojazdami samochodowymi pod wpływem alkoholu w I półroczu 1971 r. cofnięto 390 praw jazdy”, *Z badań nad represją za kierowanie pojazdami pod wpływem alkoholu*, ZKA 1971, nr 6, s. 79.

<sup>126</sup> Ustawa z 20 maja 1971 r. kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 12, poz. 114).



czeństwu i porządkowi w komunikacji zamieszczono nowe czyny karalne, przewidziano także szerszą niż dotychczas odpowiedzialność kierowców pojazdów innych niż samochody, m.in. w przypadku unikania kontroli drogowej<sup>127</sup>. Sankcje karne stosowane przez kolegia wobec sprawców naruszeń przepisów drogowych obejmowały nie tylko karę grzywny orzeczaną w granicach przewidzianych kodeksem wykroczeń, lecz także karę aresztu zasadniczego przewidzianą dla czynów o największym ciężarze gatunkowym. Nawiązując do rozwiązań ustawy z 17 czerwca 1966 r., która przekazała orzecznictwu kolegiów czyny powstałe wskutek przekwalifikowania dotychczasowych występów, przywrócono kompetencje kolegiów do karania osób prowadzących pojazdy mechaniczne w stanie nietrzeźwości<sup>128</sup>. Skutkiem tego obowiązujący od 1 stycznia 1972 r. kodeks wykroczeń stanowił podstawę karania pijanych kierowców bez względu na stopień zawartości alkoholu we krwi, co oznaczało zerwanie z dwutorowością karania na rzecz skupienia w ręku kolegiów całości kompetencji represyjnych w tym zakresie<sup>129</sup>. Rozwiązanie to umożliwiło prowadzenie jednolitej polityki karnej w sprawach o prowadzenie pojazdów mechanicznych pod wpływem alkoholu, jednak z punktu widzenia osoby kierującej pojazdem w stanie nietrzeźwości oznaczało pozbawienie prawa do rozpoznania sprawy przez niezawisły sąd. Wymierzenie kary aresztu lub wysokiej grzywny przez funkcjonujące w strukturach terenowego aparatu administracyjnego kolegia do spraw wykroczeń, znacznie ograniczało możliwość obiektywnego rozstrzygnięcia sprawy, gdyż oparte na czynniku społecznym składy orzekające kolegiów nastawione były na realizację wytycznych ministra spraw wewnętrznych, przewidujących zaostrzenie represji karnej w sprawach o społecznie niebezpieczne wykroczenia drogowe. Niekorzystną z punktu widzenia osoby prowadzącej pojazd w stanie nietrzeźwości zmianę jej statusu prawnego z oskarżonego na obwinionego w niewielkim stopniu rekompensowało przewidziane w przepisach kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia prawo do ponownego rozpatrzenia sprawy przez sąd w przypadku orzeczenia przez kolegium kary aresztu zasadniczego. Sądowa kontrola nie obejmowała bowiem orzeczeń o ukaraniu grzywną ani o wiele bardzo dolegliwej dla kierowców kary dodatkowej zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, wprowadzonej w miejsce przewidzianego w ustawie z 1961 r. o bezpieczeństwie i porządku ruchu na drogach publicznych cofania prawa jazdy w trybie decyzji organów administracji<sup>130</sup>. Orzeczenie kary dodatkowej zakazu prowadzenia pojazdów było obowiązkowe w przypadku popełnienia wykroczenia polegającego

<sup>127</sup> D. Egierska, J. Lewiński, *Po sejmowej korekcie*, ZKA 1971, nr 2, s. 9.

<sup>128</sup> *Tezy wystąpienia Ministra Spraw Wewnętrznych Kazimierza Świtały na konferencji prasowej w dniu 16 kwietnia 1970 r. poświęconej projektom ustaw o wykroczeniach*, ZKA 1970, nr 2, s. 55.

<sup>129</sup> A. Gubiński, *Alkohol a odpowiedzialność za wykroczenia*, „Zagadnienia Wykroczeń” (dalej: ZW) 1973, s. 39.

<sup>130</sup> W. Tomczyk, *Kary dodatkowe w projekcie prawa o wykroczeniach*, ZKA 1969, nr 3–4, s. 72–73.



na prowadzeniu pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości, natomiast gdy zawartość alkoholu we krwi nie przekraczała 0,5 promila, jak również w sprawach o niektóre inne wykroczenia drogowe, orzeczenie tej kary ustawodawca pozostawił uznaniu kolegium<sup>131</sup>.

Wejściu z życia kodeksu wykroczeń towarzyszyło podkreślanie przez czynniki oficjalne potrzeby stosowania surowych kar za wykroczenia popełnione pod wpływem alkoholu, w tym uznanych za szczególnie społecznie niebezpieczne przypadków prowadzenia pojazdów mechanicznych przez pijanych kierowców<sup>132</sup>. Przekazanie kolegiom spraw o prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości pociągnęło za sobą wzrost liczby wniosków o ukaranie, widoczny już w pierwszym roku obowiązywania kodeksu<sup>133</sup> oraz zaostrzenie polityki represyjnej w sprawach o wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji. Względy społecznego niebezpieczeństwa popełnianych czynów miały przemawiać za surowszym traktowaniem przez kolegia pijanych kierowców na tle sprawców zakłócenia spokoju lub porządku publicznego oraz osób dopuszczających się przywłaszczenia mienia społecznego<sup>134</sup>. Szeroko stosowano karę dodatkową zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, przykładowo w 1972 r. kolegia orzekły ją wobec 62% ukaranych kierowców<sup>135</sup>. Orzecznictwo karno-administracyjne w latach siedemdziesiątych cechować będzie dominacja wykroczeń drogowych, gdyż ich sprawcy stanowić będą najliczniejszą grupę ukaranych przez kolegia, a „najsurowsze kary stosowano wobec osób prowadzących pojazdy mechaniczne w stanie wskazującym na użycie alkoholu”<sup>136</sup>. Dynamiczny rozwój motoryzacji w okresie rządów Edwarda Gierka stwarzał podatny grunt dla prowadzenia represyjnej polityki karnej i dalszego zaostrzania kar wymierzanych pijanym kierowcom<sup>137</sup>, lecz działania te nie przyniosły radykalnej poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Walka z piratami drogowymi jedynie przy użyciu sankcji karnych była z góry skazana na niepowodzenie, gdyż nadmierna wiara w skuteczność wysokich kar przesłaniała potrzebę prowadzenia zakrojonych na szeroką skalę działań profilaktyczno-wychowawczych, ukierunkowanych na zmianę zakorzenionych w społeczeństwie nawyków, przejawiających się w tolerancji dla łamania przepisów drogowych

<sup>131</sup> D. Egierska, J. Lewiński, op. cit., s. 7.

<sup>132</sup> J. Smereczański, *W obliczu nowych zadań*, ZW 1972, nr 1, s. 5.

<sup>133</sup> W 1972 r. odnotowano wzrost o 23,4% liczby rozpatrzonych przez kolegia wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, E. Pacholarz, *Liczby mówią*, ZW 1973, nr 2, s. 35.

<sup>134</sup> *Kodyfikacja spełniła pokładane w niej nadzieje*, ZW 1974, nr 2, s. 3.

<sup>135</sup> E. Pacholarz, *Liczby mówią*, ZW 1973, nr 2, s. 35.

<sup>136</sup> Idem, *W świetle statystyki*, ZW 1974, nr 2, s. 41–443.

<sup>137</sup> Przykładowo, podsumowując orzecznictwo karno-administracyjne w 1974 r., stwierdzono, iż „w największym stopniu kolegia zaostrzyły represję w sprawach o wykroczenia z art. 87 par. 1 k. w. (prowadzenie pojazdów mechanicznych w stanie wskazującym na użycie alkoholu)”; J. Lewiński, *Plon minionego roku*, ZW 1975, nr 2, s. 2.

i prowadzenia pojazdu po spożyciu alkoholu. Odejście od nadmiernej represyjności cechującej politykę karną w sprawach o wykroczenia drogowe nastąpiło dopiero po upadku systemu komunistycznego, lecz pomimo prowadzenia kampanii społecznych podkreślających zagrożenie płynące ze strony pijanych kierowców i szeregu innych inicjatyw na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego nie udało się istotnie ograniczyć plagi piractwa drogowego. Ponure statystyki wypadków drogowych stanowią dzisiaj trudny do podważenia argument w ręku zwolenników stosowania surowych kar wobec kierowców stwarzających zagrożenia dla innych uczestników ruchu drogowego, a zwłaszcza osób prowadzących pojazdy w stanie po użyciu alkoholu. Ze względu na popularność tego rodzaju populistycznych haseł należy pamiętać o doświadczeniach wyniesionych z praktyki funkcjonowania orzecznictwa karno-administracyjnego Polski Ludowej, które uczą nas, iż traktowanie represji karnej jako podstawowego instrumentu rozwiązywania problemów społecznych skazane jest z góry na niepowodzenie.



**Rafał Michałowski**

Uniwersytet w Białymstoku  
e-mail: rafalm@uwb.edu.pl

## **Regulacja obrotu państwowymi gruntami rolnymi w świetle przepisów o reformie rolnej i osadnictwie na Ziemiach Odzyskanych**

### **SUMMARY**

#### **Legal Regulation of Land Property Turnover in the Light of Decrees on Land Reform and Settlement on Regained Territories**

The decree of the Polish Committee of National Liberation (PKWN) of 6th September 1944 on land reform and the decree of 6th September 1946 on the system of agriculture and settlement in the Regained Territories, are the most important legal acts that created Polish agrarian structure after the Second World War. The above-mentioned legal acts introduced the public-law model of property transfer for the land properties belonging to the State.

Both decrees regulated two complexes of legal activities: taking over land properties by the state and the distribution of state-owned land properties. The State has become the owner *ex lege*. Pursuant to both of these both decrees, the acquisition process of the state-owned land properties by individual farmers was divided into a few phases. Both procedures were based on administrative law instruments.

**Key words:** land reform, Regained Territories, agrarian structure, administrative decision

## 1. Uwagi wprowadzające

Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 22 lipca 1944 r.<sup>1</sup> zawierał zapowiedź przeprowadzenia szerokiej reformy rolnej, w założeniu mającej „przyspieszyć odbudowę Kraju i zaspokoić odwieczny pęd chłopstwa polskiego do ziemi”. Była to zapowiedź wprowadzenia w prawodawstwie radykalnych środków służących przeistoczeniu ustroju rolnego w Polsce.

Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej<sup>2</sup> oraz dekret Rady Ministrów z 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska<sup>3</sup> są aktami prawnymi, które w kardynalny sposób wpłynęły na ukształtowanie ustroju rolnego w Polsce po drugiej wojnie światowej. Jak się podkreśla, reforma rolna oparta była na wyraźnych przesłankach politycznych (dążeniu do likwidacji wielkiej własności ziemskiej) wypływających z założeń doktryny leninowskiej, natomiast osadnictwo na Ziemiach Odzyskanych to przedsięwzięcie, które zgodne było z oczekiwaniami całego społeczeństwa, bez względu na poglądy związane z daną warstwą społeczną<sup>4</sup>. Na stan państwowej własności rolniczej, obok wymienionych aktów prawnych, niewątpliwy wpływ miały również inne, takie jak dekret z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich<sup>5</sup>, dekret z 5 września 1947 r. o przejściu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR<sup>6</sup>, dekret z 27 lipca 1949 r. o przejściu na własność Państwa niepozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich położonych w niektórych powiatach województw: białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego<sup>7</sup> czy też ustawa z 20 marca 1950 r. o przejściu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego<sup>8</sup>. W dalszej części artykułu przedstawione zostaną węzłowe zagadnienia związane z postanowieniami dekretu z 6 września 1944 r. oraz dekretu z 6 września 1946 r., z uwagi na wzmiankowaną doniosłość spo-

<sup>1</sup> Manifest został opublikowany jako załącznik do Dziennika Ustaw nr 1 z dnia 15 marca 1944 r.

<sup>2</sup> Tekst jednolity Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 z późn. zm., powoływany dalej jako dekret z 6 września 1944 r.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 49, poz. 279 z późn. zm., powoływany dalej jako dekret z 6 września 1946 r.

<sup>4</sup> A. Stelmachowski, *Kształtowanie się rolnictwa i prawa rolnego w Polsce (rys historyczny)*, [w:] P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 41.

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 13, poz. 87.

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 59, poz. 318 z późn. zm.; zgodnie z art. 5 ust. 3 dekretu, nieruchomości ziemskie, które przeszły na własność Państwa z mocy art. 1, włącza się do Państwowego Funduszu Ziemi.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 46, poz. 339 z późn. zm.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 9, poz. 87 z późn. zm.

łeczną tych aktów prawnych, ale przede wszystkim ze względu na to, że właśnie one kształtowały charakterystyczny dla tego okresu model przenoszenia własności państwowych nieruchomości ziemskich.

Przeprowadzenie reformy rolnej wymagało dokonania różnorodnych czynności, które można podzielić na dwie grupy: zgromadzenie zasobu nieruchomości, a następnie ich rozdysponowanie<sup>9</sup>. Temu też schematowi odpowiadała akcja osadnicza na Ziemiach Zachodnich<sup>10</sup>. W związku z tym, w ten sposób uporządkowany został tok wywodów w niniejszym artykule.

## 2. Źródła państwowej własności rolniczej

Zgodnie z postanowieniami dekretu z 6 września 1944 r., na cele reformy rolnej zostały przejęte następujące kategorie nieruchomości ziemskich<sup>11</sup>:

- a) będące własnością obywateli Rzeszy Niemieckiej, nie-Polaków i obywateli polskich narodowości niemieckiej (art. 2 ust. 1 lit b). W wersji dekretu sprzed ogłoszenia tekstu jednolitego ten przepis wyróżniał dwie kategorie podmiotów: obywateli Rzeszy Niemieckiej nie-Polaków i obywateli polskich narodowości niemieckiej. Tekst jednolity wprowadził przecinek sugerujący, że mamy do czynienia z trzema różnymi przypadkami. Gdybyśmy wyróżnili osobną kategorię „nie-Polaków” okazałoby się, że znacząco wzrasta liczba osób pozbawionych własności nieruchomości. Niejasno też przedstawiałyby się relacje pomiędzy wyróżnionymi grupami podmiotów – zwłaszcza, że kategoria „nie-Polaków” zdawałaby się pochłaniać pozostałe, zaś ze względu na niezwykle szeroki, a przy tym nieostry, zakres byłaby nieperatywna. Doktryna tamtego okresu stała na stanowisku, że mamy do czynienia z dwoma grupami osób pozbawionych własności<sup>12</sup>. Współcześnie Sąd Najwyższy w wyroku z 5 listopada 2002 r.<sup>13</sup> doszedł do wniosku, że nie jest uzasadnione wyróżnienie trzech kategorii podmiotów na podstawie art. 2 ust. 1 lit. b), ponieważ tekst jednolity nie może odbiegać od tekstu oryginalnego. Uwzględniając współczesną aksjologię stwierdził (na tle po-

<sup>9</sup> Zob. W. Pawlak, *Prawo rolne PRL*, Warszawa – Poznań 1980, s. 39.

<sup>10</sup> Por. H. Świątkowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1966, s. 47.

<sup>11</sup> Oprócz wskazanych kategorii nieruchomości, na cele reformy przeznaczone zostały także nieruchomości rolne stanowiące własność Skarbu Państwa z jakiegokolwiek tytułu (art. 2 ust. 1 lit. a) dekretu z 6 września 1944 r.).

<sup>12</sup> F. Longchamps, *Prawo agrarne*, Warszawa 1949, s. 89 (taki wniosek można wywieść z rozważań autora); J. Paliwoda, *Przebudowa ustroju rolnego. Zakres działania administracji rolnej*, Warszawa 1964, s. 37; H. Świątkowski, op. cit., s. 49.

<sup>13</sup> III CKN 273/01, „Lex” nr 77039.

jęcia „obywatel polski narodowości niemieckiej”), że obywatel polski, który zgłosił przynależność do narodowości niemieckiej bez istotnego przymusu, przez wzgląd na otrzymanie przywilejów, dał tym samym wyraz braku przynależności do narodu polskiego;

- b) będące własnością osób skazanych prawomocnie za zdradę stanu, za dezercję lub uchylanie się od służby wojskowej, za pomoc udzieloną okupantom ze szkodą dla Państwa lub miejscowej ludności, względnie za inne przestępstwa, przewidziane w dekreście Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 31 sierpnia 1944 r. o wymiarze kary dla fałszywostwo-hitlerowskich zbrodniarzy winnych zabójstw i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami oraz dla zdrajców Narodu Polskiego<sup>14</sup> oraz w dekreście Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 30 października 1944 r. o ochronie Państwa<sup>15</sup> (art. 2 ust. 1 lit. c). Ostatni z wymienionych aktów prawnych został uchylony przez art. 40 pkt 1 dekretu z 16 listopada 1945 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa<sup>16</sup> (pierwsza wersja tzw. małego kodeksu karnego);
- c) skonfiskowane z jakichkolwiek innych prawnych przyczyn (art. 2 ust. 1 lit. d). Zdarzeniem podpadającym pod zakres wyznaczony tym przepisem było w szczególności orzeczenie konfiskaty majątku jako kary dodatkowej albo przejście majątku na własność Skarbu Państwa w wyniku innego orzeczenia, przykładowo na podstawie art. 13 §2 dekretu z 28 czerwca 1946 r. o odpowiedzialności karnej za odstępstwo od narodowości polskiej w czasie wojny 1939–1945 r.<sup>17</sup>;
- d) stanowiące własność albo współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich rozmiar łączny przekraczał bądź 100 ha powierzchni ogólnej, bądź 50 ha użytków rolnych, a na terenie województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego, jeśli ich rozmiar łączny przekraczał 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych tej powierzchni (art. 2 ust. 1 lit. e). W doktrynie zarysowała się rozbieżność stanowisk w kwestii, czy ów przepis działał permanentnie i w każdym przypadku mającym miejsce po dniu jego wejścia w życie, tj., po 13 września 1944 r., gdy dany podmiot stał się właścicielem nieruchomości ziemskich przekraczających wskazane tam

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 4 poz. 16 z późn. zm.

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 10 poz. 50.

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 53, poz. 300.

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 46, poz. 237 z późn. zm.; przykład zaczerpnięty z: F. Longchamps, op. cit., s. 46–47.



maksyma obszarowe, przechodziły one na własność Skarbu Państwa<sup>18</sup> czy ów skutek miał charakter jednorazowy i nastąpił tylko w dniu wejścia w życie dekretu<sup>19</sup>. Obecnie nie budzi wątpliwości, że poprawne jest to drugie rozwiązanie, za słusznością którego opowiedział się Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 16 kwietnia 1996 r.<sup>20</sup> Trybunał w uzasadnieniu stwierdził, że gdyby normodawca chciał ukierunkować działanie mechanizmu omawianego przepisu na przyszłość, to winien albo go inaczej sformułować, albo dodać inny, wyraźnie przewidujący taki skutek.

Wszystkie te nieruchomości przeszły na własność Skarbu Państwa bezwzględnie, bez odszkodowania (art. 2 ust. 1 *in fine*) wolne od obciążeń. Mieliśmy tu do czynienia z pierwotnym nabyciem własności *ex lege*<sup>21</sup>. Jest to dobitny przykład radykalności przyjętych przez prawodawcę rozwiązań, realizującego rewolucyjne przeobrażenia struktury własnościowej polskiego rolnictwa.

Wyjaśnienia wymaga pojęcie „nieruchomości ziemskiej”, co ma pierwszorzędne znaczenie przy określeniu zakresu oddziaływania norm dekretu z 6 września 1944 r.<sup>22</sup> Franciszek Longchamps stwierdził, że dekret z 6 września 1944 r. pozostawia otwartą sprawę interpretacji tego określenia, jedynie z art. 2 ust. 1 lit. e) wynikało, że „nieruchomości ziemskie” są zakresowo obszerniejsze niż „użytki rolne”<sup>23</sup>. Józef Paliwoda ograniczył się do stwierdzenia, że pojęcie „nieruchomość rolna”, zawarte w ustawie z 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi<sup>24</sup>, zastąpiło, jego zdaniem, niezadowolające, a używane w przepisach o reformie rolnej i osadnictwie pojęcie „nieruchomości ziemskiej” (przeciwstawione „nieruchomościom miejskim”)<sup>25</sup>. Według H. Świątkowskiego ustawodawstwo odnoszące się do osadnictwa i reformy rolnej pozostawiało otwartą kwestię wypełnienia odpowiednią treścią pojęcia „nieruchomości ziemskiej”. Zwracał uwagę, że zostało ono użyte w opozycji do pojęcia „nieruchomości miejskiej”.

<sup>18</sup> Zob. J. Paliwoda, op. cit., s. 39 oraz s. 80 przyp. 73, podając, że takie rozwiązanie przyjęła praktyka; por. też: W. Bendetson, H. Świątkowski, *Rola prawa w umocnieniu sojuszu robotniczo-chłopskiego*, [w:] *Zagadnienia prawne rolnictwa. Materiały konferencji naukowej 5-7 grudnia 1955 r.*, red. S. Szera, Warszawa 1956, s. 10, gdzie o maksymalnych pułapach obszarowych przyjętych w dekreście z 6 września 1944 r. pisze się jako o wyznaczających „maksimum indywidualnego władania ziemią – własności kułackiej”.

<sup>19</sup> F. Longchamps, op. cit., s. 48; W. Pawlak, *Z zagadnień prawnych reformy rolnej w Polsce Ludowej*, RPEiS 1958, nr 2, passim; H. Świątkowski, op. cit., s. 50.

<sup>20</sup> W 15/95, OTK 1996, nr 2, poz. 13.

<sup>21</sup> F. Longchamps, op. cit., s. 48, H. Świątkowski, op. cit., s. 50.

<sup>22</sup> O stanowisku, które zajmowało w tej kwestii Ministerstwo Rolnictwa zob. A. Machnikowska, *Prawo własności w Polsce w Latach 1944-1981. Studium historycznoprawne*, Gdańsk 2010, s. 190.

<sup>23</sup> F. Longchamps, op. cit., s. 45.

<sup>24</sup> Dz. U. Nr 39 poz. 172, z późn. zm.

<sup>25</sup> J. Paliwoda, op. cit., s. 17.

Nieruchomościami ziemskimi były jego zdaniem nieruchomości użytkowane na cele rolnicze w szerokim znaczeniu, obejmując swym zakresem nie tylko grunty wykorzystywane bezpośrednio do produkcji rolnej, ale również i te, bez których produkcja nie byłaby możliwa (przykładowo: grunty pod budynkami, okólniki, drogi wewnętrzne, podwórza). W odróżnieniu od desygnatów nazwy „nieruchomość” w rozumieniu art. 46 Kodeksu cywilnego<sup>26</sup>, desygnaty nazwy „nieruchomość ziemska” mogły składać się nawet z kilkunastu nieruchomości w rozumieniu kodeksowym<sup>27</sup>. Niezwykle istotne znaczenie praktyczne należy przypisać wykładni dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 19 września 1990 r.<sup>28</sup> Trybunał stwierdził, że ustawodawca pod pojęciem „nieruchomości ziemskiej” miał na względzie obiekty mienia nieruchomego, które są lub mogą być wykorzystane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej, zwierzęcej i sadowniczej. Ów wniosek znajduje uzasadnienie w tytule dekretu z 6 września 1946 r., jak i w treści niektórych jego przepisów (art. 1 ust. 2 lit. „a” i „b”, czy też art. 6). Aleksander Lichorowicz krytycznie ustosunkował się do konkluzji i prowadzących do niej wywodów zawartych w tej uchwale. Jego zdaniem rekonstruując pojęcie „nieruchomości ziemskiej” dla potrzeb dekretu z 6 września 1944 r. należy sięgnąć do przepisów wykonawczych Ministra Sprawiedliwości i Prezesa Głównego Urzędu Ziemskiego z 12 września 1919 r. w sprawie stosowania rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z 1 września 1919 r.<sup>29</sup>, normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskich. Zgodnie z nimi, za nieruchomości ziemskie należało uważać nieruchomości położone poza obrębem miast, przy czym nieruchomości znajdujące się w posiadaniu drobnych rolników, działki letniskowe, wille podmiejskie, kolonie robotnicze i urzędnicze, mimo że znajdowały się poza obrębem miast, nie miały statusu nieruchomości ziemskich<sup>30</sup>. Autor uznaje jednak możliwość przyjęcia na płaszczyźnie dogmatycznej wniosków wynikających z uchwały Trybunału Konstytucyjnego, o ile uzna się, że przepisy wykonawcze z 12 września 1919 r. nie miały powszechnie obowiązującej mocy, gdyż nie zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw<sup>31</sup>. W tej sytuacji dopuszczalne byłoby

<sup>26</sup> Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

<sup>27</sup> H. Świątkowski, op. cit., s. 48–49, przyp. 2.

<sup>28</sup> W 3/89, OTK 1990, nr 1 poz. 26. Zob. również wyrok WSA w Warszawie z 6 października 2009 r. IV SA/Wa 1165/09 (Lex nr 574127) i przywołane w treści uzasadnienia orzecznictwo; por. też wyrok SN z dnia 17 lutego 2010 r., IV CSK 345/09 (Lex nr 577697).

<sup>29</sup> M. P. Nr 206, s. 1; przepisy wydano do rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z 12 września 1919 r. normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskich (Dz. U. Nr 73, poz. 428 z późn. zm.).

<sup>30</sup> A. Lichorowicz, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Zakamycze 2005, s. 1088.

<sup>31</sup> Zob. powoływane przez A. Lichorowicza orzeczenie Sądu Najwyższego z 2 października 1922 r., I C 174/22, Orz. SN 1922, poz. 82.

kształtowanie przez Trybunał pojęcia „nieruchomość ziemska”, zwłaszcza jeśli ma to praktyczną doniosłość<sup>32</sup>. W doktrynie pojawił się również pogląd, że nazwie „nieruchomość ziemska” należy nadawać znaczenie wynikające ze wskazanego rozporządzenia z 1 września 1919 r., interpretowanego przez pryzmat przepisów ustawy z dnia 15 lipca 1920 r. o reformie rolnej<sup>33</sup>. Autor tej koncepcji, Ł. Bielecki, ostatecznie doszedł do wniosku, że nieruchomości ziemskie to grunty, mające przez swą specyfikę lub przeznaczenie charakter typowo „wiejski”<sup>34</sup>. Nie były to jedynie nieruchomości rolne, ale grunty mające szeroko pojęty związek z produkcją rolną lub leśną. Jednak, biorąc pod uwagę cele dekretu z 6 września 1944 r. sformułowane w art. 2, autor dochodzi do wniosku, że zakresem oddziaływania norm tego aktu prawnego objęte zostały jedynie nieruchomości ziemskie o charakterze *stricte* rolniczym<sup>35</sup>.

W celu przebudowy ustroju rolnego powołano do życia Państwowy Fundusz Ziemi (art. 3 ust. 1 dekretu z 6 września 1944 r.). Miał on być, w pierwotnych zamierzeniach normodawcy, kontynuacją przedwojennego Funduszu Obrotowego Reformy Rolnej<sup>36</sup>. Jego powstanie było ściśle powiązane z koncepcją reformy rolnej, został utworzony dla realizacji jej celów<sup>37</sup>. W skład Funduszu, obok innych składników wskazanych w art. 3 ust. 2, weszły nieruchomości ziemskie, o których mowa w art. 2 ust. 1 dekretu z 6 września 1944 r. Państwowy Fundusz Ziemi określany był w piśmiennictwie prawniczym jako wyodrębniona masa majątkowa przeznaczona do przebudowy ustroju rolnego<sup>38</sup>. Trzeba nadmienić,

<sup>32</sup> A. Lichorowicz, op. cit., s. 1092–1093. Trudno jednak zgodzić się z kwalifikacją w tym kontekście definicji nieruchomości ziemskiej jako nieposiadającej charakteru *iuris cogentis*, co czyni A. Lichorowicz. Wszak już sam podział na przepisy imperatywne i dyspozytywne jest czymś innym niż kwalifikacja przepisu jako powszechnie obowiązujący czy też pozbawiony takiej cechy. Dopiero w odniesieniu do przepisów powszechnie obowiązujących można odnieść podział na imperatywne i dyspozytywne w zależności od tego, czy zastosowanie dyspozycji norm zrekonstruowanych z tychże przepisów może zostać wyłączone z woli strony stosunku prawnego, w ramach którego zachowanie nakazywane przez daną normę miałyby być zrealizowane.

<sup>33</sup> Dz. U. Nr 70, poz. 462.

<sup>34</sup> Ł. Bielecki, *Nacjonalizacja nieruchomości ziemskich na obszarze południowo-wschodniego pogranicza Polski (część I)*, „Rejent” 2007, nr 5, s. 20.

<sup>35</sup> Ibidem, s. 28; zob. też: W. Ziętek, *W sprawie pojęcia nieruchomości ziemskiej*, „Rejent” 2008, nr 4, s. 142–146. Autor, odnosząc się do poglądów Ł. Bieleckiego, krytykuje prezentowany przez niego sposób rozumienia pojęcia „nieruchomość ziemska” na gruncie dekretu z 6 września 1944 r. Polemika ta nie wydaje się jednak w pełni przekonująca, gdyż Ł. Bielecki nie formułuje opinii (co mu przypisuje W. Ziętek), że dekret z 6 września 1944 r. dotyczył wszystkich nieruchomości ziemskich w rozumieniu rozporządzenia z 1 września 1919 r.

<sup>36</sup> A. Zieliński, *Formy prawne gospodarowania nieruchomościami Państwowego Funduszu Ziemi*, Poznań 1980, s. 13.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 12.

<sup>38</sup> Por. F. Longchamps, op. cit., s. 56; H. Świątkowski, op. cit., s. 47; J. Paliwoda, op. cit., s. 21; W. Pawlak, op. cit., s. 180. Wyczerpująco charakter prawny Państwowego Funduszu Ziemi analizuje A. Zieliński; zob. tegoż, op. cit., s. 33–42.

że od momentu uchwalenia ustawy budżetowej na 1951 r.<sup>39</sup> jedynym składnikiem PFZ były nieruchomości, natomiast inne składniki mienia wchodzące do tychczas do niego, stały się dochodem budżetów terenowych<sup>40</sup>.

Z kolei dekret z 6 września 1946 r. w art. 1 ust. 1 postanowił, że na cele tam wymienione przeznaczone zostały wszelkie nieruchomości ziemskie, z wyjątkiem będących własnością osób fizycznych. Nieruchomości te tworzyły zapas ziemi (art. 1 ust. 2). Do zapasu ziemi mogły też być, jak stanowił art. 2 ust. 1 dekretu z 6 września 1946 r., włączone nieruchomości położone w granicach administracyjnych miast, z wyjątkiem będących własnością osób fizycznych. Również niektóre kategorie gruntów leśnych zasiliły zapas nieruchomości (zob. art. 3 ust. 1). Nieruchomości znajdujące się w zapasie ziemi weszły w skład Państwowego Funduszu Ziemi (zdanie drugie art. 4 dekretu z 6 września 1946 r.). Wskazane nieruchomości przeszły na własność Państwa, o ile jeszcze nią nie były (art. 4, zdanie pierwsze). Ustalając, jakie nieruchomości weszły do zapasu ziemi, w szczególności trzeba wskazać, że jeszcze przed uchwaleniem dekretu z 6 września 1946 r., art. 4 dekretu z 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziemi Odzyskanych<sup>41</sup> rozciągnął na Ziemi Odzyskane ustawodawstwo obowiązujące na obszarze Sądu Okręgowego w Poznaniu. Data jego wejścia w życie (zgodnie z art. 10 wszedł on w życie z dniem ogłoszenia) była jednocześnie datą rozciągnięcia na Ziemi Zachodnie przepisów dekretu z 6 września 1944 r. Wówczas więc własnością Skarbu Państwa stały się m.in. nieruchomości wskazane w art. 2 ust. 1 lit. b) oraz e) powyższego dekretu. Także dekret z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich stanowił podstawę przejścia na własność Skarbu Państwa określonych kategorii mienia, również nieruchomości ziemskich (zob. art. 2 dekretu). Tak więc, na mocy postanowień dekretu z 6 września 1944 r., na Skarb Państwa przeszła własność niektórych nieruchomości ziemskich, które nie stały się jego własnością na mocy wcześniejszych aktów prawnych; przykładowo, chodziło o nieruchomości ziemskie będące własnością związków samorządu terytorialnego<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> Dz. U. z 1951 r. Nr 18, poz. 145.

<sup>40</sup> Szczegółowo: A. Zieliński, op. cit., s. 24–25.

<sup>41</sup> Dz. U. Nr 51, poz. 295, z późn. zm.

<sup>42</sup> F. Longchamps, op. cit., s. 94; zob. też okólnik Ministra Ziemi Odzyskanych Nr 38/48 z 28 lipca 1948 r. w sprawie majątku byłych niemieckich gmin na obszarze Ziemi Odzyskanych (Dz. Urz. MZO Nr 14, poz. 131).

### 3. Dysponowanie państwowymi nieruchomościami rolnymi

#### 3.1. Regulacja dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej

Nieruchomości ziemskie przejęte w trybie przepisów dekretu z 6 września 1944 r. miały zostać przeznaczone m.in. na powiększenie gospodarstw karłowatych, małorolnych i średniorolnych (art. 2 ust. 2 lit. a) oraz na tworzenie nowych samodzielnych gospodarstw rolnych dla bezrolnych, robotników i pracowników rolnych oraz drobnych dzierżawców (art. 2 ust. 2 lit. b). Dekret nie określał podstaw wyróżnienia poszczególnych rodzajów gospodarstw uprawnionych do skorzystania z parcelacji, prawodawca uczynił to w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r. w sprawie wykonaniu dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o wykonaniu reformy rolnej<sup>43</sup>. Zgodnie z brzmieniem §2 rozporządzenia, obszar gospodarstw karłowatych nie przekraczał 2 ha, gospodarstwa małorolne miały obszar od 2 do 5 ha, natomiast średniorolne – od 5 do 10 ha<sup>44</sup>, z tym że posiadacze gospodarstw z ostatniej grupy uczestniczyli w parcelacji, o ile byli obciążeni liczną rodziną. Rozporządzenie określiło również, że bezrolni, robotnicy rolni oraz dzierżawcy mogli skorzystać z reformy rolnej, jeśli prowadzili własne gospodarstwo domowe, o ile praca na roli stanowiła dla nich zawód dający główne źródło utrzymania (§3). Dekret wprowadzał dla gospodarstw nowo utworzonych maksymalną normę obszarową 5 ha ziemi średniej jakości, dla gospodarstw ogrodniczo-warzywnych zaś 2 ha (art. 12 ust. 2). Ów zapis należało rozpatrywać wespół z ust. 1 art. 13, zgodnie z którym obszar nowo utworzonych gospodarstw, jak również obszar, do którego mają być powiększone gospodarstwa karłowate, małorolne i średniorolne, powinien być uzależniony od jakości gleby i stosunku miejscowego zapotrzebowania ziemi do będącego do dyspozycji zapasu ziemi.

Jednakże trzeba zauważyć, że zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 13 ust. 1 dekretu z 6 września 1944 r.<sup>45</sup>, obszar nowo utworzonych gospodarstw, jak również obszar, do którego mają być powiększone gospodarstwa karłowate, powinien być uzależniony od jakości gleby i stosunku miejscowego zapotrzebowania ziemi do będącego do dyspozycji zapasu ziemi. Z kolei §2 art. 13 stanowił, że obszar ten dla gospodarstw nowo utworzonych w zasadzie nie mógł wynosić więcej niż 5 ha ziemi średniej jakości, a dla gospodarstw ogrodniczo-warzywnych nie mógł przekraczać 2 ha, dla parcel rzemieślniczo-wiejskich nie mógł przekraczać 2 ha,

<sup>43</sup> Dz. U. Nr 10, poz. 50, z późn. zm.

<sup>44</sup> Na marginesie można też wskazać, że prawodawca wprowadzając przesłanki podziału gospodarstw na poszczególne kategorie nie ustrzegł się podręcznikowego (nie jedyne) zresztą błędu, a przynajmniej nieścisłości. Nie może być tak, że górnym pułapem gospodarstw małorolnych jest norma 5 ha, będąca jednocześnie dolną normą gospodarstw średniorolnych. Oczywiście (nie ma zresztą innej drogi) należy tę nieścisłość wyeliminować w drodze wykładni, por. Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 2002, s. 59.

<sup>45</sup> Dz. U. Nr 4, poz. 17.

a dla parcel robotniczych itp. 1/4 ha. Takie rozwiązanie korespondowało z art. 2 ust. 2 lit. a) i b), mówiącymi o celach reformy, którymi miały być upelnorolenie istniejących gospodarstw o powierzchni poniżej pięciu hektarów użytków rolnych oraz tworzenie nowych samodzielnych gospodarstw rolnych dla bezrolnych, robotników i pracowników rolnych oraz drobnych dzierżawców. Inaczej więc niż to zapowiadał Manifest PKWN z 22 lipca 1944 r., wymieniając w dekreście podmioty uprawnione do uczestnictwa w parcelacji, prawodawca pominął tam gospodarstwa średniorolne obciążone liczną rodziną. W instrukcji Resortu Rolnictwa i Reform Rolnych z 11 października 1944 r. o przyspieszonym trybie wykonania reformy rolnej<sup>46</sup> w art. 12 wskazano jako uprawnionych do skorzystania z parcelacji „w uzupełnieniu postanowień dekretu z 6 września 1944 r. i zgodzie z Manifestem PKWN z 22 lipca 1944 r. także chłopów – właściciele gospodarstw poniżej 10 ha, obciążonych liczną rodziną”. Oceniając ten stan rzeczy z dzisiejszej perspektywy, z przyczyn oczywistych nie można uznać postanowień instrukcji za źródło prawa. Wówczas takie „niuansy” nie były brane pod uwagę a w praktyce instrukcja służyła za podstawę do nadawania ziemi chłopom średniorolnym do czasu nowelizacji dekretu z 6 września 1944 r. oraz wydania rozporządzenia wykonawczego z 1 marca 1945 r.<sup>47</sup> Jest to jednak kolejny przykład realizacji fundamentalnych przemian w rolnictwie wszelkimi dostępnymi metodami.

W przypadku gdyby zapas ziemi nie starczył na obdzielenie wszystkich uprawnionych do normy 5 ha, to zgodnie z §28 lit. a) oraz b) instrukcji Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r. o wykonaniu reformy rolnej<sup>48</sup> należało uzupełniać możliwie najwięcej gospodarstw do 5 ha, a pozostałe gospodarstwa nienadzielone wraz z bezrolnymi miały prawo ubiegać się o ziemię w zachodnich i północnych województwach. Postanowienia te nie zostały jednak faktycznie zrealizowane przy przeprowadzaniu reformy rolnej, czego dowodem był okólnik Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych z 24 stycznia 1946 r. w sprawie realizacji §28 instrukcji z 1 marca 1945 r. o wykonaniu reformy rolnej<sup>49</sup> stwierdzający wprost, że postanowienia §28 instrukcji nie były realizowane i nakazujący, aby tam, gdzie to jeszcze możliwe, „przepis ten w całej rozciągłości ściśle był wykonywany”<sup>50</sup>.

<sup>46</sup> Opublikowana w zbiorze: *Reforma rolna PKWN. Materiały i dokumenty*, Warszawa 1959, s. 39–45.

<sup>47</sup> Zob. W. Bendetson, H. Świątkowski, op. cit., s. 11. Na fakt, że instrukcje oraz okólniki wiążą władze, ale nie obywateli zwracał uwagę w doktrynie tamtego okresu F. Longchamps; zob. tegoż, op. cit., s. 91.

<sup>48</sup> Dz. Urz. MRiRR Nr 1, poz. 3.

<sup>49</sup> Dz. Urz. MRiRR Nr 4, poz. 60.

<sup>50</sup> Por. też Instrukcję Komitetu Centralnego Polskiej Partii Robotniczej z dnia 25 października 1944 r. przeciwko wypaczeniom w podziale ziemi obszarnej, opublikowaną [w:] *Reforma rolna PKWN...*, s. 59–60. Z informacji tam zawartych wynika, że z parcelacji korzystali przede wszystkim robotnicy rolni kosztem chłopstwa.



Jak stanowi art. 10 ust. 2 dekretu z 6 września 1944 r., pierwszeństwo do skorzystania z reformy rolnej przysługiwało żołnierzom Wojska Polskiego, inwalidom wojennym oraz uczestnikom partyzanckich walk o Polskę demokratyczną. W uzupełnieniu postanowień tego przepisu, rozporządzenie z 1 marca 1945 r. w §22 ust. 2 rozciągało ów przywilej również na wdowy i sieroty po żołnierzach Wojska Polskiego i uczestnikach walk o Polskę demokratyczną<sup>51</sup>. To uprzywilejowane niezależne było od tego, do jakiej grupy (bezrolny, małorolny itp.) uprawnionych do uczestnictwa w podziale ziemi należała dana osoba. Jednakże nie było ono w sposób należyty honorowane w toku przeprowadzania parcelacji<sup>52</sup>.

Własność gruntów nadawana była uprawnionym odpłatnie, jednak suma, do uiszczenia której zobowiązani byli nabywcy ustalona była na relatywnie niskim poziomie. Zgodnie z art. 14 ust. 1 dekretu z 6 września 1944 r. cena była równa przeciętnemu rocznemu urodzajowi, który określano na 15 q żyta z 1 ha ziemi trzeciej klasy<sup>53</sup>. Nabywcy mieli obowiązek wpłacić 10% ceny przy objęciu działek. Pozostałą część ceny małorolni i średniorolni mieli spłacić w ciągu 10 lat, zaś bezrolni w ciągu 20 lat (art. 14 ust. 2). Poszczególne raty płatne były do 10 grudnia każdego roku bez oprocentowania<sup>54</sup>.

Procedura prowadząca do nabycia własności gruntów rolnych przez wymienione kategorie uprawnionych przebiegała w kilku fazach<sup>55</sup>. Po ustaleniu wyłączeń od podziału (zob. art. 15 dekretu z 6 września 1944 r., §44 i 45 rozporządzenia z 1 marca 1945 r.) następowało ustalenie uprawnionych do skorzystania z reformy rolnej (art. 9 dekretu). Ziemia przeznaczona do parcelacji dzielona była pomiędzy poszczególne gromady (§19 rozporządzenia). Dla każdej z dzielonych nieruchomości sporządzany był projekt podziału ziemi (§22 ust. 1 i §23 rozporządzenia). Zarazem sporządzany był spis uprawnionych do uczestnictwa w podziale ziemi danego majątku (§21 rozporządzenia), a równolegle – projekt podziału inwentarza (§22 ust. 1 rozporządzenia). Obydwa projekty rozpatrywane były na ogólnym zebraniu uprawnionych do korzystania z reformy rolnej (§27 rozporządzenia). Projekt podziału ziemi

51 Pomijam w tym miejscu zagadnienie, czy wskazując w rozporządzeniu nową kategorię uprzywilejowanych pierwszeństwem nie przekroczonego zakresu upoważnienia do wydania rozporządzenia.

52 Por. pismo okólne Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 17 maja 1947 r. w sprawie załatwiania spraw inwalidów wojennych, partyzantów, zdemobilizowanych i rodzin po poległych żołnierzach, Dz. Urz. MRiRR Nr 6, poz. 60.

53 Szczegółowe zasady klasyfikacji i oszacowania gruntów zawierała instrukcja Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 12 grudnia 1946 r. w sprawie ustalenia ceny sprzedażnej nieruchomości ziemskich i ich przynależności dla nabywców z mocy dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. R.P. Nr 3 poz. 13 z 1945 r.), Dz. Urz. MRiRR z 1947 r. Nr 1, poz. 7. Załącznik nr 2 do instrukcji zawierał zasady ustalania ceny sprzedażnej gruntów rolnych w metrach żyta.

54 Zob. §3 zarządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 23 listopada 1946 r. w sprawie spłat należności Państwowego Funduszu Ziemi, Dz. Urz. MRiRR z 1947 r. Nr 1, poz. 5.

55 Szczegółowo: F. Longchamps, op. cit., s. 60 i nast.



podlegał zatwierdzeniu przez uprawniony organ (§29 rozporządzenia)<sup>56</sup>. Następnie dokonywano faktycznego podziału ziemi, czyli wydzielenia działek na gruncie, po dokonaniu którego nabywcy byli wprowadzani w posiadanie ziemi i wręczano im akt nadania ziemi i inwentarza (§33 ust. 1 rozporządzenia *in fine*). Według opisanych już zasad dokonywano ustalania ceny za nabywane grunty. Na podstawie sporządzonego protokołu z czynności klasyfikacji i oszacowania działek oraz inwentarza (§37 ust. 1 rozporządzenia) wydawano decyzję w przedmiocie klasyfikacji i szacunku, publikowaną poprzez wywieszenie w lokalu zarządu gminy na 7 dni, po upływie którego decyzję uznawało się za doręczoną wszystkim stronom i osobom zainteresowanym (§38 oraz §39 rozporządzenia). Prawo własności działki nadanej w toku reformy rolnej wpisywane było w księdze wieczystej na podstawie dokumentu nadania oraz odpisu wykonanej decyzji w przedmiocie klasyfikacji i szacunku działki łącznie z oszacowaniem przydzielonego nabywcy inwentarza (art. 2 ust. 2 dekretu z 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu w księgach hipotecznych /gruntowych/ prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej<sup>57</sup>). Jednocześnie jako ciężar realny wpisywano należności z tytułu nie zapłaconej ceny działki i inwentarza (art. 2 ust. 2 dekretu z 8 sierpnia 1946 r.)<sup>58</sup>.

Akt nadania ziemi to decyzja administracyjna przenosząca własność parcelowanej nieruchomości na nabywcę. Chwilą przejścia własności był moment otrzymania aktu nadania<sup>59</sup>. W doktrynie okresu PRL podnoszono, że przyjęta w dekrecie z 6 września 1944 r. konstrukcja nabycia własności wyłączała jakiegokolwiek roszczenia względem nowonabywcy podnoszone przez osoby trzecie, w tym przez właściciela pozbawionego władania<sup>60</sup>. Między osobą wyzutą z własności a otrzymującą akt nadania nie istniał, według tej koncepcji, żaden stosunek prawny, natomiast między państwem a nowonabywcami istniał stosunek publicznoprawny<sup>61</sup>. To stanowisko doktryny zostało ukształtowa-

<sup>56</sup> Zgodnie z przepisami rozporządzenia wykonawczego był to pełnomocnik powiatowy do spraw reformy rolnej. Pełnomocnicy do spraw reformy rolnej zostali odwołani nieopublikowanym zarządzeniem Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 21 sierpnia 1945 r., a zakres ich właściwości ostatecznie przeszedł na powiatowe komisje ziemskie (por. dekret z 15 sierpnia 1946 r. o organizacji komisji ziemskich; Dz. U. Nr 61, poz. 340); zob. F. Longchamps, op. cit., s. 39 i nast.

<sup>57</sup> Dz. U. Nr 39, poz. 233, z późn. zm.

<sup>58</sup> Por. J. Wasilkowski, *Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1963, s. 230; M. Świtka, *Splata ciężaru realnego jako należności Skarbu Państwa*, „Nieruchomości” C.H. Beck 2006, nr 5, s. 9–11.

<sup>59</sup> H. Świątkowski, op. cit., s. 61; jak też okólnik Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 30 stycznia 1946 r. w sprawie przeciwdziałania nieobsiewaniu gruntów z parcelacji, otrzymanych przez nowonabywców zasiewów oraz naruszeń art. 13 dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, Dz. Urz. MRiRR Nr 4, poz. 58.

<sup>60</sup> J. Paliwoda, op. cit., s. 126–127.

<sup>61</sup> Ibidem; zob. również uwagi B. Wierzbowskiego sformułowane w *Głosie do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 1994 r.*, II SA 2486/9 i II SA 500/94, OSP 1995, nr 6, poz. 126, s. 169–170.

ne pod wpływem treści okólnika nr 41 Ministra Sprawiedliwości z 7 sierpnia 1945 r. adresowanego do sądów apelacyjnych, okręgowych i grodzkich w sprawie zakazu odbierania chłopom ziemi nadanej w reformie rolnej<sup>62</sup>. Był on reakcją na fakt, że właściciele bezprawnie pozbawieni władania nieruchomościami występowali do sądów z roszczeniami windykacyjnymi, a te nieraz uznawały racje powodów. O tym, że sądy nie mogą rozstrzygać spraw z zakresu objętego zasięgiem przepisów dekretu z 6 września 1944 r. rozstrzygnął Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 13 października 1951 r.<sup>63</sup>, której teza brzmiała: „Sąd powszechny nie jest powołany do rozstrzygnięcia o tym, czy w razie uchylecia w trybie art. 101 postępowania administracyjnego (Dz. U. R. P. z 1928 r. Nr 36, poz. 341) jako nieważnej decyzji władzy administracyjnej, uznającej, że nieruchomość ziemiska jest wyłączona spod działania przepisów o reformie rolnej, zostają zachowane prawa rzeczowe osób trzecich, które prawa te wywodzą z czynności właściciela nieruchomości dokonanych przed uchyleciem pomienionej decyzji”<sup>64</sup>.

### 3.2. Nadawanie gruntów na Ziemiach Odzyskanych

Jak wcześniej wspomniano, przed wejściem w życie dekretu z 6 września 1946 r. na Ziemiach Odzyskanych stosowano bez żadnych szczególnych modyfikacji przepisy dekretu z 6 września 1944 r. Procedura prowadząca do uzyskania prawa własności nieruchomości wyznaczona przez ostatni wymieniony akt normatywny była bardziej złożona niż ta ukształtowana dla potrzeb przeprowadzenia reformy rolnej.

<sup>62</sup> *Reforma rolna PKWN...*, s. 182 i nast. H. Świątkowski, uzasadniając poprawność przyjętej w okólniku argumentacji podkreślał m.in., że beneficjenci reformy rolnej nie mają obowiązku badania stosunków własnościowych w odniesieniu do parcelowanych gruntów. Chłopi, obejmując nadane im działki gruntu pozostają zawsze w dobrej wierze, a ta, w połączeniu z aktem nadania ziemi „czyni własność chłopu niewzruszoną i wyklucza jakiegokolwiek roszczenia ze strony osób trzecich”; zob. tegoż, *Wykładnia prawno-społeczna (uwagi na tle okólnika w sprawie reformy rolnej)*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1945, nr 1, s. 21. Oczywiście nie trzeba szczegółowo uzasadniać, że taka argumentacja, w znacznej mierze oparta na przesłankach ideologicznych, nie może zostać uznana w dzisiejszych realiach za przekonującą.

<sup>63</sup> C 427/51, OSNCK 1953, nr 1, poz. 1. Uchwale nadano moc zasady prawnej.

<sup>64</sup> Należy wspomnieć, że współcześnie Sąd Najwyższy wyraził w wyroku z 13 lutego 2003 r. (opubl. [w:] „Rejent” 2004, nr 8, s. 183–188) opinię, że „odebranie władztwa poprzednim właścicielom w trybie wykonywania przepisów dekretu o reformie rolnej nie wyklucza (...) w wyjątkowych wypadkach udzielenia im lub ich następcom ochrony w procesie windykacyjnym, jeśli okazałoby się, że nieruchomość została odebrana wbrew przepisom dekretu lub nie została następnie rozdysponowana zgodnie z celami wymienionymi w art. 1 ust. 2 dekretu i po przejęciu przez państwo nie stała się własnością innych osób fizycznych lub prawnych”. W uzasadnieniu stwierdził jednak wyraźnie, że na pozwanych w sprawie cywilnej przeciwko Skarbowi Państwa o wydanie nieruchomości spoczywa ciężar wykazania decyzją administracyjną przewidzianą w §5 rozporządzenia z 1 marca 1945 r., iż sporna nieruchomość podpada pod działanie przepisów art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z 6 września 1944 r.

Powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach nadawanych w trybie dekretu z 6 września 1946 r. powinna mieścić się w granicach od 7 do 15 ha (art. 9 zdanie pierwsze). Trzeba zauważyć, że wskazane normy obszarowe pojawiły się jeszcze przed wejściem w życie tego dekretu w treści okólnika Ministra Ziem Odzyskanych nr 82 z 15 lipca 1946 r. w sprawie akcji osadniczej na gospodarstwach rolnych<sup>65</sup>. Z wytycznych Ministra Ziem Odzyskanych z 30 stycznia 1947 r. w sprawie czynności związanych z wydawaniem aktów nadania na obszarze Ziem Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska<sup>66</sup> w §10 wynikało, że w ramach norm przewidzianych przez dekret, obszar gospodarstw powinien być uzależniony zarówno od jakości gleby, jak i od miejscowych stosunków gospodarczych, w szczególności należało wziąć pod uwagę nasilenie osadnictwa i jego tendencje oraz przewidywania dla danej wsi. Zasadnicze w tej materii rozporządzenie z 22 listopada 1947 r.<sup>67</sup>, w §2 ust. 1 uzależniało wielkość gospodarstw w ramach norm określonych w dekrete od jakości gruntów, na których były one zlokalizowane. Dla gospodarstw położonych na gruntach I klasy szacunkowej granice obszarowe ustalono na 7 do 9 ha, II klasy od 9 do 12 ha, zaś dla III klasy – 12 do 15 ha<sup>68</sup>. Obszar gospodarstw w ramach wskazanych grup miał być konkretyzowany przy uwzględnieniu miejscowych warunków ekonomicznych (jak stopień uprzemysłowienia, odległość od rynku zbytu, stacji, kolei itp.), terenowych i klimatycznych. Istniejące gospodarstwa o obszarze mniejszym niż 7 ha mogły być nadawane w do-

<sup>65</sup> Dz. Urz. MZO Nr 7, poz. 114. Okólnik został wydany w celu ustalenia zasad postępowania przygotowujących wdrożenie w życie postanowień projektowanego jeszcze dekretu, dotyczącego osadnictwa na Ziemiach Odzyskanych, a sam regulował jedynie, jak głosiły jego wstępne postanowienia, „stosunki faktycznego posiadania”. Rozważając jego praktyczną doniosłość (pomimo braku waloru aktu prawa powszechnie obowiązującego) trzeba również mieć na uwadze, że zgodnie z pismem okólnym Ministra Ziem Odzyskanych z 30 lipca 1946 r. w sprawie stosowania zasad dekretu o ustroju rolnym i osadnictwie na Ziemiach Odzyskanych (Dz. Urz. MZO Nr 8, poz. 150), wobec uchwalenia przez Radę Ministrów tegoż dekretu, do czasu uchwalenia stosownych przepisów wykonawczych normujących szczegóły akcji osadniczej, okólnik z 15 lipca 1946 r. należało traktować jako oficjalny komentarz ministerstwa do wspomnianego dekretu.

<sup>66</sup> Dz. Urz. MZO Nr 4, poz. 66.

<sup>67</sup> Rozporządzenie Ministrów: Rolnictwa i Reform Rolnych, Ziem Odzyskanych oraz Administracji Publicznej z 22 listopada 1947 r. wydane w porozumieniu z Ministrami Obrony Narodowej i Skarbu w sprawie norm obszarowych, szacunku, odliczenia od ceny na rzecz osadników wojskowych oraz spłaty należności za gospodarstwa, nadane na podstawie dekretu z 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska, Dz. U Nr 74, poz. 471 z późn. zm.

<sup>68</sup> Zgodnie z §2 ust. 2 rozporządzenia, do I klasy szacunkowej zalicza się grunty I i II klasy gleboznawczej, do II klasy szacunkowej – grunty III i IV klasy gleboznawczej, do III klasy szacunkowej – grunty V i VI klasy gleboznawczej. Podział gruntów na klasy gleboznawcze dokonywany był według tabeli klas gruntów, stanowiącej załącznik do rozporządzenia. Został on uchylony przez §12 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów (Dz. U. Nr 19, poz. 97).

tychczasowym rozmiarze, przy czym formułowano tu nieprzewidziany wprost w przepisach dekretu ani wydanych na jego podstawie przepisach wykonawczych wymóg żywotności<sup>69</sup>. Również przywołane wytyczne z 30 stycznia 1947 r. w §11 uznawały, że gospodarstwa o takim obszarze mogą być utrzymane w dotychczasowym rozmiarze przy spełnieniu tego warunku. Co do wskazanych granic obszarowych dekret dopuszczał pewne odstępstwa. I tak, górna norma obszarowa dla gospodarstw hodowlanych, przez które rozumiano gospodarstwa, w których obszar pastwisk przekracza 30% ogólnego obszaru gospodarstwa (§ust. 1 rozporządzenia) został wyznaczony na pułapie 20 ha (art. 9, zdanie drugie). Z kolei obszar gospodarstw ogrodniczych nie mógł przekraczać 5 ha (art. 10). Jedynie wyróżnione kategorie gospodarstw ogrodniczych – szkółkarskie i nasienne mogły mieć powierzchnię do 20 ha. Należy przy tym wskazać, że prawodawca ani w treści dekretu, ani w aktach wykonawczych nie zdefiniował pojęcia „gospodarstwa ogrodniczego”. Wiadomo, że w jego ramach mieszczą się wspomniane gospodarstwa szkółkarskie oraz nasienne. Co należy rozumieć pod pojęciem gospodarstw ogrodniczych precyzował okólnik nr 83 Ministra Ziemi Odzyskanych z 21 sierpnia 1946 r. „Akcja osadnicza na gospodarstwach rolnych. Gospodarstwa ogrodnicze na Ziemiach Odzyskanych”<sup>70</sup>, który stanowił: „Pod gospodarstwami ogrodniczymi rozumie się gospodarstwa warzywnicze, sadownicze, szkółkarskie, kwaciarskie i nasienne, produkujące artykuły ogrodnicze na zbyt i mające przewagę upraw ogrodniczych nad innymi”<sup>71</sup>. Najniższe pułapy obszarowe wyznaczono dla użytków rolnych wchodzących w skład działek dla osadników rybackich, rzemieślników wiejskich oraz innych działek pracowniczych – odpowiednio 3 ha, 2 ha i 1 ha. Szczegółowe zasady związane z ustalaniem działek wspomnianych rodzajów zawierały wytyczne z 30 stycznia 1947 r. (§§15–17).

Dekret z 6 września 1946 r. wskazywał kilka kategorii podmiotów uprawnionych do otrzymania gospodarstw (działek). Należy tu wymienić: po pierwsze, obywatele polskich, którzy przybyli na obszar Ziemi Odzyskanych i byli-go Wolnego Miasta Gdańska w ramach akcji osiedleńczej, kierowanej przez władze państwowe bądź posiadających grunty rolne za zgodą władz państwowych (art. 14 ust. 1); po drugie, osoby stale zamieszkałe przed dniem 1 stycznia 1945 r. na obszarze Ziemi Odzyskanych, które uzyskały lub uzyskają obywatelstwo polskie (art. 14 ust. 2). Nabywcy gospodarstw (działek) musieli spełnić warunki przewidziane w art. 15 ust. 2, tj. powinni wykazać, że albo mają praktyczne przygotowanie do prowadzenia gospodarstwa rolnego (ogrodnicze-

<sup>69</sup> F. Longchamps, op. cit., s. 96; por. też §11 wytycznych z 30 stycznia 1947 r.

<sup>70</sup> Dz. Urz. MZO Nr 9, poz. 159.

<sup>71</sup> Nie można pomijać praktycznej roli wskazanej definicji, zwłaszcza że ten okólnik został wydany jako rozwinięcie okólnika z 15 lipca 1946 r.; por. przypis 55.

go)<sup>72</sup> oraz że praca na roli stanowi ich główny zawód, albo że posiadają fachowe wykształcenie rolnicze. Nie dotyczyły one niepełnoletnich, którymi mogły być, przykładowo, osoby osierocone przez żołnierzy<sup>73</sup>. Przesłanką negatywną dyskwalifikującą daną osobę jako potencjalnego nabywcę gospodarstwa (działki) było skazanie jej prawomocnym wyrokiem za występki, polegający na uchylaniu się od służby wojskowej, za zbrodnię lub zbrodnię wojskową oraz skazanie prawomocnym wyrokiem za występki przewidziany w art. 38 lub 39 dekretu z 6 września 1946 r.<sup>74</sup> Uprzywilejowanymi poprzez przyznanie pierwszeństwa do otrzymania konkretnego gospodarstwa (działki) były rodziny nabywców zmarłych przed orzeczeniem o wykonaniu aktu nadania (jeśli nabywca zmarł po otrzymaniu aktu nadania – art. 27, zdanie drugie), a także osoby, które zostały wprowadzone przez władze państwowe w posiadanie gruntów na obszarze Ziemi Odzyskanych lub b. Wolnego Miasta Gdańska, (art. 18 ust. 2). Pierwszeństwo niezrelatywizowane do konkretnego gospodarstwa (działki) przysługiwało z kolei zdemobilizowanym żołnierzom i inwalidom Wojska Polskiego, którzy brali udział w walkach o Polskę oraz uczestnikom walk partyzanckich o Polskę z wyjątkiem tych, którzy występowali przeciwko Polsce Demokratycznej; funkcjonariuszom służby bezpieczeństwa, którzy w związku ze służbą w obronie demokratycznych zasad ustroju Państwa Polskiego zostali inwalidami; wdowom i sierotom po żołnierzach i uczestnikach walk partyzanckich poległych w walkach o Polskę, jak też wdowom i sierotom po funkcjonariuszach służby bezpieczeństwa, którzy polegli w związku ze służbą w obronie demokratycznych zasad ustroju Państwa Polskiego, oraz osobom, których jedynymi żywicielami byli wymienieni żołnierze; uczestnikom walk partyzanckich i funkcjonariuszom służby bezpieczeństwa; repatriantom; właścicielom gospodarstw małorolnych i karłowatych, znajdujących się na obszarach Państwa Polskiego poza obszarem Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska.

Dekret z 6 września 1946 r. przyjął złożoną, kilkietapową procedurę prowadzącą do uzyskania własności gospodarstwa (działki). Dzieliła się ona na trzy fazy<sup>75</sup>, powiązane z następującymi aktami administracyjnymi: po pierwsze, orze-

<sup>72</sup> Warto wspomnieć, że zarządzenie Ministra Ziemi Odzyskanych w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Reform Rolnych z 27 sierpnia 1946 r. w sprawie przeprowadzenia czynności przygotowawczych do uregulowania prawa własności w osadnictwie rolnym na obszarze Ziemi Odzyskanych (Dz. Urz. MZO Nr 9, poz. 157) w §7 ust. 2 stanowiło: „Jako praktyczne przygotowanie do prowadzenia gospodarstwa rolnego Komisja Osadnictwa Rolnego może uznać osobistą bezpośrednią pracę fizyczną osadnika na gospodarstwie przez okres co najmniej roku z dodatnim wynikiem”.

<sup>73</sup> F. Longchamps, op. cit., s. 99.

<sup>74</sup> Art. 16 dekretu z 6 września 1946 r. przewidujący wymienione konsekwencje został uchylony na mocy postanowienia art. VII pkt 5 ustawy z 19 kwietnia 1969 r. Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks karny (Dz. U. Nr 13, poz. 95 z późn. zm.).

<sup>75</sup> Tak, przede wszystkim, F. Longchamps, op. cit., s. 104, tak też konsekwentnie H. Świątkowski (zob. przykładowo tegoż: *Niektóre zagadnienia z zakresu uporządkowania i zakończenia reformy rolnej i osadnictwa rolnego*, PUG 1958, nr 9, s. 168; *Prawo rolne...*, s. 51); w najnowszej literaturze:

czeniu określonym jako akt nadania; po drugie, orzeczeniem o ustaleniu ceny nabycia i po trzecie, orzeczeniem o wykonaniu aktu nadania.

Akt nadania, zgodnie z art. 25 ust. 1, nie przenosił własności gospodarstwa (działki) na osadnika, lecz wyznaczał jego nabywcę. Przedmiotem aktów nadania mogły być działki fizycznie wydzielone albo też jeszcze niewydzielone. W tym ostatnim przypadku, jak stanowił art. 25 ust. 2, akt nadania powinien wskazywać nieruchomości, z której grunty przynależne do gospodarstwa (działki) mają być wydzielone, z określeniem, jakiemu obszarowi przeciętnej jakości gruntów wchodzących w skład tej nieruchomości, odpowiadać ma rozmiar nadanego gospodarstwa (działki). Osoby, które otrzymały akty nadania gospodarstw (działek), fizycznie jeszcze niewydziałonych z większej nieruchomości, miały prawo do prowizorycznego przyznania im całości lub części tej nieruchomości we wspólne posiadanie (art. 26 ust. 1). Grunty oddane we wspólne posiadanie tym osobom mogły być prowizorycznie między nie podzielone w stosunku do obszaru wskazanego w poszczególnych aktach nadania. Otrzymujący akty nadania mieli prawo do posiadania gospodarstw (działek), korzystania z nich i pobierania bezpłatnie pożytków. Uprawnienia te były niezbywalne i niedziedziczne. Oczywiście konsekwencją powyższych uwag jest stwierdzenie, że na podstawie aktu nadania nabywało się prawo podmiotowe, którego komponentami były wymienione wcześniej uprawnienia<sup>76</sup>. Akt nadania jednocześnie nakładał na osadnika obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa przy pomocy członków rodziny żyjących z nim we wspólnocie gospodarczej, a sankcją za jego niedotrzymanie było cofnięcie aktu nadania (art. 27). Osoba, która otrzymała akt nadania, mogła – do czasu wydania orzeczenia o jego wykonaniu – zrzec się nadanego jej gospodarstwa (działki), z obowiązkiem przekazania go właściwej władzy administracji ogólnej jako władzy ziemskiej (art. 29). Z opisa-

---

A. Suchoń, P. Kowalczyk, *Analiza przepisów dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej wraz z późniejszymi zmianami oraz innych aktów prawnych, na podstawie których nastąpiło przejęcie nieruchomości ziemskich i lasów*, [w:] *Reformy rolne w Polsce międzywojennej i powojennej. Prawo – realizacja – skutki – problemy reprivatyzacyjne*, red. E. Borkowska-Bagińska, W. Szafranski, Poznań 2008, s. 120–121. W piśmiennictwie wyrażono również pogląd, że procedura prowadząca do nabycia własności przez osadników ma charakter dwufazowy – W. Pawlak, op. cit., s. 51, który odstępając od zajętą we wcześniejszych publikacjach stanowiska odwoływał się do argumentacji przedstawionej przez M. Zimmermanna.

<sup>76</sup> Por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z 24 lutego 2004 r., II CSK 135/05, opubl. OSNC 2006, nr 11, poz. 192, gdzie dokonując analizy sytuacji prawnej podmiotu otrzymującego akt nadania, sąd określił, że mamy do czynienia z majątkowym prawem podmiotowym innym niż własność. F. Longchamps twierdził, że w skład wiązki uprawnień, których źródłem był akt nadania wchodzi również roszczenie o przeniesienie własności; tenże, op. cit., s. 108; też: A. Suchoń, M. Kowalczyk, op. cit., s. 120; por. też: A. Stelmachowski, op. cit., s. 42, który pisze o uzyskaniu ekspektatywy prawa własności. We wcześniejszych wypowiedziach ów autor używał sformułowania „prawo uzyskania własności w przyszłości”; tenże, [w:] A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, *Prawo rolne*, Warszawa 1980, s. 52.



nymi obowiązkami ściśle związane były postanowienia przepisów karnych – odpowiedzialności podlegały czyny takie, jak opuszczenie gospodarstwa (działki) po otrzymaniu aktu nadania i objęciu tego gospodarstwa w posiadanie, nie przekazawszy właściwej władzy (art. 38)<sup>77</sup>, a także obniżanie przez osadnika wartości i zdolności produkcyjnej gospodarstwa (działki), z którego korzysta wykonując uprawnienia wynikające z aktu nadania, przewidziane w art. 26 (art. 39)<sup>78</sup>.

Gospodarstwa (działki) nabywane były przez osadników odpłatnie. Cena gospodarstwa (działki) ustalana była w drodze orzeczenia o ustaleniu ceny gospodarstwa (działki) jeszcze przed przeniesieniem jego własności na osadnika (art. 30). Świadczenie osadników z tytułu nabycia własności ustalane było na podstawie szacunku składników majątkowych określonych w dekrete i przepisach wykonawczych. Szacunek gruntów ustalany był w wysokości równej przeciętnemu rocznemu urodzajowi z danego obszaru ziemi, przy czym jako przeciętny urodzaj dla gruntów średniej jakości przyjmowano 15 cetnarów metrycznych żyta z jednego hektara (art. 21 ust. 2)<sup>79</sup>. Osadnikom wojskowym, korzystającym z pierwszeństwa przewidzianego w art. 18 ust. 1 pkt 1, odliczano od ceny przypadającej za gospodarstwo (działkę) równowartość gospodarstwa o obszarze 10 hektarów użytków rolnych średniej jakości (art. 22, zdanie pierwsze). Pojęcie osadnika wojskowego obejmowało inwalidów, zdemobilizowanych żołnierzy oraz uczestników walk partyzanckich z Niemcami i ich sprzymierzeńcami (o ile nie występowali oni przeciwko Polsce Demokratycznej)<sup>80</sup>. Według

<sup>77</sup> Przepis ten utracił moc obowiązującą z chwilą wejścia w życie dekretu z 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziemi Odzyskanych (Dz. U. Nr 46, poz. 340), gdyż z dniem ogłoszenia tego dekretu (7 września 1951 r.) wszyscy użytkownicy tych gospodarstw stali się ich właścicielami z mocy prawa na podstawie art. 2 ust. 1 tegoż dekretu – tak Sąd Najwyższy w postanowieniu z 2 lutego 1956 r., II KO 4/55, OSNCK 1956 nr 3, poz. 42.

<sup>78</sup> Zgodnie z okólnikiem Ministra Ziemi Odzyskanych z 22 grudnia 1948 r. w sprawie stosowania sankcji karnych przewidzianych w art. 38 i 39 dekretu z 6 września 1946 r. [...], Dz. Urz. MZO Nr 29, poz. 253, obniżenie wartości i zdolności produkcyjnej następowało, gdy użytkownik przestawał być z własnej winy dobrym gospodarzem, np. sprzedawał bez uzasadnienia inwentarz poniemiecki, powodował niszczenie budynków przez nienaprawianie dachów albo w inny sposób wykazywał rażącą niedbałość gospodarczą. Zarówno przepis art. 39 jak i art. 38 zostały uchylone z dniem 1 stycznia 1970 r. przez art. VIII pkt 5 ustawy z 19 kwietnia 1969 r. Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks karny (Dz. U. Nr 13, poz. 95).

<sup>79</sup> Szczegółowe zasady szacunku składników majątkowych, których własność nabywali osadnicy ustanowiło rozporządzenie z 22 listopada 1947 r. w §§8–34.

<sup>80</sup> Powyższe kategorie podmiotów wraz z ich szczegółowymi charakterystykami wprowadzone zostały przez zarządzenie Ministra Ziemi Odzyskanych wydane w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej i Ministrem Administracji Publicznej z 14 stycznia 1948 r. w sprawie określenia pojęcia osadnika wojskowego w akcji osiedleńczej na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz. Urz. MZO Nr 3, poz. 17). Wcześniej pojęcie osadnika wojskowego precyzował pkt 7 lit. a) – c) zarządzenia Ministra Ziemi Odzyskanych w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej z 30 stycznia 1947 r. w sprawie powołania Komisji Osadnictwa Rolnego (Dz. Urz. MZO Nr 4, poz. 66). Postanowienia zarządzenia z 30 stycznia 1947 r. straciły moc w zakresie, w jakim były



art. 23 ust. 1 osobom, które w związku z wojną rozpoczętą we wrześniu 1939 r. utraciły gospodarstwa rolne na terenach Rzeczypospolitej Polskiej w jej granicach przedwojennych, które nie weszły w skład powojennego obszaru państwa, o ile osoby te stale zamieszkiwały na tych terenach przed dniem 1 września 1939 r., jak również osobom, które na mocy umów międzynarodowych, zawartych przez Państwo Polskie, miały otrzymać ekwiwalent w zamian za mienie pozostawione za granicą – zarachowywano na pokrycie ceny nabycia gospodarstwa (działki) wartość utraconego (pozostawionego) gospodarstwa. Jednakże brak odpowiednich przepisów wykonawczych spowodował, że kwestia ekwiwalentów nie posiadała odpowiedniej regulacji<sup>81</sup>.

Własność gospodarstw (działek) uprawnieni otrzymywali na podstawie orzeczenia o wykonaniu aktu nadania (art. 31 ust. 1). W jego treści (art. 31 ust. 2) wymieniano akt nadania, osobę nabywcy oraz przedmiot i warunki nabycia gospodarstwa (działki). Prawo własności nieruchomości uzyskane na podstawie wymienionego aktu wpisywano do księgi wieczystej, jednocześnie wpisując jako ciężar realny należność z tytułu niezapłaconej ceny gospodarstwa (działki)<sup>82</sup>. Pomimo ustawowego obowiązku, władze administracji ogólnej nie wydawały orzeczeń o wykonaniu aktów nadania wszystkim uprawnionym z tytułu aktu nadania. W związku z tym wydany został dekret z 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziemi Odzyskanych<sup>83</sup>. Jak stanowił art. 2 ust. 1, osoby, które posiadają gospodarstwa rolne i prowadzą je osobiście lub przez członków rodziny, żyjących z nimi we wspólności gospodarczej, a do dnia wejścia w życie niniejszego dekretu nie nabyły ich własności, stawały się z mocy prawa właścicielami tych gospodarstw. Dotyczyło to osadników, którzy otrzymali wcześniej akty nadania, jak i tych nielegitymujących się wymienionym aktem. Dekret z 6 września 1951 r. przewidywał w art. 5 ust. 1 wydawanie aktów nadania o charakterze deklaratywnym<sup>84</sup>, stwierdzającym nabycie własności gospodarstw. Z kolei orzeczenie o wykonaniu aktu nadania (art. 6 ust. 1) ustalało granice gospodarstwa oraz ich szacunek. Ów ostatni akt przejawiał wyraźnie cechy konstytutywności. Należy zauważyć, że osadnicy nieraz porzucali gospodarstwa poło-

---

sprzeczne z zarządzeniem z 14 stycznia 1948 r. (pkt 4 zarządzenia z 14 stycznia 1948 r.). O problemach związanych z regulacją pozycji osadników wojskowych w następnych latach zob. J. Paliwoda, op. cit., s. 130–131.

<sup>81</sup> Co do szczegółów zob. H. Świątkowski, *Prawo rolne...*, s. 65. Powyższej materii dotyczyły postanowienia dekretu z 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i o uregulowaniu innych spraw, związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (tekst jedn. Dz. U. z 1959 r. Nr 14, poz. 78 z późn. zm.) – zob. art. 12–15.

<sup>82</sup> Zob. art. 6 dekretu z 28 października 1947 r. o mocy prawnej ksiąg wieczystych na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska (Dz. U. Nr 66, poz. 410 z późn. zm.).

<sup>83</sup> Dz. U. Nr 46, poz. 340 z późn. zm.

<sup>84</sup> J. Paliwoda, op. cit., s. 138.

zone na obszarze Ziemi Odzyskanych w związku z brakiem poczucia stabilizacji ich pozycji i obawami, że powrócą tam dawni gospodarze – Niemcy.

## Zakończenie

Prawodawca ukonstytuował w omawianych tu aktach prawnych administracyjnoprawny model transferu państwowej własności rolniczej, eliminując całkowicie wszelkie przejawy autonomii woli, będące fundamentem regulacji prywatnoprawnej. Charakterystyczny jest radykalizm przyjętych przez prawodawcę rozwiązań, widoczny choćby wtedy, kiedy porównuje się je do postanowień ustawy z 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej<sup>85</sup>. Realizacja postanowień dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, pomijając niedoskonałości przepisów prawa od strony legislacyjnej była, jak wiadomo, prowadzona z pogwałceniem zasad praworządności i całkowicie podporządkowana realizacji celów władzy. Cele deklarowane w przepisach prawa znajdowały się wyraźnie na dalszym planie<sup>86</sup>.

Mając zaś na uwadze samą metodę regulacji prawnej zbywania państwowej własności rolniczej, prawodawca zaczął korzystać z mechanizmów cywilnoprawnych dopiero w 1958 r., uchwalając ustawę z 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego<sup>87</sup>. Nie mieliśmy tu do czynienia z całkowitą eliminacją elementów administracyjnoprawnych, ale mieszanym, cywilno-administracyjnoprawnym modelem transferu państwowej własności rolniczej, w którym zawarcie umowy przenoszącej własność nieruchomości poprzedzone było wydaniem decyzji ustalającej kandydata na nabywcę. Zerwanie z komponentem administracyjnoprawnym, zapoczątkowane ustawą z 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego<sup>88</sup>, utrwalone zostało obecnie obowiązującą ustawą z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>89</sup>.

<sup>85</sup> Dz. U. z 1926 r. Nr 1, poz. 1 z późn. zm. Krytyczne uwagi dot. różnych regulacji reformy rolnej, w tym dotyczące ustawy z dnia 28 grudnia 1925 r. formułuje M. Drewicz, zob. tegoż: *Prawo o wywłaszczeniu ziemian i likwidacji większych majątków ziemskich w Polsce w latach 1919–1952 jako czynnik zmiany społecznej oraz wykaz imienny nieruchomości ziemskich podlegających wykupowi przymusowemu na lata 1926–1939*, Warszawa 2007.

<sup>86</sup> O instrumentalizacji prawa w procesie realizacji reformy rolnej zob. A. Machnikowska, op. cit., s. 192 i nast.

<sup>87</sup> Dz. U. Nr 17, poz 71 z późn. zm.

<sup>88</sup> Dz. U. Nr 10, poz. 56.

<sup>89</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 z późn. zm.

## Bibliografia

- Bendetson W., Świątkowski H., *Rola prawa w umocnieniu sojuszu robotniczo-chłopskiego*, [w:] *Zagadnienia prawne rolnictwa. Materiały konferencji naukowej 5 – 7 grudnia 1955 r.*, pod red. S. Szera, Warszawa 1956.
- Bielecki Ł., *Nacjonalizacja nieruchomości ziemskich na obszarze południowo-wschodniego pogranicza Polski (część I)*, „Rejent” 2007, nr 5.
- Czechowski P., Korzycka-Iwanow M., Prutis S., Stelmachowski A., *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.
- Drewicz M., *Prawo o wywłaszczeniu ziemian i likwidacji większych majątków ziemskich w Polsce w latach 1919–1952 jako czynnik zmiany społecznej oraz wykaz imienny nieruchomości ziemskich podlegających wykupowi przymusowemu na lata 1926–1939*, Warszawa 2007.
- Lichorowicz, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Zakamycze 2005.
- Longchamps F., *Prawo agrarne*, Warszawa 1949.
- Machnikowska A., *Prawo własności w Polsce w latach 1944–1981. Studium historyczno-prawne*, Gdańsk 2010.
- Paliwoda J., *Przebudowa ustroju rolnego. Zakres działania administracji rolnej*, Warszawa 1964.
- Pawlak W., *Prawo rolne PRL*, Warszawa – Poznań 1980.
- Pawlak W., *Z zagadnień prawnych reformy rolnej w Polsce Ludowej*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1958, nr 2.
- Reforma rolna PKWN. Materiały i dokumenty*, Warszawa 1959.
- Stelmachowski A., Zdziennicki B., *Prawo rolne*, Warszawa 1980.
- Suchoń, Kowalczyk P., *Analiza przepisów dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej wraz z późniejszymi zmianami oraz innych aktów prawnych, na podstawie których nastąpiło przejęcie nieruchomości ziemskich i lasów*, [w:] *Reformy rolne w Polsce międzywojennej i powojennej. Prawo – realizacja – skutki – problemy reprivatyzacyjne*, pod red. E. Borkowskiej-Bażeńskiej i W. Szafrąńskiego, Poznań 2008.
- Świątkowski H., *Niektóre zagadnienia z zakresu uporządkowania i zakończenia reformy rolnej i osadnictwa rolnego*, PUG 1958, nr 9.
- Świątkowski H., *Prawo rolne*, Warszawa 1966.
- Świątkowski H., *Wykładnia prawno-społeczna (uwagi na tle okólnika w sprawie reformy rolnej)*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1945, nr 1.
- Świtka M., *Splata ciężaru realnego jako należności Skarbu Państwa*, „Nieruchomości C.H. Beck” 2006, nr 5.
- Wasilkowski J., *Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1963.

Wierzbowski M., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 1994 r., II SA 2486/9 i II SA 500/94*, OSP 1995, nr 6, poz. 126.

Zieliński A., *Formy prawne gospodarowania nieruchomościami Państwowego Funduszu Ziemi*, Poznań 1980.

Ziemiński Z., *Logika praktyczna*, Warszawa 2002.

22. Ziętek W., *W sprawie pojęcia nieruchomości ziemskiej*, „Rejent” 2008, nr 4.

**Tomasz Majer**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski,  
e-mail: tomasz.majer.85@gmail.com

## **Relacje Ministerstwa Administracji Publicznej z Ministerstwem Bezpieczeństwa Publicznego w latach 1945–1950**

### **SUMMARY**

#### **Relations between the Ministry of Public Administration and the Ministry of Public Security in the years of 1945–1950**

The legal system of the Polish state in the first years after regaining independence (the so called "liberation") was based in its fundamental part on the basic regulations created during the Second Republic. They were adapted to the structure of state machinery typical for that time, in which case the public administration and internal security functions were concentrated in the Ministry of Internal Affairs. In July 1944, in the framework of PKWN, these competences became subordinated to two separate bodies: the ministry of public administration and the ministry of internal security. This resulted in the appearance of conflicts of jurisdiction between the two new departments.

The conflicts were aggravated with the entry of these departments into the composition of the Provisional Government of National Unity led by Stanisław Mikołajczyk's PSL (Polish Peasant Party). The Ministry of Public Administration was headed by Władysław Kiernik (who was related to the populists), and the Ministry of Public Security was led by Stanisław Radkiewicz, a PPR (Polish Workers' Party) representative. With the intensification of political conflict between the PSL and leftist political parties, cooperation was becoming increasingly difficult between the two ministries, which eventually almost evolved in the form of open competition.

The Ministry of Public Security even sought to dominate this competitive power center and gain control over civilian administration. The Ministry sought to achieve this goal both with through political means and by using the subordinated force structures. These means were an effective tool to exert pressure on the organs of civil administration. Attempts to defend the independence of the institutions subordinated to civil administration, taken by successive ministers of public administration, all failed.

The key here was the importance of the special position of the security machinery in the then system of authority, as well as the fact that it was led by a representative of the dominant party in the country, the PPR. Any conflict of interest was therefore destined to be determined in favor of the Ministry of Public Security.

**Key words:** Ministry of Public Administration, Ministry of Public Security, People's Poland  
Polish Worker's Party

W ZSRR oraz w państwach obozu socjalistycznego szczególna rola przypadała strukturom policyjnym. Toteż gdy w Moskwie w dniach 18–21 lipca 1944 r. w decydującą fazę weszły działania zmierzające do utworzenia polskiego naczelnego organu władzy wykonawczej, jedną z istotniejszych kwestii było umiejscowienie organu, którego kompetencje dotyczyły szeroko rozumianej problematyki ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Początkowo podtrzymano rozwiązanie przyjęte pół roku wcześniej, w związku z projektem utworzenia Polskiego Komitetu Narodowego, w składzie którego przewidywano utworzenie klasycznego ministerstwa spraw wewnętrznych<sup>1</sup>. Jednak aspiracje dwóch członków Stronnictwa Ludowego, którzy przybyli 6 lipca 1944 r. do Moskwy w składzie drugiej delegacji KRN, do objęcia kierownictwa tego resortu skomplikowały to rozwiązanie. W rezultacie dokonano korekty w strukturze tworzonego PKWN, dzieląc kompetencje klasycznego ministerstwa spraw wewnętrznych na dwa resorty – bezpieczeństwa publicznego oraz administracji publicznej; przyznając pierwszy Polskiej Partii Robotniczej, a drugi Stronnictwu Ludowemu. Zmiana ta w momencie jej podejmowania miała przede wszystkim znaczenie organizacyjne, bowiem nie towarzyszyły jej ustalenia dotyczące przybliżonej przynajmniej kompetencji tych resortów.

Nadanie w lipcu 1944 r. tworzonemu centralnemu organowi władzy wykonawczej formuły Komitetu – PKWN, a nie Rady Ministrów, sprawiło, że jego centralne urzędy przybrały postać resortów na czele z kierownikami. Klasyczne nazewnictwo przywrócono po przekształceniu 31 grudnia 1944 r. PKWN w Rząd Tymczasowy, w ramach którego uprzednie resorty zostały przemianowane na ministerstwa. Niezależnie od nazwy rządu, począwszy od 21 lipca 1944 r., w polskim systemie władzy koegzystować zaczęły resorty administracji publicznej i bezpieczeństwa publicznego. Wzajemne relacje tych dwóch ośrod-

<sup>1</sup> Szerzej: *Sprawa powołania Polskiego Komitetu Narodowego w Moskwie (grudzień 1943 – styczeń 1944)*, oprac. E. Syzdek, [w:] *Archiwum ruchu robotniczego*, 1984, t. IX, s. 36–94.

ków – których kompetencje niejednokrotnie się nakładały<sup>2</sup> – komplikowały dodatkowo kwestie zarządu tzw. Ziem Odzyskanych. System ich administracji odbiegał bowiem od zastosowanego na pozostałym obszarze kraju, co w konsekwencji wpływało na zadania realizowane tam zarówno przez Ministerstwo Administracji Publicznej (dalej: MAP), jak i Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego (dalej: MBP). Utworzenie, mocą dekretu z 13 listopada 1945 r., Ministerstwa Ziem Odzyskanych (dalej: MZO) – które odgrywało pierwszoplanową rolę w zagospodarowaniu tych terenów – uczyniło sytuację jeszcze mniej przejrzystą<sup>3</sup>. Do zakresu jego kompetencji należało bowiem koordynowanie lub inicjowanie działalności innych ministrów i podległych im organów na Ziemiach Odzyskanych, z wyjątkiem spraw należących do zakresu działań Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Ministerstwa Żeglugi i Handlu Zagranicznego<sup>4</sup>. Odmienne niż w przypadku centralnej części kraju, wojewodów właściwych dla obszarów ziem zachodnich i północnych mianowała Rada Ministrów na wniosek ministra ziem odzyskanych, a nie administracji publicznej. Mianowanie wojewodów których władza obejmowała częściowo obszar Ziem Odzyskanych i dawnych<sup>5</sup> (białostockiego, gdańskiego, poznańskiego i śląskiego) następowało na zgodny wniosek obu wymienionych ministrów. Wojewodowie właściwi dla Ziem Odzyskanych podlegali również pod względem osobowym i organizacyjnym ministrowi ziem odzyskanych. Z uwagi na nadzwyczajne potrzeby zarządu tymi obszarami posiadali oni również szerszy – w stosunku do wojewodów na ziemiach centralnych – zakres uprawnień. Wynikały one z postanowień (art. 2 i 7) dekretu o Zarządzie Ziem Odzyskanych. Sprawowali oni w swoim okręgu administracyjnym zwierzchnie kierownictwo nad wszystkimi działami zarządu państwowego, a także mieli prawo wydawania w tym zakresie służbowych zarządzeń wszystkim władzom, urządóm i organom urzędowym w granicach działania Ministerstwa Ziem Odzyskanych<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Archiwum Akt Nowych (AAN), Ministerstwo Administracji Publicznej (MAP), sygn. 871, s. 2; pismo Departamentu Organizacyjnego MAP do MBP z 7 września 1945 r.

<sup>3</sup> Pomiędzy trzema wskazanymi ośrodkami (MAP, MBP i MZO) dochodziło do konfliktów na tle zakresu ich kompetencji. Przykładem może być pismo ministra administracji publicznej E. Osóbki-Morawskiego do ministra ziem odzyskanych z 31 sierpnia 1946 r. Stwierdza on: „W związku z pismem Obywatela ministra l.dz, D VI 2494/46 bez daty komunikuję co następuje: 1/ MAP nie są znane przepisy prawne na podstawie których sprawy bezpieczeństwa na obszarze Zo należą kompetencyjnie do MZO. W obowiązujących bowiem przepisach, a w szczególności w dekreście z dnia 13 listopada 1945 r. /dz.u. R.P. nr 51, poz 295/ ustalającym zakres działania MZO sprawy te do kompetencji MZO nie zostały zastrzeżone. Z tego też powodu pismo Ministra Rolnictwa i reform Rolnych z dnia 18 VII r.b. w sprawie stanu bezpieczeństwa ludności mazurskiej skierowane zostało bezpośrednio do MBP jako do właściwej władzy”, AAN, MAP, sygn. 311, s. 1.

<sup>4</sup> Dz. U. z 1945 r. Nr 51, poz. 295, art. 2, pkt f.

<sup>5</sup> Mianem „Ziem dawnych” określane były w omawianym okresie tereny państwa polskiego wchodzące wcześniej w skład terytorium II RP.

<sup>6</sup> Zgodnie z okólnikiem nr 38 Ministerstwa Ziem Odzyskanych z 13 kwietnia 1946 r. L.dz. 7468/II/1402/46 w sprawach uprawnień obwodowych pełnomocników rządu jako zwierzchników wła-



Współpraca dwóch wyodrębnionych z międzywojennego MSW resortów, okazała się niezmiernie trudna, a charakter ich wzajemnych relacji bliższy był rywalizacji niż kooperacji<sup>7</sup>. Reformie systemu administracji nie sprzyjała zarówno trudna sytuacja społeczno-polityczna podnoszącego się z wojennych zniszczeń kraju, konflikty ambicjonalne na szczytach ówczesnej władzy, jak i chaotyczna legislacja. Ostatni z wymienionych problemów wiązał się niewątpliwie, z fundamentalnymi zmianami ustrojowymi wprowadzanymi w Polsce oraz koniecznością powiązania międzywojennego systemu prawnego z modelem państwa komunistycznego. W konsekwencji system prawny stawał się niespójny i pełen luk, a nowe regulacje często prowokowały nieporozumienia zamiast je rozwiązywać. Nie mniejszym problemem był również ich brak, co prowadziło do sytuacji w których szereg sfer aktywności organów państwa pozostawało nieuregulowanych, a faktycznie istniejące i działające instytucje nie posiadały niezbędnego zakotwiczenia prawnego określającego obszar ich działań<sup>8</sup>.

Pomocna dla sprecyzowania, chociażby ramowo, zakresu kompetencji ministrów – bezpieczeństwa publicznego oraz administracji publicznej, może być analiza struktury podległych im urzędów. Wyodrębnienie w nich poszczególnych jednostek organizacyjnych wskazywać może na obszar ich działalności oraz charakter rozstrzyganych spraw. Metoda ta wskazuje, co oczywiste, raczej na faktyczny zakres ich zainteresowania, niż formalnie określone kompetencje, lecz wobec braku regulujących je aktów prawnych wydaje się właściwa<sup>9</sup>.

Resort Administracji Publicznej w pierwszym okresie swojej działalności podzielony został na siedem departamentów<sup>10</sup>: organizacyjny, polityczny, sa-

---

dzy w obwodach Ziemi Odzyskanych Pełnomocnik Obwodowy (odpowiednik starosty na terenach centralnych) koordynuje i inicjuje działalność władz i urzędów niezespołonych w administracji ogólnej (pkt 6). Na szczeblu okręgu analogiczne uprawnienia posiadać musiał Pełnomocnik Okręgowy (funkcja ta z czasem zastępowana była stanowiskiem wojewody).

<sup>7</sup> Nie bez znaczenia było także rosnące znaczenie resortów siłowych – typowe w każdym okresie wzmożonych niepokojów i chaosu – które silnie wpłynęło na zachwianie równowagi między dwoma elementami dawnego MSW.

<sup>8</sup> Należały do nich min. MAP i MBP.

<sup>9</sup> Problem ten wskazany został m.in. w piśmie z 25 lutego 1946 r., skierowanym przez MAP do Komisji dla Zbadania Celowości Organizacji i Stanu Etatów Administracji Państwowej Przy Prezydium Rady Ministrów, AAN, MAP, sygn. 288, s. 293. W treści dokumentu podniesiono, że „MAP przejęło bowiem kompetencje byłego MSW, uszczuplone, przez wyłączenie spraw, załatwianych obecnie przez MBP, które dotychczas nie ma ustawowo określonego zakresu działania oraz Ministerstwo Informacji i Propagandy, którego zakres działania jest określony w dekreście PKWN z dn. 7 IX 1944 (Dz. U. R.P. nr 4, poz. 20) tak ogólnie że możliwe są częste spory kompetencyjne”.

<sup>10</sup> ANN, MAP, sygn. 2/14, s. 1: notatka historyczna o działalności Resortu Administracji Publicznej PKWN; Nazwa Departament w odniesieniu do jednostek podstawowego podziału organizacyjnego Resortu Administracji Publicznej pojawiła się w okresie poprzedzającym utworzenie w jego miejsce ministerstwa. Początkowo stosowano inną nomenklaturę, wedle której resorty podzielone były na wydziały. Została ona zastosowana m.in. w okólniku nr 4 z 18 października 1944 r. ilustrującym strukturę organizacyjną Resortu Administracji Publicznej (dokument ten nie posiada jednak, poza

morządowy, administracyjny, wyznaniowy, ewidencji i kontroli ruchu ludności oraz techniczno-budowlany, a strukturę tę uzupełniały cztery inne jednostki organizacyjne: sekretariat kierownika resortu, inspekcja główna, a także biura: wojskowe i personalne<sup>11</sup>. Podział ten, miał wówczas – co oczywiste – charakter prowizoryczny, a aktywność 88 pracowników Resortu koncentrowała się w dużej mierze na kwestiach związanych z jego organizacją. Poszczególne jednostki organizacyjne opierały się zaś w swojej pracy na tymczasowych statuach<sup>12</sup>. Struktura resortu, przekształconego wraz z powołaniem Rządu Tymczasowego w Ministerstwo Administracji Publicznej (MAP), ulegała ciągłym korektom, co stanowiło jedną z przeszkód w zatwierdzeniu jego statutu przez Radę Ministrów. Pierwszy projekt statutu opracowany został już w maju 1945 r., lecz nigdy nie wszedł w życie<sup>13</sup>.

Od chwili powstania Ministerstwa Administracji Publicznej w spektrum jego zainteresowań znajdowały się sprawy dotyczące ogólnego zarządu kraju: przedstawienie projektu w sprawie delimitacji granicy wschodniej i północnej, podziały terytorialne państwa, koordynowanie całokształtem polityki komunalnej, organizacja i nadzór nad samorządem terytorialnym, porządek publiczny, działalność stowarzyszeń i zgromadzeń, wybory do ciał ustawodawczych, mniejszości narodowe, obywatelstwa, stosunki wyznaniowe, ewidencja i ruch ludności, administracja wojskowa, ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa<sup>14</sup>.

Struktura organizacyjna MAP na początku 1945 r. nie odbiegała zasadniczo od struktury Resortu Administracji Publicznej PKWN (wraz z powołaniem ministerstwa zmianie uległa jedynie nazwa sekretariatu kierownika resoru przemianowana na sekretariat ministra). Pierwsze zmiany w budowie urzędu wprowadzono wiosną tegoż roku. Wiązały się one m.in. z powierzeniem ministrowi administracji publicznej – który mianowany został Pełnomocnikiem Generalnym dla Ziem Odzyskanych – zarządu tymi terenami. Do struktur Ministerstwa włączono Biuro Ziem Zachodnich oraz Państwowy Urząd Repatriacyjny<sup>15</sup>. Utworzenie w maju 1945 r. Ministerstwa Odbudowy spowodowało natomiast przeniesienie z MAP do nowo powstałej jednostki Departamentu Techniczno-

---

datą, innych cech pozwalających na jego indywidualizację takich jak wskazanie autora lub ewentualnego adresata – należy jednak domniemywać, że powstał w Resorcie Administracji Publicznej), AAN, MAP, sygn. 289, s. 8.

<sup>11</sup> ANN, MAP, sygn. 2/14, s. 1: notatka historyczna o działalności...

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> W okresie późniejszym MAP korzystał z podpisanego przez ministra administracji publicznej w dniu 14 listopada 1947 r. tymczasowego statutu organizacyjnego Ministerstwa Administracji Publicznej.

<sup>14</sup> AAN, MAP, sygn. 288, s.159, projekt statutu organizacyjnego z marca 1945 oraz drugi projekt prawdopodobnie z 1947 r.

<sup>15</sup> AAN, MAP, sygn. 289, s. 9 oraz Uchwała Rady Ministrów z 11 kwietnia 1945 r., AAN, MZO, sygn. 105, s. 1.

-Budowlanego wraz z całym personelem<sup>16</sup>. W sierpniu 1945 r. zlikwidowany został natomiast, mocą zarządzenia wewnętrznego ministra administracji publicznej, Departament Ewidencji Ludności, którego agendy włączono następnie do Departamentu Administracyjnego<sup>17</sup>. Stosunkowo krótko pozostawały w gestii ministra administracji publicznej kwestie związane z zarządzeniem Ziem Odzyskanych. Zadania te przekazane zostały utworzonemu w listopadzie 1945 r. Ministerstwu Ziem Odzyskanych, co naturalnie przełożyło się na kształt struktury MAP, która ograniczona została do pięciu departamentów: organizacyjnego, politycznego, samorządowego, administracyjnego, wyznaniowego oraz trzech biur: personalnego, wojskowego i inspekcji.

Z punktu widzenia relacji MAP i MBP na szczególną uwagę zasługuje budowa Departamentu Administracyjnego (przemianowanego w 1947 r. w Administracyjno-Prawny), w którego skład wchodziły wydziały: administracyjno-prawny, **spraw porządku publicznego** [podkreślenie – T.M.], odwoławczy oraz spraw ochrony przed pożarami i innymi klęskami. Znamienne jest również, iż mimo licznych reform organizacyjnych Wydział Spraw Porządku Publicznego nigdy nie został zlikwidowany bądź przekształcony. Zgodnie z projektem statutu ministerstwa z 1945 r. w zakresie jego zainteresowania znajdowały się sprawy „karno-administracyjne, sprawy dotyczące porządku publicznego i sprawy administracyjno-policyjne w zakresie przekazanym Ministrowi Administracji Publicznej przez obowiązujące przepisy”<sup>18</sup>. Pełny wykaz kwestii pozostających w zakresie właściwości wydziału wymieniony został w wykazie wydziałów z zakresem ich działalności z 10 grudnia 1945 r. przesłanym przez Departament Administracyjny do Departamentu Organizacyjnego, który ujmował je w obszernym katalogu złożonym z 21 punktów<sup>19</sup>. Z tematyką bezpieczeństwa publicznego związany był

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 21 poz. 123 oraz AAN, MAP, sygn. 288, s. 4.

<sup>17</sup> Zarządzeniem wewnętrznym ministra administracji publicznej nr 8 z 17 sierpnia 1945 r., Nr I Org. 12515/45 w sprawie likwidacji Departamentu VI Ministerstwa Administracji Publicznej komórka ta została rozwiązana. Mocą tegoż zarządzenia zlikwidowane zostały także ekspozytury departamentu w Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Toruniu i Warszawie. Zakres działania rozwiązanego Departamentu VI oraz zadanie likwidacji jego ekspozytury w Warszawie przejął Departament IV Administracyjny MAP, który szybko wyodrębnił w swojej strukturze kolejny wydział – Ewidencji Ludności, AAN, MAP, sygn. 290, s. 1.

<sup>18</sup> AAN, MAP, sygn. 288, s. 159.

<sup>19</sup> AAN, MAP, sygn. 290, s. 187 i 188, Wykaz wydziałów z zakresem ich działalności z dnia 10 grudnia 1945 r. Departament administracyjny L.dz. I.O. 19976/45. Katalog spraw zarezerwowanych, w myśl przywołanego dokumentu dla wydziału II porządku publicznego zawierał: 1. Postępowanie karno-administracyjne; 2. Sprawy administracyjno-policyjne; 3. Sprawy broni, amunicji i materiałów wybuchowych; 4. Sprawy polowania, rybołówstwa oraz policji lasowej, polowej i rybackiej; 5. Rozrywki publiczne; 6. Sprawy kinowe i filmowe z zakresu administracji publicznej; 7. Sprawy alkoholowe w zakresie spokoju i porządku publicznego; 8. Zbiórki publiczne; 9. Używanie mundurów i oznak; 10. Godziny handlu; 11. Biura detektywów, stróżów nocnych itp.; 12. Szkoły i sale tańca; 13. Ochrona zwierząt; 14. Sprawy komunikacji i międzynarodowe umowy w tym zakresie; 15. Świadczenia moralności, niekaralności i ubóstwa; 16. Grzebanie zmarłych i cmentarze; 17. Pasporty zagraniczne; 18. Walka z handlem kobietami i dziećmi; 19. Centralne biuro do zwalczania obiegu wydawnictw

również Departament Polityczny MAP. Posiadał on wyodrębniony w ramach swojego wydziału społeczno-politycznego referat bezpieczeństwa publicznego. Komórka ta odpowiadała za koordynowanie działalności władz administracji publicznej z działaniami organów bezpieczeństwa publicznego oraz MO<sup>20</sup>.

Po zlikwidowaniu MZO ustawą z 11 stycznia 1949 r. w ramach MAP działały w dalszym ciągu niektóre departamenty b. MZO, których kompetencje nie wchodziły w zakres działania dotychczasowych komórek MAP. Były to: Departament Osiedleńczy i Departament Likwidacyjny, agendy pozostałych komórek organizacyjnych byłego MZO zostały wchłonięte przez odpowiednie departamenty MAP<sup>21</sup>. Rok 1949 był również okresem, gdy struktura organizacyjna ministerstwa była najbardziej rozbudowana i opierała się na 10 departamentach: ogólnym, politycznym, administracyjno-prawnym, wyznaniowym, osiedleńczym, samorządu, przedsiębiorstw i urzędzeń komunalnych, techniki i urzędzeń komunalnych, gospodarki mieszkaniowej, ekonomicznym oraz pięciu innych jednostkach: gabinecie ministra oraz biurach: personalnym, inspekcji, paszportowym, wojskowym i inwestycji. Należy jednak pamiętać, że i w tej końcowej fazie działania urzędu – zlikwidowanego ustawą o zmianie organizacji naczelnych władz państwowych w zakresie gospodarki komunalnej i administracji publicznej z 19 kwietnia 1950 r.<sup>22</sup> – jego budowa ulegała pewnym modyfikacjom i korektom.

Resort Bezpieczeństwa Publicznego, a następnie Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego, także podlegały dynamicznej rozbudowie organizacyjnej. Resort początkowo składał się zaledwie z dwóch wydziałów: kontrwywiadu i zaopatrzenia technicznego. Jednostką merytoryczną był kontrwywiad, w którym wyróżniono sekcje, a ich nazwy własne odzwierciedlały obszar zainteresowań – aresztowań, obserwacji, zwalczania podziemia, pracy śledczej, cenzury, więziennictwa i obozów. We wrześniu 1944 r. utworzono trzy kolejne: kartoteki, łączności i techniki operacyjnej<sup>23</sup>. Równocześnie kształtowała się tzw. struktura pionowa Resortu, którą tworzyły, pozostające w hierarchicznej zależności, Wojewódzkie Urzędy Bezpieczeństwa Publicznego (WUBP) i Powiatowe (Miejskie) Urzędy Bezpieczeństwa Publicznego. W niektórych gminach tworzone też komórki bezpieczeństwa publicznego, lokowane przy posterunkach MO.

---

pornograficznych; 20. Sprawy graniczne; 21. Więziennictwo administracyjne. Już samo powyższe wyliczenie może dawać wyobrażenie o mogących występować konfliktach kompetencyjnych. Na uwagę zasługują w tym aspekcie przede wszystkim punkty 3 i 17.

<sup>20</sup> „Gazeta Administracji”, Numer Specjalny 5A z 1947 r., s. 34.

<sup>21</sup> AAN, MAP, sygn. 46, s. 181, sprawozdanie z działalności Ministerstwa Administracji Publicznej w I-szym kwartale 1949 r.; także: M. Jaworski *Na piastowskim szlaku. Działalność Ministerstwa Ziemi Odzyskanych 1945–1948*, Warszawa 1973, s. 266.

<sup>22</sup> Dz. U. Nr 19, poz. 157.

<sup>23</sup> H. Dominiczak, *Organy bezpieczeństwa PRL 1944–1990. Rozwój i działalność w świetle dokumentów MSW*, Warszawa 1997, s. 21.

Na szczeblu centralnym proces budowy aparatu bezpieczeństwa cechowała duża dynamika. Po przekształceniu Resortu BP w Ministerstwo BP (MBP) większość sekcji pierwotnego wydziału kontrwywiadu była zeń wyodrębniana i przekształcona w samodzielne wydziały, a następnie w departamenty. Pojawiały się też nowe jednostki, których zakres zainteresowań i przyznanych kompetencji świadczył, że całość życia społeczno-politycznego i gospodarczego była stopniowo – ale sprawnie i szybko – poddawana nadzorowi i ingerencji aparatu bezpieczeństwa. W wyniku tych zmian w lipcu 1946 r. w MBP istniało 8 departamentów, w tym 5 operacyjnych: I – kontrwywiad, II – technika operacyjna, III – walka z podziemiem, IV – nadzór gospodarki, V – nadzór nad strukturami politycznymi oraz Kościołem. Ponadto na prawach departamentów funkcjonowały wydziały: śledczy, kadr i szkolenia, wywiadu – oznaczony jako wydział II, obserwacji – oznaczony jako wydział III oraz wydział ds. funkcjonariuszy. Rangę departamentu uzyskała też wcześniejsza sekcja więziennictwa i obozów<sup>24</sup>. Więzienia przeznaczone dla zatrzymanych o statusie politycznym były zapełniane głównie przez osoby zatrzymywane przez aparat bezpieczeństwa publicznego. Postępowania wobec nich prowadziła wyspecjalizowana jednostka śledcza. Początkowo miała ona status sekcji. Wobec coraz większej liczby prowadzonych spraw, została przekształcona w Biuro Śledcze, które pod koniec 1947 r. uzyskało rangę Departamentu Śledczego. W centrum jego zainteresowania, jak zaznaczono, pozostawały osoby uznawane za przeciwników nowego ustroju, stąd prowadzone sprawy miały głównie charakter polityczny.

Brak precyzyjnego rozgraniczenia funkcji Ministerstwa Administracji Publicznej i Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego, oraz podległych im struktur, stosunkowo szybko zaczął przysparzać wielu trudności. Nie było bowiem możliwe jasne ustalenie do których kompetencji należy wydawanie określonych decyzji. Sytuacja ta prowokowała również nakładanie się działań kilku instytucji oraz kłopoty w ich koordynacji. To niekorzystne zjawisko dostrzeżone zostało zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym. Ustanowiona przy prezydium Rady Ministrów Komisja dla Zbadania Celowości Organizacji i Stanu Etatów Administracji Państwowej badała m.in. problem tzw. wielotorowości w załatwianiu spraw przez urzędy centralne. MAP odnosząc się do tej kwestii w korespondencji do komisji, wskazało na przyczyny tego zjawiska<sup>25</sup>. W piśmie z 25 lutego 1946 r. podsekretarz stanu dr A. Żaruk-Michalski wskazywał bezpośrednio na problem nakładania się kompetencji MAP z innymi ministerstwami. Stwierdzał, że: „Istotną przyczyną dwu- lub wielotorowości w załatwianiu spraw przez urzędy centralne – w tym i przez Ministerstwo Admi-

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> AAN, MAP, sygn. 288, s. 293, pismo podsekretarza stanu w MAP dra A. Żaruka-Michalskiego z dnia 25 lutego 1946 r. skierowane do Komisji dla Zbadania Celowości Organizacji i Stanu Etatów Administracji Państwowej przy prezydium Rady Ministrów.

nistracji Publicznej – jest **brak ustawowego rozgraniczenia kompetencji między wszystkimi ministerstwami, a więc funkcjonowanie ministerstw bez określonego prawnie zakresu działania** [podkreślenie – T.M.]. Jeżeli chodzi o Ministerstwo Administracji Publicznej, to wynikają te trudności przede wszystkim w związku z brakiem rozgraniczenia kompetencji między tym ministerstwem a ministerstwem BP oraz Ministerstwem Informacji i Propagandy. MAP przejęło bowiem kompetencje byłego MSW, uszczuplone, przez wyłączenie spraw, załatwianych obecnie przez MBP, które dotychczas nie ma ustawowo określonego zakresu działania, oraz Ministerstwo Informacji i Propagandy, którego zakres działania jest określony w dekreście PKWN z dn. 7 IX 1944 (Dz. U. R.P. nr 4, poz. 20) tak ogólnie że możliwe są częste spory kompetencyjne<sup>26</sup>. Autor dokumentu wymienił w nim również kategorie spraw będących najczęstszym źródłem sporów kompetencyjnych. Zaliczył do nich: kwestie stowarzyszeń i związków, które pozostawały w orbicie zainteresowań MAP i MBP, prasy – gdzie stronami konfliktu były MAP, Ministerstwo Informacji i Propagandy (MliP) oraz Główny Urząd Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk, sprawy statystyki administracyjnej, paszportów zagranicznych (które w jego opinii przekazane zostały bez podstawy prawnej MSZ), sprawy wynikające z ustawy o filmach i ich wyświetlaniu oraz wynikające z ustawy o granicach państwa (powodowały spory na linii MAP i MON). Analiza tego wyliczenia ukazuje na jak wielu różnych płaszczyznach działania dochodziło do tarć w administracji centralnej państwa oraz jak wielu jego organów dotyczyły. Nie ulega jednak wątpliwości, iż zjawisko wzajemnego nakładania się kompetencji w sposób najbardziej jaskrawy uwidaczniało się w kontaktach MAP i MBP. Aktywność obu tych struktur dotyczyła również najistotniejszych dla funkcjonowania państwa kwestii – jego zarządu oraz bezpieczeństwa wewnętrznego.

Przedstawiony problem powstania pewnego rodzaju konkurencji pomiędzy MAP i MBP znalazł dość szybko swoje odzwierciedlenie także na niższych szczeblach administracji. Już latem 1945 r. wojewoda kielecki zwrócił się do Ministerstwa Administracji Publicznej o rozstrzygnięcie kwestii wydawania zezwoleń na posiadanie broni myśliwskiej<sup>27</sup>, która wcześniej znajdowała się w gestii MSW. Podnosił on przy tym, iż dotychczasowe regulacje dotyczące problematyki zezwoleń na posiadanie broni wydane przez MBP dotyczyły wyłącznie broni służbowej. Zwracał się on przeto do ministra administracji publicznej o wydanie zarządzenia regulującego w sposób definitywny tryb wydawania zezwoleń na posiadanie broni myśliwskiej. Działania takie nie mogły zostać jednak podjęte przez MAP bez konsultacji i współpracy z władzami bezpieczeństwa. Wskazana kwestia mogłaby zostać uznana za marginalną, gdyby nie fakt, iż była

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> AAN, MAP, sygn. 871, s. 1, pismo wojewody kieleckiego z 25 lipca 1945 r.



jedynie symptomem poważniejszego zjawiska, jakim niewątpliwie był brak jasnego podziału kompetencji MAP i MBP, co również podniesione zostało przez wojewodę kieleckiego. Wskazał on we wzmiankowanym piśmie, iż zakres działania obu resortów wywodzących się z międzywojennego MSW nie został ustawowo rozgraniczony<sup>28</sup>.

Wątpliwości wyrażone przez wojewodę kieleckiego (również te dotyczące zagadnień ustrojowych) podzielał dyrektor Departamentu Administracyjnego MAP dr Emanuel Iserzon<sup>29</sup>. Kwestia stosowania przepisów prawa o broni, amunicji i materiałach wybuchowych miała znaleźć swoje wyjaśnienie podczas konferencji z udziałem przedstawicieli resortów administracji publicznej i bezpieczeństwa publicznego. Spotkanie odbyło się 12 września 1945 r. w gmachu MAP. Podczas obrad, którym przewodniczył, reprezentujący gospodarzy, dr E. Iserzon ustalono, iż władze administracji ogólnej zachowają swoje uprawnienie do wydawania zezwoleń na posiadanie broni, które przyznawało im rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r.<sup>30</sup> Przyjęto również, że ze względu na wymogi bezpieczeństwa, decyzje te podejmowane były przez wojewodę – czyli przez organ wyższego stopnia niż w okresie międzywojennym – w porozumieniu z właściwym Urzędem Bezpieczeństwa Publicznego<sup>31</sup>.

Skutki nieodniesienia się ustawodawcy do wzajemnych relacji MAP i MBP ujawniały się także na innych polach działania administracji publicznej. Należało do nich m.in. nadzór nad zgromadzeniami. Problematyka ta znajdowała się niewątpliwie w orbicie zainteresowań zarówno organów administracji ogólnej jak i bezpieczeństwa. Wyjaśnienia wymagały jedynie zasady ich współdziałania, lub podporządkowania, które bazować musiały raczej na dokonywanych ad hoc ustaleniach niż precyzyjnych podstawach prawnych. Odnosząca się do przedmiotowej tematyki ustawa o zgromadzeniach z 1932 r.<sup>32</sup> dostosowana była

<sup>28</sup> Podobne wątpliwości odnośnie braku rozgraniczenia kompetencji władz administracji oraz bezpieczeństwa podnosił jeszcze w 1947 r. wojewoda pomorski w sprawozdaniu miesięcznym za kwiecień 1947 r. Stwierdzał on: „Pomimo pewnych postępów w wyszkoleniu i ustosunkowaniu się organów UB i MO do społeczeństwa istnieją nadal pewne braki. Stosunek ludności do UB w niektórych powiatach nieufny. Brak rozgraniczeń kompetencji władz administracji ogólnej i UB powoduje rozdzwigi” – pismo skierowane przez dyrektora Departamentu Politycznego MAP z 6 czerwca 1947 r. do gabinetu ministra bezpieczeństwa publicznego zawierające odpisy sprawozdań władz terenowych z prośbą o wyjaśnienie wskazanych nieprawidłowości, AAN, MAP, sygn. 648, s. 3 i 4.

<sup>29</sup> AAN, MAP, sygn. 871, s. 2, pismo dyrektora Departamentu Administracyjnego MAP z 7 września 1945 r. do Ministra Bezpieczeństwa Publicznego; s. 5; pismo dyrektora Departamentu Administracyjnego MAP z 25 sierpnia 1945 r. do wojewody kieleckiego.

<sup>30</sup> Dz. U. 1932, Nr 94, poz. 807. Zgodnie z treścią art. 19 przedmiotowego rozporządzenia, zezwolenia na posiadanie broni wydawały powiatowe władze administracji ogólnej.

<sup>31</sup> AAN, MAP, sygn. 871, s. 3, protokół z konferencji odbytej 12 września 1945 r. w Departamencie Administracyjnym MAP w sprawie ustalenia kompetencji władz powołanych do wykonywania przepisów prawa o broni, amunicji i materiałach wybuchowych.

<sup>32</sup> Dz.U. 1932, Nr 48, poz. 450.



bowiem do porządku ustrojowego, przewidującego odmienną strukturę administracji. Wielu jej zapisów nie można było zatem stosować wprost, lecz należało je dostosowywać do nowych realiów. Wobec słabości kadr, w całej administracji odrodzonego państwa proces wykładni zdezaktualizowanego prawa mógł okazać się niemożliwy. Organa bezpieczeństwa stały na stanowisku, iż zezwolenie udzielone przez władze administracyjne na jakiegokolwiek zgromadzenie może być wydane jedynie w porozumieniu z właściwym miejscowo urzędem bezpieczeństwa<sup>33</sup>. Nie wskazywały one przy tym podstawy prawnej, która w bezpośredni sposób mogłaby uzasadniać takie żądanie. Zgodnie z treścią pisma kierownika Wojewódzkiego Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego w Krakowie skierowanego do starosty powiatowego w Białej, niezastosowanie się do tego ultimatum groziło rozwiązaniem zgromadzenia. Stanowisko to uznane zostało przez miejscowe władze za niedopuszczalną ingerencję w kompetencje administracji ogólnej, czego materialnym wyrazem była interwencja wojewody krakowskiego u ministra administracji publicznej<sup>34</sup>. W swojej korespondencji protestował on przeciw tego rodzaju praktykom oraz domagał się ze strony MBP stosownej reakcji wobec organów terenowych. Nie okazała się ona jednak skuteczna. O ile jednak, nie zaskakuje utrzymanie dotychczasowego modelu działania przez struktury bezpieczeństwa, to pewne zdziwienie budzić może reakcja resortu z ul. Rakowieckiej<sup>35</sup>. Ministerstwo Administracji Publicznej, czego dowodzi pismo z 14 grudnia 1945 r., skierowane przez jego Departament Administracyjny do wojewody krakowskiego akceptowało stanowisko aparatu bezpieczeństwa, przyjmując, że „Wobec utworzenia MBP i jego terenowych urzędów, uznać należy z uwagi na ich charakter, że są one tak samo jak władze administracji ogólnej zainteresowane w poważnym stopniu w sprawach odbywania zgromadzeń z punktu widzenia ochrony bezpieczeństwa publicznego”<sup>36</sup>. W dokumencie znajduje się jednocześnie stwierdzenie o opracowanym w nieodległej przeszłości projekcie dekretu rozdzielającego zakres kompetencji Ministerstw: Administracji Publicznej i Bezpieczeństwa Publicznego.

Już sam fakt podjęcia takich prac w Ministerstwie Administracji Publicznej świadczy o dużej determinacji tej instytucji w dążeniu do wzmocnienia swojej pozycji w aparacie władzy. Można uznać, iż była to również próba zaznaczenia niezależności MAP od dążącego do zdominowania administracji cywilnej MBP. Fakt, iż nie zakończyła się ona powodzeniem, dowodzi iż kierownictwo MAP przeceniło swoje polityczne możliwości.

33 AAN, MAP, sygn. 870, s. 23, pismo kierownika Wojewódzkiego Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego w Krakowie do starosty powiatowego w Białej z 6 września 1945 r.

34 Ibidem, s. 19.

35 Przy ulicy Rakowieckiej mieściła się w omawianym okresie siedziba MAP.

36 AAN, MAP, sygn. 870, s. 28, pismo skierowane przez Departament Administracyjny Ministerstwa Administracji Publicznej do wojewody krakowskiego.

Dekret o zakresie działalności i organizacji Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego<sup>37</sup> – tak zatytułowany został projektowany dokument – nie posiada cech pozwalających na zidentyfikowanie jego autorów. Problematyczne jest również dokładne określenie czasu jego powstania. Biorąc po uwagę treść oraz datowanie towarzyszących mu oraz odnoszących się do niego pism przyjąć należy, iż powstał on pod koniec 1945 r. Sam projekt dołączony był do pisma skierowanego przez dyrektora Departamentu Administracyjnego MAP do wojewody kieleckiego, opatrzonego datą 30 listopada 1945 r. (dotyczącego kwestii ustalenia procedury przyznawania pozwoleń na broń). Akt ten przywoływany jest również we wspomnianym wcześniej piśmie do wojewody krakowskiego z 14 grudnia 1945 r.; jest on w nim określany jako ostatnio opracowany.

Projektowany dekret sformułowany został w sposób dość lakoniczny. Składał się z dziewięciu artykułów, z których pierwszych siedem odnosiło się do kwestii merytorycznych, ostatnie dwa miały zaś charakter przepisów wprowadzających. Regulacje zawarte w dokumencie odnosiły się zarówno do kompetencji ministra bezpieczeństwa publicznego jak i samej struktury podległego mu urzędu. Mimo swojej zwięzłości, akt ten mógł, już przez sam fakt, iż stanowił regulację pionierską, korzystnie wpłynąć na funkcjonowanie administracji, paraliżowanej przez niejasne relacje z organami bezpieczeństwa. Artykuł 1 przygotowanego aktu określał zakres działania MBP, który obejmował: sprawy ochrony bezpieczeństwa publicznego, a w szczególności ochronę pogranicza, walkę z obcym wywiadem, walkę z przestępstwami zagrażającymi bezpieczeństwu państwa i bezpieczeństwu publicznemu, zapobieganie działalności szkodliwej dla bezpieczeństwa państwa i bezpieczeństwa publicznego, nadzór nad elementem przestępczym i więzienie oraz sprawy porządku publicznego, dowodów osobistych, meldunków i rejestracji cudzoziemców. Mógł on zostać przy tym uzupełniony o sprawy przekazane przepisami szczegółowymi – co wzmiankowana norma przewidywała w pkt c ust. 1. Kolejna jednostka redakcyjna – art. 2 – odnosiła się do struktury organizacyjnej samego ministerstwa, które miało zostać podzielone na pięć departamentów oraz samodzielne wydziały, biura i szefostwa. Dekret wskazywał następnie w art. 3 i 4 podległe ministrowi bezpieczeństwa publicznego urzędy oraz formacje. Miał on objąć swoim zwierzchnictwem główny urząd kontroli publikacji i widowisk, wydział wojennej cenzury korespondencji, Milicję Obywatelską, Korpus Ochrony Pogranicza<sup>38</sup> oraz Korpus Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Regulacje te, z całą pewnością nie stanowiły ograniczenia dla imperium, jakim dysponował minister bezpieczeństwa publicznego, a wręcz poszerzały

<sup>37</sup> AAN, MAP, sygn. 871, s. 6–7.

<sup>38</sup> Autor błędnie użył nazwy właściwej dla formacji okresu międzywojennego, mając zapewne na myśli Wojska Ochrony Pogranicza.

jego wpływy<sup>39</sup>. Ich wprowadzenie skutkowałoby jednak formalnym określeniem kompetencji tego organu, który w okresie gdy powstawał projekt dekretu, dynamicznie rozszerzał swoje wpływy, czemu sprzyjała nieprecyzyjna legislacja. Próbą bezpośredniego naruszenia jego (MBP) dotychczasowej niezależności oraz, co nie mniej ważne, wzmocnienia pozycji ministra administracji publicznej było umieszczenie w art. 7 projektu zasady, iż minister bezpieczeństwa publicznego w porozumieniu z ministrem administracji publicznej tworzą w drodze rozporządzenia organa bezpieczeństwa publicznego I i II instancji. Wejście przepisów w życie pozbawiłoby zatem ośrodek przy ulicy Koszykowej<sup>40</sup> monopolu w zakresie rozstrzygania wszystkich kwestii związanych z funkcjonowaniem aparatu bezpieczeństwa. Niebagatelny byłby również sam fakt narzucenia pewnych ograniczeń na nabierający coraz większego znaczenia resort niejako z zewnątrz.

Kierownictwu MAP nie udało się jednak nie tylko ograniczyć roli ministerstwa z ulicy Koszykowej, ale to organa administracji ogólnej musiały przez cały okres istnienia MAP bronić swojej niezależności, a niejednokrotnie przestrzegania obowiązujących przepisów<sup>41</sup>. Ingerencje ze strony MBP dotyczyły nie rzadko nie tylko kompetencji i uprawnień poszczególnych organów administracji, lecz wymierzone były bezpośrednio w obsługującą je kadrę urzędniczą, co w skuteczny sposób paraliżowało ich funkcjonowanie. Nie budzi wątpliwości, iż liczne aresztowania dokonywane przez funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa miały na celu zastraszenie i sterroryzowanie struktur administracji. Wojewoda białostocki, w korespondencji z sierpnia 1945 r. wskazywał, iż są one dokonywane bez powiadomienia zwierzchników zatrzymanego oraz podania ich przyczyn. Również osoby zwalniane nie były informowane ani o powodach takiej decyzji, ani powodach wcześniejszego pozbawienia wolności<sup>42</sup>. Skala zjawiska okazała się na tyle poważna, iż spotkało się ono z reakcją ministra administracji publicznej, który zdecydował się na interwencje u prezesa Rady Ministrów. Premier po zapoznaniu się z faktami, zobowiązał go do przygotowania okólnika dotyczącego aresztowań pracowników państwowych<sup>43</sup>. Polecenie to, wydane

39 Wojska Ochrony Pogranicza zostały podporządkowane MBP dopiero w 1949 r. W okresie powstania projektu dekretu podlegały one zwierzchnictwu Ministra Obrony Narodowej.

40 Siedziba MBP.

41 W reakcji na działania Służby Bezpieczeństwa wobec podległych mu urzędników minister administracji publicznej wystosował 7 grudnia 1946 r. pismo do ministra bezpieczeństwa publicznego, w którym domagał się, „żeby funkcjonariusze chcący zasięgnąć informacji zgłaszali się do ministra administracji publicznej w sprawach mniejszej wagi do dyrektorów zainteresowanych departamentów /biur/ i byli w stanie prócz wylegitymowania się wykazać, że informacje te są przez nich zasię-gane na polecenie ich władz przełożonych”, AAN, MAP, sygn. 346, s. 189.

42 AAN, MAP, sygn. 9, s. 1, pismo Wojewody Białostockiego do Ministra Administracji Publicznej z 11 sierpnia 1945 r.

43 Wzmianka o wydaniu takiego polecenia 4 września 1945 r. znajduje się w Piśmie Ministra Administracji Publicznej do Prezesa Rady Ministrów z 11 marca 1946, AAN, MAP, sygn. 9, s. 39.

4 września 1945 r., doczekało się bardzo szybkiej realizacji. Pierwszy projekt dokumentu przesłany został już 20 października na ręce szefa rządu oraz ministrów sprawiedliwości, obrony narodowej oraz bezpieczeństwa publicznego, w celu dokonania konsultacji jego ostatecznego brzmienia. W akcie tym wyróżnić można dwie części. W pierwszej z nich wymienione zostały nieprawidłowości w działaniach aparatu bezpieczeństwa, które legły u podstaw jego wydania wraz z określeniem naruszanych przez funkcjonariuszy norm prawnych oraz grążących za te czyny sankcji. Drugi z fragmentów, zawierał natomiast zarządzenie prezesa Rady Ministrów wydane w porozumieniu z ministrami sprawiedliwości, obrony narodowej, administracji publicznej i bezpieczeństwa publicznego, określające procedury, które miały być stosowane wobec zatrzymywanych urzędników państwowych<sup>44</sup>. Były one wymienione w pięciu punktach, przewidujących m.in. konieczność informowania bezpośredniego przełożonego podejrzanego urzędnika o mającym nastąpić aresztowaniu bądź w przypadkach niecierpiących zwłoki przekazanie takiej informacji niezwłocznie po zatrzymaniu. Okólnik przewidywał również pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej funkcjonariuszy urzędów bezpieczeństwa niestosujących się do nowych wytycznych. Propozycja ta była w ówczesnych warunkach niewątpliwie równie zasadna co odważna i trudna do wprowadzenia, o czym szybko przekonali się jej autorzy. Pierwsze trudności pojawiły się już podczas międzyresortowych konsultacji tekstu okólnika. Inicjatywa MAP została bowiem zignorowana przez ministra bezpieczeństwa publicznego, który mimo przesłania mu do zaopiniowania projektu nowego aktu nie odniósł się do niego w żaden sposób<sup>45</sup>. Wraz z upływem czasu zmiany nie uległy również realia funkcjonowania administracji publicznej. Trwającym nadal szykanom zapobiegać usiłował minister Władysław Kiernik, lecz skuteczność jego interwencji była dosyć umiarkowana. Świadczyć mogą o tym ponawiane przez niego próby zainteresowania prezesa Rady Ministrów kolejnymi zatrzymaniami urzędników państwowych<sup>46</sup>, które nie przyniosły jednak poprawy sytuacji. Zahamowaniu uległo przy tym tempo prac nad projektem okólnika mającego uregulować przedmiotową kwestię. Zaniepokojony tymi faktami minister administracji publicznej zwrócił się w dniu 11 marca 1946 r. do premiera o udzielenie informacji czy został on już wydany, a w razie gdyby to nie nastąpiło o „zarządzenie przyśpieszenia jego wydania”. Argumentował, że „(...) aresztowania pracowników państwowych przez urzędy bezpieczeństwa publicznego nadal trwają m.in. miały one miejsce w centralnym zarządzie podległego mi resortu, są one dokonywane w sposób niezgodny

44 AAN, MAP, sygn. 9, s. 31–35.

45 AAN, MAP, sygn. 9, s. 39, pismo ministra administracji publicznej do prezesa Rady Ministrów z 11 marca 1946 r.

46 Ibidem, s. 37 i 39, pisma ministra administracji publicznej do prezesa Rady Ministrów z 13 lutego i 11 marca 1946 r.

z przepisami prawa i zasadami ujętymi w projektowanym okólniku, że wreszcie brak zawiadomień o faktach zatrzymania ze strony właściwych organów sądo-wo-śledczych (...)”<sup>47</sup>. Nadzieje na ewentualną możliwość reanimacji koncepcji ograniczenia swobody działań resortu bezpieczeństwa w sposób ostateczny rozwiązała uzyskana przez niego odpowiedź skierowana doń przez dyrektora Biura Usprawnienia Administracji Prezydium Rady Ministrów dra M. Jaroszyńskiego. Informował on, iż „Prezes Rady Ministrów nie znajduje dostatecznych powodów do wydania specjalnego zarządzenia w sprawie powiadamiania władz przełożonych o aresztowaniu pracowników państwowych”<sup>48</sup>. W toku argumentacji podniesiono, iż kwestie te są już uregulowane przez prawo a „Minister Bezpieczeństwa Publicznego w szeregu zarządzeń i rozkazów, wydanych do podwładnych mu organów, pouczył je o obowiązujących przepisach i **poleciał ściśle je przestrzegać**”<sup>49</sup> [podkreślenie– T.M.]. Swoista próba sił, do której doszło rozstrzygnięta została zatem jednoznacznie na rzecz resortu z ul. Koszykowej, co stało się z upływem czasu regułą.

Aresztowania i szykany kierowane wobec urzędników stanowiły tylko jedną z metod wywierania presji na organa administracji publicznej. Wojewoda poznański w piśmie z 9 lipca 1945 r. informował ministra administracji publicznej, iż prace podległego mu urzędu paraliżowały żądania Wojewódzkiego Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego, który domagał się przedkładania mu do cenzury wydanych przez wojewodę dzienników urzędowych oraz wzorów druków i pieczęci. Organa bezpieczeństwa powoływały się przy tym na obowiązujące je instrukcje wewnętrzne – nieznane wojewodzie. Zwracał się on przeto do ministra o podjęcie w przedmiotowej sprawie interwencji na szczeblu centralnym. Działania ministerstwa zmierzające do wyeliminowania tej praktyki, jako niemającej podstaw prawnych nie przynosiły jednak oczekiwanych rezultatów<sup>50</sup>. Kwestia legalności cenzurowania materiałów urzędowych przez urzędy bezpieczeństwa musiała zostać w wyniku braku możliwości porozumienia między resortami rozstrzygnięta przez Prezydium Rady Ministrów<sup>51</sup>. Zgodnie z opinią Biura Prawnego Prezydium Rady Ministrów, nie było w ustawodawstwie żadnej podstawy prawnej do tego, by wykonanie zamówionych pieczęci wymagało zezwolenia MBP.

47 Ibidem.

48 AAN, MAP, sygn. 9, s. 41, poufne pismo skierowane przez Prezydium Rady Ministrów do ministra administracji publicznej z dnia 6 kwietnia 1946 r.

49 Ibidem.

50 Departament Organizacyjny MAP zwrócił się do Mennicy Państwowej z informacją iż nie ma podstaw prawnych, które wskazywałyby na konieczność uzyskania zezwolenia władz bezpieczeństwa na wykonanie pieczęci zamówionych przez inne organa legalnej władzy.

51 Na przesłanym do MAP piśmie Biura Przewodniczącego Rady Ministrów znajdują się odręczne dopiski Prezesa Rady Ministrów.

Niejako na marginesie sporów dotyczących cenzurowania materiałów urzędowych organów administracji, pojawiły się również wątpliwości co do statusu prawnego wojewody. Zgodnie z treścią przytaczanej wcześniej opinii prawnej, oś sporu dotyczyła stwierdzenia: „czy według obecnego ustawodawstwa wojewoda jest nadal władzą jako przedstawiciel rządu i szef administracji ogólnej na obszarze województwa – jak twierdzi MAP, czy też wojewoda jest tylko kierownikiem urzędu wojewódzkiego a sam nie jest władzą jak twierdzi MBP”<sup>52</sup>. Pytanie to ukazuje jak fundamentalnych kwestii dotyczyły spory w aparacie ówczesnej władzy. Minister bezpieczeństwa publicznego argumentował w opinii przesłanej do swojego odpowiednika na Rakowieckiej, a także do Prezydium Rady Ministrów i Prezydenta Rady Narodowej, że zgodnie z treścią dekretu PKWN z 21 sierpnia 1944 r. o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji<sup>53</sup> organami wykonawczymi są urzędy wojewódzkie natomiast wojewoda jest tylko kierownikiem urzędu i działa w imieniu urzędu. Pogląd ten nie znalazł jednak akceptacji w opinii Biura Prawnego Prezydium Rady Ministrów, które przyznało rację ministrowi administracji publicznej wskazując, że „wojewoda jest samoistną władzą jako przedstawiciel rządu i szef administracji ogólnej na obszarze województwa”<sup>54</sup>.

Konflikt dotyczący ingerencji Wojewódzkiego Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego w Poznaniu w funkcjonowanie miejscowego Urzędu Wojewódzkiego poprzedziły podjęte przez miejscową administrację próby sprecyzowania zakresu kompetencji poszczególnych organów władzy w zakresie spraw związanych z ochroną porządku prawnego. Zarząd Miejski w Poznaniu przesłał w dniu 23 marca 1945 r. do Wydziału Organizacyjnego Urzędu Wojewódzkiego wykaz spraw, jakie ze względu na swoją właściwość rzeczową rozpatrywane miały być przez Wydział Bezpieczeństwa tegoż urzędu, Milicję Obywatelską oraz Zarząd Miejski jako organ administracji ogólnej I stopnia<sup>55</sup>. Treść przedmiotowego dokumentu ustalona została natomiast – jak wynika ze wzmiankowanego pisma – już 27 lutego 1945 r. podczas konferencji Zarządu Miejskiego w Poznaniu. Fakt „zewnętrzny” określenia zadań Milicji Obywatelskiej dowodzi, iż formułujący ich zakres Zarząd Miejski uznał się za organ zwierzchni wobec jednostek tej formacji<sup>56</sup>. Przebieg późniejszych relacji między administracją cywilną

<sup>52</sup> AAN, Biuro prezydialne KRN, sygn. 526, s. 17–18.

<sup>53</sup> Dz. U. z 1944 r., Nr 2, poz. 8; zgodnie z brzmieniem art. 1 dekretu „Jako organa wykonawcze administracji ogólnej II Instancji działają Urzędy Wojewódzkie”.

<sup>54</sup> AAN, Biuro Prezydialne KRN, sygn. 526, s. 18.

<sup>55</sup> AAN, MAP, sygn. 302, s. 1–4, pismo Zarządu Miejskiego miasta stoł. (sic!) Poznania z dnia 23 marca 1945 r. skierowane do Wydziału Organizacyjnego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu.

<sup>56</sup> Do zakresu zadań przynależnych Milicji Obywatelskiej zaliczone zostały: ewidencja i nadzór nad cudzoziemcami; sprawy paszportów i przepustek na wyjazd za miasto; sprawy porządku na drogach i placach publicznych; sprawy przestrzegania godzin handlu; sprawy zwalczania nierzędu i kontrola lekarska prostytutek; kontrola przestrzegania cen.



a strukturami podlegającymi ministrowi bezpieczeństwa publicznego ukazuje, iż przekonanie to nie znalazło żadnego potwierdzenia w ich działaniach. Milicja Obywatelska była formacją w pełni podległą resortowi z ulicy Koszykowej, mimo iż obowiązujące regulacje prawne mogły sugerować, że monopol ten nie jest pełny. Stanu tego nie zmieniły także działania władz administracji lokalnej w innych rejonach kraju. Ich forma była różna, tożsame były natomiast: cel – próba uzyskania wpływu na funkcjonowanie MO oraz brak osiągnięcia zadowalających rezultatów na tym polu. Symptomatyczna była w tym przypadku aktywność wojewody lubelskiego, który, wobec niezadowolającej jakości współpracy ze strony organów porządkowych, próbował jednostronnie uregulować jej ramy. Wydał on, opublikowane w „Lubelskim Dzienniku Wojewódzkim”, pismo okólne dotyczące uprawnień starostów wobec jednostek MO<sup>57</sup>. Analogiczną taktykę przyjął również pełnomocnik rządu na Okręg Mazurski – Jakub Prawin. 30 października 1945 r. wydał on, opublikowany w numerze 3 Dziennika Pełnomocnika Rządu, okólnik nr 136 zatytułowany „Zakres uprawnień starosty w stosunku do organów M.O.”<sup>58</sup>. W dokumencie, którego zadaniem, zgodnie z intencją autora, miało być m.in. wyjaśnienie wątpliwości co do zakresu uprawnień starostów, przywołano treść art. 2 dekretu z 7 października 1944 r. o Milicji Obywatelskiej stanowiącego, że „do zakresu działania Milicji Obywatelskiej należą:

- a) Ochrona bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego,
- b) Dochodzenie i ściganie przestępstw,
- c) **Wykonywanie zleceń władz administracyjnych, sądów i prokuratury w zakresie prawem przewidzianym**”. [podkreślenie w oryginale]

Okólnik odnosił się również do kwestii podporządkowania organów MO wynikającej z brzmienia art. 4 dekretu z 7 października 1944 r. Za mylną uznano interpretację, wskazującą iż milicja podlega kierownikom Resortu Bezpieczeństwa Publicznego. Autor dokumentu stwierdzał: „Podległość tą jednak rozumie się w charakterze służbowo-osobistym czyli zwierzchnim organem Milicji jest Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego, w charakterze zaś rzeczowym tj. w zakresie działania i wykonywania ciężących na niej obowiązków, Milicja podlega innym resortom, a przede wszystkim Ministerstwu Administracji Publicznej, w tej liczbie Pełnomocnikom Rządu R.P. (wojewodom), starostom i wymiarowi sprawiedliwości”<sup>59</sup>. W dalszej części tekstu pełnomocnik rządu określił milicję jako **organ wykonawczy władz administracyjnych** [podkreślenie – T.M.]. Stwierdzał on również, iż starosta ponosi wyłączną odpowiedzialność za treść poleceń wydawanych MO, zaś jej organa zobligowane są do ich

57 „Lubelski Dziennik Wojewódzki” 1946, nr 7, poz. 38.

58 Dziennik Pełnomocnika Rządu na Okręg Mazurski 1945 r., nr 3, poz. 46.

59 Ibidem.



wykonania i nie mają prawa do ich oceny. Zlecenia konkretnych działań należy zaś kierować bezpośrednio do tych jednostek, które mają je wykonać. Okólnik precyzował również sposób realizacji przepisów dekretu o Milicji Obywatelskiej dotyczących ochrony: bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego (art. 2 pkt a)<sup>60</sup>. Różnicował on sposób działania organów państwa w odniesieniu do wymienionych kategorii. Zgodnie z jego treścią „czynności wykonawcze w sprawach bezpieczeństwa i spokoju publicznego Milicja Obywatelska spełnia bezpośrednio, natomiast w sprawach porządku publicznego przez współdziałanie z organami administracji publicznej lub sądowymi”. W dalszej części zobowiązywał on starostów do wydania zaleceń skierowania przez MO do postępowania karno-administracyjnego wykroczeń dotyczących dwudziestu pięciu kategorii czynów<sup>61</sup>.

Treść okólników wydanych przez pełnomocnika rządu RP na Okręg Mazurski oraz wojewodę lubelskiego była analogiczna. Można zatem uznać, iż sformułowanie wymienionych dokumentów stanowiło skoordynowaną akcję mającą na celu wzmocnienie pozycji organów administracji zespolonej wobec struktur bezpieczeństwa. Należy również przyjąć, iż przedstawiona w nich interpretacja stanu prawnego odzwierciedlała ówczesne stanowisko ministra administracji publicznej. Potwierdzać to może pochodzący z marca 1945 r. projekt pisma adresowanego do wojewodów, prezydentów Warszawy i Łodzi oraz szefów Wojewódzkich Urzędów Bezpieczeństwa i komendantów wojewódzkich MO<sup>62</sup>. Zgodnie z tytułem odnosił się on do kwestii „współpracy władz w dziedzinie bezpieczeństwa” i miał zostać sygnowany przez ministrów bezpieczeństwa publicznego i administracji publicznej. Została w nim podniesiona przede wszystkim konieczność odbywania zarówno na szczeblu wojewódzkim jak i powiatowym comiesięcznych konferencji dotyczących stanu bezpieczeństwa, pod przewodnictwem, odpowiednio wojewody lub starosty, z udziałem wymienionych już przedstawicieli struktur policyjnych. Projekt, sporządzony najprawdopodobniej w MAP (na co wskazuje zarówno miejsce jego odnalezienia jak i nazwa tej jednostki w jego tytule), dzielił odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa w regionie między trzy wspomniane ośrodki, formułując zasadę, iż „Za bezpieczeństwo i porządek na terenie województwa odpowiada zarówno szef bezpieczeństwa publicznego, komendant MO jak i wojewoda, jako gospodarz podległego terenu”<sup>63</sup>. Należy przy tym zauważyć, iż jego autorzy dążyli do przyznania w tym swoistym triumwiracie wiodącej roli przedstawicielom administracji cywilnej rezerwując dla nich funkcję gospodarzy cyklicznych spo-

<sup>60</sup> Treść okólnika nawiązywała do rozwiązań międzywojennych przyznając organom administracji zespolonej wiodącą rolę w relacjach z organami milicji.

<sup>61</sup> Dziennik Pełnomocnika Rządu na Okręg Mazurski 1945 r.

<sup>62</sup> AAN, MAP, sygn. 648, s. 19.

<sup>63</sup> Ibidem.

tkań oraz podobnie określając ich rolę na zarządzanym terytorium. Rozwiązanie takie byłoby niewątpliwie przełamanie dotychczasowego monopolu resoru z ul. Koszykowej w zakresie kontroli nad strukturami policyjnymi państwa, co nie mogło spotkać się z akceptacją ministra Radkiewicza. Wzmiankowany dokument, nie wyszedł zatem poza fazę projektu i nie zyskał oficjalnego biegu. Oddaje jednak jedną z koncepcji budowy i funkcjonowania struktur państwa, którą starało się wcielić w życie Ministerstwo Administracji Publicznej. Wyrażała się ona również w działaniach Departamentu II Politycznego MAP, który – zgodnie z treścią sprawozdania z jego działalności w sierpniu 1945 r. – dążył do zainicjowania ścisłej współpracy między MO i urzędami bezpieczeństwa a starostwami i urzędami wojewódzkimi. Choć nie zakładał on pełnego podporządkowania im tych formacji, to stał na stanowisku – co jasno sformułowane zostało w sprawozdaniu z działalności departamentu politycznego z sierpnia 1945 r. – że „jeżeli chodzi o milicję, to w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa, prymat powinien bez wątpienia pozostawać w rękach starosty”<sup>64</sup>.

Sferą, stanowiącą swego rodzaju papieriek lakmusowy sytuacji w jakiej znajdowały się struktury administracji ogólnej oraz ich relacji z organami bezpieczeństwa była zatem ich współpraca z MO. Prawne uregulowanie kwestii związanych z funkcjonowaniem tej formacji nie wykluczyło jednak pojawienia się konfliktów również na tym obszarze. Dekret o Milicji Obywatelskiej z 7 października 1944 r.<sup>65</sup>, był bowiem aktem wysoce niedoskonałym i nieprecyzyjnym. W konsekwencji stanowił niejednokrotnie źródło konfliktów, a nie ich rozwiązanie. Mimo iż wskazywał on *explicite* w art. 4, że Milicja Obywatelska podlega kierownikowi Resortu Bezpieczeństwa Publicznego, to w art. 2 do zakresu jej działań zaliczał – prócz ochrony bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego – dochodzenia i ścigania przestępstw także wykonywanie zleceń władz administracyjnych, sądów i prokuratury w zakresie przewidzianym prawem. Taka redakcja przepisu powodowała, że wszystkie trzy wymienione podmioty mogły przyjąć, iż milicja znajduje się – choćby częściowo – w orbicie ich kompetencji. Interpretacja taka – co oczywiste – obca była reprezentantom Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego. Kolejnym ograniczeniem roli MBP mogłoby być powierzenie społecznej kontroli nad działalnością Milicji Obywatelskiej właściwym terytorialnie radom narodowym. Zasadę tę formułował art. 7 dekretu, odwołujący się do postanowień ustawy z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych<sup>66</sup>. Fakt, koniecznej kooperacji organów administracji publicznej oraz

<sup>64</sup> AAN, MAP, sygn. 601, s.12; postulowane w sprawozdaniu rozwiązanie stanowiło niewątpliwie nawiązanie, a wręcz kontynuację uregulowań przyjętych w II RP.

<sup>65</sup> Dz. U. z 1944 r., Nr 7, poz. 33.

<sup>66</sup> Akt ten, jako regulacja wcześniejsza w stosunku do dekretu powołującego Milicję Obywatelską, mówił w art. 23 pkt 2 o powierzeniu właściwym terytorialnie radom narodowym kontroli nad działalnością organów wykonawczych (państwowych i samorządowych), z punktu widzenia legalności, celowości i zgodności z zasadniczą linią działalności Krajowej Rady Narodowej.

bezpieczeństwa publicznego przy rozstrzyganiu kwestii związanych z organizacją i działalnością MO podkreślało powierzenie przez ustawodawcę wykonania przedmiotowego dekretu kierownikowi Resortu Bezpieczeństwa Publicznego w porozumieniu kierownikiem Resortu Administracji Publicznej.

Dążąc do zaznaczenia kompetencji administracji cywilnej w zakresie bezpieczeństwa oraz jej wpływu na organa porządkowe minister administracji publicznej wydał w maju 1945 r. zalecenie, w którym polecił wojewodom, a za ich pośrednictwem starostom, by ci poszerzyli swoje miesięczne sprawozdania o informacje dotyczące stanu bezpieczeństwa na zarządzanym przez nich terytorium<sup>67</sup>. Wiązało się to z koniecznością nawiązania kontaktów z właściwymi miejscowo organami bezpieczeństwa i MO. Cel ten miał zostać osiągnięty, przez udział ich reprezentantów w zebraniach periodycznych organizowanych przez wojewodów i starostów. Skuteczność realizacji tego zalecenia była dość zróżnicowana i zależała często od „układu sił” panującego w „terenach” oraz osobistych przymiotów jego adresatów, którzy z różnymi efektami przekonywali funkcjonariuszy urzędów bezpieczeństwa publicznego i MO do kooperacji<sup>68</sup>. Była to

<sup>67</sup> AAN, MAP, sygn. 47, s. 1, pismo ministra administracji publicznej Edwarda Ochaba z 26 maja 1945 r.

<sup>68</sup> Brak współpracy objawiał się zwykle absencją funkcjonariuszy urzędów bezpieczeństwa i MO na zebraniach, bądź przekonaniem o pełnej autonomii organów bezpieczeństwa, a w konsekwencji ignorowaniu administracji rządowej. Nie była to jednak reguła. Udział przedstawicieli organów bezpieczeństwa podczas konferencji organizowanych przez pełnomocnika rządu na Okręg Mazurski w 1945 r., był regularny. Brali on przy tym aktywny udział w dyskusji, WAPO, UPR, sygn. 26, protokoły z konferencji Naczelników Wydziałów Urzędu Pełnomocnika oraz szefów urzędów niezespólnych s. 9–17; zupełnie inny obraz przedstawiają natomiast sprawozdania pełnomocnika rządu na Obwód Łęborg, który relacjonował: „Oдноśnie ilości spraw karno-administracyjnych i karnych na podstawie dekretu PKWN z dnia 31.08.1944 r. o wymiarze kary dla faszystowsko-hitlerowskich zbrodniarzy, winnych zabójstwa i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami oraz dla zdrajców Narodu Polskiego – nic powiedzieć nie mogę, bowiem kierownik Powiatowego Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego – mimo, że przeprowadziłem z nim kilka rozmów i okazałem mu pismo Urzędu Wojewódzkiego, podkreślając, że Urząd Bezpieczeństwa jest podległy Pełnomocnikowi Rządu – nie honoruje tego zarządzenia i żadnych sprawozdań mimo wezwań nie przedkłada”, AAN, MAP, sygn. 51, s. 188–189, sprawozdanie sytuacyjne pełnomocnika rządu RP na obwód Łęborg za wrzesień 1945 r. Także wojewoda szczeciński informował o mankamentach współpracy z organami bezpieczeństwa, które utrudniały mu zdobycie pełnej wiedzy o sytuacji na podległym mu obszarze. W sprawozdaniu ogólnym za IV kwartał 1947 r. dla Ministerstwa Ziem Odzyskanych informował on w części poświęconej bezpieczeństwu publicznemu, iż „Danych statystycznych dotyczących przestępczości nie podaję, gdyż nie zilustrują one dokładnie stanu bezpieczeństwa, zresztą nie otrzymałem wykazu statystycznego o przestępczości z komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej”, AAN, MZO, sygn. 214, s. 7, ogólne sprawozdanie wojewody szczecińskiego za IV kwartał 1947 r.; wojewoda rzeszowski w kierowanych do Ministerstwa Administracji Publicznej sprawozdaniach miesięcznych zamieszczał zaś szczegółowe dane dotyczące stanu bezpieczeństwa wraz z wyszczególnieniem sytuacji w poszczególnych powiatach, AAN, MAP, sygn. 640, sprawozdania sytuacyjne miesięczne Wydziału Społeczno-Politycznego Urzędu Wojewódzkiego rzeszowskiego za 1948 r.; stan taki utrzymał się także w 1949 r., AAN, MAP, sygn. 641, sprawozdania sytuacyjne miesięczne Wydziału Społeczno-Politycznego Urzędu Wojewódzkiego rzeszowskiego za 1949 r.; przedstawiciele organów bezpieczeństwa uczestniczyli także w zebraniach organizowanych przez

już kolejna próba, którą podjął minister Edward Osóbka-Morawski<sup>69</sup> dla zapewnienia podległym sobie strukturom wpływu na funkcjonowanie tych formacji. Wagę przywiązywaną przez ministerstwo do nawiązania przez administrację rządową współpracy z organami bezpieczeństwa, a także fakt, iż procesów przebiegał nie bez kłopotów potwierdza wydanie już w styczniu 1946 r. kolejnego okólnika zalecającego starostom zapraszanie przedstawicieli Powiatowych Urzędów Bezpieczeństwa Publicznego (PUBP) na organizowane przez nich periodyczne zebrania burmistrzów i starostów<sup>70</sup>. Nie przyniósł on jednak spodziewanych rezultatów, ponieważ niedługo później, w maju, Departament Ogólny MAP przesłał do wojewodów: lubelskiego, poznańskiego, gdańskiego, rzeszowskiego, pomorskiego i warszawskiego pismo, w którym przypominał o zaleceniach ze stycznia oraz zobowiązywał wymienionych do wyegzekwowania od podległych im starostów ścisłego stosowania się do nich, tj. zawiadamiania PUBP o periodycznych spotkaniach burmistrzów i starostów<sup>71</sup>. O ile jednak, w okresie kształtowania się struktur państwa polskiego, Ministerstwo Administracji Publicznej dążyło do nawiązania przez podległe mu organa jak najściślejszej współpracy z aparatem bezpieczeństwa, licząc, iż tą drogą możliwe będzie uzyskanie wpływu na ich działanie, to w miarę upływu czasu i osłabienia się politycznego znaczenia tego ośrodka, inicjatywę przejęło Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego, kierując się analogicznymi przesłankami. Znamienne jest, iż w 1948 r. to resort z ulicy Koszykowej domagał się zapewnienia regularnych kontaktów przedstawicieli administracji cywilnej z funkcjonariuszami aparatu policyjnego państwa. W piśmie z 28 kwietnia tegoż roku, adresowanym do Departamentu Samorządowego MAP, dyrektor Gabinetu Politycznego ministra bezpieczeństwa publicznego stwierdzał, iż w szeregu przypadków szefowie PUBP nie są powiadamiani o mających się odbyć konferencjach burmistrzów, wójtów i sołtysów. Podkreślał przy tym znaczenie przywiązywane przez reprezentowany przez niego resort do uczestnictwa przedstawicieli władz bezpieczeństwa w tego rodzaju spotkaniach. Domagał się równocześnie reakcji na zaniechania władz terenowych, która doprowadziłaby do zmiany tego stanu rzeczy<sup>72</sup>.

---

wojewodę krakowskiego – *Protokół zebrania odbytego 7 I 1948 r. pod przewodnictwem Ob. Wojewody w sprawie bezpieczeństwa na terenie Województwa Krakowskiego*, AAN, MAP, sygn. 648, s. 87.

69 Pierwszą stanowiła próba wydania wspólnego, z ministrem bezpieczeństwa publicznego, zalecenia adresowanego do wojewodów, prezydentów Warszawy i Łodzi oraz szefów Wojewódzkich Urzędów Bezpieczeństwa i komendantów wojewódzkich MO zobowiązująco wymienione organy do odbywania comiesięcznych spotkań pod przewodnictwem wojewodów. Projekt zalecenia, datowany na marzec 1945 r., nie został jednak wydany, AAN, MAP, sygn. 648, s. 19.

70 AAN, MAP, sygn. 302, s. 76.

71 Ibidem.

72 AAN, MAP, sygn. 302, s. 80, pismo dyrektora Gabinetu Politycznego Ministra Bezpieczeństwa Publicznego adresowane do Departamentu Samorządowego MAP z 28 kwietnia 1948 r. Zawiadamiał on w nim, że „Według otrzymanych przez MBP wiadomości z terenu od miejscowych władz bezpieczeństwa, mimo pisma okólnego Ministerstwa Administracji Publicznej z dnia 27 I 1948 r. l.dz III/

Realizacja zapisów dekretu o Milicji Obywatelskiej – związanych z kompetencją organów administracji wobec tej formacji – przysparzała wielu trudności, a z czasem okazała się wręcz niemożliwa. Wskazywał na to minister administracji publicznej Edward Osóbka-Morawski zwracając się w lipcu 1947 do swojego odpowiednika w MBP o wydanie rozporządzenia wykonawczego do dekretu z 7 października 1944 r. o MO<sup>73</sup>. Stwierdzał on wprost iż „Przepis art. 2 dekretu PKWN z dnia 7 października 1944 r. o MO (Dz. U. R.P. Nr 7, poz. 33) głoszący, że do zakresu działania MO należy min. wykonywanie zleceń władz administracyjnych, okazał się w praktycznym zastosowaniu niewystarczającym”<sup>74</sup>. Wadliwa legislacja prowadziła zaś do powstawania konfliktów kompetencyjnych między władzami administracji ogólnej, a MO – co wskazywali w swoich sprawozdaniach wojewodowie. Inicjatywa ministra nie doczekała się realizacji, a jej fiasko niejako potwierdziło, iż uzyskanie przez podległe mu organy jakiegokolwiek wpływu na działania MO nie będzie możliwe. Tendencję tę potwierdzała informacja wojewody kieleckiego przesłana w jego imieniu przez naczelnika Wydziału Społeczno-Politycznego, Stanisława Zawolskiego, do Departamentu Politycznego MAP, dotycząca nieprawidłowości w funkcjonowaniu organów MO. Donosił on iż: „Komenda Główna Milicji Obywatelskiej oraz Komenda Wojewódzka wydają cały szereg rozkazów i zarządzeń, które regulują wiele kwestii i zagadnień życiowych, dotyczących także właściwości rzeczowej władz administracji ogólnej.

Treść tych zarządzeń nie jest na ogół znana Urzędowi Wojewódzkiemu, co odbija się ujemnie na toku urzędowania i powoduje bardzo często niepotrzebne zgrzyty i zwłokę czasu w załatwieniu spraw, do których istnieją wątpliwości kompetencyjne”<sup>75</sup>. Organy administracji terenowej w świetle powyższych wiadomości były wręcz ignorowane przez struktury bezpieczeństwa, a problem stanowiła nie tyle koordynacja działań między tymi ośrodkami, co kwestia jeszcze bardziej fundamentalna – przepływ informacji. Odpowiedzialność za tak niekorzystny rozwój wydarzeń nie rozkładała się przy tym równomiernie i przypisać należy ją przede wszystkim organom bezpieczeństwa. Doniesienia o zaistniałych

---

Sekr/tjn/16-48 w sprawie współpracy burmistrzów wójtów i sołtysów z organami bezpieczeństwa publicznego, w całym szeregu powiatów Szeffowie Powiatowych Urzędów Bezpieczeństwa nie są powiadamiani o mających się odbyć konferencjach burmistrzów, wójtów i sołtysów. Fakty takie mają miejsce w następujących powiatach: Radzyń, Biłgoraj, Oborniki, Leszno, Piła, Częstochowa, Iłża, Jędrzejów, Opatów, Pinczów, Busko, Tczew, Nisko, Sępólno”.

73 Powoływał się on na art. 8 dekretu stanowiący, że „wykonanie niniejszego dekretu porucza się Kierownikowi Resortu bezpieczeństwa Publicznego w porozumieniu z kierownikiem Resortu Administracji Publicznej”.

74 AAN, MAP, sygn. 302, s. 54, pismo ministra E. Osóbki-Morawskiego z lipca 1947 r. [bez daty dziennej] do ministra bezpieczeństwa publicznego.

75 AAN, MAP, sygn. 603, s. 44, pismo wojewody kieleckiego z 9 października 1947 r. przesłane w jego imieniu przez Naczelnika Wydziału Społeczno Politycznego Stanisława Zawolskiego do Departamentu Politycznego MAP.

w województwie kieleckim nieprawidłowościach pokrywały się bowiem w czasie (październik 1947 r.) z wystosowaniem przez ministra administracji publicznej instrukcji skierowanej do wojewodów i starostów, a dotyczącej współpracy burmistrzów, wójtów i sołtysów z organami bezpieczeństwa publicznego<sup>76</sup>. Przypominał on w niej o zadaniach władz samorządowych w zakresie bezpieczeństwa publicznego oraz o treści art. 18 w zakresie dekretu z 13 czerwca 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa<sup>77</sup>, zobowiązującego wszystkie osoby sprawujące władzę w zakresie administracji samorządowej do natychmiastowego powiadamiania organów ścigania o szeregu wymienionych w nim przestępstw. Podkreślał on również: „z uwagi na to, że urzędy bezpieczeństwa publicznego nie posiadają swoich organów na wsi i w miastach niewydzielonych z powiatu, istnieje konieczność skoordynowanej i ścisłej współpracy między burmistrzami i wójtami, a organami M.O. i bezp. Publ. w zakresie bezpieczeństwa i spokoju publicznego”<sup>78</sup>. Jednostronne działania ministra administracji publicznej nie mogły jednak doprowadzić do zmiany relacji łączących struktury bezpieczeństwa z kierowanym przez niego resortem.

Mimo iż skala nieporozumień między strukturami aparatu represji oraz administracji państwowej była zjawiskiem postępującym, w miarę upływu czasu, już w początkowej fazie odbudowy struktur państwa, dało się zaobserwować pierwsze symptomy tego zjawiska. Stosunek organów bezpieczeństwa – w tym MO – do aparatu władzy państwowej ukazuje w sposób symptomatyczny pismo wojewody warszawskiego do ministra administracji publicznej z 22 października 1945 r. Donosił on, iż zaproszony na zebranie periodyczne naczelników władz i urzędów niezespoleonych II instancji (województwa warszawskiego) komendant wojewódzki MO – kpt. E. Dowkan, zakomunikował zgromadzonym, że zgodnie z jego rozkazem, wyroki sądowe skierowane w celu ich wyegzekwowania do jednostek MO niższego szczebla, w niektórych sprawach zamiast wykonania muszą być przesyłane do Komendy Wojewódzkiej MO. Prześle je ona do Komendy Głównej, by ta oceniła, czy orzeczenie (prawomocne, sic!) podlegać może wykonaniu. Zaprezentowane stanowisko wzbudziło, co zrozumiałe, zdumienie i sprzeciw wojewody. Kwestia ta stała się również przedmiotem interwencji ze strony Ministerstwa Administracji Publicznej<sup>79</sup>, które domagało się uchylenia kontrowersyjnego rozkazu komendanta wojewódzkiego przez ministra bezpieczeństwa publicznego argumentując iż „Wydanie przez KW MO na województwo warszawskie rozkazu podległym komórkom niewykonywania wyroków

76 AAN, MAP, sygn. 603, s. 52–54, pismo ministra administracji publicznej skierowane do wojewodów i starostów z października 1947 r. [bez daty dziennej].

77 Dz. U. R.P. z 1946 r. Nr 30, poz. 192, dekret z 13 czerwca 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa.

78 AAN, MAP, sygn. 603, s. 52–54.

79 AAN, MAP, sygn. 302, s. 43.



sądów jest bezprawne i godzi w podstawowe zasady praworządności”<sup>80</sup>. Działania te nie przyniosły jednak rezultatów. Kierownik Wydziału Prawnego MBP – W. Gotman – podnosił wręcz, iż zagadnienie egzekucji wyroków sądowych wykracza poza zakres właściwości MAP. W dalszym toku argumentacji wskazywał iż ograniczenia w egzekucji wyroków sądowych dotyczą zakazu „rugowania nowonabywców z nieruchomości przyznanych im na mocy dekretu o reformie rolnej”. Przypominał on również o wydanym przez ministra sprawiedliwości w dniu 7 sierpnia 1945 r. okólniku nr 41, który określał, iż sprawa eksmisji nowonabywców nieruchomości, otrzymanej na podstawie dekretu o reformie rolnej, nie może być przedmiotem orzeczeń sądowych i wyroki w tych sprawach są nieważne. Minister bezpieczeństwa publicznego polecił zaś podległym sobie organom MO w okólniku nr 27 z 11 września 1945 r. „...w żadnym wypadku nie dać się użyć do usuwania chłopca z nadanej mu przez Państwo ziemi...”<sup>81</sup>. W opinii W. Dowkana milicja stosując się do powyższych instrukcji „...działa tym samym w myśl wskazań swojej władzy zwierzchniej oraz zgodnie z zasadami słuszności i sprawiedliwości”<sup>82</sup>. Deklaracja złożona przez komendanta wojewódzkiego podczas zebrania zwołanego przez wojewodę warszawskiego stanowiła zatem jedynie odbicie decyzji podjętych na znacznie wyższym szczeblu. Możliwość zmiany rozkazu – który słusznie oceniony został przez dyrektora Departamentu Organizacyjnego MAP za sprzeczny z przepisami obowiązującej wówczas konstytucji z 17 marca 1921 r. – była zatem iluzoryczna. Epizod ten potwierdzał przy tym nie tylko ograniczone możliwości wpływu jakimi dysponował MAP, ale – co z punktu widzenia funkcjonowania państwa uznać należy za istotniejsze – instrumentalne podejście do obowiązującego prawa ze strony władz. Zagwarantowanie efektywnej realizacji dekretu o reformie rolnej okazało się wystarczającym powodem do zignorowania kwestii tak fundamentalnej jak trójpodział władz i de facto oddanie MO prawa do rewizji wyroków sądowych.

Dalsza współpraca organów administracji ze strukturami podległymi ministrowi bezpieczeństwa publicznego – w tym również MO – nie odbiegała od przedstawionego standardu. Wraz z upływem czasu, pozycja aparatu represji uległa wręcz wzmocnieniu, a wynikające z przepisów ograniczenia jego samodzielności czy wręcz autonomii okazały się nieskuteczne<sup>83</sup>. Prócz czynników stricte politycznych, wpływ na ten stan rzeczy miał również fakt, iż ów aparat represji stanowił tzw. zbrojne ramię partii. Argument siły, lub wręcz sama możliwość jego zastosowania, miał w warunkach powojennych niebagatelne znaczenie. Pozbawione struktur siłowych Ministerstwo Administracji Publicznej nie

<sup>80</sup> Ibidem.

<sup>81</sup> AAN, MAP, sygn. 302, s. 42.

<sup>82</sup> Ibidem.

<sup>83</sup> Wynikały one m.in. z postanowień dekretu z 7 października 1944 r. o Milicji Obywatelskiej.



mogło w tych warunkach stanowić dla organów bezpieczeństwa realnej konkurencji. Na fakt ten zwracał uwagę już 1946 r. ówczesny minister ziem odzyskanych, Władysław Gomułka. W piśmie skierowanym do S. Radkiewicza, jako ministra bezpieczeństwa publicznego, odnoszącym się do funkcjonowania MO, zawarł on także swoje uwagi dotyczące pozycji prawno-ustrojowej tej formacji. Stwierdził m.in., że „bez egzekutywy władza organów administracji jest władzą iluzoryczną”<sup>84</sup>. Reforma ustrojowa, przeprowadzona w Polsce na mocy ustawy z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, znosząca samorząd terytorialny oraz organy administracji ogólnej zespolonej, wojewodów, starostów, wójtów, wydziały wojewódzkie i powiatowe, w sposób ostateczny rozwiązała problem relacji administracji cywilnej z władzami bezpieczeństwa, na korzyść tych ostatnich.

---

<sup>84</sup> AAN, Ministerstwo Ziem Odzyskanych (MZO), *Stan bezpieczeństwa na Ziemiach Odzyskanych – korespondencja, notatki, meldunki, 1945–1948*, sygn. 60, s. 153.



**Diana Maksimiuk**

Instytut Pamięci Narodowej Oddział w Białymstoku  
e-mail: dmax@gazeta.pl

## **Jeszcze w sprawie sekcji tajnych w sądownictwie polskim w latach pięćdziesiątych XX wieku**

### **SUMMARY**

#### **One More Opinion about Secret Sections in Polish Courts in the 1950s**

One More Opinion about Secret Sections in Polish Courts in the 1950s 'Secret' courts operating in the 1950s are a part of the infamous history of the Polish judiciary system. Although over half a century has passed since their creation, and Poland has went through a political transformation, such courts have not yet been held fully accountable for the crimes committed as an immediate effect of their decisions. It is worth noting, that the first attempt to hold these units accountable began during the crisis of the PRL in 1956. "The Thaw", which then settled in various forms of social life, entered the judiciary system as well. Its end, as early as in the following year, had a clear influence on the effect of the post-October settling of scores. None of the 'secret' courts' judges accused in front of a specially formed committee, were held responsible in any form, be it criminal or disciplinary.

**Key words:** secret courts, Peoples' Poland, Ilia Rubinow, Supreme Court

## Kilka uwag o stanie badań

Sekcjom tajnym, czy też „sądom tajnym”<sup>1</sup>, funkcjonującym w sądownictwie polskim w latach pięćdziesiątych XX wieku, poświęcono już trochę uwagi<sup>2</sup>. Pomimo jednak upływu ponad dwudziestu lat od przemian ustrojowych ’89 roku pełna historia tych „specjalnych jednostek organizacyjnych”<sup>3</sup> nie jest jeszcze znana i wymaga dalszych badań, zwłaszcza archiwalnych. Znane dotychczas źródła dotyczące działalności sekcji tajnych nie dają jednoznacznych odpowiedzi na wiele pytań związanych m.in. z genezą tych jednostek, czy z czasem i miejscem ich funkcjonowania.

„Sądy tajne” zorganizowane zostały najprawdopodobniej na początku 1950 r.<sup>4</sup> i działały do 1954 lub 1955 r.<sup>5</sup> Nie wiadomo, czy było jakieś zarządzenie na piśmie w sprawie ich utworzenia. Nie wiadomo również, kto był inicjatorem powołania do życia tych tworców, choć niewątpliwie sprawa miała charakter polityczny. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, Zofii Wasilkowskiej<sup>6</sup>, organizato-

<sup>1</sup> O uwagach terminologicznych zob. J. Stępień, *Sekcje tajne w sądownictwie polskim, 1950–1954. Protokoły przesłuchań przed komisją dla zbadania ich działalności (1956–1957)*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 1996, nr 39, s. 116.

<sup>2</sup> *Sędziowie i sądy w Polsce w latach 1918–1988*, oprac. J. Szarycz, Warszawa 1988, s. 108–115; A. Grześkowiak, *Sądy tajne w PRL*, „Tygodnik Powszechny” 1989, nr 28; A. Rzepliński, *Sądownictwo w PRL*, Londyn 1990, s. 46–48; A. Grześkowiak, *Sądy tajne w latach 1944–1956*, [w:] *Prawo okresu stalinowskiego. Zagadnienia wybrane*, red. M. Pietrzak, „Studia Iuridica” 1992, t. 22; J. R. Kubiak, *Sekcja tajna*, „Prawo i Życie” 1991, nr 28–31; K. M. Piekarska, *Naruszenie zasady jawności w „sądach tajnych”*, [w:] *Prawo karne w okresie stalinizmu*, red. G. Rejman, „Studia Iuridica” 1995, t. 27; J. Stępień, op. cit., s. 116–118; Z. A. Ziemba, *Prawo przeciwko społeczeństwu: polskie prawo karne w latach 1944–1956*, Warszawa 1997, s. 146 i nast.; A. Lityński, *O prawie i sądach początków Polski Ludowej*, Białystok 1999, s. 171–192; A. Strzembosz, *Sądownictwo w Polsce w latach 1956–1979*, [w:] M. Stanowska, A. Strzembosz, *Sędziowie warszawscy w czasie próby 1981–1988*, Warszawa 2005, s. 15 i nast.; A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944–1950*, Gdańsk 2008, s. 348–250.

<sup>3</sup> Określenie za: J. R. Kubiak, op. cit., s. 10. „Sekcję tajną – pisał – zdefiniować można, jako bezprawnie stworzoną specjalną jednostkę organizacyjną sądownictwa powszechnego o odrębnej procedurze przygotowywania i rozpoznawania spraw politycznych lub uznawanych za polityczne. Bardziej dobitnie określić ją można, jako ściśle zakonspirowaną agendę słynnego X Departamentu MBP, zajmującego się ochroną partii przed «obcymi agentami i knowaniami antypartyjnymi»”.

<sup>4</sup> Niektórzy autorzy podają rok 1949, zob. Z. A. Ziemba, op. cit., s. 322; A. Rzepliński, op. cit., s. 47.

<sup>5</sup> Por. A. Lityński, op. cit., s. 191; A. Rzepliński, op. cit., s. 47; *Sądownictwo po VIII Plenum KC PZPR*, „Biuletyn Ministerstwa Sprawiedliwości” 1956, nr 11, s. 2. Zdaniem jednego z sędziów przesłuchiwanych w 1956 r. Dominika Rosenfelda, w Sądzie Wojewódzkim w Warszawie miał zostać utworzony Wydział IVa, który stanowiłby kontynuację sekcji tajnej, zob. J. R. Kubiak, op. cit., nr 31, s. 11.

<sup>6</sup> Zofia Wasilkowska – w latach 1948–1955 i 1958–1981 pełniła funkcję sędziego Sądu Najwyższego; w latach 1956–1957 – minister sprawiedliwości. Zmarła w 1996 r.

rem sekcji był ówczesny zastępca Prokuratora Generalnego, Henryk Podlaski<sup>7</sup>, a bezpośrednim wykonawcą na terenie ministerstwa, Dyrektor Departamentu Nadzoru Sądowego Ministerstwa Sprawiedliwości, Henryk Chmielewski<sup>8</sup>. Prokurator Podlaski otrzymywał zaś miał odpowiednie polecenia z byłego Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego<sup>9</sup>. Stąd w innych źródłach<sup>10</sup> obok tych nazwisk w gronie osób szczególnie odpowiedzialnych za zorganizowanie i działalność „sądów tajnych” pojawia się także postać byłego wiceministra bezpieczeństwa, Romana Romkowskiego<sup>11</sup>. Wydarzenia te miały mieć miejsce w momencie, gdy kierownictwo resortu sprawiedliwości znajdowało się w rękach Henryka Świątkowskiego<sup>12</sup>. Ten jednak po odwołaniu z funkcji ministra zdecydowanie odcinał się od organizowania sekcji. „Mniej więcej na początku 1950 r. – zeznawał w listopadzie 1956 r. – minister Bezpieczeństwa Radkiewicz zaprosił na konferencję dyr.[ektorów] Chmielewskiego i Podlaskiego (dowiedziałem się o tym później), w konferencji tej brał również udział – zdaje się – gen. Romkowski. Omawiana była na niej kwestia utworzenia «sekcji tajnej» dla rozpoznawania spraw dużej wagi państwowej. Po tym fakcie najpierw Podlaski, a potem Chmielewski zreferowali mi sprawę utworzenia odrębnej sekcji dla rozpatrywania spraw szczególnej wagi (głównie ze „styczniówki”), powołali się przy tym na uzgodnienia tej kwestii z Kierownictwem Partii (sam miałem możliwość przekonać się o tym wkrótce w czasie rozmów z osobami z Kierownictwa)”<sup>13</sup>. Świątkowski przyzna-

7 Henryk Podlaski – oficer śledczy i podprokurator Prokuratury 4. DP (1944), wiceprokurator i zastępca prokuratora WPO nr I w Warszawie (1944–1945), naczelnik Wydziału II NPW (1945–1946), zastępca Naczelnego Prokuratora Wojskowego ds. Specjalnych. W X 1948 r. przeniesiony do rezerwy. Od 1 XI 1948 w Ministerstwie Sprawiedliwości jako dyrektor Departamentu Nadzoru Prokuratorckiego (1948–1950). Następnie zastępca Prokuratora Generalnego RP/PRL (1950–1955). W 1956 r. zginął.

8 Henryk Chmielewski – wicedyrektor Departamentu V MBP w latach 1946–1949. Od 1 XI 1949 r. rozpoczął pracę w Departamencie Nadzoru Sądowego Ministerstwa Sprawiedliwości, skąd w 1955 r. trafił do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Zmarł w 1970 r.

9 *Prawo będzie zawsze znaczyć prawo. Wywiad z Ministrem Sprawiedliwości Zofią Wasilkowską*, „Sztandar Młodych” z 2 listopada 1956, nr 263, s. 2.

10 Zob. m.in. *Zza kulis sekcji tajnych. Sprawozdanie Komisji dla zbadania działalności tzw. „sekcji tajnej” Sądu Wojewódzkiego dla m.st. Warszawy*, „Gazeta Prawnicza” 1989, nr 17–22.

11 Roman Romkowski (właśc. Natan Grinszpan-Kikiel) – od IX 1945 do I 1946 r. stał na czele Departamentu I MBP, następnie wiceminister MBP. Od 1949 r. podsekretarz stanu w MBP. W 1956 r. został aresztowany i rok później skazany na karę 15 lat więzienia m.in. za znęcanie się nad zatrzymanymi. W 1964 r. zwolniony. W roku następnym zmarł.

12 Henryk Świątkowski – w latach 1937–1938 prezes Towarzystwa Obrony Wolności i Sumienia; po wojnie prezes Zarządu Towarzystwa Przyjaźni Polsko-Radzieckiej; członek Biura Politycznego i Biura Organizacyjnego KC PZPR od 1948 do maja 1950 (formalnie), a praktycznie do zimy tego roku. Kierownik resortu sprawiedliwości RP/PRL w latach 1945–1956. Po odwołaniu ze stanowiska przeszedł do pracy naukowej na Uniwersytecie Warszawskim. Zmarł w 1970 r.

13 Protokół przesłuchania ob. Henryka Świątkowskiego przez Komisję dla zbadania działalności tzw. sekcji tajnej Sądu Wojewódzkiego dla m.st. Warszawy w dniu 20 listopada 1956 r., J. Stępień, op. cit., s. 120.

wał jednocześnie, że wyraził zgodę na utworzenie sekcji specjalnej w Sądzie Apelacyjnym warszawskim, ale „na nic ponadto”<sup>14</sup>.

Informacje źródłowe wskazują, iż sekcja tajna w początkowym okresie działalności istniała na terenie Ministerstwa Sprawiedliwości. Następnie, w drugiej połowie 1950 r., została powołana sekcja tajna Sądu Apelacyjnego w Warszawie (od 1951 r. Sądu Wojewódzkiego w Warszawie – Sekcja III w Wydziale IV). Ponadto utworzono tajny sąd odwoławczy. Początkowo był to twór pozasądowy zorganizowany również w Ministerstwie Sprawiedliwości, a później była nim sekcja tajna Sądu Najwyższego<sup>15</sup>. Wśród badaczy nie ma jednak zgodności w kwestii funkcjonowania tego typu struktur poza Warszawą<sup>16</sup>.

Przeważająca część działalności sekcji tajnej Sądu Apelacyjnego/Wojewódzkiego w Warszawie przypadła na czas prezesury sędziego Ilii Rubinowa<sup>17</sup>, który miał osobiście kierować sekcją z pominięciem przewodniczących Wydziału Karnego. Sam Rubinow po latach twierdził, że „Sekcja powstała za prezesa [Sądu Apelacyjnego] Mazura<sup>18</sup>”, a on tylko przejął we wrześniu 1950 r. po nim te sprawy, których „akta znajdowały się w kasie [pancernej] prezesa” i robił jedynie to co zlecił mu Chmielewski<sup>19</sup>. Stworzenie z kolei specjalnego trybu rozpatrywania spraw w Sądzie Najwyższym to okres, kiedy na czele tego organu stał Wacław Barcikowski<sup>20</sup>. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zaprzeczał jednak, iż posiadał wiedzę o funkcjonowaniu sekcji tajnej w Sądzie Najwyższym<sup>21</sup>. Trudno jednak do końca w to wierzyć, nawet w obliczu słów innego zaangażowa-

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Zob. A. Lityński, op. cit., s. 171–172.

<sup>16</sup> Por. A. Grześkowiak, *Sądy tajne w latach...*, s. 5; A. Lityński, op. cit., s. 192; zob. też: A. Machnikowska, op. cit., s. 349.

<sup>17</sup> Ilija Rubinow – wiceprezes Sądu Apelacyjnego w Warszawie w 1950 r.; od I 1951 do IX 1953 r. prezes Sądu Wojewódzkiego w Warszawie.

<sup>18</sup> Marian Mazur – od VII do XI 1950 r. prezes Sądu Apelacyjnego w Warszawie, skąd przeszedł do Ministerstwa Sprawiedliwości, gdzie objął funkcję dyrektora Departamentu Szkolenia, od VII 1951 do XI 1952 r. prezes Izby Karnej Sądu Najwyższego, 1952–1956 wiceprezes Głównej Komisji Arbitrażowej, następnie zastępca Prokuratora Generalnego PRL (po odejściu na stanowisko Ministra Sprawiedliwości Mariana Rybickiego do czasu objęcia stanowiska Prokuratora Generalnego PRL przez Andrzeja Burdę w V 1956 r. był p.o. Prokuratora Generalnego PRL), w 1964 r. powraca do Sądu Najwyższego na stanowisko prezesa ds. ogólnych, gdzie pracuje do śmierci (1974).

<sup>19</sup> Protokół przesłuchania ob. Ilii Rubinowa przez Komisję Społeczną powołaną dla zbadania działalności tzw. sekcji tajnej Sądu Wojewódzkiego dla m.st. Warszawy, grudzień [b.d.d.] 1956 r., J. Stępień, op. cit., s. 132.

<sup>20</sup> Wacław Barcikowski – był posłem do KRN, na Sejm Ustawodawczy oraz Sejm PRL I Kadencji. W latach 1947–1952 przewodniczący Komisji Prawniczej i Regulaminowej w Sejmie Ustawodawczym, w latach 1948–1952 przewodniczący Klubu Poselskiego SD. Zasiadał w Prezydium KRN (1945–1947), następnie był wicemarszałkiem Sejmu Ustawodawczego (1947–1952) i członkiem Rady Państwa. W latach 1952–1956 zastępca przewodniczącego Rady Państwa. Funkcję I Prezesa Sądu Najwyższego pełnił w latach 1945–1956. Zmarł w 1981 r.

<sup>21</sup> W. Barcikowski, *W kręgu prawa i polityki. Wspomnienia z lat 1919–1956*, Katowice 1988, s. 246.

nego w sprawę – wiceministra w resorcie sprawiedliwości – Henryka Cieśluka<sup>22</sup>, który twierdził, iż sekcja tajna w Sądzie Najwyższym powstała „bez wiedzy (...) Ob. Barcikowskiego, a przy niewątpliwiej aprobacie ówczesnego prezesa Izby Karnej Sądu Najwyższego tow. Mazura”<sup>23</sup>.

Choć wielu faktów z działalności sekcji tajnych być może nie uda się ustalić, to jednak nie ma wątpliwości, iż w historii sądownictwa polskiego stanowią one „czarną kartę”<sup>24</sup>. Stało się tak poprzez naruszenia licznych przepisów proceduralnych, polegające m.in. na wprowadzeniu tajności ewidencji i przechowywania akt, wyznaczaniu kompletów sądzących przez czynniki administracyjne z pominięciem właściwych przewodniczących wydziałów, naruszaniu przepisów o właściwości miejscowej sądu, naruszaniu prawa do obrony zwłaszcza poprzez ograniczanie prawa swobodnego wyboru obrońcy, rozpoznawaniu spraw (zwłaszcza w początkowym okresie) w więzieniach, niedoręczaniu oskarżonym odpisów akt oskarżenia<sup>25</sup>.

Nie budzą również wątpliwości motywy polityczne utworzenia sekcji tajnych, a mianowicie walki pod szyldem sprawiedliwości z wrogami władzy ludowej. Zarówno minister Wasilkowska, jak i jej następcą na fotelu kierownika resortu sprawiedliwości, Marian Rybicki<sup>26</sup>, zwracali uwagę na te same warunki, „zaostrażając się walkę klasową”, „atmosferę narastającej podejrzliwości i szpiegomanii”, jako czynniki, którymi uzasadniano sądenie szeregu spraw politycznych w szczególnym trybie<sup>27</sup>. Argumentacja ta nie mieści się jednak ani w ramach prawnych, ani moralnych<sup>28</sup>.

Wiedzę, jaką dziś posiadamy na temat funkcjonowania „sądów tajnych”, ludzi wprzęgniętych w ten mechanizm bezprawia<sup>29</sup>, w zdecydowanej mierze czerpiemy z protokołów przesłuchań<sup>30</sup> i sprawozdania specjalnej komisji powołanej jesienią 1956 r. do zbadania powstania i działalności sekcji tajnej w Sądzie Ape-

<sup>22</sup> Henryk Cieśluk – w latach 1949–1953 prokurator w Prokuraturze Apelacyjnej/Wojewódzkiej w Poznaniu. Następnie do 1956 r. wiceminister sprawiedliwości.

<sup>23</sup> Archiwum Akt Nowych w Warszawie (dalej: AAN), KC PZPR, XI A/141, List Henryka Cieśluka do premiera Józefa Cyrankiewicza, 14 II 1957, k. 9.

<sup>24</sup> AAN, Prokuratura Generalna (dalej: PG), 951, Protokół Wojewódzkiego Zjazdu Prawników Województwa Katowickiego, 9 XII 1956, k. 145.

<sup>25</sup> A. Lityński, op. cit., s. 190.

<sup>26</sup> Marian Rybicki – w latach 1956–1957 prokurator generalny PRL, a następnie w latach 1957–1965 Minister Sprawiedliwości. Zmarł w 1987 r.

<sup>27</sup> Por. *Prawo będzie zawsze znaczyć prawo...*, s. 2; AAN, Kancelaria Sejmu w Warszawie (dalej: KS), 169, Komunikat ministra sprawiedliwości, Mariana Rybickiego [1957], k. 256.

<sup>28</sup> A. Rzepliński, op. cit., 46-47.

<sup>29</sup> Zob. A. Lityński, op. cit., s. 175-186; A. Strzembosz, op. cit., s. 15–41.

<sup>30</sup> *Zza kulis „sekcji tajnych”*. *Protokoły przesłuchań*, „Gazeta Prawnicza” 1989, nr 23–24 i 1990, nr 1–3; J. Stępień, op. cit., s. 119–133.



lacyjnym/Wojewódzkim w Warszawie i sekcji tajnej w Sądzie Najwyższym<sup>31</sup>. W dotychczasowej literaturze przedmiotu niezbyt wiele miejsca poświęcono jednak samej komisji, a przede wszystkim zagadnieniu próby rozliczenia w okresie „odwilży” 1956 r. osób oskarżanych o nadużycia w związku z uczestnictwem w „tajnym sądzie”. W marginalny również sposób przedstawiono problem „wyciszenia” tej sprawy w 1957 r.

## O komisji, jej wnioskach i „końcu” sprawy sekcji tajnych

Utworzenie przez ministra sprawiedliwości, Zofię Wasilkowską, wspomnianej komisji (zwanej też społeczną lub ministerialną) miało miejsce po październikowym Plenum KC PZPR z 1956 r. i było niewątpliwie efektem m.in. zachodzących przemian na szczytach władzy w PRL. Wówczas to, na fali ożywienia politycznego, zaczęto wskazywać winnych – jak określano – „wypaczeń i łamania praworządności” w okresie stalinowskim i domagać się pociągnięcia ich do odpowiedzialności, co z kolei miało pomóc w przywróceniu autorytetu wymiarowi sprawiedliwości<sup>32</sup>. Podnoszono głośno konieczność usunięcia z organów ochrony prawnej „osób skompromitowanych własną działalnością, polegającą na gwałceniu praworządności lub tolerowaniu takiej działalności podległego im aparatu”<sup>33</sup>, a nawet osądzenia ich, w tym przede wszystkim za „nadużycia władzy urzędowej” uczestników sekcji tajnych w Sądzie Wojewódzkim w Warszawie i Sądzie Najwyższym<sup>34</sup>. Również swoje zdanie na sprawę, nie czekając na wyniki powołanej przez siebie komisji, wyraziła sama minister Wasilkowska. W wywiadzie udzielonym „Sztandarowi Młodych” w całokształcie potępiając fakt istnienia „sądów tajnych”, mówiła: „Moim zdaniem, a opieram je na tych sprawach, które dotychczas zostały zbadane, sędziowie wyrokowali na podstawie dowodów, nie wiedząc i nie przypuszczając, że dowody te zostały sfabrykowane lub że zeznania świadków i oskarżonych zostały wymuszone niedozwolonymi metodami w śledztwie. Można by natomiast rozważyć, czy gdyby sędziowie bardziej wnikliwie i z większym krytycyzmem podchodzili do tych

<sup>31</sup> AAN, PG, 950, Sprawozdanie komisji powołanej do zbadania działalności tzw. sekcji tajnej Sądu Wojewódzkiego dla m.st. Warszawy, 9 II 1957, k. 1-85 (brak stron dotyczących wniosków komisji); Sprawozdanie opublikowane zostało w „Gazecie Prawniczej” dopiero w 1989 roku (w całości); zob. *Zza kulis sekcji tajnych. Sprawozdanie Komisji...*

<sup>32</sup> „Uważamy, że dalsze zajmowanie odpowiedzialnych stanowisk w organach wymiaru sprawiedliwości przez wymienione wyżej osoby – całkowicie uniemożliwia odbudowanie zaufania mas pracujących do ludowego wymiaru sprawiedliwości, hamuje proces naprawy wymiaru sprawiedliwości i stanowi groźbę powrotu do ponurych praktyk minionego okresu”, AAN, PG, 951, Rezolucja uchwalona na otwartym zebraniu POP PZPR Warszawskiej Izby Adwokackiej [październik 1956], k. 237.

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> A. Rdeń, *O łamaniu praworządności i o tajnym sądzie*, „Zielony Sztandar” 1957, nr 10, s. 6.

dowodów, nie nasunęłyby się im pewne wątpliwości (...). Mogę tu powiedzieć, że gdyby jednak okazało się, iż w jakiegokolwiek sprawie sędzia wydał wyrok wiedząc, że jest on oparty na fałszerstwach pociągnęlibyśmy go do surowej odpowiedzialności<sup>35</sup>. Ponadto w Sejmie, kilka dni później, minister złożyła oświadczenie, w którym sekcje tajne uznała za „plamę sądownictwa polskiego”<sup>36</sup>.

Jednocześnie ze środowiska prawniczego płynęły opinie, że „nie można generalizować (...) zarzutów w kierunku gwałcenia praworządności, bo w sekcji tajnej byli sędziowie, którzy uchylali wyroki wojewódzkie lub zmniejszali je”, za co nawet zostali zwolnieni, a także pytania retoryczne na wzór: „co można powiedzieć o takim sędziu [sic!], któremu oskarżony pokazuje zgniecione w drzwiach palce w czasie śledztwa, a on udaje, że tego nie widzi, względnie o sędziu, który powiada oskarżonemu, że zniesławia organy bezpieczeństwa, gdy ten powiedział mu, że w czasie śledztwa był dręczony?”<sup>37</sup>.

Głosy te nie zapowiadały łatwej pracy komisji, w skład której weszli: sędzia Sądu Najwyższego, Julian Potępa (jako przewodniczący), profesor Uniwersytetu Warszawskiego, Stanisław Ehrlich, prezes Naczelnej Rady Adwokackiej, Michał Kulczycki, profesor Uniwersytetu Łódzkiego, Józef Litwin, dyrektor Departamentu Ustawodawczego Ministerstwa Sprawiedliwości, Zygmunt Opuszyński, docent Uniwersytetu Warszawskiego, Leon Schaff i wiceprezes Zarządu Głównego Zrzeszenia Prawników Polskich, Sylwester Zawadzki<sup>38</sup>. Zwłaszcza sejmowe oświadczenie minister Wasilkowskiej miało posłużyć „anonimowym autorom ulotek doręczanych członkom komisji do wysunięcia żądania zdyskwalifikowania wszystkich sędziów, którzy brali udział w rozpoznawaniu spraw w sekcji tajnej”<sup>39</sup>. Znamienna jest przy tym opinia jednego z członków komisji wygłoszona na III Plenum Zarządu Głównego Zrzeszenia Prawników Polskich. „Badana przez nas [komisję – D.M.] sprawa – mówił – okazuje się nader skomplikowaną. Popełnilibyśmy chyba wielki błąd, gdybyśmy nie odróżniali stopnia winy i stopnia odpowiedzialności inspiratorów i organizatorów tej sekcji, od winy i odpowiedzialności sędziów, którym polecono w niej sędzić. (...) Rozpatrując sprawę tzw. sekcji tajnej nie można również nie widzieć pewnych różnic, jakie istniały w prowadzeniu spraw przez sekcję w Sądzie Wojewódzkim i sekcję w Sądzie Najwyższym, który ogłaszał wyroki publicznie, w wielu wypadkach łagodził kary oraz uchylał wyroki, przez co niektórzy sędziowie uzyskiwali opinię «liberalnych», a nawet za liberalizm zostali z sądownictwa usunięci. Mówię

<sup>35</sup> *Prawo będzie zawsze znaczyć prawo...*, s. 2.

<sup>36</sup> *Zza kulis sekcji tajnych. Sprawozdanie Komisji...*, nr 17, s. 12.

<sup>37</sup> AAN, PG, 951, Protokół Wojewódzkiego Zjazdu Prawników Województwa Katowickiego, 9 XII 1956, k. 146.

<sup>38</sup> Jak zauważył Adam Lityński, komisję tworzyli ludzie spolegliwi z systemem, a niektórzy z nich sami nawet uzasadniali ustrój i prawo czasów stalinowskich, A. Lityński, op. cit., s. 172.

<sup>39</sup> *Zza kulis sekcji tajnych. Sprawozdanie Komisji...*, nr 17, s. 12.

o tym, gdyż uważam, że nie można pochopnie generalizować i domagać się pociągnięcia do odpowiedzialności wszystkich, którzy mieli coś wspólnego z tzw. sekcją tajną<sup>40</sup>.

Komisja społeczna, przygotowując w ekspresowym tempie sprawozdanie noszące datę 9 lutego 1957 r., dokonała tego „po przesłuchaniu znacznej ilości osób spośród sędziów, prokuratorów i adwokatów oraz zbadaniu stu kilkunaśtu spraw (spośród ogólnej liczby 506 spraw)” osądzonych w sekcjach tajnych. Na 114 spraw przypadły: 43 sprawy byłych pracowników defensywy, tzn. Samodzielnego Referatu Informacji II Oddziału lub Policji Politycznej, biorących udział w okresie międzywojennym w zwalczaniu ruchu komunistycznego, 15 spraw byłych pracowników defensywy oskarżonych jednocześnie o współpracę z okupantem hitlerowskim w walce z ruchem lewicowym w okresie wojny, 26 spraw prowokatorów i konfidentów w ruchu lewicowym, 25 spraw o likwidowanie działaczy lewicowych w okresie okupacji, 5 innych spraw (dewizowe i łapówki)<sup>41</sup>. W ocenie członków komisji był to wystarczający materiał, który umożliwił zobrazowanie działalności sekcji tajnych. Wśród przesłuchiowanych osób znaleźli się m.in.: Roman Romkowski, Henryk Podlaski, Henryk Świątkowski, Henryk Chmielewski, Marian Mazur, sędziowie: Ilija Rubinow, Emil Merz, Kazimierz Czajkowski, Czesław Kosim, Dominik Rosenfeld.

W opracowanym sprawozdaniu komisja ministerialna w zasadzie nie wniosowała o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej, choć wielu sędziom przypisała szereg poważnych naruszeń prawa w osądzonych sprawach, a nawet stwierdziła, że 20 spraw osądzonych w Ministerstwie Sprawiedliwości nie można uznać za toczące się przed sądem<sup>42</sup>. Było to zapewne konsekwencją braku wewnątrz komisji jednomyślności co do podstaw pociągnięcia sędziów do odpowiedzialności – tylko część jej członków była zdania, że wobec niektórych sędziów orzekających w sekcjach tajnych należy wszcząć postępowanie karne<sup>43</sup>. Twórcy sprawozdania w jego ostatnim punkcie stwierdzili jedynie, że „należy wyodrębnić grupę ludzi, którzy ze szczególną intensywnością organizowali „sekcję tajną” bądź kierowali administracyjnie jej pracą”, zaliczając do niej byłego dyrektora Departamentu Nadzoru Sądowego Ministerstwa Sprawiedliwości, Henryka Chmielewskiego, byłego zastępcę Prokuratora Generalnego, Henryka Podlaskiego<sup>44</sup>, wiceprezesa Sądu Wojewódzkiego dla m.st. Warszawy, Ilię Ru-

<sup>40</sup> S. Zawadzki, *W sprawie „sekcji tajnej”*, „Prawo i Życie” 1956, nr 17, s. 5.

<sup>41</sup> *Zza kulis sekcji tajnych. Sprawozdanie Komisji...*, nr 22, s. 9. Pod sprawozdaniem brak podpisu jednego z członków komisji, L. Schaffa.

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> Zob. J. R. Kubiak, op. cit., s. 11.

<sup>44</sup> Organizując „sekcję tajną” H. Podlaski zajmował stanowisko dyrektora Departamentu Nadzoru Prokuratorского. Jak podał Leon Chajm, z wojska na to stanowisko miał go sprowadzić Zenon Kliszko, który w końcu 1948 r. został wiceministrem sprawiedliwości, T. Torańska, *Oni*, Warszawa 1990, s. 314.

binowa. Ponadto, w stosunku do szeregu osób, w tym kilku sędziów, komisja złożyła wniosek o przeprowadzenie stosownego postępowania wyjaśniającego. Nie operowała przy tym żadnymi nazwiskami, uzasadniając to tym, że „w wielu sprawach chodzi o ludzi, którzy już odcierpieli karę”<sup>45</sup>. Nie pokusiła się także o dokonanie oceny prokuratorów zaangażowanych w tajne sądenie, przekazując materiały dotyczące tych osób Prokuraturze Generalnej.

W całościście raport stanowił dokument, który, ukazując całe zło płynące z działalności sekcji tajnych, jednocześnie, w pewien sposób, uwalniał osoby uczestniczące w tym przedsięwzięciu od odpowiedzialności za czyny niekiedy noszące cechy zbrodni sądowych. Chęć uniewinnienia obrazuje doskonale fragment sprawozdania: „Komisja wychodzi z konkretnej oceny ówczesnej sytuacji politycznej kraju i wymiaru sprawiedliwości oraz indywidualnej oceny działalności poszczególnych osób. Fakty mówią, że do utworzenia sekcji tajnej doszło, gdy wytworzyła się psychoza powszechnej podejrzliwości przy nacisku idącym z różnych kierunków. Z drugiej strony sugerowano sędziom w sposób bardzo autoryzowany, że udział w tej sekcji oznacza spełnienie doniosłej misji państwowej – w okresie wielkiego zagrożenia państwa – misji wymagających wysokich kwalifikacji zawodowych i moralno-politycznych”<sup>46</sup>. Tym samym raport okazał się być wewnętrznie sprzeczny. Otwarte pozostaje pytanie, czy był to świadomy zabieg autorów sprawozdania?

Wszelkie wnioski, do jakich miała dojść komisja społeczna, obiecywano podać do publicznej wiadomości. Zapewniała o tym na łamach „Życia Warszawy” w lutym 1957 r. minister Wasilkowska jeszcze przed przygotowaniem ostatecznego sprawozdania<sup>47</sup>. Zapewnienia te jednak nie zostały zrealizowane<sup>48</sup>, a niedługo po opracowaniu raportu minister rozstała się ze stanowiskiem kierownika resortu. Na pytanie, dlaczego tak się stało prostą odpowiedź dawał Jacek Kubiak – decyzję o wyciszeniu sprawy sekcji tajnych miało podjąć Biuro Polityczne KC PZPR<sup>49</sup>, które również na posiedzeniu z 22 lutego 1957 r. zaproponowało na stanowisko ministra sprawiedliwości Mariana Rybickiego<sup>50</sup>. Zdaniem Jerzego Stępnia tezy Kubiaka nie znajdują potwierdzenia w protokołach Biura Politycznego KC PZPR, bowiem 1 kwietnia 1957 r. zleciło ono upublicznienie informacji o działalności sekcji tajnych<sup>51</sup>. I rzeczywiście w protokole z tego po-

45 *Zza kulis sekcji tajnych. Sprawozdanie Komisji...*, nr 22, s. 9.

46 *Ibidem*.

47 *Przebudowa podstawowych dziedzin ustawodawstwa zadaniem nowego Sejmu „Wielkich Kodyfikacji”*. Rozmowa z Z. Wasilkowską, „Życie Warszawy” z 5 lutego 1957, nr 30, s. 2.

48 Opublikowania sprawozdania komisji miał również domagać się I Prezes Sądu Najwyższego, W. Barcikowski: „Domagałem się ogłoszenia w prasie protokołu komisji i przywrócenia mi zaufania publicznego. Nowe władze nie uznały tego za konieczne”, W. Barcikowski, *op. cit.*, s. 251.

49 J. R. Kubiak, *op. cit.*, s. 11.

50 AAN, KC PZPR, V/50, Protokół z posiedzenia Biura Politycznego KC PZPR, 22 II 1957, k. 34.

51 J. Stępień, *op. cit.*, s. 118.

siedzenia możemy dosłownie przeczytać: „Wyrażono zgodę by Ministerstwo Sprawiedliwości podało do prasy wyniki kontroli działalności sekcji tajnej, po uzgodnieniu treści komunikatu z tow. Albrechtem”<sup>52</sup>. W mojej ocenie jednak nie oznaczało to wcale chęci nagłaśniania sprawy przez górę partyjną, a wręcz przeciwnie: partia chciała i ten odcinek mieć pod kontrolą – do opinii publicznej miało dotrzeć tylko to o „sądach tajnych”, co nie mogło zaszkodzić władzy. W tym przedmiocie bardzo interesujące światło na zagadnienie rzuca list byłego wiceministra sprawiedliwości, H. Cieśluka, do premiera Józefa Cyrankiewicza. Cieśluk, zwracając się do premiera o zwolnienie z zachowania tajemnicy państwowej i służbowej w związku z wezwaniem go przed komisję, wyraził osobisty pogląd na: „a) sam fakt powołania tego rodzaju «społecznej komisji» i to przez Ministra Sprawiedliwości do badania działalności przedstawicieli Rządu oraz pośrednio jednej z najwyższych instancji partyjnych, bo Sekretariatu KC i to przez bezpartyjnych. Przewodniczącym komisji jest bowiem przedwojenny, sanacyjny sędzia ob. Potępa. b) na formy działania komisji, jej zakresu a przede wszystkim intencji i możliwych do przewidzenia skutków działania takiej komisji”<sup>53</sup>. Był to pogląd bardzo krytyczny, poddający w wątpliwość legalność działania komisji – działania które miało zdaniem Cieśluka przypominać „pogon za komunistami amerykańskiego «mackartyzmu»” i przed którym nie sposób było uciec, bo to „byłaby woda na młyn pogoni za komunistami”<sup>54</sup>. Ponadto o niechęci nagłaśniania sprawy świadczą prace sejmowej Komisji Wymiaru Sprawiedliwości, która także zajęła się zagadnieniem sekcji tajnych i która jako pierwsza otrzymała informacje z działalności komisji społecznej<sup>55</sup>. Przedstawił je na posiedzeniu komisji 4 czerwca 1957 r. minister M. Rybicki<sup>56</sup>. Ze sprawozdania ministra sprawiedliwości posłowie dowiedzieli się m.in. o inicjatorach i organizatorach sekcji tajnych oraz o zwolnieniu tych osób z pracy w wymiarze sprawiedliwości jeszcze przed październikiem 1956 r., a także, o fakcie przekazania przez ministra do właściwego postępowania sprawy przeciwko pięciu sędziom Sądu Najwyższego i Sądu Wojewódzkiego, co do których komisja społeczna wysunęła konkretne zarzuty<sup>57</sup>. Całość jednak komunikatu ministra przewodniczący Komisji Wymiaru Sprawiedliwości, Jerzy Jodłowski, uznał za zbyt

52 AAN, KC PZPR, V/50, Protokół z posiedzenia Biura Politycznego KC PZPR, 1 IV 1957, k. 45.

53 AAN, KC PZPR, XI A/141, List Henryka Cieśluka do premiera Józefa Cyrankiewicza, 14 II 1957, k. 1.

54 Ibidem, k. 2.

55 Jak informowano w „Biuletynie Prasowym Sejmu” nr 33 z 9 V 1957, s. 6, minister sprawiedliwości miał uczynić to w końcu maja 1957 r., a uczynił na posiedzeniu 4 czerwca tego roku; por. „Biuletyn Prasowy Sejmu” nr 50 z 5 VI 1957, s. 1.

56 AAN, KS, 169, Protokół z 12 posiedzenia Komisji Wymiaru Sprawiedliwości, 4 VI 1957, k. 246-252.

57 AAN, KS, 169, Komunikat ministra sprawiedliwości Mariana Rybickiego [1957], k. 256-258.

lakoniczny, wobec oczekiwań, że będzie on „wyczerpujący i wszechstronny”<sup>58</sup>. Posłowie nawet nie otrzymali nazwisk wspomnianych 5 sędziów, stąd popłynęły postulaty powołania podkomisji, która zajęłaby się tematem i przygotowała uchwałę Komisji Wymiaru Sprawiedliwości. „Jest rzeczą konieczną – mówił Jerzy Jodłowski – by jakieś ciało będące wyrazicielem opinii społecznej potępiło sam fakt istnienia i powołania do życia «sekcji tajnej». Problem «sekcji tajnej» ma naprawdę znaczenie historyczne, dlatego wydaje się koniecznym uchwalenie rezolucji potępiającej jej istnienie”<sup>59</sup>. Ostatecznie, mimo sprzeciwu ministra sprawiedliwości, specjalny zespół do opracowania rezolucji został powołany<sup>60</sup>. Jego prace ukazały nazwiska wskazanych przez ministra Rybickiego sędziów, a byli to: Ilia Rubinow, Emil Merz, Kazimierz Czajkowski, Marian Stępczyński i Feliks Roszkowski<sup>61</sup>. Jednak i tym razem sprzeciw ministra sprawiedliwości<sup>62</sup> spowodował, iż w ostatecznej wersji uchwały Komisji Wymiaru Sprawiedliwości, która miała być opublikowana, nazwiska te zostały wykreślone<sup>63</sup>. W końcu nawet ta zmodyfikowana wersja rezolucji nie trafiła do opinii publicznej. Musiała się ona zadowolić lakonicznym sprawozdaniem z obrad sejmowej komisji, omawiającym uchwałę, opublikowanym przez Biuro Prasowe Sejmu, a zamieszczonym w „Prawie i Życiu”<sup>64</sup>.

Z zachowanych materiałów archiwalnych wynika, iż minister Rybicki 11 czerwca 1957 r. wystąpił z pismem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego do I Prezesa SN, a ten z kolei miał to pismo z końcem czerwca przekazać Wyższemu Sądowi Dyscyplinarnemu<sup>65</sup>. W informacji prasowej podano, iż oskarżeni sędziowie do czasu ostatecznego wyjaśnienia zarzutów mieli być wy-

<sup>58</sup> „Okazuje się jednak, że nawet dla Komisji Wymiaru Sprawiedliwości niektóre sprawy traktowane są jako tajne, bo nie otrzymała wyczerpującego sprawozdania”; AAN, KS, 169, Protokół z 12 posiedzenia Komisji Wymiaru Sprawiedliwości, 4 VI 1957, k. 250.

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> W jego skład weszli posłowie: T. Cynkin, T. Makowski, K. Zawadzki, M. Kołakowski, J. Florczak.

<sup>61</sup> AAN, KS, 169, Projekt uchwały Komisji Wymiaru Sprawiedliwości, [b.d.], k. 262.

<sup>62</sup> AAN, KS, 169, Protokół z 13 posiedzenia Komisji Wymiaru Sprawiedliwości, 9 VII 1957, k. 268.

<sup>63</sup> AAN, KS, 169, Uchwała Komisji Wymiaru Sprawiedliwości, 9 VII 1957, k. 275-278.

<sup>64</sup> W sprawie tzw. „sekcji tajnych”, „Prawo i Życie” 1957, nr 16, s. 1.

<sup>65</sup> AAN, Sąd Najwyższy (dalej: SN), 1/194, Notatka o Kazimierzu Czajkowskim, [b.d.], k. 25. Co prawda w notatce tej możemy przeczytać, iż pismem z 11 VI 1957 r. Minister Sprawiedliwości zwrócił się do I Prezesa Sądu Najwyższego o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego przeciwko 3 sędziom (nie podano nazwisk), to wśród dokumentów archiwalnych odnalazłam 4 wnioski do Sądu Dyscyplinarnego Wyższego o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego; AAN, SN, 1/194, Wniosek do Sądu Dyscyplinarnego Wyższego o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego przeciwko Ilii Rubinowi, [b.d.], k. 5-7; AAN, SN, 1/194, Wniosek do Sądu Dyscyplinarnego Wyższego o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego przeciwko Emilowi Merzowi, [b.d.], k. 8-9; AAN, SN, 1/194, Wniosek do Sądu Dyscyplinarnego Wyższego o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego przeciwko Kazimierzowi Czajkowskiemu, [b.d.], k. 10-11; AAN, SN, 1/194, Wniosek do Sądu Dyscyplinarnego Wyższego o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego przeciwko Marianowi Stępczyńskiemu, [b.d.], k. 31-34.



łączeni z orzekania<sup>66</sup>. Postępowanie dyscyplinarne zostało wprowadzone wszczęte, ale nie zostało doprowadzone do końca. Z grupy tej „kara” dosięgła jedynie Rubinowa, który został orzeczeniem sądu dyscyplinarnego uznany za winnego i przeniesiony w stan spoczynku, ale z zachowaniem pełnej emerytury. Od stawianych zarzutów uwolniono sędziego Merza, który do 1962 r. był sędzią Sądu Najwyższego. W postępowaniu dyscyplinarnym uniewinniono również sędziego Stępczyńskiego, który również pozostał sędzią Sądu Najwyższego aż do śmierci w 1964 r. (w 1963 odznaczono go Krzyżem Oficerskim Orderu Odrodzenia Polski). Z kolei w sprawie sędziego Czajkowskiego postępowanie dyscyplinarne prawdopodobnie umorzono ze względu na przedawnienie<sup>67</sup>. Jak podaje Adam Strzembosz, miał on zostać wysłany do polskiej ambasady w Chinach, skąd powrócił, gdy nastąpiło przedawnienie<sup>68</sup>. Z materiałów archiwalnych wynika jednak, że miejscem wyjazdu miała być Korea Północna<sup>69</sup>. Bez względu na to, gdzie znalazł się w owym czasie sędzia Czajkowski, istotne jest, że po powrocie z placówki dyplomatycznej aż do 1972 r. orzekał w Sądzie Najwyższym. Nie mamy natomiast żadnych informacji o postępowaniu dyscyplinarnym wobec sędziego Roszkowskiego. Prawdopodobnie takie postępowanie w ogóle nie miało miejsca, a sam Roszkowski nie pracował już od dłuższego czasu w sądownictwie – był notariuszem, o którym wszyscy, co przywołuje Strzembosz, mówili „Feluś Brzytewka”<sup>70</sup>.

## Zamiast podsumowania

Zakończenie sprawy wyjaśnienia działalności sekcji tajnych oraz rozliczenia ich organizatorów i uczestników w 1957 r. zdawkową publikacją w „Prawie i Życiu”, a także ukrycie sprawozdania komisji społecznej przed opinią publiczną, wiązało się z dość szybkim odchodzeniem Władysława Gomułki i jego ekipy od idei Października '56. Przemiany ustrojowe zachodzące w Polsce pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku umożliwiły jednak, w nowych warunkach politycznych, podjęcie działań zmierzających do wyjaśnienia m.in. tej sprawy

<sup>66</sup> W sprawie tzw. „sekcji tajnych”..., s. 1.

<sup>67</sup> A. Strzembosz, op. cit., s. 26.

<sup>68</sup> Ibidem.

<sup>69</sup> AAN, SN, 1/194, Pismo Kazimierza Czajkowskiego do Ministerstwa Spraw Zagranicznych, 28 X 1957, k. 18-21.

<sup>70</sup> A. Strzembosz, op. cit., s. 27.



ponownie. W III RP, zarówno „piórem”<sup>71</sup>, jak i na drodze sądowej<sup>72</sup>, rozpoczęto próbę rozliczenia osób biorących udział w zbrodniczej działalności państwa komunistycznego. Wśród nich znaleźli się sędziowie, w tym także sędziowie orzekający w sekcjach tajnych. Wobec tych osób pod zarzutem popełnienia zbrodni sądowych<sup>73</sup> prowadzono i wciąż się prowadzi śledztwa. Część zakończyła się nawet wniesieniem aktów oskarżenia. Między innymi 22 grudnia 1997 r. ruszył proces Marii Gurowskiej [Górowskiej]<sup>74</sup>, która orzekała w sekcji tajnej w sprawie Augusta Emila Fieldorfa „Nila”, jednego z najwybitniejszych przywódców podziemia, twórcy i szefa Kedywu Komendy Głównej Armii Krajowej<sup>75</sup>. Zmarła jednak zanim sprawę zakończono (1998)<sup>76</sup>. Upływający czas, jak widać, nie ułatwia zakończenia sprawy. Pozostaje mieć tylko nadzieję, że badacze nie odłożą swoich piór i mimo upływającego czasu przybliżą nas do prawdy.

<sup>71</sup> Przywołam tylko dla przykładu publikacje Jerzego Pokińskiego: „TUN”. *Tatar – Utnik – Nowicki. Represje wobec oficerów Wojska Polskiego w latach 1949–1956*, Warszawa 1992, czy Krzysztofa Szwa-grzyka, *Prawnicy czasu bezprawia. Sędziowie i prokuratorzy wojskowi w Polsce 1944–1956*, Kraków – Wrocław 2005.

<sup>72</sup> Zwrócić tutaj należy uwagę na działalność pionu śledczego Instytutu Pamięci Narodowej – Główną Komisję Badania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, która swoim zainteresowaniem objęła zbrodnie niemieckie popełnione w czasie okupacji hitlerowskiej, a także zbrodnie stalinowskie oraz inne przestępstwa zaliczone do przestępstw nieulegających przedawnieniu, popełnione na osobach narodowości polskiej lub obywatelach polskich innej narodowości, w okresie od 1 września 1939 do 31 lipca 1990 r.

<sup>73</sup> Zob. L. Rączy, *Zbrodnie sądowe sędziów i prokuratorów – wybrane zagadnienia odpowiedzialności karnej na podstawie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu*, [w:] *Zbrodnie przeszłości. Opracowania i materiały prokuratorów IPN*, red. P. Piątek, Warszawa 2006, s. 7–16.

<sup>74</sup> W Sądzie Wojewódzkim w Warszawie pracowała od 1951 r. Wcześniej, od 1946 r., była dyrektorem łódzkiej szkoły prawniczej.

<sup>75</sup> Zob. A. Przewoźnik, A. Strzembosz, *General „Nil”*, Warszawa 1999.

<sup>76</sup> A. Zambrowski, *Morderczyni sądowa na ławie oskarżonych*, „Tygodnik Solidarność” 1998, nr 1, s. 7.



**Helena Kowalska**

Uniwersytet Gdański  
e-mail: [helvilemo@wp.pl](mailto:helvilemo@wp.pl)

## **Kara śmierci w orzecznictwie Sądu Marynarki Wojennej w Gdyni w latach 1945–1955**

### **SUMMARY**

#### **Capital Punishment in the Navy Court in Gdynia in 1945–1955**

The aim of the article is to present, in a statistical way, the death sentences which were adjudicated by judges of the Navy Court in Gdynia from 1945 to 1955. The article is concerned with the number of death sentences given by the Navy Court in Gdynia during that period. The author considers men under the sentence of death who were executed and those ones whose sentences were changed, the functioning of the Navy Court on Gdynia since it is beginning (on 2nd May 1945) to 4th April 1955, when the Act of reforming of military courts was introduced. During that period, 45 death penalties were adjudicated and 10 people were executed according to them. In the beginning of the article, the profiles of 14 judges who adjudicated the cases in which capital punishment was imposed are presented. The author presents the number of death sentences which each judge adjudicated. Next, the number of death sentences for every year of this period is shown. The reasons for the sentences, according to their legal justification, and the executions themselves are discussed here. The trials and appeal procedures are also shown. The article concludes with a figure which includes all death sentences which were adjudicated, along with their legal justifications and further procedural history if they were changed on appeal.

**Key words:** the Navy Court in Gdynia, judge, capital punishment

## 1. Sylwetki sędziów orzekających kary śmierci

Wyroki kończące się karą śmierci zapadały w głównej mierze na podstawie skazania za działania przeciwko władzom komunistycznym, np. sabotaż, zdradę ojczyzny. Wykaz skazanych na karę śmierci przez Sąd Marynarki Wojennej w Gdyni (dalej: Sąd MW w Gdyni) powstał na podstawie repertoriów sądowych. W artykule uwzględniono osoby stracone, jak również te, którym w wyniku kolejnych rozpraw, decyzją Najwyższego Sądu Wojskowego lub aktem łaski ze strony Prezydenta lub Rady Państwa, najwyższy wymiar kary został zamieniony na karę więzienia. Orzeczenia kar śmierci w tym sądzie zapadały od 1945 do 1952 r.

Z dniem 10 maja 1945 r. rozpoczął działalność Wojskowy Sąd Marynarski w Gdańsku z siedzibą w Sopocie (dalej: WSM w Gdańsku). Po powstaniu wojskowych sądów rejonowych z dniem 1 kwietnia 1946 r. nastąpiło jego przeformowanie na Wojskowy Sąd Garnizonowy (Marynarski) w Gdyni, od 1 listopada 1946 r. przemianowany na Sąd Marynarki Wojennej w Gdyni<sup>1</sup>.

W latach 1945–1955 w sądzie pracowało ogółem dwudziestu sędziów i asesorów. Wśród sędziów w WSM w Gdańsku / Sądzie MW w Gdyni byli: Adam Gajewski, Jerzy Górski, Kazimierz Jankowski, Teofil Karczmarz, Witold Kłobukowski, Zenon Kołakowski, Mieczysław Mirski, Józef Niedziela, Józef Nowak, Celestyn Obst, Kazimierz Patela, Zdzisław Pluta, Józef Warecki, Ryszard Włodarczyk. Przez ten okres sądem kierowali szefowie: czasowo Jan Kaczorowski (5 maja – 4 czerwca 1945), Marian Brzosiński (5 czerwca – 7 sierpnia 1945), następnie jako mianowany na stałe Piotr Parzeniecki (8 sierpnia 1945 – 19 lutego 1946 oraz 18 marca – 23 listopada 1948), Waclaw Pienczykowski (19 lutego 1946 – 18 marca 1948), Konstanty Krukowski (10 grudnia 1948 – 25 lipca 1954), Ludwik Beldowski (25 lipca 1954 – 31 lipca 1956)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> IPN Gd 253/5, *Rozkazy wchodzące i wychodzące za rok 1946*, k. 37; B. Dziecioł, *Wojskowy Sąd Marynarski (maj 1945 – styczeń 1946)*, „Przegląd Morski” 1980, nr 7/8, s. 97; idem, *Sąd Pomorskiego Okręgu Wojskowego w pierwszym okresie działania (1 marzec – 17 grudnia 1945 r.)*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1983, nr 2, s. 414; IPN Gd 253/3, *Meldunki dyslokacyjne z 1946 r.*, k. 2.

<sup>2</sup> IPN Gd 253/5, *Personalne wychodzące za 1946 r.*, k. 62; IPN Gd 253/23, *Personalne wychodzące za 1947 r.*, k. 12; IPN Gd 253/32, *Personalne wychodzące i wchodzące za rok 1948*, k. 9, 112; K. Szwa-grzyk, *Prawnicy czasu bezprawia. Sędziowie i prokuratorzy wojskowi w Polsce 1944–1956*, Kraków – Wrocław 2005, s. 267, 276, 322, 344, 396; Ustalenie liczby sędziów pracujących w latach 1945–1955 na podstawie akt poszczególnych spraw procesowych i dokumentacji wytworzonej przez Sąd MW w Gdyni.

Przybliżę biogramy czternastu sędziów, którzy wydawali kary śmierci w Sądzie MW w Gdyni. W okresie wojny środowisko prawnicze poniosło znaczne straty, szacowane na jedną trzecią stanu osobowego. Wobec braków kadrowych zdecydowano się na obsadzanie stanowisk sądownictwa wojskowego oficerami radzieckimi, co nie pozostało bez wpływu na wymiar sprawiedliwości i stosowane przez niego represje. Na ogół byli to sędziowie, którzy mieli polskie korzenie, ale wykształcenie i awans osiągnęli w ZSRR. Do tej grupy zaliczał się m.in. Piotr Parzeniecki, szef WSM w Gdańsku / Sąd MW w Gdyni, który od 1917 do 1954 r. służył w Armii Czerwonej. W latach 1923–1926 student Wydziału Prawa Uniwersytetu Saratowskiego. Kolejnym okazał się długoletni szef Sądu MW w Gdyni, Konstanty Krukowski, który od 1918 r. służył w Armii Czerwonej, a w 1929 r. rozpoczął studia na Wydziale Prawa Uniwersytetu Moskiewskiego, przerywając je w roku następnym. W latach 1935–1936 kontynuował studia po ukończeniu specjalnego kursu dla prawników wojskowych w Moskwie. 25 lipca 1954 r. odwołany został ze stanowiska szefa Sądu MW w Gdyni i odesłany do ZSRR<sup>3</sup>.

W sierpniu i październiku 1944 oraz marcu 1945 r. przeprowadzono na szeroką skalę mobilizację, która wspomogła szeregi wojskowych prawników. W strukturach sądowych zatrudniono również prawników przedwojennych, którzy ukończyli studia wyższe prawnicze. Przykładem może być np. absolwent UJK z 1933 r., Marian Brzoziński, zastępca szefa WSM w Gdańsku od 26 maja 1945 do 19 lutego 1946 r., a następnie sędzia Sądu MW w Gdyni od 19 lutego 1946 do 27 grudnia 1947 oraz od 1 lutego 1951 do 25 czerwca 1953 r.; absolwent KUL z 1932 r., Adam Gajewski, sędzia WSM w Gdańsku od 16 sierpnia 1945 do 19 lutego 1946 r.; absolwent UW z 1932 r., Witold Kłobukowski, sędzia WSM w Gdańsku od 5 maja 1945 do 19 lutego 1946 r.; absolwent UJ z 1933 r., Józef Niedziela, sędzia w WSM w Gdańsku od 3 sierpnia 1945 do 18 lutego 1946 r.; absolwent UJ z 1938 r., Józef Warecki, sędzia w WSM w Gdańsku od 13 maja 1945 do 12 sierpnia 1945 r.<sup>4</sup>

3 *Skazani na karę śmierci przez WSR w Bydgoszczy, Gdańsku i Koszalinie (1946–1955)*, red. D. Burczyk, I. Hałagida, A. Paczorska-Hauke, Gdańsk 2009, s. 16; B. Dziecioł, *Sądownictwo Wojskowe Ludowego Wojska Polskiego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1977, nr 1, s. 25; K. Szwagrzyk, op. cit., s. 344, 396; G. Baziur, *Sytuacja polityczna w szeregach Marynarki Wojennej na Wybrzeżu Gdańskim w latach 1945–1956*, „Biuletyn IPN” 2001, nr 6, s. 26; IPN Gd 253/55, *Sprawy personalne za 1951 r.* – K. Krukowiecki wystosował pismo do szefa Zarządu Sądownictwa Wojskowego, w którym upomina się o dodatek finansowy dla siebie jako oficera radzieckiego pełniącego służbę w Wojsku Polskim, k. 75; J. Poksiński, *Sędziowie wojskowi w latach 1944–1956. Próba zarysowania problemu*, „Niepodległość i Pamięć” 1997, nr 1, s. 40; A. Lityński, *O prawie i sądach początków Polski Ludowej*, Białystok 1999, s. 130–131.

4 K. Szwagrzyk, op. cit., s. 276, 300, 322, 344–345, 402; A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944–1950*, Gdańsk 2008, s. 492.

Sytuacja kadrowa zdecydowanie zaczęła zmieniać się od 1948 r., gdy w sądownictwie wojskowym rozpoczęli pracę nowi ludzie wykształceni w szkołach organizujących sieć zawodowych kursów prawniczych. Część uzupełniała swoje wykształcenie na wydziałach zaocznych prawa przy uniwersytetach w latach 1954–1955. Takim wykształceniem legitymowali się m.in.: słuchacz studium zaocznego przy UW, które ukończył w 1952 r., Ludwik Bełdowski, szef Sądu MW w Gdyni od 25 lipca 1954 do lipca 1956; Jerzy Górski, absolwent Oficerskiej Szkoły Prawniczej, słuchacz studium zaocznego przy UW, które ukończył w 1955 r. Od 24 marca 1951 rozpoczął pracę w Sądzie MW w Gdyni jako asesor, następnie 20 lipca 1953 został sędzią, pracował w tym sądzie do 28 lutego 1966 r.; Kazimierz Jankowski zatrudniony był na stanowisku sędziego w Sądzie MW w Gdyni bez wykształcenia wyższego od 28 grudnia 1947 do 22 kwietnia 1951 r., wykształcenie wyższe uzyskał dopiero w studium zaocznym UAM w 1958 r., co nie przeszkadzało, by już od 2 czerwca 1956 pełnił obowiązki szefa Sądu MW w Gdyni; Józef Nowak, również absolwent szkoły podstawowej, po sześciomiesięcznym przeszkoleniu dla oficerów z zakresu prawa pracował od 1 kwietnia 1952 r. na stanowisku sędziego w Sądzie MW w Gdyni, studia zaczął w 1956 r. w studium zaocznym UAM, jednak ich nie ukończył; Celestyn Obst rozpoczął studia prawnicze na UAM w 1934, a ukończył w 1947 r., był zastępcą szefa Sądu MW w Gdyni od 17 lutego 1948 do 1 lipca 1952 r.; natomiast kurs dla urzędników sądowych II kategorii ukończył Teofil Karczmarz, asesor w Sądzie MW w Gdyni od 4 czerwca 1946 do 7 lipca 1947 r., a następnie sędzia w Sądzie MW w Gdyni od 8 lipca 1947 do 7 lipca 1949 r.<sup>5</sup>

Nowa kadra nie musiała dokumentować ukończenia studiów, ponieważ prawo o ustroju sądów wojskowych wskazywało na konieczność posiadania „wykształcenia prawniczego”, a nie „wykształcenia wyższego”. Wystarczyło ukończenie jednego z kursów prawniczych. W ten sposób wykształcona kadra sądownicza osiągnęła awans zawodowy dzięki nowej władzy i dla niej wyłącznie służyła<sup>6</sup>.

5 A. Lityński, op. cit., s. 164–166; K. Szważyk, op. cit., s. 267, 326, 379, 387–388; IPN Gd 253/75, *Sprawy personalne wchodzące i wychodzące za 1953 r.*, k. 215, 216; IPN Gd 253/10962, *Książka rozkazów ogólnych Sądu MW w Gdyni za 1949 r.*, k. 20–21; IPN Gd 253/10965, *Książka rozkazów oficerskich Sądu MW w Gdyni za lata 1951–1954*, k. 60.

6 *Skazani na karę śmierci przez Wojskowe Sądy Rejonowe...*, s. 16; A. Machnikowska, op. cit., s. 527–528.

**Tabela 1. Członkowie składów sędziowskich Sądu MW w Gdyni oraz liczby orzeczonych przez nich wyroków śmierci w latach 1945–1955<sup>7</sup>.**

Nazwisko i imię	Liczba orzeczonych wyroków śmierci	Liczba orzeczonych wyroków śmierci (jako przewodniczący składu sędziowskiego)	Liczba orzeczonych wyroków śmierci (jako sędzia lub asesor)
Bełdowski Ludwik	2	2	-
Brzoziański Marian	2	1	1
Gajewski Adam	2	1	1
Górski Jerzy	3	-	3
Jankowski Kazimierz	21	4	17
Karczmarz Teofil	3	1	2
Kłobukowski Witold	2	-	2
Krukowski Konstanty	2	2	-
Niedziela Józef	2	1	1
Nowak Józef	1	-	1
Obst Celestyn	31	29	2
Parzeniecki Piotr	1	1	-
Pluta Zdzisław	3	-	3
Warecki Józef	2	2	-

Źródło: Obliczenia własne autorki na podstawie repertoriów oraz zachowanych akt procesowych Sądu MW w Gdyni, zachowanych w AMW w Gdyni, AIPN Gd i AIPN BU. W tabeli nie uwzględniono ławników.

**Tabela 2. Zestawienie kar śmierci orzeczonych przez Sąd MW w Gdyni i wykonanych.**

Rok	Liczba orzeczonych kar śmierci	Liczba wykonanych kar śmierci orzeczonych w danym roku
1945	4	2
1946	-	-
1947	3	2
1948	-	-
1949	5	1
1950	7	1
1951	22	3
1952	4	1
1953	-	-
1954	-	-
1955	-	-
Razem	45	10

Źródło: Obliczenia własne autorki na podstawie repertoriów i akt procesowych Sądu MW w Gdyni, zachowanych w AIPN BU, AIPN Gd i AMW w Gdyni.

<sup>7</sup> Wykaz obejmuje sędziów za lata 1945–1955, w sprawach, w których udało się odnaleźć protokołów rozprawy lub wyroku brak: Sm 66/49, Sm 123/49, Sm 32/50, Sm 17/52.



## 2. Kara śmierci w orzecznictwie Sądu Marynarki Wojennej w Gdyni

W statystykach sporządzonych na podstawie zachowanych akt procesowych (tabela 1), dotyczących liczby orzeczonych wyroków śmierci przez Sąd MW w Gdyni, zdecydowanie przodują sędziowie: Celestyn Obst, który brał udział na pewno w czternastu składach sędziowskich wydających wyrok śmierci oraz Kazimierz Jankowski, orzekający w siedmiu sprawach skazujących na śmierć. Teofil Karczmarz orzekał w trzech sprawach, w których wydano karę śmierci, a Ludwik Bełdowski, Marian Brzoziński, Adam Gajewski, Jerzy Górski, Konstanty Krukowski, Józef Niedziela, Zdzisław Pluta brali udział w składach sędziowskich, które orzekły po dwa wyroki śmierci. W składach, które wydały po jednej karze śmierci w Sądzie MW w Gdyni brali udział: Józef Nowak, Piotr Parzeniecki oraz Józef Warecki<sup>8</sup>.

Skalę działania sądownictwa wojskowego obrazuje przede wszystkim liczba orzeczonych wyroków (tabela 2). Przed Sądem MW w Gdyni w latach 1945–1955 oskarżono 3 151 osób, skazano natomiast 2 713. Sąd orzekł 45 wyroków śmierci, w wyniku których stracono 10 osób, czyli 22% z liczby osób skazanych na ten najwyższy wymiar kary.

Pod względem liczby wydanych wyroków śmierci w Sądzie MW w Gdyni w roku 1951 było najwięcej orzeczonych kar śmierci. W 1951 r. stanęło przed sądem 298 osób, z których skazano 282. Wydano wtedy 22 wyroki śmierci, w tym 12 zaocznie. Warto zaznaczyć, iż wydane tylko w 1951 r. wyroki śmierci stanowią 49% wszystkich kar śmierci orzeczonych przez Sąd MW w Gdyni. Stanowi to 30% wszystkich straconych w latach 1945–1955, gdy wykonywano kary śmierci w tym sądzie. W 1951 r. skazano w jednym procesie najwięcej, bo aż 12 osób, na karę śmierci. Jest to znana i opisana w literaturze sprawa związana z udaną ucieczką marynarzy okrętem ORP „Żuraw”, którego część załogi uzyskała azyl na terenie Szwecji, za co zostali przez Sąd MW w Gdyni zaocznie skazani na karę śmierci<sup>9</sup>.

Najwięcej osób, które otrzymały w Sądzie MW w Gdyni najwyższy wymiar kary, przeważnie oskarżonych było o działalność w różnych formach zorganizowanych nielegalnie związków, mających na celu ucieczkę za granicę. Wyroki

<sup>8</sup> Ustalenia na podstawie akt poszczególnych spraw znajdujących się w AIPN Gd i AIPN BU.

<sup>9</sup> D. Nawrot, *Organy represji Marynarki Wojennej w latach 1945–1956*, „Przegląd Morski” 1996, nr 7–8, s. 58, 72–73; zob. więcej o ORP „Żuraw”: P. Semków, *Informacja Marynarki Wojennej w latach 1945–1957*, Warszawa 2006, s. 169–183; M. Bortlik- Dźwierzynska, M. Niedurny, *Uciekinierzy z PRL*, Katowice – Warszawa 2009, s. 153–157; Liczba spraw na podstawie repertoriów Sądu MW w Gdyni, w AMW w Gdyni i AIPN Gd.

śmierci orzekano w Gdyni w latach 1945–1952. Po 1952 r. nastąpił wyraźny spadek spraw napływających do sądu oraz liczba skazanych<sup>10</sup>.

Najwyższy wymiar kary orzeczono łącznie w 28 procesach. Natomiast na mocy jednego wyroku stracono maksymalnie 2 osoby<sup>11</sup>.

### A. Powody skazania na karę śmierci

W trakcie ustalania faktycznych powodów represji niejednokrotnie pojawia się wątpliwość, czy dana osoba była rzeczywiście skazana na karę śmierci z powodów politycznych. Bardzo często działania polityczne w aktach spraw były przedstawiane jako przestępstwa kryminalne. Miało to wydzwięk propagandowy, służący zakwalifikowaniu działaczy politycznych jako zwykłych przestępców kryminalnych. Wtedy w wyroku ani w akcie oskarżenia nie wzmiankuje się o działalności politycznej danej osoby, oskarżając ją np. o: udział w „bandzie rabunkowej”, „nielegalnym związku”, sabotaż, dokonywanie zaboru mienia państwowego, czy nawet o dezercję za granicę zwaną „zdradą ojczyzny”<sup>12</sup>.

Za działalność polityczną (lub rzekomą działalność polityczną) w szerokim tego słowa znaczeniu Sąd MW w Gdyni skazał prawdopodobnie (tabela 3) na karę śmierci 37 osób. Jest to około 82% osób, które zostały oskarżone o zaangażowanie się w różnego rodzaju nielegalne związki, sabotaż lub szpiegostwo, z tego 24% zostało straconych. Większości osób zarzucono zakładanie i przewożenie nielegalnemu związkowi, mającemu na celu zorganizowanie ucieczki za granicę państwa, przeważnie do Szwecji. Najsurowiej jednak traktowano osoby przynależące do jednego z licznych związków nielegalnych działających na terenie Pomorza, a nawet na terenie kraju. Kilka osób zostało oskarżonych o przynależność do takich organizacji, jak: Semper Fidelis Victoria (1 osoba), Krajowa Policja Bezpieczeństwa (2 osoby), Tatar – Utnik – Nowicki (3 osoby)<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Ilość spraw w danym roku na podstawie repertoriów z AMW w Gdyni i AIPN Gd: 1945 – 99, 1946 – 264, 1947 – 323, 1948 – 251, 1949 – 178, 1950 – 158, 1951 – 184, 1952 – 253, 1953 – 173, 1954 – 155, 1955 – 140.

<sup>11</sup> Repertoria z AMW w Gdyni i AIPN Gd; P. Semków, op. cit., s. 169–183; M. Bortlik- Dźwierżyńska, M. Niedurny, op. cit., s.153–157; Wyrok wykonano na dwóch osobach skazanych w jednej sprawie: IPN Gd 253/736t.1 – IPN Gd 253/743t.8, *sprawa J. Sulatycki i K. Martyński*; IPN BU 813/31, *sprawa W. Meyer i P. Radecker*.

<sup>12</sup> *Skazani na karę śmierci przez WSR...*, s. 14; R. Biernaczyk, *Przywrócony pamięci*, „Czasopismo Marynarki Wojennej”, 25.05.2009, nr 1, s. 11.

<sup>13</sup> P. Semków, op. cit., s. 133–139, 164–166; zob. więcej o TUN: J. Poksiński, *TUN, Tatar – Utnik – Nowicki. Represje wobec oficerów Wojska Polskiego 1949–1956*, Warszawa 1992, s. 166; G. Baziur, op. cit., s. 26–27.

Tabela 3. Powody skazania na karę śmierci na podstawie kwalifikacji prawnej wydanej w wyroku przez Sąd Marynarki Wojennej w Gdyni w latach 1945–1955.

Powód skazania	Liczba orzeczonych wyroków śmierci	Liczba wykonanych wyroków śmierci
działalność w nielegalnych związkach	17	5
zamach na ustrój państwa polskiego	9	1
szpiegostwo	10	3
zabór i przywłaszczenie mienia państwowego	3	-
sabotaż	1	-
niedbalstwo w pełnieniu obowiązków służbowych	1	-
dezercja, samowolne oddalenie, niestawienie się do wojska	1	-
zbrodnie przeciwko ludności cywilnej w czasie wojny	2	1
zabójstwo	1	-

Źródło: Obliczenia własne autorki na podstawie repertoriów oraz akt procesowych Sądu MW w Gdyni, zachowanych w AIPN BU, AIPN Gd i AMW w Gdyni.

Z 37 skazanych na karę śmierci z powodów politycznych u 24% zastosowano kwalifikację prawną, skazującą z artykułów o zamachu na ustrój Państwa Polskiego, a 27% o szpiegostwo. Wiele tych zarzutów budzi poważne wątpliwości dotyczące autentyczności oskarżenia. Po ucieczce 1 sierpnia 1951 r. okrętu ORP „Żuraw” Informacja MW (organ okręgowy kontrwywiadu wojskowego w latach 1944–1957) prowadziła działania polegające na fabrykowaniu dowodów i wymuszaniu zeznań od kolejnych aresztowanych na przełomie lat 1951/1952. Na podstawie tych aktów oskarżenia Sąd MW w Gdyni, podporządkowany decyzjom zapadłym w Informacji MW, wydawał kolejne wyroki śmierci na marynarzy, planujących faktyczne, a czasami rzekome ucieczki. W rezultacie po procesie marynarzy z ORP „Żuraw” skazano jeszcze 13 marynarzy na karę śmierci. Wszystkich za udział w nielegalnych związkach, planujących ucieczkę za granicę. Wykonano 4 wyroki śmierci<sup>14</sup>.

### ***B. Od aresztowania do egzekucji***

Osoby aresztowane przez Informację MW początkowo były osadzone w areszcie Informacji MW w podziemiach willi przy ul. Prusa 9/11 w Gdyni. Następnie areszt przeniesiono do budynku przy ul. Świętojańskiej 9 w Gdyni. W jego piwnicach oficerowie śledczy poddawali aresztowanych torturom w celu wymuszenia określonych zeznań i wskazania kolejnych osób do aresztowania. Po sporządzeniu aktu oskarżenia sprawa była przesyłana do Prokuratury MW w Gdyni, a stamtąd do Sądu MW w Gdyni, w którym sędzia na posiedzeniu niejawnym, w obecności prokuratora, ustalał termin rozprawy. Następnie szef Sądu MW w Gdyni sporządzał akt zarządzenia, wskazujący przewodniczącego

<sup>14</sup> I. Hałagida, *Nie tylko Komandorzy*, „Biuletyn IPN” 2001, nr 6, s. 31–32; P. Semków, op. cit., s. 176–183.

składu sędziowskiego na rozprawie. Kancelaria sądu wysyłała również pismo do dowództwa MW, aby przysłał ławników, najlepiej o odpowiedniej postawie ideologicznej. Do takich należał np. Władysław Rosochacki, funkcjonariusz Informacji MW. Nie mogli być to jednak żołnierze niższego stopnia niż oskarżony, co było zaznaczane w piśmie do dowódcy MW. Większość orzeczonych wyroków zapadała w budynku sądu przy ul. Sienkiewicza 39 w Gdyni. Z dostępnych akt wynika, iż tylko w sprawie *Semper Fidelis Victoria* wyrok zapadł na sesji wyjazdowej w Więzieniu Karno-Śledczym w Gdańsku. Z zachowanych informacji można ustalić, iż w 11 przypadkach nastąpiło wykluczenie jawności rozprawy albo na wniosek prokuratora, czasami to przewodniczący składu sędziowskiego na podstawie art. 209 kwpk utajniał przebieg rozprawy lub jej część. Rozprawa karna odbywała się w składzie: przewodniczący i dwóch ławników. Jednym z nich mógł być sędzia lub asesor sądowy. Na każdej z rozpraw, na których zapadł wyrok śmierci, obecni byli prokuratorzy. Oskarżeni mieli prawo być reprezentowani przez obrońcę z urzędu lub z wyboru, jednak ich rola była mało znacząca w trakcie przebiegu rozprawy (przeważnie ograniczała się do prośby o niski wymiar kary)<sup>15</sup>.

Niekiedy prokurator żądał wykluczenia obrońcy z przebiegu rozprawy, np. w sprawie rzekomej próby ucieczki przez załogę ORP „Sęp”. Od grudnia 1951 r. we wszystkich sprawach, w których zapadła kara śmierci, następowało wykluczenie obrońcy na podstawie art. 53 §2 lit. d kwpk. Po wydaniu wyroku z karą śmierci skład sędziowski sporządzał opinię o skazanym, którą wysyłał wraz z aktami sprawy do NSW w ciągu 3 dni od wniesienia skargi rewizyjnej<sup>16</sup>.

Po ogłoszeniu wyroku prokurator, skazani i ich obrońcy mogli wnosić od orzeczenia sądu wojskowego w terminie siedmiu dni skargi rewizyjne do Najwyższego Sądu Wojskowego. W większości przypadków rodziny skazanych podejmowały próby złagodzenia najwyższego wymiaru kary, wnosząc prośbę o ułaskawienie do Prezydenta lub Rady Państwa (od 1952 r.). Skazany przez Sąd MW w Gdyni oczekiwał w celi na wykonanie kary w Więzieniu Karno-Śledczym w Gdańsku przy ul. Krukowej. Jeśli skazany nie uzyskał ułaskawienia, przeprowadzano egzekucję przez rozstrzelanie najczęściej we wczesnych godzinach porannych. Ciała skazanych chowane były w bezimiennych grobach na Cmentarzu Garnizonowym w Gdańsku lub wydawane w celach badawczych Akademii Medycznej w Gdańsku. Po egzekucji sporządzano protokoły w trzech egzempla-

<sup>15</sup> *O karach śmierci w latach 1944–1956, rozmowa z K. Szwaagrzykiem i J. Żarynem*, „Biuletyn IPN”, 2002, nr 11, s. 14; A. Machnikowska, op. cit., s. 490.

<sup>16</sup> Akta spraw procesowych AIPN Gd i AMW w Gdyni: sprawa z wykluczeniem obrońcy IPN Gd 253/253, sprawa A. Dedio i H. Dąbrowski; IPN Gd 253/736t.1-743t.8, sprawa J. Sulatyński i K. Martynyński. Z zachowanych akt spraw wynika, iż tylko dwa razy skład sędziowski wydał o skazanym pozytywną opinię IPN Gd 253/256, sprawa W. Suchecki oraz IPN BU 813/75, sprawa L. Kleinschmidt; IPN Gd 253/84, *Teczka postanowień Zgromadzenia NSW za 1952/53 r.*, *Zgr. Org.* 51/52, k. 24-28.

rzach, które podpisywali świadkowie uczestniczący w wykonaniu wyroku. Jeden z tych protokołów był włączany do akt sprawy. W Sądzie MW w Gdyni wszystkie osoby skazane na karę śmierci wnosili skargę rewizyjną do NSW. W 9 przypadkach zastosowano skargę rewizyjną i złagodzone karę. 21 osób złożyło prośbę o łaskę do Prezydenta RP oraz 1 osoba do Rady Państwa. Te dwa organy władzy wykonawczej skorzystały z prawa łaski w stosunku do 14 osób<sup>17</sup>.

W formie tabeli (tabela 4) prezentuję zestawienie wszystkich 45 skazanych na karę śmierci przez Sąd Marynarki Wojennej w latach 1945–1955, których działalność w większości przypadków, jak wynika z kwalifikacji prawnej, można określić jako polityczne.

Tabela 4. Wykaz osób skazanych na karę śmierci przez Sąd MW w Gdyni w latach 1945–1952<sup>18</sup>.

Rok skazania	Nazwisko i imię	Sygnatura sprawy	Z jakiego artykułu	Zmiana wyroku	Wykonanie
1945	Meyer Willi	M 33/45	art. 90 kkWP	–	wykonano 16.07.1945
1945	Radecker Peter	M 33/45	art. 90 kkWP	–	wykonano 16.07.1945
1945	Meta John	M 80/45	art. 90 kkWP	zamiana – 15 lat	–
1945	Kleischmidt Leopold	M 86/45	art. 9 dekr. 20.09.1944	zamiana – 10 lat	–
1947	Dedio Adam	Sm 9/47	art. 86 §2 kkWP; art. 90 kkWP	–	wykonano 14.04.1947
1947	Gostomski Michał	Sm 98/47	art. 90 kkWP; art. 91 kkWP	–	wykonano 17.06.1947
1947	Cytlak Michał	Sm 112/47, Sm 226/47	art. 118 §3 kkWP	zamiana – 10 lat	–
1948 1949	Hostyński Zbysław	Sm 171/48, Sm 15/49	art. 3 dekr. 13.06.1946	zamiana – dożywocie	–
1949	Suchecky Wojciech	Sm 24/49	art. 179 kkWP; art. 90 kkWP	zamiana – 15 lat	–
1949	Korobiej Henryk	Sm 66/49	art. 185 §1 kkWP	–	wykonano
1949	Głogowski Tadeusz	Sm 85/49	art. 14 §2 dekr. 13.06.1946	zamiana – 15 lat	–
1949	Kamiński Roman	Sm 123/49	art. 90 kkWP	zamiana – dożywocie	–
1950	Mielko Wiktor	Sm 28/50	art. 15 §2 dekr. 13.06.1946	zamiana – 10 lat	–
1950	Pacholczyk Władysław	Sm 32/50	art. 1 §1 dekr. 31.08.1944	zamiana – dożywocie	–

<sup>17</sup> Na podstawie repertoriów i zachowanych akt procesowych; *O karach śmierci...*, s. 20–25; M. Zwolski, *Wykonanie wyroków kary śmierci w polskich więzieniach grudzień 1954 – kwiecień 1956*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2003, nr 1, s. 263–264; zob. na temat zasad prawnych i wykonywania wyroków śmierci: J. Czołgoszewski, *Więziennictwo okresu stalinowskiego na Warmii i Mazurach w latach 1945–1956*, Olsztyn 2002, s. 293–297.

<sup>18</sup> Na podstawie repertoriów w AMW w Gdyni, AIPN Gd i akt z AIPN BU.

cd. Tabela 4.

Rok skazania	Nazwisko i imię	Sygnatura sprawy	Z jakiego artykułu	Zmiana wyroku	Wykonanie
1950	Imbery Norbert	Sm 80/50	art. 13 §2 w zw. z art. 1 dekr. 13.06.1946	-	wykonano 5.10.1950
1950	Gajewski Stefan	Sm 80/50	art. 13 §2 w zw. z art. 1 dekr. 13.06.1946	zamiana – dożywocie	
1950	Okrój Józef	Sm 127/50	art. 175 §1 i 2 kkWP	zamiana – 10 lat	-
1950	Studziński Mieczysław	Sm 127/50	art. 143 §1 kkWP	zamiana – 10 lat	-
1950	Malec Jan	Sm 127/50	art. 178 kkWP	zamiana – 10 lat	-
1951	Tomczyk Zdzisław	Sm 15/51	art. 225 §1 kk	zamiana – 15 lat	-
1951	Barańczak Henryk	Sm 101/51	art. 1 §3 dekr. 13.06.1946	-	wyrok utrzymano, ale nie wykonano
1951	Leśniak Jerzy	Sm 101/51	art. 1 §3 dekr. 13.06.1946	-	wyrok utrzymano, ale nie wykonano
1951	Taman Tadeusz	Sm 101/51	art. 1 §3 dekr. 13.06.1946	-	wyrok utrzymano, ale nie wykonano
1951	Jabłoński Wacław	Sm 101/51	art. 1 §3 dekr. 13.06.1946	-	wyrok utrzymano, ale nie wykonano
1951	Pierścionek Wojciech	Sm 101/51	art. 1 §3 dekr. 13.06.1946	-	wyrok utrzymano, ale nie wykonano
1951	Czarnecki Jerzy	Sm 101/51	art. 1 §3 dekr. 13.06.1946	-	wyrok utrzymano, ale nie wykonano
1951	Cesarz Władysław	Sm 101/51	art. 1 §3 dekr. 13.06.1946	-	wyrok utrzymano, ale nie wykonano
1951	Przybyła Rudolf	Sm 101/51	art. 90 kkWP	-	wyrok utrzymano, ale nie wykonano
1951	Szopa Henryk	Sm 101/51	art. 90 kkWP	-	wyrok utrzymano, ale nie wykonano
1951	Sztyler Janusz	Sm 101/51	art. 90 kkWP	-	wyrok utrzymano, ale nie wykonano
1951	Chycki Zbigniew	Sm 101/51	art. 90 kkWP	-	wyrok utrzymano, ale nie wykonano

cd. Tabela 4.

Rok skazania	Nazwisko i imię	Sygnatura sprawy	Z jakiego artykułu	Zmiana wyroku	Wykonanie
1951	Kłusek Eugeniusz	Sm 101/51	art. 90 kkWP	–	wyrok utrzymano, ale nie wykonano
1951	Majczyna Jan	Sm 133/51	art. 18 §2 dekr. 13.06.1946	zamiana – 15 lat	–
1951	Rodziewicz Romuald	Sm 133/51	art. 15 §2 dekr. 13.06.1946	zamiana – 15 lat	–
1951	Kusiński Stefan	Sm 144/51	art. 15 §2 dekr. 13.06.1946	zamiana – 15 lat	–
1951	Przybyłowicz Józef	Sm 144/51	art. 15 §2 dekr. 13.06.1946	zamiana – 15 lat	–
1951	Nycek Henryk	Sm 144/51	art. 15 §2 dekr. 13.06.1946	zamiana – 15 lat	–
1951	Kowal Marian	Sm 166/51	art. 15 §2 dekr. 13.06.1946	–	wykonano 31.03.1952
1951	Kumik Janusz	Sm 181/51	art. 15 §2 dekr. 13.06.1946	zamiana – dożywocie	–
1951	Sulatycki Jerzy	Sm 182/51	art. 15 §2 dekr. 13.06.1946	–	wykonano 11.07.1952
1951	Martyński Karol	Sm 182/51	art. 15 §2 dekr. 13.06.1946	–	wykonano 11.07.1952
1952	Skibiński Mieczysław	Sm 17/52	art. 15 §2 dekr. 13.06.1946	zamiana – 15 lat	–
1952	Nigot Jerzy	Sm 101/52	art. 14 §2 dekr. 13.06.1946	zamiana – dożywocie	–
1952	Ficek Zdzisław	Sm 151/52	art. 15 §2 dekr. 13.06.1946	–	wykonano 02.12.1952
1952	Siedlecki Henryk	Sm 157/52	art. 15 §2 dekr. 13.06.1946	zamiana – 15 lat	–



## **II**

# **DOKUMENTY ARCHIWALNE**



**Karol Łopatecki**

Uniwersytet w Białymstoku  
e-mail: karollopatecki@gmail.com

## **Przebieg prac nad projektami rozporządzeń prezydenta o uznawaniu związków religijnych oraz o zmianie wyznania w Polsce w latach 1926–1927, w świetle dokumentów Archivio Segreto Vaticano**

### **SUMMARY**

#### **Works on Drafts of the President's Decrees on Recognition of Religious Unions and on the Change of the Denomination in Poland in 1926–1927 According to Documents from the Archivio Segreto Vaticano**

In 1927, the Polish government tried to adjust legal problems arising from the denomination. These works were undertaken by Gustaw Karol Dobrucki and Kazimierz Okulicz, but they were soon blocked by the Holy See, represented by nuncio Lorenzo Lauri, Carlo Chiarlo and Cardinal August Hlond. The attempts by the governmental side (Aleksander Meysztowicz and Władysław Skrzyński) to reach an agreement with the Church were unsuccessful. In the middle of 1929, the Polish government resigned from continuation of work on the decrees.

The article presents key archive documents, including the drafts of the decrees on change of the denomination and on recognition of new denominations. It also presents correspondence between the government and the Holy See regarding negotiations concerning these matters.

**Key words:** Polish Concordate of 1925, Archivio Segreto Vaticano, change of confession, recognition of denominations

## Wstęp

W pracach historycznoprawnych bardzo rzadko znajdujemy odwołanie do zbiorów archiwalnych przechowywanych w Archivio Segreto Vaticano. Tymczasem zarówno dla badaczy historii prawa okresu nowożytnego jak i czasów najnowszych zasoby te są niezwykle wartościowe. Przede wszystkim mowa o źródłach powstałych w wyniku działania nuncjatury na ziemiach polskich. By zaprezentować tę ogromną spuściznę, w 1990 r. podjęto monumentalne przedsięwzięcie edytorskie zatytułowane *Acta Nuntiaturae Poloniae*, zapoczątkowane przez Henryka Damiana Wojtyskę<sup>1</sup>. Rozpoczęto publikację korespondencji poszczególnych nuncjuszy, nadając numerację tomów według kolejności sprawowanej posługi w Warszawie<sup>2</sup>. Zawarte tam informacje są często niezastąpionym źródłem informacji dotyczącym okoliczności powstania aktów normatywnych w Rzeczypospolitej szlacheckiej<sup>3</sup>.

Prace edytorskie nad nuncjaturą warszawską z okresu dwudziestolecia międzywojennego nie są jeszcze zaawansowane w takim stopniu jak dla okresu staropolskiego. Najlepiej opracowany jest początkowy okres związany z kształtowaniem się państwa polskiego i postacią nuncjusza Achillesa Rattiego (1918–1921). Podkreślić należy przede wszystkim dorobek Stanisława Wilka tak na polu naukowym jak i edytorskim<sup>4</sup>. Natomiast badania dotyczące kolejnych nuncjuszy:

<sup>1</sup> T. Chynczewska-Hennel, *Archiwalia rzymskie – stan badań i perspektywy*, [w:] *Stan badań nad wielokulturowym dziedzictwem dawnej Rzeczypospolitej*, t. II, red. W. Walczak i K. Łopatecki, Białystok 2010, s. 159–164.

<sup>2</sup> Przykładowo, od 2000 r. ukazały się następujące pozycje *Acta Nuntiaturae Poloniae*: t. XV, *Germanicus Malaspina*, vol. 1 (1 XII 1591 – 31 XII 1592), wyd. L. Jarmiński, Kraków 2000; ibidem, t. XXII, *Ioannes Baptista Lancellotti*, vol. 1 (22 XI 1622 – 31 XII 1623), wyd. T. Fitych, Kraków 2001; ibidem, t. XXV, *Marius Filonardi*, vol. 1 (12 II 1635 – 29 X 1636), wyd. T. Chynczewska-Hennel, Kraków 2003; ibidem, t. XXXVII, *Giovanni Antonio Davia*, vol. 1 (13 II 1696 – 28 XII 1696), wyd. W. Kęder, Kraków 2004; ibidem, t. XXXIV, *Opitius Pallavicini*, vol. 5 (1 VII 1682 – 31 XII 1682), wyd. M. Domin, Kraków 2005; ibidem, t. XXV, *Marius Filonardi*, vol. 2 (1 XI 1636 – 31 X 1637), wyd. T. Chynczewska-Hennel, Kraków 2006; ibidem, t. XLII, *Nicolaus Spinola*, vol. 2 (2 VII 1708 – 31 XII 1708), wyd. J. Kopiec, Kraków 2007; ibidem, t. XXXIV, *Opitius Pallavicini*, vol. 6 (1 I 1683 – 30 VI 1683), wyd. M. Domin, Kraków 2008; ibidem, t. XLIII, *Benedictus Odescalchi-Erba*, vol. 1 (5 IX 1711 – 31 XII 1712), wyd. J. Kopiec, Kraków 2009; ibidem, t. XXXVII, *Giovanni Antonio Davia (1696–1700)*, vol. 2 (23 VI 1696 – 18 V 1697), wyd. W. Kęder, Kraków 2010; ibidem, t. XLIII, *Benedictus Odescalchi-Erba (1711–1713)*, vol. 2 (4 I 1713 – 17 I 1714), wyd. J. Kopiec, Kraków 2011.

<sup>3</sup> Por. W. Tygielski, *Z Rzymu do Rzeczypospolitej. Studia z dziejów nuncjatury apostolskiej w Polsce, XVI-XVII w.*, Warszawa 1992, *passim*.

<sup>4</sup> *Acta Nuntiaturae Poloniae*, t. 57, vol. 1-7, *Achilles Ratti (1918–1921)*, Romae 1995–2003; S. Wilk, *Nuncjusz Achilles Ratti i jego rola w procesie kształtowania się państwa polskiego*, [w:] *Powrót Polski na mapę Europy. Sesja naukowa poświęcona 70. rocznicy Traktatu Wersalskiego*, red. Cz. Bloch, Z. Zieliński, Lublin 1995, s. 331–367; idem, *Achille Ratti: First Apostolic Nuncio in the Second Polish Republic*, [w:] *Nuncjatura Apostolska. Dom Papiński w Warszawie (La Nunziatura Apostolica. Casa del Papa a Varsavia)*, Varsavia 2009, s. 338–355.

Lorenzo Lauriego oraz Francesco Marmaggiiego i Filippo Cortesiego są w fazie początkowej. Związane było to z nieudostępnianiem zbiorów dotyczących tych trzech nuncjuszy w *Archivio Segreto Vaticano*. Szczęśliwie, Benedykt XVI 18 września 2006 r. odtajnił dokumenty przechowywane w tej instytucji, które powstały do konklawe z 1939 r.<sup>5</sup> Podkreślić należy, iż obecnie trwają prace archiwalne związane z uporządkowaniem tych zbiorów. W niniejszej pracy wykorzystuję dokumenty sprzed rozpoczęcia tych działań, które nadal (w 2012) są prowadzone i dotyczą w pierwszej kolejności nuncjatury warszawskiej okresu Lorenzo Lauriego. W konsekwencji strony nie są paginowane, nie nadano dokumentom numeracji, nie uporządkowano ich w poszczególne jednostki i części<sup>6</sup>.

Wśród ogromnej spuścizny archiwalnej na niezwykle uwagę zasługujeteczka zatytułowana *Circa il decreto del Presidente della Repubblica sul cambio di confessione religiosa*. Są tam dokumenty związane z próbą wprowadzenia przez państwo polskie dwóch rozporządzeń prezydenckich: o zmianie wyznania oraz o rejestracji związków religijnych. W niniejszej publikacji umieszczam przechowywane przez Watykan dwa projekty obu rozporządzeń oraz korespondencję, która ukazuje zakulisowe działania Stolicy Apostolskiej, nuncjatury oraz rządu i episkopatu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>7</sup>.

## 1. Lorenzo Lauri jako pronuncjusz Stolicy Apostolskiej w Polsce

Szczególnym okresem w stosunkach polsko-watykańskich było 21 miesięcy od przewrotu majowego, aż do wyboru nowego nuncjusza w Polsce – Francesco Marmaggiiego (13 lutego 1928)<sup>8</sup>. Standardową polityką Stolicy Apostolskiej,

5 Pierwsza publikacja książkowa, która wykorzystała odtajniony zasób: N. Pease, *Rome's most faithful daughter: the Catholic Church and independent Poland, 1914–1939*, Athens 2009. Autor wykorzystuje przede wszystkim instrukcje Stolicy Apostolskiej adresowane do nuncjuszy, problem analizowany w niniejszym artykule jest w publikacji nieodnotowany.

6 Wszystkie cytowane źródła pochodzące z tego archiwum umieszczone zostały w: *Archivio Segreto Vaticano*, *Archivio Nunziature* Varsavia 240,teczka zatytułowana: *Circa il decreto del Presidente della Repubblica sul cambio di confessione religiosa* (dalej: ASV, ANV, 240, *Circa il decreto*). W celu dokładniejszej identyfikacji podaję numery ewidencyjne nadawane dokumentom i listom przez nuncjaturę warszawską. Obecnie prowadzone prace archiwalne w *Archivio Segreto Vaticano* mają za zadanie całkowite uporządkowanie dokumentacji – identyfikacji poszczególnych dokumentów i ponownego uporządkowania w nowych jednostkach, wyodrębnionych pod względem tematycznym.

7 Pomijam projekty rozporządzeń: o zmianie wyznania oraz rejestracji związków wyznaniowych, które zostały przygotowane w ministerstwie wyznań religijnych i oświecenia publicznego. Powstałe w tym ministerstwie projekty znajdują się w ASV, lecz jedynie w tłumaczeniu na język włoski. Tymczasem ich polska oryginalna wersja dostępna jest w polskich archiwach, zob. Archiwum Akt Nowych, Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, 606, k. 199-201, 202-205 (dalej: AAN, MWRiOP).

8 Zob. K. Łopatecki, *Ostatnia misja Lorenzo Lauriego w Polsce. Próba ujednoczenia przepisów o zmianie wyznania oraz uznawania kościołów i związków religijnych w 1927 roku*, [w:] *Nuncjatura Apostolska w Rzeczypospolitej – stan badań i perspektywy*, red. T. Chynczewska-Hennel, K. Wiszowata, Białystok 2012, w druku.

po gwałtownej zmianie politycznej w danym kraju, było wprowadzenie nowego przedstawiciela, niezwiązanego z dotychczasowym reżimem<sup>9</sup>. Tak było również w przypadku Polski, co doprowadziło do wakatu w trudnym 1927 r. Obu stronom zależało na stworzeniu pozorów bardzo dobrych stosunków dwustronnych<sup>10</sup>. Nuncjusz – Lorenzo Lauri – mocno związany z dotychczasowym establishmentem (w szczególności z politykami obozu endeckiego), miał otrzymać tytuł księcia kościoła i opuścić Polskę. Papież 20 grudnia 1926 r. na tajnym konsystorzu nominował nuncjusza na kardynała, a trzy dni później wysłannik Stolicy Apostolskiej dostarczył piuskę kardynalską do rąk zainteresowanego<sup>11</sup>. Władze państwowe postanowiły uhonorować Lauriego organizując 25 stycznia 1927 r. uroczystość państwową, na której prezydent RP włożył kardynalski biret na głowę Lorenzo Lauriego<sup>12</sup>. Wydawało się, iż niedługo po uroczystościach nowomianowany kardynał opuści Polskę<sup>13</sup>.

Jednakże informacja o pracach rządu nad wprowadzeniem dwóch rozporządzeń (o uznawaniu związków religijnych i zmianie wyznania), które naruszały uchwalone w 1925 r. przepisy konkordatowe, wymusiły dłuższą obecność Lauriego w Rzeczypospolitej<sup>14</sup>. Spór o wprowadzenie rozporządzenia o uznawaniu związków religijnych i zmianie wyznania był ostatnią polską misją byłego nuncjusza. W tym czasie posiadał jednak niższą rangę – pronuncjusza – zachowując wszystkie prerogatywy urzędu nuncjusza, z wyłączeniem pełnienia funkcji dziekana korpusu dyplomatycznego<sup>15</sup>.

W świetle dokumentów przechowywanych w Archivio Segreto Vaticano, działania w sprawie projektów rozporządzeń pronuncjusz podejmował do po-

<sup>9</sup> W. Mysiek, *Kościół katolicki w Polsce w latach 1918–1939*, Warszawa 1966, s. 157 i nast.; W. Jędrzejewicz, *Kronika życia Józefa Piłsudskiego, 1867–1935*, t. II: 1921–1935, Warszawa 1977, s. 266.

<sup>10</sup> Zob. J. Pietrzak, *O kardynalski biret, czyli zastosowanie protokołu dyplomatycznego podczas nadania godności kardynalskiej nuncjuszom Lorenzo Lauriemu w 1927 r. i Francesco Marmaggiemu w 1936 r.*, „Vade Nobiscum” 3 (2010), 85–92.

<sup>11</sup> E. J. Pałyga, *Polsko-watykańskie stosunki dyplomatyczne: od zarania II Rzeczypospolitej do pontyfikatu papieża-Polaka*, Warszawa 1988, s. 126–127; *Uroczyste wręczenie oznaki kardynalskiej nuncjuszowi Lauriemu*, „Przewodnik Katolicki” 33 (1927), 2, s. 24.

<sup>12</sup> *Przemówienia na zamku z okazji nałożenia biretu kardynalsk[iego]*, „Lech. Gazeta gnieźnieńska” XXIX (1927), 22, s. 2.

<sup>13</sup> L. Lauri do J. Teodorowicza, Warszawa 10 II 1927, Wirtualne Archiwum Polskich Ormian, t. 141, 34/231 [7], pisze o swoim zbliżającym się wyjeździe z Polski („Ricevo oggi lo splendido dono, che gli Eccellentissimi Vescovi Polacchi hanno voluto offrirmi nella prossimità della mia partenza dalla Polonia, in attestato di gratitudine per il lavoro da me qui compiuto ed in loro memoria”). Pod listem Lorenzo Lauri podpisał się jako „Pro-Nunzio Apostolico in Polonia”.

<sup>14</sup> Zob. J. Wislocki, *Konkordat polski z 1925 roku. Zagadnienia prawno-polityczne*, Poznań 1977, passim; J. Jurkiewicz, *Watykan a Polska w okresie międzywojennym*, [w:] *Szkice z dziejów papieżstwa*, Warszawa 1961, s. 475–559; W. Stępnia, *Konkordat pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską z dnia 10 lutego 1925 r.*, [w:] *Kościół a państwo na pograniczu Polsko-Białoruskim. Źródła i stan badań*, red. M. Kietliński, K. Sychowicz, W. Śleszyński, Białystok 2005, s. 284–292.

<sup>15</sup> J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2003, s. 137–140.

czątków czerwca 1927 r.<sup>16</sup> Ostatecznie z Warszawy wyruszył 12 czerwca 1927 r., a granicę przekroczył sześć dni później<sup>17</sup>. Obowiązki prac nuncjatury przejął audytor – Carlo Chiarlo. Dopiero 13 lutego 1928 r. nowym nuncjuszem został Francesco Marmaggi<sup>18</sup>.

W dotychczasowej literaturze przedmiotu dostrzegano próbę wprowadzenia nowych regulacji, jednakże nie podejmowano prób ich szczegółowej analizy. Badacze wykorzystywali jedynie krajowe archiwa, pomijając do niedawna niedostępne zbiory *Archivio Segreto Vaticano*<sup>19</sup>. Te zaś doskonale uzupełniają wiedzę na ten temat, często zaś są podstawowym źródłem informacji dla prezentowanych wydarzeń. Znajdujące się tam źródła są szczególnie istotne przy badaniach nad pracami legislacyjnymi po przewrocie majowym oraz roli nuncjatury w II RP. Proces przygotowania dwóch projektów rozporządzeń prezydenckich jest niezwykle ciekawy dla odtworzenia złożonych relacji państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi. Na przykładzie analizowanego zdarzenia można prześledzić działania Kościoła katolickiego, koordynacji działań poszczególnych biskupów – episkopatu – nuncjatury, a nawet Stolicy Apostolskiej.

## 2. Wstępne projekty rozporządzeń prezydenta o uznawaniu związków religijnych oraz o zmianie wyznania

Na początku 1927 r. pracę nad dwoma rozporządzeniami rozpoczął minister wyznań religijnych i oświecenia publicznego, Gustaw Karol Dobrucki<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> A. Meysztowicz do A. Hlonda, Warszawa 12 VI 1927, ASV, ANV, 240, *Circa il decreto*, karty niepaginowane. Jeszcze na początku maja 1927 r. wycieczka polonii amerykańskiej odwiedziła w Warszawie „J. E. x. kardynała Lauriego, pronuncjusza Stolicy Apostolskiej”, *Wycieczka Polaków z Ameryki w Polsce serdecznie przyjmowana*, „Przewodnik Katolicki” 33 (1927), 21, s. 301.

<sup>17</sup> *Wyjazd pronuncjusza J. Em. Ks. Kardynała Lauriego do Rzymu*, „Gość Niedzielny” 5 (1927), 25, s. 6; *Pożegnanie ks. nuncjusza kardynała Lauri*, „Orędownik Ostrowski” LXXVI (1927), 48, s. 2.

<sup>18</sup> H. D. Wojtyńska, *Acta Nuntiaturae Polonae*, t. I, *De fontibus eorumque investigatione et editionibus. Instructio ad editionem. Nuntiorum series chronologica*, Romae 1990, s. 336.

<sup>19</sup> Zob. w szczególności pracę Krzysztofa Krasowskiego: *Związki wyznaniowe w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*, Warszawa-Poznań 1988, w szczególności s. 307 i nast. oraz *Losy unifikacji ustawodawstwa międzywyznaniowego w II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 39 (1987), 2, s. 135–156.

<sup>20</sup> Nominację na ministra otrzymał 9 stycznia 1927 r. Był politykiem wywodzącym się z PSL „Wyzwolenie”, po przewrocie majowym wszedł w skład Klubu Pracy, M. Smogorzewska, *Posłowie i Senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1939. Słownik biograficzny*, t. I: A–D, Warszawa 1998; W. Jędrzejewicz, J. Cisek, *Kalendarium życia Józefa Piłsudskiego, 1867–1935*, t. III: 1926–1935, Warszawa 1998, s. 48. Jego współpracownikiem, przy tworzeniu projektów rozporządzeń był dyrektor Departamentu Wyznań – Kazimierz Okulicz. Szerzej o strukturze ministerstwa WRiOP: P. A. Leszczyński, *Centralna Administracja Wyznaniowa II RP. Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego*, Warszawa 2006, passim (w szczególności rozdział IV: *Organizacja i działalność Departamentu Wyznań MWRiOP*).



Rozporządzenie o uznawaniu nowych związków religijnych składało się z 10 artykułów<sup>21</sup>. Podstawowe znaczenie miał art. 1, który na mocy upoważnienia odnotowanego w art. 116 konstytucji, umożliwiał uznanie nowego związku religijnego. Pozytywne rozpatrzenie wniosku uzależnione było od niewystępowania sprzeczności pomiędzy wewnętrznymi regulacjami organizacyjnymi oraz działalnością Kościoła z przepisami prawnymi obowiązującymi na terenie Rzeczypospolitej. Dodatkowy zakaz odnotowany został w art. 2, który zabraniał związkom religijnym działającym na terenie Polski hierarchicznego podlegania władzom mającym siedzibę poza granicami państwa.

Proces rejestracji związku religijnego przedstawiony został od art. 3 do 6. Do ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego mieli się zwrócić przedstawiciele władz hierarchicznych związku religijnego (którzy ukończyli 21 lat i posiadali pełną zdolność do czynności prawnych) wraz z podpisami przynajmniej 100 członków związku, obywateli polskich, używających pełni praw cywilnych. Wraz z podaniem należało dołączyć statut opisujący wewnętrzną organizację związku. W szczególności należało opisać organy będące władne do podejmowania czynności cywilnoprawnych.

Wprowadzenie minimalnej liczby wiernych wydaje się sprzeczne z artykułami konstytucji marcowej, gdzie dopuszczono pełną wolność zakładania związków wyznaniowych. Uznać należy, iż cenzus ten miał jednak zapobiec pojawieniu się ogromnej liczby sekt religijnych. Już 20 grudnia 1926 r. MWRiOP informowało: „Nie leży w interesie porządku publicznego mnożenie się sekt religijnych, które nie będą oparte o żadne autorytety i ustalone dogmaty”. Proponowano więc zajęcie wobec nich neutralnej niezyczliwości (sic!)<sup>22</sup>. Było to o tyle ważne, gdyż – jak zauważył Włodzimierz Pawluczuk – okres dwudziestolecia międzywojennego był czasem rozpadu społeczności tradycyjnej, której próżnię społeczną wypełniały często skrajne w formie i treści związki wyznaniowe<sup>23</sup>.

Zakończeniem całej procedury było wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia, które uznawało związek religijny oraz przyjmowało jego statut (art. 5). Statuty uznawanych już dawniej Kościołów miały być zatwierdzane również przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia (art. 7). Związek religijny otrzymywał osobowość prawną, mógł nabywać, rozporządzać majątkiem ruchomym jak i nieruchomym. Istotnym brakiem w projekcie było nieopisanie

<sup>21</sup> Istnieją trzy zachowane wersje projektu ministra Dobruckiego. W tym miejscu omawiam najwcześniejszą zachowaną w Archiwum Watykańskim – przetłumaczoną na język włoski. Pozostałe dwie wersje przechowywane są w: AAN, MWRiOP, 606, k. 199-201 oraz ASV, ANV, 240, *Circa il decreto*, karty niepaginowane.

<sup>22</sup> AAN, MWRiOP, 1379, s. 140–141.

<sup>23</sup> W. Pawluczuk, *Światopogląd jednostki w warunkach rozpadu społeczności tradycyjnej*, Warszawa 1972, s. 94–195. Interesujące, że zjawisko to definiowali również współcześni: S. Orsini-Rosenberg, *Procesy rozkładowe w grupach etnicznych niezorganizowanych*, Warszawa 1933, s. 1–41 (odbitka ze „Spraw Narodowościowych” 6/1932, nr 4-5).

praw oraz obowiązków tak zarejestrowanego związku. Wątpliwości zachodziły w aspekcie prowadzenia aktów stanu cywilnego przez Kościoły. W świetle art. 8 uprawniono jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną nowo zarejestrowanych związków wyznaniowych, brakowało jednakże bardziej szczegółowych informacji w tym zakresie.

Uznany przez państwo Kościół lub związek religijny był nadzorowany przez MWRiOP oraz MSW, które wobec naruszenia prawa mogły zwrócić się do Rady Ministrów z wnioskiem o rozwiązanie takiej organizacji (art. 6)<sup>24</sup>. Ostatnie dwa przepisy (art. 9 i 10) dotyczyły kwestii wprowadzenia rozporządzenia w życie. Po pierwsze, obowiązywać ono powinno na terenie całego kraju z wyłączeniem posiadającego autonomię województwa śląskiego<sup>25</sup>. Po drugie, odpowiedzialnymi za wprowadzenie norm prawnych w życie, byli ministrowie: wyznań religijnych i oświecenia publicznego oraz spraw wewnętrznych.

Podsumowując, według projektu miały istnieć trzy kategorie związków wyznaniowych – pierwsza dotyczyła uznanych już wcześniej Kościołów<sup>26</sup>, druga – nowo powstałych związków religijnych, trzecia Kościoła katolickiego, którego pozycja utwierdzona została w art. 114 konstytucji oraz poprzez bilateralną umowę międzynarodową (konkordat).

Rozporządzenie o zmianie wyznania było krótsze i składało się z dziewięciu artykułów. Rozwiązanie stosunków prawnych wiążących obywatela Rzeczypospolitej z Kościołem lub związkiem religijnym następowało w trzech etapach (art. 1-3):

- a) zgłoszenie przez osobę fizyczną o pełnej zdolności do czynności prawnych, posiadającą obywatelstwo polskie, oświadczenie woli o opuszczeniu dotychczasowego związku wyznaniowego lub Kościoła;
- b) informacji zgłaszanej Kościołowi lub związkowi wyznaniowemu przez właściwy rzeczowo organ administracji publicznej o deklaracji osoby fizycznej (starosta właściwy miejscowo ze względu na zamieszkanie penta)<sup>27</sup>;
- c) złożenie ewentualnych zastrzeżeń co do materialnych zobowiązań zgłaszającego przez Kościół lub związek wyznaniowy.

<sup>24</sup> Krzysztof Krasowski uznaje taką regulację za bezprecedensową. Stanowiło to wyraźne naruszenie konstytucji marcowej, stanowiło również zaostrzenie prawa. Przykładowo ustawa austriacka z 20 maja 1874 r. przewidywała jedynie karę grzywny, gdy działalność uznanego związku religijnego była sprzeczna z ustawodawstwem krajowym, K. Krasowski, op. cit., s. 309.

<sup>25</sup> Por. B. Reiner, *Wyznania i związki religijne w województwie śląskim 1922–1939. Wybrane zagadnienia*, Opole 1977, passim (w szczególności s. 124–188).

<sup>26</sup> Zatwierdzenie statutów, w świetle art. 8 rozporządzenia, powinno nastąpić na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów.

<sup>27</sup> Zob. B. Dolnicki, *Kształt polskiej administracji terenowej w latach 1918–1939*, [w:] *O prawie i jego dziejach księgi dwie*, ks. II, red. M. Mikołajczyk, J. Ciągwa, P. Fiedorczyk, A. Stawarska-Rippel, T. Adamczyk, A. Drogoń, W. Organiściak, K. Kuźmicz, Białystok – Katowice 2010, s. 155–165.

Rozwiązania zaproponowane w tym rozporządzeniu były niebezpieczne dla Kościoła katolickiego. Po pierwsze, zmiana wyznania nie była uzależniona od woli organu administracyjnego. Organ administracji rządowej rejestrował jedynie zmianę stosunku prawnego, porządkując problematykę roszczeń pomiędzy stronami. Po drugie, osoba fizyczna dzięki wystąpieniu z Kościoła mogła stać się bezwyznaniowa. Nie istniał przymus wchodzenia do innego związku religijnego. Wszelkie czynności związane z zapisaniem się do Kościoła lub związku religijnego spoczywały na osobie fizycznej (art. 4). Co więcej, wszystkie dzieci, które ukończyły 14 lat, przejmowały nowo przyjęte wyznanie rodziców (art. 5). Przepis ten był najmniej precyzyjny i nie uwzględniał różnorodnych sytuacji życiowych.

Najbardziej drażliwą sprawą były zobowiązania cywilnoprawne osoby fizycznej wobec opuszczanego Kościoła lub związku wyznaniowego. Co do zasady, wraz ze zmianą wyznania, ustawały wszelkie wzajemne prawa i obowiązki (art. 2). Wyjątek przewidziany został w art. 6. W świetle tego przepisu osoba fizyczna zobowiązana była do świadczeń na pokrycie jednorazowej inwestycji, jeżeli świadczenie uchwalone zostało przed przyjęciem zgłoszenia do wiadomości przez władzę administracyjną. Wedle art. 7 wszelkie inne stosunki prawne pomiędzy stronami, które nie wynikają z przynależności do Kościoła lub związku wyznaniowego nadal obowiązują. W dalszym ciągu mógł istnieć stosunek najmu mieszkania, dzierżawy gruntu, a nawet stosunek pracy pomiędzy osobą fizyczną a Kościołem.

Ostatnie dwa artykuły miały charakter przejściowy i końcowy. Rozporządzenie miało wejść w życie bez terminu *vacatio legis*, bezpośrednio po ogłoszeniu aktu w Dzienniku Ustaw. Realizację przepisów w praktyce powierzono MWRiOP.

### **3. Reakcja Kościoła katolickiego na próby wprowadzenia nowych aktów normatywnych**

W pierwszym okresie prac ani episkopat, ani przedstawiciele nuncjatury nie posiadali informacji o podejmowanych przez rząd pracach legislacyjnych<sup>28</sup>. Już w marcu projekty obu rozporządzeń były przygotowane i gotowe do wydania przez prezydenta. Jednakże zgodnie z uchwałą podjętą przez Radę Ministrów 4 sierpnia 1926 r. minister przygotowujący akt normatywny w randze rozporządzenia prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zobowiązany był do przeprowadzenia konsultacji z innymi ministerstwami. W taki sposób dwa projekty trafiły do

<sup>28</sup> Przy tekście rozporządzeń dopisano: „Projekt ministra Dobruckiego i Okulicza bez udziału Episkopatu”, AAN, MWRiOP, 606, k. 206.

Józefa Becka – szefa gabinetu ministra spraw wojskowych<sup>29</sup>. Ten zaś 2 kwietnia 1927 r. przekazał wszystkie otrzymane dokumenty (tj. dwa projekty rozporządzeń, ich uzasadnienie oraz list od ministra Dobruckiego) do Kurii Biskupiej Wojsk Polskich<sup>30</sup>.

W konsekwencji o planowanych reformach dowiedział się episkopat oraz nuncjatura. Informacja ta wywołała w kręgach kościelnych zaniepokojenie. Zebrane dokumenty przetłumaczono na język włoski oraz sporządzono raport, który wysłano 19 kwietnia 1927 r. do sekretarza stanu Stolicy Apostolskiej – kardynała Pietro Gasparriego<sup>31</sup>. W nim Lorenzo Lauri donosił, że do podpisu prezydentowi złożono dwa dekrety wyznaniowe, które stanowią wielkie niebezpieczeństwo dla pozycji Kościoła w Polsce<sup>32</sup>.

Stolica Apostolska zapoznała się z projektami rozporządzeń i dostarczonymi raportami. Zanalizowano aktualną sytuacją ustrojową Rzeczypospolitej Polskiej. Świadczy o tym przechowywany w teczce z dokumentami dotyczącymi tego zagadnienia egzemplarz konstytucji marcowej z 1921 r. wraz z nowelą sierpniową wprowadzającą od 4 sierpnia 1926 zmiany w ustawie zasadniczej<sup>33</sup>. Wskazano, że oparcie się projektów na art. 111 jest niewłaściwe z czterech powodów. Pisano: *Il nuovo progetto di legge dicesi che è la realizzazione dell'Articolo 111 della Costituzione, ma di fatto: a) esorbita dal detto articolo; b) costituisce un' offesa gravissima ai principi della Chiesa Cattolica; c) lede i diritti della medesima anche quelli riconosciuti dalla stessa Costituzione; d) è pernicioso agli interessi stessi dello Stato*<sup>34</sup>. W świetle art. 111 konstytucji wprowadzono wolność sumienia i wyznania, jednakże akcentowano, że prawo nie powinno zachęcać do naruszania istniejącego porządku społecznego. Ponadto uznano, że projekty były sprzeczne z art. 114 konstytucji oraz z konkordatem podpisanym w 1925 r.

<sup>29</sup> G. K. Dobrucki do J. Becka, Warszawa III 1927 (brak daty dziennej), ASV, ANV, 240, *Circa il decreto*: „Conformemente alla risoluzione dal Consiglio dei Ministri dell' 11 agosto 1926, la quale ha fissato il modo di regolare tra i singoli Ministri i progetti di legge, ho l'onore di inviare al Signor Ministro il progetto del decreto del Presidente della R[e]pubblica, riguardante il cambiamento dalla confessione religiosa, assieme colla motivazione per illuminare sul merito della questione”.

<sup>30</sup> W tym czasie biskupem polowym wojska polskiego był ks. Stanisław Gall, a funkcję kanclerza pełnił ks. dziekan Tadeusz Jachimowski, K. Krasowski, *Biskupi katolicki II Rzeczypospolitej: słownik biograficzny*, Poznań 1996, s. 67 i nast.; A. Cz. Zak, *Pierwszy Biskup Polowy Wojska Polskiego – Arcybiskup Stanisław Gall 1865–1942*, Warszawa 1994, passim; J. Odziemkowski, *Służba duszpasterska Wojska Polskiego 1914–1945*, Warszawa 1998, s. 72–104.

<sup>31</sup> Il Cardinale Gasparii (...) „invia copia della nota presentata all' ambasciatore polacco a Roma contro i due progetti di legge di cui al rapporto n 510 del 13-4-27”. Przesyłała ta zawierała raport, ocenę polityczną i prawną projektów rozporządzeń oraz przetłumaczone na język włoski akty normatywne, ASV, ANV, 240, *Circa il decreto*, karty niepaginowane.

<sup>32</sup> W. Skrzyński do A. Zaleskiego, Rzym 30 IV 1927, AAN, MWRiOP, 397, k. 76.

<sup>33</sup> *Constitution de la République de Pologne: loi du 17 mars 1921, avant-propos par J. Barthélémy, introd. historique par M. Potulicki, trad. de H. Grappin*, Paris 1926, zob. ASV, ANV, 240, *Circa il decreto*, karty niepaginowane.

<sup>34</sup> ASV, ANV, 240, *Circa il decreto*, karty niepaginowane.

Stanowisko Stolicy Apostolskiej zaprezentowano ambasadorowi Skrzyńskiemu, zapraszając go na rozmowę z sekretarzem stanu – Pietro Gasparrim. Spotkanie odbyło się 10 kwietnia 1927 r., podczas którego kardynał zaprezentował negatywną opinię przeciwko planom Warszawy. Gasparri poinformował, iż Kościół katolicki dowiedział się o przygotowanych przez MWRiOP dwóch aktach normatywnych, które miały być gotowe do podpisania przez prezydenta. Według Stolicy Apostolskiej projekty naruszają umowę konkordatową, w szczególności zawarty tam art. 1 oraz 25. Wykorzystano przy argumentacji doświadczenie życiowe ambasadora. Ten urzędnik i dyplomata zdobywał bowiem doświadczenie pracując w administracji cesarstwa Austro-Węgierskiego<sup>35</sup>. Z tego powodu Stolica Apostolska zaakcentowała, iż rozporządzenia te stawiałyby Kościół katolicki w jeszcze gorszej sytuacji niż miało to miejsce w cesarstwie austro-węgierskim w świetle przepisów z 1868 r.<sup>36</sup>

Oczywiście Władysław Skrzyński tłumaczył kardynałowi, iż projekty rozporządzeń mają na celu jedynie unifikację prawa. Argumentacja ta nie została przyjęta, sam zaś Skrzyński energicznie zaangażował się w próbę uspokojenia sytuacji ze Stolicą Apostolską. Ambasador wysłał do MSZ informację, iż uchwalenie aktów normatywnych w niezmienionym brzmieniu doprowadzi do pogorszenia stosunków ze Stolicą Apostolską, a może nawet spowodować konflikt i zaangażowanie się episkopatu w kampanię przeciwko dekretem<sup>37</sup>.

#### 4. Próby mediacji podjęte przez Aleksandra Meysztowicza i Władysława Skrzyńskiego

Dla rządu Józefa Piłsudskiego groźba ta stanowiła realne zagrożenie. W konsekwencji wstrzymano pracę nad projektami. Postanowiono jednak wykorzystać konserwatywne skrzydło w rządzie Piłsudskiego, jako mediatorów. Za osobę właściwą do negocjacji z ramienia rządu z kościołem uznano ministra sprawie-

<sup>35</sup> *Historia dyplomacji polskiej*, t. IV: 1918–1939, red. P. Łossowski, Warszawa 1995, s. 213–214, 280–282.

<sup>36</sup> „Esaminati con cura i citati progetti, non posso nascondere la penosa sopresa della Santa Sede per il contenuto di essi e seccialmente per il contenuto dei secondo, che è offensivo della religione cattolica e lesivo di quella piena libertà che le e garantita dall'articolo 1° del Concordato. E veramente doloroso che passati appena due anni dalla firma del Concordato, il quale annullava con l'art. 25 tutte le leggi, ordinanze o decreti, contrarli al Trattato che si stipulava, si ten ti di rimettere in vigore, e in qualche parto perfino peggiorare, viete leggi dell'impero austriaco contro le quali il Pontefice Pio IX nel Concistoro del 22 Giugno 1868 aveva solennemente protestato (Alloouizione „Nunqua, certe”)”, ASV, ANV, 240, *Circa il decreto*, karty niepaginowane. Wśród dokumentacji watykańskiej znajduje się sporządzony odpis zatytułowany „Allocution de Pie IX dans le Consistoire du 22 Juin 1868”, ibidem.

<sup>37</sup> AAN, MWRiOP, 397, k. 76-77.

dliwości Aleksandra Meysztowicza. Był to ziemianin i konserwatysta wywodzący się z zaboru rosyjskiego, okazujący dużą sympatię hierarchom Kościoła katolickiego<sup>38</sup>. Ze strony episkopatu inicjatywę przejął prymas August Hlond, natomiast nad negocjacjami czuwał doskonale zorientowany w sytuacji polskiej – dotychczasowy nuncjusz – Lorenzo Lauri. Intensywne rokowania na temat treści przepisów prawnych toczyły się w maju, czerwcu i lipcu 1927 r. 25 maja 1927 r. arcybiskup Hlond w porozumieniu z byłym nuncjuszem wystosował pismo, zatytułowane „Uwagi dotyczące projektów uznania kościołów i związków wyznaniowych oraz zmiany religii”<sup>39</sup>.

Minister Meysztowicz 12 czerwca podjął próbę kolejnego zrewidowania stanowiska polskiego i zmian w treści projektów rozporządzeń, które mogły być życzliwe przyjęte przez Kościół katolicki<sup>40</sup>. Minister sprawiedliwości złagodził najbardziej drażniące Stolicę Apostolską przepisy. W tym celu prowadził wewnętrzne negocjacje wśród ministrów oraz spotykał się ze środowiskami głoszącymi odmiennie koncepcje na temat spraw wiary. Wiemy, że prowadził rozmowy z kardynałem Lorenzo Lauri, arcybiskupem poznańskim i gnieźnieńskim Augustem Hlondem oraz innymi przedstawicielami episkopatu, a z drugiej strony z „bezwyznaniowcami”, jak ich określał minister Meysztowicz<sup>41</sup>. Efektem jego pracy był specjalny memoriał umieszczony w prywatnym liście do arcybiskupa.

Rozpoczęły się intensywne konsultacje pomiędzy biskupami, nuncjaturą, sekretarzem stanu Stolicy Apostolskiej. Ostatecznie kwestia projektów rozporządzeń dotarła przez majestat Ojca Świętego. Mimo stosunkowo łagodnej i wyważonej opinii Lauriego, Pius XI odmówił akceptacji takich projektów rozporządzeń<sup>42</sup>. Strona polska była w trudnej sytuacji, gdyż papieżem był wówczas Achille Ratti – pierwszy nuncjusz apostolski suwerennej Polski, cieszący się ogromną estymą z uwagi na swoją postawę podczas bitwy warszawskiej<sup>43</sup>. Pewnym utrudnieniem i opóźnieniem uzgodnień był fakt, iż Lorenzo Lauri opuścił Polskę,

<sup>38</sup> Zob. D. Szpoper, A. Bielecki, *Aleksander Meysztowicz. Portret polityczny konserwatysty*, Gdańsk 2001, passim; R. Jurkowski, *Aleksander Meysztowicz – fragment „Wspomnień”*, „Białoruskie Zeszyty Historyczne” 21 (2004), s. 218–249.

<sup>39</sup> Dokument ten znany jest z opisu tłumaczonego na język włoski. *Considerazioni sui progetti riguardanti riconoscimento di tutte le confessioni religiose e cambio di religione*, ASV, ANV, 240, *Circa il decreto*, karty niepaginowane.

<sup>40</sup> Z uwagi na znaczenie listu publikuję go w całości w dalszej części publikacji.

<sup>41</sup> Pod terminem „bezwyznaniowców” Meysztowicz rozumiał przede wszystkim wolnomularzy wchodzących w skład rządu Piłsudskiego. Ich przedstawicielem był m.in. Kazimierz Bartel w randze wicepremiera, zob. L. Chajn, *Polskie wolnomularstwo 1920–1938*, Warszawa 1984, s. 411 i nast.

<sup>42</sup> Zob. dwa listy nuncjatury polskiej do Augusta Hlonda z 23 VIII 1927, ASV, ANV, 240, *Circa il decreto*, karty niepaginowane, nr 17486, 17487.

<sup>43</sup> Z. Waszkiewicz, *Anglia, Francja, Stolica Apostolska wobec wojny polsko-bolszewickiej 1920 roku*, [w:] *75-lecie Bitwy Warszawskiej 1920 r. Materiały z Konferencji Naukowej w dniu 20 VIII 1995 r. pod Pomnikiem Poległych Obrońców Wisły 1920 r.*, Włocławek 1997 s. 76–79; Z. Zieliński, *Polska w dyplomacji watykańskiej*, [w:] *Polska na tle procesów rozwojowych Europy w XX wieku*, red. S. Sierpowski, Poznań 2002, s. 174–176.



a działania Kościoła katolickiego koordynowane były przez audytora nuncjatury – Carlo Chiarlo<sup>44</sup>. Dawało to Stolicy Apostolskiej możliwość do przedłużania prac, aż do przyjazdu nowego nuncjusza. Kościół próbował również przy negocjacjach wykorzystać syna ministra Meysztowicza – Waleriana (od 1924 r. kapłana, a od 1926 sekretarza arcybiskupa Romualda Jałbrzykowskiego)<sup>45</sup>.

W szczególności nie do zaakceptowania był brak wyraźnie odnotowanego zakazu zmiany wyznania u dzieci oraz w ocenie duchowieństwa katolickiego złego uregulowania kwestii materialnych. Nie przypadła do gustu również argumentacja o tolerancji wyznaniowej. Z drugiej strony propozycje Meysztowicza były bardzo krytykowane w samym rządzie i większość ministrów opowiadała się za projektem Dobruckiego, uznając działanie ministra sprawiedliwości za naruszające suwerenność Polski<sup>46</sup>.

Próba przełamania impasu było wspólne działanie ambasadora Skrzyńskiego i ministra Meysztowicza 5-6 września 1927 r., w których to rozmowach brał udział kardynał Hlond. Zaprezentowano wówczas wersję projektów przygotowaną przez ministra Meysztowicza. Duchowny jeszcze raz kategorycznie odmówił rozmów nad projektem ministra Dobruckiego, podtrzymywał gotowość rozmów nad projektem Meysztowicza. W konsekwencji minister sprawiedliwości nakłaniał wicepremiera Bartla do ugody z Kościołem katolickim, a Skrzyński starał się zainteresować projektem Józefa Piłsudskiego, gdyż większość ministrów popierała pierwotny projekt. Marszałek unikając otwartego konfliktu z Watykanem, podjął decyzję o dalszych pracach nad rozporządzeniami przygotowanymi przez Aleksandra Meysztowicza<sup>47</sup>.

Przyjęto projekt rozporządzeń wersji Meysztowicza jako podstawę do dalszych prac strony rządowej z Kościołem katolickim<sup>48</sup>. Politykę Kościoła katolic-

44 Zob. C. Chiarlo do A. Hlonda, Warszawa z 23 VIII 1927, 20 IX 1927, 29 X 1927, 2 XI 1927, nr 17486, 17487, 18048, 18389, 18439; A. Hlond do Ch. Chiarlo, Poznań – Warszawa z 9 IX 1927, 22 IX 1927, 1 XI 1927, 9 XI 1927, ASV, ANV, 240, *Circa il decreto*, karty niepaginowane. Postać tę wspomina również ks. Walerian Meysztowicz (*Gawędy o czasach i ludziach*, Londyn 1983, s. 319 i nast.).

45 Wprost o tym pisze audytor nuncjatury C. Chiarlo do A. Hlonda, Warszawa 23 VIII 1927, ASV, ANV, 240, *Circa il decreto*, karty niepaginowane, nr 17486, 17487, por. J. Hernik-Spalińska, *Wileńskie środy literackie (1927–1939)*, Warszawa 1998, s. 84.

46 Projekt rozporządzenia z tego okresu, AAN, MWRIOP, 606, k. 199–201.

47 A. Hlond, *Conferenza coll'ambasciatore Skrzyński e ministro Meysztowicz riguardo ai decreti progettati dal Governo intorno al cambiamento di religione e la registrazione di nuove confessioni*, ASV, ANV, 240, *Circa il decreto*, karty niepaginowane; C. Chiarlo do A. Hlonda, Warszawa 23 VIII 1927, ibidem, nr 17487.

48 Rola Aleksandra Meysztowicza w dalszych pracach nad projektami wymaga pogłębionej kwerendy źródłowej. Wydaje się jednak, iż po części dzięki ministrowi udało się Kościołowi katolickiemu zapobiec wydaniu rozporządzeń. Bliskie stosunki ze Stolicą Apostolską widoczne były aż do śmierci Meysztowicza (1943), bowiem podczas drugiej wojny światowej zapewniono mu schronienie na terenie Watykanu, W. Biliński, *Bywalcy „Salonu Ambasadorowej”*. *Ze Sztambucha Leonii Papée*, [w:] *Od Kijowa do Rzymu. Z dziejów stosunków Rzeczypospolitej ze Stolicą Apostolską i Ukrainą*, red. M. R. Drozdowski, W. Walczak, K. Wiszowata-Walczak, Białystok 2012, s. 614–616.



kiego koordynował audytor nuncjatury – Carlo Chiarlo, a pierwszoplanową rolę odgrywał prymas Hlond<sup>49</sup>. W całą sprawę zaangażowani byli również arcybiskup wileński – Romuald Jałbrzykowski, a także biskup Przeździecki i Kubina<sup>50</sup>. Podstawowy problem dotyczył możliwości zmiany wyznania przez dzieci, na co Kościół nie chciał wydać zgody. Efektem obustronnych negocjacji była kolejna, trzecia wersja projektów rozporządzeń.

## 5. Podsumowanie i zasady edycji źródłowej

Jeszcze pod koniec 1928 r. projekt rozporządzeń czekał na akceptację episkopatu<sup>51</sup>. W końcu akty te zostały włączone do grupy projektów, których treść była przedmiotem uzgodnień między komisją do wykonania konkordatu (strona rządowa), a biskupem Szelażkiem. W marcu 1929 r. Adolf Szelażek wycofał się z prac komisji uzasadniając to przekroczeniem swoich prerogatyw. W kwietniu 1929 r. kardynał Gasparri jeszcze raz zapowiedział, że Stolica Apostolska nie zgodzi się na zaproponowane akty normatywne. Ostatecznie Franciszek Potocki – dyrektor Departamentu Wyznań oficjalnie oświadczył biskupowi Szelażkowi, iż rząd zaniechał dalszych prac nad tymi aktami, co w praktyce utrwaliło stan przejściowy do 1939 r.<sup>52</sup>

W pierwszej kolejności umieszczam dwa projekty rozporządzeń prezydenckich dotyczących zmiany wyznania i rejestracji związków religijnych. Są one nie-datowane, lecz były dołączone do korespondencji, stąd możliwe jest ustalenie ich powstania. Pierwszy był projektem ministra sprawiedliwości – Aleksandra Meysztowicza i był próbą osiągnięcia kompromisu z Kościołem katolickim. Najstarsze informacje o koncepcji Meysztowicza pochodzą z 12 czerwca 1927 r., projekty dołączone są jednakże do listów z 22 września 1927 r. Drugi, to projekt rozporządzeń pochodzący z korespondencji audytora nuncjatury Carlo Chiarlo do biskupa częstochowskiego Teodora Kubiny z 30 listopada 1927 r. i jest efektem wspólnych prac Episkopatu Polski z przedstawicielami Rady Ministrów.

49 Wyrażna jest przy tym dysproporcja w korespondencji z Prymasem Królestwa Polskiego – Aleksandrem Kakowskim. Sądzę, że główną rolę były wzajemne animozje. Prymas pisał: „audytor nuncjatury, prałat zdolny, ale przykry w stosunkach z duchowieństwem, dla braku oglądy towarzyskiej. Nie żałowano go, kiedy odjeżdżał z Polski z nominacją na nuncjusza apostolskiego Boliwii”, A. Kakowski, *Z niewoli do niepodległości. Pamiętniki*, Kraków 2000, s. 917.

50 Nuncjatura warszawska [C. Chiarlo] do T. Kubiny, Warszawa 20 XI 1927, nr 18726; [C. Chiarlo] do A. Hlonda, Warszawa 20 XI 1927, nr 18643; [C. Chiarlo] do A. Hlonda, Warszawa 2 X 1927, nr 18439, zob. ASV, ANV, 240, *Circa il decreto*, karty niepaginowane.

51 AAN, MWRiOP, 606, k. 202-205.

52 K. Krasowski, *Związki wyznaniowe...*, s. 311–313; J. Wislocki, op. cit., s. 109; *Watykan a stosunki polsko-niemieckie w latach 1918–1939: Wybór materiałów*, oprac. J. Jurkiewicz, Warszawa 1960, s. 39; Z. Łysko, *Sytuacja prawna Kościoła Adwentystycznego w Polsce międzywojennej 1918–1939*, Warszawa 1979, s. 292.

Edycję źródłową przygotowałem według zaleceń ustalonych dla akt nuncjatury przez Henryka Damiana Wojtyskę<sup>53</sup>. Z uwagi na miejsce publikowanego źródła zastąpiłem jednakże język łaciński – językiem polskim. Wszystkie poniższe akty normatywne i listy przechowywane są w Archivio Segreto Vaticano w zespole Archivio Nunziature Varsavia 240, w teczce zatytułowanej: *Circa il decreto del Presidente della Repubblica sul cambio di confessione religiosa* (karty niepaginowane).

**Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej  
z dnia ..... 1927 r. w sprawie zmiany wyznania.**

*(wersja Ministra Sprawiedliwości Aleksandra Meysztowicza z czerwca 1927 r.)*

Art. 1. Do rozwiązania prawnych węzłów, łączących obywatela z kościołem lub związkiem religijnym, niezbędnym jest zgłoszenie do władzy administracyjnej pierwszej instancji, właściwej ze względu na miejsce zamieszkania zgłaszającego. Władza administracyjna zawiadamia o zgłoszeniu właściwy organ tego kościoła lub związku religijnego (duszpasterza – zarząd gminy wyznaniowej) z wezwaniem wniesienia do władzy zawiadamiącej w ciągu miesiąca od doręczenia zastrzeżeń co do materialnych obowiązków zgłaszającego. Po upływie powyższego terminu władza administracyjna zawiadomi o przyjęciu zgłoszenia kościoła lub związków religijny, z którym stosunek prawny zostaje rozwiązany, oraz zgłaszającego, oznajmiając o wniesionych zastrzeżeniach. Zastrzeżenia te będą rozstrzygane w zwyczajnym toku instancji.

Art. 2. Wskutek przyjęcia zgłoszenia gasną wszelkie wypływające z ustaw państwowych prawa i obowiązki wzajemne między zgłaszającym a kościołem lub związkiem religijnym, do którego dotąd należał, z zachowaniem jednak postanowień art. 5 i 6.

Art. 3. Do zgłoszenia przewidzianego w art. 1 uprawniony jest obywatel polski, który ukończył lat dwadzieścia jeden.

Art. 4. Zgodę na wstąpienie do nowoobranego kościoła lub związku religijnego winien wstępujący uzyskać osobiście u władz tego kościoła lub związku.

Art. 5. Zgłaszający od dnia przyjęcia jego zgłoszenia przez władzę administracyjną nie może być zobowiązany do nowych świadczeń wynikających z przynależności do opuszczonego kościoła lub związku religijnego. Postanowienie to nie dotyczy świadczeń na pokrycie jednorazowych inwestycji, jako te świadczenia zostały ustalone przez prawną reprezentację opuszczo-

<sup>53</sup> H. D. Wojtyska, op. cit., s. 187–189.

nej parafii lub gminy wyznaniowej przed przyjęciem zgłoszenia do wiadomości przez władzę administracyjną, a wstępujący mógłby być niemi obciążony, gdyby danego kościoła lub związku religijnego nie opuścił.

Art. 6. Przyjęcie zgłoszenia przez władzę administracyjną nie zwalnia zgłaszającego od tych zobowiązań, które nie wynikają z osobistej przynależności do kościoła<sup>54</sup> lub związku religijnego, lecz z innego tytułu prawnego.

Art. 7. Z wejściem w życie niniejszego rozporządzenia tracą moc obowiązującą wszelkie przepisy prawne odnoszące się do przedmiotu w niem unormowanego.

Art. 8. Wykonanie niniejszego rozporządzenia porucza się Ministrowi Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego i Ministrowi Spraw Wewnętrznych.

Art. 9. Rozporządzenie niniejsze wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

**Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej  
z dnia ..... 1927 roku w sprawie zgłoszenia zmiany wyznania.**

*(wersja negocjowana z episkopatem polskim z listopada 1927 r.)*

Art. 1. Do rozwiązywania państwowo prawnych węzłów wiążących obywatela polskiego z kościołem lub związkiem religijnym niezbędne jest osobiste zgłoszenie do powiatowej władzy administracji ogólnej, właściwej ze względu na miejsce zamieszkania zgłaszającego.

Władza administracyjna zawiadamia o zgłoszeniu organ tego kościoła lub związku religijnego (duszpasterza – zarząd gminy wyznaniowej) z wezwaniem wniesienia do władzy zawiadamiającej w ciągu trzydziestu dni od doręczenia zastrzeżeń co do materialnych obowiązków zgłaszającego.

Art. 2. Zgodę na wstąpienie do nowoobranego kościoła lub związku religijnego winien wstępujący uzyskać osobiście u władz tego kościoła lub związku.

Art. 3. Po upływie terminu oznaczonego w art. 1. ust. 2 i wykazaniu zgody przewidzianej w art. 2. władza administracyjna zawiadomi o przyjęciu zgłoszenia kościół lub związek religijny, z którym stosunek prawny zostaje rozwiązany, oraz zgłaszającego, zawiadamiając go o wniesionych zastrzeżeniach.

Art. 4. Wskutek przyjęcia zgłoszenia gasną wszelkie, wypływające z ustaw państwowych prawa i obowiązki wzajemne między zgłaszającym a kościołem lub związkiem religijnym, do którego dotąd należał z zachowaniem jednak postanowień art. 5 i 6.

---

<sup>54</sup> W dokumencie „Kościoła”, jednakże w dalszej części aktu konsekwentnie stosuje się pisownię wyrazu z małej litery.

Art. 5. Zgłaszający od dnia przyjęcia jego zgłoszenia przez władze administracyjną, nie może być zobowiązany do nowych świadczeń, wynikających z przynależności do opuszczonego kościoła lub związku religijnego.

Postanowienie to nie dotyczy świadczeń na pokrycie tych jednorazowych inwestycji, które zostały ustalone przed przyjęciem zgłoszenia przez władze administracyjną. Obowiązek jednorazowych inwestycji ustaje:

- 1./ o ile przyjęcie zgłoszenia nastąpiło w pierwszej połowie roku kalendarzowego – z końcem tegoż roku kalendarzowego;
- 2./ o ile przyjęcie zgłoszenia nastąpiło w drugiej połowie roku kalendarzowego – z dniem 1. lipca następnego roku kalendarzowego.

Art. 6. Przyjęcie zgłoszenia przez władze administracyjną, nie zwalnia zgłaszającego od tych zobowiązań, które nie polegają, na osobistej przynależności do związku religijnego, lecz ciążą na mocy szczególnego tytułu prawnego na nieruchomościach, będących własnością zgłaszającego.

Art. 7. Z wejściem w życie niniejszego rozporządzenia tracą moc obowiązujące wszelkie przepisy prawne odnoszące się do przedmiotu w niem unormowanego.

Art. 8. Wykonanie niniejszego rozporządzenia porucza się Ministrowi Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego i Ministrowi Spraw Wewnętrznych.

Art. 9. Rozporządzenie niniejsze wchodzi w życie z dniem ogłoszenia na całym obszarze Państwa z wyjątkiem województwa śląskiego.

**Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej  
z dnia ..... 1927 roku o uznawaniu nowych  
lub dotąd nieuznanych wyznań.**

*(wersja Ministra Sprawiedliwości Aleksandra Meysztowicza z czerwca 1927 r.)*

Art. 1. Dla uznania nowego lub dotąd prawnie nieuznanego związku religijnego niezbędne są następujące warunki:

- 1) jego urzędzenia, nauka, obrzędy i ustrój nie mogą być przeciwne porządkowi publicznemu ani obyczajności publicznej,
- 2) działalność jego nie może stać w sprzeczności z ustawami państwa i winna ograniczyć się wyłącznie do spraw wyznaniowych, naukowo-religijnych, dobroczynnych i do posług pogrzebowych z zastrzeżeniem stosowania się do przepisów państwowych w tych przedmiotach wydanych,
- 3) nazwa jego winna różnić się od nazw, a strój duchownych od stroju duchownych uznanych już kościołów i związków religijnych. Za takie same uważa się nazwę i strój różniące się od nazw i strojów innych kościołów i związków religijnych tak nieznacznie, że w potocz-

nem użyciu nie wykluczają nieporozumień. Postanowienie niniejsze nie wyklucza stosowania innych przepisów, dotyczących używania stroju niepowседневnego.

Art. 2. Nie może być uznany związek religijny, który ma podlegać hierarchicznie władzom lub związkom mającym siedzibę poza granicami Państwa, jak również pozostający w zależności administracyjnej lub finansowej od jakiegokolwiek władzy lub związku zagranicznego.

Art. 3. Przedstawicielami władz hierarchicznych związku religijnego mogą być tylko obywatele polscy używający pełni praw cywilnych.

Art. 4. Równocześnie z podaniem o uznanie podpisanem (sic!) przez co najmniej stu członków związku, obywateli polskich, używających pełni praw cywilnych, należy złożyć Ministrowi Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego wyczerpujące przedstawienie urzędzeń, nauki i obrzędów związku oraz statut wewnętrzny w trzech egzemplarzach. Statut ma zawierać postanowienia

1° – o organizacji wewnętrznej,

2° – o sposobie zarządzania majątkiem ruchomym i nieruchomym związku, o przeznaczeniu majątku na wypadek rozwiązania związku i o instytucjach związku, które mogą posiadać charakter osoby prawnej.

Należy też wykazać, że związek ma zapewnione środki materialne na utworzenie przynajmniej jednej gminy wyznaniowej. W podaniu należy wymienić tę osobę z pośród podpisanych na podaniu, której władza ma doręczać decyzje w sprawie uznania.

Art. 5. Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego może uzależnić przedstawienie Radzie Ministrów wniosku o uznanie związku religijnego i zatwierdzenie statutu wewnętrznego od przyjęcia do statutu wskazanych przez niego przepisów postanawiających o tem, które instytucje związku posiadać będą osobowość prawną, pod jakimi warunkami, oraz jakie organa będą uprawnione do działania ich imieniem.

Art. 6. Uznanie związku religijnego i jednocześnie zatwierdzenie statutu wewnętrznego następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, powziętego na wniosek Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego.

Art. 7. Zatwierdzając statut związku religijnego, albo później Rada Ministrów może przekazać prowadzenie aktów stanu cywilnego w zastępstwie władz państwowych oznaczonym organom związku w zakresie i pod warunkami, które określi. W wypadkach nie przekazanych, akty te prowadzą władze administracyjne właściwe do prowadzenia takich aktów. Prawo małżeńskie osób należących do nowouznanych związków religijnych i sądownictwo w tych sprawach należy do zakresu osobnych ustaw.

Art. 8. Jeśli Rada Ministrów na wniosek Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego stwierdzi, że uznany związek religijny

1) działalnością swą staje w sprzeczności z ustawami Państwa albo  
2) przekracza granice zasad urzędzenia, nauki, obrzędów i ustroju przyjętych przez władze państwowe przy zatwierdzeniu związku Rada Ministrów może na wniosek Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, związek rozwiązać.

Art. 9. Zatwierdzenie statutów wewnętrznych kościołów i związków religijnych już dawniej uznanych oraz rozszerzenie uznania na obszary Rzeczypospolitej, na których uznane nie były, nastąpi w drodze rozporządzenia Rady Ministrów.

Art. 10. Wykonanie niniejszego rozporządzenia porucza się Ministrowi Wyzn. Rel. i Ośw. Publi.<sup>55</sup>

Art. 11. Rozporządzenie niniejsze wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

**Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej**  
**z dnia ..... 1927 roku o zarejestrowaniu nowych związków religijnych**  
*(wersja negocjowana z episkopatem polskim z listopada 1927 r.)*

Art. 1. Dla zarejestrowania w myśl art. 116 Konstytucji nowego lub dotąd przez prawo państwowe nieuznanego związku religijnego, niezbędne są następujące warunki:

1./ jego urządzenie, nauka, obrzędy i urząd nie mogą być przeciwne porządkowi publicznemu, ani obyczajności publicznej;  
2./ działalność jego nie może stać w sprzeczności z ustawami Państwa i winna ograniczać się wyłącznie do spraw wyznaniowych, naukowych dobroczynnych i do posług pogrzebowych - z zastrzeżeniem stosowania się do przepisów państwowych w tych przedmiotach wydanych;  
3./ nazwa jego, tytułacja, nazwy hierarchiczne, liturgiczny i prywatny strój duchownych winny być różne od przyjętych w innych uznanych już związkach religijnych<sup>56</sup>; uznania tożsamości<sup>57</sup> nie wykluczają różnice nieznaczne, nie uchylające nieporozumień. Postanowienie niniejsze nie wyklucza stosowania innych przepisów, dotyczących używania stroju niepowszedniego.

Art. 2. Nie może być zarejestrowany związek religijny, który ma podlegać hierarchicznie władzom lub związkom, mającym siedzibę poza granicami Państwa, jak również, który ma pozostać w zależności organizacyjnej lub finansowej od jakiegokolwiek władzy zagranicznej lub związku zagranicznego.

<sup>55</sup> Skrót ewidentnie zastosowany przez osobę przepisującą projekt aktu normatywnego z uwagi na brak miejsca na karcie.

<sup>56</sup> Dwukropek został zamieniony na średnik.

<sup>57</sup> W oryginale „zożsamości”.

Art. 3. Przedstawicielami władz hierarchicznych związku religijnego mogą być tylko obywatele używający pełni praw cywilnych.

Art. 4. Równocześnie z podaniem o zarejestrowanie, podpisaniem przez co najmniej<sup>58</sup> stu członków związku, obywateli polskich, używających pełni praw cywilnych, należy złożyć Ministrowi Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego wyczerpujące przedstawienie urządzeń, nauki i obrzędów związku oraz statut wewnętrzny w trzech egzemplarzach. Statut ma zawierać postanowienia:

- 1/ o organizacji wewnętrznej,
- 2/ o sposobie zarządzenia majątkiem ruchomym i nieruchomym związku, o przeznaczeniu majątku na wypadek rozwiązania związku i o instytucjach związku, które mają posiadać charakter osoby prawnej.

Art. 5. Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego może uzależnić przedstawienie Radzie Ministrów wniosku o zarejestrowanie związku religijnego i zatwierdzenie statutu wewnętrznego od przyjęcia do statutu wskazanych przez niego przepisów, postanawiających o tem, które instytucje związku posiadać będą osobowość prawną, pod jakimi warunkami oraz jakie organa będą uprawnione do działania ich imieniem.

Art. 6. Zarejestrowanie związku religijnego odpowiadającego warunkom wymienionym w artykułach poprzednich i jednocześnie zatwierdzenie statutu wewnętrznego następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, powziętego na wniosek Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego.

Art. 7. Akty stanu cywilnego dla osób należących do wyznań nowozarejestrowanych na zasadzie art. 6. prowadzą władze administracyjne właściwe do prowadzenia takich aktów: na obszarach, dla których ustawy nie wymieniają właściwych władz, – powiatowe władze administracji ogólnej.

Art. 8. Jeśli Rada Ministrów na wniosek Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego stwierdzi, że zarejestrowany związek religijny:

- 1/ działalnością swoją, staje w sprzeczności z ustawami Państwa albo
- 2/ przekracza granice zasad urzędzenia, nauki obrzędów i ustroju, przyjętych przez władze państwowe przy zarejestrowaniu związku Rada Ministrów może, na wniosek Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, związek religijny rozwiązać.

Art. 9. Zatwierdzenie statutów wewnętrznych kościołów i związków religijnych już dawniej uznanych, oraz rozszerzenie uznania na obszary Państwa, na których uznane nie były, nastąpi w drodze rozporządzenia Rady Ministrów.

Art. 10. Wykonanie niniejszego rozporządzenia porucza się Ministrowi [Wyznań] Religijnych i Oświecenia Publicznego.

<sup>58</sup> W oryginale „co najmniej”.



Art. 11. Rozporządzenie niniejsze wchodzi w życie z dniem ogłoszenia na całym obszarze Państwa z wyjątkiem Województwa Śląskiego.

**List Ministra Sprawiedliwości Aleksandra Meysztowicza  
do prymasa Polski Augusta Hlonda, Warszawa 12 czerwca 1927**

Eminencjo!

Dziękuję Eminencji za łaskawą odpowiedź na mój telegram z życzeniami dla Eminencji na nowym dostojeństwie kościelnym<sup>59</sup> i za wskazania, zawarte w piśmie Eminencji z 25 maja r.b., na które nie mogłem zanieść Mu tej mej odpowiedzi bez gruntownej rewizji moich projektów.

W projekcie „o zarejestrowaniu nowych związków religijnych” zmieniłem w tytule i w tekście słowo „uznawanie” na „zarejestrowanie” i dodałem w art. 1 punkcie 3 ustęp o tytułacji i nazwie hierarchicznej duchownych. Art. 6 stawia zarejestrowanie związku i zatwierdzenie jego statutu w zależności od Rady Ministrów, aczkolwiek P. Minister W.R. i O.P.<sup>60</sup> chciałby zatwierdzenie statutu uzależnić od swojej decyzji. Art. 7 pozbawia nowe wyznania prawa sporządzania aktów<sup>61</sup>.

Projekt „o zarejestrowaniu nowych wyznań” niepokoi mnie mniej od następnego, bo z rozmowy z Jego Eminencją ks. kardynałem Lauri<sup>62</sup> wyrozumiałem, że kościół mógłby tolerować ustawę w brzmieniu mojego projektu.

W projekcie „w sprawie zgłaszania o zmianie wyznania” stawiam w tytule słowa „zgłaszania”, ażeby zaakcentować, że Państwu idzie o nic innego, tylko o rejestrację. W art. 1 i 3 utrzymuję termin 30-dniowy pomiędzy zgłoszeniem i przyjęciem, a więc zarejestrowaniem zgłoszenia, sądząc, że 30 dni refleksji może od złego uchronić. W art. 2 i 3 ustalam, że dla przyjęcia, a więc rejestracji zgłoszenia niezbędnym jest uprzednie wykazanie zgody na to nowoobranego kościoła, czy związku. Nie przewiduję więc wystąpienie z jednego wyznania bez wstąpienia do innego, na co bezwyznaniowcy nie chcą się godzić. Art. 3 uprzedniego projektu, krepujący rejestrację zmiany

<sup>59</sup> Mowa o nominacji kardynalskiej, która formalnie miała nastąpić dopiero 20 VI 1927 r. Ceremonia odbyła się w Polsce, biret kardynalski został włożony na głowę przez prezydenta Rzeczypospolitej. Opis ceremonii oraz reprodukcje zdjęć z uroczystości: *O godności kardynalskiej*, „Przewodnik Katolicki” 33 (1927), s. 414–416.

<sup>60</sup> Gustaw Karol Dobrucki – minister wyznań religijnych i oświecenia publicznego.

<sup>61</sup> Zdanie to dopisane piórem.

<sup>62</sup> Lorenzo Lauri był do 20 XII 1926 r. nuncjuszem Stolicy Apostolskiej w Polsce. Po otrzymaniu nominacji kardynalskiej, aż do opuszczenia Warszawy 12 VI 1927 r. posiadał funkcję pronuncjusza.

wyznania przed 21 rokiem, opuszczam, aczkolwiek proponowano mi kilka wariantów. Nie dotykam więc tej drażliwej sprawy, uprzedzając jednak, że przy *status quo ante* rejestracja zmiany wyznania przed skończeniem 21, a względnie 18 lat może być uznana za niedopuszczalną. Art. 6 uważam za pożyteczny, a kwestii rozrachunków materialnych wolałbym nie pomijać, bo sędzę, że rozrachunek uzasadnia celowość ustawy, odbierając jej demonstracyjny charakter.

Niezależnie od tego pisma, wręczam projekty moje Ks. Prałatowi Borkowskiemu<sup>63</sup> dla zanieśienia ich ks. ks. Biskupom. Wszystkie wnioski o nowych zmianach w moich projektach gotów jestem rozważyć, aczkolwiek nie bez obawy, że zmiany te mogą uniemożliwić moje zabiegi. Powodzenie ich uważam za możliwe przy rządach Marszałka Piłsudskiego. W przyszłości obawiam się ustaw, daleko dalej idących. Sędzę, że jakieś ustawy, rozwijające konstytucję, prędzej, czy później przyjść muszą.

Art. 111-116 konstytucji poręczają wolność wyznań i prawo zakładania nowych związków religijnych. Na mocy tych artykułów obywatele polscy zmieniają wyznanie i tworzą nowe związki religijne.

Brak przepisów o rejestracji zmiany wyznania wywołuje zamęt przy nauczaniu religii w szkołach i przy składaniu przysięgi w sądach i wytwarza wątpliwości w zakresie ważności<sup>64</sup> ślubów i rozwodów, a więc ślubnego lub nieślubnego pochodzenia dzieci i ich praw spadkowych<sup>65</sup>.

Brak przepisów o rejestracji nowych wyznań pozbawia rząd kontroli nad przejawami ich działalności, sprzeciwiającymi się porządkowi publicznemu i moralności publicznej. Związki niezarejestrowane nie liczą się z następstwami ewentualnego ich rozwiązania pozbawione odpowiedzialnego<sup>66</sup> przedstawicielstwa nie spełniają rozporządzeń władz w zakresie przepisów o budownictwie, sanitarnych, kultu i t.p.

Dodaję, że w poszczególnych dzielnicach Polski obowiązują przepisy niejednolite i wprowadzające zamęt, z którym skończyć trzeba.

Instynkt mój polityczny podpowiada mi więc, iż chwila obecna jest może najlepsza dla przeprowadzenia omawianych ustaw w brzmieniu, które Kościół może tolerować. Ale myślę się może. I jeżeli powie mi Eminencja, albo powiedzą ks. ks. Biskupi, że projekty moje nie są zgodne z interesem Kościoła, wycofam je natychmiast i wyjdę z gry.

<sup>63</sup> Ludwik Borkowski – zob. K. Krasowski, *Episkopat katolicki w II Rzeczypospolitej: myśl o ustroju państwa: postulaty, realizacja*, Warszawa 1992, s. 234.

<sup>64</sup> Słowo dopisane.

<sup>65</sup> Zob. P. Fiedorczyk, *Prawo rodzinne ziem wschodnich II Rzeczypospolitej*, [w:] *Wielokulturowość polskiego pogranicza. Ludzie – idee – prawo*, red. A. Lityński, P. Fiedorczyk, Białystok 2003, s. 509–520; A. Mezglewski, *Obowiązkowe nauczanie religii a wolność sumienia i wyznania w konstytucjach II RP*, [w:] *Vetera novis augere. Studia i prace dedykowane Profesorowi Wacławowi Uruszczakowi*, t. II, red. S. Grodziski, D. Maleck, A. Karabowicz, M. Stus, Kraków 2010, s. 733–739.

<sup>66</sup> Wyraz dopisany nad słowem przekreślonym.

Niechaj mi wolno będzie, przy tej sposobności, polecić się gorąco Błogosławięństwu Waszej Eminencji i prosić<sup>67</sup> Go o przyjęcie wyrazów najwyższej czci mojej.

/-/ A. Meysztowicz.

**List Nuncjatury Apostolskiej w Polsce [Carlo Chiarlo]  
do Prymasa Polski Augusta Hlonda, Warszawa 23 sierpnia 1927**

Eminentissimo Principe,

Mi pregio portare a conoscenza dell'Eminenza Vostra Reverendissima la ven. Risposta ricevuta dall'E.mo Sig. Cardinalo Secretario di Stato di SUA SANTITÀ<sup>68</sup> circa i ben noti progetti di Decreti Presidenziali sulla significazione del cambiamento di religione e sulla registrazione di nuove associazioni religiose.

“Vistio il parere dell'E.mo. Signor Cardinale Hlond<sup>69</sup>, della Nunziatura e della Commissione episcopale, il SANTO PADRE<sup>70</sup> accoglie il suggerimento che convenga ad evitanda mala majora<sup>71</sup> tollerare gli ultimi progetti governativi.

Tuttavia non e' opportuno che tale dichiarazione di tolleranza si faccia in modo ufficiale, ma l'E.mo Cardinaie Hlond procuri incontrarsi<sup>72</sup> col'Ecc. Mo Sig. Ministro di Giustizia, Sig. Meysztowicz<sup>73</sup>, e finalmente prenda la cosa come cosa propria, come da se, insistende ancora se e' possibile, per qualche eventuale miglioramento dei suddetti progetti<sup>74</sup>.

Al significare all'Eminenza Vostra Rev.ma tale ven. risposta, mi e' grato rinnovarlo i sensi di profonfiseimo ossequie, coi quali, al bacio della S. Porpora, ho l'alto onore di rafformarmi.

dell'Eminenza Vostra Reverendissima.

<sup>67</sup> Słowo „proszę” przeprawiono odręcznie na wyraz „prosić”.

<sup>68</sup> Mowa o Pietro Gasparrim – kardynale i sekretarzu stanu Stolicy Apostolskiej. O jego działalności dotyczącej państwa polskiego, zob. M. Mróz, *W kręgu dyplomacji watykańskiej: Rosja, Polska, Ukraina w dyplomacji watykańskiej w latach 1917–1926*, Toruń 2004, s. 56 i nast.

<sup>69</sup> August Hlond – prymas Polski, arcybiskup gnieźnieński i poznański, od 1927 r. kardynał.

<sup>70</sup> Papież Pius XI (Achilles Ratti) – w roku 1918 mianowany wizytatorem apostolskim w Polsce.

<sup>71</sup> Wyrazy „ad evitanda mala majora” podkreślone w dokumencie.

<sup>72</sup> W dokumencie „incontrarisi” z przekreśloną trzecią literą od końca.

<sup>73</sup> Aleksander Meysztowicz – pełnił wówczas urząd ministra sprawiedliwości.

<sup>74</sup> W cudzysłowie odnotowana jest opinia sekretarza stanu Stolicy Apostolskiej – Pietro Gasparri'ego.

**List Carlo Chiarlo do Augusta Hlonda, Warszawa 23 sierpnia 1927**

Eminentissimo Principe,

La risposta dell'E.mo Sig. Cardinalo Gasparri<sup>75</sup> arrivò ieri notte per via telegrafica (naturalisento in cifre)<sup>76</sup> o quindi quando potei conoscerla era già tardi o l'Eminenza Vostra Rev.ma ore già alla Stazione o forse già partito per Posnania.

Il delicato riegozio e' ora nelle sue mani (del resto molto abili) e sono sicuro che tutto riuscirà secondo i ven. disideri del SANTO PADRE.

In quanto ai miglioramenti che eventualmente possono chiederai, secondo quanto mi disse Mons. Przędziecki<sup>77</sup>, la Commissione varamente ne ha chiesto alcuni e quindi l'Eminenza Vostra Rev.ma potrà se crede, intendersi su questo punto previamente col sullodate Monsignore Vescovo.

Mi pare opportuno poi significarle che il figlio del sig. Meysztowicz<sup>78</sup>, che è Segretario dell'Arcivescovo di Vilna<sup>79</sup> mi disse in tutta confidenza che suo padre intesesi anche col Sig. Bartel<sup>80</sup>, ha intanatane di inviare i progetti in parola alla S. SEDE prima di sottoporli all'approvazione del Conciglio dei Ministri.

Siccome qualcosa si vuole assolutamente fare dal Governo in questa delicata materia, ed essendo pressoché impossibile che in progetti anche se migliorati possano ricevere l'aprrovazione della S. SEDE, crederei (e' mio modesto avviso personale) che questo passo del sig. Meysztowicz, lodevole per l'intenzione buona che l'ispira, non sia forse opportuno in tale negozio, quindi se l'Eminenza Vostra Rev.ma colla prudenza e col tatto squisito che La distingue, potrà farlo evitare, penso che si eviterebbe così delle noie alla S. Sede e le conseguenze di malumori, commenti ecc. a causa di un eventuale rifiuto della Medesima all'accettazione o anche alla dichiarazione ufficiale di tolleranza.

L'Eminenza Vostra Reverendissima nel suo illuminato criterio darà quel valore che possa avere questo mio modestissimo modo di vedere.

Pregandola che a suo tempo voglia significarmi l'esito delle sue pratiche e frattanto mandarmi subito, per mia tranquillità, un telegramma che mi assicuri del ricevimento di questa comunicazione (anche un semplice =

<sup>75</sup> Pietro Gasparri – sekretarz stanu Stolicy Apostolskiej.

<sup>76</sup> Wykorzystanie telegrafu i szyfrów w służbie dyplomatycznej – A. Peplowski, *Wywiad a dyplomacja II Rzeczypospolitej*, Toruń 2004, s. 67, 80 i nast.

<sup>77</sup> Henryk Przędziecki – od 1924 r. biskup siedlecki (wcześniej od 1918 r. – podlaski). O współczesnej działalności biskupa zob. A. Rumpel, *Religie w Polsce*, Księży Młyn 2009, s. 43 i nast.

<sup>78</sup> Mowa o Walerianie Meysztowiczu, synu ministra sprawiedliwości, wówczas pełniącego obowiązki sekretarza arcybiskupa wileńskiego, zob. publikację jego wspomnień m.in. z dwudziestolecia międzywojennego: W. Meysztowicz, *Gawęda o czasach i ludziach*, Londyn 1983, passim.

<sup>79</sup> Arcybiskupem wileńskim był wówczas Romuald Jałbrzykowski.

<sup>80</sup> Kazimierz Bartel – wicepremier w rządzie Józefa Piłsudskiego.

RICEVUTO = basta), Le bacio la S. Porpora e consensi di profondissimo ossequio ho l'alto onore di raffermarmi.

**August Hlond, Conferenza coll' ambasciatore Skrzyński e ministro Meysztowicz riguardo ai decreti progettati dal Governo intorno al cambiamento di religione e la registrazione di nuove confessioni, Poznań 9 wrzesień 1927<sup>81</sup>**

Il giorno 6 settembre le ore 17 venne a trovarmi nel palazzo „Myślewiecki”<sup>82</sup> l'ambasciatore Skrzyński<sup>83</sup>, il quale fù pregato dal ministro Meysztowicz perche lo aiutasse nel far passare da parte dei governo i due decreti in una redazione tale, da non provocare protesti da parte della Chiesa Cattolica. Skrzyński mi disse di essere informato dei tenore dei progetti del ministro Dobrucki e di quelli redatti dal ministro Meysztowicz<sup>84</sup>. Egli riconosceva come i progetti di Dobrucki fossero più o meno corrispondenti alle leggi austriache e germaniche, che a suo tempo evocarono le proteste della S. Sede. Ciò si spiega da una parte coll'ignoranza di Dobrucki nella difficile materia e dall'altra collo spirito liberale, di cui è animato il governo presente, fatte poche eccezioni. Egli vorrebbe impedire, che la materia dei decreti venisse regolata in maniera da far dispiacere alla S. Sede ed a questo scopo ha già conferito col ministro sostituto degli Esteri Knoll<sup>85</sup> e col ministro di Culto Dobrucki per far loro accettare la redazione del ministro Meysztowicz. Mentre Knoll si lasciò persuadere. Dobrucki insiste sui suoi propri progetti e declina l'idea di prendere accordi colla Chiesa, dichiarando tale intesa offensiva alla sovranità dello Stato.

Chiese quindi Skrzyński a me. quale fosse il contegno della Chiesa riguardo ai progetti in questione e gli dissi, che i progetti di Dobrucki non

<sup>81</sup> Sprawozdanie poprzedza krótki list: A. Hlond do C. Chiarlo, Warszawa 9 IX 1927, ASV, ANV, 240, *Circa il decreto*, karty niepaginowane: „Mi stimo fortunato d'inviarle un breve rapporto sui miei colloqui tenuti il giorno 6 e 7 corrente coll'ambasciatore Skrzyński e col ministro Meysztowicz riguardo ai progettati decreti sul cambiamento di religione e sulla registrazione di nuove confessioni”.

<sup>82</sup> Mowa o Pałacu Myślewickim, położonym w warszawskich Łazienkach. Powstał w latach 1775–1779, według projektu Dominika Merliniego w stylu wczesnoklasycytycznym, J. A. Chrościcki, A. Rottermund, *Atlas architektury Warszawy*, Warszawa 1977, s. 87.

<sup>83</sup> Władysław Skrzyński – ambasador przy Stolicy Apostolskiej, W. Biliński, *Skrzyński Władysław Bolesław Ignacy*, [w:] *Polski słownik biograficzny*, t. XXXVIII, Warszawa 1997–1998, s. 469–472; E. J. Pałyga, op. cit., s. 75 i nast.

<sup>84</sup> Aleksander Meysztowicz – minister sprawiedliwości, zob. D. Szpoper, *Działalność Ministra Sprawiedliwości Aleksandra Meysztowicza w latach 1926–1928*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 53 (2001), 1, s. 285–314.

<sup>85</sup> Roman Knoll – po przewrocie majowym wiceminister w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, W. Kamieniecki, *Roman Knoll (1888–1946)*, [w:] W. Kamieniecki, *Historycy i politycy warszawscy 1800–1950*, Wrocław 1992, s. 151.

possono venir accettati da noi in nessuna maniera e se venissero emanati, non potrebbero non venir condannati. Gli dissi di più, che l'Episcopato per prevenire mali peggiori si sarebbe accomodato ai progetti di Meysztowicz, nei quali però vorrebbe s'introducessero le miglorie, che furono chieste dai Vescovi.

Aggiunse Skrzynski, che difficilmente sarebbe passato il decreto sul cambiamento di religione senza l'indicazione dell'età richiesta per il cambio e senza l'indicazione delle conseguenze del cambio dei genitori sulla confessione dei figli. A ciò osservai che questi due punti bisogna omettere nel decreto, almeno riguardo ai cattolici e idre tra le altre cose la Chiesa non potrà mai permettere, che l'apostasia dei genitori debba strappare dal seno della chiesa anche i figli e che stabilendo la Costituzione, che la chiesa cattolica si regge con leggi proprie, sarebbe persino anticostituzionale il voler spingere all'apostasia<sup>86</sup> i figli a causa dell'apostasia dei genitori, cosa assolutamente inammissibile davanti alle leggi della Chiesa.

Skrzynski disse, che avrebbe cercato d'interessare dei progetti lo stesso maresciallo Piłsudski, temendo, che la maggioranza del governo sia piuttosto proclive a votare i progetti di Dobrucki, mentre il maresciallo, non volendo avere conflitti colla Chiesa, potrà con una sua parola far passare i progetti di Meysztowicz, come già a scampo di malintesi colla S. Sede, ha ordinato che si riponesse ad altro tempo la questione matrimoniali e, che dalla maggioranza del governo si voleva definita in una maniera molto laica<sup>87</sup>.

Poco dopo giungeva il ministro Meysztowicz, a cui esposi le stesse idee. Egli mi comunicò, che nel frattempo Dobrucki introdusse certi cambiamenti nel progetto di cambiamento di religione e che anche il ministro degli Interni ne presentò uno. Guardatili, dovetti dichiarare, che non sono ammissibili e che bisognava stare ai progetti suoi (Meysztowicz) con quei cambiamenti, che aveva chiesto la commissione dell'Episcopato. Riguardo a questi cambiamenti o miglioramenti Meysztowicz dichiarò, che purtroppo non vi è alcuna speranza, che essi vengano accettati dalla maggioranza del governo. Anzi disgraziatamente i suoi (Meysztowicz) progetti non verranno accettati probabilmente se non per volere di Piłsudski. E ciò sia perchè l'influsso suo (Meysztowicz) è scemato notevolmente dopo che egli ha represso in parte il movimento eommu-nistico sia perchè nei governo si accentua maggiormente la tendenza, che il governo deve regolare queste cose senza chiedere consiglio a nessuno e specialmente alla Chiesa. Cosichè mentee<sup>88</sup> prima il Vice-presidente del Consiglio dei Ministri Bartel<sup>89</sup> gli aveva dato l'incarico

<sup>86</sup> Wyraz odręcznie poprawiony.

<sup>87</sup> Ostatnie zdanie na stronie. U dołu kartki znajduje się pieczętka archiwum watykańskiego.

<sup>88</sup> Dwie ostatnie litery nadpisane.

<sup>89</sup> Kazimierz Bartel – wicepremier w pierwszym rządzie Józefa Piłsudskiego, był poprzednikiem Gustawa Dobruckiego na stanowisku ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego, A. Chojnowski, P. Wróbel, *Prezydenci i premierzy Drugiej Rzeczypospolitej*, Wrocław – Warszawa – Kraków 1992, s. 151.

di redigere i progetti avendo riguardo ai sentimenti della Chiesa e con ciò pareva garantita l'accettazione di essi, ora la situazione è peggiorata.

Il giorno seguente nel Ministero di Giustizia ebbi un altro colloquio col Ministro Meysztowicz e coll'ambasciatore Skrzyński. Precisai il punto di vista spiegato già ieri e dichiarai, che l'accettazione dei progetti Meysztowicz è l'unico modo di evitare conflitti colla Chiesa, benché questi progetti stessi, siano ben lontani dal corrispondere allo spirito ed ai diritti della Chiesa. L'ambasciatore Skrzyński mi assicurava, che avrebbe parlato di questo argomento con Eartel per guadagnarlo nei progetti Meysztowicz, il quale dalla sua parte dichiarava, che avrebbe invocato l'appoggio di Piłsudski<sup>90</sup>, qualora non vedesse altro modo di vincere le difficoltà. In ogni caso se nelle conferenze interministeriali venissero portate altre soluzioni egli m'informerebbe dei mutamenti prima che vengano votati.

L'impressione generale di questi colloqui si è: nella maggioranza del governo si accentua il liberalismo, che nelle cose di Chiesa non guarda troppo per il sottile. Meysztowicz essendo con Niezabytowski<sup>91</sup> l'esponente cattolico nel governo cerca d'impedire ogni male od offesa alla Chiesa. Il fattore decisivo è Piłsudski, il quale per motivi di politica internazionale non vuole conflitti colla S. Sede e cerca di evitare le proteste dei Vescovi in questo periodo che è già eminentemente periodo di preparazione alle elezioni politiche. Può essere, che ci vorrà appunto la decisione di Piłsudski per dare ai progettati decreti un tenore tollerabile da parte della Chiesa.

Augusto Card. Hlond<sup>92</sup>

**List prymasa Polski Augusta Hlonda do audytora nuncjatury apostolskiej w Warszawie Carlo Chiarlo, Poznań 22 września 1927 roku**

Illustrissimo e Reverendissimo Monsignore

Grazie rispettose della Sua pregiatissima del 20 corr. N. 18048 e permetta benignamente, che io sottoponga alla Sua attenzione alcune osservazioni.

1) Il giorno medesimo, in cui fu da me il min. Dobrucki ricevetti dal min. Meysztowicz una lettera, in cui egli mi mandava un articolo supplementare al decreto sul cambiamento della religione, articolo riguardante precisamente l'età richiesta per la significazione del cambiamento di religione e la complessa

<sup>90</sup> Józef Piłsudski pełnił od 2 X 1926 do 27 VI 1928 r. urząd Prezesa Rady Ministrów.

<sup>91</sup> Karol Niezabitowski – minister rolnictwa. Wspólnie z Aleksandrem Meysztowiczem wywodzili się ze szlachty zaboru rosyjskiego i uznawani byli za polityków konserwatywnych z wileńskiej grupy „żubrów”, J. Bartyzel, *Konserwatyzm bez kompromisu: studium z dziejów zachowawczej myśli politycznej w Polsce w XX wieku*, Toruń 2001, s. 160; J. Jachymek, *Sojusznicy i przeciwnicy ruchu ludowego 1895–1995*, Lublin 1996, s. 95.

<sup>92</sup> Własnoręczny podpis.



questione dei figli. Con mia meraviglia constatai, che l'articolo era identico all'analogo articolo di Dobrucki coll'unica eccezione che invece di quei 14 anni portava l'età di anni 7. Ciò mi fa supporre, che i due ministri sapevano a vicenda l'uno del progetto dell'altro probabilmente per mezzo di persona intermediaria. È poi da rilevare il motivo che porta il min. Meysztowicz per provare la necessità dell'articolo, il qual motivo consisterebbe nel bisogno che ha lo Stato di sapere con precisione la religione dei figli a causa dell'insegnamento di religione nelle scuole e simili. Diceva poi il medesimo min. Meysztowicz, che se il decreto non contenesse quell'articolo sui figli, lo Stato sarebbe necessitato ad applicare alla questione le prescrizioni generali della legge concernenti la validità degli atti dei minorenni, la quale applicazione oltre ad essere differente nelle varie parti della Polonia porterebbe danno maggiore che l'articolo da lui concepito.

2.) Ho pensato e ripensato sulle conseguenze pratiche che in Polonia porterebbe quell'articolo sui figli. Siccome è cessato in Polonia il pericolo del proselitismo protestante e schismatico e la chiesa nazionale, il mariavitismo e le sette americane sono piuttosto sulla linea del declivio, le defezioni dalla fede cattolica avvengono ora quasi unicamente per fini matrimoniali, e l'esperienza fa vedere, che in tali casi il cambiamento di religione si limita alla persona di chi attende un nuovo matrimonio. I figli rimangono nella chiesa cattolica, non avendo il padre o la madre appostati nessun interesse di fare appostare anche i figli. Siccome dall'altra parte sono in Polonia molto più numerosi coloro, che passano al catto-licismo, quell'articolo sui figli, benché basato su dottrina falsa, assicura concretamente alla Chiesa cattolica più vantaggi che danni.

3.) Il min. Dobrucki non si diede troppa cura per celare davanti a me il suo risentimento, perchè il min. Meysztowicz abbia preso in mano l'affare dei due decreti, che non sono di sua competenza, facendo quasi sembrare, come se egli (min. Dobrucki) non fosse in grado di stendere quei stessi decreti in modo soddisfacente. Capii meglio il sentimento di Dobrucki, quando, lui partito, mi<sup>93</sup> arrivò la lettera di Meysztowicz, che, come dissi, differiva poco poco dal progetto Dobrucki. Credo, che se si dovesse fare qualche passo per migliorare nell'ultimo momento quei due progetti, bisognerebbe ornai tralasciare di parlare di "progetti Meysztowicz", per non destare nel Ministero di Culto una caparbia opposizione alimentata da ragioni di competenza.

4.) La visita di Dobrucki e la nostra conferenza ebbe per espresso desiderio e dichiarazione del ministro carattere strettamente confidenziale. Non potrei servirmene per provvocare un passo dell'Episcopato senza compromettere la mia fama di uomo, con cui si può trattare confidenzialmente. Se si riuscisse invece a Varsavia ad avere copia dell'ultima redazione Dobrucki, allora l'Episcopato potrebbe davvero fare un passo collettivo, il quale però,

93 Litera „i” dopisana odręcznie.

non so, se avrà qualche effetto, stante che lo stesso ministro Meysztowicz, a cui tante volte per iscritto ed oralmente si è spiegato la dottrina cattolica, in ultima analisi viene anche egli col'articolo sui figli pressocchè identico a quello Dobrucki.

5.) Io per conto mio avrei la possibilità di ribadire il nostro punto di vedere in una lettera a Dobrucki. Potrei scriverne anche al maresciallo Piłsudzki. Non vorrei però fare questi gravi passi senza l'intesa e l'approvazione della Santa Sede, includendo essi una responsabilità, che passa i limiti ordinari delle mie competenze.

Voglia, Illustrissimo e Reverendissimo Monsignore, gradire i sensi della mia specialissima considerazione, con cui ho l'onore di raffermarmi.

**Załącznik do listu z odręczną, podkreśloną adnotacją  
„Min. Meysztowicz”, zawierającą zmiany do projektu rozporządzenia.**

Nel progetto del Ministero di Giustizia riguardante il decreto del Presidente della Repubblica sulla significazione del cambiamento di religione, bisogna aggiungere dopo il primo articolo un nuovo articolo 2, di modo che gli articoli 2-8 avranno la numerazione 3 - 9.

Art. 2

- [1] A fare la significazione, di cui nell'art. 1 è autorizzato il cittadino polacco, che ha 21 anni o fu dichiarato maggiorenne.
- [2] I figli legittimi nell'età dai 7 a 21 anni sono autorizzati a fare la significazione col consenso di tutti e due i genitori. Se uno dei genitori non vive o fu privato dei suoi diritti verso il figlio basta il consenso dell'altro genitore. Se nessuno dei genitori vive od esercita l'autorità sul figlio è necessario il consenso del tutore e dell'autorità tutelare. I figli illegittimi nell'età dai 7 ai 21 anni sono autorizzati alla significazione del cambio col consenso della madre e, se la madre non vive o non esercitata sua autorità, col consenso del tutore e dell'autorità tutelare.
- [3] La significazione fatta concordemente da tutti e due i genitori si riferisce anche ai figli legittimi sotto i 7 anni. Il medesimo effetto ha la significazione del padre o della madre, se l'altro genitore non vive e la significazione della madre riguardo ai figli illegittimi sotto i 7 anni. Questi effetti della significazione hanno vigore solamente riguardo a quei figli, che dai genitori furono espressamente inclusi nella propria significazione di cambiamento di religione.
- [4] Le prescrizioni dei punti 2 e 3 riguardanti i figli legittimi si applicano analogamente ai figli equiparati per legge ai figli legittimi. La significazione del cambiamento non verrà accettata da persone ammalate di mente o di mente imbecille.

**List nuncjatury Stolicy Apostolskiej w Polsce [Carlo Chiarlo]  
do biskupa częstochowskiego Teodora Kubiny,  
Warszawa 30 listopada 1927**

Eccellenza Reverendissima,

Avendo Vontra Eccellenza Rev.ma assistito alla Conferenza Episcopale<sup>94</sup> tenutasi in Varsavia alla fine del giugno u. s., sa bene che si statto preparando alcuni Progetti circa il cambiamento di Religione e circa il riconoscimento delle associazioni religiose nuove o non ancora riconosciute.

Tra i vari progetti, due ve ne furono, i quali furono presentati dal Sig. Ministro di Giustizia, il cui testo mi pregio accludere a questo ossequioso foglio.

Circa tali progetti dei Ministro di Giustizia ebbi l'incarico di significare, in nome della S. SEDE, all'Emo Sig. Cardinale Hlond che ad evitanda mala mayora<sup>95</sup> potevano essere tollerati: che si cercasse però, se era possibile, di farvi introdurre dei miglioramenti: e che infine non si facesse ufficialmente tale dichiarazione di tolleranza.

In seguito, invece dei desiderati miglioramenti, nei suddetti progetti si introdussero alcune modificazioni, alle quali la S. SEDE dichiara che in nessuna maniera puo' applicarsi la tolleranza che si poteva avere per i progetti qui acclusi.

Tale dichiarazione della S. SEDE io mi pregio comunicare alia Eccellenza Vostra Rev.ma, pone incarico dell'Emo Sig. Cardinale Segretario di Stato<sup>96</sup>, come ho già fatto cogli Emi Signori Cardinali Kakowski<sup>97</sup> e Hlond e cogli Ecc.mi Vescovi Jałbrzykowski e Przeździecki, affinche agiscano presso il Governo.

Per intenderci meglio, ripeto che solamente ai progetti qui acclusi puo' applicarsi la tolleranza, di cui sopra, senza però dichiararla ufficialmente: per gli altri progetti precedenti e per le modificazioni susseguenti, e' impossibile.

Tanto era mio dovere portare a conoscenza dell'Eccellenza Vostra Rev. ma, a cui, al bacio del S. Anello, mi pregio rinnovare i sensi di profondo ossequio, mentre ho l'onore di raffermarmi.

94 Konferencja Episkopatu Polski, której przewodniczącym był od 1926 r. arcybiskup gnieźnieński August Hlond, który zwyczajowo przekazywał prowadzenie obrad Prymasowi Królestwa Polskiego – Aleksandrowi Kakowskiemu.

95 Słowa „ad evitanda mala mayora” zostały w dokumencie podkreślone.

96 Pietro Gasparri.

97 Aleksander Kakowski – kardynał i arcybiskup warszawski, Prymas Królestwa Polskiego, K. Krasowski, *Biskupi katolicy II Rzeczypospolitej...*, s. 112 i nast.



**Kamil Niewiński**

Uniwersytetu w Białymstoku  
e-mail: kamilnwski@gmail.com

**Dokumenty archiwalne dotyczące oceny sytuacji społeczno-politycznej w środowiskach prawniczych, stanowiące materiał informacyjny na posiedzenie Biura Politycznego KC PZPR z dnia 28 lutego 1984 roku**

**SUMMARY**

**An Archive Document about the Assessment of the Social and Political Situation among lawyers, prepared for the Political Bureau in February 1984**

The presented document was included among informational materials for a session of the Political Bureau of the Central Committee of the Polish United Workers' Party (KC PZPR) on February 28, 1984. It was a report drafted by the Administrative Department of the Central Committee of PZPR, discussing both the social and political situation in lawyers' circles. This topic was high on the agenda of political debates among communist party decision-makers, due to the strong influence the 'Solidarność' movement had on lawyer's circles. Since the introduction of martial law on December 13, 1981, the communist party was trying to withdraw licences to practice a profession for all judges, prosecutors, attorneys and legal counsels who supported 'Solidarność'. For this reason, the Administrative Department of the Central Committee of PZPR kept a close watch on the lawyers' circles.

**Key words:** lawyers' circles, Political Bureau, advocates, Solidarity

## Wprowadzenie

Prezentowany dokument przedstawia sporządzoną przez Wydział Administracyjny KC PZPR ocenę sytuacji kadrowej w środowisku prawniczym w Polsce Ludowej u progu 1984 r.

W grudniu 1983 r. Biuro Polityczne KC PZPR zleciło Komisji Prawa i Praworządności, wchodzącej w skład Wydziału Administracyjnego KC, sporządzenie „oceny podejmowanych działań na rzecz dalszej poprawy pracy organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, w tym także istniejącej sytuacji kadrowej w tych organach”. Osobami odpowiedzialnymi za stworzenie niniejszego dokumentu byli: minister spraw wewnętrznych Czesław Kiszczyk, prokurator generalny Franciszek Rusek, minister sprawiedliwości Lech Domeracki oraz I Prezes Sądu Najwyższego Włodzimierz Berutowicz.

Sporządzona przez Wydział Administracyjny ocena została, z polecenia kierownika wydziału Mirosława Milewskiego, przesłana 20 lutego 1984 r. członkom Biura Politycznego, ich zastępcom oraz sekretarzom. Stanowiła materiał informacyjny, przygotowany na drugą część posiedzenia Biura Politycznego w dniu 28 lutego 1984 r. W drugim punkcie porządku dziennego niniejszego posiedzenia przewidziano dyskusję nad przedmiotową oceną. Stanowiła ona część szerzej dyskutowanego tematu, związanego z problematyką przestrzegania prawa i umacniania praworządności w kraju po wprowadzeniu stanu wojennego.

Dokument niniejszy składa się z części sprawozdawczej oraz konkluzji. W części sprawozdawczej autorzy przedstawili sytuację kadrową, ze szczególnym wskazaniem zjawisk stanowiących zagrożenie dla prawidłowego, to jest zgodnego z linią polityczną partii, funkcjonowania:

- I – sądów rejonowych, sądów wojewódzkich i prokuratury,
- II – Sądu Najwyższego,
- III – Naczelnego Sądu Administracyjnego,
- IV – Państwowego Arbitrażu Gospodarczego,
- V – adwokatury,
- VI – środowiska radców prawnych.

Niezwykle ważnym mechanizmem zapewniającym realizację polityki partii w wymiarze sprawiedliwości było bowiem utrzymanie wysokiego poziomu upartyjnienia kadry sędziowo-prokuratorowskiej. Zabezpieczała ona dyspozycyjność sędziów i prokuratorów, oddanych idei socjalistycznej i związanych dyscypliną partyjną. Po wydarzeniach z sierpnia 1980 r., coraz większy wpływ na środowisko prawnicze zyskiwała NSZZ „Solidarność”. Jak podaje Andrzej Rzepliński, do związków zawodowych niepodporządkowanych partii należało wówczas oko-

ło 28% sędziów (autorzy oceny podają, iż w 1981 r. do „Solidarności” należała 1/4 sędziów). Dane te potwierdza informacja, którą przygotował Wydział Administracyjny KC PZPR, sporządzona 2 marca 1981 r. Na ogólną liczbę 3776 sędziów i asesorów zatrudnionych w resorcie sprawiedliwości, do „Solidarności” przystąpiło 978 osób, czyli około 27% zatrudnionych. Równolegle spadała liczba sędziów z legitymacjami partyjnymi. W 1979 r. do PZPR w sądach rejonowych należało 56,9% kadry, a w sądach wojewódzkich – 69,3%, największe wpływy partia miała w Sądzie Najwyższym – 77,8%. Brak jest informacji dotyczących stopnia upartyjnienia sądownictwa w latach 1980–1981. Przybliżonej liczby sędziów należących do partii, którzy wstąpili do NSZZ „Solidarność” Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości, nie były w stanie określić nawet osoby z kierownictwa związku. Robert Walczak podaje, iż już w 1980 r. do „Solidarności” przystąpiło 295 członków PZPR, w większości byli to sędziowie sądów rejonowych. Ruch związkowy nie znalazł jednak uznania w Sądzie Najwyższym. Z przeprowadzonej przez J. Strzelecką rozmowy z przewodniczącym Komisji NSZZ „Solidarność” w Ministerstwie Sprawiedliwości, sędzią Sądu Wojewódzkiego Adamem Strzemboszem, dowiadujemy się, iż w na najwyższym szczeblu sądownictwa do ruchu związkowego przystąpiło zaledwie kilku sędziów, z czego część stanowili sędziowie emerytowani. Poza tym, wielu sędziów oddało legitymacje partyjne nie wchodząc do związków zawodowych, na co zwracali uwagę autorzy prezentowanego dokumentu, wskazując jednocześnie, iż pozostawienie tych osób w gronie aktywnych pracowników wymiaru sprawiedliwości było niefortunnym przeoczeniem.

W okresie stanu wojennego partia podjęła działania w celu wyeliminowania niepokornych sędziów. Nie przyniosły one jednak skutku na najniższym szczeblu sądownictwa. Jak podają autorzy oceny, na koniec 1983 r. do PZPR należało ogółem 55,6% sędziów (nie wliczając w to sędziów Sądu Najwyższego), z czego w sądach wojewódzkich stanowili oni 68,2% kadry. Wynika stąd, iż drastycznie spadła liczba sędziów partyjnych w sądach rejonowych (do 43%). Główny nurt opozycyjny objął więc najniższy szczebel sądownictwa; w sądach wojewódzkich i Sądzie Najwyższym, w którym do partii należało 78,1% kadry, pozycja PZPR była praktycznie niezachwiana. Pamiętać jednak należy, iż prezentowany procentowy raport stopnia upartyjnienia kadr sądowych w stosunku do analogicznych danych z roku 1979 r. był zdeformowany, ze względu na problem masowej rezygnacji sędziów z piastowanej godności i powiększającej się liczby wacatów w sądownictwie (w niektórych województwach sięgający nawet 25%).

Kadry prokuratury pozostały wierne władzy ludowej. Do związku pod egidą „Solidarności” przystąpiła niewielka ilość prokuratorów. Jednak, podobnie jak w sądownictwie, borykała się ona z niedoborem pracowników.

Bastionem opozycji wobec władzy w okresie posierpniowym stała się adwokatura. Choć formalnie w uchwale Ogólnopolskiego Zjazdu Adwokatów



w Poznaniu z 4 stycznia 1981 r. zapisano, iż adwokatura stała na gruncie zasad ustroju socjalistycznego wyrażonych w Konstytucji PRL, to jej postulaty zdecydowanie dążyły ku demokratyzacji życia w kraju i pozbawienia partii kontroli nad organami władzy państwowej, w szczególności nad wymiarem sprawiedliwości. Co ciekawe, również adwokaci związani z PZPR widzieli potrzebę reform, czego wyrazem był referat wygłoszony 14 kwietnia 1981 r. na zebraniu Podstawowej Organizacji Partyjnej przy Radzie Adwokackiej w Warszawie. Pomimo podejmowanych przez partię prób odzyskania kontroli nad adwokaturą, jej inwigilacją i podejmowaniem działań destrukcyjnych, a nawet spełnieniem postulatu reformy jej ustroju, środowisko adwokackie trwało w opozycji wobec władzy. Świadczą o tym obrady I Krajowego Zjazdu Adwokatury w dniach 1 – 2 października 1983 r. oraz dokumenty partyjne relacjonujące te wydarzenia i piętnujące antysocjalistyczne wystąpienia adwokatów.

Odzyskanie kontroli nad niepokornym środowiskiem prawniczym było jednym z naczelnych zadań PZPR. Stąd też, w konkluzji prezentowanego dokumentu Wydział Administracyjny wskazał, w 10 punktach, konkretne działania zmierzające do podporządkowania wymiaru sprawiedliwości. Ich wykonawcami miały być nie tylko instancje partyjne. Adresatami zaleceń Wydziału Administracyjnego KC PZPR były także Sejm, Rada Państwa, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki oraz organy i środowiska będące przedmiotem oceny. Zwraca uwagę fakt, iż wydana na podstawie prezentowanego materiału informacyjnego decyzja Biura Politycznego z 28 lutego 1984 r., powieliła 9 punktów z konkluzji opracowanej przez Wydział Administracyjny i zaleca ich realizację. Biuro Polityczne odrzuciło jedynie propozycję podwyżek płac dla prokuratorów i sędziów.

W niniejszym przypadku uwidacznia się nie tylko stosunek PZPR do środowiska prawniczego, ale również mechanizm sprawowania przez partię roli przewodniej siły w budowie socjalizmu. Sporządzona przez Wydział Administracyjny KC PZPR ocena sytuacji kadrowej, stała się przedmiotem dyskusji Biura Politycznego. Wytyczne zawarte w decyzji Biura Politycznego wyznaczyły zaś konkretne kierunki działania, które miały realizować organy państwowe. Zmierzają one do zabezpieczenie wrażeń w Konstytucji PRL zasad ustroju socjalistycznego, a w szczególności przewodniej, czy też kierowniczej roli PZPR, w tym przypadku w środowisku prawniczym i w zakresie wymiaru sprawiedliwości.

## Dokument

1984 luty, Warszawa. – Dokument sporządzony przez Wydział Administracyjny KC PZPR, stanowiący materiał informacyjny na posiedzeniu Biura Politycznego KC PZPR z dnia 28 lutego 1984 r.<sup>1</sup>

Tajne

Egz. nr 29<sup>2</sup>

### Ocena sytuacji społeczno-politycznej w środowisku prawniczym<sup>3</sup>

Środowisko prawnicze w Polsce liczy obecnie 59.993 osoby z wykształceniem prawniczym /nie uwzględniono w tej liczbie prawników zatrudnionych w MSW<sup>4</sup>, MON<sup>5</sup> oraz aparacie organizacji politycznych i społecznych/. Z tej liczby 38.627 osób pracuje w sektorze uspołecznionym, spośród których zawody prawnicze wykonuje 28.049 osób; w administracji państwowej zatrudnionych jest 9.294 prawników. Istotne znaczenie ma fakt, że jest to środowisko ludzi wykształconych, tkwiących w różnych dziedzinach naszego życia społecznego, politycznego i gospodarczego, cieszące się autorytetem w społeczeństwie, o dużej sile opiniotwórczej.<sup>6</sup>

Rolę prawników wyznacza także ranga, jaką nadał prawu IX Nadzwyczajny Zjazd PZPR w swych uchwałach, upatrując w nim gwaranta procesu socjalistycznej odnowy i prawnych podstaw reformy gospodarczej. Dla podkreślenia roli, którą przywiązuje kierownictwo partii do środowiska prawniczego, Biuro Polityczne poświęciło tej sprawie swoje posiedzenie w marcu 1982 r. a I Sekretarz KC przyjął przedstawicieli ZPP<sup>7</sup> w dniu 8 czerwca 1983 r.

Niedostateczny jest wciąż współdziałanie prawników w kształtowaniu kierunków polityki społecznej i gospodarczej państwa poprzez uczestnictwo w działalności legislacyjnej oraz precyzyjnym, zgodnym z interesami politycznymi poprawnym formułowaniu aktów prawnych.

Wciąż za mała jest rola środowiska w wysuwaniu, a szczególnie konsekwentnym wcielaniu w życie inicjatyw służących umacnianiu państwa i po-

<sup>1</sup> W publikacji zachowana została oryginalna treść dokumentu. Dlatego też, mogą wystąpić błędy literowe, stylistyczne itp.

<sup>2</sup> Z lewej strony pieczęć: *Materiał informacyjny*.

<sup>3</sup> Powyżej z prawej strony pieczęć uzupełniona odręcznie: *z polecenia tow. M. Milewskiego wysłano Członkom BP, Z-com, Sekretarzom dnia 20.II.1984 r. L. dz. Ks/032/399/84*.

<sup>4</sup> Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

<sup>5</sup> Ministerstwo Obrony Narodowej.

<sup>6</sup> Pod niniejszym fragmentem tekstu pieczęć: *Na posiedzenie BP w dn. 28.II.1984 r.*

<sup>7</sup> Zrzeszenie Prawników Polskich – ogólnopolskie stowarzyszenie prawników, osób wykonujących zawody prawnicze, a także studentów prawa, założone w 1945 r.

rzędu prawnego, poszanowania dla prawa i ideowych wartości socjalizmu. Prawnicy mają duże możliwości odegrania poważnej roli w zbliżającej się kampanii wyborczej do rad narodowych.

Prawnicy powinni znaleźć się w pierwszym szeregu sił społeczeństwa polskiego przeciwstawiających się wszelkim przejawom wrogiej działalności wymierzonej przeciwko socjalistycznemu porządkowi prawnemu w naszym kraju oraz aktywnie uczestniczyć w toczącej się walce politycznej.

I. Szczególna rola w ochronie politycznych i ekonomicznych interesów socjalistycznego państwa oraz zapewnieniu ładu i porządku w kraju przypada prawnikom zatrudnionym w organach ścigania i wymiaru sprawiedliwości.

Podstawowa kadra resortu sprawiedliwości liczy 4.572 osoby, w tym 885 sędziów wojewódzkich, 2.312 sędziów rejonowych, 652 asesorów sądowych, 192 sędziów pracy i ubezpieczeń społecznych, 475 notariuszy i 56 asesorów notarialnych. Wysoki jest stopień upartyjnienia kadry

- 2 -

sędziowskiej – 2/3 jej stanu należy do partii i stronnictw politycznych, w tym 55,6% jest członkami PZPR /w sądach wojewódzkich 68,2%/ , 2,6% – ZSL<sup>8</sup>, 4,7% – SD<sup>9</sup>/. Szereg sędziów pełni odpowiedzialne funkcje polityczne i społeczne. M.in. 11 sędziów jest członkami KW<sup>10</sup>, 1 z-cą członka KW, 7 – członkami WKKP<sup>11</sup>, 5 – WKR<sup>12</sup>, a 37 członkami i zastępcami członków komitetów miejskich i miejsko-gminnych PZPR, 20 – członkami MKKP<sup>13</sup> i 11 – członkami MKR<sup>14</sup>; 31 sędziów wybrano dotychczas członkami komisji problemowych komitetów partyjnych. Jedenastu sędziów urlopowano do pracy w aparacie partyjnym. Ponadto 24 sędziów jest radnymi wojewódzkimi, a 93 – radnymi miejskimi rad narodowych. Sędziowie stanowią 1/3 składu ZG ZPP.

W jednostkach prokuratury zatrudnionych jest 3.018 prokuratorów i 650 aplikantów oraz 2.050 pracowników administracyjnych i 1.132 pracowników obsługi. Wyrazem ideowym postaw prokuratorów jest wysoki stopień ich upartyjnienia wynoszący 75,2% oraz ich zaangażowanie w pracy politycznej, pełnienie odpowiedzialnych funkcji w instancjach partyjnych, radach narodowych i organizacjach społecznych. M.in. dwaj prokuratorzy są

<sup>8</sup> Zjednoczone Stronnictwo Ludowe – partia polityczna, powstała 27 listopada 1949 r. z połączenia „lubelskiego” Stronnictwa Ludowego z resztkami rozbitego przez komunistów PSL „mikołajczykowskiego”. ZSL było partią satelicką PZPR, zrzeszoną we Froncie Jedności Narodu.

<sup>9</sup> Stronnictwo Demokratyczne – polska centrowa partia polityczna założona 15 kwietnia 1939. W okresie drugiej wojny światowej działała w ramach Polski Walczącej. W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej partia sojusznicza wobec PZPR, zrzeszona we Froncie Jedności Narodu.

<sup>10</sup> Komitety Wojewódzkie PZPR.

<sup>11</sup> Wojewódzka Komisja Kontroli Partyjnej KW PZPR.

<sup>12</sup> Wojewódzka Komisja Rewizyjna KW PZPR.

<sup>13</sup> Miejska Komisja Kontroli Partyjnej KM PZPR.

<sup>14</sup> Miejska Komisja Rewizyjna KM PZPR.

członkami CKKP<sup>15</sup>, 42 – członkami KW, 164 – członkami komitetów szczebla podstawowego, 66 – członkami komisji problemowych komitetów partyjnych, 170 – lektorami KW PZPR, a 8 – lektorami KC PZPR. Do pracy w aparacie partyjnym urlopowanych zostało 21 prokuratorów. Ponadto 31 prokuratorów jest radnymi wojewódzkich rad narodowych, a 121 – radnymi rad narodowych stopnia podstawowego. O wysokiej aktywności prokuratorów w Zrzeszeniu Prawników Polskich świadczy fakt, że 21 z nich pełni funkcje prezesów zarządów wojewódzkich ZPP. Wielu prokuratorów podjęło działalność w PRON<sup>16</sup>.

W polityce kadrowej sporą wagę starano się przywiązywać do kształtowania zaangażowanych postaw oraz do poprawy systemu naboru, szkolenia i doskonalenia prokuratorów i sędziów, jak również tworzenia rezerwy kadry kierowniczej.

W Prokuraturze Generalnej i Ministerstwie Sprawiedliwości i w zasadzie realizowane są kompleksowe programy szkolenia

- 3 -

oraz zawodowego i ideowo-politycznego doskonalenia kadry – zgodnie z zaleceniami Biura Politycznego. Celem lepszego doboru ludzi do zawodu prokuratorskiego i sędziowskiego, nawiązane zostało systematyczne współdziałanie z dziekanami wydziałów prawa. W prokuraturze w 1982 r. wprowadzono istotne zmiany w systemie szkolenia aplikantów. Zorganizowano 17 ośrodków międzywojewódzkich, których kierownikami mianowano najbardziej doświadczonych zawodowo i politycznie prokuratorów. Obok tematyki zawodowej realizowany jest program wychowania ideowo-politycznego, często z udziałem członków instancji partyjnych i weteranów ruchu robotniczego. Aplikanci odbywający szkolenie także w sądach, arbitrażu i w MO<sup>17</sup>.

Corocznie przeprowadzana jest ocena kadry resortowej. Np. w wyniku ostatniego przeglądu kadrowego w resorcie sprawiedliwości odwołano 7 prezesów sądów wojewódzkich oraz okręgowych sądów pracy i ubezpieczeń społecznych, w związku z niezadowolającymi efektami pracy zawodowej.

W środowisku sędziowskim i prokuratorskim występuje szereg negatywnych zjawisk, którym energiczne przeciwdziałanie jest pilną koniecznością. Problemem staje się odchodzenie z pracy sędziów i – zwłaszcza – prokuratorów do innych zawodów prawniczych. W 1983 r. zrezygnowało

<sup>15</sup> Centralna Komisja Kontroli Partyjnej KC PZPR.

<sup>16</sup> Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego – organizacja polityczna (początkowo pod nazwą Obywatelskie Komitety Ocalenia Narodowego) utworzona w okresie stanu wojennego przez PZPR i podporządkowane jej stronnictwa polityczne ZSL i SD oraz zależne od władz organizacje katolickie, w celu propagandowego wykazania poparcia społeczeństwa dla polityki partii, a w szczególności wprowadzenia stanu wojennego. PRON nawiązywał do tradycji działalności Frontu Jedności Narodu.

<sup>17</sup> Milicja Obywatelska.

z pracy w sądownictwie 159 sędziów i notariuszy; w latach poprzednich zwalniało się przeciętnie 52 sędziów rocznie. Natomiast w okresie od 1 stycznia 1980 r. zwolniło się ze służby 506 prokuratorów i obecnie pozostaje nieobsadzonych 531, tj. 15,4% stanowisk prokuratorów. W wielu rejonach kraju wskaźnik procentowy wakatów jest znacznie wyższy: w województwach warszawskim, gdańskim i szczecińskim wynosi około 25%, natomiast w województwie katowickim i w Prokuraturze Generalnej – 20%. W licznych prokuraturach rejonowych stan zatrudnienia kształtuje się już poniżej dopuszczalnego minimum.

Większość rezygnujących z pracy sędziów i prokuratorów to ludzie w wieku pomiędzy 30 a 40 rokiem życia, z kilkunastoletnim stażem, o wysokich kwalifikacjach zawodowych i optymalnie przydatni.

Można przyjąć, że głównymi przyczynami tego stanu jest nienormowany czas pracy wynikający z przeciążenia sprawami, niepopularność zwodu /zwłaszcza prokuratorów/, a także braki w ideologicznym przygotowaniu kadry w czasie studiów.

- 4 -

Nie bez znaczenia jest także poziom płac. Z dokonanych ustaleń wynika, że zarobki prokuratorów i sędziów o krótkim a nawet średnim stażu są znacznie niższe od wynagrodzeń uzyskiwanych np. przez radców prawnych, a także od zarobków wielu grup zawodowych, w których nie jest wymagane posiadanie wyższego wykształcenia i wiadomości specjalistycznych. Zjawisko to jest tym bardziej charakterystyczne, że przygotowanie do wykonywania czynności prokuratora i sędziego trwa 8 lat /5 lat studiów oraz 3 lata aplikacji i asesury/.

Trudna jest również sytuacja mieszkaniowa w tym resorcie. Np. na tle obowiązujących zasad przydziału mieszkań prokuratura i resort sprawiedliwości nie posiadają żadnych możliwości uzyskania lokali mieszkalnych dla swych pracowników.

Wymienione zjawiska nie wyczerpują zakresu trudności występujących w sądownictwie i prokuraturze.

W okresie pomiędzy sierpniem 1980 r. a grudniem 1980 r. działalność organów ochrony porządku prawnego w stopniu istotnym była utrudniona na skutek zarówno powszechnego braku poszanowania prawa, jak i utrudniania czy wręcz uniemożliwiania ścigania sprawców ich naruszeń. Anarchizujące działania opozycji politycznej i mało skuteczne przeciwdziałanie kierownictwa resortu sprawiedliwości doprowadziły w 1981 r. do głębokich podziałów środowiska sędziowskiego /do b. NSZZ „Solidarność”<sup>18</sup> należała ¼ kadry sędziowskiej/, dezorganizacji pracy sądownictwa a nawet do załamania polityki karnej. W sądach powszechnych wystąpiła wyraźna tendencja do nadmiernej liberalizacji polityki karnej i obniżania wysokości kar do

<sup>18</sup> Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”

najniższych granic ustawowego zagrożenia, wzrostu liczby warunkowych zawiesznień przy jednoczesnym niepełnym wykorzystaniu katalogu środków karnych o charakterze niezolacyjnym. Sytuacja ta stwarzała ryzyko załamania ochronnej funkcji prawa i podważania zasad porządku prawnego.

- 5 -

Po wprowadzeniu stanu wojennego, w wyniku dokonanego przeglądu kadrowego Rada Państwa odwołała 25 oraz przyjęła rezygnację z pracy 11 sędziów. Ze służby w prokuraturze w pierwszych tygodniach stanu wojennego zwolniono 15 prokuratorów i 2 aplikantów oraz przyjęto rezygnację z pracy kolejnych 15 prokuratorów.

Podjęte w resorcie sprawiedliwości bezpośrednio po wprowadzeniu stanu wojennego przedsięwzięcia polityczne, dyscyplinujące i kadrowe doprowadziły do wyeliminowania działań ekstremalnych i poważnego zneutralizowania jawnych postaw destrukcyjnych. W 1982 r. wypracowano i wdrożono nowy model nadzoru sądowego mający na celu skuteczniejszą kontrolę nad orzecznictwem i sprawnością postępowania sądowego, zorganizowano i uruchomiono system cyklicznego szkolenia ideologicznego i fachowego, opracowano projekt zmian ustawodawczych dotyczących struktury organizacyjnej sądownictwa powszechnego. Działania te spowodowały, że kadra sędziowska generalnie zrealizowała zadania określone po wprowadzeniu stanu wojennego. W 1984 r. w sądownictwie stwierdza się postępującą stabilizację i wyciszenie okazywanych w przeszłości przejawów sympatii i poparcia dla haseł opozycji. Tym niemniej nie zostały zlikwidowane wszystkie negatywne zjawiska społeczno-polityczne, o czym świadczą mogą fakty np. demonstracyjnego klerykałizmu, wyrażania sympatii dla poczynań podziemia oraz towarzyskiego i zawodowego bojkotu sędziów prezentujących właściwe postawy. Słaba jest aktywność organizacji partyjnych w sądownictwie wyrażająca się m.in. nie podejmowaniem działań zabezpieczających należyte wykonywanie przez sądy zadań w zakresie ochrony prawnej interesów państwa socjalistycznego. Wymownym jest fakt, że po wprowadzeniu stanu wojennego 14 sędziów zostało wydalonych z partii, a 68 oddało legitymacje partyjne z motywów politycznych; przeważająca część nich nadal wykonuje zawód. Niezadowolający jest także udział środowiska sędziowskiego w pracach PRON.

- 6 -

Wywierana jest również, nierzadko skuteczna, presja na sędziów rozpoznających sprawy o charakterze politycznym, której efektem są niewłaściwe, błędne orzeczenia, zwłaszcza z zakresu prawa karnego i prawa pracy /w tym przypadku zdecydowana większość kwestionowanych decyzji podejmowana jest przez terenowe komisje odwoławcze, które nie podlegają Ministerstwu Sprawiedliwości/.

Szczególnie negatywnie z moralnego punktu widzenia ocenić należy fakty bezprawnego podziału wśród pracowników Sądu Rejonowego



w Lublinie darów przeznaczonych dla wychowanków zakładu poprawczego oraz nieprawidłowości i nadużycia z bonami obiadowymi w Sądzie Wojewódzkim w Zamościu.

Największe nasilenie negatywnych zjawisk społeczno-politycznych, determinujących również orzecznictwo sądowe występuje w Warszawie oraz w województwach szczecińskim, katowickim, gdańskim i bydgoskim.

Działania opozycji, która od 1980 r. wytworzyła wręcz wrogą atmosferę wokół prokuratury, a nawet zastraszała niektórych jej pracowników, doprowadziły do przypadków ulegania i politycznej dezorientacji pewnej części, zwłaszcza młodych prokuratorów. W zdecydowanej większości kadra prokuratorska wykazała ideowość, dojrzałość polityczną, dyspozycyjność i odporność psychiczną. Jednak w pięciu jednostkach organizacyjnych prokuratury powstały koła NSZZ „Solidarność”, ukonstytuował się Krajowy Komitet Pracowników Prokuratury NSZZ „Solidarność”, niektórzy prokuratorzy aktywnie uczestniczyli w kampaniach propagandowych tego związku. Przedsięwzięcia dyscyplinująco-weryfikacyjne po wprowadzeniu stanu wojennego przyczyniły się do ustabilizowania sytuacji społeczno-politycznej w prokuraturze.

- 7 -

Nie bez wpływu na ten stan pozostaje poziom edukacji politycznej wyniesiony przez młodych sędziów i prokuratorów z wyższych uczelni, gdzie zwłaszcza w latach 1978-1981 panował niedowład ideowy i prowadzono niemal jawną działalność antysocjalistyczną. Niekorzystny klimat społeczno-polityczny wśród sędziów, podobnie jak w innych środowiskach prawniczych, kształtowany był również w znacznej mierze postawą i działalnością kadry naukowej PAN<sup>19</sup>. Celowym jest wzmożenie oddziaływania polityczno-administracyjnego na środowiska dla zneutralizowania negatywnych tendencji. Sytuacja na uniwersyteckich wydziałach prawa i w Polskiej Akademii Nauk wymaga odrębnej analizy, którą powinny dokonać Wydział Nauki i Oświaty KC PZPR oraz Ministerstwo Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki.

Krytycznie ocenić należy sprawność postępowania przygotowawczego i sądowego. W wyniku m.in. zwiększonego wpływu spraw do prokuratur, szybkość postępowania przygotowawczego uległa pogorszeniu i często odbiega od wymogów ustawowych. Liczba spraw pozostających do załatwienia wzrosła na koniec I półrocza ubr. O 10.723; o około 4% zmniejszył się odsetek spraw załatwionych w okresie 1 miesiąca i zwiększyła się liczba postępowań przygotowawczych długotrwałych /118 postępowań trwa powyżej 1 roku/. Przyczyną tej przewlekłości są również trudności kadrowe, jak i wadliwe ukierunkowanie czynności prokuratorskich, zwłaszcza we wstępnej fazie postępowania oraz nienależyta koncentracja i poziom tych czynności w toku dalszego postępowania.

<sup>19</sup> Polska Akademia Nauk.



- 8 -

W I półroczu 1983 r. znacznie zwiększyło się obciążenie sędziów. Do sądów wpłynęło 862.558 spraw wobec 798.670 w analogicznym okresie ub.r. Średnio miesięczne obciążenie sędziego wzrosło z 33 spraw w 1981 r. do 39 w 1983 r. Mimo wzrostu intensywności pracy zwiększyła się ilość nierozpoznanych spraw sądowych. W końcu I półrocza ub. r. Oczekiwało na załatwienie prawie 297 tys. spraw, tj. o 25,2% więcej niż w analogicznym okresie ub.r., co stanowi blisko dwumiesięczny wpływ. Największe zaległości występują w sądach wojewódzkich w Bydgoszczy /4,9 miesięcznego wpływu/, Gdańsku /4,8/ i w Warszawie /3,3/.

Wzrastające zadania i trudności kadrowe powodują, że problematyka organizacji pracy, optymalnego wykorzystania kadry i kontroli wykonawstwa zadań w sądach i prokuraturach nabiera szczególnego znaczenia. W tym zakresie dokonano pewnego postępu, ale jest on niewystarczający w stosunku do potrzeb, a ponadto wystąpiły pewne zjawiska niekorzystne, które osłabiają efektywność działań resortu sprawiedliwości i prokuratury.

Takimi niekorzystnymi zjawiskami w resorcie sprawiedliwości są m.in. zbyt częste zmiany struktur organizacyjnych, przejmowanie – bez odpowiedniego zaplecza także kadrowego – coraz to nowych kompetencji oraz zaniedbywanie podstawowego odcinka – funkcjonowania sądów wojewódzkich i rejonowych. W ostatnim czasie podjęte zostały działania na rzecz wyeliminowania tych niedostatków.

W prokuraturach, zwłaszcza w niniejszych jednostkach istnieje nadmiar stanowisk funkcyjnych; ich dalsze ograniczenie jest pilną potrzebą. Są jednostki, w których połowę kadry stanowią pracownicy funkcyjni; w Prokuraturze Generalnej jest nadmiar ludzi na stanowiskach wicedyrektorów departamentów. Zgłaszane są uwagi o potrzebie zwiększenia samodzielności i sprawności prokuratorów Prokuratury Generalnej, m.in. poprzez ograniczenie wieloszczeblowego, zespołowego systemu ustalania decyzji, nadmiernie absorbującego czas prokuratorów.

II. Spośród 114 sędziów Sądu Najwyższego, 89 /78,1%/ jest członkami PZPR, 5 – SD, 6 – ZSL.

Po sierpniu 1980 r. w Sądzie Najwyższym działały dwa związki zawodowe: Związek Pracowników Państwowych i Społecznych, skupiających

- 9 -

dominującą większość kadry sędziowskiej i administracyjnej oraz NSZZ „Solidarność”, do którego przystąpiło 67 osób, w tym 2 sędziów Sądu Najwyższego i 1 sędzia sądu wojewódzkiego, delegowany do Biura Orzecznictwa.

Komisja Zakładowa NSZZ „Solidarność” nie odegrała w Sądzie Najwyższym poważniejszej roli, gdyż w płaszczyźnie związkowej była ona niemal

żadna, a w pozostałym zakresie nie miała wpływu na merytoryczną pracę Sądu i sprowadzała się tylko do propagandy.

Po wprowadzeniu stanu wojennego z wszystkimi członkami NSZZ „Solidarność” przeprowadzono rozmowy. Celem tych rozmów było dokonanie oceny postaw i poglądów członków „Solidarności”, a zwłaszcza ich stosunku do uchwał powziętych w Radomiu i Gdańsku. Z trzema pracownikami administracyjnymi, którzy nie odcięli się od ekstremalnej, antypaństwowej działalności rozwiązano stosunek pracy, jednego sędziego SN odwołano ze stanowiska, a jednemu sędziemu /sądu wojewódzkiego/ cofnięto delegację do Biura Orzecznictwa.

Sąd Najwyższy jako naczelny organ sądowy sprawuje konstytucyjny nadzór nad działalnością orzecniczą wszystkich sądów, a więc nad najważniejszą z punktu widzenia praworządności formą stosowania i rozumienia prawa. W szczególnie trudnych i złożonych warunkach społeczno-politycznych Sąd Najwyższy właściwie spełniał swą konstytucyjną rolę kontynuując ustabilizowaną linię orzecznictwa. Np. decyzje Sądu Najwyższego w sprawie przeciwko kierownictwu KPN<sup>20</sup> udaremniły próby storpedowania tego procesu prowadzonego w sądzie warszawskim w sposób urągający powadze sądu pozwalający oskarżonym na prowadzenie na sali rozpraw agitacji antysocjalistycznej.

Istotną była rola Sądu Najwyższego po wprowadzeniu stanu wojennego. Podejmując szereg uchwał dotyczących wykładni nowego ustawodawstwa i korygując wadliwe orzeczenia sądowe, Sąd Najwyższy zapobiegał rozbieżnościom w rozumieniu i stosowaniu poszczególnych przepisów szczególnych regulacji w zakresie prawa karnego, a także w praktyce orzecniczej sądów pracy i ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza na tle rozwiązywania umów o pracę, zwalniania ze służby w zakładach zmilitaryzowanych.

- 10 -

W ten sposób Sąd Najwyższy ujedynolcił orzecznictwo, ukierunkowując politykę stosowania prawa na realizację celów i założeń ustawodawstwa stanu wojennego. W szczególności Sąd Najwyższy korygował wiele wadliwych orzeczeń sądów powszechnych, praktykę licznych odstępowań od trybu dożącego, przypadki uniewinnień w następstwie wadliwej interpretacji prawa, nadmierną częstotliwość przeprowadzanych badań psychiatrycznych a niejednokrotnie nieuzasadniony liberalizm. Np. Izba Karna w sprawach politycznych rozpoznawanych w trybie rewizji nadzwyczajnych zastrzyła karę 29,9% skazanym, w stosunku do 34,3% uchyliła wyroki /głównie mierze uniewinniające/ z przekazaniem spraw do ponownego rozpoznania. W sprawach kryminalnych, rozpoznawanych w drodze rewizji nadzwyczajnych, zastrzyżono 60,9%, a złagodzone 10,9% kar, natomiast z rewizji zwykłych wskaźnik zastrzyżeń wynosił 10% a złagodzeń – 27,9%.

<sup>20</sup> Konfederacja Polski Niepodległej – polska partia polityczna, założona 1 września 1979 przez Leszka Moczulskiego, nawiązująca do tradycji piłsudczykowskich.

Działalność interpretacyjna Sądu Najwyższego szeroka była również w 1983 r. w związku z zawieszeniem, a następnie zniesieniem stanu wojennego. Działania pozajudycyjne były aktywne w związku z uchwaleniem i wdrażaniem ustawy o amnestii, ustawy o związkach zawodowych oraz kompleksu regulacji dotyczących reform społeczno-gospodarczych. Istotne znaczenie dla kształtowania właściwej polityki karnej mają uchwalone wytyczne dotyczące określenia pojęć: „korzyść majątkowa w wielkich rozmiarach”, oraz „poważna szkoda” i „wielka szkoda”.

III. W Naczelnym Sądzie Administracyjnym pracuje 61 sędziów, z czego 25 w NSA w Warszawie, a 36 w 6 ośrodkach zamiejscowych /Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Poznań, Wrocław/. Kadra sędziowska rekrutuje się spośród pracowników z dużym doświadczeniem zawodowym /ustawa wymaga co najmniej 10-letniej praktyki na samodzielnym stanowisku prawniczym/, głównie spośród b. sędziów sądów wojewódzkich i okręgowych sądów pracy i ubezpieczeń społecznych oraz b. pracowników administracji. Część kadry pracowała uprzednio w organach prokuratury, w placówkach naukowych, oraz na stanowiskach radców prawnych.

43 sędziów należy do PZPR /70,5%/, 4 do SD /6,6%/, 3 do ZSL /4,9%/, 11 jest bezpartyjnych /18%/. Zarówno w NSA w Warszawie,

- 11 -

jak i w ośrodkach zamiejscowych istnieją podstawowe organizacje partyjne PZPR, z tym że w niektórych ośrodkach – ze względu na małą liczbę członków – wspólnie z innymi instytucjami prawniczymi /we Wrocławiu – z Okręgową Komisją Arbitrażową, w Lublinie – z Okręgowym Sądem Pracy i Ubezpieczeń Społecznych/. Należy podkreślić, że przez cały okres istnienia NSA w sądzie tym nie powstały żadne związki zawodowe.

Wielu sędziów zaangażowanych jest w różnego rodzaju działalność społeczną m.in. jako członkowie różnych komisji w komitetach wojewódzkich PZPR; w instancjach ZSL i SD oraz w WRN<sup>21</sup>.

IV. W Państwowym Arbitrażu Gospodarczym zatrudnionych jest 341 arbitrów, w tym 65 – w Głównej i 276 w okręgowych komisjach arbitrażowych.

Okolo 40% arbitrów stanowią członkowie Partii. Organizacje partyjne działające w Arbitrażu potrafiły skutecznie integrować ogół pracowników wokół realizacji zadań ustawowych tej instytucji. W trudnych latach 1980-1981 pracownicy Arbitrażu wykazali właściwą postawę ideowo-polityczną, zgodną z kierunkami polityki partii i podstawowymi interesami państwa.

Kadra pracowników zatrudnionych w Państwowym Arbitrażu Gospodarczym wyróżniła się pogłębioną znajomością funkcjonowania gospodarki narodowej oraz mechanizmów i instrumentów ekonomicznych mających

<sup>21</sup> Wojewódzkie Rady Narodowe – terenowe organy władzy w PRL na szczeblu wojewódzkim.

na względzie zapewnienie zgodności umów zawieranych w obrocie gospodarczym z celami narodowych planów społeczno-gospodarczych. Stąd w orzecznictwie Państwowego Arbitrażu Gospodarczego znajduje odzwierciedlenie ochrona nie tylko praw podmiotowych przedsiębiorstw, lecz także interesu ogólnospołecznego. Podkreślenia wymaga fakt, że od czasu wejścia w życie nowych podstaw prawnych funkcjonowania gospodarki – orzecznictwo arbitrażowe włączyło się w sposób zdecydowany w utrwalanie w praktyce zasady reformy gospodarczej.

V. W 397 zespołach adwokackich wykonuje zwód 3.304 adwokatów na ogólną liczbę 5.608 osób wpisanych na listę adwokatów.

Okres po sierpniu 1980 r. przyniósł niekorzystne zmiany w tym środowisku. Szeregi PZPR opuściło 168 osób; ponadto 3 adwokatów odeszło z SD, a 4 – z ZSL. Obecnie członkami PZPR jest 731 adwokatów

- 12 -

/tj. 22% ogółu wykonujących zawód/, 192 – SD /6%/ i 144 /4%/ – ZSL. Szereg adwokatów reprezentowało negatywne postawy polityczne, utrzymywało ściśle kontakty z b. KSS-KOR<sup>22</sup>, KPN, Komitetami Obrony Więzionych za przekonania i ośrodkami dywersji antypolskiej. Wprowadzenie stanu wojennego częściowo zahamowało negatywne trendy w tym środowisku. Część adwokatów zaniechała czynnej negacji działań władzy na rzecz normalizacji życia w kraju, ale niektórzy zwiększyli aktywność w kierunku sprzecznym z interesami socjalistycznego państwa. M.in. ukształtowała się nieformalna grupa tzw. obrońców politycznych, sale sądowe nierzadko były wykorzystywane do demagogicznego głoszenia haseł mających na celu dyskredytowanie PZPR i władz państwowych, niektórzy adwokaci współuczestniczyli w wypracowywaniu taktyki działania dla nielegalnych struktur podziemnych. Postawy takie spotkały się z daleko idącym liberalizmem organów samorządu adwokackiego.

Przeprowadzona w 1983 r. kampania sprawozdawczo-wyborcza w adwokaturze przyniosła straty członkom partii. Częste były negatywne politycznie wystąpienia, głównie ze strony osób od lat znanych z antypaństwowej działalności. M.in. żądano powszechnej amnestii dla więźniów politycznych, wprowadzenia statusu więźnia politycznego, reaktywowania b. Polskiego Stowarzyszenia Penitencjarnego oraz Stowarzyszenia Adwokatów i Aplikantów Adwokackich. Powszechnej krytyce poddawane zawarte w ustawie o adwokaturze regulacje dotyczące uprawnień Ministra Sprawiedliwości i ograniczeń wiekowych w wykonywaniu zawodu; w tym zakresie były liczne postulaty nowelizacji ustawy. Szczególnie negatywny był przebieg walnego zgromadzenia w Warszawie w dniach 3-4 września 1983 r.

<sup>22</sup> Komitet Samoobrony Społecznej – Komitet Obrony Robotników – następca Komitetu Obrony Robotników, organizacji opozycyjnej powstałej 23 września 1976 r.

Obok negatywnych wystąpień w trakcie tego zgromadzenia podkreślenia wymaga fakt, że wśród 67 wybranych delegatów na Krajowy Zjazd Adwokatury znalazło się 36 osób reprezentujących wrogie postawy polityczne.

Krajowy Zjazd Adwokatury w dniach 1-3 października 1983 r. został zdominowany przez grupę opozycyjną, która wystąpiła w sposób zorganizowany pozyskując większość adwokatów biernych. Rezultatem takiej atmosfery Zjazdu były wyniki wyborów do centralnych organów samorządu adwokackiego oraz treści podjętych uchwał i wniosków o negatywnym wydźwięku społeczno-propagandowym.

- 13 -

Przebieg Zjazdu determinowany był wysiłkami kampanii sprawozdawczo-wyborczej w okręgowych izbach adwokackich, w wyniku której wśród 315 delegatów było 55 członków PZPR, 24 – SD i 12 – ZSL /na Zjeździe w 1981 r. na 460 delegatów odpowiednio: 117, 39 i 29/. Około 1/3 składu delegatów stanowiły osoby, których dotychczasowa działalność i prezentowane postawy polityczne wymierzone są przeciwko socjalistycznemu porządkowi prawnemu. Wśród nich znajdowało się m.in. 4 b. doradców KKP NSZZ „Solidarność”, 12 internowanych w okresie stanu wojennego i 83 osoby jawnie wspierające b. NSZZ „Solidarność” lub mające ściśle powiązania z hierarchią kościelną.

Nowo wybrane władze adwokatury nie podjęły znaczących działań na rzecz zneutralizowania negatywnych zjawisk i wsparcia pozytywnych procesów w środowisku. Nadal podejmowane są działania na rzecz podtrzymania elitarności zawodu, ograniczania dostępu młodzieży pochodzenia robotniczo-chłopskiego do adwokatury, uzyskania nieograniczonej autonomii oraz nowelizacji ustawy celem wyeliminowania ograniczeń wiekowych w wykonywaniu zawodu i uprawnień Ministra Sprawiedliwości wobec samorządu. Niepokojącym zjawiskiem są również próby przyjmowania do adwokatury osób powszechnie znanych w środowiskach prawniczych z działalności antysocjalistycznej /m.in. w bydgoskim, łódzkim, szczecińskim, radomskim, wałbrzyskim, płockim, krakowskim, zielonogórskim i w Warszawie/. Ograniczenie negatywnych rezultatów Krajowego Zjazdu i poprawy sytuacji w adwokaturze wymaga wzmocnienia pracy politycznej w środowisku oraz podjęcia działań dyscyplinujących m.in. przez organy finansowe i ZUS<sup>23</sup>. Występuje rażąca rozbieżność pomiędzy dochodami deklarowanymi a faktycznie utrzymywanym standardem życiowym znacznej części adwokatów.

Aresztowanie adw. Macieja Bednarkiewicza i ujawnienie jego działalności kryminalnej wywołało znaczny rezonans w środowisku m.in. organy samorządowe w Warszawie, Gdańsku i Krakowie skutecznie neutralizowa-

<sup>23</sup> Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

ły próby podejmowania akcji petycyjnych, stwierdzono dziwny wzrost dochodów wykazywanych w zespołach, stwierdza się izolowanie niektórych inspiratorów dotychczasowych działań opozycyjnych /np. J. Olszewskiego, Wł. Siła-Nowickiego, E. Wendego/.

- 14 -

VI. Na liście radców prawnych wpisanych jest 13.655 osób, z których ponad 12 tysięcy wykonuje zawód. Ponadto w okręgowych komisjach arbitrażowych szkoli się 938 aplikantów radcowskich.

Uchwalona 6 lipca 1982 r. ustawa o radcach prawnych stworzyła warunki zapewniające umacnianie praworządności w systemie gwarancji przestrzegania prawa w działalności państwowych jednostek organizacyjnych, organizacji spółdzielczych i innych jednostek społecznych. Wprowadziła bowiem rozwiązania, które optymalnie mają zapewnić przestrzeganie prawa w działalności wszystkich jednostek organizacyjnych w państwie oraz nadała radcom prawnym odpowiednią do ich zadań rangę zawodową i społeczną.

Dotychczas środowisko radców prawnych nie jest jeszcze zintegrowane, czemu sprzyja specyfika tego zawodu – m.in. wykonywanie pracy w odosobnieniu oraz odrębność zakresów prawnego zainteresowania charakterystyczne dla danej jednostki organizacyjnej. Nie stwierdza się zagrożeń politycznych w tym środowisku, a wpływy partii są znaczne. W dniach 24-25 września 1983 r. odbył się I Krajowy Zjazd Radców Prawnych, którego przebieg i wyniki były pozytywne. Wśród 51 wybranych członków Krajowej Rady Radców Prawnych jest 17 członków PZPR, 4 – ZSL i 1 – SD. Dotychczasowa działalność organów samorządowych radców prawnych sprzyja realizowaniu ustawowych zadań przez to środowisko.

Z przeprowadzonych badań ankietowych wynika, że wysokość zarobków uzyskiwanych przez radców prawnych w zestawieniu ze stosunkowo luźnym powiązaniem z zakładem pracy czyni ten zawód atrakcyjnym i w związku z tym obserwuje się tendencję przechodzenia do niego prawników z innych zawodów. Zjawisko to oddziałuje negatywnie na zapewnienie stabilizacji kadrowej w innych zawodach prawniczych, zwłaszcza w prokuraturach i sądach oraz wywołuje też niekiedy krytykę społeczną co do słuszności przyjętych regulacji prawnych dających radcom prawnym większe przywileje niż pozostałym prawnikom społecznych jednostek organizacyjnych.

x x x

W świetle przedstawionej sytuacji społeczno-politycznej w poszczególnych środowiskach prawniczych występuje szereg zjawisk, które

- 15 -

wymagają podjęcia działań na rzecz ich wyeliminowania lub ograniczenia. W szczególności konieczna jest realizacja następujących przedsięwzięć:



1. Wydział Administracyjny KC PZPR wspólnie z egzekutywami POP w Ministerstwie Sprawiedliwości, Prokuraturze Generalnej, Sądzie Najwyższym i Naczelnym Sądzie Administracyjnym opracują harmonogram działań zmierzających do wzmożenia pracy ideowo-politycznej w swych środowiskach. Program winien przewidywać działania zmierzające do wyeliminowania wpływów opozycji w środowisku i przyciągnięcia wahających się do aktywnego poparcia aktualnej linii partii i rządu.
2. Kierownictwo Ministerstwa Sprawiedliwości i Prokuratury Generalnej we współdziałaniu z POP opracują harmonogram czynności zmierzających do ich wyeliminowania występujących problemów i nieprawidłowości do końca marca 1984 r.
3. Zaostrzenia wymaga represja karna przede wszystkim za przestępstwa o charakterze politycznym, zagarnięcia mienia społecznego znacznej wartości, niegospodarności i marnotrawstwa, łapownictwa, zgwałceń i kradzieży z włamaniem. W znacznie większym stopniu w orzecznictwie sądowym wykorzystywane być powinny możliwości represji ekonomicznej oraz wymierzane kary dodatkowe – zwłaszcza zakaz zajmowania stanowisk, wykonywania zawodu lub prowadzenia określonej działalności i podawania wyników do publicznej wiadomości.
4. Zgodnie z zaleceniami B.P. z 1982 r. dalszego usprawnienia wymaga system naboru i kształcenia kadr do sądownictwa i prokuratury. Uzupełniające propozycje w tej sprawie – opracują Wydział Nauki i Oświaty i Wydział Administracyjny KC PZPR oraz Ministerstwo Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki.
5. Wydział Administracyjny KC PZPR w porozumieniu z Ministerstwem Sprawiedliwości i Prokuraturą Generalną zorganizuje dwudniowe kursy dla I sekretarzy POP z sądów i prokuratur wojewódzkich dla omówienia węzłowych problemów pracy organizacji partyjnych w sądach i prokuraturach. Pierwszy kurs odbył się w m-cu lutym br.

- 16 -

Kolejne spotkanie przewiduje się w kwietniu br. Dla omówienia zadań organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości wynikających z decyzji Krajowej Konferencji Delegatów.

6. Komitety wojewódzkie PZPR podejmą działania na rzecz aktywizacji podstawowych organizacji partyjnych i członków PZPR działających w adwokaturze w kierunku ograniczenia wpływów osób reprezentujących postawy opozycyjne oraz rozważą celowość spowodowania kontroli wybranych zespołów adwokackich i adwokatów przez organy finansowe i ZUS /Pierwsze kontrole już są prowadzone/.



7. Potrzeba zapewnienia wszystkim uspołecznionym jednostkom organizacyjnym pełnej obsługi prawnej wymaga doprowadzenia do realizacji zasady zatrudnienia się radców prawnych w jednym zakładzie pracy na pełnym etacie. W tym celu planuje się m.in. zwiększyć liczbę szkolonych aplikantów radcowskich w okręgach odczuwających niedobór radców prawnych.
8. Celowym byłoby przyspieszenie wydania ustawy o Sądzie Najwyższym. Przyspieszone winny być prace legislacyjne nad projektami ustaw o Prokuraturze PRL.
9. Wymaga przyspieszenia decyzja w sprawie podwyżek płac dla prokuratorów i sędziów celem zahamowania odpływu doświadczonych i sprawdzonych pracowników oraz zagwarantowania dopływu wartościowej kadry.
10. Szczegółowo zbadać fakty niewłaściwych postaw pracowników wymiaru sprawiedliwości i prokuratury, a w wypadku potwierdzenia podjąć właściwe decyzje eliminujące fakty kompromitujące te organa i osoby niedające rękojmi właściwego wykonywania zawodu.

Wydział Administracyjny KC PZPR

Warszawa, luty 1984 r.

Oryginał, maszynopis.

Archiwum Akt Nowych, zespół akt: Polska Zjednoczona Partia Robotnicza. Komitet Centralny w Warszawie, sygn. V/222, k. 163–178.

# III

## RECENZJE



**Adam Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991, czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików)*.  
*Krótki kurs*, 2. wydanie, Wydawnictwo C.H. Beck 2012,  
402 strony**

Dzieje Rosji radzieckiej i ZSRR budzą żywe zainteresowanie historyków, czego dowodem są liczne publikacje. Brakowało jednak do tej pory opracowania, które dałoby pełny, wnikliwy wykład o przeobrażeniach prawa konstytucyjnego, karnego i cywilnego oraz ustroju sądów, prokuratury, adwokatury i organów bezpieczeństwa w latach 1917–1991. Książka Profesora A. Lityńskiego znakomicie wypełniła tę lukę. Stanowi ona zarazem dopełnienie pionierskich dzieł Autora o prawie i ustroju Polski Ludowej (m.in. *O prawie i sądach początków Polski Ludowej*, Białystok 1999; *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej* – napisana wspólnie z Profesorem M. Kallasem, Warszawa 2000; *Historia prawa Polski Ludowej*, wydanie czwarte, Warszawa 2010). Przybliży bowiem poglądy i rozwiązania, które w dużej mierze wpłynęły na doktrynę oraz regulacje w zakresie ustroju politycznego i prawa sądowego w państwach będących po drugiej wojnie światowej w orbicie bezpośrednich wpływów ZSRR, w tym Polski.

Prezentowana książka jest nie tylko bardzo udaną syntezą ustaleń dotychczasowej literatury. W znacznej części odzwierciedla bowiem wyniki szeroko zakrojonych badań źródłowych Autora nad ustrojem i prawem Rosji radzieckiej i ZSRR. Rozmiary obszaru badawczego, poziom wnikliwości oraz dojrzałości analiz, refleksji i wniosków sprawiają, że praca A. Lityńskiego inspirowa i wielce ułatwia prowadzenie dalszych studiów.

W pracy wyodrębniono cztery rozdziały: *I. Prawo konstytucyjne*; *II. Prawo karne*; *III. Prawo cywilne*; *IV. Sądy, adwokatura i organy ścigania*. Poprzedza je *Wprowadzenie* – słowo o filozofii, państwie i prawie.

W rozdziale I (najobszerniejszym, liczącym blisko 100 stron) Autor daje wykład o przeobrażeniach ustroju politycznego państwa radzieckiego. Z wielkim znanstwem przybliży okoliczności powstawania, systematykę i najistotniejsze postanowienia kolejnych konstytucji i aktów prawnych okołokonstytucyjnych (wytykając jednocześnie najważniejsze w nich luki). Zarazem dokładnie konfrontuje owe regulacje praktyką konstytucyjną. Z niezwykłą precyzją wykazuje ich fasadowy na ogół charakter, odsłaniając pozakonstytucyjne struktury i mechanizmy faktycznej władzy.

Przykładowo, analizując rozwiązania konstytucji z 1918 r., Autor wykazuje w szczególności, że: 1) wybory nie były ani powszechne, ani równe, ani bezpośrednie (poza wyborami do organów najniższego szczebla), a tym bardziej proporcjonalne, bo nie istniały konkurujące ze sobą listy partyjne; nie zapewniono też tajności głosowania; 2) powtórzono za dekretem Wszechrosyjskiego Centralnego Komitetu Wykonawczego z 28 stycznia 1918 r., iż państwo jest federacją republik narodowych, co było fikcją aż do 20 grudnia 1922 r.; 3) nie określono liczby członków Zjazdu Rad, nie oznaczono też długości jego sesji; 4) Wszechrosyjski Centralny Komitet Wykonawczy był „całkowicie odpowiedzialny” przed Zjazdem Rad, ale nie określono zakresu, form i procedury owej odpowiedzialności. Jego kompetencje sprawiły, iż w istocie był ważniejszy aniżeli Zjazd Rad; 6) nie skonkretyzowano „całkowitej odpowiedzialności” komisarzy ludowych przed Radą Komisarzy Ludowych oraz jej „całkowitej odpowiedzialności” przed Zjazdem

Rad oraz Wszechrosyjskim Centralnym Komitetem Wykonawczym; 7) nie ustanowiono żadnych organów dla rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych ani specjalnych trybunałów orzekających w przypadku naruszenia prawa podczas urzędowania; 8) Zjazd Rad, Wszechrosyjski Centralny Komitet Wykonawczy Rad, jak i Rada Komisarzy Ludowych były wyposażone w kompetencje zarówno ustawodawcze, jak i wykonawcze oraz kontrolne, co odzwierciedlać miało programowe odrzucenie nie tylko teorii podziału władzy, ale również zasady ścisłego podziału kompetencji, i prowadziło do pełnego chaosu ustawodawczego; 9) konstytucja nie wskazała, kto sprawuje funkcję głowy państwa; 10) nie przeprowadzono rozróżnienia między ustawą zasadniczą a zwykłą; nie było specjalnego trybu zmiany konstytucji; 11) całkowicie pominięto w konstytucji struktury oraz wszelkie inne zagadnienia organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości; 12) konstytucja nie regulowała również kompetencji wielu innych organów, z Nadzwyczajną Komisją do Walki z Kontrrewolucją i Sabotażem na czele, która zwłaszcza w okresie wojny domowej odgrywała pierwszoplanową rolę w totalitarnym systemie władzy; 13) hierarchiczna struktura rad pozwalała na realizację zasady centralizmu demokratycznego, który w istocie był zaprzeczeniem jakiegokolwiek demokratyzmu i samorządu; 14) jedynie daleko idącym kamuflażem było pominięcie w konstytucji roli partii bolszewickiej w życiu publicznym. W rzeczywistości niemal wszystkie decyzje podejmowano w zbiurokratyzowanym aparacie partyjnym i przekazywano je do wykonania władzom państwowym. W ważniejszych sprawach aparat partyjny sprawował bezpośrednio funkcje kierowania i zarządzania, co prowadziło do dublowania dwóch aparatów biurokratycznych: partyjnego i państwowego. Aparat państwowy stanowił tylko „zewnątrzny szyld kamuflujący oraz miał charakter wykonawczy w stosunku do decyzji partyjnych”. Zamiast dyktatury proletariatu skonstruowano system „dyktatury partii bolszewickiej”, ze szczególną rolą partyjnego aparatu biurokratycznego”. Warto w tym miejscu zauważyć, że kierownicza rola partii komunistycznej została wyeksponowana w konstytucji ZSRR z 1977 r., która głosiła, iż wytycza ona „generalne perspektywy rozwoju społeczeństwa, linię polityki wewnętrznej i zagranicznej ZSRR”, kontynuując tym samym dublowanie struktur władzy państwowej i aparatu partyjnego.

Owe, przykładowe tylko, zasygnalizowanie uwag i ustaleń zaprezentowanych w książce A. Lityńskiego, z których każda jest rzetelnie udokumentowana i uzasadniona, odnoszących się do ustroju politycznego Rosji na gruncie Konstytucji z 1918 r., ma stanowić dla czytelnika zapowiedź stopnia wnikliwości i kompleksowości ujęcia tej problematyki, także w okresach obowiązywania następujących konstytucji (z 1924, 1936, 1977 r.) aż do upadku ZSRR i powołania Wspólnoty Niepodległych Państw.

Wyodrębniony rozdział o prawach i obowiązkach obywateli pojawił się po raz pierwszy w dziejach radzieckiego konstytucjonalizmu w ustawie zasadniczej z 1936 r. Autor dobitnie podkreśla, że konstytucyjne regulacje o prawach obywateli i rzeczywistość w tym przedmiocie „dawały najbardziej drastyczną rozbieżność między prawdą a fałszem”. Wydaje się, że warto byłoby pokazać w tym miejscu zwłaszcza rzeczywistą sytuację wspólnot religijnych, a przede wszystkim prawosławnych. Czasy Rosji radzieckiej i ZSRR aż do końca lat osiemdziesiątych, to przecież okres brutalnych ograniczeń w możliwościach zaspokajania potrzeb religijnych; prześladowań i inwigilacji Cerkwi oraz prób rozbijania jej od wewnątrz. Katechizacja traktowana była jak czyn kryminalny. Rolę Cerkwi sprowadzono do wąsko rozumianych ram kultowych. Całkowicie podporządkowana państwu, obłożona wyjątkowo wysokimi podatkami, pozbawiona osobo-

wości prawnej, utraciła możliwości oddziaływania na społeczeństwo. Pełną kontrolę nad wiernymi powierzono organom uzależnionym od KGB. Drastycznie zredukowano liczbę świątyń i seminariów duchownych<sup>1</sup>. Jak pisze J. Smaga, „Przez ponad 70 lat było to państwo wyznaniowe, w którym do rangi religii państwowej podniesiony został wojujący ateizm, praktykowany przez sektę będących u władzy komunistów”<sup>2</sup>.

W rozdziale II omówione zostały przeobrażenia prawa karnego materialnego i procedury karnej. Problematyka ta pozostaje w bardzo ścisłym związku z zagadnieniami ustroju politycznego, będącymi przedmiotem rozważań w rozdziale I. Charakter ustroju politycznego można bowiem łatwo ustalić analizując dobra i wartości, które objęte są ochroną prawnokarną. Wyznacznikiem charakteru ustroju politycznego jest także stosunek władzy państwowej do praw jednostki. Prawo karne będąc dziedziną, która swoimi sankcjami w sposób najbardziej drastyczny wkracza w prawa jednostki, wyraźnie uwidacznia zarazem stosunek władzy państwowej do praw jednostki. Prawo karne jest zatem „stosunkowo wiernym zwierciadłem ustroju, który ma zabezpieczać” i wykazuje cechy narzucone mu przez ten ustrój<sup>3</sup>.

Przeobrażenia prawa karnego materialnego ujęte zostały (na blisko 60 stronach) w 4 punktach, wyodrębnionych w porządku chronologicznym: „I. 1917–1921”, „II. NEP i Kodeks z 1922 r.”, „III. 1924–1953 – od śmierci *Lenina* do śmierci *Stalina*”, „IV. Demontaż stalinowskiego prawa karnego”. Autor dogłębnie wyjaśnia funkcje prawa karnego, zasady odpowiedzialności karnej, podstawy wymiaru kary. Daje również przegląd części szczegółowej kolejnych kodeksów, eksponując znamiona przestępstw, które ówczesne władze uznały za najgroźniejsze, i odsłaniając dobra i wartości doznające szczególnej ochrony prawnokarnej.

Autor rozpoczyna swe rozważania od stwierdzenia, iż w systemie prawa radzieckiego (aż do 1991 r.) prawo karne odgrywało rolę zdecydowanie najważniejszą. Było bowiem instrumentem walki klasowej, narzędziem sprawowania władzy. Nowa władza radziecka zerwała i odrzuciła dotychczasowy system prawa karnego, wykazując postawę nihilizmu prawnego. Dobitnie wyraża ją, cytowany przez Autora, fragment Przewodnich zasad prawa karnego RFSRR z 12 XII 1919 r., które były pierwszym aktem prawa karnego, o ambicjach kompleksowej regulacji zasad wymiaru rewolucyjnej sprawiedliwości (w latach 1917–1918 poprzedził je szereg aktów politycznych i prawnych, w których pojawiały się przepisy karne materialne lub procesowe). Czytamy tam m.in., iż „Proletariat, zdobywszy w rewolucji październikowej władzę, złamał burżuazyjny aparat państwowy służący uciskowi mas pracujących, ze wszystkimi jego instytucjami, armią, policją, sądami i cerkwią. Zrozumiałe, że ten sam los musiał spotkać także wszystkie burżuazyjne kodeksy, całe burżuazyjne prawo [...] którego proletariat] nie mógł przysposobić dla swoich celów i burżuazyjne kodeksy przeszłej epoki musiał odłożyć do archiwum historii. Bez specjalnych reguł, bez kodeksów, uzbrojony lud poradził sobie i radzi sobie ze swoimi ciemnizcami”. Pierwszy kodeks karny RSFRR został uchwalony w 1922 r.

Podsumowując swe rozważania o prawie karnym materialnym okresu komunizmu wojennego i początków NEP A. Lityński bardzo trafnie eksponuje jego cechy. Podkreśla w szczególności, iż „spełniało zdecydowanie funkcję ochronną i tej funkcji podporząd-

<sup>1</sup> J. Smaga, *Narodziny i upadek imperium. ZSRR 1917–1991*, Kraków 1992, s. 226–227.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 368.

<sup>3</sup> A. Zoll, *Prawo karne w systemie totalitarnym*, „Znak” 1992, nr 11, s. 111.

kowywało wszelkie rozwiązania szczegółowe (...); w konsekwencji odrzucało wszelkie samoograniczenia typu gwarancyjnego”, polegające na stworzeniu barier ograniczających władzę w korzystaniu z sankcji i innych środków przymusu wobec społeczeństwa. Zachodzi bowiem sprzeczność pomiędzy założeniami systemu totalitarnego a akceptowaniem funkcji gwarancyjnej prawa karnego, zakładającej, że jednostka korzysta z wolności i praw, które władza musi respektować. Wolności i prawa jednostki w systemie totalitarnym były „aktem łaski ze strony władzy i pozostawały w jej całkowitej dyspozycji”<sup>4</sup>. Odpowiedzialność oparto najpierw na szeroko pojmowanej *analogii iuris*, a od kodeksu z 1922 r. – na *analogii legis*, jak również na „czynniku świadomości rewolucyjnej”, przy ignorowaniu reguły *nullum crimen sine lege*. Autor wskazuje również na relatywizowanie odpowiedzialności ze względu na osobę sprawcy (element klasowy) oraz dopatrywanie się wszędzie, nawet w drobnej przestępczości kryminalnej, aspektów politycznych.

W związku z tym, że konstytucja ZSRR z 1924 r. przekazała do kompetencji federacji ustanawianie podstaw ustawodawstwa cywilnego i karnego ZSRR, w dniu 31 października 1924 r. wydano *Zasady przewodnie ustawodawstwa karnego ZSRR i republik związkowych*, stanowiące zarys części ogólnej kodeksu karnego. Na ich podstawie każda z republik związkowych przystąpiła do opracowania własnego kodeksu karnego. Na wstępie wnikliwej charakterystyki wydanego w 1926 r. kodeksu karnego SFRR Autor wyjaśnia, iż tylko pozornie opierał się on na ideologii ochronnej, zaczerpniętej z pozytywistycznej szkoły włoskiej nurtu socjologicznego w prawie karnym, w myśl której ważniejsze od wagi samego przestępstwa i stopnia zawinienia była osoba sprawcy i stan zagrożenia dla porządku społecznego, jaki ona stwarzała. Stosownie do tego zagrożenia należało zastosować środki ochrony społecznej. Autor podkreśla, że w systemach liberalnych można było je stosować jedynie wobec osoby, która dopuściła się czynu zabronionego pod groźbą kary. W systemach totalitarnych wykorzystywano owe rozwiązania, by stosować środki zabezpieczające (ochronne) predeliktalnie, tzn. zanim zostało popełnione przestępstwo, wobec osób, które żadnego przestępstwa nie popełniły. Stąd, jak ocenia A. Lityński, w kodeksie karnym z 1926 r. naśladownictwo rozwiązań nurtu socjologicznego miało „charakter zewnętrzny i w znacznym stopniu ograniczało się do przejętej terminologii”. Jako jedyne zadanie prawa karnego kodeks karny z 1926 r. wskazywał ochronę ustroju (państwa) przed „społecznie niebezpiecznymi czynami” drogą stosowania środków ochrony społecznej. Dobitnie wynikało to z cytowanego przez Autora art. 1: „Ustawodawstwo karne RFSRR ma za zadanie ochronę socjalistycznego ustroju państwa robotników i włościan oraz zaprowadzonego w nim porządku prawnego przed społecznie niebezpiecznymi czynami (przestępstwami) drogą stosowania do osób, które je popełniają środków ochrony społecznej w niniejszym kodeksie wskazanych”. W części szczegółowej na czoło wysunięte więc były, analogicznie jak w kodeksie z 1922 r., przestępstwa kontrrewolucyjne (ujęte aż w czternastu obszernych artykułach), oraz „szczególnie niebezpieczne dla ZSRR” przestępstwa przeciwko władzy.

Kodeks podtrzymał konstrukcję materialnej definicji przestępstwa i zasadę *analogii legis*. W czasach stalinowskich wydano szereg dekretów, rozszerzając zakres kodeksowej penalizacji, znacznie pogłębiających represyjność prawa karnego. Autor dokonał przeglądu tych regulacji, eksponując szczególnie osławioną *lex Kirow* (obowiązującą do

4 Ibidem, s. 112–113.



1956 r.), która drastycznie zaostrzyła odpowiedzialność i zlikwidowała wszelkie gwarancje procesowe oskarżonego w sprawach politycznych. Charakterystykę owych regulacji dopełniają wymownie dane liczbowe, ilustrujące tragiczne skutki ich praktycznego stosowania.

Przełom w systemie prawa karnego ZSRR nastąpił w latach 1958–1961. Autor podkreśla, iż po raz pierwszy od 1917 r. nawiązało ono wtedy do standardów europejskich, wspierając się na podstawach legalistycznych i zbliżając do rozwiązań neoklasycznych. Podstawy ustawodawstwa karnego ZSRR i republik związkowych z 1958 r., jak i kodeks karny RFSRR z 1960 r. dość tradycyjnie, ale bardziej kompleksowo ujmowały zadania prawa karnego: „ochrona przed zamachami przestępnymi radzieckiego ustroju społecznego i państwowego, własności socjalistycznej, jednostki i praw obywateli oraz całego socjalistycznego porządku prawnego” (art. 1). Autor podkreśla, iż w dalszej części art. 1 ustanowiono zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege*, wykluczając tym samym obowiązującą dotąd analogię, a w art. 6 zawarta została zasada *lex retro non agit*. W 1977 r. owe zasady trafiły do konstytucji ZSRR. Definicja przestępstwa łączyła w sobie elementy definicji materialnej i formalnej, a podstawą odpowiedzialności karnej stała się wina.

Ustawodawstwo karne z lat 1958–1961 było poddawane w następnych latach licznym nowelizacjom, oznaczającym nawrót do surowej polityki kryminalnej<sup>5</sup> i karania w trybie administracyjnym, zaostrzającym system represji karnej, ale – jak podkreśla Autor – „do czasów stalinowskich powrotu nie było”. W szczególności, aż do połowy lat osiemdziesiątych, na szeroką skalę pozbawiano wolności osoby zaliczone do opozycji politycznej, poprzez zamykanie ich w specjalnych szpitalach dla psychicznie chorych (znajdujących się w gestii KGB i MSW), poddając ich zabiegom farmakologicznym, ze stosowaniem łamiących wolę środków psychotropowych włącznie. Zaniżano w ten sposób liczbę więźniów politycznych, dyskredytując zarazem program i żądania dysydemtów, u których „rozpoznano” chorobę psychiczną. Usłudni psychiatrzy dokonali odkrycia nowej jednostki chorobowej, na którą mieli zapadać ludzie krytycznie nastawieni wobec panującego systemu. Najczęściej była to „schizofrenia pełzająca” lub „schizofrenia bezobjawowa”, którą miały znamionować m.in. „szkalowanie otoczenia” oraz „oblęd reformatorski”<sup>6</sup>. W 1988 r., gdy szpitale psychiatryczne wyłączono spod gestii KGB, około 2 mln osób „hospitalizowanych” nagle „ozdrowiało”<sup>7</sup>.

W dalszej części rozdziału II Autor charakteryzuje – w porządku chronologicznym – źródła określające procedurę karną. Przybliży i analizuje w szczególności postanowienia kolejnych dekretów (nr 1, 2 i 3) o sądzie, odnoszących się do sądów ludowych, które zastąpiła (podsumowując i podtrzymując dotychczasowe rozwiązania) ustawa z 1918 r. o sądzie ludowym; ustaw (z 1918 i 1919 r.) o trybunałach rewolucyjnych; kodeksów postępowania karnego RFSRR z 1922 (w redakcji z 1923) i 1960 r. Wyjaśniając cechy i zasady procedury karnej czasach stalinizmu Autor wyraźnie zastrzega wpraw, iż istniała ona „tylko na papierze i na papierze prezentowała się zupełnie przyzwoicie”, a od rzeczywistości dzieliła ją „przepaść”. Mianem „papierowych deklaracji” określa przepisy konstytucji z 1936 r. o niezawisłości sędziowskiej, o jawności rozprawy sądowej, o prawie oskarżonego do obrony, o języku narodowym w postępowaniu sądowym,

5 W latach 1960–1974 zmieniono ponad sto norm. Dwie trzecie owych nowelizacji zaostrzało system represji karnej, A. Dziadzio, *Powszechna historia prawa*, Warszawa 2008, s. 274.

o nietykalności osobistej („Nikt nie może być aresztowany bez postanowienia sądu lub bez sankcji prokuratora”), o nietykalności mieszkań oraz tajemnicy korespondencji.

Dowiadujemy się również o zmianach procedury karnej w sprawach dotyczących „organizacji terrorystycznych i aktów terroru” (*lex Kirow* z 1934 r.) oraz w sprawach o kontrrewolucyjne szkodnictwo i dywersję (w 1937 r.). W szczególności, według *lex Kirow*: śledztwo było skrócone do 10 dni; akt oskarżenia doręczano oskarżonemu na jedną dobę przed rozpoczęciem rozprawy; dopuszczalne było orzekanie zaoczne (nawet jeśli oskarżony znajdował się w rękach organów ścigania); udział oskarżenia oraz obrony w sądzie był niedopuszczalny; postępowanie było jednoinstancyjne (kasacja była niedopuszczalna); nie przysługiwało prawo łaski; NKWD miało wykonać wyrok w ciągu 24 godzin.

Charakteryzując k.p.k. RFSRR z 1960 r. Autor pisze w szczególności, iż w generaliach podtrzymał on dotychczasowe rozwiązania. Wskazuje zarazem przepisy zmierzające do przestrzegania praworządności (o nietykalności osobistej, nietykalności mieszkania, tajemnicy korespondencji, równości obywateli wobec prawa i sądu, niezawisłości sędziów i podporządkowaniu ich tylko ustawom) oraz zmniejszające represyjność systemu karnego (kilka przepisów o możliwości umorzenia postępowania). Dostrzega również wyraźną reakcję na dotychczasową praktykę śledczą i „sądzenie” przez organy bezpieczeństwa. Postanowiono bowiem, iż tryb postępowania przewidziany w k.p.k. jest jedynym dopuszczalnym przed wszystkimi sądami, organami prokuratury, śledztwa i dochodzenia. Tę zasadę wzmacniały art. 4 („Nikt nie może być pociągnięty do odpowiedzialności w charakterze oskarżonego w inny sposób niż na podstawach i w trybie przewidzianych w ustawie”) i art. 13 („Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych sprawuje wyłącznie sąd. Nikt nie może być uznany za winnego popełnienia przestępstwa i skazany w inny sposób niż na mocy wyroku sądu”). Kodeks postępowania karnego RFSRR z 1960 r. normował również postępowanie dotyczące zastosowania środków przymusowych o charakterze leczniczym. Cytując owe regulacje Autor kolejny raz przestrzega, iż „trzeba odróżniać papierowy przepis od rzeczywistości (...). Wobec fikcji niezawisłości sędziowskiej i niezależności organów całego postępowania karnego, elementy praworządności mogły być przestrzegane o tyle tylko i na tyle tylko, na ile życzyły sobie tego władze polityczne – partia komunistyczna”.

W rozdziale III Autor analizuje prawo cywilne materialne (źródła, część ogólna, prawo rzeczowe, prawo zobowiązań, prawo spadkowe), prawo rodzinne oraz postępowanie cywilne. Jak widać, nie podtrzymano pandektowej tradycji cywilistycznej i prawo rodzinne nie stanowiło integralnej części prawa cywilnego.

W bolszewickiej Rosji i ZSRR cywilistyka „związła”. Do lata 1918 r. praktycznie całe przedrewolucyjne prawo cywilne przestało istnieć. Konfiskata bez odszkodowania całej wielkiej własności ziemskiej i likwidacja prywatnej własności ziemi (najgruntowniejsze – jak podkreśla Autor – wywłaszczenie w dziejach świata) oznaczały zarazem, w tym rolniczym kraju, obalenie fundamentów społecznych (nabywcy ziemi byli od tej pory jedynie jej użytkownikami). Całkowicie zmieniono również stosunki obligacyjne, zlikwidowano prawo spadkowe, stworzono zupełnie nowe prawo rodzinne odwzorowujące zasady skrajnie odmienne od dotychczasowych. Autor już na wstępie swych rozważań stawia

6 J. Smaga, op. cit., s. 256–257.

7 M. Klementowski, *Powszechna historia ustroju*, Warszawa 2012, s. 601.

bardzo interesującą, ważną i oryginalną tezę, iż „prawo cywilne w systemie radzieckim niezwłocznie stało się prawem publicznym. To absolutna nowość w światowych dziejach prawa”. O przesunięciu prawa cywilnego do sfery publicznej zadecydowała powstała w tym czasie baza własności, określana później jako socjalistyczna, oraz socjalistyczne metody regulacji jej funkcjonowania: centralizm, akty administracyjne, reglamentacja i rozdzielnictwo. W dalszych rozważaniach analizujących kolejne akty prawne kształtujące nowe prawo cywilne Autor bardzo rzetelnie uzasadnia i dokumentuje swój pogląd.

Zauważmy, że w Rosji, w związku z zanikiem własności prywatnej (przejęciowo tylko była odbudowana w latach NEP, ale została szybko zlikwidowana wraz z porzuceniem tej polityki) tolerowano tylko własność osobistą. Obejmowała ona wprawdzie drobne przedmioty codziennego użytku. Według kodeksu cywilnego RFSRR z 1964 r. dotyczyła mienia zgromadzonego ze środków pochodzących wyłącznie z pracy – np. mieszkanie do 60 m kw. (prywatną własność w Rosji przyjęła dopiero konstytucja z 1993 r., a prywatny obrót ziemią stał się możliwy od 2002 r.<sup>8</sup>). Prawo spadkowe miało zatem bardzo ograniczony zasięg, a nadto, w latach 1926–1943 obowiązywał progresywny podatek spadkowy, sięgający do 90% wartości spadku. Rozwiązania odpowiadające standardom europejskim pojawiły się dopiero w przyjętych w 1961 r. Zasadach ustawodawstwa cywilnego ZSRR i republik związkowych oraz w uchwalonym w 1964 r. Kodeksie cywilnym RFSRR.

Kolejny paragraf rozdziału III rozpoczyna zwięzły przegląd poglądów przedstawicieli doktryny marksistowskiej na małżeństwo i rodzinę, które legły u podstaw niezwykle oryginalnych i szkodliwych rozwiązań radzieckiego prawa rodzinnego. Szczególnie wyróżniały się tu regulacje ustanawiające bardzo liberalne podejście do rozwodów. Dekret z 31 listopada (19 grudnia) 1917 r. przewidywał dwojaki tryb postępowania prowadzącego do rozwiązania małżeństwa. Na zgodny wniosek stron rozwód następował przez zarejestrowanie tego faktu w urzędzie stanu cywilnego. W razie sporu stron rozwiązanie małżeństwa dokonywał sąd, ale nie kontrolował on zasadności wniosku rozwodowego. Po wejściu w życie k.p.c. z 1923 r. postępowanie rozwodowe traktowane było jako niesporne. Kodeks rodzinny z 1926 r. przewidywał rozwiązanie małżeństwa wyłącznie w trybie administracyjnym, w drodze jednostronnego (nawet nieumotywowanego) oświadczenia małżonka, co Autor celnie określa jako *quasi*-wypowiedzenie umowy małżeńskiej w urzędzie stanu cywilnego. Drugi małżonek nie korzystał z żadnej ochrony. Nie był nawet wzywany do urzędu stanu cywilnego. Otrzymywał jedynie zawiadomienie o rozwiązaniu małżeństwa. Ustanie małżeństwa następowało z chwilą stosownego wpisu w aktach stanu cywilnego. W 1944 r. wprowadzono wyłącznie sądowy tryb rozwiązania małżeństwa (poprzedzony postępowaniem pojednawczym przed sądem ludowym). Niedopuszczalny był już wniosek bez uzasadnienia. Konieczne było podanie powodów żądania rozwodu, a sąd mógł wniosek oddalić. Rozluźnienie owych rygorów nastąpiło w następstwie przyjęcia w 1968 r. Zasad ustawodawstwa ZSRR i republik związkowych o małżeństwie i rodzinie. Rozwiązanie małżeństwa następowało przez orzeczenie urzędu stanu cywilnego albo sądu. Tryb administracyjny był właściwy w szczególności w przypadku zgodnego oświadczenia stron, gdy małżonkowie nie mieli małoletnich dzieci. W razie sporu między małżonkami o rozwodzie decydował sąd. Następstwa

<sup>8</sup> A. Dziadzio, op. cit., s. 272.

owego, liberalnego podejścia do rozwodów, ilustrują bardzo wymownie dane liczbowe przytoczone przez Autora. Wskaźnik rozwodów przypadających na 1 000 mieszkańców (3,4) plasował ZSRR w połowie lat osiemdziesiątych na pierwszym miejscu w kręgu krajów tzw. socjalistycznych. W 1985 r. w ZSRR zarejestrowano 933 100 rozwodów.

Omawianie postępowania cywilnego Autor zaczyna od słynnych trzech dekretów o sądzie z 1917 r. Przypomina, że dekret nr 1 nie określał nowych procedur sądowych, stanowiąc, iż sądy lokalne mogą orzekać na mocy ustaw dawnych, „o ile takowe nie zostały zmienione przez rewolucję i nie sprzeciwiają się rewolucyjnemu sumieniu i rewolucyjnej świadomości prawnej”. Dekret nr 2 był już próbą uregulowania postępowania sądowego, zarówno karnego, jak i cywilnego, z naciskiem – co zrozumiałe – na prawo karne. Podtrzymano możliwość orzekania według zasad procedur z 1864 r., o ile nie zostały uchylone dekretami nowej władzy i nie sprzeciwiały się „świadomości prawnej klas pracujących”. Procedura cywilna z 1864 r. oparta była na zasadach: kontradiktoryjności, ustności, swobodnej oceny dowodów. Autor przypomina również, iż przewidywała ona możliwość tworzenia przez sąd zasad prawa poprzez orzekanie zgodnie z „duchem prawa”. Charakteryzując postępowanie cywilne według dekretu nr 2, Autor celnie zauważa, iż zmiany w stosunku do ustawy o postępowaniu cywilnym z 1864 r. poszły w kierunku rozluźnienia form postępowania. Z kolei w dekreście nr 3 uregulowano w zakresie procedury cywilnej jedynie drobną kwestię właściwości sądu.

Charakteryzując kodeks postępowania cywilnego z 1923 r., Autor zauważa m.in., iż nie było w nim odwołania do „rewolucyjnej świadomości prawnej”. Od sędziów oczekiwano jednak rozpatrywania spraw i orzekania w duchu rewolucyjnym, przewidując (art. 4), że w razie luki w prawie sędzia sam ma stworzyć zasadę prawną, którą uważa za słuszną, z uwzględnieniem intencji rządu bolszewickiego. Autor podkreśla, że podstawowymi zasadami k.p.c. z 1923 r. były: równość stron, ustność, jawność, bezpośredniość oraz szczególnie mocno zaakcentowana instrukcyjność, zakładająca bardzo aktywną rolę sądu w procesie. Autor zwraca uwagę również na poważne ograniczenie zasad: kontradiktoryjności (poprzez ingerencje sądu w postępowanie dowodowe) oraz dyspozycyjności (sąd nie był związany zawartymi w pozwie granicami żądania i mógł zasądzić ponad żądanie, jeżeli było to uzasadnione interesem państwa lub obywatela). W ten sposób realizowano zasadę prawdy obiektywnej, która przetrwała do końca 1995 r. Autor podkreśla również, iż k.p.c. z 1923 r. dawał prokuratorowi możliwość włączenia się w każdym stadium do każdego postępowania cywilnego; co więcej, mógł samodzielnie wnieść pozew, i to nawet wbrew woli strony, gdy uznał, że wymaga tego dobro państwa radzieckiego albo interes klasy robotniczej. Autor zauważa, iż w czasach stalinowskich k.p.c. z 1923 r. nie cieszył się dobrą opinią w politycznym kierownictwie totalitarnego państwa oraz u reżimowych prawników, „co dobrze świadczy o treściach kodeksu”.

Charakteryzując k.p.c. RFSRR z 1964 r. Autor pisze, iż powtórzył on wszystkie przepisy Zasad postępowania cywilnego ZSRR i republik związkowych, uchwalonych przez Radę Najwyższą ZSRR w 1961 r. Podkreśla, iż zasadami nowej procedury cywilnej były: jawność, bezpośredniość, ciągłość, ustność, szybkość. Podtrzymano rozwiązanie, że sąd nie jest związany wnioskami stron ani granicami pozwu, oraz może gromadzić materiał dowodowy z własnej inicjatywy. Dowody oceniał według swobodnego uznania, kierując się „socjalistyczną praworządnością”. Podobnie jak do tej pory istniała szeroka możliwość udziału prokuratora na każdym etapie i w każdej sprawie, gdy uznał on, że wymaga

tego interes społeczny. Nowością było unormowanie rozpatrywania w postępowaniu cywilnym sporów między organami administracji a obywatelami.

W rozdziale IV Autor daje wykład o przeobrażeniach usytuowania ustrojowego, zadaniach i roli sądów, prokuratury, adwokatury i organów bezpieczeństwa, który dopełnia rozważaniami na temat systemu obozów pracy przymusowej. Na wstępie stwierdza m.in., iż w następstwie odrzucenia przez nową władzę zasady trójpodziału władz, sądy nie mogły być traktowane jako władza odrębna, a tym bardziej niezależna od władz ustawodawczej i wykonawczej. Autor analizuje występujące wpierw równolegle dwie struktury sądów: sądy ludowe oraz trybunały rewolucyjne („doraźne sądy powszechne”). Obok nich funkcjonowały jeszcze sądy wojskowe oraz administracyjny tryb orzekania kar.

Trybunały rewolucyjne (czynne niemal do końca 1922 r.) miały orzekać w sprawach o przestępstwa kontrrewolucyjne, spekulację, naruszenie dekretów władzy radzieckiej, nadużycie stanowiska służbowego oraz antyludowe przestępstwa prasowe. Orzeczenia miały ferować (w myśl instrukcji Ludowego Komisariatu Sprawiedliwości) „kierując się okolicznościami sprawy i rewolucyjnym sumieniem”. Autor zauważa, że w okresie największego terroru stalinowskiego szczególną rolę odegrało Kolegium Wojskowe SN ZSRR, realizując politykę czystek w aparacie partyjnym (słynne „procesy moskiewskie”). Sądziło ono także w sprawach mniej głośniejszych. Autor przytacza fragment meldunku przewodniczącego Kolegium Wojskowego SN ZSRR, z którego wynika, iż w latach 1936–1938, pracując na sesjach miejscowych oraz wyjazdowych aż w 60 miastach, orzekło ono 30 514 kar śmierci i 5 643 kary więzienia. Autor skrupulatnie obliczył, że na jednego oskarżonego nie mogło zatem przypadać więcej niż około 15 minut.

Omawiając ustrój sądów powszechnych na gruncie ustawy z 1922 r. Autor czyni na końcu swych rozważań wielce wymowną uwagę, iż wszystkie one sądziły jedynie część spraw i tylko drobniejsze kryminalne („orzekały jak gdyby w odniesieniu do wierzchołka góry lodowej”). Podkreśla wyraźnie, iż „Znaczna część wielomilionowej populacji łańców i więzień nigdy sali sądowej nie oglądała, nawet symbolicznie przez kwadrans. Skazywani byli w trybie zaocznym i nie przez sąd, ale przez organ administracyjny, jakim było ciało wyłaniane przez organa bezpieczeństwa”. W dalszym ciągu swych rozważań Autor dokumentuje tę tezę analizując, w ujęciu chronologicznym, przeobrażenia struktur (wraz z obsadą stanowisk kierowniczych) i trybu działania organów bezpieczeństwa oraz podając przerażające dane liczbowe, ilustrujące skalę dokonanych przezeń mordów i prześladowań.

Książka Profesora A. Lityńskiego jest dziełem wybitnym. Bardzo znacząco wzbogaca dorobek dotychczasowych badań przeobrażeń ustroju politycznego, prawa cywilnego, prawa karnego, struktury i trybu funkcjonowania sądów, prokuratury, adwokatury oraz organów bezpieczeństwa porewolucyjnej Rosji i Związku Radzieckiego. Kolejne fazy rozwoju prawa radzieckiego ukazane są w powiązaniu z ich uwarunkowaniami o charakterze doktrynalnym, ideologicznym oraz społeczno-gospodarczym. Przepiętione głęboką refleksją historycznoprawną dzieło Profesora A. Lityńskiego pokazuje zarazem tragiczne skutki tworzenia i stosowania prawa w oderwaniu od tradycji, wyrażając tym samym wielką przestrożę przed odrzucaniem uniwersalnych, nieprzemijających wartości myśli jurydycznej, które zawsze powinny wypełniać rdzeń obowiązującego porządku prawnego i fundamenty konstytucyjne państwa. Warto zatem podjąć starania, aby na szeroką skalę pojawiło się w obiegu naukowym także poza Polską.

Wykorzystując niezwykle rozległy zestaw literatury i materiałów źródłowych Autor potrafił uwypuklić sprawy najważniejsze, na których ogniskuje uwagę czytelnika poprzez ciekawą narrację, zbudowaną klarownym, wręcz finezyjnym językiem. Poprzedzające zasadnicze rozdziały *Wprowadzenie – słowo o filozofii, państwie i prawie* oraz liczne wyjaśnienia, zamieszczone w rozbudowanych przypisach, czynią książkę Profesora A. Lityńskiego przystępną nie tylko dla specjalistów. Winna być zatem lekturą obowiązkową dla bardzo szerokiego kręgu czytelników.

*Andrzej Witkowski*



**Anna Grześkowiak-Krwawicz, *Czy rewolucja może być legalna? 3 maja 1791 w oczach współczesnych*, Wyd. DiG, Warszawa 2012, 226 stron**

Autorki znawcom okresu przedstawiać nie trzeba: wszak to Uczona należąca do wąskiej grupy najwybitniejszych wszechczasów polskich znawców epoki Oświecenia. Historykom prawa nader bliska podejmowanymi tematami. Tak jest i teraz, co rzuca się w oczy samym tytułem kolejnej książki Anny Grześkowiak-Krwawicz.

Autorka bardzo dobrze zdaje sobie sprawę z szokującego charakteru pytania postawionego w tytule książki, o czym z wdziękiem pisze w pierwszych zdaniach wstępu. W tym miejscu też poszerza zdumiewające pytanie z tytułu dzieła o drugie: czy 3 maja 1791 r. był rewolucją? Na wstępie też zderza nasze dzisiejsze wyobrażenia prawne z tym sprzed ponad dwustu lat, konstatuując, że o ile dzisiejszy czytelnik na oba pytania odpowie negatywnie, o tyle uczestnik wydarzeń przed z górą dwoma wiekami na oba odpowiadał twierdząco. Anna Grześkowiak-Krwawicz przyjmuje w książce perspektywę ludzi tamtej epoki, czyli przenosi nas w czasy *Ustawy Rządowej*. A pytanie zawarte w tytule nasunęła A. Grześkowiak-Krwawicz wypowiedź na sesji sejmowej 9 maja 1791 r. posła wileńskiego, Tadeusza Korsaka, który wniósł, „aby napisać prawo wszelkich odtąd rewolucji zakazujące” (s. 11). Trafnie Autorka wskazuje, że dowodzi to zarówno wiary w siłę prawa, którym można rewolucji zapobiec, można ją prawem powstrzymać, jak też świadczy o specyficznym pojmowaniu wydarzenia określanego mianem rewolucji.

Warto może przypomnieć znany fakt, że samo słowo *rewolucja* przeszło w historii pojęć ewolucję: od nauk ścisłych, gdzie niegdyś oznaczało ruch niedający się zatrzymać (*De revolutionibus orbium coelestium* pewnego astronoma z Torunia), po „nie, Panie, to nie rewolta, to rewolucja” – co usłyszał Ludwik XVI w noc 14/15 lipca 1789 r. od księcia de la Rochefoucauld-Liancourta, a co akcentowało nieodpartość ruchu, niemożność jego powstrzymania. Między jednym a drugim rozumieniem jest kilkaset lat i wiele niuansów tego słowa. To od czasu rewolucji francuskiej i rewolucji amerykańskiej poczynając mamy do czynienia z refleksją teoretyczną, pozwalającą odróżniać zmiany ekip rządzących od rewolucji naznaczonej patosem nowości i wolności. Dalsza ewolucja – w wieku dziewiętnastym – pojęcie nieodpartego ruchu przekształci w ideę konieczności historycznej<sup>1</sup>.

Polska czasów Sejmu Wielkiego jest gdzieś przed końcem osiemnastowiecznej ewolucji i m.in. to nam pokazuje A. Grześkowiak-Krwawicz w swojej książce. Rewolucja „mogła oznaczać zmianę w składzie rządu, reformę systemu władzy (również pokojową), zamach stanu, powstanie narodowe, wystąpienie poddanych przeciw władzy państwowej (choć to zwano również buntem), wystąpienie jednego stanu w obronie swoich praw przeciw innym stanom (to już pod wpływem rewolucji francuskiej), wreszcie jakiegokolwiek rozruchy czy wykroczenia przeciw przyjętej praktyce politycznej” (s. 13) – porządkuje stan wiedzy Autorka. Strony politycznego sporu o *Ustawę Rządową* zga-

<sup>1</sup> H. Arendt, *O rewolucji*, przekł. M. Godyń, Kraków 1991, s. 47; J. Baszkiewicz, *Wolność, równość, własność. Rewolucje burżuazyjne*, Warszawa 1981, s. 6.



dzały się przynajmniej w jednym: „coś w tym dniu zburzono, a na tym miejscu powstało coś nowego” (s. 16). Wydarzenie było nagłe, gwałtowne, zaskakujące, radykalnie zmieniające sytuację w kraju – to były cechy ówczesnego rozumienia rewolucji, jak wywiodła A. Grześkowiak-Krwawicz. Sam marszałek Małachowski ogłosił „rewolucję w rządzie”, a więc słowo *rewolucja* odnosił do zmian w rządzie, ale akcentował przy tym tryb nadzwyczajny postępowania: to nie jest sejm, ale rewolucja (s. 17, 21). Autorka wywiodła, że używane określenie *ustawa rewolucyjna* malkontenci odnosili głównie do metod jej ustanowienia, zaś zwolennicy ustawy majowej – do jej skutków; trafnie zauważa jednak Autorka, iż tym samym nie tylko wydarzenia, ale i samo prawo utożsamiano z rewolucją.

Anna Grześkowiak-Krwawicz czyni ciekawe spostrzeżenie, iż „termin rewolucja sam w sobie nie zawierał elementów wartościujących, choć można go było różnie interpretować” (s. 30). Było jednak dla przeciwników oczywiste, że skuteczne przeprowadzenie tak dużej rewolucji musiało być wynikiem spisku, a to pojęcie już miało pejoratywne znaczenie. Tym bardziej, że mówiono o „spisku na wolność” (s. 63). Szlachecki naród w szlacheckiej Rzeczypospolitej wolność cenił sobie od wieków najwyżej. Europejskie Oświecenie też postawiło ją na piedestale. Kiedy latem 1789 r. deputowani francuskiego Zgromadzenia Narodowego z zapalem układali katalog owego kodeksu naturalnego, jakim miała się stać *Deklaracja praw człowieka i obywatela*, na pierwszym miejscu umieścili stwierdzenie o wolności i równości: „Ludzie rodzą się i pozostają wolni i równi z punktu widzenia prawa”. Nie było ani nic dziwnego, ani nic oryginalnego, że te właśnie idee ujęły jako wybijające się na czoło „naturalnych, świętych i niepozbywalnych” praw człowieka. Przecież od czasów Grocjusza wolność zgodnie była akcentowana przez filozofów jako naturalne prawo człowieka, ze stanu naturalnego, sprzed umowy społecznej jeszcze się wywodzące. Szeroko pojmowana wolność była tym najbardziej pożądanym do zrealizowania prawem naturalnym, bo miała oznaczać zrzucenie pęt feudalnych, miała przynieść różnicę odczuwalną zaraz. Nie przypadek to, że Jan Jakub Rousseau zacznie swoje dzieło słowami: „Człowiek urodził się wolny, a wszędzie jest w okowach. (...) Jak się dokonała ta zmiana?” i złoży obietnicę wyjaśnienia co mogłoby tę zmianę „uprawomocnić” (*Umowa społeczna*). W odniesieniu do *Ustawy Rządowej* A. Grześkowiak-Krwawicz konkluduje, że dyskusja „toczyła się zarówno wokół sposobu jej ustanowienia, jak i wokół jej treści. Jej sens można by zawrzeć w jednym słowie – wolność” (s. 102).

Amerykański historyk na pytanie, czym była rewolucja, odpowiedział, że była wielkim projektem. Była projektem uszczęśliwienia społeczeństwa, przetarcia ścieżek prowadzących ku temu szczęściu, podzieleniem się dobrodziejstwami wolności, równości i braterstwa. Była projektem pięknym, lecz naiwnym<sup>2</sup>. Rewolucja miała uszczęśliwić ludzi, ale Robespierre mawiał, że rewolucji nie robi się z kodeksem w rękę<sup>3</sup>; świetnie to realizował. Stulecie XVIII – Wiek Światła i Rozumu – były to czasy, gdy filozofów przenikał entuzjazm przekształcania świata, zaprowadzania w nim ładu, doskonalenia go, bo też chyba po raz pierwszy w dziejach ludzkości zapanowała powszechna wiara w twórczy rozum, zdolny dokonać zmiany rzeczywistości.

<sup>2</sup> C. L. Becker, *Państwo Boże osiemnastowiecznych filozofów*, przekł. J. Ruskowski, Poznań 1995, s. 35.

<sup>3</sup> J. Baszkiewicz, op. cit., s. 22.

Podstawowym narzędziem tej mocy twórczej miało być – to oczywiste dla ówczesnych – prawo, prawo zgodne z prawami naturalnymi człowieka, wsparte na czymś w rodzaju kodeksu naturalnego. Nie przewidywano szczególnych trudności przy ustaleniu treści owych praw naturalnych, bo służyć miał ku temu niezawodny rozum, były one racjonalne (tak chętnie próbowano stawiać znak równania między „naturalnym” a „racjonalnym”), zaś język rozumu jest językiem samego Boga – wyjaśniał J. J. Burlamarqui, wywodząc, że „przez Prawo natury rozumie się Prawo, które Bóg narzuca wszystkim ludziom i które mogą oni odkryć i poznać, kierując się samym tylko światłem rozumu [...]”<sup>4</sup>. Bóg nie pojawiał się u wszystkich mędrców epoki, chociaż obecny był u wielu, ale już nie jako twórca średniowiecznego prawa boskiego, lecz jako twórca natury rzeczy, a więc dawne prawo boskie zastępowane było przez prawo naturalne. Montesquieu napisze w *Duchu praw*: „Prawo na ogół jest to rozum ludzki, ile że władza wszystkimi ludami ziemi; prawa zaś polityczne i cywilne każdego narodu winny być jedynie szczególnymi wypadkami, w których objawia się ten rozum ludzki”<sup>5</sup>, co dosłownie przepisze wkrótce we francuskiej *Wielkiej Encyklopedii*. Oświeceni filozofowie zajęci byli obmyśleniem projektów zmierzających do uszczęśliwienia świata, ludzkości. Rządy rozumu miały przebudować świat i zaprowadzić w nim ład.

Książka A. Grześkowiak-Krwawicz napisana jest z perfekcyjną znajomością bogatej w wydarzenia i nowe wizje świata epoki. Autorka przekazuje czytelnikowi swoje spostrzeżenia i głębokie przemyślenia. Przekazuje obraz bardzo wszechstronny, wielowymiarowy, bogaty, bo wsparty na gruntownej znajomości źródeł. Całość napisana jest i przystępnie, i pięknie; bardzo dobrze się książkę czyta. Duże uznanie dla Autorki.

*Adam Lityński*

4 Cyt. za: P. Hazard, *Mysł europejska w XVIII wieku. Od Monteskiusza do Lessinga*, przekł. H. Suwała, Wstęp S. Pietraszko, Warszawa 1972, s. 143.

5 Montesquieu, *O duchu praw*, przekł. T. Boy-Żeleński, przejrzał i uzupełnił M. Sczaniecki, t. 1, Warszawa 1957, s. 32.

**A. M. Giomaro, *Sulla presenza delle scuole di diritto e la formazione giuridica nel tardoantico*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011, pp. 211.**

The formation of legal education is always important in the development of societies. Lawyers create statutes, write draft legal acts and are responsible for jurisdiction, and for regulation of governments. Law is present in every walk of our life. Thus, it is necessary to educate properly the people who are important for our growth. The Roman Empire declined between 4th and 6th centuries. Therefore, it may be helpful now to look at the functioning of law, tribunals and lawyers in the period of collapse of the country. General description of this collapse is a background for description of legal education in Late Antiquity. As a background to the core subject of book, the author also presents the history of sources, that is of Roman legal acts, and provides us with unknown facts about these acts.

The subject and content of the book is “fresh”, and it has never been exhaustively described<sup>1</sup>. Until the work of Giomaro there was an observable lack of study that would show us the functioning of legal education in the times when such important acts were written as the Theodosian Code, the Digest, Justinian’s Code and the Institutes of Justinian.

Giomaro’s book consists of 211 pages in 11 chapters. The author begins it with a very dark and sad description of the Roman Empire in 4th century A.D. as well as of lawyers in this period. Administration of justice was in the hands of *praefectus pretorio*, as a superior, and in the hands of corrupted judges and advocates who acted together only to gain the highest remuneration, honors and positions.

The author later describes shortly the presence of law schools. The next five chapters talk about the program of studies and attempts at reforming it. This is the longest part of the book, mainly focused on reforms of the program of education and law schools in Justinian’s time when, in 533 A.D., in his Constitution *Omnem*, Justinian substantially modified legal education.

Previously, the program of studies consisted of studying:

- Gai institutions at the first year of studies,
- Ulpian’s *Libri ad edictum* at the second year of studies,
- Papinian’s *Responsa* at the third year of studies,

---

<sup>1</sup> In the Polish language we may find some articles that touch on the subject of the book, e.g.: K. Kolańczyk, *O pochodzeniu prawników rzymskich*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” T. 7, 1955, z. 1; M. Kuryłowicz, *Nauczanie prawa w starożytnym Rzymie*, „Filomata” no. 286 from 1975; P. Sadowski, *Szkoła prawa w Bejrucie w świetle Vita Severi Zachariasza Scholastyka*, [in:] A. Dębiński, S. Józwiak (ed.), *Romanitas et christianitas. Stanisław Płodzień (1913-1962) in memoriam*, Lublin 2008; E. Szabat, *Edukacja i kultura w V wieku*, [in:] R. Kosiński, K. Twardowska (ed.), *Świat rzymski w V wieku*, Kraków 2010.

- Paulus' works at the fourth year of studies,
- Modestin's works at the fifth year of studies.

The above-mentioned program of studies was modified by introducing legal acts, such as the Theodosian Code and Justinian's Code. From 533 A.D., legal education was focused on the studies of Digest. The Digest was divided into seven parts:

1. books 1 – 4 of the Digest, the so called "*Prota*" (from Greek), part containing fundamental and introductory notions, which also describes legal procedure and law of persons,
  - studied at the first year of studies, together with the Institutes of Justinian,
2. books 5 – 11 – books about magistrates, judges (*de iudiciis*),
  - studied at the second year of studies,
3. books 12 – 19 – books about things (*de rebus*),
  - studied at the third year of studies
4. books 20 – 27 – central part of the Digest, describing mortgage and "double" stipulation, redhibitory action (*actio redhibitoria*), loans, interests, engagement, dowry and tutelage,
5. books 28 – 36 – books about succession, testaments, codicils – private and military ones as well as legates,
  - studied jointly at the fourth year of studies,
6. books 37 – 44 – part about *bonorum possessio*, manumissions, with one book about publicans, repression of frauds and one about obligations and complaints,
7. books 45 – 50 – part about stipulations and verbal obligations, *fideiussio*, mandates, delicts and crimes, appeals, decurions, public works and services,
  - studied together at the fifth year of studies.

In her book Giomaro gives us a clear comparison in tables - a short summary of the programs of education in law schools before and after the reform of education introduced by Justinian. In their study of programs mentioned above students used an important tool – interpretation, which was useful in the study of *Responsa*, *Institutiones*, *Libri ad Sabinum* etc.

Discussion about the reform of studies may be the most important part of this book. Actually, the author starts her book from the sentence "*ad illustrare la decadenza della cultura giuridica nel IV – V secolo...*", which means "*to illustrate the decline of legal culture in the 4th and 5th centuries...*". In the first sentence the author expresses her attitude to other facts described in the book, like the reform of legal education and comparison of sources. Thus, legal education must have been in really poor condition if Justinian decided to revolutionize it. Because of that, in the opinion of the author of the reviewed book and, also in the opinion of the author of this review, legal education was modified. Introduction of new sources, like the Theodosian Code or Justinian's legislation "only" provided a base to heal the condition of lawyers and law schools. The educational revolution was absolutely essential.

The author also talks in her book about the "technical" aspects of law: construction of particular acts, division into titles and books in particular legal acts, about the trans-

formation of acts, previously included in rolls, into codes. According to the author, in Late Antiquity re-structuring ("*ri-strutturazione*") the works of classical jurisprudence was a common practice. Original works about particular cases and showing a solution of a legal problem in a casuistic way were divided by lawyers in Late Antiquity into titles, books and chapters.

At the time of Justinian it might have been hard to study law in the Greek parts of the Empire, because legal sources, like Justinian's Code, were written in Latin. In the Greek part of the Empire even professors of universities often had a problem with the knowledge of Latin. Thus, a Greek professor had to teach Greek students the law that was written in Latin in the Greek language. The lack of knowledge of the Latin language was a substantial obstacle to learn law well, and this lack of knowledge of the Latin language might also have been a reason for copying legal acts and translating them from Latin into Greek. This practice was banned by Justinian. According to Giomaro, Justinian with his reform of legal education, had the aim to have, in the first place, well-educated "operators" (*operatori*), to cope with the administration of the large empire, and also to have good lawyers, judges or advocates, who would be responsible for the creation, modification and application of rules of social behavior.

An interesting observation of the author is that we know a lot of names of lawyers and teachers from famous schools of law from the classical times of the Empire. On the contrary, in Late Antiquity lawyers were mostly anonymous.

To sum up this review, the positive sides of the reviewed book are good, exhaustive footnotes and structure with a clear division into coherent chapters. In some of them it may be quite difficult to find valuable information about the core subject of the book, between digressions and citations. Also, too long, in my opinion, descriptions of particular books and titles from the Digest may be questioned. The author probably focused on presenting thoroughly the subject of studies (the Digest) to the readers who currently do not have access to the Digest at all. Moreover, a detailed description of the Digest and quotations from it might seem too long. However, my general impression about the reviewed book is positive. Even the mistakes, like double citations of the same passage from the same book at the same page (for instance, at p. 109), do not change a general, good impression and opinion about the reviewed book. Even though the book contains over 200 pages, the author ends it with a list of problems to solve, connected with the subject of the book. It is clear that there is a role for other researchers of the Roman law and Roman history to solve these problems.

Who is this book for? Generally, for historians, enthusiasts of Roman law and legal history, but also for other people, like students of law, who would like to compare their present style of education with that of students from Late Antiquity, when the most important works of our legal history were written.

Piotr Sawicki

**Lech Mażewski, *Długa dekada lat siedemdziesiątych (1968–1981). Rola nowelizacji z 10 lutego 1976 r. Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. w ewolucji ustroju PRL na tle konstytucji europejskich państw socjalistycznych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, 367 stron**

Tendencje ustrojowe państw bloku wschodniego, począwszy od lat sześćdziesiątych, szły w kierunku wprowadzania do ustaw zasadniczych przepisu o wejściu państwa w etap socjalizmu, zamykając tym samym okres jego budowy. W przeszłość odchodziły ideologiczne aspekty walki z jego przedwojennym, burżuazyjnym charakterem. Wszystkie państwa satelickie Związku Radzieckiego, w okresie drugiej fali socjalistycznych przemian ustrojowych 1960–1976<sup>1</sup>, zadeklarowały w swych konstytucjach zwycięstwo socjalizmu. Zmiany we wszystkich ustawach zasadniczych polegały na wprowadzeniu regulacji o przewodniej lub kierowniczej roli partii i relacji z ZSRR oraz nadaniu państwowości przymiotu socjalistycznego. Oprócz tej ogólnej tendencji poszczególne konstytucje państw socjalistycznych wykazywały pewne odrębności wynikające ze specyfiki wewnętrznej i sytuacji społeczno-politycznej.

Autor<sup>2</sup> w recenzowanej książce podjął próbę przedstawienia ewolucji ustroju PRL w kierunku, o którym pisałem na wstępie, oraz odrębności, jakimi charakteryzowała się nowela konstytucyjna z 10 lutego 1976 r. na tle konstytucji europejskich państw socjalistycznych. Rozważania ustrojowo-prawne zamyka w przedziale czasowym lat 1968–1981, proponując nazwać prezentowany okres mianem „długiej dekady lat siedemdziesiątych”. Odrzuca tym samym powszechnie przyjętą periodyzację okresu PRL i próbuje wykazać szczególnie powiązania pomiędzy kryzysem lat 1968–1970/71, zmianami ustrojowymi z połowy lat siedemdziesiątych i okresem stanu wojennego, ze szczególnym wskazaniem na rolę nowelizacji konstytucji z 10 lutego 1976 r. Zdaniem autora, daleko idącym skutkiem tej nowelizacji było osłabienie pozycji partii i wzmocnienie roli Rady Ministrów, co pozwoliło Wojciechowi Jaruzelskiemu przejąć kontrolę nad partią i państwem w okresie kryzysu 1980–1981.

Praca usystematyzowana została w siedemnastu rozdziałach, w ramach siedmiu części. W części pierwszej (44 strony, 1 rozdział) ukazana została ewolucja ustrojowa

<sup>1</sup> Możemy mówić o dwóch falach konstytucjonalizmu, również w recenzowanej książce istnieje taki podział. Pierwsza fala to konstytucje państw socjalistycznych z lat 1945–1960. Był to powojenny okres budowania zrębów państw socjalistycznych. Druga fala obejmuje lata 1960–1976, w skład której wchodziła nowelizacja Konstytucji PRL z 10 lutego. Były to konstytucje postulujące ugruntowanie socjalizmu.

<sup>2</sup> Dr hab. Lech Mażewski – pracownik samodzielny w Katedrze Historii Państwa i Prawa Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego. Poseł na Sejm I kadencji, z ramienia partii konserwatywnej (25 listopada 1991 – 31 maja 1993 r.). Z ostatnich publikacji wymienić należy: *Posttotalitarny autoritaryzm PRL 1956–1989*, Arte, Klub Zachowawczo-Monarchistyczny, Warszawa – Biała Podlaska 2010; *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918–1989: szkic ustrojowopolityczny*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006; *Niszczący dualizm: polityka NSZZ „Solidarność” w latach 1980–1982*, Wydawnictwo Adam Marszałek, 2004; *Powstańczy szantaż: od konfederacji barskiej do stanu wojennego*, Elbląska Oficyna Wydawnicza, Elbląg 2001.

europejskich państw socjalistycznych, z wyłączeniem Polski Ludowej. Kompleksowej analizie poddane zostały międzywojenne konstytucje ZSRR, leninowskie z 1918 i 1922 r. oraz stalinowska z 1936 r., stanowiące wzór dla rozwiązań ustrojowych w państwach satelickich. Następnie konstytucje państw objętych wpływami ZSRR, w podziale na pierwszą falę konstytucjonalizmu powojennego budujących się państw socjalistycznych oraz drugą falę konstytucji deklarujących osiągnięcie socjalizmu. Przegląd ewolucji ustrojowej w europejskich państwach socjalistycznych zwieńcza omówienie Konstytucji ZSRR z 1977 r.

Część drugą (54 strony, 3 rozdziały) autor rozpoczyna od przedstawienia postulatów ustrojowych protestujących w latach 1968 i 1970/71 studentów i robotników. W rozdziale 3 przedstawia zapowiedź zmian ustrojowych na VI Zjeździe PZPR, skupiając uwagę na nieścisłości pomiędzy wytycznymi i uchwałą zjazdu a referatem programowym wygłoszonym przez I sekretarza E. Gierka<sup>3</sup>. Następnie omówione zostały postulaty ustrojowe środowiska prawniczego. Część drugą kończy obszernie omówienie reformy administracyjno-terytorialnej z lat 1972–1975, wprowadzenie dwustopniowego podziału terytorialnego i reformy rad narodowych. Nadmienić należy, iż na początku rozdziału 3 (s. 81) autor zawarł niezwykle trafne spostrzeżenie co do ustroju i roli konstytucji w PRL, wynikające z przedstawionej wypowiedzi J. Tejchmy na posiedzeniu Biura Politycznego. Faktycznie konstytucja była jedynie koniecznym aktem państwowotwórczym, powołującym jego naczelne organy, które służyły jedynie legitymizacji władzy PZPR. Nie można jednak zgodzić się z twierdzeniem autora zawartym w przypisie (nr 3) do niniejszego spostrzeżenia. Autor twierdzi, iż aparat państwowy stał się konkurentem partii, który następnie pozbawił ją efektywnej władzy. Aparat państwowy realizował decyzje podejmowane przez Biuro Polityczne PZPR, był całkowicie opanowany przez członków partii, związanych dyscypliną partyjną i nie mogło być mowy o żadnym współzawodnictwie pomiędzy partią a aparatem państwowym. Aparat państwowy był w rzeczywistości aparatem partii.

W części trzeciej (60 stron, 3 rozdziały; od strony 121!) autor przechodzi do meritum rozważań i podejmuje kwestię przygotowania i uchwalenia noweli konstytucyjnej z 1976 r. Rozdział 5 miał ukazać niezwykle ważną kwestię dyskusji w gremiach partyjnych o zmianie Konstytucji PRL. Autor opiera się w nim na spisanych wspomnieniach J. Tejchmy i M. F. Rakowskiego, czy publikacji A. Friszke. Poświęca tej kwestii niecałe 6 stron swojej pracy (122–127), głównie przedstawia dywagacje na temat propozycji ustanowienia i powierzenia E. Gierkowi godności prezydenta. Nie ma jednak stanowiska Biura Politycznego KC PZPR, sprawującego faktyczną władzę w PRL. Brak jest opracowań, notatek czy informacji wydziału administracyjnego KC PZPR na temat nowelizacji konstytucji. Czy takich dokumentów nie ma? Czy przygotowany przez Komisję Nadzwyczajną projekt ustawy o zmianie Konstytucji PRL nie był przedmiotem posiedzenia Biura Politycznego KC PZPR? Materiały źródłowe z posiedzeń organów partii są skarbnicą wiedzy na temat okresu PRL, gdyż tylko odkryte poufne, tajne dokumenty partyjne przechowywane w Archiwum Akt Nowych mogą stanowić prawdziwy wyznacznik dyskusji o kształcie nowelizacji Konstytucji PRL. Tego typu dokumenty przedstawiają realne

3 W wytycznych i uchwale zjazdu była mowa o projekcie nowej konstytucji, zaś E. Gierek, przedstawiając referat Biura Politycznego, mówił o dokonaniu niezbędnych zmian w konstytucji.



zamiary władzy. Dzienniki, monografie, czy publikacje nie posiadają tak wysokiej rangi poznawczej. Także materiały i dokumenty ze zjazdów i plenów PZPR nie odzwierciedlają w pełni stanowiska partii. Miały one głównie charakter propagandowy, nie ukazywały zamierzeń partii, które mogłyby okazać się społecznie niepopularne. Zgrabnie tuszowały te zamierzenia swoją ogólnikowością i pochwałą linii politycznej partii.

W rozdziale 6 części trzeciej omówione zostały wszystkie zmiany nanoszone przez nowelizację do Konstytucji z 22 lipca 1952 r. W szczególności przepisy mówiące, iż Polska Rzeczpospolita Ludowa jest państwem socjalistycznym, z przewodnią rolą partii, umacniającym przyjaźń i współpracę z ZSRR.

W podrozdziale 4 autor pisze o wzmocnieniu pozycji Rady Ministrów, poprzez wprowadzenie przepisu o kierowaniu jej pracami przez Prezesa Rady Ministrów. Przepis ten miał charakter czysto deklaratoryjny, gdyż Premier jako przewodniczący Rady Ministrów kierował pracami rządu, bez względu na wcześniejszy brak ukonstytuowania tej funkcji. Wypełniono w ten sposób lukę prawną. Zdaniem autora wzmocnieniem kompetencji Prezesa Rady Ministrów było nadanie mu w noweli uprawnienia do wydawania rozporządzeń i zarządzeń, jednak sam autor przypomina w dalszej części, iż premier posiadał już takie kompetencje przed nowelizacją. Był to więc kolejny przepis o charakterze czysto deklaratoryjnym i nie przekazywał Prezesowi Rady Ministrów nowych uprawnień. W tym świetle, niezrozumiałe jest twierdzenie o tak znacznym wzmocnieniu pozycji Prezesa Rady Ministrów w noweli konstytucyjnej. Jedynym nowym uprawnieniem było powierzenie rządowi nadzoru nad NIK, które już po 4 latach zostało przywrócone Sejmowi<sup>4</sup>. Na koniec postawione zostało pytanie: „jak długo tak wzmocniony rząd będzie znosił podporządkowanie kierowniczym instancjom partyjnym PZPR?”. Pominając fakt, iż rząd faktycznie nie został wzmocniony, a jedynie uzupełniono luki prawne w tekście konstytucji, należy w tym miejscu przypomnieć, iż Prezesem Rady Ministrów w okresie nowelizacji, jak i po, był zawsze członek Biura Politycznego KC PZPR. Ponadto, skład Rady Ministrów podlegał akceptacji Biura. Rząd był jedynie narzędziem realizacji władzy partii. Jakakolwiek niesubordynacja Prezesa Rady Ministrów oznaczałaby koniec kariery politycznej osoby pełniącej tę funkcję i wykluczenie jej z kierownictwa partii.

Autor uważa również, iż osłabiona została rola Sejmu (podrozdział 5). Przeczą temu jego dalsze ustalenia. Przyznanie kompetencji do udzielania rządowi absolutorium z wykonania budżetu, wzmacniało pozycję Sejmu, osłabiając jednocześnie pozycję rządu. Przed nowelizacją Sejm mógł jedynie przedstawiać NIK uwagi o wykonywaniu budżetu. Ponadto, wpisano kolejny przepis o charakterze deklaratoryjnym, dotyczący wyznaczenia przez Sejm podstawowych kierunków działania państwa.

W podrozdziale 8 *Wzmocnienie niezawisłości sędziowskiej*, autor stwierdza, iż zastąpienie zasady wybieralności sędziów, zasadą ich powoływania, wzmocniło niezawisłość sędziowską. Następnie zauważa, iż zasada wybieralności nigdy nie była stosowana, sędziowie byli powoływani, zaś nowelizacja usunęła jedynie martwy przepis. Nowela nie wzmocniła więc niezawisłości sędziowskiej, która nota bene była również konstytucyjną fikcją prawną.

Część czwarta (40 stron, 2 rozdziały) stanowi zestawienie rozwiązań ustrojowych wprowadzanych w latach 1960–1977 w europejskich państwach socjalistycznych,

4 Ustawa z dnia 8 października 1980 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz. U. z 1980 r., Nr 22, poz. 81).

o których traktuje część pierwsza, z rozwiązaniami zawartymi w noweli konstytucyjnej z 1976 r. Jak już zauważyłem na wstępie – podkreślił to również autor – nowelizacje i konstytucje tego okresu kierowały się tendencją zadeklarowania przejścia od okresu budowy do okresu państwa socjalistycznego, ukonstytuowania roli partii oraz relacji z ZSRR. Na tym tle nowelizacja wypełniła więc swoją rolę.

W części piątej (34 strony, 3 rozdziały) przedstawione zostało stanowisko opozycji politycznej wobec noweli lutowej. Rozdział 11 poświęcony został stanowisku kościoła, sprzeciwiającemu się ateizacji życia publicznego. Episkopatowi przypisana została znaczna rola, jaką miał on odegrać w częściowym wycofaniu się przez władzę z planowanych zmian konstytucyjnych. Z książki nie dowiadujemy się jednak, jakie były to ustępstwa. Brakuje w tym miejscu dokumentów partyjnych potwierdzających istnienie rozwiązań, o których dyskutowano, a z których partia się wycofała. Z wcześniejszych rozważań wynika, iż partia porzuciła jedynie pomysł powołania godności Prezydenta PRL. Czy faktycznie władza porzuciła część rozważanych przez siebie rozwiązań, pod wpływem postulatów kościoła i opozycji? Niestety w niniejszej części, jak również w przedstawionej w rozdziale 5 części trzeciej debaty nad nowelizacją w gremiach partyjnych, nie mamy informacji na temat jakichkolwiek ustępstw na rzecz postulatów społecznych, ani faktów podejmowania przez partię dyskusji pod wpływem ustrojowych programów opozycji.

W części szóstej (40 stron, 3 rozdziały) przedstawione zostały przemiany o charakterze ustrojowo-społecznym zachodzące w PRL w latach 1976–1981. Tytuł tej części, *Uzupełnienia i zmiany znowelizowanej 10 lutego 1976 r. Konstytucji PRL*, jest jednak nieadekwatny do jej treści. W okresie lat 1976-1981 jedyna nowelizacja konstytucji miała miejsce 8 października 1980 r. W jej ramach przywrócono kontrolę Sejmu nad NIK, odbierając tę kompetencję Radzie Ministrów. Poza tym, niniejsza część traktuje o powołaniu Naczelnego Sądu Administracyjnego i jego ogromnym znaczeniu w relacjach państwo-obywatel, ograniczającym samowolę urzędniczą. O zmianach w regulaminie Sejmu, o przyjęciu ustawy o przedsiębiorstwach państwowych i samorządzie załogi przedsiębiorstwa. Przedstawiona została również geneza i treść porozumień sierpniowych zawartych pomiędzy PZPR a Międzyzakładowymi Komitetami Strajkowymi, które pozwoliły organizować się społeczeństwu w związkach zawodowych. Autor słusznie zauważył, iż zbliżyło to treść konstytucji do rzeczywistości ustrojowej, gdyż fikcja sprawowania władzy w państwie przez lud pracujący miast i wsi, nabierała realnego kształtu. NSZZ „Solidarność” była bowiem platformą, dzięki której społeczeństwo mogło wyrazić swoją wolę. Należy jednak pamiętać, iż związki zawodowe musiały respektować kierowniczą rolę partii oraz nie mogły kwestionować ustroju państwowego opartego na Konstytucji PRL. Poza wskazaną wyżej regulacją kontroli nad NIK, pozostałe kwestie nie znalazły jednak miejsca w ustawie zasadniczej. Przemiany te, choć bardzo doniosłe i mające wpływ na rzeczywistość ustrojową państwa, nie skutkowały wprowadzeniem zmian w ustawie zasadniczej, dlatego nie możemy mówić o uzupełnieniach i zmianach Konstytucji. Bardziej adekwatnym byłoby określenie przemiany ustrojowo-społecznej.

Ostatnią część (24 strony, 2 rozdziały) otwiera rozdział 16, w którym przedstawione zostały dwie koncepcje ustrojowe – program obozu władzy wypracowany przez PZPR na IX Nadzwyczajnym Zjeździe, respektujący uchwały XII Kongresu Stronnictwa Demokratycznego oraz opozycyjny program społecznych reform I Krajowego Zjazdu Delegatów NSZZ „Solidarność”. Na koniec autor podejmuje kwestię ustrojowych skutków stanu wojennego. Upatrując znaczące osłabienie władzy Biura Politycznego, wynikające

z przerostu nad partią kontrolowanego dotychczas przez nią rządu, a co za tym idzie, przejęcie władzy w państwie przez dyrektoriat z gen. Wojciechem Jaruzelskim na czele.

W podsumowaniu autor stwierdza, iż reforma rad narodowych i nowelizacja konstytucji z 1976 r. zapoczątkowały proces usuwania dominacji w ramach węzła partia-państwo, czego kulminacją była utrata władzy przez Biuro Polityczne KC PZPR w okresie stanu wojennego.

Nowelizacja konstytucji z 1976 r. była aktem nie wnoszącym większych zmian w ustroju PRL, nie miała tak donośnych skutków jakich dopatruje się autor. Nie osłabiła ona dominującej pozycji Biura Politycznego wobec organów państwowych, o czym świadczą dokumenty z jego posiedzeń<sup>5</sup>. Na tle konstytucji europejskich państw socjalistycznych nowelizacja służyła jedynie wypełnieniu ówczesnych tendencji ustrojowych, o których pisałem na wstępie. Uzupełniała luki prawne poprzez deklaratywne wpisanie w treść Konstytucji z 22 lipca 1952 r. rozwiązań już funkcjonujących. Usuwała również niektóre fikcje prawne. Autor pisze o tym, jednak na potrzeby postawionej teorii o daleko idących skutkach nowelizacji, nie zwraca na ten fakt uwagi i błędnie interpretuje zmiany ustrojowe. Nowelizacja nie wzmacniała bowiem roli Rady Ministrów. Jedyne nowe uprawnienie rządu polegające na kontrolowaniu NIK, zostało odebrane nowelizacją z 8 października 1980 r. Ponadto, osłabienie władzy partii na początku lat osiemdziesiątych nie wynikało ze zmiany przepisów ustrojowych. Wydarzenia sierpniowe 1980 r. prowadzące w konsekwencji do powstania opozycji wobec PZPR, oddania władzy w ręce gen. Wojciecha Jaruzelskiego i wprowadzenia stanu wojennego były powodem kryzysu gospodarczego. Oczywiście kryzys ten był wynikiem polityki ekipy Gierka, jednak zmiany ustrojowe nie miały praktycznie żadnego wpływu na te wydarzenia. Przejęcie władzy przez gen. Wojciecha Jaruzelskiego, nie było również konsekwencją wzmocnienia pozycji Prezesa Rady Ministrów w latach siedemdziesiątych, tym bardziej, iż ta rola została wręcz osłabiona na rzecz Sejmu. Była skutkiem nabrzmiałego kryzysu, z którym partia mogła sobie poradzić jedynie pod silnym przywództwem. Dlatego też, Biuro Polityczne przekazało, za cichym przyzwoleniem, tak szerokie kompetencje gen. Wojciechowi Jaruzelskiemu, który został I sekretarzem partii. Wojskowa Rada Ocalenia Narodowego nie przejęła władzy od Biura Politycznego, nie wystąpiła przeciwko partii, została powołana w celu koordynacji działań paramilitarnych w okresie stanu wojennego i służyła ustabilizowaniu władzy partii w państwie. Po zakończeniu stanu wojennego WRON została rozwiązana, a hegemoniczna pozycja Biura Politycznego KC PZPR została w pełni przywrócona. Twierdzenie autora o upadku władzy partii i przejęciu kontroli przez ośrodek kierowniczy skupiony wokół Wojciecha Jaruzelskiego jest więc niesłuszne. Ośrodek ten

5 Biuro Polityczne decydowała o całokształcie polityki kadrowej w najwyższych organach władzy państwowej. Jej akceptacji podlegał skład Rady Państwa i Rady Ministrów oraz skład Prezydium Sejmu, a także poszczególnych komisji sejmowych. Ponadto, kierowała pracami organów, decydując nie tylko o kierunkach ich działalności, czy wydając zgodę na przyjęcie ustawy, wskazywało nawet wytyczne co do porządku obrad Sejmu. Zob. *Notatka w sprawie XXVIII posiedzenia Sejmu PRL – stanowiąca materiał na posiedzenie Biura Politycznego KC PZPR w dniu 15 stycznia 1980 r.*, Archiwum Akt Nowych w Warszawie (dalej: AAN), Polska Zjednoczona Partia Robotnicza. Komitet Centralny w Warszawie 1354 (dalej: KC PZPR 1354), sygn. V/156, s. 233–235; *Protokół Nr 4 z posiedzenia Biura Politycznego KC PZPR w dniu 31 marca 1980 r.*, AAN, KC PZPR 1354, sygn. V/157, s. 432–434 i 437–443.

nigdy nie wystąpił przeciwko PZPR, wręcz przeciwnie służył ratowaniu pozycji partii i dominacji Biura Politycznego.

W recenzowanej książce można dopatrzeć się dualizmu tematycznego. Pierwsza problematyka dotyczy *Długiej dekady lat siedemdziesiątych*, stanowiącej próbę wykazania, iż zmiany we władzach partii związane z powstaniem NSZZ „Solidarność” i stanem wojennym miały swoje korzenie w wystąpieniach studencko-robotniczych z lat 1968–1970/71. Drugie zagadnienie, podporządkowane pierwszemu, dotyczy przedstawienia roli nowelizacji z 10 lutego 1976 r. Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. w ewolucji ustroju PRL na tle konstytucji europejskich państw socjalistycznych. Obydwa tematy nie łączą się ze sobą w spójną całość, co prowadzi do mylnej interpretacji przemian ustrojowych zachodzących w latach siedemdziesiątych. Nowelizacja konstytucji nie była wynikiem kryzysu 1968-1971 i nie miała wpływu na strajki z 1980 r. W pierwszym temacie powstaje więc dziesięcioletnia luka i brak logicznych powiązań między wystąpieniami społecznymi. Zaś podporządkowany teorii *długiej dekady lat siedemdziesiątych* temat nowelizacji konstytucji z 1976 r. został opracowany w sposób nie wystarczający, a samej nowelizacji została nadana rola, której ona nie odegrała. Ponadto, brak jest szerszego spojrzenia na problematykę jej genezy. Autor nie powołuje się na dokumenty Biura Politycznego KC PZPR. Niewiele miejsca poświęca na przedstawienie koncepcji partii. Należy zaznaczyć również, iż na tle ewolucji ustrojowej innych państw socjalistycznych nie została przedstawiona ewolucja ustrojowa PRL.

Na skutek podporządkowania tematu roli nowelizacji z 10 lutego 1976 r. Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. w ewolucji ustroju PRL na tle konstytucji europejskich państw socjalistycznych teorii *długiej dekady lat siedemdziesiątych*, książka jest niespójna tematycznie, nie przedstawia faktycznej roli nowelizacji i umiejscawia ją w zbyt szerokim kontekście historycznym.

Obowiązkiem recenzenta jest krytyczne spojrzenie na treść książki, rzetelność i sposób przedstawienia podejmowanego przez autora tematu, stąd powyższe uwagi. Zachowując jednak obiektywizm należy nadmienić, iż książka stanowi krok naprzód w rozwoju nauk historyczno-prawnych. Zawiera w sobie szerokie spojrzenie na problematykę ustrojowo-prawną, system sprawowania władzy przez PZPR i wpływ wydarzeń o charakterze społecznym na zmianę kierunków polityki partii i kształtu państwa. Recenzowana książka może stanowić wstęp do rzeczowej dyskusji na temat roli konstytucji i ewolucji mechanizmów sprawowania władzy w Polsce Ludowej.

Kamil Niewiński

**Stefan Przebinos, *Obrazy wspomnień*, Wydawnictwo Temida2, Białystok 2011, 278 stron**

Prezentowana książka wyraźnie odróżnia się od pozycji zwykle recenzowanych w tym dziale. Nie jest to bowiem praca naukowa. Zasluguje jednak na uwagę z kilku przynajmniej względów. Jej Autorem jest długoletni (już emerytowany) pracownik Wydziału Prawa UwB, jeden z pierwszych pracowników Filii UW w Białymstoku, dr Stefan Iwanowski. Książka przedstawia fragmenty dziejów Jego rodziny. Rodzina pochodzi spod Kiejdan na Litwie właściwej, gdzie współżyli ze sobą Litwini i Polacy. Książka zawiera obraz tych kontaktów, jednak największa część jest poświęcona wysiedleniu rodziny już po wojnie na Syberię. Autor stara się przedstawić dzieje zsyłki w sposób pozbawiony patosu. Mam wrażenie, że celowo omija opis ogromu cierpień i wyrzeczeń jakie spotkały jego rodzinę. Rodzina zapłaciła zresztą wysoką cenę rozłąki i rozrzucenia po różnych częściach świata. Towarzyszył temu smutny proces zanikania polskości na Litwie.

Część książki poświęcona jest wydarzeniom pierwszej „Solidarności” oraz stanu wojennego na Filii UW w Białymstoku. Autor opisuje duszną atmosferę jako członek „S”, któremu w stanie wojennym przypomniano syberyjską przeszłość. Niestety, nie wszyscy pracownicy Filii zachowywali się wówczas tak, że można się tego nie wstydzić. Autor nie podaje nazwisk – szkoda. Książka stanowi jednak ciekawy przyczynek do dziejów naszej uczelni.

Dziękujemy Ci – drogi Stefanie – za tę książkę i czekamy na następne!

*Piotr Fiedorczyk*



**IV**

**KRONIKA**





## Kronika Katedry Nauk Historycznoprawnych Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku (2011 rok)

Najważniejszym wydarzeniem w życiu Katedry był wybór Piotra Fiedorczyka jako jedyne go reprezentanta Polski na członka Rady Wykonawczej Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawa Rodzinnego (International Society of Family Law). Wyboru dokonano podczas Światowego Kongresu Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawa Rodzinnego *Generation Solidarities. The Ties that Bind. Obligations Between Generations*, który odbył się w lipcu 2011 r. w Lyonie. Z kolei w listopadzie 2011 r. Krzysztof Szczygielski uczestniczył w Międzynarodowej Konferencji Naukowej *Pace e fondamentalismo religioso*, zorganizowanej w Bari (Włochy). Wygłosił tam referat: *L'educazione alla pace nella famiglia: aspetti etico-giuridici*. Podczas VIII międzynarodowej konferencji naukowej *Prawo a prywatność*, która odbyła się w Białymstoku w kwietniu 2011 r., Karol Kuźmicz wygłosił referat zatytułowany *Zagadnienie prywatności w utopiach i antyutopiach*.

Krzysztof Szczygielski uczestniczył w Ogólnopolskiej Interdyscyplinarnej Konferencji Naukowej *Instytucja rodziny wczoraj i dziś* (Warszawa, grudzień 2011 r.), gdzie wygłosił referat *Rodzina w świetle uchwał synodów diecezjalnych w Polsce po ogłoszeniu Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 r.* Karol Kuźmicz podczas XI konferencji Katedry Filozofii Prawa Wyższej Szkoły Menadżerskiej w Warszawie oraz Pacyfistycznego Stowarzyszenia i Polskiego Stowarzyszenia Kultury Europejskiej (SEC) *Wielopoziomowy i wielopłaszczyznowy rozwój człowieka jako warunek rzeczywistej demokracji* (Kuźnica na Helu, październik 2011 r.) wystąpił z referatem *Człowieczeństwo w obliczu rozwoju technologicznego*.

Spośród publikacji autorstwa pracowników Katedry w języku angielskim ukazały się artykuły:

Piotra Fiedorczyka *The Catholic Church and the Reform of Family Law in the 20th Century Poland*, [w:] *Essays in Honour of Penelope Agallopoulou*, Athens 2011, t. I;

Krzysztofa Szczygielskiego *Roman Law in Education of the New Generations of Lawyers – the Polish Experience*, [w:] *Historical Legal Systems and European Integration*, Collection of Papers from the International Scholastic Conference Law as a Unifying Factor of Europe – Jurisprudence and Practice organised by the Comenius University in Bratislava, Faculty of Law on 21<sup>st</sup> – 23<sup>rd</sup> of October 2010, Bratislava 2011;

Piotra Kołodko, *Lex poetelia de ambitu of 358 b.c. as an example of legislation against corruption in elections*, "Studies in Logic, Grammar and Rhetoric" 2011, 24 (37);

Karola Kuźmicza *Liberalism and Utopia*, „Studies in Logic, Grammar and Rhetoric” 2011, Vol. 24 (37),

Piotra Niczyporuka, *Mensarii, bankers acting for public and private benefits*, „Studies in Logic, Grammar and Rhetoric” 2011, 24 (37).

Ponadto Piotr Fiedorczyk był autorem podrozdziału *History of Polish Law* podręcznika *Legal English*, który został wydany w Białymstoku w 2011 r.

Na łamach „Czasopisma Prawno-Historycznego” ukazał się artykuł Diany Maksymiuk *W sprawie demokratyzacji wymiaru sprawiedliwości* – „Prawo i Życie” i inne czasopisma prawnicze w roku 1956 w Polsce („CPH” 2011, Tom LXIII, Zeszyt 1). Marcin Łysko zamieścił artykuł *Orzecznictwo karno-administracyjne w walce z alkoholizmem w okresie gomułkowskim* w katowickim periodyku „Z Dziejów Prawa”, t. 4 (12). W ramach materiałów pokonferencyjnych w „Zeszytach Prawniczych” Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego ukazały się drukiem referaty:

- Piotra Fiedorczyka, *Polski kodeks rodzinny z 1950 r. Czy przełom?*, „Zeszyty Prawnicze” 2011, nr 11.2;
- Piotra Kołodko, *Lex Calpurnia de pecunis repetundis” i jej znaczenie dla ewolucji rzymskiego prawa karnego*, „Zeszyty Prawnicze” 2011, nr 11.1;
- Karola Kuźmicza, *Prawo w utopii komunistycznej. Zarys problematyki*, „Zeszyty Prawnicze” 2011, nr 11.4;
- Marcina Łysko, *Przełom roku 1956 w Polsce a orzecznictwo karno-administracyjne*, „Zeszyty Prawnicze” 2011, nr 11.3;
- Diany Maksymiuk, *Rok 1956 w Polsce – dyskusje prawników o sądach, prokuraturach i prawie karnym*, „Zeszyty Prawnicze” 2011, nr 11.4;
- Krzysztofa Szczygielskiego, *Romanistyka polska w latach 1918–1945 (Przegląd bibliografii)*, „Zeszyty Prawnicze” 2010, nr 10.2.

W styczniu 2011 r. Marcin Łysko uzyskał grant badawczy pt. „Prawo karno-administracyjne Polski Ludowej (1951–1971)”, natomiast w ramach grantu „Urzędy w starożytnym Rzymie okresu republiki i pryncypatu” Piotr Niczyporuk i Piotr Kołodko prowadzili kwerendę naukową na rzymskim Università degli studi di Roma, LA SAPIENZA (październik – listopad 2011). W listopadzie 2011 r. Krzysztof Szczygielski przebywał na Wydziale Prawa Università di Bari (Włochy), gdzie wygłosił wykład *Legal effects of concubinage in Polish law*.

Marcin Łysko

## I Zimowa Szkoła Historii Najnowszej 27 lutego – 3 marca 2012 roku

W dniach 27 lutego – 3 marca 2012 r. (poniedziałek – sobota) odbyła się, zorganizowana przez Instytut Pamięci Narodowej, I Zimowa Szkoła Historii Najnowszej. Biuro Edukacji Publicznej IPN, po pięciu edycjach Szkoły Letniej, postanowiło zorganizować także edycję zimową.

Zgodnie z założeniami Szkoła przeznaczona jest dla doktorantów, a w wyjątkowych wypadkach także dla studentów starszych lat, podejmujących w swoich badaniach problematykę związaną z najnowszymi dziejami Polski. Najliczniej reprezentowany był wrocławski ośrodek historyczny. Ośrodek białostocki reprezentował Przemysław Kowalski, student V roku i jednocześnie jedyny reprezentant wydziałów prawa.

W programie Szkoły znalazły się przede wszystkim wykłady wybitnych badaczy historii najnowszej. Wykład inaugurujący pt. „Ludzie i system” w PRL i gdzie indziej: o wyjaśnianiu dziejów najnowszych”, wygłosił prof. Dariusz Stola. Następnego dnia, we wtorek, prof. Andrzej Friszke przybliżył powstanie KOR w 1976 r. i rozszerzył wystąpienie (m.in. na skutek żywego zainteresowania i pytań uczestników) o działalność Komitetu w dalszych latach. W środę z kolei miał wystąpienie prof. Andrzej Paczkowski („Żydokomuna” – mity i rzeczywistość”). W czwartek uczestnicy Szkoły wysłuchali dwóch wykładów. Najpierw dr hab. Piotr Majewski przybliżył ideę Muzeum II Wojny Światowej i jej praktyczną realizację. Następnie prof. Rafał Stobiecki wygłosił wykład pt. „Metodologia historii – czym jest i dlaczego jest nam potrzebna”. Piątkowy, ostatni wykład, dotyczący dylematów historyka dziejów najnowszych, zaprezentował prof. Antoni Dudek. Podsumowując tę część programu Szkoły, należy podkreślić, że prawie wszyscy prelegenci bardzo chętnie kontynuowali wielogodzinne dyskusje nad referatami.

Kolejną ważną częścią programu Szkoły były warsztaty, a przeprowadziły je: dr Grzegorz Waligóra („Wykorzystanie dokumentów SB w badaniach historycznych”), Wiesława Młynarczyk („Jak uczyć o Holokauście? Ważne źródła i metody”), dr Joanna Wawrzyniak („Historia mówiona – sztuka rozmowy”) oraz dr Rafał Stefański („Prowadzenie spotkań i prezentacji”).

Uczestnicy wzięli też udział w dyskusji panelowej dotyczącej historii mówionej, a jej moderatorem był Jan Olszek.

Każdy z uczestników miał za zadanie przygotować oraz zaprezentować dwudziestominutowy referat dotyczący aktualnych planów badawczych, tudzież realizowanych prac. Wystąpienia przedstawiane były w ramach seminariów prowadzonych przez Prezesa IPN, dra Łukasza Kamińskiego. Odbywały się one codziennie, z sobotą włącznie. Podkreśla to znaczenie, jakie władze IPN przykła-

dają do kształcenia młodych badaczy historii najnowszej. Tematyka wystąpień była bardzo bogata. Wygłoszone zostały następujące referaty (w kolejności chronologicznej): Grzegorz Rutkowski, *Udział Batalionów Chłopskich w odbiorze zrzutów lotniczych na terenie okupowanej Polski (1939–1945)*; Daniel Hanik, *Losy polskich uchodźców na terenie I Republiki Słowackiej w 1944 roku*; Magdalena Kazik, *Postawy polskich historyków wobec konfliktu polsko-ukraińskiego w czasie II wojny światowej*; Milena Bykowska, *Ludwik Danielak „Bojar” (1923–1955) – żołnierz Konspiracyjnego Wojska Polskiego*; Dominika Pasik, *Działalność II konspiracji na terenie Wolbromia w latach 1948–1950*; Agata Stolarz, *Pamięć jako źródło historyczne. „Historia mówiona” w warsztacie historyka mentalności*; Tomasz Siewierski, *Mimo wszystko bliżej Marksa niż Stalina... Inspiracje marksistowskie w twórczości Mariana Małowista*; Sławomir Józefiak, *Cztery dekady na komunistycznej uwięzi. Główne kierunki przemian inteligencji polskiej w Litewskiej SRR w latach 1948–1988*; Michał Przeperski, *„W walce o realizację październikowej linii partii”. Publicystyka Mieczysława F. Rakowskiego w latach 1957–1961*; Artur Bilski, *Stan polskiego sportu w latach czterdziestych XX wieku*; Wojciech Paduchowski, *Narodziny Nowej Huty – spór o genezę decyzji o budowie Nowej Huty w rejonie krakowskim*; Paweł Piecyk, *Działalność Powiatowego Komitetu Obrońców Pokoju w Bolesławcu w latach 1950–1953 w świetle dokumentów Wojewódzkiego Komitetu Obrońców Pokoju we Wrocławiu*; Łukasz Wolak, *Zjednoczenie Polskich Uchodźców w Republice Federalnej Niemiec w latach 1950/51–1954. Pierwsze trudne lata działalności organizacyjnej*; Karolina Oczko, *Przesiedlenie ludności polskiej z województwa tarnopolskiego w latach 1945–1946 w świetle raportów Obwodowej Delegatury Rządu RP na Kraj w Czortkowie*; Marcin Myśliński, *Sytuacja na Ziemiach Odzyskanych w pierwszych latach po II wojnie światowej na przykładzie miejscowości Dobrodzień*; Tomasz Kędra, *Sytuacja materialna ludności polskiej na Dolnym Śląsku w latach 1945–1950*; Maciej Siwicki, *Stosunek władzy do obiektów zabytkowych w województwie zielonogórskim w latach 1950–1975*; Anna Brojer, *Kościół katolicki wobec głównych problemów obyczajowości małżeńskiej w Polsce lat siedemdziesiątych*; Przemysław Kowalski, *Reforma ustroju i prawa PRL w posierpniowych postulatach białostockiej palestry*; Agnieszka Jaworska, *Pomarańczowa Alternatywa we Wrocławiu*. Wygłoszone przez uczestników referaty zostaną opublikowane w formie książkowej.

Na koniec zajęć uczestnicy otrzymali, wręczone osobiście przez Prezesa dra Ł. Kamińskiego, zaświadczenia o ukończeniu I Zimowej Szkoły Historii Najnowszej.

Oceniam Szkołę jako autentyczny sukces organizacyjny. Świadczą o tym zarówno wykłady, jak i wystąpienia uczestników. Żywe dyskusje, jakie wywiązywa-

ły się po wystąpieniach, powodowały regularne wydłużanie zajęć. Nikt jednak się nie skarżył. Nad całą sferą organizacyjną owocnie czuwała p. Anna Piekarska (BEP IPN). Z kolei Biały Pałac w Palczewie k. Warki to godne polecenia miejsce na organizowanie takich wydarzeń.

Szkoła okazała się pożytecznym doświadczeniem dla młodych badaczy. Kontakty z naukowcami będą wykorzystywane w przyszłych pracach naukowych. Należy mieć nadzieję, że wobec tylu udanych edycji Szkół, IPN będzie kontynuował ten program.

Na koniec jeszcze jedna konstatacja: z perspektywy historycznoprawnej można tylko żałować, że spotkania historyków prawa z historykami odbywają się tak rzadko.

*Przemysław Kowalski*





# MISCELLANEA HISTORICO-IURIDICA

vol. 11

Editors: Adam Lityński & Piotr Fiedorczyk

University of Białystok  
Faculty of Law  
Białystok 2012

## Content

From Editors ..... 9

### I. ARTICLES

**Zuzanna Benincasa**

*Deductio in domum mariti* and the conclusion of an *iustum matrimonium* ..... 13

**Jędrzej M. Kondek**

Abrogation of legal effects of usurpations in the late Roman Empire ..... 27

**Piotr Niczyporuk**

*Mensarii* as Bankers in Ancient Rome ..... 61

**Anna Tarwacka**

Searching for the Roots. *Vis vi depulsa* in the concept of Cicero ..... 77

**Римма Н. Ключко**

The Main Principles of Penal Law in the Regulations of the Statute  
of the Grand Duchy of Lithuania of 1588 ..... 89

**Лилия Я. Абрамчик**

The Tax-making Process and the Development of Taxation System  
on the Territories of Belarus (till January 1919) ..... 97

**Валерий В. Колесников, Анжелика Ч. Крастина**

The Formation and Development of Local Government and Self-government  
in Belarus ..... 115

**Piotr Majer**

The Genesis of “Police” as a Notion, Institution and the State’s Functions ..... 129

**Janusz Szymański**

The Ratification of International Treaties and the Consequences  
of the Change of its Legal Character from the Historical Perspective ..... 157

**Pavel Salák**

The Legal Regulation of the Alleys of Trees along the Roads  
on Czech Territory from 18th to 21st Century ..... 191

**Kerstin Peglow**

Origin and history of the German Gesellschaft mit beschränkter  
Haftung (Private Limited Company) ..... 205

**Piotr Borowski**

The Reasons of Passing the Federal Reserve Act of 23 December 1913.  
The Formation of Central Bank of the USA ..... 225

**Jacek Wałdoch**

Vilna Town Council and Board Elections in 1905–1913 ..... 255

**Piotr Fiedorczyk, Przemysław Kowalski**

The Judiciary System in Białystok Voievodship in the Polish Second Republic ..... 275

**Izabela Kraśnicka**

A short note on the origins of the International Civil Aviation  
Organization on its 65th anniversary ..... 301

**Marcin Łysko**

Traffic Petty Offences in the Jurisdiction of Boards Judging them  
during the Gomułka Period ..... 315

**Rafał Michałowski**

Legal Regulation of Land Property Turnover in the Light of Decrees  
on Land Reform and Settlement on Regained Territories ..... 351

**Tomasz Majer**

Relations between the Ministry of Public Administration  
and the Ministry of Public Security in the years of 1945–1950 ..... 373

**Diana Maksimiuk**

One More Opinion about Secret Sections in Polish Courts in the 1950s ..... 399

**Helena Kowalska**

Capital Punishment in the Navy Court in Gdynia in 1945–1955 ..... 413

## II. ARCHIVE DOCUMENTS

**Karol Łopatecki**

- Works on Drafts of the President's Decrees on Recognition of Religious Unions and on the Change of the Denomination in Poland in 1926–1927 According to Documents from the Archivio Segreto Vaticano ..... 427

**Kamil Niewiński**

- An Archive Document about the Assessment of the Social and Political Situation among lawyers, prepared for the Political Bureau in February 1984 ..... 457

## III. BOOK REVIEW

- Adam Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991, czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików). Krótki kurs, (Andrzej Witkowski)* ..... 477
- Anna Grześkowiak-Krwawicz, *Czy rewolucja może być legalna? 3 maja 1791 w oczach współczesnych, (Adam Lityński)* ..... 487
- A. M. Giomaro, *Sulla presenza delle scuole di diritto e la formazione giuridica nel tardoantico, (Piotr Sawicki)* ..... 493
- Lech Mażewski, *Długa dekada lat siedemdziesiątych (1968–1981). Rola nowelizacji z 10 lutego 1976 r. Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. w ewolucji ustroju PRL na tle konstytucji europejskich państw socjalistycznych, (Kamil Niewiński)* ..... 487
- Stefan Przebinos, *Obrazy wspomnień, (Piotr Fiedorczyk)* ..... 499

## IV. CHRONICLE

- Kronika Katedry Nauk Historycznoprawnych Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku (2011 rok) – **Marcin Łysko**..... 503
- I Winter School of the Newest History 27 February-3 March 2012 (**Przemysław Kowalski**) ..... 505

## INSTRUKCJE DLA AUTORÓW

### ZAKRES TEMATYCZNY CZASOPISMA

Miscellanea Historico-Iuridica (MHI) są publikowane przez historyków prawa z Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Publikowane teksty dotyczą historii prawa. Są wydawane jako rocznik w wersji papierowej (wersja podstawowa) oraz w elektronicznej pod adresem: <http://www.prawo.uwb.edu.pl/miscellanea/index.php>

### ZASADY WYDAWNICZE I INFORMACJE OGÓLNE

#### PRZYJMOWANIE PUBLIKACJI DO DRUKU

Kopia publikacji powinna być wysłana drogą e-mailową do sekretarza redakcji: [miscellanea@uwb.edu.pl](mailto:miscellanea@uwb.edu.pl). Rękopis powinien zawierać dane autorów, w tym ich afiliację, oraz mieć dołączone pisemne oświadczenie autora/autorów o tym, że żadna podobna publikacja autora/autorów nie została i nie zostanie opublikowana w innym miejscu. Ponadto autorzy winni oświadczyć, iż zgadzają się na publikację tekstu w MHI.

W razie przyjęcia publikacji do druku autor/autorzy zostaną poproszeni o przekazanie praw autorskich do publikacji na rzecz wydawcy, tj. Wydawnictwa Uniwersytetu w Białymstoku.

#### PROCES RECENZYJNY

Wszystkie złożone publikacje zostaną poddane procesowi recenzyjnemu. Wszystkie teksty (tj. artykuły, artykuły recenzyjne oraz dokumenty archiwalne) będą recenzowane przez dwóch niezależnych ekspertów pochodzących z zewnętrznej placówki naukowej. W przypadku tekstów powstałych w języku obcym, co najmniej jeden z recenzentów będzie afiliowany w instytucji zagranicznej innej niż narodowość autora pracy. Jako zasada wprowadzony zostanie model, w którym autor/autorzy i recenzenci nie znają swoich tożsamości (tzw. double-blind review process). Jednakże w niektórych przypadkach wydawcy mogą nie zastosować tej procedury. Wówczas recenzent zostanie poproszony o podpisanie oświadczenia o niewystępowaniu konfliktu interesów pomiędzy nim a autorem publikacji. Recenzja będzie miała formę pisemną i kończyła się jednoznacznym wnioskiem co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia. Gdy decyzja zostanie podjęta, autor publikacji zostanie zawiadomiony o niej listownie, włącznie z treścią uwag recenzentów (bez podania ich nazwisk).

Wydawcy podejmą działania w celu ochrony MHI przed przypadkami „ghostwriting” i „guest authorship”. Wszystkie tego typu przypadki będą upubliczniane poprzez informowanie o nich odpowiednich placówek naukowych.

Lista recenzentów będzie publikowana w każdym tomie.

#### ZGODA NA PUBLIKACJĘ

Materiały kopiowane z innych źródeł muszą być zaopatrzone w publiczne oświadczenie autora i wydawnictwa, zawierające zgodę na publikację przez Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku. Uzyskanie takiej zgody obciąża autora/autorów.

#### PRZYGOTOWANIE PUBLIKACJI DO DRUKU

Artykuły powinny być napisane w języku polskim lub angielskim, francuskim, niemieckim, hiszpańskim lub rosyjskim. Strona tytułowa powinna zawierać pełny tytuł, imiona i nazwiska autorów, ich afiliację, dane kontaktowe (adres, e-mail).

Key words (od 3 do 6) oraz streszczenia w języku angielskim (nie więcej niż 250 słów) powinny być sporządzone na odrębnej stronie.

Przypisy powinny być sporządzone według wzoru zastosowanego w poprzednich tomach MHI.

## **INSTRUCTIONS FOR AUTHORS**

### **SCOPE**

The *Miscellanea Historico-Iuridica* (MHI) is published by the historians of law from University of Białystok, Faculty of Law. It is issued once a year in printed form (the basic form), and in the electronic form at: <http://www.prawo.uwb.edu.pl/miscellanea/index.php>

## **EDITORIAL POLICY AND GENERAL INFORMATION**

### **SUBMISSION OF MANUSCRIPTS**

The copy of the manuscript should be sent by the e-mail to the Secretary of the Editorial Board: [miscellanea@uwb.edu.pl](mailto:miscellanea@uwb.edu.pl) The manuscript must be accompanied by a written statement of corresponding author that no similar paper has been or will be submitted for publication elsewhere as well as all authors listed on a manuscript have agreed to its submission.

Upon acceptance of the manuscript, the author(s) will be asked to transfer the copyright to the publisher (i.e. Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku).

### **REVIEW PROCESS**

All submitted manuscripts (i.e. studies, archive documents, book reviews – articles) will be subject to review by two independent experts from the outside unit for the scientific evaluation. If the text is written in foreign language, at least one of the reviewers should be affiliated in the foreign institution other than the nationality of the author(s). The “double-blind review process” will be introduced as a rule. However, in some cases the editors may not introduce this procedure and they may ask the reviewer to sign a statement of no conflict of interest existing between the reviewer and the author. The review must contain clear declaration that the reviewed text should be published or withdrawn. When a decision is reached, a decision letter will be sent to the authors, including the comments of the referees (not showing his name).

The editors will take the measures to protect the MHI from “ghostwriting” and “guest authorship” cases. All these kind of cases will be exposed, by informing relevant scientific units about such cases.

The list of reviewers will be published in each volume.

### **PERMISSIONS**

Materials copied from other sources must be accompanied by a written statement from both the author and publisher giving permission to Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku for reproduction. It is the author’s responsibility to ensure that such permissions are obtained.

### **PREPARATION OF MANUSCRIPTS**

Articles should be written in Polish or English, French, German, Russian or Spanish. The title page should include the title, full names of authors and their affiliation, corresponding author(s) contact information (address, e-mail).

Key words (3-6) and summaries (not more than 250 words) in English, should be provided on a separate page.

The footnotes should follow the way they are published in the previous volumes of the MHI.

