

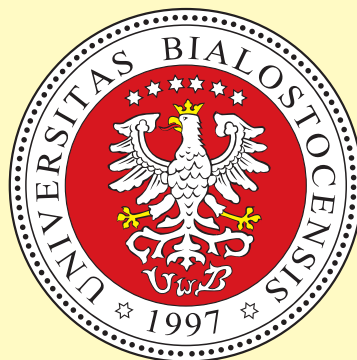
UNIWERSYTET W BIAŁYMSTOKU
WYDZIAŁ PRAWA

ISSN 1732-9132
E-ISSN 2719-9991

MISCELLANEA

HISTORICO-IURIDICA

TOM XXIII
zeszyt 1



BIAŁYSTOK 2024

Współautorzy tomu 23, zeszytu 1

Co-authors of volume 23, number 1

- Katarzyna Antolak-Szymanski Uniwersytet SWPS z siedzibą w Warszawie, Poland
- James E. Baker Syracuse University College of Law, USA
- Alicja Bartnicka Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Poland
- Natalia Bierecka..... Spółdzielczy Instytut Naukowy w Sopocie, Poland
- Dominik Bierecki Uniwersytet Pomorski w Słupsku, Poland
- Tomasz Bojanowski Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Poland
- Leah Bornstein-Makovetsky Ariel University, Israel
- Przemysław Brzuszcak Uniwersytet Warszawski, Poland
- Tomasz Chinciński Instytut Pileckiego w Warszawie / Wyższa Szkoła Administracji
i Biznesu w Gdyni, Poland
- Karol Dąbrowski Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Poland
- Zbigniew Filipiak Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Poland
- Marcin Głuszak Uniwersytet Łódzki, Poland
- Konrad Graczyk Uniwersytet Śląski w Katowicach / Instytut Pamięci Narodowej,
Poland
- Renata Magdalena Kamińska Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie,
Poland
- Krzysztof Kiszluk Uniwersytet w Białymstoku, Poland
- Piotr Kołodko Uniwersytet w Białymstoku, Poland
- Katarzyna Kowalik Uniwersytet w Białymstoku, Poland
- Karol Kuźmich Uniwersytet w Białymstoku, Poland
- Adam Lityński Akademia Humanitas w Sosnowcu, Poland
- Karol Łopatecki Uniwersytet w Białymstoku, Poland
- Dariusz Makiłła Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie, Poland
- Agnieszka Małarewicz-Jakubów..... Uniwersytet w Białymstoku, Poland
- Bożena Płonka-Syroka Collegium Witelona Uczelnia Państwowa w Legnicy, Poland
- Piotr Pryjda Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Poland
- Marek Stych Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Poland
- Tomasz Szczygieł..... Uniwersytet Śląski w Katowicach, Poland
- Minoru Tanaka Nanzan University, Japan
- Marek Tkaczuk Uniwersytet Szczeciński, Poland
- Edyta Tkaczyk Menedżerska Akademia Nauk Stosowanych w Warszawie, Poland
- Mikołaj Truszkowski Uniwersytet Łódzki, Poland
- Anna Warston Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie, Poland
- Andrzej Witkowski WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa, Poland
- Adam Wołoszyn Uniwersytet Opolski, Poland

UNIWERSYTET W BIAŁYMSTOKU

WYDZIAŁ PRAWA

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

MISCELLANEA HISTORICO-IURIDICA

Tom 23, zeszyt 1

Varia

pod redakcją

Katarzyny Doliwy, Piotra Fiedorczyka
i Bartosza Kamila Truszkowskiego

Volume 23, number 1

Varia

edited by

Katarzyna Doliwa, Piotr Fiedorczyk
and Bartosz Kamil Truszkowski



Białystok 2024

Rada Naukowa / Scientific Board:

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

Redakcja / Editors:

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

Redaktorzy tematyczni / Subject editors:

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

Recenzenci / Reviewers:

Martin Löhnig, Karol Łopatecki, Marcin Łysko, Katarzyna Maćkowska,
Rafał Mańko, Magdalena Tabernacka, Michal Skřejpek, Andrzej Wrzyszc

Redakcja językowa / Language editing:

Anna Szerszunowicz (język polski / Polish)
Monika Gierak (język angielski / English)
Anna Harbig (język niemiecki / German)

Korekta / Proofreading:

Krzysztof Rutkowski (język polski / Polish)
Monika Gierak (język angielski / English)
Anna Harbig (język niemiecki / German)

Redakcja techniczna i skład / Technical editing and typesetting:

Krzysztof Rutkowski

Adres Redakcji / Editors' address:

Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku

15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 1

e-mail: miscellanea@uwb.edu.pl

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

Czasopismo jest wydawane na podstawie licencji Creative Commons

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

The journal is published under the Creative Commons licence

CC-BY SA 4.0: Attribution – sharealike.



© Copyright by Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2024

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



Ministerstwo
Edukacji i Nauki

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

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

ISSN 1732-9132 | e-ISSN 2719-9991

Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku

ul. Ciołkowskiego 1M, 15-245 Białystok

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

e-mail: wydawnictwo@uwb.edu.pl

Spis treści

I. VARIA

Piotr Kołodko

A Few Remarks about *Quaestor Ostiensis* 10

Renata Magdalena Kamińska

Appointment to and Holding of Collegial Offices in the Early Principate
Using the Example of Curatorial Colleges 26

Minoru Tanaka

Bemerkungen zu Jacques Cujas' (1522–1590) Vorlesungen
zu Papinians *Quaestiones* 47

Marcin Głuszak

Puścizna. Kaduk. Odumarszczyzna. Kilka uwag o terminologii dawnego
prawa polskiego 70

Adam Wołoszyn

Rodzaje kar stosowanych w armii szwedzkiej na podstawie Artykułów
Wojskowych Karola XI z 1683 roku 91

Karol Kuźmich

Is Stanisław Leszczyński's *Conversation Between a European and an Islander*
from the Kingdom of Dumocala a Social Utopia? 114

Leah Bornstein-Makovetsky

Marriage and Divorce in Jewish Society in the Eighteenth and Nineteenth
Century Istanbul 138

Katarzyna Antolak-Szymanski

Historical Conditions of the Development of the Institution of Mediation
in Collective Labor Disputes in the United States 183

| | |
|---|-----|
| Dominik Bierecki Natalia Bierecka | |
| Ewolucja instytucji prawnej więzi członkowskiej w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej (unii kredytowej)..... | 203 |
| Adam Lityński | |
| Leninism – The Substance of Communist Totalitarianism..... | 225 |
| Zbigniew Filipiak | |
| Stanowiska głównych partii chłopskich w II Rzeczypospolitej na temat zasad parcelowania wielkiej własności w ramach reformy rolnej..... | 251 |
| Agnieszka Malarewicz-Jakubów Krzysztof Kiszluk | |
| Court of Arbitration of the Warsaw Money Exchange (1921–1939) | 275 |
| Mikołaj Truszkowski Anna Warston | |
| Prawo właściwe dla określenia stosunków między rodzicami a dziećmi w prawie prywatnym międzynarodowym – analiza w ujęciu historycznoprawnym..... | 293 |
| Andrzej Witkowski | |
| Centralne zrzeczenia związków samorządu terytorialnego wobec przejęcia w 1932 roku egzekucji administracyjnej przez urzędy skarbowe..... | 319 |
| Marek Tkaczuk | |
| Kompetencje i udział Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia prawa w Polsce międzywojennej i w Polsce Ludowej do 1951 roku | 359 |
| Przemysław Brzuszcak | |
| Zasada bezpłatnej nauki w publicznych szkołach wyższych w konstytucji marcowej i w ustawie o szkołach akademickich z 1920 roku (ze szczególnym uwzględnieniem perspektywy konstytucji kwietniowej i Konstytucji RP z 1997 roku) | 394 |
| Tomasz Bojanowski | |
| Czynnik sądowy w postępowaniu przygotowawczym – wybrane aspekty historycznoprawne | 412 |
| Tomasz Chinciński | |
| Prawnoustrojowe uwarunkowania funkcjonowania policji polskiej w systemie okupacyjnym Generalnego Gubernatorstwa. Wokół dokumentu Hansa Franka z 17 grudnia 1939 roku | 440 |
| Alicja Bartnicka Konrad Graczyk | |
| In the Majesty of the Law? Jewish Residents of Warsaw in the Face of German Occupation Ordinances and Activities of Sondergericht Warschau – Part I | 478 |

| | |
|--|-----|
| Karol Dąbrowski | |
| Germanizacja publicznych instytucji gospodarczych w rejencji katowickiej – przykład przemian organizacyjnych aparatu państwowego III Rzeszy w czasie II wojny światowej. | 498 |
| Bożena Płonka-Syroka Marek Stych Piotr Pryjda | |
| Szczepienia dzieci w Polsce przeciw chorobom zakaźnym (1945–1989) – analiza ich kontekstu historycznego, podstaw prawnych i efektywności | 534 |
| Konrad Graczyk | |
| Dwukrotnie skazany nazistowski prokurator. Sprawy Hellmutha Hollanda przed sądami polskimi (1949–1954)..... | 585 |
| Tomasz Szczygiel | |
| Likwidacja Najwyższego Sądu Wojskowego w 1962 roku – przyczyny, kontrowersje i konsekwencje na przyszłość | 615 |
| Katarzyna Kowalik | |
| Normalizacja obowiązku szczepień w ujęciu historycznym, filozoficznym i socjologii medycyny Georges’a Canguilhema i Michela Foucaulta | 637 |
| Edyta Tkaczyk | |
| Sprostowanie błędu w akcie normatywnym ogłoszonym w Dzienniku Urzędowym .. | 674 |
| James E. Baker | |
| A Policy of Heroes: The Security Imperative of Moving from a Soviet Pensioner’s Model of Veterans Affairs to a Citizen Soldier’s Model in Ukraine..... | 701 |
| Karol Łopatecki | |
| Wartościowanie zabytków na przykładzie środków transportu. Z badań nad problematyką włączania pojazdów do wojewódzkiej ewidencji zabytków..... | 728 |
| II. RECENZJE | |
| Dariusz Makitła | |
| O prawodawstwie w dawnej Rzeczypospolitej jako przedmiocie badań. W związku z książką Anny Karabowicz <i>Prawodawstwo sejmowe i królewskie za panowania Stefana Batorego (1576–1586)</i> , Warszawa 2022 | 753 |
| Contents | 775 |

|

VARIA

Piotr Kołodko

- ▶ Uniwersytet w Białymstoku
(University of Białystok, Poland)
- ▶ e-mail: p.kolodko@uwb.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-3267-4128

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.01

A FEW REMARKS ABOUT *QUAESTOR OSTIENSIS*

Abstract

In the history of the Roman Republic, the office of appears to be the most mysterious, and at the same time the least understood, as is evident from the scattered source materials, especially literary accounts. This does not mean, however, that quaestorship was unimportant in political life. One should bear in mind that it was the first step in an official's career in the ancient Rome. Thus, it opened the door to the office of a praetor or a consul, the most coveted and prestigious magistracies, but of course there are known exceptions to this rule. Although the origins of quaestorship date back to the fifth century BC, the history of *quaestor Ostiensis*, an enigmatic official not mentioned in historical records which contained only pieces of information, primarily in literary accounts, took a very different shape. He did not appear on the pages of Roman history until the 3rd century BC. The basic facts about *quaestor Ostiensis* were provided by Cicero, so the analysis of this information is the primary task. The information contained in historical sources is completed in literary accounts by Velleius Paterculus and Lydus, as well as in inscriptions. Their common feature is that they are remarkably laconic, which makes it very difficult to present precisely the scope of the powers of *quaestor Ostiensis* and to show their possible modification in connection with the changing situation in the ancient Rome. Within the framework of the considerations presented herein, it will be necessary to grasp the historical moment when *quaestor Ostiensis* gave way to a new magistracy, *praefectus annonae*.

Key words: quaestor, *quaestor Ostiensis*, ancient Rome, Roman law

The office of a quaestor appears to be one of the most mysterious magistracies in the ancient Rome. It has not been, with a few exceptions,¹ of wide interest to Romanist scholars, which is hardly surprising, since the overwhelming majority of the surviving source accounts are scattered, and literary sources are most common.² However, this must not discourage researchers, but should instead provide an additional stimulus to compare various sources and to search for answers to their questions.

The purpose of this article is to attempt to present, on the basis of the surviving source materials, the office of a quaestor residing in Ostia (*quaestor Ostiensis*) in terms of its origins and powers, and finally to show the end of this magistracy.

The basic issue to be faced at the outset is the origins of this magistracy. It certainly should be sought in the fifth century Before Christ (BC), when the *lex de quaestoribus quattuor creandis*³ was enacted, according to which there were four quaestors (after their number was doubled in 421 BC): two of them – *quaestores urbani*⁴ – remained in Rome⁵ and probably dealt with financial matters, while the first pair assisted the consuls in the exercise of their military powers and were subordinate to them.⁶

¹ In recent times, the most extensive attempt at a comprehensive approach to this magistracy was made by F. Pina Polo and A. Díaz Fernández, *The Quaestorship in the Roman Republic*, Berlin 2019, *passim*.

² In the *Digesta Iustiniani*, scanty information about this office comes from Ulpian's *liber singularis de officio quaestoris*, included in residual form by the compilers in D. 13, 1, 1–4. Cf. F. Coarelli, *I quaestores classici e la battaglia delle Egati*, [in:] M. Chiabà, ed., *HOC QVOQVE LABORIS PRAEMVIM. Scritti in onore di gino Bandelli*, Trieste 2014, p. 99.

³ G. Rotondi, *Leges publicae populi Romani. Elenco cronologico con una introduzione sull'attività legislativa dei comizi romani*, Milan 1912 (Nachdruck Hildesheim 1966), pp. 212–213.

⁴ The term is confirmed to in republican laws – their list was presented by A. Nicoletti, s.v. *quaestores*, [in:] NNDI, vol. 14, Turin 1967, p. 616, note. 8. Also, see: F. de Martino, *Storia della costituzione romana*, vol. 2, Napoli 1973², pp. 241–243. Also cf.: G. Wesener, s.v. *quaestor*, RE, vol. 47 (1963), galleys 811–815; J. Muñiz Coello, *Los cuestores republicanos. Origen, funciones y analogías*, “Klio: Beitrage zur Alten Geschichte”, vol. 96.2, 2014, pp. 514–522. The most extensive information on *quaestores urbani* was recently presented by F. Pina Polo, A. Díaz Fernández, *op. cit.*, pp. 79ff.

⁵ Tac. *Ann.* 11, 22: *dein gliscentibus negotiis duo additi qui Romae curarent*.

⁶ Cf. Liv. 4, 43, 4; Cic. *In Verr.* II.1, 40: *Tu cum quaestor ad exercitum missus sis, custos non solum pecuniae sed etiam consulis, particeps omnium rerum consiliorumque fueris, habitus sis in liberum loco, sicut mos maiorum ferebat, repente relinquant, deseras, ad adversarios*

The vast majority⁷ of researchers look for the origins of *quaestor Ostiensis* in the year 267 BC, although the surviving source materials raise some objections to their interpretation. It is customary to assume that the starting point is Livy's very laconic account,⁸ which in turn was not very precisely supplemented by Tacitus.⁹ The most objectionable is the account of Lydus;¹⁰ however, one cannot fully believe that

⁷ transeas?; cf. A. Nicoletti, op. cit., p. 616; A. Tarwacka, *O urządzie kwestora. 13 tytuł 1 księgi Digestów. Tekst – tłumaczenie – komentarz*, “Zeszyty Prawnicze” 2011, vol. 11, no. 3, p. 431. H.B. Mattingly, “*Suaetorius Claud. 24, 2 and the ‘Italian Quaestors’*”, [in:] ed. J. Bibauw, vol. 2, Brussels 1969, p. 509; W.V. Harris, *The Development of the Quaestorship 267–81 B.C.*, “The Classical Quarterly” 1976, vol. 76, no. 1, p. 92; D.C. Chandler, *Quaestor Ostiensis*, “Historia. Zeitschrift für Alte Geschichte” 1978, vol. 27, no. 2, p. 328; M. Cébelliac-Gervasoni, *Les rapports institutionnels et politiques d’Ostie et de Rome de la République au IIIe siècle ap. J.-C.*, “Mélanges de l’école française de Rome” [hereinafter MEFRA] 2002, vol. 114, no. 1, p. 63; Eadem, *Quaestor Ostiensis: une fonction ingrate?*, [in:] ed. M. Chiabà, *HOC QVOQVE LABORIS PRAEMVIM. Scritti in onore di gino Bandelli*, Trieste 2014, p. 55; F. Pina Paolo, A. Díaz Fernández, op. cit., p. 48. The origin of this magistracy is also dated by some researchers to 240 BC – see W. Kunkel, R. Wittmann, *Staatsordnung und Staatspraxis der römischen Republik. Die Magistratur*, vol. 2, Munich 1995, p. 530; F. Coarelli, op. cit., p. 108. Strong opposition to the view of L. Loreto (*Sull’introduzione e la competenza originaria dei secondi quattro quaestori (ca. 267–210 a.C.)*), “Historia. Zeitschrift für Alte Geschichte” 1993, vol. 42, no. 4, pp. 498–501), who proposed the year 210 BC as the date of the establishment of this magistracy was expressed by F. Zevi (*Appunti per una storia di Ostia repubblicana*, MEFRA 2002, vol. 114, no. 1, p. 33); F. Coarelli (op. cit., p. 106); and M. Cébelliac-Gervasoni (*Quaestor Ostiensis...*, op. cit., p. 55), and the findings of these researchers, which put in question the date of 210 BC, should be accepted.

⁸ Liv., *Per.* 15, 8: *Quaestorum numerus ampliatus est, ut essent <octo>*.

⁹ Tac., *Ann.* 11., 22: *creatique primum Valerius Potitus et Aemilius Mamercus sexagesimo tertio anno post Tarquinius exactos, ut rem militarem comitarentur. dein gliscentibus negotiis duo additi qui Romae curarent: mox duplicatus numerus, stipendiaria iam Italia et accedentibus provinciarum vectigalibus: post lege Sullae viginti creati supplendo senatui, cui indicia tradiderat.*

¹⁰ Lydus, *De Mag.* 1. 27: τῷ δὲ τρίτῳ καὶ <τεσσαρακοστῷ καὶ> διακοσιοστῷ τῶν ὑπάτων ἐνιαυτῷ, ἐπὶ τῆς ὑπατείας Ῥηγούλου καὶ Ἰουλίου, κερνάντων Ῥωμαίων πολεμεῖν τοῖς συμμαχήσασι Πύρρῳ τῷ Ἡπειρώτῃ, κατεσκευάσθη στόλος καὶ προεβλήθησαν οἱ καλούμενοι κλασσικοί, οἷον εἰ ναύαρχαι, τῷ ἀριθμῷ δυοκαίδεκα κυαίστωρες, οἷον ταμίαι καὶ συναγωγεῖς χρημάτων. τίνι δὲ διαφέρει κυαίστωρ κυαισίτωρος προειρήκαμεν. καὶ διεφυλάχθη ἡ τοιαύτη συνήθεια καὶ συναγωγή τῶν πόρων τοῖς τε ὑπάτοις τοῖς τε πραιτῶρσιν ἐκδημοῦσιν. Critical comments about this passage in the sources were made by M. Smith (*Lydus, „De Magistratibus: 1, 27 and the Quaestors of 267 B.C.*”, “The Bulletin of the American Society of Papyrologists” 1978, vol. 15, no. 1/2, pp. 125ff), and a polemic against him was presented by W.V. Harris (*Lydus, „De Magistratibus 1.27: a Reply*”, “The Bulletin of the American Society of Papyrologists” 1979, vol. 16, no. 3, pp. 199ff).

historian, due to not only the period in which he wrote, but also the composition of his work.¹¹ This does not fundamentally change the fact that the origin of *quaestor Ostiensis* must be set at some point in history taking into account the opinion of researchers on this matter, and I am inclined to agree with the opinion of the majority and accept the date of 267 BC.

It is worth noting that not only is the dating of this magistracy controversial among researchers, but further surviving source accounts make this office even more puzzling. Assuming that the *dies a quo* of this magistracy is the year 267 BC, it should be emphasized that the first surviving information regarding *quaestor Ostiensis* dates from the end of the 2nd century BC. When attempting to provide an answer to the question about the reasons for this surprising absence of relevant information in the sources,¹² one must analyze those sources that allow posing any hypotheses:

Cic. har, resp. 43: *Saturninum, quod in annonae caritate quaestorem a sua frumentaria procuracione senatus amovit eique rei M. Scaurum praefecit, scimus dolore factum esse popularem.*

Cic. Sest. 39: *nec mihi erat res cum Saturnino, qui quod a se quaestore Ostiensi per ignominiam ad principem et senatus et civitatis, M. Scaurum, rem frumentariam tralatam sciebat.*

¹¹ There is a well-established belief among scholars that Lydus's *De magistratibus* should be read with a great deal of caution, since the author paid little attention to the chronology of events and mixed and freely compiled facts, which makes it impossible to accept his observations without a critical comparison of the information he presented with other sources, mostly from the period in question – for more information, see J. Caimi, *Burocrazia e diritto nel De magistratibus di Giovanni Lido*, Milano 1984, passim; M. Maas, *John Lydus and the Roman Past. Antiquarianism and Politics in the Age of Justinian*, London–New York 1992, passim. This confusion introduced by Lydus becomes particularly important in the context of quaestorship (see above), where the author – as the only one – gave their number as 12 in the pre-Sullan period (see in this aspect the recent findings of C. Berrendonner (*À la recherche du quaestor Ostiensis*, [in:] *Ostia, l'Italia e il Mediterraneo. Intorno all'opera di Mireille Cébeillac-Gervasoni. Atti del Quinto seminario ostiense, Roma-Ostia, 21–22 febbraio 2018*, eds M.L. Caldelli, N. Laubry, F. Zevi, Rome 2021, pp. 18ff), who assumed that Lydus had ten quaestors in mind, and linked the preceding information to *duumviri navales*. It seems that a more balanced view is presented by earlier researchers (D.C. Chandler, op. cit., passim, W.V. Harris, *The Development...*, op. cit., passim), especially T. Gnoli (*Navalia: guerre e commerci nel Mediterraneo Romano*, Rome 2012, pp. 86–97), who suggested a more critical approach to Lydus' reliability.

¹² M. Cébeillac-Gervasoni, *Les rapports institutionnels...*, op. cit., p. 63.

The Saturninus¹³ mentioned by Arpinata in both passages is none other than *Lucius Appuleius Saturninus*,¹⁴ who held the office of plebeian tribune in 103 BC¹⁵ and was the proposer of the *lex Appuleia de maiestate minuta*, adopted as a result of a plebiscite.¹⁶ However, these facts about this person are not of primary importance. Cicero made it clear that Lucius Appuleius Saturninus, as the *quaestor Ostienis*, was responsible for the *frumentaria procuratio*, which should be understood as a duty related to ensuring the supply of grain. The meaning of this phrase remains uncertain, as the surviving sources explicitly mention it (as well as *res frumentaria*) in the context of supplying military units.¹⁷ It is therefore reasonable to ask the following question: In the first years of the 2nd century BC, did the *quaestor Ostiensis* take care of issues related to the supervision of grain supplies for the military, or for Rome more broadly, and were such duties assigned to him since the foundation of this magistracy? Scholars¹⁸ firmly believe that *frumentaria procuratio* referred to food supply to Rome, which involved, among other things, the purchase of grain, the supervision of its distribution, and the control of its price.¹⁹ But can one conclude that these duties were exercised by the *quaestor Ostiensis* in the 3rd century BC? It seems that grain

¹³ Arpinata's message is also complemented by Dio. 36, 12. See: F. Pina Polo, A. Díaz Fernández, op. cit., p. 216.

¹⁴ There is no unanimous opinion among researchers on the question of this politician's quaestorship, and two dates are usually given: 105 BC (see: J.R.W. Prag, *The Quaestorship in the Third and Second Centuries B.C.*, [in:] eds J. Dubouloz, S. Pittia, G. Sabatini, *L'imperium Romanum en perspective. Les savoirs d'empire dans la République romaine et leur héritage dans l'Europe médiévale et moderne: actes du colloque de Paris, 26–28 novembre 2012*, Franche-Comté 2014, p. 198) and 104 BC (according to: T.R.S. Broughton, *The Magistrates of the Roman Republic*, vol. I: *509 B.C.–100 B.C.*, New York 1951–1952, p. 560; E.S. Gruen, *Roman Politics and the Criminal Courts 149–79 B.C.*, Cambridge–Massachusetts 1968, p. 163, note 35; W.V. Harris, *The Development...*, op. cit., p. 97; D.C. Chandler, op. cit., p. 330; M. Cébelliac-Gervasoni, *Les rapports institutionnels...*, op. cit., p. 63; F. Zevi, op. cit., p. 34). Cf. also the recent findings of F. Pina Polo and F.A. Díaz Fernández (op. cit., pp. 216–217), who tend to favor the date of 105 B.C., although they do not question the findings of scholars who favor the later period of Saturninus' quaestorship.

¹⁵ T.R.S. Broughton, op. cit., vol. I, p. 563.

¹⁶ For more information on this law and the criminal trials conducted on its basis in the pre-Sullan period, see – P. Kotodko, *Ustawodawstwo rzymskie w sprawach karnych. Od Ustawy XII Tablic do dyktatury Sulli*, Białystok 2012, pp. 197ff.

¹⁷ Cf. the review of sources by C. Berrendonner, op. cit., p. 21, notes 64 and 65.

¹⁸ G. Wesener, op. cit., galleys 818ff; W.V. Harris, *The Development...*, op. cit., p. 97; D.C. Chandler, op. cit., p. 330; F. Pina Polo, A. Díaz Fernández, op. cit., p. 47.

¹⁹ R. Meiggs, *Roman Ostia*, Oxford–New York 1973², p. 298.

supply, organized in a systemic way, started only in the time of the Gracchis brothers, as demonstrated by the enactment of the *lex Sempronia frumentaria*,²⁰ which began the cycle of *leges frumentariae*.²¹

It is also worth to quote here the view of Francesco de Martino,²² who concluded that the number of quaestorian provinces was not fixed and was freely modified by the Senate, depending on the current needs of the Republic.²³ Even if one accepts the accuracy of this opinion, it is still not entirely clear what duties the *quaestor Ostiensis* performed. Their determination can be facilitated by the findings of scholars²⁴ who, after analyzing a passage from Lyd. *De Mag* 1, 27, which is controversial due to its completeness and precision of argument, believe that this text leads one to assume that the Byzantine author writing about the quaestorship was referring to *quaestores classici*,²⁵ whose

²⁰ G. Rotondi, op. cit., pp. 307–308; P. Garnsey, D. Rathbone, *The Background to the Grain Law of Gaius Gracchus*, the *Journal of Roman Studies* 1985, vol. 75, pp. 20ff, C. Virlouvet, *Tessera frumentaria. Les procédures de la distribution du blé public à Rome*, Rome 1995, p. 117.

²¹ The basic information was provided by F. Reduzzi Merola, *Leges frumentariae. da Gaio Gracco a Publio Clodio*, [in:] *Sodalitas. Scritti in onore di A. Guarino*, vol. II, Naples 1984, pp. 533–559. Detailed information on grain distribution can be found in the work by C. Virlouvet, op. cit., passim.

²² F. de Martino, op. cit., p. 244.

²³ Similar statements have been made by J. Muñiz Coello, op. cit., p. 519, note 33; F. Pina Polo, A. Díaz Fernández, op. cit., pp. 49, 133; and recently this view has been endorsed by C. Berrendonner, op. cit., p. 24.

²⁴ Cf. the careful opinion by M. Cébelliac-Gervasoni (*Les rapports institutionnels...*, op. cit., pp. 64–65). Firmer views are declared by F. Zevi (op. cit., pp. 33ff); F. Coarelli (op. cit., pp. 106ff). The opposite view is presented by H.B. Mattingly (op. cit., pp. 505ff); W.V. Harris (*The Development...*, op. cit., pp. 95–96); L. Loreto (op. cit., p. 500), but these findings are currently not defensible in the light of the research conducted, for example, by J.R.W. Praga (*Bronze rostra from the Egati Islands off NW Sicily: the Latin inscriptions*, “*Journal of Roman Archeology*” 2014, vol. 27, pp. 33–59), and should be firmly rejected. Also, see: M. Cébelliac-Gervasoni, *Quaestor Ostiensis...*, op. cit., p. 55; F. Zevi, op. cit., p. 33.

²⁵ This term appears only in Lydus’s work and is not mentioned in any other extant source – W.V. Harris, *The Development...*, op. cit., p. 92, note 3. Also cf.: F. Coarelli, op. cit., p. 107; J.W.R. Prag, *The quaestorship...*, op. cit., p. 196, or, more recently, the observations of C. Berrendonner (op. cit., pp. 17–18). Since there are no source materials confirming the existence of that office, the view of T. Gnoli (op. cit., pp. 86–97), who concluded that the word *classici* more likely describes the function or duty of the quaestors and should not be considered a formal title associated with this magistracy. This observation seems accurate and should be agreed with. Also, see: J.W.R. Prag, *The quaestorship...*, op. cit., p. 196, note 10; p. 200).

chief duty was the supervision of the Roman fleet.²⁶ Acceptance of this view leads to the assumption that at least one of the newly appointed quaestors in 267 BC dealt with this area as part of his duties. This argument is reinforced by the prosopographical research conducted by Mireille Cébéliac-Gervasoni,²⁷ which showed that all known quaestors from the 3rd century BC could be described as *quaestores classici*. Why, then, did Arpinata, when writing about Saturninus, focus only on the duties of *quaestor Ostiensis* referred to as *frumentaria procuratio (res frumentaria)* and completely failed to refer to the maritime aspects? Is it possible to look for some modification of the powers of this magistracy during the century after that office was established? The source materials are too sparse to confirm this possibility, but it must be said that after the conquest of Carthage (146 BC), the Roman Republic did not conduct such extensive naval operations, and therefore fleet supervision may have become a purely theoretical or even already historical duty.

Moreover, information confirmed by sources, which relate to the *quaestor Ostiensis*, mentions this official during the period of the food crisis in the Roman Republic.²⁸ Is it therefore possible to assume, following the views of Francesco de Martino,²⁹ that there was a dichotomous division of quaestors into *quaestores urbani* and others, and that Saturninus would be included in the former group, which was entrusted with the *ad hoc* mission of supplying Rome?³⁰ The quoted passages from Arpinata may provide some circumstantial evidence supporting this line of reasoning. They clearly show that Saturninus failed in his assigned task (i.e. *frumentaria procuratio*) and was replaced by Marcus Aemilius Scaurus.³¹ It is noteworthy that the *princeps senatus* was not appointed as another *quaestor Ostiensis* to replace

²⁶ It must be strongly emphasized that quaestors were not authorized to command the fleet, as this was the task of the *duumiviri navales* – F. Zevi, *op. cit.*, p. 34; F. Coarelli, *op. cit.*, p. 108. Cf. W.V. Harris, *The Development...*, *op. cit.*, p. 98.

²⁷ M. Cébéliac-Gervasoni, *Quaestor Ostiensis...*, *op. cit.*, p. 58. Cf. the prosopographical research regarding quaestors conducted by C. Berrendonner (*op. cit.*, pp. 18–21).

²⁸ C. Berrendonner, *op. cit.*, p. 24.

²⁹ F. de Martino, *op. cit.*, p. 244.

³⁰ C. Berrendonner, *op. cit.*, p. 24.

³¹ He held the office of a consul in 115 BC – cf. T.R.S. Broughton, *op. cit.*, vol. I, p. 561; See: Ascon. 16 Clark. He also studied history (for more information on this issue, see: I. Lewandowski, *Historiografia rzymska*, Poznań 2007, p. 61), and participated in many criminal trials as a prosecutor, defendant, and even witness – cf. M.C. Alexander, *Trials in the late Roman Republic 149 to 50 BC*, Toronto 1990, pp. 18–19, 24, 28, 30–31, 35. Another

the underperforming Saturninus,³² and instead he merely took over the ineptly performed *frumentaria procuratio*. There is no doubt at all that in an ordinary period without any crises and emergencies, the duty of supplying food to Rome was in the hands of the aediles.³³ It is therefore accurate to assume that the *quaestor Ostiensis* was charged with the task of supplying food to Rome when extraordinary circumstances arose, but at the same time it must be said that this official was immensely scrupulously held accountable for this activity. It is not clear what omissions and negligence Saturninus committed that led to the decision to remove him from his commission. Aside from concluding that he must have been guilty of serious misconduct, nothing more could be determined, as the source materials offer little knowledge that could be used for posing hypotheses, let alone drawing concrete conclusions.

Further information regarding the *quaestor Ostiensis* was again provided by Arpinata in the following excerpt from his speech:

Cic., Mur. 18: *tu illum cui, cum quaestores sortiuntur, etiam adclamari solet, Ostiensem, non tam gratiosam et inlustrem quam negotiosam et molestam.*

author who wrote about this figure's involvement in political life was P. Kołodko (op. cit., p. 210).

³² M. Cébelliac-Gervasoni, *Les rapports institutionnels...*, op. cit., p. 64; eadem, *Quaestor Ostiensis...*, p. 59; J.W.R. Prag, *The quaestorship...*, op. cit., p. 198; F. Pina Polo, A. Díaz Fernández, op. cit., p. 217.

³³ A. Dauget-Gagey, «*Splendor aedilitatum*»: *l'édilité à Rome (Ier s. avant J.-C.-IIIe s. après J.-C.)*, Rome 2015, pp. 504–510, 514–516, 518. The competences of aediles were studied by R. Kamińska (*Zarys kompetencji edylów jako urzędników miejskich*, “*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 2013, vol. 88, pp. 71–95; eadem, *W trosce o miasto. „Cura Urbis” w Rzymie okresu republiki i pryncypatu*, Warszawa 2015, pp. 109ff. The grain trade and the abuses associated with it have been studied by M. Kuryłowicz (*Działalność karno-administracyjna edylów rzymskich w sprawach handlowych*, “*Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, Prace Prawnicze*” 1989, vol. 125, pp. 65–78; idem, *Przestępstwa spekulacji contra annonam w prawie rzymskim*, “*Biuletyn Lubelskiego Towarzystwa Naukowego*” 1993, vol. 93, Hum. 1, pp. 3–12 = *Prawo rzymskie. Artykuły wybrane. W 50-lecie doktoratu*, Lublin 2023, pp. 57–68); idem, *Nadzór magistratur rzymskich nad porządkiem publicznym*, [in:] *Bezpieczeństwo i porządek publiczny – historia, teoria, praktyka. Konferencja naukowa, Hadle Szklarskie, 26 września 2003 r.*, ed. E. Ura, Rzeszów 2003, pp. 43–49 = *Prawo rzymskie...*, op. cit., pp. 153–160). *Crimen annonae* was concisely discussed in Polish literature by K. Amielańczyk (*Crimina legitima w rzymskim prawie publicznym*, Lublin 2013, pp. 309–314).

Before this short passage is analyzed, the broader historical context should be outlined. The characters who must be introduced are Servius Sulpicius Rufus³⁴ – a colleague of the incumbent quaestor Lucius Licinius Murena,³⁵ accused of *crimen ambitus*,³⁶ whose defense was undertaken by Cicero.³⁷ The two politicians are key figures, because the quoted passage from the *pro Murena* speech refer to them. It is not entirely clear whether Cicero's observations regarding the *quaestor Ostiensis* were an actual perception of this magistracy, or whether they should be considered a rhetorical device.³⁸

Building a line of defense, Arpinata referred to the *provincia quaestoria* received by his client (Murena) in the draw as *gratiosa et inlustre*, which can be translated as “friendly and distinguishing” in contrast to Servius Sulpicius Rufus – a *quaestor Ostiensis* – whose province he described as *negotiosa et molesta*, which should be understood as “busy/hard-working and burdensome.”³⁹ The lack of information allowing one to assume that holding the office of *quaestor Ostiensis* was not regarded as a great distinction is striking. It is also impossible to find, not only in Arpinata's work, but also in other sources, even the slightest clue as to what powers this magistracy had. This makes it significantly harder to verify the speaker's observation presented above. Nor can it be ruled out that this perception of the *quaestor Ostiensis* was a procedural tactic adopted in Murena's trial. Suffice it to mention that it is assumed that the *pro Murena* speech represents an outstanding display of Arpinata's rhetorical skills, the primary purpose of which was to defend the defendant.⁴⁰

³⁴ In 74 BC he held the office of *quaestor Ostiensis* – see T.R.S. Broughton, op. cit., vol. II, p. 103. Cf. D.C. Chandler, op. cit., p. 331; M. Cébelliac-Gervasoni, *Quaestor Ostiensis...*, op. cit., p. 59; F. Pina Polo, A. Díaz Fernández, op. cit., pp. 47, 321.

³⁵ T.R.S. Broughton, op. cit., vol. II, p. 103; F. Pina Polo, A. Díaz Fernández, op. cit., pp. 47, 276.

³⁶ The *crimen ambitus* in the times of the Roman Republic was presented by P. Kołodko (op. cit., pp. 67ff) and M. Sobczyk (*Przestępstwo korupcji wyborczej w republikańskim Rzymie*, “Czasopismo Prawno-Historyczne” 2014, vol. 66, no. 2, pp. 11ff; idem, *Crimen ambitus w mowie w obronie Mureny Cycerona*, [in:] *Noctes Iurisprudentiae. Scritti di onore di Jan Zabłocki*, eds P. Niczyporuk, A. Tarwacka, Białystok, pp. 239–252). Further bibliographic guidance can be found in the work by I. Leraczyk (*Rzymskie prawo karne. Bibliografia*, Lublin 2021, p. 26).

³⁷ M.C. Alexander, op. cit., p. 111.

³⁸ M. Cébelliac-Gervasoni, *Les rapports institutionnels...*, op. cit., p. 64; eadem, *Quaestor Ostiensis...*, op. cit., p. 56.

³⁹ F. Pina Polo, A. Díaz Fernández, op. cit., p. 47.

⁴⁰ T. Banach, *Res Publica est res Populi. Myśl polityczno-prawna Marka Tulliusza Cyserona*, Łódź 2023, p. 42.

On the other hand, however, it should not be forgotten that in the 70s of the 1st century BC, Rome suffered significant grain shortages,⁴¹ which resulted in riots.⁴² Perhaps Arpinata's speech contains a grain of truth confirming an exceptional reluctance to hold the office of *quaestor Ostiensis*,⁴³ which was by no means an honorable start to an official's career. If we assume that Russel Meiggs⁴⁴ was correct that a *quaestor Ostiensis* supervised the receipt,⁴⁵ storage, and redistribution of wheat and the performance of contracts concluded with the measurers responsible for weighing grain (*mensores frumentarii*)⁴⁶ and with porters for loading and unloading grain (*saccarii*),⁴⁷ then the perception of the *provinciae quaesotriae* in Ostia as *negotiosa et molesta* does not seem at all lacking in accuracy. It cannot be ruled out that in the case of extraordinary events a *quaestor Ostiensis* could be removed from the supervision of *frumentaria procuratio* (as was the case with Saturninus) or he could count on the support of a curule aedile – as it happened in 74 BC. It is difficult to determine whether this was a permanent practice in the Roman Republic, or rather an *ad hoc* activity resulting from many considerations, including the charisma of the magistracy at the time.

⁴¹ N. Rogosz, *Polityczna rola trybunatu ludowego w Rzymie w latach restauracji sullańskiej (78–70 p.n.e.)*, Katowice 1992, p. 68.

⁴² In 74 BC, a massive grain shortage crisis emerged, resulting in riots in Rome. The curule aedile, M. Seius attempted to stop them (cf. T.R.S. Broughton, op. cit., vol. II, p. 102) by distributing free grain to the enraged mob – see F. Pina Polo, A. Díaz Fernández, op. cit., p. 47, note 104.

⁴³ M. Cébelliac-Gervasoni, *Les rapports institutionnels...*, op. cit., pp. 64, 66. See: F. Zevi, op. cit., p. 38.

⁴⁴ R. Meiggs, op. cit., p. 298. Cf. C. Berrendonner, op. cit., p. 22.

⁴⁵ It is also worth noting that a *quaestor Ostiensis* had a jurisdictional competence, probably related to the *frumentaria procuratio*, confirmed by a historical source in the following inscription: *CIL XIV, 375: [h]uic statua inaurata d(ecreto) d(ecurionum) / p(ecunia) p(ublica) posita est / [i]tem a{h}enea d(ecreto) d(ecurionum) p(ecunia) p(ublica) posita / [p]roxume tribunal(i) quaes(toris)*. See also F. Zevi (op. cit., pp. 35–40). A detailed analysis of the *tribunali quaestoris* in terms of architecture was carried out by F. Coarelli (*Saturnino, Ostia e l'annona. Il controllo e l'organizzazione del commercio del grano tra II e I secolo a.C.*, [in:] *Le Ravitaillement en blé de Rome et des centres urbains des débuts de la République jusqu'au Haut-Empire. Actes du colloque international de Naples, 14–16 Février 1991*, Rome, 1994, pp. 35ff). Also cf.: M. *Les rapports institutionnels...*, op. cit., pp. 67ff.

⁴⁶ See: E. Lo Casio, *Ancora sugli «Ostia's services to Rome». Collegi e corporazioni annonarie a Ostia*, MEFRA, vol. 114.1, 2002, pp. 87ff; N. Tran, *Les collèges d'horrearii et de mensores, à Rome et à Ostie, sous le Haut-Empire*, MEFRA 2008, vol. 120, no. 2, pp. 295ff.

⁴⁷ More information on this issue can be found in E. Martelli, *Sulle spalle dei saccarii Le rappresentazioni di facchini e il trasporto di derrate nel porto di Ostia in epoca imperiale*, Oxford 2013, passim.

The last information⁴⁸ that pertains to the office of *quaestor Ostiensis* is from the principate period⁴⁹ and concerns the future emperor Tiberius:

Vell. Pat. 2, 94, 3: *quaestor undevicesimum annum agens capessere coepit rem publicam maximamque difficultatem annonae ac rei frumentariae inopiam ita Ostiae atque in urbe mandatu vitrici moderatus est.*

It should be noted that the credibility of the source accounts regarding Tiberius' tenure as a *quaestor Ostiensis* raises reasonable doubts.⁵⁰ This is because one cannot overlook the fact that *praefectus annonae*, whose chief duty was the delivery of grain to Rome,⁵¹ had existed since the times since the time of Augustus.⁵² Moreover, with this circumstance in mind, it is difficult to determine whether the quoted source passage is so precise that it can be proven upon its analysis that Tiberius actually held the office of *quaestor Ostiensis*. It is more reasonable to support the opinion of C. Berrendonner⁵³ who believes this was more likely a consular quaestorship, as supported by the argument that in the Roman Republic a *quaestor Ostiensis* was not involved in the distribution of grain in the strict *Urbs*, and instead this was done by aediles⁵⁴. The quoted source passage directly indicates that the future emperor intervened in both Ostia and Rome. Thus, it casts serious doubt on the possibility that he held office of *quaestor Ostiensis*. Therefore, it cannot be ruled out⁵⁵ that the above passage should be considered as evidence of the successive assumption by the new magistracies established in the principate of the powers previously granted to the

⁴⁸ M. Cébelliac-Gervasoni (*Quaestor Ostiensis...*, op. cit., pp. 58–59) mentioned two more quaestors residing in Ostia, although this point is disputed, given the source materials. Cf. in this respect the prosopographical research conducted by C. Berrendonner (op. cit., pp. 19–21) and his approach to this issue.

⁴⁹ Cf. Suet., Tib. 8: *Interque haec duplicem curam administravit, annonae quae artior inciderat*; Dio., 53, 28, 4. See: D.C. Chandler, op. cit., p. 331; M. Cébelliac-Gervasoni, *Quaestor Ostiensis...*, op. cit., p. 61; eadem, *Les rapports institutionnels...*, op. cit., p. 64.

⁵⁰ M. Cébelliac-Gervasoni, *Les rapports institutionnels...*, op. cit., p. 64; C. Berrendonner, op. cit., p. 19 along with further literature.

⁵¹ P. Kudzin, *Prefektura annony w okresie flawijskim. Uwagi wstępne*, “Tabularium Historiae” 2019, vol. 5, pp. 95ff.

⁵² This prefecture was established between 8–14 AD – see P. James, *Food Provisions for Ancient Rome. A Supply Chain Approach*, London–New York 2021, pp. 24ff. Cf. M. Cébelliac-Gervasoni, *Les rapports institutionnels...*, op. cit., pp. 76ff.

⁵³ C. Berrendonner, op. cit., p. 24.

⁵⁴ A. Dauget-Gagey, op. cit., p. 505.

⁵⁵ C. Berrendonner, op. cit., p. 24.

republican offices. In this context, it must also be concluded that holding the post of *quaestor Ostiensis* must have entailed numerous inconveniences; hence the limited interest in this magistracy, which Cicero described so unambiguously in Murena's trial. One has to agree that the quaestorship in Ostia was not an attractive job,⁵⁶ so *praefectus annonae* appeared as the perfect remedy in the unpleasant situation.

The office of *quaestor Ostiensis* was abolished by Emperor Claudius⁵⁷ in 44 AD, which should not come as too much of a surprise, since the centralization of power in the hands of the emperor required the elimination of the last relics of the Roman Republic. Thus, the story of this highly mysterious office came to an end.

To summarize the considerations presented herein, it can be concluded that the office of *quaestor Ostiensis* ranked low among the republican magistracies. There are no source accounts confirming a political struggle for this office and any efforts made to be appointed to it. Perhaps this was related to the many difficulties that the quaestor in Ostia had to deal with, about which Arpinata wrote so subtly. The only information that relates to this magistracy appears in the context of extraordinary events (the case of Saturninus and Murena) or refers to the fact that the office of *quaestor Ostiensis* was abolished and his powers were taken over by the *praefectus annonae*. Such limited information makes it quite difficult to determine the precise scope of this magistracy's responsibilities. It seems, however, that the supply of grain to Rome was a fundamental duty of this magistracy, which required the additional involvement, in the case of extraordinary events (riots and disturbances), of curule aediles. The powers of this magistracy were rather vague, and it impossible to find more sources that can help describe them in more detail.

Despite the indicated obstacles, it must be said that the *quaestor Ostiensis* was an official who played an important role in the Roman Republic. The sparse source

⁵⁶ M. Cébelliac-Gervasoni, *Les rapports institutionnels...*, op. cit., p. 67. For information the absorption of the powers of the office of *quaestor Ostiensis* by the *praefectus annonae* and the mutual relationship between the two offices, see *ibidem*, pp. 76ff.

⁵⁷ Suet., Claud. 24, 2: *Collegio quaestorum pro stratura viarum gladiatorum munus iniunxit detractaque Ostiensi et Gallica provincia curam aerari Saturni reddidit, quam medio tempore praetores aut, uti nunc, praetura functi sustinverant*. Cf. W.V. Harris, *The Development...*, op. cit., p. 98; D.C. Chandler, op. cit., p. 331; M. Cébelliac-Gervasoni, *Les rapports institutionnels...*, op. cit., p. 77; eadem, *Quaestor Ostiensis...*, op. cit., p. 61.

information should not be evidence of the low usefulness of this magistracy. It is more likely that such mundane duties as, among others, delivering grain to Rome, did not merit greater mention in extant sources. Perhaps we must look for an explanation of the laconic surviving information about *quaestor Ostiensis*.

References

- Alexander Michael Christian, *Trials in the late Roman Republic 149 to 50 BC*, Toronto 1990.
- Amielańczyk Krzysztof, *Crimina legitima w rzymskim prawie publicznym*, Lublin 2013.
- Banach Tomasz, *Res Publica est res Populi. Myśl polityczno-prawna Marka Tulliusza Cicerona*, Łódź 2023.
- Berrendonner Clara, *À la recherche du quaestor Ostiensis*, [in:] *Ostia, l'Italia e il Mediterraneo. Intorno all'opera di Mireille Cébeillac-Gervasoni. Atti del Quinto seminario ostiense, Roma-Ostia, 21–22 febbraio 2018*, eds. M.L. Caldelli, N. Laubry, F. Zevi, Rome 2021.
- Broughton Thomas Robert Shannon, *The Magistrates of the Roman Republic*, vol. I: 509 B.C.–100 B.C.; vol. II: 99 B.C.–31 B.C., New York 1951–1952.
- Caimi James, *Burocrazia e diritto nel De magistratibus di Giovanni Lido*, Milan 1984.
- Cébeillac-Gervasoni Mireille, *Les rapports institutionnels et politiques d'Ostie et de Rome de la République au IIIe siècle ap. J.-C.*, «Mélanges de l'école française de Rome» 2002, vol. 114, no. 1.
- Cébeillac-Gervasoni Mireille, *Quaestor Ostiensis: une fonction ingrate?*, [in:] *HOC QVOQVE LABORIS PRAEMVIM. Scritti in onore di gino Bandelli*, ed. M. Chiabà, Trieste 2014.
- Chandler David C., *Quaestor Ostiensis*, “Historia. Zeitschrift für Alte Geschichte” 1978, vol. 27, no. 2.
- Coarelli Filippo, *I quaestores classici e la battaglia delle Egati*, [in:] *HOC QVOQVE LABORIS PRAEMVIM. Scritti in onore di gino Bandelli*, ed. M. Chiabà, Trieste 2014.
- Coarelli Filippo, *Saturnino, Ostia e l'annona. Il controllo e l'organizzazione del commercio del grano tra II e I secolo a.C.*, [in:] *Le Ravitaillement en blé de Rome et des centres urbains des débuts de la République jusqu'au Haut-Empire. Actes du colloque international de Naples, 14–16 Février 1991*, Rome 1994.
- Dauget-Gagey Anne, «*Splendor aedilitatum*»: *l'édilité à Rome (Ier s. avant J.-C.-IIIe s. après J.-C.)*, Rome 2015.
- de Martino Francesco, *Storia della costituzione romana*, vol. 2, Naples 1973.
- Garnsey Peter, Rathbone Dominic, *The Background to the Grain Law of Gaius Gracchus*, “The Journal of Roman Studies” 1985, vol. 75.
- Gnoli Tomasso, *Navalia: guerre e commerci nel Mediterraneo Romano*, Rome 2012.

- Gruen Erich Stephen, *Roman Politics and the Criminal Courts 149–79 B.C.*, Cambridge–Massachusetts 1968.
- Harris William Vernon, *Lydus „De Magistratibus” 1.27: a Reply*, “The Bulletin of the American Society of Papyrologists” 1979, vol. 16, no. 3.
- Harris William Vernon, *The Development of the Quaestorship 267–81 B.C.*, “The Classical Quarterly” 1976, vol. 76, no. 1.
- James Paul, *Food Provisions for Ancient Rome. A Supply Chain Approach*, London–New York 2021.
- Kamińska Renata, *Zarys kompetencji edylów jako urzędników miejskich*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2013, vol. 88.
- Kamińska Renata, *W trosce o miasto. „Cura Urbis” w Rzymie okresu republiki i pryncypatu*, Warszawa 2015.
- Kołodko Piotr, *Ustawodawstwo rzymskie w sprawach karnych. Od Ustawy XII Tablic do dyktatury Sulli*, Białystok 2012.
- Kudzin Patrycja, *Prefektura annonny w okresie flawijskim. Uwagi wstępne*, „Tabularium Historiae” 2019, vol. 5.
- Kunkel Wolfgang, Wittmann Roland, *Staatsordnung und Staatspraxis der römischen Republik. Die Magistratur*, vol. 2, München 1995.
- Kuryłowicz Marek, *Działalność karno-administracyjna edylów rzymskich w sprawach handlowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1989, vol. 125.
- Kuryłowicz Marek, *Nadzór magistratur rzymskich nad porządkiem publicznym*, [in:] ed. E. Ura, *Bezpieczeństwo i porządek publiczny – historia, teoria, praktyka. Konferencja naukowa, Hadle Szklarskie, 26 września 2003 r.*, Rzeszów 2003.
- Kuryłowicz Marek, *Prawo rzymskie. Artykuły wybrane. W 50-lecie doktoratu*, Lublin 2023.
- Kuryłowicz Marek, *Przestępstwa spekulacji contra annonam w prawie rzymskim*, „Biuletyn Lubelskiego Towarzystwa Naukowego” 1993, vol. 93, Hum. 1.
- Leraczyk Izabela, *Rzymskie prawo karne. Bibliografia*, Lublin 2021.
- Lewandowski Ignacy, *Historiografia rzymska*, Poznań 2007.
- Lo Casio Elio, *Ancora sugli “Ostia’s services to Rome”. Collegi e corporazioni annonarie a Ostia*, «Mélanges de l’école française de Rome» 2002, vol. 114, no. 1.
- Loreto Luigi, *Sull’introduzione e la competenza originaria dei secondi quattro quaestori (ca. 267–210 a.C.)*, «Historia. Zeitschrift für Alte Geschichte» 1993, vol. 42, no. 4.
- Maas Michael, *John Lydus and the Roman Past. Antiquarianism and Politics in the Age of Justinian*, London–New York 1992.
- Martelli Elena, *Sulle spalle dei saccarii Le rappresentazioni di facchini e il trasporto di derrate nel porto di Ostia in epoca imperiale*, Oxford 2013.
- Mattingly Harold Braithwaite, *“Suaetionius Claud. 24, 2 and the ‘Italian Quaestors’”*, [in:] *Hommages à Marcel Renard*, vol. 2, ed. J. Bibauw, Brussels 1969.
- Meiggs Russel, *Roman Ostia*, Oxford–New York 1973.

- Muñiz Coello Joaquin, *Los cuestores republicanos. Origen, funciones y analogías*, “Klio: Beitrage zur Alten Geschichte” 2014, vol. 96, no. 2.
- Nicoletti Adele, s.v. *quaestores*, NNDI, vol. 14, Turin 1967.
- Pina Polo Francisco, Díaz Fernández Alejandro, *The Quaestorship in the Roman Republic*, Berlin 2019.
- Prag Jonathan Ralph Warburg, *Bronze Rostra from the Egati Islands Of New Sicily: The Latin Inscriptions*, “Journal of Roman Archeology” 2014, vol. 27.
- Prag Jonathan Ralph Warburg, *The Quaestorship in the Third and Second Centuries B.C*, [in:] *L'imperium Romanum en perspective. Les savoirs d'empire dans la République romaine et leur héritage dans l'Europe médiévale et moderne: actes du colloque de Paris, 26–28 novembre 2012*, eds J. Dubouloz, S. Pittia, G. Sabatini, Franche-Comté 2014.
- Rogosz Norbert, *Polityczna rola trybunatu ludowego w Rzymie w latach restauracji sullańskiej (78–70 p.n.e.)*, Katowice 1992.
- Rotondi Giovanni, *Leges publicae populi Romani. Elenco cronologico con una introduzione sull'attività legislativa dei comizi romani*, Milan 1912 (Nachdruck Hildesheim 1966).
- Smith Morton, *Lydus “De Magistratibus”: 1, 27 and the Quaestors of 267 B.C.*, “The Bulletin of the American Society of Papyrologists” 1978, vol. 15, no. 1/2.
- Sobczyk Marek, *Przestępstwo korupcji wyborczej w republikańskim Rzymie*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2014, vol. 66, no. 2.
- Sobczyk Marek, *Crimen ambitus w „mowie w obronie Mureny Cyclerona*, [in:] *Noctes Iurisprudientiae. Scritti di onore di Jan Zabłocki*, eds. P. Niczyporuk, A. Tarwacka, Białystok.
- Tarwacka Anna, *O urzędzie kwestora. 13 tytuł 1 księgi Digestów. Tekst – tłumaczenie – komentarz*, „Zeszyty Prawnicze” 2011, vol. 11, no. 3.
- Virlouvet Catherine, *Tessera fumentaria. Les procédures de la distribution du blé public à Rome*, Rome 1995.
- Wesener Gunter, s.v. *quaestor*, RE 1963, vol. 47, galleys 802–827.
- Zevi Fausto, *Appunti per una storia di Ostia repubblicana*, «Mélanges de l'école française de Rome» 2002, vol. 114, no. 1.

► SUMMARY

A Few Remarks about Quaestor Ostiensis

An analysis of the few sources on the office of *quaestor Ostiensis* has made it possible to show that it was of little interest to Romans aspiring for a political career, let alone a springboard for a better start in the career of a Roman official. One could probably accept Cicero's view, even if formed for Milon's trial, that the drawing of the office of *provincia quaestoris* in Ostia was not the most fortunate outcome and caused the quaestor

considerable embarrassment. The scope of this magistracy's authority is as vague as the origin of this office. It is reasonable to assume that *quaestor Ostiensis* supervised the receipt and redistribution of wheat and the performance of contracts made with measurers and porters for loading and unloading grain. It cannot be conclusively demonstrated that the *frumentaria procuratio* (*res frumentaria*) mentioned by Cicero initially concerned only provisions for the army and only evolved to include provisions for the *populus Romanus*. Little can also be said about the jurisdictional competence of this office, although its holders did indeed have one, as evidenced by the few surviving inscriptions. The decline of this office in the times of the principate is not unusual or surprising if one considers the concentration of power in the hands of the emperor, starting with Augustus. The office of *praefectus annonae* was much more controllable than *quaestor Ostiensis*, hence the elimination of the latter from public space was only a matter of time.

Renata Magdalena Kamińska

- ▶ Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie (Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw, Poland)
- ▶ e-mail: r_kaminska@uksw.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0003-3357-1734

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.02

APPOINTMENT TO AND HOLDING OF COLLEGIAL OFFICES IN THE EARLY PRINCIPATE USING THE EXAMPLE OF CURATORIAL COLLEGES

Abstract

In the period of the Roman Republic, collegiality was one of the principles guiding the holding of offices. Its application, along with the application of the principles of election, term of office, lack of remuneration, and accountability, allowed for mutual control among those in power, and provided citizens with a sense of relative security against the potential return to monarchy. Single-member offices were thus filled extremely rarely and only in extraordinary circumstances. According to common practice and with few exceptions, ordinary offices in the Republic were filled by two people. The reign of Emperor Augustus brought major changes in this regard. While the first princeps did not abolish magistrates, he stripped them of many of their previous powers in favor of his own officials. These were the prefects and *curatores* appointed to take care of the City. While the prefects performed their functions individually, the *curatores* acted in the form of boards. The internally hierarchical curatorial colleges, however, in no way resembled the collegially held republican offices. The following considerations will attempt to determine the rules according to which curatorial colleges for *cura urbis* matters functioned, and whether in the case of this sphere of public administration collegiality was an apt solution, and if so, what supports this conclusion. The considerations presented herein are based on the study of legal texts, in particular excerpts from the Digests of Justinian and literary texts. The most valuable sources of information are Frontinus' *De aquaeductu urbis Romae* and Svetonius' *De vita Caesarum*.

Key words: collegiality, college of officials, cura urbis, curator

1. Preliminary comments

According to the definition of this term, a collegial office is an office that is based on the cooperation of a team.¹ This definition, although modern, would perfectly fit into the reality of past centuries or even millennia. In the Roman Republic, collegiality (*collegialitas*) meant holding of an office by a group of equal colleagues and, along with election, term of office, lack of remuneration, and accountability, was one of the principles guiding the holding of offices. As a rule, two officials granted equal prerogatives, including *ius intercessionis*, i.e. the right to oppose a colleague's decision, resulting in its ineffectiveness, were elected to one post.² The collegiality of offices, along with the other principles that guided their filling and holding, were supposed to guarantee the certainty and predictability of authority in the state, and thus guard against a possible return to monarchy.³ One-man offices were thus extraordinary and, at least as a rule, were established for a short period of time, as exemplified by the maximum six-month term of a dictator.⁴

The very first administrative reforms of Octavian Augustus caused the bureaucracy to take a new shape, in terms of both organization and tasks. While the emperor did not abolish the republican magistrates, their previous prerogatives were severely reduced in favor of the ruler himself or his officials. The largest and most important group were prefects. They differed in their powers, but they assumed and held office, which, according to the established principle, was a single-person office, in the same manner. Prefects were appointed by the emperor for an indefinite period, which in practice meant that it was the emperor who decided on the length of their term. Therefore, he also had the right to dismiss them.⁵

During the early Principate, collegiality was the domain of the curatorial offices, which were responsible for the infrastructure of the city of Rome, which was a sphere of public administration that in the Roman Republic was in the hands of the censors and aediles.

¹ V. Cinzah, *collegial*, [in:] *Dictionary of Politics and Government*, Cambridge 2004, pp. 43–44.

² A. Jurewicz, B. Sitek, *Ustrój republikański*, in: eds B. Sitek, P. Krajewski, *Rzymskie prawo publiczne*, Olsztyn 2006, p. 31; K. Wyrwińska, 'Civis romanus sum'. *Rzymskie prawo publiczne. Wybrane zagadnienia*, Kraków 2015, pp. 80–81.

³ D. 1,2,2,16.

⁴ W. Litewski, *Podstawowe wartości prawa rzymskiego*, Kraków 2001, p. 188.

⁵ *Ibidem*, p. 189.

Augustus' reforms caused them to lose these functions to specialized imperial officials. One may wonder, therefore, whether the principle of collegiality of offices in the early Principate was dictated by political or practical considerations, with an emphasis on efforts to improve urban infrastructure and streamline its administration. What principles guided the filling of the offices of *curatores* and according to what rules were they held? There is no doubt that the offices of *curatores*, especially due to their collegial nature, differed from other imperial offices. But is that enough to call them extraordinary officials? Also, although this question actually seems crucial, how did the collegiality of the imperial offices, specifically of the offices of *curatores* exercising *cura* over Rome, compare to the *collegialitas* of the republican magistrates?

2. The college of *curatores viarum*

In the period of the Roman Republic, oversight of public roads was exercised by the censors and aediles,⁶ but in 68 Before Christ the first *curator viarum* entered the political stage. It was Gaius Julius Caesar himself, and the longest and most important transportation route on the peninsula – via Appia – was placed under his care. Caesar was very committed to his new position, as evidenced by the fact that although he was heavily in debt at the time he took office, he did not spare any money on the object of his care.⁷ It is not known how long the future dictator held the office of the *curator viae Appiae*, whether until he took the office of aedile in 65 BC, or perhaps shorter. What is certain, however, is that by caring for the Queen of the Roads, he won the affection of citizens, who expressed this by helping him win the election for the office of a curule aedile.⁸

Cicero was also aware of the importance of the office of a curator of roads: in a letter to Atticus, while making plans for his career as an official, he speculated whom he would face in the upcoming consular elections in 64 BC.

⁶ *Tab. Her.* 2,50–52. More information can be found in: R. Kamińska, *Ochrona dróg publicznych przez urzędników rzymskich*, „Zeszyty Prawnicze” 2008, vol. 8.2, p. 13.

⁷ Plut., *Caes.* 5.

⁸ R. Orestano, *Il «problema delle persone giuridiche» in diritto romano*, Turin 1968, p. 306 believes that Caesar's appointment as the curator of the Via Appia coincided with his election to the office of curule aedile in 65 BC. This would mean that he held the position of the curator of the road simultaneously with that of the aedile. S. Klischat, „Alle Straßen führen nach Rom” *die Via Appia und andere Römerstraßen*, 1996, <http://www.klischat.net/onlnepub/referate/rom/rom.htm> (date of access: 21.05.2023).

Cic., ad Att. 1,10: *De iis, qui nunc petunt, Caesar certus putatur. Thermus cum Silano contendere existimatur; qui sic inopes et ab amicis et existimatione sunt, ut mihi videatur non esse adunatum Curium obducere. Sed hoc praeter me nemini videtur. Nostris rationibus maxime conducere videtur Thermum fieri cum Caesare. Nemo est enim ex iis, qui nunc petunt, qui, si in nostrum annum reciderit, firmior eandem fore videatur, propterea quod curator est viae Flaminiae, quae tum erit absoluta sane facile.*

He considered Mark Minucius Thermus to be his most dangerous rival. Interestingly, his fear resulted precisely from the fact that Thermus was the curator of *viae Flaminiae* and, to top it all off, he held the office with integrity and was certainly aware of the benefits it could bring him. This is suggested by the words of Cicero, who feared that Thermus would easily manage to fix the road before the election. Arpinata's message is clear – the renovation of one of the most important roads on the peninsula was an unquestionable asset that could help secure a political victory.⁹

The curator of public roads in the Roman republic thus appears to have been an exceptional office, which was not subject to the rules inherent in the holding of the office of *magistratus*. On the other hand, statements by Plutarch and Cicero show that in the Republic the office was considered important not only due to the importance of the tasks assigned to it, but also due to the prospects it offered, which were related precisely to the nature of those tasks.

Octavian Augustus was the first to regulate the principles guiding the holding of the office of *curatores viarum*. From then on, persons holding that office were appointed by the emperor, initially with the consent of the senate (*ex consensu senatus*), and later *auctoritate*.¹⁰ They were entitled to the insignia of power and the powers enjoyed in the Republic by the *magistratus*.¹¹ Thus, they had the right to wear a *toga praetexta* and sit on a curule seat (*sella curulis*). They were to be accountable only to the emperor.¹²

The college of *curatores viarum* functioned in such a way that each member oversaw one assigned road, or possibly several, probably depending on the importance and/or

⁹ A. Rosset, *Starożytnie drogi i mosty*, Warszawa 1970, p. 94.

¹⁰ F. De Martino, *Storia della costituzione romana*, IV, Naples 1974, p. 659; V. Ponte Arrebola, *Guardianes y custodios de las calzadas romanas: el 'curator viarum'*, „Revista General de Derecho Romano” (hereinafter: RGDR) 2005, vol. 5, p. 3.

¹¹ V. Ponte Arrebola, op. cit., p. 3.

¹² R. Laurence, *The Roads of Roman Italy. Mobility and Cultural Change*, London 1999, p. 42.

size of the roads.¹³ The importance of a road also determined the rank of the official who was to oversee it. In practice, the most important roads, such as *via Aemilia* and *via Flaminia*, were overseen by senatorial curators who had previously held the office of a praetor. For the supervision of minor roads or roads of lesser importance, the rank of equite was sufficient.¹⁴ Only *via Appia*, which could only be taken care of by senatorial official with the rank of a consul, was not subject to these rules.¹⁵

The reform of the *cura viarum* carried out by Augustus thus resulted in the creation of an internally hierarchical college of officials. Given the broad and varied scope of the college's work, its members were entitled to the aid of support staff, the *subcuratores*.¹⁶ It is believed that at their disposal were also *tabularii*, that is freedmen employed in the imperial chancellery, specialists in accounting.¹⁷

In the college of *curatores viarum* functioned in this form until the 9th decade of the 3rd century AD. Only Emperor Diocletian's administrative reforms brought changes. Eventually, the college of curators for public roads disappeared in the early 4th century AD during the rule of Constantine the Great.¹⁸

3. The college of *curatores aquarum*

A valuable source of knowledge about *curatores aquarum* is presented in the engineering treatise *De aquaeductu urbis Romae* by Sextus Iulius Frontinus, who personally held this office from 97 Anno Domini.¹⁹

¹³ R. Kamińska, *Ochrona dróg i rzek publicznych w prawie rzymskim okresu republiki i pryncypatu*, Warszawa 2010, p. 98.

¹⁴ Dio Cass. 58,8.

¹⁵ V. Ponte Arrebola, op. cit., pp. 5, 7, 8; M. Sartori, *Osservazioni sul ruolo del curator rei publicae*, „Athenaeum” 1989, vol. 67, fasc. I–II, pp. 5–20.

¹⁶ *Subcuratores* were appointed, among others, for *viae Flaminiae*, see CIL VII 1054: *sub cur(atore) viae Flaminiae et aliment(orum)*; for *viae Aemiliae*, see CIL X 7857: *subcurator viae Aemiliae*; and for others, see CIL VI 3536: *succu(rator) viae (...)*.

¹⁷ V. Ponte Arrebola, op. cit., p. 5; Ch. Bruun, *Roman Government and Administration*, [in:] *The Oxford Handbook of Roman Epigraphy*, eds C. Bruun, J. Edmondson, Oxford 2015, p. 280; K. Kłodziński, *Officium a rationibus*, Toruń 2017, pp. 101, 108.

¹⁸ A. Palma, *Le curae pubbliche. Studi sulle strutture amministrative romane*, Naples 1991, p. 189.

¹⁹ E. Cangelosi, *L'Eau bien commun, bien public. Une réflexion à partir de la Rome ancienne*, 2021, [https://hal.science/hal-03407473/file/WP%203%20Cangelosi%20\(2016\)%20-%20L_eau%20bien%20commun.pdf](https://hal.science/hal-03407473/file/WP%203%20Cangelosi%20(2016)%20-%20L_eau%20bien%20commun.pdf) (date of access: 3.03.2023).

Front., *De aq.* 99,4–5: ... *curatorem fecit Messalam Corvinum, cui adiutores dati Postumius Sulpicius praetorius et Lucius Cominius pedarius. Insignia eis quasi magistratibus concessa est.*

According to Frontinus' account, the offices of *curatores aquarum* were created in 11 BC by virtue of the *senatus consultum de aquaeductibus* passed on the initiative of Octavian Augustus.²⁰ The college consisted of three curators who specialized in the city's running water supply and had custody of the water supply system.²¹ Thanks to Frontinus, the exact composition of the first college is known. It was headed by Messala Corvinus, who was assisted by two lower-ranking officials: Postumius Sulpicius and Lucius Cominius. The college was thus internally hierarchical, although all its members had to come from the *ordo senatorius*. The chairman of the college held the rank of a consul, and as for his aides (*adjutores*), one held the rank of praetor, and the other was not required to hold a higher office.²² However, regardless of their position within the college, all its members enjoyed the attributes of an official's authority, and thus had the right to wear a toga praetexta and sit on a curule seat.²³

²⁰ P.F. Girard, *Textes de droit romain. Publié et annoté*, Paris 1913, pp. 130–132; D. Keenan-Jones, M. García, *Travertine-Based Estimates of the Amount of Water Supplied by Ancient Rome's Anio Novus Aqueduct*, the *Journal of Archaeological Science: Reports* 2015, book 3, p. 1.

²¹ Ch. Bruun, *The Water Supply of Ancient Rome. A Study of Roman Imperial Administration (Commentationes Humanarum Litterarum. 93)*, Helsinki 1991, pp. 160, 240–241 is one of the researchers who questions whether *curatores aquarum* always formed a college. He cites as an argument the fact that Frontinus, when listing the names of his predecessors in the office of a curator, listed only one name for each term. The solution to this problem is also not made easier by the *lex Quinctia de aquaeductibus* of 9 BC, in which the office is mentioned once in the singular (Front., *De aq.* 129,5) and once in the plural (Front., *De aq.* 129,9–10). More information can be found in: A. Dalla Rosa, *Roms städtische Autoritäten unter Augustus: eine Revolution?*, [in:] eds K. Wojciech, P. Eich, *Die Verwaltung der Stadt Rom in der Hohen Kaiserzeit. Formen der Kommunikation, Interaktion und Vernetzung*, Munich 2018, p. 57.

²² F.X. Ryan, *Rank and Participation in the Republican Senate*, Stuttgart 1998, p. 61, refers to Cominius as *pedarius*, believing that this was the term used to describe a senator who had not yet held a higher office, that of praetor. See: W. Eck, *Beförderungskriterien innerhalb der senatorischen Laufbahn, dargestellt an der Zeit von 69 bis 138 n. Chr.*, "Aufstieg und Niedergang der Römischen Welt. Geschichte und Kultur im Spiegel der neueren Forschung" (hereinafter: ANRW) 1974, vol. 2.1, p. 208; Idem, *Cura viarum und cura aquarum publicorum als kollegiale Ämter im frühen prinzipat*, *KLIO* 1992, vol. 74, p. 238; P.G.W. Glace, *adiutor*, in: *Oxford Latin Dictionary*, Oxford 2005, p. 45; S. Lefebvre, *L'administration de l'Empire romain d'Auguste à Dioclétien*, Paris 2011, p. 101.

²³ *O akweduktach miasta Rzymu. Frontinus*, translated and introduction by C. Kunderewicz, "Prace Zakładu Archeologii Antycznej IHKM PAN", vol. 19, Warszawa 1961, p. 58.; R. Kamińska, *Augustus nova officia excogitavit (Suet. Aug. 37). Oktawian August twórca cura urbis?*, "Miscellanea Historico-Iuridica" 2013, vol. 12, p. 20; Front., *De aq.* 100,1–2; Eadem, *Cura aquarum w prawie*

The importance of the offices of *curatores aquarum* is certainly evidenced by the privilege granted to them by the *senatus consultum de aquaeductibus*, which allowed them to evade the obligation to appear in public and private lawsuits.²⁴ That privilege can be likened to the immunity from prosecution that had been known in the Roman Republic. During that period, however, the criterion, based on *ius civile*, that determined the possibility to obtain the privilege was the official's membership in the ranks of higher officials (except for the censor)²⁵, which was associated with their possession of power – *imperium*.²⁶ In addition to *magistratus maiores*, immunity from prosecution was also enjoyed by the untouchable (*sacrosanctus*) plebeian tribune while in office.²⁷ Under criminal law, however, the immunity was enjoyed by all *magistratus populi Romani*.²⁸ The fact that curators were granted such an important privilege can be considered as evidence of the importance attached to the college and the high regard in which the officers themselves were held.

The second issue related to the nature of the college of *curatores aquarum* concerns the manner of their appointment.

Front., De aq. 1,1: *Cum omnis res ab imperatore delegata intentiorem exigat curam, (...) sitque nunc mihi ab Nerva Augusto, aquarum iniunctum officium, ad usum tum ad salubritatem atque etiam securitatem urbis pertinens administratum per principes semper civitatis nostrae viros.*

Front. De aq. 100,1: *Quod Q. Aelius Tubero Paulus Fabius Maximus cos. V. F. de iis qui curatores aquarum publicarum ex consensus senatus a Caesare Augusto nominati essent ornandis.*

rzymskim, "Zeszyty Prawnicze" 2010, vol. 10.2, p. 103; A. Lintott, *Imperium Romanum. Politics and administration*, New York 2005, pp. 51–52; C. Varela Gil, *Los administradores de Roma (desde el origen de la ciudad hasta Justiniano)*, RGDR 2006, vol. 7, p. 33.

²⁴ Front. *De aq.* 2,101: *Itemque cum viarum curatores frumentique parte quarta anni publico fungantur ministerio, ut curatores aquarum iudiciis vacent privatis publicisque*. Also, see: Frontinus. *O akweduktach Miasta Rzymu. Traktaty miernicze*, eds A. Pikulska-Radomska, K. Tadjczyk, Łódź 2017, p. 85, note 289.

²⁵ Despite having only the *potestas* power, censors enjoyed immunity from prosecution, as they did other honors appropriate to *magistratus maiores* and *cum imperio*.

²⁶ P. Kołodko, *Uwagi na temat odpowiedzialności magistratus populi Romani w świetle prawa prywatnego oraz prawa publicznego*, „Zeszyty Prawnicze” 2014, vol. 14.3, pp. 119–131.

²⁷ Liv. 2,33; K. Wyrwińska, *op. cit.*, pp. 103–104.

²⁸ *Ibidem*, pp. 131–146, who conducts an analysis of the public law norms that protected republican officials from criminal liability.

In the quoted passages from his treatise, Frontinus provided two important pieces of information on the rules for filling the office of *curator aquarum*. Firstly, this task was reserved for the emperor, although he did not perform it entirely on his own, but with the consent of the senate (*ex consensus senatus*).²⁹ Secondly, the selection was made only among candidates recruited from among citizens of the highest social standing, that is, the *principes civitatis*.³⁰ There is no doubt, therefore, that sitting in the college of *curatores aquarum* was a great honor that could be granted only to the most distinguished Romans assisted by appropriately selected support staff.³¹

Front. De aq. 100,1: *placere huic ordini, eos qui aquis publicis praeessent, cum eius rei causa extra urbem essent, lictores binos et servos publicos ternos, architectos singulos et scribas, librarios, accensos praeconesque totidem habere, quot habent ei per quos frumentum plebei datur. 2. Cum autem in urbe eiusdem rei causa aliquid agerent, ceteris apparitoribus eisdem praeterquam lictoribus uti.*

Front. De aq. 101, 3: *Egressis autem urbem dumtaxat agenda rei causa senatus praesto esse lictores iusserat.*

In a resolution adopted in 11 BC, the Senate decided to grant auxiliary clerks and other support staff to curators. Each *curator* was thus given three public slaves, that is, one architect, a scribe, and an accountant each, as well as ushers and heralds, as many as were granted to the officials in charge of grain distribution.³² If, on the other hand, their duties of *curatores aquarum* required them to leave Rome, each was accompanied by two lictors.

The team of the associated curators was therefore relatively large, although its size was certainly adequate to the number and importance of the tasks they performed. It is most noticeable that lictors were assigned to them, albeit only in situations where the official, due to the nature of his mission, had to leave Rome. In the most general terms, lictors can be characterized as personal guards of the most important government officials, first kings and then the *magistratus* – higher republican officials. Thus, the fact that they were to protect *curatores aquarum*, even if only outside

²⁹ Front., *De aq.* 104,2: *curatores aquarum, quos Caesar Augustus ex senatus auctoritate nominavit.*

³⁰ R. Kamińska, *Koncesje wodne w rzymskim prawie publicznym okresu republiki*, [in:] *Interes prywatny a interes publiczny w prawie rzymskim*, eds B. Sitek, C. Lázaro Guillamón, K. Naumowicz, K. Zaworska, Olsztyn 2012, p. 143.

³¹ Ch. Bruun, *The Water Supply...*, p. 182.

³² Th. Mommsen, *Die Praefecti Frumenti Dandi*, “Hermes” 1870, vol. 4, pp. 364–370.

the Rome, irrefutably demonstrates the seriousness of this office.³³ On the other hand, compared to other officials, including other curators, the work of *curatores aquarum* was extremely dangerous and difficult. Indeed, Frontinus presents facts that demonstrate that crimes escalated with the development of the water supply system. Most often they involved installation of illegal connections to the water supply pipes, lowering the water pressure, or contaminating the water.³⁴

Front. De aq. 101, 4: *Nobis circumeuntibus rivos fides nostra et auctoritas a principe data pro lictoribus erit.*

Frontinus said that once upon a time, which is when he was the one inspecting the water supply canals, instead of the lictors, the integrity and authority were given to curators by the emperor. This statement is valuable for assessing the risks of holding the office of *curator aquarum*. It turns out that the presence of lictors was not always necessary for curators. Only over time, as the number of water-related crimes increased, as did the audacity of the perpetrators, did their help prove desirable. Also, perhaps the presence of lictors was intended to safeguard the proper performance of duties by the curators themselves, as Frontinus subtly suggested.

Front. De aq. 2,1: *indecorum tolerabili viro, quam delegatum officium ex adiutorum agere praeceptis, quod fieri necesse est, quotiens imperitia praepositi ad illorum decurrit usum; quorum etsi necessariae partes sunt ad ministerium, tamen ut manus quaedam et instrumentum agentis.*

He lamented that the *curatores aquarum*, although previously esteemed and respected, had lost respect in the society as a result of their deplorable behavior. Their carelessness and lack of commitment to the tasks entrusted to them made them dependent on their subordinates (*procuratores aquarum*), and the office became a symbol of laziness, negligence, and powerlessness.³⁵ The curators, reluctant to work and indifferent to the public good, may therefore have turned a blind eye to crimes or even failed to record some of them.

³³ Front., *De aq.* 100, 1–2; R. Kamińska, *Cura aquarum w prawie rzymskim*, „Zeszyty Prawnicze” 2010, vol. 10(2), p. 103. For more information on support staff members, see: A. Lintott, *Imperium Romanum. Politics and administration*, New York 2005, pp. 51–52. Also, see: C. Varela Gil, *Los administradores...*, op. cit., p. 33.

³⁴ Front., *De aq.* 112,2–7; 114; R. Kamińska, *Zjawisko kradzieży wody publicznej w starożytnym Rzymie*, „Zeszyty Prawnicze” 2014, vol. 14.3, pp. 101–102.

³⁵ Front. *De aq.* 101, 2; more information can be found in: R. Kamińska, *Procuratores – imperial agents or curators’ assistants?* „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2019, Prawo 27, vol. 108, p. 65.

The first changes in the organization of *cura aquarum* can be seen as early as the end of the second century AD. Emperor Septimius Severus (193–211) who was the ruler at that time, in the first years of his reign, created a new office, *curator aquarum et Minuciae*, reserved for former consuls drawn from the *ordo senatorius*.

4. The college of *curatores riparum et alvei Tiberis et cloacarum urbis*

The first college of officials overseeing public waters – with the exception of drinking water supplied by aqueducts, which was the responsibility of the *curatores aquarum* – was composed of the *riparum et alvei Tiberis* curators. It is believed to have been established by Octavian Augustus in 15 BC, but the first confirmed traces of their activity date back to the early rule of his successor Tiberius. In the year 13 BC, Rome was hit by a massive flood. At that time, the authorities embarked on intense work to not only restore the river and its bed to its former condition, but also to safeguard Rome against the possibility of another such event. At that time, the relevant agency, probably *curatores riparum et alvei Tiberis*, was established to prevent and protect the city from river flooding, as well as to efficiently eliminate the effects of floods.

The college of curators was composed of five members. At the head there was a chairman with the rank of a consul, while the other members, also drawn from among senators, were his assistants (*aides curatoris alvei Tiberis*).³⁶ It seems that, of all the curatorial colleges, the *curatores riparum et alvei Tiberis* were officials of the highest rank. It is therefore very likely that they were granted the same attributes of power as the *curatores aquarum*. Thus, they could, among other things, sit on a curule seat and wear a toga praetexta.³⁷

At first, the *curatores riparum et alvei Tiberis* were appointed by lot. It was only during the reign of Emperor Claudius that the draw was replaced by appointment. Two potential

³⁶ CIL VI 1267a,b; Dio Cass. 57,14; A. Burdese, *Manuale di diritto pubblico romano*, Turin 1987, p. 170; A. Palma, op. cit., p. 237; A. Kolb, *Die kaiserliche Bauverwaltung in der Stadt Rom*, Stuttgart 1993, p. 27; R. Fischer, *Umweltschützende Bestimmungen im Röm Recht*, Aachen 1996, p. 70; C. Varela Gil, *Los administradores...*, op. cit., p. 29; W. Eck, *Beförderungskriterien innerhalb...*, op. cit., p. 207.

³⁷ Similarly: K. Kapłoniak, *Urzędy kuratorskie administracji miejskiej Rzymu od Augusta do Dioklecjana*, Krakow 2013, p. 33.

reasons for this change can be identified. The first was the emperor's desire to increase his influence over the composition of the college, and his ability to appoint officials actually gave him a monopoly in this regard. It should be noted that the change in the method of appointment of *curatores riparum et alvei Tiberis* was also reflected in other spheres of their activity. The first and also the most obvious effect was that, while until then they had acted together *ex senatus consulto*, after Claudius' reform they did so only by virtue of the emperor's authority (*ex auctoritate principis*).³⁸

The second possible reason for replacing the drawing of lots with the appointment of curators was related to the need to increase the efficiency of their work, especially when one considers how difficult and unpredictable a river the Tiber was. Not only did it flood frequently, but it usually did in the section that flowed through Rome. However, as a navigable river, its importance to the City was immense.³⁹ Taking care of it was therefore given priority, which was reflected in the raising of the requirements that had to be met by candidates for the office of a curator: they were no longer expected to have only a senatorial background, but had to have real knowledge backed by professional experience.⁴⁰ Moreover, under Emperor Claudius, the clerical apparatus responsible for the Tiber was expanded, more specifically, the offices of *praefecti curatorum alvei Tiberis* and *procurator Caesaris ad ripam Tiberis*, which was inferior to the office of *curatores riparum et alvei Tiberis*.⁴¹ Those holding the new office were to be curators' assistants charged mostly with technical tasks.⁴² They were recruited from the *ordo equester* and the specific persons holding the office were selected by the curators. In addition to the procurators, the curators were assisted by, among others, scribes, messengers, and accountants.⁴³

³⁸ CIL VI 814; CIL VI 31545; M.E. Cosenza, *Official Positions after the Time of Constantine*, Pennsylvania 1905, p. 35; W. Eck, *Cura viarum und cura aquarum publicorum als kollegiale Ämter im frühen prinzipat*, KLIO 1992, vol. 74, p. 238; S. Lefebvre, op. cit., p. 98.

³⁹ Ch. Bruun, *L'amministrazione imperiale di Ostia e Portus*, [in:] eds Ch. Bruun, A.G. Zevi, *Ostia e Portus nelle loro relazioni con Roma*, "Acta Instituti Romani Finlandiae" 2002, vol. 27, p. 162; G.S. Aldrete, *Floods of the Tiber in ancient Rome*, Baltimore 2007, p. 201.

⁴⁰ S. Lefebvre, op. cit., p. 102; R. Viganò, *Punti di vista sull' edictum de fluminibus retardis*, « Labeo » 1969, vol. 15, p. 174; A. Palma, op. cit., p. 211; O.F. Robinson, op. cit., p. 90.

⁴¹ L. Homo, *Rome impériale et l'urbanisme dans l'antiquité*, Paris 1951, p. 242.

⁴² W. Eck, *Cura viarum...*, op. cit., p. 245.

⁴³ One of the tombstone inscriptions states that, during his lifetime, the deceased served as secretary or an accountant (?) of a *curator riparum et alvei Tiberis*. See: CIL II 6085: [Aur(elio) Fa]ustino Augusto [rum liber]to, commentar[i]ensi XXXX Gall(iarum), item urbis al[v]ei Tiberis.

The college of *curatores riparum et alvei Tiberis* survived in this form only until the times of the Flavian dynasty, more specifically until the reign of Vespasian in 69–79 AD.⁴⁴

The emperor then abolished the college and replaced it with a one-man office, leaving only its name unchanged.⁴⁵ The seat of the curators in Ostia, the largest transshipment port in the Mediterranean at the time, also remained unchanged.⁴⁶

5. College of *curatores aedium sacrarum et operum locorumque publicorum*

The determination of the origins and rules for filling the offices of curators responsible for the management of *opera publica*, *loca publica*, *aedia sacra*, and *loca sacra* poses many difficulties, mainly due to their heterogeneity, as can be seen in their very titles.⁴⁷ The first mention of these curators comes from Svetonius' *De vita Caesarum*, from the section focused on Augustus.

Suet., Aug. 37,1: *Quoque plures partem administrandae rei p. caperent, nova officia excogitavit: curam operum publicorum, viarum, aquarum, alvei Tiberis, frumenti populo dividundi (...).*

When describing the political activities of the first princeps, the biographer emphasized his involvement in the formation of the new bureaucratic structure. As he explained, wanting to allow more citizens to participate in the governance of the state, he created new offices and assigned them tasks involving the supervision of public buildings, roads, water, the channel of the Tiber, and the distribution of grain to the people.⁴⁸

Information about the person who most likely was the first curator for public buildings and buildings used for religious worship is provided, as in many other similar cases, by the contents of an inscription. The one quoted below is the oldest

⁴⁴ J. Le Gall, *Il Tevere di fiume Roma nell'antichità*, Roma 2005, pp. 168–169.

⁴⁵ A. Palma, op. cit., pp. 237, 239; G. Tomás, *Limitations à la propriété riveraine et libre navigation fluviale*, RIDA » 2001, vol. 48, p. 363; A. Palma, op. cit., pp. 237, 239.

⁴⁶ G.S. Aldrete, op. cit., p. 201.

⁴⁷ See: K. Kapłoniak, op. cit. p. 37; after counting all the curators of public buildings and buildings related to religious worship, the author concluded that there was probably no single official name for that office.

⁴⁸ R. Kamińska, *Augustus nova officia...*, op. cit., p. 15.

original text in which this curator appears, specifically the *curator aedium sacrarum monumentorumque publicorum tuendorum*.

CIL IX 3306 = ILS 932: *Q(uinto) Vario Q(uinti) f(ilio) / Gemino / leg(ato) Divi...*

The inscription mentions Quintus Varius Geminus, a native of Superaequum, who assumed the said office in the year 14 AD while still holding the rank of a praetor. There are many unanswered questions pertaining to that office, and answering them is complicated by the most serious obstacle, namely the lack of source texts. Thus, the question that must remain unanswered, at least unequivocally, is first of all the question of whether the fact that a person who had not yet held the office of a consul became a curator was a precedent, or whether the rank of a praetor was considered sufficient.⁴⁹

German researcher Werner Eck tried to explore this problem.⁵⁰ Tracing the reforms of the first princeps, he got the impression that they often resulted from his spontaneous decisions, dictated by the immediate need, than a predetermined plan. Augustus' sometimes chaotic manner was perhaps also due to the current political and social situation. This argumentation works well with regard to the case of Geminus, who assumed the office of *curator aedium sacrarum monumentorumque publicorum tuendorum* while still in the rank of praetor. Incidentally, this took place in the same year that Emperor Tiberius took power in Rome. Regardless of whether his actions were to prove in the future more orderly than those of his predecessor, he was only a novice ruler at that point. If one adds to this the urgent need to establish an office in charge of construction, the fact that the first curator became a former praetor is hardly surprising. On the other hand, it is almost certain that from the very beginning, this position was reserved exclusively for those who came from the *ordo senatorius*.⁵¹ Nevertheless, the name of the office, *curator aedium sacrarum monumentorumque publicorum tuendorum*, directly indicates the scope of his duties, which focused on the maintenance of buildings dedicated to the worship of deities and public monuments.⁵²

⁴⁹ M.E. Cosenza, op. cit., p. 39.

⁵⁰ W. Eck, *Beförderungskriterien innerhalb...*, op. cit., p. 208.

⁵¹ A. Kolb, *Die kaiserliche...*, op. cit., p. 31; C. Varela Gil, *Los administradores...*, op. cit., p. 29.

⁵² A. Kolb, *Die curae in Rom – Aufgaben, Kommunikation, Vernetzung innerhalb der Stadtverwaltung und das Beispiel des Adrastus, procurator columnae Divi Marci*, [in:] *Die Verwaltung der Stadt Rom in der Hohen Kaiserzeit. Formen der Kommunikation, Interaktion und Vernetzung*, Hrsg. K. Wojciech, P. Eich, München 2018, p. 201.

The second unanswered question concerns the nature of the office of *curator aedium sacrarum monumentorumque publicorum tuendorum*, that is, whether it was a one-man or collegial office. Based only on the content of the inscription quoted above, which includes the name of the first curator, it is very difficult to draw a clear conclusion on this matter. Indeed, it cannot be ruled out that Quintus Varius Geminus was the head of the college, and therefore the highest-ranking official on the team, and therefore only his name was mentioned in the inscription, which was actually founded in his honor.⁵³

It is certain, however, that from the time of Emperor Tiberius, there was a collegiate office responsible for public places. During his rule, the first curators of *locorum publicorum iudicandorum* were appointed, who were fully independent of the *curatores aedium sacrarum monumentorumque publicorum tuendorum*.⁵⁴ That college consisted exclusively of representatives of the *ordo senatorius* – a chairman with the rank of consul and four lower-ranking members.⁵⁵ The committee was tasked with protecting the *locorum publicorum* property. The curators could therefore decide, among other things, to demolish buildings illegally erected in a public place or order a stop to their further construction.⁵⁶ *Curatores locorum publicorum iudicandorum* acted independently most likely until the time of Claudius. Only as a result of his administrative reform were their tasks taken over by curators for public buildings.

The opinion of German researcher Anne Kolb, who sees the reason for the gaps in our knowledge of these officials precisely in their disappearance from the political scene is important in the discussion concerning *curatores locorum publicorum iudicandorum*. She rightly states that some of the most valuable sources of information about curatorial colleges during the Principate period include the works of ancient historians, most importantly Svetonius. This is where the researcher sees the essence of the problem. She supposes that the fact that *curatores locorum publicorum iudicandorum*

⁵³ K. Kapłoniak, op. cit., p. 165.

⁵⁴ Differences also exist in modern literature. According to W. Eck, *Cura viarum...*, op. cit., p. 240, the office of *curatores locorum publicorum iudicandorum* was already in existence in the year 20 BC. On the other hand, E. De Ruggiero, *curator locorum publicorum iudicandorum ex s.c.*, [in:] *Dizionario epigrafico di antichità romanae*, Rome 1961, p. 1327, believes that this office was established only during the reign of Tiberius. Similarly: A. Kolb, *Die kaiserliche...*, op. cit., p. 28.

⁵⁵ CIL VI 1266, 1267a,b; ILS 3842; W. Eck, *Cura viarum...*, op. cit., p. 242.

⁵⁶ A. Kolb, *Die curae in Rom...*, op. cit., p. 203.

ended their activities under Claudius may have been the reason why there is no mention of them either in the *Lives of the Caesars* or anywhere else.⁵⁷

As a result of the Claudian reforms, the *cura aedium sacrarum* and the *cura operum publicorum* were separated within the clerical *cura urbis*, resulting in the emergence of new offices, one of which, *curator aedium sacrarum*, specialized in the protection of religious sites, and the other, *curator operum publicorum*, was charged with the protection of secular public sites.⁵⁸ Together they formed a single college of curators: *aedium sacrarum et operum locorumque publicorum*. To become its member, the candidates were required to have the rank of a consul.⁵⁹ The term of office of the college was one year.⁶⁰ Presumably, the *curator aedium sacrarum et operum locorumque publicorum* was the first curatorial office that could be held immediately after the consulate, which would suggest that it was the lowest of all curatorial offices.⁶¹ It was not included in the *cursus senatorius* until the reign of Emperor Hadrian (117–138 AD).⁶²

The Claudian reforms thus led to the consolidation of the somewhat scattered duties of government officials responsible for public buildings and buildings associated with religious worship. Their effectiveness can be evidenced by the fact that the college in the form established by Claudius existed until the reign of Diocletian (284–305 AD). It was reorganized only in connection with the reforms Diocletian introduced in the public administration, which, incidentally, were part of the cycle of political and political transformation.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ CIL III 10336; VI 1854, 31338a (=ILS 452); ILS 1080; A. Palma, op. cit., p. 221; Ch. Bruun, *Die Historia Augusta, die Proskriptionen des Severus und die curatores operum publicorum*, "Arctos" 1990, vol. 24, p. 10, note 22.

⁵⁹ A. Kolb, *Die kaiserliche...*, op. cit., p. 29.

⁶⁰ CIL VI 41075. Also, see, among others: Suet., *Vit.* 5, Tac. 1,52; 1,70 (Vitellius, later an emperor); CIL XIII 9082 = ILS 5832 (Cneius Cornelius Clemens); CIL VI 814 (Titius Flavius Sabinus); K. Kapłoniak, op. cit., p. 167; A. Kolb, *Die kaiserliche...*, op. cit., p. 31; Ch. Bruun, *Die 'Historia Augusta'...*, op. cit., pp. 10–11; A. Palma, op. cit., p. 225; K. Kapłoniak, op. cit., p. 166ff;

⁶¹ G. McNeil, *Latin Historical Inscriptions illustrating the History of the Early Empire*, Oxford 1893; W. Eck, *Beförderungskriterien innerhalb...*, op. cit., p. 207; A. Kolb, *Die kaiserliche...*, op. cit., p. 68; C. Varela Gil, *El estatuto jurídico del empleado público en derecho romano*, Madrid 2007, p. 124; S. Lefebvre, op. cit., p. 96, http://www.archive.org/stream/latinhistoricali00rushrich/latinhistoricali00rushrich_djvu.txt (date of access: 4.08.2023).

⁶² Ch. Bruun, *Die 'Historia Augusta'...*, op. cit., p. 12.

6. Conclusion

The end of the 1st century BC and beginning of the 1st century AD in the Roman Empire was marked by reforms, which discreetly but firmly and consistently aimed at replacing the republican order with a new one. During the first half-century of the Principate, and especially during the reign of its founder, new officials appeared on the political scene, whose duties were very often modeled on those of the republican *magistratus*. Among these new public officials there were curators, who were responsible for the order in Rome and for taking care of its infrastructure. Although some curatorial offices were established still in the times of the Roman Republic, Augustus and his successors gave them a new form that was appropriate for the new political system of the Roman state. Officials, including *curatores*, were appointed and dismissed by the ruler and were accountable only to him. All curators performed their duties within colleges.

During the historical period under review, Rome grew rapidly, in terms of both territory and population size. Therefore, leaving aside the purely political aspects, it is difficult to imagine that censors and aediles would still be able to take care of a city with one million inhabitants.⁶³ This seems all the more unrealistic because overseeing infrastructure was not their only task. The creation of new positions staffed by specialists in the respective field was therefore essentially necessary. Giving these offices a collegial form was expected to and could improve the efficiency of their work. There is no doubt that collegiality distinguished curators from other imperial offices, which were, as a rule, one-man offices. What could have been the reason that the *curatores* worked in teams then? Certainly one of them was the desire mentioned by Svetonius (Suet., *Aug.* 37,1) to ensure that as many citizens as possible participate in the governance of the state.

However, it is hard not to see the political context here. Prefectures, which were the most important offices, were filled with candidates from the *ordo equites*. This was in line with Augustus' intention to base his rule on this social stratum. However, since it was too risky to omit people of senatorial origin altogether, especially during the construction of the new regime, entrusting them with curatorial positions may have been an expedient solution. Admittedly, their role was much smaller compared to prefects, but there were quite a number of positions to offer, thanks in part to the collegial form of these offices. Also, the prefects, with the sole exception of the *praefectus urbi*, were recruited from the

⁶³ S. Ruciński, *Czy starożytny Rzym był milionowym miastem?*, „Meander” 2007, vol. 3–4, p. 294ff.

ranks of the equites, which was an integral tenet of the policy of the first princeps. Placing the offices of curators in the hands of the *ordo senatorius* was therefore a good opportunity to compensate them for depriving them of power.

In the Principate, all curatorial offices responsible for taking care of the City were held collegially. However, they differed in size, as well as in the rules of the division of responsibilities within each office, which was primarily due to the specific tasks assigned to each office. The common features of all colleges include the hierarchical structure of each college, which is reminiscent of the arrangement of authority in Rome in the times of the Principate. Each college was headed by a chairman with the highest official rank, while the other members were subordinate associates. However, each was responsible only to the emperor. Another common feature was the method of appointment and dismissal of the *curatores* and the source of their duties, which they took over from the *magistratus*, especially from censors and aediles.

Although the *collegialitas* principle can be called a feature common to both republican offices and imperial colleges of curators, the way it was implemented was markedly different: from the number of officials and the way they were appointed and dismissed, to the practice of assigning tasks to them and the method of holding them accountable. There is no doubt that the structure of the colleges was heavily influenced by political needs. Leaving aside these motives, however, it seems that the method adopted for the organization and functioning of the institutions that took care of Rome during the first half-century of the Principate was a valid and adequate solution, which is particularly evidenced by the fact that the colleges of curators established at that time existed almost until the end of the period.

References

Source texts – legal sources

Digesta Iustiniani: D. 1,2,2,16.

Source texts – non-legal sources

Cassius Dio Cocceianus, *Historia Romana*: Dio Cass. 57,14; Dio Cass. 58,8.

Marcus Tullius Cicero, *Epistula, Ad Atticum*: Cic., ad Att. 1,10. Frontinus, *De aquaeductu urbis Romae*: Front., de aq. 1,1; Front., de aq. 2,1; Front., de aq. 2,101; Front., de aq. 99,4-5;

Front., de aq. 100,1-2; Front., de aq. 101,2; Front., de aq. 129,5; Front., de aq. 129,9-10;
Front., de aq. 104,2; Front., de aq. 112,2-7; Front., de aq. 114.

Plutarch, *Vitae parallelae*: Plut., Caes. 5.

Publius Cornelius Tacitus, *Annales*: Tac. 1,52; 1,170.

Suetonius, *De vita Caesarum*: Liv. 2,33; 101,3-4; Aug. 37,1; Vit. 5.

Epigraphic sources

Corpus Inscriptionum Latinarum : CIL 31545; CIL II 6085; CIL III 10336; CIL VI 814; CIL VI 1261a;
CIL VI 1266; CIL VI 1267a,b; CIL VI 1854; CIL VI 3138°; CIL VI 3536; CIL VI 41075; CIL VII 1054;
CIL IX 3306; CIL X 7857; CIL XIII 9082.

Tabula Heracleensis (ed. Crawford): Tab. Her. 2, 50-52.

Literature

Aldrete Gregory S., *Floods of the Tiber in Ancient Rome*, Baltimore 2007.

Bruun Christer, *Die 'Historia Augusta', die Proskriptionen des Severus und die 'curatores operum publicorum'*, "Arctos" 1990, vol. 24.

Bruun Christer, *L'amministrazione imperiale di Ostia e Portus*, [in:] *Ostia e Portus nelle loro relazioni con Roma*, eds Ch. Bruun, A.G. Zevi, "Acta Instituti Romani Finlandiae" 2002, vol. 27.

Bruun Christer, *Roman Government and Administration*, [in:] *The Oxford Handbook of Roman Epigraphy*, eds C. Bruun, J. Edmondson, Oxford 2015.

Bruun Christer, *The Water Supply of Ancient Rome. A Study of Roman Imperial Administration (Commentationes Humanarum Litterarum. 93)*, Helsinki 1991.

Burdese Alberto, *Manuale di diritto pubblico romano*, Turin 1987.

Cangelosi Elisabetta, *L'Eau bien commun, bien public. Une réflexion à partir de la Rome ancienne*, 2021, [https://hal.science/hal-03407473/file/WP%203%20Cangelosi%20\(2016\)%20-%20L_eau%20bien%20commun.pdf](https://hal.science/hal-03407473/file/WP%203%20Cangelosi%20(2016)%20-%20L_eau%20bien%20commun.pdf).

Cinzah Vanlianthang, *Dictionary of Politics and Government*³, Cambridge 2004.

Cosenza Mario Emilio, *Official Positions after the Time of Constantine*, Pennsylvania 1905.

Dalla Rosa Alberto, *Roms städtische Autoritäten unter Augustus: eine Revolution?*, [in:] *Die Verwaltung der Stadt Rom in der Hohen Kaiserzeit. Formen der Kommunikation, Interaktion und Vernetzung*, eds K. Wojciech, P. Eich, Munich 2018.

De Martino Francesco, *Storia della costituzione romana*, IV, Naples 1974.

De Ruggiero Ettore, *curator locorum publicorum iudocandorum ex s.c.*, [in:] *Dizionario epigrafico di antichità romanae*, Rome 1961.

Eck Werner, *Beförderungskriterien innerhalb der senatorischen Laufbahn, dargestellt an der Zeit von 69 bis 138 n. Chr.*, "Aufstieg und Niedergang der Römischen Welt. Geschichte und Kultur im Spiegel der neueren Forschung" 1974, vol. 2, no. 1.

- Eck Werner, 'Cura viarum' und 'cura aquarum publicorum' als kollegiale Ämter im frühen Prinzipat, *KLIO* 1992, vol. 74.
- Fischer Renate, *Umweltschützende Bestimmungen im Röm Recht*, Aachen 1996.
- Frontinus Sextus Julius, *O akweduktach Miasta Rzymu. Traktaty miernicze*, eds A. Pikulska-Radomska, K. Tadjczyk, Łódź 2017.
- Girard Paul Frédéric, *Textes de droit romain. Publié et annoté*, Paris 1913.
- Glace Peter Geoffrey William, *adiutor*, [in:] *Oxford Latin Dictionary*, Oxford 2005.
- Homo Léon, *Rome impériale et l'urbanisme dans l'antiquité*, Paris 1951.
- Jurewicz Aleksander, Sitek Bronisław, *Ustrój republikański*, [in:] *Rzymskie prawo publiczne*, eds B. Sitek, P. Krajewski, Olsztyn 2006.
- Kamińska Renata, *Augustus nova officia excogitavit (Suet. Aug. 37). Oktawian August twórcą cura urbis?*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2013, vol. XII.
- Kamińska Renata, *Cura aquarum w prawie rzymskim*, „Zeszyty Prawnicze” 2010, vol. 10, no. 2.
- Kamińska Renata, *Koncesje wodne w rzymskim prawie publicznym okresu republiki*, [in:] *Interes prywatny a interes publiczny w prawie rzymskim*, eds B. Sitek, C. Lázaro Guillamón, K. Naumowicz, K. Zaworska, Olsztyn 2012.
- Kamińska Renata, *Ochrona dróg i rzek publicznych w prawie rzymskim okresu republiki i pryncypatu*, Warszawa 2010.
- Kamińska Renata, *Ochrona dróg publicznych przez urzędników rzymskich*, „Zeszyty Prawnicze” 2008, vol. 8, no. 2.
- Kamińska Renata, *Procuratores – Imperial Agents Or Curators' Assistants?*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2019, Prawo 27, vol. 108.
- Kamińska Renata, *Zjawisko kradzieży wody publicznej w starożytnym Rzymie*, „Zeszyty Prawnicze” 2014, vol. 14, no. 3.
- Kapłoniak Katarzyna, *Urzędy kuratorskie administracji miejskiej Rzymu od Augusta do Dioklecjana*, Krakow 2013.
- Keenan-Jones Duncan, García Marcelo, *Travertine-Based Estimates of the Amount of Water Supplied by ancient Rome's Anio Novus aqueduct*, “The Journal of Archaeological Science: Reports” 2015, vol. 3.
- Klischat Susanne, “Alle Straßen führen nach Rom” die Via Appia und andere Römerstraßen, 1996, <http://www.klischat.net/onlinepub/referate/rom/rom.htm>.
- Kłodziński Karol, *Officium a rationibus*, Toruń 2017.
- Kołodko Piotr, *Uwagi na temat odpowiedzialności magistratus populi Romani w świetle prawa prywatnego oraz prawa publicznego*, „Zeszyty Prawnicze” 2014, vol. 14, no. 3.
- Kolb Anne, *Die curae in Rom – Aufgaben, Kommunikation, Vernetzung innerhalb der Stadtverwaltung und das Beispiel des Adrastus, procurator columnae Divi Marci*, [in:] *Die Verwaltung der Stadt Rom in der Hohen Kaiserzeit. Formen der Kommunikation, Interaktion und Vernetzung*, Hrsg. K. Wojciech, P. Eich, Munich 2018.
- Kolb Anne, *Die kaiserliche Bauverwaltung in der Stadt Rom*, Stuttgart 1993.

- Laurence Ray, *The Roads of Roman Italy. Mobility and Cultural Change*, London 1999.
- Lefebvre Sabine, *L'administration de l'Empire romain d'Auguste à Dioclétien*, Paris 2011.
- Lintott Andrew, *'Imperium Romanum'. Politics and Administration*, New York 2005.
- Litewski Wiesław, *Podstawowe wartości prawa rzymskiego*, Krakow 2001.
- Mommsen Theodor, *Die Praefecti Frumenti Dandi*, "Hermes" 1870, vol. 4.
- O akweduktach miasta Rzymu. Frontinus*, translated and introduction by C. Kunderewicz, "Prace Zakładu Archeologii Antycznej IHKM PAN", vol. 19, Warszawa 1961.
- Orestano Riccardo, *Il «problema delle persone giuridiche» in diritto romano*, Turin 1968.
- Palma Antonio, *Le 'curae' pubbliche. Studi sulle strutture amministrative romane*, Naples 1991.
- Ponte Arrébola Vanessa, *Guardianes y custodios de las calzadas romanas: el curator viarum*, « Revista General de Derecho Romano » 2005, vol. 5.
- Robinson Olivia Fiona, *Ancient Rome. City Planning and Administration*, London–New York 1992.
- Rosset Adriana, *Starożytny drogi i mosty*, Warszawa 1970.
- Ruciński Sebastian, *Czy starożytny Rzym był milionowym miastem?*, "Meander" 2007, vol. 3–4.
- Ryan Francis Xavier, *Rank and Participation in the Republican Senate*, Stuttgart 1998.
- Sartori Massimo, *Osservazioni sul ruolo del 'curator rei publicae'*, "Athenaeum" 1989, vol. 67, fasc. I–I.
- Tomás Gema, *Limitations à la propriété riveraine et libre navigation fluviale*, « Revue internationale des droits de l'antiquité » 2001, vol. 48.
- Varela Gil Carlos, *Los administradores de Roma (desde el origen de la ciudad hasta Justiniano)*, « Revista General de Derecho Romano » 2006, vol. 7.
- Varela Gil Carlos, *El estatuto jurídico del empleado público en derecho romano*, Madrid 2007.
- Viganò Renata, *Punti di vista sull 'edictum de fluminibus retardis'*, « Labeo » 1969, vol. 15.
- Wyrwińska Karolina, *Civis romanus sum. Rzymskie prawo publiczne. Wybrane zagadnienia*, Krakow 2015.

Websites

Latin historical inscriptions illustrating the history of the early empire, by Rushforth, Gordon McNeil, 1862–1938, http://www.archive.org/stream/latinhistoricali00rushrich/latinhistoricali00rushrich_djvu.txt.

► SUMMARY

**Appointment to and Holding of Collegiate Offices in the Early Principate
Using the Example of Curatorial Colleges**

With the assumption of power by Octavian Augustus in 27 BC, a period of breakthrough political, legal, and administrative reforms began in Rome. The first princeps, although he did not officially abolish the republican magistrates, gradually and consistently stripped them of their powers and transferred them to his imperial officials. These included curators specializing in the management and supervision of urban infrastructure. Individual curators were already known in the times of the Roman Republic, but colleges of curators were only established on Augustus' initiative. Thus, the supply of drinking water to Rome was supervised by *curatores aquarum*, while the waters of the Tiber, its banks, and its channel were supervised by *curatores riparum et alvei Tiberis*, later renamed *curatores riparum et alvei Tiberis et cloacarum urbis*.

The condition of public places and places associated with religious worship, on the other hand, was taken care of by *curatores aedium sacrarum et operum locorumque publicorum*, while the condition of suburban roads – by *curatores viarum*. Given the range of responsibilities associated with the broadly defined care of the city, the appointment of colleges of several people made up of experts in particular fields seems reasonable, especially in the early 1st century AD, when Rome was already an overcrowded metropolis.

The second factor that influenced the establishment of the colleges regarded political motivations. Caesar Augustus intended to base his rule on cooperation with the equites, and it was to them that he entrusted the most important offices in the state. Not wanting to completely deprive the *ordo senatorius* of power, he decided that they would occupy the offices of curators in charge of Rome's infrastructure. The collegiate nature of imperial offices significantly differed from that of republican magistrates. Unlike the latter, the colleges of curators were more numerous – each consisted of three to five members – and were internally hierarchical. The number and allocation of duties was influenced, at least to some extent, by the category of cases assigned to each college. This matter, as well as the appointment and dismissal of curators, and holding them accountable for their function, was the sole prerogative of the emperor. The establishment of collegiate offices in the early Principate appears to have been the outcome of a number of different circumstances, from strictly political to those that met the real needs of the City. And the long period of existence of the curators' colleges established in the first half-century of Caesar Augustus' reign clearly proves that their establishment was the right decision.

Minoru Tanaka

- ▶ Nanzan University
- ▶ e-mail: minoru@nanzan-u.ac.jp
- ▶ ORCID: 0009-0007-5940-2310

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.03

BEMERKUNGEN ZU JACQUES CUJAS' (1522–1590) VORLESUNGEN ZU PAPINIANS QUAESTIONES

SOME REMARKS ON THE LECTURES ON PAPINIAN'S QUAESTIONES HELD BY JACQUES CUJAS (1522–1590)

Abstract

Jacques Cujas (1522–1590) was undoubtedly the most eminent French legal humanist of the sixteenth century. With the principle or motto: *doctis scribo, indoctis lego*, he seems to have distinguished so clearly the two academic activities as a scholar and as a teacher. Papinian's *Quaestiones*, written probably between 193 Common Era – 198 Common Era, was, and is, reputed to be one of the most complicated, sophisticated, even obscure (*dunkel*), and laconic casuistic legal works during the classical period of Roman jurisprudence. It would therefore be suitable material for *doctis scribo* rather than *indoctis lego*. But Cujas tried to hold lectures on Papinian's *Quaestiones* according to his own *Palingenesia*. The lectures were first published as commentaries (*commentaria accuratissima in liberos quaestionum Aemilii Papiniani*) after his death, i.e., in his *Opera postuma*. This article will show how Cujas admirably succeeded in teaching so difficult materials, fragments of Papinian by examining his commentaries on some texts carefully. Cujas made a reconstruction (*Palingenesia*) of all the fragments from the *Quaestiones* according to the original order of 37 books (*libri*) but put them within each book (*liber*) in the order of Justinian's Digest. Before interpreting each text, he offered a convincing explanation of the excellence of Papinian compared with other Roman jurists in the classical period.

Key words: legal humanism, Jacques Cujas, Roman law, Papinian

1. Vorbemerkungen

Das Ziel des vorliegenden kleinen Beitrages ist es, zu untersuchen, wie Jacques Cujas die *Quaestiones* des Papinian in seiner Vorlesung erklärte. Papinian galt und kann als der beste aller römischen Juristen gelten. Viele Texte aus seinem Hauptwerk *Quaestiones*, das wahrscheinlich zwischen 193–198 nur unter einem einzigen Kaiser, nämlich Septimius Severus, geschrieben wurde, zeichnen sich durch ihre Gedankentiefe aus. Zugleich wird Papinian wegen der Gedrängtheit seines Satzbaus und seines Lakonismus als sehr schwieriger, manchmal sogar dunkler Jurist bezeichnet¹. Cujas wird zu Recht wegen seines juristischen Scharfsinns und seines reichen Wissens über die Antike als einer der besten Juristen des *ius commune*, welche humanistische Methoden in der Auslegung des *Corpus Iuris* eingesetzt haben, eingeschätzt². Er stellte

¹ Mein besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Ulrich Manthe und Prof. Dr. Thomas Finkenauer für die sprachliche Verbesserung meines Textes. Ich danke auch allen Kolleginnen und Kollegen in Rotterdam, Graz und Szeged, wo ich Referate über Cujas Vorlesung zu den *Quaestiones* des Papinian halten durfte.

Über Papinian: E. Costa, *Papiniano, Studio di storia interna del diritto romano*, Vol. 1–4, Bologna 1894–1899; V. Giuffrè, *Papiniano: fra tradizione ed innovazione*, “Aufstieg und Niedergang der Römischen Welt“ 1975, vol. II/15, S. 654–666; F. Wieacker, *Römische Rechtsgeschichte*, Bd. II, München 2006, S. 129; K. Sallmann (Hrsg.), *Handbuch der Literatur der Antike, Bd. 4, Die Literatur des Umbruchs: vom der römischen zur christlichen Literatur, 117 bis 284 n. Chr.*, München 1997, S. 117–123 (D. Liebs), H. Ankum, *Papinian, ein dunkler Jurist?*, “Orbis Iuris Romani” 1996, 2, S. 5–32; ders., *Le laconisme extrême de Papinien*, [in:] *Estudios de historia del derecho europeo*, Homenaje al professor G. Martínez Diez, Madrid 1994, pp. 43–61; R. Knütel, *Papinian D. 20. 4. 1*, [in:] *Collatio Iuris Romani. études dédiées à Hans Ankum*, éd. par R. Feenstra et al., Amsterdam 1995, S. 193–205; U. Manthe, *Votum parentium: Pap. D. 29, 4, 26*, [in:] *Quaestiones Iuris. FS für Joseph Georg Wolf zum 70. Geburtstag*, Hrsg. U. Manthe, Ch. Krampe, Berlin 2000, S. 163–181; U. Babusiaux, *Papinians Quaestiones. Zur rhetorischen Methode eines spätklassischen Juristen*, München 2011, besonders zur sicherern Datierung der *Quaestiones*, vgl. S. 5–7.

² Zu Cujas mit Literaturverzeichnis L. Winkel, *Cujas*, [in:] *Dictionnaire historique des juristes français (XIIe-XXe siècle)*, dir. P. Arabeyre, J.-L. Halpérin, J. Krynen, Paris 2008, S. 220–222. Als ein umfassendes Werk über Cujas gilt Xavier Prévost, *Jacques Cujas (1522–1599). Jurisconsulte humaniste*, 2015. Zur dithirambischen Bezeichnung für Cujas, wie Prince des romanistes, jurisconsulte-roi, S. 183. Derselbe, *Reassessing the Influence of Medieval Jurisprudence on Jacques Cujas’ (1522–1590) Method*, [in:] *Reassessing Legal Humanism and its Claims. Petere Fontes?*, Ed. Pauk J. du Plessis, John W. Cairns, Edinburgh 2016 ist hinzufügen. Eine sehr kurze, aber interessante Lobpreisung auf ihn, z. B.: M. Gennaro (trad. Dinouart), *La république des jurisconsultes*, Paris 1768, S. 69–70. Vgl. auch K. Luig, Augustin Leysers Beobachtungen über die „Cujazische Auslegungsart“, [in:] H. Altmeppen, I. Reichard, M. J. Schermaier (Hrsg.), *FS für Rolf Knütel zum 70. Geburtstag*, Heidelberg 2009, S. 703–718.

als erster eine *Palingenesie*³ für Papinians *Quaestiones* her. Er hielt eine Vorlesung zu Papinians *Quaestiones* nach seiner eigenen *Palingenesie* und erläuterte alle Texte ausführlich und in breitem Zusammenhang⁴. So begegneten sich gerade diese zwei besten Juristen der Geschichte. Der Kommentar ist in die *Opera postuma* aufgenommen worden. Er stellt nicht das Produkt einer im Elfenbeinturm geführten weltfremden Forschung dar, sondern ist eine Frucht seiner Vorlesungstätigkeit. Wir verdanken seine Veröffentlichung den großen Bemühungen, aus Mitschriften von Zuhörern die Vorlesung zu rekonstruieren⁵.

In diesem Aufsatz sollen Beispiele angeführt werden, aus denen die typische Vorlesungsmethode des Cujas erhellt werden kann, d.h. aus der eruiert werden kann, wie er sehr schwierige Stellen des Papinian interpretiert und vorgelesen hat. Ich werde mich aber auf einige wenige Beispiele beschränken⁶, die ich für besonders eindrucksvoll und für unser Forschungsziel geeignet halte⁷.

³ Was die Palingenesie angeht, so ist noch folgendes kleines Werk anzuführen: De nominibus propriis του πανδέκτου florentini, cum Antonii Agustini (1516–1586) notis, [in:] Everardus Otto, *Thesaurus Juris Romani*, Tom. I, Basileae 1741 col. 129–138.

⁴ Zum Vorlesungsstil des Cujas im Allgemeinen: E. Spangenberg, *Jacob Cujas und seine Zeitgenossen*, Leipzig 1822, S. 73 ff., S. 201–203; M. Barriat-Saint-Prix, *Histoire du droit romain, suivie d'histoire de Cujas*, Paris 1821, S. 438 ss., S. 578–581., H. Troje, *Praelectiones Cuiacii*, [in:] *Ius commune* 1, S. 181–194 (1967) (jetzt ders., *Humanistische Jurisprudenz* [Goldach 1993] S. 5–18.). Auf Aufzählungen der Literatur zu der humanistischen Jurisprudenz soll hier verzichtet werden. Vgl. z. B.K. Luig, *Mos gallicus, mos italicus*, [in:] *HRG* III, Berlin 1984, S. 691–698; Jean-Louis Thireau, *Humaniste (Jurisprudence)*, [in:] *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris 2003, S. 795–800.

⁵ So findet man unvermeidbare Textunterschiede zwischen der Pariser Edition “*La grande barbe*” (Jacobus Cujacius, *Operum postmorum* [1617] Tom 1 sive Papinianus) und der Neapolitanischen Edition (*Opera omnia* [1758] Tom IV), die hier benutzt wurde. “*La grande barbe*”: «ainsi nommée, parce que Cujas est représenté, dans le fleuron du frontspecie, avec une grande barbe à Paris...», M. Camus, *Bibliothèque choisie des livres de droit*, Bruxelles 1833, S. 54.

⁶ Spangenberg, *Jacob Cujas* (Anm. 4), S. 77: «Ueber seine Lehrmethode selbst fehlt es uns an genauen Nachrichten.» Ich möchte mich aus der Auslegungsgeschichte der hier behandelten Texte vor und nach Cujas heraushalten.

⁷ Eine Reihe von juristischen Anekdoten aus der ganzen Welt, die Nobushige Hozumi (1855–1926), ein Barrister, der am Londoner Middle Temple sein Studium absolviert hatte und einer der prominenten Redaktoren des japanischen BGB war, seinem Sohn erzählte, wurde übrigens von diesem unter dem Titel *Hoso Yawa* veröffentlicht. Die erste Episode war die über die Tötung Papinians durch ein Beil im Auftrag des Kaisers Caracalla, da Papinian sich geweigert hatte, eine Begründung für die Verbrechen des vom Kaiser ermordeten Geta zu erfinden. Hozumi schreibt: «Ich will mit Cujas Papinian als Genius des Rechts, als Rechtslehrer aller Zeiten auszeichnen». Er fügte am Ende einen Satz aus Gibbons *The Decline and Fall of the Roman Empire* an.

2. Papinian in den Augen des Cujas

Cujas hält seine Vorlesung zu Papinians *Quaestiones*⁸, nachdem er diejenige zu Afrikans *Quaestiones* beendet hat. Alle Digestenstellen aus den *Quaestiones* Papinians werden nach der Reihenfolge vom ersten bis zum 37. Buch geordnet. In jedem Buch wird im Prinzip die Ordnung der Digesten befolgt, d.h. die jeweilige *lex* aus dem entsprechenden Buch der *Quaestiones*, die in den Digesten Justinians vorher steht, wird auch vorher behandelt. Es steht heute fest, dass die Systematik der *Quaestiones* derjenigen der *Digesta* Julians folgt⁹. Cujas folgt also nicht dem System des Edictum, sondern respektiert das Schema der Kodifikationen des 6. Jahrhunderts. Mir scheint, pädagogisch gesehen, die von Cujas aufgenommene Ordnung nicht unbedingt unvernünftig zu sein. Das Anliegen des Cujas konzentriert sich nicht ausschließlich auf das Justinianische Recht. Cujas wendet sein Prinzip der Einordnung nicht ausnahmslos an, sondern weicht, wenn nötig, von seinem Prinzip ab, wie z. B. wenn er „versprengte“ *leges* findet, die fragmentarisch unter einem Titel eines völlig anderen Themas als dem des originalen in die Digesten aufgenommen wurden. Cujas behandelt ab und zu aus

Die Veranstaltung „Römisches Recht“ wurde am Anfang der Meiji-Ära an den Hochschulen für die Juristenausbildung durchgeführt. Heutzutage ist, anders als damals, das römische Recht nicht mehr Pflichtfach. Es ist daher nicht schwierig, Kollegen zu finden, die weder Papinian noch Cujas kennen. In einem solchem Milieu kann der hier vorgestellte Kommentar des Cujas auch für solche Kollegen aufschlussreich sein, weil er ihnen einige Methoden näherbringt, mit denen komplizierte Rechtsfälle gelöst und den Studenten erklärt werden können.

⁸ Die Vorlesung wurde zwischen 1571–1580 gehalten, vgl. U. Manthe, *Die Datierung der Vorlesungen des Cujas über die Quaestiones Papinians*, „Tijdschrift voor Rechtsge-schiedenis“ 1982, vol. 50, S. 201. Cujas selber schreibt: „*Post Africanum, si, quod instituo, dederit Deus, ut possim explicare Papinianum eadem qua soleo arte, diligentiaque, dedit, quod nulli antea unquam dedit, mihi finiendorum laborum tempus, missionemque maturam*“. cf. X. Prévost, Jacques Cujas (Anm. 2), S. 57- « 1. Le second professorat de Valence (sept. 1567 – juin 1575)... cours lu au moins durant l'année universitaire 1571–1572 et certainement poursuivi en 1573... 2. Le troisième professorat de Bourges (juin 1575–4 oct. 1590)... la prise de la ville par les huguenots à l'automne 1575 oblige le juriste à la fuite,... Ce troisième retour à Bourges est définitif:... jusqu'à sa mort, le 4 octobre 1590. »

⁹ H. Ankum, Dunkel (Anm. 1), S. 9; F. Wieacker, *Römische Rechtsgeschichte*, Bd. II, München 2006, S. 128–130, S. 129: «Die Quaestiones in 37 Büchern,... enthalten entgegen dem Titel, ähnlich Julians Digesten (deren modifizierten Ediktsystem sie folgen), in zwangloser Reihung Briefe (D. 34.9.13; 46.94.3), praktische, aber auch nur lehrhafte *responsa*, Disputationen im kaiserlichen Konsil (D. 49. 14. 50) und sogar Konstitutionen ohne Kommentar (D. 29.1.24pr; 38.2.42.3; 49.17.13).» P. Krüger, *Geschichte der Quellen und Literatur des römischen Rechts*, Leipzig 1888, S. 198–199.

einem inhaltlichen Gesichtspunkt die *leges* zusammen, die voneinander getrennt sind. Ein solches Beispiel soll später untersucht werden, in welchem Cujas einen Sachverhalt offenbart hat, den man in Lenels *Palingenesia* nicht ohne weiteres erkennen kann.

Bevor er auf den Kommentar der einzelnen Stellen eingeht, versucht Cujas, die Verhältnisse Papinians zu anderen Juristen als Lehrer oder Schüler festzustellen. Cujas beginnt damit, auf einen Irrtum des Lampridius, eines der angeblichen Schriftsteller der *Historiae Augustae*, aufmerksam zu machen. Lampridius dachte, dass Papinian Afrikans *praeceptor* gewesen sei. Cujas weist auf zwei Glossen der *Glossa ordinaria*¹⁰ hin, die schon bemerkt hatten, dass Afrikan ein Schüler des Julian war. Er zweifelt mit Hilfe einer auf Griechisch geschriebenen *lex* (D. 27.1.13.2) auch eine Annahme des Lampridius an, nach der Modestin Schüler des Papinian gewesen sei. Er kommt nach sorgfältiger Analyse der *leges* der Digesten zu dem Schluss, dass Papinian, Paulus und Tryphoninus Mitschüler des Scaevola waren. Er berichtet auch, dass die Kaiser Arcadius und Honorius sowie Claudius Scaevola den Papinian sehr hoch schätzten, wie z. B. in C. Th. 4.4.3, D. 35.1.109, und kommt zu dem Urteil, dass Papinian und Scaevola *prudentissimi* gewesen seien.

Wie war die Beziehung zwischen Papinian und Ulpian? Cujas zählt Digestenstellen auf, die den Eindruck erwecken könnten, dass sich Ulpian oder Paulus mit Papinian auf eine Stufe gestellt hätten. So heißt es z. B. in D. 12.1.40, D. 10.2.24, D. 28.5.35.1., D. 12.1.40: „*Lecta est in auditorio Aemilii Papiniani praefecti praetorio iuris consulti cautio huiusmodi... dicebam*“, und Ulpian sagt in D. 10.2.24 „*et ego Papiniano consentio*“. Aber Cujas überzeugt uns von der Überlegenheit des Papinian, indem er eine sehr interessante Tatsache angibt, dass nämlich Ulpian, Marcian und Paulus sich auf Papinian als Autorität berufen, während Papinian für sich niemanden als Autorität anführt¹¹.

¹⁰ Gl. *respondit* ad D. 33.8.16pr. und Gl. *ait* ad D. 46.1.21.2.

¹¹ «*Utuntur vero Papiniani auctoritate hi tantum, Ulpianus, Marcianus, Paulus: Papinianus vero nullius unquam auctoritate utitur.*» Cujas stellt anschließend sowohl juristische als auch nichtjuristische Quellenstellen vor, wo Papinian gelobt wird. Vgl. Giuffrè, Papiniano (Anm. 1) p. 632–666 über den Einschätzungswandel zu Papinian, p. 638 ss. Bei Cujas z. B. aus juristischen Quellen: „*magnus*“ (Nov. 4), „*vir consultissimus*“ (C. 7.32.3), „*vir disertissimus*“ (C. 6.25.10), „*excelsi ingenii Papinianus*“ (C. 6.25.6), „*summi ingenii*“ (C. 7.45.14 und C. 1.17.1), „*acutissimi ingenii vir et merito ante alios excellens Papinianus*“ (C. 6.42.30), „*homo excelsi ingenii Papinianus*“ (Inst. 2.23.7), „*excellentis ingenii*“ (C. Th.1.4.1: unter Heranziehung der

Schließlich werden alle Werke Papinians aufgezählt. Zwei kasuistische Hauptwerke, die 37 Bücher der *Quaestiones* mit reichhaltigen Abhandlungen¹² und 19 Bücher der *Responsa*, ein kleineres Werk, das in der Form von Gutachten geschrieben wurde¹³. Wenn Ulpian, Paulus und Marcianus nur „*Papinianus tractat*“ schrieben, meinten sie damit die „*Quaestiones*“. Papinian schrieb zwei Bücher mit *Definitiones*, in denen er uns die Rechtsregeln der Älteren überlieferte. Dazu kommen noch zwei Bücher über den Ehebruch¹⁴ und ein Buch über *αστυνομικός νομικός*¹⁵.

Vor der Erläuterung der einzelnen Texte hat Cujas eine Schilderung des Papinian und seiner Werke vorgetragen, die sehr humanistisch geprägt ist. Im Folgenden sollen Erläuterungen des Cujas vorgestellt werden.

Rügen des Ulpian und Paulus wird die Meinung Papinians als vorherrschend angenommen). Aus nicht juristischen Quellen, wie z. B. *Scriptores Historiae Augustae* (*Spartianus in Severo*) „*asylum iuris, et legalis doctrinae thesaurum*“. Darüber hinaus beruft er sich auf Konstitutionen des Constantinus (C. Th.1.4.1; C. 9.51.13 pr.), wo der Kaiser die Anmerkungen des Ulpian und Paulus zu Papinians Werken eindeutig herangezogen hat, vgl. H. Ankum, Dunkel (Anm. 1) p. 233. Cujas vergisst nicht, eine bekannte Tatsache hinzuzufügen, dass nämlich die Studenten im letzten Jahrgang als Papinianisten bezeichnet wurden; vgl. *Const. Omnem 4*, Giuffrè, Papiniano (Anm. 1) p. 636. Man kann erkennen, dass schon Cujas hier manche Stellen zitiert hat, auf die die moderne Literatur sich als Beispiel der Lobesworte des Cujas zu berufen pflegt. Auch Thomas Diplovatatus, *De claris iuris consultis*, Hrsg. v. H. Kantorowicz, F. Schulz, Berlin–Leipzig 1919, S. 269–276 ist sehr informativ.

¹² Am Anfang der Vorlesung zu D. 1.16.5 wiederholt Cujas, dass die *Quaestiones* reichhaltigere Abhandlungen enthalten, und fügt hinzu, dass die Griechen sie *διεξοδικούς λογους* nannten.

¹³ H. Ankum, Dunkel (Anm. 1), S. 9: „Die *Quaestiones*, die auch von Papinian erdachte Fälle behandeln, enthalten auch dogmatische Erörterungen, besprechen Fälle, die für die Lösung des als Ausgangspunkt genommenen Falles nicht notwendig sind, widmen Gegenargumenten gegen die vorgeschlagene Lösung Aufmerksamkeit und geben bisweilen Diskussionen mit Papinians Schülern wieder. Das dogmatische Element ist also in den *Quaestiones* stärker vertreten als in den *Responsen*“. F. Schulz, *Geschichte der römischen Rechtswissenschaft*, Weimar 1961, S. 282–286 und 296–302.

¹⁴ Man pflegt heute zwei verschiedene Werke über den Ehebruch aufzuzählen. Zu beiden Werken und ihrem Verhältnis: V. Giuffrè, Papiniano (Anm. 1) p. 655–658, H. Ankum, Dunkel (Anm. 1) S. 8.

¹⁵ Zu *αστυνομικός μονόβιβλος* vgl. D. 43.10.1 pr.-5. Zu *quattuorviri viis in urbe purgandis*, H. Siber, *Römisches Verfassungsrecht in geschichtlicher Entwicklung*, Lahr 1952, S. 203–204, H. Ankum, Dunkel (Anm. 1), S. 8.

3. Beispiele aus dem Kommentar des Cujas zu Papinians *Quaestiones*

3.1. Die Vorlesung beginnt mit dem Kommentar zu D. 1.16.5 aus dem ersten Buch der *Quaestiones*

D.1.16.5 Papinianus *libro primo quaestionum*

Aliquando mandare iurisdictionem proconsul potest, etsi nondum in provinciam pervenerit. quid enim si necessariam moram in itinere patiat, maturissime autem legatus in provinciam perventurus sit?

Um diese Stelle richtig zu interpretieren, erläutert Cujas die für die Vorkenntnis wichtige Stelle D. 1.21.1 pr., ebenfalls eine *lex* aus dem ersten Buch der *Quaestiones*. Wie unterscheidet Papinian die Zuständigkeiten, die ausdrücklich durch Gesetz, Senatsbeschluss oder Kaiserkonstitution einer Magistratur zugewiesen sind, von denen, die ihr kraft Rechts zustehen: Die ersteren können im Prinzip nicht übertragen werden. Die *lex Iulia* über Gewalttätigkeiten ordnet ausdrücklich an, dass der, dem die Verfahrenszuständigkeit zukommt, sie übertragen kann, wenn er abreist. Daraus könne man das Prinzip erschließen, dass er sie in seiner Anwesenheit nicht mandieren könne. Papinian berichte in der genannten *lex* mit dem Wort *aliquando* (bisweilen) sorgfältig über einen vom Prinzip abweichenden Ausnahmefall. Der Prokonsul, der noch nicht in seiner Provinz angekommen ist, kann seinem Legat, der rechtzeitig dort angelangt ist, seine Gerichtsbarkeit übertragen. Es geht hier nicht um eine Abreise, sondern um ein Noch-nicht-angekommen-Sein.

Cujas schätzt Papinian sehr; er sagt: „*nemo est Iurisconsultorum, qui tot adinvenit casus singulares.*“ Kein Zweifel, dass Papinians Texte sehr kompliziert sind. Man muss sie mit einem oder mehreren Schlüsseln entziffern. Cujas gibt uns hier in diesem ersten Kommentar einen solchen Schlüssel. Papinian erläutert öfter Ausnahmefälle. Man muss deshalb vernünftigerweise erkennen, was das entscheidende Prinzip ist und wie der betreffende Fall davon abweicht. Dieses Schema von Prinzip und Ausnahme ist auch pädagogisch sehr wirksam, und Cujas folgt ihm öfter in seinen Vorlesungen, wie im Folgenden gezeigt werden soll.

3.2. Das erste Fragment aus dem 2. Buch der *Quaestiones* wurde mit D. 2.11.15 aufgenommen. Es behandelt ein von einem Vormund gegebenes Versprechen hinsichtlich seines Erscheinens vor Gericht.

D. 2.11.15 Papinianus libro secundo quaestionum

Si tutor iudicio sisti promiserit et stipulationi non obtemperaverit, et interea pupillus adoleverit aut mortem obierit aut etiam abstentus sit hereditate: denegabitur ex stipulatu actio. nam et ipsius rei, quae petebatur, si tutor iudicatus fuerit et eorum quid acciderit, non esse dandam in eum actionem iudicati probatum est.

Um die Studenten diese Stelle besser verstehen zu lassen, lehrt Cujas die Regel, dass der Vormund eine *cautio* nur für sein Erscheinen vor Gericht stellen muss, nicht aber für die Klage aus dem Urteil, wie sie ein Prokurator geben müsste. Der Grund liege darin, dass die Vormundschaft entweder eine Last oder eine Verpflichtung (*munus*) sei, während die Prokuration freiwillig sei. Ein freiwilliger Prokurator sei als solcher nicht kompetent, das Urteil erfüllt, wenn er keine *cautio* stelle. Das sei ein Unterschied zwischen dem Vormund, der verpflichtet sei, die Vormundschaft zu übernehmen, und dem Prokurator, der freiwillig die Prozessvertretung übernehme. Nebenbei streift Cujas hier eine seinerzeitige Praxis in Frankreich, wo man keine Stipulation für die Erfüllen des Urteils abgibt¹⁶. Das ist erwähnenswert, weil manchmal bemerkt wird, Cujas interessiere sich nur für das römische Recht¹⁷. Der Vormund könne dagegen ohne Beschluss des Prätors das Grundstück des Mündels als Pfand geben. Nach Cujas wird dieses Pfand nicht für das Erscheinen des Vormundes gegeben, wie Accursius annimmt¹⁸, sondern für die Erfüllung des Urteils. Es sei auch eine Ausnahme (*casus est singularis*), dass man ohne *decretum* des Prätors eine Hypothek auf Grundstücke bestellen könne. Diese Singularität habe ihren Grund darin, dass das Mündel eigentlich verpflichtet sei, das Urteil zu erfüllen, so dass es sinnlos wäre, wenn ein Beschluss des Prätors für eine Hypothekenbestellung nötig wäre.

Nach dieser Schilderung kommt Cujas zu einer Hauptthese des Textes: Die Klage aus der Stipulation muss abgewiesen werden, wenn das Mündel inzwischen mündig geworden oder gestorben ist oder die Erbschaft ausgeschlagen hat. „Inzwischen“ bedeute „nachdem diese Stipulation für das Erscheinen vor Gericht fällig geworden sei“. Es ist zwar schon durch D. 26.7.28 pr. belegt, dass der Vormund nicht mehr gezwungen werden kann, sich auf den Prozess einzulassen, wenn der Knabe in der

¹⁶ «his cautionibus hodie non utimur in Gallia, nec cautione de rato, nec de iudicato solvendo: nullae interponuntur iudicii exercendi causa stipulationes.»

¹⁷ F. Olivier-Martin, *Histoire du droit français*, 2^e tirage, Paris 1951, S. 430. Siehe aber Spangenberg, Jacob Cujas (Anm. 4), S. 72.

¹⁸ Gl. *pro cautela* ad C. 5.37.28: «id est iudicio sisti: ut dixi.»

Zwischenzeit mündig geworden ist. Papinian aber erzielt mithilfe einer Analogie das beste Resultat, wie Cujas bemerkt und weiter erklärt. Die *causa* der Vormundschaft sei mit dem Ende der Vormundschaft oder dem Erbverzicht verloren. Der Vormund, der vor Gericht geladen worden war, sei im Namen des Mündels verurteilt worden. Mit dem zwischenzeitigen Mündigwerden, Versterben oder der Ausschlagung der Erbschaft des Mündels könne die Klage gegen den Vormund auf das Urteil nicht mehr gegeben werden. Die Klage könne gegen das Mündel bei seinem Mündigwerden und gegen den Erben des Mündigen beim Tod des Mündels erhoben werden. Bei der Ausschlagung der Erbschaft werde die Klage gegen den Erben des Mündigen verweigert. Das sei die Regel hinsichtlich der Wirkung der Klage auf das Urteil. Cujas betont dass Papinian die Unwirksamkeit der Klage aus der Gestellungsstipulation mithilfe einer Analogie, *pari razione*, behauptet. Man kann hier bestätigen, dass Cujas nicht nur auf die Ungewöhnlichkeit des in der *lex* behandelten Falles hinweist, sondern auch die Aufmerksamkeit auf die Argumentationsweise Papinians hinlenkt. Man ist nicht mehr nur mit dem dogmatischen Resultat zufrieden, sondern bemüht sich darum, die Rechtsfindungsmethode der römischen Juristen zu beherrschen. Das könnte auch einem pädagogischen Anliegen des Humanismus entsprechen.

3.3. Es geht in unserer nächsten *lex* um eine kurze, sehr bekannte Rechtsregel.

D. 2.14.38 Papinianus *libro secundo quaestionum*

Ius publicum privatorum pactis mutari non potest.

Cujas beginnt mit einer Lobpreisung des Papinian mit folgenden Worten: *nullus est Iurisconsultus qui tot iuris regulas nobis confecerit, quod longior progressus Papiniani ostendit, id est, argumentum summae peritiae Papiniani. Periti est habere in promptu regulas et definitiones tum rerum, tum etiam nominum.*

Er untersucht hier den Begriff *publicum* und gibt dem Wort drei Bedeutungen. Die erste bezeichne etwas Heiliges, d.h. etwas, das aus dem Kult des Staates, der Priesterschaften und der Magistraturen stammt. Die zweite habe etwas mit dem *ius fiscale* zu tun. Aber dieses sei eigentlich etwas Privates¹⁹. Im dritten Sinne beschreibe der Begriff *publicum*

¹⁹ Dass die Römer *aerarium* und *fiscus* bis auf Kaiser Hadrian genau unterschieden, unter Hadrian man aber *aerarium* als *fiscus* bezeichnete, wie D. 5.3.20.6, bemerkt. F. C. v. Savigny, *System*, Bd. 2, 1840 Berlin, par. 88, S. 273–274, Fn. qq.; A. Guarino, *Storia del diritto romano*, 12 ed., Napoli 1998, S. 545: «La distinzione tra la *res privata principis*, amministrata dal *comes rei privatae*, e il

die Gemeinsamkeit: *ius publicum* heiße das allen gemeinsame Recht, d.h. Zivilrecht, Gesetze, Plebiszite, Senatsbeschlüsse, Edikte der Prtoren sowie Herkommen und Gewohnheiten des römischen Volkes. *Publicum* in allen drei Bedeutungen beziehe sich nicht auf das private *commodum*, sondern auf die *omnium utilitas*. Das *ius publicum* im dritten Sinne könne nicht von Privatpersonen derogiert werden.

Die Pflicht, den Kalumnieneid (*iusiurandum calumniae*) als Sicherung gegen leichtfertiges Prozessieren zu leisten, lasse sich nicht durch eine Vereinbarung der Parteien abbedingen, weil sie im öffentlichen Interesse eingeführt worden sei. Eine Übereinkunft, die Mitgift in vier Jahresraten statt in den gesetzlich bestimmten drei Jahren zurückzuzahlen, oder eine Vereinbarung bei einer Schenkung unter Ehegatten, das Geschenk nicht zurückzuzahlen, seien auch nichtig. Aber eine solche zwingende Rechtsnorm könne sich manchmal in eine dispositive verändern (C. 7.63.5.6). Cujas gibt einige Beispiele solcher Veränderungen: bei den *fatalia tempora*, mussten die für die Verhandlung einer Appellation vorgeschriebenen Fristen eingehalten werden. Eine Vereinbarung, sie nicht zu respektieren, sei einst nichtig gewesen, aber heute auf Grund einer justinianischen Verordnung (C. 7.63.5.6) gltig. Man nenne sie *lex specialis*²⁰.

3.4.

D. 5.3.49 Papinianus *libro tertio quaestionum*

Si bonae fidei possessor hereditatis velit cum debitoribus hereditariis aut qui res hereditarias occupaverint consistere, audietur, utique si periculum erit, ne inter moras actiones intercidant. petitor autem hereditatis citra metum exceptionis in rem agere poterit: quid enim si possessor hereditatis neglegat? quid si nihil iuris habere se sciat?

Am Anfang der Vorlesung zu dieser *lex* bestätigt Cujas die Bedeutung des Verbums *consistere* „προκατρχεσθαι“ (d.h. *litem contestari*) aus byzantinischen Quellen und untersucht anschließend einige das Verb enthaltende Digestenstellen. Zum besseren Verständnis des Fragments stellt er die Regel vor.

patrimonio personale del *princeps* (*patrimonium principis*) fu operata dall'imperatore Anastasio; ma forse sin dall'et dei Severi si era profilata nell'mbito dell'allora unico ed indifferenziato *patrimonium principis*. Cassa generale dello stato rest il *fiscus Caesaris*.»

²⁰ Cujas zählt zwei weitere Beispiele auf, und zwar in Bezug auf die *nuntiatio novi operis* und das dilizische Ediktum.

Ein gutgläubiger Erbschaftsbesitzer, gegen den eine Erbschaftsklage erhoben wurde, könne sowohl eine *actio in rem* als auch eine *actio in personam* einreichen, bevor er noch nicht mit dem Kläger der Erbschaftsklage den Streit befestigt habe. Aber seine Klage werde mit der *exceptio praeiudicialis* ausgeschlossen, weil man sie nicht entscheiden könne, bevor entschieden sei, ob er Erbe sei oder nicht. Denn die Autorität des Hundertmännergerichts (*centumvirale iudicium*) sei so groß, dass nichts vor seinem Urteil entschieden werden könne²¹, erklärt Cujas. Es erscheint mir sehr humanistisch geprägt, dass Cujas dieses Prinzip auch aus dem den Römern eigentümlichen Gerichtswesen des für die Erbschaftsklage zuständigen *centumviralis iudicium* erklärt.

Nach der Beobachtung des Cujas erläutert Papinian auch hier mit dem Wort *aliquando* den Fall, in dem die *exceptio praeiudicialis* nicht erhoben werden kann, d.h. in dem ein gutgläubiger Erbschaftsbesitzer *ex causa* sowohl eine *actio in rem* als auch eine *actio in personam* durchsetzen kann, und zwar gegen Erbschaftsschuldner oder gegen denjenigen, der eine der Erbschaft gehörige Sache vorher in Eigenbesitz genommen hat. Er habe eine solche *causa* z. B. dann, wenn er mit demjenigen, der sich als echter Erbe ausbebe, noch nicht die *litis contestatio* mit ihm vorgenommen habe und wenn er in der Gefahr sei, seine Klage zu verwirken. Nach der Litiskontestation der Erbschaftsklage könne er nicht mehr für gutgläubig gehalten werden²². Er laufe Gefahr, seine Klage zu verwirken, sei also in einer Notlage, wenn z. B. ein befristetes Klagrecht in Kürze verjähren, der Schuldner zahlungsunfähig oder ein Dritter die Sache ersitzen werde. Der Erbschaftskläger könne (nicht ausschließlich nach der

²¹ «*magna est auctoritas centumviralis iudici, ut nihil in eius prae iudicium fieri possit.*» Cujas zitiert D. 5.3.5.2 und C. 3.31.12 pr. Übrigens erläutert Cujas das *iudicium centumvirale* auch unter Hinweis auf Plinius den Jüngeren und Quintilianus in *Observationes et emendationes*, Obs. X Cap. XX, in; *Opera* (Anm. 5), Tom. III, col. 274–275, und die Beziehung zum *septemvirale iudicium* ad Pap. D. 5.2.15.2 [in:] *Opera* (Anm. 5) Tom. IV, col. 368. «*sic hodie de quacunque causa senatores omnes non iudicant, sed septem sufficiunt cuique rei iudiandae.*» Die große Autorität der Centumviri, die mit der *hasta* symbolisiert wurde und die Funktion ihrer Entscheidung als *praeiudicium* sind traditionell (die Bedeutung des Worts in diesem Zusammenhang ist unklar!) schon seit dem Erscheinen der ersten Monografie zum *iudicium centumviralis* von Sibrandus Tetardus Siccama, *De iudicio centumviri*, 1596 bis hin zu Lorenzo Gagliardi, *Decemviri e centumviri*, 2002.

²² Vgl. auch Cujas, *Observationes et emendationes*, Obs. XX Cap. XXV, [in:] *Opera* (Anm. 5), Tom. III, col. 586.

Litiskontestation, wie die *Glossa ordinaria* fälschlicherweise annimmt²³) ohne Angst vor der Vorentscheidungseinrede eine *actio in rem* erheben, weil ein gutgläubiger Erbschaftsbesitzer nicht verpflichtet sei, zu klagen. Die Einrede „*quod praeiudicium haereditati non fiat*“ erlösche gegen den Kläger, sei er Besitzer, sei er Erbschaftskläger, mit einem guten Grund.

Cujas verdeutlicht auch diese *lex Papinians* im Rahmen von Prinzip und Ausnahme der Vorentscheidungsrede.

3.5. Das folgende Fragment ist aus dem 5. Buch der *Quaestiones* herausgenommen und in den Titel über Ehebruch in die *Digesten* aufgenommen worden.

D. 48.5.38 Papinianus *libro quinto quaestionum*

Filium familias publico iudicio adulterium in uxorem sine voluntate patris arguere constitutum est: vindictam enim proprii doloris consequitur.

Cujas untersucht diese und andere *leges Papinians* und die folgenden zwei des Ulpian, in denen dieser dasselbe Buch der *Quaestiones* zitiert, zusammen.

D. 5.2.8 pr., 1 Ulpianus *libro quarto decimo ad edictum*

Papinianus libro quinto quaestionum recte scribit inofficiosi querellam patrem filii sui nomine instituere non posse invito eo: ipsius enim iniuria est. sequenti loco scribit, si filius post adgnitam litis ordinandae gratia bonorum possessionem decesserit, finitam esse inofficiosi querellam, quae non patri, sed nomine dabatur filii. Si quis post rem inofficiosi ordinatam litem dereliquerit, postea non audietur.

D. 34.9.4 Ulpianus *libro quarto decimo ad edictum*

Papinianus libro quinto quaestionum ait, si quis unum heredem quasi per falsum adscriptum accusavit, legatum ei non auferri a coherede relictum, quem non inquietavit.

Diese Palingenesie an sich mag zwar nicht so besonders bemerkenswert sein, weil zwei Stellen des Ulpian mit *Papinianus libro quinto* usw. anfangen, so sie in der *Vulgata* dem Papinian zugewiesen wurden. Cujas will aber auch inhaltlich zeigen, dass sich alle diese Stellen auf die *querela inofficiosi testamenti* beziehen. Er nimmt an, der Ausdruck „*vindicta proprii doloris*“ (Rache für den eigenen Schmerz) in D.

²³ Gl. *petitor* ad D.5.3.49: «*per hoc apparet quod haec lex loquitur quando lis iam erat contest. in pet. haere. ante enim nec possessor, nec petitor agere potest.*»

48.5.38 komme aus einer Darlegung, die sich auf die *querela* beziehe. Bei dieser Beschwerde gehe es hauptsächlich nicht um Geld, sondern um die Verfolgung von Unrecht. Die rechtswidrige Verletzung oder der Zorn (*iniuria seu indignatio*) gehöre dem Sohn. Der Vater könne daher für seinen Sohn gegen dessen Willen keine Klage erheben. Die Beschwerde des pflichtwidrigen Testaments sei eine Art der *actiones iniuriae* und eine bestimmte Klage wegen Unrechts, d.h. wegen der Enterbung. Cujas zitiert einen Satz von Cicero *pro Caecina*, 35: „Die Klage auf Schadensersatz wegen Beleidigung erlangt nämlich nicht das Besitzrecht, sondern mildert durch das Verfahren und die Geldbuße den Schmerz der verminderten Freiheit“ (*actio enim iniuriarum non ius possessionis adsequitur, sed dolorem imminutae libertatis iudicio poenaeque mitigat*).

Cujas unterstreicht einen einzigen Unterschied zwischen der Beschwerde des pflichtwidrigen Testaments und den anderen *actiones iniuriae*. Was andere *actiones iniuriae* angeht, so entstünden zwei verschiedene Klagerechte, d.h. für den Sohn und für den Vater, während die *querela inofficiosi testamenti* nur für den Sohn entstehe. Die Enterbung sei eine Art von Personenverletzung, die nicht den Vater und den Sohn gleichzeitig trafen, sondern nur diesen beeinträchtigten. Cujas schildert auch diese Texte des Papinian nach dem Schema „Prinzip und Ausnahme“. Bei der Erklärung der Prozessvorbereitungen erwähnt Cujas als *obiter dictum* die Situation in Frankreich, dass man die *litteras regias*, *Lettres de Chancellerie* erlangen muss, um einen Prozess einleiten zu dürfen. Und er tut durch einige Stellen Papinians²⁴ dar, dass der Sohn, der unter der väterlichen Gewalt steht, ohne Genehmigung des Vaters die Klage wegen Ehebruchs einreichen kann. Ferner verneint er, dass die Strafe des Cornelischen Gesetzes über die Mörder den Sohn trifft, der einen Ehebrecher ermordet hat. Der Vater könne nach diesem Gesetz bestraft werden, es sei denn, dass er die Tochter und den Ehebrecher beim Ehebruch seiner Tochter gleichzeitig ermordet habe. Wenn er nur den einen oder einen von beiden, und das auch erst nach der Beruhigung seines Schmerzes ermordet hat, werde er als Mörder bestraft²⁵.

²⁴ Wie z. B. D. 48.5.38, D. 48.5.6.2, D. 48.5.39.8.

²⁵ Cujas erwähnt dazu weitere Eigentümlichkeiten dieser Beschwerde, wie z. B. dass diese *querela* nicht nur teilweise anwendbar sein kann, auch wenn man sie nur gegen einen von mehreren Erben erhebt, weil sie sich gegen den Anschein des Wahnsinns und der geistigen Umnachtung des Testators richtet.

3.6. Das 5. Buch der *Quaestiones* Papinians behandelt nach Cujas' Feststellung hauptsächlich die Beschwerde des pflichtwidrigen Testaments und die Erbschaftsklage, während das 6. Buch die Erbschaftsklage im Allgemeinen und die *actio in rem* erörtert.

D. 5.3.50 Papinianus *libro sexto quaestionum*

pr. Hereditas etiam sine ullo corpore iuris intellectum habet. 1. Si defuncto monumentum condicionis implendae gratia bonae fidei possessor fecerit, potest dici, quia voluntas defuncti vel in hoc servanda est, utique si probabilem modum faciendi monumenti sumptus, vel quantum testator iusserit, non excedat, eum, cui aufertur hereditas, impensas ratione doli exceptione aut retenturum aut actione negotiorum gestorum repetiturum, veluti hereditario negotio gesto: quamvis enim stricto iure nulla teneantur actione heredes ad monumentum faciendum, tamen principali vel pontificali auctoritate compelluntur ad obsequium supremae voluntatis.

Einführend stellt Cujas die Erbschaft als unkörperliche Sache dar. Er sagt selbst, er komme zur Rechtsfrage (*quaestio*) nach Erklärung der Erbschaft zurück. Cujas versteht nach dem durch die Basiliken bestätigten Ausdruck καὶ ἐν τούτῳ das Wort *vel* vor *in hoc servanda est* in D. 5.3.50 als „*etiam*“ (selbst), nicht als disjunktive Partikel (oder). Dieses Wort fehlte in der Vulgata. Nicht nur, wenn der Erblasser seinen Erben unter der Bedingung, ihm ein Grabmal zu errichten, eingesetzt habe, sondern auch, wenn er ihn bedingungslos eingesetzt und ihm die Pflicht auferlegt habe, es dies zu tun, könne ein gutgläubiger Erbschaftsbesitzer, der dem Verstorbenen ein Grabmal errichtet hat, Anspruch auf Anwendungersatzanspruch haben. Weil selbst ein Wille des Erblassers, welcher nicht als Bedingung erklärt wurde, einzuhalten sei, so müssten umso mehr die Kosten, die ein gutgläubiger Erbschaftsbesitzer bezahlt habe, erstattet werden. In dieser Weise betrachtet Cujas die Argumentationsweise des Papinian.

Er rekonstruiert einen problematischen Teil des Texts *ratione doli exceptione*, unter Berufung auf drei andere Stellen aus Papinians *Quaestiones* nämlich D. 31.67.3, D. 35.2.12 und D. 31.69.3, in denen sich die Ausdrücke *ratione doli [mali] exceptionis* finden. Danach behauptet Cujas, dass aus dem Befehl des Testators keine Klage nach strengem Recht entstehe und dass der Befehl also nicht erzwungen werden könne. Nicht jeder Befehl erzeuge ein Schuldverhältnis bzw. ein normales Klagerecht. Aufgrund der Autorität des Princeps oder des Pontifex könne man aber gezwungen werden, den letzten Willen zu befolgen. Deswegen sei der Erbe verpflichtet, sage der Text. Interessanterweise berichtet Cujas auch hier relativ ausführlich von einem konkreten Fall im damaligen Pariser Parlement (*Lutetiae Senatus*) aus dem Jahr 1536.

3.7. Cujas erklärt sodann, dass eine weitere viel schwierigere *lex* über die Erbschaftsklage folge.

D. 5.4.10 Papinianus *libro sexto quaestionum*

Cum heredis ex parte instituti filius, qui patrem suum ignorabat vivo testatore decessisse, partem hereditatis nomine patris ut absentis administraverit et pecunias distractis rebus acceperit, hereditas ab eo peti non potest, quia neque pro herede neque pro possessore pretia possidet, sed ut filius patris negotium curavit. negotiorum autem gestorum actio ceteris coheredibus, ad quos portio defuncti pertinet, dabitur. illud enim utique non est metuendum, ne etiam patris, a quo forte exheredatus est, teneatur heredibus, quasi negotia hereditaria gesserit, cum id quod administravit non fuerit paternae hereditatis. nam etsi negotiorum gestorum actio sit ei, cuius nomine perceptum est: ei cuius nomine restitui aequum est. sed in proposito neque patris negotia fuerunt, qui esse desierat, neque paternae successionis, quae fuerunt alterius hereditatis. quod si filius iste patri suo heres extitit et movet controversiam, quod pater eius, postquam heres extitit, mortem obierit, ille tractatus incurrit, an ipse sibi causam possessionis mutare videatur. quoniam tamen qui negotia hereditaria gessit et debitor esse coepit, postea faciens controversiam hereditatis ut iuris possessor convenitur, idem etiam in hoc filio respondendum erit.

Er beginnt mit der Rechtsregel, dass die Erbschaftsklage nur gegen den Besitzer „als Erbe“ oder „als Besitzer“ erhoben werden kann. Der Grund liege darin, dass derjenige, der eine zu einer Erbschaft gehörende Sache mit anderem Titel, z. B. „als Käufer“ besitzt, nicht über die Erbschaft an sich, sondern nur über die Sache streite. Worum es beim Besitzer „als Besitzer“ geht, ist tatsächlich eine schwierige Frage. Cujas erklärt sie folgendermaßen: Der Besitzer, der keinen Rechtsgrund für seinen eigenen Besitz behaupten kann, wie, z. B. *fur aut praedo*, ein Dieb oder Räuber, sei Besitzer „als Besitzer“.

Dieser Besitzer werde als derjenige, der über die Erbschaft streite, betrachtet, solange er keine Titel für seinen Besitz äußere. Es lasse sich vermuten, dass derjenige, der nicht sage oder sagen könne, warum er besitzt, Besitzer „als Erbe“ sei. Die Erbschaftsklage könne außerdem auch gegen denjenigen, *qui veluti possidet ius*, erhoben werden, wie z. B. den Geschäftsführer der *hereditas iacens*. Dieser sei kein Schuldner des Erblassers, weil er erst nach dessen Tod die Geschäfte geführt habe und Schuldner geworden sei. Ein solcher Schuldner sei Rechtsbesitzer, so die Erklärung des Cujas. Er stellt auch hier die Regel vor, mit deren Vorkenntnis man den im Text behandelten Fall besser verstehen kann. Die Erbschaftsklage richte sich nicht gegen den Besitzer, der als ein Beauftragter für andere besitze, sondern gegen den, der für sich besitze.

Daher hätten Miterben des Vaters Anspruch aus der Geschäftsführung ohne Auftrag des Sohnes, aber keine Erbschaftsklage. Der Erbanteil, der dem Vater zufallen sollte, werde nach der Anwachsung den Miterben als *quod pro non scripto* zufallen; was der Geschäftsführer gemacht hat, gehöre nicht zur Erbschaft, weil der Vater schon vor der Testamentseinrichtung gestorben sei.

Cujas benutzt zum Beweis für seine Auslegung den Text der Basiliken (B. 42.2.10) neben anderen Stellen aus dem *Corpus iuris*. Die Basilika schildern den Vater dieses Falles als τοῦ πατρός μου μετα τὸ τελευτήσῃ κληρονόμου παρά τινος γραφέντος.

Bevor die anderen Miterben die Erbschaft angetreten haben, so meint Cujas, würden die Geschäfte als für die Erbschaft geführt angesehen. Deswegen werde der Geschäftsführer sowohl als Gläubiger als auch als Schuldner der Erbschaft angesehen. Nach der Antretung der Erbschaft werde dagegen der Sohn als Geschäftsführer für die Erben betrachtet. Er werde daher nicht mit der Erbschaftsklage beklagt. Es komme nicht darauf an, in wessen Namen er sein Geschäft geführt habe, sondern für wen er in Wirklichkeit gehandelt habe. Wenn er, als Verwalter handelnd, eine der Erbschaft angehörende Sache zum Verkauf gebracht habe, sei er verpflichtet, den Erben z. B. den Erlös auf Grund der Anwachsung zurückzuzahlen.

Cujas rekonstruiert einen unklaren Teil des Texts, *nam etsi negotiorum* usw., mit Hilfe der Basilika. Er zieht die Vulgatalesart der florentinischen Variante vor und geht davon aus, dass der Anspruch aus Geschäftsführung ohne Auftrag demjenigen zustehe, für den die Forderung eingezogen worden sei, und zwar unter der Voraussetzung, dass der Vertretene das Geschäft genehmigen werde. Kein Anspruch aus Geschäftsführung ohne Auftrag entstehe in unserem Fall, in welchem keine Genehmigung mehr möglich sei, weil der Vater schon gestorben ist. Die *lex* behandle am Ende den folgenden Fall: derselbe Sohn, der ohne Kenntnis vom Tod seines Vaters Geschäfte geführt hat, behauptet nun, dass der Vater nach dem Antritt der Erbschaft gestorben und deswegen Erbe gewesen sei, und dass der Erbanteil des Vaters ihm als seinem Erbe gehöre. Die Frage stelle sich, ob der Erbe des Erblassers gegen den Sohn eine Erbschaftsklage erheben könne? Aber der Sohn besitze weder „als Erbe“ noch „als Besitzer“, weil eine bekannte Rechtsregel laute: *neminem sibi possessionis causam mutare posse*. Papinian bringe Einwendungen gegen diese Argumentationsweise vor und gebe eine ganz andere Antwort. Er berufe sich auf das *argumentum ad filium*, wie folgt: Die vorher aufgestellte Regel gelte, solange keine *causa* von außen hinzugefügt wird. Die *causa*

von außen komme vor, wenn z. B. der Eigentümer dem Dieb ein Geschenk mache oder der Berechtigte ein Geschäft genehmige. In unserem Fall könne der Besitzgrund wegen *cognitio erroris*, der Erkenntnis des Irrtums, verändert werden.

Cujas macht auch hier einen wichtigen Grundsatz und mehrere Regeln sehr klar und schildert deutlich, wie Papinian davon abweichende komplizierte Fälle vorstellt.

3.8. Das Kapitel D. 11.1. lautet: *de interrogationibus in iure faciendis et interrogatoriis actionibus*. Seine elfte *lex* ist ein Auszug aus Papinians *Quaestiones*. Cujas beginnt mit der folgenden Bemerkung: Diese *lex* ist zwar sehr knapp, aber lang und dunkel genug für das Verständnis der Dinge, so dass niemand sie bis jetzt richtig erläuterte²⁶.

D. 11.1.19 Papinianus *libro octo quaestionum*

Si filius, cum pro patre suo ageret, taceat interrogatus, omnia perinde observanda erunt, ac si non esset interrogatus.

Die Vulgatalesart war noch kürzer: *Si filius cum patre suo ageret* (wenn ein Sohn gegen seinen Vater klagt). Es geht um einen Rechtsstreit zwischen dem Vater und seinem Sohn. Die Glossa hat dazu nur erklärt: „weil es kein *iudicium* zwischen ihnen gibt“²⁷. Es sei undenkbar, dass dieses triviale Problem an einer Stelle der Digesten, und zwar in einem Fragment aus den *Quaestiones* Papinians behandelt würde. Die Eingangsworte konnten mit Hilfe der Florentina und der Basiliken (ὁ υἱὸς ὑπὲς τοῦ πατρὸς ἐνάγων ἐρωτηθεὶς σιωπήσῃ), rekonstruiert werden: „*Si filius, cum pro patre suo ageret.*“

Cujas erklärt die Aufteilung des römischen Formularprozesses in zwei Teile nach seiner Ausdrucksweise in *quasi velitatio* d.h. *in iure* und *in iustum certamen*²⁸ d.h. *apud iudicem*. Fragen würden öfter auch *in iure* gestellt. Dort werde gefragt, wie viele Erbanteile der Betreffende habe, um *plus petitio* zu vermeiden, oder ob es ein Gewaltverhältnis beim *peculium* gebe. Cujas bestätigt, dass jemand, der eine falsche oder unwahre Antwort gegeben habe, als derjenige, der den Prozess verweigere, betrachtet werde. Er weist auf die *lex* D. 11.1.11.4 hin, die am Ende des Paragraphen sagt, dass ein solcher den

²⁶ «*Haec lex brevis quidem est, sed comprehensione rerum longa satis et obscura admodum, adeo ut nemo bene adhuc eam explicarit.*»

²⁷ Gl. *interrogatus* ad D. 11.1.19: «*quia non est iudicium inter eos ut D. 11.1.9.2.*»

²⁸ Zu *certamen*: L. Valla, *Elegantiae linguae Latinae* p. 144, [in:] *Opera*, Tom. 1, Basileae 1540; Torino 1962, idem (S.L. Modera (ed.)), *De linguae latinae elegantia*, Tom I (Madrid 1999), S. 490–491.

Prätor offensichtlich missachtet hat. Er behauptet dann, dass das Stillschweigen nicht Geständnis, sondern Nachahmung des Abstreitens sei. Das sei eine Regel. Der Verweigerer verachte die Würde des Prätors und das Recht. Etymologisch gesehen, komme das Wort *contumax*, von dem Wort *contemnere* (verachten). Unser Fragment Papinians behandle aber den Ausnahmefall, in dem dem Schweigenden abgeholfen wird. Cujas erläutert die *lex* folgendermaßen: Der Sohn klage für seinem Vater, der Gegner klage gegen den Vater. Die Klagen und Ansprüche würden gegenseitig erhoben. In diesem Fall könne der Sohn nicht klagen, wenn er den Vater nicht verteidige. In der Tat sagt D. 3.3.43.4, dass der Nachteil für den Prozessvertreter, der nicht auch die Verteidigung wahrnehmen will, darin liege, dass ihm die Klage verweigert wird.

Cujas zählt drei Klauseln auf, nämlich das Urteil zu erfüllen (*de solvendo iudicato*), die Sache zu verteidigen (*de re defendenda*) und nicht arglistig zu handeln (*de dolo malo*). Und auf Fragen zu schweigen, bedeute, keine Verteidigung zu unternehmen. Er erklärt also unsere Stelle wie folgt: Wenn der Sohn nicht für seinen Vater die Verteidigung übernehme, könne er nicht klagen, und es könne keine Klage, kein *iudicium*, entstehen, so dass keine Frage gestellt werden könne. Daher könne es auch kein Schweigen geben.

3.9.

D. 18.7.6pr. Papinianus libro vicesimo septimo quaestionum

Si venditor ab emptore caverit, ne serva manumitteretur neve prostituatur, et aliquo facto contra quam fuerat exceptum evincatur aut libera iudicetur, et ex stipulatu poena petatur, doli exceptionem quidam obstaturam putant, Sabinus non obstaturam. sed ratio faciet, ut iure non teneat stipulatio, si ne manumitteretur exceptum est: nam incredibile est de actu manumittentis ac non potius de effectu beneficii cogitatum. ceterum si ne prostituatur exceptum est, nulla ratio occurrit, cur poena peti et exigi non debeat, cum et ancillam contumelia adfecerit et venditoris affectionem, forte simul et verecundiam laeserit: etenim alias remota quoque stipulatione placuit ex vendito esse actionem, si quid emptor contra quam lege venditionis cautum est fecisset aut non fecisset.

D. 18.7.6.1 Papinianus libro vicesimo septimo quaestionum²⁹

Nobis aliquando placebat non alias ex vendito propter poenam homini irrogatam agi posse, quam si pecuniae ratione venditoris interesset, veluti quod [quia Torelli] poenam promississet: ceterum viro bono convenire credere venditoris interesse, quod animo

²⁹ Vgl. eine andere Teilung der Paragraphen bei Editio Taurelliana Digestorum, Florentiae 1553; Frankfurt/M. 2004, col. 457.

saevientis satisfactum non fuisset. sed in contrarium me vocat Sabini sententia, qui utiliter agi ideo arbitratus est, quoniam hoc minoris homo venisse videatur.

Manthe untersucht diese *lex* im Rahmen seiner Abhandlung über Papinians ethische Argumente³⁰. Es geht in diesem Fall um den Verkauf einer Sklavin unter der Bedingung, sie nicht frei zu lassen oder zu prostituieren. Die Stipulation nach der Interpretation des Cujas lautet: falls der Käufer diese Bedingungen verletzt, kann der Verkäufer das Recht haben, die Sklavin zu abduzieren, wegzuführen, d.h. als seine eigene zu vindizieren oder sie freizugeben. Dafür habe man die Vertragsstrafe mit der Stipulation hinzugefügt³¹. Es stehe zwar außer Frage, dass die Sklavin vom Verkäufer weggeführt oder freigelassen werde, wenn sie gegen die Vereinbarung gezwungen worden sei, sich zu prostituieren. Cujas nimmt an, dass es einen Streit dahinter gegeben hat, ob die Vertragsstrafe aus der Stipulation geltend gemacht werden kann. Und er ist der Ansicht, dass Papinian als Fachjurist differenziere und die Sache ausgezeichnet löse. Was die Vereinbarung, sie nicht freizulassen, anbelange, so sei die Freilassung an sich unwirksam. Auch die Vertragsstrafe aus der Stipulation sei nicht in Kraft getreten, weil der Sklavin keine Freiheit gegeben werden könne. Es gehe um die Freiheit an sich als wirkendes Resultat, nicht um die Freilassung als unwirksame Handlung. Aber was die Bedingung, sie nicht zu prostituieren, betreffe, so könne auch die Vertragsstrafe aus der Stipulation gegen den Käufer durchgesetzt werden. Damit wurden sowohl der Sklavin eine Schmach angetan als auch die Gefühle des Verkäufers, vielleicht zugleich auch sein sittliches Empfinden, verletzt. Papinian füge hinzu, dass man ohne Stipulation der Vertragsstrafe auch aus der *actio ex vendito* klagen könnte, um auf Schadensersatz, in id, *quod interest quod emptor contra affectionem venditionis [sic] fecerit*, zu klagen, weil der Verkauf ein *bona fides*-Vertrag ist.

³⁰ U. Manthe, *Ethische Argumente im Werk Papinians*, [in:] *Orbis Iuris Romani*, 2005, S. 156–158.

³¹ «*In hac specie, vendidi ancillam ea lege, ne manumitteretur, vel ne prostituatur, et si fieret contra legem venditionis, ut ius mihi esset manus iniiciendi, id est, ius evincendae et deducendae ancillae quasi meae: vel cavi, ut libera esset.*» Zu *evincatur aut libera iudicatur*, vgl. *Corpus Iuris Civilis, Text und Übersetzung*, Bd. III, Heidelberg 1999: «sie [dem Käufer von einem Dritten] evinziert oder in einem Freiheitsprozeß für frei erklärt wurde und [nun] aus der [den Kaufvertrag begleitenden] Stipulation eine Vertragsstrafe eingeklagt wird»; U. Manthe, *Argumente* (Anm. 30) S. 156: «die Sklavin vom Käufer durch einen Dritten erfolgreich herausverlangt oder in einem Freiheitsprozess für frei erklärt wurde und jetzt aus der Stipulation eine Vertragsstrafe eingeklagt wird.» Vgl. auch eine moderne französische Übersetzung: «L'acheteur ayant manqué à cette convention, la fille esclave a été reprise par son maître.» Costa, *Papiniano* (Anm.1) II, p. 81: «è certo che la schiava stessa, o diverrà libera, o ricadrà in potere del venditore.» Vgl. D. 29.5.3.15.

So erklärt Cujas dieses Fragment. Er weist anschließend auf ein sehr interessantes Verhältnis zwischen D. 18.7.6 und D. 18.7.7 hin.

D. 18.7.7 Papinianus *libro decimo quaestionum*

Servus ea lege veniit, ne in Italia esset: quod si aliter factum esset, convenit citra stipulationem, ut poenam praestaret emptor. vix est, ut eo nomine vindictae ratione venditor agere possit, acturus utiliter, si non servata lege in poenam quam alii promisit inciderit. huic consequens erit, ut hactenus agere possit, quatenus alii praestare cogitur: quidquid enim excedit, poena, non rei persecutio est. quod si, ne poenae causa exportaretur, convenit, etiam affectionis ratione recte agetur. nec videntur haec inter se contraria esse, cum beneficio adfici hominem intersit hominis: enimvero poenae non irrogatae indignatio solam duritiam continet.

Merkwürdigerweise stammt die *lex* 6 aus dem 27. Buch der *Quaestiones* Papinians, während die *lex* 7 aus dem 10. Buch entnommen wurde. Die Kompilatoren der *Digesten* hielten in der Regel die ursprüngliche Reihenfolge bei, wenn sie Fragmente von denselben Autoren heranzogen. Warum sind die beiden Texte also derart unregelmäßig eingeordnet worden? Es liegt auf der Hand, dass Papinian im 10. Buch die *actio venditi* verneint und dass er seine Meinung im 27. Buch geändert hat. Die Annahme des Cujas ist folgende: Tribonian habe absichtlich das Fragment aus dem 27. Buch (D. 18.7.7) zu dem aus dem 10. (D. 18.7.6) hinzugefügt. „Aber die Ansicht des Sabinus stimmt mich um, der deswegen die Ansicht vertreten hat, man könne mit Erfolg klagen“³², sage Papinian im 27. Buch, „weil man annehmen dürfe, der Sklave sei wegen der Abrede billiger verkauft worden.“ Der Verkäufer werde also als derjenige betrachtet, der Interesse daran habe, die Bedingungen zu erhalten, weil er die Sklavin zu einem niedrigen Preis verkauft habe. Cujas rühmt an Papinian, dass er in dieser Hinsicht seine Aufrichtigkeit oder Freimütigkeit (*ingenuitas*) zeige. Dieses Verhalten habe als Vorbild für alle zu gelten³³.

³² «dicit enim, in contrarium me vocat Sabini sententia, qui utiliter agi ideo arbitratus est».

³³ «haec ingenuitas Papiniani mihi valde placet, et debet omnibus esse documento.» Zur Papinians Meinungsänderung, z. B. Antonius Schulting, *Notae ad Digesta seu Pandectas*, p. 468–469; Christian F. Glück, *Pandecten*, (Erlangen 1815) Bd. 17, par. 1039, S. 208–210: «Man hat den Tribonian deshalb tadeln wollen, daß er beyde Stellen aus den Quästionen des Papinian widerrufenen Meinung habe vorausgehen lassen (...). Allein ich kann ihm hierin nicht Recht geben, sondern glaube vielmehr, daß Tribonian die Stelle aus Papinians Quästionen, welche die erstere Meinung dieses Rechtsgelehrten enthielt, zur Erläuterung der L. 6. par. 1. D.h.t. beygefügt habe, um beyde Stellen mit einander vergleichen zu können, weil aus der L. 6. nicht deutlich zu ersehen ist, von welcher *Lex venditionis* eigentlich die Rede war, bey der Papinian seine Meinung geändert habe.»; Costa, *Papiniano*, II, p. 88: «è innegabile che Papiniano si sia ricreduto.»

4. Schlussbemerkung

Es ist eine wichtige Aufgabe zu erforschen, wie sich humanistisch geprägte Juristen ihrer Lehrtätigkeit widmeten. Natürlich sind dabei nicht nur Programmschriften, sondern auch konkrete Vorlesungen zu analysieren. Einige hier vorgestellte Kommentare des Cujas zu Papinians *Quaestiones* zeigen uns, dass er sich in seinen Vorlesungen nicht ausschließlich auf höchst schwierige Teile des römischen Quellen konzentriert, sondern den Zuhörer auch auf relevante Grundsätze aufmerksam macht und offenbart, in welchen Punkten die von Papinian behandelten Fälle davon abweichen. Cujas beginnt seine Kommentare bisweilen mit der Betonung der Schwierigkeit des betreffenden Textes, aber versucht, anscheinend dunkle Gedanken und Argumentationsweisen Papinians mit einer klaren Lehrmethode zu erhellen. Anders gesagt versucht er, komplizierte Stellen im Rahmen des Rechtssystems im Ganzen einzuordnen. Seine *obiter dicta* zum damaligen französischen Recht scheinen dazu gedient zu haben, ein besseres Verständnis der Studenten zu erreichen. Durch die in den Opera re-konstruierten Kommentare kann man erkennen, dass seine Vorlesungen sehr sorgfältig und methodisch vorbereitet wurden³⁴ und auch für diejenigen Studenten verständlich waren, die nicht mit Judiz begabt waren, aber Grundkenntnisse hatten. Doch sind noch weitere Beispiele erforderlich, um unsere These bestätigen zu können.

Bibliography

- Ankum Hans, *Le laconisme extrême de Papinien, Estudios de historia del derecho europeo, Homenaje al profesor G. Martinez Diez*, Madrid 1994.
- Ankum Hans, *Papinian, ein dunkler Jurist?*, „Orbis Iuris Romani“ 1996, vol. 2.
- Babusiaux Ulrike, *Papinians Quaestiones. Zur rhetorischen Methode eines spätklassischen Juristen*, München 2011.
- Barriat-Saint-Prix Jacques, *Histoire du droit romain, suivie d'histoire de Cujas*, Paris 1821.
- Costa Emilio, *Papiniano, Studio di storia interna del diritto romano*, vol. 1–4, Bologna 1894–1899.
- Cujacius Jacobus (Jacques Cujas), *Opera postumora quae de iure reliquit, Tomus I, sive Papinianus*, Lutetia Parisiorum 1617.
- Cujacius Jacobus (Jacques Cujas), *Opera*, Tomus IV, Neapoli 1758.

³⁴ Spangenberg, *Jacob Cujas* (Anm. 4), S. 76.

- Giuffrè Vincenzo, *Papiniano: fra tradizione ed innovazione*, “Aufstieg und Niedergang der Römischen Welt“ 1975, vol. II/15.
- Luig Klaus, Augustin Leysers Beobachtungen über die „Cujazische Auslegungsart“, [in:] H. Altmeyden, I. Reichard, M.J. Schermaier (Hrsg.), *FS für Rolf Knütel zum 70. Geburtstag*, Heidelberg 2009.
- Manthe Urlich, *Die Datierung der Vorlesungen des Cujaz über die Quaestiones Papinians*, „Tijdschrift voor Rechtsge-schiedenis“ 1982, vol. 50.
- Manthe Urlich., *Ethische Argumente im Werk Papinians*, *Orbis Iuris Romani*, 2005.
- Manthe Urlich., *Votum parentium: Pap. D. 29, 4, 26, Quaestiones Iuris*. *FS für Joseph Georg Wolf zum 70. Geburtstag*, Hrsg. U. Manthe, Ch. Krampe, Berlin 2000.
- Prévost Xavier, *Jacques Cujas (1522–11599). Jurisconsulte humaniste*, 2015.
- Prévost Xavier, *Reassessing the Influence of Medieval Jurisprudence on Jacques Cujas’ (1522–1590) Method, Reassessing Legal Humanism and its Claims. Petere Fontes?*, Ed. Pauk J. du Plessis, John W. Cairns, Edinburgh 2016.
- Spangenberg Ernst, *Jacob Cujas und seine Zeitgenossen*, Leipzig 1822.
- Troje Hans, *Praelectiones Cuiacii, Ius commune 1*, (1967) (jetzt ders., *Humanistische Jurisprudenz*, [Goldach 1993]).
- Winkel Laurens, *Cujas*, [in:] *Dictionnaire historique des juristes français (XIIe–XXe siècle)*, dir. P. Arabeyre, J.-L. Halpérin, J. Krynen, Paris 2008.

► SUMMARY

Some Remarks on the Lectures on Papinian’s *Quaestiones* Held by Jacques Cujas (1522–1590)

Jacques Cujas, the most eminent French legal humanist, held the lectures on Papinian’s *Quaestiones*, one of the most excellent but obscure legal works. Cujas reconstructed all *leges* from the *Quaestiones* according to the original order of 37 books (*libri*). This article examines commentaries on D.[*Digesta Iustiniani*] 1.16.5 (delegation of jurisdictional functions), D. 2.11.15 (tutor’s promise to appear in court), D. 2.14.38 (public law and private pacts), D. 5.3.49 (suit brought by the possessor in good faith of an inheritance and the *petitio hereditatis* filed by an heir), D. 48.5.38 together with D. 5.2.8pr.-1 and D. 34.9.4 (criminal proceeding brought by a son in power against his wife for adultery, action for undutiful will, action for insult and *dolorem mitigare*), D. 5.3.50pr.-1 (*exceptio doli* opposed by a possessor in good faith for the expense of monument), D. 5.4.10 (*petitio hereditatis* and an action for unauthorized administration), D. 11.1.19 (*interrogatio in iure* to which a son did not answer), and D. 18.7.6pr-1. together with D. 18.7.7 (a penalty agreed upon by the parties).

The examination of these several lectures on this masterpiece of Papinian sheds light on Cujas' extraordinarily talented lecture methods on difficult texts of Papinian. At first Cujas gave his students the necessary basic knowledge of principles or rules and then he explained that each case in question treated by Papinian was somehow of deviating nature, and that Papinian therefore did not apply the principles or rules directly to solve the legal problems. In other words, the applicable *ius singulare* and suitable reasoning used by Papinian had to be found very carefully. In addition, he sometimes referred to French law or legal practice of his time. That might have been helpful for the students as well. Cujas showed himself to be not only an interpreter but also an instructor of Roman law *par excellence*.

Marcin Głuszak

- ▶ Uniwersytet Łódzki
(University of Lodz, Poland)
- ▶ e-mail: mgluszak@wpia.uni.lodz.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-1078-9012

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.04

PUŚCIZNA. KADUK. ODUMARSZCZYŻNA. KILKA UWAG O TERMINOLOGII DAWNEGO PRAWA POLSKIEGO

Abstrakt

Studia terminologiczne obejmujące badania nad znaczeniem wyrazów napotkanych w źródłach niosą dla historyków prawa szczególną wartość. Mimo to, we współczesnych podręcznikach akademickich do nauki historii prawa stosunkowo niewiele miejsca poświęca się staropolskiej terminologii prawniczej, w tym nomenklaturze dotyczącej spadków bezdziedzicznych. Autorzy pomocy dydaktycznych dla studentów, opisując obowiązujące w dawnej Rzeczypospolitej zasady spadkobrania, zawężają swoje wywody do niezbędnego, ograniczonego wymogami podręcznika, minimum. Używając w tym celu terminów *kaduk* i *puścizna*, posługują się nimi zamiennie, nie wskazując potencjalnych różnic w ich znaczeniu. Nie przedstawiają tym samym genezy i ewolucji semantycznej, jakiej na przestrzeni wieków wyrazy te uległy. Ponadto pojawiające się w źródłach terminy *odumarszczyżna*, względnie *odumarliżna*, poza nielicznymi wyjątkami nie są w najnowszych podręcznikach odnotowywane ani tym bardziej wyjaśniane. Rodzi to poważne obawy o stopniowe ograniczanie przekazywanych z zakresu historii prawa treści. W związku z powyższym zasadne wydaje się zbadanie, czy wspomniane terminy są synonimami i czy uzasadnione jest ich zamiennie używanie. W tym celu warto przypomnieć znaczenie słów *kaduk*, *puścizna* i *odumarszczyżna*, sięgając do dawnych słowników języka polskiego, słowników łacińsko-polskich, wybranych tekstów źródłowych oraz poglądów wyrażanych przez historyków dawnego prawa polskiego: Maciejowskiego, Burzyńskiego, Dutkiewicza, Bandtkiego czy Dąbkowskiego, którzy korzystając z różnych, także niedostępnych dziś już źródeł, tematykę i terminologię prawa spadkowego dogłębnie badali.

Słowa kluczowe: spadek bezdziedziczny, kaduk, puścizna, odumarszczyżna

“PUŚCIZNA”. “KADUK”. “ODUMARSZCZYZNA”.

A FEW COMMENTS ON THE TERMINOLOGY OF OLD POLISH LAW

Abstract

Terminological studies, including research on the meaning of words encountered in sources, are of particular value to legal historians. Despite this, in modern academic textbooks on the history of law, relatively little space is dedicated to the old Polish legal terminology, including the nomenclature regarding heirless inheritances. The authors of books for students, when describing the rules of inheritance applicable in the former Polish-Lithuanian Commonwealth, reduce their arguments to the necessary minimum, limited by the requirements of the textbook. Using the terms “kaduk” and “puścizna” for this purpose, is interchangeable, without indicating any differences in the meaning of both words. Therefore, they do not present the origins and evolution of the meaning that these words have undergone over the centuries. Moreover, the terms “odumarszczyzna” or “odumarlizna” that appear in the sources, with a few exceptions, are not recorded or explained in the latest textbooks. This raises serious concerns about the gradual limitation of the content transmitted in the field of legal history. Therefore, it seems reasonable to examine whether the terms mentioned above are synonyms and whether their interchangeable use is justified. For this purpose, it is worth recalling the meaning of the words “kaduk”, “puścizna” and “odumarszczyzna”, referring to old Polish dictionaries, Latin-Polish dictionaries, selected source texts and views expressed by historians of old-Polish law: Maciejowski, Burzyński, Dutkiewicz, Bandtkie or Dąbkowski, who, using various sources, including those no longer available today, thoroughly researched the subject and terminology of inheritance law.

Key words: heirless inheritance, escheat, legacy, odumarszczyzna

1. Wstęp

W artykule z 1983 r. Józef Matuszewski zwrócił uwagę na szczególną wartość, jaką dla historyków niosą studia terminologiczne obejmujące badania nad znaczeniem wyrazów napotkanych w źródłach. Podkreślając aspekt filologiczny ich pracy, autor ostrzegał jednocześnie przed niebezpieczeństwami, na które narażony jest badacz tekstów źródłowych: wieloznacznością lub zmiennością znaczeń użytych w nich terminów oraz ryzykiem błędnej, często opartej jedynie na intuicji, interpretacji prowadzącej do zgubnych w skutkach wniosków i ocen¹. Mając na uwadze przytoczone

¹ J. Matuszewski, *Pułapki średniowiecznej łaciny*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1983, t. XXXV, z. 1, s. 1–28. Więcej o znaczeniu językoznawstwa i nauk pomocniczych dla warsztatu

przez J. Matuszewskiego przykłady pomyłek popełnionych przez uznanych, doświadczonych mediewistów, których zwiódła rutyna, przy przeprowadzaniu analizy lingwistycznej należy zachować najwyższą ostrożność oraz wstrzeźliwość przed pokusą przyjmowania za pewnik przekładów i wyjaśnień, które dla interpretującego tekst są „najwygodniejsze” i „pasują” do przyjętej przez niego koncepcji. Chociaż autor odniósł się w swojej publikacji przede wszystkim do tłumaczeń średniowiecznych tekstów łacińskich, to zawarte w niej uwagi i wskazówki mają wymiar uniwersalny, warto je więc uwzględnić przy badaniach nad terminologią prawniczą stosowaną także w późniejszych okresach.

Pretekstem do podjęcia poniższych rozważań było powszechnie przyjęte we współczesnych podręcznikach akademickich do nauki historii prawa stawianie znaku równości między puścizną i kadukiem². Ich autorzy w większości bezkrytycznie przyjmują, że oba wyrazy mają takie samo znaczenie; co najwyżej, jak część z nich podkreśla, używano ich w różnych epokach. Student nie znajdzie w adresowanych do niego opracowaniach szerszych informacji, ani na temat genezy, ani ewolucji znaczeniowej, jakiej na przestrzeni wieków terminy te uległy.

Czy takie podejście autorów jest uzasadnione i rzeczywiście mamy do czynienia z synonimami? A może jest to uproszczenie, które wymagałoby wyjaśnienia? Co więcej, w źródłach i piśmiennictwie pojawia się kilka terminów często używanych zamiennie: *kaduk*, *puścizna*, *puścizna*, *odumarlizna*, *odumarszczyzna* i *obumarszczyzna*. Rodzi się pytanie, czy są to wyrazy bliskoznaczne, czy wręcz równoznaczne. Poszukiwanie

historyka prawa; zob. także J. Matuszewski, *Filologia w służbie historii*, [w:] idem, *Pisma wybrane*, t. IV, Łódź 2001, s. 5–33.

² „Puścizna zwana także kadukiem stanowiła bezdziedziczny majątek”, S. Płaza, *Historia prawa na tle porównawczym*, cz. I, Kraków 2002, s. 306; „W razie braku krewnych uprawnionych do spadku stawał się on puścizną (kadukiem), przypadającą panującemu”, T. Maciejewski, *Historia ustroju i prawa sądowego Polski*, Warszawa 2008, s. 145; „Majątek taki stanowił puściznę, zwaną później kadukiem”, J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 171; „Spadek nieobjęty przez spadkobierców ustawowych lub testamentowych był tak zwaną puścizną albo kadukiem”, W. Uruszczak, *Historia państwa i prawa polskiego*, t. I (966–1795), Warszawa 2010, s. 308. Inni autorzy, choć nie używają terminu *kaduk*, wprost utożsamiają puściznę ze spadkiem bezdziedzicznym: „W razie braku krewnych, którzy mieli prawa spadkowe, spadek stawał się puścizną, która przypadła panującemu”, B. Lesiński, W. Rozwadowski, *Historia prawa sądowego. Zarys wykładu*, Poznań 2007, s. 163.

na nie odpowiedzi skłania do bliższego przyjrzenia się pochodzeniu i znaczeniu wspomnianych określeń. W tym celu sięgnąć należy do słowników, literatury historycznoprawnej i źródeł.

2. Znaczenie terminu *kaduk*

Zacznijmy od przypomnienia znaczenia terminu *kaduk*. Jest to wyraz pochodzący od łacińskiego słowa *caducus*, -a, -um, które tłumaczyć można jako: spadający, spadły, mający zginąć, przemijający, słaby, chory, zwiędły, bezpotomny, opustoszały³. Jego wieloznaczność sprawiła, że spolszczonym terminem *kaduk* określano w dawnej Polsce m.in. choroby, takie jak epilepsja i padaczka⁴, czego potwierdzenie znajdziemy choćby w XVIII-wiecznym słowniku polsko-łacińskim⁵. Przede wszystkim jednak wyraz *kaduk* znalazł zastosowanie w języku prawniczym jako określenie instytucji prawa spadkowego. Powszechnie przyjmuje się – w tej kwestii w literaturze panuje zgodność – że przez *kaduk* należy rozumieć majątek bezdziedziczny, niezapisany w drodze testamentu i nieobjęty przez spadkobierców⁶. Przez prawo *kaduka* natomiast – przysługujący panującemu (względnie właścicielowi dóbr ziemskich) przywilej do objęcia takiego spadku⁷. Z czasem, w drodze praktyki usankcjonowanej od XVI w. przez kolejne konstytucje sejmowe, wykształciła się zasada, w myśl której dobra bezdziedziczne po zmarłym szlachcicu władca miał obowiązek w określonym terminie nadać zasłużonym przedstawicielom stanu szlacheckiego (tzw. *panis bene merentium*). Ponieważ celem naszej publikacji nie jest szczegółowe przedstawienie

³ *Słownik łacińsko-polski*, t. 1, wyd. S. Czernski, Wilno 1822, s. 182; *Słownik łacińsko-polski*, t. I, wyd. F. Bobrowski, Wilno 1841, s. 296; *Nowy słownik podręczny łacińsko-polski*, wyd. Ł. Koncewicz, Warszawa 1924, s. 110; *Słownik łacińsko-polski*, t. I, wyd. M. Plezia, Warszawa 1998, s. 392; *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, wyd. J. Sondel, Kraków 2005, s. 118.

⁴ Zob. J. Matuszewski, *Morbus comitialis czyli kaduk*, [w:] idem, *Pisma wybrane*, t. II, Łódź 2000, s. 340.

⁵ *Słownik polsko-łaciński ze skarbu Księdza Knapiusza societatis JESU wybrany a przeszło dwomasty słow początkowych nad to słów i imion rodzajami i odmianami tudzież porządnym zebraniem pisarzow łacińskich podług wieków łaciny ułożonym pomnożony przez M. Benedykta Woronowskiego S. J. we dwóch tomach zawarty z dozwoleniem zwierzchności*, t. I, wyd. G. Knapski, Kalisz 1769, s. 329.

⁶ J. Bardach, *Historia państwa i prawa Polski*, t. I, Warszawa 1965, s. 306.

⁷ P. Dąbkowski, *Prawo prywatne polskie*, t. II, Lwów 1911, s. 60.

ewolucji prawa kaduka na ziemiach polskich, zainteresowanego czytelnika odsyłamy w tym miejscu do najważniejszych konstytucji sejmowych⁸ i wybranej literatury⁹. Warto jednak uzupełnić, że termin *kaduk* po raz pierwszy w tekstach konstytucji sejmowych pojawił się w roku 1562 i że od XVII w. nabrał szerszego znaczenia – używano go już nie tylko w odniesieniu do spadku bezdziedzicznego przejmowanego przez panującego, ale także dla określenia innych dóbr przypadłych królowi w drodze konfiskat czy darowizn¹⁰.

3. Puścizna i kaduk w słownikach

Podobnie jak w przypadku terminu *kaduk*, także słowo *puścizna* cechuje wieloznaczność. Na wstępie wypada wyjaśnić, że w języku polskim funkcjonował zarówno termin *puścizna*, jak i *puścina*. *Słownik staropolski* Polskiej Akademii Nauk, obejmujący polskie słownictwo od czasów najdawniejszych do 1500 r., zna oba określenia, przy czym

⁸ „Dobra na Króla jego Miłości przypadające” z 1562 r., *Volumina Constitutionum* [dalej: VC], t. II (1550–1609), vol. 1 (1550–1585), opr. S. Grodziski, I. Dwornicka, W. Uruszczak, Warszawa 2005, s. 105; Statut Aleksandrow z 1565 r., VC, t. II, vol. 1, s. 166; „O dobrach *iuris caduci* i wakancyjach” z 1576 r., VC, t. II, vol. 1, s. 371; „O kadukach” z 1588 r., VC, t. II (1550–1609), vol. 2 (1587–1609), opr. S. Grodziski, Warszawa 2008, s. 64; „O cudzoziemcach” z 1607 r., VC, t. II, vol. 2, s. 340; „O kadukach” z 1607 r., VC, t. II, vol. 2, s. 345–346; „O indygenatach i nobilitacjach” z 1641 r., VC, t. IV (1641–1668), vol. 1 (1641–1658), opr. S. Grodziski, M. Kwiecień, K. Fokt, Warszawa 2015, s. 18; „Prawa kardynalne” art. XXIII z 1768 r., *Volumina Legum. Przedruk zbioru praw staraniem XX. Pijarów w Warszawie, od roku 1732 do roku 1782 wydanego* [dalej: VL], wyd. J. Ohryzko, Petersburg 1860, t. VII, fol. 601; „Kaduki” z 1778 r., VL, t. VIII, fol. 955.

⁹ W. Dutkiewicz, *Program do egzaminu z historii praw, które w Polsce przed wprowadzeniem Kodexu Napoleona obowiązywały*, z. 2, Warszawa 1863, s. 118–121; P. Burzyński, *Prawo polskie prywatne*, t. II, Kraków 1871, s. 320–328; P. Dąbkowski, *Prawo prywatne...*, s. 60–64; J. Matuszewski, *Problem konfiskaty dóbr szlacheckich w dawnej Polsce*, [w:] *Pisma wybrane*, t. II, Łódź 2000, s. 5–10; K. Goźdz-Roszkowski, *O obowiązku rozdawania skonfiskowanych dóbr ziemskich w ustawodawstwie polskim XVII–XVIII wieku*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2000, t. V, s. 151–158.

¹⁰ J.S. Matuszewski, *Kaduk*, [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa*, t. XXIII, *Historia ustroju i prawa na ziemiach polskich*, <http://wikiprawna.com.pl/index.php?title=KADUK> (dostęp: 20.07.2020). Także P. Dąbkowski, który wyraźnie podkreśla potrzebę odróżnienia kaduka od konfiskaty majątku tłumaczy, że zewnętrzny skutek, jaki przynosił kaduk i konfiskata, spowodował podciągnięcie w ustawodawstwie i literaturze obu pojęć pod jedną nazwę, *Prawo prywatne...*, s. 64.

wyróżnia je jako osobne hasła. Ich znaczenie częściowo jednak pokrywa się. Autorzy słownika zarówno puścinę, jak i puściznę, tłumaczą między innymi, jako: „dobra (ruchome lub nieruchome) przypadające komuś w spadku po śmierci właściciela”, ale także „spadek” lub „spadek bezdziedziczny”¹¹. Można zatem uznać je za wyrazy równoznaczne¹². Warto też zauważyć, że w przedstawionej przez autorów definicji przyjęto zarówno tłumaczenie ogólne (spadek), jak i wąskie (spadek bezdziedziczny). Na marginesie dodajmy, że we wspomnianym słowniku nie znajdziemy wyjaśnienia słowa *kaduk*, co może oznaczać, że przed XVI stuleciem termin ten nie pojawiał się, przynajmniej powszechnie, w przestrzeni językowej. Aby sprawdzić więc, czy wyrazy *kaduk* i *puścizna* były traktowane jako synonimy, należy sięgnąć do słowników języka polskiego, obejmujących słownictwo okresu późniejszego.

Autor jednego z najstarszych – Samuel Linde definiuje wyraz *puścizna* jako: „to co kto po śmierci komu zostawuje”, „spadek po krewnym”, „zbiór wszystkich rzeczy i wszystkich praw zmarłego”. Przytacza również przykłady użycia słowa *puścizna* w praktyce, jednak w żadnym przypadku nie wspomina o spadku szczególnego rodzaju, jakim jest spadek bezdziedziczny¹³. Inaczej natomiast tłumaczy termin *kaduk* – jako „majątność opuszciałą”¹⁴, a przymiotnik „opuszciały” jako „opuszczony od wszystkich”, „bez mieszkańców”¹⁵, a więc także taki, który pozostaje bez spadkobierców. Linde rozumie więc przez puściznę każdy spadek, nie ograniczając jej znaczenia wyłącznie do spadku bezdziedzicznego – na ten bowiem rezerwuje szczególne określenie: *kaduk*.

Późniejsi twórcy słowników języka polskiego takiego rozróżnienia nie wprowadzają. Autorzy słownika wydanego przez Orgelbranda oprócz znaczeń przytoczonych przez Lindego opisują puściznę jako „spadek nie mający prawnego następcy”¹⁶, zaś Niedźwiedzki i Król rozumieją przez nią zarówno „schedę”, „spadek po krewnym”,

¹¹ Autorzy podają także inne formy: *puszczizna*, *puszcziszna*, *puszczyna*, *puscysna*. Dodajmy, że słowu *puścina* przypisują ponadto jeszcze dwa inne, niezwiązane z prawem spadkowym znaczenia, mianowicie: „pustynia” oraz „wyludniona, porzucona osada”, *Słownik staropolski*, t. VII, z. 6(46), wyd. S. Urbańczyk, Wrocław 1976, s. 408–409.

¹² Za słowa równoznaczne uznaje je np. P. Burzyński, *Prawo polskie...*, s. 321.

¹³ *Słownik języka polskiego*, t. 2, cz. 2, wyd. S. Linde, Warszawa 1811, s. 1278.

¹⁴ *Słownik języka polskiego*, t. 1, cz. 2, wyd. S. Linde, Warszawa 1808, s. 932.

¹⁵ *Słownik języka polskiego*, t. 2, cz. 1, wyd. S. Linde, Warszawa 1809, s. 538.

¹⁶ *Słownik języka polskiego*, wyd. M. Orgelbrand, Wilno 1861, s. 1331.

jak i „spadek bezdziedziczny; kaduk”¹⁷. U schyłku wieku XX termin *puścizna* znika ze słowników języka polskiego. Pojawia się w nich natomiast wyraz „spuścizna”, który w słowniku PWN definiowany jest jako „to co zostaje w spadku po kimś; spadek, dziedzictwo”¹⁸. Jego pojęcie pokrywa się więc ze znaczeniem używanego wcześniej terminu *puścizna*¹⁹.

Warte odnotowania są również tłumaczenia wyrazu *puścizna*, jakie przyjęli autorzy trzech słowników polsko-łacińskich z XVIII i XIX w. Według najstarszego, wspomnianego już autorstwa Knapskiego, „puścizna po kimkolwiek” to „*bona carentia haerede*”²⁰, a więc dobra bez dziedzica. J.K. Trojański natomiast opisuje puściznę słowami: „*haereditas, bona; quod ad quem ex heriditate pervenit*”²¹, czyli: spadek, dobra, to, co komuś ze spadku przypada. Wreszcie Bielikowicz tłumaczy puściznę jako „*fortunae, quas aliquis reliquit; res ab aliquo relicta*”²² – a więc majątek, który ktoś pozostawił lub rzecz po kimś pozostałą, przez kogoś pozostawioną.

Czy należy zatem utożsamiać puściznę wyłącznie ze spadkiem bezdziedzicznym, który pozostał bez spadkobiercy? Czy zakres pojęciowy wyrazów *kaduk* i *puścizna* ściśle się pokrywają? Niestety, słowniki nie przynoszą w tej kwestii jednoznacznej odpowiedzi.

4. Historycy prawa o puściznie i kaduku

Prześledźmy, jak na tę kwestię zapatrywali się historycy prawa polskiego. Większość XX-wiecznych badaczy używa terminów *puścizna* i *kaduk* zamiennie. Zdaniem Bardacha majątek bezdziedziczny „stanowił puściznę zwaną później kadukiem”, własność ziemską monarchy „zwiększała się przez wykonywanie prawa puścizny”, wreszcie

¹⁷ Słownik języka polskiego, t. V, wyd. J. Karłowicz, A. Kryński, W. Niedźwiedzki, Warszawa 1912, s. 446.

¹⁸ Słownik języka polskiego, t. III, wyd. M. Szymczak, Warszawa 1996, s. 290.

¹⁹ Na marginesie dodajmy, że termin „spuścizna” w słowniku S. Lindego tłumaczony jest jako „dopuszczenie, dopust”, i nie przypisuje mu się znaczenia związanego ze spadkiem, Słownik języka polskiego, t. III, vol. V, wyd. S. Linde, Warszawa 1812, s. 578.

²⁰ Słownik polsko-łaciński..., t. II, wyd. G. Knapski s. 565.

²¹ Słownik polsko-łaciński do szkolnego użycia, wyd. J.K. Trojański, Wrocław 1819, s. 347.

²² Słownik polsko-łaciński, t. II, wyd. A. Bielikowicz, Kraków 1866, s. 1260.

„rozszerzenie spadkobrania na dalszych krewnych (...) prowadziło do ograniczenia puścizny zarówno monarchy, jak i feudałów”²³. Znak równości między puścizną i kadukiem, podobnie jak przywołani wcześniej autorzy podręczników akademickich, wprost stawia także Dąbkowski²⁴. Znacznik prawa spadkowego, Kazimierz Kolańczyk, w swoim dziele poświęconym tej materii używa terminu *puścizna* tylko raz. Pisze: „W r. 1390 toczy się przed sądem wielkopolskim spór, w którym przedmiotem jest m.in. jakaś puścizna, a więc spadek”²⁵. Autor nie dodaje jednak, o jaki spadek chodzi. Skoro jednak mowa o sporze, niewykluczone, że swoje roszczenia wysuwali do niego spadkobiercy, spadek nie był więc bezdziedziczny. Na podstawie tych kilku wypowiedzi również nie znajdziemy odpowiedzi na nasze pytanie.

Znacznie głębiej problem ten analizowali badacze dawnego prawa polskiego w wieku XIX. Jeden z pionierów tej dziedziny nauki, Joachim Lelewel, mianem puścizny określał dobra pozostałe po osobie zmarłej bezpotomnie. Nie należały one odtąd do nikogo – uzasadniał – stając się ponownie własnością pierwszej osoby, która dokonała „wewłaszczenia”. Lelewel wskazał w tym miejscu różnicę między puścizną a spadkiem, czyli dziedzictwem, tłumacząc przykładowo, że gdy bratankowie przejmowali majątek po bezdzietnie zmarłym stryju „nie brali go jako spadek, tylko jako puściznę”. Działanie takie Autor przyrównał nawet do grabieży rzeczy. Stwierdził jednocześnie, że każdy spadek, zanim został objęty przez nowych właścicieli, był najpierw puścizną. Dopiero po wydaniu Statutu wiślickiego, jak dowodzi Lelewel, przejmowanie majątku po stryju, z racji swojej powszechności, zaczęło być traktowane nie jak grabienie puścizny, ale jako spadek, a w konsekwencji „zatarło znaczenie puścizn, i to nazwanie śmieszne i niezrozumiałe uczyniło”. Tylko w przypadku, gdy zmarli nie mieli żadnych krewnych, ich dobra jako puścizny przejmowali księżęta²⁶.

Karol Dunin opisujący zwyczaje panujące na Mazowszu, podzielił stanowisko Lelewela, że majątek stawał się puścizną – rzeczą niczyją, wyłącznie wtedy, gdy zmarły był jedynym do niej uprawnionym, czyli nie posiadał dzieci. Te bowiem, jak twierdził, jeszcze za życia ojca miały do majątku prawo. W takim przypadku, jako że od chwili

²³ J. Bardach, *Historia państwa...*, s. 264, 306, 509.

²⁴ P. Dąbkowski, *Prawo prywatne...*, s. 60.

²⁵ K. Kolańczyk, *Najdawniejsze polskie prawo spadkowe*, Poznań 1939, s. 224.

²⁶ J. Lelewel, *Początkowe prawodawstwo polskie cywilne i kryminalne do czasów jagiellońskich*, Warszawa 1828, s. 32–36.

śmierci właściciela jego dobra nie były ani przez chwilę opuszczone, nie można było mówić w stosunku do nich jak o puściznie. Podobny skutek miał miejsce w razie adopcji i przyjęcia do rodziny osoby obcej, która po śmierci przysposabiającego obejmowała majątek na własność jako spadek. Pierwotnie – podaje dalej Dunin – książęta przejmujący puścizny odsprzedawali prawo do nich osobom, którym według domyślnej woli spadkodawcy majątek się należał, potem odstępowali je bezpłatnie, z czasem zrzekli się prawa do puścizn na rzecz dalszych krewnych²⁷. Na poparcie swojej tezy Dunin przytacza fragment Statutu panów rady księcia Ziemowita z 1421 r.: „Item quandounque una persona de alia poneret questionem de haereditibus, pecuniis vel quibusvis aliis bonis mobilibus et immo[bi]libus, nomine et ratione derelictorum vulgariter puscina dictorum etc.”²⁸. Wynika z niego, że mianem puścizny po prostu (vulgariter) nazywano wszelkiego rodzaju dobra opuszczone (przez zmarłego), które jak czytamy, mogły być przedmiotem jakiejś skargi.

Wacław Maciejowski w swoim wielotomowym dziele poświęconym prawodawstwom słowiańskim wielokrotnie porusza zagadnienia związane z puścizną. Niestety, jego rozważania nie zawsze są spójne, często niejasne, a sam autor kilkakrotnie wykazał się niekonsekwencją. W rezultacie całą jego pracę, w tym wywody poświęcone kwestii puścizn i kaduków, wnikliwej krytyce poddał Walenty Dutkiewicz²⁹.

Maciejowski zaczyna swoją analizę od stwierdzenia, że nabycie własności mogło nastąpić albo prawem puścizny, albo prawem dziedzictwa³⁰. Teza ta już na wstępie spotkała się z zarzutem ze strony Dutkiewicza, który zauważył, że „prawem puścizny nikt własności nie nabywał” – jedynie, jak tłumaczy, w konsekwencji powstania puścizny po śmierci właściciela, król na mocy prawa kaduka przejmował taki majątek na własność, i dopiero w wyniku nadania królewskiego nabywała go szlachta³¹. Także naszym zdaniem sformułowanie „prawo puścizny”, którego Maciejowski zresztą

²⁷ K. Dunin, *Dawne mazowieckie prawo*, Warszawa 1880, s. 140–143.

²⁸ Ibidem, s. 140.

²⁹ W. Dutkiewicz, *Spostrzeżenia nad Historią prawodawstw słowiańskich przez Wacława Maciejowskiego doktora prawa i profesora, sędziego Trybunału Cywilnego I-ej Instancji Województwa Mazowieckiego wydaną w latach 1832, 1835*, Warszawa 1870.

³⁰ W.A. Maciejowski, *Historia prawodawstw słowiańskich*, t. IV, Warszawa Lipsk 1835, s. 391. Sam podział na puściznę i dziedzictwo tj. spadek jest zbieżny z poglądami Lelewela i Dunina.

³¹ W. Dutkiewicz, *Spostrzeżenia...*, s. 90.

nie wyjaśnia, może budzić wątpliwości, skoro, jak zaznaczył Lelewel, dobra były po prostu grabione, czyli bez tytułu prawnego przejmowane przez dalszych krewnych³².

Maciejowski podaje dalej, że w Łęczyckiem puścizną nazywano dobra „opuszczone czyli bezdziedziczne”, ale już w Polsce mianem tym określano dobra pozostałe po duchownym³³. Z tym drugim zdaniem ponownie nie zgodził się Dutkiewicz, twierdząc, że nie ma na to żadnego potwierdzenia w źródłach³⁴. W dalszym wywodzie Maciejowskiego chaos potęguje jego tłumaczenie, że „przepisy o puściznie czyli odumarszczyźnie (odumarliźnie) jak ją teraz nazywano”³⁵ miały zastosowanie: po pierwsze do dóbr pozostałych po osobie, która została nimi „obdarowana przez rząd” [nadanych przez monarchę – M. G.] lub do majątków pozostałych po chłopach lub kupcach, po drugie zaś do dóbr lennych: jeśli lennik zmarł bezdziedzicznie lub osadzony na prawie rycerskim nie pełnił posług wojskowych. W obu przypadkach dobra trafiać miały do króla prawem puścizny³⁶. Dutkiewicz nie tylko zarzuca Maciejowskiemu nieuzasadnione utożsamianie puścizny z odumarszczyzną, ale podkreśla, że kaduk (który Maciejowski zrównuje z puścizną³⁷) nie odnosił się do „jakości” tychże dóbr (czyli jak przypuszczamy ich statusu prawnego), tylko do przypadku braku spadkobierców do ósmego stopnia pokrewieństwa³⁸.

Zdaniem kolejnego z badaczy dawnego prawa polskiego – Jana W. Bandtkiego – o puściznie można było mówić w przypadku bezpotomnej śmierci spadkodawcy³⁹. W innym swoim dziele wyjaśnia jednak, że puścizny to „spadki bez testamentu

³² Maciejowski używa sformułowania „prawidła puścizny” również w odniesieniu do dóbr lennych: „dobra li tylko w posiadłość oddane, szły na synów zmarłego podług prawideł puścizny (...) zaś oddane w dziedzictwo spadały i na braci zmarłego”; W.A. Maciejowski, *Historia prawodawstw słowiańskich*, t. I, Warszawa 1832, s. 134.

³³ W.A. Maciejowski, *Historia prawodawstw...* t. IV, s. 391.

³⁴ W. Dutkiewicz, *Spostrzeżenia...*, s. 90.

³⁵ O odumarszczyźnie (odumarliźnie) szerzej piszemy poniżej.

³⁶ W.A. Maciejowski, *Historia prawodawstw...*, t. IV, s. 392–393.

³⁷ Według Maciejowskiego w Polsce i na Węgrzech w wieku XV „odumarlizny te z puściznami w jednym postawione rzędzie nazwę kaduków uzyskały”, *Historia prawodawstw słowiańskich*, t. V, Warszawa 1865, s. 124.

³⁸ W. Dutkiewicz, *Spostrzeżenia...*, s. 93.

³⁹ Piszę o tym w odniesieniu do szlachty „pod imieniem puścizny” przejmującej majątek po zmarłych bez potomstwa kmieciach i chłopach, J.W. Bandtkie, *Prawo prywatne polskie napisane i wykładane przed rokiem 1830 w b. Warszawskim Aleksandryjskim Uniwersytecie*, Warszawa 1851, s. 28.

i sukcesorów zostające”⁴⁰. Co ciekawe, Bandtkie używa także sformułowania „bezpotomne puścizny”⁴¹. Czy istniały zatem inne puścizny – po osobach posiadających dzieci? A może chodzi po prostu o spadki po zmarłych bezpotomnie?

O puściznie wypowiedział się także Piotr Burzyński, który poświęcił jej osobny rozdział swojego dzieła o prawie prywatnym⁴². Również jego wywód spotkał się z krytycznymi uwagami Dutkiewicza⁴³. Na wstępie swoich rozważań Burzyński przywołał artykuł Statutu wiślickiego: „Et prohibemus omnino, quod filiae in hereditatibus, quae puścina vulgariter dicitur, non succedant: ubi vero aliqui sine prole decesserint proximiores ipsorum hereditates obtineant et ipsi in eisdem succedant”⁴⁴. Z fragmentu tego wynika, że córki nie mogły obejmować dziedziny/spadku powszechnie nazywanego puścizną, jeśli zaś ktoś zmarł bezpotomnie, spadek po nim mieli objąć jego bliżsi krewni.

Kluczowe będzie w tej kwestii ustalenie znaczenia zwrotu *sine prole*. Można zastanowić się, czy używając go prawodawca miał na myśli brak dzieci w ogóle, czy tylko brak synów, którzy mogliby majątek po zmarłym przejąć. Przytoczywszy ów artykuł Burzyński stwierdził bowiem, że „puścizna co do dóbr rodzinnych i wtedy miała miejsce, gdy córki pozostały [podkr. M.G.], jak skoro tylko syna nie było”⁴⁵. Dutkiewicz zarzucił Burzyńskiemu błąd, zaznaczając, że puścizna powstawała, gdy właściciel zmarł

⁴⁰ J.W. Bandtkie, *Historia prawa polskiego napisana i wykładana przed rokiem 1830 w b. Warszawskim Aleksandryjskim Uniwersytecie przez Jana Wincentego Bandtkie Stężyńskiego*, Warszawa 1850, s. 648.

⁴¹ Ibidem, s. 91.

⁴² P. Burzyński, *Prawo polskie...*, s. 320–328.

⁴³ W. Dutkiewicz, *Uwagi nad dziełem Prawo polskie prywatne przez Piotra Burzyńskiego*, Warszawa 1873.

⁴⁴ Zob. *Starodawne prawa polskiego pomniki poprzedzone wywodem historyczno krytycznym tak zwanego Prawodawstwa Wiślickiego Kaziemirza Wielkiego w texcie ze starych rękopism krytycznie dobranym*, wyd. A.Z. Helcel, Warszawa 1856, art. CXXIV, s. 138. Helcel tłumaczy: „Też zapowiadamy, aby dziewczki w dziedzicach, co jest puścina rzeczona, nie wstępowały, ani namiestniczkami nie były; a gdzieby niektórzy przez płodu zesli, bliżsi ich odzierzą dziedziny, a im w nich będą namiestniki”.

⁴⁵ Co prawda w dalszym swoim wywodzie Burzyński pisze: „tak w spadkach po włościanach jak i po szlachcie, majątek pozostały po osobie bezdzietnej nazywał się puścizną”. Skoro jednak puścizną nazywa wcześniej spadek, po osobie która nie pozostawiła po sobie synów, tym bardziej będzie nią spadek po osobie zmarłej bezpotomnie, P. Burzyński, *Prawo polskie...*, s. 324.

bezpotomnie, a więc nie pozostawił po sobie ani synów, ani córek. Wynikać to miało wprost z treści analizowanego artykułu i zwrotu *sine prole*, który, według Dutkiewicza, nie pozostawia dla tłumacza wątpliwości⁴⁶.

Warto powołać się także na badania Romualda Hube, który podaje dwie zapiski z nadań poczynionych przez księcia Konrada odpowiednio z 1232 r.: „*constituit ut vidue non habenti filium ex vire defuncto, de bonis viri prius exsolvatur extimacio tocius supellectilis... et tunc demum reliquum reputetur puscina*”⁴⁷ i z 1243: „*contulimus villam P. quam quondam comes E. ex nostra donacione possedit, eo enim mortuo et filio ejus post ipsum, ad nos sicut desolata haereditas, quod puscina vulgo sonat, rediit*”⁴⁸. Z pierwszego fragmentu wynika nakaz wydania wdowie nieposiadającej synów z małżeństwa ze zmarłym całej wyprawy, pozostały majątek zmarłego miał być uznany za puścinę. Druga zapiska mówi o zwrocie wsi P., nadanej niegdyś kasztelanowi E., która po jego śmierci i śmierci jego synów pozostała dziedziną opuszczoną, co zwykle (powszechnie) nazywane jest puścina.

Czy w okresie nowożytnym rzeczywiście doszło do zatarcia różnic między puścizną a kadukiem, jak sugerują autorzy niektórych podręczników?

Burzyński stwierdza, że co najmniej od 1562 r spadek bezdziedziczny, puścizna i kaduk, znaczyły to samo, a mianowicie „spadek bezdziedziczny pozostały po osobie krajowej, która nie tylko umarła bezdzietnie, ale i bez krewnych, których odległość do stopnia

⁴⁶ W. Dutkiewicz, *Uwagi nad dziełem...*, s. 71. Inny artykuł Statutu mówi: „*Abusiva consuetudine noscitur esse observatum, quod cum aliqui cmetones de hac vita absque prole decedunt ipsorum omnia bona mobilia et immobilia nomine puścine eorum, consueverint occupari*”, *Starodawne prawa polskiego pomniki...*, art. LIII, s. 92. Por. *Statuty Kazimierza Wielkiego*, wyd. O. Balzer, Poznań 1947, art. XCVI, s. 505. Helcel tłumaczy ów fragment: „Przewrotnym obyczajem znać było chowano, iż kiedy którzy kmiecie z tego świata żywota przez płodu schodzą ich wszystko imienie ruszające i nieruszające, puścina rzeczona obykli sa obłapiać sobie panowie”. Również z tego fragmentu wynika, że puściny to dobra ruchome i nieruchome pozostałe po bezdzietnie zmarłych kmieciach. Zob. W. Uruszczak, *Zwyczaj ziemskie w Statutach Kazimierza Wielkiego*, „*Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego*” 1999, t. IV, s. 181–182. Według P. Burzyńskiego, który oba fragmenty analizował, „tak w spadkach po włościanach jak i po szlachcie, majątek pozostały po osobie bezdzietnej, nazywał się puścizną”, P. Burzyński, *Prawo polskie...*, s. 324.

⁴⁷ R. Hube, *Prawo polskie w wieku trzynastym*, Warszawa 1874, s. 80.

⁴⁸ Ibidem, s. 81.

ósmego oznaczała jak się nadmienilo konstytucja z 1588 r.”⁴⁹. Swoje stanowisko Burzyński opiera na konstytucji z 1778 r. Autor uznał, że w jej tekście „wyraz ten »puścizna« znaczy to samo co »kaduk«”⁵⁰. Czy na pewno? Wspomniana konstytucja stanowi: „kiedy się trafi, że polski obywatel, *cuiuscunque conditionis*, odumrze majątek swój bez sukcesorów w ósmym gradusie, takowa puścizna po dawnemu w szafunku naszym zostawać ma”⁵¹. Słowo *puścizna* można jednak rozumieć jako spadek pozostały bez dziedziców, ale również po prostu jako spadek. Owszem, w przepisie tym ustawodawca mówi o szczególnym przypadku, kiedy puścizna wobec braku spadkobierców staje się kadukiem, ale czy sformułowanie to przesądza, że terminy *kaduk* i *puścizna* są tożsame? Z tego fragmentu, na który, wysuwając swoją tezę, powołuje się Burzyński, wywieść można jedynie, że puścizna to majątek po osobie zmarłej.

Jak widać, nie ma pełnej zgody odnośnie do znaczenia terminu *puścizna*. Na podstawie przytoczonych wypowiedzi można tłumaczyć go jako:

1. majątek pozostały po osobie zmarłej – znaczenie najszersze (Linde);
2. majątek po osobie, która nie pozostawiła synów, w tym przypadek, gdy pozostały córki (Burzyński);
3. majątek po osobie zmarłej bezpotomnie (m.in. Lelewel, Dunin, Dutkiewicz);
4. majątek osoby bezdzietnej, który nie został objęty przez żadnych krewnych do ósmego stopnia – znaczenie najwęższe.

Istotny jest zatem okres, w odniesieniu do którego postępujemy się słowem *puścizna*. Mamy do czynienia z ewolucją jego znaczenia. Pierwotnie najprawdopodobniej oznaczało ono każdy spadek, również taki przejmowany przez krewnych bocznych zmarłego. Dopiero z czasem, wraz z rosnącą pozycją dalszych krewnych w procesie spadkobrania, terminu tego zaczęto używać w odniesieniu do szczególnego spadku – bezdziedzicznego, gdy z racji braku krewnych majątek przechodził na rzecz pana lub do dyspozycji władcy. Stąd stwierdzenie, że w wieku XVI, kiedy zaczęto operować terminem *kaduk*, doszło do zlania się znaczenia obu wyrazów, jest uzasadnione.

⁴⁹ P. Burzyński, *Prawo polskie...*, s. 325.

⁵⁰ Ibidem, s. 324.

⁵¹ „Kaduki”, VL t. VIII, fol. 955.

5. Odumarszczyzna – odumarlizna – obumarszczyzna

Jak już wyżej wspomniano, postanowiliśmy również podjąć próbę wyjaśnienia terminu *odumarszczyzna*. Spotykamy go m.in. w źródłach XV-wiecznej praktyki sądów ziemskich i grodzkich. W aktach ziemstwa halickiego z 1472 i 1475 r. czytamy:

„Nobil. Margaretha Curoschoua de Sarnek nobili Heduigi de Curopathnyky villam Yezyerzany, quam tenet in dote et dotalicio a viro suo olim nobili Nicolao Curosch de Sarnek in duodecim marcis, obligat cum boum exaccionibus alias *pouoloscizna*, morticiniis alias *odvmarszczysna*”⁵².

“Gener. Michael de Iaszlowyecz Cpts. Czyrwonograd. nobili Mathie Czachorowski alias de Bukaczowcze villam Moszczkowcze in quinquaginta marcis obligavit cum bovariis alias recepcione boum *pouolowczysznamy*, morticiniis alias *odmarchysznamy*”⁵³.

Inna zapiska z 1464 r. brzmi:

„Nobil. Ianussius de Losznyow pro generosis Iohanne et Sigismundo de Pomorzany Capitaneis Trebowliensibus nonaginta mercas nobili Nicolao de Vhrynow fideiussit solvere et plere alias gyszycz ad f. Nativ. Uhri. prox. vent. Si non solveret, extunc die tertia debet Ianussius Nicolao dare intromissionem in Losznyow sittam ex ilia parte fluvii dicti Hnyesda et cum medietate molendini, quod iacet in alia villa Losznyow versus Trebowla et cum medietate emolimentorum omnium granorum cum medietate piscine et demissionis eius, silvis, mericis, indaginibus, bovariis alias *powolowczysznamy*, mortalioniis alias *odvmarszczysznamy*”⁵⁴.

W dwóch pierwszych przypadkach mowa jest o przystępujących zastawnikowi uprawnieniach związanych z użytkowaniem dóbr. Jednym z nich jest *odumarszczyzna*, którą w tekście określa się jako *morticinium*. W trzeciej zapisce dotyczącej sankcji za niedotrzymanie umowy pisarz dla określenia *odumarszczyzny* używa natomiast łacińskiego odpowiednika *mortalia*. Niestety z żadnego fragmentu nie wynika, na czym dokładnie *odumarszczyzna* polegała. Oba łacińskie terminy wyjaśnia natomiast w swoim słowniku Janusz Sondel – wyraz *morticinium* tłumaczy jako przypadający właścicielowi wsi spadek po zmarłym bezpotomnie chłopie⁵⁵, zaś słowo *mortalia* –

⁵² Akta Grodzkie i Ziemskie z czasów Rzeczypospolitej Polskiej: z archiwum tak zwanego bernardyńskiego we Lwowie w skutek fundacyi śp. Alexandra hr. Stadnickiego [dalej: AGZ], t. XII, Najdawniejsze zapiski sądów halickich 1435–1475, Lwów 1887, 3547.

⁵³ AGZ, t. XII, 3694.

⁵⁴ AGZ, t. XII, 3157.

⁵⁵ Słownik..., wyd. J. Sondel, s. 639.

jako opłatę przypadającą panu wsi od tego, kto obejmował spadek po zmarłym chłopie⁵⁶. Nie są to zatem pojęcia tożsame, choć w obu przypadkach dotyczą majątku po włościaninie. Skąd jednak takie ustalenia Sondla? Czy znajdują one potwierdzenie w wypowiedziach badaczy dawnego prawa polskiego? Spójrzmy, jak oni zapatrują się na znaczenie terminu *odumarszczyzna*, względnie *odumarlizna* lub *obumarszczyzna*⁵⁷. Czy w tym przypadku mamy do czynienia z synonimami? Czy są to może inne określenia dla puścizny lub kaduka?

Terminem *odumarlizna* postępuje się Wacław A. Maciejowski, który określa nim dość ogólnie – spadek po osobie miejskiego lub wiejskiego stanu⁵⁸. W innym miejscu swojego dzieła stawia zresztą znak równości nie tylko między *odumarlizną* a *odumarszczyzną*, ale także puścizną⁵⁹. Maciejowski zaznacza jednocześnie, że należało odróżnić *odumarliznę* (posiadłości i dziedzictwa wiejskie i miejskie) od kaduka, podkreślając, że ten drugi odnosił się tylko do posiadłości szlacheckich⁶⁰. Piotr Burzyński, odwołując się do słów Maciejowskiego, wskazał jednak różnicę między *odumarlizną* a puścizną, zaznaczając, że ta druga „miała miejsce co do dóbr szlachcie przez króla nadanych, po śmierci ostatniego obdarzonego bezdzietnie”⁶¹. Terminem *obumarszczyzna* operuje natomiast Jan W. Bandtkie, definiując ją jako spadek służący szlachcie po cudzoziemcu zmarłym w jej dobrach⁶², ale także jako wspomniane wyżej „bezpotomne puścizny” przypadające panu po włościanach⁶³. Inni autorzy postępują się określeniem *odumarszczyzna*, przy czym także różnie je tłumaczą. I tak zdaniem Tadeusza Czackiego oznaczała ona dochód w postaci

⁵⁶ Ibidem, s. 638.

⁵⁷ W najnowszych podręcznikach akademickich do historii prawa brak jest praktycznie informacji o tzw. *odumarszczyźnie*. Wyjątek stanowi S. Płaza, *Historia prawa...*, s. 301.

⁵⁸ Autor przywołuje także termin *pomieścina*, którym określano takie spadki w państwie moskiewskim, W.A. Maciejowski, *Historia prawodawstw...*, t. V, s. 124.

⁵⁹ W.A. Maciejowski, *Historia prawodawstw...*, t. IV, s. 392. Maciejowski sam zresztą sobie przeczy pisząc w innym miejscu, że „co innego była *odumarlizna*, a co innego puścizna”, podkreślając, iż puścizna powstawała po śmierci bezdzietnego dzierżawcy (jakiegokolwiek stanu), a *odumarlizna* „brała się po każdym co na takim jak rzymski *servus* i *libertus* prawie siedział”, *Historia prawodawstw...*, t. III, Warszawa 1859, s. 94.

⁶⁰ W.A. Maciejowski, *Historia prawodawstw...*, t. V, s. 131. Na marginesie dodajmy, że D. Makitła – autor jednego z najnowszych podręczników do historii prawa używa terminu *puścizna* właśnie w odniesieniu do prawa wiejskiego, zob. *Historia prawa w Polsce*, Warszawa 2019, s. 306.

⁶¹ P. Burzyński, *Prawo polskie...*, s. 325.

⁶² J.W. Bandtkie, *Prawo prywatne...*, s. 79.

⁶³ J.W. Bandtkie, *Historia prawa...*, s. 91.

jednej sztuki bydła uzyskany przez pana po śmierci chłopca-gospodarza⁶⁴. Podobne stanowisko zajął Stanisław Płaza. Wiążąc odumarszczyznę z niemieckim prawem wiejskim wyjaśnił, że były to dobra ruchome, pozostawione po śmierci przez chłopca-poddanego, które według własnej woli mógł przejąć pan wsi⁶⁵. Jeszcze inaczej termin ten wyjaśniają – Juliusz Bardach, według którego słowem tym określano zabór przez duchownego przedmiotów użytych podczas pogrzebu – tzw. łup pogrzebowy⁶⁶, i Przemysław Dąbkowski, który rozumie przez odumarszczyznę – dość ogólnie – opłatę, jaka przysługiwała królowi po poddanych⁶⁷. Na koniec dodajmy, że wieloznaczność słowa *odumarszczyzna* dostrzegli autorzy wspomnianego *Słownika staropolskiego*, którzy tłumaczą go zarówno jako opłatę związaną z objęciem spadku przez poddanego, jak i spadek po zmarłym bezpotomnie kmieciu przypadający właścicielowi wsi⁶⁸.

Jak widać, rozbieżności w tłumaczeniu słowa *odumarszczyzna* wśród historyków prawa są dość istotne. Można jednak zauważyć, że podane wyjaśnienia sprowadzają się do dwóch koncepcji: pierwsza zakłada, że był to swoistego rodzaju spadek, a więc ogół praw, które pozostały po zmarłym, według drugiej – forma opłaty (także w rzeczy ruchomej), jaką z pozostawionego przez zmarłego majątku pobierały uprawnione osoby (pan, król, duchowny). Kolejna z nasuwających się uwag to powiązanie w większości przypadków pojęcia *odumarszczyzny* z prawem wiejskim. Jednocześnie trzeba zauważyć, że żaden z przywołanych autorów nie wskazał ewentualnych różnic między *odumarszczyzną* a *odumarlizną* lub *obumarszczyzną* – każdy zresztą (poza Maciejowskim) konsekwentnie używa tylko jednego z wymienionych określeń. Należy jednak pamiętać, że autorzy ci prowadzili swoje badania w różnym czasie, korzystając prawdopodobnie z różnych źródeł, odnoszących się do różnych obszarów Rzeczypospolitej. Zapewne tutaj należałoby upatrywać odmienności w wymowie i pisowni trzech wspomnianych określeń.

⁶⁴ T. Czacki, *O litewskich i polskich prawach, o ich duchu, źródłach, związku i o rzeczach zawartych w pierwszym Statucie dla Litwy 1529 roku wydanem*, t. I, Warszawa 1800, s. 203. Powołujący się na Czackiego Dutkiewicz podkreśla, że *odumarszczyzna* była uciskiem i w żaden sposób nie można jej utożsamiać z kadukiem, W. Dutkiewicz, *Spostrzeżenia...*, s. 93.

⁶⁵ S. Płaza, *Historia prawa...*, s. 301.

⁶⁶ Identyczną definicję podaje J. Sondel, który podobnie jak J. Bardach używa terminu *odumarszczyzna* jako jedno z tłumaczeń łacińskiego słowa „*mortuarium*”: J. Bardach, *Historia państwa...*, t. I, s. 238; *Słownik...*, wyd. J. Sondel, s. 639.

⁶⁷ P. Dąbkowski, *Prawo prywatne...*, t. II, s. 61.

⁶⁸ *Słownik staropolski*, t. V, z. 7 (31), wyd. Urbańczyk, s. 505.

6. Podsumowanie

Badania nad terminologią prawniczą, zwłaszcza odnoszącą się do prawa zwyczajowego okresu I Rzeczypospolitej, wiążą się z szeregiem przeszkód. Należy mieć na uwadze ubóstwo źródeł wynikające przede wszystkim ze specyfiki tego prawa, z reguły niespisanego, opartego na tradycji ustnej, którego stosowanie dopiero począwszy od XIII wieku stopniowo pozostawia ślady w postaci różnego rodzaju dokumentów umieszczonych w księgach sądowych, dokumentów – dodać trzeba – zawierających informacje dość lakoniczne. Owe skąpe zapiski na pewno nie ułatwiają badaczowi pracy nad wyjaśnianiem dawnych instytucji prawnych i stosowanych do nich określeń.

Ponadto, brak lub niedostatek źródeł to także efekt strat spowodowanych upływem czasu i działaniem czynników zewnętrznych. Wówczas trzeba opierać się na wynikach badań poprzedników, którzy mieli do takich źródeł bezpośredni dostęp, co jednak skazuje badacza na ryzyko powielania popełnionych przez nich ewentualnych błędów.

Pracę nad zrozumieniem, a następnie usystematyzowaniem nomenklatury prawniczej używanej w dawnej Polsce, utrudnia wreszcie partykularny charakter prawa zwyczajowego. Różnice, nierzadko bardzo znaczące, występowały nawet w obrębie tej samej prowincji, nie mówiąc już o całej Rzeczypospolitej. Prawo sądowe w Koronie, z małymi wyjątkami, nie doczekało się przecież kodyfikacji, która ujednoliciłaby terminologię stosowaną w praktyce. Ten sam termin mógł mieć inne znaczenie w zależności od miejsca, w którym się nim posługiwano, jednocześnie tą samą instytucję prawną określano różnymi, mniej lub bardziej podobnymi w brzmieniu nazwami. Mając na względzie powyższe okoliczności, badania terminologiczne stanowią prawdziwe wyzwanie, któremu nie zawsze udaje się sprostać.

Biorąc pod uwagę nasze ustalenia, wróćmy do pytania, które postawiliśmy na wstępie: czy uzasadnione jest stawianie znaku równości między puścizną i kadukiem? Czy słowo *odumarszczyzna* jest synonimem dwóch poprzednich terminów? Jak wreszcie należy ocenić przytoczone na wstępie powyższego wywodu sformułowania, uznanych przecież, autorów podręczników dla studentów prawa?

Otóż musimy mieć na uwadze formułę przyjętą dla skryptów akademickich, w których wiadomości należy przekazywać odbiorcy nie tylko w sposób prosty i zrozumiały, ale

możliwie jak najbardziej zwięzły. Pociąga to za sobą ograniczenie w szczegółowym opisywaniu wybranych materii, nierzadko ze szkodą dla precyzji w przedstawianiu danej instytucji. Ponieważ od XVI wieku terminy *puścizna* i *kaduk* były już używane zamiennie, wydaje się, że podejście prezentowane przez współczesnych autorów podręczników jest uzasadnione. Niemniej pożądanym wydaje się choćby krótkie wyjaśnienie, jak zmieniał się zakres znaczeniowy słowa *puścizna*. Warto również przypomnieć, choćby na marginesie, czym była odumarszczyzna (z uwzględnieniem różnic w znaczeniu tego słowa), o której, jak wyżej powiedziano, w najnowszych podręcznikach akademickich do historii prawa nie znajdziemy praktycznie żadnych informacji.

Bibliografia

Źródła drukowane

- Akta Grodzkie i Ziemskie z czasów Rzeczypospolitej Polskiej: z archiwum tak zwanego bernardyńskiego we Lwowie w skutek fundacyi śp. Alexandra hr. Stadnickiego*, t. XII, *Najdawniejsze zapiski sądów halickich 1435–1475*, Lwów 1887.
- Czacki Tadeusz, *O litewskich i polskich prawach, o ich duchu, źródłach, związku i o rzeczach zawartych w pierwszym Statucie dla Litwy 1529 roku wydanem*, t. I, Warszawa 1800.
- Słownik polsko-taciński ze skarbu Księdza Knapiusza societatis JESU wybrany a przeszło dwomasty słów początkowych nad to słów i imion rodzajami i odmianami tudzież porządnym zebraniem pisarzów tacińskich podług wieków łaciny ułożonym pomnożony przez M. Benedykta Woronowskiego S. J. we dwóch tomach zawarty z dozwoleniem zwierzchności*, Grzegorz Knapski, t. I, Kalisz 1769.
- Starodawne prawa polskiego pomniki poprzedzone wywodem historyczno krytycznym tak zwanego Prawodawstwa Wiślickiego Kaziémirza Wielkiego w texcie ze starych rękopism krytycznie dobranym*, wyd. Antoni Z. Helcel, Warszawa 1856.
- Statuty Kazimierza Wielkiego*, wyd. Oswald Balzer, Poznań 1947.
- Volumina Constitutionum*, t. II (1550–1609), vol. 1 (1550–1585), opr. Stanisław Grodziski, Irena Dwornicka, Waclaw Uruszczak, Warszawa 2005.
- Volumina Constitutionum*, t. II (1550–1609), vol. 2 (1587–1609), opr. Stanisław Grodziski, Warszawa 2008.
- Volumina Constitutionum*, t. IV (1641–1668), vol. 1 (1641–1658), opr. Stanisław Grodziski, Marcin Kwiecień, Krzysztof Fokt, Warszawa 2015.
- Volumina Legum. Przedruk zbioru praw staraniem XX. Pijarów w Warszawie, od roku 1732 do roku 1782 wydanego*, wyd. Jozofat Ohryzko, Petersburg 1860, t. VII–VIII.

Opracowania

- Bandtkie Jan W., *Historia prawa polskiego napisana i wykładana przed rokiem 1830 w b. Warszawskim Aleksandryjskim Uniwersytecie przez Jana Wincentego Bandtkie Stężyńskiego*, Warszawa 1850.
- Bandtkie Jan W., *Prawo prywatne polskie napisane i wykładane przed rokiem 1830 w b. Warszawskim Aleksandryjskim Uniwersytecie*, Warszawa 1851.
- Bardach Juliusz, *Historia państwa i prawa Polski*, t. I, Warszawa 1965.
- Bardach Juliusz, Leśnodorski Bogusław, Pietrzak Michał, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009.
- Burzyński Piotr, *Prawo polskie prywatne*, t. II, Kraków 1871.
- Dąbkowski Przemysław, *Prawo prywatne polskie*, t. II, Lwów 1911.
- Dunin Karol, *Dawne mazowieckie prawo*, Warszawa 1880.
- Dutkiewicz Walenty, *Program do egzaminu z historii praw, które w Polsce przed wprowadzeniem Kodexu Napoleona obowiązywały*, z. 2, Warszawa 1863.
- Dutkiewicz Walenty, *Spostrzeżenia nad Historią prawodawstw słowiańskich przez Wacława Maciejewskiego doktora prawa i profesora, sędziego Trybunału Cywilnego I-ej Instancyi Województwa Mazowieckiego wydaną w latach 1832, 1835*, Warszawa 1870.
- Dutkiewicz Walenty, *Uwagi nad dziełem Prawo polskie prywatne przez Piotra Burzyńskiego*, Warszawa 1873.
- Goźdź-Roszkowski Krzysztof, *O obowiązku rozdawania skonfiskowanych dóbr ziemskich w ustawodawstwie polskim XVII–XVIII wieku*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2000, t. V.
- Hube Romuald, *Prawo polskie w wieku trzynastym*, Warszawa 1874.
- Kolańczyk Kazimierz, *Najdawniejsze polskie prawo spadkowe*, Poznań 1939.
- Lelewel Joachim, *Początkowe prawodawstwo polskie cywilne i kryminalne do czasów jagiellońskich*, Warszawa 1828.
- Lesiński Bogdan, Rozwadowski Władysław, *Historia prawa sądowego. Zarys wykładu*, Poznań 2007.
- Maciejewski Tadeusz, *Historia ustroju i prawa sądowego Polski*, Warszawa 2008.
- Maciejewski Wacław A., *Historia prawodawstw słowiańskich*, t. I, III–V, Warszawa–Lipsk 1832, 1835, 1859, 1865.
- Makiła Dariusz, *Historia prawa w Polsce*, Warszawa 2019.
- Matuszewski Józef, *Filologia w służbie historii*, [w:] *Pisma wybrane*, t. IV, Łódź 2001.
- Matuszewski Józef, *Morbus comitalis czyli kaduk*, [w:] *Pisma wybrane*, t. II, Łódź 2000.
- Matuszewski Józef, *Problem konfiskaty dóbr szlacheckich w dawnej Polsce*, [w:] *Pisma wybrane*, t. II, Łódź 2000.
- Matuszewski Józef, *Pułapki średniowiecznej łaciny*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1983, t. XXXV, z. 1.
- Matuszewski Józef S., *Kaduk*, [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa*, t. XXIII, *Historia ustroju i prawa na ziemiach polskich*, <http://wikiprawna.com.pl/index.php?title=KADUK>.

- Nowy słownik podręczny łacińsko-polski*, wyd. Łukasz Koncewicz, Warszawa 1924.
- Płaza Stanisław, *Historia prawa na tle porównawczym*, cz. I, Kraków 2002.
- Słownik języka polskiego*, wyd. Samuel Orgelbrand, Wilno 1861.
- Słownik języka polskiego*, t. I–II–III, wyd. Samuel Linde, Warszawa 1808–1811–1812.
- Słownik języka polskiego*, t. III, wyd. Mieczysław Szymczak, Warszawa 1996.
- Słownik języka polskiego*, t. V, wyd. Jan Karłowicz, Adam Kryński, Władysław Niedźwiedzki, Warszawa 1912.
- Słownik łacińsko-polski*, t. I, wyd. Floryan Bobrowski, Wilno 1841.
- Słownik łacińsko-polski*, t. I, wyd. Stanisław Czerski, Wilno 1822.
- Słownik łacińsko-polski*, t. I, wyd. Marian Plezia, Warszawa 1998.
- Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, wyd. Janusz Sondel, Kraków 2005.
- Słownik polsko-łaciński*, t. 2, wyd. Antoni Bielikowicz, Kraków 1866.
- Słownik polsko-łaciński do szkolnego użycia*, wyd. Jan K. Trojański, Wrocław 1819.
- Słownik staropolski*, t. V z. 7(31), t. VII, z. 6(46), wyd. Stanisław Urbańczyk, Wrocław 1968, 1976.
- Uruszczak Wacław, *Historia państwa i prawa polskiego*, t. I (966–1795), Warszawa 2010.
- Uruszczak Wacław, *Zwyczaje ziemskie w Statutach Kazimierza Wielkiego*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 1999, t. IV.

► STRESZCZENIE

***Puścizna. Kaduk. Odumarszczyzna.* Kilka uwag o terminologii dawnego prawa polskiego**

W artykule dokonano analizy znaczeniowej terminów *kaduk*, *puścizna* i *odumarlizna*, które we współczesnych podręcznikach akademickich do historii prawa w większości przypadków traktowane są jako synonimy. W celu weryfikacji słuszności takiego stanowiska dokonano przeglądu dotyczących tej kwestii wypowiedzi badaczy dawnego prawa polskiego, między innymi: Lelewela, Maciejowskiego, Burzyńskiego, Dutkiewicza czy Dąbkowskiego, definicji zawartych w słownikach języka polskiego od XVIII do XX wieku oraz w ograniczonym zakresie, tekstów źródłowych.

Z przeglądu literatury historycznoprawnej wynika, że wśród historyków prawa I Rzeczypospolitej nie było jednomyślności co do znaczenia będących przedmiotem analizy wyrazów. Takiego stanu rzeczy należy upatrywać w ubóstwie źródeł wynikającym przede wszystkim ze specyfiki prawa zwyczajowego, z reguły niespisanego, opartego na tradycji ustnej, ale także ze strat spowodowanych upływem czasu i działaniem czynników zewnętrznych, w końcu w partykularnym charakterze prawa, które cechowały różnice, nierzadko bardzo znaczące, w obrębie nie tylko Rzeczypospolitej Obojga Narodów,

ale również tej samej prowincji. W związku z brakiem kodyfikacji, która ujednoliciłaby terminologię stosowaną w praktyce, ten sam termin mógł mieć inne znaczenie w zależności od miejsca, w którym się nim posługiwano, jednocześnie tę samą instytucję prawną określano różnymi, mniej lub bardziej podobnymi w brzmieniu nazwami. Dlatego zasadne wydaje się choćby krótkie wyjaśnienie, jak zmieniał się na przestrzeni kilkuset lat zakres znaczeniowy słów *puścizna*, *kaduk* i *odumarlizna*.

► SUMMARY

“Puścizna”. “Kaduk”. “Odumarszczyzna”.

A Few Comments on the Terminology of Old Polish Law

The article analyzes the meaning of the terms “kaduk”, “puścizna” and “odumarlizna”, which in modern academic textbooks on the history of law are in most cases treated as synonyms. In order to verify the validity of such a position, the researchers of old Polish law, including: Lelewel, Maciejowski, Burzyński, Dutkiewicz and Dąbkowski, carried out the review of statements on this issue of the definitions contained in Polish language dictionaries from the 18th to the 20th century and, to a limited extent, in source texts.

The review of historical and legal literature shows that there was no consensus among the legal historians of the First Polish Republic, regarding the meaning of the analyzed words. This state of affairs should be seen in the poverty of sources resulting primarily from the specificity of customary law, usually unwritten, based on oral tradition, but also in losses caused by the passage of time and the unfavourable influence of external factors, and finally, in the particular nature of the law, which was characterized by differences, often very significant, not only within the Polish-Lithuanian Commonwealth, but also within the same province. Due to the lack of codification that would unify the terminology used in practice, the same term could have had a different meaning depending on the place where it was used, and at the same time the same legal institution was referred to by different, more or less similar names. Therefore, it seems reasonable to at least briefly explain in legal history textbooks how the meaning of the words “puścizna”, “kaduk” and “odumarlizna” has changed over the course of several hundred years.

Adam Wołoszyn

- ▶ Uniwersytet Opolski
(University of Opole, Poland)
- ▶ e-mail: adam.woloszyn@uni.opole.pl
- ▶ ORCID: 0000-0001-9423-6417

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.05

RODZAJE KAR STOSOWANYCH W ARMII SZWEDZKIEJ NA PODSTAWIE ARTYKUŁÓW WOJSKOWYCH KAROLA XI Z 1683 ROKU

Abstrakt

Artykuł prezentuje rodzaje kar stosowanych w armii szwedzkiej na przełomie XVII i XVIII wieku na podstawie Artykułów Wojskowych Karola XI Wittelsbach (1660–1697) ustanowionych 2 marca 1683 roku w Sztokholmie, które składały się z 145 przepisów podzielonych na 25 rozdziałów a także: pięciu instrukcji i tylu edyktów królewskich oraz sześciu modlitw. Przedstawione zostały w nim przyczyny wprowadzenia nowej kodyfikacji wojskowej, które wynikały z kryzysu wojskowości szwedzkiej po zakończeniu II wojny północnej (1655–1660), a następnie scharakteryzowano jej części składowe oraz zaznaczono silne powiązanie ze sferą religijną (protestantyzm). Wymienione w analizowanym źródle kary opisano. Były to kary na ciele: kara śmierci (powieszenie, decymacja, ścięcie mieczem, rozstrzelanie, spalenie na stosie), chłosta (w tym bieg przez różgi), areszt, więzienie, kajdany, głodówka, okaleczenie (mutilacja), noszenie ciężaru; kary na honorze: utrata praw honorowych, publiczna pokuta, przeprosiny, zesłanie poza obóz, zawieszenie, degradacja, wydalenie ze służby; czy kary finansowe: grzywna, utrata żołdu lub konfiskata majątku. Przy każdej wskazano, za jakie przestępstwa była stosowana, przy czym wyjaśniono, dlaczego zasądzano różne kary za to samo przewinienie. W podsumowaniu natomiast zwrócono uwagę, że Artykuły Wojskowe Karola XI były bardzo rygorystyczne, co przekładało się na wysoką dyscyplinę oddziałów szwedzkich podczas walk w czasie Wielkiej Wojny Północnej (1700–1721). Stanowiły one również inspirację dla innych kodyfikacji wojskowych, w tym rosyjskiego kodeksu wojskowego Piotra I Wielkiego z 1716 roku.

Słowa kluczowe: Karol XI Wittelsbach, armia szwedzka, Artykuły Wojskowe 1683 (Szwecja), prawo wojskowe, kary

TYPES OF PUNISHMENT USED IN THE SWEDISH ARMY BASED ON THE CHARLES XI'S MILITARY ARTICLES OF 1683

Abstract

The article presents the types of punishment used in the Swedish army at the turn of the 17th and 18th centuries on the basis of the Military Articles of Charles XI Wittelsbach (1660–1697) established on 2 March 1683 in Stockholm, which consisted of 145 rules divided into 25 chapters as well as: five instructions and as many royal edicts and six prayers. It outlines the reasons for the new military codification, which stemmed from the crisis in the Swedish military after the end of the Second Northern War (1655–1660), then characterises its constituent parts and notes its strong connection to the religious sphere (Protestantism). The punishments mentioned in the analysed source were described. These were punishments on the body: capital punishment (hanging, decimation, beheading with a sword, execution, burning at the stake), flogging (including running through the rods), arrest, imprisonment, shackles, starvation, mutilation, carrying a burden; punishments on honour: loss of the public rights of honour, public penance, apology, exile outside the camp, suspension, demotion, expulsion from service; or financial penalties: fine, loss of pay or confiscation of property. For each, it is indicated for which offences it was applied, with an explanation of why different punishments were awarded for the same offence. In contrast, the conclusion notes that Charles XI's Military Articles were very strict, which translated into high discipline of Swedish troops during the fighting of the Great Northern War (1700–1721). They also provided inspiration for other military codifications, including the Russian Military Code of Peter the Great in 1716.

Key words: Charles XI Wittelsbach, Swedish army, Military Articles 1683 (Sweden), military law, punishments

1. Wstęp

Po II wojnie północnej (1655–1660) i śmierci Karola X Gustawa (1654–1660) Szwecja przeżywała kryzys. Wydatki na wojsko zostały ograniczone w okresie rządów regencyjnych, a słabość państwa szwedzkiego i jego armii wykazała dobitnie wojna skańska (1675–1679). Decyzją monarchy szwedzkiego Karola XI (1660–1697) wprowadzono reformy na wielu płaszczyznach, w tym zadecydowano o budowie silnej armii z zabezpieczonym odpowiednio dużym budżetem dzięki przeprowadzeniu tzw. Wielkiej Redukcji Dóbr w 1680 r. (zwrot majątków ziemskich Korony do domeny) oraz wdrożeniu nowego

systemu finansowego w formie przydziałów (*indelningsverket*)¹. Jak zauważył Michał Kopczyński, Szwecja była państwem militarnym i dążyła do „etatyżacji” szlachty poprzez jej militaryzację do tego wręcz stopnia, że w XVII w. trwał tam permanentny „stan wojenny”². Natomiast Paul Douglas Lockhart dla scharakteryzowania okresu rządów Karola XI i zachodzących wówczas procesów modernizacyjnych, użył określenia „zbrojna neutralność” (*armed neutrality*)³.

Jednym z najistotniejszych elementów odnowy armii stały się wydane przez monarchę szwedzkiego 2 marca 1683 r. w Sztokholmie, a następnie opublikowane drukiem i wielokrotnie powielane Artykuły Wojskowe⁴, także w języku niemieckim⁵. Celem

¹ A. Kersten, *Historia Szwecji*, Wrocław 1973, s. 211–215, 219–226; I. Andersson, *Dzieje Szwecji*, tłum. S. Piekarczyk, Warszawa 1967, s. 168–169, 176–179; P.D. Lockhart, *Sweden in the Seventeenth Century*, London 2004, s. 112, 120–122, 131–136; N. Kent, *A Concise History of Sweden*, Cambridge 2008, s. 88–89; A.F. Upton, *Charles XI and Swedish Absolutism, 1660–1697*, Cambridge 1998, s. 11–30, 51–89; S.E. Åström, *Gospodarka szwedzka a mocarstwowa rola Szwecji w latach 1632–1697*, [w:] *Europa i świat w początkach epoki nowożytnej*, cz. 2: *Ideologie, kryzysy, konflikty*, red. A. Mączak, Warszawa 1992, s. 306–310; A. Åberg, *Karl XI*, [w:] *Svenskt biografiskt lexikon* (dalej: SBL), Bd. 20, Stockholm 1973–1975, s. 650; G. Rystad, *Karl XI. En biografi*, Falun 2001, s. 241–251. Proces reformy armii przez Karola XI został omówiony szczegółowo w: S. Ågren, *Karl XI:s indelningsverk för armén: bidrag till dess historia åren 1679–1697*, Uppsala 1922; K. Spjut, *Karl XI:s Indelningsverk och dess förankrig i Åsbobygde*, Åsbo 1979; M. Busch, *Absolutismus und Heeresreform. Schwedens Militär am Ende des 17. Jahrhunderts*, Bochum 2000.

² M. Kopczyński, „Państwo Militarne”. *Z badań nad dziejami Szwecji okresu mocarstwowości*, „Zapiski Historyczne” 1991, T. 56, z. 1, s. 121, 127, 134; V. Sarkamo, *Karoliinien soturiarvot Kunnian hallitsema maailmankuva Ruotsin valtakunnassa 1700-luvun alussa*, Jyväskylä 2011, s. 11.

³ P.D. Lockhart, op. cit., London 2004, s. 136.

⁴ *Krigz-articlar som aff den stormechtigste konung och herre. herr Carl XI.... Åhr 1683 förnyade och stadgade äre. Jemte där til hörige acter, som på andre sijdan vpräcknas*, Stockholm [1685]; *Kongl. stadgar, förordningar, bref och resolutioner, ifrån åhr 1528. in til 1701 angående justitiæ och executions- ährennder, med een förteckning på stadgarne främst, och ett fulkommeligit orda-register efterst wid wercket öfwer thes: innehåld; uppå hans kongl. may:tz allernådigste befallning och privilegier, til thet almänne bästas tjenst, och hwars och ens särskilte nytto, sålunda med flijt samlade, och genom trycket i dagzliuset beforderade*, Del. 1, utg. J. Schmedeman, Stockholm 1706, s. 802–851; *Krigz-articlar som af then stormächtigte konung och herre hr. Carl den XI. Sweriges, Giötes och Wändes konung &c. åhr 1683. förnyade och stadgade äre: jämte ther til hörige acter, som på andre sidan vpräcknas*, Stockholm 1715; *Krigz-Articlar af Carl den XI förnyade och stadgade den 2 Martii 1683*, Åbo 1789.

⁵ *Königs Caroli XI. in Schweden Kriegs-Recht und Articuls-Brief vor dero militz zu lande, de Anno 1683*, [w:] J.C. Lünig, *Corpus Iuris Militaris des Heil. Röm. Reichs: worinn das Kriegs-*

niniejszego artykułu jest scharakteryzowanie kar stosowanych w armii szwedzkiej na przełomie XVII i XVIII w. na podstawie kodyfikacji prawa wojskowego z 1683 r., a także wskazanie, za jakie przestępstwa i wykroczenia były one stosowane. Ponadto uwzględniony zostanie aspekt religijny karolińskiego aktu normatywnego i jego wpływ na funkcjonowanie wojska. W tekście posłużono się edycją źródłową z 1998 r.⁶

2. Struktura Artykułów Wojskowych Karola XI z 1683 r.

Artykuły Wojskowe Karola XI składały się z 25 zatytułowanych rozdziałów⁷. Każdy z nich zawierał od kilku do kilkunastu artykułów, zastosowano numerację ciągłą w obrębie całego dokumentu, a łącznie było 145 przepisów. Integralną część Artykułów stanowiło pięć instrukcji liczących po kilkanaście punktów, także uchwalonych 2 marca 1683 r. w Sztokholmie oraz pięć innych dokumentów królewskich z lat wcześniejszych i sześć modlitw.

-Recht sowol der Röm. Kayserl. Majestät..., Bd 2: *Vom Reichs-Kriegs-Rechte insonderheit*, Leipzig 1723, s. 1338–1352 (Caput III. Von Schweden, CCCCXLV). Wersję niemieckojęzyczną przygotowano dla jednostek rekrutowanych spoza szwedzko-fińskiego rdzenia Królestwa Szwecji, gdzie językiem dowodzenia był język niemiecki (E. Anners, *Den karolinska militärstraffrätten och Peter den stores krigsartiklar*, Stockholm 1961, s. 13).

⁶ *Karl XI:s krigsartiklar 1683*, Karlstadt 1998.

⁷ I. Om GUDs Fruktan och GUDs H. ord (6 artykułów); II. Om GUDs Tjänst och Predikan (11 artykułów); III. Om Fältprästerernas Kall och Ämbete (5 artykułów); IV. Om Konungens samt högre och nedrigare Officerares Respect, Auctoritet och Commendo, samt de gemenas lydno (16 artykułów); V. Om överdåd och Värjeblottande (11 artykułów); VI. Om allehanda Soldate-Arbete (4 artykuły); VII. Om Alarm och Skiltvakt (4 artykuły); VIII. Om Marsch och Tågordning (4 artykuły); IX. Om Fältflyktige och Rymmande (7 artykułów); X. Om Stormar (2 artykuły); XI. Om Kapitulation eller Ackord med fienden (2 artykuły); XII. Om Fästningars uppgivande (3 artykuły); XIII. Om Förräderi och Kunsksam- samt Gemenskapsplägande med Fienden (3 artykuły); XIV. Om olovliga sammankomster, Myteri och Slagsmål (6 artykułów); XV. Om Dråp och Mord (3 artykuły); XVI. Om Våldtäkt, Lagersmål, Horeri och Sodomitiska Synd (11 artykułów); XVII. Om Brand, Rövande och Stöld (10 artykułów); XVIII. Om Kvarter och Läger (4 artykuły); XIX. Om oakksamhet, fördärvande eller förpantande av Gevär, Krut, Lod, Hackor, Pickor och annat sådant (3 artykuły); XX. Om Städernas och Fästningars erövrande, samt däruti befintligt byte, och om Fångar (8 artykułów); XXI. Om Mönstring (7 artykułów); XXII. Om Avdankning (4 artykuły); XXIII. Om Sold och Löning (6 artykułów); XXIV. Om undanskaffande och döljande av ogärningsmän (2 artykuły); XXV. Om alla Officerares samt Gemenas ed och plikt (3 artykuły).

Pierwsza instrukcja⁸ składa się z 22 punktów odnoszących się do przepisów porządkowych obowiązujących w sądach wojskowych oraz dodatkowych 28 punktów regulujących zasady przeprowadzania legalnego procesu sądowego, śledztwa i wydawania wyroków⁹. Druga instrukcja¹⁰ zawierała w sobie 15 punktów poświęconych służbie i obowiązkom generała-audytora (*generalauditeur*). W trzeciej instrukcji¹¹ znajdowały się 23 punkty, które określały obowiązki generała-profosa (*generalgevaldiger*) i profosów regimentowych (*regimentsprofoss*). Natomiast w czwartej instrukcji¹² zawarto 12 punktów informujących o służbie oraz obowiązkach generał-wagenmeistra (*generalvagnmästare*) i wagenmeistrów regimentowych (*regementsvagnmästare*). Ostatnia instrukcja¹³ składała się z 5 punktów omawiających obowiązki generała-żandarmerii (*rumormästare*).

⁸ *Konglige Maj:ts Förordning, huruledes och vad, vid General- och Regements- Rätterna, under dess Militie hållas och uti akt tagas bör, jämte några korta Reglor, som vid samma Rätter, angående laga Process, rannsaking och dom, observeras och efterlevas skola. Given på Stockholms Slott den 2. Martii anno 1683.* Wersja niemiecka: *Königs Caroli des XI. in Schweden Verordnung, welchergestallt es bey denen General und Regiments-Gerichten unter dero Miliz gehalten, und was dabey in acht genommen werde solle, nebenst einigen kurtzen Regeln, welche bey selbigen Gerichten, den gerichtlichen Process die Untersuchung und das Urtheil betreffend, zu observiren und zu beobachten seyn, de Anno 1683, [w:] J.C. Lünig, op. cit., s. 1352–1355 (Caput III. Von Schweden, CCCXLVI).*

⁹ *Nu följa Reglorne angående laga Process, rannsaking och dom.* Wersja niemiecka: *Hierauf folgen nun die Reguln der gerichtlichen Process, die Untersuchung und das Urtheil betreffend, [w:] J.C. Lünig, op. cit., s. 1355–1358 (Caput III. Von Schweden, CCCXLVI).*

¹⁰ *Konglige Majestäts Instruction och Order för Dess General-Auditeur, var efter han och andre vederbörande, sig hava att rätta. Given Stockholm den 2 Martii Anno 1683.* Wersja niemiecka: *Königs Caroli des XI. in Schweden Instruction und Orde, wornach sich Dero General-Auditeur und andere, die es sonst angehet, zu richten und zu verhalten haben, de Anno 1683, [w:] J.C. Lünig, op. cit., s. 1358–1360 (Caput III. Von Schweden, CCCXLVII).*

¹¹ *Konglige Majr:ts Instruction för General-Gevaldigern, däruti också, vad Regiments-Profossernes Ämbete är, begripes. Datum Stockholm den 2 Martii 1683.* Wersja niemiecka: *Königs Caroli des XI. in Schweden Instruction vor den General-Gewaltiger bey Dero Militz, worinnen auch zugleich der Regiments-Profosen Amt und Berrichtungen mit begriffen, de Anno 1683, [w:] J.C. Lünig, op. cit., s. 1360–1362 (Caput III. Von Schweden, CCCXLIIIX).*

¹² *Konglige Majestäts Instruction, varefter General-Vagnmästare, så ock Regements-Vagnmästare sig hava att rätta. Datum Stockholm den 2 Martii Anno 1683.* Wersja niemiecka: *Königs Caroli des XI. in Schweden Instruction, wornach der General-Wagenmeister, wie auch der Regiments-Wagenmeister bey dero Militz sich zu richten und anzuschicken haben, de An. 1683, [w:] J.C. Lünig, op. cit., s. 1362–1363 (Caput III. Von Schweden, CCCXLIX).*

¹³ *Konglige Maj:ts Instruction och Förordning, angående Rumormästarens Kall och Ämbete. Datum Stockholm den 2 Martii Anno 1683.* Wersja niemiecka: *Königs Caroli des XI. in Schweden Instruction und verordnungen des Rumor-Meisters bey Dero Armee Beruff und*

Następna część to wspomniane pięć dokumentów królewskich. Pierwszy, siedmiopunktowy, ustanowiony w Malmö 25 czerwca 1676 r., regulował kwestie wyposażenia, a także zaopatrzenia dowódców, żołnierzy piechoty i kawalerii oraz artylerzystów podczas marszu¹⁴. Następny z 16 maja 1677 r. (Nääs) zawierał 14 punktów, które odnosiły się wprost do porządku marszowego i nadużyć z tym związanych¹⁵. Trzeci, czteropunktowy z 24 listopada 1677 r. (Ljungby) dotyczył kwestii zniesienia samowolnych rekwizycji i kwaterunków¹⁶. Czwarty z 3 kwietnia 1678 r. (Ljungby) składał się z dziesięciu punktów informujących o porządku zakwaterowania¹⁷, a piąty z 22 sierpnia 1682 r. (Sztokholm) w 14 punktach regulował kwestie związane z bójkami i pojedynkami¹⁸.

Ostatni element stanowiły modlitwy. Było ich sześć: modlitwa poranna (*morgonbön*) i wieczorna (*aftonbön*), modlitwa za głównodowodzącego armią (*bön för en hög person som kommenderar armén*), modlitwa oficera (*en officerares bön*), modlitwa żołnierza (*en gemen soldats bön*) oraz modlitwa podczas bitwy lub innych niebezpiecznych sytuacji (*bön när fältslag eller andre farlige tilfällen äro för handen*)¹⁹.

Artykuły powstały w duchu kodyfikacji wojskowych Gustawa II Adolfa (1611–1632), który był przekonany, że państwo będzie tak długo trwało, jak długo jego siły zbrojne będą utrzymane w należytym porządku²⁰. Przez to też Artykuły mocno były związane

Amt angehend, de Anno 1683, [w:] J.C. Lünig, op. cit., s. 1363–1364 (Caput III. Von Schweden, CCCCL).

¹⁴ *Konglige Maj:ts Förnyade Tågordning var efter Kongl. Majst. nådigst vil att dess Land och sid, milice samt Artillerie Folk theas Skiussning och Onhåld skole åtnjuta när te till eller från tåg warda Kommenderade*, Malmö 25 Junii 1676.

¹⁵ *Konglige Maj:ts Plakat angående Durchtåg och Resor av Krigsfolk med vad som te till hörer*, Nääs 16 Majj 1677.

¹⁶ *Kungl. Maj:ts Plakat, till avskaffande av egetvilliga skydd och gästningar*, Ljungby 24 Novembr 1677.

¹⁷ *Konglige Maj:ts Plakat, angående te uppå Riksdagen uthi Halmstad bevilja. Inkvarterings-Ordning*, Ljungby 3 April 1678.

¹⁸ *Konglige Maj:ts Stränge och alvorlige förbud angående Dueller och Slagsmål samt Förordning över den Reparation och förnjelse som den beskymfade havr at undfå*, Stockholm 22 Augusti 1682. Wersja niemiecka: *Königs Caroli XI in Schweden Duell-Edict, de Anno 1682*, [w:] J.C. Lünig, op. cit., s. 1335–1338 (Caput III. Von Schweden, CCCXLIV).

¹⁹ D. Gudmundsson, *Kring krigsbönböcker och korum. Om bön i den svenska armén 1611–1721*, „Svensk Teologisk Kvartalskrift” 2011, Årg. 87, nr 1, s. 43–45.

²⁰ *Krigs articular såsom the aff höghlåfligh vthi åminnelse konungh Gustavo Adolpho, then andre och store, medh mång herlige och nyttige stycker fordom förbättrade och sammandragne*

ze sferą religijną²¹. Każde wykroczenie przeciwko nim było nie tylko złamaniem prawa świeckiego, ale przede wszystkim prawa Bożego oraz grzechem, a wskazane w nich kary były rodzajem pokuty w celu oczyszczenia nie tylko winowajcy, ale także zbiorowości, co pokazał okres Wielkiej Wojny Północnej (1700–1721) i towarzysząca jej szwedzka propaganda państwowa. Wszelkie wygrane bitwy miały być nagrodą za przestrzeganie Artykułów, prawa Bożego i dyscypliny, a wystąpienie przeciwko nim, nawet przez pojedynczego żołnierza, miało sprowadzać gniew Boży (starotestamentowy) na całą wspólnotę. Również znaczna liczba kar honorowych wskazuje, że Artykuły miały istotne znaczenie w światopoglądzie najwyższej warstwy szwedzkiego korpusu oficerskiego tzw. Karolinów, także religijnym²². Wnioskując z dzieła Juliusa Richarda de la Chapella²³, ich najważniejszymi wartościami były:

*äre: vppå h. k. m.tz och thenne tijdh höghläflige Sweriges rijkes regeringz förmodelige nådige behagh, krigzfolcket i Finlandh til rättelse, effter höghwålborne grefwes, herr Peder Brahes, för detta general gubernatores i storfurstendömet Finlandh: men nu Sweriges rijkes drätzet giffne serdeles förlåff, således afftolckat at finsken ex diametro emoot swenskan satt och stält är, i godh och tienstachtigh meningh fäderneslandet och sin egen nation ther medh at til wilies wara, nu nyligen förfärdigat och til tryckz skaffat aff Harttwijk Henrichszon Speitz Tavast-Finlando, Stockholm 1642; M. Kopczyński, op. cit., s. 121–122; Z. Anusik, *Gustaw II Adolf i reformy wojskowe w Szwecji*, [w:] *Organizacja armii w nowożytnej Europie: struktura – urzędy – prawo – finanse*, red. K. Łopatecki, Zabrze 2011, s. 287–288; idem, *Gustaw II Adolf*, Wrocław 2009, s. 131–142. Według Jerzego Maronia: „siedemnastowieczne oddziały wojskowe bywały lub wręcz były grupami przestępczymi funkcjonującymi w ramach państwa – związku przestępczego” (J. Maroń, *Wojsko jako grupa przestępcza w XVII w.*, [w:] *Przestępczość kryminalna w Europie Środkowej i Wschodniej w XVI–XVIII w.*, red. P. Klint, D. Wojtucki, Łódź–Warszawa 2017, s. 118).*

²¹ Michael Busch zauważył, że 33 artykuły odnosiły się bezpośrednio (art. 1–22) lub pośrednio (art. 88–98) do kwestii religijnych (M. Busch, op. cit., s. 159). Natomiast Erik Anners wskazał, że surowy porządek dyscyplinarny funkcjonujący w armiach europejskich w XVII w. opierał się na postuszeństwie władzy religijnej i wojskowej, przy czym jak zaznaczył, ta pierwsza miała być wówczas najważniejsza. Była ona niejako legitymizacją dla sprawujących władzę państwową, a co za tym idzie, także dla organu dowodzącego hierarchią wojskową (E. Anners, op. cit., s. 25).

²² V. Sarkamo, op. cit., s. 24–31, 38, 69–72, 81–86, 127, 145; A. Kalbarczyk, *Wątki religijne i duszpasterskie bitwy pod Wschową 1706*, „Adhibenda” 2018, t. 5, s. 18, 20–24; C. Collstedt, *Duellanten och rättvisan Duellbrott och synen på manlighet i stormaktsväldets slutskede*, Lund 2007, s. 158; A.F. Upton, op. cit., s. 79–80; O. Larsson, *Stormaktens sista krig. Sverige och stora nordiska kriget 1700–1721*, Lund 2009, s. 117–119.

²³ A. Munthe, *De la Chapelle släkt*, [w:] SBL, Bd. 10, Stockholm 1931 s. 599.

bojaźń Boża, odwaga, męskość, pracowitość, honor, posłuszeństwo dowódcom i prawu wojskowemu²⁴.

W inwokacji do swojej kodyfikacji Karol XI wskazał, że Artykuły nawiązują do praw ustanowionych przez jego poprzedników i są ich uzupełnieniem oraz że zostały dostosowane do obecnych warunków. Podkreślona została również konieczność utrzymania w wojsku dobrej i surowej dyscypliny, a sędziowie wojskowi wyższego i niższego szczebla nie powinni odchodzić od treści zatwierdzonego prawa. Osąd i kara miały być surowe. Wyjątek dla odstępstwa od Artykułów mogły stanowić jedynie szczególne okoliczności, co powinno być zgłoszone bezpośrednio do monarchy lub marszałka polnego (*fältmarskalk*) przez generała-audytora.

W Artykułach Wojskowych Karola XI obowiązywał szereg kar za poszczególne przewinienia – od kar cielesnych po kary na honorze i pieniężne. W tym miejscu należy zasygnalizować, że za popełnienie jednego przestępstwa mogło być przewidziane kilka różnych sankcji, od egzekucji po grzywnę, stosowanych pojedynczo lub zbiorczo. Po pierwsze, wynikać to mogło z założenia, że za niektóre ciężkie przestępstwa, tj. za zdradę, orzekając karę śmierci, utratę praw honorowych i konfiskatę majątku, chciano możliwie jak najdobitniej potępić popełniony czyn. Z drugiej strony pozostawiano w gestii sądów wojskowych ocenę szkodliwości czynu (indywidualna klasyfikacja czynu), który zasądzał z dostępnego zbioru sankcji adekwatną karę lub kary²⁵. Po trzecie mogło to być również efektem nieumiejętnej kompilacji starszych artykułów wojskowych, z których korzystano przy tworzeniu normy prawnej z 1683 r. Powodowało to, jak zauważył Karol Łopatecki a także Erik Anners, chaos legislacyjny i było zjawiskiem powszechnym dla kodeksów wojskowych okresu wczesnonowożytnego²⁶.

²⁴ Chapelle J.R. de la, *Een Militarisch Exercitiæ Book Eller Regimentz Spiegel aff ett Infanterie, Hwarvthinnan Författas huru ett Regemente böör wara besatt medh Officerare, sampt hwars och ens Plicht och Grad ifrå en Gemen alt in til en Öfwerste så ock någre Förslag och påminnelser om ett och annat som böör observeras; Jämpte alle Simple och Dubble Excercitier, Offensive och Defensive fächtande medh en formeradh Skantz Battalie, för Sweriges blomstrande Vngdom som Lust hafwa til thet Ridderlige och Militariske Wäsendet Korteligen sammanfattadt*, Stockholm 1669, s. 16–35, 53–70, 110–112.

²⁵ E. Anners, op. cit., s. 30–32, 47–50.

²⁶ K. Łopatecki, „*Disciplina Militaris*” w wojskach Rzeczypospolitej do połowy XVII wieku, Białystok 2012, s. 422; E. Anners, op.cit., s. 85–87.

3. Kara śmierci

W celu utrzymania wysokiej dyscypliny wśród żołnierzy i oficerów najczęściej stosowaną karą za różnego rodzaju przewinienia było pozbawienie życia. Badany dokument, poza wyjątkami, nie precyzuje sposobu wykonania egzekucji. Można się jedynie domyślać, że chodzi o powieszenie, ścięcie czy rozstrzelanie.

Kara śmierci została przewidziana m.in. za bluźnierstwo przeciwko Bogu (art. 2), za uchybienie honorowi lub atak na króla, feldmarszałka, naczelnego dowódcę czy innego przełożonego (art. 26, 27, 28, 35), jak również za sprzeciwianie się ich rozkazom (art. 29, 30, 31, 34, 50). Orzekano karę śmierci za wyjęcie szpady (art. 41, 43) lub zranienie kogoś podczas odbywania się sądów wojskowych lub nabożeństwa (art. 42). Równie surowo karano żołnierzy za obrazę i utrudnianie służby wartownikom (art. 45) oraz strzelanie lub wszczynanie fałszywego alarmu w obozie czy twierdzy (art. 54). Przewidywano pozbawianie życia także za bunt podczas marszu (art. 60) czy odejście od sztandaru bez zgody przełożonego (art. 61) lub za ucieczkę spod niego w czasie walki (art. 62) i marszu (art. 63).

Z całą stanowczością stosowano ją wobec tych, którzy bez wcześniejszego zwolnienia z regimentu, szwadronu lub kompanii przenieśli się do innego oddziału (art. 62). Tak samo było w przypadku dowódców lub żołnierzy regimentu, szwadronu lub kompanii, którzy uciekli z pola bitwy albo odstąpili spod obleganej twierdzy (art. 64, 65, 67, 69, 70), wbrew rozkazom skapitulowali przed wrogiem (art. 71), poddali twierdzę (art. 73) albo też zmusili gubernatora do jej poddania (art. 74).

Karę śmierci stosowano również za: zdradę (art. 76, 77, 78), podburzanie do buntu lub zamieszek i niewspieranie towarzyszy broni (art. 80, 81, 83, 84), wyjście z obozu, garnizonu lub twierdzy poza głównymi bramami (art. 111, 112), za ponowne zastawienie, sprzedanie, przegranie lub przepicie broni, narzędzi czy munduru (art. 115), trzykrotne okaleczenie swojego konia w celu zwolnienia ze służby (art. 129), a także publiczne domaganie się wypłaty żołdu (art. 139). Poza tym zasądzana była przy szeregu różnego rodzaju przestępstw pospolitych, takich jak morderstwo (art. 85), morderstwo z użyciem czarnej magii (art. 87), a także podżeganie do niego (art. 86). Podlegali jej również: gwałciciele (art. 88), poczwórni cudzołźnicy (art. 94), uprowadzający i znęcający się nad ludnością cywilną (art. 101), podpalacze, którzy podkładali ogień bez rozkazu (art. 99, 100), złodzieje koni

i niszczyciele inwentarza zwierzęcego (art. 104), rabusie kościołów, szkół oraz szpitali (art. 103, 116), magazynów artylerii, amunicji lub żywności bez względu na wartość łupu (art. 108), złodzieje, którzy po raz trzeci zostali złapani, a także szabrownicy podczas powodzi czy pożaru (art. 103), jak i dopuszczający się kradzieży na warcie, okradający gospodarza w miejscu kwaterowania, lub towarzysza broni (art. 105). Taką sprawiedliwość wymierzano również tym, którzy zmuszali wartowników do opłat za napoje, jedzenie lub opał (art. 107), nie przestrzegali kolejności w podziale łupów (art. 117) lub nie zgłaszali znalezionych rzeczy (art. 106)²⁷. Dokument królewski z 24 listopada 1677 r. przewidywał, że mogła być ona zasądzona także wobec tych, którzy wbrew rozkazom królewskim dopuszczali się samowolnych kwaterunków lub rekwizycji, przy czym gubernator prowincji (*landshövding*) musiał taki fakt zgłosić (pkt 2).

Wobec oficerów kara śmierci orzekana była również za nieprzeprowadzanie przeglądów oddziałów (art. 124), pobieranie większej ilości pieniędzy i prowiantu, niż wynosił faktyczny stan jednostki (art. 138) czy za brak akceptacji na przydzielony przez kwatermistrza lokal (art. 109). Natomiast w instrukcji dla generała-profosa znajdowały się zapisy dotyczące kary śmierci dla tych, którzy utrudniali wykonywanie obowiązków jemu lub jego ludziom (pkt 4). Przewidziana była także dla profosów regimentowych i kompanijnych za sprzedaż towarów przez markietanów po wyższej taryfie niż ustalona przez generała-profosa (pkt 8).

Tylko w niektórych przypadkach, jak to już wspomniano, Artykuły Wojskowe precyzują sposób wykonania egzekucji. Najczęściej kara śmierci przez **powieszenie** była praktykowana za kradzież, z uwzględnieniem jej natury, tj. powyżej 40 riksdalerów (art. 102, 103). Ze względu na swoją prostotę i wydajność była ona zapewne stosowana także w przypadku wielu innych przestępstw zagrożonych karą śmierci, ale zapisy analizowanego dokumentu karolińskiego prawa wojskowego o tym wprost nie wspominają.

Innym wariantem kary śmierci przez powieszenie była **decymacja**. Polegała ona na tym, że w celu „oczyszczenia” regimentu, szwadronu lub kompanii, które okryły się hańbą, losowo wybierano z nich co dziesiątego żołnierza, a następnie wskazanych wieszano.

²⁷ Na temat prawa zdobyczy wojennej w okresie wczesnonowożytnym: M. Iwanejko, *Prawo zdobyczy wojennej w doktrynie XVI–XVIII wieku*, Kraków 1961.

Zasądzana ona była wobec regimentów, szwadronów lub kompanii, które uciekły z pola bitwy lub odstąpiły od szturmowania twierdzy (art. 64, 65, 66, 69, 70), bez rozkazu poddały się wrogowi (art. 71), zmusiły gubernatora do poddania twierdzy (art. 74) lub wywołały bunt i nie wspierały innych towarzyszy broni (art. 80, 81, 83).

W Artykułach karolińskich pojawiają się także informacje o wykonaniu egzekucji poprzez **ścięcie mieczem**. Tego typu formę pozbawienia życia zarezerwowano dla osób, które kpiły z nabożeństw i świętych sakramentów (art. 3), dopuszczały się bigamii (art. 97) lub sodomii, czyli współżycia seksualnego ze zwierzętami (art. 98)²⁸. Kara ta była również zasądzana wobec oficerów, którzy zostali przyłapani po raz trzeci na przekupstwie podczas przeglądów oddziałów (art. 126). Natomiast w dokumencie królewskim z 22 sierpnia 1682 r. sprecyzowano, że kara ta może być też zastosowana wobec pojedynkujących się oficerów, w sytuacji śmierci jednego z nich. Ścinani byli oficer oraz jego sekundant, a także sekundant ofiary. Co prawda wszyscy mogli zostać pochowani na cmentarzu, ale tylko w ustronnym miejscu, bez ceremonii religijnej i udziału kapłana (pkt 3)²⁹.

Jako wariant wykonania kary śmierci pojawia się również parokrotnie **rozstrzelanie**, stosowane za wyjęcie szpady w gniewie przy sztandarze, w obozie, w garnizonie, w szyku, w polu, w marszu, wobec wartowników, czy patrolu (art. 40, 44, 46, 47). Równie często karano nim za zaśnięcie na posterunku (art. 56), za jego opuszczenie lub upicie się podczas pełnienia służby (art. 57).

Rzadko stosowaną formą kary śmierci było **spalenie na stosie**, które zostało zarezerwowane dla dwóch przestępstw: dla kobiety, która popełniła morderstwo przy użyciu czarnej magii (art. 87) i za grzech sodomii, choć w tym przypadku winnego najpierw ścinano, a następnie jego ciało palono (art. 98).

²⁸ Następnie palone na stosie.

²⁹ Dokument królewski wyraźnie podkreślał, że konsekwencje ponosiły obie pojedynkujące się strony. W zależności od wyniku pojedynku, orzekana była adekwatna kara tj. ścięcie mieczem, kiedy doszło do śmierci jednego z pojedynkujących się, a w pozostałych przypadkach wydalenie ze służby, grzywna 2000 riksdalerów i dwa lata więzienia. Kara obejmowała zarówno pojedynkujących się jak i ich sekundantów (C. Collstedt, op. cit., s. 47, 124–125, 304).

4. Kary na ciele

Jedną z powszechniejszych kar na ciele, która pojawia się w zapisach Artykułów Wojskowych z 1683 r., była **chłosta**, orzekana często za przestępstwa obyczajowe. Mogli zostać skazani na nią podoficerowie, którzy znęcali się nad żołnierzami (art. 36) lub sami żołnierze, którzy nierzetelnie wykonywali rozkazy (art. 51, 52), zakłócali spokój w twierdzach i miastach (art. 48), wszczynali fałszywe alarmy (art. 54) lub nie stawiali się na sygnał alarmowy (art. 55), prowokowali bójki (art. 82), porzucali broń (art. 113), publicznie domagali się wypłaty zaległego żołdu (art. 135), czy dopuścili się zniszczenia mienia gospodarza w domu, w którym kwaterowali albo uszczerbku na zdrowiu jego i jego bliskich (art. 110). Za każde z tych przewinień przewidywano sześć batów.

Chłosta wykonywana była także na tych, którzy popełnili kradzież do 40 riksdalerów (art. 102, 103) lub po raz pierwszy albo drugi dopuścili się cudzołóstwa – od czterech do dziewięciu batów (art. 91, 92). Za pożyczenie na przegląd oddziału konia, siodła, pistoletów lub innej broni i sprzętu, groziło za pierwszym razem sześć, a za drugim dziewięć batów (art. 128). Tak samo było w przypadku okaleczenia swojego konia w celu zwolnienia ze służby (art. 129). Oficerowie mogli zostać ukarani chłostą sześciu batów, gdy nie przekazali do dowództwa łupów wojennych (art. 120), jeńców (art. 122) lub sztandarów (art. 123), a także gdy dopuścili się przekupstwa podczas przeglądu oddziałów – za pierwszym razem kara wynosiła sześć, za drugim dziewięć batów (art. 126).

Specyficzną odmianą chłosty był tzw. **bieg przez różgi** lub **praszczęta (gatlopp)**³⁰, co polegało na tym, że skazany żołnierz musiał przejść przez szpaler 300 osób, które go chłostały. Artykuły Wojskowe przewidywały tego typu karę za wyciągnięcie szpady przez żołnierza w obecności feldmarszałka, a skazany na nią musiał sześciokrotnie przejść przez taki szpaler (art. 39).

Stosunkowo jedną z łagodniejszych kar zasądzanych na podstawie Artykułów karolińskich był **areszt** lub **więzienie**, przy czym za pobyt, jak zaznaczono w instrukcji dla generała-profosa, należało zapłacić tak, jak i za kajdany (pkt 14). Orzekano ją w sytuacji, kiedy doszło do obrazy króla, feldmarszałka lub innej osoby reprezentującej majestat monarszy (art. 25). Była ona również stosowana wobec podoficerów,

³⁰ M. Thomsen, *Kary na honorze w nowożytnym Toruniu. Przyczynek*, „Rocznik Toruński” 2001, t. 28, s. 67.

którzy znęcali się nad żołnierzami (art. 36), za podłożenie ognia i niszczenie bez rozkazu w zależności od zakresu dokonanych szkód (art. 100), a także za rabowanie kościołów, szkół i szpitali (art. 116). Często sięgano po nią też za nieprzestrzeganie kolejności w podziale łupów wojennych w zależności od ich wartości (art. 117) lub wobec żołnierza, który przyjął bezpodstawne zwolnienie ze służby od oficera, który nie miał do tego uprawnień (art. 133). Zgodnie z dokumentem królewskim z 25 czerwca 1676 r. podlegali jej także oficerowie, którzy oddalili się od swojego oddziału (pkt 2), lub według zapisów edyktu z 15 maja 1677 r. żołnierze, którzy podczas przemarszów dopuszczali się nadużyć wobec ludności cywilnej (pkt 1).

Dokument Karola XI dotyczący pojedynków stanowił, że mogli zostać na nią skazani, na okres dwóch lat, pojedynkujący się, a dodatkowo mogła ona zostać przedłużona o trzy lata za niezapłacenie grzywny 2000 riksdalerów (pkt 2, pkt 5, pkt 7) lub w sytuacji drugiego przypadku znieważenia innego żołnierza (pkt 9, pkt 10). Co istotne, również profesowie zgodnie z obowiązującą ich instrukcją mogli otrzymać tego typu karę za niewypełnianie swoich obowiązków (pkt 15, pkt 16).

Inną formą ograniczenia wolności było zakuwanie w **kajdany** na cały dzień i noc. Skazywano na nie głównie żołnierzy, którzy trzykrotnie opuścili apel, modlitwę lub kazanie, albo podczas odbywania tych wydarzeń oddawali się zabawie (art. 10). Stosowano je również za zwykłe pijaństwo (art. 13).

Aresztowi lub więzieniu często towarzyszyła też **kara głodówki**, w czasie której skazany był żywiony tylko niewielkimi racjami wody i chleba. Tego typu sankcję zasądzano w kilku przypadkach: za nierzetelne wykonywanie rozkazów przez żołnierzy i oficerów (art. 51, 52), żołnierzowi za niestawienie się na sygnał alarmowy (art. 55), za zniszczenie broni czy innych narzędzi (art. 114), za nieprzestrzeganie kolejności w podziale łupów wojennych w zależności od ich wartości (art. 117), a także dla żołnierza, który przyjął bezpodstawne zwolnienie ze służby od oficera, który nie miał do tego uprawnień (art. 133).

Dość powszechną karą za różnego rodzaju przewinienia było noszenie przez żołnierzy **ciężaru** na apelu przed regimentem. Zazwyczaj stanowiło go kilka muszkietów³¹

³¹ Muszkiet lontowy (*luntlåsusköt*) lub skałkowy (*flintlåsusköt*) z czasów Karola XI ważył około 4,5 kg: <https://digitaltmuseum.se/011024382550/luntlasmuskot-m-1680> (dostęp: 29.01.2024); <https://digitaltmuseum.se/011024382554/muskot-m-1690> (dostęp: 29.01.2024).

lub inne ciężkie wyposażenie wojskowe. Tego typu karę zasądzano za bluźnierstwo, kłamstwo czy oszustwo (art. 5), a także za opuszczanie przez żołnierza apelu, modlitwy lub kazania, jak też za oddawanie się zabawie podczas ich odbywania (art. 10). Często również mogła być ona wymierzona za nierzetelne wykonywanie rozkazów (art. 51) czy za niestawienie się na sygnał alarmowy (art. 55), albo niezameldowanie się po sygnale do wymarszu (art. 58), czy po prostu za maruderstwo (art. 59).

Stosunkowo rzadko stosowano karę polegającą na **okaleczeniu (mutylacja)**³² i w Artykułach nie sprecyzowano dokładnie, w jaki sposób należałoby ją wykonać. Groziła ona w dwóch przypadkach – za podłożenie ognia lub zniszczenie mienia bez rozkazu w zależności od wyrządzonej szkody (art. 100), a także za rabunek kościołów, szkół czy szpitali (art. 116).

5. Kary na honorze

Równie często jak kary na ciele w Artykułach karolińskich pojawiają się kary na **honorze**. Najczęściej była to **utrata praw honorowych**, co w głównej mierze dotyczyło oficerów, a w przypadku żołnierzy godności wojskowej. Można było ją orzec za uciekłą spod sztandaru w czasie marszu (art. 63) oraz wobec dowódcy i żołnierzy regimentu, szwadronu lub kompanii, którzy uciekli z pola bitwy lub spod obleganej twierdzy (art. 64, 65, 67, 69, 70, 130), skapitulowali przed wrogiem (art. 71) lub poddali twierdzę (art. 73) albo zmusili gubernatora do jej poddania (art. 74). Zasądzano ją także za zdradę (art. 76, 77, 78), bunt i niewspieranie towarzyszy broni (art. 80, 81, 83). Stosowana była poza tym wobec oficerów, którzy nie zaakceptowali przydzielonej im przez kwatermistrza kwatery (art. 109), jak również nie przestrzegających obowiązku dokonywania przeglądu oddziałów, (art. 124), albo dokonujących oszustw podczas ich odbywania (art. 125), jak pożyczenie komuś konia, siodła, pistoletów, innej broni oraz wyposażenia wojskowego (art. 128).

Spośród innych kar honorowych można wskazać odbycie **publicznej pokuty** na apelu regimentu, którą stosowano w przypadku bluźnierstwa (art. 4) lub opuszczenia apelu, modlitwy oraz kazania przez kapłana albo oficera, czy też oddawanie się zabawie podczas ich trwania (art. 6, 8, 9). Również w dokumencie królewskim dotyczącym

³² Odcięcie nosa, uszu, języka, dłoni lub stopy.

pojedyneków, za znieważenie była przewidziana **kara publicznych przeprosin** (pkt 9, 10), tak samo jak w Artykułach za obrazę króla, feldmarszałka lub innej osoby reprezentującej majestat monarszy (art. 25).

Często też stosowano karę **zestania poza obóz**, którą postulowano się wobec żołnierzy regimentu, szwadronu lub kompanii, którzy wbrew rozkazom poddali się wrogowi lub oddali twierdzę (art. 71, 73). Inną przestanką do zasądzenia tego typu sankcji było porzucenie broni (art. 113). Dopiero po zrehabilitowaniu się żołnierze mogli powrócić do obozu jako „oczyszczeni”. Natomiast specyficzny zapis dotyczący tej kary zawarty został w instrukcji dla generała-profosa, który mógł wydalic z obozu niezaprzysiężonych markietanów (pkt 10).

Często karami honorowymi stosowanymi wobec oficerów było zawieszenie lub degradacja. **Zawieszenie** groziło oficerowi za pierwszy przypadek pijaństwa (art. 12) albo za zakłócanie porządku w twierdzach oraz miastach (art. 49). Natomiast **degradacja** (zazwyczaj do stopnia szeregowca) stosowana była wobec drugiego przypadku pijaństwa oficera (art. 12), niestawienia się na sygnał alarmowy (art. 55) lub za pojedynek (art. 82).

Ostatecznością było natomiast **wydalenie ze służby wojskowej**, a zakres przewinień, który pozwalał na zastosowanie takiej kary, był szeroki. Po pierwsze – grzech bałwochwalstwa (art. 1). Po drugie – trzeci przypadek pijaństwa oficera (art. 12) czy kapłana (art. 11)³³, który mógł zostać usunięty także za zaniedbanie swoich obowiązków czy niemoralne prowadzenie się (art. 21). W przypadku oficera karę taką stosowano również, gdy obnażył szpadę w obecności feldmarszałka (art. 39), nie stawił się po sygnale do wymarszu (art. 58), nie przekazał do dowództwa: łupów wojennych (art. 120), jeńców (art. 122), czy sztandarów (art. 123), gdy dopuścił się oszustwa podczas przeglądu wojsk, które polegało na uzupełnianiu stanu regimentu ludźmi, którzy do niego nie należeli (art. 125), nie zgłosił próby przekupstwa podczas przeglądu wojsk (art. 127), bezpodstawnie udzielił żołnierzowi zwolnienia ze służby, podczas wyprawy wojennej, nie mając do tego uprawnień (art. 133), gdy publicznie domagał się wypłaty zaległości w żołdzie (art. 135) lub pobierał więcej pieniędzy i prowiantu niż wynosił faktyczny stan osobowy oddziału (art. 138). Poza tym tego typu karę można było orzec za maruderstwo (art. 58) lub korzystanie z usług

³³ Za pierwszym i drugim razem kara wyznaczana była przez Konsystorz Polowy.

prostytutek (art. 89). W dokumencie królewskim z 22 sierpnia 1682 r. podlegali jej także pojedynkujący się (pkt 2, 5), a dodatkowo w instrukcji dla generała-profosa widniał zapis, że za niewykonywanie jego poleceń również mogli zostać na nią skazani profosowie regimentowi (pkt 5).

6. Kary pieniężne

Niezwykle dotkliwe były też dla żołnierzy i oficerów kary finansowe, których było kilka. Pierwszą z nich była **grzywna**. Doprecyzowana, jeżeli chodzi o wysokość w Artykułach w przypadku cudzołóstwa albo kazirodztwa: 40–90 riksdalerów (art. 90, 95, 96); czy 20 riksdalerów za pierwsze oszustwo oficera podczas przeglądu wojsk (art. 125). Podwójna kara pieniężna groziła za zniszczenia wyrządzone w domu gospodarza, u którego kwaterowano, lub spowodowanie uszczerbku na jego zdrowiu (art. 110). Natomiast za bluźnierstwa oraz nadużywanie imienia Boga można było orzec grzywnę w wysokości miesięcznego żołdu, która była przeznaczana na szpital wojskowy (*krigshospitalet*) i „skrzynkę dla ubogich” (*fattigbössan*), co miało formę zadośćuczynienia (art. 4, 5). Konsekwencje finansowe stosowane były również za nieprzestrzeganie kolejności w podziale łupów wojennych, co w zależności od ich wartości mogło się zakończyć przekazaniem ich równowartości na rzecz szpitala wojskowego (art. 117). Zgodnie natomiast z edyktem królewskim z 16 maja 1677 r., oficer, który skonfiskował konia chłopu, był zobowiązany wyplacać mu 6 riksdalerów za każdą przejechaną milę oraz ewentualnie ponieść inne koszty z tym związane. Jednak najbardziej dotkliwa okazywała się zgodnie z dokumentem królewskim z 22 sierpnia 1682 r. grzywna 2000 riksdalerów za udział w pojedynku (pkt 2, 5).

Czasami ustalenie wielkości grzywny pozostawało w gestii sądu wojskowego i zależało od zakresu zniszczeń czy szkodliwości czynu. Tak było w przypadku: niestawienia się na apelu (art. 6), nieogłoszenia publicznie rozkazu (art. 37), handlu w czasie ogłaszania rozkazu (art. 38), zakłócania spokoju przez oficerów w twierdzach i miastach (art. 49), podkładania ognia i niszczenia bez rozkazu (art. 100), rabowania kościołów, szkół i szpitali (art. 116), niszczenia broni lub innych narzędzi (art. 114), a także w sytuacji zastawienia, sprzedania, przegrania lub przepicia broni, narzędzi albo munduru (art. 115).

Inną bolesną formą kary finansowej była **utrata żołdu**. Zasądzano ją wobec oficerów, którzy zmuszali żołnierzy do prywatnej służby (art. 53) lub wzniecali fałszywy alarm,

co kosztowało ich dwumiesięczny żołd, a także utratę broni (art. 54). Oficer mógł również zostać pozbawiony żołdu za: uczestnictwo w pojedynku (art. 82), publiczne domaganie się zaległego żołdu (art. 135), odmawianie żołnierzom ich wynagrodzenia, prowiantu i odzieży (art. 136)³⁴, jak też przyznawanie żołnierzowi urlopu lub zwolnienia ze służby nie posiadając do tego uprawnień (art. 134)³⁵. Żołnierz, który przyjął takie bezpodstawne zwolnienie, także tracił swój żołd (art. 133)³⁶.

Najbardziej rygorystyczną spośród kar materialnych była **konfiskata majątku** i mogła być zasądzona w bardzo wielu sprawach: prowadzenia handlu w czasie trwania apelu, modlitwy, kazania (art. 15) lub ogłaszania rozkazów (art. 38), za zranienie kogoś podczas sądu wojskowego (art. 42), za atak na wartownika (art. 46) czy fałszywy alarm wszczęty przez oficera (art. 54). Przewidziana była również dla żołnierzy oraz dowódców regimentu, szwadronu lub kompanii, którzy uciekli z pola bitwy albo spod obleganej twierdzy (art. 64, 65, 67, 68, 69, 70), skapitulowali przed wrogiem (art. 71), poddali twierdzę (art. 73), a także zmusili gubernatora do jej poddania (art. 74). Często też była orzekana w sprawach za zdradę (art. 76, 77, 78) czy podżeganie do buntu i niewspieranie towarzyszy broni (art. 80, 81, 83), albo wobec oficerów, którzy nie zaakceptowali przydzielonej im przez kwatermistrza siedziby (art. 109), nie przeprowadzali przeglądu oddziałów (art. 124) lub pożyczali na czas przeglądu konie, siodła, broń lub inny sprzęt (art. 128). W dokumencie królewskim dotyczącym pojedynków stosowano ją również wobec skazanych za pojedynki albo usiłujących stoczyć pojedynki poza granicami Szwecji (pkt 4). Zgodnie z instrukcją dla generała-profosa mogli zostać nią objęci także niezaprzyjęni markietani (pkt 10).

7. Prawo talionu

W niektórych artykułach karolińskiej kodyfikacji możemy też znaleźć odwołanie do specyficznego **prawa talionu**, w którym sankcja prawna była identyczna ze skutkiem przestępstwa, czyli tzw. „oko za oko, ząb za ząb”. Stosowano je w kilku sytuacjach. Po pierwsze, wobec osoby ukrywającej wroga lub przestępcę. Groziła za to taka sama

³⁴ Trzymiesięczny żołd.

³⁵ Trzymiesięczny żołd.

³⁶ Trzymiesięczny żołd.

kara, jaka była zasądzona za wcześniej popełnione przez zbiegłego przestępstwo (art. 141). Również profosi, zgodnie z zapisami instrukcji, mogli podlegać takiej sankcji w dwóch okolicznościach: 1) wypuszczenia więźnia bez rozkazu lub wyroku, wówczas orzekano wobec nich karę pozbawienia wolności (pkt 17); 2) nie poinformowania o zaniedbaniach i nieprawidłowościach ze strony oficerów (pkt 18). W tym przypadku, w zależności od złamania konkretnego artykułu przez oficera i niezgłoszenia tego faktu, w stosunku do profosa mogła być zastosowana zgodnie z prawem talionu kara śmierci (art. 109, 124, 126, 138), chłosta (art. 120, 122, 123, 126), głodówka (art. 51, 52), utrata praw honorowych (art. 109), publiczna pokuta (art. 6, 8, 9), wydalenie ze służby (art. 120, 122, 123, 125, 127, 133, 138), grzywna (art. 125), utrata żołdu (art. 53) czy konfiskata majątku (art. 54, 109, 124, 128).

8. Podsumowanie

W konkluzji należy stwierdzić, że Artykuły Wojskowe Karola XI z 1683 r. były jednymi z najbardziej surowych praw wojskowych w Europie w 2 poł. XVII w.³⁷ i inspiracją dla innych kodeksów wojskowych, a zwłaszcza dla kodeksu wojskowego Piotra I z 1716 r.³⁸ Oczywiście trzeba także podkreślić, że same Artykuły były kompilacją starych praw wojskowych dostosowanych do aktualnych warunków, co mogło rodzić problemy natury prawnej. Niemniej znaczna liczba różnorodnych kar wykonywanych publicznie, a zwłaszcza kara śmierci, która była najczęściej stosowana i groziła za wiele wykroczeń przeciwko Artykułom, pokazują dążenie władcy szwedzkiego do stworzenia nowoczesnej armii, której podstawę stanowić mieli mieszkańcy jego królestwa. Wprowadzenie ich do armii szwedzkiej spowodowało, że Szwecja zyskała świetnie zdyscyplinowane wojsko, które następnie zostało wykorzystane przez Karola XII (1697–1718). Zwycięstwa, które odnosiły oddziały szwedzkie w bitwach Wielkiej Wojny Północnej, były niewątpliwie zasługą wprowadzenia tych regulacji prawnych oraz skrupulatnego ich przestrzegania. Artykuły ustanowiły też pewną podstawę poczucia elitarności wśród żołnierzy i oficerów szwedzkich, którzy mogli się

³⁷ Wstęp, [w:] A. Weyde, *Regulamin wojskowy z 1698 roku*, oprac. K. Łopatecki, P. Krokosz, tłum. P. Krokosz, Białystok 2022, s. 48.

³⁸ E. Anners, op. cit., s. 9, 13, 15, 81; 90–91; 101; M. Busch, op. cit., s. 202–203; Wstęp, [w:] *Kodeks wojskowy Piotra I z 1716 roku*, oprac. P. Krokosz, K. Łopatecki, Kraków–Oświęcim 2016, s. 57–58.

postrzegać jako armia Boga pod przewodnictwem króla będącego naczelnym dowódcą wojskowym i pomazańcem bożym. Znaczna liczba kar cielesnych i honorowych, przewidziana za wystąpienia przeciwko Bogu oraz porządkowi religijnemu świadczą również o ścisłym zespoleniu w armii szwedzkiej dyscypliny ze sferą religijną. Nie tylko legitymizowało to surowość kar, które były pokutą za grzechy, ale także wzmacniało proces wychowania oraz moralne fundamenty lojalności wobec króla i ojczyzny. Tym samym Artykuły ze swym wachlarzem różnorodnych kar przyczyniły się również do stworzenia specyficznej tożsamości szwedzkiej armii jako wyjątkowej siły na tle innych europejskich armii tego okresu.

Bibliografia

Źródła drukowane

- Chapelle J.R. de la, *Een Militarisch Exercitiæ Book Eller Regementz Spegel aff ett Infanterie, Hwarvthinnan Författas huru ett Regemente böör wara besatt medh Officerare, sampt hwars och ens Plicht och Grad ifrån en Gemen alt in til en Öfwerste så ock någre Förslag och påminnelser om ett och annat som böör observeras; Jämpte alle Simple och Dubble Excercitier, Offensive och Defensive fächtande medh en formeradh Skantz Battalie, för Sweriges blomstrande Vngdom som Lust hafwa til thet Ridderlige och Militariske Wäsendet Korteligen sammanfattadt*, Stockholm 1669.
- Kodeks wojskowy Piotra I z 1716 roku*, oprac. P. Krokosz, K. Łopatecki, Kraków–Oświęcim 2016.
- Kongl. stadgar, förordningar, bref och resolutioner, ifrån åhr 1528. in til 1701 angående justitiæ och executions- ärender, med een förteckning på stadgarne främst, och ett fulkommeligit orda-register efterst wid wercket öfwer thes: innehåld; uppå hans kongl. may:tz allernådigste befallning och privilegier, til thet almänne bästas tienst, och hwars och ens särskilte nytto, sålunda med flijt samlade, och genom trycket i dagzliuset befordrade*, Del. 1, utg. J. Schmedeman, Stockholm 1706.
- Krigs articular såsom the aff höghlåfligh vthi åminnelse konungh Gustavo Adolpho, then andre och store, medh mång herlige och nyttige stycker fordom förbättrade och sammandragne äre: vppå h. k. m.tz och thenne tijdh höghlåflige Sweriges rijkes regeringz förmodelige nådige behagh, krigzfolcket i Finlandh til rättelse, effter höghwålborne grefwes, herr Peder Brahes, för detta general gubernatores i storfurstendömet Finlandh: men nu Sweriges rijkes drätzet giffne serdeles förlåff, således afftolckat at finsken ex diametro emoot swenskan satt och stält är, i godh och tienstachtigh meningh fäderneslandet och sin egen nation ther medh at til wilies wara, nu nyligen förfärdigat och til tryckz skaffat aff Harttwijk Henrichszon Speitz Tavast-Finlando*, Stockholm 1642.

Krigz-articlar som aff den stormechtigste konung och herre. herr Carl XI... Åhr 1683 förnyade och stadgade äre. Jemte där til hörige acter, som på andre sijdan vpräcknas, Stockholm [1685].

Krigz-articlar som af then stormächtigste konung och herre hr. Carl den XI. Sweriges, Giötes och Wändes konung &c. åhr 1683. förnyade och stadgade äre: jämte ther til hörige acter, som på andre sidan vpräcknas, Stockholm 1715.

Krigz-Articlar af Carl den XI förnyade och stadgade den 2 Martii 1683, Åbo 1789.

Karl XI:s krigsartiklar 1683, Karlstadt 1998.

Lünig J.C., *Corpus Iuris Militaris des Heil. Röm. Reichs: worinn das Kriegs-Recht sowol der Röm. Kayserl. Majestät...*, Bd 2: *Vom Reichs-Kriegs-Rechte insonderheit*, Leipzig 1723.

Weyde Adam, *Regulamin wojskowy z 1698 roku*, oprac. Karol Łopatecki, Paweł Krokosz, tłum. Paweł Krokosz, Białystok 2022.

Opracowania

Andersson Ingvar, *Dzieje Szwecji*, tłum. Stanisław Piekarczyk, Warszawa 1967.

Annars Erik, *Den karolinska militärstraffrätten och Peter den stores krigsartiklar*, Stockholm 1961.

Anusik Zbigniew, *Gustaw II Adolf*, Wrocław 2009.

Anusik Zbigniew, *Gustaw II Adolf i reformy wojskowe w Szwecji*, [w:] *Organizacja armii w nowożytnej Europie: struktura – urzędy – prawo – finanse*, red. Karol Łopatecki, Zabrze 2011.

Åberg A., *Karl XI*, [w:] *Svenskt biografiskt lexikon*, Bd. 20, Stockholm 1973–1975.

Ågren Sven, *Karl XI:s indelningsverk för armén: bidrag till dess historia åren 1679–1697*, Uppsala 1922.

Åström Sven Erik, *Gospodarka szwedzka a mocarstwowa rola Szwecji w latach 1632–1697*, [w:] *Europa i świat w początkach epoki nowożytnej*, cz. 2: *ideologie, kryzysy, konflikty*, red. Antoni Mączak, Warszawa 1992.

Busch Michael, *Absolutismus und Heeresreform. Schwedens Militär am Ende des 17. Jahrhunderts*, Bochum 2000.

Collstedt Christopher, *Duellanten och rättvisan Duellbrott och synen på manlighet i stormaktsväldets slutskede*, Lund 2007.

Gudmundsson David, *Kring krigsbönböcker och korum. Om bön i den svenska armén 1611–1721*, „Svensk Teologisk Kvartalskrift” 2011, Årg. 87, nr 1.

Iwanejko Marian, *Prawo zdobyczy wojennej w doktrynie XVI–XVIII wieku*, Kraków 1961.

Kalbarczyk Adam, *Wątki religijne i duszpasterskie bitwy pod Wschową 1706*, „Adhibenda” 2018, t. 5.

Kent Neil, *A Concise History of Sweden*, Cambridge 2008.

Kersten Adam, *Historia Szwecji*, Wrocław 1973.

Kopczyński Michał, „Państwo Militarne”. *Z badań nad dziejami Szwecji okresu mocarstwowości*, „Zapiski Historyczne” 1991, T. 56, z. 1.

- Larsson Olle, *Stormaktens sista krig. Sverige och stora nordiska kriget 1700–1721*, Lund 2009.
- Lockhart Paul D., *Sweden in the Seventeenth Century*, London 2004.
- Łopatecki Karol, „*Disciplina Militaris*” w wojskach Rzeczypospolitej do połowy XVII wieku, Białystok 2012.
- Maroń Jerzy, *Wojsko jako grupa przestępcza w XVII w.*, [w:] *Przestępczość kryminalna w Europie Środkowej i Wschodniej w XVI–XVIII w.*, red. P. Klint, D. Wojtucki, Łódź–Warszawa 2017.
- Munthe Arne, *De la Chapelle släkt*, [w:] *Svenskt biografiskt lexikon*, Bd. 10, Stockholm 1931.
- Rystad Göran, *Karl XI. En biografi*, Falun 2001.
- Sarkamo Ville, *Karoliinien soturiarvot Kunnian hallitsema maailmankuva Ruotsin valtakunnassa 1700-luvun alussa*, Jyväskylä 2011.
- Spjut Karl, *Karl XI:s Indelningsverk och dess förankrig i Åsbobygden*, Åsbo 1979.
- Sundberg Ulf, *Svenska Krig 1521–1814*, Stockholm 2002.
- Thomsen Martina, *Kary na honorze w nowożytnym Toruniu. Przyczynek*, „Rocznik Toruński” 2001, t. 28.
- Upton Anthony F., *Charles XI and Swedish Absolutism, 1660–1697*, Cambridge 1998.

Netografia

<https://digitaltmuseum.se/011024382550/luntlasmuskot-m-1680>.

<https://digitaltmuseum.se/011024382554/muskot-m-1690>.

► STRESZCZENIE

Rodzaje kar stosowanych w armii szwedzkiej na podstawie Artykułów Wojskowych Karola XI z 1683 r.

W artykule scharakteryzowane zostały rodzaje kar stosowanych na podstawie Artykułów Wojskowych z 1683 r. w armii szwedzkiej. Po doświadczeniach wojny skańskiej (1675–1679) król Szwecji Karol XI Wittelsbach (1660–1697) przystąpił do gruntownej reformy państwa, w tym także armii. Poza modernizacją jej organizacji i uzyskaniem środków na jej utrzymanie, poprzez tzw. Wielką Redukcję Dóbr w 1680 r., monarcha szwedzki zadbał, aby stworzyć z niej zdyscyplinowaną siłę. Służyć temu miały ustanowione przez niego w Sztokholmie 2 marca 1683 r. bardzo surowe Artykuły Wojskowe zawierające 145 przepisów podzielonych na 25 rozdziałów, które regulowały wszystkie aspekty służby wojskowej. Ich integralnymi częściami było pięć instrukcji dotyczących: 1) reguł prowadzenia procesów, 2) obowiązków generała-audytora, 3) obowiązków generała-profosa i profosów regimentowych, 4) obowiązków generała-wagenmeistra i wagenmeistrów regimentowych, 5) obowiązków generała żandarmerii; a także pięć

dokumentów królewskich, które: 1) regulowały kwestie wyposażenia i zaopatrzenia dowódców, żołnierzy piechoty i kawalerii oraz artylerzystów podczas marszu; 2) omawiały porządek marszowy; 3) dotyczyły kwestii zniesienia samowolnych rekwizycji i kwaterunków; 4) informowały o porządku zakwaterowania; 5) regulowały kwestie związane z bójkami i pojedynkami; oraz sześć modlitw.

W Artykułach Wojskowych Karola XI możemy odnaleźć wiele rodzajów kar typowych dla armii tamtego okresu. Kary na ciele: kara śmierci (powieszenie, decymacja, ścięcie mieczem, rozstrzelanie, spalenie na stosie), chłosta (w tym bieg przez różgi), areszt, więzienie, kajdany, głodówka, okaleczenie (mutylacja), noszenie ciężaru; kary na honorze: utrata praw honorowych, publiczna pokuta, przeprosiny, zesłanie poza obóz, zawieszenie, degradacja, wydalenie ze służby; czy kary finansowe: grzywna, utrata żołdu lub konfiskata majątku. Poza tym stosowane były również elementy prawa talionu. Artykuły Wojskowe Karola XI odznaczały się dużym rygorem, co przekładało się na wysoką dyscyplinę oddziałów szwedzkich podczas walk w czasie Wielkiej Wojny Północnej (1700–1721). Stanowiły one również inspirację dla innych kodyfikacji wojskowych, w tym rosyjskiego kodeksu wojskowego Piotra I Wielkiego z 1716 roku.

► SUMMARY

Types of Punishment Used in the Swedish Army Based on the Charles XI's Military Articles of 1683

The article describes the types of punishment used in the Swedish army on the basis of the Military Articles of 1683. After the experience of the Scythian War (1675–1679), King Charles XI Wittelsbach of Sweden (1660–1697) embarked on a thorough reform of the state, including the army. In addition to modernising its organisation and obtaining funds for its upkeep through the so-called Great Reduction in 1680, the Swedish monarch made sure to create a disciplined force. This was served by the very strict Military Articles he established in Stockholm on 2 March 1683, which contained 145 rules divided into 25 chapters that regulated all aspects of military service. Their integral parts were five instructions on: 1) the rules for conducting trials, 2) the duties of the general-auditor, 3) the duties of the general-provost and regimental provost, 4) the duties of the general-wagon master and the regimental wagon master, 5) the duties of the general of the gendarmerie; as well as five royal documents which: 1) regulated the equipment and provisioning of commanders, infantry and cavalry soldiers and artillerymen on the march; 2) discussed the order of march; 3) dealt with the abolition of arbitrary requisitions and quarters; 4) informed the order of accommodation; 5) regulated brawls and duels; and six prayers.

In the Military Articles of Charles XI we can find many types of punishment typical of armies of that period. Punishments on the body included: capital punishment (hanging, decimation, beheading with a sword, execution, burning at the stake), flogging (including running through the rods), arrest, imprisonment, shackles, starvation, mutilation, carrying a burden; punishments on honour: loss of rights of honour, public penance, apology, exile outside the camp, suspension, degradation, expulsion from service; or financial penalties: fine, loss of pay or confiscation of property.

In addition, elements of talion law were also applied. The Military Articles of Charles XI were characterised by a high degree of rigour, which was reflected in the high discipline of Swedish troops during the battles of the Great Northern War (1700–1721). They also provided inspiration for other military codifications, including the Russian military code of Peter the Great in 1716.

Karol Kuźmicz

- ▶ Uniwersytet w Białymstoku
(University of Białystok, Poland)
- ▶ e-mail: k.kuzmicz@uwb.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-3914-5499

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.06

**IS STANISŁAW LESZCZYŃSKI'S CONVERSATION BETWEEN
A EUROPEAN AND AN ISLANDER FROM THE KINGDOM OF DUMOCALA
A SOCIAL UTOPIA?****Abstract**

The writing output of the Polish King Stanisław Leszczyński (1677–1766) includes a work in the genre of social utopia, namely the *Conversation of a European with an Islander from the Kingdom of Dumocala*. This work is certainly less well known than Leszczyński's most famous treatise *A Free Voice insuring Freedom*. Although considered not very original by the standards of the classical utopias of the Enlightenment era, it is an interesting subject for deeper analysis and scientific research. It can even be said that the text in question is one of Leszczyński's least known works and has not, as yet, been the subject of detailed studies. Therefore, the main purpose of this article is to try to clear any doubts about whether Leszczyński's text constitutes a utopia *sui generis*. This was pointed out primarily by Aleksander Świętochowski, in whose opinion the *Conversation between a Europeans...* does not meet the criteria required of social utopias. The research hypotheses posed in this article concern the issue of lawmaking in utopias and why this topic is usually overlooked by utopists, including Stanisław Leszczyński. The author of this article also refers to other texts by Stanisław Leszczyński that deal with issues related to law, especially the ways in which it is made and applied. In this way, the author attempts to conduct a more general analysis on the law in Stanisław Leszczyński's views and to present his reform projects related to the proper functioning of the state.

Key words: absolutism, Enlightenment, lawmaking, utopia, sources of law

*To control others well, one needs to be able to control oneself.*¹

Stanisław Leszczyński, *Réflexions sur divers sujets de morale/Myśli rozmaite*, 1750

1. Introduction

The *Conversation Between a European and an Islander from the Kingdom of Dumocala* is one of the lesser-known works by Stanisław Leszczyński (1677–1766). This work has not, so far, been the subject of a thorough scholarly analysis, although it is recognized as a part of the extensive writing output of its author. An interesting research problem that is worth examining in terms of the content of the book is related to doubts about whether it is a utopia. Any such text more or less modeled on the idea of Thomas More and his 1516 *Utopia* is considered a utopia. At the very least, it is recognized as a literary genre. The matter looks much more interesting when one looks at the content of Leszczyński's book, especially at the social, political, and legal issues discussed by the author, and compares them with More's archetype.

The fact which is important from the point of view of the above considerations regards the authors and their texts which are considered utopian and which were written later to present a variety of social problems that were particularly troubling the people of their times, but also to suggest innovative ideas for solving them, including ones that were often considered quite controversial. This is because all the problems identified by utopists, as well as the ways to solve them, were, in their own opinion, universal and timeless in nature. Was this Stanisław Leszczyński's opinion when he was writing his work? What raises doubts is a fact associated with the possibility of giving a negative answer to the question posed in the title of this article. Such an answer can be strongly justified scientifically, probably even more strongly than a positive answer. This position on Leszczyński's work was confirmed by Aleksander Świętochowski, who rejected any claims of the work's utopian character.²

Stanisław Leszczyński is one of the most interesting figures of the Enlightenment associated with European politics of the time, and one of the few rulers who were

¹ S. Leszczyński, *Myśli rozmaite*, [in:] *Rys życia i wybór pism Stanisława Leszczyńskiego, króla polskiego, księcia Lotaryngii i Baru, zwanego Filozofem Dobroczyńcą*, translated by K. Lubicz-Niezabitowski, Warszawa 1828, p. 384.

² Cf. A. Świętochowski, *Utopie w rozwoju historycznym*, Nakład Gebethnera i Wolffa Kraków, G. Gebethner i Spółka, Warszawa 1910, p. 87.

also concerned with introducing philosophy into practice. He was, after all, a thinker and a writer with not only a wealth of personal experience gained in the world of politics, but also with a uniquely open mind – typical precisely of a philosopher of the Age of Enlightenment. An analysis of the research conducted to date on the nature of Stanisław Leszczyński's works on a political and legal doctrine shows that they are always considered as realistic and rational. But was the *Conversation Between a European and an Islander from the Kingdom of Dumocala* exceptional in Leszczyński's works? Was it intended by its author to be a utopia? These are the key research questions that would be worth exploring.

It should be emphasized at the outset that in many respects Stanisław Leszczyński was much closer to the doctrinal assumptions of absolutism of the time, especially of the Enlightenment type, than to social utopianism. Absolutism as the dominant system of government form in 18th century Europe is primarily a historical fact, but it is also an aspect of political realism, closely related to at least cameralism, *Polizeiwissenschaft*, mercantilism, or boullionism. The influence of these doctrines can be seen in Leszczyński's numerous works and the reforms of the state and its legal institutions he proposed, especially those aimed to ensure the proper functioning of the central administration. Indeed, this is the picture presented in the *Conversation*, where one can actually find “the content of all Stanisław Leszczyński's remarks on governing a state.”³

In the context presented above, the main purpose of this article is to try to dispel any doubts about whether Leszczyński's work constitutes a typical Enlightenment utopia *sui generis*? Can the solutions to social problems presented in it be treated as typically utopian proposals? When defining the concept of utopia, Michał Jaskólski points out that “no one can precisely define its boundaries,” especially since it is equally difficult to distinguish utopias from other political, social, economic, or legal doctrines.⁴ “Utopias [always] appear in the world of ideas, mainly in social, political and literary contexts.” It is in such aspects that the *Conversation* was put by Stanisław Leszczyński,

³ S. Leszczyński, *Rozmowa Europejczyka z Wyspiarzem z Królestwa Dumocala*, [in:] *Rys życia...*, op. cit., p. 278.

⁴ Cf. M. Jaskólski, *Utopie*, [in:] *Słownik historii doktryn politycznych*, vol: 6: T-Z, with a Supplement, eds K. Chojnicka, M. Jaskólski, Warszawa 2015, pp. 266–267.

who wrote it as a so-called holistic political utopia (one that concerns all institutions of the state), in which the ultimate goal is to maximize people's happiness.⁵

Another research problem worthy of attention and closer examination, which is related to utopias, but also to the totality of Stanisław Leszczyński's political views and which could be presented on this occasion, is lawmaking. Indeed, when analyzing various utopias from this perspective, one can only occasionally come across relevant information. Generally speaking, issues of lawmaking in utopias are most often omitted by their authors, or presented only in a cursory manner. Therefore, it would be worthwhile to take a closer look at this problem and try to answer another research question: Why did this usually happen? Certainly, this is related to the really rare occurrence or complete lack of descriptions of lawmaking processes in utopias. However, such descriptions, albeit rare, can be found in utopias, because some kind of law is always in force even in utopias. Law in utopias most often takes the form of specific institutional solutions, less often procedural, but often with a distinct internal system.

Looking at utopias from such an angle, further, typically philosophical and legal questions naturally arise: What is law in utopias? and How does the legal system described in them operate?⁶ Accordingly, the most appropriate research method for finding answers to these questions is the historical-comparative method, which not only allows one to conduct a comparative analysis of Stanisław Leszczyński's work and selected utopias of modern times, but also gives one an insight into the views on law contained in his other works on political, legal and philosophical matters.

First of all, attention should be paid to the origin of the law in force in utopias, that is, referring to its sources. When starting such an analysis, the following problems, which are closely related to lawmaking, should be highlighted. Firstly, the problem concerning the sources of law, approached a formal way, as the so-called *fontes iuris oriundi* – the sources of its creation, with particular attention to the origins of the law in force in utopias. In such a case, of course, it is necessary to take into account all the so-called lawmaking factors that have contributed to the creation of the law, most often through

⁵ Ibidem, p. 267; Also, see: M. Łuczewski, *Utopia i konserwatyzm*, „Edukacja Filozoficzna” 2000, vol. 30, p. 43.

⁶ M. Szyszkowska, *Europejska filozofia prawa*, Warszawa 1993, pp. 2–3.

passing of laws, customs, or lawmaking precedents.⁷ Nevertheless, an extremely important role in the formation of law in utopias is also played by all the so-called material factors, having the form of socio-economic and political relations. It seems that compared to the formal sources of law, the material ones are much more eagerly and accurately described by most authors of utopias. It is true that utopists' approach to the problem of the sources of law resembles more the *law in books* approach than the *law in action* approach.⁸ Nevertheless, the sources of law have been described by them, although certainly less frequently, as “lawmaking facts, i.e., such action (including lack of action) of certain entities that leads to the emergence of principles and rules, or to the modification of existing ones, whereby such principles or rules then constitute the invoked basis for certain acts of application of law.”⁹ The nature of the law depicted in utopias is usually fundamental.

Secondly, utopists very rarely address issues related to the legislative procedure, and certainly never present it in detail. Thirdly, few utopists raise issues related to the possible change of the law in force in a utopia and to the ways to amend it, related to the need for continuous improvement. Certainly, more often than not, the law in force in utopias is so perfect that there is no need to change it. It is the world that is supposed to be organized and function according to the provisions of the law, and the law does not have to be adapted to the changes occurring in the world. Fourthly and finally, the search for an ideal legislator is a particularly important problem related to lawmaking in utopias. Such a legislator should be able to create a perfect law – one that needs no amendments. The law, once enacted, would be the basis for both the organization and the existence of a utopian world that is better in every way than the real world.

Stanisław Leszczyński's approach to the above issues corresponds to the so-called positive utopias, characterized by “perfection of the depicted world (in comparison with the imperfection of the real world), synchronicity of the description, and plotlessness [afabularność].”¹⁰ According to Andrzej Juszczyk, all these features of positive utopias “consistently interact with each other, which is the result of an even more basic feature,

⁷ Cf. T. Maciejewski, *Historia ustroju i prawa sądowego Polski*, Kraków 1999, pp. 77–78.

⁸ Cf. ed. T. Giaro, *Źródła prawa. Teoria i praktyka*, Warszawa 2016, p. 388.

⁹ J. Majchrowski, *Źródła prawa a praktyka polityczna*, [in]: *Ibidem*, p. 51.

¹⁰ A. Juszczyk, *Stary wspaniały świat o utopiach pozytywnych i negatywnych*, Kraków 2014, p. 26.

which he calls quasi-religiousness.”¹¹ This last feature in all of Stanisław Leszczyński's works turns out to be one of the leading, if not the most important.

2. The main problems associated with lawmaking in utopias

Utopias contain few descriptions of lawmaking itself, especially the creation of law – its origins and sources. The solution to the associated problem is, therefore, to look at the views of a utopia's author more broadly than just through the lens of his utopian texts. This is certainly the case with Stanisław Leszczyński's works, in which virtually the only utopia is the *Conversation Between a European and an Islander from the Kingdom of Dumocala*. This text, about twenty pages long, was probably written as early as in 1718,¹² and was first published in France after more than thirty years, as late as in 1752.¹³ It is usually not counted among the most important texts of the extensive writing output of the Polish “king-philosopher”¹⁴ – but it is definitely noticed.

The *Conversation* is usually placed among the French social utopias of the Age of Enlightenment. As François Rosset noted, however, the name of the island in the work's title comes from the Polish word “dumać,” which means to ponder or dream, and is meant to suggest the king's penchant for contemplating a better world that one should try to make real.¹⁵ Using elements of the classic travel novel, with motifs of geographic discovery – Leszczyński presents a picture of an island hitherto

¹¹ Ibidem.

¹² At the time, Stanisław Leszczyński was staying in Zweibrücken (Duchy of Two Bridges) as a guest at the hereditary estate of King Charles XII of Sweden, after losing the first War of the Polish Succession (1706–1709); see. A. Muratori-Philip, *Stanisław Leszczyński. Król tułacz*, translated by B. Szwarzman-Czarnota, Świat Książki, Warszawa 2007, pp. 43–54.

¹³ *Entretien d'un Européen avec un insulaire du royaume de Dumocala* – first edition in French in 1752 (the place of printing in Nancy was determined by E. Rostworowski). Polish translation by Kajetan Lubicz-Niezabitowski, as quoted in the version included in: *Rys życia i wybór pism Stanisława Leszczyńskiego, króla polskiego, księcia Lotaryngii i Baru, zwanego Filozofem Dobroczyńcą*, Warszawa, A. Brzezina 1828.

¹⁴ See: A. Rossinot, *Stanislas: Le roi philosophe*, Michel Lafon, La Flèche 1999.

¹⁵ Cf. F. Rosset, *D'Amaurote à Dumocala: variations sur les rois en utopie*, „Quêtes littéraires” 2021, 11, p. 19. It should be added that “duma” in Polish is primarily a sense of one's own dignity and worth, as well as contentment and satisfaction with one's own or someone else's achievements. This etymology of the island's name, in turn, may refer to the personal achievements of Stanisław Leszczyński.

unknown to Europeans, the life of its inhabitants, but above all the political and legal system in place there. It is a picture of a monarchy that functions perfectly in every respect. In his text, however, Leszczyński, focused more on depicting the actions of the executive branch, including the special role of the ruler, with the central administration subordinated to him in an absolute manner, than on proposals for change or specific reforms to heal the country's social, political or economic life. He acted like the most earlier authors of social utopias, showing a supposedly ready-made model for the proper exercise of power, which was supposed to be not only effective, but also moral.

In the context analyzed so far, it seems that Leszczyński's work mostly resembles Thomas Campanella's *Civitas Solis* of 1602.¹⁶ This is evidenced by the very location of the island of Dumocala, somewhere in the uncharted waters of the Indian Ocean, but most importantly by the fact that its content has a strong moral and religious basis. Unlike T. Campanella's work, however, Leszczyński's utopian concept is certainly not communitarian.¹⁷ The *Conversation*, from beginning to end, therefore, meets the criteria set by Jerzy Szacki for the so-called utopia of a place, depicting the happy life of its inhabitants, the existence of which had been unknown to anyone.¹⁸ Besides, by comparing Leszczyński's text to other classifications of utopias proposed by Jerzy Szacki, one can conclude that it combines elements of escapist utopias with elements of heroic utopias. It is particularly interesting because the above types of utopias are usually contrasted with each other, because the former are dreams of a better world, which generally do not entail an injunction to fight for that world, and the latter, on the other hand, are linked to a program and the injunction to do specifically what that program requires.¹⁹

However, in the *Conversation* Leszczyński tried to describe the essence of good and evil. In addition, the authors of escapist utopias try to explain in their works how a domination of good over evil is manifested in a properly governed state. While escapist utopias tend to be intellectual games, heroic utopias tend to be deadly serious.²⁰ In Leszczyński's case, however, it is probably quite clear that he wrote his

¹⁶ See: T. Campanella, *Miasto Słońca*, translated by L. and R. Brandwajn, Wrocław 1955, pp. 3ff.

¹⁷ The communitarian nature of Thomas Campanella's utopia was pointed out in its *Introduction* by Rachmiel Brandwajn, *ibidem*, pp. XXXIII, XLVII.

¹⁸ Cf. J. Szacki, *Utopie*, Warszawa 1968, p. 45.

¹⁹ *Ibidem*, p. 43

²⁰ *Ibidem*, p. 44

utopian text in a very serious manner. Perhaps this was due to his personal experiences, which were not always positive. When writing the *Conversation Between a European and an Islander from the Kingdom of Dumocala* in 1718, he had already been a king of Poland, which he had to leave as an ally of King Charles XII of Sweden, who was defeated at the Battle of Poltava.²¹

However, when writing later works, he always emphasized his political and social involvement resulting from his activities within the European politics of the time. At the same time, it should be emphasized that thanks to the experience he kept gaining in the political arena, Stanisław Leszczyński never stopped dreaming of a better world, but also knew what to do to make it so. While remaining a realist, he must have been perfectly aware that as one of the few political writers in history, he was after all given the chance to turn his plans into reality, especially when he became the Duke of Lorraine and Bar. It is no coincidence that the locals nicknamed him the King Benefactor,²² whose statue is still present in Nancy, the capital of Lorraine, in the square named after him.²³ The example related to the personality of Stanisław Leszczyński perfectly illustrates what Irena Pańków highlighted in her *Filozofia utopii* [Philosophy of Utopias], in which she wrote that “utopia is a world of implemented values,” where the distance between what is and what should be is to be reduced (eliminated).²⁴

The life and activities of Stanisław Leszczyński, especially in this place and time, are, in a sense, a confirmation of these words. But they say a lot about a man who had not only the intention to change this world, but also the strong will to encourage others to do so. This is because he implemented something that is unattainable for most people in power to this day and usually remains an unfulfilled promise or simply a utopia.

²¹ As a result, Stanisław Leszczyński first stayed abroad from 1709 to 1733, and then returned to Poland to be elected its king again after 29 years on September 12 of that year. Forced to leave the country later that year again, he became the Duke of Lorraine for life, where he reigned for another 33 years until his death in 1766; see A. Muratori-Philip, *Stanisław Leszczyński. Król tułacz*, translated by B. Szwarzman-Czarnota, Świat Książki, Warszawa 2007, pp. 143ff.

²² Also, see: V. Delcroix, *Le Bon Roi Stanislas*, Mégard et C., Rouen 1864.

²³ Cf. A. Muratori-Philip, *Stanisław Leszczyński. Król tułacz*, op. cit., pp. 267–280.

²⁴ I. Pańków, *Filozofia utopii*, Warszawa 1990, p. 184.

The work in question also does not contain descriptions of how the law comes into being, how it is amended and applied, but also of what the law is in general. However, using Leszczyński's other texts, one can describe his understanding of law: like a classical philosopher of law, he links it closely to justice. In his opinion, there are two basic types of laws: civil laws and moral laws.

“The source of the former is the wisdom and will of the ruler; the source of the latter is the feelings of all ages and times. The former condemn transgressions, the latter recommend virtues alone. Civil laws, backed by all the gravity of moral laws, impose harsh punishments on criminals. Moral laws, on the other hand, by themselves neither punish nor reward; all their reward is the honor derived from compliance with them; all their punishment is the disgrace of having neglected them. The former are written down in law books, and one may therefore be ignorant of them; but moral laws are engraved in all hearts, and under no circumstances can one be exempted from them; the former, although they should always be in accord with reason, may sometimes be incomprehensible to those for whom they are assigned; while the latter are applicable to every character, age, and social class, equally to the small and to the great: everyone should obey them from the time, the one who does not wish to submit to them becomes a man. Both the ones and the other contribute to the good of the community, but the moral laws accomplish this more surely and universally, for their influence extends to all the activities of man to such a degree that they even arrange the movements of our souls.”²⁵

Therefore, the nature of the former is that of laws that we refer to as positive laws, while the latter resemble eternal, unchanging, and perfect natural laws of a moral nature, which extend to all mankind.

Generally speaking, Stanisław Leszczyński's position regarding law assumed that law was, is, and will remain an indispensable element of social life. At the same time, law is a thoughtful and orderly system of norms that apply wherever people live. It is always to remain an expression of the will of the ruler as a sovereign and a guarantor of eternal, unchanging, and universal values, related to the communal life of people as rational and moral beings. Of course, since Plato's ideal state, justice as the highest idea of law was to be at the forefront of these community values. It can be said that the idea of justice was to guide the actions of all residents of the Kingdom of Dumocala, starting with the reigning monarch, who was also the supreme legislator and supreme

²⁵ S. Leszczyński, *O sprawiedliwości albo o prawach cywilnych i moralnych*, in: S. Leszczyński, *Głos wolny wolność ubezpieczający i inne pisma*, Biblioteka Filozofów, Warszawa 2012, pp. 213–214.

judge, constituting the essence and purpose of community life. This is because justice, viewed in this way, obliges every resident of the island to exercise virtue and avoid transgressions. However, if transgressions do occur, they should be punished harshly, just as good deeds should be rewarded.²⁶ It can even be said that in this concept, the idea of justice combines the wisdom of Roman law with the sanctity of divine law. Thus, a picture of the perfect law appears to us because the law is just by all means. Therefore, in Leszczyński's words:

“This justice, which is the strongest eminence of majesties, the support of states and kingdoms, adding heart *in adversis* and moderation *in prosperis*, this knot, which binds the states of the subjects to the fatherland, and liberty to the laws, this *inspirat* of good advice, strengthens salutary resolutions, relieves dissent, uncovers treason, and tolerates nothing that is harmful to the fatherland. It subdues unbearable ambition, abhors private interest, and is seduced by no respect; indeed, without it we could never fulfill what we owe to God, to our neighbor, or to ourselves.”²⁷

A just law was to help define and guarantee other higher values, such as freedom, equality, peace, security, as well as for example work and the prosperity that comes with it. Without the implementation of these values, which in utopias were given moral and social value at the same time, it is impossible to achieve either the individual happiness of their inhabitants or the common good. This, of course, is reminiscent of our laws, which we also establish with regard to various values as goals to be achieved. However, unlike the inhabitants of utopias, we stop believing in them and doubt their implementation. Although these goals continue to be expressed in our law, they are still unattainable, which makes them utopian, in a way. This is certainly the case with higher values, which at least in our legal system are expressed by the Constitution.

Stanisław Leszczyński was aware that “a man who abuses his rights runs the risk of losing them altogether.”²⁸ Unfortunately, these words turned out to be extremely true and prophetic in the history of the Polish-Lithuanian Commonwealth, which, despite attempts to introduce reforms, could no longer be saved from collapse. After all, the terrible price Poland paid was the loss of sovereignty to states with absolute regimes. So it was absolutism that proved to be more effective in its actions, albeit not necessarily the most moral. The fact is that Stanisław Leszczyński did not live to see

²⁶ Idem, *Rozmowa Europejczyka...*, in: *Rys życia...*, op. cit., p. 284.

²⁷ Idem, *Głos wolny wolność ubezpieczający*, Biblioteka Filozofów, op. cit., pp. 149–150.

²⁸ Idem, *Myśli rozmaite*, op. cit., p. 374.

the final collapse of his homeland, but like other progressive minds of the 18th century Poland, he believed that changes to its law could lead to its salvation. It was thanks to the law that efforts were made, especially after his death, to reform the social, political, and economic life of the entire country and its people, despite the partitions. What was saved, if only for a moment, or modernized in the spirit of the progress of the Age of Enlightenment, is considered today as immortal. These are all the so-called monuments to the law of that period.²⁹

However, referring to the way in which the authors of utopias most often approached issues concerning the law, it can be seen that it was the issues related to its application as adherence to certain rules and norms that were much more important to them than those concerning the ways of making it. This is because utopists focused their attention much more on the functioning of the legal system and its institutions than on the creation and implementation of laws. The same was true not only of Stanisław Leszczyński's views, but also of his actions. It is true that in his life he was an adventurer, philanthropist, philosopher, king, patron, writer, politician, certainly a versatile man with an extraordinarily open mind.³⁰ From the perspective of all his political and legal writings, of the values that the law should express, he particularly emphasized two: the ideal of justice and the ideal of freedom.

Taken together, they were a prerequisite for a happy community life. In perhaps his most famous work, which was even considered “monumental,”³¹ this “outstanding writer”³² highlighted the ideal of freedom in its very title *A Free Voice insuring Freedom*. This political treatise, often considered “outstanding,”³³ was probably written in the early 1730s and published in print in 1749. In this work, Stanisław Leszczyński wrote about the need for thorough reforms in the Commonwealth, which so far has been

²⁹ In addition to the *Government Act of May 3, 1791*, it is worth mentioning *Andrzej Zamoyski's Collection of Laws*, rejected by the Sejm in 1780, and *Draft Code of Stanisław August* announced in Article VIII of the Constitution.

³⁰ Also, see: A. Muratori-Philip, *Stanislas Leszczyński: Aventurier, philosophe et mécène des Lumières*, Robert Laffont, Paris 2005.

³¹ M.J. Lech, *Stanisław Leszczyński*, Warszawa 1969, p. 241.

³² Cf. J. Lechicka, *Rola dziejowa Stanisława Leszczyńskiego oraz wybór z jego pism*, “Roczniki Towarzystwa Naukowego w Toruniu” 1954, t. 49(2), p. 156.

³³ See: *Stanisław Leszczyński*, <http://www.szlachta.internetdsl.pl/krolowie/leszczyński.htm> (date of access: 12.12.2022).

impossible to successfully implement.³⁴ He placed the blame for this state of affairs on the fact that, first of all, as people, we are unable to enjoy the benefits of freedom in an appropriate manner, that is, in a spirit of mutual love. This is because “our freedom is a fast-flowing stream, the course of which is difficult to control; as is the impetus of our liberty, if not inhibited by conscience, lest it be used to the detriment of our neighbor; reason, lest it harm itself; and law, lest it causes the loss of the fatherland by transgressing it.”³⁵ It can even be said that the position expressed by Leszczyński on the above issue can be reduced to the claim that the ideal of freedom cannot be fulfilled without simultaneous respect for the ideal of justice.³⁶ As Marek Maciejewski noted, any state can become a land of authentic freedom, in which rational organization is based on the subordination of particular interests to the good of the whole under the rule of rational laws.³⁷ And it was perhaps these ideals that were most lacking in the declining Polish-Lithuanian Commonwealth.

3. Lawmaking as an attribute of the monarch – sovereign

Like perhaps every utopist, Stanisław Leszczyński looked for effective ways to ensure people's happiness. Consequently, he believed that no one can feel happy in a state without the implementation of two closely related values: the guarantee of freedom and mutual love.

Leszczyński wrote about their actually divine origin in the following words:

“We love freedom, and rightly so, as it is the most precious gift given to man by God (...); freedom in each of us, there is nothing else, but a stream flowing out from this source; so if the Commonwealth ceases to be what it is, we will also have to cease

³⁴ Cf. L. Dubel, J. Malarczyk, *Historia doktryn polityczno-prawnych*, AWH Antoni Dudek, Lublin 2001, p. 215.

³⁵ S. Leszczyński, *Głos wolny...*, op. cit., p. 15.

³⁶ Stanisław Leszczyński's views fit perfectly with the words spoken more than 200 years later in Berlin, by the Holy Father John Paul II, in the context of “man's vocation to freedom,” that, first, “there is no freedom without truth,” second, “there is no freedom without solidarity,” third, “there is no freedom without sacrifice,” and fourth, “there is no freedom without love”; see: *Człowiek jest powołany do wolności*, https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_pawel_ii/przemowienia/niemcy_exit_23061996.html (date of access: 12.12.2022).

³⁷ Cf.: E. Kundera, M. Maciejewski (eds.), *Leksykon myślicieli politycznych i prawnych*, 3rd ed., Warszawa 2009, p. 147.

to be what we are.³⁸ (...) To make freedom as useful as it is nice, it must agree with God's will, not ours, which is often debauched. Who will not admit that there is nothing dearer in life; it is a gift from God, given to man from the time of creation of the world; but at the same time God, our Lord gave us also laws, so that this *liberum arbitrium* should be used in such a way that it is not an occasion for perdition (...). These laws, and this sacred deposit of divine commandments, the commonwealth of Israel always had before its eyes in the ark of the covenant, and as long as it obeyed them, and as long as it *sacrosancte* observed the statutes of the first lawgiver Moses, it preserved the completeness of freedom, and as it started to exaggerate in it, God gave it a king as punishment.”³⁹

For such a ruler, “the love of his subjects is the most precious treasure,”⁴⁰ just as his main task is to constantly remind that “God commands us to respect all superiors and lords having authority over us as their imaginations; he commands us to love our neighbors, and recommends this love as the most perfect virtue; and he forbids harming the least of these.”⁴¹ Besides, looking at Stanisław Leszczyński's complete output, it is evident how much his worldview was actually dependent on his very deep faith. As Raymond Trousson noted, he never stopped thinking about his lost kingdom, nor did he stop believing that Catholicism could be reconciled with the ideas of the Enlightenment.⁴² On the other hand, as noted by Marian J. Lech, Leszczyński's religiosity, although it resembled, especially in the observance of religious practices, almost a deviation – was far from any fanaticism.⁴³ Instead, it was characterized by sincere faith, boundless trust, and true love, always combined with the goodwill of a good-hearted man and the rationality of a philosopher typical of the Age of Reason.

³⁸ S. Leszczyński, *Głos wolny...*, op. cit., pp. 15, 16.

³⁹ Ibidem, p. 24.

⁴⁰ Idem, *Rozmowa Europejczyka...*, [in:] *Rys życia...*, op. cit., p. 293. The theme of mutual love between the king and his subjects, mentioned in the *Conversation*, was elaborated more extensively by Stanisław Leszczyński in a short text titled *O Miłości Ludu* [On the love of the people], in which he associated it with a virtue and stated that he was aware that “happy is that monarch who, desiring the love of the people, strives by all means to earn it,” and “the feeling that a good king arouses in the people during his lifetime will outlive him and survive to posterity”; Idem, *O Miłość Ludu*, [in:] *Rys życia...*, op. cit., pp. 258, 260.

⁴¹ Idem, *Głos wolny...*, op. cit., p. 25.

⁴² Cf. R. Trousson, *Voyages aux pays de nulle part. Histoire littéraire de la pensée utopique*, Edition de l'Université de Bruxelles, Brussels 1999, pp. 124–125.

⁴³ M.J. Lech, *Stanisław Leszczyński*, op. cit., p. 263.

Interpreted in such a Christian spirit, loving a neighbor was, according to Leszczyński, the most important law of divine origin. On the one hand, the law was to determine the proper relations between people, and on the other hand, it should condition the organization of a perfect community. Not only a community that is perfect in terms of its functioning, since it is directed towards the common good, but also in terms of reconciliation in the spirit of all mutual love all the people who make up that community. Therefore, only then will it be possible to achieve happiness in temporal life when people sincerely love each other and use freedom in the right way. In a properly governed state, this is manifested through two skills that the ruler is to be endowed with: the ability to reconcile the interest of an individual with the public interest and the ability to reconcile the freedom of the ruler with the freedom of the nobility. Precisely this reconciliation of something that seems impossible to reconcile remains the most utopian task to be accomplished by the monarch. Thus, according to Leszczyński,

“it must be admitted that our ancestors, the first founders of the Commonwealth, most firmly established the foundations *in justo equilibrio* between the solemnity of majesty and the power of the rights and prerogatives of liberty, with the intention that kings, with the solemnity of their majesty, should restrain liberty; on the other hand, that liberty *per rigorem* of law should restrain the ambition of kings (...).⁴⁴ Having thus established the foundations of a single and complete authority of the Commonwealth, and having founded thereon the confidentiality and union of majesty with liberty (...) and above all liberty itself sufficient for such a salutary undertaking, may we want to have what we absolutely can, and may our will comply with liberty for the true common good.”⁴⁵

In the *Conversation*, right at its beginning, the newcomer from Europe mentioned in the title points out that the order and rule of law prevailing in the Kingdom of Dumocala are signs of the wisdom of an enlightened government because it is constant in its adherence to the rules once adopted.⁴⁶ These rules are intended to serve the prosperity of all, for all time.⁴⁷ The law in force on the island is therefore primarily principled and conforming to common sense. This means that its norms are general, universal, and permanent, and the way they are established and applied needs to be

⁴⁴ R. Trousson, *Voyages aux pays...*, op. cit., p. 13.

⁴⁵ Ibidem, p. 21.

⁴⁶ S. Leszczyński, *Myśli rozmaite*, op. cit., p. 281.

⁴⁷ Cf. S. Jedynek, *Introduction*, [in:] S. Leszczyński, *Głos wolny wolność ubezpieczający*, Lublin 1987, p. 23.

rationalized. Leszczyński's picture of the ideal state was briefly but substantially outlined by the aforementioned Marian J. Lech, according to whom the described "society lives in equality before the law, free from poverty, wars, and low passions,"⁴⁸ while being moderate in the imposition of taxes and having a good judiciary and an efficient administration.

Like most authors of utopian texts, with the exception of Étienne-Gabriel Morelly (1717–1778), the author of *The Code of Nature*,⁴⁹ Leszczyński also did not focus his attention on the law and its detailed description. In fact, he did not present any specific lawmaking methods, and wrote little about its application. He approached the issue of law through general reflection, more philosophical than legal, taking its application as a fact that is so much for granted that it is practically not worth mentioning. In utopias, it is simply enough to mention that the law applies because it has been, is, and should be so. There is not and cannot be any other possible organization and functioning of communal life of beings that are rational and social at the same time, such as people. This applies not only to the real world with its history, but also to all the worlds existing in utopias.

Of course, it is possible to imagine a world without any particular law, for example, as a branch, but in a logical sense, a world without law at all, law in general, cannot exist, because then it would have to be a world of nothing but lawlessness, chaos, and injustice. Such a view does not correspond at all to the creation of a positive utopian world, but it definitely fits into its negative model, the theoretical expression of which turned out to be anti-utopias and dystopias. In practical and historical terms, they were unfortunately mirrored by totalitarian systems that made their mark especially in the 20th century.

Therefore, one must wonder why most utopists, including Leszczyński, overlooked this issue, especially in terms of the legislative procedure? It is rare to find lawyers among the authors of utopian texts. It can even be said that utopists are not proficient in law. Even those of them who nevertheless had a legal education, such as Thomas More, must have realized that law is a discipline so capacious and broad that it is not easy

⁴⁸ M.J. Lech, *Stanisław Leszczyński*, op. cit., p. 259.

⁴⁹ See: *Wzór kodeksu zgodnego z intencjami natury*, [in:] Morelly, *Kodeks natury, czyli prawdziwy duch jej praw*, transl. by D. Malewski, Kraków 1953, pp. 119–151.

to define it in any other form than a normative act. Going into more and more detailed rules and regulations, one can get lost in the law, and certainly expand it to legal acts of huge size. Thus, More's archetype envisioned the simplification of the law in force in utopias, as well as its rationalization and universalization through the essential nature of the introduced norms, the generality and comprehensibility of their contents, and the application of the necessary, even common-sense systematics. Presenting his very general view of the law, he noted that it is established only for the purpose of reminding everyone of their duties.⁵⁰ Therefore, not only do Utopians have very few laws that are sufficient to maintain order in their country, but they believe that "it is a great injustice to bind any people with laws that are too many to be read, or are too dark for anyone to understand. (...) Besides, everyone in Utopia is an expert lawyer, because, as I mentioned, there are very few laws there, and the explanation of laws is appreciated the more, the simpler it is."⁵¹

Thus, utopists avoided taking a closer look at the law, in the context of both its making and its application. Most often they omitted the issue or wrote about the law in a very simple way, that is, in such a way that the law would be understood by ordinary people, not just by specialists. They assumed that a simple and understandable law would be obeyed by everyone. It can be noted that utopists, even those with legal education, never felt confident and comfortable enough in legal matters to bring descriptions of legal institutions to the forefront of their considerations. However, such descriptions, usually very general, more often brief than long – can actually be found in most utopian texts, in which the law in force resembles air: even though it is invisible, it is essential to life. It is also possible that, for the sake of the potential reader, the issues related to law were considered by the utopists to be too difficult, too complicated, and at the same time too trivial and boring, so they deliberately treated them precisely the way we treat air when we breathe. Although it is essential to life, it is still unnoticed, and enjoying its benefits is very obvious and natural at the same time.

In the above context, which is related to the search in utopias for an ideal legislator, the first prerequisite for a happy life turns out to be the person of the ruler. This is a monarch with Almighty God as his model, whom Leszczyński mentioned many times in his writings, such as the *Nowa ustawa życia* [New law of life]: "I will never forget

⁵⁰ T. Morus, *Utopia*, translated by K. Abganowicz, Poznań 1947, p. 99.

⁵¹ *Ibidem*, pp. 99–100.

that because God has chosen me to be the father of my people, I should devote myself entirely to my subjects, more to the poor than to the mighty (...). My first task will be to bring relief and support to my subjects, and in this regard, acting like a father, I will look into the finer details.”⁵² Thus, in his opinion, the best ruler is a king who is like a father and a good shepherd, ready to sacrifice himself even for one stray sheep from his flock, as God himself did through the person of Christ. Only such a ruler, who lives in accordance with God’s laws and his virtues, is able to demand from his subjects what he himself does. According to Leszczyński, “example is a great master, to set a good example, one must know beforehand how to follow it.”⁵³ The best example in this regard was set by Jesus Christ as the King of Kings.

The second essential condition for perpetuating a happy life is that the ruler must leave the best law, established in the spirit of the Divine law, as his inheritance. Such a law is to serve future generations as a lasting guarantee of a happy life, especially in the event of a reign of an unjust ruler. In *Myśli rozmaite* [Various Thoughts], Leszczyński described it as follows: “Not only will the ruler remedy abuses through the course of his reign, he should also prepare remedies for future disasters. The fate of the state is not entrusted to him only for the duration of his life, for he should, by his laws and example, reign in it even after death.”⁵⁴ Such conduct would ensure for all those in power a place in history among the recognized statesmen who always and everywhere act for the good of the state, and never in the name of short-term and individual interests. This is evidenced primarily by the good law, left by them as the best and most enduring legacy for future generations, which will guarantee their happiness. Leszczyński came to such conclusions about the law when writing *O prawdziwej polityce* [On Real Politics], where he stated that: “whoever thinks that the freedom of the ruler is different from the freedom of the people is mistaken.” This is because all are obligated to obey the laws, especially he who “holds the authority, establishing it further, shall not seek to extend it beyond the prescribed scope; his authority shall be based on the solemnity of the laws, and their exercise shall constitute his security and glory.”⁵⁵

⁵² Idem, *Nowa ustawa życia*, [in]: J. Lechicka, *Rola dziejowa Stanisława Leszczyńskiego...*, op. cit., pp. 114, 115.

⁵³ Idem, *Myśli rozmaite*, op. cit., p. 397.

⁵⁴ Ibidem, p. 397.

⁵⁵ Idem, *O prawdziwej polityce*, [in]: S. Leszczyński, *Głos wolny wolność ubezpieczający i inne pisma*, op. cit., p. 216.

It should be noted that Stanisław Leszczyński, both as a political writer, but most importantly as a reigning monarch, never sought to change the existing political order, but rather wanted to improve and reform it.⁵⁶ According to Stanisław Jedynek, he intended to do this as the king through wise laws that refer to the natural principles of good coexistence between people and of mutual kindness.⁵⁷ Stanisław Leszczyński's approach to the law and its issues was summarized in a similar vein by Janina Lechicka, who noted that the king:

“He had a keen sense of justice and progress in this area. Respecting the existing laws, he reserved the right to first criticize them theoretically and then correct them in practice, so that those that were bad could be corrected and transformed into good ones. Like the various thinkers he looked up to, he took as the basis and, at the same time, the idea of all laws a principle he considered a natural moral law: do not harm and do not be harmed. He considered the laws that served this idea to be good and reliable, and the laws that went against it to be bad and wrong. Whatever supports by its usefulness the social coexistence and its needs, has the characteristic of a law, regardless of whether it is recognized as such by everyone or not. If, on the other hand, a law, either positive or customary, does not support social coexistence, it does not have the characteristics of a law. In this way, the philosopher supported the legislator and sought to strengthen the position of the law with the concept of natural law. He considered laws to be necessary precisely because people lacked the natural mutual kindness.”⁵⁸

This is because the latter still had to be developed. The approach to natural law presented above, also evident in Stanisław Leszczyński's works, presupposes not only the universal, but primarily the moral character of this law. It is related to the classical, eternal, and immutable principle expressed by Aristotle and taken over by St. Thomas Aquinas: “*bonum est faciendum et prosequendum et malum vitandum*,” i.e. “do good, avoid evil.”⁵⁹ In this way, as a political and legal writer, Leszczyński fits, on the one hand, into the paradigm defined by Jean Bodin: the monarch's sovereignty and legislative power.⁶⁰ On the other hand, he fits just as well into the paradigm of Christian philosophy, especially the philosophy of law, which saw this supreme legislative power in God and His will.

⁵⁶ Cf. S. Jedynek, *Introduction*, op. cit., p. 21.

⁵⁷ Ibidem, p. 25.

⁵⁸ J. Lechicka, *Rola dziejowa Stanisława Leszczyńskiego...*, op. cit., p. 118.

⁵⁹ Cf. A. Kość, *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 1998, p. 46.

⁶⁰ Cf. J. Oniszczyk, *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2008, p. 179.

4. Conclusions

Stanisław Leszczyński's attitude towards law, especially its making and application, can be summarized by drawing several conclusions. Their common denominator, or perhaps rather their source, is the age-old so-called wisdom of law. Leszczyński sought its message primarily in the Bible and in the numerous Latin proverbs known for centuries, of which two, perhaps also the most appropriate to his political and legal activities, should be considered as the most important: *Ius est ars est boni et aequi* and *Iustitia fundamentum regnorum*.⁶¹ Stanisław Leszczyński certainly dreamed of becoming a good and just king who approached law like an artist, in the not easy art of ruling and wielding power. In practice, this art was to involve making and applying law that was deemed good and right. He achieved an admirable success in Nancy, where he became known as a reformer and benefactor acting with the wealth and happiness of his subjects in mind.⁶² Always following his heart, he believed that only by making people better can one make them happy.⁶³ He was certainly a European ruler who was quite successful in trying to carry out his plans, fulfill some of his dreams, and even implement his utopia presented in the *Conversation*.

It is therefore completely impossible to agree with Aleksander Świętochowski's critical assessment of Stanisław Leszczyński's work. As I mentioned in the introduction, Świętochowski expressed his opinion in less than one page of his 1910 comprehensive study titled *Utopia w rozwoju historycznym* [Utopia in Historical Development]. At the same time, it should be noted that, according to A. Świętochowski, like most classical utopias, at least of the Renaissance type, the *Conversation Between a European and an Islander from the Kingdom of Dumocala* tells a story of a ship coming from Europe, in this case on the way to India, wrecking somewhere in the unknown waters of seas and oceans, with only one surviving traveler, "whom a Brahmin acquaints with Dumocala's arrangements concerning the military, finances, staffing of offices, and other matters. This information and these remarks had reformist value in their time, but neither then nor today did they represent anything utopian."⁶⁴

⁶¹ See: *Sentencje łacińskie*, compiled by M. Dubiński, Warszawa 2005, pp. 343, 344.

⁶² Cf. E. Cieślak, *W obronie tronu króla Stanisława Leszczyńskiego*, Gdańsk 1986, p. 254; V. Delcroix, *Le Bon Roi Stanislas*, Mégard et C., Libraires-Éditeurs, Rouen 1864, pp. 234–235.

⁶³ See: *Rys życia i wybór pism Stanisława Leszczyńskiego, króla polskiego...*, op. cit., pp. 55, 58.

⁶⁴ A. Świętochowski, *Utopie w rozwoju...*, op. cit., p. 87.

Nevertheless, even if Leszczyński's work is not a utopia according to A. Świętochowski's criteria, it still meets the requirements for texts of this type, which are, after all, a literary genre. After all, this utopia is considered, at least in the French tradition, as one of the typical utopias of the Enlightenment, the period in which it was created. In the extensive *Dictionnaire critique de l'utopie au temps de Lumières* of 2016, it is mentioned in several contexts related to the analysis of utopian texts, most often in connection with the Bible, with geographic discoveries, with the proper functioning of the administration, with the model organization of a city, and finally with human nature, especially in the context of the so-called savages – untainted by civilization.⁶⁵

The model for the functioning of the state described in Leszczyński's work, especially its central administration, corresponds to the assumptions of typical social utopias. Not only is it perfectly arranged and functions smoothly, but it also appears to be a community of happy people, because they live in equality before the law and are free from poverty, wars, and other misfortunes.⁶⁶ Nevertheless, this text cannot be considered original, either in form or in terms of the reforms it proposes. Particularly when we compare it with the more radical proposals contained in other utopias of the Enlightenment. A similar conclusion comes to mind, especially when we make a comparison with Leszczyński's other works on political and legal topics. In particular, in the early days of his writing, his ideas were far more innovative and reformist. It could be even considered as progressive, although it was certainly never revolutionary. It is true that Świętochowski's views regarding Leszczyński's work as a utopia are hard to refute.

Therefore, it is much better to look at it and evaluate it from the perspective of Stanisław Leszczyński's entire writing output. Perhaps then it will be possible to see in it, after all, the seed of some deeper reflection, especially that concerning the search for the so-called ideal state ruled by a good and just ruler. This belief, closely linked to belief in God, leads to the most utopian assumption in Stanisław Leszczyński's views that such a ruler, whose rule will resemble God's perfect authority, may appear in the temporal world. This is the primary assumption on which every social utopia is based: they all show a better world than the one we live in and describe a place that, after all, does not realistically exist.

⁶⁵ See: B. Baczko, M. Porret, F. Rosset, Edition Georg, eds, *Dictionnaire critique de l'utopie au temps des Lumières*, Geneva 2014, pp. 206, 490, 1013, 1168, 1331.

⁶⁶ M.J. Lech, *Stanisław Leszczyński*, op. cit., p. 260.

In an effort to summarize the position taken by Stanisław Leszczyński on lawmaking, which is expressed in his various works, it should first be stated that there can be no better world without a just law. Secondly, only a legislator who is considered just can create and organize a perfect legal system. Thirdly, only a lawmaker for whom God is the model for making and applying law will be able to be recognized as a just one. Evidently, it is noticeable that Leszczyński's strong faith, which remained in the spirit of scholastic thinking, i.e., the reasoned justification of truths and their precise expression, had an overwhelming influence on the formation of his views. Such a worldview has to be characterized as definitely conservative, not only due to the recommended way of wielding power, but also with regard to lawmaking and application of law. His utopia should be evaluated in the same way as a more conservative text, both in form and content, than progressive texts of the Age of Enlightenment.

In the above context, the position presented by Stanisław Leszczyński in the *Conversation Between a European and an Islander from the Kingdom of Dumocala* places him among the advocates of absolutism, with a clearly dominant position in the state enjoyed by a monarch, preferably of the enlightened type. Such a ruler, like God, is naturally expected to head an effective executive branch of government, with a group of specialists and ministers as mere advisors. As in any absolutism, the king is also supposed to be the sole lawmaker because he knows the needs of his people better than anyone else. Finally, in the most important disputes for the state, the king is also to remain the highest judge. Thus, in Leszczyński's opinion, the prerequisite for a good – i.e. happy – social life of the people, for the maintenance of order in the society, and for the validity of just laws is a wise and virtuous ruler,⁶⁷ who, most importantly, “for the satisfaction of his great soul, will provide his subjects with happiness or consolation in their misery by wise decisions and useful institutions.”⁶⁸

References

Campanella Tomasso, *Miasto Słońca*, transl. by L. and R. Brandwajn, Wrocław 1955.
Cieślik Edmund, *W obronie tronu króla Stanisława Leszczyńskiego*, Gdańsk 1986.

⁶⁷ Cf. F. Rosset, *D'Amaurote à Dumocala...*, op. cit., p. 20.

⁶⁸ See: *Rys życia i wybór pism Stanisława Leszczyńskiego, króla polskiego...*, op. cit., pp. 50–51.

- Delcroix Victor, *Le Bon Roi Stanislas*, Mégard et C., Rouen 1864.
- Baczko Bronisław, Porret Michel, Rosset François, eds., *Dictionnaire critique de l'utopie au temps des Lumières*, Geneva 2014.
- Dubel Lech, Malarczyk Jan, *Historia doktryn polityczno-prawnych*, Lublin 2001.
- John Paul II, *Człowiek jest powołany do wolności*, https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_pawel_ii/przemowienia/niemcy_exit_23061996.
- Jedynak Stanisław, *Introduction*, [in:] S. Leszczyński, *Głos wolny wolność ubezpieczający*, Lublin 1987.
- Juszczak Andrzej, *Stary wspaniały świat o utopiach pozytywnych i negatywnych*, Kraków 2014.
- Kość Antoni, SVD, *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 1998.
- Lech Marian Jan, *Stanisław Leszczyński*, Warszawa 1969.
- Lechicka Jadwiga, *Rola dziejowa Stanisława Leszczyńskiego oraz wybór z jego pism*, Roczniki Towarzystwa Naukowego w Toruniu, Toruń 1951.
- Leksykon myślicieli politycznych i prawnych*, 3rd ed., eds E. Kundera, M. Maciejewski, Warszawa 2009.
- Leszczyński Stanisław, *Głos wolny wolność ubezpieczający i inne pisma*, Warszawa 2012.
- Leszczyński Stanisław, *Myśli rozmaite*, [in:] *Rys życia i wybór pism Stanisława Leszczyńskiego, króla polskiego, xięcia Lotaryngii i Baru, zwanego Filozofem Dobroczyńcą*, transl. by K. Lubicz-Niezabitowski, Warszawa 1828.
- Leszczyński Stanisław, *Nowa ustawa życia*, [in:] J. Lechicka, *Rola dziejowa Stanisława Leszczyńskiego oraz wybór z jego pism*, „Roczniki Towarzystwa Naukowego w Toruniu” 1949, R. 54(2), Toruń 1951.
- Leszczyński Stanisław, *O Miłości Ludu*, [in:] *Rys życia i wybór pism Stanisława Leszczyńskiego, króla polskiego, xięcia Lotaryngii i Baru, zwanego Filozofem Dobroczyńcą*, transl. by K. Lubicz-Niezabitowski, Warszawa 1828.
- Leszczyński Stanisław, *O prawdziwej polityce*, [in:] S. Leszczyński, *Głos wolny wolność ubezpieczający i inne pisma*, Warszawa 2012.
- Leszczyński Stanisław, *O sprawiedliwości albo o prawach cywilnych i moralnych*, [in:] S. Leszczyński, *Głos wolny wolność ubezpieczający i inne pisma*, Warszawa 2012.
- Leszczyński Stanisław, *Rozmowa Europejczyka z Wyspiarzem z Królestwa Dumocala*, [in:] *Rys życia i wybór pism Stanisława Leszczyńskiego, króla polskiego, xięcia Lotaryngii i Baru, zwanego Filozofem Dobroczyńcą*, transl. by K. Lubicz-Niezabitowski, Warszawa 1828.
- Łuczewski Michał, *Utopia i konserwatyzm*, „Edukacja Filozoficzna” 2000, vol. 30.
- Maciejewski Tadeusz, *Historia ustroju i prawa sądowego Polski*, Warszawa 1999.
- Majchrowski Jan, *Źródła prawa a praktyka polityczna*, [in:] *Źródła prawa. Teoria i praktyka*, ed. T. Giaro, Warszawa 2016.
- Morelly Étienne-Gabriel, *Kodeks natury, czyli prawdziwy duch jej praw*, transl. by D. Malewska, Kraków 1953.
- Morus T., *Utopia*, transl. by K. Abganowicz, Poznań 1947.

- Muratori-Philip Anne, *Stanislas Leszczyński: Aventurier, philosophe et mécène des Lumières*, Paris 2005.
- Muratori-Philip Anne, *Stanisław Leszczyński. Król tułacz*, transl. by B. Szwarzman-Czarnota, Warszawa 2007.
- Oniszczyk Jerzy, *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2008.
- Pańków Irena, *Filozofia utopii*, Warszawa 1990.
- Rosset François, *D'Amaurote à Dumocala: variations sur les rois en utopie*, « Quêtes littéraires » 2021, vol. 11.
- Rossinot André, *Stanislas: Le roi philosophe*, Michel Lafon, La Flèche 1999.
- Rożek Michał, *Stanisław Leszczyński I Stanisław August Poniatowski w Krakowie*, „Rocznik Krakowski” 1971, no. 42.
- Sentencje łacińskie*, compiled by Marek Dubiński, Warszawa 2005.
- Słownik historii doktryn politycznych*, vol. 6: T-Z, with a Supplement, eds K. Chojnicka, M. Jaskólski, Warszawa 2015.
- Stanisław Leszczyński*, <http://www.szlachta.internetdsl.pl/krolowie/leszczynski.htm>.
- Szacki Jerzy, *Utopie*, Warszawa 1968.
- Szyszkowska Maria, *Europejska filozofia prawa*, Warszawa 1993.
- Świętochowski Aleksander, *Utopie w rozwoju historycznym*, Nakład Gebethnera i Wolffa Kraków, G. Gebethner i Spółka, Warszawa 1910.
- Giara Tomasz (ed.), *Źródła prawa. Teoria i praktyka*, Warszawa 2016.
- Trousseau Raymond, *Voyages aux pays de nulle part. Histoire littéraire de la pensée utopique*, Brussels 1999.

► SUMMARY

Is Stanisław Leszczyński's *Conversation Between a European and an Islander from the Kingdom of Dumocala* a Social Utopia?

The *Conversation Between a European and an Islander from the Kingdom of Dumocala* meets the criteria of a utopian text. The arguments cited in the article on this subject place Leszczyński's work and the issues raised in it alongside such authors of classic works of the genre as Thomas More and Thomas Campanella. Like most social utopias, Leszczyński's utopia basically ignores issues related to lawmaking and application of law. However, law always applies in utopias, although its presence is not exposed for various reasons. The authors of most social utopias do not focus their attention on law, but rather on the proper functioning of the state. This is due, first and foremost, to the search for and ensuring everyone's happiness.

Leszczyński shows that happiness within a community can only be achieved by propagating the law of love, which is of divine origin. Thus, in his utopia, Stanisław Leszczyński outlines a vision of the best possible system of government, which, in his opinion, can only be a monarchy. A king, standing at the head of such a monarchy, not only governs, but also legislates and administers justice. Everything he does, he does in imitation of God. As a result, the doctrinal position taken by Stanisław Leszczyński places him among the proponents of Enlightenment-type absolutism. The task of a king as the ideal ruler is therefore to carry out reforms to promote the comprehensive development of the state and its people. Although such an approach to the system of government in Europe was becoming a fact of life starting from the 16th century, and even prevailed in the times of Stanisław Leszczyński, it remained a utopia when it comes to the problems faced by the Polish-Lithuanian Commonwealth.

Leah Bornstein-Makovetsky

- ▶ Ariel University (Israel)
- ▶ e-mail: leama@ariel.ac.il
- ▶ ORCID: 0000-0002-6722-1401

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.07

MARRIAGE AND DIVORCE IN JEWISH SOCIETY IN THE EIGHTEENTH AND NINETEENTH CENTURY ISTANBUL

Abstract

The article discusses different aspects of the marriage institution as practiced in the eighteenth and nineteenth century Istanbul by the Jewish community, which first and foremost adhered to the Jewish law but at the same time also followed the Romaniote customs embraced by the local Sephardic community from the sixteenth century and on. The article devotes extensive attention to the old Romaniote custom of betrothal gifts (*sivlonot*) and deals with the monogamy condition, the age of marriage of men and women, which had social and economic meaning. The article discusses the patterns of divorce among the city's Jewish society and deals with some patterns of the family life of Istanbul's Jews. It also includes information on women's status in the Jewish community. The article will mainly deal with the following topics: Betrothal and marriage; Conditional *kiddushin* and *kiddushin* by proxy; Divorce methods and prominent grounds for divorce; Remarriage; Levirate marriage, halitzah, and Agunah status. Throughout the article, the model of the patriarchal family in Istanbul is emphasized. We also learn that the family used to arrange the marriage, and it was rare to marry for love, and choices based on romantic love were usually not considered legitimate. The article also discusses the application of Jewish women to the Muslim courts for divorce. The information for the article was gleaned mainly from the Responsa literature written in the community, *ketubot* (marriage contracts) and Jewish court records.

Key words: Stanbul, Romaniote customs, Sephardic community, Betrothal, Marriage, Kiddushin, Divorce, Remarriage, Levirate marriage, halitzah, Agunah

1. Introduction

The purpose of the article is to discuss different aspects of the marriage institution as practiced in eighteenth and nineteenth century Istanbul by the Jewish community, which first and foremost adhered to the Jewish law but at the same time also followed the Romaniote customs embraced by the local Sephardic community from the sixteenth century and on.¹ The article will devote extensive attention to divorces among the city's Jewish society but it will not address the differences between the local Jews and their Muslim and Christian neighbours regarding marriage and divorce. A large amount of information is provided on the family life of Istanbul's Jews and on women's status in the Jewish community. An issue that is not treated in the article regards the significant changes in the nature of the Jewish family and of Jewish women in Istanbul from the First World War period and particularly from 1917.²

The information for this article was gleaned mainly from the extensive Responsa literature written in the community, which included many questions on the issues of marriage and divorce, as well as the lists of *gittin* (divorce certificates) granted in the community's courts, *ketubot* (marriage contracts) and court records.³

The largest Jewish community in the Ottoman Empire lived in the capital. At the close of the seventeenth century between 25,000–30,000 Jews were living in Istanbul. In the eighteenth and nineteenth centuries the Jewish population was organised by neighbourhood, and most Jews lived in the districts of Balat, Hasköy, Piri Paşa, Galata, Üsküdar, Ortaköy and Kuzguncuk. In the 1790 they numbered about 30,000 and in the nineteenth century around 42,000–55,000. Jewish cemeteries have survived in Hasköy, Kuzguncuk, Ortaköy and Kuruçeşme. In the eighteenth century most of the city's Jews were of Sephardic descent. The Romaniotes (Greek-speaking Jews) numbered several thousand. In the sixteenth century they had constituted the majority

¹ For more information on the Jewish family in Istanbul in the eighteenth and nineteenth centuries see: L. Bornstein-Makovetsky, *The Jewish Family in Istanbul in the 18th and 19th Centuries as an Economic Unit*; Idem, *Divorce and Remarriage in Jewish Society in the Ottoman Empire in the 18th and 19th Centuries*; M. Rozen, *Of Orphans*.

² On the transitions in this period see M. Rozen, *Studies in the History of Istanbul Jewry*, pp. 423–443.

³ The responses below will be marked as follows: the number of the response will be marked as “no.” and the symbol # will designate the section in the response. Many Responsa books are divided into four parts: *Orach haim*; *Yore de'ah*, *Even ha'ezer* and *Hoshen mishpat*.

of the community but from the seventeenth century and on they gradually diminished, a trend that continued in the eighteenth and nineteenth centuries as well as most of them had become assimilated among the Sephardic Jews. There was also a group of *francos* who enjoyed many economic privileges and who were protected by foreign ambassadors.

The nineteenth century saw a strengthening of the Ashkenazi community following the migration of Ashkenazi refugees to Istanbul from Romania and Eastern Europe, particularly in the last quarter of the century.⁴ However, in the eighteenth and nineteenth centuries the local rabbis and the courts maintained the Romaniote custom of betrothal gifts (*sivlonot*) that was practiced from the sixteenth century to the mid-20th century.⁵

Jewish courts of law operated in these neighbourhoods, while the “high court” in the district of Balat was responsible for granting divorce certificates. Although Jews engaged in a variety of professions, most were from the middle and lower class; the wealthy were involved in commerce and banking and a few occupied positions in the Ottoman government and military systems.⁶ Modern currents began to be felt in the Ottoman Empire as early as the eighteenth century and all the more so in the nineteenth, but in most spheres conservative approaches dominated.⁷ In the second half of the nineteenth century modern and secular trends reached the Jewish community as well, but the lifestyle mostly remained conservative. Even the Jews who studied in Christian schools or in those of the Alliance Israélite Universelle, as well as those sent as children

⁴ See M. Rozen, *A History of the Jewish Community in Istanbul*; Idem, *Studies in the History of Istanbul Jewry*; U. Heyd, *The Jewish Communities of Istanbul*; J. Hacker, *Istanbul Jewry 1750–1870*; J. Barnai, H. Gerber, *Jewish Guilds in Constantinople in the Late Eighteenth Century*; J. Barnai, *Lines to the History of the Congregation of Constantinople in the Eighteenth Century*; L. Bornstein-Makovetsky, *The Inheritance Regulations of Constantinople Community*; Idem, *Constantinople Court Record in Matters of Ritual and Ethics*; Idem, *Remnants*; I. Karmi, *The Jewish Community of Istanbul*.

⁵ See M. Rozen, *A History of the Jewish Community in Istanbul*, pp. 99–196; Idem, *Of Orphans*; M. Glazer, *The Dowry as Capital Accumulation*.

⁶ See the studies above and also: Y. Tsur, *Notables and Other Jews in the Ottoman Middle East*; Y.(S) Ecker, *Jews, Pashas and Janissaries*; L. Bornstein-Makovetsky, *Protestant Missionaries*; Idem, *Jews in the Economic Life*.

⁷ Research exists on the modernisation of the Ottoman Empire. See: R. Murphey, *Westernization*; S.A. Somel, S. Kenan, *Introduction*; U. Makdisi, *Ottoman Orientalism*; S.A. Somel, *The Modernization of Public Education*; J.L. Arnaud, *Modernization of the Cities*.

to study in Europe, continued to marry and divorce within the strictures of Jewish law, as in the past.⁸ Most of the marriages in the community were among Sephardic Jews and between them and the Romaniotes. Marriages between Ashkenazi and Sephardic Jews were quite rare, as evident from the lists of divorces.

2. Betrothal and marriage

The customary process of engagement between couples in Istanbul included a betrothal (*shidduch*) ceremony. A betrothal agreement was written, containing details and commitments, including a monogamy condition where the groom undertook to refrain from marrying another woman so long as his wife is alive, and the fines that would be applied to any party who would renege on the betrothal without sufficient reason were noted.⁹ In the betrothal ceremony, the groom and his family gave the bride gifts called *sivlonot*, interpreted in Istanbul by the Sephardic and Romaniote Jews as an act of *kiddushin* (sanctification), and the bride was considered sanctified for him until the wedding ceremony that included a *huppah* (bridal ceremony), handing over the *ketubah*, and reciting the seven blessings. Only after the wedding ceremony, held in the presence of witnesses, when the bride was given the *ketubah* and the marriage blessings were recited, did the couple begin their shared life.

The Sephardic Jews embraced the Romaniote custom as early as the sixteenth century to prevent the development of a situation where they would not be able to marry each other, and they persevered in this for hundreds of years until the mid-twentieth century. The betrothal gifts were usually gold and silver jewelry.¹⁰ The marriage was

⁸ A. Rodrigue, *French Jews, Turkish Jews*; Idem, *The Beginnings of Westernization and Community Reform*; I. Karmi, *The Jewish Community of Istanbul*; R. Kastoryano, *From Millet to Community*; On the Christian schools and those of the Alliance Israelites Universelle see also: L. Bornstein-Makovetsky, *Protestant Missionaries*, pp. 177–238; M. Rozen, *Studies in the History of Istanbul Jewry*, pp. 411–413.

⁹ When a betrothal was cancelled, the side of the groom and the side of the bride compromised regarding the amounts of the fines and then a ruling was given on the validity of the betrothal gifts. For instance: L. Bornstein-Makovetsky, *Remnants*, pp. 100–101.

¹⁰ M. Rozen, *Studies in the History of Istanbul Jewry*, pp. 44–45; A. H. Freiman, *Seder Kiddushin ve-Nisu'in*, pp. 151–163, 239–241; E. Westreich, *Transitions*. The betrothed man was also called an *arus*, including in the synagogue when called up for the Torah. See Rabbi A. Meyuchas, *Benei avraham*, Even ha'ezer, no. 32.

consummated several months later or sometimes several years later (particularly if the bride was young) and included a *huppah*, blessings, and a *ketubah*.¹¹ Because the betrothed women had been sanctified, in cases when the betrothal was cancelled they had to be granted a divorce.¹² Cancelled betrothals were very common in the city, constituting 15–25 percent of all divorces.¹³ Upon the cancellation of a betrothal, the parties settled their accounts with regard to the expenses and commitments determined in the betrothal agreement.¹⁴ The courts allowed betrothals, including of young girls, with no need for a divorce of the betrothed, when it was clear that betrothal gifts were not a cause for concern.¹⁵ Rozen extensively discusses 17 cases

¹¹ On the amounts noted in the *ketubah* see L. Bornstein-Makovetsky, *The Jewish Family in Istanbul in the 18th and 19th Centuries*.

¹² A.H. Freiman, *Seder Kiddušin*, pp. 80–83, 151–163. An example of the wording of betrothal agreements in Hebrew and Ladino from the eighteenth and nineteenth centuries: Rabbi Y. Elnkave, *Shevitat yom tov*, Even ha’ezer, no. 3; MS Jewish Theological Seminary, 3149, pp. 9a, 29 [32]; L. Bornstein-Makovetsky, *Remnants*, pp. 99–100, nos. 6–7; Rabbi E. Di Toledo, *Mishnat rabbi Eliezer*, vol. 2, Even ha’ezer, nos. 11, 37.

¹³ Of the 392 divorces of residents of Istanbul granted in the community’s courts from 1740–1777, including 26 divorces releasing female slaves, 79 were of betrothed women and 17 of betrothed girls. Of the 473 divorces from the late eighteenth century granted in the court of R. Yaakov Danon, 46 were of betrothed women (including one given by an apostate groom and one “due to a bad reputation”) and 15 of betrothed girls. Of the 92 divorces granted by R. Yitzhak Lahmi in the mid-eighteenth century, 12 were of betrothed women and 2 of betrothed girls. Of the 343 divorces granted at the court of R. Shmuel Haim from 1812–1842, 33 were of betrothed women and 13 of betrothed girls. Rabbi Y. Halevi, *Rov dagan*, Even ha’ezer, nos. 3–5; Rabbi S. Haim, *Shemen hamischa*, Gitin laws, no. 142. For the wording of a divorce granted to a betrothed woman in the sixteenth century: R. S. Yaffe, *Tikkun sofrim*, p. 29b. On the betrothal and marriage of young girls see: Rabbi A. Meyuchas, *Benei avraham*, Hoshen mishpat, no. 29; Rabbi M. Presco, *Yadav shel moshe*, Even ha’ezer, nos. 2–3; Rabbi E. Di Toledo, *Mishnat rabbi eliezer*, vol. 2, Even ha’ezer, nos. 4, 6–7, 11, 37; L. Bornstein-Makovetsky, *Remnants*, p. 83 no. 17. For information on the refusal of a betrothed girl see: Rabbi A. ben David, *Tiferet adam*, Even ha’ezer, no. 20. R. Bornstein-Makovetsky, *Remnants*, p. 98 no. 4.

¹⁴ L. Bornstein-Makovetsky, *Remnants*, pp. 100–101; records for Wednesday from 1873–1941, Istanbul, microfilm in the Ben Zvi Institute in Jerusalem no. 2669, p. 42b, and many other sources in the Responsa. The betrothal conditions predicated that the groom is forbidden from betrothing and awarding betrothal gifts to another, and so also the father of the bride who undertook to pay a monetary fine if he were to receive betrothal gifts for her and betroth her to another. See for example: Rabbi E. Di Toledo, *Mishnat rabbi eliezer*, vol. 2, Even ha’ezer, no. 37. The betrothal agreement also included the time of marriage, otherwise it was considered faulty. See for instance MS. 3149, pp. 9a; 29 [32].

¹⁵ Bornstein-Makovetsky, *Remnants*, pp. 99–100, nos. 6–7; Di Toledo, *Mishnat rabbi eliezer*, vol. 2, Even ha’ezer, no. 6.

of cancelled betrothals of young girls in the city over 30 years in the first half of the nineteenth century based on documentation from the community's courts, and notes that if the girl's relatives or her father had not received for her *kiddushin* until age 10 she did not require a divorce for the betrothed. From age 10 to 12 and a half, when she was considered a mature woman, she would receive a divorce from the groom.¹⁶ For example, the betrothed girl Dona daughter of Abraham cancelled her betrothal to the groom, a resident of Edirne (Adrianople). The envoy brought him the ruling of the local judges on laws of the permitted and the prohibited, written sometime between 1808 and the summer of 1826 in Edirne.¹⁷ Another case was that of a young girl from Istanbul who was betrothed to a boy from Bursa but there was a rumour that she had been sanctified earlier by another person from one of Morea's cities. The ruling in the matter was written by the judges on laws of the permitted and the prohibited sometime from 1825–1831 and confirmed by the town rabbi, R. Eliyahu Anav.¹⁸

In many cases, the party who wanted to cancel the betrothal tried to argue that in fact no betrothal gifts had been given, with the aim of circumventing the need to grant a divorce, pay a fine, or receive *halitzah* from the groom's brother. For example, in the eighteenth century we learn of the betrothal of a young woman whose groom sent her jewelry three months later but there were no witnesses. The groom died and the father of the betrothed woman claimed that the former had never sanctified his daughter or sent any betrothal gifts, rather only the above mentioned with no witnesses. In doing so he wished to prevent the need for a levirate marriage or *halitzah*.¹⁹ There were also cases of deceit aimed at preventing the woman from becoming an *agunah* (i.e., chained, unable to remarry) when the groom disappeared. For example, in the first half of the eighteenth century a divorced woman was sanctified by means of betrothal gifts and the groom travelled to distant parts. The woman's mother, who saw that her daughter had become an *agunah*, deceived a sage and said that her daughter had

¹⁶ M. Rozen, *Of Orphans*, pp. 149–176.

¹⁷ L. Bornstein-Makovetsky, *Remnants*, p. 93; M. Rozen, *Of Orphans*, pp. 154–155.

¹⁸ L. Bornstein-Makovetsky, *Remnants*, p.96; M. Rozen, *Of Orphans*, p. 156.

¹⁹ Rabbi A. Meyuchas, *Benei avraham*, Even ha'ezer, no. 13. *Halitzah* is a process in which the widow makes a declaration, takes off her brother-in-law's, and spits on the floor. Through this ceremony, the brother and any other brothers are released from the obligation of marrying the woman for the purpose of conceiving a child which would be considered the progeny of the deceased man. The ceremony of *halitzah* renders the widow free to marry whomever she desires, except for a Cohen. Regarding the *halitzah* in Istanbul see also M. Rozen, *Of Orphans*, pp. 158–9.

already received a divorce from the betrothed man, showing him the divorce agreement from the previous husband, after which she became sanctified to a third via betrothal gifts, as was the local custom. On the eve of the wedding ceremony the town rabbis discovered the deceit. They forbade the wedding ceremony and separated the bride and groom. The woman was required to receive a divorce from the two previous grooms as well.²⁰

The age of betrothal and marriage had social and economic meaning. In most cases of betrothal to young girls, the wedding was held after they reached sexual maturity. The marriageable age of men and women seems to have been on the rise in the eighteenth and nineteenth centuries, but in the nineteenth century most women still married at the age of 15–17 and men at about the age of 20. It is very possible that in the early twentieth century the marriageable age of men and women increased, similar to the process in Muslim society in Istanbul.

The fact that the betrothal gifts formed ties of sanctification was evident in an alimony claim submitted by a betrothed woman when her fiancé refused to marry her in the year after the engagement.²¹ Residents of Istanbul who married in another town, where betrothal gifts were not considered problematic, sometimes argued that betrothal gifts should be considered a cause of concern. Sometimes a predicament was formed, for instance when the betrothed man disappeared from town and in the meantime the woman became betrothed to another and after some time the first man appeared and claimed that her second betrothal is invalid. In such a case the rabbis of Istanbul and of other communities would free the betrothed woman with no need for a divorce.²²

In Istanbul the ceremony of receiving the betrothal gifts was conducted in public by a rabbi who declared the granting of the betrothal gifts to the bride.²³ The presence of a rabbi at the ceremony was customary in the community and was even anchored

²⁰ Rabbi Y. Ben David, *Divrei emet*, no. 5.

²¹ Rabbi E. Di Toledo, *Mishnat rabbi eliezer*, vol. 2, Even ha'ezer, no. 12.

²² For information on this matter from the eighteenth century: Rabbi A. Meyuchas, *Benei avraham*, Even ha'ezer, nos. 9, 31.

²³ A.H. Freiman, *Seder Kiddušin*, pp. 239–240. On the presence of a rabbi at the betrothal ceremony see Rabbi A. Ben Avigdor, *Zachor le'avraham*, Even ha'ezer, no. 6; Rabbi E. Di Toledo, *Mishnat rabbi eliezer*, vol. 2, Even ha'ezer, no. 4.

in the consent of its rabbis on 5 December 1725.²⁴ Betrothals of minors were also arranged by a rabbi, who had the betrothed man promise not to betroth and sanctify another woman.²⁵

In 1902 the Istanbul rabbinate posted an injunction in the Jewish press warning betrothed women and their families that accepting an engagement ring could be considered *kiddushin* and in order to prevent *aginut* for concern of *kiddushin* the rabbinate asks betrothed women to avoid accepting gifts directly from their fiancés, but rather to do so only through a relative.²⁶

The parents of the bride and groom were also usually those who initiated the engagement; in the absence of parents – grandparents, brothers, or other relatives arranged for the betrothal of the orphans. In most cases, the spouses agreed to choose their mate in this way.²⁷ Even in the case of second marriages, the family had a major role in choosing the future mates. Men who remarried sometimes initiated the match themselves, usually through matchmakers.²⁸ The matches were determined mainly according to the social and economic status of the families. In the eighteenth and nineteenth century, the trend of marrying cousins continued in the local Jewish society, and there was also a less prevalent phenomenon of uncles who married their nieces.²⁹

In her study, Rozen analyses 17 cases of betrothal cancellations that were debated by the Istanbul court throughout 30 years, including 5 cases of orphan minors, of whom 4 refused to marry the husband that their late father or relatives had chosen for them

²⁴ Rabbi E. Di Toledo, *Mishnat rabbi eliezer*, vol. 2, Even ha'ezer, no. 4.

²⁵ Rabbi A. Ben Avigdor, *Zachor le'avraham*, Even ha'ezer, no. 6.

²⁶ El Tiempo, 71, 2 June 1902, p. 782.

²⁷ See M. Rozen, *Of Orphans*, p. 150.

²⁸ On eighteenth century matchmakers who made efforts to find a match for a widower see Rabbi A. Ben Avigdor, *Zachor le'avraham*, Even ha'ezer, no. 2.

²⁹ On matches between cousins in the eighteenth and early nineteenth century see Rabbi A. Meyuchas, *Benei avraham*, Even ha'ezer, no. 32; see also the above discussion in M. Rozen's study on cancelling the *kiddushin* of minor girls, including those married to cousins. On an orphan who married her uncle in the nineteenth century see Rabbi E. Di Toledo, *Mishnat rabbi eliezer*, vol. 2, Even ha'ezer, no. 13. On an eighteenth century grandfather who wished for his orphan granddaughter, the daughter of his son, to marry his other son in the future, see MS 3149, p. 27 [30]. In the sixteenth century as well, marriages between cousins were common in the city. See M. Rozen, *A History of the Jewish Community in Istanbul*, pp. 124–127.

because they were not in favour of the groom for the lack of affection or perhaps an older member of the family, probably a grandmother or aunt, had entreated them to cancel the betrothal. For example, Bono the daughter of Abraham Halevy was betrothed as a young girl to the young man Mordechai Afnaim the son of Emanuel. An envoy on her behalf appeared before the court for the laws of the permitted and the prohibited and claimed “that mentioned bride is not interested in the said match for a reason known to her”. The court ruled that there is no question of betrothal gifts and that she is entitled to marry at will. The court forbade the father from arranging her match and giving her a bride price “as is the custom of the virgins” because he had made an oath to the groom and undertaken to pay a fine to the groom at the time of the betrothal. The court decided that the minor’s grandfather, the judge David Yerushalmi, would arrange her match and give her an appropriate dowry.³⁰ The match was probably not to the liking of the grandfather and the court had received the impression that the father was not suited to find an adequate match for his daughter.

M. Rozen shows that the father or another relative, such as a grandmother, clearly wanted to marry the minor orphan to a cousin to grant her security. But she demonstrates that sometimes the minor orphan chose to object to this plan and conducted a refusal rite in the court, which gave its approval to cancel the *kiddushin* and freed her to marry whomever she wished. This was the case of Rivka the daughter of the late Menahem Zalman whose father had arranged for her marriage to his nephew Matityahu Zalman, called Bechor ben David. On 25 December 1816 she declared her refusal in Ladino before the court of Balat and brought 2 witnesses that she is younger than 12. The court cancelled her *kiddushin* and she was permitted to marry anyone of her choice.³¹

In another case, the wife of Yisrael Gabai arranged for a match between her nine-year-old daughter Luna from her previous marriage and Yitzhak Gabai, the son of her current husband, and gave him a significant amount as a bride price. She also undertook to provide her daughter with additional amounts until the daughter should marry at the age of 12. Yisrael Gabai died and the widow was to receive her *ketubah*, which was a considerable amount, but she reached a compromise and it seems that her top priority was the desire to promise her daughter a secure marriage both financially and socially.³²

³⁰ L. Bornstein-Makovetsky, *Remnants*, pp. 99–100.

³¹ *Ibidem*, p. 96; M. Rozen, *Of Orphans*, pp. 156–157.

³² See M. Rozen, *Of Orphans*, pp. 159–161.

Another case was that of an orphan girl younger than 12, both of whose parents had died. The father, Avraham Hacoheh, was a wealthy man. Her maternal grandmother Khursi raised her in the home of the mother's sister, who was married to Ezra Motola. The girl's guardians were his brothers Yisrael Motola and Avraham Motola, the son of Ezra. The grandmother and other relatives signed an agreement to match the young orphan with Ezra, Avraham Motola's son, but the second guardian, Yisrael, wanted her to marry his grandson. The family preferred the first match and the court that debated the case between 14 and 24 December 1841 confirmed this decision. The judges did not explain their choice. It seems that the cousin was preferred because he was a blood relation.³³

Then again, we learn of a case where the cousin, Mordechai son of Michael and Clara Matias, who was older than 13 and orphaned by his father, living with his uncle Moshe Matias probably because the latter wanted him to marry his daughter, cancelled his betrothal to his younger cousin Sarah. The court determined that there was no question of betrothal gifts and at Mordechai's request gave a written ruling that he can marry another woman.³⁴ Rozen reached the conclusion that the custom of endogamy was still widely practiced even in the mid-19th century.

It was rare to marry for love and choices based on romantic love were usually not considered legitimate. Even when the marriage was motivated by affection, efforts were made to maintain the appearance of an arranged marriage and the parents or relatives negotiated the betrothal terms. When the parents or other relatives objected to a proposed marriage, the couple normally bowed to the parents' opinion. One exceptional case was the refusal of a seventeen-year-old girl in the first half of the nineteenth century to marry a man who had been arranged for her six years previously, despite her parents pleas. She even threatened to commit suicide if her parents would force her to marry him, and she did not consent even after being beaten twice by her father. R. Eliezer di Toledo, who mentions the affair, writes that the father is in charge of arranging the betrothal of his sons and daughters and they should not have the audacity to seek their own matches.³⁵ In another case that occurred in 1900 the parents of the bride desired a separation, while the groom made efforts to persuade

³³ M. Rozen, *Of Orphans*, p. 166.

³⁴ *Ibidem*, pp. 167–171.

³⁵ Rabbi E. Di Toledo, *Mishnat rabbi eliezer*, vol. 2, Yore de'ah, no. 37.

his father-in-law to set a wedding date.³⁶ In yet another case the bride cancelled the match, although she had willingly agreed to the *kiddushin*.³⁷ It can be assumed that such cases were common in the city.³⁸

In a not inconsiderable number of cases matches were probably cancelled because one of the sides reneged on their financial obligations. Other fundamental reasons included: a richer or more respectable match offered to one of the sides, a fault revealed with the potential spouse, and others.³⁹ The reasons for calling off the match were not always mentioned. For example, the custom of giving preference to cancelling a betrothal over a future divorce, after the couple had already started a family, is common in the Istanbul community to this day.⁴⁰ It seems that calling off a match was not accompanied by a negative stigma, particularly since it was only the betrothal that was cancelled, before the couple began living together. Clearly, the declared reasons for cancelling the match were not always the true reasons, as it was necessary to try and bring acceptable claims to avoid paying a fine for unjustified breach of the betrothal contract. The reasons brought by women for cancelling betrothals can be distinguished from those brought by men for the same purpose. It can be seen that betrothed women sometimes brought claims that involved the groom's character and abject behaviour.⁴¹

We have information about a betrothed woman aged thirteen and a half who had been betrothed three years previously and asked to call off the betrothal due to a fight with the groom. In this case, the court allowed her to marry another with no need for a divorce.⁴² The dispute between the betrothed couple or between the families was probably lengthy, as she could have married him a year previously, at age 13 and a half. Similar justifications were probably at the bottom of quite a few cases of cancelled

³⁶ Rabbi H. Menachem, *Mate lehem*, vol. 1, Even ha'ezer, no. 19.

³⁷ Rabbi S. E. Alfandari, *Saba kadisha* vol. 1, Even he'ezer, no. 27.

³⁸ In 1917, however, the father was no longer able to object to his daughter's choice of a husband. See M. Rozen, *Studies in the History of Istanbul Jewry*, pp. 424–425.

³⁹ Rabbi S. Haim, *Shemen hamishcha*, no. 72; Rabbi Y. Elnekave, *Shevitat yom tov*, Even ha'ezer, no. 3; Rabbi M. Ashkenazi, *Em haderech*, Even ha'ezer, no. 19.

⁴⁰ M. Glazer, *The Dowry*, p. 378.

⁴¹ On obliging a groom to grant a divorce for this reason see: Rabbi A. Meyuchas, *Benei avraham*, Even ha'ezer, no. 32. We also learn of the cancellation of a minor girl's betrothal because her father had discovered that the groom is dishonest. Rabbi E. Di Toledo, *Mishnat rabbi eliezer*, vol. 2, Even ha'ezer, no. 7.

⁴² Rabbi E. Di Toledo, *Mishnat rabbi eliezer*, vol. 2, Hoshen mishpat, no. 6.

matches. A demand to cancel the match was always made when the betrothed converted to another faith.⁴³

In some known cases the groom indeed gave an oath at the time of the betrothal that he would not betroth or marry another, but when his brother died, he demanded to perform a Levirate marriage with his late brother's fiancé.⁴⁴ In one case from the eighteenth century, a betrothed man wanted to cancel the betrothal, claiming that the woman has masculine traits. She was examined by women, who found that she had all the signs of being a woman aside from menstruation and breasts.⁴⁵ In another case a betrothed man cited the dangers of travelling as a reason for cancelling his betrothal, as he was concerned of traveling to the betrothed woman's town in order to marry her there. This was clearly an excuse, as he became betrothed to another even before receiving the bride's answer, he seems to have been ready to come to his town for the wedding.⁴⁶

Notably, in the eighteenth and nineteenth century Muslim Istanbul as well, couples did not marry for love. Indeed, influenced by French literature and later by Turkish

⁴³ In one case, a court for laws of the permitted and the prohibited (*Issur ve-heter*) that primarily addressed ritual questions accepted the marriage refusal of an orphan minor girl under 12, who was betrothed, because her fiancé had converted and was unwilling to divorce her. The refusal was acceptable because she had married through her mother and relatives. It was ruled valid even when one witness testified that she was already considered a mature woman, had reached the age of 12, and was "in her 13th year". Rabbi E. Di Toledo, *Mishnat rabbi eliezer*, vol. 2, Even ha'ezer, no. 4. On the refusal see B. Shereshevsky, *Family Law*, p. 50. For information on refusals in the 18th century: Rabbi M. Amarillio, *Devar moshe*, vol. 2, no. 113; Rabbi E. Navon, *Machane ephraim*, marital laws, no. 1; L. Bornstein-Makovetsky, "Remnants", p. 98. In 1835 the minor married girl Miriam daughter of Gershon Alaluf expressed a refusal after being widowed of Raphael Halfon Castroniano, so that she would not have to wait for her minor brother-in-law to reach maturity and perform a Levirate marriage. Rabbi H. Moda'i, *Meimar Haim*, vol. 2, Even ha'ezer, no. 39 # 41. This case appears in another record as well, with no identifying details for Miriam aside from her given name. M. Rozen, "Of Orphans", pp. 158–159.

⁴⁴ An instance from the 18th century. Rabbi A. Meyuchas, *Benei avraham*, Even ha'ezer, no. 41.

⁴⁵ In this case the betrothed man was barred from marrying another due to the communal bans of Rabbi Gershom and due to his oath. He was probably an Ashkenazi man. Rabbi A. Meyuchas, *Benei avraham*, Even ha'ezer, no. 39. We learn of a case that occurred in Bursa, where a bride passed out when she saw the groom due to a "fistula" on his face. The father-in-law demanded that the betrothal be cancelled with no fine for breaching the betrothal contract and the groom claimed that the disability had not existed at the time of the betrothal. The ruling was that no fine was required for breach of contract. Rabbi E. Di Toledo, *Mishnat rabbi eliezer*, vol. 2, Even ha'ezer, no. 8.

⁴⁶ Rabbi Y. Elnkave, *Shevitat yom tov*, Even ha'ezer, no. 3.

literature, the idea of marrying for love began to enter Muslim society, but it has already been shown that the influence of this literature on the marriage institution in Istanbul was extremely marginal. It can be assumed that marrying for love occurred infrequently also in the advanced parts of the Istanbul Jewish society, namely among those who had acquired a western education at Christian schools and schools of Alliance in the nineteenth century, but the large majority of Jewish society, including the westerners, continued to marry according to the conservative outlook. Muslim society, and apparently also Istanbul's Jewish society, saw marriage based on romantic love as a danger to the family and to society. In Muslim society, marrying for love was legitimized after 1908.⁴⁷ It can be assumed that a similar process occurred at that time in Jewish society as well.

3. Conditional *kiddushin* and *kiddushin* by proxy and their cancellation

Sometimes grooms performed a conditional marriage in order to avoid a Levirate marriage in the future or, alternately, to prevent a situation of *aganut*. The need for a conditional marriage increased in a case that involved a brother of the betrothed man who had converted, whereupon R. Moshe Frisco (died 1807) explicitly instructed that a conditional marriage should be performed, but it is not clear to what extent this instruction was carried out in Istanbul. The same source noted that such a marriage is known from Izmir.⁴⁸ In 1924, after the Turkish Republic was founded, the rabbis of Istanbul instituted a regulation regarding conditional marriage, but it was not carried out in practice and many women remained *agunot*. The phenomenon of *aganut* spread in the town already in the First World War due to the enlistment of Jewish soldiers.⁴⁹ R. David Pifano of Sofia (died in 1924) wrote at the time with regard to this regulation that, due to their situation, some of these women convert to Christianity or behave as prostitutes.⁵⁰

⁴⁷ A. Duben & C. Behar, *Istanbul Households*, pp. 87–105.

⁴⁸ Rabbi R. H.B. Peretz, *Zochreno lechaim*, vol. 2, Even ha'ezer, letter 100 #1.

⁴⁹ M. Rozen, *Studies in the History of Istanbul Jewry*, pp. 429–430.

⁵⁰ Rabbi D.A. Pifano, *Chagor ha'efod*, no. 34. On the practice of conversion to Christianity and on the practice of adultery see below. On prostitution in the Ottoman Empire and in Jewish society see J.E. Baldwin, *Prostitution, Islamic Law and Ottoman Societies*; M.D. Wyer, *Selling Sex in Istanbul*; R. Bali, *The Jews and Prostitution in Istanbul*; M. Rozen, *Studies in the History of Istanbul Jewry*, pp. 423, 431. See also H. Yıldız, *Non-Muslim Prostitutes*.

It seems that *kiddushin* by proxy were not common in Istanbul, which was a very large city where most people married within the community. In one such incident in the nineteenth century the envoy did not give the ring to the bride, so the groom took advantage of the opportunity and sanctified another woman.⁵¹ In many cases items on divorce certificates presented by an envoy indicate that a husband had abandoned his wife and gone to live in another city, and sometimes we hear of a wife who moved to another city, probably to her family's place of residence, and demanded a divorce, or in an extreme case even immigrated to the land of Israel without her husband.⁵²

4. Polygamy

From time immemorial the local custom forbade marrying several women.⁵³ The condition that prohibits polygamy was mentioned in the betrothal agreement, and later in the *ketubah*, and even when no such condition was included, the custom was to disallow it. This custom is mentioned by R. Moshe Benveniste in the seventeenth century. The wording in the *ketubah* was that "he shall not marry another woman so long as she is alive and he shall not divorce her without the permission of the court".⁵⁴ Nevertheless, in some cases the courts allowed a man to marry another woman in addition to his current wife.⁵⁵

In August 1915, the court in Istanbul deliberated concerning the case of a woman who had claimed in court that she was pregnant with a certain man's baby. The court permitted him to marry her, and he assumed the obligation to feed and provide for the prospective newborn. When it became known that the man was already married,

⁵¹ Rabbi E. Di Toledo, *Mishnat rabbi eliezer*, vol. 2, Even ha'ezer, no. 5.

⁵² One such item was that of a man in 1763 who was in Jerusalem and sent for his wife who was in Istanbul: Rabbi Y. Halevi, *Rov dagan*, Even ha'ezer, no. 3 # 296. In the Responsa literature and in the above divorce lists there is a great deal of information on writs of divorce given through an envoy.

⁵³ See E. Westreich *Transitions*.

⁵⁴ MS 3149, p. 26 [29]. See also Rabbi M. Benveniste, *Penei moshe*, vol. 3, no. 3.

⁵⁵ Such as testimonies from the nineteenth century: Rabbi H. Palage, *Hayim veshalom*, vol. 2, Even ha'ezer, no. 21; Rabbi M. Fresco, *Yadav shel moshe*, Even ha'ezer, no. 5. See also in the discussion below on divorce due to the wife's insanity.

the court forbade him to marry the woman in addition to his first wife, who refused to be divorced. Upon hearing this, the man attempted to deny his paternity.⁵⁶

In one incident, a wife gave her husband permission to marry another woman under duress.⁵⁷ In 1895 the court approved the request of Yaakov son of Shmuel, who asked to travel to the land of Israel and was known to be sickly, to marry another wife in addition to his current wife who refused to join him on the trip, because he needed a wife to care for him. He was about to marry a widow and left his wife alimony.⁵⁸ The court also allowed Ephraim Formon, whose wife Zinbul left the faith, to marry another woman although he had not divorced his wife.⁵⁹

If a woman did not bear her husband children for ten years of marriage, the husband was entitled to demand the right to marry another woman for the purpose of performing the precept to be productive and multiple.⁶⁰ Most of Istanbul's women objected to this practice, claiming that the condition stated in the *ketubah* protects them from such an act. In these cases, the courts ruled in favour of the husband but allowed the first wife to receive divorce and to paid the full sum of her *ketubah*. In such a case most wives preferred a divorce, as we shall learn below. It appears that polygamy was a marginal occurrence in the Istanbul Jewish society. Notably, polygamy was not common in the nineteenth century Muslim Istanbul society as well.⁶¹

⁵⁶ Rabbi D. Pifano, *Nose ha'efod*, vol. 2, no. 5.

⁵⁷ Rabbi A. Meyuchas, *Benei avraham*, Even ha'ezer, no. 52

⁵⁸ Records of the court in Istanbul, 1894–1962. P. 11a. On the infrequency of polygamy in the nineteenth century Istanbul see Sir E. Pears, *Turkey and Its People*, pp. 152–156.

⁵⁹ Records of the court in Istanbul, 1894–1962, p. 28. In July 1896 it was related that an Ashkenazi man named Meir Heilprin married another wife in addition to his current wife and left her an *aguna* in another city. Records for Wednesday, p. 27b.

⁶⁰ See L. Bornstein-Makovetsky, *Procreation*.

⁶¹ On polygamy in the Muslim society in the late nineteenth century Istanbul see A. Duben & C. Behar, *Istanbul Households*, pp. 148–158. The 1895 census indicates that only 2.51% of local Muslim men were bigamists, and the 1907 census indicates only 2.16%. In a few cases one man had three wives concurrently. It appears that there were no cases of polygamy with four wives. *Ibid.*

5. Divorce

In many cases, divorce was avoided despite tensions in the family's life, for economic and social reasons. The courts too made efforts to prevent divorce, though it appears that it was fairly common in Istanbul and bore no negative stigma. Only rarely did the initiative for divorce come from both sides.⁶² When the court did not manage to reconcile the couple, this was stated explicitly.⁶³ A common phrase used by the judges to describe the conflict between spouses prior to a divorce was “and the flame of the dispute between them grew until culminating in a divorce”.⁶⁴ The average duration of marriage among young and older couples who divorced cannot be determined from the sources. There were also incidents of divorce when the woman was pregnant, such as that of the wife of Yosef Koronil in the Balat court in 1839. He undertook to pay alimony of 30 grosso a month for the two years when she would breastfeed the child.⁶⁵

5.1. Causes for divorce

Jewish law allows and sometimes obliges a man to divorce his wife for different reasons.⁶⁶ The sources on the Jews of Istanbul normally do not note the reason for a divorce, aside from cases of a terminally ill person, conversion to another faith, *aginat*, a bad reputation, and adultery. Obviously, cases of mutually consensual divorce were not noted in the sources. Sometimes we learn about different causes of divorce indirectly.

Similarly to the cancellation of betrothals, the officially noted reason for a divorce was not always the actual cause. Hence, caution must be taken when reaching conclusions

⁶² For example, see L. Bornstein-Makovetsky, *Remnants*, p. 67, no. 3, and p. 70, no. 2.

⁶³ L. Bornstein-Makovetsky, *Remnants*, pp. 99–101, no. 10.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 67.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 66. The grosso was a European silver coin used in the Ottoman Empire, and particularly the Asadi grosso, which is the Dutch dollar (the loewenthaler) that replaced the place of the Spanish dollar in the eighteenth century and was considered a stable currency. In Hebrew sources it was also called a lion due to the shape stamped on it, and also was called, a real and finally a piastre. In the Ottoman Empire the grosso was being issued beginning from 1686. From circa the beginning of the eighteenth century the grosso was worth about 40 pares.

⁶⁶ B. Shereshevsky, *Family Law*, pp. 348–444.

regarding the full social meaning of the declared causes for divorce. For example, a man who wanted to divorce his wife in order to marry another would avoid specifying this reason and would instead note that she behaves maliciously towards him or would falsely accuse her of having disabilities, not following the Mosaic traditions, and so on. Women too raised different arguments to avoid being considered “rebels” against their husbands and losing the right to receive the amount stated in the *ketubah*.

Notably, in most cases of betrothal with young girls, the actual wedding took place only once they had reached maturity, after the age of 12 and a half. It is evidenced in the low number of divorces granted by the community’s courts to married minors, namely to the girls younger than 12, in less than 1.5 percent.⁶⁷ Such cases of divorce may have been caused by the objection of the married minor to have intercourse with her husband, as learned from one case explicitly. In this case, the court ruled that she is to be considered a rebel and her husband is entitled to divorce her but he must pay her *ketubah*.⁶⁸

5.2. Divorce by a dying man

A divorce granted by a dying man who had no offspring was written in order to enable his wife to avoid the need for a Levirate marriage or *halitzah*. This characterised some 2–3% of all divorces in the community.⁶⁹

5.3. Divorce due to a bad reputation, “no prohibition”, and engaging in prostitution

According to the Jewish law, a woman who intentionally causes her husband to transgress the religious laws, such as by feeding him non-kosher food or having

⁶⁷ Rabbi Y. Halevi, *Rov dagan*, Even ha’ezer, no. 3 # 353 and 386; no. 4; Rabbi S. Haim, *Shemen hamishcha*, Gitin laws, no. 142. The wording of a divorce granted to a minor and a discussion regarding it: Rabbi R.M. Bula, *Get mekoshar*, p. 10a.

⁶⁸ Rabbi M. Fresco, *Yadav shel moshe*, Even ha’ezer, no. 3.

⁶⁹ The list of divorces from the years 1740–1777 includes 9 of dying men, one of which was conditional. Another list of 473 divorces from the court of R. Yaakov Danon has 5 given by dying men. R. Yitzhak Lachmi’s list of 92 divorces indicate 2 cases of dying men. In one of the cases the man who gave the divorce recovered and betrothed his fiancé anew. R. Shmuel Haim’s list of 342 divorces has 8 divorces of dying men. See Rabbi Y. Halevi, *Rov dagan*, Even ha’ezer, nos. 3–5; Rabbi S. Haim, *Shemen hamishcha*, Gitin laws, no. 142. The community’s records also contain information on these divorces. For instance, see MS 3149, p. 34.

intercourse with him while a *niddah* and concealing from him that she is a *niddah*, and there are witnesses to this and the husband warned her but she did not change her behaviour, is called a “transgressor of the Mosaic faith” and there is room to oblige her to divorce. If the husband proves that his wife regularly transgresses the customs of modesty or behaves wantonly and as a result claims that he should not be required to continue living with her, she is a “transgressor of the Jewish faith”. The latter criterion relates not only to wantonness but rather also to a wife who curses and insults her husband, or who insults his parents in his presence, or beats him, and so on. Only if the woman persists in offenses that constitute a “transgression of the Jewish faith” is the husband entitled to demand her divorce. Then again, the husband may also forgive her, and if he did so – he can’t renege on this subsequently and demand a divorce for these past deeds.

The sources before us, that discuss the Istanbul community, include claims for divorce “by reason of a bad reputation”, meaning due to the wife’s bad deeds, such as grave circumstantial suspicions that she committed adultery, even in the absence of witnesses. The husband is required to present the court with two valid witnesses to prove the bad deed in order to receive a ruling that he may divorce his wife. However, he is not obliged to divorce her and she is not forbidden to him, rather he may forgive her and continue living with her, although he is not advised to reconcile with her. The husband may divorce her in this case even against her will and she will lose her *ketubah* and is prohibited from marrying the man with whom she is suspected of having sinned.

When a woman committed adultery willingly and there are two valid witnesses to this, or if she admitted to having committed adultery, the husband is obliged to divorce her and may not forgive her, and he is also exempt of any financial commitments towards her. He is also entitled to divorce her against her will or to take another wife in addition to her. In the case of prostitution, the woman may not marry the man who had intercourse with her. In the sources discussing the Jewish family in Istanbul such a divorce is called “by reason of prostitution”.

By law, if the marriage was forbidden, such as a Cohen who married a divorced woman or one who had experienced *halitzah*, the claim for divorce is justified at any time and by any side. In this case the court rules that a divorce is necessary even against the will of the other side, and a divorce can also be enforced via incarceration. It is only

logical that such cases were rare, because the community avoided marriage prohibited by Jewish law. The list of divorces designates such cases as occasioned by “no (word of) prohibition”. Sometimes these reasons were dropped from the divorce lists when these were prepared for printing. For example, in the list of divorces in the community’s courts from 1740–1777, which includes 392 divorces, this reason was not given for any of the divorces. In another list of 473 divorces, we learn of eight cases where the reason for the divorce was “no prohibition” and one case where “prostitution” was mentioned explicitly as a cause for divorce.⁷⁰

In that list, ten divorces were cited as given due to a “bad reputation”. In R. Yitzhak Lahmi’s divorce list from the mid-eighteenth century, which included 92 divorces, we learn of 3 cases of divorce due to “bad reputation” (3.26%).⁷¹ In R. Shmuel Haim’s list of divorces from the first half of the nineteenth century, of 343 divorces we learn of 8 cases of divorce due to no prohibition and one case of divorce due to a “bad reputation”.⁷² The Balat court record from 1839 indicates a woman whose future husband was concerned that she would have intercourse with him when *niddah*, as she said she had done in her previous marriage. The woman denied this accusation adamantly.⁷³ One case of a woman who committed adultery was also discussed.⁷⁴

False accusations of adultery were often made against betrothed women. Thus, we learn that in 1758 Jewish leaders of a village in the Istanbul area ordered the beating of a woman engaged to be married; she was suspected of sexual relations with the son

⁷⁰ Rabbi Y. Halevi, *Rov dagan*, Even ha’ezer, no. 4 and no. 4 # 39. In one of the cases it was revealed that a Cohen had mistakenly married a woman who had received *halitzah*. Loc. cit, no. 4 #320.

⁷¹ Rabbi Y. Halevi, *Rov dagan*, Even ha’ezer, no. 5.

⁷² Rabbi S. Haim, *Shemen hamishcha*, Gitin laws, no. 142.

⁷³ L. Bornstein-Makovetsky, *Remnants*, pp. 101–102.

⁷⁴ L. Bornstein-Makovetsky, *Remnants*, p. 103. On adultery in Jewish Ottoman society see: L. Bornstein-Makovetsky, *Extramarital Relations among Jews in the Ottoman Empire*; Idem, *Ottoman and Jewish Authorities Facing Issues of Fornication and Adultery*; Idem, *Adultery and Punishment Among Jews in the Ottoman Empire*. On an adulterous woman who gave birth to a mamzeret see: Rabbi E. Di Toledo, *Mishnat rabbi eliezer*, vol. 2, Even ha’ezer, no. 17; Rabbi S. Haim, *Shemen hamishcha*, Gitin laws, no. 144. About the divorce of a woman who had converted to another faith and then returned to her husband and to Judaism but continued to commit adultery with gentiles see Rabbi N.H.M. Moda’i, *Meimar haim*, vol. 2, Even ha’ezer, no. 39 #41.

of her employer but was not handed over to the Ottoman authorities. Subsequently, both she and the suspected man denied having had intercourse, and the midwives who checked her claimed that she was, indeed, a virgin.⁷⁵

In 1839 those in charge of laws of the permitted and the prohibited investigated a false accusation of a married woman whereby she had had intercourse with another man and had committed adultery. The court ruled that she is a trustworthy and modest woman.⁷⁶ We also learn of a Balat court that heard testimonies on 25 September 1725 by three men who brought the testimonies of their wives about Jamila the wife of Yaakov son of Elhanan Ashkenazi, who while separated from her husband, became pregnant from a gentile and aborted the foetus. She told her neighbours and the court that she had been raped at her home by the gentile. The court ruled that she was permitted to her husband.⁷⁷

We also have a testimony from 1839 regarding a betrothed man who raised a suspicion that his betrothed had committed adultery, as had her mother previously. Those appointed to deal with ritual questions in the community reported, after receiving the testimony of the midwives who examined the girl, that she was a virgin.⁷⁸ There is also an item from the eighteenth-century regarding women's testimony on the matter of a woman's bad deed.⁷⁹

In the available sources from the eighteenth and nineteenth centuries I found no evidence of a woman's demand for a divorce due to her husband's immoral behaviour, or for causing her intentionally to transgress the religious precepts, such as forcing her to eat non-kosher food or having intercourse with her while *niddah*, and so on. It is to be assumed that such claims existed, as we find them in previous generations in Istanbul, as well as in other Ottoman communities in the eighteenth and nineteenth centuries, but these are unusual.⁸⁰

⁷⁵ Rabbi H. Moda'i, *Haim le-olam*, vol. 2, Even ha'ezer, no. 3.

⁷⁶ L. Bornstein-Makovetsky, *Remnants*, pp. 103–4.

⁷⁷ Rabbi E. Navon, *Machanee ephraim*, Laws prohibiting *biya*.

⁷⁸ L. Bornstein-Makovetsky, *Remnants*, p. 103.

⁷⁹ Rabbi A. Meyuchas, *Benei avraham*, Even ha'ezer, no. 19.

⁸⁰ L. Bornstein-Makovetsky, *Divorce and Remarriage*, pp. 124–127.

5.4. Divorce occasioned by the husband's conversion

The husband's conversion to another faith resulted in his exclusion from the Jewish society and in fact in the severing of his religious ties, and usually also his social and economic ties, with his Jewish family members and the Jewish community. According to Islam, a Jew who converted to Islam is entitled to live with his Jewish wife or to marry a Jewish woman. Such cases are known, for instance that of Moshe Joklil who was executed in Istanbul in 1705 by order of the sultan and his body was thrown into the Bosphorus. He had Jewish wives whom he married after his conversion, and they lived as Jews. R. Eliyahu Alfandari permitted their marriage.⁸¹ But in many cases the Jewish wife petitioned the Jewish court for a divorce from her converted husband, as without a divorce she could not remarry a Jew and was in fact in the status of an *agunah*.

A Jewish woman who converted to Islam without her husband had to leave him, as Islam forbade her from being married to a Jew. In Istanbul only few Jews converted to Christianity, and couples who did not do so together, subsequently separated. We learn of a divorce for this reason in 2.1% of Istanbul's list of divorces for 1701–1705,⁸² 1.8% of the divorces in the town's divorce lists from 1740–1777⁸³ and in 3.2% of the divorces in another list from the mid-eighteenth century.⁸⁴ In total the proportion of divorces granted by converted husbands to their wives in Istanbul was 3–7% of all the divorces.⁸⁵ The family and the community made great efforts to obtain a divorce

⁸¹ Rabbi E. Alfandari, *Seder eliyahu raba vezuta*, no. 1.

⁸² Rabbi H. Moda'i, *Haim le'olam*, vol. 2, Even ha'ezer, no. 31. The list contains 91 *gittin* from the pinkas of Rabbi Yosef Gandor.

⁸³ Rabbi Y. Halevi, *Rov dagan*, Even ha'ezer, no. 3.

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ Of the 392 divorces from 1740–1777, 6 were granted by converted husbands; of the 473 divorces in R. Yaakov Danon's lists, there were 26 divorces of converted men; of R. Yitzhak Lahmi's 92 divorces, 4 are of converted men; of the 343 divorces granted in 1812–1840, 19 were by converted men. Rabbi Y. Halevi, *Rov dagan*, Even ha'ezer, nos. 4–5; Rabbi S. Haim, *Shemen hamishcha*. Gitin laws, no. 142. Other items on divorces by converted men appear in Rabbi H. Moda'i, *Haim le'olam*, vol. 2, Even ha'ezer, no. 9; Rabbi H. Menachem, *Mate lehem*, vol. 1, Even ha'ezer, nos. 30, 49; see also L. Bornstein-Makovetsky, *Jewish Converts to Islam and to Christianity in the Ottoman Empire*; Idem, *Jewish Converts to Islam and Christianity in the Ottoman Empire in the Nineteenth Century*; Idem, *Protestant Missionaries*, pp. 60, 62, 74, 76, 112.

and sometimes the woman and her family paid the converted husband to divorce her.⁸⁶ In such cases divorce by proxy was also common. For example, in 1899 the court deliberated on the case of an *agunah* from the village of Piri Paşa, Kalo the daughter of Moshe Aseo, whose husband Avraham Halevy son of Moshe had abandoned her and disappeared eight years previously. He had converted to Islam and moved to Bulgaria. Efforts were made to receive a divorce from him via an envoy.⁸⁷

In the first half of the nineteenth century we learn of the divorce of a converted man that arrived by messenger from Iasi to Istanbul. The divorcing couple were from Iasi and in this case the messenger was the wife's father.⁸⁸ In another case the convert Yitzhak son of Shmuel, originally from Salonika, sent a divorce (letter) to his wife Simcha daughter of Yosef, who was living in the district of Hasköy in 1839, through his envoy, Yosef Varsano.⁸⁹ R. Haim Menachem writes in the late nineteenth century that in his time it is customary "on a daily basis" for the local courts to send the divorce documents of converted Jews via a messenger.⁹⁰

Conversion by Jewish women was less common than that of men. This is evident in the small number of testimonies regarding the divorce of converted women. The eighteenth-century divorce lists have only one case of divorce by a woman who converted to another faith and had an intimate relationship with a gentile.⁹¹ In another

⁸⁶ In one case a father-in-law paid his son-in-law 1250 grosso to divorce his wife. In 1897 (5657) 400 grosso were given in this way. L. Bornstein-Makovetsky, *Remnants*, p. 67; Rabbi H. Menachem, *Mate lehem*. Even ha'ezer, no. 50. In 1829 a convert refused to divorce his fiancé and declared that he would not divorce her in return for the money paid by her relatives. Rabbi E. Di Toledo, *Mishnat rabbi eliezer*, vol. 2, Even ha'ezer, no. 4. In this case the ruling was that the refusal of the betrothed woman is valid. Financial concessions by the wife were included in agreements with the husbands, which noted the final *ketubah* sums of the women at the time of their divorce. For example: Rabbi E. Di Toledo, *Mishnat rabbi eliezer*, vol. 2, Even ha'ezer, no. 37. From the eighteenth century we have a financial arrangement between a dying man and his wife, where the woman committed to supporting the husband if he should remain alive, even for thirty years. MS 3149, p. 34.

⁸⁷ Rabbi H. Menachem, *Mate lehem*, vol. 1, Even ha'ezer, no. 30. In this case it was necessary to verify that this was indeed the same husband, and the question was whether two witnesses should be sent to him from Istanbul to clarify his identity.

⁸⁸ Rabbi E. Di Toledo, *Mishnat rabbi eliezer*, vol. 2, Even ha'ezer, no. 46.

⁸⁹ L. Bornstein-Makovetsky, *Remnants*, pp. 89–90, document a.

⁹⁰ Rabbi H. Menachem, *Mate lehem*, vol. 1, Even ha'ezer, no. 30.

⁹¹ Rabbi Y. Halevi, *Rov dagan*, Even ha'ezer, no. 4 # 134.

case, the wife of Nissim Susi, who was living with a Christian, converted to Christianity in 1898. The court allowed her husband to marry another woman in her stead.⁹²

We also have an item on the divorce of Rasha the daughter of David Musaji from her husband, Shlomo the son of Moshe. A year earlier she converted, but then returned to her husband. Because she persisted in having intimate relations with gentiles, he divorced her.⁹³

5.5. Divorce due to poverty

It seems only logical that poverty was at times a reason for divorce, however the sources rarely mention poverty as the cause for divorce, since the couple had to present the court with causes for divorce that followed the Jewish law. There is one explicit testimony of a divorce due to poverty. In 1897 a couple in Istanbul were forced to divorce due to poverty, and the divorce ceremony took place with many tears. In this case there was no recourse but to divorce as the husband wished to travel overseas and did not want to leave his wife an *agunah*.⁹⁴ This item joins the testimonies of husbands who left their families in Istanbul in order to seek a living in other towns or even countries, leaving their wives *agunot*.⁹⁵

5.6. Divorce due to impotence and the claim that the husband is unable to have children

A known justification for a woman's claim for divorce was that her husband is impotent. The husband usually denied this claim and the court had to reach a decision. R. Tuvia Hacoheh, the physician who lived in Istanbul from the late eighteenth century until he settled in Jerusalem in 1714, noted in his medical compilation "Ma'ase Tuvia" quite a few remedies for treating impotence, particularly using plants. This treatment is mentioned in other Jewish Ottoman sources as well. Moreover, other remedies used in the Jewish society to solve the problem of impotence are known from the Ottoman Empire.⁹⁶

⁹² Wednesday records, p. 29a.

⁹³ Rabbi N.H.M. Moda'i, *Meimar haim*, Even ha'ezer, no. 39 # 41.

⁹⁴ Rabbi H. Menachem, *Mate lehem*, vol. 1, Even ha'ezer, no. 70.

⁹⁵ Rabbi D. Pifano, *Chagor ha'efod*, no. 34. See below in the discussion regarding the *agunot*.

⁹⁶ See T. Buskila, *Jewish Popular Beliefs*.

Most Muslim adjudicators allowed women to divorce in these cases, based on their right to have children. According to the Hanafi interpretation, it was necessary to wait one year before applying the legal permit to divorce, and during this year the husband's sexual capacity was examined.⁹⁷ This was the basis for appeals of Jewish women to the Shari'a court in Jerusalem, and it was probably the case in Istanbul as well.⁹⁸

In contrast, the customary halakhic ruling in these cases in Jewish courts was that if the husband denies that he is impotent, the woman has to bear the burden of proof and present her claim to the court. This is also true of women's claim of a divorce due to the husband's infertility. The woman is not considered reliable in this claim if in addition to the divorce she also demands her *ketubah*, as there is a concern that the claim is not due to her husband's incapacity but because she wishes to marry another man. In this case, if the husband denied her claim, there was a dispute between the adjudicators on whether she is entitled to receive the amount owed her according to the *ketubah*.

According to Jewish law, a husband who admits that he suffers from impotence must grant his wife a divorce and he can be forced to do so, and he should also pay the *ketubah* and the dowry and his profits from it. There is also an exceptional item from the eighteenth-century regarding an impotent man whose wife agreed to live with him.⁹⁹ From an item in the first half of the nineteenth century we learn about the third wife of a resident of Istanbul, who due to her love of her husband did not disclose that "he is not so sexually potent". However, the husband falsely accused her, as he did his two previous wives, that she is unable to have marital relations with him. R. Eliezer Di Toledo ruled that the husband cannot divorce her against her will and that he must pay her alimony and her *ketubah*.¹⁰⁰ It is only logical that in most cases of impotence the husband agreed to divorce his wife and therefore the sources contain less mentions of this cause for divorce, compared to others.

⁹⁷ See S. Verskin, *Barren Women* pp. 78–86; J. Tucker, *In the House of the Law*, p. 81.

⁹⁸ See T. Buskila, *Jewish Popular Beliefs*.

⁹⁹ Rabbi Y. Navon, *Din emet*. no. 26.

¹⁰⁰ Rabbi E. Di Toledo, *Mishnat rabbi eliezer*, vol. 2, Even ha'ezer, no. 36.

5.7. Divorce due to disabilities of one of the spouses or due to the woman's infertility

Men and women demanded a divorce due to disabilities they discovered in their spouse that were not known to them before the marriage and that were not formed after the marriage. One of the conspicuous disabilities was epilepsy. The husband and wife could demand a divorce due to these disabilities and the husband was entitled to a divorce also when the woman had severe gynaecological problems. It can be assumed that some of these cases involved false accusations.

From the eighteenth century we have “a marital deed for a young woman, whereby if she shall have a sickness afterwards (after the wedding), she shall divorce”. It seems that this was a familiar deed in the city. We learn from this case that after a young woman's betrothal the groom heard from slanderers that she had had epilepsy for many years. He refused to marry her and did not accept her father's oath that this was a libel. Finally, he compromised with her that she would commit in a deed and oath that if she should have an epileptic fit even once from the day of their marriage or over the next eighteen months, she would be obliged to accept a divorce with no objection on her part and to return to her father's house. In this case the man would only be obliged to give her back what she had brought from her father's house and the *medudim* (contanti) that her father had received after the betrothal. After eighteen months of marriage the deed and all its implications would be voided and she would have all the rights of any married woman.¹⁰¹

We also learn of a case that occurred in 1839, when a betrothed man in Istanbul refused to marry the woman betrothed to him (a divorcée or a widow) because of a rumour that she had four disabilities: she urinates, i.e., is incontinent, has a *netek* in her head,

¹⁰¹ MS 3149, p. 9. The *medudim* (kontanti) was a cash amount that the father-in-law paid the groom immediately after the betrothal for the purpose of financial investment or to learn a trade. Sometimes the groom received real estate or a piece of gold jewelry from which he could profit instead of the cash. Sometimes the groom even received the right to join a guild. The *medudim* and the profit accruing from it always remained with the husband, even in the case of a divorce. It was very customary for the groom to send jewelry to the bride in return for the *medudim* he received. It was also common to buy clothes and linens with half the *medudim*. Widows who remarried also gave their husbands *medudim*. See L. Bornstein-Makovetsky, *The Jewish Family in Istanbul in the 18th and 19th Centuries as an Economic Unit*, pp. 324–325.

had intercourse with her previous husband when *niddah*, and goes mad when giving birth. The woman denied this gossip and made a commitment under oath and on pain of losing her *ketubah* that if either of the two first disabilities would be found true in the first six months of the marriage, she would receive a divorce immediately; and if she had intercourse with him while *niddah* in the first year, he would be able to divorce her immediately, and so also regarding going mad after giving birth.¹⁰² There is also a complaint of another husband that his wife is incontinent and for this reason he became despondent and wanted to divorce her.¹⁰³ In yet another case it was claimed that the reason for the divorce was that the bride is afflicted by an illness that resembles leprosy.¹⁰⁴

It seems that these were often false accusations brought by the husband. In one case in the second half of the nineteenth century, when a husband who was a resident of Rhodes invented a claim that his wife had a disability, the judge R. Haim Menachem wrote that there is no doubt that before the marriage she was completely healthy and that in Istanbul it is always common knowledge whether a young woman is healthy or not.¹⁰⁵

It was common in the city for a man to demand the court's permission to marry another wife, in the claim that his first wife had not born him any children for ten years. In most cases, the wife objected and claimed that he had made a commitment in her *ketubah* to refrain from taking a second wife. It is to be assumed that in most of these cases the wife preferred to divorce rather than allow her husband to take another wife. Among Ashkenazi Jews in the town, due to their commitment to the communal bans of Rabbi Gershom against having several wives, the husband would demand a divorce. In the nineteenth century, an Ashkenazi couple in Istanbul reported that they had been married for a lengthy period and had had no children. Since the wife was fifty years old, the husband wanted to divorce her and marry a wife who could bear sons, because he had not yet performed the precept to be fruitful and multiply. The wife objected to the divorce and even claimed that less than ten years previously she had had

¹⁰² L. Bornstein-Makovetsky, *Remnants*, pp. 101–102.

¹⁰³ Rabbi E. Di Toledo, *Mishnat rabbi eliezer*, vol. 2, Hoshen mishpat, no. 44.

¹⁰⁴ Rabbi S.E. Alfandari, *Saba kadisha*, vol. 2, Even ha'ezer, no. 16. It is not clear whether this case occurred in Istanbul or elsewhere.

¹⁰⁵ Rabbi H. Menachem, *Mate lehem*, vol. 1, Even ha'ezer, no. 17.

an abortion of a five-month-old fetus but did not share this with her husband to avoid sorrowing him. R. Yosef Alfandari ruled that the Ashkenazi man may divorce his wife against her will. All this in theory and not in practice, until they shall both come before the high court of the community that will reach a decision.¹⁰⁶

5.8. Divorce occasioned by the wife's insanity

The term *Isha shota* or *Isha shenishtateta* (meaning a woman who is or behaves as a fool) encompasses a woman's strange behaviour, post-natal depression, and madness, sometimes temporary. In the late eighteenth or early nineteenth century it is related that a married woman in Istanbul lost her mind and her husband wanted to marry another woman or to divorce her.¹⁰⁷ In the case described above, from 1839, a betrothed man refused to marry his betrothed, who had been married previously, because of a voice that said that she had four disabilities, including that she would go mad when giving birth.¹⁰⁸ We have various testimonies of permission given to take a second wife following the madness of the first. Thus, in 1902, Yaakov Soncino was permitted to take another wife, as his first wife had been mentally ill for nearly eight years "and she was sitting in the madhouse" operated by the government.¹⁰⁹

5.9. Divorce because the husband had developed an aversion to his wife

Various items indicate husbands who wanted to divorce their wives because they had developed an aversion for them. This appears to have been a common cause for a divorce. Some of these men met the halakhic criterion of a "rebellious" husband, because they stopped having intimate relations with their wife. In this case, the wife was entitled to demand a divorce and to collect her *ketubah*. The following are several testimonies on this motivation for divorce. In one case from the eighteenth century a local resident became engaged to an orphaned woman and after the engagement people told him that she was ugly. After some pleading, he married her, "and he immediately did not like her and had no contact with her and did not speak to her,

¹⁰⁶ Rabbi Y. Alfandari, *Porat yosef*, Even ha'ezer, no. 6.

¹⁰⁷ Rabbi M. Fresco, *Yadav shel moshe*, Even ha'ezer, no. 5.

¹⁰⁸ See above.

¹⁰⁹ Wednesday records, p. 32a. On this place in Istanbul see also Rabbi S. Arditi, *Divrei shmuel*, Even ha'ezer, no. 12.

treating her like a distant woman”. She remained with him for a while, but once she saw his attitude to her, she returned to her mother’s house and her family demanded that he pay her alimony in her mother’s house. The husband’s relatives suggested that he should divorce her, but her family said that she did not want a divorce. In this case the ruling was that she could not prevent him from divorcing her, but he had to pay her *ketubah*.¹¹⁰

In another case, a husband was repelled by his wife and her father supported her refusal of a divorce, claiming that she was the wife of his youth. In this case too the ruling was that he was entitled to divorce her but he had to pay her full *ketubah*.¹¹¹ In yet another case, a husband claimed that he wished to divorce his wife because of his hatred for her, while she refused in the claim that she loved him. The wife returned to her father’s home and demanded alimony from her husband. In a compromise, the following conditions were set: If the husband wishes to divorce her at the end of a full year, the wife must receive the divorce promptly; if she becomes widowed within the year, she cannot claim “that she wants to sit with the respect of her husband”, i.e., that she refuses to remarry and wishes to subsist from the husband’s assets, rather she will be compelled to accept a certain sum from her husband’s heirs. The husband reneged on this compromise after several days and excluded his wife from all his assets before he died. The widow complained that she was still young and bemoaned his hatred of her. The court ruled that the widow’s claims were justified and that the husband’s reneging on the compromise was invalid.¹¹²

Another item from the nineteenth century mentions a widower from a prominent family, a Torah scholar, who wished to cancel his betrothal to a young woman who was the daughter of an important Torah scholar. Ultimately, he married her unwillingly and then wanted to divorce her because she was not to his liking. He became depressed because he was repelled by her and in order to placate him she agreed to limit the duration of the marriage to another three years, when he would be permitted to take another wife notwithstanding the oath of monogamy. The woman’s father objected to his daughter’s consent, claiming that she had been forced to sign.¹¹³

¹¹⁰ Rabbi M. Fresco, *Yadav shel moshe*, Even ha’ezer, no. 8 [= Rabbi N. Gabai, *Pe’at negev*, Even ha’ezer, no. 17].

¹¹¹ Rabbi E. Di Toledo, *Mishnat rabbi eliezer*, vol. 2, Even ha’ezer, no. 48.

¹¹² Rabbi E. Di Toledo, *Mishnat rabbi eliezer*, vol. 1, Hoshen mishpat, no. 90.

¹¹³ Rabbi Y. Alfandari, *Porat yosef*, Even ha’ezer, no. 60.

In another case from the nineteenth century, a man who had unwillingly married a young woman he had raped, threatened to convert to another faith if she refused to divorce him. The community asked the woman to agree to the demand, in the reasonable concern that he would carry out his threat.¹¹⁴ An outstanding case occurred in the nineteenth century when a husband wanted to divorce his wife after she harassed the mother of his daughter-in-law because she was jealous and wrongly suspected that this woman was having an affair with him. The wife tried to poison her and the husband was concerned that she would poison him too.¹¹⁵

5.10. Divorce due to the wife's malice

Only one source, from the second half of the nineteenth century, notes the husband's wish to divorce his wife due to her malice and bad virtues. This was a well-known rabbi in the city, who married late in life, choosing a woman reputed to have bad virtues. Others denied this, so before the wedding he set a condition that he would not be obliged to give her anything in the first two years of their marriage. He then wanted to divorce her within this time when it became clear to him that she was a quarrelsome woman who would curse him and would make his life miserable. The wife objected to the divorce and demanded alimony or her entire *ketubah*. A disciple of that sage, R. Shalom Hacoen, ruled that he was entitled to divorce her without paying her *ketubah*.¹¹⁶ Usually, in order to demand a divorce without paying the entire *ketubah* the husband had to bring more weighty reasons than claims regarding the woman's bad virtues. However, in this case the husband was able to divorce her on these grounds and not to pay her entire *ketubah* due to the deal he made with her before the marriage.

5.11. Divorce due to the wife's abhorrence of her husband and due to a dispute and fight

There are few cases when the wife demanded a divorce in the claim that she was repelled by her husband, although it can be assumed that this was one of the main causes for divorce. However, for the purpose of the official procedure most wives did

¹¹⁴ R, H. Menachem, *Mate lehem*, vol. 1, Even ha'ezer, no 28.

¹¹⁵ Rabbi E. Di Toledo, *Mishnat rabbi eliezer*, vol. 2, Even ha'ezer, no. 38.

¹¹⁶ Rabbi S. Hacoen of Istanbul, *Rabbi Shalom Hacoen's Responses*, no. 5.

not dare to make such a claim to avoid losing their rights, as a woman who is repelled by her husband, is considered a rebellious wife if she intentionally refuses to have intimate relations with him. Nonetheless, it is necessary to distinguish between two types of rebellious women:

- A. A wife who claims that she has no complaints against her husband but she wishes to hurt him by refusing to have intimate relations with him, until such time as he will divorce her and pay her *ketubah*.
- B. A wife who claims: “I am repelled by him”, meaning that she cannot have intimate relations with him for reasons that the court considers justified. In this case she usually does not demand payment of her *ketubah*.

For example, we learn of a woman in the nineteenth century Istanbul who divorced her husband because she did not like him. She insisted on a divorce although the husband and other prominent people pleaded with her not to get divorced.¹¹⁷ From about the same time there is an item regarding another woman who could not stand her husband and wanted a divorce but he refused to grant it, claiming that she was the wife of his youth, that he wanted to have his revenge on her because of her rebelliousness, and that he wanted the court to allow him to take a second wife. The wife’s father spoke against the husband and the wife said that she was repelled by him and that he could marry another only after he had divorced her. The ruling was that he had to divorce her.¹¹⁸

Another case involved a court debate on a woman who had rebelled against her husband for two years. The court sent two envoys to her and they warned her that if she would continue to rebel, she would lose her entire *ketubah* and they would allow the husband to take a second wife. The woman eventually agreed to accept the divorce on condition that her *ketubah* would be paid with an addition.¹¹⁹

Elsewhere it was noted in a response of R. Nissim Nathan from Istanbul, from circa the early nineteenth century, that in Istanbul a husband whose wife had rebelled against him was allowed to marry a second wife because they did not adhere to the communal bans of Rabbi Gershom.¹²⁰ We also hear of women’s demands for a divorce

¹¹⁷ Rabbi E. Di Toledo, *Mishnat rabbi eliezer*, vol. 2, Even ha’ezer, no. 36.

¹¹⁸ Ibidem, no. 47.

¹¹⁹ Rabbi S. Haim, *Shemen hamishcha*, marriage laws, no. 83.

¹²⁰ Rabbi H. Palage, *Hayim veshalom*, vol. 2, Even ha’ezer, no. 21.

because their husbands curse, swear, humiliate, and beat them.¹²¹ In one case from the late nineteenth century the wife left home and went to live with her relatives. The wife's representative demanded alimony, claiming that she could not stay with her husband "because of his bad behaviour towards her as he curses her and swears at her and beats her for no reason". The husband's representative denied these claims completely, but because they had no neighbours, the court was unable to find out who was right. This affair probably ended in a divorce.¹²²

Marital disputes are often addressed without leading to a demand for a divorce, such as the deliberation in the Hasköy court in 1839 concerning a dispute between Moshe Alharap and his wife Zinbul, which began following a conflict between the wife and her mother-in-law who lived in the same house. The woman returned to her mother's home and demanded that her husband would give them a separate wing to live in. The court required the husband to pay his wife 15 grosso of alimony a week, and another 60 grosso retroactively. The court noted that if the husband did not obey the sentence, the leaders of the Hasköy district would enforce it.¹²³

We also learn of a woman who complained that her husband was not earning enough and that she was unwilling for them to live with his father. She returned to her father's home and demanded alimony. The court accepted her claims.¹²⁴ Notably, in several cases when women complained that their husbands did not earn enough, the chance of the marriage ending in a divorce is not clear to us. It is to be assumed that most complaints of this type were not documented.

5.12. Lack of virginity

It seems that a divorce due to the lack of virginity was uncommon because girls' modesty was strictly maintained. Hence, the local Jews arranged for a deed that attested to being "harmed by a tree" (for women who lost their virginity by receiving a blow etc.).¹²⁵ We have an unusual item from the eighteenth century concerning

¹²¹ An item from 1862 on the matter of Sultana, the wife of David Levy: Pinkas (minutes book) of the Istanbul Jewish Rabbinical Court for the years 1851–1871. no. 2653, p. 104a.

¹²² Rabbi H. Menachem, *Mate lehem*, vol. 1, Even ha'ezer, no. 24.

¹²³ L. Bornstein-Makovetsky, *Remnants*, p. 65.

¹²⁴ Rabbi H. Menachem, *Mate lehem*, vol. 1, Even ha'ezer, no. 25.

¹²⁵ L. Bornstein-Makovetsky, *Remnants*, pp. 97.

a young man who married a young woman who was supposedly a virgin, but he did not find her to be a virgin. The entire city was in an uproar; it was said that the woman had had intimate relations with others in her father's house that served as a gathering place "for young men and for laughter" and apparently had a secret abortion. She admitted to her husband that she had intimate relations with someone else. The husband wanted to divorce her without paying the *ketubah* and an addition (*Tosefet ketubah*).¹²⁶ Above, we learned of an examination of a betrothed woman in 1839, performed by midwives who claimed that she was a virgin, after her fiancé raised a concern that she had been promiscuous.¹²⁷

5.13. Divorce from a violent husband

The sources do not contain many discussions of a divorce following a husband's violence towards his wife. Violence by the husband was considered improper behaviour that obliged him to grant his wife a divorce when so demanded. Thus, in 1861 a court for laws of the permitted and the prohibited deliberated on a demand for a divorce by Sultana, the wife of David Halevy, from her husband who cursed her and humiliated her although he made a commitment in the past to avoid doing so. The husband and his son would beat her. In this case the court ruled that if the husband would persist in his deviant ways, he would grant her a divorce. In the meantime, until the divorce, he should pay her alimony.¹²⁸

In another case involving Shlomo son of Yitzhak Matalon, the husband and wife had been living separately for some time due to their fights. We learn that the husband had hit the wife and had even threatened her with a knife. The court reached the conclusion that the couple's marriage was irreparable, because the woman was completely fed up with her husband. The wife's family promised the husband 300 grosso in return for a divorce, and he divorced her.¹²⁹ Even in cases of violence, the courts did their best to reconcile the spouses.¹³⁰

¹²⁶ Rabbi A. Ben David, *Tiferet adam*, Even ha'ezer, no. 4.

¹²⁷ L. Bornstein-Makovetsky, *Remnants*, p. 103.

¹²⁸ Minutes for the years 1851–1871, p. 104a. In Hasköy there are the headstones of David Halevy, the "old man", who died on 9 December 1891, and of David Halevy who died on 14 October 1892.

¹²⁹ Rabbi H. Menachem, *Mate lehem*, vol. 1, Even ha'ezer, no. 50

¹³⁰ Ibidem, Hoshen mishpat, no. 41.

5.14. Forced divorce, divorce employing devious means, and conditional divorce

At times the court allowed the husband to divorce his wife against her will for reasons given in the ruling. Another item from the nineteenth century tells of a husband who, after receiving such a ruling, arranged a divorce by proxy and gave it to her deviously against her will, saying: “Here is the divorce that your husband sent you so that you will be divorced from him and permitted to any man”. The woman threw the *get* on the ground and ran to her relatives’ house and fainted from sorrow. The relatives tore up the *get* without reading it.

An urgent debate was held in the court on the validity of the divorce and it became clear that the grandfather of the divorcing man, a “Jewish leader”, had threatened the witnesses to the act of handing over the divorce that they would lose their source of subsistence, which depended on him if they did not witness the delivery of the divorce and testify to it. One of the witnesses even stated that he had received from the *gvir* 500 grosso for this. The court ruled that there was no need for another divorce and that the woman was divorced.¹³¹ Another example of employing devious means is an item from 1848 from the Bursa community regarding a woman whose husband had threatened to abandon her and then she would become an *agunah*, whereby she consented to his proposal to receive a *get zman* as well as *medudim* and alimony for two months only. However, after the *get* was given, the wife found out that her husband had deceived her and had not left town at all, and had even confirmed to a rabbi that he had planned all this deviously.¹³² It can be assumed that such cases of deceit existed in Istanbul as well.

In rare cases there was a need for a conditional divorce in order to prevent the wife from becoming an *agunah* when her husband left on lengthy travels. Sometimes such a *get* served as a solution for a woman whose husband refused to grant her a divorce but agreed to give a conditional *get* that would become valid only after a defined period of time determined in the *get*. The woman agreed to return to her husband if he would return by the stated time. In this case the husband was hopeful that his wife, who was barred from marrying another in the interim, would return to him within the time set in the *get*, while the woman ensured her divorce if the husband would not return.

¹³¹ Rabbi Y. Alfandari, *Porat yosef*, Even ha’ezer, no. 5.

¹³² *Ibidem*, no. 7.

5.15. Divorce in Muslim courts and the effect of the widespread divorce in the Muslim society

We learn that some Jewish women appealed to the Shari'a court in Istanbul and sued for a *khul'* divorce. *Khul'* (Arabic: خلع), also called *khula*, is a procedure through which a woman can grant a divorce to her husband in Islam, by returning the dower (*mahr*) or something else that she received from her husband or without returning anything, as agreed by the spouses or Qadi's decree, depending on the circumstances. For example, in 1731 Nisa, the daughter of Lazari, and her husband Musa, son of Shalom, who resided outside the gate of Balat, came to the Islamic court with Jewish witnesses to register her *khul'* divorce by giving up her bride the price of 3,000 kuruş and all her rights of maintenance for herself and their daughter under her care until puberty. This Jewish woman exercised an Islamic type of divorce in which women gave up all financial claims in return for their freedom to obtain a divorce, which would have been more difficult in the Jewish courts.¹³³

Jewish women could later apply pressure on the Jewish court to help them obtain a divorce there as well. According to the Jewish law, only the husband can divorce his wife. In this case, the husband probably refused to grant her a divorce in the Jewish court, so she appealed to the Muslim court for a divorce.

6. Remarriage

There is a large amount of information in the sources on second and even third marriages, and this is discussed particularly in the sources on wills and inheritances. Jewish society objected to the possibility of men and women remaining single and encouraged second marriages and even third marriages following widowhood or divorce. There appears to have been a higher rate of remarriage among men. Men needed a wife to manage the household and raise their children. In contrast to the men, who hastened to marry after becoming widowed or divorced, women had to care for their own children and preferred to raise them independently. Also, in many cases these women, particularly if they were poor, could not find a husband

¹³³ F. Zarineba, *Intercommunal Life in Istanbul During the Eighteenth Century*, p. 84. The *kuruş* was a silver coin minted in 1690. The piaster and the *kuruş* had the same value.

who would agree to raise their children. However wealthy women could easily marry for the second or third time.

Thus, we learn of a widow in the city who had a young daughter; she married a widower with two older sons, named Yisrael Gabay, and had another daughter with him, as well as another son after he died. She betrothed her 9-year-old daughter to her husband's son and gave him a bride price. The widow's *ketubah* was very high, amounting to 7102 kuruş, but she compromised on one thousand kuruş in cash and a full wardrobe amounting to 300 kuruş. In addition, the widow committed to breastfeed the child she had born for two years. Namely, she would not marry again for two years. It was clear that she would then remarry, in the third year, because she owned property. That is also why she preferred to separate from her husband's family and plan her own independent life after collecting her *ketubah*.¹³⁴ This woman was widowed twice but was not concerned of being unable to marry a third time, as the town's rabbis saw no danger in marrying a woman who had been widowed twice ("deadly woman").

In another case Confrada, also called Siniora, the widow of Yosef Kaziz, collected the amount due her from her *ketubah* in court in 1839 via the guardian of their young orphan daughter left by her husband. She immediately granted her orphan daughter 500 grosso from the assets of her *ketubah*, on condition that if the daughter too should die before marrying, these 500 grosso shall be returned to her. Now, in 1839, the widow had become betrothed, and made a condition with the groom that he would support this orphan until she marries, to the sum of 42 grosso each month. In addition, she granted her 2500 grosso and made a condition that if she should die, the amount shall revert back to her. We learn that the commitment stated that the orphan would be supported even for 15 years, indicating that she was an infant at the time the agreement was written. Those 42 grosso were in fact financed by the woman herself. Hence, we learn that even in this case a widow with means could find a match for herself while also caring for her orphan daughter.¹³⁵

There were also those, however, who were concerned by the marriage of a woman who had been widowed twice, such as the elderly widowed scholar who wanted to marry a widow but when he found out that she had been widowed twice before,

¹³⁴ M. Rozen, *Of Orphans*, pp. 159–161.

¹³⁵ L. Bornstein-Makovetsky, *Remnants*, pp. 78–79.

was afraid of marrying her. The widow, on her part, claimed “Why is there such a big and unprecedented outcry, go out and see the people’s custom”.¹³⁶ Notably, there were women who divorced while still engaged, sometimes when still minors, and then divorced as married women.¹³⁷ There is an item concerning a man who divorced twice in a short period, married a divorced young lady for the third time, and sought to divorce her as well.¹³⁸ The multiple cases of remarrying after a divorce are evident from the community’s divorce lists, where we learn that about 2–6 percent were cases of twice-divorced men, while the percentage of twice-divorced women in the different lists ranged from 1–4 percent.¹³⁹ In most cases we learn that one to five years passed between the two *gittin*.

7. Levirate marriage and *halitzah*

The Responsa and the court records cite cases of Levirate marriage and of *halitzah*, both of betrothed and of married women. Levirate marriage with betrothed women originates from the custom of perceiving the betrothal as a sanctified marriage.

Some married men wanted to perform Levirate marriage, declaring that they wished to observe the precept of Levirate marriage, and the late man’s parents usually wanted one of their sons to perform a Levirate marriage with their daughter-in-law.¹⁴⁰ The sources indeed do not mention the economic interests underlying the wish to prefer Levirate marriage over *halitzah*, i.e., to prevent the bride from collecting the sum of her *ketubah*

¹³⁶ Rabbi E. Di Toledo, *Mishnat rabbi eliezer*, vol. 2, Even ha’ezer, no. 15.

¹³⁷ On the divorce of engaged women see above in the discussion of the betrothal gifts and the reasons for cancelling betrothals. See the divorce lists mentioned above.

¹³⁸ Note above.

¹³⁹ In the divorce lists from 1740–1777, encompassing 392 *gittin*, 22 twice-married men and 55 women are mentioned. In R. Yaakov Danon’s divorce list, encompassing 473 *gittin*, we learn of 18 twice-divorced men. This list has only one twice-divorced woman and another who divorced three times. In a list, of 92 *gittin*, we learn of only one case of a twice-divorced woman. In a list from 1812–1842 we learn of 16 twice-divorced women and 20 men (in two cases the men remarried their ex-wives and then divorced them again) and one woman who divorced three or even four times. See: Rabbi Y. Halevi, *Rov dagan*, Even ha’ezer, nos. 4–5; Rabbi S. Haim, *Shemen hamishcha*, Gitin laws, no, 142.

¹⁴⁰ Such as a testimony from the eighteenth century: Rabbi E. Ibn Sanji, *Dat vadin*, no. 14. On the wish of a local resident to perform a Levirate marriage in 1892 see: Wednesday records, p. 22b.

or part of it after the *halitzah*. But these interests undoubtedly had a no less crucial role than the religious issue of commemorating the deceased. A woman waiting to marry her brother-in-law (waiting for Levirate marriage or *halitzah* by her brother-in-law who was younger than 13) was entitled to subsist on her husband's assets or her brother-in-law's assets until such time as she would undergo *halitzah* and collect the amount of her *ketubah*.¹⁴¹ It may be indicated that women objected to their husband's Levirate marriage with his brother's widow and saw this as a breach of the monogamy oath.

In the eighteenth century we learn of a local woman who was widowed at the age of 24 from her husband Eliya, son of the physician Yosef Alkalay, and she waited 6 or 7 years for her minor brother-in-law to reach puberty. When she reached the age of 30, she appealed to the court to instruct that she should receive subsistence from the assets of her husband or from the assets of her brother-in-law, as she had remained destitute. The brother-in-law had not yet reached the age of 13 and could not perform *halitzah*. In this case, it was determined that the precept of *halitzah* precedes Levirate marriage and that she may collect property in return for her dowry.¹⁴² Another item from the same period mentions one of the brothers of a deceased man who performed Levirate marriage with the widow and then divorced her.¹⁴³

In the eighteenth century the matter of a widow who needed the intervention of two married brothers, of whom the oldest was impotent, was discussed.¹⁴⁴ One response discussed the matter of a widow who had two potential brothers-in-law capable of performing Levirate marriage. R. Avraham Meyuchas discusses this case in separate laws – if both want to perform Levirate marriage, if both want to perform *halitzah*, if the younger brother wants to perform Levirate marriage while the older one wants neither Levirate marriage nor *halitzah*.¹⁴⁵ In the nineteenth century a matter discussed in the yeshiva of R. Eliezer Di Toledo was the case of a woman whose husband had died while she was pregnant and she gave birth and then the baby died in the first 30 days of his life. He ruled that she had to ask her husband's brothers to perform *halitzah*.¹⁴⁶

¹⁴¹ On a woman waiting for her brother-in-law to reach puberty who subsequently died see: Rabbi A. Meyuchas, *Benei avraham*, Hoshen mishpat, no. 48.

¹⁴² Rabbi E. Ibn Sanji, *Dat vadin*, no. 14.

¹⁴³ Rabbi A. Meyuchas, *Benei avraham*, Even ha'ezer, no. 1.

¹⁴⁴ *Ibidem*, no. 48.

¹⁴⁵ *Ibidem*, no. 35.

¹⁴⁶ Rabbi E. Di Toledo, *Mishnat rabbi eliezer*, vol. 2, Even ha'ezer, no. 36.

In 1723 the Istanbul court discussed the matter of a young woman, daughter of the late sage Yaakov Ibn Porna. It appears that when she was a minor, she was in a corner with her father and there, not in the presence of her father and observed by only one witness, she kissed the hand of the mother of Mordechai Firmon who gave her a ring silently, with no mention of marriage or of betrothal gifts. Mordechai died and she waited for his 5-year-old brother to grow up and perform Levirate marriage. She grew up and asked the court to cancel the concern of betrothal gifts and to allow her to marry whoever she wanted. The court approved the request. Otherwise she would have had to wait until the brother reached the age of 13.¹⁴⁷

In 1874 the matter of a local Ashkenazi woman who required Levirate marriage was also discussed.¹⁴⁸ We also hear of agreements between a widow who required *halitzah* and her father-in-law, when the financial arrangements were determined until the *halitzah* that was to take place in some time.¹⁴⁹ There was also an incident when a married brother-in-law refused to perform *halitzah* until the father of the betrothed woman paid a debt owed to his father.¹⁵⁰ Despite this information, we are unable to determine the prevalence of Levirate marriages, but the sources give the impression that in most cases the option of *halitzah* was chosen over Levirate marriage, due to the widow's objection to Levirate marriage. It appears that in most cases of a married brother-in-law he immediately agreed to perform *halitzah*, as he could not take a second wife because of the monogamy oath.

8. *Agunah* status

The gravest state that a married woman could reach was that of an *agunah*. This was very common in the Jewish society and the courts and communities were occupied with it, doing the best they could to release these women from the chains of the *agunah* status.¹⁵¹ A woman became an *agunah* when her husband abandoned her and did not

¹⁴⁷ Rabbi E. Navon, *Machane ephraim*, Marital laws, no. 4.

¹⁴⁸ Rabbi H. Menachem, *Yismach lev*, vol. 2, Even ha'ezer, Halitza laws, no. 5.

¹⁴⁹ MS 3149, p. 13b [15].

¹⁵⁰ An item from the nineteenth century: Rabbi M. Fresco, *Yadav shel moshe*, Even ha'ezer, no. 16.

¹⁵¹ There is a lot of information about releasing *agunot* at the local courts, both in the Responsa literature and in the court records. For example, L. Bornstein-Makovetsky, *Remnants*, pp. 95–96.

send her a *get*, or when he left home for purposes of commerce etc. and did not return, as he had probably died but there were no testimonies of his death.

In 1765 testimonies were given in court concerning the death of the betrothed Eliezer Profita, who was engaged to be married to the young lady Siniro via betrothal gifts and all trace of him had disappeared long ago.¹⁵² We learn of a woman's fear that her husband will run away and leave her an *agunah* from a court deliberation regarding a violent husband. The court arranged the *get* on Friday for fear that the husband would flee.¹⁵³ We also learn of the case of a long-time *agunah* whose husband sent her a *get* from Istanbul to Edirne and there was a concern that her husband would leave her an *agunah*, so in this case as well the *get* was granted quickly.¹⁵⁴ In 1765 testimonies were given on the death of Eliyahu Bonjoah, a resident of Istanbul who had died in the town of Demotika at the age of sixty after leaving Istanbul about ten years previously due to his recalcitrant son. The purpose of the testimonies was to release his wife from her status as an *agunah*.¹⁵⁵

9. Conclusions

The following are a few of the conclusions that emerge from this paper: the Jewish society in Istanbul in the eighteenth and nineteenth centuries was a traditional society, where marriage adhering to all the halakhic rules was part of the patriarchal system, as customary in the medieval Jewish society. The public obeyed the rulings of the judges in all matters pertaining to marriage and divorce. The number of boundary breachers who refused to comply with the rabbis' rulings in these issues was very minimal. In the second half of the nineteenth century as well, when the Jewish society began to engage in the process of secularisation, the marriage institution maintained its traditional character and the public made no demands for any changes in the patterns of this institution. The information presented in the article raises the problems

¹⁵² Rabbi A. Ben Avigdor, *Zachor le'avraham*, Even ha'ezer, no. 1; Rabbi N. Gabai, *Pe'at negev*, Even ha'ezer, no. 1. We learn of women's *agunah* status also from the divorce lists. For example, Rabbi Y. Halevi, *Rov dagan*, Even ha'ezer, no. 4 # 12.

¹⁵³ Rabbi H. Menachem, *Mate lehem*, vol. 1, Even ha'ezer, no. 50.

¹⁵⁴ *Ibidem*, no. 62.

¹⁵⁵ Rabbi A. Ben Avigdor, *Zachor le'avraham*, Even ha'ezer, no. 3.

formed with regard to marriage and divorce in the light of the social and economic circumstances of the Jewish society in these centuries, and we also learn of a certain degree of flexibility within the courts' rulings with the aim of solving problems, such as invalidating the sanctified marriage in quite a few cases of minor betrothed or married women or conceding in a certain way to allow a poor woman to marry even though it hasn't been three months since her divorce.

Preserving the traditional patterns of the marriage institution with almost no changes throughout such a lengthy period, despite its social, cultural, and economic transformations, indicates the traditional character of the Jewish society in Istanbul. We learn that divorce bore no negative stigma, but it is clear that in many cases divorce was avoided despite the tensions within the family, due to social barriers and economic considerations. In order to obtain a *get* the plaintiff brought justifications that made it possible to receive court approval of the divorce according to the Jewish law and to avoid financial damages. The courts were aware of the meaning of the different justifications for obtaining a *get*, and in many cases they ruled that the woman should receive the main part of her *ketubah*. There is also an impression that although this was a traditional society, in everything pertaining to divorce and its family and economic outcomes, those demanding the *get* were not averse to employing lies and false accusations.

References

- Alfandri Rabbi Elijah, *Seder eliyahu raba vezuta, Responsa*, vol. 1–2, Jerusalem 1974.
- Alfandari Rabbi Yisrael, *Porat yosef, Responsa*, Smyrna 1867.
- Alfandari Rabbi Shlomo Eliezer, *Saba kadisha, Responsa*, vol. 1–2, Jerusalem 1974.
- Amarillio Rabbi Moshe, *Devar moshe, Responsa*, vol. 2, Salonica 1753.
- Arditi Rabbi Shmu'el, *Divrei shmuel, Responsa*, Salonica 1891.
- Arnaud Jean-Luc, *Modernization of the Cities: The Ottoman Empire (1800–1920)*, [in:] *The Islam World*, eds S.K. Jaygusi, R. Holod, A. Petruccioli, A. Raymond, Leiden 2008.
- Ashkenazi Rabbi Michael, *Em haderech, Responsa*, Salonica 1901.
- Baldwin James E., *Prostitution, Islamic Law & Ottoman Societies*, “The Journal of the Economic & Social History of the Orient” 2012, vol. 55, no. 1.
- Bali Rifat, *The Jews & Prostitution in Istanbul: 1854–1922*, Istanbul 2008.
- Barnai Jacob, Gerber Haim, *Jewish Guilds in Istanbul in the Late Eighteenth Century*, “Michael” 1982, vol. 7 (Hebrew).

- Barnai Jacob, *Lines to the History of the Congregation of Istanbul in the Eighteenth Century*, “Miqedem u-miyam” 1981, vol. 1 (Hebrew).
- Ben Avigdor R. Abarham, *Zachor le'avraham, Responsa*, Istanbul 1827.
- Ben David, Rabbi Abraham, *Tiferet adam, Responsa*, Salonica 1867.
- Ben David, Rabbi Yitzchak, *Divrei emet, Responsa*, Istanbul 1760,
- Benveniste, Rabbi Moshe, *Penei moshe, Responsa*, vol. 3, Istanbul 1719,
- Bornstein-Makovetsky Leah, *The Jewish Family in Istanbul in the 18th & 19th Centuries as an Economic Unit*, [in:] *Sexuality & Family in History*, eds I. Bartal, I. Gafni, Jerusalem 1998 (Hebrew).
- Bornstein-Makovetsky Leah, “Divorce & Remarriage in Jewish Society in the Ottoman Empire in the 18th & 19th Centuries” 2004, vol. 7.
- Bornstein-Makovetsky Leah, *Protestant Missionaries to the Jewish Communities of Istanbul, Salonika & Izmir 1820–1914*, Istanbul 2019.
- Bornstein-Makovetsky Leah, *Jews in the Economic Life of Istanbul & Smyrna in the Eighteenth & Early Nineteenth Centuries (1700–1820)*, Istanbul 2022.
- Bornstein-Makovetsky Leah, *Extramarital Relations among Jews in the Ottoman Empire*, “Miscellanea Historico-Iuridica” 2014, vol. 13, no. 2.
- Bornstein-Makovetsky Leah, *Ottoman & Jewish Authorities Facing Issues of Fornication & Adultery: 1700–1900*, “International Journal of the Jurisprudence of the Family” 2013, no. 4.
- Bornstein-Makovetsky Leah, *Adultery & Punishment Among Jews in the Ottoman Empire*, “Jewish Law Association Studies” 2014, vol. 25.
- Bornstein-Makovetsky Leah, *Jewish Converts to Islam & to Christianity in the Ottoman Empire During the 16th-18th Centuries*, [in:] *Hispano-Jewish Civilization after 1492* (Hebrew section), eds M. Abitbol, Y. Assis, G. Hasan-Rokem, Jerusalem 1997.
- Bornstein-Makovetsky Leah, *Jewish Converts to Islam & Christianity in the Ottoman Empire in the Nineteenth Century*, [in:] *The Last Ottoman Century & Beyond, The Jews in Turkey & the Balkans 1808–1945*, ed. M. Rozen, Tel Aviv 2002 (Hebrew).
- Bornstein-Makovetsky Leah, *Procreation in the Sephardic Jewish Communities of Istanbul, Salonica, & Izmir from 1500–1850*, “Miscellanea Historico-Iuridica” 2022, vol. XXI, no. 2.
- Bornstein-Makovetsky Leah, *The Inheritance Regulations of Istanbul Community & their Reflection in the Jewish Society in the Ottoman Empire*, [in:] *Society & Community*, ed. A. Haim, Jerusalem 1991 (Hebrew).
- Bornstein-Makovetsky Leah, *Istanbul Court Record in Matters of Ritual & Ethics, 1710–1903*, Lod 1999 (Hebrew).
- Bornstein-Makovetsky Leah, *Remnants of Balat Court of Law Pinkas from 1839 Istanbul*, “Sefunot” 1989, no.19 (Hebrew).
- Bula Rabbi Moshe, *Get mekoshar*, Istanbul 1767.
- Buskila Tali, *Jewish Popular Beliefs on Pregnancy & Birthgiving in Ottoman Syria-Palestine*, Ph.D. dissertation, Hebrew University 2021 (Hebrew).

- Di Toledo Rabbi Eliezer, *Mishnat rabbi eliezer, Responsa*, vol. 1, Salonica 1853, vol. 2, Smyrna 1865.
- Duben Alan, Behar Cem, *Istanbul Households: Marriage, Family and Fertility, 1880–1940*, New York 1991.
- Ecker Yehoshua (S.), *Jews, Pashas & Janissaries: Bazergans in the Service of the Ottoman State from the 17th to the 19th Centuries*, Doctoral dissertation, Tel Aviv University, 2013 (Hebrew).
- El Tiempo*, journal, Isyanbul 1872–1932.
- Elnekave Rabbi Y., *Shevitat yom tov, Responsa*, Salonica 1788.
- Freiman Avraham Haim, *Seder Kiddušin ve-Nisu'in*, Jerusalem 1945 (Hebrew).
- Fresco Rabbi M., *Yadav shel moshe, Responsa*, Salonica 1812.
- Gabai Rabbi Nissim, *Pe'at negev, Responsa*, Salonica 1797.
- Glazer Mark, *The Dowry as Capital Accumulation Among the Sephardic Jews of Istanbul, Turkey*, “International Journal of Middle East Studies” 1979, vol. 10, no. 3.
- Hacohen Rabbi Shalom of Istanbul, *Rabbi Shalom Hacohen's Responses*, Jerusalem 1990.
- Hacker Joseph, *Istanbul Jewry 1750–1870*, [in:] *A Tale of Two Cities: Jewish Life in Frankfurt & Istanbul 1750–1870*, ed. V.B. Mann, New York 1982.
- Haim Rabbi S., *Shemen hamischa, Responsa*, Istanbul 1840.
- Halevi Rabbi Y., *Rov dagan, Responsa*, Salonica 1862.
- Heyd Uriel, *The Jewish Communities of Istanbul in the XVIIIth Century*, “Oriens” 1963, vol. 6.
- Ibn Sanji Rabbi E., *Dat vadin, Responsa*, Istanbul 1726.
- Karmi Ilan, *The Jewish Community of Istanbul in the Nineteenth Century, Social, Legal & Administrative Transformations*, Istanbul 1996.
- Kastoryano Riva, *From Millet to Community: The Jews of Istanbul*, [in:] *Ottoman & Turkish Jews, Community & Leadership*, ed. A. Rodrigue, Bloomington 1992.
- MS Jewish Theological Seminary, New York, 3149.
- Makdisi Ussama, *Ottoman Orientalism*, “The American Historical Review” 2002, vol. 107, no. 3.
- Menachem (Franji), Rabbi H., *Yismach lev, Responsa*, vol. 1–2, Smyrna 1868.
- Menachem (Frangi), Rabbi H., *Mate lehem Responsa*, vol. 1, Istanbul 1902.
- Meyuchas Rabbi Avraham, *Benei avraham, Responsa*, Istanbul 1773.
- Moda'i Rabbi N.H.M., *Meimar haim, Responsa*, [in:] Moda'i Rabbi H., *Haim le'olam*, vol. 2, Izmir 1879.
- Moda'i Rabbi H., *Haim le'olam, Responsa*, vol. 2, Izmir 1879.
- Murphey Rhoads, *Westernization in the Eighteenth-Century Ottoman Empire: How Far, How Fast?*, “Byzantine and Modern Greek Studies” 1999, vol. 23.
- Navon Rabbi Ephraim, *Machane ephraim, Responsa*, Istanbul 1738.
- Navon Rabbi Y., *Din émet, Responsa*, Salonica 1803.
- Palage Rabbi H., *Hayim veshalom, Responsa*, vol. 2, Izmir 1872.
- Pears Edwin, *Turkey & Its People* (2nd ed.), London 1912.
- Peretz Rabbi R.H.B., *Zochreno lechaim*, vol. 2, Smyrna 1872.
- Pifano Rabbi D.A., *Chagor ha'efod*, in Idem, *Nose ha'efod, Responsa*, Sofia 1925.

- Pifano Rabbi D.A., *Nose ha'efod, Responsa*, vol. 1–2, Sofia 1925, 1928.
- Pinkas (minutes book) of the Istanbul Jewish Rabbinical Court for the years 1851–1871*, microfilm in the Ben Zvi Institute in Jerusalem, no. 2653.
- Records for Wednesday court in Istanbul from 1873–1941*, microfilm in the Ben Zvi Institute in Jerusalem, no. 2669.
- Records of the court in Istanbul, 1894–1962*, microfilm at the Ben Zvi Institute in Jerusalem, no. 2670.
- Rodrigue Aron, *French Jews, Turkish Jews, The Alliance Israelites Universelle & the Politics of Jewish Schooling in Turkey, 1860–1925*, Bloomington Indiana 1990.
- Rodrigue Aron, *The Beginnings of Westernization & Community Reform Among Istanbul's Jewry, 1854–65*, [in:] *The Jews of the Ottoman Empire*, ed. A. Levy, Princeton 1994.
- Rozen Minna, *Of Orphans, Marriage, & Money: Mating Patterns of Istanbul's Jews in the Early Nineteenth Century*, [in:] *The Ottoman Middle East, Studies in Honour of Amnon Cohen*, eds. E. Ginio, E. Podeh, Leiden 2014.
- Rozen Minna, *A History of the Jewish Community in Istanbul, The Formative Years, 1453–1566*, Leiden–Boston 2002.
- Rozen Minna, *Studies in the History of Istanbul Jewry, 1453–1923, A Journey Through Civilizations*, Turnhout 2015.
- Shereshevsky B., *Family Law*, Jerusalem 1984 (Hebrew).
- Somel Selcuk Aksin, *The Modernization of Public Education in the Ottoman Empire, 1839–1908: Islamization Autocracy & Discipline*, Leiden 2001.
- Somel Selcuk Aksin, Kenan Seyfi, *Introduction: The Issue of Transformation with the Ottoman Empire*, [in:] *Dimensions of Transformation in the Ottoman Empire from the Late Medieval Age to Modernity, in memory of Metin Kunt*, eds S. Kenan, S.A. Somel, Leiden 2021.
- Tsur Yaron, *Notables & Other Jews in the Ottoman Middle East 1750–1830*, Tel Aviv 2016 (Hebrew).
- Tucker Judith, *In the House of the Law: Gender & Islamic Law in Ottoman Syria & Palestine*, Berkeley 1998.
- Verskin Sara, *Barren Women: The Intersection of Biology, Medicine, & Religion in the Treatment of Infertile Women in the Medieval Middle East*, Ph.D. dissertation, Princeton University 2017.
- Westreich Elimelech, *Transitions in the Legal Status of the Wife in Jewish Law – A Journey Among Traditions*, Jerusalem 2002.
- Wyer Mark David, *Selling Sex in Istanbul*, [in:] *Selling Sex in the City: A Global History of Prostitution, 1600s–2000s Book*, eds M.G. García, L.H. Van Voss, E. Van Nederveen Meerkerk, Leiden 2017.
- Yaffe Rabbi S., *Tikkun sofrim*, Livorno 1789.
- Yıldız Hülya, *Non-Muslim Prostitutes & Their Ottoman Muslim Clients*, “Texas Studies in Literature and Language” 2012, vol. 54, no. 4.
- Zarineba Fariba, *Intercommunal Life in Istanbul During the Eighteenth Century*, “Review of Middle East Studies” 2012, vol. 46, no. 1.

► SUMMARY

Marriage and Divorce in the Jewish Society Eighteenth and Nineteenth Century Istanbul

The article discusses many aspects of the marriage and divorce as practiced in the eighteenth and nineteenth century Istanbul by the Jewish community, which first and foremost adhered to the Jewish law, but at the same time also followed the Romaniote customs. A large amount of information is provided on the family life of the Istanbul's Jews and on women's social and economic status in the Jewish community. We learn that the local rabbis and the Jewish courts maintained the old Romaniote custom of betrothal gifts (*sivlonot*). Most of the marriages in the community were among Sephardic Jews and between them and the Romaniotes. Marriages between Ashkenazi and Sephardic Jews were quite rare. The article relates to the customary process of engagement between couples in Istanbul which included a betrothal (*shidduch*) ceremony in which an agreement was written, including the monogamy condition; following the ceremony, the bride was considered sanctified for the groom until the wedding ceremony, and in cases when the betrothal was cancelled, the bride had to be granted a divorce. We learn about the halachic' economic and social consequences of canceling the betrothal.

The author of the article discusses the age of betrothal and marriage which had social and economic meaning. We supposed that in the nineteenth century most women still married at the age of 15–17 and men at about the age of 20. We learn about the way the couple met, which was usually through family members and matchmakers, and that still in the 19th century, the model of the patriarchal family continued in the Jewish society. There is extensive reference to the status of minor orphans (under the age of 12) in the family and that it was customary to marry them off to relatives. It was rare to marry for love and choices based on romantic love were usually not considered legitimate. It was legitimate to cancel engagement because one of the sides reneged on their financial obligations. We brought the consequences of the groom's oath of monogamy, among them the demand made by him to perform a Levirate marriage with his late brother's fiancé, the husband's demand to marry another woman for having sons, and other reasons.

It seems that the Jewish courts in the city used to approve, almost without exception, bigamy, when the husband claimed that he did not fulfill the mitzvot of fertility. In such a case most wives preferred a divorce. It appears that divorce was fairly common in the Jewish society and bore no negative stigma. The article provides in detail the various causes for divorce in the Jewish society in Istanbul, mainly a physical or mental illness of the husband or of the woman, husbands who abandoned their wives, violence on the part of the husband, verbal violence and malice on the part of the wife, conversion of the

husband or of the woman to Islam or to Christianity, moral delinquency of the woman, etc. The article discusses the divorce suit of women due to impotence and to infertility, and how the courts ruled in these cases.

There is also a discussion about forced divorce and conditional divorce that existed in Istanbul as well. We also learn that Jewish women seldom appealed to the Shari'a court and sued for a *khul'* divorce. There is a large amount of information in the sources on the second and even third marriages, and we study that the Jewish society objected to the possibility of men and women remaining single and encouraged remarriage of men and women. The Responsa and the court records cite cases of Levirate marriage and of *halitzah*, and we learn that women objected to their husband's Levirate marriage with his brother's widow and saw this as a breach of the monogamy oath. The sources give the impression that in most cases the option of *halitzah* was chosen over Levirate marriage. The article discusses likewise the activities of the Jewish courts in the community to release women from the chains of the *agunah* status.

Katarzyna Antolak-Szymanski

- ▶ Uniwersytet SWPS z siedzibą w Warszawie (SWPS University, Warsaw; Poland)
- ▶ e-mail: kantolak@swps.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0003-4853-5816

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.08

HISTORICAL CONDITIONS OF THE DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION OF MEDIATION IN COLLECTIVE LABOR DISPUTES IN THE UNITED STATES**Abstract**

The purpose of this article is to analyze the historical conditions of the development of the institution of mediation in collective labor disputes in the United States. The unique historical conditions that fundamentally influenced the level of use of mediation as a form of dispute resolution, both in the early days of its development in the US and today, need to be characterized. The characterization involves a consideration of the introduction of regulations that initiated the use of mediation at the state and then federal levels. The reach of mediation in collective disputes expanded from its original use in the transportation (railroads and airlines) sectors to its subsequent application in most labor disputes in the private sector. Mediation became institutionalized, as well as professionalized, thanks to the important support activities of the federal government and the Federal Mediation and Conciliation Services (FMCS). Therefore, it should be considered important to look at the actions taken by the government in the past to promote the use of the institution of mediation, including through the formation of bodies (councils) that contributed to the professionalization of the profession of mediator. The issues presented herein are relevant because mediation in the United States has reached a high level of development and overall success. An analysis of these issues becomes useful in the light of the interest in the process of implementation of the American mediation model

by other countries. The sources used in the article are American publications that discuss the historical development of mediation in the US, the relevant legislation, and selected case law.

Key words: mediation, labor unions, history of American collective labor law, mediators, collective bargaining agreement, strike

1. Introduction

Mediation in the United States has achieved a high level of success. Current studies have found that about 52% of the cases in state courts referred to the Office of Dispute Resolution in Colorado, 56.9–62% of the cases referred to court mediation by the US District Court for the Central District of California, and 53–61% of all the cases referred to mediation by the US District Court for the Southern District of New York ended with a settlement.¹ Studies commissioned by the European Parliament indicate that a mediation settlement rate of 24% would result in cost savings in disputes in the EU.² This would support the adoption of judicial mediation programs patterned on the US model in the European Union (EU) countries as well, among other things, in order to achieve savings in litigation costs. However, these efforts have not succeeded in replicating American successes in mediation. Mediation has been used in less than 1% of civil and commercial cases in the EU.³

There are many theories providing interpretation of why mediation has not been as successful in the EU as it has been in the US. This article assumes that one of the main reasons for this is the different historical pattern of development of mediation in the United States. In the US, the development of mediation began with its use in collective labor disputes in the late 19th century. Several factors have contributed to this development. The parties (employees and labor unions, as well as employers)

¹ A. Noakes, *Mandatory Early Mediation: A Vision for Civil Lawsuits Worldwide*, “Ohio State Journal on Dispute Resolution” 2020, vol. 36, pp. 409, 415–419.

² Ibidem, p. 424.

³ ‘Rebooting’ the Mediation Directive: Assessing the Limited Impact of Its Implementation and Proposing Measures to Increase the Number of Mediations in the EU. Study, Directorate general for internal policies policy department C: citizens’ rights and constitutional affairs legal affairs, Brussels 2014, p. 2, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493042/IPOL-JURI_ET\(2014\)493042_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493042/IPOL-JURI_ET(2014)493042_EN.pdf) (date of access: 8.02.2024).

were connected by lasting, long-term relationships, which facilitated efforts to repair these relationships instead of terminating them. In addition, it was in the government's public interest to encourage the peaceful resolution of collective disputes to avoid costs to the public as a result of strikes that would lead to a disruption of public services. Initially, legislation authorizing mediation was introduced in individual states, but over time it also became a priority at the federal level. Mediation covered conflicts in railroads and airlines, and its use was later extended to most labor disputes in the private sector. Mediation became institutionalized, as well as professionalized with the participation of the federal government and thanks to the establishment of the Federal Mediation and Conciliation Services (FMCS). Later, in the 1960s and 1970s, when workers in the public sector (state and local governments) gained the right to join labor unions and collective bargaining, collective dispute mediation was also introduced in the states to resolve and prevent problems and work stoppages.

In analyzing this history, this article highlights several factors: the long-term development of mediation (more than 100 years), which has influenced public acceptance and willingness to use it; the repeated legislative intervention by the federal government, which promoted mediation and even made it mandatory; and the development of a professional cadre of labor mediators, thanks to the experience they gained but also through public agencies such as the FMCS and its local counterparts that have offered training programs. These factors led to the success of mediation in labor disputes, and then the success of all types of mediation. Countries expecting the development of mediation as a form of dispute resolution are recommended to analyze these historical factors affecting the development of mediation in the US, namely the need for time, also for widespread acceptance of mediation, central government interventions to encourage mediation, and support for the development of a professional cadre of mediators.

2. The origins of the development of legislation relating to mediation in collective disputes

In the US legal system, government intervention in collective disputes initially took the form of police arresting workers on strike and courts ordering to halt pickets and strikes. By the end of the 19th century, government interventions became less violent. Individual states tried to create a legal framework for dispute resolution. Maryland was the first state in the US to pass legislation on mediation in collective

disputes in 1878. Other states, following this example, enacted similar laws: Pennsylvania in 1883 and New York and Massachusetts in 1886. These laws actually created a system of mechanisms for resolving collective disputes, with mediation being one element of such a system. They set out several options for the parties, including mediation, arbitration, as well as *investigation*, a procedure that would end with the drafting of a report. The executive branch of government (the governor) had the power to appoint *ad hoc* committees to resolve labor disputes.⁴

At the federal level, in 1898, the Congress passed the Erdman Act which applied to the railroad industry. The Erdman Act provided for the use of mediation and arbitration to resolve disputes between railroad employees and employers. It was enacted at a time when the US was experiencing rapid development of railroads, which were an important part of the American economy. The Congress sought to ensure that strikes would not impede this development and thus harm economic growth. The Erdman Act was ultimately successful, as out of the 61 disputes referred to mediation or arbitration, half ended in settlements. In 1913, the law was repealed and replaced by other legislation.⁵

In 1913, the US Department of Labor was established. The Department's powers included mediation in collective disputes. According to the regulations for the establishment of the Department of Labor, the Secretary of Labor has the right to act as a mediator and appoint dispute settlement committees in disputes when, in his opinion, the interest of preservation of peace in the industry requires it.⁶ As the first

⁴ J. Barrett, *The Origin of Labor-Management Mediation: United States Conciliation Service in the U.S.*, Department of Labor, "Labor Law Journal" 2016, vol. 67, no. 4, p. 2; J. Brover, *Using Mediation to Get NHL Players Back in the Winter Olympics*, "Cardozo Journal of Conflict Resolution" 2020, vol. 22.1, pp. 127, 132 ("Using mediation to resolve disputes between unions and management has a long history in the United States."); K.S. Maccini, *When is Mediation a Good Choice for Your Client?*, "Rhode Island Bar Journal" 2017, vol. 65, no. 4, pp. 13, 15; D.T. Weckstein, *In Praise of Party Empowerment and of Mediator Activism*, "Willamette Law Review" 1997, vol. 33, no. 3, pp. 501, 512.

⁵ J. Barrett, *The Origin...*, op. cit., p. 2; M.J. Heilman, *The National Labor Relations Act at Fifty: Roots Revisited, Heart Rediscovered*, "Duquesne Law Review", vol. 23, pp. 1059, 1065; M.H. LeRoy, *Federal Jurisdiction in Sports Labor Disputes*, "Utah Law Review" 2012, pp. 815, 823.

⁶ J. Barrett, *The Origin...*, op. cit., p. 2; J. McManus, *A Motion to Compel Changes to Federal Arbitration Law: How to Remedy the Abuses Consumers Face When Arbitrating Disputes*, "Boston College Journal of Law & Social Justice" 2017, vol. 37, pp. 177, 187; who quotes: J.R. Steelman, *The Work of the United States Conciliation Service in Wartime Labor Disputes*, "Law and Contemporary Problems" 1942, vol. 9.

secretary of labor explained in his annual report, the mediation and conciliation function did not include any power to unilaterally end a labor dispute: “The Secretary’s policy was to treat this statutory power as diplomatic responsibilities imposed on the Department of Labor with respect to labor disputes, analogous to those imposed on the Department of State with respect to international affairs. The Department does not dictate or adjudicate; it negotiates and recommends. (...) It is the duty of the Department of Labor to fairly represent the interests of wage earners in relation to the interests of all others.”⁷ The Congress granted to the Department of Labor the authority to mediate because the labor unions preferred mediation to arbitration.

Later, in 1917, the United States Conciliation Service (USCS) was established as a separate branch of the Department of Labor. A staff of permanent “commissioners of conciliation” (conciliators) was appointed to help resolve collective disputes. The procedure offered by the USCS was voluntary. The Conciliation Service was not granted law enforcement powers and rule-making authority. The parties had no obligation to request assistance from commissioners of conciliation, or to accept the content of the proposed settlement.⁸ Nevertheless, in 1918 a significant number of disputes (1217) were resolved as a result of these proceedings.⁹

In the railroad sector, a new Transportation Act was passed in 1920, which eliminated the use of mediation¹⁰ and gave dispute resolution powers to the new Railway Labor Board. However, both labor unions and the employers opposed the elimination of mediation from the dispute resolution process and called for reform of the law. As a result, after reaching a consensus to amend the law, the Congress passed the Railway Labor Act (RLA) in 1926. In 1934, a special National Mediation Board (NMB) was established to implement the provisions of the RLA. In 1936, the RLA was amended so that its provisions would cover both airlines and the railroad sector.¹¹

⁷ J. Barrett, *The Origin...*, op. cit., p. 3.

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

¹⁰ T.A. Smith, *A Comparative Analysis: The Effect of American and Canadian Labor Laws and Economic Conditions on Union Participation*, “The George Washington Journal of International Law and Economics” 1991, vol. 24, pp. 691, 692.

¹¹ J. Barrett, *The Origin...*, op. cit., p. 3; F.A. Ruiz, *Labor Law – The Railway Labor Act: The Employee’s Right to Minority Union Representation at Company-Level Grievance Hearings*, “Western New England Law Review” 1989, vol. 11, pp. 27, 34–35; D. Baker, *The Not So Friendly*

The RLA introduced a relatively complicated dispute resolution method. The specific resolution method depended on whether the dispute was “minor” or “major.” The “minor” dispute category includes issues concerning wages and terms or conditions of work covered by a collective bargaining agreement. In the event of such a dispute, the parties were required first to try to resolve the dispute through conciliation and through the grievance procedure contained in the collective bargaining agreement. If this did not result in a resolution, the dispute could be referred to the National Railway Adjustment Board. This Board was established as a body consisting of an equal number of representatives of labor unions and company executives. If the Board could not reach a majority decision, a neutral member could be appointed (or in the absence of agreement on the matter, the NMB could appoint such a member). The neutral member essentially acted as an arbitrator issuing a final and binding ruling that settled the dispute.¹²

A “substantial, major” dispute, on the other hand, within the meaning of the RLA, concerned the terms of a collective bargaining agreement and usually occurred when the agreement was terminated. The party seeking to change the terms of the agreement should give 30 days’ notice to the NMB. The NMB would then attempt to resolve the dispute through mediation. During the mediation, the labor union was not allowed to go on strike, and the employer was not allowed to change the existing terms and conditions of employment for the employees. The functioning of the NMB has a significant impact on when a labor union has the right to go on strike and when an employer can make any changes to the working conditions. It results from the fact that this is allowed only upon completion of the mediation.¹³ The parties also have the option of resolving a “significant dispute” through a special arbitration procedure, if they decide so.¹⁴

The number of conciliators in the USCS was increasing, prompting the start of a training program. The conciliators were involved in mediating various types

Skies: Pilots’ Attempt to Claim Employer Collusion with Rival Pilots Union During Collective Bargaining Fails in Beckington, “Journal of Air Law and Commerce” 2020, vol. 85, pp. 167, 168.

¹² H. Kramer, *Alternative Dispute Resolution in the Work Place*, par.2.04, New York, 2004; quoting: 45 U.S.C. par. 151 et seq. (RLA).

¹³ H. Kramer, *Alternative Dispute...*, par.2.04, op, cit.; cf. also: A. Goldman, *Comparative Analysis of Labor Mediation Using a Bargaining Strength Model*, “Kentucky Law Journal” 1993–1994, vol. 82, pp. 939, 955.

¹⁴ H. Kramer, *Alternative Dispute...*, par.2.04, op, cit..

of labor disputes over working hours, work evaluations, and employee workload levels.¹⁵ The main disputes concerned wages, working hours, and negotiations of new collective bargaining agreements. The work of the USCS was intensified as a result of President Roosevelt's New Deal, a program of economic reforms initiated in the 1930s, which recognized and supported labor unions and collective bargaining. The conciliators often prepared the terms and conditions of any agreements reached between labor unions and company management, and trained both sides in collective bargaining.

During World War II, maintaining peace in the workplaces was essential to the war effort. The labor unions promised not to go on strike in exchange for the introduction of a new mechanism for resolving wage disputes. Under the new procedure, labor unions and employers agreed to conciliation proceedings with the help of the USCS. If a dispute was not settled, it could be referred to the newly formed National War Labor Board (NWLB). The NWLB consisted of representatives of workers, employers, and the government, and made decisions on wage disputes. While there were still some strikes during the war, for the most part the actions taken by the USCS and the NWLB were effective in maintaining peace in the workplace.¹⁶

After the war ended, there was frustration among unions and workers over the relatively slow rate of wage growth. President Truman abolished the NWLB and transferred its powers to a new board responsible for wage and price control. However, the new board was dissolved and price and wage control was finally abolished in 1946. During that period, a massive wave of strikes swept across the United States. The USCS achieved conciliation in more than 16,000 disputes which helped to avoid strikes in 75% of all disputes. Just before the wave of strikes, a government-appointed labor-management committee suggested that the USCS should provide better training for new conciliators, develop improved ways to keep

¹⁵ Cf. J. Barrett, *The Origin...*, op. cit., p. 5; cf. J. Barrett, *Notes on: Mediation Institutions Adjusting to New Environments: The USCS and FMCS Story*, "Labor Law Journal" 2017, vol. 68, no. 1 (it should be noted that in 1934 a special section, the Technical Service Division, was created in the USCS to study time and movement at work).

¹⁶ Cf., among others: R. Davies, *Strike Season: Protecting Labor-Management Conflict in the Age of Terror*, "Georgetown Law Journal" 2005, vol. 93, pp. 1783, 1801 (on the establishment and effectiveness of the NWLB during World War II).

them informed of developments in labor relations, and initiate improved mediation techniques.¹⁷

Efforts were made to expand the operations of the USCS and to hire more conciliators, but they were thwarted by the anti-worker sentiment that prevailed in the United States during the early after-war period. The public turned against workers for two reasons. Firstly, a large number of strikes across the country caused inconvenience to many people and businesses, and disrupted services. Secondly, labor unions and their sympathizers were seen as supporters of communism, and communism was identified as an anti-American activity. The head of the USCS was considered a “pinko”¹⁸ and his staff (as well as the employees of the entire Department of Labor) as having pro-worker sympathies. Business owners questioned the neutrality of the Department of Labor, given such statements by its representatives as the statement that it is the duty of the Department of Labor to represent the interests of wage earners fairly in relation to the interests of everyone else.¹⁹ In the light of these accusations, the staff of the USCS was reduced from 60 to 38 at a time when mediation was badly needed.²⁰

Under these circumstances, there was a demand for a reform of the labor law²¹ and the USCS. Critics wanted to separate the USCS and its mediation function from the Department of Labor and make the USCS a separate agency. As part of broader amendments to the National Labor Relations Act (NLRA) introduced in 1947 by the Taft-Hartley Act, the Congress, abolished the USCS and created a new federal agency, the Federal Mediation and Conciliation Service (FMCS). The use of the separate terms “mediation” and “conciliation” in the name of the new agency was not justified by the need to distinguish between the activities undertaken by the newly created FMCS, and was a political compromise between those who wanted to specify mediation as the agency’s goal and those who wanted to use the term conciliation to describe this activity.²²

¹⁷ Cf. J. Barrett, *The Origin...*, op. cit., p. 3.

¹⁸ A communist sympathizer, cf. J. Barrett, *The Origin...*, op. cit., p. 6.

¹⁹ J. Barrett, *The Origin...*, op. cit., p. 6.

²⁰ Ibidem.

²¹ Cf. R. Barnes, *FMCS on the Cutting Edge*, “Pepperrdine Dispute Resolution Law Journal” 2002, vol. 2, p. 321.

²² J. Barrett, *supra*, note 1, pp. 6–7.

3. The Federal Mediation and Conciliation Service and the resolution of disputes between labor unions in the post-war period

According to the Taft-Hartley Act, the statutory purpose of the FMCS was to prevent or minimize interruptions to the free commercial flows resulting from labor disputes, to assist parties to disputes in industries affecting commerce, and to resolve such disputes in conciliation and mediation proceedings.²³

FMCS is headquartered in Washington, DC, but also has regional and field offices throughout the United States. It employs professional labor dispute mediators²⁴ with background in both labor unions and business management, experienced in collective bargaining and mediation.²⁵ When labor unions or employers want to change the provisions of a collective bargaining agreement, or when a new collective bargaining agreement is negotiated for the first time, the parties must formally notify the FMCS well in advance.²⁶ The FMCS then determines whether the case is likely to turn into a collective dispute that will significantly disrupt commerce, and if so, it offers the parties the assistance of an FMCS mediator. In other cases, the case may be referred to a local or national labor agency.²⁷

In its first 25 years, the FMCS conducted mediation according to a controversial negotiation model. According to that model, negotiations were “zero-sum games” focused solely on the gains of one party, with winners and losers. This was the historical model of labor negotiations, for which the FMCS was trained and in which it was experienced, and the parties were familiar with that model. FMCS mediators provided mediation assistance to both sides in an attempt to peacefully finish agreement negotiations, and also offered training to improve the parties’ negotiation skills. For the most part, the FMCS’s actions were successful, with the vast majority of collective disputes being resolved without the initiation of strikes or other forms

²³ C. Brommer, G. Buckingham, S. Loeffle, *Cooperative Bargaining Styles at FMCS: A Movement Towards Choices*, “Pepperrdine Dispute Resolution Law Journal” 2002, p. 465.

²⁴ J. Barrett, *supra*, p. 3.

²⁵ Cf., among others: D.E. Ray, W.R. Corbett, C.D. Ruiz Cameron, *Labor-Management Relations: Strikes, Lockouts and Boycotts*, par. 1:18 (Sept. 2017).

²⁶ *Ibidem*, quoting: 29 U.S.C. par. 158(d)(3).

²⁷ *Ibidem*.

of labor unrest. As a result of their experience, FMCS mediators developed dispute resolution skills as well as earned a good reputation.²⁸

During this period, mediation was successfully used as a procedure to prevent strikes and help parties determine the content of new or revised collective bargaining agreements. However, unions and employers developed increasingly sophisticated dispute resolution systems that were provided for during the term of the existing collective bargaining agreement.

The procedure for handling of grievances provided for in the agreement became the traditional way of resolving such disputes. Under the terms of a collective bargaining agreement, if any party had a doubt about the interpretation and implementation of its provisions, it had to file a grievance. The grievance may be oral or written, depending on the requirements of the collective bargaining agreement, but in any case it should specify the substance of the dispute and the specific provisions of the contract that were allegedly violated. Most often, the process of handling grievances is carried out in stages. At each stage, a manager of increasingly senior level discusses the dispute with a labor union representative. At the initial stage, a *steward* represents the interests of the trade union. At later stages, a senior labor union representative joins the procedure.²⁹

Although employers can theoretically file grievances, in reality most grievances are filed by a labor union against the employer. Individual employees often report violations of a bargaining agreement by the employer (for example, an employee is improperly disciplined or leave was improperly granted or denied, etc.), but it is the labor union that has control over the grievance process and ultimately decides whether to file a grievance in the first place or to resolve the dispute amicably or otherwise. This is justified by the fact that it is the labor union that is a party to the collective bargaining agreement, not the individual employee.³⁰

²⁸ C. Brommer, G. Buckingham, S. Loeffle, *Cooperative Bargaining...*, op. cit., pp. 455–456.

²⁹ A.M. Lofaso, *Deflategate: What's the Steelworkers Trilogy Got to Do with It?*, "Berkeley Journal of Entertainment and Sports Law" 2017, vol. 6, pp. 48, 60–61; M.E. Zelek, *Labor Grievance Arbitration in the United States*, "The University of Miami Inter-American Law Review" 1989, vol. 21, pp. 197, 202.

³⁰ M.E. Zelek, *Labor Grievance...*, op. cit., pp. 202–203.

The grievance procedure usually does not involve mediation.³¹ This is a structured process for directly negotiating solutions to disputes over potential violations of the collective bargaining agreement. The goal is to find a peaceful solution to a dispute in the course of the grievance process. Of course, not every grievance is handled in accordance with such a procedure. The parties sometimes disagree on the facts or meaning of a particular provision of the collective bargaining agreement and the employer denies the validity of the grievance. To resolve such disputes, labor unions and employers place arbitration clauses in collective bargaining agreements. According to an arbitration clause, the parties agree to refer any unresolved grievances to final and binding labor arbitration if a party requests so. As a *quid pro quo* for an employer agreeing to arbitration, the labor union agrees not to go on strike for the reasons for which the grievance was filed, during the term of the collective bargaining agreement.³²

The US Supreme Court in its 1960 rulings in the *Steelworker Trilogy*³³ cases affirmed the possibility of adoption of a contractual arbitration system by labor unions and employers. The Supreme Court pointed out the court's limited ability to overturn an arbitration ruling in labor cases and established a strong presumption that a dispute in which a grievance is filed can be resolved by an arbitrator.³⁴

In summary, by the end of the 1960s, the resolution of collective disputes had acquired a certain form: disputes over the conclusion of new or amended collective bargaining agreements were largely resolved through mediation with the help of professional mediators from the FMCS; disputes over alleged violations of existing collective bargaining agreements were first handled through a multi-stage grievance procedure that involved direct negotiations between the labor union and representatives of the management, and then, if the grievance was not resolved satisfactorily, the party filing the grievance could resort to binding arbitration before a neutral labor arbitrator (jointly selected by the parties). This model of labor dispute resolution has essentially continued to the present day.

³¹ D.A. Schmedemann, *Reconciling Differences: The Theory and Law of Mediating Labor Grievances*, "Industrial Relations Law Journal" 1987, vol. 9, pp. 523, 528.

³² M.H. Malin, M.W. Finkin, *Are Collective Bargaining Agreements Still Special?*, "American Bar Association Journal of Labor & Employment Law" 2023, vol. 37, pp. 125, 129–130.

³³ *United Steelworks of America v. American Mfg. Co.*, 363 U.S. 564 (1960); *United Steelworkers of America v. Warrior & Gulf Navigation Co.*, 363 U.S. 574 (1960); and *United Steelworkers of America v. Enterprise Wheel & Car Co.*, 363 U.S. 593 (1960).

³⁴ *Ibidem*.

4. Mediation in collective disputes in the public sector

Until the late 1960s, the development of mediation in labor disputes in the US was limited to the private sector. Employees in the public sector, as well as people not hired under employment contracts, managers, and agricultural workers, were explicitly excluded from the scope of application of the NLRA.³⁵

Public sector employees (working for local, state, or federal governments) were sometimes covered by special civil service regulations, giving them protection in their employment. For example, employees covered by the civil service act could not be dismissed from their jobs without just cause. In addition, public sector employees often received additional entitlements as part of health and pension programs, which were sometimes more favorable than those offered to private sector employees. In most cases, state and federal laws did not grant public sector employees the right to labor union membership, collective bargaining, and strikes.³⁶

The situation changed in the late 1960s and early 1970s. Wages in the private sector began to significantly outpace those in the public sector. Public sector employees, especially teachers, sought union support by engaging in the organization of illegal strikes and actions in the form of slowdowns to implement demands. In the light of the instability caused by such work stoppages, laws were passed at the state and federal levels granting many public employees the right to collective bargaining. Some states granted selected categories of public sector employees a limited right to strike, but most were not given this right. Therefore, public sector employees and their labor unions were unable to exert direct pressure on employers in the event of disagreements on the implementation of labor unions' demands in negotiations.³⁷

In the event of disputes involving public sector employees, the regulations provided for greater use of mediation, the fact finding procedure, and arbitration in the collective bargaining process as alternatives to strikes. The new government labor agencies

³⁵ Cf. 29 USC. par. 151 and others.

³⁶ J.E. Slater, *Lessons from the Public Sector: Suggestions and a Caution*, "Marquette Law Review" 2011, vol. 94 pp., 917, 924.

³⁷ *III. Collective Bargaining in the Public Sector*, "Harvard Law Review" 1984, vol. 97, p. 1676; J. Slater, *The Teachers' Strike of 2018 in Historical Perspective*, "Marquette Benefits and Social Welfare Law Review" 2019, vol. 20, pp. 191, 198–203.

hired labor dispute mediators to help the parties conclude collective bargaining agreements. In some cases, fact finders produced reports on the dispute, particularly with regard to information on whether the public entity had the financial resources to pay the higher wages demanded by the union, and what wages other comparable public sector employees were paid. The reports were not binding decisions, but they could influence the parties' negotiating positions and, if made public, put pressure on one party or the other to reconsider the offer.³⁸

In services such as the police and fire departments, where even a brief illegal strike could not be tolerated, an interest arbitration process was introduced.³⁹ If the dispute was not resolved through mediation or the fact finding procedure, it would be referred to an interest arbitrator for final resolution. This type of arbitration was a separate process from arbitration at the grievance handling stage. In an arbitration procedure regarding a grievance, the arbitrator issues a ruling on the application of a specific provision of the collective bargaining agreement and whether it has been violated. In an interest arbitration procedure, on the other hand, the arbitrator is responsible for determining what the collective bargaining agreement should be, i.e., he or she creates the collective bargaining agreement, and does not interpret it. Often the most contentious issue in the dispute was the question of wages. In such a dispute, the interest arbitrator would decide on the appropriate wage, looking at the employer's ability to pay, the difficulty of the job, and how similarly situated individuals were paid by other employers.⁴⁰

To the extent that interest arbitration became the final stage in collective bargaining, as opposed to a strike or the absence of formal alternatives, the previous stage of mediation gained a different dynamic.⁴¹ Through arbitration, the parties achieve a result without going on strike or the uncertainty of leaving negotiations in limbo. This makes the mediator's ability to get concessions from both sides more problematic. This illustrates the differences in the use of mediation in the public and private sectors.

³⁸ M.H. Malin, *Public Employees' Right to Strike: Law and Experience*, "University of Michigan Journal of Law Reform" 1993, vol. 26, pp. 313, 325–329.

³⁹ Ibidem, p. 329.

⁴⁰ Ibidem, pp. 330–335; J. Slater, *Interest Arbitration as Alternative Dispute Resolution: The History from 1919 to 2011*, "Ohio State Journal on Dispute Resolution" 2013, vol. 28, p. 387.

⁴¹ I. Lobel, *What Mediation Can and Cannot Do*, "Dispute Resolution Journal" 1998, vol. 53, 44, 47.

The granting of the right to collective bargaining for public sector employees and the inclusion of mediation as part of the process of such bargaining have greatly expanded the scope of mediation in the US. Mediators have thus had more opportunities for action, finding employment in various government employment agencies. This was particularly important, given the expansion of government and the proportional increase in the unionization of public sector employees, combined with the diminished importance of trade unions in the private sector since the early 1980s. The relationship between mediation of collective disputes in the private and public sectors was also symbiotic, as parties to collective relations in the public sector initially benefited from the vast knowledge and experience of FMCS mediators in the private sector. This contributed to the smooth unionization and organization of collective bargaining in state and local administrations.⁴²

5. Conclusion: the historical development of mediation in the US and its popularization in other countries

The history of mediation in the US shows that success in the development of mediation must be considered from a broader perspective. Also, it is necessary to look at the dispute resolution procedure in question in a historical context. Mediation in labor disputes has been successful in the US and has led to the overall success of mediation in that country for a number of key reasons. These include the subject matter of the dispute being mediated; the timing of the institution's development; state interventions; and the preparation of qualified mediators. Each of these factors was of significant importance.

Firstly, certain types of disputes have the potential to be resolved through mediation.

Mediation has effectively begun to be introduced in the US as a means of resolving collective disputes due to the nature of these disputes and the parties involved. Employment has traditionally been a long-term, sometimes even lifelong, relationship between employees and employers. For an employee, it is the source of income to support himself and his family, as well as the experience necessary for advancement to a higher position. Losing one's job and wages involves a huge cost. For employers,

⁴² J. Barrett, *The FMCS Contribution to Nonlabor Dispute Resolution*, <https://www.bls.gov/opub/mlr/1985/08/art4full.pdf> (date of access: 8.02.2024).

stability in the workforce usually leads to higher productivity and profits. Firing and then hiring and training new employees involves additional transaction costs. As a result, both sides are interested in resolving issues peacefully without interrupting their relations and pursuing their disputed claims in courts.

What is also important is that mediation in the US began with the resolution of collective disputes between labor unions and employers, not individual employee disputes. The very idea of a labor union is that they allow workers to gain stronger bargaining power through collective action. To some extent, this restores the power balance between economically powerful corporations and individual workers. As a result, although the parties are not equal in terms of resources, there is usually no extreme disparity between them. This in itself increases the chances of successful conflict resolution through mediation.

Secondly, the long-term development of mediation institutionalizes it and leads to social acceptance as part of the culture of dispute resolution. The public's lack of familiarity with mediation as a means of dispute resolution hinders or slows down its introduction in many other legal systems.

In the United States, mediation actually took about 100 years to develop before it became firmly entrenched in labor law. During that period, labor unions, employees and employers saw what mediation was, how it worked, what shortcomings it had, and, more often, what its positive sides were. Mediation became part of the labor relations lexicon. Moreover, this familiarity with the procedure, which grew over time, led to widespread acceptance of mediation in other areas. Employees do not just work, they have family problems, get divorced, and are consumers who may have disputes with banks, retailers, and service providers. When involved in mediation in family and consumer cases, due to their prior familiarity with mediation in labor disputes, the parties see it as a natural and beneficial way to resolve disputes, rather than a strange, untested procedure. Similarly, employers who are well versed in mediation in labor disputes are more open to its use in other business disputes.

Legal intervention of the government that introduces or even requires mediation in some disputes is important for the development of mediation. In the United States, state-level legislation required mediation in collective disputes to prevent

strikes that would be burdensome to the general public. The legislative process was accelerated by both world wars, during which strikes were not only a source of potential inconvenience, but could also harm the production necessary for the war effort. Technological advances in the use of railroads and airplanes to transport people and goods also put pressure on the government to use mediation to avoid strikes that could disrupt travel and transportation. The forced use of mediation in these spheres has created an opportunity for the parties (labor unions and employers) to see its benefits. As a result, when the wars ended, many labor unions and private sector employers preferred to resolve disputes through mediation rather than by going on strike.

The preparation of professionally trained and highly qualified mediators ensures the continued development and success of mediation. An important outcome of the obligation to conduct mediation in some collective disputes was the emergence of a group of experienced mediators. Simulated mediations can only help identify good mediators. However, mediation experience should be considered crucial, and obliging parties to conduct mediation caused mediators to gain experience in actually mediating real cases. In addition to experience, professional training is necessary, which the US mediation system has provided. Mediation was required in some collective disputes, during certain periods (war), and in certain sectors, starting with transportation. At that time, the federal government established institutions such as the United States Conciliation Service, the National Mediation Board, and the Federal Mediation and Conciliation Service. These institutions eventually introduced professional standards for mediators, as well as regular training programs. The mediators gained experience, but also received effective training, as a result of which labor unions and employers were genuinely satisfied with their services.

This has had an impact beyond the development of mediation in labor disputes, both collective and individual. Properly trained and qualified labor mediators, often through the FMCS, later practiced in other areas of mediation. Their excellent training and experience in mediation techniques and methods enabled them to apply these skills to successfully resolve community, family, and commercial disputes. This has provided parties in other types of disputes with a professional level of mediation and strengthened confidence in this form of dispute resolution.

6. Conclusion

Society should consider it beneficial to reduce the number of disputes resolved through litigation and to satisfactorily resolve these disputes through mediation. However, an uncritical application of the American mediation model does not guarantee that these measures will be immediately successful in a particular case. In anticipation of such expectations, it is important to consider the historical basis for the success of mediation in the US and identify what factors played key roles in achieving it. The development of mediation in the US began with mediation in labor disputes. An analysis of mediation in such disputes in the US clearly demonstrates that its popularity has been achieved due to a number of considerations. These include the specific nature of disputes resolved through mediation and the parties involved (parties with relatively equal bargaining power and linked by long-term relationships); the duration of development (mediation evolved over a period of 100 years); state intervention (the federal government, as well as state governments, made mediation mandatory in some cases); and the provision of qualified, trained, and experienced mediators (in the US, this was done by the FMCS and other related government bodies). It cannot be said in advance that individual countries interested in the development of mediation would have to wait about 100 years to benefit from the widespread use of mediation. However, it is necessary to keep in mind the analysis of the factors that have influenced the development of institutions in the past in order to effectively promote this development.

References

Jurisprudence of American Courts

- United Steelworks of America v. American Mfg. Co., 363 U.S. 564 (1960).
United Steelworkers of America v. Warrior & Gulf Navigation Co., 363 U.S. 574 (1960).
United Steelworkers of America v. Enterprise Wheel & Car Co., 363 U.S. 593 (1960).

Literature

- III. *Collective Bargaining in the Public Sector*, "Harvard Law Review" 1984, vol. 97.
Baker Drew, *The Not So Friendly Skies: Pilots' Attempt to Claim Employer Collusion with Rival Pilots Union During Collective Bargaining Fails in Beckington*, "Journal of Air Law and Commerce" 2020, vol. 85.

- Barnes Richard, *FMCS on the Cutting Edge*, “Pepperrdine Dispute Resolution Law Journal” 2002, vol. 2.
- Barrett Jerome, *The FMCS contribution to nonlabor dispute resolution*, <https://www.bls.gov/opub/mlr/1985/08/art4full.pdf>.
- Barrett Jerome, *Notes on: Mediation Institutions Adjusting to New Environments: The USCS and FMCS Story*, “Labor Law Journal” 2017, vol. 68, no. 1.
- Barrett Jerome, *The Origin of Labor-Management Mediation: United States Conciliation Service in the U.S.*, Department of Labor, “Labor Law Journal” 2016, vol. 67, no. 4.
- Brommer Carolyn, Buckingham George, Loeffle Steven, *Cooperative Bargaining Styles at FMCS: A Movement Towards Choices*, “Pepperrdine Dispute Resolution Law Journal” 2002.
- Brover J., *Using Mediation to Get NHL Players Back in the Winter Olympics*, “Cardozo Journal of Conflict Resolution” 2020, vol. 22.1.
- Davies Ross, *Strike Season: Protecting Labor-Management Conflict in the Age of Terror*, “Georgetown Law Journal” 2005, vol. 93.
- Goldman Alvin, *Comparative Analysis of Labor Mediation Using a Bargaining Strength Model*, “Kentucky Law Journal” 1993–1994, vol. 82.
- Heilman Michael J., *The National Labor Relations Act at Fifty: Roots Revisited, Heart Rediscovered*, “Duquesne Law Review”, vol. 23.
- Kramer Henry, *Alternative Dispute Resolution in the Work Place*, New York 2004.
- LeRoy Michael H., *Federal Jurisdiction in Sports Labor Disputes*, “Utah Law Review” 2012.
- Lobel Ira, *What Mediation Can and Cannot Do*, “Dispute Resolution Journal” 1998, vol. 53(47).
- Lofaso Anne Marie, *Deflategate: What’s the Steelworkers Trilogy Got to Do with It?*, “Berkeley Journal of Entertainment and Sports Law” 2017, vol. 6.
- Maccini Kristen Sloan, *When is Mediation a Good Choice for Your Client?*, “Rhode Island Bar Journal” 2017, vol. 65, no. 4.
- Malin Martin H., Finkin Matthew W., *Are Collective Bargaining Agreements Still Special?*, “American Bar Association Journal of Labor & Employment Law” 2023, vol. 37.
- Malin Martin H., *Public Employees’ Right to Strike: Law and Experience*, “University of Michigan Journal of Law Reform” 1993, vol. 26.
- McManus Jeremy, *A Motion to Compel Changes to Federal Arbitration Law: How to Remedy the Abuses Consumers Face When Arbitrating Disputes*, “Boston College Journal of Law & Social Justice” 2017, vol. 37.
- Noakes Adam, *Mandatory Early Mediation: A Vision for Civil Lawsuits Worldwide*, “Ohio State Journal on Dispute Resolution” 2020, vol. 36.
- Ray Douglas E., Corbett William R., Ruiz Cameron Christopher David, *Labor-Management Relations: Strikes, Lockouts and Boycotts*, par. 1:18 (Sept. 2017).
- Ruiz Fernando A., *Labor Law – The Railway Labor Act: The Employee’s Right to Minority Union Representation at Company-Level Grievance Hearings*, “Western New England Law Review” 1989, vol. 11.

- Schmedemann Debora A., *Reconciling Differences: The Theory and Law of Mediating Labor Grievances*, "Industrial Relations Law Journal" 1987, vol. 9.
- Slater Joseph E., *Lessons from the Public Sector: Suggestions and a Caution*, "Marquette Law Review" 2011, vol. 94.
- Slater Joseph, *Interest Arbitration as Alternative Dispute Resolution: The History from 1919 to 2011*, "Ohio State Journal on Dispute Resolution" 2013, vol. 28.
- Slater Joseph, *The Teachers' Strike of 2018 in Historical Perspective*, "Marquette Benefits and Social Welfare Law Review" 2019, vol. 20.
- Smith Todd A., *A Comparative Analysis: The Effect of American and Canadian Labor Laws and Economic Conditions on Union Participation*, "The George Washington Journal of International Law and Economics" 1991, vol. 24.
- Weckstein Donald T., *In Praise of Party Empowerment and of Mediator Activism*, "Willamette Law Review 1997", vol. 33, no. 3.
- Zelek Mark E., *Labor Grievance Arbitration in the United States*, "The University of Miami Inter-American Law Review" 1989, vol. 21.

► **SUMMARY**

Historical Conditions of the Development of the Institution of Mediation in Collective Labor Disputes in the United States

The United States has one of the world's most developed systems of alternative dispute resolution (ADR), particularly mediation. Other countries, including member states of the European Union, following the US model, have taken initiatives to introduce or expand the use of mediation within their legal systems. However, these attempts have yielded inconclusive results. In order to effectively implement a mediation model similar to that in place in the US, it is necessary to first understand the process of its historical development.

This article analyzes the development of mediation over a period of 100 years, from the late 19th century to the early 1980s. The authors pointed out that legislation allowing the use of mediation was first adopted in individual states, and then such regulations were also implemented at the federal level. Support for the institutionalization of mediation and the professionalization of mediators resulted from the actions taken by the federal government and by the Federal Mediation and Conciliation Services. Based on a historical analysis of the process, it was concluded that the success of mediation in the US in collective disputes and then in individual labor disputes has contributed to the popularity of this form of dispute resolution in other areas as well. The success of mediation is based on factors related to its long period of development.

Among these reasons one should mention the nature of labor disputes that is conducive to the use of mediation; the long development and consolidation of the use of this form of dispute resolution; the interventions undertaken by the government to support the development of mediation; and the professionalization of mediators. Each of these factors was of significant importance. Bearing the historical development of this institution in the US in mind, it is important to point out that countries that implement mediation cannot expect immediate success in adopting the American mediation model.

Dominik Bierecki

- ▶ Uniwersytet Pomorski w Słupsku
(Pomeranian University in Słupsk, Poland)
- ▶ e-mail: dominik.bierecki@sin.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0001-6993-3974

Natalia Bierecka

- ▶ Spółdzielczy Instytut Naukowy w Sopocie
(Cooperative Research Institute in Sopot, Poland)
- ▶ e-mail: nbierecka@gmail.com
- ▶ ORCID: 0000-0002-8996-680X

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.09

EWOLUCJA INSTYTUCJI PRAWNEJ WIĘZI CZŁONKOWSKIEJ W SPÓŁDZIELCZEJ KASIE OSZCZĘDNOŚCIOWO-KREDYTOWEJ (UNII KREDYTOWEJ)

Abstrakt

Celem artykułu jest zbadanie ewolucji instytucji prawnej więzi członkowskiej w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej (unii kredytowej) w prawie polskim. Teza badawcza artykułu stanowi, że wymóg połączenia członków więzią społeczną (członkowską) istniał w historycznych spółdzielniach (kasach) oszczędnościowo-pożyczkowych. Teza badawcza stanowi także, że w ewolucji więzi członkowskiej funkcjonowała więź terytorialna, oparta na miejscu zamieszkania członków spółdzielni. Artykuł przygotowano, posługując się metodami historycznoprawną, dogmatycznoprawną i prawnoporównawczą. W artykule przedstawiono genezę spółdzielni (kas) oszczędnościowo-pożyczkowych w Polsce.

W ramach genezy tego typu spółdzielni zidentyfikowano wymóg istnienia więzi społecznej między jej członkami, określając ją jako warunki członkostwa i otrzymywania usług finansowych ze strony spółdzielni (kasy). W tym celu przedstawiono model

spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowej Fryderyka Wilhelma Raiffeisena, sytuację spółdzielni oszczędnościowo-kredytowych w Polsce po wejściu w życie dekretu z dnia 25 października 1948 r. o reformie bankowej, regulację więzi członkowskiej w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych na gruncie ustawy z 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych i w obecnym stanie prawnym, w świetle ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych.

Analizę historycznoprawną i dogmatycznoprawną uzupełniają wnioski wynikające z zastosowania metody prawno-porównawczej, w ramach której odwołano się do ustawodawstwa Stanów Zjednoczonych Ameryki, Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Litwy. We wnioskach wskazano, że więź terytorialna istniała w różnych postaciach przed wprowadzeniem ustawodawstwa spółdzielczego i na gruncie historycznego prawa spółdzielczego, a obecnie wymóg tej więzi dotyczy członkostwa wspólnot mieszkaniowych i jednostek organizacyjnych kościołów oraz związków wyznaniowych o charakterze terytorialnym w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej.

Słowa kluczowe: ewolucja, geneza, spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa, unia kredytowa, więź społeczna

EVOLUTION OF THE LEGAL INSTITUTION OF THE MEMBERSHIP BOND IN A CREDIT UNION

Abstract

The aim of the article is to examine the evolution of the legal institution of the membership bond in credit unions in the Polish law. The research thesis of the article states that the requirement to connect members with a social (membership) bond existed in historical credit unions. The research thesis also states that in the evolution of the membership bond there was a territorial bond based on the place of residence of the credit union members. The article was prepared using the historical-legal, dogmatic-legal and comparative legal methods. The article presents the origins of credit unions in Poland.

As part of the genesis of this type of cooperative, the requirement for the existence of a social bond between its members was identified, defining it as the conditions for membership and for receiving financial services from the credit union. For this purpose, the article presents the model of a savings and loan cooperative by Friedrich Wilhelm Raiffeisen, the situation of savings and credit cooperatives in Poland after the entry into force of the decree of October 25, 1948 on the banking reform,

the regulation of membership bond in a credit union under the Act on December 14, 1995 on credit unions and in the current legal status, in the light of the Act of November 5, 2009 on credit unions.

The historical-legal and dogmatic-legal analysis is complemented by conclusions resulting from the use of the comparative legal method, which refers to the legislation of the United States of America, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and Lithuania. The conclusions indicate that the territorial bond existed in various forms before the introduction of cooperative legislation and under historical cooperative law, and currently the requirement for this bond applies to membership of housing communities and organizational units of churches and religious associations of a territorial nature in a credit union.

Key words: evolution, genesis, credit union, common bond

1. Wstęp

Więź członkowska w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej (unii kredytowej) jest społeczną podstawą cywilnoprawnego stosunku członkostwa w tego typu spółdzielni. W nauce prawa cywilnego uznano, że regulacja więzi członkowskiej nadaje prawną relewantność więzi, której istnienie ustalane jest w świetle nauki socjologii (więzi teleologicznej)¹. Historycznie więź ta była dla członków spółdzielni (kasy) oszczędnościowo-pożyczkowej uzasadnieniem przyjęcia danej osoby w poczet członków. Następnie, istnienie tej więzi zostało przyjęte w ustawodawstwie dotyczącym spółdzielni (kas) oszczędnościowo-pożyczkowych jako *condicio iuris* członkostwa. Sytuacja taka wystąpiła nie tylko w ustawodawstwie polskim, ale także zagranicznym. Obecnie wymóg powiązania członków unii kredytowej (ang. *credit unions*) więzią członkowską (ang. *common bond*) istnieje na całym świecie.

Celem artykułu jest zbadanie ewolucji instytucji prawnej więzi członkowskiej w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej (SKOK) w prawie polskim. Podczas pisania artykułu posługiwano się metodami historycznoprawną, dogmatycznoprawną i prawno-porównawczą. Teza badawcza artykułu stanowi, że wymóg połączenia członków więzią społeczną istniał w historycznych spółdzielniach (kasach)

¹ A. Jedliński, *Członkostwo w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej*, Warszawa 2002, s. 65.

oszczędnościowo-pożyczkowych. Teza badawcza stanowi także, że w ewolucji więzi członkowskiej w SKOK funkcjonowała więź terytorialna, oparta na miejscu zamieszkania członków. Również w obecnym stanie prawnym funkcjonuje więź terytorialna, która łączy wspólnoty mieszkaniowe i jednostki organizacyjne kościołów oraz związków wyznaniowych o charakterze terytorialnym z członkami SKOK. Więź terytorialna może być określana nie tylko przez bezpośrednie odwołanie do miejsca zamieszkania członków, ale także przez powiązanie warunku członkostwa z działalnością pośród członków w danym miejscu (obszarze).

2. Geneza instytucji więzi członkowskiej w SKOK

Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (SKOK) to spółdzielnie szczególnego typu (art. 2 u.SKOK2009²), których odrodzenie w systemie polskiej spółdzielczości nastąpiło po 1989 r. Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe zwane są obecnie również uniami kredytowymi (art. 5 ust. 1–2 u.SKOK2009). Nawiązuje to do funkcjonującego na świecie anglojęzycznego terminu *credit unions*, który jest używany na określenie spółdzielni świadczących usługi finansowe wyłącznie na rzecz swoich członków i na zasadzie działalności *not for profit* (zob. art. II. 2.3. Bylaws of World Council of Credit Unions Inc.³) Nazwa „unia kredytowa” może być używana przez SKOK dla określenia swojej działalności lub reklamy (art. 5 ust. 2 u.SKOK2009). Dlatego oznaczenie unia kredytowa nie jest firmą SKOK. Unia kredytowa nie jest określeniem formy prawnej osoby prawnej (SKOK). Określeniem formy prawnej zawierającym w firmie jest spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa (art. 43⁵ par. 2 KC⁴).

² Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1278, z późn. zm.), w tekście: u.SKOK2009.

³ https://www.woccu.org/member_services/our_network/membership/join (dostęp: 17.03.2024). *World Council of Credit Unions* (Światowa Rada Związków Kredytowych) jest spółką bezudziałową działającą na podstawie rozdziału 181 Praw Stanu Wisconsin (Wisconsin Statutes; zob. <https://casetext.com/statute/wisconsin-statutes/partnerships-and-corporations-transportation-utilities-banks-savings-associations/chapter-181-nonstock-corporations> (dostęp: 17.03.2024)). Celem Światowej Rady Związków Kredytowych jest promocja, wspieranie, reprezentowanie i służenie światowemu ruchowi unii kredytowych oraz podejmowanie innej działalności, dla której możliwe jest utworzenie spółki według rozdziału 181 Praw Stanu Wisconsin (art. I. 1.1. Bylaws of World Council of Credit Unions).

⁴ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1610, z późn. zm.).

Genezy SKOK należy doszukiwać się w kasach oszczędnościowo-pożyczkowych (Kasach Stefczyka) tworzonych na przełomie XIX i XX w. w Galicji przez doktora Franciszka Stefczyka. Pierwsza taka instytucja powstała w 1890 r. w Czernichowie nieopodal Krakowa⁵. Należy jednak pamiętać, że w 1844 r. we Lwowie utworzono Galicyjską Kasę Oszczędności, a w 1861 r. w Poznaniu powstało Towarzystwo Pożyczkowe dla Przemysłowców Poznania⁶. Początków spółdzielni finansowych w Polsce należy doszukiwać się już w XVI w., w bankach pobożnych tworzonych w tym czasie przez księdza Wawrzyńca Białobrzeskiego i księdza Piotra Skargę. Z kolei za granicą pierwsze banki pobożne zostały złożone w XIII w. we Francji i Anglii⁷.

W swojej istocie Kasy Stefczyka opierały się na modelu spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych stworzonym przez Fryderyka Wilhelma Raiffeisena w Niemczech. Model ten nawiązywał do więzi społecznej łączącej członków kasy. Podstawą tej więzi było najczęściej miejsce zamieszkania członków spółdzielni lub związek oparty na innej podstawie terytorialnej na przykład obszarze parafii. Przede wszystkim w tym zakresie kasy Raiffeisena różniły się od banków ludowych (*Volksbank*) Hermana Schulze-Delitzscha, w których członkostwo nie było uzależnione od połączenia więzią społeczną⁸. Pierwsza kasa oszczędnościowo-pożyczkowa Raiffeisena została założona w 1869 r. w Anhausen⁹. Kasy oparte na systemie Raiffeisena mogły udzielać pożyczek wyłącznie swoim członkom. Innymi elementami charakterystycznymi kas Raiffeisena była osobista i solidarna odpowiedzialność członków kasy za udzielone przez spółdzielnię pożyczki oraz wnoszone do kasy wkłady oszczędnościowe, za które członkowie poręczali.

Kasy oszczędnościowo-pożyczkowe Raiffeisena były spółdzielniami bezudziałowymi. Oznacza to, że członkowie nie deklarowali udziałów ani odpowiedzialność członków

⁵ J. Schaffer, *Historical Dictionary of the Cooperative Movement*, Lanham, Maryland–Toronto–Plymouth 1999, s. 11.

⁶ Z. Chmielewski, *Podręcznik spółdzielczości*, Warszawa 1936, s. 49. Por. A. Jedliński, *Członkostwo...*, s. 22–23.

⁷ J. Ossowski, *Spółeczne instytucje oszczędności i kredytu w Polsce do 1939 roku*, Sopot 2017, s. 43–45.

⁸ G. Aschhoff, *The Banking Principles of Hermann Schulze-Delitzsch and Friedrich Wilhelm Raiffeisen*, [w:] *German Yearbook on Business History*, red. W. Engels, H. Pohl, Berlin–Heidelberg 1982, s. 29; J. Ossowski, *Jałmużna i kredyt*, Sopot 2005, s. 123–124.

⁹ S. Thugutt, *Spółdzielczość – zarys ideologii*, Warszawa 1937, s. 78–79.

kasy nie była ograniczona do wysokości zadeklarowanych udziałów. Przykładem takiej spółdzielni była Spółka Kasa Oszczędności i Pożyczek w Ustroniu. Kasa ta opierała się na modelowym Statucie Kas Systemu Raiffesena na Śląsku wydanym w Cieszynie w 1905 r.¹⁰ Postanowienie par. 2 tego statutu stanowiło o poręce członków kasy za udzielone przez nią pożyczki i wniesione do niej wkłady. Ponadto członkowie poręczali wspólnie całym swoim majątkiem za wszystkie zobowiązania spółki wobec osób trzecich, o ile na spełnienie tych zobowiązań nie wystarczył majątek spółki (par. 12 lit. a). Według par. 3 członkowie kasy powinni mieszkać w tej samej gminie lub mieć w niej siedzibę bądź posiadać w niej gospodarstwo. Postanowienie to stanowiło również, że „Członkami spółki mogą być wszystkie osoby, które się mogą prawnie umową zobowiązać”. Członek występował ze spółki w razie przeniesienia się poza obręb okręgu spółki lub gdy przestawał być posiadaczem gospodarstwa w okręgu spółki (par. 6 lit. c i f). Poza tym członkostwo w kasie ustawało w razie przeniesienia przez członka wkładu – za zgodą zarządu – na innego członka (par. 6 lit. h). Pożyczki mogły być udzielane tylko członkom spółki (par. 62).

Na terenie zaboru austriackiego kasy oszczędnościowo-pożyczkowe były regulowane przez ustawę o kasach kredytowych z 1852 r., a następnie przez ustawę z 1873 r. o stowarzyszeniach typu Raiffeisena i innych spółdzielniach¹¹. W zaborze pruskim spółdzielnie, w tym typu finansowego, były regulowane przez ustawę z dnia 27 marca 1867 r. (autorstwa H. Schulze-Delitzscha) dotyczącą spółek zarobkowych i gospodarczych, następnie przez niemiecką ustawę państwową (ustawę II Rzeszy), a kolejno przez ustawę z dnia 1 maja 1889 r. o spółdzielniach nabywczych i gospodarczych (*Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften – Genossenschaftsgesetz*), która obowiązuje do dziś¹². W Niemczech spółdzielnie (kasy) oszczędnościowo-pożyczkowe od początku zostały włączone do prawa spółdzielczego. Prawdopodobnie termin prawo spółdzielcze został po raz pierwszy użyty przez Ottona

¹⁰ Dostępnym pod adresem: <https://sbc.org.pl/dlibra/publication/336497?language=en> (dostęp: 17.03.2024).

¹¹ S. Thugutt, *Porównawcze ustawodawstwo spółdzielcze*, Warszawa 1931, s. 13.

¹² W. Tomaszewski, *Pół wieku polskich spółek zarobkowych i gospodarczych w W. Ks. Poznańskim, Prusach Zachodnich i na Górnym Śląsku. Ich powstanie, organizacja i rozwój od r. 1861–1910*, t. 1, Poznań 1912, s. 21; S. Thugutt, *Porównawcze ustawodawstwo spółdzielcze*, s. 13; K. Dąbrowski, T. Dąbrowski, *Uwagi o spółdzielczości niemieckiej w I połowie XXI wieku*, „Rocznik Samorządowy” 2014, nr 3, s. 28; A. Suchoń, *Spółdzielczość rolnicza w Niemczech*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 240, 242.

von Gierke w Niemczech w 1868 r.¹³ Natomiast w zaborze rosyjskim nie istniało prawo spółdzielcze¹⁴. W tym zaborze do spółdzielni znajdowała zastosowanie ustawa o kasach oszczędności z 1862 r., a następnie ustawa kredytowa z 1897 r.¹⁵ Spółdzielnie w zaborze rosyjskim były również regulowane przez przepisy o stowarzyszeniach¹⁶.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości pierwszym aktem normatywnym prawa polskiego, który był adresowany do spółdzielni, był Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie zatwierdzania statutów zrzeszeń handlowo-przemysłowych o kapitale zmiennym¹⁷. Dekret ten nie zwierał jednak norm regulujących działalność kas spółdzielczo-pożyczkowych. Składały się bowiem na niego jedynie dwa przepisy, które przyznawały Ministrowi Przemysłu i Handlu kompetencję do zatwierdzania statutów zrzeszeń handlowo-przemysłowych o kapitale zmiennym, według statutów normalnych zatwierdzonych przez Radę Ministrów (art. 1) i ograniczały obowiązywanie Dekretu tylko do ziem byłego zaboru rosyjskiego (art. 2).

Aktem normatywnym, który uregulował działalność spółdzielni w Polsce, na terenach wszystkich byłych zaborów, była ustawa z dnia 29 października 1920 r. o spółdzielniach¹⁸. Ustawa ta zawierała przepisy odnoszące się do każdego typu spółdzielni, a także wyłącznie do spółdzielni oszczędnościowo-kredytowych: art. 36 ust. 2–4, art. 46 pkt 2 u.s. Przepisy te ograniczały wysokość udzielonych jednemu członkowi kredytów, możliwość udzielenia pożyczek innym osobom niż członkowie spółdzielni i umożliwiały wykluczenie lub wprowadzenie specjalnych warunków udzielenia kredytów członkom zarządu spółdzielni lub przyjmowania od nich poręczeń. Na szczególną uwagę w zakresie genezy SKOK zasługuje ograniczenie możliwości udzielania pożyczek innym osobom niż członkowie spółdzielni (art. 36 ust. 3 u.s.). Na podstawie regulacji ustawowej spółdzielnie oszczędnościowo-kredytowe mogły udzielać pożyczek tylko swoim członkom.

¹³ J. Ossowski, *Spółeczne instytucje oszczędności i kredytu w Polsce do 1939 roku*, s. 109.

¹⁴ J. Kruczałak-Jankowska, G. Sikorski, *Evolution of the Legal Regulation of Cooperatives in Polish Law*, „Prawo i Więź” 2019, nr 3, s. 65.

¹⁵ J. Ossowski, *Spółeczne instytucje oszczędności i kredytu w Polsce do 1939 roku*, s. 105; P. Ruczkowski, *Ustrój prawny kas Stefczyka w latach 1920–1939*, „Rocznik Samorządowy” 2013, t. 2, s. 148.

¹⁶ R. Bierzanek, *Prawo spółdzielcze w zarysie*, Warszawa 1984, s. 30.

¹⁷ Dz.Pr.P.P. 1919 nr 17, poz. 223 [dalej: Dekret z 1919].

¹⁸ Dz.U. 1920 nr 111, poz. 733 (dalej: u.s.).

Udzielenie pożyczki innej osobie mogło nastąpić wyłącznie na podstawie upoważnienia statutowego i tylko z rzeczowym zabezpieczeniem spłaty pożyczki. Regulacja ta wskazuje, że na gruncie u.s. ustawodawca przyjmował za zasadę więź społeczną między członkami spółdzielni oszczędnościowo-kredytowej, której istnienie miało uzasadniać przyjmowanie przez spółdzielnię oszczędności i udzielanie pożyczek. Ustawowe ograniczenie kręgu odbiorców świadczeń spółdzielni oszczędnościowo-kredytowej do jej członków miało zapewniać spłatę zaciągniętych zobowiązań, a jednocześnie umożliwiało demokratyczną kontrolę członków nad świadczeniami spółdzielni na rzecz osób trzecich (skoro udzielenie pożyczki innej osobie niż członek spółdzielni wymagało właściwego postanowienia statutu). Regulacja ta miała też na celu uniemożliwienie nadużyć ze strony zarządów spółdzielni oszczędnościowo-kredytowych, które polegały na udzielaniu pożyczek osobom podstawionym przez członków. Dawła także możliwość zapewnienia demokratycznej kontroli członków na działalnością spółdzielni przez umożliwienie wprowadzenia do statutu wymogu uzyskania zgody walnego zgromadzenia na udzielenie pożyczki¹⁹.

Do wybuchu II wojny światowej na gruncie u.s. działało 5000 spółdzielni oszczędnościowo-kredytowych. Liczba ta stanowiła ponad połowę spółdzielni w Polsce²⁰. W okresie wojennym spółdzielnie te działały w ograniczonym zakresie na terenie Generalnego Gubernatorstwa²¹. Po wojnie działalność wznowiło około 1300 spółdzielni oszczędnościowo-kredytowych, których podstawą były przedwojenne statuty²². Do tych spółdzielni nadal znajdowały zastosowanie przepisy u.s. Po wejściu w życie dekretu z dnia 25 października 1948 r. o reformie bankowej²³, na mocy decyzji ministra skarbu, działające spółdzielnie oszczędnościowo-kredytowe zostały przekształcone w spółdzielnie kredytowe w rozumieniu tego dekretu bądź uległy likwidacji (art. 1 pkt 3 w zw. z art. 22 i art. 36 ust 1 i 2 dekretu o reformie bankowej). Tymi przekształconymi spółdzielniami kredytowymi były gminne kasy spółdzielcze, pracownicze kasy spółdzielcze i miejskie spółdzielnie kredytowe²⁴.

¹⁹ Z. Łączyński, *Ustawa o spółdzielniach*, Kraków–Warszawa 1939, s. 38–39.

²⁰ Z. Chmielewski, op. cit., s. 49.

²¹ A. Jedliński, *Członkostwo...*, s. 23.

²² Tamże, s. 23.

²³ Dz.U. 1948 nr 52, poz. 412, z późn. zm.

²⁴ D. Bierecki, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 21: *Prawo spółdzielcze*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2020, s. 929–930,

Gminne kasy oszczędności działały na terenie jednej lub kilku gmin wiejskich, a pracownicze kasy spółdzielcze tworzone były przy zakładach pracy, związkach i organizacjach zawodowych, które były samopomocowymi instytucjami finansowymi świata pracy. Jednak kasy te były pozbawione niezależności. Nie mogły dokonywać usług bankowych we własnym imieniu. Gminne kasy oszczędności stanowiły organ pomocniczy Banku Rolnego, a miejskie spółdzielnie kredytowe stanowiły organ pomocniczy Banku Rzemiosła i Handlu. Bank Rolny, Powszechna Kasa Oszczędności oraz Bank Rzemiosła i Handlu były centralami finansowymi odpowiednio dla gminnych kas spółdzielczych, pracowniczych kas spółdzielczych i miejskich spółdzielni kredytowych²⁵.

Istniały także rolnicze spółdzielnie oszczędnościowo-pożyczkowe, które były powołane do finansowej obsługi m.in. członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych (art. 19 ust. 1 pkt 2 dekretu o reformie bankowej w brzmieniu nadanym przez Ustawę z dnia 19 maja 1957 r. o zmianie dekretu z dnia 25 października 1948 r. o reformie bankowej²⁶). Należy także zauważyć, że zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 1960 r. o prawie bankowym²⁷ spółdzielnie oszczędnościowo-pożyczkowe udzielały pożyczek i świadczyły usługi finansowe dla ludności zamieszkałej na terenie ich działania. Istniał więc terytorialny lub organizacyjny związek członków opisywanych spółdzielni, od którego istnienia zależało uzyskanie usług finansowych.

Odrodzenie niezależnej spółdzielczości oszczędnościowo-kredytowej nastąpiło w Polsce po upadku komunizmu. Inicjatywa odrodzenia spółdzielczych kas powstała w 1989 r. w Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”²⁸. Od tego czasu rozpoczął się proces kształtowania spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (SKOK) znanych w dzisiejszej postaci, w który zaangażowana była Światowa Rada Związków Kredytowych. Pierwsza SKOK powstała w dnia 31 sierpnia 1992 r. w Gdańsku²⁹.

²⁵ A. Jedliński, *Członkostwo...*, s. 23.

²⁶ Ustawa z dnia 19 maja 1957 r. o zmianie dekretu z dnia 25 października 1948 r. o reformie bankowej (Dz.U. 1957 nr 31, poz. 136).

²⁷ Ustawa z dnia 13 kwietnia 1960 r. o prawie bankowym (Dz.U. 1960 nr 20, poz. 121).

²⁸ A. Jedliński, *Członkostwo...*, s. 24–25.

²⁹ Tamże.

Podstawą tworzenia pierwszych SKOK były przepisy ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych w pierwotnym brzmieniu³⁰ i wydane na ich podstawie przepisy wykonawcze, tj. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1992 r. w sprawie pracowniczych kas zapomogowo-pożyczkowych oraz spółdzielczych kasy oszczędnościowo-kredytowych³¹. Możliwe było tworzenie SKOK od postawy (*ab initio*) i przekształcenie w SKOK pracowniczych kas zapomogowo-pożyczkowych (art. 39 ust. 4 u.z.z.). Przepisy u.z.z. nie zawierały regulacji tworzenia SKOK przez założenie. Znajdował tutaj zastosowanie art. 6 pr.spółdz.³², który określa tryb zawarcia umowy o założenie spółdzielni³³. Spółdzielcze kasy podlegały regulacji pr.spółdz. (*lex generalis*) w zakresie uzupełniającym względem u.z.z. i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1992 r. (*lex specialis*)³⁴. Zgodnie z art. 39 ust. 3 zd. 2 u.z.z. przepisy pr.spółdz. należało bowiem stosować odpowiednio w zakresie nieuregulowanym przez u.z.z. Wiąż członkowska w SKOK dotyczyła pracowników zatrudnionych w zakładzie pracy, emerytów i rencistów (art.39 ust.1 u.z.z.).

Wiąż ta znajdowała więc swoją podstawę w stosunku pracy istniejącym lub wygasłym wskutek przejścia na emeryturę lub rentę³⁵. Spółdzielcze kasy świadczyły usługi finansowe dla swoich członków, a polegały one na gromadzeniu ich środków pieniężnych, udzielaniu im pożyczek i innych usługach. Katalog usług finansowych SKOK nie miał więc charakteru enumeratywnego (art. 39 ust. 2 zd. 1 u.z.z.)³⁶. Regulacja rozporządzenia z dnia 19 grudnia 1992 r. stała się również podstawą utworzenia Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej (Kasy Krajowej), która powstała jako spółdzielnia osób prawnych. W piśmiennictwie wyjaśniono, że skoro par. 70 ust. 1 pkt. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 października 1992 r. uprawniał spółdzielcze kasy do inwestowania środków finansowych jako udziały

³⁰ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. 1991 nr 55, poz. 234, dalej: u.z.z.).

³¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1992 r. w sprawie pracowniczych kas zapomogowo-pożyczkowych oraz spółdzielczych kasy oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. 1992 nr 100, poz. 502, z późn. zm.).

³² Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (t.j. Dz.U. 2021, poz. 648, z późn. zm.).

³³ Zob. D. Bierecki, [w:] D. Bierecki, P. Pałka, *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 47–50.

³⁴ D. Bierecki, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 21..., s. 932.

³⁵ A. Jedliński, *Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa – zagadnienia konstrukcji prawnej*, Sopot 2001, s. 21.

³⁶ Zob. A. Jedliński, [w:] A. Jedliński, K. Pietrzykowski, *Komentarz do ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych*, Gdańsk 1998, s. 17.

w organizacjach je zrzeszających, to *lege non distingente* organizacją taką mogła być spółdzielnia osób prawnych³⁷.

Pierwsza ustawa o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych została uchwalona dnia 14 grudnia 1995 r. a weszła w życie dnia 5 lutego 1996 r.³⁸ Ustawa ta stanowiła *lex specialis* w stosunku do pr. spółdz. (art. 2 u.SKOK95). Regulacja więzi członkowskiej została zawarta w art. 6 u.SKOK95, zgodnie z którym członkami kasy mogły być osoby fizyczne połączone więzią o charakterze zawodowym lub organizacyjnym, a w szczególności pracownicy zatrudnieni w jednym lub kilku zakładach oraz osoby należące do tej samej organizacji społecznej lub zawodowej. Użycie w art. 6 u.SKOK95 zwrotu „w szczególności” wskazywało, że zatrudnienie w jednym lub kilku zakładach pracy oraz przynależność do tej samej organizacji społecznej lub zawodowej stanowiło jedynie przykładowe określenie więzi o charakterze zawodowym lub organizacyjnym. Podstawą członkostwa w SKOK mogły być więc inne postaci więzi zawodowej lub organizacyjnej niż określone w art. 6 u.SKOK95³⁹.

W zakresie więzi o charakterze zawodowym, członkami kasy mogły więc na przykład być osoby zatrudnione na dowolnym stanowisku w jednym lub kilku zakładach pracy. W piśmiennictwie wyjaśniono, że brak było ustawowego wymogu, aby pracownicy – członkowie wykonywali ten sam rodzaj pracy. Poza tym pojęcie zatrudnienia na gruncie art. 6 u.SKOK95 nie było traktowane wyłącznie w znaczeniu przyjmowanym na gruncie KP⁴⁰, tj. nie dotyczyło tylko umowy o pracę, ale również umów cywilnoprawnych⁴¹.

Natomiast w zakresie więzi organizacyjnej w piśmiennictwie wyjaśniono, że na gruncie art. 6 u.SKOK95 chodziło o każdą organizację społeczną lub zawodową, która ma charakter zorganizowany⁴². Członkami SKOK mogli być na przykład członkowie danego stowarzyszenia, spółdzielni lub spółki handlowej (organizacji społecznej) lub związku zawodowego lub pracowniczej kasy zapomogowo-pożyczkowej (organizacji zawodowej). Członkostwo w spółdzielczej kasie mogło opierać się na jednej więzi społecznej,

³⁷ D. Bierecki, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 21..., s. 932.

³⁸ Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. 1996 nr 1, poz. 2, z późn. zm.) [dalej: u.SKOK95].

³⁹ A. Jedliński, [w:] A. Jedliński, K. Pietrzykowski, op. cit., s. 31, 32.

⁴⁰ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1465).

⁴¹ A. Jedliński, [w:] A. Jedliński, K. Pietrzykowski, op. cit., s. 31.

⁴² A. Jedliński, *Członkostwo...*, s. 71–72.

kilku różnych więziach społecznych (*multiple common bond*⁴³) lub tzw. metawięzi, która na gruncie u.SKOK95 polegała na tym, że łączyła grupy społeczne, wewnątrz których istniały więzi pierwszego stopnia, łączące dane osoby⁴⁴.

Na gruncie u.SKOK95, usługi SKOK zostały enumeratywnie wymienione w art. 3 u.SKOK95⁴⁵. Stanowiły one: gromadzenie środków pieniężnych członków kasy, udzielanie im pożyczek i kredytów, prowadzenie na ich zlecenie rozliczeń finansowych oraz pośredniczenie przy zawieraniu umów ubezpieczenia. Zwraca uwagę nowelizacja art. 732 KC, po której przepis ten stanowi, że do rachunków prowadzonych przez SKOK stosuje się odpowiednio przepisy o umowie rachunku bankowego⁴⁶. Natomiast do rozliczeń finansowych prowadzonych przez SKOK na rzecz jej członków i do zawieranych przez SKOK umów kredytowych stosowało się odpowiednio przepisy PrBank47 (art. 3 ust. 1a i art. 29 ust. 2 u.SKOK95⁴⁸).

⁴³ Pojęcie *multiple common bond* wywodzi się z amerykańskiej praktyki unii kredytowych. Do 1998 r., unie kredytowe dopuszczały członkostwo na podstawie różnych więzi społecznych. Dnia 25 lutego 1998 r. Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych orzekł w sprawie *National Credit Union Administration v. First National Bank & Trust Co.*, że członkowie unii kredytowych nie mogą przystępować do nich na podstawie różnych więzi społecznych (zob. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/522/479> (dostęp: 17.03.2024)). Możliwość zrzeszenia się w unii kredytowej na podstawie różnych więzi członkowskich została następnie dopuszczona w sekcji 109 Federalnej Ustawy o Uniach Kredytowych (*Federal Credit Unions Act*) na podstawie nowelizacji zawartej w ustawie publicznej 105-219 z dnia 7 sierpnia 1998 r. (*Public Law 105-219 of August 7, 1998*: <https://www.congress.gov/105/plaws/publ219/PLAW-105publ219.pdf> (dostęp: 17.03.2024)), zwanej ustawą o dostępności członkostwa do unii kredytowych (*Credit Unions Membership Access Act*). Zob. D. Bierecki, *New regulation on Membership and Investor Shares in Credit Unions. Comparative Interpretation of Polish Credit Unions Law*, "Review of European and Comparative Law" 2024, vol. 56, no. 1, s. 42.

⁴⁴ A. Jedliński, [w:] A. Jedliński, G. Bierecki, *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe – zarys systemowego ujęcia*, Sopot 2002, s. 34; A. Jedliński, *Członkostwo...*, s.74.

⁴⁵ A. Jedliński, [w:] A. Jedliński, K. Pietrzykowski, *Komentarz do ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych*, op. cit., s. 17.

⁴⁶ Nowelizacja ta nastąpiła na podstawie art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 1 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. 2004 nr 91, poz. 870).

⁴⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz.U. 2023, poz. 488, z późn. zm.).

⁴⁸ Ust. 1a został dodany do art. 3 u.SKOK95 przez art. 4 pkt 1 ustawy z 11.1.2001 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i niektórych innych ustaw (Dz.U. 2001 nr 8, poz. 64).

W wypadku prowadzonych przez SKOK rozliczeń finansowych chodziło o przepisy PrBank o bankowych rozliczeniach pieniężnych (art. 3 ust. 1a u.SKOK95). Usługi polegające na gromadzeniu środków pieniężnych członków kasy i udzielaniu im kredytów oraz pożyczek mogły być świadczone wyłącznie na rzecz członków SKOK. Podobnie jak na gruncie u.s., ustawodawca przyjął w zakresie tych usług finansowych za podstawę więź społeczną między członkami spółdzielni (SKOK), której istnienie miało uzasadniać przyjmowanie przez spółdzielnię oszczędności i udzielanie pożyczek. Wykładnia językowa art. 3 u.SKOK95 wskazywała natomiast, że stosunek członkostwa nie stanowił podstawy dla pośredniczenia przez SKOK w zawieraniu umów ubezpieczenia⁴⁹. Uchylenie u.SKOK95 nastąpiło na mocy u.SKOK2009, która weszła w życie dnia 27 października 2012 r.⁵⁰

3. Więź członkowska na gruncie art. 10 u.SKOK2009

W obecnym stanie prawnym instytucja więzi członkowskiej łączącej członków SKOK uregulowana jest w art. 10 ust. 1 – 2 u.SKOK2009. Artykuł 10 ust. 1 u.SKOK2009 stanowi, że członkami kasy mogą być osoby fizyczne połączone więzią o charakterze zawodowym lub organizacyjnym, a w szczególności pracownicy zatrudnieni w jednym lub kilku zakładach oraz osoby należące do tej samej organizacji społecznej lub zawodowej. Przepis ten powtarza więc regulację art. 6 u.SKOK95. Dlatego aktualne jest stanowisko, że więzi między pracownikami zatrudnionymi

⁴⁹ P. Głuchowski, *Umowa rachunku w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej*, Warszawa 2009, s. 42. Natomiast A. Jedliński, *Członkostwo...*, s. 203, uznał że zasada świadczenia przez SKOK usług finansowych wyłącznie na rzecz członków obejmuje także pośredniczenie w zawieraniu umów ubezpieczenia.

⁵⁰ U.SKOK2009 została skierowana do TK przez Prezydenta Lecha Kaczyńskiego w ramach kontroli prewencyjnej wnioskiem z dnia 30 listopada 2009 r., który zawierał m.in. zarzut niezgodności całej u.SKOK2009 z Konstytucją RP (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483, z późn. zm.). Jednakże Prezydent Bronisław Komorowski ograniczył przedłożone w tym wniosku zarzuty jedynie do niezgodności z przepisami ustawy zasadniczej przepisów art. 17 pkt 1 i art. 91 ust. 1 i 2 u.SKOK2009. Wyrokiem z dnia 12 stycznia 2012 r., Kp 10/09, OTK-A 2012, Nr 1, poz. 4, TK orzekł niezgodność art. 17 pkt 1 u.SKOK2009 z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i z art. 32 Konstytucji RP oraz niezgodność art. 91 ust. 1 i 2 u.SKOK2009 z art. 2 Konstytucji RP. Zob. szerzej: D. Bierecki, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 21..., op. cit., s. 933, przypis nr 27.

w jednym lub kilku zakładach pracy lub osobami należącymi do tej samej organizacji społecznej lub zawodowej są jedynie przykładem więzi o charakterze zawodowym lub organizacyjnym⁵¹. Podobnie jak na gruncie u.SKOK95, stosunki członkostwa w spółdzielczej kasie mogą opierać się na jednej więzi społecznej, kilku różnych więziach społecznych (*multiple common bond*) lub tzw. metawięzi łączącej grupy społeczne, wewnątrz których istnieją więzi pierwszego stopnia, łączące dane osoby⁵².

Niestusne jest stanowisko wyrażone przez Komisję Nadzoru Finansowego (KNF) w piśmie z dnia 24 czerwca 2013 r.⁵³, wydane na podstawie art. 86 ust. 1 pkt 1 u.SKOK2009, według którego KNF zatwierdzał statuty SKOK-ów dostosowane do u.SKOK2009 w terminie 9 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy. Zgodnie z tym stanowiskiem pomiędzy członkami SKOK powinna istnieć wyłącznie jedna i ta sama więź o charakterze zawodowym lub organizacyjnym. Poza przytoczonymi już argumentami z wykładni historycznej i komparatystycznej (zob. pkt 2) należy wskazać, że takie stanowisko KNF jest sprzeczne z wykładnią językową art. 10 ust. 1 u.SKOK2009, w którym ustawodawca posłużył się alternatywą nierozłączną i ustanowił otwarty katalog więzi o charakterze zawodowym lub organizacyjnym. Stanowisko to nie koresponduje także z dyspozycją norm prawnych z art. 10 ust. 1a-2 u.SKOK2009, które przewidują możliwość członkostwa w SKOK osób prawnych i ułomnych osób prawnych (obok osób fizycznych). Ze swej istoty taka sytuacja prowadzi do istnienia kilku różnych więzi członkowskich w SKOK (*multiple common bond*).

W piśmiennictwie na gruncie art. 10 ust.1 uSKOK2009 wskazano, że postawą więzi o charakterze organizacyjnym są stosunki prawne łączące członka SKOK z daną organizacją społeczną lub zawodową⁵⁴. Nie należy jednak przyjmować, że chodzi tu wyłącznie o stosunek członkostwa w organizacji społecznej lub zawodowej⁵⁵. Artykuł 10 ust. 1 pkt 2 u.SKOK2009 stanowi, że członkami SKOK mogą być osoby,

⁵¹ D. Bierecki, *Członkostwo w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej*, Sopot 2013, s. 40.

⁵² Ibidem, s. 38–45.

⁵³ Pismo Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 24 czerwca 2013 r., DLB/DLB_WL1/708/31/1/2013/WK, Odpowiedź na pismo Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej w sprawie zmiany zakresu stosowania przepisów ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, LEX.

⁵⁴ P. Zakrzewski, [w:] A. Herbet, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 134–135.

⁵⁵ D. Bierecki, *New regulation....*, s. 42–43.

które należą do tej samej organizacji społecznej lub zawodowej. Przynależenia tego nie należy jednak ograniczać wyłącznie do prawnego stosunku członkostwa. Wykładnia językowa art. 10 ust. 1 pkt 2 u.SKOK2009 prowadzi do wniosku, że należeć lub przynależać, czyli brać w czymś udział lub być częścią jakiejś całości⁵⁶, oznacza także innego rodzaju uczestnictwo w działalności organizacji społecznej lub zawodowej niż przez członkostwo. W zagranicznym piśmiennictwie wskazuje się, że organizację tworzą nie tylko stosunki członkostwa w niej, ale także stosunki prawne z pracownikami i konsumentami⁵⁷. Przyjmuje się niekiedy również, że nawet wierzyciele i dłużnicy mogą być uznani za element przedsiębiorstwa (w znaczeniu podmiotowym)⁵⁸. Wydaje się więc, że więź organizacyjna może dotyczyć osób fizycznych, które mają jakiegokolwiek prawny stosunek z daną organizacją społeczną lub zawodową. Wyjątkiem jest umowa o pracę lub zatrudnienie na podstawie innego typu umowy (cywilnoprawnej), gdyż w tej sytuacji osoby fizyczne są połączone więzią o charakterze zawodowym w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 1 u.SKOK2009⁵⁹.

Drugi rodzaj więzi członkowskiej, który został wprowadzony przez u.SKOK2009 w pierwotnym brzemieniu⁶⁰ to więź między członkami SKOK będącymi osobami fizycznymi a działającymi pośród nimi organizacjami pozarządowymi w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁶¹, posiadającymi osobowość prawną jednostkami organizacyjnymi kościołów i związków wyznaniowych, spółdzielniami (*lege non distinguente* również innymi SKOK), związkami zawodowymi i wspólnotami mieszkaniowymi (art. 10 ust. 2 u.SKOK). Podstawą tej więzi jest działalność osób prawnych lub ułomnych osób prawnych wśród członków SKOK (osób fizycznych). W piśmiennictwie uznaje się, że nie jest wymagane, aby osoba prawna lub ułomna osoba prawna z art. 10 ust. 2 u.SKOK2009 faktycznie działała wśród członków SKOK, ale by miała taką możliwość

⁵⁶ Słownik języka polskiego, <https://sjp.pwn.pl> (dostęp: 18.03.2024).

⁵⁷ H. Hansmann, R. Kraakman, *The Essential Role of Organizational Law*, "The Yale Law Journal" 2000, vol. 110, no. 3, s. 391; H. Hansmann, R. Kraakman, *Organizational Law as Asset Partitioning*, "European Economic Law Review" 2000, no. 44, s. 809, 812, 814, 816.

⁵⁸ Zob. D. Hiez, *What Does the Social and Solidarity Economy Mean in French Law?*, "Revue Internationale de L'Économie Sociale" 2019, vol. 353, no. 3, s. 90–91.

⁵⁹ D. Bierecki, *New regulation...*, s. 43.

⁶⁰ Dz.U. 2012, poz. 855.

⁶¹ T.j. Dz.U. 2023 nr 571.

zgodnie z jej ustawowym lub umownym (statutowym) przedmiotem działalności⁶². Omawiany rodzaj więzi członkowskiej to więź pierwszego stopnia, gdyż łączy osobę prawną (ułamną osobę prawną) z członkami SKOK, a nie członków tej osoby prawnej (ułamnej osoby prawnej) z członkami SKOK⁶³. Dopuszczenie członkostwa w SKOK osób prawnych i ułamnych osób prawnych prowadzi do istnienia kilku różnych więzi członkowskich w SKOK (*multiple common bond*).

Należy zwrócić uwagę, że art. 10 ust. 2 u.SKOK2009 dopuszcza postać terytorialnej więzi członkowskiej w kasie, gdyż działalnie wśród członków SKOK wspólnot mieszkaniowych i jednostek organizacyjnych kościołów oraz związków wyznaniowych o charakterze terytorialnym (np. parafia, diecezja) jest zależne od ich terytorialnego zasięgu. Więź terytorialna przybiera w zagranicznym ustawodawstwie unii kredytowych różne postacie. Może wynikać na przykład ze wspólnego miejsca zamieszkania, zatrudnienia lub uczęszczania do szkoły. Taka sytuacja występuje w prawodawstwie stanowym Stanów Zjednoczonych Ameryki⁶⁴, Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej⁶⁵ oraz na Litwie⁶⁶.

Trzeci rodzaj więzi członkowskiej, który został wprowadzony do u.SKOK2009 przez art. 37 pkt 5 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o ogólnoeuropejskim produkcie emerytalnym⁶⁷ dotyczy członkostwa spółek jawnych, spółek partnerskich i spółek komandytowych w SKOK (art. 10 ust. 1a u.SKOK2009). Więź społeczna uzasadniająca członkostwo tych spółek w SKOK wynika z uczestnictwa w spółce członka SKOK (wspólnika lub partnera). Wydaje się więc, że więź społeczna z art. 10 ust. 1a u.SKOK2009 jest rodzajem więzi organizacyjnej. Jest to więź pierwszego stopnia

⁶² D. Bierecki, *Członkostwo...*, 31–32.

⁶³ D. Bierecki, *New regulation...*, s. 45.

⁶⁴ Zob. rozdział 186.02 Praw Stanu Wisconsin (*Wisconsin Statutes*), reguła 80-2-8-01 Zbioru Praw Stanu Georgia (*Georgia Compiled Rules and Regulations*: <https://www.law.cornell.edu/regulations/georgia/Ga-Comp-R--Regs-R-80-2-8-.01> (dostęp: 18.03.2024), rozdział 2 art. 11 sekcja 451-A Skonsolidowanych przepisów Stanu Nowy Jork (*Consolidated Laws of New York*: <https://www.nysenate.gov/legislation/laws/BNK/451-A> (dostęp: 18.03.2024)).

⁶⁵ Zob. sekcja 1A ust. 3 (c) Ustawy o uniach kredytowych z 1979 (*Credit Unions Act 1979*: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1979/34> (dostęp: 18.03.2024)).

⁶⁶ Zob. art. 17 ust. 4 pkt 4 Ustawy o uniach kredytowych (*Republic of Lithuania Law on Credit Unions*: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.71010?jfwid=bkaxlykv> (dostęp: 18.03.2024)).

⁶⁷ Dz.U. 2023, poz. 1843.

między członkiem SKOK (wspólnikiem lub partnerem w spółce osobowej) a spółką jawną, spółką partnerską lub spółką komandytową. Nie jest to więź drugiego stopnia (meta więź), gdyż nie łączy wspólników spółki jawnej, spółki partnerskiej lub spółki komandytowej z członkami SKOK. Dopuszczenie w statucie SKOK członkostwa tego rodzaju spółek w oparciu o uczestnictwo w nich zrzeszonych w SKOK członków prowadzi do oparcia stosunków członkostwa w SKOK na kilku różnych więziach społecznych (*multiple common bond*) o charakterze organizacyjnym⁶⁸.

Natomiast wspólnika (partnera) łączy więź o charakterze organizacyjnym lub zawodowym z innymi członkami SKOK (art. 10 ust. 1 pkt. 1–2 u.SKOK2009). Dlatego, w świetle art. 10 ust. 1a u.SKOK2009 członkami SKOK mogą być wyłącznie spółki jawne, spółki partnerskie i spółki komandytowe, których wspólnikami (partnerami) są osoby fizyczne (gdyż tylko one mogą być połączone więzią o charakterze zawodowym lub organizacyjnym z art. 10 ust. 1 u.SKOK2009)⁶⁹.

4. Wnioski

W konkluzji analizy ewolucji prawnej instytucji więzi członkowskiej należy stwierdzić, że występowała ona w postaci więzi terytorialnej przed wprowadzeniem ustawodawstwa spółdzielczego i na gruncie historycznego prawa spółdzielczego. W czasie zakładania pierwszych Kas Stefczyka (od 1890 roku) istniał wymóg powiązania członków więzią członkowską o charakterze terytorialnym. Natomiast w historii polskiego prawa, u.s. i u.SKOK95 nie przewidywał takiego warunku członkostwa. Z kolei w okresie PRL gminne kasy oszczędności działały na terenie jednej lub kilku gmin wiejskich, a spółdzielnie oszczędnościowo-pożyczkowe udzielały pożyczek i świadczyły usługi finansowe dla ludności zamieszkałej na terenie ich działania.

Obecnie więź terytorialna występuje w postaci prawnego warunku członkostwa w SKOK wspólnot mieszkaniowych i jednostek organizacyjnych kościołów oraz związków wyznaniowych o charakterze terytorialnym, który stanowi działalność tych podmiotów cywilnoprawnych pośród członków SKOK. Działalność ta zależna jest od terytorialnego zasięgu wspólnot mieszkaniowych i jednostek organizacyjnych

⁶⁸ D. Bierecki, *New regulation...*, s. 44.

⁶⁹ Ibidem, s. 43.

kościółów oraz związków wyznaniowych o charakterze terytorialnym. *De lege ferenda*, w piśmiennictwie postuluje się rozszerzenie warunku prawnego członkostwa w SKOK na podstawie więzi o charakterze terytorialnym na członkostwo osób fizycznych⁷⁰. Regulacja taka prowadziłaby do przywrócenia pierwotnego rodzaju więzi członkowskiej, który obecny był już w XIX w. w spółdzielniach oszczędnościowo-pożyczkowych Fryderyka Wilhelma Raiffeisena w Niemczech i Kasach Stefczyka.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie zatwierdzania statutów zrzeszeń handlowo-przemysłowych o kapitale zmiennym (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 17, poz. 223).
- Ustawa z dnia 29 października 1920 r. o spółdzielniach (Dz.U. 1920 nr 111, poz. 733).
- Dekret z dnia 25 października 1948 r. o reformie bankowej (Dz.U. 1948 nr 52, poz. 412, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 19 maja 1957 r. o zmianie dekretu z dnia 25 października 1948 r. o reformie bankowej (Dz.U. 1957 nr 31, poz. 136).
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 1960 r. o prawie bankowym (Dz.U. 1960 nr 20, poz. 121).
- Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1610, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1465).
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (t.j. Dz.U. 2021, poz. 648, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych w pierwotnym brzmieniu (Dz.U. 1991 nr 55, poz. 234).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. 1996 nr 1, poz. 2, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz.U. 2023, poz. 488, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2001 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i niektórych innych ustaw (Dz.U. 2001 nr 8, poz. 64).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. 2023 poz. 571).
- Ustawa z dnia 1 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. 2004 nr 91, poz. 870).

⁷⁰ D. Bierecki, *The De Lege Ferenda Propositions Regarding the Membership in the Cooperative in Poland*, „Prawo i Więzy” 2019, nr 3, s. 49–51.

Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1278, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o ogólnoeuropejskim produkcie emerytalnym (Dz.U. 2023, poz. 1843).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1992 r. w sprawie pracowniczych kas zapomogowo-pożyczkowych oraz spółdzielczych kasy oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. 1992 nr 100, poz. 502, z późn. zm.).

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2012 r., Kp 10/09, OTK-A 2012, nr 1, poz. 4.

Literatura

Aschhoff Gunther, *The Banking Principles of Hermann Schulze-Delitzsch and Friedrich Wilhelm Raiffeisen*, [w:] *German Yearbook on Business History*, red. Wolfram Engels, Hans Pohl, Berlin–Heidelberg 1982.

Bierecki Dominik, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 21, *Prawo spółdzielcze*, red. Krzysztof Pietrzykowski, Warszawa 2020.

Bierecki Dominik, *Członkostwo w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej*, Sopot 2013.

Bierecki Dominik, *New regulation on Membership and Investor Shares in Credit Unions. Comparative Interpretation of Polish Credit Unions Law*, "Review of European and Comparative Law" 2024, vol. 56, no. 1.

Bierecki Dominik, Pałka Piotr, *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Warszawa 2024.

Bierecki Dominik, *The De Lege Ferenda Propositions Regarding the Membership in the Cooperative in Poland*, „Prawo i Więź” 2019, nr 3.

Bierzanek Remigiusz, *Prawo spółdzielcze w zarysie*, Warszawa 1984.

Chmielewski Zygmunt, *Podręcznik spółdzielczości*, Warszawa 1936.

Dąbrowski Karol, Dąbrowski Tomasz, *Uwagi o spółdzielczości niemieckiej w I połowie XXI wieku*, „Rocznik Samorządowy” 2014, nr 3.

Głuchowski Piotr, *Umowa rachunku w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej*, Warszawa 2009.

Hansmann Henry, Kraakman Reinier, *Organizational Law as Asset Partitioning*, „European Economic Law Review” 2000, no. 44.

Hansmann Henry, Kraakman Reinier, *The Essential Role of Organizational Law*, „The Yale Law Journal” 2000, vol. 110, no. 3.

Herbet Andrzej, Pawłowski Szymon, Zakrzewski Piotr, *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Komentarz*, Warszawa 2014.

Hiez David, *What Does the Social and Solidarity Economy Mean in French Law?*, „Revue Internationale de L'Économie Sociale” 2019, vol. 353, no. 3.

- Jedliński Adam, *Członkostwo w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej*, Warszawa 2002.
- Jedliński Adam, *Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa – zagadnienia konstrukcji prawnej*, Sopot 2001.
- Jedliński Adam, Bierecki Grzegorz, *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe – zarys systemowego ujęcia*, Sopot 2002.
- Jedliński Adam, Pietrzykowski Krzysztof, *Komentarz do ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych*, Gdańsk 1998.
- Kruczalak-Jankowska Joanna, Sikorski Grzegorz, *Evolution of the Legal Regulation of Cooperatives in Polish Law*, „Prawo i Więź” 2019, nr 3.
- Łączyński Zenon, *Ustawa o spółdzielniach*, Kraków–Warszawa 1939.
- Ossowski Janusz, *Jałmużna i kredyt*, Sopot 2005.
- Ossowski Janusz, *Spółeczne instytucje oszczędności i kredytu w Polsce do 1939 roku*, Sopot 2017.
- Pismo Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 24 czerwca 2013 r., DLB/DLB_WL1/708/31/1/2013/WK, Odpowiedź na pismo Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej w sprawie zmiany zakresu stosowania przepisów ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, LEX.
- Ruczkowski Piotr, *Ustrój prawny kas Stefczyka w latach 1920–1939*, „Rocznik Samorządowy” 2013, t. 2.
- Schaffer Jack, *Historical Dictionary of the Cooperative Movement*, Lanham, Maryland–Toronto–Plymouth 1999.
- Suchoń Aneta, *Spółdzielczość rolnicza w Niemczech*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1.
- Thugutt Stanisław, *Porównawcze ustawodawstwo spółdzielcze*, Warszawa 1931.
- Thugutt Stanisław, *Spółdzielczość – zarys ideologii*, Warszawa 1937.
- Tomaszewski Władysław, *Pół wieku Polskich Spółek Zarobkowych i Gospodarczych w W. Ks. Poznańskim, Prusach Zachodnich i na Górnym Śląsku. Ich powstanie, organizacja i rozwój od r. 1861–1910*, t. 1, Poznań 1912.

Netografia

- Chapter 181 – Nonstock Corporations, <https://casetext.com/statute/wisconsin-statutes/partnerships-and-corporations-transportation-utilities-banks-savings-associations/chapter-181-nonstock-corporations>.
- Credit Unions Act 1979, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1979/34>.
- Georgia Compiled Rules & Regulations, <https://www.law.cornell.edu/regulations/georgia/Ga-Comp-R--Regs-R-80-2-8-.01>.
- Join World Council – Direct Membership, https://www.woccu.org/member_services/our_network/membership/join.

National Credit Union Admin. v. First Nat. Bank & Trust Co., 522 U.S. 479 (1998), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/522/479>.

Public Law 105-219 – Aug. 7, 1998, <https://www.congress.gov/105/plaws/publ219/PLAW-105publ219.pdf>.

Republic of Lithuania Law on Credit Unions 21 February 1995 no. I-796 (As amended by 2 December 1997 no. VIII-551) Vilnius, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.71010?jfwid=bkaxlykv>.

Section 451-A Qualifications for membership Banking (BNK) chapter 2, article 11, <https://www.nysenate.gov/legislation/laws/BNK/451-A>.

Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl>.

Statut spółkowej kasy oszczędności i pożyczek w [...] spółki zarejestrowanej z nieograniczoną poręką, 1907, <https://sbc.org.pl/dlibra/publication/336497?language=en>.

► STRESZCZENIE

Ewolucja instytucji prawnej więzi członkowskiej w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej (unii kredytowej)

Geneza instytucji prawnej więzi członkowskiej (społecznej) między członkami spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej (unii kredytowej) wywodzi się z modelu spółdzielni (kasy) oszczędnościowo-pożyczkowej Fryderyka Wilhelma Raiffeisena. W Polsce model ten został przyjęty przez Franciszka Stefczyka w spółdzielniach zwanych Kasami Stefczyka. Społeczną podstawą członkostwa w tych kasach była więź o charakterze terytorialnym, wynikająca na przykład z miejsca zamieszkania lub przynależności do parafii. Ustawodawstwo przedwojenne i czasów PRL nie odnosiło się wprost do więzi społecznej między członkami spółdzielni (kas) oszczędnościowo-kredytowych. W tych czasach, korzystanie z usług finansowych spółdzielni oszczędnościowo-kredytowych uzależnione jednak było od członkostwa w spółdzielni lub związku terytorialnego z obszarem jej działalności.

Natomiast w ustawie z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych wprost stawiała warunek prawnego członkostwa w postaci objęcia więzią społeczną. Przepisy tej ustawy nie przewidywały jednak członkostwa w spółdzielczej kasie na podstawie więzi terytorialnej. Członkami spółdzielczej kasy mogły być wyłącznie osoby fizyczne. Dopuszczalne było członkostwo w jednej kasie na podstawie różnych więzi członkowskich. Obowiązująca ustawa z dnia 5 listopada o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych powtórzyła rozwiązania ustawy z 1995 r. i dopuściła członkostwo osób prawnych oraz ułomnych osób prawnych obejmując warunkiem prawnym połączenia więzią społeczną także te podmioty cywilnoprawne. Światło ustawy z 2009 r. możliwe jest członkostwo w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej wspólnot

mieszkaniowych i jednostek organizacyjnych kościołów oraz związków wyznaniowych o charakterze terytorialnym na podstawie więzi terytorialnej w postaci prawnego warunku członkostwa, który stanowi działalność tych podmiotów cywilnoprawnych pośród członków kasy będących osobami fizycznymi.

► SUMMARY

Evolution of the Legal Institution of the Membership Bond in a Credit Union

The origin of the legal institution of the common bond between members of a credit union comes from the model of a savings and loan cooperative by Friedrich Wilhelm Raiffeisen. In Poland, this model was adopted by Franciszek Stefczyk in cooperatives called Stefczyk's Credit Unions. The social basis for membership in these cooperatives was a territorial bond, resulting, for example, from the place of residence or affiliation to a parish. Both legislations of the Polish Second Republic and the Polish People's Republic did not directly refer to the social bond between the members of savings and credit cooperatives. At those times, the use of financial services of savings and credit cooperatives depended on the membership in the cooperative or territorial connection with the area of its activity.

Afterwards, the Act of December 14, 1995 on credit unions explicitly set a legal condition for membership in the form of being covered by a social bond. However, the provisions of this Act did not provide for the membership in a credit union based on territorial bond. Only natural persons could be members of the credit union. Membership in one credit union based on different membership bonds was allowed. The current Act of November 5 on credit unions repeated the solutions of the 1995 Act and also allowed membership of legal persons, including the legal condition for connection with a social bond also to these civil law entities. Pursuant to the Act of 2009, the membership in a credit union is possible for housing communities and organizational units of churches and religious associations of a territorial nature on the basis of a territorial bond which is constituted by activity of these civil law entities among the members of the credit union who are natural persons.

Adam Lityński

- ▶ Akademia Humanitas w Sosnowcu
(Humanitas University in Sosnowiec, Poland)
- ▶ e-mail: adamlityn@interia.pl
- ▶ ORCID: 0000-0003-0899-9130

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.10

LENINISM – THE SUBSTANCE OF COMMUNIST TOTALITARIANISM

Abstract

The author of the article analyzed totalitarianism in the Union of Soviet Socialist Republics. There is an extensive scientific literature on the research of totalitarianism. Outstanding works on this matter include, in particular: Hannah Arendt's *Korzenie totalitaryzmu* [The Roots of Totalitarianism] which had several revised editions, Carl Friedrich and Zbigniew Brzeziński's *Dyktatura totalitarna i autokracja* [Totalitarian Dictatorship and Autocracy] also in two editions, Leszek Kołakowski's *Główne nurty marksizmu. Powstanie, rozwój, rozkład* [The Main Currents of Marxism. Rise, Development, and Decay], Franciszek Ryszka's *Państwo stanu wyjątkowego. Rzecz o systemie państwa i prawa III Rzeszy* [Emergency State. On the System of State and Law of the Third Reich], as well as works by other scholars from many countries.

Totalitarianism in the 21st century continues to be a subject of scientific research conducted by historians, political scientists, sociologists, and philosophers. This topic continues to be of interest to the public opinion. The author expresses his belief that Poles are most interested in the features of the Soviet version of totalitarian communism. This is due to the history of Russian-Polish relations: the partitions of Poland, the 1920 Bolshevik-Polish war, the 45 years of Soviet control of the Polish People's Republic (1944/1945–1989), and today's threat from Putin's Russia. With all the wealth of scientific literature by prominent researchers around the world, the author would like to add his comments on the findings on totalitarianism in the Soviet

version. These comments come from a person who has already written many scholarly works on the history of the Union of Soviet Socialist Republics in particular. These are comments from a man who lived for 5 years under Nazi occupation and 45 years under the rule of communists in the Polish People's Republic.

Key words: totalitarianism, Russia, Lenin, expansion

1. This is not a historical text. Unfortunately

A great deal has already been written about totalitarian systems in Europe as well as in other parts of the world, including the ones by such renowned authors as Hannah Arendt, Zbigniew Brzeziński, Carl Friedrich, Leszek Kołakowski, and Franciszek Ryszka. Totalitarianism has taken such a heavy toll on all the areas of social life, at least in Europe, that it continues to be studied by historians, political scientists, and philosophers, and remains of interest to the public opinion. Let me express my conviction that for Poles this applies primarily to totalitarianism in the communist version, if only because of the centuries-long Russian-Polish conflict (partitions of Poland, the war of 1920, and today's threat from Putin's Russia) and the 45 years of Soviet control of the Polish People's Republic, which is in contrast to the Polish-German reconciliation, regardless of the claims of Jarosław Kaczyński.

“No one in the twentieth century has left such a deep mark on the world as Lenin”¹ – wrote philosopher and historian Colonel-General Dmitri Volkogonov, Russia's President Yeltsin's advisor. Even though it can be debated whether Lenin's influence was not equal to that of Hitler, another creator of a totalitarian system, there is a great deal of truth in that sentence.

A few years ago, Teresa Rakowska-Harmstone, a prominent Polish-Canadian political scientist,² stated that “the political system created by the victorious Bolsheviks on the ruins of the Tsarist Russia was the crucial and original totalitarianism of the

¹ D. Wołkogonow, *Siedmiu wodzów*, transl. W. Jeżewski, Warszawa 1999, p. 107.

² Teresa Rakowska-Harmstone (born in 1927 in Poland, died in 2017 in Warsaw), professor emeritus at Carleton University (Canada) and professor at Collegium Civitas in Warsaw, a prominent specialist in the problems of the USSR and former Eastern Bloc countries. The author of outstanding works in this field.

20th century. Initiated by Vladimir Lenin and implemented by Joseph Stalin, it can reasonably be referred to using the generalizing term Stalinism.”³ I share the opinion and admire the succinctness of the very apt phrase used in the first of the quoted sentences: it contains both the legacy of the Tsarist Russia, and the “criticality” of the Soviet totalitarianism, and also its originality. With all the wealth of scientific literature by prominent scholars around the world, I too would like to add my comments to the thoughts on totalitarianism; comments from a man who lived for 5 years under Nazis occupation and 45 years under the rule of communists in the Polish People’s Republic.

2. Russian traditions

Russian totalitarian traditions date back to the time of Tsar Ivan IV (15th century), who, among other things, by declaring internal war on the boyars, created the bizarre institution of *oprichnina* – *oprichniki*, fearsome death squads. When conquering part of the eastern Baltic coast, Peter I created St. Petersburg, which was built “on the bones of its builders.” This can clearly be likened to the construction of the White Sea Canal by slaves under Stalin, who admired Peter I. No different is Putin, who named the following three greatest figures in Russian history: Peter I, Stalin and himself – Putin (in a conversation with Aleksander Kwaśniewski, a former president of Poland). During the short reign of Paul I (1796–1801), the control over the tsar’s subjects’ lives reached its peak: in the four and a half years of his reign, nearly 2,200 laws of various kinds were passed. “Foreigners were subjected to special surveillance. (...) Denunciation consolidated its position as one of the civic virtues, perhaps the most important one. The import of any publications from abroad was banned for a time. Seven censor offices were established.”⁴

Nikolai Berdyaev wrote that “the Orthodox Moscow State was a totalitarian state,” and “Peter’s methods were fully identical as those used by the Bolsheviks.”⁵ Andrew Walicki believes that the reforms of Peter I deepened the differences between Russian

³ T. Rakowska-Harmstone, *Stalinizm – sedno i interpretacje*, [in:] *Czas totalitaryzmu. Stalinizm, faszyzm, nazizm o pokrewne systemy polityczne w XX wieku*, eds J. Szymoniczek, E.C. Król, Warszawa 2011, p. 206.

⁴ W.A. Serczyk, *Poczet władców Rosji (Romanowowie)*, Londyn 1992, pp. 164–165.

⁵ N. Berdayev, *Źródła i sens komunizmu rosyjskiego*, transl. H. Paprocki, Kęty 2005, pp. 8, 10.

autocracy (*samoderzhaviye*) and Western European absolutism; Russia continued the “totalitarian” tendencies of the Tsardom of Muscovy.⁶ Scholars such as R. Pipes, A. Walicki, and K. Chojnicka in particular, rightly state that “totality” is a feature of Russian culture. Consequently, it was easy to implant the Marxist vision of total world reconstruction precisely in Russia. N. Berdayev’s statement that “the first followers of Marx in the world were Russians” deserves to be repeated.⁷ It will not be out of place to recall that in the revolutionary culture of the Russian Empire in the 19th century, a movement called Narodnism (*Narodnichestvo*) was born; it had various currents and there over time split into competing parts, but the radical faction, whose leader was Pyotr Nikitich Tkachov (1844–1886), promoted the opinion that revolution in Russia should be carried out by professional revolutionaries aware of their objectives. “Two traditions began to accumulate then: tsarist despotism and the idea of a government of professional revolutionaries.”⁸ Lenin would embark on the path indicated decades earlier by Tkachov.

The governments of Russia’s last tsars, Alexander III (1881–1894) and Nicholas II (1894–1917), were definitely reactionary. The years of Alexander III’s reign in particular saw a harsh course towards Russification, which had a special impact on Poles, but also on other nationalities of this “prison of nations.” This also applies to the Jewish population: pogroms and the constant deterioration of so-called “Pale of Settlement” regulations became commonplace.⁹ Censorship in the state of the tsarist state was significantly tightened. The autocracy and the totality of social relations in the Russian

⁶ A. Walicki, *Zarys myśli rosyjskiej. Od Oświecenia do renesansu religijno-filozoficznego*, Kraków 2005, p. 28.

⁷ N. Berdayev, *Źródła i sens komunizmu rosyjskiego...*, op. cit., pp. 25, 48–49.

⁸ J. Baszkiewicz, *Władza*, Wrocław 1999, p. 156.

⁹ Pale of Settlement: established by Catherine II’s decree in 1791, revised and supplemented several times in the 19th century, an area of 25 western provinces stretching from the Baltic Sea to the Black Sea, and thus including mainly the territories of the former Polish-Lithuanian Commonwealth. In principle, Jews were not allowed to live in the Russian Empire outside the Pale of Settlement, and were not even allowed to travel outside it. However, there were Jewish people who were privileged and allowed to live and work outside the zone, such as soldiers transferred to the reserves, university graduates, “useful merchants” and others; over time, the regulations were tightened and the number of those allowed to live outside the Pale of Settlement was reduced. These laws were very complicated and constantly changed. P. Johnson, *Historia Żydów*, transl. M. Godyń, M. Wójcik, A. Nelicki, Krakow 2010, pp. 357–358ff.

Empire provoked rebellion, which, as Gustav Herling-Grudziński aptly noted,¹⁰ caused many people to believe that revolution was the only way to improve the current situation. Edward Radziński used beautiful and wise words to describe the trial and the famous verdict in the case relating to the assassination attempt by Vera Zasulich: “The Court of Justice won a decisive victory over the Court of Law. (...) At this moment of great disregard for the law, the hour of revolution struck.”¹¹

Madeleine Albright wrote of Putin’s Russia that “hundreds of years of authoritarian rule have left a lasting mark.”¹²

3. Marxism-Leninism and the state

Marxism was “a doctrine of salvation, of a messianic vocation of the proletariat, of a future perfect society,¹³ but as a result of philosophical and political manipulation, only the dogma of class struggle has survived. Revolutionary ideologies are “a degenerate secular version of religious Messianism that has lived for a long time in at least three of mankind’s great religions: Judaism, Christianity, and Buddhism. (...) The idea of a revolution as an apocalypse, as an entry into the final form, is radically different from the Enlightenment philosophy of progress.”¹⁴ Marx viewed the state as the enemy of a free man. “As long as there is a state – there is no freedom. When there is freedom – there will be no state.”¹⁵ This is the starting point of communist totalitarianism. Lenin repeated this thesis after Marx and Engels.¹⁶ Seen by Marx as an entity that tethers human freedom, the state turned out to be absolutely necessary to maintain a totalitarian system. Considered by Marx as superfluous and even harmful, the state was to be a condition for the existence of communist

¹⁰ G. Herling-Grudziński in conversation with W. Bolecki in: *Introduction to: G. Herling-Grudziński, Inny świat. Zapiski sowieckie*, Kraków 2000, p. 12.

¹¹ E. Radziński, *Aleksander II. Ostatni wielki car*, transl. E. Siemaszkiewicz and R. Śliwowski, Warszawa 2005, p. 310.

¹² M. Albright (in collaboration with B. Woodward), *Faszyzm: ostrzeżenie*, transl. by K. Mironowicz, Warszawa 2018, p. 194.

¹³ N. Berdayev, *Źródła i sens komunizmu rosyjskiego...*, op. cit., p. 74.

¹⁴ L. Kotakowski, *Czy diabeł może być zbawiony i 27 innych kazań*, Londyn 1984, p. 230.

¹⁵ W. Lenin, *Państwo a rewolucja*, [in:] W.I. Lenin, *Dzieła wszystkie*, vol. 33, Warszawa 1987, pp. 90–91.

¹⁶ J. Baszkiewicz, *Władza...*, op. cit., p. 155.

totalitarianism. The totalitarian state was a protective “apparatus” for the system. There is no contradiction in this: after all, Marx thought about human freedom, while Lenin and Stalin thought about the power of the Communist Party and an empire called the world socialist republic. For the first Bolsheviks, Marxism became not only an inspiration, but also an object of faith. Over time, however, when the vision of a communist paradise on earth did not come true and staying in power became the goal, the ideology became only a camouflage for pathologies in the society and the system of government.¹⁷ Just as priests of various religions promising paradise try to convert “infidels” to the true faith (formerly using the threat of burning at the stake), so the Communists demanded that everyone professes their faith under threat of annihilation.

The party ruled out alternative thinking, which was already included in the early Leninist program described in the once famous pamphlet titled *What Is To Be Done?* (1902).¹⁸ In the Soviet state, censorship eliminating freedom of speech, indoctrination already extending to school children, as well as widespread and even compulsory denunciation, were employed to eliminate thinking in ways other than what the Communist Party dictated. In this way, the monoparty forced people to behave, and to a large or even very large extent, to think in a way that was desirable to it. In the Soviet Russia, this began in the Communist Party with a ban on the formation of factions. This was the beginning as far as party elites were concerned. “The ban on opposition parties entailed a ban on factions, and the ban on factions ended with a ban on thinking in a way that was different from the thinking of the infallible leader”¹⁹ – Lev Davidovich Trotsky (Bronstein) noted.

Leninism was a version of Marxism, with Stalinists believing that Lenin was faithful to Marx’s doctrine, while others have argued that Lenin’s doctrine was “more a caricature of Marxism than its continuation under the new conditions.”²⁰

¹⁷ See: T. Rakowska-Harmstone, *Stalinizm...*, op. cit., p. 207.

¹⁸ W. Lenin, *Co robić? Palące zagadnienia naszego ruchu*, [in:] W.I. Lenin, *Dzieła wybrane*, vol. 1, [no translator], Warszawa 1949, pp. 174ff.

¹⁹ L. Trocki, *Zdradzona rewolucja. Czym jest ZSRR i dokąd zmierza*, transl. A. Achmatowicz, Pruszków 1991, p. 82.

²⁰ H. Olszewski, *Słownik twórców idei*, Poznań 1998, p. 255; cf. also N. Berdayev, *Źródła i sens komunizmu rosyjskiego...*, op. cit., p. 92; L. Kołakowski, *Główne nurty marksizmu. Powstanie, rozwój, rozkład*, Londyn 1988, p. 670; also, see R. Conquest, *Uwagi o spustoszonej stuleciu*,

The aforementioned Dmitri Volkogonov, in his extremely revelatory biography of Lenin, wrote, among other things, that Marx and Engels were theoreticians, while Lenin brought “Russian, sectarian, Asiatic Bolshevism” into their teachings, transforming their teachings “into a catechism of class struggle.”²¹

According to Marx and Engels’s concept, the bourgeois state was to be destroyed by an act of revolutionary violence, but in the period of elimination of the remnants of the exploiters’ resistance by the proletariat, the latter must have its own apparatus of oppression for this purpose: this will be the period of the dictatorship of the proletariat. Hannah Arendt noted that the Bolsheviks’ “seizure of power” was the replacement of the machine of the state by the party apparatus.²²

Lenin explicitly stated that “for the complete death of the state, complete communism is needed.”²³ This would fit in with the concept of a state ruled by a dictatorship of the proletariat, but Stalin’s 1928 proposition that “the death of the state will take place not through the weakening of state power, but through its maximum strengthening, which is necessary in order to kill the remnants of the dying classes, to organize a defense against the capitalist environment”²⁴ is a different philosophy. According to Trotsky, the dictatorship of the proletariat forms a bridge between the bourgeois system and the socialist system.²⁵

“Marx’s utopia relating to the disappearance of the state was the most dangerous utopia of all time. This is because the end of the state means the end of the legal order – but it does not mean the end of power. What remains after the death of the state, therefore, is naked power not limited by law, constitution, or convention.”²⁶

Writing about the rise of Leninism, Leszek Kołakowski pointed out that Marx and Engels did have a sense of the continuity of human culture and did not consider

transl. T. Biedroń, Poznań 2002; I. Berlin, *Karol Marks – jego życie i środowisko*, transl. W. Orliński, Warszawa 1999, p. 227.

²¹ D. Wołkogonow, *Lenin*, transl. M. Antosiewicz, Warszawa 1997, p. 57.

²² H. Arendt, *O rewolucji*, transl. M. Godyń, Kraków 1991, p. 268.

²³ W. Lenin, *Państwo a rewolucja*, in: *Lenin, Dzieła wszystkie*, vol. 33, Warszawa 1987, p. 90.

²⁴ J. Stalin, *Zagadnienia leninizmu*, [no translator], Moskwa 1940, p. 393.

²⁵ L. Trockij, *Zdradzona rewolucja...*, op. cit., p. 44.

²⁶ R. Conquest, *Uwagi o spustoszonej stuleciu...*, op. cit., pp. 61–62.

the value of science, art, moral principles, religion, law, and social institutions to be mere instruments in the service of class interests. These were not shared by Lenin, for whom all of these things – including the law – were tools of class oppression. Consequently, for Lenin, there was no difference between rule by law and dictatorship.²⁷

4. Lenin's party

The aforementioned Tkachov was the first to show the direction, but it was Lenin who created a party composed of professional revolutionaries. As early as 1902, in a program outlined in a pamphlet titled *What Is To Be Done?*, Lenin very strongly emphasized that “the organization of revolutionaries should include mainly and primarily people whose profession is revolutionary activity.”²⁸ The party was to be shaped along the lines of a military structure, and therefore had to be centralized and disciplined, and led by a strong leader.²⁹ Such would be the entire Soviet totalitarian system, so **Leninism created totalitarian structures before the Bolsheviks gained power in Russia.**

The hierarchical party, or more precisely its leaders, was equipped with knowledge about the course of human history that was almost secret. Therefore, the leader pointed in the “only right” direction, and consequently the party as a whole was independent of either the worker class or the proletariat. “We are the state”³⁰ – as Lenin emphatically said. Dmitri Volkogonov was right in saying that once the Leninist party took power, “it would be difficult to distinguish where the party ended and the security authorities began.”³¹ The process of fusion between the party and the state, especially between the party and the security authorities (VChKa/GPU/OGPU), began as early as October 1917.³²

The dictatorship of the proletariat is thus nothing less than the dictatorship of the party, or more precisely of the party leader. This creates, at the very least, autocracy

²⁷ L. Kołakowski, *Główne nurty marksizmu...*, op. cit., p. 672.

²⁸ W. Lenin, *Co robić?...*, op. cit., p. 269.

²⁹ See, among others: *История отечественного государства и права*, ч. 2, (ред.) О.И. Чистяков, Москва 2006, p. 9.

³⁰ W. Lenin, *Dzieła wszystkie*, vol. 44, Warszawa 1989, p. 379.

³¹ D. Wołkogołow, *Lenin...*, op. cit., p. 88.

³² Ibidem.

and, in the Russian case discussed herein, totalitarianism. Leszek Kołakowski describes Stalinism as “a near-perfect totalitarian society.”³³ It is generally agreed among historians and political scientists that Soviet totalitarianism drew heavily from centuries of Russian history. I fully agree with this opinion.³⁴

As is well known, the February Revolution of 1917 was born “in the bread line” and took everyone by surprise, despite the fact that internal ferment had been clearly growing for a long time (Narodnaya Volya, terrorist attacks, including the assassination of Alexander II, and the Revolution of 1905). In February (March) 1917, events occurred almost at lightning speed, and yet the February Revolution overturned all the systemic devices that existed in the Russian Empire. The tsar was gone, but was Russia still a monarchy? The Provisional Government and the Petrograd Soviet were formed spontaneously, but who was in charge of the revolution? The eight months of the Provisional Government represent the only period of political freedom in Russia’s history before 1991. Russia, “did not, however, owe this freedom to any legal order, but mainly to the fact that no social force was in control of the situation.”³⁵ The result was a Bolshevik coup d’état and a seizure of power – at first only in the capital – by the RSDLP(b). “The role of professional revolutionaries is usually not to make a revolution, but to seek to seize power when the revolution has already broken out”³⁶ – generalizes Hannah Arendt.

5. Marxism-Leninism and judicial law

Totalitarian regimes are futurocentric and intend to change the world by breaking with the established order,³⁷ in a manner characteristic of utopias.³⁸ Like all revolutionary regimes, they rule out being bound by pre-established rules and norms. Marx and Engels were not lawyers and consequently their remarks about the law were

³³ L. Kołakowski, *Czy diabeł...*, op. cit., p. 246.

³⁴ See for example: A. Lityński, *Rosja i ZSRR – krótka historia imperium bezprawia*, Sosnowiec 2023, passim.

³⁵ L. Kołakowski, *Główne nurty marksizmu...*, op. cit., p. 746.

³⁶ H. Arendt, *O rewolucji...*, op. cit., p. 263.

³⁷ K. Pomian, *Oblicza dwudziestego wieku. Szkice historyczno-polityczne*, Lublin 2002, p. 81.

³⁸ C.J. Friedrich, Z.K. Brzeziński, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Cambridge 1956, pp. 73ff.

vague and chaotic.³⁹ Lenin, on the other hand, abolished the pre-revolutionary law immediately after gaining power. The new law was supposedly to be created based on the revolutionary legal consciousness of the people applying the law (many of whom were illiterate). After all, in a state ruled by the dictatorship of the proletariat, everything was supposed to be different from the bourgeois systems, and under communism there would be no law at all.

Mussolini and Hitler also liberated themselves from legal restrictions, but it was the Bolsheviks in particular who denied all legal tradition; the ultimate goal under communism was for law to disappear. In his most serious scholarly treatise titled *The State and the Revolution*, Lenin, constantly citing Marx, argued that it was naïve to think that after the overthrow of capitalism people would immediately learn to work “without any legal norms (...), while other norms besides ‘bourgeois law’ do not exist.”⁴⁰ Therefore, in the first phase of communism, or socialism as Marx called it, the “narrow horizon of bourgeois law” is to be preserved, and since “law is nothing without an apparatus that can **compel** compliance with the norms of the law,” the consequence is the “inevitable existence of a **bourgeois state** (...). It turns out that under communism not only the law of the bourgeoisie, but even the bourgeois state – without the bourgeoisie is maintained for a period of time!”⁴¹ – concluded Lenin, who was later quoted by Trotsky.⁴² In contrast, in communism there would be no state and no law, but there would always be an indestructible communist party.⁴³ This also involves the abolition of previous concepts of natural law.⁴⁴

Let us recall what happened to the law after the Bolshevik Revolution.

As the 19th century drew to a close, the civil codes (the French civil code of 1804, the Austrian ABGB of 1811, the German BGB of 1896, and the Swiss ZGB of 1912)

³⁹ N. Reich, *Sozialismus und Zivilrecht. Eine rechtstheoretisch-rechtshistorische Studie zur Zivilrechtstheorie und Kodifikationspraxis im sowjetischen Gesellschafts- und Rechtssystem*, Frankfurt am Main 1972, pp. 26–27.

⁴⁰ W. Lenin, *Państwo a rewolucja...*, op. cit., p. 90.

⁴¹ Ibidem, p. 93, emphasis in the original.

⁴² L. Trocki, *Zdradzona rewolucja...*, op. cit., p. 45.

⁴³ See: N. Reich, [in:] N. Reich, H.C. Reichel, *Einführung in das sozialistische Recht*, Munich 1975, p. 25.

⁴⁴ O. Taiwo, *Legal Naturalism. A Marxist Theory of Law*, New York–London 1996, p. 157.

influenced civil law for many years to come, well into the 21st century. In Russia, on the other hand, it was then, at the dawn of the twentieth century, in 1917, that with a single stroke of the pen (with decrees no. 1⁴⁵ and no. 3⁴⁶ *on the court*) the entire previous system of law was abolished.⁴⁷ The victorious Bolsheviks, with Lenin’s personal participation, pun in the “trash can of history” all modern principles of private law: freedom, equality, and property. “Private law develops in parallel with private property,” stated Marx,⁴⁸ and so the particular disapproval of private law is not surprising: after all, private property is, for a Marxist, the source of all evil, and *The Communist Manifesto* clearly announced its future abolition.

The so-called “private sphere” of a person’s life has become only relatively private in a totalitarian state. Lenin’s guidelines and instructions to the People’s Commissar [Minister] of Justice on this issue are well known.⁴⁹ By the summer of 1918, virtually all pre-revolutionary civil law had ceased to exist. Despite the turnaround during the period of the New Economic Policy (NEP), the effects of the first five years or so after 1917 were basically perpetuated until the end of the USSR’s existence and even a little longer. Note that the proclaimed dictatorship of the proletariat was to be not

⁴⁵ *История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры 1917–1954 гг. Сборник документов*, (ред.) С.А. Голунский, Москва 1955, pp. 31–32; *История советской конституции (в документах) 1917–1956*, Москва 1957, pp. 69–71; *История советской конституции. Сборник документов. 1917–1957*, Москва 1957, pp. 28–30.

⁴⁶ *История законодательства СССР и РСФСР (...) Сборник документов...*, op. cit., p. 46.

⁴⁷ A. Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991...*, op. cit., p. 229 and passim.

⁴⁸ K. Marx, *Ideologia niemiecka*, [in:] K. Marx, F. Engels, *Dzieła*, vol. III. Warszawa 1961, p. 300, quotation after J.M. Kelly, *Historia zachodniej teorii prawa*, transl. D. Pietrzyk and others, Kraków 2006, p. 356.

⁴⁹ Lenin emphatically commanded: “New civil legislation is being prepared. The People’s Commissariat of Justice ‘is floating with the current’ I can see that. And it has a duty to fight **against** the current. It must not take over the old bourgeois notion of civil law (more precisely, it must not be fooled by the dull, old bourgeois lawyers who take it over), but must create a new one. It must not succumb to the People’s Commissariat of Foreign Affairs, which ‘out of obligation’ supports the position of ‘adapting to Europe,’ but must **fight** against this position and shape a **new** civil law, a new attitude towards ‘private’ agreements, etc. We don’t recognize anything ‘private,’ for us **everything** that concerns the economy is **public law**, not private. We allow **only** state capitalism, and we are the state, as was said above. Hence – expand the scope of state interference in ‘private-law relations’; expand its right to cancel ‘private’ agreements; apply not the corpus iuris romani to ‘civil law relations’ but **our revolutionary legal consciousness**; W. Lenin, *Dzieła wszystkie*, vol. 44, Warszawa 1989, p. 379–380.

only a political dictatorship, but also an economic one, implemented by nationalizing virtually the entire economy, including the market. This also included the labor market, hence the universal labor obligation, militarization of labor, i.e. labor coercion implemented with police and military terror. This is the proper perspective to look at the Gulag.

European societies entered the 20th century with the ballast of criminal law (both substantive and procedural) of the pre-Enlightenment era already overcome (in some cases long ago). Gone were the days when the main purpose of criminal law was deterrence by means of punishment, and the main method of arriving at a resolution of a case and a criminal sentence was a confession obtained by legal (sic!) torture. Since the time of Montesquieu and Cesare Beccaria, subjectivism, humanitarianism, and the idea of rehabilitation had come to the forefront of European criminal systems, with a pronounced Russian backwardness, albeit gradually reduced in the early 20th century. At the dawn of the 20th century, just before World War I, the principle *nullum crimen sine lege*, along with its complementary principles *nulla poena sine lege* and *lex retro non agit*, had been in force for a century and a half, if one counts symbolically from the date (1764) of the first edition of the historic booklet *An Essay On Crimes and Punishments* by the Marquis of Milan. The aforementioned principles were (and still are) not unjustifiably considered the foundation of the rule of law in criminal law, the basis for the predictability of the actions of state power in the field of criminal law, and the foundation of the legal safety of man, which is inherently due to all people.

The state (state apparatus) in the system created by Lenin was to be used as an instrument of class struggle. Any dictatorship involves, among other things, the abolition of the separation of powers. Consequently, courts are as much a part of the dictatorial bureaucracy as all other authorities: in a system ruled by the dictatorship of the proletariat, courts are also instruments of governance, including class struggle. Carl Friedrich and Zbigniew Brzeziński mention that, in addition to the six main themes, some researchers additionally point out that administrative control over the judiciary and courts is a distinguishing feature of totalitarianisms.⁵⁰

⁵⁰ C. Friedrich, Z. Brzeziński, *Dyktatura totalitarna i autokracja*, 2nd edition corrected by Carl J. Friedrich, transl. H. Jankowska, Warszawa 2021, p. 58, while referring on this matter to the modest – given the scientific magnitude of the work – chapter 10.

I believe that it is not just a matter of control (by the Communist Party and the security authorities, not the administration) over the courts; as I stated above, the courts are simply instruments of the ruling party, they are institutions of governance, they are authorities used for class struggle.

On the other hand, one must agree with the classics that it was the revolutionary aspect of the totalitarian system that resulted in a greatly expanded criminal law.⁵¹ Let us add: after all, it is a stronger and more effective tool for class struggle than private law. In 1917 and 1918, a number of political and legal acts were issued that included substantive or procedural criminal provisions. Many of these acts were prepared personally by Lenin: after all, he was a lawyer. Contrary to the proclaimed slogan of revolutionary legal consciousness and revolutionary conscience as sources of law, and even to the legal principle made on its basis, the formation of revolutionary criminal law was not handed over to the uncontrolled revolutionary conscience of the people's judges. The ease of producing legislation resulted in an avalanche of them in the early years of Soviet rule. As counted by Katarzyna Laskowska, more than four hundred criminal-law norms were established in the period from November 25, 1917 to June 1, 1922.⁵² It is clear that criminal law was treated as a tool for class struggle, a fight against the enemies of the regime, and as a weapon to destroy political opponents. Criminal law was treated as a means of social protection, with common preventive application of these measures. Criminal law is closely intertwined with terror, an undeniable feature of totalitarian systems.

On Lenin's initiative, as early as December 20/7, 1917, a decision was made by the Bolshevik government – the Council of People's Commissars chaired by Lenin – to establish a state security authority, the CheKa.⁵³ Interestingly, in the so-called April Theses (1917), Lenin announced “the abolition of the police, the army, the bureaucracy.”⁵⁴

⁵¹ Ibidem, p. 174. = C. Friedrich, Z. Brzeziński, p. 174.

⁵² K. Laskowska, *Przestępczość w Rosji z perspektywy kryminologii i prawa karnego*, Białystok 2016, p. 43.

⁵³ CzeKa: Чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями – Extraordinary Committee for the Fight against the Counter-Revolution, Speculation, and Crime. That was its exact name; it is sometimes somewhat distorted in many publications. See documents in: *История законодательства СССР...*, op. cit., p. 64, 185.

⁵⁴ W.I. Lenin, *O zadaniach proletariatu w obecnej rewolucji*, [in:] W.I. Lenin, *Dzieła wybrane*, vol. 2, [no translator], Warszawa 1951, p. 9.

The CheKa (called by other various names later)⁵⁵ was a government body⁵⁶ that implemented terror. The direct creator of the Soviet security authorities was Felix Edmundovich Dzerzhinsky. Dzerzhinsky fueled terror with his orders and the limits on the number of executions that he set; ‘an explosion of criminal sadism swept the country.’⁵⁷ Christopher Andrew and Oleg Gordiyevsky report that between 1917 and 1921 the CheKa probably carried out more than 250,000 executions.⁵⁸ It is estimated that the number of people convicted in the USSR during the first 10 years of Soviet rule approached 10 million people.⁵⁹ Dzerzhinsky was closely associated with Lenin for years, but towards the end of Lenin’s life Dzerzhinsky became closer to Stalin. Boris Bazhanov concluded that “Dzerzhinsky was always on the side of those who held the power.”⁶⁰ “The CheKa was the essence of the Bolshevik system of power.”⁶¹ As Dmitri Volkogonov writes, the CheKa was “Lenin’s beloved child” and the latter made no secret of the fact that it was an indispensable part of the system created by the revolutionary leader.⁶²

As is well known, the Great Terror was introduced by Stalin in the second half of the 1930s. It bore all the hallmarks of genocide, but in this communist paradise – the most hypocritical system in the history of the world – every person designated to be eliminated had to receive a sentence showing that he was a criminal. Under these conditions, it was necessary to establish a certain procedure that would allow hundreds

⁵⁵ State Political Authority, GPU – Государственное политическое управление; Unified State Political Authority, later OGPU – Обединенное государственное политическое управление; then People’s Commissariat of Internal Affairs, NKVD – Народный комиссариат внутренних дел.

⁵⁶ Text in: *История законодательства СССР...*, op. cit., p. 64; В.А. Иванов, [in:] *Сорок лет советского права 1917–1957*, vol. 1, *Период строительства социализма*, (ред.) О.С. Иоффе, Ленинград 1957, pp. 567–568; Л.А. Николаева, Г.И. Петров, В.Д. Сорокин, [in:] *Сорок лет...*, op. cit., vol. 1, p. 132.

⁵⁷ D. Rayfield, *Stalin i jego oprawcy...*, op. cit., p. 85.

⁵⁸ C. Andrew, O. Gordievsky, *KGB*, transl. R. Brzeski, Warszawa 1997, p. 64.

⁵⁹ K. Laskowska, *Z badań nad przestępczością w Związku Radzieckim*, [in:] eds M. Mikołajczyk et al., *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, Białystok–Katowice 2010, vol. 2, p. 54; see also: eadem, *Przestępczość w Rosji...*, op. cit., pp. 109 and others.

⁶⁰ B. Bażanow, *Byłem sekretarzem Stalina*, Warszawa 1985, p. 119.

⁶¹ R. Bender, entry: *Dzierżyński Feliks*, [in:] *Encyklopedia Białych Plam*, vol. V, Radom 2001, p. 183.

⁶² D. Wołkogonow, *Lenin...*, op., p. 249.

of thousands or even millions of judgments to be issued. *Crimen laesae iustitiae*⁶³ (the crime of insulting justice) in such a system must have been a normal part of the so-called justice system.

The communist Great Terror was implemented in the USSR primarily in an administrative mode and by non-judicial bodies, mainly the political police (NKVD), through the notorious troikas, dvoikas, and the OSO.⁶⁴ Most of those who were executed, sent to gulags, and placed in prisons never saw a courtroom. They were “tried” in absentia and not by a court, but by an administrative body, which was selected by the security authorities. One of the top Soviet security officers,⁶⁵ after his arrest in 1938, testified that usually two security officers “reviewed 500–600 and sometimes 1,000 cases in a few hours and their decision was final,” and that “usually 95% of the time it was the highest penalty.”⁶⁶ The efficiency of the “work” of the OSOs, troikas, and dvoikas was very high; for example, a dvoika composed of the head of the NKVD of the USSR, Nikolai Yezhov, and the prosecutor of the USSR, Andrei Vyshinsky, “processed” 551 cases on October 18, 1937, with all accused sentenced to execution; 1,667 cases on January 10, 1938; and 2,164 cases on January 21, 1939.⁶⁷ There was no right of appeal against their decision, nor was it possible to ask for clemency.

⁶³ I borrowed this term, wonderful but tragic in its meaning, from a book by Witold Kulesza, *Crimen laesae iustitiae. Odpowiedzialność karna sędziów i prokuratorów za zbrodnie sądowe według prawa norymberskiego, niemieckiego, austriackiego i polskiego*, Łódź 2013.

⁶⁴ OSO – a special council of the OGPU-NKVD – особое совещание.

⁶⁵ Stanislaw Frantsevich Redens, of Polish descent, in the years up to his arrest served successively as the head of the OGPU-NKVD in Transcaucasia, Belarus, Ukraine, and the Moscow region, and as the commissar of internal affairs of the Kazakh SSR; he was executed in 1940. Redens was married to Anna Alluyeva, a sister of Stalin’s second wife.

⁶⁶ See, for example, documents included in the following collection: *Z dziejów terroru w państwie radzieckim 1917–1953. Wybór źródeł*, introduction, translation, and compilation by J. Wojtkowiak, Poznań 2012, p. 114, also, see pp. 53–64.

⁶⁷ P. Wiczorkiewicz, *Uwagi o działalności sowieckiego aparatu sprawiedliwości i systemu śledczego w dobie wielkiej czystki*, [in:] K. Rokicki, *Departament X MBP – wzorce, struktury, działanie*, Warszawa 2007, p. 29; see also: N.S. Khrushchev, *On the Cult of Personality and Its Consequences*. A speech by the 1st Secretary of the Central Committee of the CPSU, Comrade N.S. Khrushchev, at the 10th Congress of the CPSU on February 25, 1956 [the original title: О культе личности и его последствиях. Доклад Первого секретаря ЦК КПСС Н.С. Хрущева XX Съезду Партии], *Izvestia CK KPSS* 1989, no. 3, p. 20; also A. Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991...*, op. cit., p. 336.

As with everything else in the Soviet Union, central planning also covered the system of repression: individual republics and, within republics, oblasts received from NKVD headquarters quotas of people to be repressed (after all, it was known in advance how many spies, saboteurs, or counter-revolutionaries there were), with precise quotas of people to be shot and to be imprisoned in gulags. Starting in 1937, the so-called “nationality operations” began. Citizens of the USSR were “sentenced” to death, rarely to many years of imprisonment in a gulag solely by virtue of being of a certain nationality, which is a classic example of genocide. The *Polish operation*⁶⁸ (1937) was the first and model operation of the Great Terror: the largest single act of genocide in Polish history. At the root of the Great Terror was a constantly renewed conspiracy theory, which was initiated by Lenin and expanded by Stalin.⁶⁹

Despite the efforts of the staff of the Russian Memorial,⁷⁰ the number of victims will never be known. Christopher Andrew and Oleg Gordiyevsky report that in 1956, the Presidium of the Central Committee of the CPSU issued a secret order to the KGB to produce a report on the repressions. The report showed that some 19 million people were arrested between 1935 and 1940, of whom at least 7 million were executed or died in gulags. These authors express the view that the actual number of victims is much larger.⁷¹ Christopher Andrew, in a book published 10 years later, after the escape

⁶⁸ For a little more information on this topic, see: N. Iwanow, *Zapomniane ludobójstwo. Polacy w państwie Stalina. „Operacja polska” 1937–1938*, Kraków 2014, passim; B. Garczyk, *Radziecka polityka narodowościowa w latach 1917–1941 na przykładzie Piotrogradu-Leningradu*, Poznań 2011, pp. 154, 167, passim; A. Lityński, *Ludobójstwo: operacja polska NKWD (1937–1938). Uchwała Biura Politycznego KC WKP(b) oraz rozkazy szefa NKWD ZSRR*, “Studia Iuridica Lublinensia”, vol. XIX (dedicated to the memory of Professor Marian Lech Klementowski (1943–2013)), eds. M. Kuryłowicz, W. Witkowski, pp. 181–199; *Rozstrzelać Polaków. Ludobójstwo Polaków w Związku Sowieckim w latach 1937–1938. Dokumenty z centrali*, compiled by T. Sommer, Warszawa 2010, p. 126.

⁶⁹ See: Ch. Andrew, W. Mitrokhin, *Archiwum Mitrochina. KGB w Europie i na Zachodzie*, transl. M.M. Brzeska and R. Brzeski, Warszawa 2001, p. 147.

⁷⁰ The Memorial Association, which received the Nobel Peace Prize for 2022 and many other high awards and recognition in democratic countries, and which was declared a foreign agent by the decision of the Supreme Court of the Russian Federation (meaning: Putin) on December 28, 2021, and then officially closed down.

⁷¹ Ch. Andrew, O. Gordievsky: *KGB...*, op. cit., p. 131. Robert Conquest, who is probably the world’s most outstanding expert on the period and problem in the USSR, in subsequent editions of his fundamental book *The Great Terror*, feels compelled to raise the estimates and writes that further analysis will probably show that these figures, too, are understated. Only for the two years of most intense terror (1937–1938), he estimates that: a) 8 million

of Vasily Mitrokhin, basically confirms these figures, and even provides slightly larger numbers.⁷² One should bear in mind that the numbers of convicts do not include the terrible repressions of the families: the wife, children, and possibly other relatives of the main convict. Property was confiscated, which could affect old parents who were not arrested. How many old people died as a result of the arrest of their children and how many children died as a result of the arrest of their parents? These questions will never be answered.

“Above the state and beyond the facades of superficial authority, in the labyrinth of multiplied offices, amidst the chaos of ineptitude lies the nucleus of power in the country: the super-efficient and super-competent secret police.”⁷³ It started with Dzerzhinsky, but will it end with Putin? We do not know. Madeleine Albright believes that “Putin poses a real threat” to the free world.⁷⁴

6. Marxism-Leninism and national issues

The concept of the United States of Europe was put forward by Lenin as early as 1915.⁷⁵ John Reed, an American journalist and communist, reports on his conversation with Trotsky just before the Bolshevik coup, in which Trotsky spread a vision of the proletariat creating a Federal European Republic while mentioning the right of nations to self-determination.⁷⁶ The understanding of human history as the

people were arrested; b) 1–1.5 million were executed; c) 2 million died in gulags; d) 1 million were imprisoned; e) 8 million were placed in gulags. Note that these numbers do not include people deported to remote areas of the USSR. R. Conquest states that the total number of “repressed” given in the 1990s was 40 million, which the author does not confirm, but also does not deny this figure. See: R. Conquest, *Wielki terror*, transl. W. Jeżewski, Warszawa 1997, pp. 534–535; see also: N. Werth, *Państwo przeciwko społeczeństwu. Przemoc, represje i terror w Związku Sowieckim*, transl. A. Nieuważny, in: *Czarna księga komunizmu. Zbrodnie, terror, prześladowania*, introduction to the Polish edition by K. Kersten, Warszawa 1999, pp. 181ff.

⁷² Ch. Andrew, W. Mitrokhin, *Archiwum Mitrochina...*, op. cit., p. 176.

⁷³ H. Arendt, *Korzenie totalitaryzmu*, vol. 2, translation by D. Grinberg, Warszawa 2008, p. 176.

⁷⁴ M. Albright (in collaboration with B. Woodward), *Faszyzm...*, p. 206.

⁷⁵ A. Andrusiewicz, *Cywilizacja rosyjska*, vol. 3, Warszawa 2009, p. 98.

⁷⁶ J. Reed, *Dziesięć dni, które wstrząsnęły światem*, transl. A. Dobrot [W. Grosz], Warszawa 1956, p. 53.

history of permanent class struggle had the effect of removing national problems into the shadow of that class struggle, which was diametrically opposed to them.⁷⁷ Nationalism hindered and slowed down the development of class consciousness, so it had to be fought.⁷⁸ The victory of the world proletarian revolution was to be the beginning of a world of universal class consciousness.⁷⁹ The call “workers of the world, unite” comprises the belief in the proletariat’s internationalist stance, which was essential for the victory of the global revolution, and thus, among other things, for the organization of international life. This, in turn, was opposed to the patriotism of the working class.⁸⁰

The communist regime was supposed to bring a solution to all national problems: national oppression would disappear, as would national divisions. However, as Mark Waldenberg aptly pointed out, neither Marx nor Engels cited any arguments in support of even the probable truth of these theses.⁸¹ They simply attempted to solve the national problem by making a groundless claim that the problem would cease to exist. Marx, as well as Engels, supported great powers and centralism.⁸² According to Robert Conquest, in Marx’ and Engels’ works, and consequently in the views of their followers, nationality issues were considered to be “an area of blindness,” and he cites evidence of this.⁸³

Beginning with Marx, Communists were hostile to federal forms and leaned toward a unitary form of proletarian republic,⁸⁴ but the Bolshevik Revolution only exacerbated

⁷⁷ M. Waldenberg, *Kwestie narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej. Dzieje. Idee*, Warszawa 1992, p. 191; R. Pipes, *Czerwone imperium. Powstanie Związku Sowieckiego*, transl. W. Jeżewski, Warszawa 2015, p. 23.

⁷⁸ R. Pipes, *Czerwone imperium...*, op. cit., p. 23; see also: M. Billig, *Banalny nacjonalizm*, transl. M. Sekerdej, Kraków 2008, p. 59.

⁷⁹ M. Billig, *Banalny nacjonalizm...*, op. cit., p. 59.

⁸⁰ M. Waldenberg, *Kwestie narodowe...*, op. cit., pp. 188–190.

⁸¹ Ibidem, pp. 207–208 = M. Waldenberg, *Kwestie narodowe...*, op. cit., pp. 207–208.

⁸² R. Pipes, *Czerwone imperium...*, op. cit., p. 22; see also: A. Walicki, *Marksizm i skok do królestwa wolności. Dzieje komunistycznej utopii*, Warszawa 1996, p. 323; J. Smaga, *Narodziny i upadek imperium. ZSRR 1917–1991*, Kraków 1992, pp. 38ff.

⁸³ R. Conquest, *Uwagi o spustoszonej stuleciu...*, op. cit., p. 88.

⁸⁴ A. Sylwestrzak, *Rozwój federacji radzieckiej*, „Państwo i Prawo” 1982, vol. 12, p. 7; for more detailed information see: M. Waldenberg, *Kwestie narodowe...*, op. cit., p. 182ff; see also: W. Suhecki, *Geneza federalizmu radzieckiego*, Warszawa 1961, pp. 42, 90, passim.

nationality conflicts in Russia.⁸⁵ Lenin was a strong advocate of assimilating entire nations. Even at the dawn of World War I (1914), he both firmly rejected the concept of a federal form of state and disapproved of territorial autonomy. Lenin's vision in about 1914 was dichotomous: internationalism *versus* nationalism. The word "patriotism" does not appear in it at all. Once the war broke out, he reminded that *workers have no homeland (Communist Manifesto)* and called for actions that would bring about the defeat of his own country, for this would facilitate the revolution. As events unfolded, Lenin, who was pragmatic, began to appreciate the power of national movements, but wanted to use it for revolutionary purposes.

7. Territorial expansion

Like many others, I believe that this is another hallmark of all totalitarian systems. In Russia, however, this feature is of particular importance due to both the deep historical roots of Russian despotism of the tsars and the Soviet imperialism of the Bolsheviks, especially in Stalin's "most grim edition of totalitarianism."⁸⁶ The expansion of Putin's Russia must not be forgotten. But let us go back very briefly to Tsarist Russia.

Siberia is the largest Russian colony to this day. Maritime powers – Great Britain, France, Spain, the Netherlands, and others – sought colonies overseas. Russia had no chance to compete with those powers on other continents. However, it had something better: by virtue of its geographic location, it directly bordered unimaginably vast areas of "no man's land": Central Asia and Siberia. By incorporating the colonized lands directly into the Russian state, Russia became the largest country in the world. Alaska's history should not be forgotten either. Richard Pipes reports that in the 150 years between the mid-16th century and the end of the 17th century, Russia expanded its territory every year by an area roughly the size of the Netherlands.⁸⁷ In the first half of the 1860s, Russia began military operations and made territorial advances in the

⁸⁵ See: A. Lityński, *Między „białym” a „czerwonym” imperium. Narody w Rosji 1917–1922*, Sosnowiec 2018, passim.

⁸⁶ B.M. Dworak, *Systemy totalitarne we współczesnej myśli filozoficznej i społecznej*, Kraków–Rzeszów–Zamość 2011, p. 36.

⁸⁷ R. Pipes, *Russia under the Old Regime*, London 1994, p. 83.

southern region of Central Asia. Russian colonial conquest in that part of the world ended after Russia defeated Afghan forces and established the border according to its will. It renewed its efforts already in the times of the USSR.

The consequences of this continue to this day: in the post-decolonization period, Russia is still essentially a colonial state; nothing has changed in this respect.

As for Bolsheviks' actions after 1917 regarding national issues, any student of history today is familiar with their scheme: first they recognized a nation's independence, which resulted in positive attitudes among some of the patriotic workers of a country to the Bolshevik government, and then they organized an internal putsch and came to the aid of those seizing power. "At the request" of the local communist center, the country is accepted into the Soviet Union as a republic. The Soviets also applied a familiar scheme to Poland. After the Red Army entered ethnically Polish territory in 1920, the Polish Bureau of the Central Committee of the Russian Communist Party (Bolsheviks) was transformed into the Provisional Polish Revolutionary Committee (Polrevcom), headed by Julian Marchlewski.

"Federalism in Russia (...) will play a transitional role – until the future socialist unitarism"⁸⁸ – this was the vision of Stalin who, after the Bolshevik coup, became the head of the Narcomnats.⁸⁹ In the interim, however, the dilemma was masterfully solved by creating republics with theoretically a large scope of their own power, while imposing centralization by a single communist party organized in military fashion; this is referred to as "democratic centralism" – two words that are mutually contradictory.

⁸⁸ J. Stalin, *Dzieła*, vol. 4, Warszawa 1951, p. 83.

⁸⁹ In the first Bolshevik government (the Council of People's Commissars), a hitherto unknown ministry was created especially for Stalin – the People's Commissariat of Nationalities (Народный комиссариат по делам национальностей, abbreviated as Наркомнац – Narcomnats). The Commissariat of Nationalities had sections for specific nationalities in its structure: Lithuanian, Latvian, etc., but a Polish section, called the Commissariat for Polish Issues, was the first one. A. Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991...*, op. cit., pp. 400ff; *История советской конституции. Сборник документов. 1917–1957*, Москва 1957, p. 221; *История советской конституции (в документах) 1917–1956*, Москва 1957, p. 424; *Энциклопедия государства и права*, (ред.) П. Стучка, Москва 1930, vol. 2, p. 858; W. Suchecki, *Geneza federalizmu radzieckiego...*, op. cit., p. 91; for more details, see: K. Zieliński, *O Polską Republikę Rad. Działalność polskich komunistów w Rosji Radzieckiej 1918–1922*, Lublin 2013, pp. 24ff, 76ff, passim.

After the revolution and the first Great War, the Bolsheviks failed to preserve the former Tsarist empire in its entirety, much less to move westward “over Poland’s corpse” to reach Germany engulfed in revolution and bring the Bolshevik system to Europe. However, it succeeded to do so after World War II, which was actually started by the Soviet totalitarianism and the German Nazism which signed the Hitler–Stalin (Ribbentrop–Molotov) pact. “In the aftermath of Yalta, Russia became one of the centers of political power that decided about the future of the world”⁹⁰ – wrote at the end of his life Pavel Anatolievich Sudoplatov, one of those who faithfully and most effectively served that criminal system for decades. In turn, after the collapse of the Soviet Union, territorial expansionism is continued by Putin’s Russian Federation.

8. Concluding remarks

Communism is a total project of monumental proportions, encompassing all essential aspects of human life, with strong chiliastic characteristic elements: the rejection of the existing social order, followed by the conquest of the world in order to introduce an ideal state of humanity. For Lenin, the revolution and its aftermath were a social experiment. Leninism is a mentality, both a way of thinking and a way of acting; it is a genocidal project that, after all, aims at the physical annihilation of entire classes, which involves killing of millions of people just because they are members of a certain social class. Russia has a centuries-old tradition of authoritarian rule and the Soviet totalitarianism grew on this soil. The totalitarian Soviet imperialism had a genocidal face. Let me repeat my previous statement: it was Lenin who created totalitarian structures before the Bolsheviks even gained power in Russia. The roots of the Soviet totalitarianism and its shape are the work of Lenin, and Stalin continued this project. Leszek Kołakowski describes Stalinism as a near-perfect totalitarian society.⁹¹ Today, this is the path that Putin would like to take.

In a book written near the end of her life, which was rich in political experience, Madeleine Albright asks, What does Russia want? To her, the answer is simple: Russia is not guided by ideology, but by the desire for power.⁹²

⁹⁰ P. Sudoplatov, *Wspomnienia niewygodnego świadka*, transl. J. Markowski, Warszawa 1999, p. 211.

⁹¹ L. Kołakowski, *Czy diabeł...*, op. cit., p. 246.

⁹² M. Albright (in collaboration with B. Woodward), *Faszyzm...*, p. 202.

References

Compilations (Latin alphabet)

- Albright Madeleine, in collaboration with Woodward Bill, *Faszyzm: ostrzeżenie*, transl. K. Mironowicz, Warszawa 2018.
- Andrew Christopher, Mitrokhin Vasili, *Archiwum Mitrochina. KGB w Europie i na Zachodzie*, transl. M.M. Brzeska and R. Brzeski, Warszawa 2001.
- Andrusiewicz Andrzej, *Cywilizacja rosyjska*, vol. 3, Warszawa 2009.
- Arendt Hannah, *Korzenie totalitaryzmu*, vol. 2, transl. D. Grinberg, Warszawa 2008.
- Arendt Hannah, *O rewolucji*, transl. M. Godyń, Kraków 1991.
- Baszkiewicz Jan, *Władza*, Wrocław 1999.
- Bażanow Boris, *Byłem sekretarzem Stalina*, NOWA, Warszawa 1985.
- Bender Ryszard, entry: Dzierżyński Feliks, [in:] *Encyklopedia Białych Plam*, Polskie Wydawnictwo Encyklopedyczne, vol. V, Radom 2001.
- Berlin Isaiah, *Karol Marks – jego życie i środowisko*, transl. W. Orliński, Warszawa 1999.
- Berdyaev Mikołaj, *Źródła i sens komunizmu rosyjskiego*, transl. H. Paprocki, Kęty 2005.
- Billig Michael, *Banalny nacjonalizm*, transl. M. Sekerdej, Kraków 2008.
- Birstein Vadim F., *Smiesz tajna broń Stalina. Sowiecki kontrwywiad wojskowy podczas II wojny światowej*, transl. T. Fiedorek, Kraków 2013.
- Khrushchev Nikita Siergieyevich, *O kulcie jednostki i jego następstwach. Referat I sekretarza KC KPZR tow. N.S. Chruszczowa na XX Zjeździe KPZR 25 lutego 1956* [original title: *О культуре личности и его последствиях. Доклад Первого секретаря ЦК КПСС Н.С. Хрущева XX Съезду Партии // О кул'те личности и его последствиâх. Доклад Первого секретаря ЦК КПСС Н.С. Хрущева XX S"ezdu Partii*], *Izvestia CK KPSS* 1989, no. 3.
- Conquest Robert, *Uwagi o spustoszonej stuleciu*, transl. T. Biedroń, Poznań 2002.
- Conquest Robert, *Wielki terror*, transl. W. Jeżewski, Warszawa 1997.
- Dworak Barbara Magdalena, *Systemy totalitarne we współczesnej myśli filozoficznej i społecznej*, Kraków–Rzeszów–Zamość 2011.
- Faligot Roger, Kauffer Rémi, vol. 1: *Historia wywiadu światowego*, transl. M. Matuszyn-Stefańska, introd. by M. Zgórnjak, vol. 2: *Asy wywiadu od zimnej wojny do dziś*, transl. K. Skawina, foreword by A. de Marenches, *Aneksy*, all binded together, Warszawa 1998.
- Friedrich Carl, Brzeziński Zbigniew, *Dyktatura totalitarna i autokracja*, 2nd edition corrected by C.J. Friedrich, transl. H. Jankowska, Warszawa 2021.
- Friedrich Carl, Brzezinski Zbigniew.K., *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Cambridge 1956.
- Herling-Grudziński Gustaw, *Inny świat. Zapiski sowieckie*, Kraków 2000.
- Iwanow Nikołaj, *Zapomniane ludobójstwo. Polacy w państwie Stalina. „Operacja polska” 1937–1938*, Kraków 2014.

- Johnson Paul, *Historia Żydów*, transl. M. Godyń, M. Wójcik, A. Nelicki, Kraków 2010.
- Kelly John M., *Historia zachodniej teorii prawa*, transl. D. Pietrzyk and others, Kraków 2006.
- Kołąkowski Leszek, *Czy diabeł może być zbawiony i 27 innych kazań*, Londyn 1984.
- Kołąkowski Leszek, *Główne nurty marksizmu. Powstanie, rozwój, rozkład*, Londyn 1988.
- Kulesza Witold, *Crimen laesae iustitiae. Odpowiedzialność karna sędziów i prokuratorów za zbrodnie sądowe według prawa norymberskiego, niemieckiego, austriackiego i polskiego*, Łódź 2013.
- Laskowska Katarzyna, *Z badań nad przestępczością w Związku Radzieckim*, [in:] *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, eds M. Mikołajczyk and others, Białystok–Katowice 2010, vol. 2.
- Laskowska Katarzyna, *Przestępczość w Rosji z perspektywy kryminologii i prawa karnego*, Białystok 2016.
- Lenin Włodzimierz, *Co robić? Palące zagadnienia naszego ruchu*, [in:] W.I. Lenin, *Dzieła wybrane*, vol. 1, [no translator], Warszawa 1949.
- Lenin Włodzimierz, *Dzieła wszystkie*, vol. 44, Warszawa 1989.
- Lenin Włodzimierz, *O zadaniach proletariatu w obecnej rewolucji*, [in:] W.I. Lenin, *Dzieła wybrane*, vol. 2, [no translator], Warszawa 1951.
- Lenin Włodzimierz, *Państwo a rewolucja*, [in:] W.I. Lenin, *Dzieła wszystkie*, vol. 33, Warszawa 1987.
- Lewicki Boris, *Terror i rewolucja*, transl. A. Palicki, Wrocław 1990.
- Lityński Adam, *Ludobójstwo: operacja polska NKWD (1937–1938). Uchwała Biura Politycznego KC WKP(b) oraz rozkazy szefa NKWD ZSRR*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2013, vol. XIX.
- Lityński Adam, *Między „białym” a „czerwonym” imperium. Narody w Rosji 1917–1922*, Sosnowiec 2018.
- Lityński Adam, *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991 czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików). Krótki kurs*, 3rd ed., Warszawa 2017.
- Lityński Adam, *Rosja i ZSRR – krótka historia imperium bezprawia*, Sosnowiec 2023.
- Olszewski Henryk, *Słownik twórców idei*, Poznań 1998.
- Pipes Richard, *Russia under the Old Regime*, London 1994.
- Pipes Richard, *Czerwone imperium. Powstanie Związku Sowieckiego*, transl. W. Jeżewski, Warszawa 2015.
- Pomian Krzysztof, *Oblicza dwudziestego wieku. Szkice historyczno-polityczne*, Lublin 2002.
- Pulka Zbigniew, *Legitymizacja państwa w prawoznawstwie*, Wrocław 1996.
- Radziński Edward, *Aleksander II. Ostatni wielki car*, transl. E. Siemaszkiewicz, R. Śliwowski, Warszawa 2005.
- Rakowska-Harmstone Teresa, *Stalinizm – sedno i interpretacje*, [in:] *Czas totalitaryzmu. Stalinizm, faszyzm, nazizm o pokrewne systemy polityczne w XX wieku*, eds J. Szymoniczek, E.C. Król, Warszawa 2011.

- Reed John, *Dziesięć dni, które wstrząsnęły światem*, transl. A. Dobrot [W. Grosz], Warszawa 1956.
- Reich Norbert, [in:] N. Reich, H.C. Reichel, *Einführung in das sozialistische Recht*, Munich 1975.
- Reich Norbert, *Sozialismus und Zivilrecht. Eine rechtstheoretisch-rechtshistorische Studie zur Zivilrechtstheorie und Kodifikationspraxis im sowjetischen Gesellschafts- und Rechtssystem*, Frankfurt am Main 1972.
- Rozstrzelać Polaków. *Ludobójstwo Polaków w Związku Sowieckim w latach 1937–1938. Dokumenty z centrali*, comp. by T. Sommer, Warszawa 2010.
- Serczyk Władysław A., *Poczet władców Rosji (Romanowowie)*, Londyn 1992.
- Smaga Józef, *Narodziny i upadek imperium. ZSRR 1917–1991*, Kraków 1992.
- Stalin Józef, *Dzieła*, vol. 4, Warszawa 1951.
- Suchecki Wiktor, *Geneza federalizmu radzieckiego*, Warszawa 1961.
- Sudopłatow Paweł, *Wspomnienia niewygodnego świadka*, transl. J. Markowski, Warszawa 1999.
- Sylwestrzak Andrzej, *Rozwój federacji radzieckiej*, „Państwo i Prawo” 1982, book 12.
- Taiwo Olufemi, *Legal Naturalism. A Marxist Theory of Law*, New York–London 1996.
- Trocki Lew, *Zdradzona rewolucja. Czym jest ZSRR i dokąd zmierza*, transl. A. Achmatowicz, Pruszków 1991.
- Waldenberg Marek, *Kwestie narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej. Dzieje. Idee*, Warszawa 1992.
- Walicki Andrzej, *Zarys myśli rosyjskiej. Od Oświecenia do renesansu religijno-filozoficznego*, Kraków 2005.
- Walicki Andrzej, *Marksizm i skok do królestwa wolności. Dzieje komunistycznej utopii*, Warszawa 1996.
- Werth Nicolas, *Państwo przeciwko społeczeństwu. Przemoc, represje i terror w Związku Sowieckim*, [in:] *Czarna księga komunizmu. Zbrodnie, terror, prześladowania*, introd. to the Polish edition by K. Kersten, transl. A. Nieuważny, Warszawa 1999.
- Wieczorkiewicz Paweł, *Uwagi o działalności sowieckiego aparatu sprawiedliwości i systemu śledczego w dobie wielkiej czystki*, [in:] *Departament X MBP – wzorce, struktury, działanie*, ed. K. Rokicki, Warszawa 2007.
- Wołkogołow Dmitri, *Lenin*, transl. M. Antosiewicz, Warszawa 1997.
- Wołkogołow Dmitri, *Siedmiu wodzów*, transl. W. Jeżewski, Warszawa 1999.
- Zieliński Konrad, *O Polską Republikę Rad. Działalność polskich komunistów w Rosji Radzieckiej 1918–1922*, Lublin 2013.

Compilations (Cyrillic, Graphic)

История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры 1917–1954 гг. Сборник документов, ред.

С.А. Голунский, Москва 1955. // *Istoriâ zakonodatel'stva SSSR i RSFSR po ugolovnomu processu i organizacii suda i prokuratury 1917–1954 gg. Sbornik dokumentov*, red.

S.A. Golunskij, Moskva 1955.

Иванов В.А., [in:] *Сорок лет советского права 1917–1957, т. 1, Период строительства социализма*, ред. О.С. Иоффе, Ленинград 1957. // Ivanov V.A., [in:] *Sorok let sovetского права 1917–1957, t. 1, Period stroitel'stva socializma*, red. O.S. Ioffe, Leningrad 1957.

Исаев И.А., *История государства и права России*, Москва 2016. // Isaev I.A., *Istoriâ gosudarstva i prava Rossii*, Moskva 2016.

История отечественного государства и права, ч. 2, ред. О.И. Чистяков, Москва 2006. // *Istoriâ otečestvennogo gosudarstva i prava*, č. 2, red. O.I. Čistâkov, Moskva 2006.

История советской конституции (в документах) 1917–1956, Москва 1957. // *Istoriâ sovetской konstitucii (v dokumentah) 1917–1956*, Moskva 1957.

История советской конституции. Сборник документов. 1917–1957, Москва 1957. // *Istoriâ sovetской konstitucii. Sbornik dokumentov. 1917–1957*, Moskva 1957.

Энциклопедия государства и права, (ред.) П. Стучка, Москва 1930, vol. 2. // *Ènciklopediâ gosudarstva i prava*, (red.) P. Stučka, Moskva 1930, vol. 2.

► SUMMARY

Leninism – the Substance of Communist Totalitarianism

Russian totalitarian traditions date back to the time of Tsar Ivan IV (15th century). Stalin admired Tsar Peter I the Great, who built the Russian Empire. So did Putin, who named three of the greatest men in Russian history: Peter I, Stalin, and himself – Putin (in a conversation with Aleksander Kwaśniewski, a former president of Poland). Throughout the centuries, denunciation has become the most important civic virtue in Russia. The ideas and teachings of Marx and Engels were adopted by Vladimir Ilyich Ulyanov-Lenin, who changed and adapted them to better match the current situation. Leninism was a version of Marxism. Marx's goal was the freedom of man, while Lenin and Stalin's goal was the power of the Communist Party and of the Soviet empire.

After Lenin's death, his teachings were put into practice by Stalin. Lenin created a party composed of professional revolutionaries. The party was shaped along the lines of a military structure, and therefore it was centralized and disciplined. The entire Soviet totalitarian system had the same characteristic. Leninism created totalitarian structures before the Bolsheviks even gained power in Russia. Soviet totalitarianism drew heavily from Russian history. Territorial expansion is a feature of all totalitarian systems. In Russia, however, it has deep historical roots. That is how it was under the tsars, that is how

it was in the times of Soviet imperialism. After all, Siberia is the largest Russian colony. Russia is still essentially a colonial state. After the first Great War, the Bolsheviks did not succeed in preserving the former tsarist empire in its entirety, but they did it after World War II. Today, Putin's Russian Federation continues these efforts.

Zbigniew Filipiak

- ▶ Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
(Nicolaus Copernicus University in Torun, Poland)
- ▶ e-mail: filipiak@umk.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-4147-7783

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.11

STANOWISKA GŁÓWNYCH PARTII CHŁOPSKICH W II RZECZYPOSPOLITEJ NA TEMAT ZASAD PARCELOWANIA WIELKIEJ WŁASNOŚCI W RAMACH REFORMY ROLNEJ

Abstrakt

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie stanowisk głównych partii chłopskich w II Rzeczypospolitej w najważniejszej dla nich sprawie, jaką była wówczas reforma rolna. Problem ten urastał w latach 20 i 30. XX wieku do rangi jednego z najważniejszych, jeżeli nie najważniejszego, biorąc pod uwagę strukturę społeczną i uwarunkowania ekonomiczne młodego państwa, w którym najważniejszą gałęzią gospodarki pozostawało rolnictwo, a wśród ludności dominowali mieszkańcy wsi. Podstawowe znaczenie dla tej kwestii miały zasady parcelowania gospodarstw rolnych należących do kategorii wielkiej własności, co miało na celu wyrównanie dysproporcji w strukturze własności rolnej pomiędzy chłopstwem i ziemiaństwem, poprawa statusu materialnego i społecznego włościan, walka z dojmującą biedą polskiej wsi i zapewnienie jej rozwoju w przyszłości. Obok samego wymiaru parcelacji na pierwszy plan wysuwała się kwestia odpłatności za przejęcie ziemi przez państwo na rzecz reformy. Autor, bazując na źródłach w postaci programów partyjnych (przede wszystkim dwóch najpopularniejszych ugrupowań – PSL „Piast” oraz PSL „Wyzwolenie”, ale również partii mniejszych), ukazuje ich ewolucję przez czas trwania II Rzeczypospolitej Polskiej oraz odpowiada na pytanie o przyczyny owej przemiany. Istotnym momentem na ówczesnej politycznej scenie była unifikacja większej części polskiego ruchu ludowego, czyli powstanie zjednoczonego Stronnictwa Ludowego (SL), dla którego sprawa reformy rolnej pozostawała najważniejszym zagadnieniem polityki wewnętrznej aż do końca istnienia II Rzeczypospolitej.

Słowa kluczowe: rolnictwo, reforma rolna, II RP, parlamentaryzm, partie polityczne, ruch ludowy

THE CONCEPTS OF THE MAIN PEASANT PARTIES IN THE SECOND POLISH REPUBLIC ON THE PRINCIPLES OF PARCELING OUT LARGE PROPERTY AS PART OF THE AGRARIAN REFORM

Abstract

The aim of the author of this article is to present the positions of the main peasant parties in the Second Polish Republic on the most important issue for them, which was the agrarian reform. In the 1920s and 1930s this problem grew to the rank of one of the most important, if not the most important, taking into account the social structure and the economic conditions of the young state, where agriculture remained the most important branch of the economy, and the inhabitants of the village dominated among the population. The principles of dividing farms belonging to the category of large property were of fundamental importance for this issue which was aimed at equalizing the disproportions in the structure of agricultural property between the peasantry and the landed gentry, improving the material and social status of peasants, combating the overwhelming poverty of the Polish countryside and ensuring its development in the future. Apart from the size of the parcellation itself, the issue of payment for the takeover of land by the state due to the reform came to the fore. On the bases of the obtained sources in the form of party programs (primarily the two most popular parties – PSL “Piast” and PSL “Wyzwolenie”, but also smaller parties), the author shows their evolution throughout the Second Republic of Poland and answers the question about the causes of this transformation. The unification of the majority of the Polish peasant movements, i.e. the creation of the united People’s Party (SL), for which the issue of agrarian reform remained the most important issue of internal policy until the end of the Second Polish Republic, was an important moment on the political scene at that time.

Key words: agriculture, land reform, Second Polish Republic, parliamentarism, political parties, peasant movement

1. Wstęp

Spośród węzłowych problemów społecznych, politycznych i prawnych, z jakimi musieli mierzyć się Polacy w odrodzonej po I wojnie światowej Rzeczypospolitej, szczególne miejsce zajmowała kwestia reformy rolnej. Negatywne zjawiska, zauważane zwłaszcza na wschodzie i południu kraju, takie jak dysproporcje w strukturze własności rolnej (wielka własność ziemiańska i rozdrobnienie własności chłopskiej), przeludnienie wiosek, „głód ziemi” wśród rzesz ich małorolnych i bezrolnych mieszkańców, generalnie niski poziom gospodarki rolnej oraz dotkliwa czy masowa bieda włościan, powodowały, że partie polityczne szukały sposobów na uzdrowienie wsi oraz liczyły w tym względzie na głosy wyborców uprawnionych do wzięcia udziału w demokratycznych wyborach.

Z oczywistych względów najbardziej zainteresowane statusem społecznym chłopów oraz problematyką reform agrarnych były ugrupowania ludowe. Na ówczesnej arenie politycznej, a w szczególności na forum parlamentarnym, to właśnie ludowcy w największym stopniu walczyli o reformę rolną. Dążyli do uchwalenia regulacji prawnych wytyczających zasady przymusowego parcelowania wielkiej własności, gdyż uznawali, że pierwszym krokiem w kierunku poprawienia sytuacji polskiej wsi winno być zwiększenie areалу gruntów we władaniu chłopów, kosztem ziemian. W niniejszym artykule pragniemy przyrzeć się treści oraz ewolucji postulatów parcelacyjnych, które zawierano w kolejnych programach politycznych głównych stronnictw ludowych. Obok samego wymiaru parcelacji na pierwszy plan wysuwała się kwestia odpłatności za przejęcie ziemi przez państwo na rzecz reformy.

W dobie odradzania się niepodległości państwowej na scenie politycznej dominowało centrowe PSL „Piast”, działające od początku 1914 roku, po rozłamie na zjeździe Rady Naczelnej PSL (grudzień 1913) oraz powstałe w roku 1915 bardziej radykalne PSL „Wyzwolenie”. Istniały również ugrupowania chłopskie zbliżone do prawicy – utworzone w lutym 1917 roku Zjednoczenie Ludowe oraz wyłonione w efekcie secesji części członków tego ugrupowania (połowa 1918 roku) Polskie Zjednoczenie Ludowe o sympatiach klerykalnych i zdecydowanie prawicowych¹. Lokalne tylko

¹ Prawicową scenę ruchu włościańskiego reprezentowało też w pewnym stopniu Narodowe Zjednoczenie Ludowe, wyłonione w październiku 1919 r. wskutek podziału w łonie Związku Ludowo-Narodowego i Zjednoczenia Narodowego, zasilone przez bezpartyjnych postów chłopskich. W punktach swego programu poświęconych reformie rolnej co do zasady pragnęło trzymać się postanowień uchwały Sejmu Ustawodawczego z 10 VII 1919 r. w przedmiocie zasad reformy rolnej. Bywały jednak od tego odstępstwa – między innymi nie wyrażano postulatu nacjonalizacji wszystkich lasów prywatnych, lecz jedynie tych, które należało objąć ochroną, źle gospodarowanych, wymagających wykupu z powodu konieczności parcelacji gruntów rolnych. Resztę lasów prywatnych chciano objąć ścisłym dozorem państwowym. Natomiast w zakresie dóbr ziemskich mających podlegać parcelacjom, domagano się wprowadzenia kolejności, która stanowiła zmodyfikowaną wersję tekstu uchwały sejmowej. W pierwszym rzędzie iść miały majątki państwowe, fundacyjne, duchowne, poduchowne; następnie dobra z wolnej ręki (dobrowolnie oferowane przez właścicieli – tej pozycji między innymi brakowało w uchwale sejmowej, a należy pamiętać, że dobrowolność parcelacji była alternatywą w opinii większości prawicowej sceny politycznej wobec idei przymusowego wykupu); potem zaś majątki zniszczone przez wojnę, których właściciele nie podjęli rzeczywistych i skutecznych starań w celu ich uruchomienia oraz majątki źle gospodarowane. Dopiero po wyczerpaniu wcześniejszych źródeł zapasu ziemi, można było przystąpić do dzielenia pozostałych majątków prywatnych. Należało jednak w pierwszej kolejności parcelować „majątki

znaczenie miały ugrupowania: PSL „Lewica” (Krakowskie, Lwowskie), Chłopskie Stronnictwo Radykalne (część powiatów południowej Lubelszczyzny i Podkarpacia) oraz Zjednoczenie Włościan, działające krótko w Wielkopolsce od 1919 roku, do momentu dołączenia do PSL „Piast”². W latach późniejszych dochodziło do powstawania kolejnych ugrupowań chłopskich, głównie wskutek secesji z dwóch partii dominujących. Największe znaczenie z nowo powstałych ugrupowań zyskało sobie Stronnictwo Chłopskie. W 1931 roku doszło do długo oczekiwanego zjednoczenia ruchu ludowego – trzy główne partie, PSL „Piast”, PSL „Wyzwolenie” oraz Stronnictwo Chłopskie połączyły się w Stronnictwo Ludowe (SL)³.

2. Stanowiska głównych partii i ich ewolucja

Postulaty przymusowych parcelacji wielkiej własności ziemskiej podnoszono i wpisywano do programów partyjnych jeszcze przed końcem I wojny światowej i odrodzeniem się państwowości polskiej. Komitet Wykonawczy wraz z klubem posłów ludowych PSL „Piast” już w kwietniu 1918 roku przyjął rezolucję, w której znalazł się postulat wprowadzenia maksymalnego dopuszczalnego obszaru majątku ziemskiego dla jednego właściciela – był to limit 200 hektarów⁴. 22 lutego 1919 roku prezes stronnictwa, Wincenty Witos, złożył na posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego deklarację PSL „Piast” w sprawach ogólnych. Zawarto tam postulat zniesienia „wszelkich przywilejów” i zbudowanie społeczeństwa złożonego z równych sobie obywateli. Za najważniejszą z reform społecznych, jakie miały do tego doprowadzić, uznano

większe (ordynacje i latyfundia)”, czego również nie przewidywała uchwała sejmowa.

Program Narodowego Zjednoczenia Ludowego, Warszawa 1919, s. 10.

² *Materiały źródłowe do historii polskiego ruchu ludowego*, t. 2, 1918–1931, zebrali i opracowali S. Giza i S. Lato, Warszawa 1967, s. 5; W. Stankiewicz, *Dążenia zjednoczeniowe w ruchu ludowym 1918–1919*, „Najnowsze Dzieje Polski 1914–1939”, t. 5, 1962 r., s. 135; A. Bieńkowska, *Dążenia do zjednoczenia ruchu ludowego w latach 1918–1931 w świetle tygodników „Piast”, „Wyzwolenie” i „Gazety Chłopskiej”*, „Historia i Polityka” 2005, nr 3, s. 56–57.

³ Po 1931 r. nie istniały już inne ugrupowania ludowe lub też zostały zdelegalizowane przez władze sanacyjne. Z. Wartel, *Koncepcje ustrojowe i społeczno-gospodarcze w latach 1918–1939*, [w:] A. Górna, Z. Paterczyk, Z. Wartel, *Główne nurty polskiej myśli politycznej (od końca XIX wieku do połowy XX wieku)*, Poznań 1988, s. 87.

⁴ A. Wójcik, *Myśl polityczna ruchu ludowego – do odzyskania niepodległości państwowej*, [w:] *Chłopi, naród, kultura*, t. 1, *Myśl polityczna ruchu ludowego*, red. J. Jachymek, K.Z. Sowa, M. Śliwa, Rzeszów 1996, s. 179.

reformę rolną, która musiała być przeprowadzona „szybko i gruntownie”. W jej wyniku ziemia powinna przejść w ręce ludzi, którzy realnie na niej pracowali – „aby milionom bezrolnych i małorolnych i służby folwarcznej dać własny warsztat samodzielnej pracy”. Czynić z nich zatem chciano samodzielnych rolników – gospodarzy, właścicieli prywatnych. Otwarcie stwierdzono, że źródłem ziemi, której „z niecierpliwością” oczekiwały masy ludowe, stać się powinny dobra państwowe, majoraty (donacje zaborcze), dobra martwej ręki. Zapowiedziano parcelowanie ordynacji rodowych, a także innych majątków stanowiących wielką własność ziemską. „Lasy większej wielkości” chciano zaś upaństwiać⁵. Tego samego dnia podobną deklarację złożył w Sejmie Ustawodawczym prezes stronnictwa PSL „Wyzwolenie”, Błażej Stolarski⁶.

W programie PSL „Piast” przyjętym na kongresie w Warszawie 29 czerwca 1919 roku⁷ powtórzono zasadę, której hołdowały wszystkie stronnictwa chłopskie II RP –

⁵ *Deklaracja PSL „Piast” w sprawach ogólnych złożona na posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego, 22 II 1919*, [w:] *Materiały źródłowe do historii polskiego ruchu ludowego*, t. 2, s. 10–11.

⁶ W deklaracji sejmowej PSL „Wyzwolenie” pojawiło się hasło natychmiastowego wywłaszczenia ziem poduchownych, rządowych, majoratów oraz dóbr rodzin rządzących dawnymi mocarstwami zaborczymi. W odróżnieniu od deklaracji przedstawionej przez W. Witosa zabrakło wyraźnego wymienienia ordynacji rodowych, lecz mowa była o odszkodowaniach dla wywłaszczanych właścicieli majątków wielkich „oraz do pewnej normy średniej własności ziemskiej”. Wspomniano też o naglącej potrzebie scalania gruntów chłopskich, przymusowego uregulowania serwitutów oraz o postulowanym „szerokim współdziałaniu państwa w podniesieniu siły gospodarczej rolnictwa”. *Deklaracja PSL „Wyzwolenie” w sprawie stosunku do rządu, 22 II 1919*, [w:] *Materiały źródłowe do historii polskiego ruchu ludowego*, t. 2, s. 15.

⁷ Kongres „Piastowców” odbywał się na tle kończących się prac sejmu nad uchwałą o zasadach reformy rolnej, stąd tematyka ta powracała w bardziej pośredni i bezpośredni sposób w przemówieniach kolejnych działaczy stronnictwa. Wincenty Witos wyraził przekonanie, iż „Polska upadła jako państwo szlacheckie” i nie mogła już odrodzić się w dawnej formie. W nowej Polsce ludowej nie mogło być zatem miejsca na jakiegokolwiek przywileje, poza „przywilejem pracy i zdolności”. Wskazał też na zazdrosne utrzymywanie wielkich połaci ziemi uprawnej i lasów w rękach szlacheckich. W nowej sytuacji ziemię zyskać mieli „ci, którzy ją utrzymują, a nie utracjusze i sprzedawczyki”. Lasy zaś domagano się upaństwować. Jednocześnie zapewnił, że chłop polski nie żądał majątków za darmo, lecz był gotów za nie zapłacić. Z kolei poseł Władysław Kiernik, mówiąc o przyszłej konstytucji, przedstawiał jej wizję jako pozbawioną przywilejów rodowych i stanowych, z prawem autentycznie równym dla wszystkich. Poseł Józef Kowalczyk, relacjonując prace sejmowe nad uchwałą o zasadach reformy rolnej, wskazywał na starania ugrupowań prawicowych, „resztek zabytków szlacheckich”, części duchowieństwa oraz chłopów („niestety”), aby sprawę reformy odwlec. Potępiał opinie „profesorów

ziemia powinna należeć do pracujących na niej osób – w odróżnieniu od bardziej radykalnych stronnictw nie dookreślono przy tym, że chodziło jedynie o włościan. Dalej mowa była o potrzebie przymusowej parcelacji wszystkich wielkich majątków, regulacji serwitutów, komasacjach, melioracjach, regulacjach rzek i potoków, „przeprowadzeniu hipoteki włościańskiej”. Postulowano nacjonalizację Wszystkich

agronomii w postaci panów Staniszkisów, Chaniewskich, Grabskich, itp.”, którzy wyrażali zdanie o ekonomicznej wartości większej własności rolnej. Założeniem ludowców miała być zatem reforma szybka i zdecydowana. Uzasadniał przy tym potrzebę pozostawienia folwarków do 300 morgów wielkości, pod warunkiem, że gospodarować na nich powinni sami właściciele. Wykluczano trzymanie w jednym ręku kilku folwarków (co było charakterystyczne dla ordynacji) – „jeden właściciel lub niepodzielona rodzina nie może posiadać więcej, niż jeden folwark”. Kowalczyk ironicznie zauważał, że uniemożliwiało to czerpanie przez dziedziców zysków umożliwiających im zdalne sterowanie majątkami „w Monako i Paryżu” oraz utrzymanie systemu, kiedy „pieniądze zdobyte krwią i potem robotnika, były wywożone za granicę”. W ekstatycznej wręcz atmosferze kongresu padały hasła o zbyt wysoko podniesionym limicie dopuszczalnego obszaru własności, na co Kowalczyk odpowiadał, że przyjęte w projekcie uchwały sejmowej ograniczenie parcelacji wymagane było przez przełomowy i trudny moment dziejowy i konieczność zapewnienia nieprzerwanych dostaw zboża z większych majątków. Dodawał również, że chodziło o czas przejściowy i pozostawienie głównie majątków dobrze i nowoczesnie zarządzanych. Wierzył, że kompleksowo przeprowadzona reforma, uzupełniona o procesy komasacyjne, melioracyjne, przymusową regulację serwitutów oraz generalne unowocześnienie działalności rolniczej, w szybkim tempie winna doprowadzić do prześcignięcia większych gospodarstw w wydajności produkcji. Z kolei potrzebę upaństwowienia lasów uzasadniał wcześniejszą rabunkową gospodarką tymi obszarami przez ziemian. Podawał dane, wedle których w dawnej Kongresówce było już tylko 12% terenów leśnych, zaś w państwach zachodnich – 33%. Z kolei poseł Dąbski ubolewał nad praktycznym nie wykonywaniem przyjętych wcześniej przez sejm ustaw mających poprawić sytuację biedniejszych warstw wiejskich – chodziło o przymusowe wydzierzawianie pól leżących odłogiem oraz bezpłatne dostarczanie drewna na naprawę domostw zniszczonych w trakcie wojny i przymus rekwirowania drewna z lasów prywatnych. Wezwano klub parlamentarny do energicznego działania w tej sprawie. Po jednogłośnie przyjęciu programu stronnictwa, przez aklamację przyjęto rezolucję, w której reformę rolną nazwano „koniecznością państwową i ludową” oraz ostrzeżono przed wszelkimi zamachami celem udaremnienia jej uchwalenia przez sejm. W mowach poszczególnych działaczy pojawiały się groźby, wedle których uniemożliwienie w ówczesnym czasie reformy miało doprowadzić do wprowadzenia w przyszłości reformy „sto razy radykalniejszej” oraz bez odszkodowań dla obszarników. Dąbski nawoływał na następny dzień po zakończeniu obrad do masowej demonstracji pod gmachem sejmu 15.000 przybyłych na kongres do stolicy rolników, celem wyrażenia zdecydowanego poparcia dla sprawy. Wyznaczono godzinę trzecią po południu. *I kongres polskiego Stronnictwa Ludowego „Piastowców” odbyty w Warszawie dnia 29 czerwca 1919 r. Sprawozdanie stenograficzne, Kraków 1920, s. 11–15, 34, 38–39, 41, 44–46, 73, 76, 78, 85.*

lasów, poza drobnymi działkami oraz obszarami będącymi własnością gminną, ale i nad tymi terytoriami leśnymi państwo winno było roztoczyć „czynną opiekę”⁸.

W artykule redakcyjnym „Piasta” z 20 lipca 1919 roku o konieczności uchwalenia ustawy o reformie rolnej zawarto wyraźne zapewnienie, iż wywłaszczani obszarnicy mogli liczyć na wynagrodzenie za dobra oddane „na rzecz ogółu”, odszkodowanie z kasy państwowej⁹.

Z kolei w programie PSL „Piast” sformułowanym 20 listopada 1921 roku uznano ustrój rolny, w którym równolegle funkcjonowały masy bezrolnych i małorolnych oraz wielkie obszary skupione w rękach jednostek za „niemożliwy do utrzymania”, „chorobliwy i szkodliwy”. Następnie przedstawiono bardziej szczegółowo elementy mające składać się na szeroko pojętą reformę agrarną, jakie zarysowano we wcześniejszej wersji programu¹⁰.

Istotnym krokiem politycznym, który miał wpływ na losy reformy w II RP, stało się porozumienie partii centrowych i prawicowych (PSL „Piast”, Związek Ludowo-Narodowy oraz Chrześcijańsko-Narodowe Stronnictwo Pracy), zawarte 17 maja 1923 roku w Warszawie (tzw. pakt lanckoroński). Jednym z jego postanowień stało się przyśpieszenie toku parcelacji rolnych. Na kolejne 10 lat wytyczono plan rozdzielania pośród chłopów małorolnych i bezrolnych 400 tys. morgów rocznie „z obszarów wielkiej własności publicznej, względnie prywatnej”. Przewidziano odrębne regulacje wobec dóbr martwej ręki oraz fundacji¹¹. W zakresie wymiaru parcelacji dóbr prywatnych zasadniczą zmianą było danie pierwszeństwa parcelacji prywatnej,

⁸ Program Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast”, 29 VI 1919, Warszawa, [w:] *Materiały źródłowe do historii polskiego ruchu ludowego*, t. 2, s. 27.

⁹ Artykuł redakcyjny „Piasta” o konieczności uchwalenia ustawy o reformie rolnej, 20 VII 1919, Warszawa, [w:] *Materiały źródłowe do historii polskiego ruchu ludowego*, t. 2, s. 30.

¹⁰ Program Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast”, 20 XI 1921, Warszawa, [w:] *Materiały źródłowe do historii polskiego ruchu ludowego*, t. 2, s. 60, 65–67.

¹¹ W przypadku dóbr będących własnością Kościołów, planowano parcelację majątków do wysokości 45 hektarów oraz zawarcie porozumienia ze Stolicą Apostolską w zakresie uposażenia duchowieństwa, (od czego swą zgodę na powyższe koncepcje uzależnił episkopat). Grunty fundacji chciano parcelować w całości, w zamian za ekwiwalent w gotówce, ewentualnie rencie ziemskiej na zabezpieczenie celów fundacji. W wyjątkowych przypadkach, gdy cele statutowe fundacji wymagały utrzymania posiadłości ziemskich, wymiar każdorazowej parcelacji ustalony być miał przez decyzję GUZ na podstawie wniosku władz fundacji i opinii rzeczoznawców. Brano również pod uwagę zastąpienie parcelacji dóbr fundacyjnych długotrwałą dzierżawą przez „drobnych chłopów”. Zasady współpracy stronnictw politycznych większości parlamentarnej w sejmie w roku 1923,

dobrowolnej. Dokonywać jej miały osoby prywatne za zezwoleniem Głównego Urzędu Ziemskiego (GUZ), upoważnione instytucje oraz w drodze dobrowolnego oddania GUZ. Przymusowe parcelacje miano stosować po wyczerpaniu rezerwuaru gruntów do rocznego kontyngentu z innych źródeł – GUZ uzupełniać miał w ten sposób brakujące ilości. Utrzymać chciano odrębne uregulowania wobec obszarów kresów zachodnich i wschodnich (dzielić planowano nadwyżki ponad obszar od 100 do 400 hektarów)¹² – wedle uznania GUZ. Dopuszczano przy tym parcelację całkowitą dóbr źle zarządzanych. W pozostałych częściach kraju granicą przymusowych parcelacji stać się miało 180 hektarów. W pierwszej kolejności poddawać jej planowano większe majątki, a przez okres najbliższych 10 lat tylko nadwyżki majątków ponad 600 morgów. Do wykupywanych przymusowo obszarów nie zaliczano wód i moczarów.

Coroczny kontyngent parcelacji wynosić miał 60% na województwa kresowe oraz 40% na pozostałe. W pierwszej kolejności chciano parcelować majątki prywatne, które w okresie istnienia II RP nie podlegały parcelacjom. Przewidywano preferencyjne zasady, celem utrzymania większych majątków uprzemysłowionych oraz produkujących selekcyjne nasiona. Przez okres 10 lat przymusowym parcelacjom nie miały podlegać grunty zmeliorowane od roku 1919. Działania te podniosły wartość ziemi, o co najmniej 50%. Obszary leśne, które mogły być przedmiotem racjonalnej gospodarki leśnej, nie miały podlegać przymusowemu wykupowi. Pakt przewidywał zasady szacowania wartości dzielonych gruntów, uzależnione w pierwszej kolejności od miejsca położenia w kraju oraz jakości ziemi. Wytyczono również zasady wypłacania indemnizacji właścicielom. Wśród uprawnień, jakie im gwarantowano, wyróżniało się prawo wyboru obszaru, jaki miał być im pozostawiony¹³.

Postanowienia paktu lanckorońskiego oddalały wizję gwałtownych, przymusowych parcelacji i zapewniały akceptowalne dla ziemian zasady odszkodowań. Zawarte

tak zwany Pakt lanckoroński, 17 V 1923, Warszawa [w:] *Materiały źródłowe do historii polskiego ruchu ludowego*, t. 2, s. 86.

¹² W szczególności chronić chciano na kresach wschodnich i zachodnich większe majątki ziemskie, które zarządzane były osobiście przez właścicieli. Stąd obiecywano nie parcelować majątków poniżej 400 hektarów efektywnie gospodarowanych w ten sposób w ciągu ostatnich 50 lat, tzn. co najmniej od 1 I 1865 r. Ibidem, s. 87.

¹³ Ibidem, s. 85–91.

kompromisy polityczne¹⁴ w dalszej perspektywie umożliwiły uchwalenie ustawy o reformie rolnej z 28 grudnia 1925 roku.

W programie uchwalonym na nadzwyczajnym kongresie PSL „Piast” w Krakowie (28–29 listopada 1926 roku) zawarto stwierdzenie, iż „okres ustawodawczego ustalenia” sprawy reformy rolnej doprowadzono zasadniczo do finału i w związku z tym należało skupić się na skutecznym wykonaniu postanowień ustawy z 28 grudnia 1925 roku. Powzięty w tym celu Program polityki rolnej (agrarniej) w jeszcze bardziej detaliczny sposób niż we wcześniejszych programach PSL „Piast” rozwijał problematykę koniecznych działań państwa, jakie towarzyszyć winny parcelacjom. Wiele miejsca poświęcono między innymi potrzebie zapewnienia rolnikom korzystnych kredytów¹⁵, o czym wspomniano już w poprzedniej wersji programu stronnictwa. Podobne postulaty wobec wytycznych szeroko pojętej polityki wspierania rolnictwa przez państwo pojawiały się również w programach innych ugrupowań chłopskich. Bywało, że ujmowano je bardziej radykalnie, przykładowo w programie PSL „Wyzwolenie” z 1921 roku postulowano, aby w obliczu koniecznej przebudowy ustroju rolnego, różnorodnie pojmowana pomoc państwa realizowana celem „podniesienia rolnictwa” ograniczona została jedynie do mniejszych gospodarstw. Argumentowano: „Nie może istnieć stan rzeczy, przy którym państwo wspomagałoby z publicznego grosza warsztaty rolne na zanik przeznaczone, tj. większą własność”¹⁶.

Stanowisko PSL „Wyzwolenie” w kwestii parcelacji wielkiej własności uległo stopniowej radykalizacji, choćby w zakresie potrzeby odpłatności za wywłaszczenia. W pierwszych latach II RP optowano za odszkodowaniem – w programie partii

¹⁴ Witos tłumaczył na zjeździe PSL „Piast” w dniu 11 VII 1923 r., że kompromis lanckoroński był w ówczesnej sytuacji politycznej jedynym sposobem na wykonanie reformy rolnej metodami prawnymi. Ostrzegął, że w innym wypadku Polsce groziła reforma rolna przeprowadzona siłami rewolucyjnymi. Z kolei podczas prac nad nową ustawą, w dniu 25 VI 1925 r. mówił w sejmie, iż regulacji tej nie traktuj jako ideał, lecz jako etap, „krok naprzód w kierunku uregulowania stosunków, w kierunku polityki państwowej, jak również polityki ludowej”. M. J. Wichmanowski, *Myśl polityczna Polskiego Stronnictwa Ludowego Piast 1913/14–1931*, Lublin 2017, s. 273–274, 276.

¹⁵ Program Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast”, uchwalony na nadzwyczajnym kongresie w Krakowie, 28–29 XI 1926, Kraków, [w:] *Materiały źródłowe do historii polskiego ruchu ludowego*, t. 2, s. 222, 228–230.

¹⁶ Program Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie”, 6 III 1921, Warszawa, [w:] *Materiały źródłowe do historii polskiego ruchu ludowego*, t. 2, s. 56.

z 1918 roku zapisano, iż wypłacać należało kwoty wedle urzędowej stawki, jedynie przy parcelacji większych obszarów planowano rozkładać płatności odszkodowań na raty. W kolejnych latach przybywało zwolenników ograniczania wysokości odszkodowań lub całkowitej ich eliminacji¹⁷. W programie partii przyjętym 6 marca 1921 roku w Warszawie skupiono się na potrzebie wprowadzenia w życie uchwały sejmowej z 10 lipca 1919 roku. Zwrócono jednak uwagę, że odmienności, jakie przewidziano dla Poznańskiego i kresów wschodnich (przyzwolenie na utrzymanie większych gospodarstw) winno się traktować jako tymczasowe i dążyć do rychłego ich usunięcia, celem ujednoczenia wymiaru reformy na całym terytorium Rzeczypospolitej¹⁸.

W przedłożonym 11 kwietnia 1924 roku w sejmie projekcie reformy rolnej PSL „Wyzwolenie” znalazły się zapisy o „małym odszkodowaniu” w postaci oprocentowanych listów Państwowej Renty Ziemskiej i Państwowej Renty Leśnej. Rok później, w przyjętym programie partii (na walnym zjeździe w Warszawie, 15–16 marca 1925 roku) zawarto postulat „jednorazowego przejęcia na rzecz państwa całego obszaru ponad przyznane maksimum posiadania”. Limity zakreślono surowo – było to 30 hektarów w okręgach przemysłowych oraz 60 hektarów na pozostałych obszarach Rzeczypospolitej. Postanowiono przy tym, iż za parcelowane przymusowo majątki właściciele nie będą wynagradzani, nabywcy mieli zaś płacić na rzecz państwa raty rozłożone na 30–40 lat, składające się na „umiarkowaną cenę ziemi”. Pozyskane w ten sposób fundusze chciano przeznaczyć „na podniesienie rolnictwa drobnego”¹⁹. W odezwie wyborczej stronnictwa wydanej 22 stycznia 1928 roku mowa była o konieczności dokonania reformy „radycznie i bez zwłoki”. Utrzymano koncepcję jednorazowego przejęcia na rzecz państwa wszystkich folwarków, których obszary przekraczały „ustanowione niewielkie maksimum” oraz sprzedaży ziemi celem powiększenia gospodarstw karłowatych, uregulowania serwitutów, komasacji rozdrobnionych działek oraz tworzenia jak największej liczby nowych, drobnych, lecz samowystarczalnych gospodarstw wiejskich²⁰.

¹⁷ J. Jachymek, *Myśl polityczna PSL „Wyzwolenie” 1918–1931*, Lublin 1983, s. 40–41.

¹⁸ Program Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie”, 6 III 1921, s. 56.

¹⁹ J. Jachymek, *Myśl polityczna PSL „Wyzwolenie”*, s. 41. Program Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie” i Jedność Ludowa, 16 III 1925, Warszawa, [w:] *Materiały źródłowe do historii polskiego ruchu ludowego*, t. 2, s. 128.

²⁰ Odezwa wyborcza Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie”, 22 I 1928, Warszawa, [w:] *Materiały źródłowe do historii polskiego ruchu ludowego*, t. 2, s. 282.

Na gruncie mniej przychylnym właścicielom wielkich gospodarstw stało od momentu swego powstania PSL „Lewica”. W programie uchwalonym przez kongres delegatów w dniu 1 czerwca 1919 roku w Krakowie zapisano, że celem partii było doprowadzenie do przekazania całej ziemi rolnej chłopom – tym, którzy bezpośrednio na niej pracowali. Wobec tego deklarowano dążenie do „zupełnego usunięcia z życia gospodarczego właścicieli i posiadaczy wielkich obszarów dworskich i ziem kościelnych przez przeprowadzenie drogą ustawodawczą szerokiej reformy rolnej, opartej o przymusowe wywłaszczenie właścicieli i posiadaczy tak wielkich obszarów dworskich, jak ziem kościelnych bez odpłaty”. Stronnictwo zakładało również konieczność dostarczania obdzielonym ziemią chłopom pomocy w postaci kredytów na zagospodarowanie. Wymieniono też szereg sposobów, którymi należało dążyć do podnoszenia kultury rolnej (melioracje pól, regulacje rzek, działalność instytutów kultury rolnej, organizacja kursów dla rolników, itp.)²¹.

Chłopskie Stronnictwo Radykalne również wyraźnie wyrażało niechęć wobec większej własności – nade wszystko latyfundiów, ale również folwarków – co tłumaczono wytwarzaniem „produkcji gorszej od produkcji ziemi chłopskiej”. Ziemia z parcelacji kupowana przez chłopów na zasadach prawa własności prywatnej miała być tania, przystępna nawet dla najuboższych, państwo winno też zapewniać włościanom kredyty. Obszarnikom planowano pozostawić maksimum po 100 morgów na osobę, aby w ten sposób skłaniać ich do zajęcia się działalnością przemysłową²².

Powstałe w pierwszych dniach stycznia 1926 roku na skutek rozłamu w szeregach PSL „Wyzwolenie”, Stronnictwo Chłopskie już w deklaracji programowej wydanej 24 stycznia 1926 roku domagało się przeprowadzenia reformy rolnej bez odszkodowania, a jednocześnie między innymi scalania gruntów, melioracji, zniesienia serwitutów z wypłatą pełnych odszkodowań dla chłopów. Deklaracja ta stała się podstawą do spisania pełnego programu partii, uchwalonego podczas kongresu 5 czerwca 1927 roku. Żądano w nim natychmiastowego wywłaszczenia wielkich gospodarstw bez odszkodowania; obszarnikom zostawić chciano „60 hektarów ziemi na własność”. Obszary leśne miały zostać własnością państwa, zaś ziemie orne, łąki i pastwiska

²¹ Deklaracja i program Polskiego Stronnictwa Ludowego „Lewica”, 1 VI 1919, Kraków, [w:] *Materiały źródłowe do historii polskiego ruchu ludowego*, t. 2, s. 23–24.

²² Program Chłopskiego Stronnictwa Radykalnego, 20 III 1922, Warszawa, [w:] *Materiały źródłowe do historii polskiego ruchu ludowego*, t. 2, s. 74.

rząd winien rozparcelować między rolników bezrolnych i małorolnych „na własność z zachowaniem pierwszeństwa dla zasłużonych żołnierzy i ochotników, po cenie umiarkowanej, rozłożonej na długoletnie, dogodnie wypłaty”²³. Pomimo pewnych podobieństw pomiędzy założeniami programowymi, przez dłuższy czas Stronnictwo Chłopskie będzie pozostawać w zażartym sporze politycznym z PSL „Wyzwoleniem”. Jednocześnie w obliczu zaostrzania się sytuacji po zamachu majowym część postulatów PSL „Wyzwolenia” ulegała radykalizacji, przy tym dojrzewiała stopniowo myśl o zjednoczeniu sił ludowców, na co wyraźnie liczyły szerokie rzesze ludności chłopskiej²⁴.

Na rodzimą scenę polityczną przelotem lat 20. i 30., zwłaszcza na ugrupowania chłopskie, wpływać zaczęła ideologia agraryzmu²⁵. Jednym z haseł charakteryzujących agraryzm stała się koncepcja wywłaszczenia obszarów bez odszkodowania. Po częściowej unifikacji ruchu ludowego²⁶ – powstaniu SL – do czego doszło, przypomnijmy, na skutek zjednoczenia ugrupowań PSL „Piast”, PSL „Wyzwolenie” oraz Stronnictwa Chłopskiego (marzec 1931 roku)²⁷, hasła reform agrarnych wyrażane

²³ Program Stronnictwa Chłopskiego, czerwiec 1927, Warszawa, [w:] *Programy stronnictw ludowych. Zbiór dokumentów*, red. S. Lato, W. Stankiewicz, Warszawa 1969, s. 284–285.

²⁴ A. Więzikowa, *Stronnictwo Chłopskie (1926–1931)*, Warszawa 1963, s. 29, 31–32, 38, 177–186.

²⁵ Idee polskiego agraryzmu reprezentowane przez między innymi Stanisława Miłkowskiego i Leona Lutyka, wywierać zaczęły istotny wpływ na uchwały i deklaracje zjednoczonego SL, aby stać się podstawą programu partii, uchwalonego w dniach 7–8 grudnia 1935 r. Uzasadniano, że znaczenie rolnictwa dla gospodarki państwa oraz przewaga liczebna ludności chłopskiej w społeczeństwie uzasadniały uznanie tej warstwy społecznej za „naturalnego gospodarza Polski”, z czego brać się powinna inicjatywa ruchu ludowego w kreśleniu nowych wizji ustrojowych, polityki, kultury. M. Wichmanowski, *Obraz kultury chłopskiej w myśli politycznej wybranych partii ludowych działających w II Rzeczypospolitej*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2020, nr 2 (25), s. 185.

²⁶ Do zjednoczenia najważniejszych wówczas ugrupowań ludowych przyczyniły się narastające w kraju skutki światowego kryzysu ekonomicznego oraz coraz bardziej dotkliwa dla swobód demokratycznych działalność sanacyjnego obozu władzy. Wyrazem tego stało się rozwiązanie parlamentu w 1930 r. oraz naznaczone wizją opresji i fałszerstw tzw. wybory brzeskie do Sejmu i Senatu. Dotkliwą klęskę poniósł w nich Centrolew – sojusz partii centrowych i lewicowych powstały w 1929 r., w skład którego wchodziło PSL „Piast”, PSL „Wyzwolenie”, Stronnictwo Chłopskie, Narodowa Partia Robotnicza, PPS oraz Polskie Stronnictwo Chrześcijańskiej Demokracji. Doprowadziło to do rozbitcia Centrolewu na początku 1931 r.

²⁷ Do zjednoczenia ruchu ludowego w szczególny sposób przyczynił się Wincenty Witos, który po opuszczeniu sanacyjnych więzień (w tym twierdzy brzeskiej), w styczniu 1931 r. powrócił do czynnej działalności politycznej. Przekonał on część aktywów centralnego PSL „Piast”, że wpływy piastowców w zjednoczonym stronnictwie nie będą lekceważone.

przez te środowisko polityczne godzono z akceptacją ustroju demokratyczno-republikańskiego i kapitalizmu, przy propozycjach jego częściowej naprawy²⁸.

Jak podkreśla Stanisław Lato, w programie SL powtórzono w zasadzie wszystkie tezy programowe trzech partii²⁹. Trzeba jednak podkreślić, że zabrakło jednak idei przejęcia całej ziemi bez odszkodowania, czego domagało się wcześniej Stronnictwo Chłopskie³⁰.

Fuzja trzech wizji wymagała kompromisów. W programie SL żądano „przyśpieszenia przymusowego rozparcelowania obszarów dworskich na warunkach spłaty długoletniej i odpowiadającej rentowności tworzonych z parcelacji gospodarstw”. Pojawił się przy tym postulat „bezwłocznego objęcia na ten cel przez państwo wszystkich latyfundiów, a to nawet bezpłatnie, jeżeli interes państwa wymagać tego będzie”³¹.

W miarę rosnącego niezadowolenia z rządów sanacyjnych, narastania efektów kryzysu gospodarczego oraz ponawianych wystąpień i strajków chłopskich, poglądy ludowców zaczęły ulegać radykalizacji. Dróg politycznej współpracy z lewicą socjalistyczną³² szukano już zresztą wcześniej, czego dowodziła nieudana inicjatywa Centrolewu.

J.R. Szaflik, *Polskie Stronnictwo Ludowe Piast 1926–1931*, Warszawa 1970, s. 348–349.

Trzeba jednak podkreślić, że już jesienią 1928 r. udało się wyeliminować wzajemną agresję w działalności trzech głównych partii ludowych (przyczynili się do tego głównie piastowcy z Maciejem Ratajem na czele). Od 1929 r. działała Komisja Porozumiewawcza Stronnictw Ludowych, która pracowała nad zawarciem trójstronnego porozumienia, wspólną płaszczyzną programową i zasadami statutowymi połączonego stronnictwa. W grudniu 1931 r. powołano Parlamentarny Klub Posłów i Senatorów Chłopskich. J. Socha, *Stronnictwa ludowe po zamachu majowym*, Warszawa 1983, s. 280.

²⁸ J. Ziemiński, *Problem władzy i ziemi w koncepcjach społeczno-politycznych ruchu ludowego w Polsce w okresie międzywojennym*, [w:] *70 lat ruchu ludowego. Materiały z sesji naukowej zorganizowanej przez ZHRL przy NK ZSL dn. 22–24 XI 1965*, red. J.R. Szaflik, Warszawa 1967, s. 180–181.

²⁹ S. Lato, *Ruch ludowy w latach 1918–1931*, [w:] *70 lat ruchu ludowego*, s. 87.

³⁰ Należy jednak w tym miejscu dodać, że klub Stronnictwa Chłopskiego złożył w dniu 15 I 1929 r. w sejmie swój projekt ustawy o wykonaniu reformy rolnej, gdzie znalazły się przepisy o odszkodowaniach w ratach przez okres 40 lat. Odszkodowania te pomniejszać chciano o podatek i sumy potrącane na spłatę zaległości hipotecznych i likwidację serwitutów. E. Podgajna, *Stronnictwo Chłopskie (1921–1931). Studium z dziejów myśli politycznej*, Lublin 2011, s. 190.

³¹ Program Stronnictwa Ludowego, 15 III 1931, Warszawa, [w:] *Programy stronnictw ludowych. Zbiór dokumentów*, s. 305.

³² Wśród rodzimych socjalistów dominował pogląd o potrzebie pozyskiwania ludu wiejskiego (wizje „sojuszu robotniczo-chłopskiego”). Za potencjalnych sojuszników proletariatu postrzegano małorolnych i bezrolnych. Jednocześnie wyrażano negatywny stosunek do bogatszych warstw chłopstwa, który wzrósł zwłaszcza w latach 1920–1921, kiedy polityka rządu pod wodzą Witosa postrzegana była jako „antyrobotnicza”. W szeregach

Kolejnym krokiem w tym kierunku okazał się głośny wywiad Wincentego Witosa dla socjalistycznego pisma „Naprzód” w grudniu 1932 roku. Były premier wyraził przekonanie o rychłym końcu kapitalizmu, chęć współpracy z siłami lewicy³³ oraz postulat wywłaszczenia obszarów bez odszkodowania. Pół roku później hasło to znalazło się w oficjalnym programie Stronnictwa Ludowego³⁴. Jeszcze jednak wcześniej, bo obradująca w Warszawie 10 i 11 grudnia 1932 roku Rada Naczelna SL

PPS nie traktowano chłopstwa jako siły zdolnej do przewodzenia w społeczeństwie i państwie; krytykowano niski poziom świadomości klasowej, nieprzygotowanie do pełnienia funkcji publicznych, rozbieżność ruchu ludowego oraz „odwieczny egoizm chłopski”. Bardziej kompleksowy program rolny PPS przyjęto w 1933 roku. Zakładał wywłaszczenie bez odszkodowania ziemi obszarowej, nade wszystko celem przekazania chłopom małorolnym i bezrolnym. Z części pozyskanej ziemi chciano tworzyć wzorcowe gospodarstwa rolne i pozostające pod zarządem państwowym przedsiębiorstwa przemysłowo-rolne. Mowa była również o wydzierżawianiu części wywłaszczonej ziemi spółdzielniom chłopskim oraz o przekazaniu niektórych obszarów zarządom miast. M. Śliwa, *Polska myśl socjalistyczna 1918–1948*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1988, s. 82–83, 193–195.

³³ Relacje ludowców z lewicą były wcześniej złożone. Działacze PSL „Wyzwolenie” uznawali współdziałanie z PPS za naturalne, jednak w praktyce dochodziło do szeregu rozbieżności i wzajemnych animozji, czego dowiodło choćby niepowodzenie utworzenia politycznego Bloku Lewicy latem 1925 r., którego podstawą miało być porozumienie obu partii. Z kolei jesienią tego samego roku oburzenie wywołało wejście PPS do rządu Aleksandra Skrzyńskiego razem z endekami. Po zamachu majowym następować jednak zaczęło stopniowe zbliżanie się obu stron. Z kolei wcześniejsze stosunki PSL „Piast” z socjalistami były często wręcz wrogie (choć w rządzie Skrzyńskiego nie zabrakło również ministrów z partii Witosa). Co do zasady, piastowcy długo przestrzegali, że realizacja postulatów robotniczych byłaby „batem na chłopów”. Antydemokratyczne rządy sanacji spowodowały wszelako zbliżenie sił broniących rodzimego parlamentaryzmu i w 1929 r. powstał wspomniany już Związek Obrony Prawa i Wolności Ludu (Centrolew). W latach 30. SL dopuszczało współpracę z siłami demokratycznej lewicy z PPS na czele, choć ludowcy wykazywali jednocześnie pewną wstrzeźliwość, niechętnie spoglądając na niektórych socjalistycznych liderów oraz na hasła dyktatury proletariatu. Obawiano się, że w przyszłości PPS mogło politycznie zdystansować ludowców, co zauważał Witos, ostrzegając, aby SL nie stało się „ciurami” innego stronnictwa. J. Jachymek, *Ludowcy wobec socjalistów w II Rzeczypospolitej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1995/1996, Sectio K, Politologia, t. 2–3, s. 56–60.

³⁴ J. Borkowski, *Poglądy społeczno-polityczne na łamach „Spółem” (listopad 1930–czerwiec 1939)*, „Rocznik Historii Czasopiśmiennictwa Polskiego” 1966, nr 5/2, s. 143; *Sensacyjna rozmowa z pos. Witosem*, „Naprzód” 1932, nr 275 (1 XII 1932); Komunikat informacyjny komisariatu rządu w Polsce dla miasta st. Warszawy, nr 74, 29 V 1933, t. X, k. 468; T. Bereza, *Premier, prezes, emigrant*, [w:] T. Breza, M. Bukata, *Wincenty Witos, 1874–1945*, Rzeszów 2010, s. 138.

przyjęła rezolucję w sprawach politycznych i gospodarczych. Znalazło się tam wezwanie do wznowienia „pogrzebanej przez rządy pomajowe reformy rolnej”. Uznano przy tym, że sytuacja gospodarcza wsi wymagała, by przy wykonaniu reformy doszło do przejęcia przez państwo „bezpłatnie wielkich obszarów ziemskich, zwłaszcza za zaległe podatki i długi w bankach państwowych oraz tych majątków, których zyski lokowane są za granicą”³⁵. Obowiązujący do wybuchu II wojny światowej Program SL, uchwalony na kongresie partii w dniach 7 i 8 grudnia 1935 roku, nie pozostawiał już wątpliwości. Koncepcję prawa własności prywatnej widziano jako uzgodnioną z interesem społecznym, celem eliminacji „wyzysku człowieka przez człowieka”. Podstawą przyszłego ustroju rolnego Rzeczypospolitej winien stać się „indywidualny, samodzielny warsztat rolny, oparty na prywatnej własności”. Wielkość gospodarstw uzależniano od „warunków przyrodniczych i ekonomicznych”, zaś braki drobnej własności rolnej chciano wyrównywać poprzez rozwijanie spółdzielności³⁶.

Wyrazem owej radykalizacji stało się również wprowadzenie do oficjalnego programu SL hasła likwidacji wielkiej własności rolnej: „Wszelka własność rolna ma być wywłaszczona bez odszkodowania”³⁷. Uzasadniano to przeludnieniem, bezrobociem i nędzą na wsiach, co wywołać miało „w niedalekiej przyszłości groźne dla państwa wstrząsy”. Wywłaszczenia obszarów dworskich wymagał zatem szeroko pojęty interes społeczny. Efektem tego tworzyć chciano „bardziej wydajne drobne warsztaty rolne”, dzierżone przez ludzi „osobiście na ziemi pracujących”. Kreślono jednocześnie wizję planowej melioracji nieużytków „na wielką skalę”, co miało przede wszystkim znacząco zwiększyć „zapas ziemi pod warsztaty rolne” oraz podnieść ich wydajność³⁸.

³⁵ Rezolucje Rady Naczelnej Stronnictwa Ludowego w sprawach politycznych i gospodarczych, 11 XII 1932, Warszawa, [w:] *Materiały źródłowe do historii polskiego ruchu ludowego*, t. 3, 1931–1939, zebrali i opracowali J. Borkowski i J. Kowal, Warszawa 1966, s. 76.

³⁶ *Stronnictwo Ludowe. Program. Statut organizacyjny oraz Wskazówki organizacyjne*, Warszawa 1936, s. 6–7.

³⁷ Radykalne stanowisko SL w sprawie parcelacji odpowiadało poglądom liderom ludowców, którzy wówczas przebywali na politycznej emigracji. Władysław Kiernik, Kazimierz Bagiński i Wincenty Witos skierowali w grudniu 1935 r. do Kongresu SL odezwę, w której pisali o konieczności dokonania bezzwłocznej reformy rolnej bez odszkodowań. Ziemia miała przejść w ręce ludzi, którzy na niej pracowali, kapitał zaś służyć społeczeństwu, „nie bankom, kartelom i spekulantom”. Żądano sprawiedliwego podziału dochodu narodowego, odpowiadającego udziałowi w pracy wytwórczej poszczególnych warstw społecznych. Z. Wartel, *Koncepcje ustrojowe i społeczno-gospodarcze w latach 1918–1939*, s. 89.

³⁸ *Stronnictwo Ludowe. Program. Statut organizacyjny oraz Wskazówki organizacyjne*, s. 6.

3. Realizacja postulatów – regulacje prawne dotyczące parcelacji w ramach reformy rolnej

W trakcie trwania II RP wydano trzy fundamentalne regulacje dotyczące reformy rolnej, w których wytyczne parcelacyjne zajmowały miejsce kluczowe. Wedle ramowej uchwały Sejmu Ustawodawczego z 10 lipca 1919 roku³⁹ państwo miało wykupywać i parcelować nadwyżki obszarów powyżej granicy od 60 hektarów (dla okręgów przemysłowych i podmiejskich) do 180 hektarów. Wskazano, aby przyszła ustawa o reformie rolnej wyznaczyła odmiennych normy dla różnych okręgów kraju. Tylko państwo, produkcyjne związki rolnicze oraz gminy mogły tworzyć gospodarstwa powyżej 180 hektarów, zaś jedynie w drodze czasowego wyjątku można było utrzymać wielkie posiadłości rolne do 400 hektarów na wschodzie i zachodzie kraju. Paragraf 7 uchwały przewidywał nacjonalizację wszystkich lasów prywatnych.

Zasady te utrzymała i precyzowała ustawa o wykonaniu reformy rolnej z 15 lipca 1920 roku⁴⁰, którą jednak uznano za niekonstytucyjną w związku z uchwaleniem Konstytucji z 17 marca 1921 roku. Głównym tego powodem było wytyczenie przez ustawę rolną zasady wykupu majątków prywatnych za połowę przeciętnej ceny rynkowej, co uznano za niezgodne z konstytucyjnymi zasadami chroniącymi własność prywatną.

Powyższe rozstrzygnięcia zgadzały się w dużej mierze z ówczesnymi postulatami dwóch największych partii ludowych – PSL „Piast” i PSL „Wyzwolenie”, których kluby parlamentarne w Sejmie Ustawodawczym należały do najliczniejszych⁴¹,

³⁹ Uchwała z 10 lipca 1919 r. w przedmiocie zasad reformy rolnej (Druk sejmowy nr 839 z 1919 r.).

⁴⁰ Ustawa z 15 lipca 1920 r. o wykonaniu reformy rolnej (Dz.U. 1920 nr 70, poz. 462).

⁴¹ Zasadnicza współpraca postów z ugrupowań ludowych w celu przeprowadzenia reformy rolnej spowodowała nawet, że w październiku 1919 r. zdecydowano o przekształceniu związku sejmowego klubów ludowych w jeden klub sejmowy ludowców, złożony z członków PSL „Piast”, PSL „Wyzwolenie” i PSL „Lewica”. Ostatecznie ostatnia z tych partii nie znalazła się w zjednoczonym klubie, który liczył 109 postów. Jednak niezadowolenie z przewagi liczebnej postów PSL „Piast” oraz ich przewodniczenia w klubie spowodowało jego rozpad po kilku tygodniach. Ówczesny wzrost tendencji zjednoczeniowych spowodowany był ostrymi atakami parlamentarnej prawicy wobec uchwały Sejmu Ustawodawczego z 10 VII 1919 r. oraz zmasowaną kampanią ziemian przeciwnych przyjętym zasadom reformy rolnej. W. Stankiewicz, *Dążenia zjednoczeniowe w ruchu ludowym (1918–1919)*, op. cit., s. 146–148.

a jak podkreśla Andrzej Zakrzewski, polską Konstytuantę nazywano wówczas „sejmem chłopskim”, gdyż ogólna liczba posłów ze wszystkich stronnictw ludowych wyniosła 112. Z racji zaś determinacji ludowców do parcia w kierunku reformy rolnej pojawiło się również określenie „sejm parcelacyjny”⁴². Do wsparcia postulatów dotyczących urzędowych parcelacji w ramach reformy rolnej ludowcy byli w stanie zachęcić również przedstawiciele innych ugrupowań, gdyż panowało powszechne przekonanie o konieczności reform agrarnych.

Jednakowoż ostateczny kształt ustawy, stosunkowo odważny, z zasadą przymusowych parcelacji i jedynie częściowym odszkodowaniem dla wywłaszczanych ziemian, więcej zawdzięczał ówczesnej sytuacji na froncie wojny z bolszewikami – w obliczu zbliżającej się do stolicy Armii Czerwonej za kontrowersyjnymi regulacjami zagłosowali nie tylko ludowcy i partie lewicowe⁴³. Na wezwanie marszałka Sejmu Ustawodawczego Wojciecha Trąmpczyńskiego ogół posłów zebranych na sali plenarnej w dniu 15 lipca 1920 roku wstał z miejsc – uznano, że ustawa została przyjęta jednomyślnie, co wywołało entuzjazm wśród ław posłów ludowych⁴⁴. Jak się szybko okazało, radość ta okazała się przedwczesna – po odparciu bolszewików wdrażanie ustawy lipcowej zostało w praktyce wstrzymane i przystąpiono do prac nad nowym prawem agrarnym.

Regulacją, którą zaczęto na dobre wcielać w praktyce, stała się ustawa o wykonaniu reformy rolnej z 28 grudnia 1925 roku⁴⁵. Przymusowy wykup ziemi na potrzeby reformy rolnej odbywać się miał za wartość rynkową danego gruntu szacowaną według przepisów o ustalaniu wartości nieruchomości celem opłaty podatku majątkowego, pomniejszoną o wartość serwitutów obciążających daną nieruchomość

⁴² A. Zakrzewski, *Państwo w programach stronnictw ludowych*, [w:] *Polska myśl polityczna XIX i XX wieku. Państwo w polskiej myśli politycznej*, red. W. Wrzesiński, Wrocław 1988, s. 127.

⁴³ „Znów zrodziła się wzmożona realnym zagrożeniem obawa, że polski chłop stanie po stronie Rosji bolszewickiej dla otrzymania ziemi z jej rąk, zatem szybko i w popłochu przyjęto ustawę o reformie agrarnej, by pozyskać chłopów dla Polski” – pisze Marta Błąd, ubolewając, że „prawdopodobnie przez pośpiech, ustawa ta okazała się wadliwa”. M. Błąd, *U źródeł przemian agrarnych Polski Odrodzonej*, „Wieś i rolnictwo” 2017, nr 4 (177), s. 70. Treść ustawy wynikała raczej z przekonań jej głównych orędowników – obu największych ugrupowań ludowych, które wykorzystały sytuację polityczną, aby zradykalizować tworzone przepisy prawne.

⁴⁴ Sprawozdanie stenograficzne ze 164. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 15 lipca 1920 r., łam. 39.

⁴⁵ Ustawa 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej (Dz.U. 1926 nr 1, poz. 1).

(art. 27, ust. 1 i 2). Limity dopuszczalnych wielkości majątków ziemskich ustawa określiła na 60 hektarów w okręgach przemysłowych i podmiejskich, 180 hektarów na pozostałym obszarze państwa. W przypadku województw wschodnich: nowogródzkiego, poleskiego, wołyńskiego, a także okręgu administracyjnego wileńskiego oraz wybranych powiatów województwa białostockiego, urzędowym parcelacjom nie podlegały majątki do 300 hektarów. Należało jednak spełnić tu dodatkowy warunek w postaci gospodarzenia tymi majątkami wstępnych obecnych właścicieli od co najmniej 1 stycznia 1864 roku. Ważnym wyłączeniem z punktu widzenia latyfundiów i powiernictw rodowych było wykluczenie spod powyższych norm obszarów leśnych nadających się do samodzielnego zagospodarowania o powierzchni ponad 30 hektarów (na obszarach wschodnich ponad 50 hektarów) – art. 4 ust. 1 pkt a i b, art. 4 ust. 2 pkt A ustawy z 28 grudnia 1925 roku.

Prócz tego ustawa przewidywała możliwość wyłączania spod urzędowych parcelacji obszarów niezbędnych dla funkcjonowania majątków ziemskich o wyższej kulturze rolnej, uprzemysłowionych. Zasady przymusowego wykupu ziemi dóbr prywatnych znacznie złagodzone, następować miał po wyczerpaniu się zapasów ziemi sprzedanych dobrowolnie Państwowemu Bankowi Rolnemu – zatem pierwszeństwo dano zasadzie parcelacji dobrowolnej, za czym od dawna optowały partie prawicowe i centrowe. Kompromis, na który poszły koła bardziej zachowawczych ludowców pod wodzą PSL „Piast”, podyktowany był racjonalnym wnioskiem o konieczności wdrożenia reformy. PSL „Wyzwolenie” wcześniej (11 kwietnia 1924 roku) wniosło swój projekt ustawy autorstwa Juliusza Poniatowskiego. Został on odrzucony przez siły prawicy i piastowców w lutym 1925 roku.

„Wyzwolenie” krytykowało wiele przepisów projektu rządowego, wymogło na postach przyjęcie dwóch poprawek z pewnymi udogodnieniami dla rolników, zwłaszcza przy szacowaniu gruntów. Ostateczny kształt ustawy z 28 grudnia 1925 roku uznano za krok wsteczny. Przemawiająca w sejmie Irena Kosmowska mówiła o „pogrzebaniu reformy rolnej” przez „siły zmartwychwstałego stanowego sobkostwa szlacheckiego”⁴⁶. Kolejne lata przyniosły jednak zdecydowane zbliżenie stanowisk polskich ludowców niezadowolonych z wykonywania reformy w praktyce i antydemokratycznych rządów sanacji.

⁴⁶ J. Jachymek, *Myśl polityczna PSL Wyzwolenie*, op. cit., s. 48, 51–52.

4. Podsumowanie

Zasady reformy przyjmowane przez parlament w latach 1919 i 1920 mieściły się, co do zasady, w ówczesnych postulatach programowych głównych partii chłopskich, w szczególności PSL „Piast” oraz PSL „Wyzwolenie”, które nadawały ton ówczesnym pracom legislacyjnym. Z kolei ustawa z 1925 roku, choć została przyjęta na wniosek rządu Władysława Grabskiego, w którym ludowcy zasiadali, w swoim ostatecznym kształcie okazała się znacznie bardziej konserwatywna. Było to przedmiotem krytyki ze strony części przedstawicieli środowisk ludowych już w trakcie jej uchwalania. Połowiczne odszkodowanie zastąpiono odpłatnościami wedle prawideł rynkowych, wprowadzono pierwszeństwo parcelacji dobrowolnych oraz szereg możliwych wyłączeń od przeznaczania gruntów na cele reformy.

Należy to uznać za klęskę bardziej radykalnych ludowców, jednak dla wielu postów najważniejsze było wówczas samo uchwalenie wyczekiwanej od lat ustawy w drodze politycznego drodze kompromisu i upragnione wcielenie jej w życie. Znalazł się wśród nich nawet Stanisław August Thugutt, wcześniej ostro krytykujący Witosa za zawarcie paktu lanckorońskiego⁴⁷. Biorąc pod uwagę kontrowersyjność problemu reformy rolnej w II RP, w szczególności ważkość szeregu postulatów ugrupowań prawicowych i centrowych, które nawoływały do większej ostrożności w stanowieniu przepisów parcelacyjnych i wskazywały na możliwe niebezpieczeństwa dla gospodarki krajowej związane z przyśpieszoną i zbyt radykalną polityką wobec wielkiej własności rolnej, a także z racji na zasadę poszanowania własności prywatnej, gwarantowaną przez Konstytucję z 17 marca 1921 roku, ostateczne regulacje parcelacyjne w II RP okazały się bliższe idei konsensusu społecznego i bardziej wyważone.

Reforma ruszyła z miejsca, jednak ludowcy krytykowali jej powolność i zachowawczość. Jednocześnie narastający sprzeciw wobec autokratycznego charakteru rządów

⁴⁷ Kilka miesięcy po podpisaniu porozumienia z 17 V 1923 r. S.A. Thugutt nazywał je zaprzepaszczeniem wielkiej reformy „w zamian za ochłap”. Natomiast podczas sejmowych debat nad ostateczną ustawą o wykonaniu reformy rolnej w czerwcu 1925 r., która okazała się bardziej zachowawcza, niż wcześniejszy projekt drugiego gabinetu Witosa (tzw. rządu Chjeno-Piasta) z sierpnia 1923 r., Thugutt przyznawał, że należało przede wszystkim doprowadzić do przechodzenia ziemi w ręce chłopów, zaś kwestie pozostające spornymi można było uregulować już w trakcie wykonywania reformy. A. Wójcik, *Myśl polityczna Stanisława Augusta Thugutta*, Lublin 1992, s. 69–70.

towarzyszył radykalizacji poglądów na reformę i parcelację, również u polityków ocenianych jako bardziej zachowawczy, jak Witos. Było to jednym z powodów zjednoczenia ruchu ludowego. Tendencja ta utrzymała się w latach następnych aż do kresu istnienia II RP, czego dowodem było chociażby przyjęcie przez SL hasła o konieczności intensyfikacji reformy, między innymi poprzez wywłaszczanie wielkich majątków rolnych bez odszkodowania.

Bibliografia

Źródła drukowane

- I Kongres Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piastowców” odbyty w Warszawie dnia 29 czerwca 1919 r. Sprawozdanie stenograficzne, Kraków 1920.
- Artykuł redakcyjny „Piasta” o konieczności uchwalenia ustawy o reformie rolnej, 20 VII 1919, Warszawa.
- Deklaracja i program Polskiego Stronnictwa Ludowego „Lewica”, 1 VI 1919, Kraków.
- Deklaracja PSL „Piast” w sprawach ogólnych złożona na posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego, 22 II 1919.
- Deklaracja PSL „Wyzwolenie” w sprawie stosunku do rządu, 22 II 1919.
- Komunikat informacyjny komisariatu rządu w Polsce dla miasta st. Warszawy, nr 74, 29 V 1933, t. X.
- Materiały źródłowe do historii polskiego ruchu ludowego*, t. 2, 1918–1931, zebrali i opracowali Stanisław Giza i Stanisław Lato, Warszawa 1967.
- Materiały źródłowe do historii polskiego ruchu ludowego*, t. 3, 1931–1939, zebrali i opracowali Jan Borkowski i Józef Kował, Warszawa 1966.
- Odezwa wyborcza Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie”, 22 I 1928, Warszawa.
- Program Chłopskiego Stronnictwa Radykalnego, 20 III 1922, Warszawa.
- Program Narodowego Zjednoczenia Ludowego, Warszawa 1919.
- Program Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast”, 20 XI 1921, Warszawa.
- Program Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast”, 29 VI 1919, Warszawa.
- Program Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast”, uchwalony na nadzwyczajnym kongresie w Krakowie, 28–29 XI 1926, Kraków.
- Program Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie” i Jedność Ludowa. 16 III 1925, Warszawa.
- Program Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie”, 6 III 1921, Warszawa.
- Program Stronnictwa Chłopskiego, czerwiec 1927, Warszawa.
- Program Stronnictwa Ludowego, 15 III 1931, Warszawa.
- Programy stronnictw ludowych. Zbiór dokumentów*, red. Stanisław Lato, Witold Stankiewicz, Warszawa 1969.

Rezolucje Rady Naczelnej Stronnictwa Ludowego w sprawach politycznych i gospodarczych, 11 XII 1932, Warszawa.

Sensacyjna rozmowa z pos. Witosem, „Naprzód” 1932, nr 275 (1 XII 1932).

Sprawozdanie stenograficzne ze 164. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 15 lipca 1920 r.

Stronnictwo Ludowe. Program. Statut organizacyjny oraz Wskazówki organizacyjne, Warszawa 1936.

Zasady współpracy stronnictw politycznych większości parlamentarnej w sejmie w r. 1923, tak zwany Pakt lanckoroński, 17 V 1923, Warszawa.

Akty prawne

Uchwała z 10 lipca 1919 roku w przedmiocie zasad reformy rolnej (Druk sejmowy nr 839 z 1919 r.).

Ustawa z 15 lipca 1920 roku o wykonaniu reformy rolnej (Dz.U. 1920 nr 70, poz. 462).

Ustawa 28 grudnia 1925 roku o wykonaniu reformy rolnej (Dz.U. 1926 nr 1, poz. 1).

Literatura

Bereza Tomasz, *Premier, prezes, emigrant*, [w:] Tomasz Bereza, Marcin Bukata, Michał Kalisz, *Wincenty Witos, 1874–1945*, Rzeszów 2010.

Bieńkowska Alicja, *Dążenia do zjednoczenia ruchu ludowego w latach 1918–1931 w świetle tygodników „Piast”, „Wyzwolenie” i „Gazety Chłopskiej”*, „Historia i Polityka” 2005, nr 3.

Błąd Marta, *U źródeł przemian agrarnych Polski Odrodzonej*, „Wieś i Rolnictwo” 2017, nr 4 (177).

Borkowski Jan, *Poglądy społeczno-polityczne na łamach „Społem” (listopad 1930 – czerwiec 1939)*, „Rocznik Historii Czasopiśmiennictwa Polskiego” 1966, 5/2.

Jachymek Jan, *Ludowcy wobec socjalistów w II Rzeczypospolitej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1995/1996, Sectio K, Politologia, t. 2–3.

Jachymek Jan, *Myśl polityczna PSL Wyzwolenie 1918–1931*, Lublin 1983.

Lato Stanisław, *Ruch ludowy w latach 1918–1931*, [w:] *70 lat ruchu ludowego. Materiały z sesji naukowej zorganizowanej przez ZHRL przy NK ZSL dn. 22–24 XI 1965*, red. Józef R. Szaflik, Warszawa 1967.

Podgajna Ewelina, *Stronnictwo Chłopskie (1921–1931). Studium z dziejów myśli politycznej*, Lublin 2011.

Socha Janusz, *Stronnictwa ludowe po zamachu majowym*, Warszawa 1983.

Stankiewicz Witold, *Dążenia zjednoczeniowe w ruchu ludowym 1918–1919*, „Najnowsze Dzieje Polski 1914–1939” 1962, t. 5.

Szaflik Józef R., *Polskie Stronnictwo Ludowe Piast 1926–1931*, Warszawa 1970.

- Śliwa Michał, *Polska myśl socjalistyczna 1918–1948*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1988.
- Wartel Zenon, *Koncepcje ustrojowe i społeczno-gospodarcze w latach 1918–1939*, [w:] Anna Górna, Zygmunt Paterczyk, Zenon Wartel, *Główne nurty polskiej myśli politycznej (od końca XIX wieku do połowy XX wieku)*, Poznań 1988.
- Wichmanowski Marcin J., *Myśl polityczna Polskiego Stronnictwa Ludowego Piast 1913/14–1931*, Lublin 2017.
- Wichmanowski Marcin J., *Obraz kultury chłopskiej w myśli politycznej wybranych partii ludowych działających w II Rzeczypospolitej*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2020, nr 2 (25).
- Więzikowa Alicja, *Stronnictwo Chłopskie (1926–1931)*, Warszawa 1963.
- Wójcik Alicja, *Myśl polityczna ruchu ludowego – do odzyskania niepodległości państwowej*, [w:] *Chłopi, naród, kultura*, t. 1, *Myśl polityczna ruchu ludowego*, red. Jan Jachymek, Kazimierz Z. Sowa, Michał Śliwa, Rzeszów 1996.
- Wójcik Alicja, *Myśl polityczna Stanisława Augusta Thugutta*, Lublin 1992.
- Zakrzewski Andrzej, *Państwo w programach stronnictw ludowych*, [w:] *Polska myśl polityczna XIX i XX wieku. Państwo w polskiej myśli politycznej*, red. W. Wrześniński, Wrocław 1988.
- Ziemiński Jan, *Problem władzy i ziemi w koncepcjach społeczno-politycznych ruchu ludowego w Polsce w okresie międzywojennym*, [w:] *70 lat ruchu ludowego. Materiały z sesji naukowej zorganizowanej przez ZHRL przy NK ZSL dn. 22–24 XI 1965*, red. Józef R. Szaflik, Warszawa 1967.

► STRESZCZENIE

Stanowiska głównych partii chłopskich w II Rzeczypospolitej na temat zasad parcelowania wielkiej własności w ramach reformy rolnej

Odzyskanie niepodległości przez Polskę po I wojnie światowej i budowa demokratycznego państwa prawa oznaczała konieczność zmierzenia się z wieloma trudnymi problemami społecznymi i gospodarczymi. Kluczowe miejsce zajmowała wśród nich sprawa reformy rolnej, która, jak wierzyli jej zwolennicy, miała przynieść poprawę sytuacji chłopów, cierpiących na niedostatek ziemi uprawnej, zacofanie i biedę. Postulaty w tej mierze wysuwane były jeszcze przed ukonstytuowaniem się suwerennych władz polskich. Najaktywniej walczyły o reformę rolną partie chłopskie, z najpopularniejszymi PSL „Piast” i PSL „Wyzwolenie” na czele.

Postulaty przymusowej parcelacji wielkich gospodarstw rolnych otwierały programy polityczne ugrupowań ludowych przez cały okres istnienia II Rzeczypospolitej. Różnice zasadzały się w poziomie radykalizmu przewidywanych działań rządu, a w tym przede

wszystkim w wymiarach przymusowych wywłaszczeń oraz kwestii ewentualnych odszkodowań dla ziemian za przejmowane przez państwo grunty, które następnie trafić miały w ręce potrzebujących chłopów. Bardziej ostrożne koncepcje wysuwało PSL „Piast”, twardo stojąc na gruncie konieczności wyptacania odszkodowań za przymusowe parcelacje i dopuszczając w programie z kwietnia 1918 roku nieco większe limity potencjalnych wielkości gospodarstw, niż to potem określano w regulacjach reformy rolnej z 1919 i 1920 roku.

Po uznaniu ustawy o wykonaniu reformy rolnej z 1920 roku za niekonstytucyjną (głównie z powodu tego, że przewidywała jedynie częściowe odszkodowania dla ziemian) i zastopowaniu reformy, doszło 17 maja 1923 roku do porozumienia partii centrowych i prawicowych (w tym PSL „Piast” – tzw. pakt lanckoroński), co przyczyniło się do uchwalenia ostatecznej ustawy o wykonaniu reformy rolnej z 28 grudnia 1925 roku, korzystniejszej dla ziemian – przewidującej między innymi pełną odpłatność za wywłaszczenia. Z kolei PSL „Wyzwolenie” w latach 1924–1925 radykalizuje swój program, konstruuje wprawdzie koncepcję „małego odszkodowania” dla ziemian, a następnie zupełnie odstępując od indemnizacji oraz znacznie ograniczając limity dopuszczalnych wielkości majątków ziemskich. Zbliżyło to ich program reformy do haseł wysuwanych przez bardziej radykalne PSL „Lewica” i Chłopskie Stronnictwo Radykalne.

Powstałe w pierwszych dniach stycznia 1926 roku na skutek rozłamu w szeregach PSL „Wyzwolenie”, Stronnictwo Chłopskie również domagało się intensyfikacji parcelacji wielkich majątków i odmawiało ziemianom odszkodowań. Po zjednoczeniu trzech głównych partii chłopskich w marcu 1931 roku (powstanie Stronnictwa Ludowego – SL) stosunkowo szybko powrócono do bardziej radykalnego, lewicowego kierunku, który utrzymano do końca istnienia II RP. Wpływ na taki stan rzeczy miały między innymi niezadowolenie z wykonywania reformy rolnej w praktyce oraz sprzeciw wobec autorytarnych rządów sanacji.

► SUMMARY

The Concepts of the Main Peasant Parties in the Second Polish Republic on the Principles of Parceling Out Large Property as Part of the Agrarian Reform

Poland, regaining independence after World War I and building a democratic state of law, had to face many difficult social and economic problems. The key issue among them concerned the agrarian reform, which, as its supporters believed, would improve the situation of peasants suffering from a shortage of arable land, backwardness and poverty. Demands in this respect were put forward even before the establishment

of sovereign Polish authorities. Peasant parties, with the most popular ones being PSL [Polskie Stronnictwo Ludowe] “Piast” and PSL “Wyzwolenie”, fought most actively for the agrarian reform. Postulates for the forced division of large farms opened the political programs of people’s groups throughout the entire period of the Second Polish Republic. The differences were based on the level of radicalism of the expected government actions, including, first of all, the extent of forced expropriation and the issue of possible compensation for landowners for the land taken over by the state, which was then to be distributed to needy peasants. More cautious concepts were put forward by PSL “Piast”, which stood firm on the need to pay compensation for forced parcellations and allowed, in the program of April 1918, slightly larger limits on the permissible size of farms than were later specified in the agrarian reform regulations of 1919 and 1920.

After the 1920 act on the implementation of the agrarian reform was recognized as unconstitutional (mainly because it provided only partial compensation for landowners) and the reform was stopped, an agreement was reached on May 17, 1923 between the centrist and right-wing parties (including PSL “Piast” – the so-called Lanckoroński Pact), which contributed to the adoption of the final act on the implementation of the agrarian reform of December 28, 1925, which was more favorable for landowners – providing, among others, full payment for expropriation. In turn, PSL “Wyzwolenie” radicalized its program in 1924–1925, first constructing the concept of “small compensation” for landowners, and then completely abandoning indemnification and significantly limiting the limits on the permissible size of landed estates. This brought their reform program closer to the slogans put forward by the more radical PSL “Lewica” and Chłopskie Stronnictwo Radykalne (Peasant Radical Party).

Established in the first days of January 1926 as a result of a split in the ranks of PSL “Wyzwolenie”, Stronnictwo Chłopskie (Peasant Party) also demanded intensified division of large estates and refused to compensate landowners. After the unification of the three main peasant parties in March 1931 (the establishment of the People’s Party – Stronnictwo Ludowe – SL), a more radical, leftist direction was relatively quickly returned, which was maintained until the end of the Second Polish Republic. This state of affairs was influenced by, among others, dissatisfaction with the implementation of the agrarian reform in practice and opposition to the authoritarian rule of the Sanation.

Agnieszka Malarewicz-Jakubów

- ▶ Uniwersytet w Białymstoku
(University of Białystok, Poland)
- ▶ e-mail: malarewicz@uwb.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0001-5964-4546

Krzysztof Kiszluk

- ▶ Uniwersytet w Białymstoku
(University of Białystok, Poland)
- ▶ e-mail: k.kiszluk@uwb.edu.pl
- ▶ ORCID: 0009-0009-6420-0021

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.12

COURT OF ARBITRATION OF THE WARSAW MONEY EXCHANGE (1921–1939)

Abstract

In recent years, suggestions have been made to create a specialized court for the capital market, which would have jurisdiction over disputes that have arisen between participants in the market, as well as to introduce new special judicial procedures to, among other things, protect investors and streamline the settlement of stock market disputes. These suggestions are primarily due to the recognition of the peculiarities that characterize trade in the capital market (with particular emphasis on the stock market). Economic transactions in the broadest sense of this term are a dynamic phenomenon and, because contractual relationships constantly change and repeatedly form the basis for further transactions, disputes arising under commercial law require the quickest possible resolution.

Therefore, it can be said that trade at stock exchanges is the quintessence of these dynamics and complexities of the legal relationships such trade involves, and this requires even greater efficiency and diligence in protecting the interests of its

participants, including the ensuring of the right of recourse to a court. In addition, the settlement of disputes arising in the capital market requires not only knowledge of procedural law, but, most importantly, expertise in the trade in financial instruments. These issues and the resulting needs were recognized long ago, soon after Poland regained its independence in 1918, when the first exchanges were established on Polish soil to operate under national legislation. The commodity and stock exchange law enacted at the time provided for the need to ensure adequate protection of the interests of exchange members by, among other things, allowing them to assert their rights in courts.

Although the status of the arbitration courts established pursuant to the provisions of the law was unclear, as they were a sort of intermediate solution between a court exercising coercive powers and an arbitral court, they certainly contributed to the implementation of exchange trade participants' right to recourse to a court and to ensure high ethical standards in the conclusion of transactions. One such court operated between 1921 and 1939 at the most important Polish exchange of the interwar period in terms of trading volume – the Warsaw Money Exchange. The purpose of this article is to introduce this institution, also by discussing how the court was appointed against the background of the organization of the exchange and by presenting the scope of competence and the proceedings before the court. The authors also focused on presenting and analyzing data on the activities of the said institution.

Key words: arbitration court, exchange, commodity and stock exchange law, interwar period

1. Introduction

After Poland regained its independence in 1918, an intensive process of legal unification began. It was also necessary to introduce unified commodity and stock exchange legislation, for until then commodity and money exchanges had operated according to rules taken over from the legislation of the former partitioning powers. In the case of the money exchanges, these were Austrian legislation for the Krakow and Lwow exchanges, German legislation for the Poznan exchange, and Russian legislation for the Warsaw, Lodz, and Wilno exchanges.¹

¹ B.P. Marks, *Kwestie etyczne w prawie giełdowym okresu zaborów i pierwszych lat niepodległości Polski (do 1921 r.)*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2010, vol. 13, no. 2, p. 74.

To address the need to unify commodity and stock exchange legislation, a parliamentary committee was formed, and on January 22, 1920, a meeting was held at the Ministry of Treasury, attended by representatives of exchanges and chambers of commerce and industry, which resulted in the establishment of a ministerial committee tasked with evaluating submitted draft laws.²

The result of the year-long legislative work was the enactment on January 20, 1921, of the Act on the organization of exchanges in Poland³ (hereinafter also: Act of 1921). Its most important provisions include: the introduction of an exclusive division into money and commodity exchanges (Article 1); the granting of legal personality to exchanges (Article 3); the establishment of an exchange commissioner as a supervisory body representing the government (Article 2); the regulation of the subject of trading (Article 1) and the conditions of exchange membership (Articles 4–6); and the introduction of uniform rules for the internal organization of exchanges.

Pursuant to that act, the Warsaw Exchange was transformed into the Warsaw Money Exchange. The statute of the exchange⁴ (hereinafter: the statute of 1921) was drafted and approved by the competent ministers on November 4, 1921. The following changes associated with this transformation were indicated as the most important ones:⁵

1. A limitation of the object of trading (the Warsaw Exchange was a place that brought together all trade in commerce and industry; however, Article 1 of the Act of 1921 established a closed catalogue of values permitted to be traded);
2. A change of the terms and conditions of membership in the exchange;
3. Replacement of the exchange committee with an exchange board and assigning a different scope of authority to the newly created body;
4. Establishment of an arbitration committee.

² M. Puławski, *Dwieście lat minęło. Krótkie opisanie dziejów giełd papierów wartościowych w Polsce*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2017, no. 5 (89), part 2: *Rynki kapitałowe*, p. 177.

³ Act of January 20, 1921 on the organization of exchanges in Poland, “Journal of Laws of 1921”, no. 13, item 71.

⁴ Decision of the Ministers of Treasury and Industry and Trade of November 4, 1921, on approval of the statute of the Warsaw Money Exchange (M.P. 1921, no. 271).

⁵ *Giełda Pieniężna w Warszawie. Sprawozdanie za rok 1921*, Publishing House of the Money Exchange in Warsaw, Warszawa 1922, pp. 6–7.

The Act of 1921 was replaced after only a few years by the Regulation of the President of the Republic of Poland of December 28, 1924 on the organization of exchanges⁶ (hereinafter: Regulation of 1924). It was argued that the new regulation was needed in order to clarify the provisions of the Act of 1921, which was enacted in exceptional circumstances – in great haste and in the absence of a possibility to use national legislation as a model⁷ and to revise those provisions that did not work in practice. Changes involving, among other things, clarification of the terms and conditions of membership in the exchange and modification of its internal organization⁸ required the issuance of a new statute of the Warsaw Money Exchange. The new statute was developed by the exchange board and approved on May 8, 1925 by the Minister of Treasury and the Minister of Industry and Trade.⁹

Thereafter, changes to the commodity and stock exchange law were made only by way of amendments to the Regulation of 1924. These amendments were: the Amending Regulation of 1928,¹⁰ the Regulation on the announcement of the consolidated text of the Regulation of 1924,¹¹ and, already under the new constitution, the Act on the amendment of the Regulation of 1924¹² Even though some of them were far-reaching, the changes introduced by these acts did not transform the fundamental principles of commodity and stock exchange law since the entry into force of the Act of 1921.¹³

⁶ Regulation of the President of the Republic of Poland of December 28, 1924 on the organization of exchanges, (=”Journal of Laws of 1924”, no. 114, item 1019.

⁷ *Giełda Pieniężna w Warszawie. Sprawozdanie za rok 1924*, Publishing House of the Money Exchange in Warsaw, Warszawa 1925, p. 8.

⁸ R. Czerniawski, *Statuty Giełdy w Warszawie*, Skorpion, Warszawa 1996, p. 70.

⁹ Decision of the Minister of Treasury in consultation with the Minister of Industry and Trade of May 8, 1925, on approval of the statute of the Warsaw Money Exchange, M.P. 1925, no. 116.

¹⁰ Regulation of the President of the Republic of Poland of March 6, 1928 amending certain provisions of the Regulation of the President of the Republic of Poland of December 28, 1924 on the organization of exchanges, “Journal of Laws of 1928”, no. 27, item 250.

¹¹ Regulation of the Ministers of Industry and Trade, and Treasury and Justice of February 12, 1930 on the announcement of the consolidated text of the Regulation of the President of the Republic of Poland on the organization of exchanges, “Journal of Laws of 1930”, no. 23, item 209.

¹² Act of March 18, 1935 amending the Regulation of the President of the Republic of Poland of December 28, 1924 on the organization of exchanges, “Journal of Laws of 1935”, no. 24, item 163.

¹³ M. Puławski, *Dwieście lat minęło*, op. cit.

2. Internal organization of the Warsaw Money Exchange

The statutory bodies of the exchange included a general meeting of exchange members, an exchange board, a disciplinary committee, an arbitration committee, and an audit committee.

The general meeting brought together all the members of the exchange. The powers of this body included: appointing the members of the other bodies (except for the members of the disciplinary committee); approving of the closings of the exchange's accounts; approving of the board's requests for the purchase, sale, and encumbrance of the exchange's real estate assets; considering requests brought by the board; and deciding on the dissolution of the exchange (sec. 39 of the statute of 1925 – the previous statute stipulated the same powers except for deciding on the dissolution of the exchange). Ordinary meetings were convened annually to conduct standard activities. It was also possible to convene an extraordinary meeting “in the event of an immediate need” (sec. 34 of the statute of 1921 and sec. 39 of the statute of 1925). Both types of meetings were convened by the president of the exchange board, while an extraordinary meeting required the prior adoption of an appropriate resolution by the board.

The exchange board was a governing body, so its duties included everything related to the conduct of the affairs of the exchange. Both statutes contained a list of over ten specific tasks of the board (sec. 25 of the 1921 statute, sec. 49 of the statute of 1925), which included allowing currency and securities to be traded; admitting members to the exchange and allowing their proxies at the exchange; examining candidates for sworn brokers; appointing members of the disciplinary committee from among its members; and imposing penalties for breach of order. The term of office of the board members was 3 years, and their election had to be approved by the Minister of Treasury. The exchange was represented externally by the president of the board or his deputy.

The role of the disciplinary committee was to “resolve charges of an ethical nature, in particular charges of acts that violate merchant confidence brought against members of the exchange or their authorized representatives” (sec. 56 of the statute of 1925). Individual cases were considered by so-called disciplinary adjudication teams consisting of at least 3 people. The committee had the power to impose

the following penalties: a reprimand; a financial penalty; suspension from membership or substitution for an exchange member; and expulsion from the exchange. On one occasion (in the exchange report for 1924), mention is also made of the functioning of a disciplinary committee for brokers, which considered one case.¹⁴ However, the statute does not contain provisions constituting this body.

The arbitration committee was appointed with 25 (sec. 37 of the statute of 1921) and later 24 (sec. 70 of the statute of 1925) members, from among whom the arbitrators for the court of arbitration were selected. Members of the committee were obliged upon election to take an oath before the president of the exchange board with the following wording:

“I vow that in the position of arbitrator entrusted to me I will contribute to the consolidation of law and justice, that in deciding cases in the arbitration court I will administer justice according to my conscience, without being influenced by partiality, desire for profit, or any other personal considerations, that I will fulfill the duties of my office zealously. So help me God.”¹⁵

The audit committee had five members. Its tasks included vetting the exchange’s financial statements and balance sheets, and verifying their conformity with the accounting records. The results of audits were submitted by the committee to the exchange board for reading at the ordinary general meeting.

3. Court of arbitration

3.1. Mode of appointment and composition of the court

The institution of a court of arbitration for the Warsaw Money Exchange was introduced at the time of establishment of the exchange by the Act on the organization of exchanges in Poland. Its Article 14, and later the analogous provision of the Regulation on the organization of exchanges stipulated:

¹⁴ *Giełda Pieniężna w Warszawie. Sprawozdanie za rok 1924...*, op. cit., p. 8.

¹⁵ *Giełda Pieniężna w Warszawie. Sprawozdanie za rok 1925*, Publishing House of the Money Exchange in Warsaw, Warszawa 1926, pp. 19.

“for the settlement of disputes arising out of exchange transactions, an arbitration court shall be established exclusively, unless otherwise agreed by the parties in writing, the members of which shall be appointed by the parties from among the members of the arbitration committee.”

Thus, the court of arbitration was not a permanent institution, but it was appointed on an *ad hoc* basis when a dispute arose from among the members of the arbitration committee. The aforementioned provision was further clarified by the relevant provisions of the statutes of the exchange. Sec. 38 of the statute of 1921 provided for the selection of one arbitrator by each party, and sec. 71 of the statute of 1925 provided for the possibility of appointing “in equal numbers, one or more” arbitrators by each party. The president of the panel was elected by the arbitrators. If one of the parties did not appoint an arbitrator or the arbitrators could not agree among themselves on the choice of the president, the power to appoint them passed to the president (vice-president) of the exchange board or its member on duty (sec. 71 of the statute of 1925).

As it turned out, the seemingly clear and uncomplicated provisions raised questions in the doctrine. This was pointed out in the *Przegląd Prawa Handlowego* journal by Henryk Kon¹⁶ who stated that because neither the act nor the regulation provide for a situation in which the defendant does not elect – in accordance with the right it enjoys – a member of the court, the provisions of the statutes that provide for the election of an ex-officio judge contradict these acts. This, in turn, leads to the inability to appoint a court of arbitration whenever the defendant refuses to choose an arbiter.¹⁷ Henryk Kon thus argued that if the legislature wants to uphold the principle of selection of judges by the parties, it should supplement the existing regulation with a provision that allows the competence to designate a judge to pass to the president (or to the vice-president or member on duty) of the board of the exchange. However, arguing that the court in question has all the characteristics of a coercive court, he recommended that this rule should be abandoned altogether, and the selection of judges should be left to the chairman of the arbitration committee.¹⁸

¹⁶ A lawyer and a lecturer, a co-editor of the commentary *Prawo o Spółkach handlowych*. From 1925, an editor of the journal „Przegląd Prawa Handlowego”.

¹⁷ H.W. Kon, *Sąd rozjemczy giełdy warszawskiej*, „Przegląd Prawa Handlowego” (hereinafter: PPH) 1925, no. 1, p. 35.

¹⁸ Ibidem.

Henryk Kon's recommendations to amend the provisions of the regulation were supported by Stanisław Wróblewski.¹⁹ However, the latter found the refusal to give effect to the provisions of the statute of the exchange insofar as they provided for the ex-officio selection of an arbitrator to be too far-reaching. In his opinion, the fact that the will of the parties is the decisive factor should be taken into account already at the initial stage, that is, when deciding whether the court of arbitration is to have jurisdiction to settle the dispute at all. This is because, as indicated above, the competence of the court could be ruled out by the prorogation agreement entered into by the parties in writing. Thus, since the tacit consent of the parties subjected the dispute to a settlement by a court of arbitration, Stanisław Wróblewski did not see any problems with the fact that this implied consent also extends to the application of the provisions of the statute (selection of a judge ex officio) if a party does not exercise its right.²⁰

Wróblewski's interpretation was reflected in practice and sec. 71 of the statute was applied in the discussed scope. However, the rightful demands to rephrase the wording of sec. 27 of the Regulation on the organization of exchanges were not approved by the legislature – this issue was omitted from the amending regulation of 1928 and the original wording of the provision remained unchanged until the end of the operation of the Warsaw Money Exchange due to the German and Russian attack on Poland in September 1939 (formally, the Regulation on the organization of exchanges was repealed by the Decree of September 21, 1950 on the State Trade Inspection)²¹.

The statutes also provided for the requirement to exclude a judge from considering a case if: he was a party to the dispute or a representative of one of the parties, or the outcome of the case affected his interests; he was a relative of one of the parties; there was another important reason justifying doubts about his impartiality (sec. 40 of the statute of 1921 – section 72 of the statute of 1925 provided for the application of the provisions of the previous statute in this regard).

¹⁹ A judge, a university teacher, the author of commentaries and textbooks on civil and commercial law. Later also the President of the Supreme Audit Office and the Senator of the Republic of Poland.

²⁰ S. Wróblewski, *Giełdowy Sąd Rozjemczy a Sąd Polubowny*, PPH 1925, no. 7, p. 375.

²¹ Regulation of September 21, 1950 on State Trade Inspection, "Journal of Laws of 1950", no. 44, item 396.

4. Scope of competence

Both the Act of 1921 and the Regulation of 1924, and the statutes of the Warsaw Money Exchange issued pursuant to the two acts, granted to the court of arbitration the authority to settle disputes arising from exchange transactions. The definition of an exchange transaction does not appear only in the statute of 1921. In the other acts, the definitions are identical in content, the one indicated in the statute of 1925, however, is more concisely worded:

“Exchange transactions shall be defined as contracts that have been concluded at the exchange premises and time designated by the Exchange Board (at an exchange meeting), regarding values that are admitted to be traded and quoted at the exchange, and that have been certified by a contract sheet” (sec. 21).

Only members of the exchange (and, on their behalf, their representatives) were entitled to enter into exchange transactions, according to Section 8 of the statute of 1925, so the court of arbitration was competent to settle disputes that arose only between such persons. If a transaction was concluded at the exchange, but involved values other than those admitted to be traded and quoted at the exchange, i.e., securities, bills of exchange, checks, money orders, currency, coins, and precious metals indicated in Article 1 of the Act of 1921 or sec. 3 of the Regulation of 1924, a state court was competent to adjudicate any disputes arising from such a transaction. The requirement to certify the transaction by a contract sheet meant that only contracts entered into through a broker (and not directly by the parties) were subject to the competence of the court of arbitration.

Henryk Kon believed that if a counterclaim is filed by a defendant, the settlement of which will affect the possibility of settling the main action, it is a state court, not the court of arbitration, that should adjudicate both actions.²² He supported this valid argument by inferring a legal analogy from Article 39 of the Act of November 20, 1864 – Civil Judicial Procedure, which was then in effect in the former Kingdom of Poland,²³ according to which the magistrate should withhold a ruling on the

²² H.W. Kon, *Sąd rozjemczy...*, op. cit., p. 38.

²³ W. Nowakowski, *Ustawa postępowania sądowego cywilnego z dnia 20 listopada 1864 roku ze zmianami zaprowadzonemi przez najwyżej zatwierdzone postanowienie z dnia 19 lutego 1875 r. i z objaśnieniami ułożonemi przez Władysława Nowakowskiego. Cz. 1 (Art. 1–201)*, Warszawa 1878.

main action and leave it to the parties to resolve the dispute before a district court in a situation where the counterclaim falls outside the scope of the magistrate's competence.²⁴

The amending regulation of 1928 introduced a significant expansion of the competence of the court of arbitration. Pursuant to Article 1 (16) of that regulation, firstly, the court's competence was expanded to include disputes arising from transactions not related to an exchange (i.e., entered into outside the designated exchange premises or time), and secondly, a paragraph was added to sec. 27 of the Regulation of 1924, which reads as follows:

“Disputes between members and non-members of an exchange, insofar as the subject of the dispute involves values authorized at the exchange in question, may be subject to adjudication by the court of arbitration of the exchange, provided that the parties to the dispute have submitted the dispute to the adjudication by this court by written agreement.”

It seems that the addition of this paragraph was a response to a practice, which has been in place for years, where parties to a transaction concluded outside the exchange agreed to arbitration and designated the court of arbitration of the exchange as the court competent to adjudicate the case. This procedure was noticed and described as early as 1925 by Stanisław Wróblewski who, in the aforementioned publication *Giełdowy Sąd Rozjemczy a Sąd Polubowny* [The Exchange Court of Arbitration and a Court of Conciliation] gave an affirmative answer to, among others, the question of whether the court of arbitration can consider a matter outside its competence, which is submitted to it only on the basis of the consensual will of the parties (and there is no statutory provision prohibiting the consideration of that matter by the court of arbitration).²⁵

The author emphasized that his considerations mainly concerned the legal status prevailing in the territory of the former Austrian partition, but there did not seem to be any obstacle to the application of this practice also on the grounds of the legislation in force in the territory of the former Russian partition. In any case, any doubts in this regard were dispelled by the 1928 amendment.

²⁴ Ibidem, p. 43.

²⁵ S. Wróblewski, *Giełdowy Sąd Rozjemczy...*, op. cit., p. 378.

The changes introduced by the Regulation were positively assessed in the exchange report for 1928, where, due to the expansion of the authority of the court of arbitration, a prediction was made that, among other things, the number of cases heard by the court would increase and that this would contribute to “a more accurate and robust discharge of transactions.”²⁶ It is not known how the amendment affected reliability in contract performance, but one can certainly say that it did not contribute to an increase in the number of lawsuits brought before the court of arbitration in subsequent years. Indeed, according to data presented in annual exchange reports, the number of cases heard by this court between 1929 and 1938 was no more than 20 per year.²⁷

5. Proceedings before the court of arbitration

The commodity and stock exchange legislation regulated only certain procedural issues. Accordingly, in the proceedings before the exchange court of arbitration, the provisions of the relevant acts regulating the civil procedure had to be applied to the remaining issues. With respect to the Warsaw Money Exchange, until 1933 the applied law was the aforementioned Act of November 20, 1864 on the judicial procedure.

Admittedly, the relevant provisions of the Act of 1921 (Article 14) and the Regulation of 1924 (Section 28) provided for the application of the provisions of legislation in force in former partitions only with regards to the validity and enforceability of rulings of the court of arbitration, but there are no grounds for denying the act’s applicability also in the remaining scope necessary to ensure a proper procedure. In 1930, after more than a decade of legislative work, the Regulation of the President of the Republic of Poland – the Code of Civil Procedure²⁸ was enacted, and came into force on January 1, 1933; from then on, it was the law applicable to proceedings before the court of arbitration of the Warsaw exchange.

²⁶ *Giełda Pieniężna w Warszawie. Sprawozdanie za rok 1928*, Publishing House of the Money Exchange in Warsaw, Warszawa 1928, p. 14.

²⁷ The exact statistics on the number of cases handled by the court of arbitration in each year of the operation of the Warsaw Money Exchange are given further in this article.

²⁸ Regulation of the President of the Republic of Poland of November 29, 1930 – Code of Civil Procedure, “Journal of Laws 1930”, no. 83, item 651.

Section 28 of the Regulation of 1924 stipulated that proceedings before the court of arbitration were open to members of the exchange and to those who took their place in the exchange. However, the openness could be ruled out in special cases.

Henryk Kon, already mentioned herein, pointed out two fundamental flaws in the solutions provided for proceedings before the court of arbitration by the commodity and stock exchange legislation. The first was the finality of the judgments issued in the first instance.²⁹ Both Section 27 of the Regulation of 1924 and Section 72 of the statute of the exchange issued thereunder stipulated that appeals against the verdicts of the court of arbitrations were inadmissible. It is known that, due to the dynamics of the relations and the volatility of the market values, disputes arising from exchange transactions should be resolved as quickly as possible. However, this is not a sufficient reason to deprive a party of the right to appeal the judgment. Another serious shortcoming, in Henryk Kon's opinion, was the legal loophole associated with the fact that a time limit for the court of arbitration to hear a case and issue a verdict was not set (either in the act or in the regulation), which, in extreme cases, could lead to the deprivation of a party's right to resort to a court.³⁰

6. Activities of the court of arbitration from 1922 to 1938

The major part of the information on the activities of the court comes from the exchange reports prepared annually. Unfortunately, there too one does not often come across a more detailed description and analysis of the cases handled in a given year. As a rule, the paragraph in the report devoted to the court of conciliation only provides statistics on the number of the handled lawsuits and the hearings allocated for this purpose, as well as indicates how many of the proceedings ended with an amicable settlement and how many had to end with the court's judgment. The chart below (Chart 1) covers the years from 1922 to 1938, since the Act of 1921 became effective 6 months after the date of its promulgation (Article 24), and the exchange was not transformed (from the Warsaw Exchange to the Warsaw Money Exchange) until the end

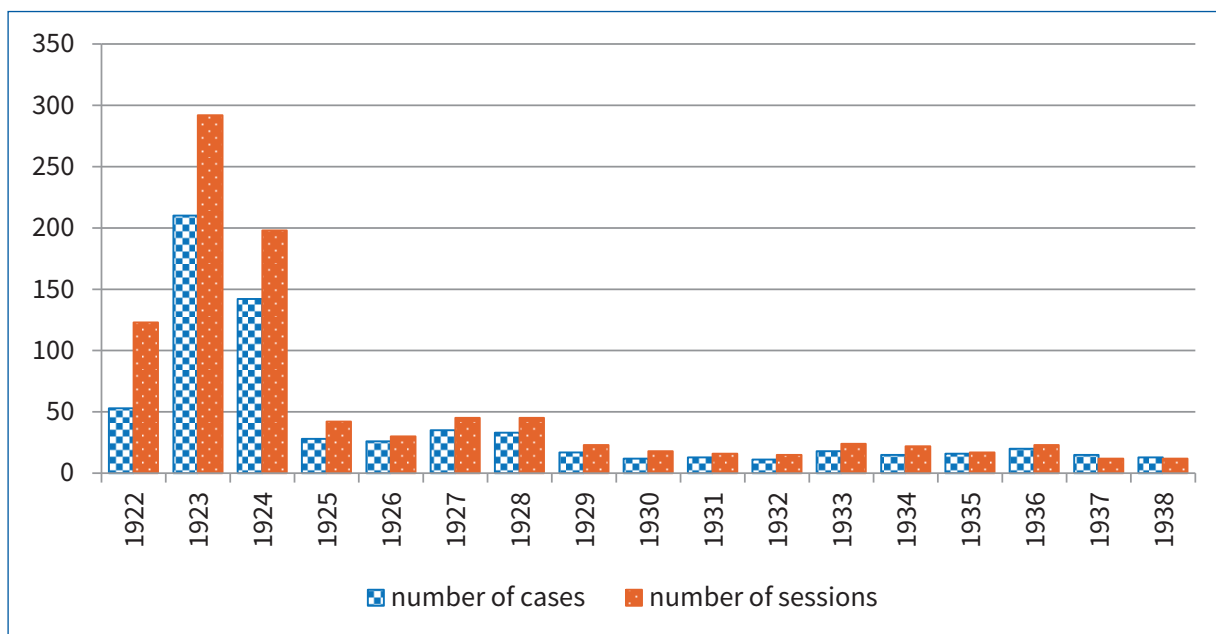
²⁹ H.W. Kon, *Sąd rozjemczy...*, op. cit., p. 43.

³⁰ Ibidem.

of the year.³¹ For obvious reasons (the outbreak of World War II), there is also no data for the last months of operation of the exchange.

One can clearly see that the court of arbitration was most active in the first three years of the operation of the exchange. Thereafter, the number of processed cases dropped sharply and remained at a low level until the end of the operation of the exchange (despite the lack of data, it is difficult to expect that in the first half of 1939 the number of adjudicated cases was dramatically different from previous years).

Chart 1. The activities of the court of arbitration of the Warsaw Money Exchange from 1922 to 1938



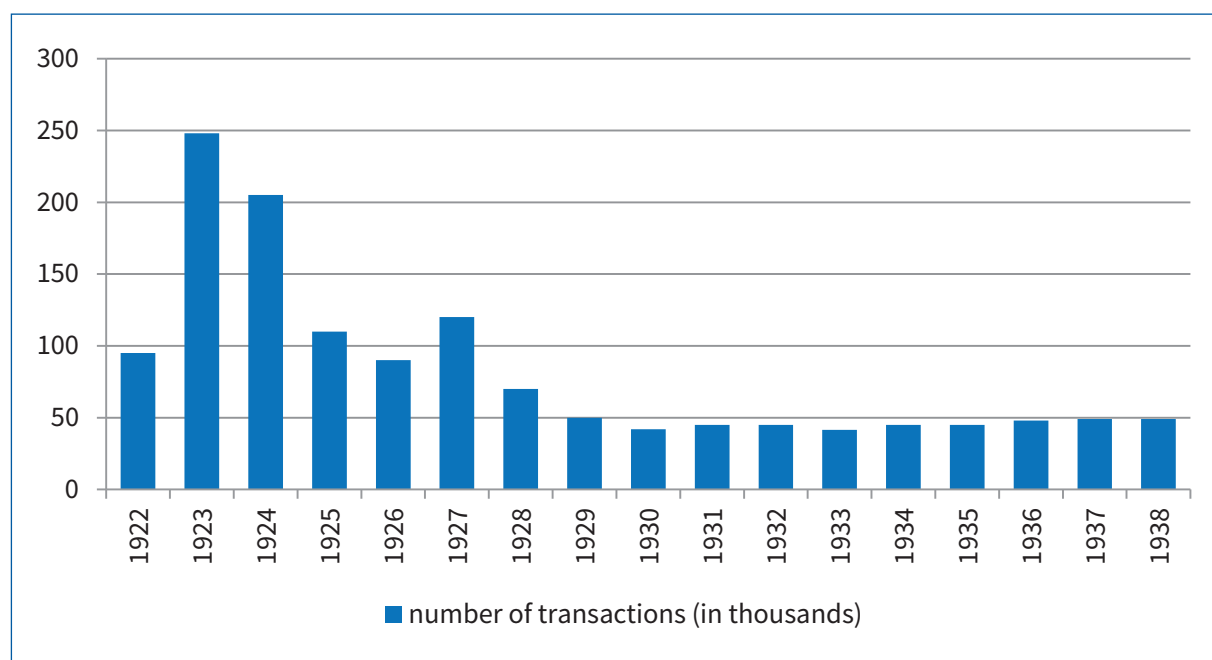
Source: prepared by the authors on the basis of the reports of the Warsaw Money Exchange for the years 1922–1938.

The causes of this situation can be found primarily in the country’s economic situation, which was directly reflected in the intensity of trading at the exchange. On the other hand, the number of transactions concluded at the exchange was in a way reflected in the number of disputes arising from those transactions. The beginning of the third decade of the 20th century was a period of tumultuous economic transition and of the intensive reconstruction of the country after 123 years of partitions that ended with the 1st World War. The exchange reports from 1922–1924 almost alternately

³¹ *Giełda Pieniężna w Warszawie. Sprawozdanie za rok 1921...*, op. cit., p. 8.

discuss optimistic sentiments related to, among other things, the reduction of the national debt,³² and the crisis associated with hyperinflation.³³ At the time, however, Poland was constantly establishing new business contacts, and experts wrote of “increased migration of companies”³⁴ and of a sharp increase in stock prices.³⁵ All this caused a significant increase in the volume of trade in currencies and dividend securities,³⁶ as shown in Chart 2:

Chart 2. Number of transactions concluded at the Warsaw Money Exchange from 1922 to 1938



Source: prepared by the authors on the basis of the reports of the Warsaw Money Exchange for the years 1922–1938.

As we can see, 1923 and 1924 brought the highest numbers in terms of the number of transactions concluded at the exchange. This increase corresponds to the number of cases handled by the court of arbitration in those years. After another severe crisis of 1925, the years 1926–1928 were a period of relative stability in the country’s

³² *Giełda Pieniężna w Warszawie. Sprawozdanie za rok 1922*, Publishing House of the Money Exchange in Warsaw, Warszawa 1923, p. 3.

³³ *Giełda Pieniężna w Warszawie. Sprawozdanie za rok 1923*, Publishing House of the Money Exchange in Warsaw, Warsaw 1924, passim.

³⁴ M. Paneth, *Giełdy Pieniężne*, in: M. Dąbrowski, P. Lot, eds., *Dziesięciolecie Polski Odrodzonej. Księga pamiątkowa 1918–1928*, Warszawa–Kraków 1928, p. 1125.

³⁵ *Giełda Pieniężna w Warszawie. Sprawozdanie za rok 1922...*, op. cit., p. 3.

³⁶ Ibidem.

economic situation and brought hope for fast economic growth. However, this hope turned out futile as early as 1929, when the greatest economic crisis in history broke out (in Poland it continued actually until 1936), after which the economy was unable to fully recover due to the outbreak of World War II. This downward trend was clearly reflected in the limited activities of the court of arbitration.

A completely different issue that can be pointed out by analyzing Chart 1 is that in the first year of operation, the court of arbitration needed significantly more hearings to adjudicate the same number of cases than in the subsequent years. In 1922 there were on average more than 2 court sessions per case (123/53), while in the subsequent years the average number was less than 1.5. This was probably due to the fact that the newly formed body gradually gained experience in resolving disputes concerning specific subject matter.

7. Conclusion

In the interwar period in Poland, the institution of a court of arbitration was a novelty in the organizational structure of exchanges. It is therefore not very surprising that certain issues related to its functioning (in particular, the appointment of its arbiters) raised questions in both the doctrine and practice. The role of the legislator in such situations is to appropriately respond and adapt the legislation to the market conditions. In this regard, it should be acknowledged, on the one hand, that the Polish legislator was able to respond efficiently to some of the practices followed by exchange participants (such as the provision on arbitration outside the competence of the conciliation court designated by the act) and to make appropriate amendments and the relevant legislation, while, on the other hand, it should be noted that it remained passive in the most questionable cases. However, this inactivity did not significantly affect the activities of the court of arbitration of the Warsaw Money Exchange – recourse to functional interpretation by representatives of the doctrine and the practice formed in this regard made it possible to adopt provisions in the statute of the exchange that corrected the shortcomings of the law.

The very idea of establishing a court of arbitration should be considered right. This is because the legal relations which entered into in the framework of exchange trading are characterized by complexity and dynamics, and specialized knowledge

is needed to properly resolve the disputes that arise therefrom. Unfortunately, this idea encountered insurmountable external obstacles, primarily the Great Depression and World War II, which hindered or prevented the operation of this institution, making it impossible to give a clear opinion about its performance in the long term. However, from the available data it can be concluded that the court of arbitration of the Warsaw Money Exchange performed its role adequately. This is because, as emphasized several times in annual reports, it consistently contributed to ensuring integrity in the performance of obligations and maintaining high ethical standards in the trade conducted at the exchange.

References

Legal acts

Act of January 20, 1921 on the organization of exchanges in Poland, “Journal of Laws of 1921”, no. 13, item 71.

Regulation of the President of the Republic of Poland of November 29, 1930 – the Code of Civil Procedure, “Journal of Laws of 1930”, no. 83, item 651.

Act of March 18, 1935 amending the Regulation of the President of the Republic of Poland of December 28, 1924 on the organization of exchanges, “Journal of Laws of 1935”, no. 24, item 163.

Regulation of September 21, 1950 on State Trade Inspection, “Journal of Laws of 1950”, no. 44, item 396.

Regulation of the President of the Republic of Poland of December 28, 1924 on the organization of exchanges, “Journal of Laws of 1924”, no. 114, item 1019.

Regulation of the President of the Republic of Poland of March 6, 1928 amending certain provisions of the Regulation of the President of the Republic of Poland of December 28, 1924 on the organization of exchanges, “Journal of Laws of 1928”, no. 27, item 250.

Decision of the Ministers of Treasury and Industry and Trade of November 4, 1921, on approval of the statute of the Warsaw Money Exchange, M.P. 1921, no. 271.

Decision of the Minister of Treasury in consultation with the Minister of Industry and Trade of May 8, 1925, on approval of the statute of the Warsaw Money Exchange, M.P. 1925, no. 116.

Literature

Czerniawski Ryszard, *Statuty Giełdy w Warszawie*, Skorpion, Warsaw 1996.

Giełda Pieniężna w Warszawie. Sprawozdanie za rok [1921–1938], Publishing House of the Money Exchange in Warsaw, Warszawa [1922–1939].

Kon Henryk W., *Sąd rozjemczy giełdy warszawskiej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1925, no. 1, pp. 35–45.

Marks Bogusław Piotr, *Kwestie etyczne w prawie giełdowym okresu zaborów i pierwszych lat niepodległości Polski (do 1921 r.)*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2010, vol. 13, no. 2, pp. 71–82.

Nowakowski Władysław, *Ustawa postępowania sądowego cywilnego z dnia 20 listopada 1864 roku ze zmianami zaprowadzonymi przez najwyżej zatwierdzone postanowienie z dnia 19 lutego 1875 r. i z objaśnieniami ułożonymi przez Władysława Nowakowskiego. Cz. 1, (Art. 1–201)*, Warszawa 1878.

Paneth M., *Giełdy Pieniężne*, [in:] eds M. Dąbrowski, P. Lot, *Dziesięciolecie Polski Odrodzonej. Księga pamiątkowa 1918–1928*, Warszawa–Kraków 1928, pp. 1125–1127.

Puławski Mieczysław, *Dwieście lat minęło. Krótkie opisanie dziejów giełd papierów wartościowych w Polsce*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2017, no. 5 (89), part 2, *Rynki kapitałowe*, pp. 169–190.

Wróblewski Stanisław, *Giełdowy Sąd Rozjemczy a Sąd Polubowny*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1925, no. 7, pp. 375–381.

► SUMMARY

The Court of Arbitration of the Warsaw Money Exchange (1921–1939)

The purpose of this article is to present the institution of the court of arbitration, which existed in the years 1921–1939 at the Warsaw Money Exchange. In the first part of the article the authors focused on providing an overview of the historical and legal context of the establishment of this institution. They discussed the commodity and stock exchange legislation in force during the interwar period in Poland and the provisions of the statute of the exchange that are relevant to the topic under discussion. Further in the article the authors addressed the fundamental issues related to the internal organization of the exchange and the functioning of its various bodies. The institution of the court of arbitration was comprehensively analyzed: the authors describe the mode of appointment and composition of the court while noting the doubts raised by the inexact drafting of the provisions of the relevant act, discuss the procedural issues, and examine the activities of the institution.

The discussion presented in the article allows us to make some important observations. Firstly, the very idea of establishing a court of arbitration was a commendable idea, as it stemmed from a thorough knowledge of the conditions under which an exchange operated and from a recognition of the need to ensure high standards and security of trading. Despite extremely difficult external conditions (critical economic situation,

economic stagnation), the court provided adequate protection for the rights of the parties to exchange transactions until the outbreak of World War II. Secondly, the unique conditions under which the legislative process for commodity and stock exchange legislation took place resulted in certain inaccuracies and loopholes. Sometimes the legislature recognized and eliminated these deficiencies. Sometimes, however, flawed regulations were overlooked and continued to operate in the legal system for many years. Thirdly, despite the sluggishness of the legislature, the doctrine and the practice made it possible to develop appropriate mechanisms to ensure the proper functioning of the court of arbitration.

Mikołaj Truszkowski

- ▶ Uniwersytet Łódzki
(University of Lodz, Poland)
- ▶ e-mail: ul0264162@edu.uni.lodz.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-4262-5776

Anna Warston

- ▶ Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie
(Jan Dlugosz University in Czestochowa, Poland)
- ▶ e-mail: anna.warston@doktorant.ujd.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0001-9452-3459

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.13

PRAWO WŁAŚCIWE DLA OKREŚLENIA STOSUNKÓW MIĘDZY RODZICAMI A DZIEĆMI W PRAWIE PRYWATNYM MIĘDZYNARODOWYM – ANALIZA W UJĘCIU HISTORYCZNOPRAWNYM

Abstrakt

Stosunki między rodzicami a dziećmi są istotne ze względu na fundamentalne prawa i obowiązki wynikające z rodzicielstwa. Prawo do utrzymania stosunków rodzinnych stanowi ważny element ochrony praw dziecka i równowagi między prawami stron. Celem analizy jest przedstawienie zagadnienia prawa właściwego dla określenia stosunków między rodzicami a dziećmi w prawie prywatnym międzynarodowym w ujęciu historycznoprawnym. Dodatkowo w publikacji zostaną wskazane wybrane problemy prawne wynikające ze stosowania przepisów ustaw kolizyjnych z 1926, 1965 oraz 2011 r. Warto zaznaczyć, iż w aktach prawnych okresu 20-lecia międzywojennego prawodawca dzielił dzieci na „prawe” i „nieprawe”. W czasach powojennych, z uwagi na silną krytykę przedstawicieli literatury przedmiotu, ustawodawca odszedł od przytoczonego podziału zstępnych. Autorzy, poprzez historycznoprawne ujęcie tematu, prezentują ewolucję przepisów regulujących te kwestie, biorąc pod uwagę zmieniające się normy prawne oraz ich wpływ na obowiązujące obecnie zasady prawa prywatnego międzynarodowego.

W tym celu autorzy posługują się metodami historyczno-, teoretyczno- oraz dogmatyczno-prawną, posiłkując się źródłami takimi jak akty normatywne, orzeczenia judykatury oraz poglądy przedstawicieli doktryny. W ramach podejścia dogmatycznego autorzy analizują treść i strukturę obowiązujących przepisów prawnych, uwzględniając zarówno ich literę, jak i interpretację doktryny prawniczej. Skupiając się na wykładni poszczególnych norm prawnych, badacze identyfikowali zasady, reguły oraz wyjątki, mające znaczący wpływ na stosunki między rodzicami a dziećmi w kontekście prawa prywatnego międzynarodowego. Ponadto publikację wzbogacono o orzeczenia Sądu Najwyższego z okresu II RP, jak również o najnowsze orzecznictwo współczesne.

Słowa kluczowe: pochodzenie dziecka, rodzina, prawo prywatne międzynarodowe, pochodzenie ślubne, prawo rodzinne

THE LAW APPLICABLE TO DETERMINING THE RELATIONS BETWEEN PARENTS AND CHILDREN IN PRIVATE INTERNATIONAL LAW – AN ANALYSIS IN A LEGAL-HISTORICAL PERSPECTIVE

Abstract

The relationship between parents and children is important because of the fundamental rights and responsibilities of parenthood. The right to maintain family relationships is an important element in the protection of children's rights and so is the balance between the parents' rights and the child's well-being. The aim of the analysis is to present the issue of the law applicable to determining relations between parents and children in private international law from a historical and legal perspective. Additionally, the publication will indicate selected legal problems arising from the application of the provisions of the Conflict of Laws of 1926, 1965 and 2011. It is worth noting that in the legal acts of the interwar period, the legislator divided children into "legal" and "illegitimate". In post-war times, due to strong criticism from representatives of the literature on the subject, the legislator departed from the above-mentioned division of descendants. The authors, through a historical and legal approach to the topic, present the evolution of the provisions regulating these issues, taking into account the changing legal norms and their impact on the currently applicable principles of private international law. For this purpose, the authors use historical, theoretical and dogmatic-legal methods, relying on sources of normative acts, judicial decisions and views of the doctrine. As part of the dogmatic approach, the authors analyze the content and structure of applicable legal provisions, taking into account both their letter and the interpretation of legal doctrine. Focusing on the analysis of specific legal norms, researchers identified principles, rules and exceptions that have a significant impact on relations between parents and children in the context of private international law.

Key words: child's origin, family, private international law, illegitimate child, family law

1. Wstęp

Stosunki osobiste między rodzicami a dziećmi odgrywają kluczową rolę z punktu widzenia instytucji rodziny. W związku z tym unormowania dotyczące tych zagadnień obecne są w systemach prawnych od czasów antycznych. Ponadto europeizacja i globalizacja mają istotny wpływ na prawo prywatne międzynarodowe, wprowadzając nowe wyzwania i zmieniając tradycyjne podejścia do regulacji stosunków prawnych między podmiotami z różnych państw. Mając to na uwadze, w ustawach kolizyjnych od 1926 r. polski ustawodawca zawarł regulacje z zakresu tytułowej kwestii. Zasadniczym celem artykułu jest przedstawienie zagadnienia prawa właściwego dla określenia stosunków między rodzicami a dziećmi w prawie prywatnym międzynarodowym w ujęciu historycznoprawnym. W tym celu autorzy posługują się metodami historyczno-, teoretyczno- oraz dogmatycznoprawną, posiłkując się źródłami aktów normatywnych, orzeczeniami judykatury oraz poglądami doktryny.

2. Regulacje okresu 20-lecia międzywojennego

Po odzyskaniu niepodległości przez nowo odrodzoną II Rzeczpospolitą na ziemiach polskich obowiązywało aż pięć obcych systemów prawnych: niemiecki, austriacki, rosyjski, francuski oraz węgierski¹. Od momentu „zrzczenia zaborczych okowów” najwybitniejsi przedstawiciele doktryny prawniczej żądali natychmiastowego rozpoczęcia prac ujednociających obowiązujące prawo². Warto przy tym podkreślić, iż poglądy te odnosiły się także do unifikacji przepisów prawa rodzinnego, co znalazło odzwierciedlenie w ich priorytetowym traktowaniu w powołanej w 1919 r.

¹ J. Markiewicz, *Kształtowanie się polskiego systemu prawa sądowego i jego twórcy w okresie międzywojennym 1919–1939 (zagadnienia wybrane)*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2010, t. 3, s. 113–114.

² F. Bossowski, *O naszych najbliższych zadaniach ustawodawczych*, „Kwartalnik Prawa Cywilnego i Karnego” 1919, z. 1, s. 119–123; W. Makowski, *W sprawie ujednostajnienia ustawodawstwa*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1919, nr 2–3, s. 13; K. Fierich, *Kilka uwag w sprawie obecnych zadań ustawodawstwa polskiego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1919, nr 15, s. 141; M. Krzesimowski, *Nieco o naszej działalności prawodawczej*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1920, nr 46, s. 362–363; F. Zoll, *Nasze zadania najbliższe w dziedzinie międzynarodowego i międzydzielnicowego prawa prywatnego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1919, nr 23, s. 231; S. Milewski, A. Redzik, *Themis i Pheme. Czasopiśmiennictwo prawnicze w Polsce do 1939 roku*, Warszawa 2011, s. 213–214.

Komisji Kodyfikacyjnej³. Niestety, projekty odnoszące się do tej gałęzi prawa były odrzucane przez Kościół katolicki i opinię publiczną z powodów ideologicznych⁴. W związku z tym do 1 lipca 1946 r.⁵ w dalszym ciągu obowiązywały regulacje państw zaborczych⁶.

Słusznie zauważyli Stanisław Milewski i Adam Redzik, że na łamach „Gazety Sądowej Warszawskiej” domagano się prowadzenia równoległych wobec opracowywania projektów poszczególnych ustaw prac prawodawczych nad *le droit interprovincial privé* (prawem prywatnym międzydzielnicowym)⁷. Należy zgodzić się również z Leonardem Górnickim, iż unormowania te różniły się od prawa prywatnego międzynarodowego normami będącymi w kolizji. W przypadku prawa prywatnego międzydzielnicowego są to normy poszczególnych obszarów (dzielnic) w obrębie jednego państwa, zaś prawa prywatnego międzynarodowego – normy własnego oraz obcego państwa⁸. Należy również wskazać, iż w okresie 20-lecia międzywojennego normy prawa prywatnego międzydzielnicowego miały subsydiarny (pomocniczy) charakter w stosunku do jego międzynarodowego odpowiednika⁹. Wskazywały bowiem, które przepisy prawa obowiązujące na obszarze danej dzielnicy należało zastosować. Dodatkowo w kontekście panującego na ziemiach polskich chaosu prawnego należy dodać, iż owe akty normatywne odegrały znaczącą rolę na etapie stosowania prawa

³ D. Makitła, *Historia prawa w Polsce*, Warszawa 2008, s. 506.

⁴ Z. Radwański, *Prawo cywilne i proces cywilny*, [w:] *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939. Część II*, red. F. Ryszka, Warszawa 1968, s. 161–162; J. Dworas-Kulik, K. Moriak-Protopopowa, *Projekt Lutostańskiego a bolszewickie regulacje prawne dotyczące prawa małżeńskiego okresu międzywojennego*, „Kościół i Prawo” 2020, nr 1, s. 194–195; D. Makitła, Z. Naworski, *Historia prawa na ziemiach polskich. Polska pod zaborami. II Rzeczpospolita. Zarys wykładu*, Toruń 2000, s. 64–65,

⁵ Dekret z dnia 14 maja 1946 r. – Prawo opiekuńcze (Dz.U. 1946 nr 20, poz. 135); Dekret z dnia 22 stycznia 1946 r. – Prawo rodzinne (Dz.U. 1946 nr 6, poz. 52); B.K. Truszkowski, *Karcenie dzieci na ziemiach polskich. Regulacje prawne od XIX wieku do dziś*, „Miscellanea Historico-luridica” 2020, z. 1, s. 65.

⁶ Należy jednak wskazać, że 13 lipca 1939 r. uchwalono ustawę o ułatwieniu przysposobienia małoletnich (Dz.U. 1939 nr 63, poz. 416), przy czym ten akt normatywny nie odnosił się do tytułowego zagadnienia.

⁷ S. Milewski, A. Redzik, op. cit., s. 213–214; V.F. Dvorský, *Międzydzielnicowe prawo prywatne w międzywojennych Polsce i Czechosłowacji*, „Forum Prawnicze” 2020, nr 5, s. 71.

⁸ L. Górnicki, *Założenia i koncepcje kodyfikacji prawa w II RP*, „Prawo i Więź” 2022, nr 4, s. 640.

⁹ R. Jastrzębski, *Prawo prywatne międzydzielnicowe. Zarys problematyki*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2015, z. 3, s. 288.

(szczególnie w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości)¹⁰. Bowiern judykatura okresu II Rzeczypospolitej, rozstrzygając spory, kierowała się nieuchwalonymi jeszcze projektami ustaw kolizyjnych¹¹.

W świetle prawa prywatnego międzynarodowego¹² oraz prawa prywatnego międzydzielnicowego¹³ zagadnienie pochodzenia dziecka zostało uregulowane w art. 18–22 przytoczonych ustaw¹⁴. Zgodnie z regulacją normatywną „o ślubnem pochodzeniu dziecka rozstrzygało prawo ojczyste męża matki z czasu urodzenia dziecka¹⁵. Jeżeli wówczas mąż nie żył, właściwe było prawo zmarłego z czasu jego śmierci”. Fryderyk Zoll wskazywał, iż przepis ten pośrednio wskazywał prawo właściwe dla uznania potomka za „ślubne dziecko”. U podstaw skonstruowania omawianej jednostki redakcyjnej w przytoczonym brzmieniu stało założenie, że o statusie dziecka powinno rozstrzygać „jego własne prawo personalne”. Było ono, zdaniem głównego twórcy ustaw kolizyjnych, silnie skorelowane z „prawem personalnym” męża matki¹⁶. Korespondowało to z pozostałymi postanowieniami omawianych aktów normatywnych, zgodnie z którymi dziecko ślubne nabywało *ex lege* obywatelstwo ojca¹⁷ oraz dzieliło

¹⁰ Rozprawa doktorska B.K. Truszkowskiego przygotowana w Katedrze Nauk Historyczno-Prawnych, Teorii i Filozofii Prawa oraz Komparatystyki Prawniczej pod kierunkiem dr. hab. Piotra Fiedorczyka, prof. UwB, *Prawo o aktach stanu cywilnego w II Rzeczypospolitej. Jedno państwo, pięć reżimów prawnych*, Białystok 2022, s. 459.

¹¹ L. Górnicki, *Prawo prywatne międzydzielnicowe z 1926 r.*, [w:] *Okresy przejściowe – ustrój i prawo*, red. J. Przygodzki, Wrocław 2019, s. 164.

¹² Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych międzynarodowych z 1926 r. (Dz.U. 1926 nr 101, poz. 580, z późn. zm.) (dalej: dalej: p.p.m).

¹³ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych wewnętrznych z 1926 r. (Dz.U. 1926 nr 101, poz. 580, z późn. zm.) (dalej: dalej: p.p.m.d.).

¹⁴ P. Mostowik, *Pochodzenie dziecka (macierzyństwo i ojcostwo) w prawie prywatnym międzynarodowym*, „*Studia Prawa Prywatnego*” 2014, z. 3–4, s. 61.

¹⁵ Prawo prywatne międzydzielnicowe mówiło o „prawie, któremu mąż matki podlegał osobiście”.

¹⁶ F. Zoll, *Międzynarodowe i międzydzielnicowe prawo prywatne w zarysie*, Warszawa 1937, s. 41; Autor nieznany, *Prawo cywilne familijne. Pokrewieństwo i powinowactwo; uznanie, uprawnienie i wywód rodu; przysposobienie; opieka; ubezwłasnowolnienie, opracowane na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. K. Lutostańskiego*, Warszawa 1932, s. 20; w czasie prac kodyfikacyjnych L. Petrażycki stwierdzał, że „prawo męża matki powinno być zawsze stosowane”.

¹⁷ Art. 5 ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego (Dz.U. 1920 nr 7, poz. 44, z późn. zm.): „Przez urodzenie dzieci ślubne nabywają obywatelstwo ojca, dzieci nieślubne – obywatelstwo matki”.

jego miejsce zamieszkania¹⁸. *A contratio* wskazywano, iż niemożność przypisania potomkowi na podstawie art. 18 przymiotu „ślubnego” oznaczało uznanie dziecka za „nieślubne”. Na gruncie praktyki stosowania prawa taka sytuacja mogła mieć miejsce, gdy: dziecko urodziła kobieta niezamężna lub według prawa personalnego męża z czasu urodzenia się dziecka (względnie śmierci męża), dziecko ma być uważane za nieślubne¹⁹.

W przypadku uznania dziecka za „prawe” dla określenia stosunków między rodzicami a tymi zstępnymi właściwe było „prawo, któremu rodzice i dzieci osobiście podlegały”²⁰. Należy jednak zaznaczyć, iż w praktyce właściwym było prawo personalne męża, gdyż zgodnie z art. 2 w związku z art. 3 pkt 2 p.p.m.d. matka i dzieci dzieliły miejsce zamieszkania *pater familias*²¹. Dodatkowo warto wskazać, iż „stosunki między rodzicami a dziećmi” rozumiano w ujęciu szerokim, a więc pod pojęciem tym rozumiano relacje i stosunki osobiste i majątkowe²². Natomiast w przypadku, gdyby dziecko podlegało innemu prawu (co najczęściej następowało po uzyskaniu przez nie pełnoletniości), właściwym było prawo, „któremu strony wspólnie podlegały do ostatniego czasu”. Stanowiło to zabezpieczenie dla relacji majątkowych rodzic–dziecko, gdyż uniemożliwiało podleganie prawu przewidującemu fakultatywny „obowiązek utrzymywania zubożałych rodziców”²³. Wyjątki od tej zasady stanowiło:

1. odejście od zasady personalności prawa na rzecz *lex rei sitae*, które uzasadniane było relacją między nieruchomością a państwem, na obszarze którego się

¹⁸ Art. 3 pkt 2 p.p.m.d. z 1926 r.: „Mężatka sądownie nie rozłączna idzie co do miejsca zamieszkania za mężem; nieletnie lub niewłasnowolne dzieci ślubne, uprawnione (legitymowane) i przysposobione (adopotowane) idą za ojcem, nieślubne – za matką”.

¹⁹ F. Zoll, *Międzynarodowe i międzydzielnicowe...*, s. 41.

²⁰ W przypadku p.p.m. z 1926 r. – „ich prawo ojczyście”.

²¹ Prawo właściwe było bowiem określane według zasady *domicilium*, tj. miejsca zamieszkania; zmiana prawa osobistego następowała jednak dopiero po upływie roku (w wyniku dekretu z dnia 8 października 1945 r. o zmianie prawa prywatnego międzydzielnicowego okres ten skrócono do miesiąca); P. Mostowik, *Władza rodzicielska i opieka nad dzieckiem w prawie prywatnym międzynarodowym*, Kraków 2014, s. 267; Orzeczenie SN z 3 marca 1933 r., III 2C 69/32, Zb. Orz. SN 1933, poz. 145; Orzeczenie SN z 9 grudnia 1935 r., C III 836/35, Zb. Orz. SN 1936, poz. 287; Orzeczenie SN z 3 stycznia 1936 r., C II 1804/35, Zb. Orz. SN 1936, poz. 296.

²² F. Zoll, *Międzynarodowe i międzydzielnicowe...*, s. 41.

²³ Ibidem.

znajdowała, jeżeli prawo właściwe ze względu na położenie nieruchomości wymagało stosowania własnego prawa²⁴ oraz

2. pierwszeństwo prawa personalnego męża przed właściwym prawem rodziców – rozwiązanie to argumentowano potencjalną kolizją prawa rodziców z prawem męża córki. W związku z tym ocena stosunku rodziców do córki wymagała uwzględnienia przepisów, które obowiązywały w kontekście małżeństwa córki.

W przypadku uznania dziecka za „nieślubne” prawem właściwym dla stosunków matki z dzieckiem było każdorazowe prawo osobiste matki i dziecka. Należy zwrócić uwagę, iż normy prawne *expressis verbis* korelowały prawa personalne dziecka z prawem osobistym matki²⁵. Odpowiednio do unormowań dotyczących dzieci „prawych” w przypadku zmiany prawa personalnego, „stosunek matki i dziecka podlegał ostatniemu ich prawu wspólnemu”.

Z kolei dla ustalenia „wzajemnych praw i obowiązków ojca i dziecka, ojca i matki” właściwym było prawo personalne matki i dziecka z chwili jego urodzenia. Na kanwie tego przepisu²⁶ Sąd Najwyższy²⁷, stwierdził (wydaje się, że mając na względzie *quasi* zasadę dobra dziecka), iż „dla dziecka nieślubnego emigrantki rosyjskiej, przebywającej w byłej Galicji, stosowało się w sprawach ojcostwa i alimentacji korzystniejsze dlań przepisy austriackiego kodeksu cywilnego”²⁸. Było powiązane to z klauzulą generalną, zgodnie z którą „należało stosować prawo ojca nieślubnego, gdy dla dziecka było korzystniejsze”²⁹.

Ponadto przyjmowano, iż jako prawo właściwe dla roszczeń o alimenty dla dziecka nieślubnego, urodzonego na obszarze byłego zaboru austriackiego, przyjmowano

²⁴ J. Górecki, *Prawa rzeczowe i posiadanie w projekcie ustawy o prawie prywatnym międzynarodowym*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2009, z. 1, s. 9.

²⁵ Z uwagi na fakt dzielenie miejsca zamieszkania i obywatelstwa matki z dzieckiem.

²⁶ Art. 21 p.p.m.d z 1926 r.: „Dla ustalenia nieślubnego ojcostwa, wzajemnych praw i obowiązków ojca i dziecka, tudzież ojca i matki właściwe jest prawo, któremu matka i dziecko podlegały w chwili urodzenia się dziecka. Wszakże należy stosować prawo ojca nieślubnego, gdy dla dziecka jest korzystniejsze”.

²⁷ Dalej: SN.

²⁸ Orzeczenie SN z 5 kwietnia 1927 r., III Rw 786/26, Przegląd Sądowy poz. 587/28.

²⁹ Już w czasie posiedzeń Komisji Kodyfikacyjnej zwracano uwagę na to nieostre sformułowanie.

austriackie prawo cywilne, gdyż „na mocy par. 163 tegoż kodeksu austr.[iackiego] można było dochodzić alimentów bez żądania uznania nieślubnego ojcostwa”³⁰. Ponadto dla oceny, która z ustawa była korzystniejsza, orzekający sąd, zdaniem SN, powinien był rozważyć „wszystkie okoliczności czynu i tą drogą wysnuć swe wnioski w danym przedmiocie w związku z przepisami ustaw kolidujących”³¹. Należy przy tym podkreślić, iż dla ustalenia nieślubnego ojcostwa, ustawy kolizyjne z 1926 r. nie odnosiły się do środków dowodowych, mających „stwierdzić fakt spółdzenia dziecka przez pozwanego”. Wskazywały one jedynie na warunki materialnoprawne skutkujące stwierdzeniem prawości lub nieprawości pochodzenia dziecka³².

Postanowienia p.p.m. z 1926 r. uzupełniono również o wskazanie, że „jeżeli ojciec i matka mają miejsce zamieszkania w Polsce, należało stosować obowiązujące w Polsce prawo właściwe, gdy było korzystniejsze dla dziecka”. Ponadto, jak słusznie przywoływał Piotr Mostowik jedno z orzeczeń SN: „prawem korzystniejszym dla dziecka rozumiano prawo ojczyste, któremu ojciec podlegał z chwili urodzenia się dziecka”³³. Należy zgodzić się z autorem, że zasada prawa polskiego, ukonstytuowana w art. 21 p.p.m. oraz p.p.m.d. z 1926 r., mówiąca o podejściu korzystniejszym dla dziecka, polegała na dążeniu do osiągnięcia przychylnego rezultatu z punktu widzenia dziecka poprzez uwzględnienie preferowanego prawa spośród kilku wskazanych. Warto jednak zaznaczyć, że ta zasada nie oznaczała, że każde prawo stawało się właściwe, ale służyła rozszerzeniu zakresu stosowania prawa dzielnicowego³⁴.

Zasada ta doznawała ograniczenia na skutek ustalenia prawa właściwego na moment urodzin dziecka. W związku z tym, iż uniemożliwiono w ten sposób celową modyfikację prawa właściwego na skutek zmiany domicylu lub obywatelstwa, dziecko nie mogło powołać się na korzystniejsze dla niego każdoczesne prawo personalne³⁵.

³⁰ Orzeczenie SN z 26 marca 1935 r., C I 2205/34, Zb. Orz. SN 1935, poz. 405.

³¹ Orzeczenie SN z 4 marca 1936 r., C I 2512/35, Zb. Orz. SN 1936, poz. 458.

³² Orzeczenie SN z 10 października 1929 r., I C 735/29, Zb. Orz. SN 1929, poz. 179.

³³ P. Mostowik, *Pochodzenie dziecka...*, s. 61; orzeczenie SN z 31 grudnia 1937 r., C II 1623/37, Zb. Orz. SN 1938, poz. 464.

³⁴ Ibidem.

³⁵ F. Zoll, *Międzynarodowe i międzydzielnicowe...*, s. 42.

Wydaje się uzasadniony pogląd, iż w ten sposób chroniono interesy majątkowe ojca przed nadużyciem roszczeń ze strony matki i dziecka³⁶.

Legitymacja, tj. uprawnienie dzieci nieślubnych, podlegała prawu personalnemu ojca właściwemu na moment legitymacji. W przypadku zaś, gdyby ojciec potomka już nie żył, stosowano prawo właściwe z czasu jego śmierci³⁷. Na kanwie art. 22 p.p.m. oraz p.p.m.d. z 1926 r. podkreślano, iż „chodziło przede wszystkim o interes dziecka”, gdyż legitymacja oznaczała większe korzyści dla zstępnego aniżeli dla ojca³⁸. Mając na uwadze niniejsze rozważania, nie brano zatem pod uwagę prawa przynależności państwowej dziecka³⁹.

Również adopcja podlegała prawu osobistemu przysposabiającego określonego na moment jej dokonania. Fryderyk Zoll słusznie zauważał, iż „warunki osobiste adoptowanego oceniano się według jego własnego prawa personalnego”⁴⁰. W związku z tym, dla zachowania właściwej formy dla tej czynności prawnej należało posiłkować się art. 5 p.p.m. oraz art. 7 p.p.m.d. z 1926 r.⁴¹. Z kolei podsumowując rozważania dotyczące ustaw kolizyjnych z 1926 r.⁴², warto podkreślić, iż rozróżnienie na dzieci „ślubne” i „nieślubne” spotkało się w okresie powojennym ze znaczną krytyką przedstawicieli doktryny prawniczej⁴³.

³⁶ M.P. Wójcik, *Tradycja i postęp w nowelizacji prawa prywatnego międzynarodowego*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2008, t. I, s. 218.

³⁷ M. Sośniak, *Zmiana statutu w prawie międzynarodowym prywatnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1964, z. 1.

³⁸ F. Zoll, *Międzynarodowe i międzydzielnicowe...*, s. 42–43.

³⁹ Autor nieznany, *Międzynarodowe prawo prywatne. Skrypt zaaprobowany przez doc. dr. Michała Króla*, Wilno 1937, s. 44.

⁴⁰ F. Zoll, *Międzynarodowe i międzydzielnicowe...*, s. 43.

⁴¹ Zob. K. Przybyłowski, *Prawo prywatne międzynarodowe. Część ogólna*, Lwów 1935.

⁴² Od 1929 r. Rzeczpospolita związana była konwencją haską z 1902 r. normującą instytucję opieki nad osobą i majątkiem małoletniego oraz zarządzenia wydawane w razie pilnej potrzeby ochrony dziecka. Nie dotyczyła zatem tytułowego zagadnienia.

⁴³ K. Przybyłowski, *Kodyfikacyjne zagadnienia polskiego prawa międzynarodowego prywatnego*, „Studia Cywilistyczne” 1964, t. 5, s. 3; R. Nikodem, *Jurysdykcja krajowa, prawo właściwe i skuteczność zagranicznych orzeczeń w sprawach pochodzenia dziecka oraz macierzyństwa i ojcostwa*, [w:] *Międzynarodowe prawo rodzinne. Filiacja. Piecza nad dzieckiem. Alimentacja*, red. P. Mostowik, Warszawa 2023, s. 160; L. Babiński, *Zagadnienia współczesnego polskiego prawa prywatnego międzynarodowego*, Warszawa 1958, s. 29. Autor krytykował wyraźnie ustawę z 1926 r., ponieważ z uwagi na rozwój ustroju socjalistycznego przepisy o stosunkach między rodzicami i dziećmi uznaje za rozwlekłe i wywołujące zastrzeżenia z powodu

3. Prawo prywatne międzynarodowe z 1965 r.

Jednym z głównych założeń ustawy kolizyjnej z 1965 r.⁴⁴ była likwidacja krytykowanego zróżnicowania⁴⁵. Kazimierz Przybyłowski⁴⁶ dodatkowo podkreślał, że w projektach z lat 1951–1954 przewidywano właściwość wspólnego prawa ojczystego dziecka i rodziców. W tym miejscu warto również zaznaczyć, że w p.p.m. z 1965 r. regulacje dotyczące stosunków między rodzicami a dziećmi umieszczone zostały w części VI „Pokrewieństwo”. W zakres tych norm wchodziło ustalenie pochodzenia dziecka, roszczenia alimentacyjne i przysposobienie. Z kolei zagadnienia dotyczące opieki uregulowano osobno – w części VII pod tą samą nazwą.

Sprawy z zakresu władzy rodzicielskiej oraz opieki nad dziećmi określone były odpowiednio w art. 19 par. 1 oraz art. 23 par. 1 i 2 przywołanej ustawy kolizyjnej. Na podkreślenie w tym miejscu zasługuje fakt, że dla określenia prawa właściwego w tych stosunkach fundamentalne znaczenie miało obywatelstwo dziecka⁴⁷. Zakres statutu określonego art. 19 par. 1 p.p.m. z 1965 r. obejmował „całokształt wzajemnych praw i obowiązków osobowych oraz majątkowych między rodzicami i dziećmi”⁴⁸. Wskazane prawo właściwe regulowało kwestie nabycia, ograniczenia i ustania władzy rodzicielskiej, jej wykonywania i treść, przedstawicielstwa ustawowego dziecka, zarządu jego majątkiem, określenia miejsca zamieszkania dziecka oraz nabycia przez nie nazwiska. Mateusz Pilich podkreślał ponadto, że nie powinno budzić wątpliwości, iż w zakresie

przeciwstawienia dziecka małżeńskiego i pozamałżeńskiego. Podkreślał on również, że takowe zróżnicowanie nie funkcjonowało w polskim prawie materialnym.

⁴⁴ Ustawa z dnia 12 listopada 1965 r. Prawo prywatne międzynarodowe (Dz.U. 1965 nr 46, poz. 290, z późn. zm.), dalej: p.p.m. z 1965 r.

⁴⁵ Należy zauważyć, że owo zróżnicowanie nie wynikało z nierównego traktowania osób w jednakowych sytuacjach, a raczej było ono wymuszone przez określony stan faktyczny, w którym nie było możliwości wzięcia pod uwagę sytuacji męża matki.

⁴⁶ K. Przybyłowski, *Kodyfikacyjne zagadnienia...*, s. 29.

⁴⁷ B. Walaszek, *Sądowe ustalenie nieślubnego ojcostwa w polskim prawie międzynarodowym prywatnym*, Kraków 1959, s. 83; J. Skąpski, *Zasada równości płci w odniesieniu do stosunków między rodzicami a dziećmi (łącznie z adopcją), w socjalistycznych systemach prawa międzynarodowego prywatnego ze szczególnym uwzględnieniem prawa polskiego*, „Studia Prawnicze” 1978, nr 3, s. 43. Podczas prowadzenia prac legislacyjnych pojawił się pomysł, by dla ustalenia ojcostwa i macierzyństwa właściwe było prawo ojczyste matki, jednakże pomysł ten finalnie został odrzucony.

⁴⁸ M. Sośniak, B. Walaszek, E. Wierzbowski, *Międzynarodowe prawo rodzinne*, Wrocław–Warszawa 1969, s. 271 i n.

omawianych stosunków wynikających z art. 19 par. 1 p.p.m. z 1965 r. mieściło się uprawnienie rodziców do reprezentowania dziecka pozostającego pod ich władzą rodzicielską i zakres umocowania rodziców jako przedstawicieli ustawowych dziecka⁴⁹.

Ogólna reguła z art. 19 par. 1 p.p.m. z 1965 r. bez rozróżnienia spraw dotyczących dzieci ślubnych i nieślubnych stanowiła, że „stosunki prawne między rodzicami a dzieckiem podlegają prawu ojczystemu dziecka”⁵⁰. Co istotne, doprecyzowany został subokreślnik temporalny „z chwili urodzenia dziecka” lub „z chwili uznania dziecka”. Przewidziano także subsydiarne uwzględnienie obywatelstwa matki dziecka nienarodzonego. Zasady te wykorzystano również w art. 20 p.p.m. z 1965 r. w zakresie obowiązku alimentacyjnego, a dotyczyły one, co istotne, roszczeń alimentacyjnych w różnych konfiguracjach osobowych⁵¹. Takie postanowienia ustawowe stanowiły wyraźne odejście od skomplikowanego łącznika obejmującego obywatelstwo członków rodziny, które przewidziane było w p.p.m. z 1926 r.

Zmiana stanu prawnego nastąpiła w 1995 r. wraz z przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do konwencji haskiej o właściwości organów i prawie właściwym w zakresie ochrony małoletnich⁵² z 1961 r. Na skutek jej ratyfikacji podstawą jurysdykcji był nie tylko łącznik obywatelstwa, ale również łącznik miejsca zwykłego pobytu. Szczególne znaczenie w tej kwestii należy przypisać art. 4 Konwencji haskiej z 1961 r., bowiem w ust. 3 zawarto normę kolizyjną operującą łącznikiem obywatelstwa. Jednakże organy państwa, którego obywatelem był małoletni (kierując się jego szczególnymi interesami), mogły po zawiadomieniu organów państwa jego miejsca

⁴⁹ M. Pilich, *Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach z zakresu prawa prywatnego międzynarodowego za lata 1990–2010*, [w:] *Studia i Analizy Sądu Najwyższego*, t. V, red. K. Ślęzak, Warszawa 2011, s. 106.

⁵⁰ P. Mostowik, *Pochodzenie dziecka oraz odpowiedzialność rodzicielska*, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo prywatne międzynarodowe. Tom 20C*, red. M. Pazdan, Warszawa 2015, s. 336.

⁵¹ Por. J. Jakubowski, *Prawo międzynarodowe prywatne. Zarys wykładu*, Warszawa 1984, s. 146. Rozbieżne stanowiska zaprezentował W. Ludwiczak, *Międzynarodowe prawo prywatne*, Poznań 1990, s. 160 i n. Spór w doktrynie w tym zakresie zniknął wraz z wejściem w życie Konwencji o prawie właściwym dla zobowiązań alimentacyjnych z Hagi z dnia 2 października 1973 r.

⁵² Konwencja o właściwości organów i prawie właściwym w zakresie ochrony małoletnich, sporządzona w Hadze dnia 5 października 1961 r. (Dz.U. 1995 nr 106, poz. 519), dalej jako: konwencja haska z 1961 r.

stałego pobytu, podjąć, na mocy swego ustawodawstwa krajowego (prawa ojczystego dziecka), środki zmierzające do ochrony jego osoby lub jego majątku. Takie rozwiązanie skutkowało w praktyce prymatem właściwości prawa ojczystego i było podobne do reguły ogólnej zawartej w art. 4 konwencji haskiej z 1902 r.⁵³ Jak słusznie zauważył Piotr Mostowik „rozwiązanie kolizyjne wynikające z konwencji haskiej z 1961 r. jest skomplikowane. *Prima facie* wskazanie właściwości prawa (rodzaj łącznika) uzależnione było od tego, który sąd stosował normy kolizyjne – tj. państwa ojczystego dziecka albo państwa jego zwykłego pobytu. Oba postanowienia wyrażały w istocie konstrukcję właściwości *legis fori*, na opisanie łącznika kolizyjnego powtórzono bowiem okoliczności, które decydowały o jurysdykcji”⁵⁴.

Poruszając kwestie uregulowań konwencyjnych z 1961 r. należy dodać, że Polska zgodnie z art. 15 konwencji haskiej z 1961 r. złożyła zastrzeżenie o „właściwości swoich organów powołanych do rozstrzygania wniosków o unieważnienie, rozwiązanie lub rozluźnienie związku małżeńskiego między rodzicami małoletniego w celu podjęcia środków mających na celu ochronę jego osoby lub jego majątku”.

Również Konwencja o jurysdykcji, prawie właściwym, uznawaniu, wykonywaniu i współpracy w zakresie odpowiedzialności rodzicielskiej oraz środków ochrony dzieci, sporządzona w Hadze⁵⁵ dnia 19 października 1996 r. wprowadziła znaczące zmiany względem konwencji haskiej z 1961 r. Normy kolizyjne zawarte w konwencji haskiej z 1996 r. zostały znacząco rozbudowane i umieszczone w rozdziale III – „Prawo właściwe”. Zastąpiły one reguły poprzedniej konwencji haskiej z 1961 r., a także w większym stopniu wyparły stosowanie przepisów krajowych.

⁵³ Oświadczenie rządowe z dnia 14 września 1929 r. z dnia 14 września 1929 r. w sprawie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Konwencji, dotyczącej uregulowania kolizyj ustawodawstw w zakresie małżeństwa, podpisanej w Hadze, dnia 12-go czerwca 1902 r.

⁵⁴ P. Mostowik, *Pochodzenie dziecka oraz...*, s. 339.

⁵⁵ Konwencja o jurysdykcji, prawie właściwym, uznawaniu, wykonywaniu i współpracy w zakresie odpowiedzialności rodzicielskiej oraz środków ochrony dzieci, sporządzona w Hadze dnia 19 października 1996 r. (Dz.U. 2010 nr 172, poz. 1158), dalej jako: konwencja haska z 1996 r. Konwencja weszła w życie z dniem 1 listopada 2010 r. Przedmiotowa konwencja została ogłoszona w Dz.U. z 22 września 2010 r. Wcześniej jej tłumaczenie przygotowane zostało w Ministerstwie Sprawiedliwości pod kierunkiem K. Biernackiej i opublikowane w „Kwartalniku Prawa Prywatnego” 1998, nr 2, s. 386 i n. Konwencja jest otwarta do podpisu nie tylko przez państwa członkowskie Haskiej Konferencji Prawa Prywatnego Międzynarodowego, ponieważ, w świetle art. 58 ust. 1, pod pewnymi warunkami może przystąpić do niej też inne państwo.

Dominacja regulacji konwencji haskiej z 1996 r. doprowadziła do tego, że wyznaczenie prawa właściwego na jej podstawie jest mocno powiązane z wyznaczeniem jurysdykcji i jej wykonywaniem. SN w postanowieniu z 16 listopada 2006 r. podkreślił, że „art. 19 par. 1 i 20 p.p.m. z 1965 r., nie odnoszą się do jurysdykcji sądów w sprawach alimentacyjnych, ale wskazują na prawo właściwe w sprawach ze stosunków prawnych między rodzicami a dzieckiem i w sprawach dotyczących roszczeń alimentacyjnych”⁵⁶. Mając na uwadze powyższe należy zauważyć, że na problematykę kolizyjną przekładają się zagadnienia dotyczące międzynarodowego postępowania cywilnego⁵⁷. Zgodnie z art. 15 ust. 1 konwencji haskiej z 1996 r. prawem właściwym jest *legis fori*. Jak wskazywał Piotr Mostowik⁵⁸ „na opisanie zakresów norm kolizyjnych z nich wynikających posługują się następującymi sformułowaniami: »wykonywanie przez organy jurysdykcji przyznanej postanowieniami rozdziału II« (art. 15 ust. 1), «warunki stosowania środków» (art. 15 ust. 3), »powstanie i ustanie odpowiedzialności rodzicielskiej z mocy prawa lub z mocy porozumienia lub czynności jednostronnej« (art. 16 ust. 1 i 2) i »wykonywanie odpowiedzialności rodzicielskiej« (art. 17)”.

Różnie brzmią dyspozycje tych przepisów, w szczególności mowa jest w nich, że „organy stosują przepisy własnego prawa” (art. 15 ust. 1) albo że dane zagadnienie „podlega prawu państwa zwykłego pobytu dziecka” (art. 15 ust. 3, art. 16 ust. 1 i 2, art. 17). W świetle art. 15 ust. 3 i art. 18 konwencji haskiej z 1996 r. zwykły pobyt dziecka bezpośrednio wyznacza właściwość prawa dla następujących zagadnień: warunków stosowania środków podjętych w państwie dawnego zwykłego pobytu, powstania i ustania odpowiedzialności rodzicielskiej z mocy prawa bądź porozumienia lub jednostronnej czynności prawnej (bez udziału organu sądowego) oraz dla sprawowania odpowiedzialności rodzicielskiej.

Stanowisko w zakresie ustalenia ojcostwa zajęł SN w postanowieniu z 7 czerwca 1972 r., w którym wskazał słusznie, że „zgodnie z art. 1101 par. 1 k.p.c. i art. 19 p.p.m. z 1965 r. roszczenie dziecka będącego obywatelem polskim dotyczące ustalenia, że ojcem jest obywatel państwa obcego stale przebywający za granicą, podlega rozpoznaniu przez sąd powszechny w Polsce. Wobec treści przepisów części trzeciej kodeksu postępowania

⁵⁶ Postanowienie SN z 16 listopada 2006 r., II CSK 178/06, LEX nr 327919.

⁵⁷ H. Schack, *Das IPR: ein Buch mit sieben Siegeln, reif für das moderne Antiquariat?*, [w:] *Liber amicorum Gerhard Kegel*, red. H. Krüger, H.-P. Mansel, München 2002, s. 194 i n.

⁵⁸ P. Mostowik, *Pochodzenie dziecka oraz...*, s. 341 i n.

cywilnego z 17 listopada 1964 r. nieaktualna jest zasada prawna ustalona w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 12 marca 1957 r. I CO 43/56 (OSN 1957, poz. 51), według której o prawa stanu mogli być pozywani przez sąd powszechny w Polsce spośród osób przebywających za granicą jedynie obywatele polscy”⁵⁹.

Warto podkreślić w tym miejscu, że zgodnie z art. 21 konwencji haskiej z 1996 r. „prawo” oznacza ogół przepisów obowiązujących w państwie z wyłączeniem norm kolizyjnych (czyli norm, na podstawie których można wykorzystać instytucję odesłania). Jeśli jednak na podstawie art. 16 konwencji haskiej z 1996 r. ma zastosowanie prawo państwa niebędącego stroną Konwencji i jeżeli normy kolizyjne tego państwa wskazują jako właściwe prawo innego państwa niebędącego stroną konwencji haskiej z 1996 r., które zastosowałoby własne prawo, stosuje się prawo tego innego państwa. Jeżeli według prawa tego innego państwa nie ma ono zastosowania, stosuje się prawo wskazane w art. 16 tej konwencji.

Wartościowe stanowisko zaprezentował SN w wyroku z 2 grudnia 2004 r., zgodnie z którym „art. 19 par. 2 zd. 2 p.p.m., który stanowi, że uznanie dziecka podlega prawu państwa, którego dziecko jest obywatelem w chwili uznania, jest normą kolizyjną miarodajną tak dla samej czynności uznania dziecka, jak i dla unieważnienia dokonanego uznania. Podstawowym uzasadnieniem dla poddania unieważnienia uznania statutowi uznania jest to, że prawo właściwe dla czynności prawnej decydować powinno również o skutkach naruszenia norm prawnych dotyczących warunków dokonania tej czynności. Za przyjęciem takiego rozwiązania przemawia także to, że warunki dokonania uznania, pozostające w ścisłym związku z podstawami jego unieważnienia, reguluje ten sam system prawa, co w znacznym stopniu ułatwia postępowanie o unieważnienie. Fakt, że norma kolizyjna dotycząca uznania nie operuje pojęciem, które określałoby żądanie prowadzące do pozbawienia uznania mocy prawnej, ułatwia objęcie statutem uznania maksymalnie szerokiego wachlarza działań prowadzących w rezultacie do obalenia pochodzenia wynikającego z uznania. Nadto nic nie uzasadnia w prawie polskim poszukiwania odrębnej właściwości prawa dla żądań powołujących względną nieważność uznania od żądań, zmierzających do ustalenia, że uznanie dziecka jest z samego prawa nieważne”⁶⁰.

⁵⁹ Postanowienie SN z 7 czerwca 1972 r., III CRN 175/70, OSNC 1973, nr 2, poz. 35.

⁶⁰ Wyrok SN z 2 grudnia 2004 r., V CK 323/04, OSNC 2005, nr 12, poz. 209. W tymże wyroku SN wskazał również, że unieważnienie uznania lub ustalenie, że z mocy prawa jest ono nieważne, mieści się w zakresie art. 19 par. 2 p.p.m. 1965, mimo że przepis ten stanowił

Reasumując na kanwie p.p.m. z 1965 r. stosunki prawne między rodzicami a dziećmi podlegały prawu ojczystemu dziecka. Na potrzeby ustalenia i zaprzeczenia ojcostwa lub macierzyństwa oraz uznania dziecka ustawodawca posłużył się tu subokreślnikiem temporalnym. W myśl art. 19 par. 2 p.p.m. z 1965 r. ustalenie i zaprzeczenie ojcostwa lub macierzyństwa podlegało prawu ojczystemu dziecka z chwili jego urodzenia. Należy pamiętać jednak, że uznanie dziecka podlegało prawu państwa, którego dziecko było obywatelem w chwili uznania, uznanie zaś dziecka poczętego podlegało prawu ojczystemu matki⁶¹.

4. Prawo prywatne międzynarodowe z 2011 r.

Unormowania zawarte w ustawie p.p.m. z 1965 r. zostały przez ustawodawcę rozszerzone w rozdziale 12 „Stosunki między rodzicami a dzieckiem” ustawy p.p.m. z 2011 r. Zgodnie z art. 55 ust. 1 ustalenie i zaprzeczenie pochodzenia dziecka podlegają prawu ojczystemu dziecka z chwili jego urodzenia, a więc zachowany zostaje tutaj prymat statutu personalnego dziecka⁶².

Szczególną uwagę należy poświęcić ust. 2 i 3 p.p.m. z 2011 r., bowiem jak słusznie zauważył Antoni Mączyński „art. 55 ust. 2 nowej ustawy dotyczy tylko sądowego ustalenia ojcostwa, a nie ogólniej – sądowego ustalenia pochodzenia dziecka, natomiast art. 55 ust. 3 dotyczy uznania dziecka zarówno przez ojca, jak przez matkę”⁶³. Obie instytucje mogą wydawać się podobne, jednakże prawa dla nich właściwe

jedynie o uznaniu dziecka. O skutkach naruszenia warunków przewidzianych dla dokonania danej czynności powinno decydować prawo właściwe dla danej czynności.

⁶¹ A. Mączyński, *Nowa regulacja międzynarodowego prawa rodzinnego*, [w:] *Rozprawy z prawa prywatnego oraz notarialnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Maksymilianowi Pazdanowi*, red. A. Dańko-Roesler, A. Oleszko, R. Pastuszko, Warszawa 2014, s. 228 i n.

⁶² M. Wojewoda, *Oświadczenie małżonków o nazwisku noszonym po ślubie oraz o nazwisku dziecka w przypadku transkrypcji zagranicznego aktu małżeństwa (art. 106 P.a.s.c.)*, „*Metryka. Studia z zakresu prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego*” 2018, nr 2, s. 55; M. Pazdan, *Nazwisko w prawie prywatnym międzynarodowym*, [w:] *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka*, red. P. Machnikowski, J. Gołaczyński. Warszawa 2010, s. 455.

⁶³ A. Mączyński, *Kolizyjna problematyka nazwiska*, [w:] *Aurea praxis. Aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego. Tom II*, red. J. Gudowski, K. Weitz, Warszawa 2011.

identyczne nie są. Oba przepisy przewidują zamienną właściwość dwóch praw, ale przepis dotyczący sądowego ustalenia ojcostwa poddaje je zasadniczo statutowi personalnemu dziecka z chwili urodzenia, a alternatywnie – w sytuacji, gdy to prawo nie przewiduje tego sposobu ustalenia ojcostwa – prawu ojczystemu dziecka z chwili ustalenia. Regulacja dotycząca uznania w pierwszej kolejności mówi o prawie ojczystem dziecka z chwili uznania, a dopiero w drugiej kolejności – o prawie ojczystem dziecka z chwili urodzenia. Mając na uwadze powyższe należy zauważyć, że analogicznie jak w ustawie p.p.m. z 1965 r. nie zastosowano wskazania preferencyjnego prawa właściwego, które mogłoby być korzystniejsze dla dziecka. Jednakże, ust. 2 i 3 p.p.m. z 2011 r. przewidują alternatywne wskazanie, które w praktyce jest korzystne dla dziecka, bowiem zwiększa prawdopodobieństwo ustalenia jego pochodzenia⁶⁴.

Analizując art. 55 p.p.m. z 2011 r. należy wysunąć wnioski, że z przepisów zawartych w omawianym artykule wynikają zasadniczo różne normy kolizyjne (statutów jest tyle, ile zakresów spraw nimi określonych). W odniesieniu do skutków ich wykorzystania można wyróżnić zasadniczy statut pochodzenia dziecka (stosunku rodzicielstwa, tj. macierzyństwa lub ojcostwa), wyznaczony przez art. 55 ust. 1 p.p.m. z 2011 r., następnie statut sądowego ustalenia ojcostwa i macierzyństwa, wyznaczony przez art. 55 ust. 1 i 2 p.p.m. z 2011 r., oraz statut uznania dziecka, wyznaczony przez art. 55 ust. 3 i 4 p.p.m. z 2011 r.⁶⁵

W przypadku zastosowania odesłania zwrotnego, przewidzianego art. 5 ust 1 p.p.m. z 2011 r. w omawianym zakresie właściwe będzie prawo polskie. Jak słusznie wskazywał Piotr Mostowik, odesłanie zwrotne może mieć miejsce nie tylko po uwzględnieniu norm kolizyjnych systemu państwa wskazanego przez art. 55 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 p.p.m. z 2011 r., ale również prawa państwa właściwego z uwagi na treść art. 55 ust. 2 i ust. 3 *in fine* p.p.m. z 2011 r.⁶⁶ W art. 55 p.p.m. z 2011 r. mamy do czynienia ze wskazaniem korygującym, bowiem kolejny łącznik (różniący się w tym przypadku subokreślnikiem

⁶⁴ P. Mostowik, *Komentarz do art. 55*, [w:] *Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz*, red. J. Poczobut, Warszawa 2017, s. 853.

⁶⁵ W zakresie rozgraniczenia zakresu normy dotyczącej uznania od norm odnoszących się do innych sposobów ustalenia pochodzenia dziecka, w tym z mocy prawa (np. w następstwie domniemań) i drogą sądowego ustalenia E. Skrzydło-Tefelska, *Uznanie dziecka dokonywane na styku różnych systemów prawnych*, [w:] *Obrót prawny z zagranicą w sprawach stanu cywilnego. Konkordat*, Lublin 1997, s. 74 i n.

⁶⁶ P. Mostowik, *Pochodzenie dziecka oraz...*, s. 854.

temporalnym) podlega uwzględnieniu dopiero w przypadku nieuzyskania oczekiwanego skutku materialnoprawnego. Zastosowanie wskazań korygujących ma na celu przede wszystkim uzyskanie zamierzonego celu, w postaci sądowego ustalenia ojcostwa.

Reguła podstawowa prawa właściwego dla pochodzenia dziecka została określona w art. 55 ust. 1 p.p.m. z 2011 r. Zgodnie z jego treścią ustalenie i zaprzeczenie pochodzenia dziecka podlegają prawu ojczystemu dziecka z chwili jego urodzenia. Takie stanowisko zaprezentował również SO w Słupsku stając na stanowisku, że „zgodnie z art. 55 ust. 1 Prawo prywatne międzynarodowe, sprawy pochodzenia dziecka podlegają, co do zasady, prawu ojczystemu dziecka z chwili jego urodzenia. W ustawie doprecyzowano, że norma ta dotyczy początkowego momentu (zaistnienia) relacji rodzicielstwa oraz jej zakończenia (w szczególności zaprzeczenia pochodzenia dziecka od danego rodzica), co wyczerpuje całość zagadnień filiacyjnych”⁶⁷.

W przypadku sądowego ustalenia ojcostwa i macierzyństwa należy zaznaczyć, że „sądowe ustalenie rodzicielstwa” oznacza każde urzędowe (najczęściej sądowe) stwierdzenie pochodzenia dziecka od danej osoby. Skutek przewidziany w art. 55 ust 1 i 2 p.p.m. z 2011 r. nie opiera się na dobrowolnym oświadczeniu woli jednego z rodziców, a stanowi efekt ustaleń po przeprowadzeniu postępowania przez sąd lub inny organ państwowy. Tak ukształtowany stan prawny obejmuje sytuacje, w których organy państwowe swym orzeczeniem kreują prawny stosunek ojcostwa lub macierzyństwa w oparciu o konkretne przesłanki prawa materialnego.

W myśl art. 55 ust. 3 i 4 p.p.m. z 2011 r. uznanie dziecka poczętego, lecz jeszcze nienarodzonego podlega prawu ojczystemu matki z chwili uznania, a uznanie dziecka urodzonego podlega prawu ojczystemu dziecka z chwili jego uznania. Jednakże, jeśli to ostatnie prawo nie przewiduje uznania dziecka, zastosowanie znajduje prawo ojczyste dziecka z chwili jego urodzenia, jeżeli to prawo uznanie przewiduje.

Podczas analizowania regulacji dotyczących spraw afiliacyjnych nie można pominąć instytucji klauzuli porządku publicznego⁶⁸, przewidzianej art. 7 p.p.m. z 2011 r., zgodnie

⁶⁷ Postanowienie Sądu Okręgowego w Słupsku z 6 września 2017 r., IV Cz 573/17, LEX nr 2362571.

⁶⁸ Klauzula porządku publicznego obecnie najczęściej pojawia się w kontekście dokonania zagranicznych aktów stanu cywilnego. Tak m.in. wyrok WSA w Warszawie z 20 listopada 2020 r., IV SA/Wa 1618/20, LEX nr 3162068, wyrok WSA w Warszawie z 24 października 2019 r.,

z którą prawa obcego nie stosuje się, jeżeli jego stosowanie miałyby skutki sprzeczne z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Zastosowanie klauzuli porządku publicznego jest niezwykle istotne, bowiem podczas stosowania norm kolizyjnych nigdy nie ma pewności, czy wykorzystanie określonych regulacji międzynarodowego prawa prywatnego nie skutkuje zaistnieniem rozstrzygnięcia, które będzie nieakceptowalne w określonym porządku prawnym⁶⁹. Niemalże tożsamy skutek może przenieść wykorzystanie instrumentu określonego w art. 8 ust. 1 p.p.m. 2011⁷⁰. Bowiem zgodnie z jego treścią wskazanie prawa obcego nie wyłącza

IV SA/Wa 1612/19, LEX nr 3022725, wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2014 r., II OSK 1298/13, Legalis, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 kwietnia 2016 r., II SA/Gl 1157/15, LEX nr 2035383, wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 maja 2016 r., III SA/Kr 1400/15, LEX nr 2056842, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 maja 2010 r., II SA/Gl 669/09, ONSAiWSA 2011, nr 6, poz. 114., LEX, wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2018 r., II OSK 1808/16, LEX nr 2513922, uchwała NSA z dnia 2 grudnia 2019 r., II OPS 1/19, ONSAiWSA 2020, nr 2, poz. 11, LEX, wyrok NSA z dnia 28 lutego 2016 r., II OSK 1112/16, LEX nr 2495844, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 kwietnia 2018 r., II SA/Po 1169/17, wyrok NSA z dnia 10 października 2018 r., II OSK 2552/16.

⁶⁹ A. Rogacka-Łukasik, *Funkcjonalne powiązania wybranych instytucji prawa publicznego z prawem prywatnym międzynarodowym*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2018, z. 3, s. 188 i n.

⁷⁰ Na temat przepisów wymuszających swoje zastosowanie m.in.: B. Fuchs, *Przepisy wymuszające swoją właściwość w przyszłej kodyfikacji prawa prywatnego międzynarodowego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2000, nr 3, s. 653 i n.; M. Mataczyński, *Przepisy wymuszające swoje zastosowanie w prawie prywatnym międzynarodowym*, Kraków 2005, s. 16; M. Mataczyński, *Obce przepisy wymuszające swoje zastosowanie. Rozważania na tle art. 7 ust. 1 konwencji rzymskiej oraz orzecznictwa sądów niemieckich*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2001, nr 2, s. 375 i n.; M. Pazdan, *Przepisy szczególne o dziedziczeniu gospodarstw rolnych z kolizyjnoprawnego punktu widzenia*, [w:] *Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego. Pamięci Profesora Waleriana Pańki*, red. A. Agopszowicz, T. Kurowska, M. Pazdan, Katowice 1993, s. 171 i n.; M. Tomaszewski, *Przepisy szczególne o dziedziczeniu gospodarstw rolnych a prawo prywatne międzynarodowe*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 12, s. 917 i n.; J. Pazdan, *Znaczenie „przepisów wymuszających swoją właściwość” przy wykonywaniu umowy o budowę zakładu górniczego za granicą*, „Przegląd Prawa Gospodarczego” 1984, t. 7, s. 55 i n.; W. Popiołek, *Znaczenie przepisów o „bezpośrednim działaniu” w zakresie eksportu kompletnego obiektu*, [w:] *Zagadnienia prawne eksportu kompletnych obiektów przemysłowych*, red. M. Pazdan, A. Tynela, Katowice 1980, s. 117 i n.; W. Popiołek, *Zobowiązania z umów w projekcie konwencji EWG o prawie właściwym dla zobowiązań umownych i pozaumownych*, „Problemy Prawne Handlu Zagranicznego” 1979, nr 3, s. 148 i n.; A. Mączyński, *Nowelizacja przepisów szczególnych o dziedziczeniu gospodarstw rolnych a prawo prywatne międzynarodowe*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1986, t. XIX, s. 119 i n.; M.A. Zachariasiewicz, *Nowe prądy w kolizjonistyce Stanów Zjednoczonych i ich wpływ na naukę europejską*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego”

zastosowania tych przepisów prawa polskiego, z których treści lub celów w sposób niewątpliwy wynika, że regulują one podlegający ocenie stosunek prawny bez względu na to, jakiemu prawu on podlega. Jak w zakresie przepisów wymuszających swoją właściwość zaznaczał M. Tomaszewski „przepis art. 8 ust. 1 p.p.m. może i powinien, stanowić podstawę prawną przyznania wymuszającego (nadrzędnego) charakteru polskim przepisom imperatywnym wtedy, gdy ich szczególny (priorytetowy) zasięg zastosowania wynika z analizy ich treści lub celu (*ratio legis*)”⁷¹. Jako sprzeczne z polskim porządkiem prawnym, a także regulacjami międzynarodowymi, trzeba by ocenić rozwiązania prawa obcego, które wyłączają ustalenie lub uznanie ojcostwa w pewnych generalnych sytuacjach (np. w razie urodzenia dziecka przez kobietę niezamężną albo małoletnią) lub w odniesieniu do określonych kategorii mężczyzn (np. małoletnich, wyznawców danej religii).

5. Podsumowanie

Podsumowując, problem prawny określenia stosunków między rodzicami a dziećmi w prawie prywatnym międzynarodowym znajdował swoje zastosowanie na gruncie prawodawstwa polskiego już w ustawach kolizyjnych z 1926 r. Zgodnie z zasadą prawości rodu (i wynikającymi z niej następstwami) prymat przyznano prawu personalnemu ojca. Dopiero w przypadku dzieci nieślubnych normy właściwe uwarunkowane były prawem osobistym matki, a w nadzwyczajnych sytuacjach (kwestie ustalenia ojcostwa) przyjmowano prawo korzystniejsze dla potomka. Od regulacji z 1965 r. wyraźnie widoczna jest tendencja odwrotna – prawodawca

1995, nr 2, s. 213 i n.; M. Lijowska, *Instrumenty kolizyjnoprawnej ochrony konsumenta a przepisy koniecznego zastosowania*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2006, nr 2, s. 423 i n.; M.A. Zachariasiewicz, *O potrzebie wskazania w nowej ustawie o prawie prywatnym międzynarodowym podstawy stosowania przepisów wymuszających swoje zastosowanie*, „Problemy Prawa Prywatnego Międzynarodowego” 2010, t. 7, s. 9 i n.; Ł. Żarnowiec, *Komentarz do art. 9*, [w:] M. Zachariasiewicz, M.A. Zachariasiewicz, M. Kropka, M. Jagielska, Ł. Żarnowiec, *Komentarz do rozporządzenia nr 593/2008 w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I)*, LEX/el; M. Zachariasiewicz, *Komentarz do art. 11*, [w:] M. Zachariasiewicz, M.A. Zachariasiewicz, M. Kropka, M. Jagielska, Ł. Żarnowiec, *Komentarz do rozporządzenia nr 593/2008 w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I)*, LEX/el.

⁷¹ M. Tomaszewski, *Komentarz do art. 8*, [w:] *Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz*, red. J. Poczobut, Warszawa 2017, s. 240.

odszedł od różnicowania dzieci na „ślubne” i „nieślubne” oraz prymat przyznano prawu personalnemu dziecka. Pomimo iż ustawodawca nie zawarł *expressis verbis* przyjmowania prawa korzystniejszego dla dziecka, rozwiązanie to widoczne jest na gruncie art. 55 ust. 2 i 3 p.p.m. z 2011 r., gdyż zwiększa prawdopodobieństwo ustalenia jego pochodzenia. Rozwiązanie to jest dla dziecka przychylniejsze, gdyż ustalenie pochodzenia wiąże się z przyznaniem określonych praw i obowiązków rodzicielskich oraz z kwestią dziedziczenia. Należy jednak zauważyć, iż na ustawy kolizyjne z 1965 i 2011 r. (wydaje się ze względu na specyfikę regulacji), wyraźny wpływ miały poglądy doktryny prawniczej. Taki model stanowienia prawa jest zgodny z zasadami prawidłowej regulacji z art. 2 Konstytucji RP. Doktryna prawnicza jest bowiem jednym ze źródeł autorytetu prawnego – pomaga interpretować przepisy prawne oraz ułatwia zrozumieć *ratio legis* danych instytucji prawnych. Ponadto analizy ekspertów stanowią ważną wskazówkę, pomocną w celu uniknięcia niejasności oraz sprzeczności w treści aktów prawnych na etapie ich stosowania. Zatem uwzględnianie przez prawodawcę opinii przedstawicieli literatury przedmiotu podnosi jakość legislacji i przyczynia się do uchwalania bardziej kompleksowych rozwiązań prawnych.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych międzynarodowych (Dz.U. 1926 nr 101, poz. 580, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych wewnętrznych (Dz.U. 1926 nr 101, poz. 580, z późn. zm.).
- Dekret z dnia 8 października 1945 r. o zmianie prawa prywatnego międzydzielnicowego (Dz.U.1945 nr 44, poz. 252, z późn. zm.).
- Dekret z dnia 22 stycznia 1946 r. – Prawo rodzinne (Dz.U. 1946 nr 6, poz. 52, z późn. zm.).
- Dekret z dnia 14 maja 1946 r. – Prawo opiekuńcze (Dz.U. 1946 nr 20, poz. 135, z późn. zm.).
- Konwencja o właściwości organów i prawie właściwym w zakresie ochrony małoletnich, sporządzona w Hadze dnia 5 października 1961 r. (Dz.U. 1995 nr 106, poz. 519).
- Ustawa z dnia 12 listopada 1965 r. Prawo prywatne międzynarodowe (Dz.U. 1965 nr 46, poz. 290, z późn. zm.).
- Konwencja o jurysdykcji, prawie właściwym, uznawaniu, wykonywaniu i współpracy w zakresie odpowiedzialności rodzicielskiej oraz środków ochrony dzieci, sporządzona w Hadze dnia 19 października 1996 r. (Dz.U. 2010 nr 172, poz. 1158).

Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. Prawo prywatne międzynarodowe (Dz.U.2011 nr 80, poz. 432, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego (Dz.U. 1920 nr 7, poz. 44, z późn. zm.).

Orzecznictwo

Orzeczenie SN z 5 kwietnia 1927 r., III Rw 786/26, Przegląd Sądowy poz. 587/28.

Orzeczenie SN z 10 października 1929 r., I C 735/29, Zb. Orz. SN 1929, poz. 179.

Orzeczenie SN z 3 marca 1933 r., III 2C 69/32, Zb. Orz. SN 1933, poz. 145.

Orzeczenie SN z 26 marca 1935 r., C I 2205/34, Zb. Orz. SN 1935, poz. 405.

Orzeczenie SN z 9 grudnia 1935 r., C III 836/35, Zb. Orz. SN 1936, poz. 287.

Orzeczenie SN z 3 stycznia 1936 r., C II 1804/35, Zb. Orz. SN 1936, poz. 296.

Orzeczenie SN z 4 marca 1936 r., C I 2512/35, Zb. Orz. SN 1936, poz. 458.

Orzeczenie SN z 31 grudnia 1937 r., C II 1623/37, Zb. Orz. SN 1938, poz. 464.

Postanowienie SN z 7 czerwca 1972 r., III CRN 175/70, OSNC 1973, nr 2, poz. 35.

Wyrok SN z 2 grudnia 2004 r., V CK 323/04, OSNC 2005, nr 12, poz. 209.

Postanowienie SN z 16 listopada 2006 r., II CSK 178/06, LEX nr 327919.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 maja 2010 r., II SA/Gl 669/09, ONSAiWSA 2011, nr 6, poz. 114, LEX.

Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2014 r., II OSK 1298/13, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2016 r., II OSK 1112/16, LEX nr 2495844.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 kwietnia 2016 r., II SA/Gl 1157/15, LEX nr 2035383.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 maja 2016 r., III SA/Kr 1400/15, LEX nr 2056842.

Postanowienie SO w Słupsku z 6 września 2017 r., IV Cz 573/17, LEX nr 2362571.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 kwietnia 2018 r., II SA/Po 1169/17.

Wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2018 r., II OSK 1808/16, LEX nr 2513922.

Wyrok NSA z dnia 10 października 2018 r., II OSK 2552/16.

Wyrok WSA w Warszawie z 24 października 2019 r., IV SA/Wa 1612/19, LEX nr 3022725.

Uchwała NSA z dnia 2 grudnia 2019 r., II OPS 1/19, ONSAiWSA 2020, nr 2, poz. 11, LEX.

Wyrok WSA w Warszawie z 20 listopada 2020 r., IV SA/Wa 1618/20, LEX nr 3162068.

Literatura

[Autor nieznany], *Międzynarodowe prawo prywatne. Skrypt zaaprobowany przez doc. dr. Michała Króla*, Wilno 1937.

[Autor nieznany], *Prawo cywilne rodzinne. Pokrewieństwo i powinowactwo; uznanie, uprawnienie i wywód rodu; przysposobienie; opieka; ubezwłasnowolnienie, opracowane na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. K. Lutostańskiego*, Warszawa 1932.

- Babiński Leon, *Zagadnienia współczesnego polskiego prawa prywatnego międzynarodowego*, Warszawa 1958.
- Bossowski Franciszek, *O naszych najbliższych zadaniach ustawodawczych*, „Kwartalnik Prawa Cywilnego i Karnego” 1919, z. 1.
- Dvorský Václav F., *Międzynarodowe prawo prywatne w międzywojennych Polsce i Czechosłowacji*, „Forum Prawnicze” 2020, nr 5.
- Dworas-Kulik Judyta, Moriak-Protopopowa Khrystyna, *Projekt Lutostańskiego a bolszewickie regulacje prawne dotyczące prawa małżeńskiego okresu międzywojennego*, „Kościół i Prawo” 2020, nr 1.
- Fierich Ksawery, *Kilka uwag w sprawie obecnych zadań ustawodawstwa polskiego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1919, nr 15.
- Fuchs Beradetta, *Przepisy wymuszające swoją właściwość w przyszłej kodyfikacji prawa prywatnego międzynarodowego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2000, nr 3.
- Górecki Jacek, *Prawa rzeczowe i posiadanie w projekcie ustawy o prawie prywatnym międzynarodowym*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2009, z. 1.
- Górnicki Leonard, *Prawo prywatne międzydzielnicowe z 1926 r.*, [w:] *Okresy przejściowe – ustrój i prawo*, red. Jacek Przygodzki, Wrocław 2019.
- Górnicki Leonard, *Założenia i koncepcje kodyfikacji prawa w II RP*, „Prawo i Więzy” 2022, nr 4.
- Jakubowski Jerzy, *Prawo międzynarodowe prywatne. Zarys wykładu*, Warszawa 1984.
- Jastrzębski Robert, *Prawo prywatne międzydzielnicowe. Zarys problematyki*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2015, z. 3.
- Krzesimowski Marian, *Nieco o naszej działalności prawodawczej*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1920, nr 46.
- Ludwiczak Witalis, *Międzynarodowe prawo prywatne*, Poznań 1990.
- Makiła Dariusz, *Historia prawa w Polsce*, Warszawa 2008.
- Makiła Dariusz, Naworski Zbigniew, *Historia prawa na ziemiach polskich. Polska pod zaborami. II Rzeczpospolita. Zarys wykładu*, Toruń 2000.
- Makowski Wacław, *W sprawie ujednostajnienia ustawodawstwa*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1919, nr 2–3.
- Markiewicz Jerzy, *Kształtowanie się polskiego systemu prawa sądowego i jego twórcy w okresie międzywojennym 1919–1939 (zagadnienia wybrane)*, „Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2010, t. 3.
- Mataczyński Maciej, *Obce przepisy wymuszające swoje zastosowanie. Rozważania na tle art. 7 ust. 1 konwencji rzymskiej oraz orzecznictwa sądów niemieckich*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2001, nr 2.
- Mataczyński Maciej, *Przepisy wymuszające swoje zastosowanie w prawie prywatnym międzynarodowym*, Kraków 2005.

- Mączyński Antoni, *Kolizyjna problematyka nazwiska*, [w:] *Aurea praxis. Aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. 2, red. Jacek Gudowski, Karol Weitz, Warszawa 2011, LEX/el.
- Mączyński Antoni, *Nowa regulacja międzynarodowego prawa rodzinnego*, [w:] *Rozprawy z prawa prywatnego oraz notarialnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Maksymilianowi Pazdanowi*, red. Anna Dańko-Roesler, Aleksandra Oleszko, Radosław Pastuszko, Warszawa 2014.
- Mączyński Antoni, *Nowelizacja przepisów szczególnych o dziedziczeniu gospodarstw rolnych a prawo prywatne międzynarodowe*, „*Krakowskie Studia Prawnicze*“ 1986, t. XIX.
- Milewski Stanisław, Redzik Adam, *Themis i Pheme. Czasopiśmiennictwo prawnicze w Polsce do 1939 roku*, Warszawa 2011.
- Mostowik Piotr, *Komentarz do art. 55*, [w:] *Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz*, red. Jerzy Poczobut, Warszawa 2017.
- Mostowik Piotr, *Pochodzenie dziecka (macierzyństwo i ojcostwo) w prawie prywatnym międzynarodowym*, „*Studia Prawa Prywatnego*” 2014, z. 3–4.
- Mostowik Piotr, *Pochodzenie dziecka oraz odpowiedzialność rodzicielska*, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo prywatne międzynarodowe. Tom 20C*, red. Maksymilian Pazdan, Warszawa 2014.
- Mostowik Piotr, *Władza rodzicielska i opieka nad dzieckiem w prawie prywatnym międzynarodowym*, Kraków 2014.
- Pazdan Jadwiga, *Znaczenie „przepisów wymuszających swoją właściwość” przy wykonywaniu umowy o budowę zakładu górniczego za granicą*, „*Przegląd Prawa Gospodarczego*“ 1984, t. 7.
- Pazdan Maksymilian, *Nazwisko w prawie prywatnym międzynarodowym*, [w:] *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka*, red. Piotr Machnikowski, Jacek Gołaczyński. Warszawa 2010.
- Pazdan Maksymilian, *Przepisy szczególne o dziedziczeniu gospodarstw rolnych z kolizyjnoprawnego punktu widzenia*, [w:] *Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego. Pamięci Profesora Waleriana Pańki*, red. Antoni Agopszowicz, Teresa Kurowska, Maksymilian Pazdan, Katowice 1993.
- Pilich Mateusz, *Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach z zakresu prawa prywatnego międzynarodowego za lata 1990–2010*, [w:] *Studia i Analizy Sądu Najwyższego*, t. V, red. Krzysztof Ślezbak, Warszawa 2011.
- Popiółek Wojciech, *Znaczenie przepisów o „bezpośrednim działaniu” w zakresie eksportu kompletnego obiektu*, [w:] *Zagadnienia prawne eksportu kompletnych obiektów przemysłowych*, red. Maksymilian Pazdan, Andrzej Tynel, Katowice 1980.
- Popiółek Wojciech, *Zobowiązania z umów w projekcie konwencji EWG o prawie właściwym dla zobowiązań umownych i pozaumownych*, „*Problemy Prawne Handlu Zagranicznego*” 1979, nr 3.

- Przybyłowski Kazimierz, *Kodyfikacyjne zagadnienia polskiego prawa międzynarodowego prywatnego*, „Studia Cywilistyczne” 1964, t. 5.
- Przybyłowski Kazimierz, *Prawo prywatne międzynarodowe. Część ogólna*, Lwów 1935.
- Radwański Zbigniew, *Prawo cywilne i proces cywilny*, [w:] *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939. Część II*, red. Franciszek Ryszka, Warszawa 1968.
- Rogańska-Łukasik Anna, *Funkcjonalne powiązania wybranych instytucji prawa publicznego z prawem prywatnym międzynarodowym*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2018, z. 3.
- Rycko Nikodem, *Jurysdykcja krajowa, prawo właściwe i skuteczność zagranicznych orzeczeń w sprawach pochodzenia dziecka oraz macierzyństwa i ojcostwa*, [w:] *Międzynarodowe prawo rodzinne. Filiacja. Piecza nad dzieckiem. Alimentacja*, red. Piotr Mostowik, Warszawa 2023.
- Schack Haimo, *Das IPR: ein Buch mit sieben Siegeln, reif für das moderne Antiquariat?*, [w:] *Liber amicorum Gerhard Kegel*, red. Hilmar Krüger, Heinz P. Mansel, München 2002.
- Skąpski Józef, *Zasada równości płci w odniesieniu do stosunków między rodzicami a dziećmi (łącznie z adopcją), w socjalistycznych systemach prawa międzynarodowego prywatnego ze szczególnym uwzględnieniem prawa polskiego*, „Studia Prawnicze” 1978, nr 3.
- Skrzydło-Tefelska Ewa, *Uznanie dziecka dokonywane na styku różnych systemów prawnych*, [w:] *Obrót prawny z zagranicą w sprawach stanu cywilnego. Konkordat*, Lublin 1997.
- Sośniak Mieczysław, Walaszek Bronisław, Wierzbowski Eustachy, *Międzynarodowe prawo rodzinne*, Wrocław–Warszawa 1969.
- Sośniak Mieczysław, *Zmiana statutu w prawie międzynarodowym prywatnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1964, z. 1.
- Tomaszewski Maciej, *Komentarz do art. 8*, [w:] *Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz*, red. Jerzy Poczobut, Warszawa 2017.
- Tomaszewski Maciej, *Przepisy szczególne o dziedziczeniu gospodarstw rolnych a prawo prywatne międzynarodowe*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 12.
- Truszkowski Bartosz K., *Karcenie dzieci na ziemiach polskich. Regulacje prawne od XIX wieku do dziś*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2020, z. 1.
- Truszkowski Bartosz K., *Prawo o aktach stanu cywilnego w II Rzeczypospolitej. Jedno państwo, pięć reżimów prawnych*, rozprawa doktorska przygotowana w Katedrze Nauk Historyczno-Prawnych, Teorii i Filozofii Prawa oraz Komparatystyki Prawniczej pod kierunkiem dr. hab. Piotra Fiedorczyka, prof. UwB, Białystok 2022.
- Walaszek Bronisław, *Sądowe ustalenie nieślubnego ojcostwa w polskim prawie międzynarodowym prywatnym*, Kraków 1959.
- Wojewoda M., *Oświadczenie małżonków o nazwisku noszonym po ślubie oraz o nazwisku dziecka w przypadku transkrypcji zagranicznego aktu małżeństwa (art. 106 P.a.s.c.)*, „Metryka. Studia z zakresu prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego” 2018, nr 2.
- Wójcik Mariusz P., *Tradycja i postęp w nowelizacji prawa prywatnego międzynarodowego*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2008, t. I.

Zachariasiewicz Maciej A., *Nowe prądy w kolizjonistyce Stanów Zjednoczonych i ich wpływ na naukę europejską*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego“ 1995, nr 2.

Zoll Fryderyk, *Międzynarodowe i międzydzielnicowe prawo prywatne w zarysie*, Warszawa 1937.

Zoll Fryderyk, *Nasze zadania najbliższe w dziedzinie międzynarodowego i międzydzielnicowego prawa prywatnego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1919, nr 23.

Źródła drukowane

Protokoły obrad Sekcji Prawa Cywilnego Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo międzynarodowe i międzydzielnicowe prywatne, Kraków 1920.

Protokoły obrad Sekcji Prawa Cywilnego Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo międzynarodowe i międzydzielnicowe prywatne – II i III czytanie, Kraków 1921.

► STRESZCZENIE

Prawo właściwe dla określenia stosunków między rodzicami a dziećmi w prawie prywatnym międzynarodowym – analiza w ujęciu historycznoprawnym

Autorzy skoncentrowali się na problematyce prawa właściwego dla określenia stosunków między rodzicami a dziećmi, przeprowadzając analizę postanowień polskich ustaw kolizyjnych w ujęciu historycznoprawnym wraz z obowiązującymi konwencjami. Przedstawiono kontekst rozwoju norm prawnych dotyczących relacji między rodzicami a dziećmi na przestrzeni dziejów (m.in. krytykę doktryny ze względu na różniczenie na dzieci „ślubne” i „nieślubne”) oraz zmiany w podejściu do regulacji stosunków rodzicielskich na przestrzeni lat. Odchodzi się bowiem od łącznika obejmującego obywatelstwo członków rodziny (najczęściej męża matki) na rzecz łącznika obywatelstwa dziecka czy jego miejsca zwykłego pobytu. Wnikliwie przedstawiono również wpływ unormowań międzynarodowych (w szczególności konwencji haskich) na kształtowanie norm dotyczących władzy rodzicielskiej.

Kolejnym istotnym zagadnieniem poruszonym w tekście była rola prawa prywatnego międzynarodowego w regulowaniu stosunków rodzicielskich (z pominięciem opieki nad małoletnim). Przeanalizowano również, w jaki sposób przepisy prawodawstwa kolizyjnego kształtują obowiązujące normy w tej sferze życia społecznego. Warto podkreślić, iż ustawach kolizyjnych z 1965 i 2011 r. nie przewidziano *expressis verbis* właściwości prawa korzystniejszego dla dziecka, tak jak miało to miejsce w ustawach z 1926 r. W dalszej części tekstu przedstawiono także aktualne wyzwania i trudności związane z określaniem prawa właściwego w sprawach rodzicielskich w kontekście międzynarodowym. Znaczenie norm kolizyjnych dla spraw filiacyjnych jest bardzo istotne,

bowiem w skali międzypaństwowej nie nastąpiło ujednoczenie bądź harmonizacja prawa materialnego dotyczącego statusu prawnego dziecka i rodziców. Publikacja stanowi kompleksową analizę prawa właściwego dla stosunków między rodzicami a dziećmi w prawie prywatnym międzynarodowym, uwzględniającą perspektywę historycznoprawną. Ponadto może stanowić ona przyczynek do dalszych badań nad omawianym zagadnieniem oraz służyć ułatwieniu identyfikacji potencjalnych obszarów wymagających pogłębionych analiz i opracowań w kontekście przyszłych badań w tej dziedzinie.

► SUMMARY

The Law Applicable to Determining the Relations Between Parents and Children in Private International Law – An Analysis in the Legal-Historical Perspective

The authors focused on the problem of the law applicable to the determination of relations between parents and children, conducting an analysis of the provisions of the Polish conflict of laws in a historical and legal perspective, together with the applicable conventions. The authors present the context of the development of legal norms regarding relations between parents and children over the course of history (including criticism of the doctrine due to the distinction between “legitimate” and “illegitimate” children) and changes in the approach to the regulation of parental relations over the years are presented. The connecting factor covering the citizenship of family members (usually the mother’s husband) was abandoned in favor of the connecting factor covering the citizenship of the child or his or her place of habitual residence. The influence of international regulations (in particular the Hague Conventions) on shaping norms regarding parental authority is also carefully presented.

Another important issue discussed in the text was the role of private international law in regulating parental relations (excluding custody of minors). It was analyzed how the provisions of the conflict of law legislation shape the applicable norms in this sphere of social life. The text further presents current challenges and difficulties related to determining the applicable law in parenting matters in the international context. The publication is a comprehensive analysis of the law applicable to relations between parents and children in private international law, taking into account the historical and legal perspective. Moreover, it may constitute a contribution to further research on the discussed issue and facilitate the identification of potential areas requiring in-depth analyzes and studies in the context of future research in this field.

Andrzej Witkowski

- ▶ WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa
(WSPiA University of Rzeszow, Poland)
- ▶ e-mail: andrzej.witkowski@wspia.eu
- ▶ ORCID: 0000-0003-2018-5404

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.14

CENTRALNE ZRZESZENIA ZWIĄZKÓW SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO WOBEC PRZEJĘCIA W 1932 ROKU EGZEKUCJI ADMINISTRACYJNEJ PRZEZ URZĘDY SKARBOWE

Abstrakt

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie okoliczności uchwalenia w 1932 r. ustawy o przejściu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, a także szeregu inicjatyw podejmowanych przez Związek Miast Polskich, Związek Powiatów RP i Związek Gmin Wiejskich ostrzegających, że jej przyjęcie przyczyni się do pogłębienia kryzysu finansów komunalnych. Gdy jednak została ona uchwalona, starały się one wpłynąć na kształt wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych. Wobec tego, że Rada Ministrów tylko w bardzo niewielkim stopniu uwzględniła propozycje zgłoszone przez centralne zrzeszenia związków samorządu terytorialnego, kierowały one do naczelnych władz państwowych liczne memoriały z kolejnymi propozycjami, uzasadniając je potrzebą przeciwdziałania negatywnym skutkom wprowadzonych regulacji.

Ustawa z dnia 10 marca 1932 r. o przejściu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, a zwłaszcza wydane na jej podstawie akty prawne wykonawcze, osłabiły w znacznym stopniu samodzielność finansową związków samorządowych i tym samym ich odpowiedzialność za realizację zaplanowanych dochodów budżetowych, a w konsekwencji także możliwości realizacji ciężących na nich zadań. Rozwiązania te przetrwały do końca Polski międzywojennej.

Postulat przywrócenia związkom samorządowym prawa egzekucji należnych im danin publicznych ponawiali także posłowie, najczęściej w trakcie corocznych debat nad projektem budżetu państwa. Wielce wymowne jest w tej sprawie stanowisko sejmowej Komisji Budżetowej, która w sprawozdaniu o projekcie ustawy skarbowej i preliminarzu budżetowym na rok 1939/40 wyraziła przekonanie, iż przywrócenie związkom samorządowym prawa egzekucji danin komunalnych i niektórych podatków państwowych przyniosłoby „dużą poprawę w finansach samorządowych”. W artykule poddano analizie w szczególności akty prawne, źródła parlamentarne i inne materiały źródłowe, postępując się metodą historycznoprawną.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, Polska międzywojenna, egzekucja administracyjna świadczeń pieniężnych, Związek Miast Polskich, Związek Powiatów RP, Związek Gmin Wiejskich

THE CENTRAL ASSOCIATIONS OF LOCAL GOVERNMENTS IN RELATION TO ACQUISITION OF THE RIGHT OF ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT IN 1932 BY TAX OFFICES

Abstract

The article aims to present the circumstances related to the passing, in 1932, of the act on the assumption of the right of administrative enforcement by the fiscal authorities and on the enforcement proceeding of the tax offices, and to describe a number of initiatives taken by the Association of Polish Cities, the Association of Polish Districts and the Association of Rural Municipalities, forewarning that adoption of the act would exacerbate the crisis in municipal finances. Moreover, when the act was adopted, the associations made attempts to impact the final shape of the secondary legislation based on the act. Due to the fact that the Council of Ministers only rarely took into account proposals lodged by the central associations of local governments, the latter filed numerous memoranda with the general national authorities; in these documents they put forth other proposals and justified them with a need to prevent negative effects of the implemented regulations.

The Act of 10 March 1932 on the assumption of the right of administrative enforcement by the fiscal authorities and on the enforcement proceeding of the tax offices, and in particular, the secondary issued legislation based on that, significantly impaired the financial independence of local government associations while reducing their responsibility for achieving the planned budget revenues and, consequently, adversely affected their ability to perform the tasks incumbent upon them. These measures survived until the end of the interwar Poland. Voices postulating that the local government associations should regain the right to enforce the public levies due to them were also raised by the members of parliament, most commonly during the annual

discussions on the draft state budget. A highly revealing position in this regard was presented by the parliamentary Budget Commission in a statement concerning the draft fiscal act and preliminary budget for the year 1939/40, which expressed an opinion that restoration of local government associations' right to enforce payment of municipal levies and certain state taxes would "significantly improve the finances of the local governments". The article in particular examined legal acts, parliament records and other source materials, for which the historical and legal review methods were applied.

Key words: local government, interwar Poland, administrative execution of financial levies, Association of Polish Cities, Association of Polish Districts and Association of Rural Municipalities

1. Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie okoliczności uchwalenia w 1932 r. ustawy o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, a także szeregu inicjatyw podejmowanych przez Związek Miast Polskich, Związek Powiatów RP i Związek Gmin Wiejskich ostrzegających, że jej przyjęcie przyczyni się do pogłębienia kryzysu finansów komunalnych. Gdy jednak została ona uchwalona, starały się wpłynąć na kształt wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych. Wobec tego, że Rada Ministrów tylko w bardzo niewielkim stopniu uwzględniła propozycje zgłoszone przez centralne zrzeszenia związków samorządu terytorialnego, kierowały one do naczelnych władz państwowych liczne memoriały z kolejnymi propozycjami, uzasadniając je potrzebą przeciwdziałania negatywnym skutkom wprowadzonych regulacji.

W 1932 r. związki samorządu terytorialnego utraciły prawo samodzielnego ściągania (w drodze egzekucji administracyjnej) swych należności z tytułu zaległych danin komunalnych. Egzekucję wszelkiego rodzaju świadczeń pieniężnych, które mogły być ściągane w trybie administracyjnym (będącą do tej pory uprawnieniem różnych władz i instytucji, w tym związków samorządu terytorialnego) powierzono bowiem urzędom skarbowym. Nastąpiło to w momencie ostrego kryzysu finansów komunalnych i dotkliwie utrudniało związkom samorządowym zapewnienie równowagi ich budżetów. To rozwiązanie przetrwało do końca Polski międzywojennej.

W roku budżetowym 1928/29 związki samorządowe osiągnęły najwyższy w dwudziestoleciu międzywojennym poziom dochodów (1 mld 179 mln zł) i wydatków (1 mld 176 mln zł). Od roku 1930/31 następował ich sukcesywny, silny spadek.

W roku budżetowym 1932/33 związki samorządowe uzyskały najniższe dochody (645 tys. zł), a ich wydatki zeszły do najniższego poziomu w roku 1933/34 (660 mln zł)¹.

Tak gwałtowny spadek zwyczajnych i nadzwyczajnych dochodów oraz wydatków związków samorządowych był przede wszystkim następstwem załamania się koniunktury gospodarczej, w trakcie światowego kryzysu gospodarczego z lat 1929–1933, który w Polsce trwał aż do 1935 r. (choć pewne oznaki przetamywania się kryzysu w przemyśle odnotowano w 1933 r.)² i silniej dotknął budżety związków samorządowych niż budżet państwa³.

Potęgowany był nadto poprzez: 1) obarczanie związków samorządowych nowymi zadaniami, bez zasilenia ich zwiększonymi proporcjonalnie środkami finansowymi⁴;

¹ A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918–1939*, Warszawa 1971, s. 186.

² W rolnictwie, które stanowiło źródło utrzymania dla przeszło 60% ludności, sytuacja była ciężka jeszcze w następnych latach. Ceny płodów rolnych w 1935 r. spadły, w porównaniu ze stanem z 1928 r., o 65%. Produkcja przemysłowa obniżyła się w 1932 r. o 41% (ów spadek produkcji należał do największych na świecie). W okresie największego nasilenia kryzysu odsetek bezrobotnych w Polsce przekroczył 43%. Zob. J. Skodlarski, *Zarys historii gospodarczej Polski*, Warszawa–Łódź 2000, s. 266–276.

³ W okresach budżetowych 1929/30–1935/36 wydatki budżetu państwa obniżyły się o 22%, a wydatki budżetów związków samorządowych – o 36%. Zob. A.W. Zawadzki, op. cit., s. 189, Z. Landau, *Kryzys finansowy w Polsce w latach 1930–1935*, „Finanse” 1969, nr 10, s. 39–40.

⁴ Działo się tak, mimo iż art. 69 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, (Dz.U. 1923 nr 94, poz. 747) stanowił, że „o ile ustawy nałożą na związki komunalne nowe zadania, winny one zapewnić dostateczne źródła dochodów na pokrycie wydatków, połączonych ze spełnieniem tych zadań”. Poseł Widacki podkreślił, iż jeszcze w 1923 r., tuż po uchwaleniu ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, zaczęło się łamanie powyższej zasady, mającej chronić równowagę budżetów związków samorządowych, przez nakładanie na nie nowych zadań bez równoczesnego zapewnienia im dodatkowych, odpowiednich dochodów. W kolejnych latach, aż do roku 1935/36 trwało bowiem systematyczne zmniejszanie ich uprawnień wynikających z ustawy z 1923 r., a zwiększanie zadań, z których część pociągała za sobą wydatki niezależne zupełnie od woli i działania organów związków samorządowych, jak np. koszty leczenia ubogich, dodatek mieszkaniowy dla nauczycieli. *Sprawozdanie stenograficzne z 54 posiedzenia Sejmu w dniu 4 czerwca 1937 r.*, t. 51–52. W trakcie debaty nad preliminarzem budżetowym na rok 1938/39 wicepremier i minister skarbu Eugeniusz Kwiatkowski zauważył, iż w trakcie akcji oddłużeniowej samorządu terytorialnego (w latach 1935–1937) państwo okazało związkom i samorządom (a szczególnie miastom) „braterską

2) pozbawianie, względnie uszczuplanie możliwości korzystania przez związki samorządowe z niektórych, dotychczasowych źródeł dochodowych, 3) zbyt wysokie tempo inwestowania przez związki samorządowe w okresie poprzedzającym kryzys gospodarczy i zbyt wysoki udział źródeł zwrotnych w ich finansowaniu, 4) zbyt liberalne zasady przyznawania pożyczek i kredytów dla związków samorządowych oraz brak niezależnego, wyspecjalizowanego nadzoru finansowego, 5) częste przypadki niewystarczającej racjonalności i rentowności inwestycji samorządowych, a także niedostatecznego zharmonizowania ich z polityką inwestycyjną państwa, 6) nieuzasadniony wzrost kosztów funkcjonowania administracji związków samorządowych, oraz brak należytej kontroli ich gospodarki i finansów⁵.

pomoc" (...), idącą „w sumy bardzo wysokie i kładącą się ciężkimi konsekwencjami na finansach państwowych”. Przyznał zarazem, iż do tego czasu rząd ograniczał uprawnienia finansowe samorządu – przejął, bezpośrednio lub pośrednio, szereg opłat i podatków „związanych organicznie” z życiem, zadaniami i celami samorządu terytorialnego – oraz „przerzucał wykonywane przez siebie obowiązki – przeważnie kosztowne – na barki samorządu”. Wskutek tego związki samorządowe znalazły się w stanie „zupelnej wegetacji”.
Sprawozdanie stenograficzne z 60 posiedzenia Sejmu w dniach 1 i 2 grudnia 1937 r., t. 50.

⁵ Zob. *Sprawozdanie Centralnej Komisji Oszczędnościowo – Oddłużeniowej dla Samorządu. Oddłużenie Samorządu Terytorialnego*, Warszawa 1937, s. 18–19; I. Weinfeld, *Skarbowość polska*, Warszawa 1934, s. 401–403; K. Niemski, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego i kredyt komunalny w Polsce*, Łódź 1946, s. 104–110; A.W. Zawadzki, op. cit., s. 189–196; A. Babczuk, *Kryzys zadłużeniowy samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 3, s. 63–64; E. Ruśkowski, *Uwagi o byłym i aktualnym kryzysie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu*, Księga II, Białystok–Katowice 2010, s. 1136. Warto też zauważyć, że 5 grudnia 1931 r. Minister spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem skarbu przekazał związkom komunalnym i podległym mu władzom nadzorczym nad samorządem terytorialnym, iż jako maksymalną granicę zwyczajnych wydatków i dochodów budżetowych związków komunalnych na rok 1932/33 należy przyjąć 70% sum preliminowanych w roku 1930/31. Minister poinformował, iż wyznaczona granica ustalona została z zastosowaniem współczynnika zmniejszania się dochodów państwowych. Wyraził zarazem przekonanie, iż obniżenie wydatków związków komunalnych w tej skali byłoby wystarczające, gdyby nie miały one zobowiązań krótkoterminowych, wymagających szybkiej regulacji (weksle, nieopłacone asygnaty, rachunki za dostawy, pożyczki krótkoterminowe), a także obowiązku zwrotu sum „obcych” nielegalnie zużytych na własne potrzeby. Do zasadniczych warunków uzdrowienia gospodarki komunalnej minister zaliczył także nienaruszalność „sum obcych”, a w ślad za tym ścisłe przestrzeganie terminowej regulacji kwot pobranych na rzecz Skarbu Państwa i osób prawa publicznego. Ostrzegął, iż przeciw opieszałym związkom komunalnym może być zastosowane wstrzymanie wypłaty odpowiedniej części udziału w podatkach państwowych lub należnych dodatków do podatków

Według stanu na 31 marca 1931 r. ogólne zadłużenie związków samorządowych wynosiło 1 mld 289 mln 408 tys. złotych, z czego 908 mld 203 mln złotych przypadało na zadłużenie długoterminowe, a 309 mld 205 mln złotych na krótkoterminowe⁶.

Miernikiem kurczenia się dochodów związków samorządowych była też suma zaległości w daninach samorządowych. W dniu 1 kwietnia 1933 r. we wszystkich związkach samorządowych (ale bez województwa śląskiego) zamykała się ona kwotą przeszło 215 mln złotych (od 1 kwietnia 1931 r. do 1 kwietnia 1933 wzrosła o około 50%). Senacka Komisja Skarbowo-Budżetowa wyraziła obawę, iż bliski jest zatem moment, gdy ogólna suma zaległości w daninach samorządowych wynosić będzie połowę ogólnej sumy budżetów zwyczajnych związków samorządowych⁷.

2. Okoliczności przejęcia egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe

W dniu 8 lutego 1932 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, który dwa dni później trafił do Sejmu, a już 10 marca 1932 r. ustawa została ogłoszona w kształcie niewiele odbiegającym od projektu rządowego⁸.

państwowych. Władze nadzorcze miały zatem poddać specjalnej kontroli terminową wpłatę pobranych przez związki komunalne na rzecz Skarbu Państwa kwot z tytułu państwowych podatków: od nieruchomości, placów niezabudowanych, od lokali, a także składek ubezpieczeniowych. Minister polecił, aby w wypadkach przetrzymywania sum obcych i wykorzystywania ich na potrzeby własne związków komunalnych (co traktował na równi z przywłaszczeniem cudzej własności), pociągać członków ich zarządów do odpowiedzialności dyscyplinarnej, względnie nawet sądowej. Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 grudnia 1931 r. o gospodarce finansowej związków komunalnych oraz ustalaniu i zatwierdzaniu preliminarzy budżetowych związków komunalnych na r. 1932/33; Dz.Urz. MSW 1931 nr 20, poz. 319.

⁶ Senat 1930–1935. Druk nr 325, część 7. Ponieważ tak wysokie zadłużenie w znacznym stopniu utrudniało prowadzenie normalnej gospodarki samorządowej, w styczniu 1932 r. powołana została przez Prezesa Rady Ministrów doraźna Komisja Uzdrawienia Gospodarki Komunalnej, pod przewodnictwem Maurycego Jaroszyńskiego. *Sprawozdanie Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej dla Samorządu*, Warszawa 1937, s. 22.

⁷ Na terenie województwa nowogródzkiego zaległości te sięgały w niektórych związkach samorządowych dwukrotności sumy ich budżetów zwyczajnych. Ob. Senat 1930–1935. Druk nr 325, część 7.

⁸ Ustawa z dnia 10 marca 1932 r. o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (Dz.U. 1932 nr 32, poz. 328).

Ustawa miała ramowy charakter i ograniczyła się do:

1. powierzenia wyłącznie urzędom skarbowym przymusowego ściągania wszelkiego rodzaju należności, które mogły być ściągane w trybie administracyjnym. Rada Ministrów została zaś upoważniona, by czynić wyjątki od tej zasady, określając w drodze rozporządzeń rodzaje świadczeń pieniężnych i podmioty uprawnione do ich ściągania oraz przepisy mające zastosowanie w tych przypadkach⁹;
2. podkreślenia, iż podstawą wdrożenia postępowania przymusowego jest tytuł wykonawczy określony w obowiązujących przepisach¹⁰ (w razie braku przepisów w tym zakresie, mogła je wydawać Rada Ministrów w drodze rozporządzeń);
3. upoważnienia Rady Ministrów do wydania (w drodze rozporządzeń) przepisów normujących całokształt postępowania egzekucyjnego władz skarbowych, w stosunku do wszelkiego rodzaju należności skarbowych oraz do świadczeń pieniężnych, które mogły być ściągane w trybie administracyjnym. Przepisy te mogły obejmować również sprawy związane ze sposobem wymierzania i wysokością kosztów egzekucyjnych, oraz normować wypadki przekazywania egzekucji skarbowej do sądowego postępowania egzekucyjnego. To niezwykle szerokie upoważnienie dla Rady Ministrów przewidziane w projekcie rządowym Sejm uściślił, stawiając wymóg, iż rozporządzenia te winny przewidywać:
 - a) że przeprowadzenie licytacji nieruchomości dozwolone jest na całym obszarze Rzeczypospolitej tylko w drodze sądowej, w myśl obowiązujących przepisów ustawodawstwa cywilnego,
 - b) że co do nieruchomości „z przeznaczenia” będzie obowiązywał art. 28 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji¹¹,
 - c) że przy przeprowadzaniu licytacji ruchomości będą obowiązywały przepisy przepisy art. 39 i 40 powyższego rozporządzenia z 1928 r.¹²,

⁹ Grzywny, kary pieniężne, nawiązki, opłaty i koszty orzeczone w sądowym postępowaniu karnym mogły być ściągane na polecenie władzy sądowej lub prokuratorskiej bądź przez urzędy skarbowe, bądź (na zasadzie dotychczasowych przepisów) przez sądowe organy egzekucyjne.

¹⁰ Przepisy te regulowały również warunki ich wykonalności i wypadki, gdy dopuszczalne było wniesienie środków prawnych.

¹¹ Dz.U. 1928 nr 36, poz. 342. art. 28 stanowił, iż „nie ulega egzekucji majątek ruchomy, wyłączony od egzekucyjnego zajęcia na mocy przepisów obowiązujących przy egzekucji sądowej”.

¹² W świetle przywołanych przepisów przetarg publiczny poczytywany był za niedoszły do skutku, jeżeli w nim nie wzięło udziału co najmniej dwóch licytantów, jak również, jeżeli

4. ustalenia, iż obowiązuje ona od dnia wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów normującego całokształt postępowania egzekucyjnego władz skarbowych, w stosunku do wszelkiego rodzaju należności skarbowych oraz do świadczeń pieniężnych, które mogły być ściągane w trybie administracyjnym;
5. upoważnienia Rady Ministrów do ustalenia w drodze rozporządzeń, „jakie” jej przepisy i „w jakich terminach tracą moc”;
6. zawieszenia na czas jej obowiązywania wszelkich przepisów sprzecznych z jej postanowieniami.

W uzasadnieniu projektu ustawy Rada Ministrów wskazała, iż do tej pory egzekucja administracyjna większości ważniejszych kategorii świadczeń pieniężnych dokonywana jest przez niezależne od siebie, odrębne władze administracyjne (urzędy skarbowe, organy władz komunalnych, władze administracji ogólnej) i w związku z tym daje się zauważyć brak jednolitej polityki w tej dziedzinie. Podkreślono jednocześnie, iż niezależność dotychczasowych władz egzekucyjnych utrudnia zharmonizowanie ich działalności i zdarza się „często”, że prowadzą ją „raz po raz” wobec tych samych płatników.

Głównie z tego powodu Rada Ministrów proponowała – tytułem próby – ześrodkowanie całej akcji egzekucyjnej w stosunku do wszelkiego rodzaju należności, którym obowiązujące przepisy przyznawały prawo ściągłości w trybie administracyjnym, w ręku władz skarbowych, posiadających (jej zdaniem) najliczniejszy i stosunkowo najsprawniej działający aparat egzekucyjny. Przekonywała, że władze skarbowe są najbardziej powołane do czuwania, aby poszczególne związki prawa publicznego otrzymywały należne im wpływy pieniężne, a także aby sposób egzekwowania zaległych danin nie wpływał ujemnie na całokształt życia gospodarczego kraju, i nie „nadwyręzał zbytnio” poszczególnych indywidualnych źródeł dochodowych. Projektodawca uznał także, iż urzędy skarbowe ściągając należności różnych kategorii winny działać według jednolitych przepisów.

żaden z uczestniczących nie podał ceny wyższej „ponad oszacowanie”. Nowy przetarg publiczny mógł być wyznaczony po podaniu o tym do publicznej wiadomości, co najmniej na 3 dni przed jego terminem. Na drugim przetargu publicznym mienie mogło być sprzedane nawet „niżej oszacowania”.

Dlatego projekt ustawy zawierał upoważnienie dla Rady Ministrów do wydania jednolitych przepisów egzekucyjnych dla władz skarbowych. Rada Ministrów podkreśliła zarazem, iż ustawa zostanie wprowadzona „tytułem próby”, a praktyka pokaże, czy przeważać będą efekty dodatnie, czy ujemne. Z tego względu projekt ustawy (a następnie uchwalona ustawa) przewidywał, iż Rada Ministrów jest upoważniona do ustalania w drodze rozporządzeń, „jakie” jej przepisy i „w jakich terminach tracą swą moc”. W związku z tym przepisy sprzeczne z ustawą nie zostały uchylone, a jedynie zawieszono na czas jej obowiązywania¹³.

Zanim projekt ustawy stał się przedmiotem debaty sejmowej, do posłów i senatorów trafił memoriał Związku Miast Polskich (z dnia 18 lutego 1932 r.), w którym zwrócono uwagę, iż projektowana ustawa może wyrzucić „wysokie ujemny wpływ na stan finansów miast”. Została wyrażona obawa, iż ześrodkowanie w urzędach skarbowych akcji egzekucyjnej sprawi, iż związki prawa publicznego, a przede wszystkim związki komunalne nie będą otrzymywać przypadających im ściąganych należności, a przynajmniej nie będą one wpływały regularnie. Obawa ta była uzasadniona, gdyż projektowana ustawa nie nakładała na urzędy skarbowe obowiązku podziału każdej ściąganej sumy między wszystkie zainteresowane związki prawa publicznego.

Autorzy memoriału ZMP obawiali się, iż w praktyce urzędy skarbowe będą zarachowywać każdą ściągniętą sumę przede wszystkim na pokrycie należności Skarbu Państwa, a dopiero ewentualną nadwyżkę będą przekazywać innym wierzycielom (w nieokreślonej kolejności). Takie postępowanie zagrażałoby pozbawieniem związków komunalnych znacznej części ich dochodów, które ściągali dotąd bezpośrednio. ZMP poinformował przy tym, iż znaczny odsetek płatników nie uiszcza wymierzonych im danin publicznych dobrowolnie¹⁴, i trudno oczekiwać, że w sytuacji trwającego kryzysu gospodarczego urzędy skarbowe zdołają ściągnąć we właściwym terminie należności Skarbu Państwa i innych osób prawa publicznego. Co więcej, ZMP zakładał, iż gdyby nawet przyjąć, że urzędy skarbowe ściągają na rzecz związków komunalnych kwoty nie mniejsze od tych, które dotąd one ściągali bezpośrednio, to i tak należy liczyć się z tym, że będą one przekazywane z opóźnieniem (ze względu na konieczność uprzedniego ich zarachowania). Nadto, projektowana ustawa nie ustanawiała dla

¹³ Sejm 1930–1935. Druk nr 488.

¹⁴ ZMP podał, iż w Warszawie zaledwie 10% płatników uiszczało swe należności podatkowe bez ponagleń, we właściwym terminie.

urzędów skarbowych żadnego terminu, w którym ściągnięte należności miałyby przekazywać uprawnionym związkom prawa publicznego.

Stanowisko ZMP wsparto powołaniem się na dotychczasowe doświadczenia. Wynikało z nich, iż daniny publiczne, które były wymierzone i pobierane przez władze skarbowe zarówno na rzecz Skarbu Państwa, jak i na rzecz związków komunalnych, nie napływały do kas samorządowych regularnie, pogłębiając ich trudności finansowe. Odebranie związkom komunalnym prawa bezpośredniej egzekucji ich należności było (zdaniem ZMP) niespójne z celami postawionymi przed powołaną w styczniu 1932 r. przez Prezesa Rady Ministrów doraźną Komisją Uzdrawienia Gospodarki Komunalnej, pod przewodnictwem Maurycego Jaroszyńskiego.

ZMP nie zgadzał się także z tezą Rady Ministrów zawartą w uzasadnieniu projektu ustawy (jeśliby miała dotyczyć związków komunalnych), iż przemawiają za nią względy mające na celu uniknięcie przypadków, gdy nieskoordynowana akcja egzekucyjna rozmaitych organów kieruje się raz po raz na tych samych płatników, nadwyrężając poszczególne źródła dochodowe także przez niewłaściwe sposoby ściągania należności. Zdaniem ZMP takim sytuacjom zapobiegną odpowiednie zarządzenia władz nadzorczych, a przede wszystkim (zapowiedziane w ustawie) wydanie przez Radę Ministrów przepisów normujących całokształt postępowania egzekucyjnego, które (na podstawie art. 55 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych¹⁵) miałyby odpowiednie zastosowanie przy postępowaniu komunalnych organów egzekucyjnych.

Odnosząc się zaś do argumentu o oszczędnościach spodziewanych z ześrodkowania akcji egzekucyjnej w urzędach skarbowych, ZMP zauważył, iż proponowane rozwiązanie pociągnie za sobą: konieczność zwiększenia skarbowego aparatu egzekucyjnego¹⁶, powiększone koszty delegacji egzekutorów do miejsc egzekucji, wydatki związane ze zwolnieniem komunalnego personelu egzekucyjnego, oraz koszty wynikające z przesyłania władzom skarbowych licznych tytułów wykonawczych.

¹⁵ W świetle przywołanego art. 55 nieuiszczone we właściwym terminie samoistne daniny komunalne ściągają zarząd związku komunalnego w drodze egzekucji, do której należało stosować odpowiednio przepisy o egzekucji podatków i opłat państwowych.

¹⁶ Liczba płatników danin pobieranych i ściąganych dotychczas przez związki komunalne była bowiem znacznie większa od liczby płatników, od których należności ściągają skarbowy aparat egzekucyjny.

ZMP opowiedział się zatem za wycofaniem projektowanej ustawy, by uniknąć dodatkowych trudności w gospodarce finansowej związków komunalnych. Zgłosił jednak propozycję, aby w sytuacji, gdy „czynniki miarodajne” zdecydują o wprowadzeniu w życie rozwiązania o skoncentrowaniu egzekucji administracyjnej, powierzyć ją nie urzędom skarbowym, lecz związkom komunalnym, idąc w kierunku wyznaczonym w art. 43 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, w myśl którego minister skarbu mógł poruczyć związkom komunalnym (za ich zgodą) pobór i ściąganie podatków państwowych w całości lub w części¹⁷. Uzasadniając tą propozycję ZMP wskazywał w pierwszej kolejności na lepszą znajomość sytuacji gospodarczej poszczególnych płatników przez organy związków samorządowych, niż przez skarbowe organy egzekucyjne.

Wyprzedzając natomiast ewentualne zarzuty przeciw zgłoszonej propozycji, związane z dotychczasowymi przypadkami przetrzymywania przez związki komunalne tzw. „sum obcych” (głównie podatków ściągniętych na rzecz Skarbu Państwa), które wykorzystywano przede wszystkim na regulowanie zobowiązań krótkoterminowych, ZMP przekonywał, iż temu zjawisku (o charakterze przejściowym, wynikającym z nasilającego się kryzysu finansów komunalnych) mogą zaradzić władze nadzorcze nad związkami komunalnymi.

ZMP zakładał równocześnie, iż propozycja powierzenia egzekucji administracyjnej wyłącznie organom związków komunalnych może zostać oceniona jako „nie do przyjęcia”. Domagał się zatem, aby wtedy wyłączyć z zakresu przedmiotowego projektowanej ustawy samoistne daniny komunalne, by nadal mogły być ściągane bezpośrednio przez aparat egzekucyjny związków komunalnych (przynajmniej w większych miastach)¹⁸.

Debata sejmowa nad rządowym projektem ustawy o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych odbyła się 24 lutego 1932 r. W tym dniu została ona przyjęta kolejno w drugim i trzecim czytaniu.

¹⁷ Związki komunalne były uprawnione pobierać za te czynności „odszkodowanie” do wysokości 3% sum wpłaconych Skarbowi Państwa.

¹⁸ *Memoriał Związku Miast Polskich z dnia 18 lutego 1932 r. w sprawie rządowego projektu ustawy o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych*, „Samorząd Miejski” 1932, nr 5, s. 326–330.

Referując sprawozdanie Komisji Skarbowej o projekcie ustawy poseł Rudziński poinformował, iż Komisja podzieliła w zupełności motywy jej projektodawcy. Wypowiedziała się w szczególności za koncentracją egzekucji należności publiczno-prawnych w ręku władz skarbowych (uznając jednocześnie, iż będą konieczne wyjątki od tej zasady), a także za udzieleniem Radzie Ministrów pełnomocnictw do uzgodnienia i ujednoczenia na całym obszarze państwa przepisów o egzekucji administracyjnej z przepisami o postępowaniu przymusowym w administracji oraz przepisami egzekucyjnymi zawartymi w ustawodawstwie o ubezpieczeniach społecznych¹⁹. W tej ostatniej kwestii Komisja (jak już sygnalizowałem) uzupełniła projekt rządowy, wskazując konieczne ograniczenia odnośnie przyszłego rozporządzenia Rady Ministrów (co do licytacji nieruchomości oraz nieruchomości „z przeznaczenia”, a także licytacji ruchomości), które zostały przyjęte przez Sejm.

Poseł sprawozdawca przedstawił także wnioski zgłoszone przez mniejszość członków Komisji. Domagano się w nich zastrzeżenia w projekcie ustawy iż: 1) gminy wiejskie ściągając będą przypadające im daniny w dotychczasowym trybie, 2) suma ściągnięta przez urzędy skarbowe „zaliczana będzie według kolejności powstania należności”, a przelanie ściągniętej sumy do właściwej instytucji nastąpi nie później niż w ciągu dwóch tygodni, „bez żadnych potrąceń i kosztów na rzecz Skarbu Państwa”. Proponowano także ograniczyć pełnomocnictwa dla Rady Ministrów do wydania przepisów normujących całokształt postępowania egzekucyjnego władz skarbowych, przez wyłączenie z tego zakresu możliwości określenia sposobu wymierzania i wysokości kosztów egzekucyjnych, a także wypadków przekazywania egzekucji skarbowej do sądowego postępowania egzekucyjnego. Mniejszość członków Komisji Skarbowej uznała zarazem, iż w razie odrzucenia tej ostatniej poprawki, w ustawie należy zastrzec, że koszty egzekucyjne nie mogą przekraczać 3% sumy egzekwowanej²⁰.

Poseł Tadeusz Reger ostrzegł zaś, że projekt ustawy budzi „całkiem słuszne obawy wśród najszerszych warstw obywateli” i w powszechnej opinii „jest zupełnie nie do przyjęcia”. Przekonywał, iż zachodzi podejrzenie, że celem ustawy nie jest usprawnienie

¹⁹ Komisja Skarbowa uznała, iż w razie ewentualnych rozbieżności na tym tle między interesami Skarbu Państwa, związków komunalnych, czy instytucji ubezpieczeniowych, to właśnie Rada Ministrów będzie organem „najodpowiedniejszym” do zawarcia kompromisu z „należytą oględnością”.

²⁰ Sprawozdanie stenograficzne z 60 posiedzenia Sejmu w dniu 24 lutego 1932 r., t. 37–38.

ściągnięcia zaległych należności, lecz ograniczenie uprawnień samorządu terytorialnego, a zwłaszcza gminnego i roztoczenie nad nim jak najściślejszej „kurateli centralnej”, a także, aby w przeżywanym okresie kryzysu finansowego, ważne jest zasilenie Skarbu Państwa i administracji centralnej sumami, które się jej nie należą, lecz są „bezsprzeczną własnością ogółu obywateli”. Ubolewał zwłaszcza, iż proponuje się zerwanie z wielowiekową tradycją ściągnięcia podatków w gminie przez wójta. Wskazał też na ustawę z dnia 19 maja 1920 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby²¹, która wyraźnie uprawniała zarządy kas chorych do ściągnięcia zaległych składek, kosztów egzekucyjnych i innych należności kasy chorych. Przytoczył też dane statystyczne, z których wynikało, że egzekutorzy z urzędów skarbowych, którym projekt ustawy powierzał wyłączność na prowadzenie egzekucji administracyjnej, nie wykazują się najwyższą sprawnością w tej służbie. Wynikało z nich bowiem, iż na koniec 1931 r. zaległości podatkowe Skarbu Państwa wynosiły 1,8 mld złotych, a zaległości w zakresie danin komunalnych: około 57 mln złotych w gminach miejskich i 60 mln złotych w gminach wiejskich. Z kolei zaległe należności instytucji ubezpieczeniowych zamykały się kwotą 160 mln zł. Poseł oburzał się także, iż większość Komisji Skarbowej odrzuciła propozycję, aby ustawa określiła maksymalną wysokość kosztów egzekucyjnych²².

Posel Kazimierz Gruetzmacher starał się uzasadnić poprawki do ustawy zgłoszone przez mniejszość członków Komisji Skarbowej. Wskazał najpierw na niespójność oświadczenia rządu, że wobec niepewności co do skutków ustawy zostanie ona wprowadzona tylko tytułem próby, z „ryzykanckim rozmachem” jej przepisów, przygotowanych bez należytych analiz efektywności dotychczasowych postępowań egzekucyjnych. Dowodził, iż poprawki zgłoszone przez mniejszość Komisji Skarbowej mają osłabić ryzyko niepowodzenia proponowanych rozwiązań ustawy.

Opowiadając się za uzupełnieniem projektu rządowego o postanowienie, iż „gminy wiejskie ściągać będą przypadające im daniny trybem dotychczasowym”, poseł Gruetzmacher powoływał się na dotychczasowe korzyści z takiego rozwiązania. Znajomość „swoich gminiaków” podpowiadała bowiem wójtowi „kiedy do nich przyjść i upomnieć się o należność, kiedy jego upomnienie będzie skuteczne, a kiedy będzie tylko drażniące i bezskuteczne”. Przypominał też, że zaległości w uiszczaniu

²¹ Dz.U. 1920 nr 44, poz. 272.

²² Sprawozdanie stenograficzne z 60 posiedzenia Sejmu w dniu 24 lutego 1932 r., t. 38–42.

danin publicznych w gminach wiejskich są relatywnie niewielkie. Podkreślił, iż doświadczenie życiowe nakazało wnieść także poprawkę zapewniającą, iż suma zaległości podatkowych ściągnięta przez urzędy skarbowe „zaliczana będzie według kolejności powstania należności”, a przelanie ściągniętej sumy do właściwej instytucji winno nastąpić w ciągu dwóch tygodni. Wyjaśnił, iż intencją owych rozwiązań jest zagwarantowanie poszczególnym związkom publiczno-prawnym, że otrzymają to, co im się należy. Wynikały one z obawy, iż urzędy skarbowe będą w pierwszej kolejności dbać o interes Skarbu Państwa²³. Proponując zaś określenie w ustawie maksymalnej wysokości kosztów egzekucyjnych na poziomie 3%, sumy egzekwowanej, mniejszość członków Komisji Skarbowej wychodziła z założenia, iż komasacja egzekucji wszelkich zaległości w daninach publicznych w gestii urzędów skarbowych, nakazuje uznać praktykowane dotąd wyliczanie kosztów egzekucyjnych w wysokości 5% sumy egzekwowanej za zbyt wygórowane.

Mniejszość członków Komisji Skarbowej kwestionowała również upoważnienie Rady Ministrów do ustalania w drodze rozporządzeń, jakie przepisy omawianej ustawy i w jakich terminach tracą swą moc, dostrzegając w takim rozwiązaniu niedopuszczalne ograniczenie uprawnień Sejmu²⁴.

²³ Tę obawę wyraził także poseł ks. Szydelski, który przewidując, iż ustawa ułatwi utrzymanie równowagi budżetu państwa, pytał: „ale co się będzie działo z budżetami miast?”, skoro nie są ustalone normy podziału kwot pozyskanych w drodze egzekucji. Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 60 posiedzenia Sejmu w dniu 24 lutego 1932 r., t. 48. M. Jaroszyński, pisał iż zawsze, gdy podejmuje się dyskusję o finansach komunalnych, to „rozprawia się o samorządzie, jakby to była jakaś osobna poza państwem stojąca kapliczka, w której modlą się tylko specjalnego autoramentu sekciarze, zwani samorządowcami”. Takie stanowisko wyrażało się w dość powszechnym traktowaniu tzw. „konieczności państwowych”, rozumianych w szczególności, jako przyznawanie z góry bezwzględne pierwszeństwa wydatkom objętym budżetem państwa, przed samorządowymi (i wszystkimi innymi), a w konsekwencji – nadawanie bezwzględne pierwszeństwa daninom państwowym przed samorządowymi. M. Jaroszyński, *Finanse komunalne*, „Gospodarka Narodowa” 1937, nr 17–18, s. 233–235. Z kolei M. Porowski ubolewał, iż „trudno zrozumieć ten widoczny brak zainteresowań zadaniami samorządu”, na którym „spoczywają tak ważne zadania ogólnopolskiego znaczenia jak: budowa i utrzymania szkół powszechnych, utrzymanie większości dróg publicznych, niemal cała dziedzina zdrowia publicznego (...), ułatwianie i racjonalizowanie obrotu handlowego (targowiska, hale targowe, chłodnie)”. Podkreślał też rolę samorządu w elektryfikacji i gazyfikacji kraju i w zaopatrzeniu ludności w odpowiednią wodę. Zob. M. Porowski, *Konieczności państwowe a samorząd*, „Samorząd Miejski” 1937, nr 24, s. 1756.

²⁴ Sprawozdanie z 60 posiedzenia Sejmu w dniu 24 lutego 1932 r., t. 43–47.

Uchwalony przez Sejm projekt ustawy o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych stał się w dniu 10 marca 1932 r. przedmiotem obrad Senatu. Referując sprawozdanie Komisji Skarbowo-Budżetowej senator Wyrostek podzielił zasadnicze argumenty za przyjęciem ustawy, zawarte w uzasadnieniu jej projektu, a także wypowiedziane w trakcie obrad Sejmu. Jeszcze wyraźniej natomiast podkreślił i rozwinął najważniejszy argument przemawiający za jej uchwaleniem – wzgląd na konieczność prowadzenia jednolitej polityki egzekucyjnej w całym państwie, w warunkach ciężkiego kryzysu gospodarczego. Wskazał w szczególności, iż obecny stan prawny w tym zakresie wywołuje zaniepokojenie w sferach gospodarczych i u poszczególnych płatników, narażonych na „inwazję” różnych organów egzekucyjnych, które przychodziły „kolejno po sobie, często w konkurencji, na wypródkę”. Podał także, iż brak jednolitej polityki egzekucyjnej unicestwi cele pokładane w ustawie z dnia 10 marca 1932 r. o ulgach podatkowych²⁵. Wyraźnie też

²⁵ Dz.U. 1932 nr 29, poz. 291. Ustawa upoważniła ministra skarbu do umarzania, odraczania i rozkładania na raty wszelkich zaległości wraz z należnościami ubocznymi w zakresie podatków: gruntowego, od nieruchomości, przemysłowego, dochodowego, majątkowego, od kapitałów i rent, od spadków i darowizn oraz od lokali. Ponadto upoważniła ministra skarbu do odraczania i rozkładania na raty – w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych – zaległości w samoistnych daninach komunalnych (w szczególności do podatku wyrównawczego dla gmin wiejskich, podatku inwestycyjnego, opłat specjalnych i dopłat drogowych, oraz podatku od kopalń), oraz do obniżania i umarzania kar za zwłokę, odsetek za odroczenie i kosztów egzekucyjnych, przypadających od tych zaległości. W uzasadnieniu projektu ustawy Rada Ministrów wskazała, iż „nagromadzone z biegiem lat” zaległości podatkowe wynoszą około 700 mln zł, za co odpowiada „przede wszystkim wadliwość prowadzonej akcji egzekucyjnej”. Zob. Sejm 1930–1935. Druk nr 487. Wydane na jej podstawie rozporządzenie ministra skarbu z dnia 25 listopada 1933 r. wydane w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych o ulgach w spłacie zaległości podatkowych (Dz.U. 1933 nr 94, poz. 731) dotyczyło również niektórych danin samorządowych, a w szczególności dodatków do podatków państwowych: gruntowego, od nieruchomości, przemysłowego, dochodowego, oraz od spadków i darowizn, a także samoistnych podatków samorządowych (wyrównawczego dla gmin wiejskich i inwestycyjnego) oraz opłat specjalnych i dopłat drogowych. W szczególności płatnikom, którzy nie posiadali majątku nieruchomego, mogącego służyć jako zabezpieczenie przypadających od nich zaległości podatkowych (powstałych przed 1 października 1931 r.) zarządy gmin, bądź rady powiatowe mogły umorzyć czwartą ich część, pod warunkiem uiszczenia pozostałych trzech czwartych części w 12 równych ratach kwartalnych, poczynawszy od 1 stycznia 1935 r. (za opłatą odsetek za odroczenie w wysokości 0,5% miesięcznie, licząc od 1 października 1933 r.). To częściowe umorzenie zaległości podatkowych zaliczono do własnego zakresu działania związków samorządowych. W związku z tym minister spraw wewnętrznych, aby zapewnić stosowanie jednakowej

odniósł się do postulatów, aby w ustawie z góry określić, w jakiej kolejności i w jakim stosunku procentowym kwoty ściągnięte od podatników przez urzędy skarbowe, mają być rozdzielone między poszczególne związki publiczne. Stwierdził bowiem, iż tego rodzaju ograniczanie Skarbu Państwa „byłoby nie do pomyślenia, dlatego, że w tej chwili nie możemy absolutnie przewidzieć jakie potrzeby będą pierwsze i ważniejsze”²⁶.

W dyskusji zabrał głos jedynie senator Kopciński, który podkreślił, iż ustawa ogranicza zadania samorządu terytorialnego (i samorządu ubezpieczeniowego), a samorządowy aparat egzekucyjny wywiązywał się ze swych obowiązków „zupełnie dobrze”. Podzielił także obawy (wyrażane w trakcie debaty sejmowej), że w następstwie wprowadzenia jej w życie samorząd terytorialny „zostanie podcięty w swej egzystencji”, bo ustawa nie przewiduje sposobu podziału ściągniętych należności, ani terminu ich przekazania uprawnionym podmiotom²⁷.

Ustawa o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych została przyjęta przez Senat w dniu 10 marca 1932 r., w brzmieniu uchwalonym przez Sejm²⁸.

miary w przyznawaniu ulg podatkowych zarówno płatnikom podatków państwowych (w odniesieniu do których umorzenie części zaległości następowało „z urzędu”), jak i płatnikom danin samorządowych, przekazał wojewodom, że „jest wskazane”, aby związki samorządowe „bez wyjątków” stosowały przepisy o umorzeniu „z urzędu”. Wojewodowie mieli wydać odpowiednie zalecenia w tej sprawie. Zob. Pismo okólne Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 grudnia 1933 r. o ulgach w spłacie zaległości podatkowych (Dz.Urz. MSW 1933, nr 21, poz. 308). W dniu 22 października 1934 r. minister spraw wewnętrznych przesłał wojewodom pismo ministra skarbu (z dnia 28 września 1934 r.), upoważniające dyrektorów izb skarbowych do przyznawania we własnym zakresie działania ulg podatkowych płatnikom dotkniętym klęską powodzi w lipcu 1934 r. minister spraw wewnętrznych uznał za konieczne zastosowanie takich ulg w zakresie samoistnych danin komunalnych. Zalecił związkom samorządowym, aby ulgi (w granicach i na warunkach określonych przez ministra skarbu) miały analogiczne zastosowanie do: podatku wyrównawczego dla gmin wiejskich, podatku inwestycyjnego, opłat specjalnych i dopłat drogowych, oraz zasadniczego podatku wojskowego. Zob. Pismo okólne Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 października 1934 r. o ulgach podatkowych dla płatników dotkniętych klęską powodzi (Dz.Urz. MSW 1934 nr 30, poz. 250).

²⁶ Zakładał zarazem, iż bardzo możliwe, że Skarb Państwa „będzie miał odpowiednią ilość pieniędzy i że będzie mógł większą ilość wyasygnować samorządom, aniżeli sobie zatrzymać”. Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 35 posiedzenia Senatu w dniu 10 marca 1932 r., t. 21–25.

²⁷ Ibidem, t. 15–26.

²⁸ Ibidem, t. 27.

3. Stanowisko Związku Miast Polskich, Związku Powiatów RP i Związku Gmin Wiejskich wobec powierzenia egzekucji administracyjnej przez urzędy skarbowe

Zanim projekt ustawy trafił do Senatu, Związek Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej wystąpił do ministra spraw wewnętrznych, ministra skarbu, posłów i senatorów z własną koncepcją uregulowania egzekucji administracyjnej. Opierała się ona na założeniu, iż w warunkach trwającego ostrego kryzysu gospodarczego, który spowodował w szczególności załamanie się finansów komunalnych, sprawa egzekucji administracyjnej ma wymiar nie tylko finansowy, ale winna być postrzegana jako ważna część ogólnej polityki państwa, wiążąca się z zagadnieniem szeroko rozumianego bezpieczeństwa.

Przyjęcie tej tezy pozwoliło Związkowi Powiatów RP wysunąć postulat, aby egzekucję administracyjną ześrodkować w organach administracji ogólnej, obejmującej zakresem swego działania szerszy zakres spraw publicznych (odpowiedzialnej za między innymi za bezpieczeństwo i porządek publiczny) i z tym samym lepiej zorientowanej co do sytuacji ekonomicznej (zdolności płatniczej) społeczeństwa, jego nastrojów, a także „sposobów należytego nań oddziaływania”. Propozycja Związku Powiatów RP zakładała jednocześnie, że organami egzekucyjnymi starostów będą zarządy miast i gmin wiejskich, które (jego zdaniem) posiadały liczniejszy i bardziej sprawny aparat egzekucyjny niż administracja skarbowa²⁹.

Projektodawca dodał również, iż w razie gdyby egzekucja administracyjna została skupiona w urzędach skarbowych, to należy z niej wyłączyć ściąganie kar i grzywien orzeczonych w postępowaniu karno-administracyjnym³⁰, a także grzywny i kary, które ściągane były w trybie ustalonym przez rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji³¹. Za takim rozwiązaniem przemawiała bowiem istota zagadnienia,

²⁹ Związek Powiatów RP dodał zarazem, iż ewentualne przetrzymywanie przez zarządy miast i gmin wiejskich (działające jako organy egzekucyjne starostów) „sum obcych” winno być surowo karane.

³⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym (Dz.U. 1928 nr 38, poz. 365).

³¹ W świetle rozporządzenia władzą egzekucyjną w powiecie była powiatowa władza administracji ogólnej, a organami egzekucyjnymi były: a) organy wykonawcze państwowe, powołane do przeprowadzania czynności egzekucyjnych, b) organy gminne.

polegająca na zapewnieniu wykonania nakazów i zakazów władz publicznych (względy finansowe schodziły w tych sprawach na drugi plan)³².

Związek Powiatów RP zgłosił wobec projektu ustawy także inne postulaty, które (w jego ocenie) powinno się uwzględnić, niezależnie od tego, komu powierzy się zasadniczą wyłączność w prowadzeniu egzekucji administracyjnej. Domagał się w szczególności: 1) zagwarantowania wszystkim zainteresowanym, że kwoty ściągnięte od płatników będą rozdzielane proporcjonalnie pomiędzy wszystkie zgłoszone tytuły wykonawcze; 2) ustalenia terminów rozpoczęcia postępowania egzekucyjnego i terminu dokonania wypłaty ściągniętych sum; 3) sprecyzowania, iż w pierwszej kolejności egzekucji poddane zostaną zaległe daniny nieściągnięte w ostatnim roku budżetowym, a dopiero później zaległości z dawnych lat³³; 4) zapewnienia zainteresowanym instytucjom prawa wglądu do ksiąg egzekucyjnych, celem umożliwienia kontroli prawidłowości postępowania egzekucyjnego (a zwłaszcza zachowania kolejności egzekwowania poszczególnych należności i proporcjonalności rozdziału ściągniętych sum)³⁴.

W związku z tym, że ustawa stwarzała Radzie Ministrów niezwykle szeroko zakrojone pełnomocnictwa dla uregulowania egzekucji administracyjnej, centralne zrzeszenia związków samorządowych (Związek Powiatów RP, Związek Miast Polskich i Związek Gmin Wiejskich) wystąpiły 31 maja 1932 r. do ministra skarbu i ministra spraw wewnętrznych z propozycjami (ujętymi alternatywnie) takiego określenia przepisów wykonawczych, aby „nie utrudniały zbyttno sytuacji finansowej samorządów”. Proponowały w szczególności:

³² Związek Powiatów RP twierdził zarazem, iż nawet gdyby egzekucja administracyjna została ześrodkowana (jak proponował) w organach administracji ogólnej, to i w tym przypadku sposób egzekucji kar administracyjnych należałoby wyodrębnić z trybu właściwego dla danin publicznych, „w imię koniecznej szybkości oddziaływania, o ile przymusowe postępowanie nie miałyby utracić swego sensu”.

³³ Związek Powiatów RP obawiał się bowiem skutków kumulacji „wielkich i zestarzałych” pretensji Skarbu Państwa „daleko gorzej” ściągającego swe należności niż związki komunalne, czy instytucje ubezpieczeń społecznych.

³⁴ *Memoriał Związku Miast Polskich z dnia 27 lutego 1932 r. w sprawie egzekucji egzekucji administracyjnej*, „Samorząd Miejski” 1932, z. 1–2, s. 193–194.

1. przejęcie przez władze skarbowe czynności egzekucyjnych „w szerszym zakresie” tylko w kilku powiatach różnych województw, zgodnie z deklaracją Rządu, iż ustawa dokonująca ześrodkowania akcji egzekucyjnej w urzędach skarbowych zostanie wprowadzona „tytułem próby”³⁵,
2. wyłączenie z zakresu proponowanej właściwości egzekucyjnej urzędów skarbowych tych danin komunalnych, które ściągane były dotychczas przez organy komunalne, a co najmniej zastosowanie tego rozwiązania w stosunku do gmin wiejskich i sześciu największych miast (Warszawy, Łodzi, Wilna, Krakowa, Lwowa i Poznania). Za tą propozycją przemawiał argument o potrzebie uniknięcia (w związku z wielką liczbą gmin wiejskich) nawału prac kancelaryjno-manipulacyjnych (sporządzanie wykazów egzekucyjnych, dokonywanie odpowiednich rozrachunków, prowadzenie ksiąg bierczych). Centralne zrzeszenia związków samorządowych przestrzegały przed trudnościami „wprost nie do pokonania”, które wystąpiłyby zwłaszcza przy ściąganiu tzw. włościńskiego podatku gruntowego³⁶ łącznie z dodatkiem komunalnym. Przywoływały w tym miejscu okólnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 11 października 1926 r., skierowany do wojewodów z terenów byłego zaboru rosyjskiego, w którym stwierdzono, iż ściąganie owego podatku nie może być poruczone sekwestраторom skarbowym. Ściągałoby bowiem sumy, nie wiedząc czy są one odpowiednie i należycie nałożone przez zebrania gromadzkie i dlatego – posiłkując się niezbędnymi informacjami od sołtysa lub wójta – występowałyby faktycznie w roli ich organów pomocniczych. To rozwiązanie powiększyłoby także koszty administracji skarbowej, co „w dobie tak trudnej sytuacji Skarbu Państwa jest niedopuszczalne”.

Podobne względy (duże liczby płatników, niepotrzebne zwiększenie czynności manipulacyjnych, zwielokrotniona skala wzajemnej korespondencji organów komunalnych z władzami skarbowymi) przemawiały za wyłączeniem spod egzekucji urzędów skarbowych danin publicznych pobieranych w sześciu największych miastach,

³⁵ Z kolei Związek Gmin Województwa Śląskiego już 17 maja 1932 r. uchwalił rezolucję, domagającą się, wyłączenia przez Radę Ministrów spod właściwości urzędów skarbowych do przymusowego ściągania świadczeń pieniężnych – opłat komunalnych i dodatków komunalnych do podatków państwowych, należnych gminom miejskim i wiejskim województwa śląskiego, aby w dalszym ciągu były ściągane przez ich organy wykonawcze. Zob. *Egzekucje należności komunalnych*, „Orędownik Samorządu” 1932, nr 15–16, s. 4.

³⁶ Zob. I. Weinfeld, *Skarbowość polska. Tom II – daniny, podatki, opłaty, cła i akcyzy*, Warszawa 1937, s. 48–49.

3. ograniczyć przejmowanie czynności egzekucyjnych od związków komunalnych do wypadków, gdy nie działają one sprawnie, bądź generują wydatki większe niż miałyby to miejsce po przejściu egzekucji przez urzędy skarbowe. Odnośne zarządzenia wydawałyby (z czteromiesięcznym wyprzedzeniem) władze skarbowe w porozumieniu z władzami nadzorczymi związków komunalnych,
4. uznać urzędy skarbowe za władze egzekucyjne, z pozostawieniem jednak „całego wykonawstwa” w zakresie egzekucji (w dotychczasowym rozmiarze) właściwym organom komunalnym, działającym w tym zakresie w charakterze organów wykonawczych władz skarbowych. Argumentowano, iż posiadają one większy i bardziej sprawny aparat egzekucyjny od posiadanego przez władze skarbowe, a także dysponują szerszym zasobem informacji o zdolności płatniczej zobowiązanych, co pozwalało trafniej wybrać moment rozpoczęcia egzekucji,
5. ustalić termin, w którym władze egzekucyjne obowiązane są (po otrzymaniu tytułu wykonawczego) do rozpoczęcia czynności egzekucyjnych, a także termin, do którego należy przekazać ściągnięte sumy uprawnionym instytucjom. Centralne zrzeczenia związków samorządu terytorialnego dowodziły, iż w sytuacji, gdy duży odsetek danin publicznych trafiał do kas komunalnych w drodze przymusowego ściągnięcia, i w warunkach całkowitego niemal braku dostępu do kredytu krótkoterminowego, proponowane rozwiązanie jest konieczne dla zapewnienia związkom samorządowym możliwości wykonania ich budżetów,
6. wprowadzić zasadę proporcjonalnego podziału ściągniętych sum pomiędzy uprawnione instytucje (mimo iż ustawa nie wprowadziła zasady równorzędności wszystkich zaległości, powstałych z różnych tytułów), z przyznaniem pierwszeństwa należnościom za rok bieżący i poprzedni, w sytuacji zbiegu różnych tytułów wykonawczych i niemożności ściągnięcia od razu całej zaległej kwoty. Podkreślono, iż równorzędne traktowanie tytułów wykonawczych w tych wypadkach jest kwestią „zasadniczą”, bo decyduje o „możności egzystencji” związków samorządowych i wykonywaniu ich zadań. Wskazywano, iż taka zasada zapisana jest w ustawie z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych³⁷, a nadto, iż jej zastosowanie zostało zapowiedziane przez Rząd (w uzasadnieniu projektu ustawy o przejściu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe

³⁷ Dz.U. 1923 nr 94, poz. 747. Art. 57 tej ustawy stanowił, że „Wpłaty na podatki (opłaty) państwowe, do których przypisane są dodatki komunalne, rozkłada się proporcjonalnie na podatki państwowe i dodatki wszystkich związków komunalnych z przynależnymi odsetkami i karami za zwłokę”.

oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych), który stwierdził w szczególności, iż właśnie władze skarbowe są najbardziej powołane do czuwania nad tym, by poszczególne związki prawa publicznego otrzymywały należne im daniny. Z kolei przyznanie niektórym zaległym daninom prawa pierwszeństwa przymusowego ściągania uzasadniono tym, że należności bieżących okresów obrachunkowych, decydujących o równowadze budżetów komunalnych, nie można traktować na równi z zaległościami sprzed kilku lat. Odrzucenie tej propozycji byłoby (jak twierdzili wnioskodawcy) krzywdzące dla tych związków prawa publicznego, które prowadząc umiejętną egzekucję, czy racjonalną gospodarkę nie dopuściły do tworzenia się dużych zaległości³⁸.

Na podstawie (niezwykle szeroko zakreślonych) upoważnień zawartych w ustawie Rada Ministrów wydała w dniu 25 czerwca 1932 r. rozporządzenia: o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych³⁹, oraz o wyłączeniu niektórych rodzajów świadczeń pieniężnych spod egzekucji urzędów skarbowych⁴⁰. W dniu 23 lipca 1932 r. minister skarbu wydał zaś rozporządzenie w sprawie sposobu ustalenia należności nieściągalnych oraz terminu przekazania urzędom skarbowym należności ściąganych do dalszej egzekucji⁴¹. Dopełniły je instrukcja z dnia 23 lipca 1932 r. o stosowaniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych⁴², oraz instrukcja egzekucyjna dla władz skarbowych, wydana

³⁸ *Memoriał Związku Powiatów RP, Związku Miast Polskich i Związku Gmin Wiejskich z dnia 31 maja 1932 r. w sprawie przejęcia egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe, „Samorząd Terytorialny” 1932, z. 3–4, s. 210–214.*

³⁹ Dz.U. 1932 nr 62, poz. 580, znowelizowane rozporządzeniami Rady Ministrów: z 2 stycznia 1933 r. (Dz.U. 1933 nr 4, poz. 24), z 28 stycznia 1934 r. (Dz.U. 1934 nr 10, poz. 78), i z 15 maja 1937 r. (Dz.U. 1937 nr 43, poz. 340).

⁴⁰ Dz.U. 1932 nr 62, poz. 581, znowelizowane rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 maja 1937 r. (Dz.U. 1937 nr 43, poz. 341).

⁴¹ Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 23 lipca 1932 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych, Spraw Wojskowych, Sprawiedliwości, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Rolnictwa i Reform Rolnych, Przemysłu i Handlu, Komunikacji, Pracy i Opieki Społecznej oraz Poczt i Telegrafów w sprawie sposobu ustalenia należności nieściągalnych oraz terminu przekazania urzędom skarbowym należności ściąganych do dalszej egzekucji (M.P. 1932 nr 169, poz. 199).

⁴² Instrukcja Ministrów: Skarbu, Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych, Spraw Wojskowych, Sprawiedliwości, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Rolnictwa i Reform Rolnych, Przemysłu i handlu, Komunikacji, Pracy i Opieki Społecznej oraz Poczt i Telegrafów z dnia 23 lipca 1932 r. o stosowaniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca

przez ministra skarbu 22 lipca 1932 r.⁴³ Nadto na podstawie rozporządzenie ministra skarbu z 18 lipca 1932 r. w strukturze organizacyjnej urzędów skarbowych pojawiły się oddziały egzekucyjne⁴⁴.

Wskazane akty wykonawcze do ustawy o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, w niewielkim tylko stopniu uwzględniły postulaty zgłoszone przez centralne zrzeszenia związków samorządu terytorialnego.

W szczególności liczba, a zwłaszcza rodzaje należności, które wyłączono spod właściwości egzekucji administracyjnej prowadzonej przez urzędy skarbowe upoważniała do stwierdzenia, że od 1932 r. wszelka egzekucja administracyjna została niemal w całości skoncentrowana w urzędach skarbowych⁴⁵. Odrzucono powszechnie postulowaną i mającą fundamentalne znaczenie dla budżetów związków komunalnych, zasadę proporcjonalnego podziału ściągniętych sum pomiędzy uprawnione instytucje. Sposób prowadzenia egzekucji w razie zbiegu kilku należności od jednego płatnika na rzecz różnych wierzycieli określono w par. 52 instrukcji egzekucyjnej dla władz skarbowych (wydanej przez ministra skarbu 22 lipca 1932 r.), który stanowił, że „przy zbiegu egzekucji na rzecz różnych wierzycieli czynności egzekucyjne należy przeprowadzić w kolejności tytułów wykonawczych, po uprzednim uwzględnieniu pretensji skarbowych”. Zrodziły się obawy, iż przyjęcie

1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (Dz.U. nr 62, poz. 580) wydana na podstawie par. 127 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 roku o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (M.P. 1932, poz. 200). Została ona zastąpiona instrukcją Ministrów: Skarbu, Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych, Spraw Wojskowych, Sprawiedliwości, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Rolnictwa i Reform Rolnych, Przemysłu i Handlu, Komunikacji, Pracy i Opieki Społecznej oraz Poczt i Telegrafów z dnia 15 czerwca 1937 r. o stosowaniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, zmienionego rozporządzeniami Rady Ministrów z dnia 2 stycznia 1933 r. (Dz. U. nr 4, poz. 24), z dnia 28 stycznia 1934 r. (Dz. U. nr 10, poz. 78), oraz z dnia 15 maja 1937 (Dz. U. nr 43, poz. 340) (M.P. 1937 nr 143, poz. 238).

⁴³ Została opublikowana jako dodatek do Dziennika Urzędowego Ministerstwa Skarbu z 22 lipca 1932 r., nr 20.

⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 18 lipca 1932 r. o uzupełnieniu niektórych postanowień rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 13 sierpnia 1931 r. o organizacji i zakresie działania izb i urzędów skarbowych (Dz.U. 1932, nr 62, poz. 585).

⁴⁵ Zob. I. Weinfeld, *Skarbowość polska. Tom II – daniny, podatki, opłaty, cła i akcyzy*, Warszawa 1937, s. 37.

tej zasady sprawi, że wnioski egzekucyjne wierzycieli innych niż Skarb Państwa mogą okazać się niewykonalne. Na szereg kwestii uregulowanych w powyższych przepisach egzekucyjnych, wymagających wyjaśnienia, wskazały Związek Miast Polskich, Związek Powiatów RP i Związek Gmin Wiejskich w memoriale skierowanym do ministra skarbu 24 sierpnia 1932 r.⁴⁶

W maju 1933 r. odbyły się zjazdy wojewódzkie przedstawicieli gmin wiejskich. W przyjętych uchwałach opowiedzieli się oni między innymi za nowelizacją rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o wyłączeniu niektórych rodzajów świadczeń pieniężnych spod egzekucji urzędów skarbowych. Chodziło o zaliczenie wszelkich samoistnych danin komunalnych na rzecz gmin wiejskich oraz wierzytelności gminnych kas pożyczkowo-oszczędnościowych do tych, które nie obejmuje właściwość urzędów skarbowych i przywrócenie gminom wiejskim prawa egzekwowania ich we własnym zakresie, by zapewnić im „normalny wpływ dochodów”. Zgłosili również postulaty w sprawie sposobu prowadzenia egzekucji administracyjnej przez urzędy skarbowe.

Proponowana nowelizacja rozporządzenia Rady Ministrów o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych miała sprawić, aby one: 1) zawiadamiaty urzędy gminne o rozpoczęciu na terenie gminy czynności egzekucyjnych i o ich wyniku odnośnie danin należnych gminie; 2) zaprzestały praktykowanego często „przerzucania” na urzędy gminne i sottysów obowiązku doręczania upomnień zapłaty za zaległe daniny (do czego gminy nie były zobowiązane)⁴⁷; 3) przestały domagać się przedkładania sobie odrębnego tytułu wykonawczego na każdy rodzaj podatku lub innej należności, podlegającej egzekucyjnemu ściągnięciu u tego samego płatnika, lecz zadowalały się jednym tytułem wykonawczym obejmującym jego wszelkie zaległości w daninach publicznych, a także aby (analogicznie) wystosowywały w takim wypadku jedno upomnienie.

⁴⁶ *Memoriał Związku Miast Polskich, Związku Powiatów RP i Związku Gmin Wiejskich z dnia 24 sierpnia 1932 r. w sprawie wykonywania przez urzędy skarbowe egzekucji administracyjnej, „Samorząd Miejski” 1932, nr 16–17, s. 930–934. Związek Gmin Województwa Śląskiego ponowił zaś swe zabiegi u władz państwowych o wprowadzenie zasady proporcjonalnego podziału ściągniętych sum pomiędzy uprawnione instytucje. Zob. *Egzekucje należności komunalnych*, „Orędownik Samorządu” 1932, nr 15–16, s. 7.*

⁴⁷ Proponowano zarazem przekazanie gminom zadania doręczania owych upomnień za wynagrodzeniem, w wysokości połowy opłaty pobieranej za upomnienie przez urzędy skarbowe.

Uchwały wojewódzkich zjazdów przedstawicieli gmin wiejskich podkreślały także konieczność zmiany obowiązującej zasady, iż przy zbiegu egzekucji na rzecz różnych wierzycieli, czynności egzekucyjne należy prowadzić w kolejności zgłoszeń tytułów wykonawczych – po uprzednim uwzględnieniu pretensji skarbowych. Proponowano, aby zarządzić „kumulację” postępowania egzekucyjnego, polegającą na równoczesnym egzekwowaniu zaległych należności na rzecz Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego. Przekonywano, iż dawanie pierwszeństwa egzekucji należności Skarbu Państwa i pozostawianie zaległych danin komunalnych „na czas późniejszy” prowadzi do tego, iż stają się one nieściągalne i są postrzegane przez płatników jako „mniej ważne”. Domagano się także, aby sporządzane przez skarbowych egzekutorów protokoły o nieściągalności należności komunalnych były „stwierdzone” przez urzędy gminne. Informowano także, że „mnożą” się skargi na uchylanie się przedstawicieli „większej własności” od płacenia podatków, i na fakty nieściągalności należności w drodze egzekucji z majątku ruchomego (z powodu wyłączenia spod egzekucji „bardzo wielu” przedmiotów). Domagano się „uproszczenia” postępowania egzekucyjnego z majątku nieruchomego, zarówno poprzez jego wydzierżawienie, jak i sprzedaż⁴⁸.

W połowie czerwca 1935 r. Związek Miast Polskich przekazał Prezesowi Rady Ministrów oraz ministrom: spraw wewnętrznych, skarbu, opieki społecznej, komunikacji oraz wyznań religijnych i oświecenia publicznego memoriał w sprawach finansów miejskich. Nastąpiło to zatem już po rozpoczęciu akcji oszczędnościowo-oddłużeniowej związków samorządu terytorialnego, prowadzonej na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych⁴⁹. W memoriale wskazano w szczególności, iż usprawnienie administracji i gospodarki miast wymaga usunięcia przyczyn ich ciężkiego położenia, z których część jest niezależna od władz miejskich. Podkreślono, iż wszczęta przez rząd akcja oddłużeniowa wymaga równoczesnej likwidacji powodów powstawania nowych zobowiązań miast. Do spraw warunkujących poprawę sytuacji finansowej miast, wymagających najpilniejszego załatwienia, zaliczono wydanie przez Ministra Skarbu zarządzenia (nowelizującego instrukcję egzekucyjną dla władz skarbowych), aby sumy ściągnięte przez urzędy skarbowe były dzielone między Skarb Państwa i związki samorządowe „w stosunku do ich należności”. Domagano się, aby

⁴⁸ *Dezyderaty gmin wiejskich w sprawie egzekucji administracyjnej prowadzonej przez władze skarbowe*, „Samorząd Terytorialny” 1933, z. 1–2, s. 213–214.

⁴⁹ Dz.U. 1934 nr 94, poz. 846.

owa zasada obowiązywała do czasu przywrócenia przez Radę Ministrów związkom samorządowym prawa ściągania ich własnych należności⁵⁰.

W dniu 1 lutego 1936 r. Związek Powiatów RP przekazał naczelnym władzom państwowym kolejny memoriał, w którym zawarł swe uwagi i wnioski, nasuwające się z wyników specjalnej ankiety przeprowadzonej w powiatowych związkach samorządowych i gminach wiejskich, dotyczącej skutków czteroletniego stosowania ustawy z dnia 10 marca 1932 r. o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych. Naświetlono w nim dwa aspekty tego zagadnienia: wpływ na finanse samorządowe oraz skutki dla płatnika. Podkreślono, że przejęcie egzekucji administracyjnej przez urzędy skarbowe wywołało z obu tych punktów widzenia „bardzo niepożądane rezultaty”. W szczególności dobitnie stwierdzono, iż wyniki finansowe egzekucji administracyjnej prowadzonej na rzecz związków samorządowych są „więcej niż nikłe, po prostu nie istnieją”. W 90 powiatowych związkach samorządowych (przykładowo wybranych) stosunek wniosków wyegzekwowanych przez urzędy skarbowe do liczby wniosków egzekucyjnych złożonych przez wydziały powiatowe, wyniósł w pierwszym kwartale 1934 r. 7,7%, a w pierwszym kwartale 1935 r. – 6,8%. Stosunek zaś sum ściągniętych do sum, na które opiewały wnioski egzekucyjne, wyniósł (w tych samych okresach) odpowiednio: 6,1% i 4,5%.

Analizując przyczyny tego stanu rzeczy, Związek Powiatów RP wskazał w szczególności na powszechnie stwierdzoną praktykę konsekwentnego dawania przez urzędy skarbowe pierwszeństwa w ściąganiu należnościom Skarbu Państwa, z jednoczesnym traktowaniem należności związków samorządowych jako „dodatek do ich zasadniczego powołania lub też jako zobowiązanie moralne płatnika, wyłącznie uzależnione od jego dobrej woli”. Poinformował zarazem, że „w szeregu powiatów” istnieje praktyka, że egzekutorzy skarbowi otrzymują dwa rodzaje wniosków egzekucyjnych: tzw. własne i tzw. obce, w stosunku procentowym mającym na celu utrzymanie na stałym poziomie wielkości sum wyegzekwowanych na rzecz Skarbu Państwa. W efekcie takiego postępowania wnioski egzekucyjne związków samorządowych oczekiwały po kilkanaście miesięcy na „nadanie im biegu”.

⁵⁰ Domagano się także zawieszenia do tego czasu obowiązku gmin ściągania grzywien orzeczonych w postępowaniu sądowym i postępowaniu karno-administracyjnym. Zob. *Memoriał Związku Miast Polskich z dnia 15 czerwca 1935 r. w sprawach finansów miejskich*, „Samorząd Terytorialny” 1935, z. 1–2, s. 206–207.

Niedocenie interesów finansowych związków samorządowych wyrażało się także w „częstym” sporządzaniu przez urzędy skarbowe protokołów nieściągalności danin samorządowych, bez względu na stan majątkowy płatnika, gdy tylko uiścił on należności Skarbu Państwa. W szeregu zaś wypadków, gdy wydziały powiatowe przed umorzeniem ich należności na podstawie otrzymanego „protokołu nieściągalności”, doprowadziły do powtórnej egzekucji, z udziałem swych przedstawicieli, ściągnięto w niektórych wypadkach 50–70% sum przeznaczonych przez urzędy skarbowe do umorzenia. Związek Powiatów RP uskarżał się nadto, że skarbowy aparat egzekucyjny „często” dokonuje „zajęcia” mienia, bez uprzedniego zebrania informacji o majątku płatnika, „niejako z pamięci”, zakładając, że posiada on takie przedmioty podlegające egzekucji. Skutkiem takiej praktyki egzekucyjnej były „częste procesy o wyłączenia”, które związki samorządowe z reguły przegrywały. Informował również, że „w wielu” wypadkach, gdy chodziło o realizację wniosków egzekucyjnych związków samorządowych, egzekutorzy skarbowi po przybyciu na miejsce zadowalali się pobraniem kosztów egzekucyjnych, odraczając samowolnie terminy licytacji.

Związek Powiatów RP dowodził także, iż przejęcie egzekucji administracyjnej przez urzędy skarbowe nie zaoszczędziło związkom samorządowym wydatków na egzekucję swych należności, lecz przyczyniło się do ich powiększenia. Stwierdził, iż nastąpiło (łącznie z kosztami egzekucyjnymi pobieranymi przez urzędy skarbowe) podwojenie kosztów egzekucji danin komunalnych. Wszystkie czynności przygotowawcze do egzekucji (wraz z doręczaniem upomnień za pośrednictwem gmin) obciążały bowiem wierzyciela (zarząd powiatowy lub zarząd gminny). Rola urzędu skarbowego ograniczała się do podpisania upomnienia oraz do właściwej egzekucji, osobno opłacanej przez płatnika. Co więcej, „w wielu” wypadkach urzędy skarbowe żądały (niezależnie od przygotowania wniosków i opłacenia zaliczki na koszty egzekucyjne) przystania im (na koszt zainteresowanych związków samorządowych) pracowników, którzy mieli wpisywać wnioski egzekucyjne do odpowiedniej ewidencji, a następnie przygotowywali ekspedycję upomnień. W tym stanie rzeczy występowały koszty egzekucyjne pokrywane z budżetów związków samorządowych (na opłacenie czynności przygotowawczych i części czynności manipulacyjnych oraz specjalnych pracowników delegowanych nieformalnie do prac w działach egzekucyjnych urzędów skarbowych bądź asystujących przy właściwej egzekucji celem zadbania o interes związku samorządowego), a także koszty egzekucyjne pobierane przez urząd skarbowy za upomnienia i czynności egzekucyjne.

Związek Powiatów RP informował również o efektywnych stratach, związanych z przejęciem egzekucji administracyjnej przez urzędy skarbowe. Występowały one w związku z „częstymi” wypadkami sporządzania nieuzasadnionych protokołów nieściągalności, niewłaściwego dokonywania zajęć mienia (skutkującego przegranymi procesami „o wyłączenie”). Wtedy bowiem zaliczki związków samorządowych (przekazane na koszty egzekucji) „ginęły” w znacznej części, gdyż koszty bezskutecznej egzekucji obciążały wydział powiatowy lub zarząd gminny.

„Dotkliwą” stratę poniosły powiatowe związki samorządowe w związku z wejściem w życie wydanego w porozumieniu z ministrem skarbu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 maja 1935 r. w sprawie ulgowej spłaty zaległości w samoistnych daninach komunalnych⁵¹. Wiele urzędów skarbowych zwróciło im wtedy wnioski egzekucyjne, w celu zbadania ich aktualności. W trakcie owego badania okazało się, że pomimo upływu kilku lub kilkunastu miesięcy (a niekiedy nawet dwóch lat) od chwili złożenia wniosków egzekucyjnych, „olbrzymia” ich liczba „pozostawała nietknięta” (nawet upomnienia nie zostały wysłane płatnikom).

Związek Powiatów RP podkreślił również, iż egzekucja administracyjna prowadzona przez urzędy skarbowe „podważa etykę płatniczą” i wywołuje „niepożądane” reakcje. Zarzucił im w szczególności, iż „podkopują” moralność podatkową rolników, którzy (z wyjątkiem przedstawicieli „wielkiej własności”) zawsze byli najlepszymi płatnikami danin publicznych. Dlatego obecność sekwestratorów na wsi należała

⁵¹ Dz.U. 1935 nr 36, poz. 259. Rozporządzenie zostało wydane na podstawie ustawy z dnia 10 marca 1932 r. o spłacie zaległości podatkowych (Dz.U. 1932 nr 29, poz. 291), w brzmieniu ustawy z dnia 26 marca 1935 r. w sprawie zmiany ustawy z dnia 10 marca 1932 r. o spłacie zaległości podatkowych (Dz.U. 1935 nr 27, poz. 202), która znacznie rozszerzyła dotychczasowe pełnomocnictwa ministra skarbu (działającego w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych) w zakresie stosowania ulg w spłacie zaległości w samoistnych daninach komunalnych. Obejmowały bowiem w szczególności prawo do odraczania i rozkładania na raty oraz do umarzania w części lub w całości zaległości we wszystkich daninach komunalnych. Powyższe rozporządzenie dotyczyło w szczególności następujących samoistnych danin komunalnych: podatku wyrównawczego dla gmin wiejskich, specjalnych opłat drogowych, dopłat drogowych od adjacjentów na obszarze gmin wiejskich, opłat zastępujących świadczenia drogowe w naturze, podatku inwestycyjnego, podatku od lokali w gminach wiejskich o charakterze miejskim, podatku od placów budowlanych pobieranego do 1 kwietnia 1932 r., oraz zasadniczego podatku wojskowego pobieranego na rzecz gmin.

do zjawisk wyjątkowych. Związek Powiatów RP ubolewał, że w czasie kryzysu gospodarczego ich wizyty stały się częste, zwykle wskutek okoliczności niezależnych od rolnika. Poinformował zarazem, iż w „częstych” wypadkach sekwestratorzy „nie zagląдают do gospodarstwa, sporządzając zajęcie w mieszkaniu sołtysa dla całej wsi, w konsekwencji czego idą procesy o wyłączenie”. Ubolewał nadto, że wśród rolników kształtuje się przeświadczenie, iż daniny komunalne (w przeciwieństwie do państwowych) chronią łagodniejsze rygory egzekucyjne, a na zwlekaniu z ich uiszczeniem można skorzystać, wobec częstych zarządzeń o ulgach w ich spłacie. Związek Powiatów RP sygnalizował także rozgoryczenie płatników danin, wskutek szampowego traktowania wszystkich zalegających z zapłatą, bez uwzględniania ich indywidualnej zdolności płatniczej. Takie postępowanie egzekutorów skarbowych (rekrutujących się przeważnie z „ludzi napływowych”, nieznających lokalnych środowisk) prowadziło do „poważnych zadrażnień”, nierzadko kończących się interwencją policji.

Związek Powiatów RP zwrócił się zatem do adresatów swego memoriału o „zbadanie sprawy w kierunku przywrócenia związkom samorządowym prawa egzekucji we własnym zakresie”⁵².

W dniu 15 listopada 1935 r. Związek Miast Polskich przekazał rządowi memoriał w sprawie sytuacji gospodarczej miast i konieczności poprawy ich finansów. Stwierdzono w nim między innymi, iż pozbawienie władz miejskich prawa egzekucji ich własnych należności (nawet tego rodzaju, jak opłata za wodę z wodociągów miejskich) jest jedną z przeszkód osiągnięcia równowagi ich budżetów, i sprawiło „prawie całkowite” uzależnienie miejskiej gospodarki finansowej od sprawności funkcjonowania urzędów skarbowych. Ponowiono także prośbę o rozważenie, czy nie byłoby z pożytkiem zarówno dla Skarbu Państwa, jak i dla samorządu przywrócenie organom miejskim prawa egzekucji ich należności, gdyż z reguły lepiej niż urzędnicy władz skarbowych znają sytuację gospodarczą płatników, oraz sprawniej i taniej wykonają odnośne czynności⁵³.

⁵² Memoriał Związku Powiatów RP z dnia 1 lutego 1936 r. w sprawie egzekucji danin komunalnych „Samorząd Terytorialny” 1936, z. 1–2, s. 209–213.

⁵³ Memoriał Związku Miast Polskich z dnia 15 listopada 1935 r. w sprawie sytuacji gospodarczej miast i konieczności poprawy ich finansów, „Samorząd Terytorialny” 1937, nr 12–13, s. 75–76.

Z kolei w jednej z uchwał przyjętych w trakcie Zjazdu Miast w Warszawie (27 kwietnia 1937 r.) czytamy, iż do czasu przeprowadzenia zasadniczej reformy finansów miejskich konieczne jest między innymi przekazanie miastom prawa egzekucji ich należności z tytułu samoistnych podatków i opłat (łącznie z opłatami za korzystanie z wszelkich urządzeń miejskich).

Zaprezentowaniu skutków przejęcia egzekucji należności miejskich przez władze skarbowe było poświęcone wystąpienie Chwalbińskiego (przedstawiciela Zarządu Miejskiego w Łodzi), w trakcie Zjazdów Miast województw centralnych w Siedlcach i Częstochowie, w listopadzie 1937 r.⁵⁴ Ocenił on w szczególności, iż zasada (ustanowiona w par. 52 instrukcji egzekucyjnej z 1932 r. dla władz skarbowych), że „przy zbiegu egzekucji na rzecz różnych wierzycieli, czynności egzekucyjne należy przeprowadzić w kolejności zgłoszeń tytułów wykonawczych – po uprzednim uwzględnieniu pretensji skarbowych” okazała się „nader szkodliwa” dla związków samorządowych.

Zaczęły spadać ich wpływy podatkowe, powodując „poważny” wzrost zaległości. Podał między innymi, że w okresie od 1 września 1932 r. do 31 sierpnia 1934 r., z ogółu wniosków egzekucyjnych wystanych do urzędów skarbowych przez 42 miasta (opiewających na kwotę prawie 33 mln zł) załatwionych zostało pozytywnie 28,1% z nich (na sumę prawie 5 mln 700 tys. zł). Podkreślił, iż podjęcie czynności egzekucyjnych po dwóch lub trzech latach od otrzymania wniosku egzekucyjnego jest w wielu wypadkach spóźnione (niektórzy z zobowiązanych płatników zdążyli bowiem w tym czasie zlikwidować swe przedsiębiorstwa, bądź zmienić adres i trudno ich odnaleźć). Przestrzegął, że w najbliższym czasie powstanie do rozwiązania zagadnienie pokrywania strat związków samorządowych, związanych z przedawnieniem należności „będących w egzekucji”. Zwrócił uwagę, że powolny tryb prowadzonej egzekucji wywiera demoralizujący wpływ na płatników⁵⁵. Poinformował, iż w trosce o przeciwdziałanie narastaniu zaległości w uiszczaniu danin komunalnych, większość miast zatrudniło u siebie poborców – inkasentów, którzy przed sporządzeniem wniosków egzekucyjnych, wzywali zobowiązanych do uregulowania zaległości.

⁵⁴ L. Chwalbiński, *Skutki przejęcia egzekucji należności miejskich przez władze skarbowe*, „Samorząd Miejski” 1937, nr 22, s. 1637–1647.

⁵⁵ Podał, iż w praktyce, po wpłaceniu jednej lub dwóch rat na poczet zaległej należności rozłożonej na raty, dłużnik zaprzestaje ich uiszczania, będąc przekonany, iż następną wizyta egzekutora nastąpi po upływie 2 lub 3 lat.

To rozwiązanie przyczyniło się do zwiększenia wpływów budżetów związków samorządowych, ale jednocześnie powiększyło i tak już wysokie koszty poboru podatków i opłat miejskich. Zdarzało się także, że związki samorządowe przydzielały urzędom skarbowym (opłacanych przez siebie) pracowników, w charakterze pomocniczego personelu egzekucyjnego, czego jednak nakazały zaprzestać ich władze nadzorcze. Zwrócił także uwagę, iż skoro władze naczelne stwierdzają w swych enuncjacjach, że kryzys się skończył, a budżet jest zrównoważony, to tym samym upadła zasadnicza przyczyna, która legła u podstaw uchwalenia w 1932 r. ustawy o przejściu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych.

Polemikę z tezami referatu Chwalbińskiego podjął (kilka miesięcy później) Dietrich (przedstawiciel Ministerstwa Skarbu). Różnica poglądów ujawniła się przede wszystkim co do słuszności (przywołanej wyżej) zasady wyrażonej w par. 52 instrukcji egzekucyjnej dla władz skarbowych. Dietrich podkreślił bowiem, iż można ją krytykować, nie można jednak negować, że „Skarb Państwa zajmuje czołowe stanowisko wśród wszystkich instytucji prawa publicznego i że życie Państwa musi być utrzymane za wszelką cenę. Obowiązków bowiem i zadań Państwa (...) nie można nawet porównywać z obowiązkami innych instytucji prawa publicznego”. Nie zgodził się także z twierdzeniem Chwalbińskiego, że zasada ta musiała z natury rzeczy odbić się ujemnie na wpływach pozostałych wierzycieli, a szczególnie miast. Zauważył bowiem, iż w strukturze dochodów budżetów miast wpływy z samoistnych danin komunalnych odgrywają niewielką rolę, a większość pochodzi z przyznanych im udziałów i dodatków do podatków państwowych (twierdzenie to poparł stosownymi danymi liczbowymi)⁵⁶.

Jak już sygnalizowałem, w 1937 r. nastąpiła nowelizacja przepisów egzekucyjnych, a nadto minister skarbu wydał 31 marca 1937 r. rozporządzenie o wymiarze i poborze państwowego podatku gruntowego⁵⁷. Wskutek tego nastąpiło odciążenie władz skarbowych od nadmiaru tytułów wykonawczych i czynności kancelaryjno-manipulacyjnych. W szczególności w myśl powyższego rozporządzenia z 31 marca

⁵⁶ T. Dietrich, *Skutki przejścia egzekucji należności miejskich przez władze skarbowe*, „Samorząd Miejski” 1938, nr 3–4, s. 190–195. Zdaniem redakcji „Samorządu Miejskiego” (organu Związku Miast Polskich), różnica poglądów autorów obu artykułów wyływała z tego, że „p. Dietrich mówi o tym, jak być powinno, p. Chwalbiński zaś przedstawia jak jest w praktyce”. Ibidem, s. 185.

⁵⁷ Dz.U. 1937 nr 32, poz. 250.

1937 r. zarządom gmin wiejskich przekazano (za wynagrodzeniem) prawo rozkładu i poboru państwowego podatku gruntowego (wymierzanego przez urzędy skarbowe) od wszystkich płatników w „podatkowych jednostkach zbiorowych” (w województwach byłego zaboru rosyjskiego)⁵⁸ oraz od wszystkich płatników indywidualnych, którzy nie opłacali dodatku do podatku gruntowego – tzw. progresji⁵⁹.

Z kolei w wyniku nowelizacji rozporządzenia z 1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych: 1) wierzyciel mógł upoważnić zarząd gminy wiejskiej (za jego zgodą i umówionym wynagrodzeniem) do zastępowania go jako wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych; 2) związki samorządowe otrzymały prawo doręczania płatnego upomnienia zobowiązanemu (przed skierowaniem wniosku do urzędu skarbowego)⁶⁰.

Postulat przywrócenia związkom samorządowym prawa egzekucji należnych im danin publicznych ponawiali także posłowie, najczęściej w trakcie corocznych debat

⁵⁸ Za podatkową jednostkę zbiorową uważano „grunty położone w jednej miejscowości (osada, wieś itd.), od których należny podatek gruntowy wymierzony został na rok 1936 nie dla oddzielnych właścicieli (posiadaczy) gruntów, lecz zbiorowo dla ogółu lub części właścicieli (posiadaczy) gruntów tej miejscowości, rozkład zaś sumy podatku pomiędzy tych właścicieli (posiadaczy) należał do zebrań gromadzkich lub zebrań właścicieli (posiadaczy) gruntów”, a także „grunty znajdujące się w jednej i tej samej miejscowości, a należące do drobnych posiadaczy (właścicieli), nie mających na posiadane przez każdego z nich grunty osobnych ksiąg hipotecznych, albo też co najmniej planów pomiarowych, sporządzonych przez mierniczych”.

⁵⁹ „Progresja” obciążała płatników opłacających tytułem podatku gruntowego od swych gruntów, położonych w granicach jednego powiatu, więcej niż 110 złotych rocznie. Zob. A. Witkowski, *Podatek gruntowy w Polsce w latach 1945–1946*, [w:] *Aktualne problemy prawa w postmodernistycznej społeczności*, Koszyce 2006, s. 400–434.

⁶⁰ W myśl 13 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 1937 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (Dz.U. 1937 nr 43, poz. 340), przed skierowaniem wniosku egzekucyjnego do urzędu skarbowego, wierzyciel powinien wysłać zobowiązanemu pisemne upomnienie, z zagrożeniem wdrożenia kroków egzekucyjnych przez właściwą władzę egzekucyjną, jeśli w ciągu 14 dni od doręczenia upomnienia nie wpłaci wierzycielowi poszukiwanej należności. Jedno upomnienie mogło obejmować kilka należności wierzyciela, poszukiwanych u tego samego zobowiązanego. T. Dietrich podał, iż przeciętnie 40% tytułów wykonawczych bywało pokrywanych przez zobowiązanych po otrzymaniu upomnienia, a przed wszczęciem dalszych kroków egzekucyjnych. Zob. T. Dietrich, op. cit., s. 202.

nad projektem budżetu państwa⁶¹. Wielce wymowne jest w tej sprawie stanowisko sejmowej Komisji Budżetowej, która w sprawozdaniu o projekcie ustawy skarbowej i preliminarzu budżetowym na rok 1939/40 wyraziła przekonanie, iż przywrócenie związkom samorządowym prawa egzekucji danin komunalnych i niektórych podatków państwowych przyniosłoby „dużą poprawę w finansach samorządowych”. Stwierdziła, iż egzekucja danin samorządowych prowadzona przez urzędy skarbowe „jest słaba i daje małe wyniki”. Podkreśliła, iż egzekutorzy skarbowi ściągają bowiem przede wszystkim należności Skarbu Państwa⁶², a zdarzają się też „często” wypadki umarzania należności samorządowych nawet tym płatnikom, którzy są w stanie uiścić swe zaległości⁶³.

4. Zakończenie

Pozbawienie związków samorządu terytorialnego prawa wykonywania bezpośredniej egzekucji swych zaległych należności nastąpiło w sytuacji, gdy wskutek załamania się koniunktury gospodarczej (w trakcie światowego kryzysu ekonomicznego), ich

⁶¹ W 1938 r. poseł Suchorzewski złożył własny projekt ustawy w sprawie poprawy finansów związków samorządowych, który między innymi wychodził naprzeciw wysuwanym od kilku lat przez związki samorządowe postulatom usprawnienia egzekucji należności samorządowych. Projektodawca uznając (ze względu na „interes obywateli”) słuszność istnienia jednej władzy egzekucyjnej, nie zakładał przywrócenia samorządowi pełnego prawa własnej egzekucji jego samoistnych należności. Propozycja rozwiązania tej sprawy miała tylko przyczynić się do uniknięcia sytuacji, w których urzędy skarbowe nie docierały do szeregu płatników z egzekucją należności samorządowych. Projekt posta Suchorzewskiego zakładał w szczególności, że: a) wyegzekwowane od zobowiązanego sumy dzieli się każdorazowo między wszystkich wierzycieli, proporcjonalnie do ich należności, zgłoszonych do egzekucji przed jej wszczęciem; b) związki samorządowe mają prawo wglądu w akcję egzekucyjną władz skarbowych, dotyczącą ich należności; c) związki samorządowe mogą za zgodą właściwej izby skarbowej (lub za zgodą upoważnionych przez nią urzędów skarbowych) egzekwować od poszczególnych płatników, przez swych pracowników, własne należności publiczno-prawne (z wyłączeniem dodatków komunalnych do podatków i opłat państwowych); d) protokoły nieściągalności publiczno-prawnych należności związków samorządowych (z wyłączeniem dodatków komunalnych do podatków i opłat państwowych), egzekwowanych na obszarze danego związku samorządowego, mogą być sporządzane wyłącznie przez jego pracowników. Zob. Sejm 1935–1938. Druk nr 671.

⁶² Suma zaległości podatkowych należnych Skarbowi Państwa, najwyższa na koniec roku budżetowego 1932/33 (ponad 1 mln 137 tys. zł) zmniejszała się stopniowo, dochodząc – na dzień 1 kwietnia 1938 r. – do 750 mln zł. Zob. Sejm 1938–1939, Druk nr 100, część 8.

⁶³ Sejm 1938–1939. Druk nr 100, część 7.

dochody i wydatki uległy największej w Polsce międzywojennej redukcji (o blisko 50% w stosunku do roku budżetowego 1928/29, w którym były one najwyższe). Ustawa z dnia 10 marca 1932 r. o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, a zwłaszcza wydane na jej podstawie akty prawne wykonawcze, osłabiły w znacznym stopniu samodzielność finansową związków samorządowych i tym samym ich odpowiedzialność za realizację zaplanowanych dochodów budżetowych, a w konsekwencji także możliwości realizacji ciężących na nich zadań. W warunkach kryzysu gospodarczego znaczna część płatników danin komunalnych nie uiszczala ich bowiem w wyznaczonych terminach.

Związek Miast Polskich, Związek Powiatów RP i Związek Gmin Wiejskich nie ustawały w wysiłkach, aby przestrzec, że uchwalenie projektu owej ustawy, wniesionego do Sejmu przez Radę Ministrów, przyczyni się do pogłębienia kryzysu finansów komunalnych. Gdy jednak została ona uchwalona, starały się wpłynąć na kształt wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych. Wobec tego, że Rada Ministrów tylko w bardzo niewielkim stopniu uwzględniła propozycje zgłoszone przez centralne zrzeszenia związków samorządu terytorialnego, kierowały one do naczelnych władz państwowych liczne memoriały z kolejnymi propozycjami, uzasadniając je potrzebą przeciwdziałania negatywnym skutkom wprowadzonych regulacji. Trzeba podkreślić, iż owe propozycje, wnoszone przez centralne zrzeszenia związków samorządu terytorialnego, były rzeczowo uzasadnione i ujęte najczęściej alternatywnie, zostawiając ich adresatom możliwość wyboru konkretnych rozwiązań.

Gdy już przesądzono, że do przymusowego ściągania wszelkiego rodzaju świadczeń pieniężnych, które mogły być ściągane w trybie administracyjnym, właściwe są wyłącznie urzędy skarbowe, najwięcej kontrowersji wywoływała wciąż kwestia podziału sum ściągniętych w trakcie egzekucji. Wielce wymowny jest fakt, iż nie została ona uregulowana w ustawie, ani w wydanych na jej podstawie rozporządzeniach, lecz w niepublikowanej instrukcji egzekucyjnej dla władz skarbowych, wydanej przez ministra skarbu (w formie odrębnego dodatku do Dziennika Urzędowego Ministerstwa Skarbu nr 20, z 22 lipca 1932 r.). Przypomnijmy, iż stanowiła ona w szczególności, że „przy zbiegu egzekucji na rzecz różnych wierzycieli, czynności egzekucyjne należy przeprowadzić w kolejności zgłoszeń tytułów wykonawczych, po uprzednim uwzględnieniu pretensji skarbowych”. Ta zasada, stwarzająca przywilej pierwszeństwa interesom Skarbu Państwa, przyniosła wymierne straty budżetom związków samorządowych. Zamieszczając

ją w wewnętrznej instrukcji dla władz skarbowych, stworzono – jak się wydaje – wrażenie, iż w ten sposób będzie mogła łatwo ulec zmianie, odpowiednio do warunków wynikających z kondycji finansów publicznych, nie naruszając istoty konstrukcji wprowadzonej reformy. Obowiązywała jednak nie tylko w latach ostrego kryzysu gospodarczego, ale także po zakończeniu w 1937 r. akcji oddłużeniowej związków samorządowych, gdy zaistniały warunki sprzyjające generalnemu, systemowemu uporządkowaniu finansów samorządu terytorialnego. Warto jednak zauważyć, iż uchwały w sprawie gospodarki i finansów samorządowych, podjęte wtedy przez Centralną Komisję Oszczędnościowo-Oddłużeniową dla Samorządu, nie obejmowały postulatu przywrócenia związkom samorządowym prawa egzekucji ich zaległych należności z tytułu danin publicznych⁶⁴.

Analizowany przykład ograniczenia zakresu samodzielności finansowej związków samorządowych w Polsce międzywojennej, poprzez pozbawienie ich od 1932 r. prawa samodzielnej egzekucji ich zaległych należności, miał związek nie tylko z priorytetowym potraktowaniem wydatków objętych budżetem państwa, a w konsekwencji – z nadawaniem bezwzględnej pierwszeństwa daninom państwowym, przed samorządowymi. Łączył się z rolą samorządu terytorialnego w życiu publicznym, określoną literą ustawodawstwa konstytucyjnego i zwykłego, a także praktyką konstytucyjną.

Konstytucja marcowa⁶⁵ przewidywała oparcie ustroju państwa na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego i przekazania przedstawicielstwom samorządu „właściwego zakresu ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa”, a także „ściśle rozgraniczenie” źródeł dochodowych państwa i samorządu. W świetle tych postanowień samorząd terytorialny uzyskał status odrębnego systemu władzy publicznej. Po zamachu majowym zarysowały się jednak wyraźnie tendencje wzmocnienia administracji rządowej. Rozwiązania ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego⁶⁶ zwiększyły zależność związków samorządowych od organów administracji rządowej, którym przyznano

⁶⁴ *Sprawozdanie Centralnej Komisji Oszczędnościowo – Oddłużeniowej dla Samorządu*, op. cit., s. 83–91.

⁶⁵ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).

⁶⁶ Dz.U. 1933 nr 35, poz. 294.

szerokie uprawnienia nadzorcze nad samorządem terytorialnym (rozszerzono katalog środków nadzoru i podstaw ingerencji władz nadzorczych). Tendencje do pełniejszego podporządkowania samorządu terytorialnego organom administracji rządowej umocniła konstytucja z 1935 r.⁶⁷ Ujmowała samorząd terytorialny jako część składową administracji państwowej (obok administracji rządowej i samorządu gospodarczego), powołaną do „urzeczywistniania zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych”.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227).
- Ustawa z dnia 19 maja 1920 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby (Dz.U. 1920 nr 44, poz. 272).
- Ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. 1923 nr 94, poz. 747).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji (Dz.U. 1928 nr 36, poz. 342).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym (Dz.U. 1928 nr 38, poz. 365).
- Ustawa z dnia 10 marca 1932 r. o spłacie zaległości podatkowych (Dz.U. 1932 nr 29, poz. 291).
- Ustawa z dnia 10 marca 1932 r. o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (Dz.U. 1932 nr 32, poz. 328).
- Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. 1933 nr 35, poz. 294).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych (Dz.U. 1934 nr 94, poz. 846).
- Ustawa z dnia 26 marca 1935 r. w sprawie zmiany ustawy z dnia 10 marca 1932 r. o spłacie zaległości podatkowych (Dz.U. 1935 nr 27, poz. 202).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (Dz.U. 1932 nr 62, poz. 580).

⁶⁷ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227).

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o wyłączeniu niektórych rodzajów świadczeń pieniężnych spod egzekucji urzędów skarbowych (Dz.U. 1932 nr 62, poz. 581).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 18 lipca 1932 r. o uzupełnieniu niektórych postanowień rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 13 sierpnia 1931 r. o organizacji i zakresie działania izb i urzędów skarbowych (Dz.U. 1932 nr 62, poz. 585).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 23 lipca 1932 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych, Spraw Wojskowych, Sprawiedliwości, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Rolnictwa i Reform Rolnych, Przemysłu i handlu, Komunikacji, Pracy i Opieki Społecznej oraz Poczt i Telegrafów w sprawie sposobu ustalenia należności nieściągalnych oraz terminu przekazania urzędom skarbowym należności ściąganych do dalszej egzekucji (M.P. 1932 nr 169, poz. 199).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 stycznia 1933 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (Dz.U. 1933 nr 4, poz. 24).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 25 listopada 1933 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych o ulgach w spłacie zaległości podatkowych (Dz.U. 1933 nr 94, poz. 731).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 1934 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (Dz.U. 1934 nr 10, poz. 78).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 31 marca 1937 r. o wymiarze i poborze państwowego podatku gruntowego (Dz.U. 1937 nr 32, poz. 250).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu z dnia 8 maja 1935 r. w sprawie ulgowej spłaty zaległości w samoistnych daninach komunalnych (Dz.U. 1935 nr 36, poz. 259).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 1937 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (Dz.U. 1937 nr 43, poz. 340).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 1937 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o wyłączeniu niektórych rodzajów świadczeń pieniężnych spod egzekucji urzędów skarbowych (Dz.U. 1937 nr 43, poz. 341).
- Instrukcja Ministrów: Skarbu, Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych, Spraw Wojskowych, Sprawiedliwości, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Rolnictwa i Reform Rolnych, Przemysłu i Handlu, Komunikacji, Pracy i Opieki Społecznej oraz Poczt i Telegrafów z dnia 23 lipca 1932 r. o stosowaniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (Dz. U. nr 62, poz. 580) wydana na podstawie § 127 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (M.P. 1932, poz. 200).

- Instrukcja Ministrów: Skarbu, Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych, Spraw Wojskowych, Sprawiedliwości, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Rolnictwa i Reform Rolnych, Przemysłu i Handlu, Komunikacji, Pracy i Opieki Społecznej oraz Poczty i Telegrafów z dnia 15 czerwca 1937 r. o stosowaniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, zmienionego rozporządzeniami Rady Ministrów z dnia 2 stycznia 1933 r. (Dz. U. nr 4, poz. 24), z dnia 28 stycznia 1934 r. (Dz. U. nr 10, poz. 78), oraz z dnia 15 maja 1937 (Dz. U. nr 43, poz. 340) (M.P. 1937 nr 143, poz. 238).
- Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 grudnia 1931 r. o gospodarce finansowej związków komunalnych oraz ustalaniu i zatwierdzaniu preliminarzy budżetowych związków komunalnych na r. 1932/33 (Dz.Urz. MSW 1931 nr 20, poz. 319).
- Pismo okólne Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 grudnia 1933 r. o ulgach w spłacie zaległości podatkowych (Dz.Urz. MSW 1933 nr 21, poz. 308).
- Pismo okólne Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 października 1934 r. o ulgach podatkowych dla płatników dotkniętych klęską powodzi (Dz.Urz. MSW 1934 nr 30, poz. 250).

Pozostałe materiały źródłowe

- Memoriał Związku Miast Polskich z dnia 18 lutego 1932 r. w sprawie rządowego projektu ustawy o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, „Samorząd Miejski” 1932, nr 5.*
- Memoriał Związku Miast Polskich z dnia 27 lutego 1932 r. w sprawie egzekucji administracyjnej, „Samorząd Miejski” 1932, z. 1–2.*
- Memoriał Związku Powiatów RP, Związku Miast Polskich i Związku Gmin Wiejskich z dnia 31 maja 1932 r. w sprawie przejęcia egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe, „Samorząd Terytorialny” 1932, z. 3–4, s. 210–214.*
- Memoriał Związku Miast Polskich, Związku Powiatów RP i Związku Gmin Wiejskich z dnia 24 sierpnia 1932 r. w sprawie wykonywania przez urzędy skarbowe egzekucji administracyjnej, „Samorząd Miejski” 1932, nr 16–17.*
- Dezyderaty gmin wiejskich w sprawie egzekucji administracyjnej prowadzonej przez władze skarbowe, „Samorząd Terytorialny” 1933, z. 1–2.*
- Memoriał Związku Miast Polskich z dnia 15 czerwca 1935 r. w sprawach finansów miejskich, „Samorząd Terytorialny” 1935, z. 1–2.*
- Memoriał Związku Miast Polskich z dnia 15 listopada 1935 r. w sprawie sytuacji gospodarczej miast i konieczności poprawy ich finansów, „Samorząd Terytorialny” 1937, z. 12–13.*
- Memoriał Związku Powiatów RP z dnia 1 lutego 1936 r. w sprawie egzekucji danin komunalnych, „Samorząd Terytorialny” 1936, z. 1–2, s. 209–213.*
- Sprawozdanie stenograficzne z 60 posiedzenia Sejmu w dniu 24 lutego 1932 r.

- Sprawozdanie stenograficzne z 35 posiedzenia Senatu w dniu 10 marca 1932 r.
Sprawozdanie stenograficzne z 54 posiedzenia Sejmu w dniu 4 czerwca 1937 r.
Sprawozdanie stenograficzne z 60 posiedzenia Sejmu w dniach 1 i 2 grudnia 1937 r.
Senat 1930–1935. Druk nr 325, część 7.
Sejm 1930–1935. Druk nr 487.
Sejm 1930–1935. Druk nr 488.
Sejm 1935–1938. Druk nr 671.
Sejm 1938–1939. Druk nr 100, część 7.
Sejm 1938–1939. Druk nr 100, część 8.
Sprawozdanie Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej dla Samorządu. Oddłużenie Samorządu Terytorialnego, Warszawa 1937.
Instrukcja egzekucyjna dla władz skarbowych, wydana przez Ministra Skarbu w dniu 22 lipca 1932 r. (dodatek do Dziennika Urzędowego Ministerstwa Skarbu z 22 lipca 1932 r., nr 20).

Literatura

- Babczuk Arkadiusz, *Kryzys zadłużeniowy samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 3.
Chwalbiński Leon, *Skutki przejęcia egzekucji należności miejskich przez władze skarbowe*, „Samorząd Miejski” 1937, nr 22.
Dietrich T., *Skutki przejęcia egzekucji należności miejskich przez władze skarbowe*, „Samorząd Miejski” 1938, nr 3–4.
Egzekucje należności komunalnych, „Orędownik Samorządu” 1932, nr 15–16.
Jaroszyński Maurycy, *Finanse komunalne*, „Gospodarka Narodowa” 1937, nr 17.
Landau Zbigniew, *Kryzys finansowy w Polsce w latach 1930–1935*, „Finanse” 1969, nr 10.
Niemski Kazimierz, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego i kredyt komunalny w Polsce*, Łódź 1946.
Porowski Marcei, *Konieczności państwowe a samorząd*, „Samorząd Miejski” 1937, nr 24.
Ruśkowski Eugeuniusz, *Uwagi o byłym i aktualnym kryzysie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu, Księga II*, red. Marian Mikołajczyk et al., Białystok–Katowice 2010.
Skodlarski Janusz, *Zarys historii gospodarczej Polski*, Warszawa–Łódź 2000.
Witkowski Andrzej, *Podatek gruntowy w Polsce w latach 1945–1946*, [w:] *Aktualne problemy prawa w postmodernistycznej społeczności*, red. Maria Kiovska, Koszyce 2006.
Weinfeld Ignacy, *Skarbowość polska*, Warszawa 1934.
Weinfeld Ignacy, *Skarbowość polska. Tom II – daniny, podatki, opłaty, cła i akcyzy*, Warszawa 1937.
Zawadzki Aleksander W., *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918–1939*, Warszawa 1971.

► **STRESZCZENIE**

Centralne zrzeszenia związków samorządu terytorialnego wobec przejęcia w 1932 r. egzekucji administracyjnej przez urzędy skarbowe

W 1932 r. związki samorządu terytorialnego utraciły prawo samodzielnie ściągania (w drodze egzekucji administracyjnej) swych należności z tytułu zaległych danin komunalnych. Egzekucję wszelkiego rodzaju świadczeń pieniężnych, które mogły być ściągane w trybie administracyjnym (będącą do tej pory uprawnieniem różnych władz i instytucji, w tym związków samorządu terytorialnego) powierzono bowiem urzędom skarbowym. Nastąpiło to w momencie ostrego kryzysu finansów komunalnych i dotkliwie utrudniało związkom samorządowym zapewnienie równowagi ich budżetów. To rozwiązanie przetrwało do końca Polski międzywojennej.

Związek Miast Polskich, Związek Powiatów RP i Związek Gmin Wiejskich nie ustawały w wysiłkach, aby przestrzec, że uchwalenie projektu ustawy o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, wniesionego do Sejmu przez Radę Ministrów, przyczyni się do pogłębienia kryzysu finansów komunalnych. Gdy jednak została ona uchwalona, starały się wpłynąć na kształt wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych. Wobec tego, że Rada Ministrów tylko w bardzo niewielkim stopniu uwzględniła propozycje zgłoszone przez centralne zrzeszenia związków samorządu terytorialnego, kierowały one do naczelnich władz państwowych liczne memoriały z kolejnymi propozycjami, uzasadniając je potrzebą przeciwdziałania negatywnym skutkom wprowadzonych regulacji.

Analizowany przykład ograniczenia zakresu samodzielności finansowej związków samorządowych w Polsce międzywojennej, poprzez pozbawienie ich od 1932 r. prawa samodzielnej egzekucji ich zaległych należności, miał związek nie tylko z priorytetowym potraktowaniem wydatków objętym budżetem państwa, a w konsekwencji – z nadawaniem bezwzględnej pierwszeństwa daninom państwowym, przed samorządowymi. Łączył się z rolą samorządu terytorialnego w życiu publicznym, określoną literą ustawodawstwa konstytucyjnego i zwykłego, a także praktyką konstytucyjną.

► **SUMMARY**

The Central Associations of Local Governments in Relation to the Acquisition of the Right of Administrative Enforcement in 1932 by the Tax Offices

In 1932 the associations of local governments lost the right to recover receivables (by way of administrative enforcement) resulting from overdue public levies. The right to enforce

financial contributions of all types by way of administrative decision was awarded to tax offices (earlier that right had been a prerogative of various authorities and institutions, including local governance associations). This occurred at the time of severe crisis of municipal finances and the change made it extremely difficult for local governments to maintain a balanced budget. This solution survived until the end of the interwar Poland.

The Association of Polish Cities, the Association of Polish Districts and the Association of Rural Municipalities continuously strived to forewarn that passing of the proposed act on awarding the right of administrative enforcement to tax offices and on enforcement proceedings by fiscal authorities, which was presented in the Parliament by the Council of Ministers, would even more significantly aggravate the financial condition of municipalities. Moreover, when the act was adopted, the associations made attempts to impact the final shape of the secondary legislation based on the act. Due to the fact that the Council of Ministers only rarely took into account proposals lodged by the central associations of local governments, the latter filed numerous memoranda with the general national authorities; in these documents they put forth other proposals and justified them with a need to prevent the negative effects of the implemented regulations.

The investigated limitation of the local government associations' financial independence in the interwar Poland, as a result of stripping these entities, from 1932, of the right of independent enforcement of their outstanding receivables, was not only connected with prioritising the expenditures covered by the state budget and, consequently, giving absolute priority to state levies over those paid to the local governments. This fact was linked to the role of local government in public life, as defined by the provisions of constitutional and ordinary legislation, and resulting from the constitutional practice.

Marek Tkaczuk

- ▶ Uniwersytet Szczeciński
(University of Szczecin, Poland)
- ▶ e-mail: marek.tkaczuk@usz.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0001-9511-813x

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.15

**KOMPETENCJE I UDZIAŁ PROKURATORII GENERALNEJ
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W PROCESIE STANOWIENIA PRAWA
W POLSCE MIĘDZYWOJENNEJ I W POLSCE LUDOWEJ DO 1951 ROKU****Abstrakt**

W dniu 7 lutego 1919 r. na mocy dekretu Tymczasowego Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego w ustroju państwa polskiego utworzono Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej. Sejm Ustawodawczy w lipcu 1919 roku zastąpił dekret ustawą. W 1924 roku rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej ponownie uregulowano organizację i kompetencje Prokuratorii. Nowy akt prawny obowiązywał do chwili likwidacji Prokuratorii w 1951 roku. Do kompetencji Prokuratorii należało udzielanie ochrony prawnej Skarbowi Państwa oraz innym podmiotom w drodze pomocy prawnej w postaci zastępstwa prawnego albo sporządzania na żądanie władz państwowych opinii prawnych. Jedną z form aktywności Prokuratorii Generalnej był udział w procesie stanowienia prawa na etapie przygotowawczym i wspomaganie organów władzy państwowej wyposażonych w formalne kompetencje prawodawcze.

Na podstawie materiałów źródłowych, w szczególności sprawozdań prezesa Prokuratorii Generalnej można ustalić rozmiar i kierunki praktyki prawnej Prokuratorii mającej za przedmiot przygotowanie albo opiniowanie projektów aktów prawnych lub udział w pracach różnych komisji państwowych, którym władze powierzały zadania związane z prawodawstwem. Materiały źródłowe zostały poddane badaniom

i krytyce poprzez zastosowanie metody historycznoprawnej. Efektem badań jest artykuł przedstawiający zaangażowanie Prokuraturii Generalnej i jej urzędników w proces stanowienia prawa w Polsce po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku i w okresie odbudowy państwa po II wojnie światowej w warunkach głębokiej zależności od Związku Radzieckiego.

Słowa kluczowe: Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, proces prawodawczy, II Rzeczypospolita, Polska Ludowa

COMPETENCES AND PARTICIPATION OF THE GENERAL COUNSEL'S OFFICE OF THE REPUBLIC OF POLAND IN THE LAW-MAKING PROCESS IN POLAND IN THE INTERWAR PERIOD AND IN THE PEOPLE'S REPUBLIC OF POLAND UNTIL 1951

Abstract

The General Counsel's Office of the Republic of Poland came into existence by a decree of the Chief of State J. Piłsudski on 7th February 1919. Several months later, in July 1919, the Parliament revoked the decree of the Chief of State and passed the appropriate bill. In 1924, the President of the Republic of Poland issued an ordinance on General Counsel's, in force until 1951. The General Counsel's Office of the Republic of Poland protected the public and property interests of the Treasury. The competence of the General Counsel one was in obligation giving of the judicial assistance to the Treasury also gave legal opinions and cooperated in the law making process.

The article was based on reports of the President of the General Counsel of the Republic of Poland and archival sources. The sources had been researched by using historical and legal methods. The result of the research is an article presenting the involvement of the General Counsel and its officials in the law-making process in Poland after regaining independence in 1918 and during the reconstruction of the state after World War II in conditions of deep dependence on the Soviet Union.

Key words: The General Counsel's Office of the Republic of Poland, law-making process, the Second Polish Republic, the People's Republic of Poland

1. Kompetencje Prokuraturii Generalnej w procesie stanowienia prawa

1.1. Prokuratoria Generalna w okresie II Rzeczypospolitej

Naród Polski oraz władze odrodzonej w 1918 roku Rzeczypospolitej podjęły działania zmierzające do odbudowy państwa i urzędu w nim m.in. sprawnie funkcjonującej administracji i sądownictwa, a także uporządkowania systemu prawnego przede wszystkim w drodze stanowienia własnego, polskiego prawa¹. Istotnym zadaniem było także zorganizowanie systemu ochrony prawnej interesów majątkowych, podstawy materialnej państwa. Poseł Stanisław Ćwikowski z klubu PSL „Piast”² w trakcie obrad Sejmu Ustawodawczego w dniu 31 lipca 1919 roku stwierdził, że „zasobność skarbu państwa to jeden z głównych warunków skutecznego działania organów państwowych i realnych skutków mądrych i celowych ustaw państwowych”³.

Już w okresie działalności Tymczasowej Rady Stanu i Komisji Przejściowej podjęto prace zmierzające do właściwego zabezpieczenia interesów majątkowych mającego się niebawem odrodzić państwa polskiego. W listopadzie 1917 roku w Departamencie Skarbu przystąpiono między innymi do opracowywania ustawy o Prokuraturii Skarbu⁴.

Rząd odrodzonej Rzeczypospolitej dostrzegł ów tak istotny problem dla prawidłowego funkcjonowania państwa. W dniu 6 grudnia 1918 roku w ministerstwie rolnictwa i dóbr

¹ Zob. S. Grodziski, *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1981, z. 1; *idem*, *Prace nad kodyfikacją i unifikacją polskiego prawa prywatnego (1919–1947)*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1992, z. 1–4; A. Lityński, *Wydział Karny Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej. Dzieje prac nad częścią ogólną kodeksu karnego*, Katowice 1991; J. Pajewski, *Odbudowa państwa polskiego 1914–1918*, Warszawa 1980; K. Sójka-Zielińska, *Organizacja prac nad kodyfikacją prawa cywilnego w Polsce międzywojennej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1975, z. 2; L. Górnicki, *Komisja Kodyfikacyjna II RP: pozycja ustrojowa, struktura organizacyjna, podejmowanie decyzji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2019, PRAWO CCCXXVIII, No 3948. Odnośnie istoty procesu prawodawczego: S. Wronkowska, *Proces prawodawczy dwóch dekad – sukcesy i niepowodzenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 2, s. 111.

² Ćwikowski Stanisław, [w:] M. Smogorzewska, *Posłowie i senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1939, Słownik biograficzny, Tom I, A–D*, red. naukowa A.K. Kunert, Warszawa 1998, s. 336–337.

³ Sprawozdanie stenograficzne z 82 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 31 lipca 1919 r. (dalej: SSU), LXXXII – 61, Wystąpienie posła dr. Ćwikowskiego.

⁴ Wł. Suleja, *Tymczasowa Rada Stanu*, Warszawa 1998, s. 146.

państwowych odbyła się narada, w której wzięli udział reprezentanci prawie wszystkich ministerstw⁵. Podczas obrad uznano, iż „wystąpiła potrzeba stworzenia organu, który byłby doradcą prawnym władz centralnych i bronił państwa w jego interesach prawno-prywatnych i prawno-publicznych, a więc miał zastępstwo państwa jako osoby prawnej”⁶. Organem tym miała być Prokuratoria Państwa Polskiego, którą zamierzano zorganizować na wzór byłej Prokuratorii Generalnej Królestwa Polskiego i funkcjonującej jeszcze Prokuratorii Skarbu w Galicji⁷. Efektem narady było powołanie pięcioosobowej komisji, której poruczono opracowanie projektu dekretu dotyczącego powołania Prokuratorii. W skład Komisji powołano radcę prawnego w Ministerstwie Rolnictwa i Dóbr Państwowych Makowskiego, sędziego Sądu Najwyższego Ignacego Balińskiego oraz byłego radcę Prokuratorii Królestwa Polskiego i radcę prawnego w biurze Prezydium Rady Ministrów Edwarda Lechowicza. Przedstawiciela ministra skarbu i osobę „znającą dokładnie ustroj Galicyjskiej Prokuratorii Skarbu” wyznaczyć miano później⁸.

Minister skarbu Władysław Byrka w dniu 26 grudnia 1918 roku wyznaczył do Komisji naczelnika wydziału w ministerstwie skarbu dr Zaczka. Minister Byrka wydelegował także, jako znawcę ustroju Prokuratorii Skarbu, doktora Jana Waygarta – byłego wysokiego urzędnika galicyjskiej Prokuratorii Skarbu oraz austriackiego Ministerstwa Robót Publicznych. Byrka w porozumieniu z premierem Jędrzejem Moraczewskim porучzył Waygartowi opracowanie projektu aktu prawnego dotyczącego Prokuratorii, przeprowadzenie wszelkich prac przygotowawczych oraz przedstawienie Radzie Ministrów odpowiednich w tej sprawie wniosków⁹.

Opracowany przez Waygarta projekt dekretu w sprawie Prokuratorii został przyjęty przez Komisję na posiedzeniach odbytych w dniach 29 i 30 stycznia 1919 roku. Projekt

⁵ Archiwum Akt Nowych (dalej: AAN) – Prezydium Rady Ministrów (dalej PRM), cz. I, t. 5, Z uzasadnienia projektu dekretu powołującego Prokuratorię przedstawionego Radzie Ministrów na 27 posiedzeniu w dniu 3 lutego 1919 roku.

⁶ AAN – PRM, sygn. 56–15, Z założeń Dekretu powołującego Prokuratorię Generalną RP przedstawionych Ministrowi Spraw Wewnętrznych przez Prezesa Prokuratorii w piśmie z dnia 13 maja 1919 r.

⁷ AAN – PRM, cz. I, t.5, Z uzasadnienia projektu dekretu powołującego Prokuratorię przedstawionego Radzie Ministrów na 27 posiedzeniu w dniu 3 lutego 1919 r.

⁸ Ibidem.

⁹ AAN – Kancelaria Cywilna Naczelnika Państwa (dalej: KCNP), sygn. 64, k. 180; AAN – PRM, cz. I, t.5. Z uzasadnienia dekretu powołującego Prokuratorię przedstawionego Radzie Ministrów w dniu 3 lutego 1919 r.

dekretu przewidywał organizację scentralizowanego systemu opieki nad interesami prawnymi Skarbu Państwa i podmiotów prawnych traktowanych na równi ze Skarbem Państwa, która powierzona być miała Prokuraturii Generalnej. Za scentralizowanym systemem przemawiała wg twórców projektu dekretu konieczność ujednoczenia obsługi prawnej ze względu na wielość systemów prawnych obowiązujących w państwie, znaczna liczba rozproszonych własności państwowej wymagającej windykacji, sprawy związane z sukcesją międzynarodową, czy w końcu względy natury finansowej i historycznej przemawiające za powierzeniem obsługi prawnej państwa jednemu organowi.

Rozwiązania projektowane w dekrecie dotyczące organizacji i kompetencji Prokuraturii oparto na wzorcach austriackich i polsko-rosyjskich, uznając w ten sposób za pozytywną działalność byłej Prokuraturii Generalnej Królestwa Polskiego i Prokuraturii Skarbu w Galicji¹⁰. Zbieżność rozwiązań ustrojowych mającej powstać Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z urządzeniami jej poprzedniczek była działaniem zamierzonym ze strony czynników politycznych. Świadczy o tym chociażby dobór kandydatów do Komisji tworzącej projekt odpowiedniego dekretu w tej sprawie.

Do zakresu działania Prokuraturii, zgodnie z projektem dekretu, należeć miało zastępstwo sądowe i prawne, opiniowanie w kwestiach prawnych, pomoc prawna oraz opiniowanie projektów ustaw i powszechnie obowiązujących aktów centralnych władz państwowych.

Rada Ministrów na posiedzeniu w dniu 3 lutego 1919 roku uchwaliła z nieznacznymi poprawkami dekret w przedmiocie utworzenia Prokuraturii Generalnej RP. Najważniejsza z tych zmian dotyczyła kompetencji Prokuraturii. Zgodnie z poprawką pkt 6 w art. 2 opiniowanie projektów ustaw i ogólnie obowiązujących rozporządzeń

¹⁰ AAN – PRM, sygn. 56–15, Z założeń dekretu powołującego Prokuratorie Generalną RP przedstawionych Ministrowi Spraw Wewnętrznych przez Prezesa Prokuraturii Generalnej w piśmie z dnia 13 maja 1919 r. oraz SSU, LXXXII – 69–72, Wystąpienie Prezesa Prokuraturii Generalnej RP Stanisława Bukowieckiego jako przedstawiciela rządu na 82 posiedzeniu Sejmu w dniu 31 lipca 1919 r.; Sprawozdanie Prezesa Prokuraturii Generalnej (dalej: SPPG) za rok 1928, s. 4. Sprawozdania prezesa Prokuraturii Generalnej z okresu II Rzeczypospolitej wykorzystane w pracy znajdują się między innymi w bibliotece byłej Katedry Prawa Rzymskiego, Historii Prawa i Doktryn Polityczno-Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego w Szczecinie.

władz państwowych odbywać się miało wyłącznie na żądanie Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów¹¹.

Minister Skarbu w rządzie Ignacego Paderewskiego, Józef Englich¹² przesłał w dniu 5 lutego projekt dekretu do Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa z prośbą o „jak najrychlejsze przedłożenie go Naczelnikowi do zatwierdzenia”¹³. Uznając potrzebę powołania urzędu zastępstwa prawnego i opieki nad interesami Skarbu za doniosłą, Józef Piłsudski w dniu 7 lutego 1919 roku dekret podpisał¹⁴. Polecił też swojej kancelarii, by w dniu następnym przesłała akt do redakcji Dziennika Praw Państwa Polskiego celem ogłoszenia oraz do wiadomości Prezydium Rady Ministrów i ministra skarbu¹⁵.

Nowo kreowany organ państwa z siedzibą w Warszawie obejmował swoimi kompetencjami obszar całego państwa polskiego. Do zakresu działania Prokuratorii należało zastępstwo sądowe, a w szczególności prowadzenie sporów prawnych dotyczących interesów prawnoprywatnych i majątkowych państwa i podmiotów prawnych traktowanych przez dekret z 1919 roku na równi ze Skarbem Państwa. Prokuratorii poruczone zostało także zastępstwo sądowe interesów publicznych w razie braku innego specjalnego organu państwa. Zastępstwo prawne podejmowane być miało w postępowaniach prowadzonych przed sądami powszechnymi oraz sądami prawa publicznego jak i w postępowaniach toczonych przed władzami administracyjnymi. Prokuratoria Generalna miała też wydawać opinie prawne we wszystkich sprawach dotyczących interesów prawnomajątkowych państwa i podmiotów uprzywilejowanych lub też interesów administracji państwowej. Dodatkowo, w związku z opieką prawną sprawowaną nad podmiotami powierzonymi jej pieczy, Prokuratoria współdziałać miała przy zawieraniu umów i innych dokumentów o znaczeniu prawnym.

Obok tych wyżej wymienionych kompetencji właściwych zastępcy i opiekunowi interesów prawnych, Prokuratoria wyposażona została w instrument pozwalający

¹¹ AAN – PRM, sygn. 5, Protokół 27 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 3 lutego 1919 r.

¹² A. Kosicka, *Gabinet Paderewskiego 16.I.1919–9.XII.1919*, [w:] *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, Praca zbiorowa pod redakcją J. Farysia i J. Pajewskiego, Szczecin–Poznań 1991, s. 53.

¹³ AAN – PRM, sygn. 56–15.

¹⁴ Dekret z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie utworzenia Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.Pr.P.P 1919 nr 14, poz. 181).

¹⁵ Dziennik Praw Państwa Polskiego nr 14 z dnia 8 lutego 1919 r., s. 265.

na oddziaływanie na prawodawczą działalność państwa. Prokuratoria mogła opiniować projekty ustaw i innych ogólnie obowiązujących rozporządzeń władz państwowych ze stanowiska ogólnoprawnego, organizacyjnego i techniki ustawodawczej, a w szczególności ze stanowiska prywatno-prawnych, majątkowych i administracyjno-prawnych interesów państwa. Jak wspomniano wyżej, Prokuratoria miała opiniować projekty aktów prawnych wyłącznie na żądanie Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów.

W dniu 10 lutego 1919 roku na mocy dekretu Tymczasowego Naczelnika Państwa zebrał się Sejm Ustawodawczy przejmując pełnię władzy suwerennej i ustawodawczej w państwie polskim¹⁶. Dotychczas wydane przez Tymczasowego Naczelnika Państwa dekrety o randze ustawy dla utrzymania swej mocy obowiązującej musiały zostać przedłożone Sejmowi na pierwszym posiedzeniu celem zatwierdzenia. Sejm Ustawodawczy zdecydował, aby przesłane akty prawne skierować do mającej się w niedługim czasie ukonstytuować sejmowej Komisji Prawniczej. Zadaniem utworzonej dziesięć dni później komisji było przygotowanie dla Sejmu sprawozdań oraz wniosków dotyczących losów prawnych przedłożonych Ustawodawcy dekretów Tymczasowego Naczelnika Państwa.

Dekret w przedmiocie utworzenia Prokuraturii Generalnej miał zostać na wniosek sejmowej Komisji Prawniczej poddany rewizji. Z tego też powodu w sferach rządowych kwestie związane z organizacją oraz zakresem działania urzędu stały się pilne do tego stopnia, że doprowadziły do spotkania w maju 1919 roku prezesa Prokuraturii Stanisława Bukowieckiego¹⁷ ze Stanisławem Wojciechowskim sprawującym funkcję Ministra Spraw Wewnętrznych w gabinecie Ignacego

¹⁶ Dekret z dnia 5 lutego 1919 r. o zwołaniu Sejmu Ustawodawczego (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 16, poz. 217). Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 19, poz. 226).

¹⁷ W dniu 13 marca 1919 r. na posiedzeniu Rady Ministrów przedstawiono cztery kandydatury do objęcia funkcji prezesa Prokuraturii Generalnej. Kandydatami byli: Jan Waygard, Jerzy Madeyski, Stanisław Bukowiecki i Edward Lechowicz. Poparcie kandydatury Bukowieckiego przez ministra sprawiedliwości Leona Supińskiego spowodowało, że Rada Ministrów w dniu następnym skierowała wniosek do Tymczasowego Naczelnika Państwa o mianowanie Stanisława Bukowieckiego prezesem Prokuraturii Generalnej; AAN – PRM, sygn. 5, Protokół z 44 posiedzenia Rady Ministrów z dnia 13 marca 1919 r. Józef Piłsudski wniosek przyjął i w dniu 28 marca 1919 r. mianował Bukowieckiego prezesem Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, AAN – KCNP, sygn. 64, k. 16, k. 19.

Paderewskiego¹⁸. W trakcie spotkania ustalono, że „należałoby skorzystać z dokonać się mającej rewizji dekretu celem wprowadzenia tych zmian, których potrzebę wykazuje bliższe zbadanie spraw przy trwającej obecnie pracy organizacyjnej”¹⁹. Wojciechowski wyraził życzenie, by prezes Bukowiecki przygotował mu notatkę dotyczącą dekretu oraz projekt ewentualnych zmian w tym dekrecie, które zdaniem prezesa byłyby pożądane.

W dniu 13 maja 1919 roku pismo prezesa Prokuratorii w tej sprawie dotarło do Ministra Spraw Wewnętrznych. Bukowiecki pisał, że „dekret odpowiada na ogół potrzebie i byłoby wielce pożądanym, ażeby Wysoki Sejm zatwierdzić go raczył”²⁰. Dostrzegając usterki dekretu, proponował on jednocześnie wprowadzenie w nim istotnych korekt. Zmiany te polegać miały na uznaniu udziału Prokuratorii Generalnej w redakcji ustaw za jej funkcję stanowczą oraz na podniesieniu pozycji służbowej wyższych urzędników Prokuratorii do poziomu sędziów Sądu Najwyższego. Prezes Prokuratorii Generalnej podkreślał też, że pożądaną zmianą miało być zniesienie stanowisk wiceprezesów Prokuratorii Okręgowych, a także wprowadzenie przepisu zwalniającego Prokuratorię od opłat sądowych na rzecz Skarbu Państwa.

Wydaje się, że stanowisko Bukowieckiego w sprawie dekretu i jego zmian było wypadkową uzgodnień z Wojciechowskim wypracowanych podczas osobistego spotkania i miało mieć charakter oficjalnego stanowiska rządu. „Sądzę, że postępuję słusznie i zgodnie z intencją Pana Ministra, jako zastępcy Naczelnika Rządu, jeżeli, o ile będę powołany na posiedzenie komisji prawniczej, bronić tam będę dekretu i popierać zaprojektowane w nim nieznaczne zmiany” stwierdzał Bukowiecki²¹. Prosił także ministra, aby ten poinformował go o terminie posiedzenia komisji, by mógł w niej wziąć udział, oraz o tym, czy nikt nie był dodatkowo przewidziany do wzięcia udziału w imieniu rządu na owym posiedzeniu. Zdaniem Bukowieckiego niezbędne było spotkanie z ewentualnym przedstawicielem rządu w celu ustalenia wspólnego stanowiska, by uniknąć sprzeczności podczas wystąpienia. Bukowiecki zobowiązał się także przestać notatkę dotyczącą dekretu i projektowanych poprawek referentom

¹⁸ A. Kosicka, *Gabinet Paderewskiego...*, s. 53.

¹⁹ AAN – PRM, sygn. 56 –15, Pismo prezesa Prokuratorii do ministra spraw wewnętrznych z 13 maja 1919 r.

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem.

komisji sejmowej, by poinformować ich o zadaniach Prokuraturii Generalnej i potrzebie zatwierdzenia dekretu ze zmianami.

Na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 19 maja 1919 roku szef sekcji legislacyjnej Prezydium Rady Ministrów Edward Lechowicz przedłożył nadesłany przez Bukowieckiego projekt zmian w dekrete wraz z wnioskiem do sejmowej Komisji Prawniczej o ich uchwalenie²². Zmiany dotyczyły przede wszystkim kompetencji Prokuraturii w zakresie opiniowania projektów ustaw i rozporządzeń. Bukowiecki wnosił o rozszerzenie artykułu 1 dekretu przez dodanie odpowiedniego ustępu oraz, by zmodyfikować punkt 6 art. 2 w takim kierunku, by opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń było samodzielną kompetencją Prokuraturii Generalnej. Dokonać tego miano poprzez zniesienie możliwości wydawania opinii o projektach aktów prawnych przez Prokuratorię wyłącznie na żądanie Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów.

Z przedstawionego przez prezesa Bukowieckiego projektu zmian wynikało, że ponownie forsowano rozwiązanie przyjęte w projekcie Weygarda, odrzucone wcześniej przez rząd w trakcie debaty nad dekretem w lutym 1919 roku. Konieczność zmian w dekrete Prokuratoria uzasadniała potrzebą istnienia „organu czuwającego nad redakcją projektów ustaw składanych przez rząd i rozporządzeń rządowych charakteru legislacyjnego, który traktowałby projekty ze stanu ogólnopaństwowego, usuwał zachodzące sprzeczności, nadawał jednolitą budowę oraz terminologię redakcyjną (gdyż) nie ma dotąd jednolitego polskiego tonu ustawodawczego (...) bowiem każde ministerstwo opracowuje ustawy pod kątem widzenia własnych potrzeb i w zastosowaniu do nich, według swoich poglądów i przyjętej w nim techniki ustawodawczej, a to wraz z istniejącymi różnymi tradycjami ustawodawczymi, odmiennymi systemami redakcyjnymi i terminologicznymi powoduje, iż akty ministerstw nie są jednolite a nawet sprzeczne z ustawami tej czy innej dzielnicy”²³.

Rząd nie chciał projektować żadnych poprawek w dekrete²⁴. Uznał, że zadania, o które dopominała się Prokuratoria Generalna, należycie spełniać będzie powołana

²² AAN – PRM, sygn. 6, k. 432, mkf. 20050, protokół posiedzenia Rady Ministrów z dnia 19 maja 1919 r.

²³ AAN – PRM, sygn. 56–15, Pismo Prezesa Prokuraturii do Ministra Spraw Wewnętrznych z 13 maja 1919 r.

²⁴ AAN – PRM, sygn. 56–15, Pismo Sekcji Legislacyjnej Prezydium Rady Ministrów do Prezesa Prokuraturii Generalnej z dnia 20 maja 1919 r.

w dniu 30 grudnia 1918 roku Międzyministerialna Konsultacja Prawna składająca się z przedstawicieli sekcji legislacyjnej Prezydium Rady Ministrów oraz wydziałów ustawodawczych i prawnych poszczególnych ministerstw. Zgodnie bowiem z art. 1 instrukcji konsultacja miała na celu ustalenie zasad dla rozstrzygania powstających w poszczególnych ministerstwach kwestii prawnych oraz dla ujednoczenia techniki redakcyjnej projektów ustawodawczych. Za uzasadnieniem odmowy uwzględnienia postulatów Prokuraturii przemawiała także uchwała rządu polecająca Prezydium Rady Ministrów zapraszać na posiedzenie Konsultacji Prawnej także delegata Prokuraturii Generalnej²⁵. O stanowisku rządu w tej sprawie prezes Prokuraturii poinformowany został w dniu następnym pismem sekcji legislacyjnej Prezydium Rady Ministrów²⁶. To nieoczekiwane dla prezesa Bukowieckiego posunięcie rządu wywołało kryzys w stosunkach między Prokuratorią Generalną a Radą Ministrów.

Bukowiecki w piśmie z dnia 28 maja 1919 roku do Wiceprezydenta Ministrów Stanisława Wojciechowskiego podnosił, że „sprawa projektu zmian w dekrete uwydatniła w jaskrawy sposób nieokreśloność pozycji Prokuraturii Generalnej w systemie władz państwowych (bowiem) każdy urząd winien być albo organicznie związany z urzędem centralnym, od którego jest zależnym, albo jeżeli jest urzędem niezależnym być w ograniczonym kontakcie z Radą Ministrów”²⁷. W stosunku do Prokuraturii żaden z tych dwóch systemów nie znajdował zastosowania – konkludował prezes Bukowiecki. Z art. 5 dekretu o powstaniu Prokuraturii Generalnej można wnioskować, że Prokuratoria znajdowała się w stosunku zależności od Prezydenta Ministrów, Bukowiecki twierdził jednak, iż tak nie było, bowiem „Prezes Prokuraturii nie znajduje się w stałym kontakcie z Premierem lub Wicepremierem, nie ma określonych terminów osobistego referowania spraw i w ogóle takie referaty nie mają miejsca”²⁸. O braku więzów między Prokuratorią a Prezydentem Rady Ministrów świadczyć miał fakt, że „złożony projekt zmian był referowany na Radzie Ministrów

²⁵ AAN – PRM, sygn. 6, k. 432, mkf. 20050, Protokół z posiedzenia Rady Ministrów z dnia 19 maja 1919 r.

²⁶ AAN – PRM, sygn. 56–15, Pismo Sekcji Legislacyjnej Prezydium Rady Ministrów do Prezesa Prokuraturii Generalnej z dnia 20 maja 1919 r.

²⁷ AAN – PRM, sygn. 56 – 15, Pismo Prezesa Prokuraturii Generalnej do Wiceprezydenta Ministrów (Ministra Spraw Wewnętrznych) Stanisława Wojciechowskiego z dnia 28 maja 1919 r.

²⁸ AAN – PRM, sygn. 56 – 15, Pismo Prezesa Prokuraturii Generalnej do Wiceprezydenta Ministrów (Ministra Spraw Wewnętrznych) Stanisława Wojciechowskiego z dnia 28 maja 1919 r.

nie jako projekt Prezydenta Rady Ministrów, ale jako nadesłany wniosek Prezesa Prokuratorii Generalnej. Na Radzie Ministrów nikt go nie bronił. Przedstawiciel zainteresowanego urzędu nie został na posiedzenie wezwany. Projekt upadł”²⁹.

Negatywnie oceniając ów stan rzeczy Bukowiecki stwierdzał dalej, iż „nie może tak być by Prezes Prokuratorii nie miał możliwości wypowiedzania się na Radzie Ministrów we wszystkich sprawach, w których jest zainteresowana Prokuratoria Generalna”³⁰. Ze względu na przytoczone wyżej stanowisko Bukowiecki złożył wniosek o upoważnienie prezesa Prokuratorii Generalnej do brania udziału z głosem doradczym w posiedzeniach Rady Ministrów w sprawach dotyczących pośrednio lub bezpośrednio Prokuratorii i wysyłania prezesowi Prokuratorii zawiadomienia o posiedzeniach Rady Ministrów, porządku dziennym i projektach wniosków³¹. Mimo negatywnego stanowiska prezesa Bukowieckiego w sprawie zmian w dekrete rząd podtrzymał swoje stanowisko, by nie projektować żadnych nowych rozwiązań w akcie prawnym dotyczącym Prokuratorii.

Komisja prawnicza, działająca pod przewodnictwem doktora Zygmunta Marka, opracowała sprawozdanie dla Sejmu w sprawie dekretu powołującego Prokuratorie Generalną. Zostało ono przedstawione przez sprawozdawcę komisji doktora Stanisława Ćwikowskiego na 82 posiedzeniu Sejmu w dniu 31 lipca 1919 roku. Ćwikowski zaproponował w imieniu Komisji uchylenie dekretu i uchwalenie ustawy dotyczącej utworzenia Prokuratorii Generalnej według projektu opracowanego przez Komisję Prawniczą. Projekt przedstawiony przez posła Ćwikowskiego zakładał powołanie scentralizowanego urzędu pomocy prawnej o nazwie Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej „w celu obrony prawnej i zastępstwa prawnego prywatno-prawnych i publicznych interesów Państwa i podmiotów prawnych pod względem opieki prawnej na równi ze Skarbem Państwa stojących oraz udzielania opinii i porady prawnej na żądanie władz państwowych”³².

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

³² SSU, LXXXII – 62, Wystąpienie posła dr. Ćwikowskiego na 82 posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego w dniu 31 lipca 1919 r.; Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sprawozdanie komisji prawniczej w sprawie dekretu z dn. 7 lutego 1919 r. (Dz. Pr. N-r 14 poz. 181) w przedmiocie utworzenia Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Druk N-r 861, załącznik do druku – art. 1 projektu ustawy w przedmiocie utworzenia Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, s. 3.

Projekt ustawy nie wprowadzał żadnych poważniejszych zmian w zakresie działania Prokuraturii, jak i przedmiotu opieki prawnej z jej strony w porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym³³. Projektowano utrzymanie dotychczasowej zasady scentralizowanej reprezentacji i ochrony prawnej Skarbu ze względu na taniść takiego rozwiązania oraz skuteczność w zakresie wytwarzania pewnej jednolitości i jedności zasad działania, tak pożądanej na gruncie funkcjonowania państwa. Opowiedziano się także za utrzymaniem nazwy urzędu „jako mającą znaczenie historyczne w administracji polskiej i odpowiadającą istocie rzeczy”³⁴. Zakres działania pozostawiono bez zmian, zaś przedmiot opieki rozszerzono o skarb kolejowy oraz majątek kościelny i beneficjów duchownych³⁵. Utrzymany w projekcie ustawy został też zakres zastępstwa sądowego Prokuraturii oraz jej wyłączność w sprawach cywilnych, w których stronami były podmioty powierzone opiece prawnej Prokuraturii i to bez wykazywania się osobnym pełnomocnictwem.

W związku z wejściem w życie konstytucji z 17 marca 1921 roku³⁶ oraz narastającym kryzysem ekonomicznym państwa polskiego przystąpiono do prac mających na celu znowelizowanie ustawy o Prokuraturii Generalnej³⁷. W styczniu 1923 roku rząd przedstawił projekt ustawy o zmianie ustawy o Prokuraturii Generalnej³⁸. W kwestii udziału Prokuraturii Generalnej w stanowieniu prawa projektowano, aby pkt 6 art. 2 ustawy z 1919 roku regulujący kompetencje Prokuraturii Generalnej otrzymał brzmienie: „opiniowanie na zlecenie Ministra Skarbu lub poszczególnych ministrów projektów ustaw i ogólnych rozporządzeń centralnych władz państwowych tak ze stanowiska prawnego jak i interesów państwa, oraz branie udziału w konferencjach międzyministerialnych w zastępstwie Ministra Skarbu i na jego zlecenie”³⁹.

³³ SSU, LXXXII – 70, Wypowiedź Prezesa Prokuraturii Generalnej na 82 posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego w dniu 31 lipca 1919 r.

³⁴ SSU, LXXXII – 62, Wystąpienie posła dr. Ćwikowskiego na 82 posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego w dniu 31 lipca 1919 r.

³⁵ SSU, LXXXII – ł. 64, Wystąpienie posła dr. Ćwikowskiego na 82 posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego w dniu 31 lipca 1919 r.

³⁶ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1921 nr 44 poz. 267).

³⁷ Patrz szerzej: M. Tkaczuk, *Akcja Oszczędnościowa i jej wpływ na reorganizację ustroju i zmianę kompetencji Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w 1924 r.*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2007, T. X, s. 285–301.

³⁸ AAN – PRM, sygn. 56 – 15, Projekt ustawy w przedmiocie zmiany ustawy o Prokuraturii Generalnej.

³⁹ Ibidem.

Propozycja przedstawiona w projekcie rządu nie została w Prokuraturii przyjęta z uznaniem⁴⁰. Po miesiącach prac legislacyjnych ustawa z 1919 roku o Prokuraturii Generalnej została uchylona. Podstawą prawną funkcjonowania Prokuraturii zostało rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 grudnia 1924 roku o zmianie ustroju Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej⁴¹.

Na mocy prezydenckiego rozporządzenia Prokuratura Generalna miała kompetencje w zakresie zastępstwa prawnego, w tym zastępstwa sądowego w sprawach dotyczących praw i interesów majątkowych i publicznych państwa oraz wydawania na wezwanie władz państwowych opinii prawnych w sprawach dotyczących majątkowych i publicznych interesów państwa i udzielania porad prawnych i współdziałania w sporządzaniu aktów prawnych dotyczących praw i interesów państwa. Z zakresu kompetencji Prokuraturii Generalnej wyjęto możliwość opiniowania projektów ustaw oraz innych rozporządzeń centralnych władz państwowych. Prokuratura Generalna zachowała niewielki wpływ na prawodawstwo państwa. Prokuratura Generalna nadal miała obowiązek współdziałać oraz udzielać porad prawnych dotyczących projektów aktów prawnych w zakresie praw i interesów majątkowych państwa.

1.2. Prokuratura Generalna w Polsce Ludowej

Wojna wywołana napaścią Rzeszy Niemieckiej i Związku Radzieckiego na Rzeczpospolitą we wrześniu 1939 roku doprowadziła do zaprzestania działalności przez Prokuratorie Generalną na obszarze państwa polskiego. Klęska Niemiec umożliwiła Prokuraturii ponowne podjęcie obowiązków służbowych. Dokonało się to w nowych granicach i w nowym porządku ustrojowym państwa polskiego. Zainstalowana w Lublinie przy pomocy Armii Czerwonej Krajowa Rada Narodowa podjęła w dniu 21 lipca 1944 roku ustawę o powołaniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego⁴². Zgodnie z jej treścią komitet spełniał funkcję „tymczasowej władzy wykonawczej dla kierowania walką wyzwolenczą narodu, zdobycia niepodległości

⁴⁰ AAN – PRM, sygn. 56 – 15, Oświadczenie Prezesa Prokuraturii Generalnej z dnia 30 października 1923 r.

⁴¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 grudnia 1924 r. o zmianie ustroju Prokuraturii (Dz.U. 1924 nr 107, poz. 967).

⁴² Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, (Dz.U. 1944 nr 1, poz. 1).

i odbudowy państwowości polskiej”. Komitet składał się z resortów z kierownikami na czele, którym przewodził przewodniczący.

W dniu 21 listopada 1944 roku kierownik Resortu Gospodarki Narodowej i Finansów Jan Stefan Haneman wydał polecenie wznowienia działalności przez Prokuratorię Generalną oraz ponownego jej zorganizowania w oparciu o przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z grudnia 1924 roku⁴³. Na decyzję o ponownej organizacji Prokuratorii Generalnej wpływ miało to, że „w początkowym okresie tworzenia odrodzonej demokratycznej państwowości polskiej – z natury rzeczy istniały – i częściowo istnieją jeszcze dotychczas – liczne zagadnienia nieuregulowane, dla których usunięcia niezbędne jest z jednej strony konstruowanie nowego ustawodawstwa, z drugiej zaś odpowiednie kształtowanie praktyki życia publicznego. Prokuratoria Generalna zaś, stojąc na straży należytego stosowania prawa, przy czym z natury rzeczy, przez wysuwanie wniosków z obserwowanych objawów życia publicznego – wielokrotnie podsuwa sugestie odnośnie zmieniania lub poprawiania systemu prawnego”⁴⁴.

Zadanie organizacyjnego i osobowego odtworzenia Prokuratorii Generalnej zostało powierzone Jerzemu Polaminowi, który jako kierownik Prokuratorii Generalnej podjął trud odbudowy urzędu. Związek Prokuratorii Generalnej w początkowych dniach funkcjonowania obejmował obok kierownika także trzech innych przedwojennych urzędników Prokuratorii Generalnej. W dniu 2 grudnia 1944 roku Prokuratoria Generalna rozpoczęła ponownie urzędowanie⁴⁵. Wznowienie przez Prokuratorię Generalną w 1944 roku działalności na wyzwolonych obszarach Rzeczypospolitej zapoczątkowało ponowny mozolny trud organizowania zinstytucjonalizowanego i scentralizowanego zastępstwa prawnego interesów majątkowych państwa polskiego.

⁴³ AAN – Prokuratoria Generalna RP 1944–1951 (dalej: AAN – PG 1944–1951), sygn. 5, Sprawozdanie z czynności Prokuratorii Generalnej od rozpoczęcia działalności do dnia 31 marca 1945 roku, k.3 oraz AAN – PG 1944–1951, sygn. 2, notatka dotycząca działalności Prokuratorii Generalnej RP sporządzona przez Kierownika Prokuratorii Generalnej Jerzego Polamina w dniu 16 maja 1945 roku, k. 1–11.

⁴⁴ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 5, k.3, Pismo Kierownika Prokuratorii Generalnej z dnia 26 maja 1945 r. do Wydziału Prezydzialnego Ministerstwa Skarbu.

⁴⁵ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 5, k. 3, Pismo Kierownika Prokuratorii Generalnej do Wydziału Prezydzialnego Ministerstwa Skarbu z dnia 26 maja 1945 r.; Komunikat Ministra Skarbu, (Dz. Urzędowy Ministra Skarbu 1946 nr 3 – dział nieurzędowy).

W czerwcu 1945 roku zrealizowano jeden z najważniejszych postulatów prezesa Bukowieckiego dotyczący kompetencji Prokuraturii Generalnej, tj. stałego udziału Prokuraturii w kształtowaniu prawa mającego obowiązywać w Rzeczypospolitej. Prokuraturii Generalnej powierzono obowiązek udziału w pracach Komisji Prawniczej przy Ministerstwie Sprawiedliwości. Prezes Polamin pisał, że „tym samym oprócz dotychczasowych zadań w dziedzinie stosowania i interpretacji już obowiązującego prawa [*de lege lata*] uzyskała Prokuratoria Generalna bezpośredni wpływ w dziedzinie kształtowania nowego ustawodawstwa [*de lege ferenda*]”⁴⁶. Uznano, że udział Prokuraturii Generalnej w pracach Komisji, w szczególności z uwagi na fakt, iż przedmiotem prac Komisji były zagadnienia o charakterze cywilistycznym, był konieczny. Doceniono w ten sposób dotychczasową pracę Prokuraturii Generalnej i jej profesjonalnych prawników.

Dodać także należy, że w początkowym okresie odbudowy państwa nowa władza cierpiała na poważny brak wykwalifikowanych prawników, zdolnych do pracy w procesie prawodawczym. Nawet garstka urzędników referendarskich Prokuraturii Generalnej była bardzo cenna i niepodobieństwem było nie wykorzystanie tych sił. Do kompetencji Prokuraturii Generalnej należało jeszcze wydawanie opinii w kwestiach prawnych, których zakres obejmował majątkowe i publiczne interesy państwa. W szczególności opinie prawne Prokuraturii Generalnej dotyczyły projektów wszelkich umów zawieranych przez Skarb Państwa, projektów decyzji, orzeczeń i wyjaśnień władz państwowych oraz projektów aktów prawnych.

Opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń dokonywane było wyłącznie przez Urząd Główny Prokuraturii Generalnej w Warszawie na żądanie centralnego organu państwa. Centralny organ państwa, który opracowywał projekt ustawy, dekretu, rozporządzenia lub uchwały Rady Ministrów zawierający ogólnie obowiązujące normy, mógł przedstawić projekt przed złożeniem go Radzie Ministrów Prokuraturii Generalnej do zaopiniowania. Każdy organ centralny państwa mógł też zażądać od Prokuraturii Generalnej opinii o projekcie własnego ogólnie obowiązującego aktu prawnego. Prokuraturii Generalnej przysługiwała kompetencja opracowywania z własnej inicjatywy projektów ustaw, dekretów czy uchwał Rady Ministrów, jeżeli dotyczyły jej bezpośredniego zakresu działania.

⁴⁶ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 5, k. 20, Sprawozdanie Kierownika Prokuraturii Generalnej (dalej: SKPG) – VI 1945.

Tok procedowania nad opiniami projektów źródeł prawa był wielowariantowy i wieloetapowy. Projekty opracowywane były w wydziale lub w specjalnie powołanym do wydania opinii komplecie lub komisji. Wyniki prac poddawane były ocenie, w zależności od decyzji prezesa Prokuratorii Generalnej albo ogólnemu zebraniu Prokuratorii Generalnej albo prezydium Prokuratorii Generalnej. Projekty ustawodawcze uznane przez prezesa Prokuratorii Generalnej za pilne nie przechodziły przez etap prac w wydziale, lecz opiniowane były bezpośrednio przez Prezydium Prokuratorii Generalnej, w którym uczestniczyli wezwani przez prezesa Prokuratorii urzędnicy wydziału, do którego sprawa będąca przedmiotem opinii należała. Prezes Prokuratorii Generalnej mógł powołać dla rozważenia projektów ustawodawczych specjalny komitet złożony z urzędników wszystkich wydziałów Urzędu Głównego Prokuratorii Generalnej. Komitetowi przysługiwały z mocy instrukcji służbowej atrybucje Prezydium Prokuratorii Generalnej.

Dokonując czynności opiniodawczych, Prokuratoria Generalna kierowała się własnym przekonaniem prawnym. Władze Prokuratorii Generalnej wprowadzały jednakże pewne wytyczne mające wpływ na kształt wydawanych opinii. Prezes Bukowiecki w piśmie do prezesów oddziałów Prokuratorii zastrzegł, że „wobec ciężkiego położenia Skarbu, należy wydawać opinie, z których wynikałoby większe obciążenie Skarbu jedynie w wypadkach niewątpliwej i ze wszelkimi miarą uzasadnionej konieczności prawnej”⁴⁷.

Przygotowaną opinię Prokuratoria Generalna przysyłała urzędowi, od którego otrzymała projekt ustawodawczy. Projekty opracowane przez Prokuratorie Generalną z własnej inicjatywy składane były Radzie Ministrów. Na tej samej zasadzie odbywało się przysyłanie opinii w kwestiach prawnych, z tym jednak zastrzeżeniem, że opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń, których uzasadnienie należało do kompetencji ministra skarbu i następowało na wyraźne żądanie ministra, przysyłano jako opinię Prokuratorii Generalnej do właściwej władzy i do ministra skarbu⁴⁸. Opinie prawne udzielane przez Prokuratorie Generalną miały wyłącznie charakter wewnętrznych pism urzędowych i to w dodatku poufnych. Urzędy żądające opinii nierzadko powoływały się

⁴⁷ Archiwum Państwowe w Poznaniu – Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej Oddział w Poznaniu (dalej: APP-PGP) sygn. 6A, Pismo Prezesa Prokuratorii Generalnej z dnia 2 grudnia 1925 r. w sprawie opiniowania o ustawach i rozporządzeniach, których wyjaśnienie zastrzeżone jest dla Ministra Skarbu.

⁴⁸ APP –PGP, sygn. 6A, Pismo Prezesa Prokuratorii Generalnej do Prezesów Oddziałów z 2 grudnia 1925 r.

w uzasadnieniach swych zarządzeń wobec osób prywatnych na opinie Prokuraturii⁴⁹. Prezes Prokuraturii Generalnej uważał takie postępowanie za uchybiające autorytetowi władzy administracyjnej w stosunkach administracyjnych, gdyż akt władzy podejmował właściwy urząd, a nie Prokuratoria Generalna, która pełniła wyłącznie rolę doradcy prawnego.

Jak już wspomiano, w związku z obowiązującą w Prokuraturii Generalnej zasadą opinie wydawane były z reguły na piśmie. Jednakże często funkcja konsultacyjna realizowana była przez Prokuratorię Generalną w drodze konferencji organizowanych w urzędach Prokuraturii Generalnej lub poza nimi. Nierzadko jednak opiniowano ustnie lub nawet telefonicznie. Praktyka ustnych konsultacji zdarzała się najczęściej w Urzędzie Delegata Prokuraturii Generalnej w Wolnym Mieście Gdańsku. Wynikało to z ciągłego i bezpośredniego kontaktu delegata i jego urzędników z komisarzem generalnym i urzędnikami komisariatu. W innych oddziałach Prokuraturii Generalnej, w szczególności w oddziale katowickim, ściśle współpracującym z tamtejszym urzędem wojewódzkim, praktyka „traktowania wyłaniających się zagadnień prawnych na zwoływanych ad hoc nieoficjalnych konferencjach lub w drodze bezpośrednich rozmów z zainteresowanymi władzami była często stosowaną”⁵⁰.

Odstępstwo od zasady, że Prokuratoria Generalna ponosiła odpowiedzialność jedynie za opinie udzielone na piśmie, wynikała ze szczupłości personelu lub nagłości sprawy. Niestety, często nagłość sprawy spowodowana była jej zaleganiem u zainteresowanej władzy, która w ostatniej chwili formułowała żądanie wydania opinii prawnej⁵¹. Takie postępowanie „odbierało Prokuraturii możliwość dokładnego zbadania aktów i wyczerpującego przedstawienia zdania” skarżył się Bukowiecki⁵². Skarżył się on także, iż w pisemnych wezwaniach o wydanie opinii brak było często dostatecznie jasno sformułowanego problemu prawnego, na który Prokuratoria Generalna miała udzielić odpowiedzi, a nawet projektu zamierzonego aktu prawnego⁵³. Bukowiecki konstatował, że „wptywają nieraz do Prokuraturii Generalnej projekty, dotyczące przepisów ściśle gospodarczych, pod względem konstrukcji prawnej prostych i nie nasuwających

⁴⁹ SPPG – 1922, s. 10.

⁵⁰ SPPG – 1938, s. 15.

⁵¹ SPPG – 1926, s. 24.

⁵² Ibidem.

⁵³ Ibidem.

żadnych kwestii, natomiast często nie nadchodzą do niej projekty ustaw, obejmujące trudne zagadnienia prawne, a dotyczące dziedzin, w których Prokuratoria Generalna byłaby, na podstawie swego bogatego zakresu działania, szczególnie powołana do wyrażenia sądu”⁵⁴. Niesolidność urzędów utrudniała wywiązywanie się Prokuratorii Generalnej ze swoich ustawowych obowiązków, gdyż jak pisał prezes oddziału Prokuratorii Generalnej w Poznaniu Witold Prądyński, „opiniowanie nie znosi pospieszności pracy, wymaga gruntownych studiów i mając na celu dawanie dyrektyw ogólnej dla władz w sprawach nieraz pierwszorzędnej wagi, wymaga dokładnego przemyślenia i spokojnego traktowania”⁵⁵.

2. Praktyka prawna Prokuratorii Generalnej w procesie stanowienia prawa

1.3. Okres II Rzeczypospolitej

W okresie dwudziestolecia międzywojennego praktyka prawna Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia prawa przez organy władzy państwowej, polegająca na sporządzaniu opinii prawnych do projektów aktów prawnych lub przygotowywaniu projektów aktów prawnych realizowana była w tzw. agendach, którymi były kierunki działań oznaczone ze względu na przedmiot czynności służbowych Prokuratorii⁵⁶. W praktyce Prokuratorii Generalnej w zakresie spraw ogólnych⁵⁷ doniosłą pozycję zajmowały czynności opiniodawcze, których przedmiotem były projekty aktów prawa powszechnego, ogólnopaństwowego znaczenia. Analizie prawnej poddane zostały w Prokuratorii projekty ordynacji wyborczej do Sejmu, projekty ustaw o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, o Trybunale

⁵⁴ SPPG – 1938, s. 19.

⁵⁵ APP – PGP, sygn. 6, Pismo Prezesa Oddziału Prokuratorii Generalnej w Poznaniu do Prezesa Prokuratorii Generalnej z dnia 21 grudnia 1922 r.

⁵⁶ Zestawienie wszystkich agend Prokuratorii Generalnej w latach 1919–1939 patrz: M. Tkaczuk, *Organizacja systemu ochrony i pomocy prawnej Skarbu Państwa w Polsce XX wieku*, [w:] *Podstawy materialne państwa. Zagadnienia prawno-historyczne*, red. D. Bogacz, M. Tkaczuk, Szczecin 2006, s. 729.

⁵⁷ Agenda ogólna Prokuratorii Generalnej obejmowała sprawy: interpretacji konstytucji, Statutu Organicznego Województwa Śląskiego, odpowiedzialności odszkodowawczej państwa i wyłączeniowe, organizacji i kompetencji władz, służby państwowej, systemu prawnego i przejęcia Śląska Zaolziańskiego.

Kompetencyjnym, o reorganizacji Najwyższej Izby Kontroli, o zmianach i unormowaniu stanu prawnego na ziemiach wschodnich, o państwowej służbie cywilnej⁵⁸.

W 1933 roku Prokuratoria opiniowała przygotowany przez Radę Ministrów projekt ustawy dotyczącej postępowania wywłaszczeniowego, który w 1934 roku wszedł w życie w formie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej⁵⁹. W związku z podjętą w 1937 roku dyskusją dotyczącą nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 roku o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych Prokuratoria Generalna wydała opinię, w której zwróciła uwagę na konieczność wydania przepisów normujących sprawę egzekucji sądowej należności objętych tym rozporządzeniem. Wskazano także na potrzebę zmodyfikowania przepisów normujących egzekucję należności publicznoprawnych od osób, które nie były bezpośrednio zobowiązane, a tylko ponosiły za właściwych płatników odpowiedzialność prawną. Prokuratoria Generalna uważała też, że ze względów legislacyjnych niedopuszczalne było zamieszczenie w zamierzonej noweli przepisu stanowiącego, że tytułom wykonawczym wydanym na zasadzie par. 14 rozporządzenia służyć miały takie same uprawnienia jak tytułom opatrzonym sądową klauzulą wykonalności, bowiem wiązałoby się to ze zmianą Kodeksu postępowania cywilnego, co możliwe byłoby jedynie w drodze ustawodawczej⁶⁰.

W związku z przejściem przez Polskę Śląska Zaolziańskiego i części ziem Spiszu i Orawy w praktyce Prokuraturii Generalnej dotyczącej spraw natury ogólnopaństwowej pojawiła się nowa grupa spraw. Obok uczestnictwa w pracach „Międzyministerialnego komitetu koordynacji prac związanych z przejściem odzyskanych ziem Śląska Cieszyńskiego”, których efektem było przygotowanie dekretów Prezydenta Rzeczypospolitej o inkorporacji zajętych ziem, o rozciągnięciu na inkorporowane

⁵⁸ SPPG – 1920, s. 11; SPPG – 1921, s. 12; SPPG – 1928, s. 37.

⁵⁹ SPPG – 1933; rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1934 r. Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym (Dz. U. 1934 nr 86 poz. 776). Patrz szerzej: M. Tkaczuk, *Ochrona interesu majątkowego państwa w opiniach Prokuraturii Generalnej interpretujących konstytucję II Rzeczypospolitej*, [w:] *Wokół konstytucji i zdrowego rozsądku. Circum constitutionem rationemque sanam, Prace dedykowane Profesorowi Tadeuszowi Smolińskiemu*, red. J. Ciapała, A. Rost, Szczecin–Jarocin 2011, s. 65–67.

⁶⁰ SPPG – 1937, s. 32; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 1937 r. dotyczące zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (Dz.U. 1937 nr 43, poz. 340).

ziemie obowiązywania Konstytucji i innych ustaw, o organizowaniu władz. Prokuratoria Generalna na polecenie Ministra Skarbu również opracowała memoriał prawny, w którym określiła podstawy prawne i zakres władzy Delegata Wojewody Śląskiego przy Dowódcy Samodzielnej Grupy Operacyjnej „Śląsk” oraz poddała analizie prawnej niektóre jego zarządzenia ogłoszone w pierwszej połowie października 1938 roku w specjalnym Dzienniku Urzędowym Delegata. Prokuratoria uznała za nielegalne badane zarządzenia Delegata dotyczące rozwiązywania stowarzyszeń i konfiskaty ich majątków, uzależnienia skuteczności prawnej aktów nabycia własności rolnej od zgody starosty, używania wyłącznie języka polskiego w nazwach wszelkiego rodzaju instytucji, firm i przedsiębiorstw. Konsekwencją krytycznej analizy tych zarządzeń Delegata było zwołanie w Prezydium Rady Ministrów konferencji z udziałem przedstawicieli Prokuratorii Generalnej. Jej celem było wypracowanie działań zmierzających do uregulowania kłopotliwej sytuacji prawnej i uchylene zarządzeń Delegata poprzez wydanie nowych aktów prawnych⁶¹.

W agendzie spraw administracji ogólnej (wewnętrznej), zdrowia publicznego oraz pracy i opieki społecznej Prokuratoria w 1922 roku opiniowała projekt ustawy o aptekarstwie⁶², a także projekty ustaw o opiece społecznej i o zaopatrzeniu inwalidów wojennych, projekty rozporządzeń wykonawczych do tych ustaw oraz projekty aktów wykonawczych do ustawy o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia⁶³. Konsultacyjny udział w procesie ustawodawczym zaznaczyła Prokuratoria Generalna także w opiniach i w pracach wielu konferencji międzyministerialnych dotyczących definitywnego ustalenia tekstu projektu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o likwidacji kas emerytalnych, działających przed I wojną światową na obszarze województw centralnych i wschodnich⁶⁴.

W 1934 roku w agendzie spraw fundacyjnych Prokuratoria Generalna brała aktywny udział w pracach, których celem było ustanowienie jednolitego prawa fundacyjnego w Polsce. Prokuratoria opiniowała kwestie dotyczące właściwości i kompetencji organów władzy państwowej w sprawach fundacji, trybu postępowania w zakresie fundacji, darowizn i zapisów czy organizacji organów fundacji⁶⁵.

⁶¹ SPPG – 1938, s. 30–31.

⁶² SPPG – 1928, s. 53.

⁶³ SPPG – 1928, s. 53–54.

⁶⁴ SPPG – 1930, s. 48.

⁶⁵ SPPG – 1934, s. 118–119; SPPG – 1935, s. 104–105; SPPG – 1936, s. 116; Szerzej: M. Tkaczuk, *Ochrona interesu publicznego państwa przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej*

W zakresie spraw wyznaniowych Prokuratoria Generalna w 1923 roku brała udział w pracach legislacyjnych zmierzających do przygotowania projektu ustawy o uchyleniu ograniczeń Kościoła katolickiego w byłym zaborze rosyjskim⁶⁶. Przedstawiciele Prokuraturii brali także udział w pracach nad projektem konkordatu⁶⁷. Prokuratoria w 1938 roku była również aktywna w pracach nad projektami aktów prawnych dotyczących stosunku państwa polskiego do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego i uregulowaniu stanu prawnego majątków tego kościoła⁶⁸.

W ramach agendy skarbowej, monopolu i finansów publicznych, która należała do najbardziej obszernego kierunku aktywności służbowej Prokuraturii, wśród czynności mających za przedmiot opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących materii skarbowej istotną była opinia oddziału lwowskiego z 1930 roku w sprawie projektu jednolitej ustawy o kredytowaniu podatków i należności monopolowych. Oddział jednocześnie przygotował tekst projektu ustawy⁶⁹. Ten sam oddział w 1931 roku opiniował dział II ministerialnego projektu ordynacji podatkowej normujący postępowanie egzekucyjne⁷⁰. Urząd Główny Prokuraturii Generalnej w 1933 roku opiniował rządowy projekt ustawy celnej, kładąc szczególny nacisk na przeprowadzenie zasady prawnego uprzywilejowania należności celnych oraz na konieczność uwzględnienia aspektów cywilistycznych zarówno materialnych i formalnych, które mogły mieć znaczenie dla stosowania ustawy⁷¹.

w ramach systemu zwierzchnictwa nad fundacjami w Polsce okresu międzywojennego, (§ 1. Udział Prokuraturii Generalnej w pracach legislacyjnych nad prawem fundacyjnym), [w:] Obywatel – państwo – społeczność międzynarodowa. Citizen – State – International Community, red. E. Cała-Wacinkiewicz, K. Flaga-Gieruszyńska, D. Wacinkiewicz, Warszawa 2014, s. 34–36.

⁶⁶ SPPG – 1928, s. 60.

⁶⁷ SPPG – 1928, s. 61

⁶⁸ SPPG – 1938, s. 90–91; Szerzej: M. Tkaczuk, *Sprawy Kościoła katolickiego w praktyce prawnej Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w Dwudziestoleciu Międzywojennym*, „TeKa Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2020, t. XIII, nr 2, s. 519; *idem*, *Sprawy Kościoła prawosławnego, kościołów ewangelickich, i gmin wyznaniowych żydowskich w praktyce prawnej Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, „Kościół i Prawo” 2021, 10(23), nr 1, s. 259–260.

⁶⁹ SPPG – 1930, s. 59.

⁷⁰ SPPG – 1931, s. 66.

⁷¹ SPPG – 1933, s. 73.

W 1935 roku Urząd Główny Prokuraturii Generalnej opiniował projekt dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej mający znowelizować ordynację podatkową. Prokuratoria sformułowała szereg wniosków legislacyjnych dotyczących takich kwestii jak przedawnienia należności podatkowych i zasad przerwy jego biegu, zakresu kompetencji przewodniczącego komisji odwoławczej, obowiązku dziedziców uiszczenia podatków spadkodawcy, odpowiedzialności za zapłatę podatku dochodowego w wypadku nabycia całości tegoż podatku solidarnie z głową rodziny, rozszerzenia i umocnienia przywilejów służących daninom wymienionym w art. 139 Ordynacji podatkowej⁷². Prokuratoria Generalna brała także aktywny udział w pracach nad jednolitą ustawą o podatku od spadku i darowizn. Tryb tych prac przebiegał w ten sposób, że poszczególne oddziały przedstawiały swoje opinie. Urząd Główny na podstawie tych stanowisk wydał opinię, która została następnie przedstawiona na konferencjach zorganizowanych w celu zredagowania projektu ustawy. Stanowisko Prokuraturii odnosiło się do wielu aspektów materialnych i formalnych projektowanego aktu, w tym między innymi do rzeczowego uprzywilejowania podatku, jego pozycji w postępowaniu upadłościowym, a w końcu dostosowania projektowanych rozwiązań do zasad prawnych określonych w ordynacji podatkowej⁷³.

W ostatnich latach II Rzeczypospolitej Prokuratoria Generalna opiniowała projekty ustaw o umarzaniu wierzytelności Skarbu Państwa, o zbywaniu państwowego majątku nieruchomego wartości niższej niż 100 tys. złotych, projekt rozporządzenia Rady Ministrów nowelizujący rozporządzenie o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, wreszcie projekt rozporządzenia wykonawczego do ustawy o podatku obrotowym⁷⁴. W sprawach monopolii skarbowych Prokuratoria projektowała i opiniowała liczne akty prawne dotyczące powstania i organizacji monopolii, w których rozważano kwestie terytorialnego i przedmiotowego zakresu państwowej wyłączności, kompetencji i zasad postępowania w sprawach monopolowych czy też kwestie związane z ich wydzierżawianiem. Do najważniejszych aktów prawnych dotyczących monopolii państwowych opiniowanych przez Prokuratorię zaliczyć należy ustawę z dnia 31 lipca 1924 roku o monopolu spirytusowym, ustawę o państwowym monopolu zapalczanym z 15 lipca 1925 roku oraz nowele do niej, w tym rozporządzenie Prezydenta z 1927 roku zmieniające art. 18 i 19 ustawy z dnia 15 lipca 1925 roku

⁷² SPPG – 1935, s. 79.

⁷³ SPPG – 1936, s. 61.

⁷⁴ SPPG – 1937, s. 81; SPPG – 1938, s. 96.

o monopolu zapalczanym⁷⁵. W opinii mającej za przedmiot rozporządzenie Prezydenta zajmowano się przede wszystkim interpretacją art. 99 Konstytucji marcowej, a to z powodu projektowania przepisów umożliwiających przymusowy wykup fabryk zapalek⁷⁶. Opiniowano też rozporządzenia wykonawcze Ministra Skarbu do ustaw o monopolach oraz kolejne rozporządzenia Prezydenta, wydawane w przedmiocie monopoli państwowych⁷⁷.

W dziedzinie stosunków finansowych państwa na uwagę zasługuje przede wszystkim działalność Prokuraturii Generalnej z okresu zmiany systemu pieniężnego i sanacji gospodarstwa narodowego. Czynności konsultacyjno-opiniodawcze w tej materii spoczywały w zasadzie na Urzędzie Głównym Prokuraturii Generalnej. Ciężar prac Prokuraturii koncentrował się na udziale w szeregu konferencji zorganizowanych w Ministerstwie Skarbu w latach 1923 i 1924 oraz opiniowaniu licznych aktów prawnych projektowanych dla poprawy stanu finansów publicznych i gospodarki państwa⁷⁸. Związana z polityką walutową państwa kwestia waloryzacji i konwersji różnego rodzaju wierzytelności traktowana była w Prokuraturii z należytą powagą. W 1923 roku Prokuratura przedłożyła ministrowi skarbu samodzielnie opracowane zasady waloryzacji wierzytelności skarbowych i brała udział w pracach przygotowawczych nad ustawami waloryzacyjnymi⁷⁹.

W sprawach rolnictwa, dóbr i lasów państwowych oraz reformy rolnej opiniowano projekty aktów prawnych, w tym nowelizację do ustawy o ochronie drobnych dzierżawców rolnych, rozporządzenie o zastawie rejestrowym na płodach rolnych, rozporządzenie wykonawcze do śląskiej ustawy z dnia 16 grudnia 1924 roku o popieraniu melioracji rolnych⁸⁰. Także projekty aktów prawnych związanych z reformą rolną były poddawane Prokuraturii Generalnej pod rozwagę. Urząd Główny Prokuraturii opiniował projekt ustawy z 1920 roku o wykonaniu reformy rolnej, ustawy o zmianie

⁷⁵ Ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. o Monopolu spirytusowym (Dz.U. 1924 nr 78, poz. 756); Ustawa z dnia 15 lipca 1925 r. o Monopolu zapalczanym (Dz.U. 1925 nr 83, poz. 561); Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 4 marca 1927 r. o zmianie art. 18 i 19 ustawy z dnia 15 lipca 1925 r. o monopolu zapalczanym (Dz.U. 1927 nr 20, poz. 151).

⁷⁶ SPPG – 1926, s. 61.

⁷⁷ SPPG – 1928, s. 69; SPPG – 1933, s. 76.

⁷⁸ SPPG – 1928, s. 67.

⁷⁹ SPPG – 1928, s. 67–68.

⁸⁰ SPPG – 1930, s. 62.

przepisów dotyczących rozporządzeń gruntami włościańskimi w byłym Królestwie Kongresowym, ustawy o uregulowaniu i umarzaniu wierzytelności hipotecznych obciążających nieruchomości, wykupione przymusowo na cele reformy rolnej⁸¹.

W kolejnej agendzie spraw przemysłu, handlu, żeglugi i górnictwa Prokuratoria zajmowała się w szczególności opiniowaniem projektów ustaw mających doniosłe znaczenie dla życia gospodarczego państwa. Przedmiotem opinii wydawanych z zasady przez Urząd Główny Prokuratorii Generalnej były projekty ustawy wekslowej i ustawy czekowej, projekty rozporządzeń ustawodawczych o ochronie wynalazków wzorów i znaków towarowych, o warunkach wykonywania czynności bankowych, o fuzji spółek akcyjnych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, projekt kodeksu handlowego, projekt ustawy o utworzeniu osoby prawnej pod nazwą „Port w Gdyni”, projekt rozporządzenia Rady Ministrów o warunkach dopuszczania zagranicznych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością do działalności na obszarze Rzeczypospolitej, projekt ustawy o spółdzielniach oraz szereg innych projektów ustawodawczych m.in. z okresu sanacji Skarbu i waluty⁸².

Do czynności Prokuratorii Generalnej o istotnym znaczeniu w sprawach poczty, telegrafu, telefonu i radiotechniki należała opinia Urzędu Głównego Prokuratorii Generalnej z 1922 roku wydana w przedmiocie projektu rozporządzenia o postępowaniu z przesyłkami niedoręczalnymi oraz opinia z 1925 roku o projekcie ustawy o odpowiedzialności Skarbu Państwa za przesyłki w obrocie wewnętrznym⁸³. Innymi czynnościami dotyczącymi zmian legislacyjnych były między innymi wydane w 1928 roku opinie w sprawie noweli do rozporządzenia z 1927 roku o zleceniach pocztowych w obrocie wewnętrznym oraz projektu rozporządzenia o doręczaniu zwykłych przesyłek pocztowych⁸⁴. W związku ze wzrostem procesów o odszkodowanie za przesyłki oddane poczcie, czy też za niewykonanie lub nieprawidłowe wykonanie przez pocztę zaliczeń pocztowych i protestów weksli, Prokuratoria Generalna postulowała niezwłoczną konieczność wydania przewidzianej w art. 17 ustawy pocztowej z dnia 3 czerwca 1924 roku ordynacji pocztowej, telegraficznej

⁸¹ SPPG – 1928, s. 73.

⁸² SPPG – 1928, s. 87; SPPG – 1933, s. 104; SPPG – 1934, s. 147; SPPG – 1935, s. 130.

⁸³ SPPG – 1928, s. 102.

⁸⁴ Rozporządzenie Ministra Poczty i Telegrafów z dnia 1 czerwca 1927 r. o zleceniach pocztowych w obrocie wewnętrznym (Dz.U. 1927 nr 60, poz. 529); SPPG – 1928, s. 102.

i telefonicznej⁸⁵. W 1930 roku Urząd Główny Prokuraturii Generalnej oraz oddział Prokuraturii Generalnej we Lwowie wyraziły swoje pozytywne opinie w sprawie oczekiwanej od dawna ordynacji pocztowej i ordynacji telegraficznej⁸⁶.

W agendzie spraw wojskowych Prokuratoria Generalna opiniowała projekty aktów prawnych dotyczących kwestii majątkowych związanych z systemem militarnym państwa. Przedmiotem opinii w 1921 roku był projekt ustawy o potrąceniach z uposażeń osób wojskowych, a w 1926 roku projekt rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy. W 1926 roku opiniowano projekt rozporządzenia Prezydenta o zmianie art. 25 ustawy inwalidzkiej z 1921 roku, w 1927 roku projekt nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych oraz nowelizacji przepisów wykonawczych⁸⁷.

1.4. Okres Polski Ludowej

W czerwcu 1945 roku Prokuratoria Generalna rozpoczęła uczestnictwo w pracach Komisji Prawniczej działającej przy Departamencie Ustawodawczym Ministerstwa Sprawiedliwości. Doświadczenie Prokuraturii w zakresie stosowania prawa prywatnego zostało wykorzystane przy konstruowaniu projektów aktów prawnych, w których pojawiały się zagadnienia ściśle cywilistyczne. Wysokie kwalifikacje zawodowe referendarzy Prokuraturii Generalnej doprowadziły jednak do tego, że na początku 1950 roku prezes Prokuraturii Generalnej, przedstawiając informację o zakresie działania Prokuraturii Generalnej stwierdzał, że „współdziałanie Prokuraturii Generalnej w opracowywaniu projektów aktów prawodawczych polega na ich opiniowaniu za szczególnym uwzględnieniem wchodzących w grę interesów majątkowych i publicznych Państwa, jak również legalności poszczególnych przepisów oraz konstrukcji prawnej i formy redakcyjnej projektów”⁸⁸.

Pierwszym poważnym projektem ustawodawczym opracowywanym przy współdziałaniu Prokuraturii Generalnej w Polsce Ludowej był projekt kodeksu postępowania niespornego⁸⁹. Kolejnym ważnym aktem prawnym, nad którym pracowano w komisji,

⁸⁵ Ustawa z dnia 3 czerwca 1924 r. o poczcie, telegrafii i telefonii (Dz.U. 1924 nr 58, poz. 584); SPPG – 1928, s. 104.

⁸⁶ SPPG – 1930, s. 85.

⁸⁷ SPPG – 1926, s. 77; SPPG – 1928, s. 105.

⁸⁸ AAN – PG 1944–1951, sygn. 20, k. 114 – 115.

⁸⁹ Patrz: M. Tkaczuk, *Obrona interesu publicznego w postępowaniu niespornym w powojennej Polsce do 1965 roku*, [w:] *Spółeczeństwo a władza. Ustrój, prawo, idee*, red. J. Przygodzki, M.J. Ptak, Wrocław 2010, s. 899–900.

był projekt prawa osobowego. Na wniosek Prokuraturii Generalnej wprowadzono do projektu postanowienia szczególne, dotyczące odpowiedzialności cywilnej osób prawnych prawa publicznego, w szczególności Skarbu Państwa. Zgodnie z założeniami Prokuraturii nowe rozwiązania prawne doprowadziłyby do ograniczenia odpowiedzialności osób prawnych prawa publicznego za szkody wyrządzone przez organy tych osób w zakresie prywatno-prawnej działalności. Wejście w życie tych rozwiązań miało w opinii Prokuraturii poprawić położenie prawne Skarbu Państwa i innych osób prawnych prawa publicznego w stosunku do stanu aktualnego opartego na niekorzystnym dla Skarbu orzecznictwie Sądu Najwyższego w kwestiach odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy Skarbu⁹⁰.

W lipcu 1945 roku poza projektem prawa osobowego Prokuratura Generalna opracowała w komisji prawniczej projekty prawa o postępowaniu w sprawie uznania za zmarłego, o ubezwłasnowolnieniu, o wpisywaniu do ksiąg hipotecznych prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej oraz o zmianie postępowania administracyjnego władz skarbowych⁹¹. W kolejnych miesiącach prac Komisji Prawniczej Prokuratura Generalna zajmowała się opracowywaniem aktów prawnych mających doniosłe znaczenie dla uporządkowania stanu gospodarki narodowej⁹². Do istotniejszych należały projekty dekretów o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy⁹³, o rozbiórce i naprawie budynków uszkodzonych wskutek działań wojennych⁹⁴, o prawie zabudowy⁹⁵, o publicznej gospodarce lokalami w Warszawie i w innych większych miastach Polski⁹⁶, o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych i zjednoczeń⁹⁷, o przejęciu na własność państwa przedsiębiorstw wielkich lub mających szczególne znaczenie⁹⁸, o planowym zagospodarowaniu przestrzennym państwa⁹⁹, o trybie postępowania przy przejmowaniu przedsiębiorstw na własność państwa¹⁰⁰, o przekazywaniu

⁹⁰ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 5, k. 23, SKPG – VII 1945.

⁹¹ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 5, k. 25, SKPG – VII 1945.

⁹² AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 5, k. 73, SKPG – VIII 1945.

⁹³ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 5, k. 74, SKPG – IX 1945.

⁹⁴ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 5, k. 74, SKPG – IX 1945.

⁹⁵ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 5, k. 74, SKPG – IX 1945.

⁹⁶ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 5, k. 91, SKPG – X 1945.

⁹⁷ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 5, k. 91, SKPG – X 1945.

⁹⁸ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 5, k. 92, SKPG – X 1945.

⁹⁹ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 5, k. 128, SKPG – XII 1945.

¹⁰⁰ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 36, SKPG – III 1946.

przez państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziem Odzyskanych¹⁰¹, o przejęciu na własność państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR¹⁰².

W dalszym ciągu prowadzono w Komisji Prawniczej prace legislacyjne w zakresie przeprowadzania unifikacji prawa cywilnego. W grudniu 1945 roku projektowano dekret o prawie rodzinnym. Prokuratura Generalna zwracała uwagę na istotne cechy tej regulacji, między innymi na całkowite zrównanie praw ojca i matki w zakresie opieki nad dziećmi oraz polepszenie pozycji prawnej dzieci pozamateriańskich¹⁰³. W dziedzinie małżeństwa w styczniu 1946 roku zajmowano się majątkowym prawem małżeńskim¹⁰⁴. Dwa miesiące później rozpoczęto debatę nad projektem prawa opiekuńczego oraz nad tezami do projektu prawa rzeczowego, prawa o księgach wieczystych i prawa spadkowego¹⁰⁵.

W lutym 1946 roku w Komisji Prawniczej rozpoczęto prace nad zmianą projektu dekretu z dnia 6 czerwca 1945 roku o mocy obowiązującej orzeczeń sądowych wydanych w okresie okupacji niemieckiej na terenie Rzeczypospolitej¹⁰⁶. Prokuratura Generalna była inicjatorem podjęcia nowelizacji. Jej działania wynikały z uznania art. 8 dekretu z dnia 6 czerwca 1945 roku za „wysoce niebezpiecznego dla interesu Skarbu Państwa”¹⁰⁷. Zgodnie z przepisem art. 8 ust. 1 dekretu z dnia 6 czerwca 1945 roku wszelkie wpisy hipoteczne i rejestrowe na rzecz państwa niemieckiego, jego zrzeczeń publicznych, obywateli niemieckich i osób narodowości niemieckiej ulegać miały wykreśleniu w każdym czasie z urzędu lub na wniosek osoby zainteresowanej.

Prokuratura argumentowała za szybkim wykreśleniem tego przepisu ze względu, że na jego mocy wykreślano wpisy w księgach publicznych, które z punktu widzenia legalności i zgodności z obowiązującymi polskimi przepisami nie budziły żadnych

¹⁰¹ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 167, SKPG – XI 1945.

¹⁰² AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 9, k. 54, SKPG – III 1947.

¹⁰³ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 5, k. 128, SKPG – XII 1945.

¹⁰⁴ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 10, SKPG – I 1945.

¹⁰⁵ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 36, SKPG – III 1946; AAN–PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 104, SKPG – VIII 1946.

¹⁰⁶ Dekret Rady Ministrów z dnia 6 czerwca 1945 roku o mocy obowiązującej orzeczeń sądowych wydanych w okresie okupacji niemieckiej na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1945 nr 25, poz. 151); AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 21, SKPG – II 1946.

¹⁰⁷ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 21, SKPG – II 1946.

zastrzeżeń. Przede wszystkim jednak, zdaniem Prokuratorii, wykreślenie tych wpisów wręcz uniemożliwiłoby zrealizowanie praw, które na mocy ustawy o majątkach opuszczonych i poniemieckich przeszły na Rzeczpospolitą¹⁰⁸. Zwłoka w załatwieniu tej sprawy spowodowała, że Prokuratoria wystąpiła z wnioskiem, aby do przygotowanego już projektu dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich wprowadzić przepis uchylający niekorzystne dla Skarbu skutki obowiązywania art. 8 dekretu z dnia 6 czerwca 1945 roku.

Propozycja Prokuratorii została ostatecznie przyjęta¹⁰⁹. W dekrete o majątkach opuszczonych i poniemieckich z 1946 roku wprowadzono art. 38, który stanowił, że wpisy hipoteczne i rejestrowe dotyczące majątków poniemieckich ulegały przywróceniu, a nie wykreślone wykreśleniu nie podlegały. Kontrowersyjny art. 8 dekretu z dnia 9 czerwca 1945 roku na podstawie nowelizacji z dnia 11 kwietnia 1947 roku został uchylony¹¹⁰. W trakcie prac w komisji prawniczej ustalono, że nowelizacja dekretu o mocy obowiązującej orzeczeń sądowych będzie obejmowała sankcją nieważności tylko takie wpisy, które zostały oparte na przepisach skierowanych przeciwko państwu polskiemu lub jego obywatelom albo na nieważnych orzeczeniach sądowych i administracyjnych¹¹¹.

Specjalną uwagę Prokuratoria Generalna zwracała na współpracę w projektowaniu aktów prawnych dotyczących podatkowych należności państwa oraz finansów publicznych. Wśród projektów aktów prawnych tego typu znaczenie miały projekty dekretów o zawieszenie wypłat kapitału, odsetek i premii od obligacji, pożyczek państwowych i innych tytułów dłużnych wypuszczonych lub wystawionych przez Skarb Państwa przed dniem 1 września 1939 roku oraz o gwarancjach finansowych Skarbu Państwa udzielonych przed dniem 1 września 1939 roku¹¹², o zobowiązaniach

¹⁰⁸ Patrz szerzej: M. Tkaczuk, *Sprawy majątków opuszczonych i porzuconych (poniemieckich) w praktyce prawnej Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1945–1949 jako przykład zaangażowania państwa w regulację sfery wolności*, [w:] *Prawne aspekty wolności. Zbiór studiów*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicz, Toruń 2008, s. 273–286.

¹⁰⁹ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 22, SKPG – II 1946.

¹¹⁰ Dekret Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 1947 r. o zmianie dekretu z dnia 6 czerwca 1945 r. o mocy obowiązującej orzeczeń sądowych wydanych w okresie okupacji niemieckiej na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1947 nr 32, poz.144).

¹¹¹ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 146, SKPG – X 1946.

¹¹² AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 49, SKPG – IV 1946.

podatkowych¹¹³, o zobowiązaniach w złocie oraz w innym niż pieniądź mierniku wartości¹¹⁴, o podatku od nabywania praw majątkowych¹¹⁵, o opłacie skarbowej¹¹⁶, o prawie akcyzowym¹¹⁷, o postępowaniu akcyzowym¹¹⁸, o zasadach spłaty należności Skarbu Państwa za mienie przekazywane na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska¹¹⁹, o udzielaniu poręki państwowej¹²⁰, o podatkach komunalnych¹²¹, o podatku dochodowym i obrotowym¹²², o postępowaniu podatkowym i zobowiązaniach podatkowych¹²³.

Prokuratura Generalna brała jeszcze udział w pracach Komisji Prawniczo-Regulaminowej Krajowej Rady Narodowej¹²⁴, Komisji Specjalnej powołanej do zaprojektowania przepisów o zakresie kompetencji Ministerstwa Ziem Odzyskanych w stosunku do mienia opuszczonego i niemieckiego położonego na obszarze tych Ziem¹²⁵, Komisji Opiniodawczej Ministerstwa Sprawiedliwości¹²⁶, Prezydium Rady Ministrów¹²⁷, Departamentu Podatków i Opłat Ministerstwa Skarbu¹²⁸, Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego¹²⁹.

3. Zakończenie

W związku z narastającą sowietyzacją ustroju Polski na mocy dekretu Rady Ministrów z dnia 29 marca 1951 roku o organach zastępstwa prawnego zlikwidowano Prokuratorię

¹¹³ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 89, SKPG – VII 1946.

¹¹⁴ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 190, SKPG – XII 1946.

¹¹⁵ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 9, k. 13, SKPG – I 1947.

¹¹⁶ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 9, k. 13, SKPG – I 1947.

¹¹⁷ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 9, k. 13, SKPG – I 1947.

¹¹⁸ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 9, k. 13, SKPG – I 1947.

¹¹⁹ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 9, k. 229, SKPG – XI 1947.

¹²⁰ AAN – PG 1944–1951, sygn. 9, k. 260, SKPG – XII 1947.

¹²¹ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 12, k. 219, SPPG – XI 1949.

¹²² AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 12, k. 219, SPPG – XI 1949.

¹²³ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 12, k. 219, SPPG – XI 1949.

¹²⁴ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 5, k. 72, 89, 92, SKPG – X 1945.

¹²⁵ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 9, SKPG – I 1946.

¹²⁶ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 35, SKPG – III 1946.

¹²⁷ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 117, SKPG – X 1946.

¹²⁸ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 117, SKPG – X 1946.

¹²⁹ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 12, k. 188, SPPG – IX 1949.

Generalną Rzeczypospolitej Polskiej¹³⁰. Funkcjonująca w okresie międzywojennym i w pierwszych latach Polski Ludowej Prokuratoria Generalna miała istotny wpływ na funkcjonowanie aparatu administracyjnego państwa i znacząco oddziaływała na tworzenie i stosowanie prawa w Polsce, w szczególności prawa cywilnego i prawa administracyjnego w zakresie stosunków o charakterze skarbowym.

W trakcie prac w 1919 roku nad dekretem mającym powołać Prokuratorię Generalną projektowano, by wyposażyć ją w kompetencję obligatoryjnego udziału w procesie prawodawczym. Plany nie zostały zrealizowane. Kompetencje Prokuratorii w tej materii sprowadzono do opiniowania projektów ustaw i innych aktów ustawodawczych oraz aktów wykonawczych wyłącznie na żądanie zainteresowanych opinią Prokuratorii ministrów. Po reorganizacji Prokuratorii na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 1924 roku jeszcze bardziej ograniczono kompetencje Prokuratorii w tej dziedzinie powierzając jej możliwość wydawania opinii na żądanie ministrów wyłącznie w zakresie praw i interesów majątkowych państwa.

W Polsce Ludowej Prokuratorii powierzono stały udział w pracach legislacyjnych, jednak w dalszym ciągu jej aktywność na tym polu koncentrowała się na przede wszystkim na redagowaniu i opiniowaniu projektów aktów prawnych regulujących materialne i formalne prawo cywilne oraz prawo administracyjne w zakresie majątkowego zainteresowania państwa. Sytuacja ta była konsekwencją charakteru Prokuratorii Generalnej, która była przede wszystkim zastępcą prawnym Skarbu Państwa, chroniącym jego interesy majątkowe i publiczno-prawne. Konsekwencją stało się wyspecjalizowanie się jej urzędników w tych gałęziach systemu prawnego. Rozległość tych interesów prawnych państwa powodowała jednak, że Prokuratoria była zaangażowana w licznych procesach prawodawczych, często dotyczyło to aktów mających znaczący wpływ na prawidłowe funkcjonowanie państwa, w szczególności w sferze skarbowej, gospodarczej, szeroko rozumianych stosunków majątkowych i finansowych.

Pełny rozmiar praktyki prawnej Prokuratorii w procesie stanowienia prawa nie jest możliwy do uchwycenia. Sprawozdania prezesa Prokuratorii Generalnej w zakresie informacji statystycznych nie wyszczególniały czynności w formie udziału w procesie prawodawczym, podawały wyłącznie ogólną liczbę wszystkich opinii udzielanych

¹³⁰ Dekret z dnia 29 marca 1951 r. o organach zastępstwa prawnego (Dz.U. 1951 nr 20, poz. 159).

przez Prokuratorię. W 1928 roku Prokuratoria sporządziła 5164 opinie¹³¹. Była to najwyższa roczna liczba opinii Prokuratorii. Do 1938 roku liczba opinii nieustannie spadała. W ostatnim przedwojennym roku sprawozdawczym wykazano liczbę 3035 opinii¹³².

Po wojnie aktywność Prokuratorii Generalnej z każdym rokiem wzrastała. W 1949 roku udzielono 2045 opinii prawnych¹³³. Wyraźnie wzrósł udział czynności Prokuratorii w formie konferencji. W 1938 roku konferencji z udziałem Prokuratorii było 408, w 1949 roku 1993¹³⁴. Większość opinii prawnych w całym okresie funkcjonowania Prokuratorii Generalnej najpewniej dotyczyła zagadnień prawa obowiązującego. Wyraźnie widoczne było to w Polsce Ludowej między innymi z powodu faktycznego przejścia przez Prokuratorię funkcji Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Prezes Prokuratorii Jerzy Polamin w piśmie z 20 listopada 1950 roku do ministra finansów pisał „obecnie wobec nieistnienia Trybunału, opiniodawstwo Prokuratorii jest jedynym w Polsce czynnikiem ustalającym dla władz administracyjnych jednolitą linię wykładni i stosowania prawa”¹³⁵.

Przedstawiony w niniejszej pracy obraz aktywności służbowej Prokuratorii Generalnej w procesie stanowienia prawa pozwala stwierdzić, że była to ważna część jej praktyki prawnej, która przyczyniła się do rozwoju i porządkowania fragmentu systemu prawa państwa polskiego po odzyskaniu Niepodległości w 1918 roku i w okresie po drugiej wojnie światowej. Realizacja kompetencji w sferze prawodawstwa w połączeniu w zasadniczymi kompetencjami Prokuratorii realizowanymi w zakresie prawa obowiązującego służyło należytej ochronie interesu majątkowego i publicznego państwa i dobitnie świadczyło o konieczności oparcia ochrony tych interesów na scentralizowanym systemie, który w polskiej tradycji ustrojowej przyjął postać Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

¹³¹ SPPG – 1928.

¹³² SPPG – 1928–1938.

¹³³ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 12, Zestawienie z miesięcznych sprawozdań Prezesa Prokuratorii Generalnej.

¹³⁴ SPPG – 1938; AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 12, Zestawienie z miesięcznych sprawozdań Prezesa Prokuratorii Generalnej.

¹³⁵ AAN – PG 1944–1951, sygn. 2, Pismo Prezesa Prokuratorii Generalnej do Ministra Finansów z dnia 20 listopada 1950 r., k. 83.

Bibliografia

Źródła archiwalne

Archiwum Akt Nowych, Kancelaria Cywilna Naczelnika Państwa.
Archiwum Akt Nowych, Prezydium Rady Ministrów.
Archiwum Akt Nowych, Prokuratoria Generalna RP 1944–1951.
Archiwum Państwowe w Poznaniu, Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej
Oddział w Poznaniu.

Źródła drukowane

Dziennik Praw Państwa Polskiego nr 14 z dnia 8 lutego 1919 r.
Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej – Druk N-r 861.
Sprawozdanie stenograficzne z 82 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 31 lipca 1919 r.
Sprawozdania Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej za lata 1920, 1921,
1922, 1926, 1928, 1930, 1931, 1933, 1934, 1935, 1936, 1937, 1938.

Akty prawne

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44,
poz. 267).
Dekret z dnia 5 lutego 1919 r. o zwołaniu Sejmu Ustawodawczego (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 16,
poz. 217).
Dekret z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie utworzenia Prokuraturii Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 14, poz. 181).
Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego
sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 19, poz. 226).
Ustawa z dnia 3 czerwca 1924 r. o poczcie, telegrafii i telefonii (Dz.U. 1924 nr 58, poz. 584).
Ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. o Monopolu spirytusowym (Dz.U. 1924 nr 78, poz. 756).
Ustawa z dnia 15 lipca 1925 r. o Monopolu zapałczanym (Dz.U. 1925 nr 83, poz. 561).
Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 4 marca 1927 r. o zmianie art. 18 i 19
ustawy z dnia 15 lipca 1925 r. o monopolu zapałczanym (Dz.U. 1927 nr 20, poz. 151).
Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1934 r. Prawo o postępowaniu
wyłączeniowym (Dz.U. 1934 nr 86, poz. 776).
Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego,
(Dz.U. 1944 nr 1, poz. 1).
Dekret z dnia 29 marca 1951 r. o organach zastępstwa prawnego (Dz.U. 1951 nr 20, poz. 159).
Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 grudnia 1924 r. o zmianie ustroju
Prokuraturii (Dz.U. 1924 nr 107, poz. 967).

Rozporządzenie Ministra Poczt i Telegrafów z dnia 1 czerwca 1927 r. o zleceniach pocztowych w obrocie wewnętrznym (Dz.U. 1927 nr 60, poz. 529).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 1937 r. dotyczące zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (Dz.U. 1937 nr 43, poz. 340).

Dekret Rady Ministrów z dnia 6 czerwca 1945 r. o mocy obowiązującej orzeczeń sądowych wydanych w okresie okupacji niemieckiej na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1945 nr 25, poz. 151).

Dekret Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 1947 r. o zmianie dekretu z dnia 6 czerwca 1945 r. o mocy obowiązującej orzeczeń sądowych wydanych w okresie okupacji niemieckiej na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1947 nr 32, poz.144).

Opracowania

Górnicki Leonard, *Komisja Kodyfikacyjna II RP: pozycja ustrojowa, struktura organizacyjna, podejmowanie decyzji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2019, PRAWO CCCXXVIII, nr 3948.

Grodziski Stanisław, *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1981, z. 1.

Grodziski Stanisław, *Prace nad kodyfikacją i unifikacją polskiego prawa prywatnego (1919–1947)*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1992, z. 1–4.

Kosicka Aleksandra, *Gabinet Paderewskiego 16.I.1919–9.XII.1919*, [w:] *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, red. Janusz Faryś i Janusz Pajewski, Szczecin–Poznań 1991.

Lityński Adam, *Wydział Karny Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej. Dzieje prac nad częścią ogólną kodeksu karnego*, Katowice 1991.

Pajewski Janusz, *Odbudowa państwa polskiego 1914–1918*, Warszawa 1980.

Smogorzewska Małgorzata, *Posłowie i senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1939, Słownik biograficzny. Tom I. A–D*, red. Andrzej K. Kunert, Warszawa 1998.

Sójka-Zielińska Katarzyna, *Organizacja prac nad kodyfikacją prawa cywilnego w Polsce międzywojennej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1975, z. 2.

Suleja Włodzimierz, *Tymczasowa Rada Stanu*, Warszawa 1998.

Tkaczuk Marek, *Akcja Oszczędnościowa i jej wpływ na reorganizację ustroju i zmianę kompetencji Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w 1924 r.*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2007, t. 10.

Tkaczuk Marek, *Sprawy majątków opuszczonych i porzuconych (poniemieckich) w praktyce prawnej Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1945–1949 jako przykład zaangażowania państwa w regulację sfery wolności*, [w:] *Prawne aspekty wolności. Zbiór studiów*, red. Ewelina Cała-Wacinkiewicz, Daniel Wacinkiewicz, Toruń 2008.

- Tkaczuk Marek, *Organizacja systemu ochrony i pomocy prawnej Skarbu Państwa w Polsce XX wieku*, [w:] *Podstawy materialne państwa. Zagadnienia prawnohistoryczne*, red. Daniel Bogacz, Marek Tkaczuk, Szczecin 2006.
- Tkaczuk Marek, *Obrona interesu publicznego w postępowaniu niespornym w powojennej Polsce do 1965 roku*, [w:] *Spółeczeństwo a władza. Ustrój, prawo, idee*, red. Jacek Przygodzki, Marian J. Ptak, Wrocław 2010.
- Tkaczuk Marek, *Ochrona interesu majątkowego państwa w opiniach Prokuraturii Generalnej interpretujących konstytucję II Rzeczypospolitej*, [w:] *Wokół konstytucji i zdrowego rozsądku. Circum constitutionem rationemque sanam, Prace dedykowane Profesorowi Tadeuszowi Smolińskiemu*, red. Jerzy Ciapała, Antoni Rost, Szczecin–Jarocin 2011.
- Tkaczuk Marek, *Ochrona interesu publicznego państwa przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej w ramach systemu zwierzchnictwa nad fundacjami w Polsce okresu międzywojennego*, [w:] *Obywatel – państwo – społeczność międzynarodowa. Citizen – State – International Community*, red. Ewelina Cała-Wacinkiewicz, Kinga Flaga-Gieruszyńska, Daniel Wacinkiewicz, Warszawa 2014.
- Tkaczuk Marek, *Sprawy Kościoła katolickiego w praktyce prawnej Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w Dwudziestoleciu Międzywojennym*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2020, t. XIII, nr 2.
- Tkaczuk Marek, *Sprawy Kościoła prawosławnego, kościołów ewangelickich, i gmin wyznaniowych żydowskich w praktyce prawnej Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, „Kościół i Prawo” 2021, t. 10(23), nr 1.
- Wronkowska Sławomira, *Proces prawodawczy dwóch dekad – sukcesy i niepowodzenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, R. LXXI, z. 2.

► STRESZCZENIE

Kompetencje i udział Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia prawa w Polsce międzywojennej i w Polsce Ludowej do 1951 roku

Ochrona interesów majątkowych i publicznych państwa polskiego w okresie międzywojennym i w pierwszych latach Polski Ludowej została powierzona Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Do kompetencji Prokuraturii należało zastępstwo prawne Skarbu Państwa oraz udzielanie opinii prawnych. Ważną częścią kompetencji Prokuraturii był udział w procesie stanowienia prawa. Prokuratoria Generalna opiniowała projekty ustaw i rozporządzeń na żądanie właściwych ministrów. Prokuraturii powierzano również przygotowywanie projektów aktów prawnych. W Polsce Ludowej z powodu szczupłości prawników, urzędnikom Prokuraturii Generalnej powierzono obowiązki sątego

współdziałania w licznych komisjach, których zadaniem było przygotowywanie projektów aktów prawnych dla władz państwowych. Aktywność Prokuraturii w materii prawodawstwa koncentrowała się przede wszystkim na prawie cywilnym i prawie administracyjnym regulującym interesy majątkowe i publicznoprawne państwa.

W pierwszych latach II Rzeczypospolitej brała też udział w pracach nad projektami ustaw ustrojowych m.in. ordynacji wyborczej do Sejmu, o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, o Trybunale Kompetencyjnym. Kolejne ważne projekty aktów prawnych w pracach, nad którymi aktywna była Prokuratura Generalna to m.in. projekt ustawy o postępowaniu wywłaszczeniowym, o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, projekt ustawy o aptekarstwie, projekt rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o likwidacji kas emerytalnych czy w Polsce Ludowej prace nad projektem kodeksu postępowania niespornego, czy dekretu o prawie rodzinnym. Udział Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia prawa był znaczący i w sposób istotny wpływał na jakość obowiązującego w Polsce prawa.

► SUMMARY

Competences and Participation of the General Counsel's Office of the Republic of Poland in the Law-Making Process in Poland in the Interwar Period and in the People's Republic of Poland until 1951

The protection of the property and public interests of the Polish state in the interwar period and in the first years of the People's Republic of Poland was entrusted to the General Counsel's Office of the Republic of Poland. The power of the General Counsel included legal representation of the State Treasury and providing legal opinions. An important part of the powers of the General Counsel regarded participation in the law-making process. The General Counsel's Office issued opinions on draft laws and regulations. The General Counsel was also entrusted with the preparation of draft legal acts. In the People's Republic of Poland, the General Counsel's acted in legislative committees. The General Counsel participated in the drafting of the civil and administrative law. In the Second Republic of Poland, the Counsel was active in the legislative process on draft laws: the law on elections to the Parliament of the Polish Republic, on the Tribunal of Competence and administrative laws, or in the People's Republic of Poland, the code of non-contentious procedure, the decree on family law. The participation of the General Counsel's Office of the Republic of Poland in the law-making process was significant and significantly improved the quality of the law in force in Poland.

Przemysław Brzuszcak

- ▶ Uniwersytet Warszawski
(University of Warsaw, Poland)
- ▶ e-mail: przemyslawbrzuszcak@gmail.com
- ▶ ORCID: 0000-0002-5922-8494

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.16

ZASADA BEZPŁATNEJ NAUKI W PUBLICZNYCH SZKOŁACH WYŻSZYCH W KONSTYTUCJI MARCOWEJ I W USTAWIE O SZKOŁACH AKADEMICKICH Z 1920 ROKU (ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM PERSPEKTYWY KONSTYTUCJI KWIETNIOWEJ I KONSTYTUCJI RP Z 1997 ROKU)

Abstrakt

Celem artykułu jest przedstawienie problematyki odpłatności za kształcenie w szkołach wyższych w świetle konstytucji marcowej z 1921 r. i ustawy o szkołach akademickich z 1920 r. Jakkolwiek art. 119 wspomnianej ustawy zasadniczej wskazywał na nieodpłatność nauczania w szkołach państwowych i samorządowych, w tym w uczelniach wyższych, to nie korespondowało z nim stosowne unormowanie ustawy o szkołach akademickich. Więcej – art. 92 rzeczonyj ustawy wprost przesądzał: „Wpisowe muszą wносить wszyscy”. Na gruncie ustawy o szkołach akademickich nie istniało – jak ma to miejsce choćby współcześnie – wyraźnie sformułowane prawo do zwolnienia studentów z opłat. Możliwe było jedynie odroczenie opłaty. Tym samym mieliśmy do czynienia z rozbieżnością między normą konstytucyjną a przepisami ustawy zwykłej.

Wywołuje to wątpliwość, czy w przypadku II Rzeczypospolitej można w ogóle mówić o istnieniu konstytucyjnej zasady bezpłatnej nauki w publicznych szkołach wyższych, skoro w praktyce akademickiej studenci byli zobligowani do uiszczania czesnego. Autor posiłkuje się metodami badawczymi charakterystycznymi dla nauk prawnych: metodą formalno-dogmatyczną (między innymi poprzez analizę treści aktów prawnych), metodą porównawczą (między innymi zestawiając prawo do nauki w świetle konstytucji marcowej, konstytucji kwietniowej i Konstytucji RP z 1997 r.), szeroko rozumianą

metodą historyczną (między innymi przywołując ustalenia historyków prawa) oraz – w mniejszym zakresie – metodą statystyczną (choćby poprzez sięgnięcie do roczników statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego z okresu międzywojennego).

Słowa kluczowe: zasada bezpłatnej nauki w publicznych szkołach wyższych, konstytucja marcowa, ustawa o szkołach akademickich z 1920 r., prawo do nauki, ustawa o państwowych stypendiach oraz innych formach pomocy dla młodzieży akademickiej z 1923 r., opłaty za studia

**THE PRINCIPLE OF FREE EDUCATION IN PUBLIC UNIVERSITIES
IN THE MARCH CONSTITUTION AND IN THE ACADEMIC SCHOOLS ACT OF 1920
(WITH PARTICULAR REFERENCE TO THE PERSPECTIVE OF THE APRIL CONSTITUTION
AND THE 1997 CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND)**

Abstract

The purpose of this article is to present the issue of payment for higher education in the light of the March Constitution of 1921 and the Academic Schools Act of 1920. Although Article 119 of the aforementioned Basic Law indicated the gratuitousness of tuition in the state and local government schools, including colleges and universities, there was no corresponding provision in the Academic Schools Act. Moreover – Article 92 of the said law directly stipulated: “Registration fees must be paid by everyone”. On the basis of the Law on Academic Schools, there was – unlike modern regulations – no explicitly formulated right to exempt students from fees. It was only possible to defer the fee. Thus, there was a discrepancy between the constitutional norm and the provisions of the ordinary law.

This raises the question of whether the constitutional principle of free education in public higher education institutions can be said to exist at all in the case of the Second Republic, since in academic practice students were obliged to pay tuition fees. The author makes use of research methods characteristic of legal sciences: the formal-dogmatic method (e.g., by analyzing the content of legal acts), the comparative method (e.g., by comparing the right to education in the light of the March Constitution, the April Constitution and the 1997 Constitution of the Republic of Poland), the broad historical method (e.g., by citing the findings of legal historians) and, to a lesser extent, the statistical method (if only by reaching for the statistical yearbooks of the Central Statistical Office from the interwar period).

Key words: the principle of free education in public higher education institutions, the March Constitution, the Law on Academic Schools of 1920, right to education, the Law on State Scholarships and Other Forms of Assistance for Academic Youth of 1923, tuition fees

1. Wstęp

Wyartykułowanie prawa do nauki w ustawie zasadniczej z 1997 r. nie stanowiło *novum* w polskim konstytucjonalizmie. Obecny art. 70 Konstytucji RP¹ miał bowiem swoje odpowiedniki w poprzednio obowiązujących konstytucjach, poczynając od konstytucji marcowej z 1921 r.² Na odrębne omówienie zasługuje kwestia rozziemu między warstwą deklaratywną odnośnych regulacji w kolejnych polskich ustawach zasadniczych a praktyką konstytucyjną. Innymi słowy – chęci realizacji prawa do nauki towarzyszyły liczne bariery natury społecznej, ekonomicznej czy kulturowej. Nierzadko dostęp do kształcenia był determinowany takimi czynnikami jak choćby pochodzenie społeczne (co objawiało się np. w II RP faktycznym faworyzowaniem w rekrutacji na studia osób wywodzących się z dobrze ustosunkowanych rodzin, zaś w PRL – popadając jakby w drugą skrajność – tzw. punktami za pochodzenie), narodowość (*vide*: konglomerat narodowy i etniczny w międzywojniu oraz jego następstwa w postaci getta ławkowego w latach 30. XX w. czy obostrzeń w odniesieniu do szkolnictwa białoruskiego i ukraińskiego), wyznanie (np. niekiedy wręcz ostentacyjnie manifestowany światopogląd materialistyczny w PRL) czy płeć (między innymi nierównoprawna pozycja kobiet i mężczyzn w dostępie do kształcenia).

Trzeba przyznać, że na tle ustaw zasadniczych innych państw dziedzictwo konstytucyjne Polski w zakresie prawa do nauki prezentuje się jako dosyć rozbudowane. Znamienne, że w zapisach prac konstytucyjnych trudno natknąć się na głosy podające w wątpliwość wagę tego jednego z praw człowieka. Nawet osoby o konserwatywnej czy liberalnej gospodarczo orientacji ideowej – zdradzające pewną zachowawczość w podejściu do praw ludzkich II generacji – nie kwestionowały konieczności umiejscowienia w konstytucji unormowań dotyczących prawa do nauki (rozbieżności budził głównie stopień finansowania kształcenia obywateli na poszczególnych szczeblach edukacji)³.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).

³ K. Skotnicki, *Gwarancje prawa do nauki w projektach konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, z. 2, s. 139–140.

2. Prawo do nauki w konstytucji marcowej a prawo do nauki w Konstytucji RP z 1997 r.

Uchwalona 17 marca 1921 r. ustawa zasadnicza⁴, określana powszechnie mianem konstytucji marcowej, była pierwszą polską konstytucją, w której można dostrzec podjęcie szeroko pojętej problematyki oświatowej. Co prawda nie sposób dopatrzeć się w niej równie kompleksowego, skonsolidowanego uregulowania na wzór art. 70 obecnie obowiązującej Konstytucji⁵, tym niemniej zakres objętościowy konstytucji marcowej poświęcony czemuś, co współcześnie nazwalibyśmy składowymi prawami do nauki, wyróżnia się spośród ówczesnie funkcjonujących ustaw zasadniczych⁶.

Dwa kluczowe – z punktu widzenia niniejszych rozważań – przepisy konstytucji marcowej to art. 118 i art. 119. I tak pierwszy z nich stanowił⁷: „W zakresie szkoły powszechnej nauka jest obowiązkową dla wszystkich obywateli Państwa. Czas, zakres i sposób pobierania tej nauki określi ustawa”. Z kolei art. 119 przywołanej ustawy zasadniczej wskazywał: „Nauka w szkołach państwowych i samorządowych jest bezpłatna. Państwo zapewni uczniom, wyjątkowo zdolnym a niezamożnym, stypendia na utrzymanie w zakładach średnich i wyższych”. Nim przejdę do analizy art. 118–119 konstytucji marcowej, wypada wskazać – na potwierdzenie tezy o obfитоści unormowań z obszaru oświaty w tejże ustawie zasadniczej – kilka innych regulacji. Rzecz jasna, może poza niżej omawianym art. 94 ustawy zasadniczej z 1921 r., nie korespondowały one aż tak silnie z konstytucyjną ideą prawa do nauki (art. 70 ust. 1–2 Konstytucji RP z 1997 r.) jak dwa wyżej przytoczone przepisy.

W pierwszej kolejności warto przywołać przepis o dość ogólnym wydźwięku, który jako pierwszy w konstytucji marcowej podejmuje kwestię kształcenia obywateli,

⁴ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).

⁵ Ł. Kierznowski, *Historia prawa do nauki w polskich konstytucjach*, „Miscellanea Historico-luridica” 2017, t. XVI, z. 2, s. 161.

⁶ K. Skotnicki, *Konstytucyjna regulacja prawa do nauki w polskich ustawach zasadniczych (Rozważania na tle porównawczym)*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1995, t. LII, s. 45–47.

⁷ W odniesieniu do cytowanych przepisów konstytucji marcowej nie zachowano oryginalnej pisowni, uwspółcześniając ją (bez uszczerbku dla ich wartości merytorycznej), np. zamiast zapisem „stypendja” autor posługuje się notacją „stypendia”; zamiast obowiązującego wtedy zapisu „conajmniej” stosuje wersję zgodną ze współcześnie przyjętymi standardami, tj. „co najmniej” itd.

czyli już zasygnalizowany art. 94: „Obywatele mają obowiązek wychowania swoich dzieci na prawych obywateli Ojczyzny i zapewnienia im co najmniej początkowego wykształcenia. Obowiązek ten określi bliżej osobna ustawa”.

W unormowaniu tym uzewnętrznia się treść pomieszczona w art. 70 ust. 1 aktualnej ustawy zasadniczej („Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa”). W tym przypadku *signum temporis* stanowiło nałożenie w art. 94 konstytucji marcowej wymogu realizacji obowiązku szkolnego nie na organy władzy publicznej, a na rodziców. Chociaż w art. 70 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. wprost nie wskazuje się władzy państwowej i samorządowej jako odpowiedzialnej za urzeczywistnianie obowiązku szkolnego, to nie budzi wątpliwości – abstrahując tu już od dyskusji wokół prawa rodziców do przejęcia odpowiedzialności za kształcenie dziecka w trybie indywidualnym⁸ – że kwestia ta przynależy do domeny zadań publicznych.

Artykuł 117 konstytucji marcowej – wraz z art. 110 odnoszącym się do mniejszości narodowych, wyznaniowych i językowych – stanowił równoważnik art. 70 ust. 3 („Rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych. Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa”) i art. 73 („Każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury”) aktualnie obowiązującej konstytucji: „Badania naukowe i ogłaszanie ich wyników są wolne. Każdy obywatel ma prawo nauczać, założyć szkołę lub zakład wychowawczy i kierować nimi, skoro uczyni zadość warunkom, w ustawie przepisanych, w zakresie kwalifikacji nauczycieli, bezpieczeństwa powierzonych mu dzieci i lojalnego stosunku do Państwa”.

Następujące brzmienie miał natomiast przywoływany już art. 110 konstytucji marcowej: „Obywatele polscy, należący do mniejszości narodowościowych, wyznaniowych

⁸ Zob.: M. Bartoszewicz, *komentarz do art. 70 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2014, SIP LEX, pkt 2.

lub językowych, mają równe z innymi obywatelami prawo zakładania, nadzoru i zawiadywania swoim własnym kosztem zakładów dobroczynnych, religijnych i społecznych, szkół i innych zakładów wychowawczych, oraz używania w nich swobodnie swej mowy i wykonywania przepisów swej religii”.

Wiele kontrowersji na etapie prac nad konstytucją marcową wzbudzało zagadnienie nauczania religii w szkołach. Znamienne, że także współczesna debata na ten temat – przeszło 100 lat później – nie pozostaje wolna od tego rodzaju sporów. Artykuł 120 konstytucji marcowej, który podejmował kwestię nauczania konfesyjnego w szkołach publicznych, otrzymał taką treść: „W każdym zakładzie naukowym, którego program obejmuje kształcenie młodzieży poniżej lat 18, utrzymywanym w całości lub w części przez Państwo lub ciała samorządowe, jest nauka religii dla wszystkich uczniów obowiązkową. Kierownictwo i nadzór nauki religii w szkołach należy do właściwego związku religijnego z zastrzeżeniem naczelnego prawa nadzoru dla państwowych władz szkolnych”.

Gdyby podjąć próbę znalezienia korelatów przywoływanych już art. 118–119 konstytucji marcowej w Konstytucji RP z 1997 r., nie nastęczyłoby to większych trudności. Tym samym jako równoważnik pierwszego z uregulowań należałoby wskazać art. 70 ust. 1 obecnie obowiązującej Konstytucji. Z kolei art. 119 konstytucji marcowej znajduje swoje odzwierciedlenie w art. 70 ust. 2 i 4 aktualnej ustawy zasadniczej.

Główna dystynkcja między art. 118 konstytucji marcowej a art. 70 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. dotyczy zakresu podmiotowego adresatów tych uregulowań. W pierwszym z wymienionych przepisów jest mowa o „obywatelach Państwa” („W zakresie szkoły powszechnej nauka jest obowiązkową dla wszystkich obywateli Państwa. Czas, zakres i sposób pobierania tej nauki określi ustawa”), w drugim zaś o „każdym” („Každy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa”).

Tak więc *prima facie* można by odnotować, że krąg adresatów ostatniego z unormowań jest szerszy – kwantyfikator generalny „každy” jest pojemniejszą kategorią aniżeli „obywatel Państwa”. Naturalnie nie sposób pominąć uwarunkowań historycznych, które pośrednio odcisnęły piętno na owych uregulowaniach – silny pierwiastek narodowy w polityce oświatowej międzywojennych autorytarnych rządów w Europie

Środkowo-Wschodniej⁹ *versus* bardziej „kosmopolityczna” konstytucja z 1997 r. Innymi słowy – prawo do nauki nie obejmowało w konstytucjonalizmie II RP cudzoziemców. Nieco inaczej rozkładają się jednak akcenty, gdy porównamy przepisy poświęcone programom wsparcia studentów. I tak – przynajmniej na gruncie wykładni językowej – art. 119 zd. 2 konstytucji marcowej („Państwo zapewni uczniom, wyjątkowo zdolnym a niezamożnym, stypendia na utrzymanie w zakładach średnich i wyższych”) nie wykluczał z grona potencjalnych beneficjentów stypendiów obcokrajowców.

Prawodawca konstytucyjny okresu międzywojennego, wskazując na „uczniów”, zalicza do tej grupy naturalnie również studentów. Co się tyczy współczesnego odpowiednika art. 119 zd. 2 konstytucji marcowej, czyli art. 70 ust. 4 Konstytucji RP – należy zauważyć, że przepis ten literalnie stanowi, że odbiorcami „systemów indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej” są obywatele („Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa”). Natomiast ewentualne zapewnienie cudzoziemcom pomocy finansowej i organizacyjnej powinno następować po zaspokojeniu potrzeb obywateli polskich. Powyższe rozstrzygnięcie jawi się jako pewna niekonsekwencja, zważając na treść art. 70 ust. 1 ustawy zasadniczej, wskazującego jako podmiot prawa do nauki „każdego”.

W kontekście uwag porównawczych na kanwie art. 119 zd. 2 konstytucji marcowej i art. 70 ust. 4 ustawy zasadniczej z 1997 r. warto podkreślić również spostrzeżenie o charakterze „technicznym” na korzyść pierwszego z wymienionych tu przepisów. W przypadku art. 70 ust. 4 współcześnie obowiązującej konstytucji razi bowiem pewna niekoherencja. O ile w konstytucji marcowej pomieszczono w jednej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego (art. 119) unormowania odnoszące się zarówno

⁹ Oczywiście konstytucja marcowa została przyjęta 5 lat przed zamachem stanu dokonany w 1926 r. przez Józefa Piłsudskiego, krytyka obwarowań, jakie nakładała ona na władzę wykonawczą (przedkładając niejako ideę demokracji parlamentarnej nad koncepcję demokracji parlamentarno-gabinetowej). Pisząc o „silnym pierwiastku narodowym”, mam na myśli pewien klimat emocjonalny towarzyszący kształtowaniu się ustroju państw powstałych po I wojnie światowej. Nie była to jedynie domena ugrupowań politycznych utożsamianych z dyskursem nacjonalistycznym. Nacechowana w ten sposób była nierzadko także retoryka polityczna obozu sanacyjnego, któremu patronował Piłsudski i którego głównym adwersarzem był przecież Roman Dmowski, przywódca ruchu narodowego.

do bezpłatności kształcenia w szkołach publicznych, jak i wsparcia dla studentów w formie programów stypendialnych, tak w Konstytucji III RP materia ta została rozsunęta na dwa ustępy art. 70, tj. ust. 2 i ust. 4. Z punktu widzenia prakseologii tworzenia aktów normatywnych dziwi umiejscowienie tamże ust. 3 dotyczącego zakładania szkół niepublicznych („Rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych.

Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa”). Inaczej mówiąc, jako sensowniejsze rozwiązanie jawi się skomasowanie obecnego ust. 2 i ust. 4 art. 70 ustawy zasadniczej z 1997 r. – czy to jako jednej jednostki redakcyjnej tekstu normatywnego (w domyśle – ust. 2 zawierającego treść aktualnego ust. 2 i ust. 4 art. 70 Konstytucji RP), czy też choćby jako dwóch następujących po sobie ustępów (czyli utrzymania zawartości ust. 2 oraz przeniesienia treści ust. 4 do nowego ust. 3, z tym jednak zastrzeżeniem, że problematyka tworzenia i działalności szkół niepublicznych z obecnego ust. 3 znalazłaby miejsce w innej jednostce redakcyjnej Konstytucji RP).

3. Konstytucyjna zasada bezpłatnej nauki w publicznych szkołach wyższych w świetle ustawy o szkołach akademickich z 1920 r.

Pomieszczone w art. 119 zd. 1 konstytucji marcowej zapewnienie o bezpłatności nauki w szkołach państwowych i samorządowych przedstawia się jako dość ambitne. Obietnica ta traci jednak na wartości w konfrontacji z praktyką konstytucyjną, która choćby dla entuzjastów wizji „szklanych domów” w międzywojennej Polsce – jak z prozy Stefana Żeromskiego – musiała być rozczarowująca. W tym miejscu trzeba poczynić uwagę natury historycznej. Choć zagadnienie hierarchii źródeł prawa (z prymatem ustawy zasadniczej) nie było obce ówczesnemu ustrojodawcy, to z większą dezynwolturą podchodzono jednak do niezgodności poszczególnych przepisów ustaw zwykłych z postanowieniami konstytucji. Właściwą ilustracją owej niedobrej praktyki konstytucyjnej – o czym dokładniej za chwilę – były niespójności pomiędzy przyjętą w 1920 r. ustawą o szkołach akademickich¹⁰ a konstytucją z 1921 r. w sferze odpłatności za kształcenie na studiach

¹⁰ Ustawa z dnia 13 lipca 1920 r. o szkołach akademickich (Dz.U. 1920 nr 72, poz. 494).

wyższych. Ustawa z 1920 r. jak na ówczesne realia była dość nowoczesnym aktem prawnym. Wyrażała ideę uniwersytetu humboldtowskiego, który to model uchodził za liberalny, pozostawiający uczelniom daleko idącą autonomię instytucjonalną.

Warto w tym miejscu przywołać *in extenso* art. 92 ustawy o szkołach akademickich statuujący obowiązek dokonywania opłat za – posługując się tu teraźniejszym językiem – „usługi edukacyjne”:

„Każdy student i wolny słuchacz po przyjęciu go do szkoły akademickiej opłaca wpisowe. Studenci i wolni słuchacze wnoszą nadto na początku roku szkolnego opłatę, której wysokość niezależna jest od liczby godzin wykładów, na które się zapisali. Sumy stąd uzyskane są przeznaczone na domy profesorskie i studenckie, oraz współdzielnie profesorskie i studenckie. Sumy te rozdziela Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Za ćwiczenia w pracowniach i seminariach studenci i wolni słuchacze uiszczają osobne opłaty, które są przeznaczone w całości na potrzeby pracowni i seminariów; również za egzaminy uiszczają studenci osobną opłatę. Niezamożnej a pilnej młodzieży po złożeniu piśmiennego zobowiązania zwrotu może być odroczone opłata za wykłady, ćwiczenia, seminaria i egzaminy w całości, lub częściowo do czasu, w którym osiągną stanowiska, umożliwiające spłacenie zaciągniętego długu, nie dłużej jednak niż na lat dziesięć. Wpisowe muszą wносить wszyscy. Wysokość wszystkich opłat, uiszczonych przez studentów i wolnych słuchaczy, ustanawia Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego”.

Ówczesna egzegeza art. 119 zd. 1 konstytucji marcowej była taka, że wymagał on stosownego przepisu wykonawczego na poziomie ustawy zwykłej. Skoro zatem obowiązująca w owym czasie ustawa o szkołach akademickich nie zawierała w tym względzie odpowiedniego unormowania, odbierano to jako „zawieszenie” deklaracji o bezpłatności nauki do czasu ustanowienia odnośnych uregulowań wykonawczych¹¹. Tym samym konstytucyjna zasada nieodpłatności kształcenia znajdowała się w stanie swego rodzaju hibernacji. Więcej – podejście to zostało w pewnym sensie zalegitymizowane przez Najwyższy Trybunał Administracyjny, który oddalił skargę studentki Uniwersytetu Lwowskiego. Zarzuciła ona rektorowi uczelni bezprawność wprowadzenia wymogu uiszczania przez studentów czesnego¹².

¹¹ Cf. O. Rudak, *Prawo do nauki*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 490; D. Zamojska, *Akademicy i urzędnicy. Kształtowanie ustroju państwowych szkół wyższych w Polsce 1915–1920*, Warszawa 2009, s. 183.

¹² O. Rudak, *Prawo do nauki*, op.cit., s. 490.

Kontekst funkcjonowania odpłatności za studia w międzywojniu nakreślił esencjonalnie historyk prawa Michał Pietrzak:

„W Drugiej Rzeczypospolitej konstytucja z 1921 r. w art. 119 przewidywała, że »nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna«, zapewniała zarazem stypendia uzdolnionej niezamożnej młodzieży. A jak było w rzeczywistości? Przez cały okres Polski międzywojennej nauka była płatna, czyli występowała zasadnicza rozbieżność między normą konstytucyjną i praktyką, którą określała ustawa o szkołach akademickich z 1920 r. Praktykę tę podtrzymał również Najwyższy Trybunał Administracyjny. Gdy studenci zaskarżyli decyzję uniwersytetu o pobieraniu chesnego jako sprzeczną z obowiązującą konstytucją, Trybunał przyznał im rację, ale uznał, że trzeba zmienić ustawę sprzeczną z normą konstytucyjną. A ponieważ w Drugiej Rzeczypospolitej ustawy w tym zakresie nigdy nie zmieniono, obowiązywały opłaty za studia”¹³.

Nie istniała również – co wprost wskazano w art. 92 ustawy o szkołach akademickich – możliwość zwolnienia studenta z konieczności uiszczania wpisowego (które stanowiło ówczesny ekwiwalent opłaty rekrutacyjnej)¹⁴.

Dolegliwość faktycznej – mimo obowiązywania art. 119 konstytucji marcowej – odpłatności za pobieranie nauki w uczelniach wyższych próbowano w jakimś sensie łagodzić za sprawą wsparcia stypendialnego. Jednak i w tej sferze postanowienia konstytucji marcowej (art. 119 zd. 2) rozmięły się z praktyką codziennego funkcjonowania szkół akademickich¹⁵.

4. Ustawa o państwowych stypendiach oraz innych formach pomocy dla młodzieży akademickiej z 1923 r.

Trudności w dostępie do uniwersyteckiego kształcenia nie zmieniła zaudto uchwalona w 1923 r. ustawa o państwowych stypendiach oraz innych formach pomocy dla młodzieży akademickiej¹⁶. Ten akt prawny liczył ledwie 16 artykułów, zajmując

¹³ M. Pietrzak, *głos w dyskusji*, [w:] *Współpłatność za studia a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. J. Woźnicki, M. Wyrzykowski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1998, s. 41.

¹⁴ J. Borkowski, *Współpłatność za studia – zagadnienia konstytucyjnoprawne*, [w:] *Współpłatność za studia a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. J. Woźnicki, M. Wyrzykowski, Warszawa 1998, s. 34.

¹⁵ P. Bała, *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Warszawa 2009, s. 109.

¹⁶ Ustawa z dnia 30 października 1923 r. o państwowych stypendiach oraz innych formach pomocy dla młodzieży akademickiej (Dz.U. 1923 nr 118, poz. 942).

nieco ponad stronę w Dzienniku Ustaw. W świetle art. 1 tejże ustawy „wyjątkowo zdolna, pilna a niezamożna młodzież”, by uzyskać stypendium musiała także spełniać kryterium „odznaczenia się nieskazitelnym charakterem obywatelskim”, co już na etapie prac parlamentarnych ewokowało obawy co do arbitralności oceny spełniania tego warunku przez studentów ubiegających się o świadczenie stypendialne¹⁷. W założeniu legislatora stypendium to miało zapewniać – co obwieszczono wprost w art. 1 ustawy – „całkowite pokrycie kosztów utrzymania i kształcenia się stypendysty”. Przyznawano je na rok akademicki, nie zaś na cały okres studiów. Siłą rzeczy trudno było w takiej sytuacji osiągnąć studentom poczucie stabilności tak istotne w okresie kształcenia akademickiego. A przypomnijmy, że mowa tu o świadczeniu mającym pokrywać koszty czesnego, nie zaś stanowiącym formę dodatkowego wsparcia finansowego w trakcie studiów (jak to ma miejsce w obecnym systemie stypendialnym).

Pewną koncesją na rzecz owej stabilności bytu studenta było postanowienie o pierwszeństwie dotychczasowych stypendystów (art. 1 zd. 3) w ubieganiu się o stypendia na kolejny rok akademicki. W tym względzie w omawianym akcie prawnym znalazł się również przepis preferujący w postępowaniu o przyznanie stypendium studentów zamierzających poświęcić się badaniom naukowym lub pracy pedagogicznej (art. 2). Świadczenia stypendialne mogły być finansowane z funduszu (art. 3), na który składały się rządowe subwencje, specjalne opłaty pobierane od studentów państwowych szkół akademickich (wypada tutaj nadmienić, że istniała możliwość zwolnienia studenta z tych opłat przez radę wydziałową), środki pochodzące od organów samorządu terytorialnego (jednocześnie z przydaniem ciałom samorządowym prawa do finansowania w pierwszej kolejności stypendiów dla kandydatów „z danej okolicy” i tych, których „kierunek prac” był przez nie preferowany (to obwarowanie można by potraktować jako ówczesny odpowiednik rozwiązania znanego współcześnie jako tzw. kierunki zamawiane), sumy wnoszone przez instytucje społeczne i osoby prywatne, zwroty pobranych stypendiów. W art. 8 wzmiankowanej ustawy usytuowano ograniczenie dla stypendystów w postaci niepodejmowania prac zarobkowych stanowiących dla studentów główne zajęcie, z jednoczesnym wymogiem dość skrupulatnego informowania rad wydziałowych o powziętych działaniach zarobkowych.

¹⁷ D. Zamojska, *Akademicy i urzędnicy*, op.cit., s. 182–183.

Bodaj najbardziej interesujący z perspektywy problematyki niniejszego opracowania jest art. 11 analizowanej tu ustawy o państwowych stypendiach oraz innych formach pomocy dla młodzieży akademickiej. Jak w soczewce bowiem odbijały się w nim mankamenty systemu faktycznej odpłatności za studia (mimo deklaracji pomieszczonych w art. 118–119 konstytucji marcowej). Zgodnie ze wspomnianym przepisem stypendysta był zobowiązany w ciągu 12 lat od dnia wypłaty ostatniej raty stypendialnej zwrócić otrzymywane w trakcie studiów wsparcie finansowe (art. 11 zd. 1). Co prawda w art. 12 tejże ustawy przewidziano dla ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego uprawnienie do zwolnienia niezamożnego byłego stypendysty w całości albo części z obowiązku zwrotu niespłaconych rat stypendium, jak i do przedłużania terminu spłaty tych środków, tym niemniej trudno uznać to za skuteczną próbę systemowego rozwiązania problemu niestosowania w praktyce akademickiej postanowienia konstytucji marcowej mówiącego o bezpłatności kształcenia w szkołach państwowych. Na marginesie tych refleksji można jako ciekawostkę wskazać zawartość art. 13 rozważanego tu aktu normatywnego. *De iure* rozszerzał on katalog opłat za studia zakreślony w art. 92 ustawy o szkołach akademickich, wskazując, że Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego może na podstawie opinii senatów akademickich ustanowić specjalne opłaty od studentów „na inne cele pomocy w naturze dla młodzieży akademickiej, jako to: na kuchnie, zaopatrzenie w ubranie, książki itp.”.

Jednym z głównych zarzutów wysuwanych pod adresem osób odpowiedzialnych za politykę naukową i edukacyjną w II RP był właśnie rażący dysonans między, skądinąd szlachetnymi, intencjami twórców konstytucji marcowej (*vide*: art. 118–119) a realiami studiowania w międzywojniu, czego widomą oznakę stanowiły słabości ówczesnego systemu stypendialnego. Pod tym kątem za rozczarowującą można by uznać choćby liczbę stypendystów, która przez wiele lat obejmowała „nie mniej niż 2% ogólnej liczby zwyczajnych studentów szkół akademickich” (art. 3 lit. a ustawy o państwowych stypendiach oraz innych formach pomocy dla młodzieży akademickiej). Sformułowanie „nie mniej” oznacza naturalnie minimalny wymagany próg, jednak praktyka akademicka niejednokrotnie oscylowała właśnie bliżej tej wartości niż wyższych wskaźników. Konfrontując ten odsetek ze współczesnymi realiami – w myśl art. 91 ust. 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹⁸ stypendium rektora może otrzymać „nie więcej

¹⁸ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2018, poz. 1668, ze zm.).

niż 10% studentów na określonym kierunku studiów”. Dla porządku – wypada w tym miejscu podać dane dotyczące ogólnej liczby studentów w międzywojniu. Pierwszy taki spis – za rok akademicki 1922/1923 – ujawnił nieco ponad 38 tys. żaków (istniało wówczas 17 szkół wyższych), by w ostatnim przed II wojną światową roku akademickim (1938/1939) wykazać liczbę blisko 50 tys. osób studiujących w 28 uczelniach¹⁹. Statystyki stypendialne nieco poprawiły się w latach 30. minionego stulecia. Dla porównania (nie popadając tu w rozważania nad polityczno-historycznym podglebiem tych statystyk) – pod koniec lat 40. stypendium otrzymywało ok. 25% spośród studentów²⁰.

5. Prawo do nauki w konstytucji kwietniowej

Konstytucja kwietniowa z 1935 r.²¹, uchwalona już w warunkach państwa autorytarnego, w odniesieniu do katalogu praw i wolności jednostki stanowiła wyraźny regres w stosunku do konstytucji marcowej z 1921 r. Przyjęty w tej ostatniej liberalny model relacji między władzą publiczną a światem akademickim, korespondujący z postanowieniami ustawy o szkołach akademickich z 1920 r., nie został podtrzymany w ustawie zasadniczej z 1935 r. Idea humboldtowskiego uniwersytetu, manifestująca się choćby poprzez autonomię szkolnictwa wyższego i wolność badań naukowych, uległa instytucjonalnej dematerializacji²².

Co się tyczy przepisów konstytucyjnych odnoszących się do prawa do nauki, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnienia (nie)odpłatności za studia – w pierwszej kolejności należy wskazać, że za sprawą art. 81 ust. 2 konstytucji kwietniowej uchylono wszystkie postanowienia konstytucji z 17 marca 1921 r. z wyjątkiem art. 99, 109–118 i 120. Tym samym zachowano w szczątkowej formie część unormowań z rozdz. V („Powszechne obowiązki i prawa obywatelskie”) konstytucji marcowej. W nowo przyjętej ustawie zasadniczej utrzymano regulacje z zakresu prawa do nauki, w tym tę z art. 118 konstytucji

¹⁹ Za: Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1923, 1927; *idem*, *Mały Rocznik Statystyczny*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1933, 1937, 1939.

²⁰ K. Popiński, *System szkolnictwa wyższego w II Rzeczypospolitej i jego wpływ na funkcjonowanie uczelni polskich po 1945 roku*, „Społeczeństwo i Ekonomia” 2018, nr 1 (9), s. 47.

²¹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227).

²² Cz. Brzoza, *Nauka i szkolnictwo wyższe*, [w:] *idem*, A.L. Sowa, *Historia Polski 1918–1945*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2007, s. 385–387.

marcowej dotyczącą przymusu szkolnego („W zakresie szkoły powszechnej nauka jest obowiązkową dla wszystkich obywateli Państwa. Czas, zakres i sposób pobierania tej nauki określi ustawa”). Zniesiono jednak najważniejszy przepis z perspektywy niniejszych rozważań, czyli art. 119 konstytucji marcowej wyznaczający – przynajmniej *de iure* – zobowiązanie ustrojodawcy dotyczące bezpłatności nauczania w szkołach publicznych i zapewnienia utworzenia programów stypendialnych przeznaczonych dla niezamożnych uczniów („Nauka w szkołach państwowych i samorządowych jest bezpłatna. Państwo zapewni uczniom, wyjątkowo zdolnym a niezamożnym, stypendia na utrzymanie w zakładach średnich i wyższych”). Stanowiło to niewątpliwie zerwanie z pewną fikcją nieodpłatnego kształcenia w uczelniach, z jaką mieliśmy do czynienia w latach 1921–1935. To wówczas ustawie o szkołach akademickich (zarówno tej uchwalonej w 1920 r., jak i jej następczyni z 1933 r.²³), zakładającej co do zasady odpłatność za pobieranie nauki uniwersyteckiej, przydawano pierwszeństwo przed – co może zdumiewać z dzisiejszej perspektywy – obietnicą bezpłatności kształcenia w szkołach państwowych i samorządowych wyrażoną w art. 119 konstytucji marcowej.

6. Zakończenie

Dotychczasowe rozważania dotyczące zagadnienia bezpłatnej nauki w publicznych szkołach wyższych w dziedzictwie konstytucyjnym i ustawodawczym II Rzeczypospolitej (z uwzględnieniem także szerszej perspektywy – prawa do nauki) prowadzą do następujących konkluzji:

1. Dziedzictwo konstytucyjne i ustawodawcze II Rzeczypospolitej w odniesieniu do prawa do nauki prezentuje się jako stosunkowo obszerne.
2. Konstytucja marcowa w katalogu praw i obowiązków obywatelskich zawierała takie składowe prawa do nauki jak choćby: obowiązek szkolny w zakresie szkoły powszechnej, za którego realizację na etapie „wykształcenia początkowego” odpowiedzialni byli rodzice (art. 94 i art. 118); wolność zakładania szkół (art. 110); zasada bezpłatnej nauki w szkołach państwowych i samorządowych (art. 119 zd. 1); stypendia dla zdolnych niezamożnych uczniów szkół średnich i studentów uczelni wyższych (art. 119 zd. 2); obowiązkowe nauczanie religii dla uczniów do 18 roku życia w szkołach publicznych (art. 120).

²³ Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o szkołach akademickich (Dz.U. 1933 nr 29, poz. 247).

3. Ustawa o szkołach akademickich z 1920 r. wyrażała ideę uniwersytetu humboldtowskiego, co objawiało się choćby w dość szerokiej autonomii szkół wyższych i – co za tym idzie – ograniczonego nadzoru ze strony władz publicznych (między innymi budżet własny uczelni, wybór organów uczelni przez jej wspólnotę akademicką, nieingerowanie w treści programowe), wolności badań naukowych (gwarantowanej również w art. 117 konstytucji marcowej), jedności nauki i nauczania (szkoły wyższe nie miały służyć wyłącznie do przekazywania wiedzy, lecz także pełniły rolę formacyjną dla studentów).
4. Deklarowana w art. 119 zd. 1 konstytucji marcowej zasada bezpłatnego kształcenia w uczelniach wyższych nie znajdowała odzwierciedlenia w przepisach wykonawczych. Ustawa o szkołach akademickich statuowała wymóg wnoszenia opłat za zajęcia (ówczesny odpowiednik czesnego), egzaminy i „wpisowe” (które to musieli wносить bez wyjątku wszyscy studenci). W przypadku opłat za zajęcia i egzaminy nie istniała możliwość zwolnienia z tychże opłat, a jedynie ich odroczenia.
5. Ustawa o państwowych stypendiach oraz innych formach pomocy dla młodzieży akademickiej z 1923 r. przewidywała świadczenia pomocy materialnej dla studentów, które to do 12 lat po zakończeniu studiów wyższych musiały zostać zwrócone przez absolwentów.
6. Konstytucja kwietniowa nie zawierała – w przeciwieństwie do konstytucji marcowej – unormowań gwarantujących bezpłatność nauczania w państwowych i samorządowych szkołach wyższych, jak i obowiązku tworzenia przez władze publiczne programów stypendialnych dla zdolnej niezamożnej młodzieży. Tym samym korespondowało to z międzywojenną praktyką pobierania opłat w szkołach wyższych, mimo że zasada bezpłatności kształcenia w uczelniach była pomieszczona w art. 119 zd. 1 konstytucji marcowej.
7. W latach 30. XX w. nastąpiło istotne ograniczenia autonomii szkół wyższych, co przejawiało się zwłaszcza we wpływie rządzących na wybór władz uczelnianych.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483, ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227).
- Ustawa z dnia 13 lipca 1920 r. o szkołach akademickich (Dz.U. 1920 nr 72, poz. 494).
- Ustawa z dnia 30 października 1923 r. o państwowych stypendiach oraz innych formach pomocy dla młodzieży akademickiej (Dz.U. 1923 nr 118, poz. 942).
- Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o szkołach akademickich (Dz.U. 1933 nr 29, poz. 247).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2018, poz. 1668, ze zm.).

Źródła statystyczne

- Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1923, 1927.
- Główny Urząd Statystyczny, *Mały Rocznik Statystyczny*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1933, 1937, 1939.

Literatura

- Antonowicz Dominik, *Między siłą globalnych procesów a lokalną tradycją. Polskie szkolnictwo wyższe w dobie przemian*, Toruń 2015.
- Bała Paweł, *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Warszawa 2009.
- Bartoszewicz Michał, *komentarz do art. 70 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Monika Haczkowska, Warszawa 2014.
- Borkowski Janusz, *Współpłatność za studia – zagadnienia konstytucyjnoprawne*, [w:] *Współpłatność za studia a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Jerzy Woźnicki, Mirosław Wyrzykowski, Warszawa 1998.
- Brzoza Czesław, *Nauka i szkolnictwo wyższe*, [w:] Czesław Brzoza, Andrzej L. Sowa, *Historia Polski 1918–1945*, Kraków 2007.
- Kierznowski Łukasz, *Historia prawa do nauki w polskich konstytucjach*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2017, t. XVI, z. 2.
- Pietrzak Michał, *głos w dyskusji*, [w:] *Współpłatność za studia a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Jerzy Woźnicki, Mirosław Wyrzykowski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1998.

- Popiński Krzysztof, *System szkolnictwa wyższego w II Rzeczypospolitej i jego wpływ na funkcjonowanie uczelni polskich po 1945 roku*, „Społeczeństwo i Ekonomia” 2018, nr 1 (9).
- Rudak Olgierd, *Prawo do nauki*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. Bogusław Banaszak, Artur Preisner, Warszawa 2002.
- Skotnicki Krzysztof, *Gwarancje prawa do nauki w projektach konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, z. 2.
- Skotnicki Krzysztof, *Konstytucyjna regulacja prawa do nauki w polskich ustawach zasadniczych (Rozważania na tle porównawczym)*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1995, t. 52.
- Zamojska Dorota, *Akademicy i urzędnicy. Kształtowanie ustroju państwowych szkół wyższych w Polsce 1915–1920*, Warszawa 2009.

► STRESZCZENIE

Zasada bezpłatnej nauki w publicznych szkołach wyższych w konstytucji marcowej i w ustawie o szkołach akademickich z 1920 r. (ze szczególnym uwzględnieniem perspektywy konstytucji kwietniowej i Konstytucji RP z 1997 r.)

Artykuł podejmuje problematykę odpłatności za kształcenie uniwersyteckie w II Rzeczypospolitej. Zgodnie z art. 119 konstytucji marcowej nauka w szkołach państwowych i samorządowych, w tym szkołach wyższych, była bezpłatna. Jednak ta konstytucyjna deklaracja bezpłatności edukacji na poziomie uczelni wyższych pozostawała w sprzeczności z praktyką pobierania opłat od studentów w międzywojniu. Uzasadniano to brakiem stosownej regulacji ustawowej, która tak *de iure*, jak i *de facto* gwarantowałyby nieodpłatność kształcenia w szkołach wyższych. Istotnie ustawa o szkołach akademickich z 1920 r. nie przewidywała, by studia wyższe w Polsce były bezpłatne. Ustawodawca zwykły – już po uchwaleniu ustawy zasadniczej z 1921 r. – nie dostosował treści ustawy o szkołach akademickich do intencji prawodawcy konstytucyjnego.

Ówczesna praktyka interpretacyjna zakładała, że danej normie konstytucyjnej musi towarzyszyć odpowiednie zakotwiczenie w przepisie rangi ustawowej. W II Rzeczypospolitej nie zadbano jednak o zapewnienie spójności między art. 119 konstytucji marcowej a uregulowaniami ustawy o szkołach akademickich. Tym samym w rzeczywistości studenci byli zobligowani do cyklicznego uiszczania opłat za naukę w uczelniach państwowych i samorządowych, co potwierdził w jednym z orzeczeń Najwyższy Trybunał Administracyjny. Sytuacji studentów w tym zakresie nie poprawiał wystarczająco system stypendialny, którego ramy określała ustawa z 1923 r. o państwowych stypendiach oraz innych formach pomocy dla młodzieży akademickiej.

► SUMMARY

The Principle of Free Education in Public Universities in the March Constitution and in the Academic Schools Act of 1920 (with Particular Reference to the Perspective of the April Constitution and the 1997 Constitution of the Republic of Poland)

The article addresses the issue of payment for university education in the Second Polish Republic. According to Article 119 of the March Constitution, education in state and local government schools, including universities, was free. However, this constitutional declaration of free education at the university level conflicted with the practice of charging students fees between the wars. This was justified by the lack of an appropriate statutory regulation that would both *de jure* and *de facto* guarantee free education at universities. Indeed, the 1920 Law on Academic Schools did not stipulate that higher education in Poland should be free of charge.

The regular legislature – already after the 1921 Basic Law was passed – did not align the content of the Academic Schools Act with the intentions of the constitutional legislature. The interpretive practice of the time assumed that a given constitutional norm must be accompanied by an appropriate anchoring in a provision of statutory rank. However, in the Second Republic, no care was taken to ensure consistency between Article 119 of the March Constitution and the regulations of the Law on Academic Schools. Thus, in fact, students were obliged to pay tuition fees at state and local universities on a cyclical basis, as confirmed by the Supreme Administrative Tribunal in one of its rulings. The situation of students in this regard was not sufficiently improved by the scholarship system, the framework of which was defined by the 1923 Law on State Scholarships and Other Forms of Assistance for Academic Youth.

Tomasz Bojanowski

- ▶ Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
(Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw, Poland)
- ▶ e-mail: tomaszbojanowski@gmail.com
- ▶ ORCID: 0000-0001-8294-0968

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.17

CZYNNIK SĄDOWY W POSTĘPOWANIU PRZYGOTOWAWCZYM – WYBRANE ASPEKTY HISTORYCZNOPRAWNE

Abstrakt

Celem przedmiotowego artykułu jest omówienie udziału czynnika sądowego w postępowaniu przygotowawczym w ujęciu historycznym w prawodawstwie polskim. Autor zaprezentuje w tekście kształtowanie się modelu polskiego postępowania przygotowawczego od 1928 r. do aktualnego stanu prawnego. Następnie omawia cechy charakterystyczne modeli występujących we wskazanym okresie, tj. w modelu II RP, PRL i III RP. Wskazuje zakres czynności sądu w postępowaniu przygotowawczym w każdym ze wskazanych okresów z rozróżnieniem na czynności decyzyjne, kontrolne i dowodowe. Wskazuje także, że zmiany wprowadzone w okresie PRL zerwały z tradycyjnym modelem polskiego procesu karnego i postępowania przygotowawczego, który był ustanowiony w II RP.

W okresie wczesnego PRL z postępowania przygotowawczego wyrugowany został czynnik sądowy, a Kodeks postępowania karnego z 1969 r. wprowadził go jedynie w fasadowej formie. Z kolei Kodeks postępowania karnego z 1997 r. zachował szereg rozwiązań, które wprost nawiązują do postsowieckiego modelu postępowania karnego, wynikającego z rozwiązań przyjętych w latach 1944–1989, przez co pod kilkoma względami (np. dyspozycyjność sądu w tym stadium postępowania przygotowawczego, przeprowadzanie przesłuchań) odstaje od standardów zachodnich i charakteryzuje się szeregiem dysfunkcji (mimo ewolucji jaką przeszedł poprzez szereg nowelizacji). Autor wskazuje także na kierunek potencjalnych zmian polskiej procedury karnej w zakresie

roli sądu w postępowaniu przygotowawczym. Praca opiera się w szczególności na dorobku doktryny polskiego postępowania karnego oraz aktów normatywnych. Zastosowano w niej metodę formalno-dogmatyczną, teoretycznoprawną i historycznoprawną.

Słowa kluczowe: postępowanie karne, postępowanie przygotowawcze, sąd, sędzia śledczy

THE JUDICIAL FACTOR IN PRE-TRIAL PROCEEDINGS – THE SELECTED HISTORY OF THE LAW ASPECTS

Abstract

The purpose of this article is to discuss the participation of the judicial factor in pre-trial proceedings from a historical perspective in Polish legislation. The author will present in the text the formation of the model of Polish pre-trial proceedings from 1928 to the current state of the law. The author will try to discuss the characteristics of the models occurring in the indicated period, i.e. the model of the Second Republic of Poland, the People's Republic of Poland and the Third Republic of Poland. Furthermore, he will indicate the scope of the court's activities in pre-trial proceedings in each of the indicated periods with a distinction between decision-making, control and evidentiary activities. He will also try to show that the changes introduced during the period of the People's Republic of Poland broke with the traditional model of Polish criminal trial and pre-trial proceedings that was established in the Second Republic.

During the early communist period, the judicial factor was eliminated from pre-trial proceedings, and the 1969 Code of Criminal Procedure introduced it only in a facade form. On the other hand, the Code of Criminal Procedure of 1997 has retained a number of solutions that directly refer to the post-Soviet model of criminal proceedings, resulting from the solutions adopted in the years 1944–89, which in several respects (e.g. the court's availability at this stage of pre-trial proceedings, the conduct of hearings) deviates from Western standards and is characterised by a number of dysfunctions (despite the evolution it has undergone through a number of amendments). The author will also indicate the direction of potential changes to the Polish criminal procedure with regard to the role of the court in pre-trial proceedings. The work is based in particular on the achievements of the doctrine of Polish criminal procedure and normative acts. It uses the formal-dogmatic, theoretical-legal and historical-legal method.

Key words: criminal proceedings, pre-trial proceedings, court, investigating judge

1. Wstęp

Kodeks postępowania karnego (dalej: KPK) z 1928 r.¹ wprowadził model procesu karnego odwołujący się do standardów francuskich, mających swoje korzenie w napoleońskim *Code d' instruction criminelle* z 1808 r.² Przewidywał on znaczący udział czynnika sądowego w fazie postępowania przygotowawczego w postaci instytucji sędziego śledczego. Jednak tak wyznaczony zakres tego czynnika był ograniczany na skutek uprawnień prokuratora wynikających z art. 260 KPK, art. 269 par. 2 i 3 KPK oraz art. 20 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego³. W istocie KPK z 1928 zapoczątkował powolne odchodzenie od francuskiego modelu postępowania przygotowawczego (względem uregulowań państw zaborczych – Austria, Niemcy i Rosja – oraz lat 1918–1928), ale jego tradycje w polskiej myśli prawnej pozostały żywe do dziś⁴.

W II RP postępowanie przygotowawcze było prowadzone w dwóch formach – śledztwa sądowego i dochodzenia prokuratorsko-policyjnego. Dochodzenie miało na celu wyjaśnienie, czy zostało popełnione przestępstwo, kogo można o nie podejrzewać oraz czy zachodzą przesłanki warunkujące wszczęcie postępowania sądowego. Z czynności podejmowanych w czasie dochodzenia nie sporządzano protokołów, a jedynie zapiski, dlatego doktryna posługuje się także terminem tzw. „dochodzenia zapiskowego”⁵. Nie było to jednak zasadą z uwagi na art. 254 KPK z 1928 r. oraz art. 20 przepisów wprowadzających Kodeks postępowania karnego, które zaburzyły model dochodzenia zapiskowego⁶.

¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. Kodeks postępowania karnego (Dz U. 1928 nr 33, poz. 313, z późn. zm.).

² C. Kulesza, *Dyskusja nad reformą prawa karnego*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 12, s. 93.

³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. Przepisy wprowadzające kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1928 nr 33, poz. 314).

⁴ W. Nestorowicz, *Stanowisko sędziego śledczego u nas i na zachodzie*, „Głos Sądownictwa” 1932, nr 3–4; M. Materniak-Pawłowska, *Instytucja sędziego śledczego w okresie międzywojennym*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 65, 2013, z. 1; K. Eichstaedt, *Instytucja sędziego śledczego w okresie międzywojennym*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 17, 2014.

⁵ P. Kruszyński, M. Zbrojewska, *Nowy model postępowania karego ukształtowany nowelą do k.p.k. z 27 września 2013 r.*, „Palestra” 2014, nr 1–2, s. 55 i n.

⁶ J. Tylman, *Instytucja czynności sprawdzających w postępowaniu karnym*, Łódź 1984, s. 69.

Śledztwo natomiast było prowadzone przez niezawisły organ sądowy tj. sędziego śledczego, sędziego śledczego ds. wyjątkowego znaczenia⁷ lub sąd grodzki. Wskazana forma postępowania przygotowawczego była odpowiednia dla spraw należących do właściwości sądu przysięgłych lub sądu okręgowego. Celem śledztwa było wykrycie sprawców przestępstwa, wszechstronne wyjaśnienie sprawy oraz zebranie informacji dotyczących podejrzanego oraz pobudek jego działania i sposobu życia, a także utrwalenie dowodów dla sądu orzekającego w sprawie.

Sędzia śledczy miał być centralną postacią postępowania przygotowawczego. Jednak jego pozycja i uprawnienia w toku procesu były ograniczane przez szerokie uprawnienia prokuratora, co wypaczało ideę tej instytucji⁸. Należy jednak docenić, że niezawisły organ sądowy brał czynny udział w postępowaniu przygotowawczym, w tym odgrywał kluczową rolę w postępowaniu dowodowym, co podnosiło wagę pozyskanych dowodów już na wstępnym etapie procesu. Do negatywów należy zaliczyć, że sędzia śledczy nie mógł odmówić wykonania szeregu prawnych wniosków prokuratora. Co więcej, prokurator (oraz policja na polecenie prokuratora) mógł w toku dochodzenia, kiedy uznał to za potrzebne, dokonywać poszczególnych czynności, które miały moc czynności sądowych, a protokoły z tych czynności moc protokołów sądowych⁹. Doprowadziło to do zastąpienia dochodzenia prokuratorsko-policyjnego dochodzeniem prokuratorskim oraz zwiększenia wpływu protokołów policyjnych na rozprawę główną.

Już w okresie międzywojennym rozgorzała ożywiona dyskusja na temat zasadności instytucji sędziego śledczego. Pojawiały się głosy krytyczne, lecz nie zakładały one ograniczenia czynności sądowych w postępowaniu przygotowawczym w ogólności¹⁰,

⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 15 lipca 1927 r. o sędziach śledczych do spraw wyjątkowego znaczenia (Dz.U. 1927 nr 69, poz. 611).

⁸ K. Eichstaedt, *Ponownie na temat sędziego śledczego*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 1, s. 100.

⁹ J. Nisenson, M. Siewierski, *Kodeks postępowania karnego z komentarzem i orzecznictwem Sądu Najwyższego*, Warszawa 1936, s. 143–144.

¹⁰ M. Siewierski, *Uwagi krytyczne nad śledztwem i dochodzeniem według k.p.k.*, „Archiwum Kryminologiczne” 1933, z. 1, s. 95–110; M. Siewierski, *O reformę postępowania przygotowawczego*, „Archiwum Kryminologiczne” 1933, z. 2, s. 247–253; *Zagadnienia postępowania przygotowawczego (Dyskusja w Seminarium Prawa Karnego I.J.P.)*, „Archiwum Kryminologiczne” 1937, z. 3–4, s. 536–537; K. Łada-Bieńkowski, *Postulaty reformy procesu karnego (referat sprawozdawczy)*, Warszawa 1936, s. 3–4; zob. także: K. Eichstaedt, *Rola sądu w postępowaniu przygotowawczym a instytucja sędziego śledczego*, Warszawa 2009, s. 73.

a wskazywały na konkretne dysfunkcje i ograniczenia sędziego śledczego. Wskazana instytucja utrzymała się ostatecznie do roku 1949, kiedy to została zlikwidowana w wyniku stalinizacji i sowietyzacji. W tym okresie rozpoczęto proces wprowadzania nowego modelu procedury karnej, w tym postępowania przygotowawczego. Model obowiązujący w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nie przewidywał istnienia instytucji sędziego śledczego, do której nie powrócono także w nowym Kodeksie postępowania karnego z 1997 r.¹¹ Co więcej od 1997 r. do dziś pojawiają się postulaty wprowadzenia instytucji nawiązującej do sędziego śledczego (sędziego do spraw postępowania przygotowawczego lub sędziego do spraw śledztwa)¹².

Tematem niniejszego opracowania będzie omówienie wybranych zagadnień historycznoprawnych dotyczących roli czynnika sądowego w modelu postępowania przygotowawczego w ujęciu porównawczym na przykładach II RP, PRL i III RP w szczególności pod kątem dyskusji na temat roli sądu w postępowaniu przygotowawczym, a w konsekwencji przywrócenia i funkcjonowania instytucji sędziego śledczego lub wprowadzenia sędziego ds. postępowania przygotowawczego w polskim procesie karnym. Przedmiotowe zagadnienie pozostaje nadal aktualne w obliczu dyskusji nad reformą sądownictwa oraz modelem postępowania karnego. W opracowaniu zostaną zastosowane metody badawcze właściwe dla nauk prawnych tj. formalno-dogmatyczna, teoretycznoprawna i historycznoprawna.

¹¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. 2022, poz. 1375, z późn. zm).

¹² Zob. K. Eichstaedt, *Rola sądu w postępowaniu przygotowawczym a instytucja sędziego śledczego*, Warszawa 2009; C. Kulesza, *Sędzia śledczy w modelu postępowania przygotowawczego na tle prawnoporównawczym*, Białystok 1991; idem, *Sędzia śledczy w współczesny proces karny (na tle prawnoporównawczym)*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 7, s. 20 i n.; P. Kruszyński, M. Warchoł, *Pozycja sędziego śledczego na tle modeli postępowania przygotowawczego (cz. 1)*, „Palestra” 2008, nr 3–4, s. 49 i n. oraz (cz. 2) Nr 5–6, s. 44 i n.; J. Tylman, *Uwagi o modelu postępowania przygotowawczego*, [w:] *Węzłowe problemy procesu karnego*, red. P. Hofmański, Warszawa 2010, s. 91 i n.; T. Grzegorzczak, *Kilka refleksji na temat sugestii wprowadzenia instytucji sędziego śledczego*, [w:] op. cit., s. 105 i n.; P. Kruszyński, M. Warchoł, *Sędzia śledczy. Argumenty za i przeciw*, [w:] op. cit., s. 115 i n.; C. Kulesza, *Sędzia śledczy na tle zmian europejskich modeli postępowania przygotowawczego*, [w:] op. cit., s. 124 i n.; R.A. Stefański, *Krytycznie o obecnym modelu postępowania przygotowawczego*, [w:] op. cit., s. 146 i n.; M. Kościelniak-Marszał, *Sędzia śledczy w ujęciu prawnohistorycznym*, [w:] op. cit., s. 167 i n.

2. Uprawnienia sędziego śledczego w Kodeksie postępowania karnego 1928 r.

Przedmiotowe rozważania należy zacząć od omówienia pozycji i uprawnień sędziego śledczego w II RP z uwagi na aktualność niniejszego zagadnienia w doktrynie. Ponadto pozwoli to na przedstawienie procesu dekonstrukcji modelu przedwojennego, który wyrażał się przede wszystkim w wyposażaniu organów władzy wykonawczej, tj. prokuratorów, policję oraz służby bezpieczeństwa w kompetencje, które do tej pory były zarezerwowane dla niezawisłego organu sądowego tj. sędziego śledczego¹³.

Na wstępie należy wskazać na kilka kwestii podstawowych. Zgodnie z teorią procesu karnego czynności sądu w postępowaniu przygotowawczym mogą mieć następujący charakter¹⁴:

1. decyzyjny – zakładają bezpośrednie podejmowanie decyzji procesowych będących wynikiem uprzedniej kontroli postępowania przygotowawczego pod względem prawnym i merytorycznym¹⁵;
2. kontrolny – sprawowanie kontroli instancyjnej konkretnych decyzji organów postępowania przygotowawczego, czyli badaniu w zakresie prawidłowości i wszechstronności rezultatów podjętych czynności¹⁶;
3. dowodowy – podejmowanie określonych czynności procesowych (dowodowych) zastrzeżonych dla sądu¹⁷.

¹³ K. Eichstaedt, *Rola sądu w postępowaniu przygotowawczym a instytucja sędziego śledczego*, Warszawa 2009 s. 73.

¹⁴ Zob. K. Eichstaedt, *Czynności sądu w postępowaniu przygotowawczym w polskim prawie karnym*, Warszawa 2008.

¹⁵ K. Malinowska-Krutul, *Czynności sądowe w postępowaniu przygotowawczym*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 10, s. 65–66.

¹⁶ C. Kulesza, *Postępowanie przygotowawcze. Rozwiązania modelowe*, [w:] *Nowe uregulowania prawne w kodeksie postępowania karnego z 1997 r.*, red. P. Kruszyński, Warszawa 1997, s. 269–270.

¹⁷ J. Grajewski, L.K. Paprzycki, S. Steinborn, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. I, Kraków 2006, s. 893.

Powyższy podział będzie pomocny w kontekście dalszej części artykułu, ponieważ w najlepszy sposób pozwala przedstawić rolę sądu w stadium przygotowawczym¹⁸.

Jak wcześniej wspomniano, KPK z 1928 r. przewidywał szeroki udział sądu w postępowaniu przygotowawczym i czynił sędziego śledczego organem postępowania przygotowawczego, który był skupiony tylko na tym wycinku procesu. W myśl zaprezentowanego podziału należy wskazać czynności sędziego śledczego podejmowane w toku śledztwa i dochodzenia, które wyrażają istotną rolę tego organu w postępowaniu przygotowawczym.

Trzon uprawnień sędziego śledczego jako organu prowadzącego śledztwo stanowił szeroki katalog czynności decyzyjnych. Wszczytał on śledztwo, a jeśli nie zgadzał się z wnioskiem prokuratora w tym zakresie, przysyłał sprawę do sądu grodzkiego. Mógł zarządzić przymusowe doprowadzenie świadka, a w przypadku jego niestawiennictwa ukarać go grzywną. Do jego kompetencji należało zarządzanie aresztu świadka, który odmawiał złożenia zeznań lub przysięgi. W przypadku odmowy wydania rzeczy znalezionej w wyniku przeszukania miał prawo ukarać taką osobę. Sędzia śledczy stosował wszystkie środki wychowawcze oraz zapobiegawcze w toku postępowania przygotowawczego. Do czynności sędziego śledczego należało również przedłużenie aresztu podejrzanego, jednak najwyżej o miesiąc, ponieważ zgodnie z przepisami KPK z 1928 r. nie mógł on wydać dalszego przedłużenia. W toku śledztwa mógł zarządzić poszukiwanie oskarżonego (w toku dochodzenia niniejsze uprawnienie przysługiwało prokuratorowi). Zarządzał także poszukiwania listem gończym oraz wydanie listu żelaznego.

Sędzia śledczy był związany szeregiem wniosków prokuratora, między innymi uzupełniał śledztwo, a także uchylał lub zmieniał środek zapobiegawczy na jego wniosek, a także umarzał śledztwo na jego żądanie. Do jego zadań należało również odebranie przedmiotów stanowiących dowód przestępstwa, uzyskanych przez przestępstwo lub podlegających konfiskacie. W przypadku, gdy nie czynił tego sędzia, zatwierdzał on przedmiotową czynność wykonaną przez prokuratora. Sędzia śledczy mógł zażądać wydania przez urzędy pocztowe, telegraficzne i kolejowe korespondencji lub przesyłek,

¹⁸ M. Kurowski, P. Sydor proponują podział na czynności: kontrolno-decyzyjne, decyzyjno-śledcze i śledcze; M. Kurowski, P. Sydor, „Śledcze” czynności sądowe w postępowaniu przygotowawczym w aspekcie praktycznym, „Przegląd Sądowy” 2011, nr 1, s. 98–108.

wysyłanych przez oskarżonego, czy też adresowanych na jego nazwisko. Decydował on także o przepadku kaucji lub o ściągnięciu sumy poręczenia. Ponadto do niego należało wydanie decyzji zezwalającej stronom na przeglądanie akt i robienie odpisów oraz otrzymywanie uwierzytelnionych odpisów w toku trwania śledztwa. Jeżeli zachodziła potrzeba dokonania czynności śledczej poza okręgiem sądu grodzkiego mającego siedzibę w tej samej miejscowości co sędzia prowadzący śledztwo albo przesłuchania osoby przebywającej poza takim okręgiem, wówczas sędzia zwracał się do miejscowego sędziego śledczego lub sądu grodzkiego z prośbą o dokonanie takiej czynności. Podejmował również decyzję w zakresie badania stanu zdrowia psychicznego oskarżonego, w tym także zarządzenie przeprowadzenia obserwacji psychiatrycznej.

Katalog czynności kontrolnych był zdecydowanie węższy niż zakres czynności decyzyjnych sędziego śledczego. Należy wskazać na zależność pomiędzy zakresem tych czynności – gdy wprowadzany jest operatywny organ sądowy w postępowaniu przygotowawczym, co do zasady jest on wyposażony w szeroki katalog czynności decyzyjnych i dowodowych oraz nieco węższy kontrolnych. Sędzia śledczy w II RP kontrolował prokuratora poprzez rozpoznanie zażalenia na postanowienie w przedmiocie: dowodów rzeczowych w razie umorzenia dochodzenia oraz w przypadku zażalenia na postanowienie prokuratora apelacyjnego o odmowie uwzględnienia zażalenia na orzeczenie w przedmiocie odmowy ścigania lub umorzenia dochodzenia.

Sędzia śledczy posiadał szerokie uprawnienia do przeprowadzania czynności dowodowych. Do niego należało przesłuchiwanie świadków, biegłych, a także dokonywanie oględzin miejsca, rzeczy lub ciała. Był uprawniony do przesłuchania świadka pod przysięgą tylko wtedy, gdy zaszło uzasadnione przypuszczenie, że świadek bez przysięgi nie powie prawdy, lub że nie stawi się na rozprawę główną z powodu przeszkód niedających się usunąć lub zbyt trudnych do usunięcia, albo z powodu znacznej odległości miejsca pobytu. W przypadku zatrzymania podejrzanego – był on doprowadzany do najbliższego sędziego śledczego lub sądu grodzkiego, który przesłuchiwał zatrzymanego i po zapoznaniu się z zebrany materiał dowodowy mógł zarządzić aresztowanie bądź wypuścić go na wolność. Oskarżonego, dostawionego do sędziego śledczego, sędzia śledczy obowiązany był natychmiast przesłuchać i w ciągu maksymalnie dwudziestu czterech godzin od chwili „dostawienia” wydać postanowienie o jego aresztowaniu lub wypuszczeniu na wolność. Sędzia śledczy przeprowadzał rewizję w przypadkach niecierpiących zwłoki, a gdy polecenie sądowe nie mogło być wydane przed rewizją, to do niego należało jej zatwierdzenie.

Trzeba wskazać, że w przypadkach niecierpiących zwłoki w toku dochodzenia sędzia śledczy dokonywał następujących czynności dowodowych na wniosek prowadzącego dochodzenie: przesłuchania podejrzanego; przesłuchania jako świadków pokrzywdzonego i osób, które zatrzymały lub sprowadziły podejrzanego, czy też stawiły się z nim równocześnie; ustalał ślady przestępstwa (ponieważ na rozprawie głównej ślady nie dałyby się odtworzyć bez odczytania protokołu wymienionej czynności); przesłuchania pod przysięgą świadka, którego zeznanie ma doniosłe znaczenie, a zachodzi obawa, że świadek nie stawi się na rozprawę główną z powodu przeszkód niedających się usunąć lub zbyt trudnych do usunięcia, albo z powodu znacznej odległości miejsca pobytu; przesłuchania pod przysięgą świadka, którego zeznanie ma doniosłe znaczenie, a zachodzi obawa, że świadek bez przysięgi nie powie prawdy; zbadania stanu umysłowego podejrzanego; przesłuchania świadka zamieszkałego poza okręgiem sądu okręgowego lub wydziału zamiejscowego.

Z tak przedstawionej pozycji sędziego śledczego wynika, że brał on czynny udział w postępowaniu przygotowawczym i podejmował głównie czynności decyzyjne oraz dowodowe. Niestety, był związany prawnymi wnioskami prokuratora, co krępowało go w toku śledztwa. Ponadto był obciążony szeregiem czynności kancelaryjnych i informacyjnych w stosunku do stron procesu, co miało negatywny wpływ na sprawność oraz szybkość postępowania. Niemniej spełniał swoją rolę bieżącej obecności czynnika sądowego w postępowaniu przygotowawczym oraz realnego oddziaływania na to stadium w duchu praworządności.

3. Zakres czynności sądowych w modelu postępowania przygotowawczego PRL

Rola sędziego śledczego w II RP była stopniowo ograniczana, jednak władze sanacyjne nie zdecydowały się na likwidację tej instytucji pomimo silnego nacisku środowisk prawniczych¹⁹. Po wojnie postępowanie przygotowawcze – tak jak cały proces karny – opierało się na regulacjach przedwojennych (KPK 1928). Jednak zostało szybko

¹⁹ Dz.U. 1932 nr 10, poz. 60; Dz.U. 1932 nr 60, poz. 573; Dz.U. 1932 nr 73, poz. 662; Dz.U. 1938 nr 89, poz. 609; Dz.U. 1938 nr 24, poz. 213.

dostosowane do realiów ustroju PRL – pierwsze zmiany zostały wprowadzone w latach 1944–1948²⁰, następne w latach 1949²¹ i 1950²² oraz w 1955 r.²³

W 1949 r. zlikwidowano instytucję sędziego śledczego oraz ujednolicono postępowanie przygotowawcze, rezygnując z podziału na śledztwo sądowe i dochodzenie prokuratorsko-policyjne. Obowiązującą formą było dochodzenie prowadzone przez prokuratora lub Milicję Obywatelską²⁴ oraz organy Służby Bezpieczeństwa pod nadzorem prokuratora. Czynności dokonywane dotychczas przez sędziego śledczego zostały przeniesione na wymienione organy postępowania przygotowawczego, w szczególności na prokuratora.

Zmiany wprowadzane w systemie prawnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej były wzorowane na tych podejmowanych w Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich²⁵. W zakresie procesu karnego uwidoczniło się to przede wszystkim w wyodrębnieniu Prokuratury ze struktur sądownictwa i podporządkowaniu władzy wykonawczej, tj. Radzie Państwa.

W 1955 r. postanowiono przywrócić podział stadium przygotowawczego na śledztwo i dochodzenie²⁶. Przedmiotowa zmiana miała charakter porządkujący, ponieważ

²⁰ Dekret PKWN z dnia 1 grudnia 1944 r. o częściowej zmianie kodeksu postępowania karnego (Dz.U. 1944 nr 13, poz. 70); Dekret z dnia 6 czerwca 1945 r. o zmianie przepisów kodeksu postępowania karnego (Dz.U. 1945 nr 25, poz. 148); Dekret z 19 sierpnia 1946 r. o zmianie niektórych przepisów postępowania karnego (Dz.U. 1946 nr 43, poz. 249); Dekret z dnia 23 stycznia 1947 r. o opłatach sądowych w sprawach karnych (Dz.U. 1947 nr 19, poz. 73) oraz dekret z dnia 3 kwietnia 1948 r. o zmianie kwot pieniężnych w przepisach kodeksu postępowania karnego (Dz.U. 1948 nr 20, poz. 136).

²¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 1949 r. o zmianie przepisów postępowania karnego (Dz.U. 1949 nr 32, poz. 238).

²² Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o zmianie przepisów postępowania karnego (Dz.U. 1950 nr 38, poz. 348.); Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1950 nr 38, poz. 346).

²³ Dekret z dnia 21 grudnia 1955 r. o zmianie przepisów postępowania karnego (Dz.U. 1955 nr 46, poz. 309).

²⁴ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7 października 1944 r. o Milicji Obywatelskiej (Dz.U. 1944 nr 7, poz. 33).

²⁵ H. Świątkowski, *Doniosłe reformy wymiaru sprawiedliwości*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1950, nr 8–9, s. 3.

²⁶ Dekret z dnia 21 grudnia 1955 r. o zmianie przepisów postępowania karnego (Dz.U. 1955 nr 46, poz. 309).

obie formy miały równorzędne znaczenie prawne oraz pełniły tożsame funkcje, ale różniły je organy prowadzące postępowanie i rodzaje przestępstw, które są przedmiotem postępowania. Do postępowania przygotowawczego wprowadzono instytucje przedstawienia zarzutów²⁷ i zlikwidowano tzw. areszt obligatoryjny²⁸. Zmiany wprowadzone w roku 1955 wzmocniły nadzór prokuratora nad postępowaniem przygotowawczym, a także uczyniły go odpowiedzialnym za jego prawidłowy przebieg.

Z kolei w 1958 r. wprowadzono możliwość ustanowienia dla oskarżonego obrońcy z urzędu, gdy nie posiada obrońcy z wyboru na etapie postępowanie przygotowawczego²⁹.

Wynika z tego, że zmiany przeprowadzane w okresie 1944–1969 r. doprowadziły do eliminacji czynnika sądowego z postępowania przygotowawczego. Czynności sędziów śledczych zostały przekazane prokuratorom, co wpisywało się w sowiecki model postępowania karnego. Zdaniem Mieczysława Siewierskiego „obecny (po reformach w 1958 r.) model postępowania przygotowawczego zdał egzamin życiowy i stworzył zarówno korzystne warunki do ścigania przestępstw, jak i dostateczne gwarancje dla stron”³⁰.

W 1969 r. uchwalono nowy Kodeks postępowania karnego, który petryfikował zmiany wprowadzone w duchu sowieckim³¹. Niemniej wprowadzono do postępowania przygotowawczego (w fasadowej formie) czynnik sądowy. Czynności sądu miały charakter decyzyjny i w wąskim zakresie kontrolny.

Do decyzji podejmowanych przez sąd zaliczano: przedłużanie przez sąd wojewódzki na wniosek prokuratora wojewódzkiego tymczasowego aresztowania w przypadku, gdy trwało ono łącznie dłużej niż sześć miesięcy; orzekanie o przepadku poręczenia lub o ściągnięciu sumy poręczenia; orzekanie o wydaniu listu żelaznego.

²⁷ L. Penner, *O zmianie przepisów kpk*, „Nowe Prawo” 1956, nr 2; L. Schaff, *Nowa reforma postępowania przygotowawczego*, „Państwo i Prawo” 1956, nr 3.

²⁸ J. Haber, *Rozwój prawa karnego procesowego w Polsce Ludowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1964, t. 26, z. 4, s. 135–142.

²⁹ Ustawa z dnia 28 marca 1958 r. o zmianie przepisów postępowania karnego (Dz.U. 1958 nr 18, poz. 76).

³⁰ M. Siewierski, *Koncepcja kodyfikacyjna postępowania przygotowawczego*, „Problemy Kryminalistyki” 1961, nr 29.

³¹ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1969 nr 13, poz. 96).

Z kolei kontrola sądowa czynności podejmowanych przez prokuratora ograniczała się do rozpatrywania środków odwoławczych (zażaleń) od niektórych decyzji procesowych organów postępowania przygotowawczego, a więc do badania tych decyzji od strony prawidłowości i wszechstronności wyników śledztwa oraz dochodzenia³². Należy tu wymienić rozpoznawanie zażaleń na postanowienia prokuratora: o przeprowadzeniu obserwacji psychiatrycznej oraz o jej przedłużeniu; zastosowaniu tymczasowego aresztowania i jego przedłużeniu na okres do sześciu miesięcy; warunkowym umorzeniu postępowania w zakresie warunków umorzenia.

Z powyższego wynika, że sąd nie sprawował bieżącego nadzoru nad postępowaniem przygotowawczym, ponieważ decyzje w zakresie kluczowych kwestii podejmowano w obrębie prokuratury. Kontrola miała na celu sprawdzenie prawidłowości działania organów postępowania przygotowawczego i wyciągnięcie konsekwencji prawnych w przypadku uchybień³³. Postępowanie przygotowawcze było niemal w całości zależne od prokuratora, który mógł nim dowolnie zarządzać i nie był krępowany przez czynnik sądowy. Takie rozwiązanie często prowadziło do nadużyć i naruszeń praw człowieka. KPK z 1969 r. był zmieniany wielokrotnie, ale dopiero w 1989 r. rozpoczęto proces wprowadzania rozwiązań, które zwiększały udział czynnika sądowego w postępowaniu przygotowawczym. Decyzję o pełnym stosowaniu tymczasowego aresztowania przekazano do kompetencji sądu dopiero w 1995 r.³⁴

4. Wpływ postępowania przygotowawczego PRL na uregulowania Kodeksu postępowania karnego z 1997 r.

Już w latach 80. XX wieku, a jeszcze silniej po 1989 r. rozgorzała dyskusja na temat modelu postępowania karnego oraz postępowania przygotowawczego, a razem z nią temat przywrócenia instytucji sędziego śledczego, za czym opowiadali się między

³² K. Malinowska-Krutul, *Czynności sądowe w postępowaniu przygotowawczym*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 10, s. 65–66.

³³ J. Grajewski, L.K. Paprzycki, S. Steinborn, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. I, Kraków 2006, s. 893.

³⁴ Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o zmianie Kodeksu postępowania karnego, ustawy o ustroju sądów wojskowych, ustawy o opłatach w sprawach karnych i ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. 1995 nr 89, poz. 443).

innymi Andrzej Murzynowski³⁵, Stanisław Waltoś³⁶, Alfred Kaftal³⁷, Maciej Jankowski³⁸, Cezary. Kulesza³⁹, a wcześniej Stanisław Śliwiński⁴⁰. Ostatecznie Kodeks postępowania karnego z 1997 r. nie przewidywał ani sędziego śledczego, ani śledztwa sądowego, jednak stanowił o udziale sądu w postępowaniu przygotowawczym przekładającym się na szeroki zakres czynności decyzyjnych, wąski zakres czynności kontrolnych i jedną czynność dowodową.

Na przestrzeni lat pozycja sądu uległa zmianie. Katalog czynności kontrolnych został zdecydowanie poszerzony⁴¹ – co do zasady to sąd jest właściwym organem do rozpoznawania zażaleń w postępowaniu przygotowawczym⁴², wprowadzono także wcześniej nieznanne czynności dowodowe – tzw. specjalne tryby przesłuchań⁴³.

W obecnym modelu postępowania przygotowawczego pozycję sądu kształtuje art. 298 par. 2 KPK, który wskazuje, że określone w ustawie czynności w postępowaniu przygotowawczym przeprowadza sąd. Następnie konieczne trzeba zwrócić uwagę na art. 329 KPK par. 1 stwierdzając, że sąd powołany do rozpoznania sprawy

³⁵ A. Murzynowski, *Problem wprowadzenia instytucji sędziego śledczego*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 3–4, s. 21.

³⁶ S. Waltoś, *Model polskiego procesu karnego de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 1981, z. 3, s. 34.

³⁷ A. Kaftal, *Model postępowania przygotowawczego de lege ferenda w polskim procesie*, „Studia Prawnicze” 1989, nr 1, s. 51–74.

³⁸ M. Jankowski, *Sędzia śledczy – wzmocnienie czy osłabienie pozycji sądu w postępowaniu karnym*, „Nowe Prawo” 1982, nr 7–8, s. 133–138.

³⁹ C. Kulesza, *Sędzia śledczy w polskim modelu postępowania przygotowawczego*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 6, s. 152–160.

⁴⁰ S. Śliwiński, *Zasadnicze problemy nowej kodyfikacji prawa karnego procesowego*, „Państwo i Prawo” 1968, z. 7, s. 79–94.

⁴¹ Do wejścia w życie ustawy z dnia 29 marca 2007 r. o zmianie ustawy o prokuraturze, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw sąd dokonywał czynności kontrolnych tylko wtedy, gdy wyraźnie wskazywał na to przepis szczególny. Do wskazanej daty zażalenie na postanowienie prokuratora rozpoznawał prokurator nadrzędny. W związku ze zmianą, aktualnie zgodnie z art. 465 § 2 KPK na postanowienie prokuratora przysługuje zażalenie do sądu właściwego do rozpoznania sprawy, chyba że ustawa stanowi inaczej.

⁴² E. Łuszczuk, *Kontrola czy nadzór sądu nad postępowaniem przygotowawczym*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2012, 28, s. 127–145.

⁴³ M. Kurowski [w:] *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany*, red. D. Świecki, LEX/el. 2023, art. 316; V. Kwiatkowska-Daruł, *Przesłuchanie małoletniego świadka w polskiej procedurze karnej*, Toruń 2007, s. 168.

w pierwszej instancji dokonuje na posiedzeniu przewidzianych w ustawie czynności w postępowaniu przygotowawczym, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Niniejszy przepis wskazuje na incydentalną obecność sądu w tym stadium procesu karnego oraz na dokonywanie czynności co do zasady na posiedzeniach⁴⁴.

Niemniej istnieją odstępstwa od art. 329 par. 1 KPK np. wydanie i odwołanie listu żelaznego może zarządzić właściwy miejscowo sąd okręgowy. W porównaniu do KPK 1928, gdzie co do zasady czynności sądowe były przypisane do jednego organu, w KPK 1997 są rozproszone. W związku z tym do dokonywania czynności w jednym postępowaniu przygotowawczym właściwe mogą być trzy różne sądy. Dopełnieniem regulacji jest art. 329 par. 2 KPK, który precyzuje, że sąd dokonuje czynności jednoosobowo także wtedy, gdy rozpoznaje zażalenie na czynności postępowania przygotowawczego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Postępowania przygotowawczego dotyczy także art. 465 par. 2 KPK, z którego wynika, że na postanowienie prokuratora przysługuje zażalenie do sądu właściwego do rozpoznania sprawy, chyba że ustawa stanowi inaczej. Po wskazaniu na tron regulacji należy przejść do przedstawienia poszczególnych czynności sądu we wstępnym stadium procedury karnej.

Najszerszy katalog czynności sądu w postępowaniu przygotowawczym stanowią czynności decyzyjne⁴⁵. Po pierwsze sąd zezwala na przesłuchanie osoby zobowiązanej do zachowania określonej tajemnicy, tj.: notarialnej, adwokackiej, radcy prawnego, lekarskiej i dziennikarskiej. Sąd decyduje o zatrzymaniu pism i innych dokumentów związanych z wykonywaniem funkcji obrońcy w procesie oraz o zniszczeniu przedmiotów i substancji niebezpiecznych, a także orzeka o badaniach psychiatrycznych podejrzanego związanych z obserwacją w zakładzie leczniczym. Do sądu należy zarządzenie podsłuchu procesowego oraz zniszczenie jego zapisów (kontrola i utrwalanie rozmów).

⁴⁴ T. Grzegorzczak, *Postępowanie przygotowawcze w nowym kodeksie postępowania karnego i sytuacja w nim podejrzanego*, [w:] *Nowa kodyfikacja karna. Krótkie komentarze*, z. 1, Warszawa 1997, s. 14 i n.; S. Wyciszczak, *Czynności sądu w nowym k.p.k.*, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 11, s. 48 i n.

⁴⁵ K. Eichstaedt, *Rola sądu w postępowaniu przygotowawczym*, [w:] *Czynności dochodzeniowo-śledcze i działania operacyjne policji a rola sądu w postępowaniu przygotowawczym*, red. S. Lelental, J. Kudrelek, I. Nowicka, Szczytno 2008, s. 11–18; K. Eichstaedt, *Czynności sądu w postępowaniu przygotowawczym w polskim prawie karnym*, Warszawa 2008, s. 391–398.

Sąd wydaje również szereg istotnych postanowień dotyczących aresztowania, między innymi : 1) o zarządzeniu tymczasowego aresztowania; 2) o przedłużeniu tymczasowego aresztowania; 3) wydanie europejskiego nakazu aresztowania; 4) wykonanie europejskiego nakazu aresztowania; 5) stosuje aresztowanie jako karę porządkową. Stosuje także inne środki zapobiegawcze. Sąd orzeka o przepadku przedmiotu poręczenia majątkowego oraz ściągnięciu sumy poręczenia, a także o pieniężnej karze porządkowej wobec obrońcy (pełnomocnika). Wydaje i odwołuje list żelazny. Decyduje o dopuszczeniu dowodu z zeznań świadka koronnego. Co więcej, to do sądu należą decyzje w przedmiocie przepadku przedmiotów poręczenia oraz ściągnięcia sumy poręczenia, a także stosowania przepadku jako środka zabezpieczającego. Sąd także stosuje środki zabezpieczające przy umorzeniu postępowania oraz wydaje postanowienie o warunkowym umorzeniu postępowania na wniosek prokuratora lub podmiotów określonych w art. 325d KPK.

Szeroki zakres czynności kontrolnych zasada się na rozpoznaniu zażaleń od postanowień wydanych przez prokuratora⁴⁶. Jak już wcześniej wspomniano, nie zawsze było to zasadą⁴⁷. Dotyczy to następujących spraw: 1) nałożenia kary pieniężnej na kierownika organu zobowiązanego do udzielenia wyjaśnień; 2) nałożenia kary pieniężnej na dziekana właściwej rady; 3) zachowania w tajemnicy okoliczności umożliwiających ujawnienie tożsamości świadka; 4) przeszukania; 5) zatrzymania korespondencji, przesyłek oraz wykazów połączeń telekomunikacyjnych; 6) kontroli i utrwalania rozmów telefonicznych w wypadkach niecierpiących zwłoki; 7) zatrzymania policyjnego, 8) zatrzymania prokuratorskiego; 9) zatrzymania i doprowadzenia świadka, biegłego, tłumacza i specjalisty oraz ukarania karą pieniężną; 10) orzekania środków zapobiegawczych; 11) zabezpieczenia majątkowego; 12) zaniechania ścigania; 13) wystąpienia do państwa członkowskiego Unii Europejskiej o wykonanie postanowienia o zatrzymaniu dowodów lub mającego na celu zabezpieczenie mienia; 14) kosztów postępowania przygotowawczego.

Należy wskazać, że wąski zakres czynności decyzyjnych i kontrolnych sądu zawiera także ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1197).

⁴⁶ A. Gaberle, *Funkcje kontroli instancyjnej w procesie karnym (zagadnienia podstawowe)*, [w:] *Środki zaskarżania w procesie karnym. Księga pamiątkowa ku czci prof. Z. Dody*, red. A. Gaberle, S. Waltoś, Kraków 2000, s. 199.

⁴⁷ K. Eichstaedt, *Czynności sądu w postępowaniu*, op. cit., s. 220–266.

W zakresie czynności dowodowych rola sądu jest ograniczona⁴⁸. Warto zauważyć, że autorzy KPK z 1997 r. planowali nadać sądom zdecydowanie szersze uprawnienia – między innymi prawo do przesłuchań podejrzanego w postępowaniu przygotowawczym⁴⁹. Ostatecznie wycofano się z tych rozwiązań i nigdy do nich nie powrócono. Sąd ma prawo do przesłuchania świadka lub pokrzywdzonego w określonych przypadkach. Od 1997 r. na podstawie art. 316 par. 3 KPK, sąd może przesłuchać świadka, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo, że nie będzie można przesłuchać go na rozprawie. W takim przypadku strona lub prokurator albo inny organ prowadzący postępowanie mogą zwrócić się do sądu z żądaniem przesłuchania.

Poza tym sąd jest właściwy w tzw. specjalnych trybach przesłuchań. Po pierwsze, zgodnie z art. 185a par. 1 KPK sąd może przesłuchać w charakterze świadka pokrzywdzonego, który w chwili przesłuchania nie ukończył 15 lat, w sprawach o przestępstwa popełnione z użyciem przemocy lub groźby bezprawnej lub określone w rozdziałach XXIII, XXV i XXVI Kodeksu karnego tylko wówczas, gdy jego zeznania mogą mieć istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, i tylko raz, chyba że wyjdą na jaw istotne okoliczności, których wyjaśnienie wymaga ponownego przesłuchania, lub w razie uwzględnienia wniosku dowodowego oskarżonego, który nie miał obrońcy w czasie pierwszego przesłuchania pokrzywdzonego.

Po drugie w sprawach o przestępstwa popełnione z użyciem przemocy lub groźby bezprawnej lub określone w rozdziałach XXV i XXVI Kodeksu karnego świadka, który w chwili przesłuchania nie ukończył 15 lat, przesłuchuje się w warunkach określonych w art. 185a par. 1–3 i 5, jeżeli zeznania tego świadka mogą mieć istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy – oznacza to podmiotowe i przedmiotowe rozszerzenie trybu z art. 185a KPK. Po trzecie, w sprawach o przestępstwa określone w art. 197–199 Kodeksu karnego pokrzywdzonego, który w chwili przesłuchania ukończył 15 lat, przesłuchuje się w charakterze świadka tylko wówczas, gdy jego zeznania mogą mieć istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, i tylko raz, chyba że wyjdą na jaw istotne okoliczności, których wyjaśnienie wymaga ponownego

⁴⁸ A. Ludwiczak, *Wpływ sądu na postępowanie dowodowe w postępowaniu przygotowawczym w polskim prawie karnym*, [w:] *Czynności dochodzeniowo-śledcze i działania operacyjne policji a rola sądu w postępowaniu przygotowawczym*, red. S. Lelentał, J. Kudrelek, I. Nowicka, Szczytno 2008, s. 20.

⁴⁹ T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2022, s. 914–922.

przesłuchania, lub w razie uwzględnienia wniosku dowodowego oskarżonego, który nie miał obrońcy w czasie pierwszego przesłuchania pokrzywdzonego – dalsze rozszerzenie trybu z art. 185a KPK. We tych trzech trybach przesłuchań obligatoryjny jest także udział psychologa.

Co więcej, od 1 lutego 2024 r. częścią systemu jest tryb przesłuchania dla świadków ze „specjalnymi potrzebami” tj. występującymi zaburzeniami psychicznymi, rozwojowymi, zakłóceniami zdolności postrzegania lub odtwarzania postrzeżeń. Zgodnie z art. 185e KPK przeprowadzenie czynności dowodowej w tym trybie jest możliwe w przypadku zaistnienia przesłanki negatywnego wpływu przesłuchania w normalnym trybie na stan psychiczny świadka, lub gdyby dokonanie samej czynności byłoby znacznie utrudnione z uwagi na problemy natury komunikacyjnej. Zasadniczy jest warunek istotności zeznań dla rozstrzygnięcia sprawy. W tym trybie obligatoryjny jest udział biegłego psychologa oraz biegłego w zakresie komunikacji alternatywnej⁵⁰.

Przedstawiona powyżej rola sądu w modelu wstępnego stadium procesu jest swoistym kompromisem pomiędzy śledztwem sądowym a powierzeniem postępowania przygotowawczego organowi pozasądowemu⁵¹, a także swego rodzaju hybrydą modelu francuskiego i niemieckiego. Wydaje się, że nawet zwolennicy tego modelu zauważają jego dysfunkcje, które rzutują na słabość funkcji gwarancyjnej oraz realizacji uprawnień stron w postępowaniu przygotowawczym, a także realizacji zasady kontradyktoryjności, równości i jawności w ograniczonym zakresie⁵². Co więcej – należałoby zastanowić się nad zmianą poszczególnych przepisów, które regulują poszczególne czynności w celu właściwego zabezpieczenia praw i wolności podejrzanych oraz pokrzywdzonych, a także poszerzenia katalogu czynności sądu między innymi o dokonywanie przesłuchań nie tylko w wyżej przywołanych przypadkach.

Od 1997 r. postępowanie karne było zmieniane wiele razy, jednak co do zasady były to zmiany w obrębie tego samego modelu. Tylko raz wprowadzono reformę, która na krótki czas zrywała z postsowieckim modelem postępowania karnego wzorowanym

⁵⁰ Ustawa z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 289, 535.

⁵¹ K. Eichstaedt, *Rola sądu w postępowaniu przygotowawczym*, op.cit., s. 11–18.

⁵² K. Eichstaedt, *Czynności sądu w postępowaniu przygotowawczym*, op.cit., s. 391–398.

na KPK z 1969 r.⁵³ Nie ma potrzeby analizy założeń wskazanej reformy z uwagi na jego liczne teoretyczne opracowania⁵⁴.

Do 2013 r. sąd nie był organem operatywnym, a był jedynie incydentalnie obecny w tym stadium postępowania. W porównaniu do modelu PRL oraz pierwszych lat III RP należało uznać proponowany model za krok we właściwą stronę. Przedstawiciele doktryny liczyli, że wraz z upływem czasu proces karny zerwie z tradycjami postsowieckimi i nawiąże do tradycji II RP. We wnioskach z prac Komisji Kodyfikacyjnej wskazywano na potrzebę dalszej pracy nad udoskonaleniem procedury karnej między innymi poprzez wprowadzenie w przyszłości sędziego właściwego ds. postępowania przygotowawczego⁵⁵. Przez lata katalog czynności sądowych został zdecydowanie rozszerzony, co należy ocenić pozytywnie, lecz nie poszły za tym dostosowanie funkcjonalne i organizacyjne sądu, przez co nie przekłada się to w pełni na standardy procesowe.

Należy dodać, że tzw. wielka reforma została szybko skasowana⁵⁶. Powrócono do *statusu quo* sprzed 2013 r., czyli *de facto* do modelu charakteryzującego się szeregiem dysfunkcji, który funkcjonuje do dziś z niewielkimi zmianami wynikającymi z reformy z 2019 r.⁵⁷ W międzyczasie dokonano także kontrowersyjnej nowelizacji w zakresie przepisów art. 168a i 168b KPK⁵⁸.

⁵³ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2013, poz. 1247).

⁵⁴ P. Kruszyński, M. Zbrojewska, *Nowy model postępowania karnego ukształtowany nowelą do k.p.k. z 27 września 2013 r.*, „Palestra” 2014, nr 1–2, s. 55; B. Sygit, J. Duży, *Nowa pozycja prokuratora w świetle zmian w kodeksie postępowania karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 7–8; C. Kulesza, *Rola prokuratora w znowelizowanym kodeksie postępowania karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 4, s. 5 i n; K. Dudka, *Rola prokuratora w znowelizowanym postępowaniu karnym*, „Prokuratura i Prawo”, nr 1–2, s. 63; T. Grzegorzczak, *Postępowanie przygotowawcze w świetle nowelizacji z dnia 27 września 2013 r. i rola w nim prokuratora w aspekcie sądowego stadium procesu*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 1–2, s. 30.

⁵⁵ P. Kruszyński, M. Zbrojewska, *Nowy model postępowania karnego*, op.cit., s. 58.

⁵⁶ Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 437).

⁵⁷ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019, poz. 1694).

⁵⁸ Zob. M. Skwarcow, *Formuła „zgody następczej” według treści przepisu art. 168b Kodeksu postępowania karnego*, „Palestra” 2021, nr 6; S. Brzozowski, *Wykorzystywanie dowodów*

Omawiając wady i mankamenty aktualnego modelu postępowania przygotowawczego, należy podkreślić, że tak samo jak w PRL sąd nie jest czynnikiem operatywnym w tej fazie postępowania, a jego obecność jest incydentalna i skrępowana. Wpadkowo rozpoznaje zażalenia na postanowienia wydane przez prokuratora – nie zajmuje się oceną prawidłowości prowadzonego postępowania przygotowawczego, a jedynie tych jego elementów, które są zaskarżane.

Postępowanie przygotowawcze jest podporządkowane prokuratorowi – niemal wszystkie czynności dowodowe są dokonywane przez niego i mają charakter sformalizowany. Następnie są powtarzane na rozprawie. Wynika z tego, że postępowanie dowodowe jest przeprowadzane dwukrotnie, czyli mamy do czynienia z niepotrzebnym dublowaniem postępowania⁵⁹, czego skutkiem jest przewlekłość w pracy sądów karnych⁶⁰.

Śledztwo prowadzone przez prokuratora i policję ma charakter w pełni formalny – wszystkie czynności śledcze są protokołowane, a następnie odtwarzane w sądzie. W dochodzeniu, które co do zasady prowadzi policja, sytuacja jest taka sama – czynności prowadzone w jego toku mają charakter formalny, z niewielkimi odstępstwami.

Z powyższego wynika prymat postępowania przygotowawczego wyrażający się rekapitulacją czynności dochodzeniowo-śledczych na rozprawie głównej, gdzie odczytywane są protokoły sporządzone w postępowaniu przygotowawczym oraz dokonuje się potwierdzenia wyjaśnień i uprzednio złożonych zeznań. Prymat postępowania przygotowawczego należy ocenić negatywnie z uwagi na inkwizycyjny i tajny charakter tego stadium procesu karnego oraz brak obecności stron w czynnościach dowodowych, a także braku dostępu do akt sprawy.

uzyskanych w toku kontroli operacyjnej w kontekście art. 168b Kodeksu postępowania karnego, „Palestra” 2016, nr 6; P. Daniluk, *Jeszcze raz o konstytucyjności art. 168b Kodeksu postępowania karnego (w związku z wnioskiem Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego)*, „Palestra” 2020, nr 12.

⁵⁹ P. Kowalski, *Zasada kontryktoryjności procesu karnego w świetle projektu Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego*, „Palestra” 2012, nr 7–8, s. 73; R.A. Stefański, *Postępowanie przygotowawcze: zmiany ewolucyjne, czy rewolucyjne*, [w:] *Z problematyki funkcji*, s. 37–38.

⁶⁰ Zob. M. Wielec, K. Buczkowski, K. Burdziak, M. Jankowski, P. Ostaszewski, J. Włodarczyk-Madejska, P. Bachmat, P. Banaszak, J. Klimczak, R. Szymczykiewicz, *Przyczyny przewlekłości postępowania sądowego w sprawach karnych*, Warszawa 2019.

Sformułowane cele postępowania przygotowawczego mające swój rodowód w sowieckim KPK z 1969 r. tj. „wszechstronne wyjaśnienie okoliczności sprawy” (aktualnie „wyjaśnienie okoliczności sprawy, w tym ustalenie osób pokrzywdzonych i rozmiarów szkody”) oraz „pełne zebranie, zabezpieczenie i utrwalenie dowodów dla sądu” (aktualnie „zebranie, zabezpieczenie i w niezbędnym zakresie utrwalenie dowodów dla sądu”) podkreślają ów prymat postępowania przygotowawczego. Należy przy tym dodać, że w żadnym z systemów prawnych obowiązujących w Europie Zachodniej ten etap postępowania nie odgrywa tak istotnej roli, jak w Polsce, przy jednocześnie tak ograniczonej obecności czynnika sądowego, co stanowi anachronizm we współczesnym rozumieniu istoty demokratycznego państwa prawa i zasad rzetelnego procesu.

Rozwiązania przyjęte w państwach zachodnich zakładają, że postępowanie przygotowawcze, prowadzone przez prokuratora i policję, ma charakter nieformalny, ponieważ głównym celem tej fazy postępowania prowadzonego dla prokuratora jest rozstrzygnięcie w zakresie wniesienia aktu oskarżenia do sądu lub umorzenia postępowania. Jednocześnie udział czynnika sądowego jest szeroki, w celu zapewnienia praworządności, równości, kontrydiktoryjności i sądowej ochrony praw człowieka. Z kolei do dokonywania ustaleń faktycznych właściwa jest rozprawa główna. Tak skonstruowany model zapewnia krótki czas postępowania przygotowawczego oraz właściwe rozłożenie proporcji w toku całego procesu karnego.

W związku z dysfunkcyjnym modelem sądowej kontroli postępowania przygotowawczego negatywnie należy ocenić także uregulowanie przed sąd kontroli czynności operacyjno-rozpoznawczych⁶¹. Wydaje się, że ten przedmiot spraw powinien należeć do wyspecjalizowanych sędziów, tj. sędziów odpowiedzialnych za postępowanie przygotowawcze. Podobnie sytuacja wygląda z realizacją tzw. teorii zatrutego drzewa, która nie występuje w Polsce w czystej postaci, a została zaakceptowana przez Trybunał Konstytucyjny⁶² przed uchwaleniem art. 168a i 168b KPK w obecnej formie. We wskazanych aspektach legalność tych czynności zaliczanych do tzw. pierwotnego postępowania dowodowego zapewniałby sędzia ds. postępowania

⁶¹ A. Taracha, *Sądowa kontrola czynności operacyjno-rozpoznawczych*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2003, nr 2, s. 29–42.

⁶² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt K 32/04, uzasadnienie, pkt III.2.

przygotowawczego jako instytucja wyspecjalizowana i niezawisła, a także nastawiona na niesięganie po dowody „pierwotnie skażone” w myśl koncepcji owoców zatrutego drzewa⁶³.

5. Podsumowanie

Model postępowania przygotowawczego stanowi fundamentalną kwestię w kontekście funkcjonowania sądownictwa karnego oraz stanowi o cywilizacyjnych podstawach danego systemu prawnego. Badane zagadnienie wpisuje się w nurt fundamentalnych, a zatem nietracących na aktualności i ważkości, zagadnień procesowych. Co więcej, było przedmiotem dyskusji doktrynalnych i obrosto w bogatą literaturę, a ze względu na to, iż wpisuje się w kwestie modelowania postępowań represyjnych, bogactwo literatury daleko wykracza poza piśmiennictwo polskie, a także prace wyłącznie związane z procedurą karną.

Z niniejszego opracowania wynika, że od 1928 r. w Polsce występowały trzy różne modele postępowania karnego, w tym postępowania przygotowawczego. Posiadały one swoją specyfikę i wyrażały myśl prawniczą danego okresu. Uregulowania II RP i PRL oddziałują silnie na aktualny model stadium przygotowawczego. Niestety, w niewłaściwych proporcjach – cechy modelu sowieckiego są nadto widoczne, a instytucje odpowiednie dla KPK 1928 r. są ledwie dostrzegalne.

Uregulowania KPK 1928 r. wyrażały polskie dziedzictwo prawne, które oparte było na prawodawstwie francuskim. Nie był to system idealny, ale zapewniał gwarancje procesowe i przestrzeganie praw człowieka na miarę swoich czasów. Niestety, 45 lat funkcjonowania systemu komunistycznego doprowadziło do zerwania z tradycjami prawnymi wynikającymi z I RP i II RP, silnie związanymi z kulturą prawną państw zachodnich, mającymi swe źródło w prawie rzymskim. Model narzucony po 1944 roku nie wpisywał się w europejski krąg cywilizacyjny, a co za tym idzie – jego kulturę prawną. Był charakterystyczny dla państw sowieckich, które nie zważały na pozycję jednostki i prawa człowieka, a jedynie tzw. kolektyw oraz dobro państwa socjalistycznego. W 1997 r. z uwagi na przemiany ustrojowe dokonano

⁶³ Konferencja. Nowy model postępowania przygotowawczego – sędzia śledczy, Warszawa 22 marca 2010 r., Warszawa 2010.

zmian, które należy ocenić pozytywnie. Doprowadziły do odstąpienia, w pewnym zakresie, od sowieckiego systemu postępowania karnego i zapewniały realizację szeregu umów międzynarodowych, które wpisywały się w ochronę praw i wolności człowieka⁶⁴. Niemniej jednak nie zerwano z modelem postsowieckim – nie zapewniono należytej przejrzystości działań i pozycji organów w szczególności w postępowaniu przygotowawczym. Pozostawiono szereg dysfunkcji, które pomimo dokonanych reform stanowią konkretne problemy w postępowaniu karnym.

Na podstawie przeprowadzonej analizy należy wysnuć wniosek, że aktualnie obowiązujący model postępowania przygotowawczego wynika z dziedzictwa prawnego PRL, co samo w sobie należy ocenić negatywnie. Objawia się to przede wszystkim w braku obecności operatywnego organu sądowego w tym stadium postępowania karnego. Z tego wynikają kolejne dysfunkcje, takie jak właściwe określenie roli i pozycji pozostałych organów postępowania karnego, określenie kompetencji nadzorczych prokuratora w postępowaniu przygotowawczym, odpowiednia kontrola czynności operacyjno-rozpoznawczych i implementacja teorii owoców zatrutego drzewa, a także potencjalne problemy w postępowaniach międzynarodowych (w związku z planowanym przystąpieniem Polski do Prokuratury Europejskiej).

Należy podkreślić, że modelu postępowania przygotowawczego II RP, gdzie występował sędzia śledczy, nie należy traktować jako wzoru, ale jak pewien drogowskaz. Wzorem optymalnego modelu postępowania przygotowawczego dla Polski powinny być uregulowania państw zachodnich, w szczególności Unii Europejskiej, dotyczące udziału sądu w tej fazie postępowania. Z uwagi na szereg przedstawionych w niniejszej pracy czynników zasadne jest wprowadzenie sędziego właściwego ds. postępowania przygotowawczego, który prowadziłby bieżącą kontrolę w tym stadium postępowania oraz gwarantowałby przestrzeganie praw i wolności człowieka. Polski model powinien sięgnąć do modelu niemieckiego, francuskiego, włoskiego, austriackiego oraz hiszpańskiego i wprowadzić operatywny organ sądowy do postępowania karnego.

⁶⁴ Np. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 nr 61, poz. 284); Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 nr 38, poz. 167).

Proponowany postulat nie byłby jedynym lekarstwem, które uzdrowiłoby polskie postępowanie karne. Jest to raczej jeden z elementów kompleksowej reformy w duchu gwarancji sądowej ochrony praw człowieka, praworządności, transparentności, publiczności, kontradyktoryjności i obiektywizmu.

Bibliografia

Akty prawne

- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 nr 61, poz. 284).
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 nr 38, poz. 167).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 15 lipca 1927 r. o sędziach śledczych do spraw wyjątkowego znaczenia (Dz.U. 1927 nr 69, poz. 611).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1928 nr 33, poz. 313).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. Przepisy wprowadzające kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1928 nr 33, poz. 314).
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7 października 1944 r. o Milicji Obywatelskiej (Dz.U. 1944 nr 7, poz. 33).
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 1 grudnia 1944 r. o częściowej zmianie kodeksu postępowania karnego (Dz.U. 1944 nr 13, poz. 70).
- Dekret z dnia 6 czerwca 1945 r. o zmianie przepisów kodeksu postępowania karnego (Dz.U. 1945 nr 25, poz. 148).
- Dekret z 19 sierpnia 1946 r. o zmianie niektórych przepisów postępowania karnego (Dz.U. 1946 nr 43, poz. 249).
- Dekret z dnia 23 stycznia 1947 r. o opłatach sądowych w sprawach karnych (Dz.U. 1947 nr 19, poz. 73).
- Dekret z dnia 3 kwietnia 1948 r. o zmianie kwot pieniężnych w przepisach kodeksu postępowania karnego (Dz.U. 1948 nr 20, poz. 136).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 1949 r. o zmianie przepisów postępowania karnego (Dz.U. 1949 nr 32, poz. 238).
- Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1950 nr 38, poz. 346).
- Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o zmianie przepisów postępowania karnego (Dz.U. 1950 nr 38, poz. 348).

Dekret z dnia 21 grudnia 1955 r. o zmianie przepisów postępowania karnego (Dz.U. 1955 nr 46, poz. 309).

Ustawa z dnia 28 marca 1958 r. o zmianie przepisów postępowania karnego (Dz.U. 1958 nr 18, poz. 76).

Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1969 nr 13, poz. 96).

Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o zmianie Kodeksu postępowania karnego, ustawy o ustroju sądów wojskowych, ustawy o opłatach w sprawach karnych i ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. 1995 nr 89, poz. 443).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1375).

Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2013, poz. 1247).

Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 437).

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019, poz. 1694).

Ustawa z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (t.j. Dz.U. 2023, poz. 289, 535).

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt K 32/04, uzasadnienie, pkt III.2.

Literatura

Brzozowski Sebastian, *Wykorzystywanie dowodów uzyskanych w toku kontroli operacyjnej w kontekście art. 168b Kodeksu postępowania karnego*, „Palestra” 2016, nr 6.

Daniluk Paweł, *Jeszcze raz o konstytucyjności art. 168b Kodeksu postępowania karnego (w związku z wnioskiem Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego)*, „Palestra” 2020, nr 12.

Dudka Katarzyna, *Rola prokuratora w znowelizowanym postępowaniu karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 1–2.

Eichstaedt Krzysztof, *Czynności sądu w postępowaniu przygotowawczym w polskim prawie karnym*, Warszawa 2008.

Eichstaedt Krzysztof, *Instytucja sędziego śledczego w okresie międzywojennym*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2014 nr 17.

Eichstaedt Krzysztof, *Ponownie na temat sędziego śledczego*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 1.

Eichstaedt Krzysztof, *Rola sądu w postępowaniu przygotowawczym a instytucja sędziego śledczego*, Warszawa 2009.

Eichstaedt Krzysztof, *Rola sądu w postępowaniu przygotowawczym*, [w:] *Czynności dochodzeniowo-śledcze i działania operacyjne policji a rola sądu w postępowaniu przygotowawczym*, red. Stefan Lelental, Jan Kudrelek, Izabela Nowicka, Szczytno 2008.

- Gaberle Andrzej, *Funkcje kontroli instancyjnej w procesie karnym (zagadnienia podstawowe)*, [w:] *Środki zaskarżenia w procesie karnym. Księga pamiątkowa ku czci prof. Z. Dody*, red. Andrzej Gaberle, Stanisław Waltoś, Kraków 2000.
- Grajewski Jan, Paprzycki Lech K., Steinborn Sławomir, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. I, Kraków 2006.
- Grzegorzczak Tomasz, *Kilka refleksji na temat sugestii wprowadzenia instytucji sędziego śledczego*, [w:] *Węzłowe problemy procesu karnego*, red. Piotr Hofmański, Warszawa 2010.
- Grzegorzczak Tomasz, *Postępowanie przygotowawcze w nowym kodeksie postępowania karnego i sytuacja w nim podejrzanego*, [w:] *Nowa kodyfikacja karna. Krótkie komentarze*, z. 1, Warszawa 1997.
- Grzegorzczak Tomasz, *Postępowanie przygotowawcze w świetle nowelizacji z dnia 27 września 2013 r. i rola w nim prokuratora w aspekcie sądowego stadium procesu*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 1–2.
- Haber Jan, *Rozwój prawa karnego procesowego w Polsce Ludowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1964, t. 26, z. 4.
- Jankowski Maciej, *Sędzia śledczy – wzmocnienie czy osłabienie pozycji sądu w postępowaniu karnym*, „Nowe Prawo” 1982, nr 7–8.
- Kaftal Alfred, *Model postępowania przygotowawczego de lege ferenda w polskim procesie*, „Studia Prawnicze” 1989, nr 1.
- Konferencja „Nowy model postępowania przygotowawczego – sędzia śledczy”, red. Piotr Zieliński, Warszawa 2010.
- Kościelniak-Marszał Miłosz, *Sędzia śledczy w ujęciu prawnohistorycznym*, [w:] *Węzłowe problemy procesu karnego*, red. Piotr Hofmański, Warszawa 2010.
- Kowalski Piotr, *Zasada kontradiktoryjności procesu karnego w świetle projektu Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego*, „Palestra” 2012, nr 7–8.
- Kruszyński Piotr, Warchoł Marcin, *Pozycja sędziego śledczego na tle modeli postępowania przygotowawczego (cz. 1)*, „Palestra” 2008, nr 3–4.
- Kruszyński Piotr, Warchoł Marcin, *Pozycja sędziego śledczego na tle modeli postępowania przygotowawczego (cz. 2)*, „Palestra” 2008, nr 5–6.
- Kruszyński Piotr, Warchoł Marcin, *Sędzia śledczy. Argumenty za i przeciw*, [w:] *Węzłowe problemy procesu karnego*, red. Piotr Hofmański, Warszawa 2010.
- Kruszyński Piotr, Zbrojewska Monika, *Nowy model postępowania karnego ukształtowany nowelą do k.p.k. z 27 września 2013 r.*, „Palestra” 2014, nr 1–2.
- Kulesza Cezary, *Dyskusja nad reformą prawa karnego*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 12.
- Kulesza Cezary, *Postępowanie przygotowawcze. Rozwiązania modelowe*, [w:] *Nowe uregulowania prawne w kodeksie postępowania karnego z 1997 r.*, red. Piotr Kruszyński, Warszawa 1997.
- Kulesza Cezary, *Rola prokuratora w znowelizowanym kodeksie postępowania karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 4.

- Kulesza Cezary, *Sędzia śledczy na tle zmian europejskich modeli postępowania przygotowawczego*, [w:] *Węzłowe problemy procesu karnego*, red. Piotr Hofmański, Warszawa 2010.
- Kulesza Cezary, *Sędzia śledczy w modelu postępowania przygotowawczego na tle prawnoporównawczym*, Białystok 1991.
- Kulesza Cezary, *Sędzia śledczy w polskim modelu postępowania przygotowawczego*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 6.
- Kulesza Cezary, *Sędzia śledczy w współczesny proces karny (na tle prawnoporównawczym)*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 7.
- Kurowski Michał, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany*, red. Dariusz Świecki, LEX/el. 2023, art. 316.
- Kurowski Michał, Sydor Paweł, „Śledcze” czynności sądowe w postępowaniu przygotowawczym w aspekcie praktycznym, „Przegląd Sądowy” 2011, nr 1.
- Kwiatkowska-Darul Violetta, *Przesłuchanie małoletniego świadka w polskiej procedurze karnej*, Toruń 2007.
- Ludwiczak A., *Wpływ sądu na postępowanie dowodowe w postępowaniu przygotowawczym w polskim prawie karnym*, [w:] *Czynności dochodzeniowo-śledcze i działania operacyjne policji a rola sądu w postępowaniu przygotowawczym*, red. Stefan Lelental, Jan Kudrelek, Izabela Nowicka, Szczytno 2008.
- Łada-Bieńkowski Krzysztof, *Postulaty reformy procesu karnego (referat sprawozdawczy)*, Warszawa 1936.
- Łuszczak Ewelina, *Kontrola czy nadzór sądu nad postępowaniem przygotowawczym*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2012, 28.
- Malinowska-Krutul Karolina, *Czynności sądowe w postępowaniu przygotowawczym*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 10.
- Murzynowski Andrzej, *Problem wprowadzenia instytucji sędziego śledczego*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 3–4.
- Nestorowicz Władysław, *Stanowisko sędziego śledczego u nas i na zachodzie*, „Głos Sądownictwa” 1932, nr 3–4.
- Nisenson Jerzy, Siewierski Mieczysław, *Kodeks postępowania karnego z komentarzem i orzecznictwem Sądu Najwyższego*, Warszawa 1936.
- Materniak-Pawłowska Małgorzata, *Instytucja sędziego śledczego w okresie międzywojennym*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2013, t. 65, z. 1.
- Penner Leon, *O zmianie przepisów kpk*, „Nowe Prawo” 1956, nr 2.
- Schaff Leon, *Nowa reforma postępowania przygotowawczego*, „Państwo i Prawo” 1956, nr 3.
- Siewierski Mieczysław, *Koncepcja kodyfikacyjna postępowania przygotowawczego*, „Problemy Kryminalistyki” 1961, nr 29.
- Siewierski Mieczysław, *O reformę postępowania przygotowawczego*, „Archiwum Kryminologiczne” 1933, z. 2.
- Siewierski Mieczysław, *Uwagi krytyczne nad śledztwem i dochodzeniem według k.p.k.*, „Archiwum Kryminologiczne” 1933, z. 1.

- Skwarcow Marek, *Formuła „zgody następczej” według treści przepisu art. 168b Kodeksu postępowania karnego*, „Palestra” 2021, nr 6.
- Stefański Ryszard A., *Krytycznie o obecnym modelu postępowania przygotowawczego*, [w:] *Węzłowe problemy procesu karnego*, red. Piotr Hofmański, Warszawa 2010
- Stefański Ryszard A., *Postępowanie przygotowawcze: zmiany ewolucyjne, czy rewolucyjne*, [w:] *Z problematyki funkcji procesu karnego*, red. Tomasz Grzegorzczak, Jacek Izydorczyk, Radosław Olszewski, Warszawa 2013.
- Sygit Bogusław, Duży Jerzy, *Nowa pozycja prokuratora w świetle zmian w Kodeksie postępowania karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 7–8.
- Śliwiński Stanisław, *Zasadnicze problemy nowej kodyfikacji prawa karnego procesowego*, „Państwo i Prawo” 1968, z. 7.
- Świątkowski Henryk, *Doniosłe reformy wymiaru sprawiedliwości*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1950, nr 8–9.
- Taracha Adam, *Sądowa kontrola czynności operacyjno-rozpoznawczych*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2003, nr 2.
- Tylman Janusz, *Instytucja czynności sprawdzających w postępowaniu karnym*, Łódź 1984.
- Tylman Janusz, *Uwagi o modelu postępowania przygotowawczego*, [w:] *Węzłowe problemy procesu karnego*, red. Piotr Hofmański, Warszawa 2010.
- Waltoś Stanisław, *Model polskiego procesu karnego de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 1981, z. 3.
- Wielec Michał et al., *Przyczyny przewlekłości postępowania sądowego w sprawach karnych*, Warszawa 2019.
- Wyciszczak Stanisław, *Czynności sądu w nowym k.p.k.*, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 11.
- Zagadnienia postępowania przygotowawczego (Dyskusja w Seminarium Prawa Karnego I.J.P.)*, „Archiwum Kryminologiczne” 1937, z. 3–4.

► STRESZCZENIE

Czynnik sądowy w postępowaniu przygotowawczym – wybrane aspekty historycznoprawne

Artykuł dotyczy udziału czynnika sądowego w postępowaniu przygotowawczym w ujęciu historycznym w prawodawstwie polskim. Autor dokonuje analizy poszczególnych modeli, które występowały w Polsce w okresie od 1928 r. do aktualnego stanu prawnego. Wskazuje na pozytywne i negatywne strony poszczególnych modeli oraz dokonuje analizy zakresu czynności sądu w postępowaniu przygotowawczym. Artykuł wskazuje na szeroki zakres czynności sądu w postępowaniu przygotowawczym w II RP na podstawie Kodeksu postępowania karnego 1928 r. Rozważania uwzględniają rolę i pozycję sędziego śledczego zarówno w śledztwie sądowym jak i dochodzeniu prokuratorsko-policyjnym.

Następnie omawia proces dekonstrukcji modelu II RP poprzez zmiany wprowadzone w pierwszych latach PRL, charakteryzuje model czynności sądowych wprowadzony w Kodeksie postępowania karnego 1969 r. Szczegółowo omawia także zakres czynności sądu wynikający z aktualnie obowiązującego Kodeksu Postępowania karnego z 1997 r. Wynika z tego, że ten model nawiązuje do uregulowań z PRL oraz charakteryzuje się szeregiem dysfunkcji i anachronizmów. Nie należy oceniać go w całości negatywnie, ale konieczne jest wskazanie, że te unormowania odbiegają od standardów zachodnich. Finalnie autor dochodzi do wniosku, że niezbędna jest reforma procedury karnej tj. zwiększenie zakresu czynności sądowych w postępowaniu przygotowawczym w celu gwarancji praworządności, obiektywizmu i sądowej ochrony praw człowieka. Potencjalnym rozwiązaniem może być wprowadzenie instytucji sędziego właściwego ds. postępowania przygotowawczego.

► **SUMMARY**

**The Judicial Factor in Pre-Trial Proceedings –
The Selected History of the Law Aspects**

The article deals with the participation of the judicial factor in pre-trial proceedings historically in Polish legislation. The author analyses the various models that have existed in Poland from 1928 to the current state of the law. He points out the positive and negative sides of each model and analyses the scope of the court's activities in pre-trial proceedings. The article points out the broad scope of the court's activities in pre-trial proceedings in the Second Republic on the basis of the Code of Criminal Procedure of 1928. The considerations take into account the role and position of the investigating judge in both judicial investigation and prosecutor-police investigation.

Next, the author discusses the process of deconstruction of the model of the Second Republic through changes introduced in the early years of the People's Republic of Poland, followed by a characterisation of the model of court activities introduced in the Code of Criminal Procedure of 1969. He also discusses in detail the scope of court activities resulting from the Code of Criminal Procedure of 1997 (currently in force). It follows that this model refers to regulations from the People's Republic of Poland and is characterised by a number of dysfunctions and anachronisms. It should not be assessed negatively in its entirety, but it is necessary to point out that these norms diverge from Western standards. Finally, the author concludes that a reform of the criminal procedure is necessary, i.e. an increase in the scope of judicial activities in pre-trial proceedings, in order to guarantee the rule of law, objectivity and judicial protection of human rights. A potential solution could be to introduce the institution of a pre-trial judge.

Tomasz Chinciński

- ▶ Instytut Pileckiego w Warszawie
(Pilecki Institute, Warsaw)
Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu w Gdyni
(University of Business and Administration in Gdynia)
- ▶ e-mail: tomaszchincinski@gmail.com
- ▶ ORCID: 0000-0003-0726-7528

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.18

PRAWNOUSTROJOWE UWARUNKOWANIA FUNKCJONOWANIA POLICJI POLSKIEJ W SYSTEMIE OKUPACYJNYM GENERALNEGO GUBERNATORSTWA. WOKÓŁ DOKUMENTU HANSA FRANKA Z 17 GRUDNIA 1939 ROKU

Abstrakt

W publikacji zajęto się statusem prawnym polskiej policji w Generalnym Gubernatorstwie. Powstała ona w wyniku przekształcenia przedwojennej Policji Państwowej przez niemieckie władze i została, wraz z innymi instytucjami II Rzeczypospolitej, takimi jak np. sądy i prokuratury, włączona do systemu okupacyjnego. Sytuację prawną policji polskiej przedstawiono zarówno w świetle formalnie obowiązującego prawa okupacyjnego jak i w perspektywie prawa międzynarodowego, a także stanowiska polskich władz.

Podstawowym problemem badawczym określającym cel podjętego tematu jest pytanie o charakter zmian wywołanych prawotwórczą działalnością okupanta w stosunku do zastanego systemu prawnego i konwencji międzynarodowych w zakresie odtworzenia policji rodzimej. Tezy zaprezentowane w tym artykule są wynikiem analizy: 1) dokumentu Hansa Franka z 17 grudnia 1939 r. dotyczącego organizacji polskiej policji; 2) rozporządzenia Krajowej Rady Ministrów o rozwiązaniu korpusu Policji Państwowej i obowiązkach jego funkcjonariuszy z 1 sierpnia 1944 r.; 3) dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego o rozwiązaniu Policji Państwowej (tzw. granatowej policji)

z 15 sierpnia 1944 r.; 4) konwencji haskiej IV (1907) dotyczącej praw i zwyczajów wojny lądowej oraz 5) literatury przedmiotu. W pracy wykorzystano następujące metody badawcze: analizę instytucjonalno-prawną, metodę komparatystyczną, metodę leksykalną oraz metodę bezpośredniego i pośredniego ustalania faktów.

Słowa kluczowe: policja polska w Generalnym Gubernatorstwie, Hans Frank, Krajowa Rada Ministrów, Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, konwencja haska IV (1907)

**THE LEGAL-SYSTEMIC CONDITIONS FOR THE FUNCTIONING OF THE POLISH POLICE
IN THE OCCUPATION SYSTEM OF THE GENERAL GOVERNMENT.
REGARDING THE DOCUMENT BY HANS FRANK OF DECEMBER 17, 1939**

Abstract

The publication deals with the legal status of the Polish police in the General Government. This Polish police was established as a result of the transformation of the pre-war State Police by the German authorities, similarly to other institutions of the Second Republic of Poland, such as courts and prosecutor's offices, incorporated into the occupation system. The legal situation of the Polish police has been presented both in the light of the formally binding occupation law and in the perspective of international law, as well as of the position of the Polish authorities.

The basic research problem defining the goal of the topic is the question about the nature of changes caused by the law-making activities of the invader in relation to the existing legal system and international conventions in the field of restoring the domestic police. The theses presented in this publication are the result of the analysis of: (1) the document of Hans Frank of December 17, 1939 on the organization of the Polish police, (2) the regulation of the Council of Ministers at Home on the dissolution of the State Police corps and the duties of its officers of August 1, 1944, (3) the decree of the Polish Committee of National Liberation on the dissolution of State Police (the so-called navy blue police) of August 15, 1944, (4) the Hague Convention IV (1907) concerning the laws and customs of war on land and (5) subject literature. The following research methods were used in this work: institutional and legal analysis, comparative method, lexical method and the method of direct and indirect facts establishing.

Key words: Polish police in the General Government, Hans Frank, Council of Ministers at Home, Polish Committee of National Liberation, Hague Convention IV (1907)

1. Wstęp

Przedmiotem niniejszego artykułu jest umiejscowienie policji polskiej, nazywanej granatową (od koloru umundurowania), w niemieckim systemie okupacyjnym. Z tym wiąże się poszukiwanie odpowiedzi na kilka pytań. Jaką rolę wyznaczył okupant policji polskiej w ramach ustroju Generalnego Gubernatorstwa? Jak wyglądał status policji polskiej w świetle przepisów wydawanych przez władze Generalnego Gubernatorstwa? Czy policję polską w Generalnym Gubernatorstwie można uważać za zupełnie nowy twór instytucjonalny czy też można dopatrywać się w niej kontynuacji przedwojennej struktury polskiej administracji wkomponowanej w niemiecki system sprawowania władzy na podbitym terytorium? W jakim stosunku pozostawała policja polska do policji niemieckiej? Jak odnosiły się do policji polskiej polskie władze na emigracji i w kraju? Czy wprowadzone zmiany w funkcjonowaniu polskiego aparatu policyjnego mieściły się w zakresie przysługujących okupantowi uprawnień określonych konwencją haską?

W znalezieniu odpowiedzi na te pytania może pomóc analiza formalnie obowiązującego prawa niemieckiego na okupowanym polskim terytorium, przybliżenie stanowiska polskich władz wobec zmian wprowadzanych przez Niemców oraz spojrzenie na tę kwestię z perspektywy prawa międzynarodowego. Kluczowe przepisy określające organizację i rolę policji polskiej w Generalnym Gubernatorstwie zostały ujęte w dokumencie Hansa Franka z 17 grudnia 1939 r.¹ Normy z niego wynikające należy rozpatrywać w ramach systemu prawnoustrojowego wprowadzonego przez Niemców w Generalnym Gubernatorstwie, jak i kompetencji okupanta do zmian przyznawanych przez prawo międzynarodowe. Ważne jest również stanowisko polskich władz państwowych wobec roli przedwojennych funkcjonariuszy Policji Państwowej, jaką okupant wyznaczył im w ramach policji polskiej w Generalnym Gubernatorstwie.

Dokument wydany przez Franka 17 grudnia 1939 r. jest wspomniany w wielu opracowaniach poświęconych policji polskiej Generalnego Gubernatorstwa².

¹ Cf.: Archiwum Państwowe w Lublinie (dalej: APL), Batalion Policji w Zamościu 1939–1942 (dalej: BPZ), sygn. 82, Aufbau und Organisation der polnischen Polizei, 17 XII 1939, k. 5–7 (korzystałem z kopii dokumentu otrzymanej dzięki uprzejmości Marcina Przegiętki).

² A. Hempel, *Policja granatowa w okupacyjnym systemie administracyjnym Generalnego Gubernatorstwa 1939–1945*, Warszawa 1987, s. 15; idem, *Pogrobowcy klęski. Rzecz o policji „granatowej” w Generalnym Gubernatorstwie 1939–1945*, Warszawa 1990, s. 42–43, 62; M. Mączyński, *Organizacyjno-prawne aspekty funkcjonowania administracji*

Wydaje się jednak, że dotychczasowa krytyka źródłowa tego tekstu nie wyczerpuje wszystkich możliwości interpretacyjnych, pozostawiając pewne luki. Nie dokonano komparatystycznej analizy tego dokumentu, wychodzącej poza niemiecki stan prawny w Generalnym Gubernatorstwie i uwzględniającej stanowisko polskich władz oraz punkt widzenia międzynarodowego prawa wojny. Dokument ten jest wymieniany jako „rozporządzenie”³ lub „zarządzenie”⁴ regulujące organizację polskiej policji w GG i określający formalną datę jej utworzenia. Przytaczane w literaturze przedmiotu ogólne zasady dotyczące funkcjonowania policji polskiej w okupacyjnej rzeczywistości, wynikające z dokumentu Franka, nie mówią wszystkiego na temat jej usytuowania w strukturze sprawowania władzy Generalnego Gubernatorstwa. Niniejsza publikacja wskazuje na możliwość nieco odmiennych perspektyw wynikających z krytyki źródłowej wspomnianego dokumentu.

2. Forma i treść dokumentu Hansa Franka z 17 grudnia 1939 r.

Dokument Hansa Franka z 17 grudnia 1939 r. w sprawie organizacji polskiej policji nie został ogłoszony w urzędowym publikatorze jakim był „Dziennik rozporządzeń Generalnego Gubernatora dla okupowanych polskich obszarów” (niem.

bezpieczeństwa i porządku publicznego dla zajętych obszarów polskich w latach 1939–1945, ze szczególnym uwzględnieniem Krakowa jako stolicy Generalnego Gubernatorstwa, Kraków 2012, s. 300 in.; A. Misiuk, *Historia policji w Polsce. Od X wieku do współczesności*, Warszawa 2012, s. 161–163; M. Mitera, *Zwyczajny faszyzm. Położenie prawne obywateli II Rzeczypospolitej w Generalnym Gubernatorstwie 1939–1944*, Agencja Wydawnicza CB, Warszawa 2017, s. 220; M. Piątek, *Działalność tzw. „policji granatowej” w Generalnym Gubernatorstwie*, „Rocznik Polsko-Ukraiński” 2018, t. 20, s. 111–112; T. Domański, *Polnische Polizei jako narzędzie realizacji niemieckiej polityki okupacyjnej w Generalnym Gubernatorstwie*, „Premisla Christiana” 2018/2019, t. 18, s. 76–77; M. Jurgilewicz, A. Misiuk, *Policja Państwowa w II Rzeczypospolitej a Policja Polska w okresie II wojny światowej*, „Studia Politologiczne” 2019, t. 51, s. 113–114; M. Korcuć, *Niemiecka Polnische Polizei. Historyczny i państwowo-prawny kontekst funkcjonowania granatowej Policji w Generalnym Gubernatorstwie 1939–1945*, [w:] *Policja granatowa w Generalnym Gubernatorstwie w latach 1939–1945*, red. T. Domański, E. Majcher-Ociesa, Warszawa 2019, s. 30–31; H. Cwięk, *Polska Policja Generalnego Gubernatorstwa w okupacyjnym systemie bezpieczeństwa Trzeciej Rzeszy*, „Przegląd Policyjny” 2021, nr 3, s. 34–35.

³ A. Hempel, *Policja...*, s. 15, M. Korcuć, op. cit., s. 30.

⁴ A. Hempel, *Pogrobowcy...*, s. 42, 62; M. Mączyński, *Organizacyjno-prawne...*, s. 300; M. Jurgilewicz, A. Misiuk, op. cit., s. 113; A. Misiuk, op. cit., s. 161; M. Piątek, op. cit., s. 111; T. Domański, op. cit., s. 76; H. Cwięk, op. cit., s. 35.

„Verordnungsblatt des Generalgouverneurs für die besetzten polnischen Gebiete”, dalej: Dz.RGGOP)⁵. Na łamach tego dziennika urzędowego zwykle publikowano powszechnie obowiązujące na terenie Generalnego Gubernatorstwa rozporządzenia i zarządzenia oraz obwieszenia⁶. Jest to o tyle zaskakujące, że inne akty prawne z tego okresu, dotyczące funkcjonariuszy przedwojennej Policji Państwowej, były ogłaszane w Dz.RGGOP. Zostały opublikowane: odezwa Wyższego Dowódcy SS i Policji Generalnego Gubernatorstwa z 30 października 1939 r., zobowiązująca funkcjonariuszy przedwojennej Policji Państwowej do powrotu do służby do 10 listopada 1939 r.⁷ oraz rozporządzenie generalnego gubernatora z 3 listopada 1939 r. o udzieleniu wynagrodzeń ponownie zatrudnionym urzędnikom i funkcjonariuszom polskim⁸.

Nieopublikowanie w Dz.RGGOP dokumentu Hansa Franka z 17 grudnia 1939 r. może wskazywać, że był to akt prawa wewnątrznie obowiązującego. Rozporządzenia, akty prawa powszechnie obowiązującego, z reguły wchodziły w życie po ogłoszeniu⁹. Przypuszczenia te potwierdza także krytyka formalna tego źródła. Dokument ma

⁵ Ukazywał się on od 26 października 1939 r., od 1 września 1940 r. jako „Dziennik rozporządzeń dla Generalnego Gubernatorstwa” (niem. „Verordnungsblatt für das Generalgouvernement”).

⁶ Cf.: A. Wrzyszczyk, *Hierarchia aktów prawnych wprowadzonych przez okupanta niemieckiego w Generalnym Gubernatorstwie w latach 1939–1945*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 698–700; W. Kozyra, *Okupacyjna administracja niemiecka na ziemiach Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1939–1945*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 2013, t. 60, z. 1, s. 43.

⁷ Dz.RGGOP, 02.11.1939, nr 2, s. 16. Można przypuszczać, że celem tego publicznego wezwania przedwojennych funkcjonariuszy Policji Państwowej do stawienia się w niemieckich urzędach, poza ich zewidencjonowaniem, mógł być zamiar włączenia ich do służby na rzecz niemieckiego okupanta. Nie zostało to wyrażone wprost, ale może na to wskazywać, zamieszczona w odezwie, groźba surowych kar wobec tych, którzy zignorują ten apel. Cf.: T. Domański, op. cit., s. 76–77.

⁸ Dz.RGGOP, 03.11.1939., nr 4, s. 28. M. Mączyński (*Organizacyjno-prawne...*, s. 299) zwraca uwagę, że dotyczyło to policjantów, ponieważ „zgodnie z polskimi przepisami poszczególnym stopniom służbowym w korpusie Policji Państwowej przypisywane były odpowiednie kategorie urzędnicze w korpusie funkcjonariuszy państwowych”. Powołuje się na niego Frank w swoim okólniku (APL, BPZ, sygn. 82, Aufbau und Organisation der polnischen Polizei, 17 XII 1939, s. 6), podając, że „polska policja otrzyma wynagrodzenia zgodnie z rozporządzeniem o udzieleniu wynagrodzeń ponownie zatrudnionym urzędnikom i funkcjonariuszom polskim z 3.11.39”.

⁹ Tak stanowiło pierwsze wydane przez generalnego gubernatora Hansa Franka, rozporządzenie o odbudowie administracji okupacyjnych obszarów. Dopuszczało ono jednak wyjątki od tej reguły („o ile się inaczej nie postanawia”). W. Kozyra, op. cit., s. 44.

formę pisma okólnego adresowanego do szefów czterech dystryktów (w Krakowie, Radomiu, Warszawie i Lublinie). Kopie pisma miały być również przekazane starostom powiatów miejskich i wiejskich. Poniżej nagłówka z adresatami pisma znajduje się określenie tematu sprawy pisma: „Dotyczy: organizacji polskiej policji”. Przyjęta formuła dokumentu Franka z 17 grudnia 1939 r. jest typowa dla pism okólnych, których treść nie jest podawana do publicznej wiadomości¹⁰.

Na to, że nie jest to rozporządzenie, a okólnik, wskazuje również brak w nim powołania się na wolę przywódcy III Rzeszy, która stanowiła dla generalnego gubernatora upoważnienie do wydawania rozporządzeń wykonawczych. Rozpocynały się one zawsze od zwrotu: „Na podstawie par. 5 dekretu Führera i Kanclerza Rzeszy Niemieckiej o Administracji okupowanych polskich obszarów z 12 października 1939 r. rozporządzam...”¹¹.

Także sposób podpisania dokumentu sugeruje, że nie mamy do czynienia z aktem prawa powszechnie obowiązującego w postaci zarządzenia, czy rozporządzenia. Dokument został podpisany przez Hansa Franka i był kontrasygnowany przez majora żandarmerii Richera. W praktyce ustrojowej Generalnego Gubernatorstwa akty prawa powszechnie obowiązującego były podpisywane przez Franka oraz kontrasygnowane przez szefa Urzędu Generalnego Gubernatora¹².

Z treści pisma Franka z 17 grudnia 1939 r. dowiadujemy się, że „dotychczasowa polska Policja Państwowa zostaje przekształcona w policję gminną”. Jej jednostki organizacyjne miały podlegać zarządowi administracyjnemu starostów powiatów miejskich i wiejskich. Natomiast nadzór służbowy nad polskimi umundurowanymi policjantami sprawować mieli dowódcy policji porządkowej (niem. *Ordnungspolizei* – Orpo), którzy decydowali również o liczbie etatów dla poszczególnych komisariatów w miastach i posterunków na wsiach¹³. Niemiecka policja miała sprawować kontrolę nad przeprowadzaniem „rozkazanych wszystkich policyjnych zadań”, które miały być

¹⁰ Cf.: APL, BPZ, sygn. 82, Aufbau und Organisation der polnischen Polizei, 17.12.1939, k. 5.

¹¹ Cf.: A. Sulczyński, *Sądownictwo polskie w Generalnym Gubernatorstwie 1939–1945*, Warszawa 2020, s. 29.

¹² Cf.: A. Wrzyszczyński, *Hierarchia...*, s. 698.

¹³ APL, BPZ, sygn. 82, Aufbau und Organisation der polnischen Polizei, 17 XII 1939, k. 5–7. Zarządzenie regulujące rozmieszczenie terytorialne i zależność polskiej policji od starostów zostało wydane przez Wyższego Dowódcę SS i Policji w Generalnym Gubernatorstwie

wykonywane przez polską policję „niezwłocznie i bezwzględnie”. Frank zastrzegł, że „złe wykonanie lub odmowa wykonania wydanych rozkazów, zostaną ukarane natychmiastowym odizolowaniem, szczególną karą, ewentualnie śmiercią”¹⁴.

W miastach i powiatach ustanowieni zostali polscy komendanci policji gminnej. Zabronione zostało jednak odtworzenie stanowiska komendanta dla całej struktury policyjnej. Do polskiej policji gminnej mieli zostać zaangażowani dotychczasowi funkcjonariusze przedwojennej Policji Państwowej, o ile nie były wnoszone przeciwko nim polityczne zastrzeżenia. Przedwojenni policjanci, którzy dotąd jeszcze się nie zameldowali, mieli „niezwłocznie stawić się do służby”. Wezwanie to dotyczyło także tych przedwojennych polskich policjantów, którzy znajdowali się na ziemiach wcielonych do Rzeszy. Polska policja miała być ulokowana w miarę możliwości w dotychczasowych budynkach przedwojennej policji. Także przedwojenne pozostać miało umundurowanie polskich policjantów. Usunięto jedynie z czapek policyjnych polskiego orła, dopuszczając możliwość zastąpienia go herbem miasta lub powiatu. W przypadku, gdyby polscy policjanci nie posiadali munduru, mieli oni postugiwać się zielonymi opaskami na ramieniu z nadrukiem w niemieckim i polskim języku „Polizei”. Zorganizowanie brakujących mundurów i pozostałego ekwipunku zostało powierzone polskim gminom. Ponadto policjanci mieli być wyposażeni w wystawione przez niemieckie starostwa legitymacje służbowe w niemieckim i polskim języku¹⁵.

Na uzbrojenie polskich policjantów składały się broń osobista i pałka gumowa. Broń długa wraz z amunicją miała być przechowywana na komisariatach i w posterunkach. Była ona wydawana pod nadzorem niemieckiej policji do wykonania zadań wymagających użycia broni palnej¹⁶.

17 czerwca 1940 r. Cf.: M. Mączyński, *Organizacyjno-prawne...*, s. 302; M. Mitera, op. cit, s. 221.

¹⁴ APL, BPZ, sygn. 82, Aufbau und Organisation der polnischen Polizei, 17 XII 1939, k. 5–7. Nakładanie tych kar należało początkowo do kompetencji niemieckiej policji oraz policyjnych sądów doraźnych. W trakcie trwania okupacji właściwe wobec polskich policjantów stało się sądownictwo SS i policji (od sierpnia 1942 r. w sprawach wykroczeń służbowych i niepolitycznych przestępstw popełnionych na służbie, od września 1943 r. we wszystkich sprawach karnych). Cf.: A. Wrzyszczyk, *Sądownictwo SS i policji w Generalnym Gubernatorstwie (stan badań)*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2013, nr 19, s. 361–365, 370.

¹⁵ APL, BPZ, sygn. 82, Aufbau und Organisation der polnischen Polizei, 17 XII 1939, k. 5–7.

¹⁶ Ibidem.

Określony w piśmie Franka obszar zadań dla polskiej policji obejmował wszelkie sprawy porządkowe, w tym bezpieczeństwo publiczne i bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Realizacja tego miała się odbywać poprzez patrolowanie ulic w celu ochrony porządku publicznego, kontrolę działalności targowisk i drobnej wytwórczości, nadzorowanie cen oraz ściąganie opłat na rzecz okupanta. Właściwość podmiotowa policji granatowej ograniczona została do polskiej ludności¹⁷, z wyłączeniem Ukraińców i podhalańskich górali. Na obszarach zamieszkałych przez te grupy etniczne miała funkcjonować niemiecka policja pomocnicza, składająca się z Ukraińców i górali¹⁸.

Przestępstwami kryminalnymi miała się zajmować oddzielna struktura umiejscowiona w ramach miejskich i powiatowych komisariatów policji polskiej. Były to specjalne oddziały policji kryminalnej, składające się z byłych funkcjonariuszy urzędów śledczych przedwojennej Policji Państwowej. Nadzór nad działalnością polskiej policji kryminalnej mieli pełnić dowódcy policji bezpieczeństwa (*Sicherheitspolizei* – Sipo)¹⁹.

3. Skutki formalnoprawne dokumentu Hansa Franka z 17 grudnia 1939 r. w świetle prawa wewnętrznego²⁰ obowiązującego w GG

Można przyjąć, że pismo Franka z 17 grudnia 1939 r. dotyczące organizacji polskiej policji stanowi swoisty zbiór przepisów określających jej podporządkowanie, strukturę, zadania, kompetencje i sposób działania w okupacyjnej rzeczywistości. Swoją formą i charakterem bardziej przypomina okólnik z poleceniem służbowym, zawierający

¹⁷ Ibidem. Frank w swoim piśmie nie sprecyzował, czy określenie „der polnischen Bevölkerung” oznaczać miało przedwojennych obywateli polskich, czy tylko ludność etnicznie polską. Nie zostało także podane, czy policja polska była właściwa wobec Żydów do czasu utworzenia gett i powołania żydowskiej służby porządkowej.

¹⁸ APL, BPZ, sygn. 82, Aufbau und Organisation der polnischen Polizei, 17 XII 1939, k. 5–7.

¹⁹ Ibidem. Policja kryminalna w 1940 r została wyodrębniona ze struktur policji polskiej i połączona z niemiecką policją kryminalną (Kripo). Stała się ona, poprzez „połączenie z organami bezpośredniego nadzoru, tj. niemieckimi urzędami policji kryminalnej”, częścią niemieckiej administracji okupacyjnej. Cf.: M. Mączyński, *Organizacyjno...*, op.cit., s. 304–305; idem, *Polskie...*, s. 155–156; A. Misiuk, op. cit., s. 163–165.

²⁰ Zachowanego w mocy częściowo prawa polskiego i prawa wprowadzonego przez Niemców w GG. Prawo obowiązujące w Rzeszy samo z siebie nie miało zastosowanie w GG. Cf. K.M. Pospieszalski, *Hitlerowskie „prawo” okupacyjne w Polsce, cz. 2: Generalna Gubernia: wybór dokumentów i próba syntezy*, Poznań 1958, s. 37.

swoisty „statut” czy „regulamin organizacyjny” niż, jak to jest utrzymywane dotąd w literaturze przedmiotu, „zarządzenie”²¹, czy „rozporządzenie”²², które w Generalnym Gubernatorstwie zaliczane były do źródeł prawa powszechnie obowiązującego i ogłaszanego²³.

Hans Frank 17 grudnia 1939 r. wydał polecenie przekształcenia przedwojennej Policji Państwowej w policję lokalną, składającą się z polskich funkcjonariuszy, którzy mieli wykonywać, pod niemiecką kontrolą, drobne funkcje porządkowe na terenie Generalnego Gubernatorstwa. Dyrektywa ta oznaczała formalne wznowienie działalności policji przedwojennej Polski oraz jej zreorganizowanie pod względem struktur, zadań i uprawnień. Wcześniej nie nastąpiła formalna likwidacja Policji Państwowej, ani zwolnienie ze służby jej funkcjonariuszy.

Na ponowne zatrudnienie, a nie nowe przyjęcie do pracy, przedwojennych polskich policjantów, wskazują zapisy wspomnianego już rozporządzenia Franka z 3 listopada 1939 r. Użyto w nim formuły: „zatrudnieni znowu”, w stosunku do urzędników i funkcjonariuszy przedwojennego państwa polskiego, którzy podjęli pracę w aparacie administracyjnym GG²⁴. W rozporządzaniu wykonawczym do tego aktu prawnego uściślono, że „za ponowne zatrudnienie w służbie publicznej uważa się tylko takie podjęcie się działalności, która następowała na wyraźne zlecenie niemieckiego kierownika urzędu lub organu nadzorczego”²⁵.

Za tym, że nastąpiło przekształcenie, a nie likwidacja przedwojennej Policji Państwowej, przemawia także brak informacji w okólniku Franka o przejęciu jej aktywów. W rozporządzeniach generalnego gubernatora, które dotyczyły zastępowania

²¹ V. przyp. 4

²² V. przyp. 3.

²³ Zarówno rozporządzenia (*Verordnung*) jak i zarządzenia (*Anordnung*) obowiązujące na całym terytorium Generalnego Gubernatorstwa były ogłaszane w Dz.RGGOP. Największą aktywność w zakresie wydawania rozporządzeń wykazywał Hans Frank. Prawo do wydawania zarządzeń otrzymał od generalnego gubernatora wyższy dowódca SS i policji w Generalnym Gubernatorstwie. Cf.: A. Wrzyszczyk, *Hierarchia...*, s. 697–698.

²⁴ Dz.RGGOP, 03.11.1939., nr 4, s. 28.

²⁵ Rozporządzenie wykonawcze do rozporządzenia z dnia 3 listopada 1939 r. o udzieleniu wynagrodzeń znowu zatrudnionym urzędnikom i funkcjonariuszom polskim, Dz.RGGOP, 21.12.1939, nr 12, s. 210.

dotychczasowych polskich instytucji nowymi ośrodkami administracyjnymi, wspomniano o przejmowaniu majątku likwidowanego podmiotu²⁶.

Dlatego należy przyjąć, że okólnik Franka reaktywował działalność przedwojennej policji i dostosowywał ją do celów władz okupacyjnych. Z tych powodów daty 17 grudnia 1939 r. nie należy traktować jako „formalny dzień utworzenia Policji Polskiej Generalnego Gubernatorstwa”²⁷. Choć z całą pewnością przeprowadzoną przez okupanta zmianę statusu prawnego, struktury, formy i charakteru polskiego aparatu policyjnego należy uznać za daleko idącą.

Dokonane na podstawie okólnika Franka z 17 grudnia 1939 r. przekształcenia w zakresie struktury, zadań i uprawnień znacząco ograniczyły rolę i funkcje przedwojennej Policji Państwowej. Spowodowały jej włączenie do systemu okupacyjnego i objęcie niemieckim nadzorem²⁸. Stopień przeprowadzonych zmian likwidował iluzoryczną samodzielność, jaką przedwojennemu korpusowi stołecznej Policji Państwowej, której funkcjonariusze nieprzerwanie od wybuchu wojny pełnili swoje obowiązki, dawał akt kapitulacji Warszawy z 28 września 1939 r. Artykuł czwarty tego dokumentu stanowił, że warszawska policja nadal pozostanie w służbie i zajmuje się sprawami porządkowymi²⁹.

Włączenie struktur i ludzi przedwojennej Policji Państwowej do systemu okupacyjnego w Generalnym Gubernatorstwie nie oznaczało jej przekształcenia w formację niemiecką³⁰. Policję polską w GG należy traktować analogicznie jak sądownictwo

²⁶ Np.: 1) „majątek i wszelkie prawa dotychczasowego przedsiębiorstwa ‘Poczta Polska. Telegraf i Telefon’ przechodzą na administrację Generalnego Gubernatorstwa” (Rozporządzenie od administracji Poczty i Telegrafów w Generalnym Gubernatorstwie, Dz.RGGOP, 02.11.1939, nr 2, s. 12); 2) „związek gmin przejmuje czynny majątek tych byłych polskich powiatów, których obszar obejmuje” (Rozporządzenie o tworzeniu i administracji związków gmin w Generalnym Gubernatorstwie, Dz.RGGOP, 03.07.1940, cz. 1, nr 43, s. 208).

²⁷ A. Hempel, *Policja...*, s. 15; M. Mączyński, *Organizacyjno-prawne...*, s. 300.

²⁸ Cf.: M. Mitera, op. cit., s. 220; A. Hempel, *Pogrobowcy...*, s. 15.

²⁹ C. Madajczyk, *Faszyzm i okupacje 1938-1945. Wykonanie okupacji przez państwa Osi w Europie*, t. 2: *Mechanizmy realizowania okupacji*, Poznań 1984, s. 356.

³⁰ Za instytucję niemiecką uważają ją: T. Domański, op. cit., s. 77 („wbrew nazwie była to formacja niemiecka złożona w większości polskich ‘urzędników policyjnych’”); M. Korcuć, op. cit., s. 32 („formacja ta strukturalnie została potraktowana jako niemiecka policja pomocnicza na obszarze GG i włączona jako specyficzna, ‘rasowo niższa’,

polskie, które działało również w oparciu o niemieckie prawo i podlegało stałemu nadzorowi okupanta, nie będąc jednocześnie częścią niemieckich organów sądowniczych³¹. Podobnie policja polska nie stała się częścią niemieckiej policji porządkowej, a jedynie podlegała jej kontroli i nadzorowi. Nie była to sytuacja wyjątkowa. W krajach okupowanych przez III Rzeszę, w których nie podejmowano kolaboracji państwowej, Niemcy wykorzystywali urzędników niższego szczebla do umacniania swojej władzy. W tym celu rekrutowano miejscową ludność do lokalnych jednostek policji³².

Na instytucjonalną ciągłość pomiędzy przedwojenną Policją Państwową a okupacyjną policją polską wskazuje przede wszystkim ulokowanie jej w dotychczasowych budynkach oraz pozostawienie funkcjonariuszom używanych dotąd mundurów. Włączona do systemu okupacyjnego policja polska opierała się częściowo na rozwiązaniach strukturalnych wypracowanych jeszcze w czasach II Rzeczypospolitej. Zazwyczaj zachowano przedwojenne rozmieszczenie posterunków i ich strukturę wewnętrzną. Zmiany wprowadzone przez Niemców dotyczyły likwidacji struktur wyższego dowództwa – komend wojewódzkich i Komendy Głównej PP³³. Od koloru zachowanego, przedwojennego umundurowania policję polską nazywano „granatową”³⁴. Jednak w zakresie pozostawionego granatowego umundurowania wprowadzono znaczącą zmianę w postaci usunięcia z czapek policyjnych polskiego

ale podporządkowana *stricte* niemieckim organom policyjnym jako część niemieckiej policji porządkowej”). Na temat zachowania odrębności organizacyjnej pomiędzy niemiecką policją porządkową a podporządkowanymi jej jednostkami policji złożonej z miejscowej ludności. Cf.: R. Lemkin, *Rządy państw osi w okupowanej Europie. Prawa okupacyjne, analiza rządzenia, propozycje zadośćuczynienia*, tłum. A. Bieńczyk-Missala in., Instytut Solidarności i Męstwa im. Witolda Pileckiego, Warszawa 2023, s. 82–86, 96–101.

³¹ Cf.: A. Wrzyszczyk, *Nadzór Hansa Franka nad sądownictwem w Generalnym Gubernatorstwie w latach 1939-1945*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, z. 2, s. 380-385; E. Kurowska, *Procedura...*, s. 176–180.

³² Cf.: R. Lemkin, op. cit., s. 84–86, 96.

³³ Np. w Warszawie utworzono komendę miejską policji polskiej GG z funkcjonariuszy z przedwojennych komend: stołecznej i głównej, utrzymano podział na komendy obwodowe i komisariaty. Ponadto w powiecie warszawskim przywrócono komendę powiatową. Por. R. Litwiński, *Policja granatowa w okupacyjnej Warszawie w obronie bezpieczeństwa. Od podległości wobec okupanta do współpracy z polskim państwem podziemnym*, [w:] *Porządek publiczny i bezpieczeństwo w okupowanej Warszawie. Studia historyczne*, red. R. Spatek, Warszawa 2018, s. 92.

³⁴ Cf.: A. Hempel, *Policja...*, s. 20; M. Mączyński, *Polskie...*, s. 154.

godła państwowego. Niemcy postąpili tu podobnie jak w przypadku polskich sędziów w GG, którym pozostawiono przedwojenny, urzędowy strój, ale bez łańcucha, na którym znajdowało się godło państwa polskiego³⁵.

Czy pismo Hansa Franka z 17 grudnia 1939 r., zmieniające przedwojenną Policję Państwową w policję gminną, przekształcało ją w organ samorządu i czy wprowadzało nową jej nazwę własną „Policja Polska”? Termin „policja gminna” oznaczał przede wszystkim sposób jej finansowania. Niemiecka policja porządkowa była zatrudniana albo przez władze centralne Rzeszy (policja krajowa) albo przez władze gminne (policja miejska)³⁶. Ta ostatnia nie stanowiła jednak części samorządu terytorialnego, ponieważ jej działalność, podobnie jak i nadzorujących ją starostów, podlegała centralnym władzom państwowym Rzeszy³⁷.

Treść pisma Franka wskazuje, że określenie „policja polska” ma charakter potoczny. Jest pisane z małej litery jako: *die polnische Polizei* lub *die polnische Gemeindepolizei*³⁸. Użyte zostało w celu odróżnienia tej struktury od policji niemieckiej. Nie jest to *de iure* nazwa własna nowo utworzonej instytucji³⁹, choć *de facto* ten potoczny termin zastąpił oficjalną nazwę polskiej przedwojennej policji. Termin Policja Państwowa stał się dla niemieckiego okupanta niewygodny z dwóch powodów. Po pierwsze zakładałby dalsze funkcjonowanie, choćby marionetkowego, państwa polskiego. Po drugie oznaczałby utrzymanie scentralizowanej struktury policyjnej. Te dwie przyczyny podkreślałyby częściową suwerenność okupowanego terytorium.

³⁵ E. Kurkowska, op. cit., s. 164. A. Wrzyszczyk, *Okupacyjne sądownictwo niemieckie w Generalnym Gubernatorstwie 1939–1945: organizacja i funkcjonowanie*, Lublin 2008, s. 103, 107.

³⁶ Cf.: F. Neumann, *Behemot. Narodowy socjalizm – ustrój i funkcjonowanie 1933–1944*, tłum. J. Giebułtowski, 2016, s. 580.

³⁷ Dlatego nie należy traktować policji polskiej w GG jako organu samorządu, jak czyni to: A. Hempel, *Pogrobowcy...*, s. 15. Autor ten podaje, że dyrektywa Franka zmieniła „charakter polskiej policji z instytucji państwowej na organ samorządu – policję komunalną”. Ponadto w wyniku przekształceń prawnoustrojowych przedwojenny polski samorząd terytorialny uległ *de facto* likwidacji w GG. Cf.: C. Madajczyk, *Polityka III Rzeszy w okupowanej Polsce*, t. 1, Warszawa 2019, s. 250.

³⁸ APL, BPZ, sygn. 82, Aufbau und Organisation der polnischen Polizei, 17 XII 1939, k. 5–7.

³⁹ Powszechne używanie terminu „Policja Polska”, pisanego w literaturze przedmiotu dużą literą, można uznać za podejście błędne. Cf.: A. Hempel, *Policja...*, s. 15, M. Korcuć, op. cit., s. 30.

Nasuwa się pytanie, czy Hans Frank był uprawniony do wprowadzonych okólnikiem z 17 grudnia 1939 r. zmian i czy uchylały one w całości przedwojenne rozporządzenie Prezydenta RP z 6 marca 1928 r. o Policji Państwowej? Generalne Gubernatorstwo, utworzone z części okupowanych przez Niemców ziem polskich, nie weszło w skład III Rzeszy. Stanowiło ono obszar interesów niemieckich, na którym władza została przekazana dekretem Hitlera z 12 października 1939 r. generalnemu gubernatorowi, który mógł stanowić prawo poprzez rozporządzenia. Obowiązujące do chwili utworzenia GG polskie prawo miało nadal pozostawać w mocy pod warunkiem, że nie będzie kolidować z przejęciem administracji przez Rzeszę Niemiecką⁴⁰.

Dekret Hitlera uprawniał Franka do zastąpienia polskiego prawa, o ile byłoby ono sprzeczne z niemieckim porządkiem okupacyjnym, nowymi przepisami. Mógł to jednak uczynić w formie rozporządzenia i w celu ochrony interesów niemieckiej okupacji. Wydany przez Franka okólnik jest aktem normatywnym niższej rangi niż rozporządzenie. Stanowi to istotne naruszenie, zarówno względem otrzymanego na mocy dekretu Hitlera uprawnienia do zmiany prawa polskiego, jak w stosunku do zasady mówiącej, że akt prawny można zastąpić lub zmienić innym o tej samej randze.

Jednak wadliwy sposób wydania przez Franka przepisów zmieniających organizację policji nie przesądza o ich nieważności, ponieważ „w dobie wojny ustalenie, czy dany przepis (realizowany przez władze okupacyjne) jest formalnie prawidłowo wydany, nie jest istotne, istotny jest fakt, czy ten przepis był stosowany jako przepis obowiązujący”⁴¹. Z całą pewnością przepisy zawarte w okólniku z 17 grudnia 1939 r. obowiązywały na terenie GG.

⁴⁰ Dekret Führera i Kanclerza Rzeszy dla okupowanych obszarów polskich, Berlin, 12.10.1939, par. 8 ust. 1, [druk ulotny], <https://polona.pl/item/dekret-fuhrera-i-kanclerza-rzeszy-dla-okupowanych-obszarow-polskich-z-dnia-12,MTAzMjAxNw/0/#info:metadata> (dostęp: 20.04.2022). Praktyczne stosowanie tego przepisu zostało ograniczone przez to, że dekret ten nie określił „ani kręgu podmiotów uprawnionych do stwierdzenia, że należy ograniczać obowiązywanie prawa polskiego, ani jego procedury. Przepis służył zatem pozornemu utrzymaniu zgodności prawa okupacyjnego z normami prawnomiędzynarodowymi, lecz dyskrecjonalność przyznana urzędnikom niemieckim w tym zakresie uniemożliwiła stosowanie polskiego prawodawstwa”. M. J. Mazurkiewicz, *Ludobójstwo Niemiec na narodzie polskim (1939–1945). Studium historycznoprawne*, Warszawa 2021, s. 265.

⁴¹ S. Salmonowicz, *Status prawny Polaka pod okupacją niemiecką (1939–1945). Uwagi o potrzebie badań*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2016, nr 9 (3), s. 348–349.

Nawet jeśli uznać, że prawo polskie nie dawało wystarczającej ochrony interesom niemieckim w okupowanej Polsce i Frank mógł ustanowić nowe przepisy, które by to zapewniły, to zarówno forma jak i treść okólnika z 17 grudnia 1939 r. nie unieważniały przedwojennego rozporządzenia o Policji Państwowej. W piśmie Franka dotyczącym organizacji policji polskiej nie pojawia się formuła „prawo polskie sprzeczne z niniejszymi postanowieniami uchyla się”, która zazwyczaj występowała w rozporządzeniach wydawanych przez generalnego gubernatora⁴². To mogłoby sugerować, że nie przestały obowiązywać przedwojenne przepisy regulujące działalność policji. Jednak lektura wspomnianego rozporządzenia z 1928 r. wskazuje, że większość z jego przepisów straciła swoje zastosowanie w warunkach okupacyjnej rzeczywistości⁴³. Choć sam okólnik Franka z 17 grudnia 1939 r. formalnie nie znosił rozporządzenia Prezydenta RP z 6 marca 1928 r., to całokształt sytuacji prawnej pod okupacją niemiecką pozbawiał sensu normy zawarte w przedwojennym ustawodawstwie policyjnym, podobnie jak i całe prawo dowodzące istnienia państwa polskiego.

Zadanie utrzymania bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego wśród ludności polskiej, wyznaczone policji polskiej w GG przez Franka, mogło tylko pozornie wydawać się bliskie celom, do których została powołana Policja Państwowa II Rzeczypospolitej. W oczywisty sposób stało ono w sprzeczności z represyjną i zbrodniczą polityką okupacyjną oraz wykorzystaniem policji polskiej do umacniania władzy niemieckiej w podbitej Polsce. Wykluczało się ono również za sprawą normatywnego ograniczenia autonomii i sprawczości policji polskiej narzuconego okólnikiem Franka z 17 grudnia 1939 r.⁴⁴

⁴² Cf.: Rozporządzenie o zarządzie gmin polskich, Dz.RGGOP, 06.12.1939, nr 9, s. 72.

⁴³ Przede wszystkim przekształcona przez okupanta policja straciła swoją scentralizowaną formę, ograniczono jej właściwość terytorialną z ogólnopaństwowej do gminnej, wykonywane przez nią zadania sprowadzono do zakresu kompetencji niemieckiej policji porządkowej i poddano ją ścisłemu bezpośredniemu nadzorowi dowódcy Orpo. Cf.: M. Jurgilewicz, A. Misiuk, op. cit., s. 113–116; M. Mączyński, *Polskie...*, s. 154.

⁴⁴ Wydaje się zbyt dużym uproszczeniem twierdzenie: „Głównym zadaniem Polnische Polizei było utrzymanie prawa i porządku – w tym sensie była w znacznej mierze kontynuatorką przedwojennej Policji Państwowej. Rola ta jednak z czasem ewoluowała, gdyż coraz bardziej angażowano ją do działań niemieckiego aparatu bezpieczeństwa i terroru (...)” (T. Frydel, *Zwykła organizacja, nadzwyczajna przemoc państwowa. Polska policja granatowa a Zagłada we wschodniej części dystryktu krakowskiego, „Zagłada Żydów. Studia i Materiały”* 2021, nr 17, s. 108). Już wyznaczona przez Franka pozycja ustrojowa policji

4. Stanowisko polskich władz wobec skutków formalnoprawnych wynikających z dokumentu Hansa Franka z 17 grudnia 1939 r.

W dotychczasowych opracowaniach, w kwestii zachowania prawno-instytucjonalnej ciągłości pomiędzy przedwojenną Policją Państwową a policją polską w Generalnym Gubernatorstwie, nie poddano szerszej analizie stanowiska polskich władz. Warto przedstawić punkt widzenia polskich rządów na tę sprawę. Władze Polski podziemnej traktowały policję polską w GG jako część przedwojennej administracji pozostawionej przez Niemców w zaprowadzonym porządku okupacyjnym. W raporcie gen. Michała Karaszewicza-Tokarzewskiego, z początku 1940 r., dotyczącym sytuacji politycznej w okupowanym kraju, czytamy: „Poza specjalnymi zarządzeniami władz okupacyjnych (...) obowiązuje ustawodawstwo polskie, oraz pozostał polski system administracji w instancjach niższych: praca i opieka społeczna, oświata, policja, aparat fiskalny, samorząd miejski i wiejski, nad którym zarówno w administracji państwowej jak i samorządowej istnieje nadbudowa władz niemieckich”⁴⁵.

Już na początku 1940 r. komendant policji polskiej w Warszawie Marian Koziński poprzez emisariusza, swojego brata Jana Karskiego, zwrócił się do rządu polskiego na emigracji z pytaniem, czy ma dalej pełnić swoje obowiązki, czy też porzucić służbę i przejść całkowicie do działalności konspiracyjnej. Koziński proponował pozostanie w służbie przy jednoczesnym zaangażowaniu się w konspirację. Uzasadniał to tym, że „wojna skończy się za parę miesięcy i że organizacja (2) [policji polskiej] jako jednolity korpus, wyposażony w broń, wmontowany w ruch podziemny przez swoje szczyty ideowe, odegra tak dużą rolę, że nawet można zaryzykować nierozwiązywanie jej”⁴⁶.

Zarówno premier rządu emigracyjnego, gen. Władysław Sikorski, jak i komendant główny Związku Walki Zbrojnej, gen. Kazimierz Sosnkowski, wyrazili aprobatę dla

polskiej uwidoczniła sprzeczności pomiędzy jej zadaniami a celami przedwojennej Policji Państwowej

⁴⁵ Ogólny raport polityczno-gospodarczy, gen. Tokarzewski do gen. Sosnkowskiego, 10.01.1940 r., [w:] *Armia Krajowa w dokumentach 1939–1945*, t. 1: wrzesień 1939 – czerwiec 1941, red. H. Czarnocka i in., Londyn, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1990, s. 50.

⁴⁶ Raport Jana Karskiego dotyczący jego misji w roku 1940, 17.02.1944 r., cyt. za: S.M. Jankowski, *Karski. Raporty tajnego emisariusza*, Poznań 2009, s. 33.

pozostania przez Kozielowskiego w kontrolowanej przez Niemców policji polskiej. Karski, po powrocie do okupowanej Polski, nie zdążył decyzji tej przekazać bratu, ponieważ Kozielowski wraz z grupą sześćdziesięciu ośmiu funkcjonariuszy, został 7 maja 1940 r. aresztowany przez Gestapo, które rozpracowało siatkę konspiracyjną w polskiej policji w Warszawie⁴⁷.

Sikorski i Sosnkowski akceptację dla kontynuowania działalności przez przedwojennych funkcjonariuszy w podporządkowanej okupantowi policji polskiej opierali na przekonaniu, że może to również być pożyteczne dla podziemia w kraju, jak i na zaufaniu do samego Kozielskiego, któremu pozostawiano samodzielność w ocenie sytuacji i podejmowaniu decyzji. Zastrzegano jednocześnie, że w razie gdyby ta działalność przestała przynosić pożytek dla spraw walczącego kraju lub zaczęło grozić niebezpieczeństwo, to należy przejść do podziemia⁴⁸.

Dla Kozielowskiego największym dylematem była obawa, że Niemcy mogą zażądać od polskich policjantów złożenia przysięgi. Ani Sikorski, ani Sosnkowski w tej kwestii nie udzielili konkretnych wskazówek, pozostawiając Polakom w kraju wybór tego, co słuszne⁴⁹. Przewidywania komendanta warszawskiej policji polskiej miały okazać się w niedługiej przyszłości trafne.

Hans Frank 29 listopada 1940 r., zarządził przymus złożenia pisemnej deklaracji lojalności przez polskich urzędników zatrudnionych w instytucjach publicznych w GG⁵⁰. Obowiązek podpisania deklaracji posłuszeństwa wobec niemieckich władz

⁴⁷ S.M. Jankowski, *Karski...*, s. 68, 77; E.T. Wood, Stanisław M. Jankowski, *Karski. Opowieść o emisariuszu*, Kraków–Oświęcim 1996, s. 81, 85, 87.

⁴⁸ Por. S.M. Jankowski, *Karski...*, s. 68–69.

⁴⁹ Sikorski odpowiadając Karskiemu, podczas jego pierwszej misji do Francji, na pytanie o rozumienie zasady niekolaboracji, powiedział: „Nie możemy mówić cierpiącym i głodującym ludziom w Polsce, co robić. Nie śniłoby mi się nawet narzucanie swej woli. Byłoby to niemoralne. Zadanie polskiego rządu we Francji polega po prostu na dbałości o interesy Polski za granicą. (...) kolaboracja szkodzi naszej międzynarodowej pozycji na arenie politycznej. Ale Polacy w kraju powinni czynić to, co uznają za konieczne. Póki jesteśmy na obczyźnie, nie możemy wydawać rozkazów polskiemu narodowi. (...) my tutaj mamy pewność, że Polacy wybiorą właściwą drogę”. J. Karski, *Tajne państwo. Opowieść o polskim podziemiu*, tłum. G. Siwek, Kraków 2014, s.133.

⁵⁰ Tekst deklaracji brzmiał: „Zobowiązuję się moje obowiązki służbowe w posłuszeństwie wobec niemieckiej administracji wiernie i sumiennie wypełniać. Złożoną wobec byłego

objął również funkcjonariuszy policji polskiej w GG⁵¹. Miał on wejść w życie z dniem 1 stycznia 1941 r.⁵² Władze Polskiego Państwa Podziemnego, uprzedzając to, uznały jeszcze w grudniu 1940 r., że przymusowe podpisanie tej deklaracji „nie będzie uważane za uchybienie obowiązkom Polaka”. Jednocześnie zastrzegano, że złożenie tego oświadczenia o lojalności wobec okupanta nie zwalnia nikogo ze złożonej przed wojną państwu polskiemu przysięgi służbowej, ponieważ „deklaracja podpisana pod przymusem moralnym i fizycznym, tak z punktu widzenia religijnego, jak i prawa nie jest ani ważna, ani wiążąca”⁵³.

W konspiracyjnej prasie ukazało się szczegółowe uzasadnienie tego stanowiska polskich władz: „Zważywszy: 1) że zarządzenie Gen. Gub. Franka wymusza podpisanie wymienionej deklaracji groźbą natychmiastowego zwolnienia z pracy; 2) że usunięcie z instytucji publiczno-prawnych elementu polskiego naraziłoby interesy narodowe polskie na niepowetowane straty; 3) że wobec odmawiających podpisu spowodowałoby znane z bestialstwa znęcanie się wroga przez areszty,

polskiego państwa lub jego organów lub wobec którejkolwiek politycznej organizacji przysięgą wierności albo przysięgą służbową lub odpowiednim zobowiązaniem służbowym nie uważam się związany”. Cyt. za: T. Szarota, *Okupowanej Warszawy dzień powszedni. Studium historyczne*, wyd. 3, Czytelnik, Warszawa 1988, s. 104.

⁵¹ Cf.: T. Frydel, op. cit., s. 107.

⁵² Wcześniej, do końca kwietnia 1940 r., do złożenia przyrzeczenia posłuszeństwa i lojalności wobec władz niemieckich zmuszeni zostali polscy sędziowie. Cf.: A. Wrzyszczyk, *Okupacyjne...*, s. 107–108; M. Mączyński, *Organizacyjno-prawne...*, s. 299–300. W tym kontekście za zbyt daleko idące uproszczenie należy uznać stwierdzenie odnoszące się do polskich policjantów, że „Ponowne wstąpienie do służby wiązało się, podobnie zresztą jak wszystkich innych polskich pracowników w GG, z podpisaniem deklaracji o wypełnieniu swoich obowiązków w posłuszeństwie do władz niemieckich” (T. Domański, op. cit., s. 77).

⁵³ „Biuletyn Informacyjny”, 19.12.1940, [s. 8–9]. Zupełnie inne stanowisko przyjęły polskie władze wobec konieczności złożenia przyrzeczenia. przez polskich sędziów kilka miesięcy wcześniej. Wówczas twierdzono, że „złożenie takiego przyrzeczenia stoi w kolizji z przysięgą złożoną przez każdego z sędziów wobec władz Rzeczypospolitej i byłoby dowodem niedopuszczalnego oportunistycznego” („Biuletyn Informacyjny”, 26.04.1940, s. 4). Przyzwalano jedynie na „przyjmowanie zobowiązania posłuszeństwa władzom przełożonym” (Protokół dziewiętnastego posiedzenia Komitetu dla Spraw Kraju, 16.04.1940, [w:] *Protokoły posiedzeń Komitetu dla Spraw Kraju*, cz. 1: 1939–1941, red. W. Grabowski, Warszawa 2008, s. 209). Zmiana stanowiska mogła wynikać z tego, że władze Polskiego Państwa Podziemnego, kilka miesięcy później, chciały demaskować „podstępne działania propagandy niemieckiej twierdząc, że naród polski pogodził się z sytuacją i podjął współpracę z okupantem” (A. Wrzyszczyk, *Okupacyjne...*, s. 107–108).

wywożenia do obozów koncentracyjnych, bicia, masowe morderstwa etc., a więc utratę wartościowego elementu; 4) że pozbawienie pracy Polaków spowodowałoby nędzę setek tysięcy dzieci, kobiet i mężczyzn, których siły tak moralne jak i fizyczne należą do narodu i państwa polskiego i zachowane być muszą na nieuniknioną historyczną rozprawę z wrogiem i dla przyszłości”⁵⁴.

Tych przedwojennych, polskich urzędników, którzy podpisali deklarację, nadal miała obowiązywać w pierwszej kolejności wierność i posłuszeństwo wobec własnego państwa i narodu⁵⁵. A więc w optyce polskiego podziemia o kolaboracji z wrogiem nie przesądzała praca w polskiej policji, czy polskim sądownictwie w GG, ale postawa poszczególnych policjantów, sędziów, czy prokuratorów.

Z przytoczonego stanowiska władz Polski podziemnej wynika, że nie traktowały one przedwojennych policjantów, sędziów i prokuratorów włączonych do niemieckiego systemu okupacyjnego jako byłych polskich funkcjonariuszy czy urzędników, jako tych, „którzy opuścili służbę państwową (podejmując służbę w zupełnie innej formacji innego państwa)”⁵⁶. Ich działalność w warunkach niemieckiej okupacji uznawano za przymusową i podejmowaną z konieczności pod niemieckim zarządem, niestanowiącą uchybienia wobec Ojczyzny. O „opuszczeniu służby państwowej” nie było mowy. Co więcej, kontynuację służby w strukturach policji polskiej uznawano za zgodną z interesem narodowym, ponieważ pozwalała na przetrwanie funkcjonariuszom państwa polskiego.

Natomiast władze Polskiego Państwa Podziemnego piętnowały polskich urzędników i funkcjonariuszy policji granatowej, którzy pomagali Niemcom w wyniszczaniu narodu polskiego. Potępiano ich udział w łapaniach i wywożeniu Polaków na roboty do Niemiec bądź obozów⁵⁷. Na łamach „Biuletynu Informacyjnego”, w styczniu

⁵⁴ „Biuletyn Informacyjny”, 19.12.1940, [s. 8–9].

⁵⁵ E. Kurkowska, op. cit., s. 164; A. Wrzyszczyk, *Okupacyjne...*, s. 107–108.

⁵⁶ M. Korcuć, op. cit., s. 33.

⁵⁷ Oświadczenie J. Piekałkiewicza, pełnomocnika na Kraj rządu RP, piętnujące osoby pomagające Niemcom w wyniszczeniu narodu polskiego. [w:] *Armia...*, t. 6: *Uzupełnienia*, red. Z. Bokiewicz, i in., Londyn, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1990, s. 260–261. Nie zgadzano się także na dobrowolne wstępowanie Polaków do służby pomocniczej okupanta w akcji antyżydowskiej. Cf. Wezwanie władz podziemnych do niepomagania Niemcom w żadnej akcji antyżydowskiej, [w:] idem, s. 177.

1941 r. tłumaczono, że „praca u okupanta na chleb codzienny – to gorzki, ale nie uwłaczający mus życia”. Natomiast „dążenie do podniesienia swej stopy życiowej (...) za cenę gorliwej z okupantem współpracy – to obrzydliwość, której na imię oportunizm”. Jednocześnie podkreślano, że „nie sam fakt pracy dla okupanta czy służby u okupanta jest przestępstwem wobec Rzeczypospolitej, ale sposób w jaki ta praca czy służba jest wykonywana”. Za szczególnie szkodliwe dla polskiego społeczeństwa uznawano zachowania policjantów grantowych. Zarzucano im, że „policja, której nikt nie ośmieli się nazwać polską specjalnie zasłużyła sobie na karę i zdecydowaną pogardę. Ci granatowi szubrawcy, wyciskający z kogo mogą łapówki, uciekający się do pogroźek i szantażów, prężący się przed każdym szwabem, dali pokaz takiego upadku godności ludzkiej i narodowej, że nie zasługują na żadne usprawiedliwienie”⁵⁸.

Gorliwe wypełnianie służby przez funkcjonariuszy policji polskiej w GG spotkało się z jeszcze bardziej zdecydowaną reakcją władz podziemnych. Kierownictwo Walki Cywilnej wydało, prawdopodobnie w 1942 r., odezwę, w której przypominano, że „Naród Polski i Rząd Polski ma prawo wymagać, aby służba zawodowa granatowych policjantów nie obrażała godności Polaka, nie godziła w zasadę wierności, jaką każdy Polak winien Rzeczypospolitej Polskiej, a przede wszystkim przedwojenny policjant polski, który składał w tym duchu przysięgę Rządowi Polskiemu. Przeciwnie służba Polaka w policji granatowej powinna być taka, aby dawała korzyści ludności polskiej”.

Przypominano o obowiązku podporządkowania się legalnym polskim władzom: „Każdy policjant granatowy w pełnieniu swej służby musi pamiętać, że: 1) Państwo Polskie mimo przegranej walki we wrześniu 1939 r. nie przestało istnieć, posiada ono swe władze niezależne w osobie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i powołanego przez Niego konstytucyjnie Rządu polskiego na emigracji oraz Pełnomocnika tego Rządu w kraju. 2) Państwo polskie nie zaprzestało walki z Niemcami (...) 3) Każdy obywatel polski, a przede wszystkim pracownik państwowy (policjant) z przed 1 września 1939 r. obowiązany jest słuchać nakazów wymienionych władz i organów”.

Zarazem zwracano uwagę, że „winien jest potępienia i surowej kary, taki policjant grantowy, który: a) współdziała z policją niemiecką w tępieniu objawów życia narodu; b) bierze udział w morderstwach i znęcaniu się na szkodę ludności zamieszkującej

⁵⁸ Cyt. za: T. Szarota, op. cit., s. 514.

nasz kraj; c) konfiskuje i rabuje na rzecz Niemców i na korzyść własną artykułu pierwszej potrzeby, które są niezbędne ludności do życia; d) zachowuje się nieludzko względem ludności w czasie pełnienia służby (...). Ostrzegano, że „kto dopuścił się przestępstw (...) poniesie zasłużoną karę. Dla łotrów mundurach granatowych, dla katów, sprzedawczyków i rabusiów ludności polskiej nie ma miejsca w Rzeczpospolitej Polskiej”.⁵⁹

Być może te nielojalne wobec polskiego państwa i społeczeństwa postawy granatowych policjantów, sprawiły, że Krajowa Rada Ministrów (dalej: KRM) podjęła 1 sierpnia 1944 r. decyzję o likwidacji Policji Państwowej⁶⁰. W wydanym rozporządzeniu stwierdzono, że: „Korpus Policji Państwowej, istniejący na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczpospolitej z dnia 6 marca 1928 r. (Dz. U. R. P. z 1931 r., nr 5, poz. 27) rozwiązuje się”. Artykuł ten sugeruje, że zasadniczą podstawą prawną działania funkcjonariuszy Policji Państwowej w warunkach okupacji było nadal ustawodawstwo przedwojenne Polski. Było to również zgodne zarówno z prawem międzynarodowym jak i porządkiem prawnym narzuconym przez niemieckiego okupanta. Konwencja haska z 1907 r. nakładała na okupanta obowiązek „przestrzegania, z wyjątkiem bezwzględnych przeszkód, prawa obowiązującego w danym kraju”⁶¹. Natomiast w jednym z pierwszych rozporządzeń okupanta w Generalnym Gubernatorstwie ustanowiono,

⁵⁹ Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej, IPN BU 1571/397, *Do Policji Granatowej*, [b.d.]; R. Litwiński, *Policja...*, s. 101–102. W odezwie pojawia się, wbrew wcześniejszym stanowiskom władz podziemnych, stwierdzenie: „Jak wielu polskich urzędników, tak i wy zgłosiliście się do niemieckiej służby okupacyjnej, choć interes narodu polskiego tego nie wymagał, choć nie otrzymaliście na to zezwolenia Międzynarodowych Czynników Polskich (...) byłoby lepiej, gdyby policjant polski nie służył w szeregach policji okupacyjnej”. Wydaje się jednak, że był to przejaw frustracji wywołany postawą policjantów granatowych – pogłębiającym się serwilizmem względem okupanta i jednocześnie nieobywatelskim stosunkiem wobec społeczeństwa polskiego. Wcześniejsze stanowiska zajmowane przez władze polskie na emigracji, dowództwo SZP/ZWZ/AK i kierownictwo Delegatury Rządu wyraźnie wskazywały na akceptację podjęcia służby przez przedwojennych funkcjonariuszy w policji polskiej GG. Por. Protokół dwudziestego szóstego posiedzenia Komitetu dla Spraw Kraju, 21.02.1941, [w:] *Protokoły...*, s. 588.

⁶⁰ *Rozporządzenie Krajowej Rady Ministrów o rozwiązaniu korpusu Policji Państwowej i obowiązkach jego funkcjonariuszów*, 01.08.1944, „Dziennik Ustaw” 1944, nr 2, poz. 17, s. 48–50. Na temat rozwiązania Policji Państwowej: P. Majer, *Funkcjonariusze Policji Państwowej i Policji Polskiej w powojennej rzeczywistości – uwagi syntetyzujące*, „Studia Politologiczne” 2019, t. 51, s. 120–122.

⁶¹ *Konwencja haska IV (1907) dotycząca praw i zwyczajów wojny lądowej. Aneks: Regulamin dotyczący praw i zwyczaju wojny lądowej*, „Dziennik Ustaw” 1927, nr 21, poz. 161, art. 43. Cf.:

że „dotychczasowe prawo polskie zachowuje swoją moc, o ile nie jest w sprzeczności z przejściem administracji przez Rzeszę Niemiecką i wykonaniem wojskowych praw niemieckich”⁶².

W dalszej części rozporządzenia KRM jest mowa, że „funkcjonariusze P.P., którzy w dniu 1 września 1939 r. pozostawali w służbie czynnej, jeśli stosunek służbowy po tej dacie nie został rozwiązany przez władze polskie, mają obowiązek: a) dokonać zgłoszenia [...], b) w razie wezwania (powołania) objąć służbę w Korpusie Bezpieczeństwa na stanowisku wyznaczonym przez właściwą władzę”.

Z cytowanej treści tego rozporządzenia można wyciągnąć wniosek, że władze Polski podziemnej uznawały formalno-prawną ciągłość służby funkcjonariuszy Policji Państwowej w ramach przekształconej przez Niemców w okupacyjnej rzeczywistości tzw. *polnischer Polizei*. Natomiast nie akceptowano nadużyć i przejawów kolaboracji poszczególnych policjantów. Zaznaczono, że „do służby w Korpusie Bezpieczeństwa nie można powoływać funkcjonariuszów P.P., jeśli władzy są znane zarzuty poważnie obciążające ich w związku z zachowaniem w służbie lub poza służbą w czasie okupacji lub przed nią”. Na funkcjonariuszy przedwojennej Policji Państwowej, którzy w dniu wejścia rozporządzenia pełnili „funkcje służbowe we władzach okupacyjnych lub w pozostającej pod kierownictwem tych władz tzw. Policji Polskiej”, nałożono obowiązek zabezpieczenia mienia państwowego i dokumentów w celu przekazania „właściwym organom Korpusu Bezpieczeństwa”.

W świetle rozporządzenia KRM trudno zgodzić się z tezą, że „w polskich dokumentach państwowych za służbę w rzeczywistości polskiej policji uznawano służbę w Policji Państwowej do września 1939 r. Późniejszą zaś służbę w policji granatowej traktowano jako służbę w niemieckich jednostkach okupacyjnych”⁶³. Zawarte w dokumencie

R. Kwiecień, *Okupacja wojenna w świetle prawa międzynarodowego: natura, skutki, nowe tendencje*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 2013, t. 60, z. 1, s. 69–70.

⁶² Pierwsze rozporządzenie o odbudowie polskich administracji okupowanych obszarów, 26.10.1939, Dz.RGGOP 1939, nr 1, par. 8. Cf.: E. Kurkowska, *Procedura karna na ziemiach polskich okupowanych przez Niemcy w czasie II wojny światowej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2012, nr 17, s.154.

⁶³ M. Korcuć, op. cit., s. 36. Autor konkluzję tę oparł na podstawie art. 4 rozporządzenia KRM o likwidacji PP, brzmiącego: „mianowania, jak i również zmiany w stosunku służbowym i zwolnienia funkcjonariuszów PP, dokonane przez władze okupacyjne lub im podległe są

KRM określenie „pozostającej pod kierownictwem” władz okupacyjnych nie oznacza traktowania policji polskiej jako niemieckiej jednostki okupacyjnej. Natomiast wyrażenie mówiące o zachowaniu się policjantów „w służbie lub poza służbą w czasie okupacji” wskazuje na uznanie przez polskie władze pewnej ciągłości pomiędzy przedwojenną Policją Państwową a okupacyjną policją polską.

Podobnie jak KRM, będąca częścią polskiego ośrodka władzy na wychodźstwie, także organ władzy ludowej, Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (dalej: PKWN), dokonał 15 sierpnia 1944 r. likwidacji przedwojennej Policji Państwowej⁶⁴. W dekreście PKWN ogłoszono, że „rozwiązuje się policję państwową (tzw. granatową policję), która stała na usługach okupantów”⁶⁵. Użyte sformułowanie pokazuje, że dokonano całkowitego utożsamienia policji polskiej z okresu Generalnego Gubernatorstwa z przedwojenną Policją Państwową. Można zgodzić się opiniami, że w dekreście PKWN Policję Państwową, „sprowadzono [...] do roli aparatu bezpieczeństwa publicznego czasów okupacji”, zarzucając tej formacji „stanie na usługach okupanta” i pomijając jednocześnie „udział znacznej części policjantów w pracy konspiracyjnej”⁶⁶.

Dekrety wydane przez KRM i PKWN dotyczące likwidacji Policji Polskiej wskazują, że jej działalność *in gremio* z czasów okupacji niemieckiej została jednoznacznie negatywnie oceniona. Wydaje się, że na taką opinię nie wpłynął tylko sam fakt włączenia przedwojennej Policji Państwowej do systemu okupacyjnego, ale konkretne zachowania jej funkcjonariuszy. Z takim niekorzystnym osądem nie spotkała się

pozbawione skutków prawnych w stosunku do Państwa Polskiego”. Wydaje się jednak, że z tego artykułu wynika jedynie to, że KRM uznała za nieważne awanse i zmiany przydziałów służbowych funkcjonariuszy przedwojennej PP dokonane przez „władze okupacyjne” lub „im podległe”. Przez pojęcie „im podległe” w tym przypadku zapewne można rozumieć władze policji polskiej, ponieważ w art. 21 tego rozporządzenia „władze tzw. Policji Polskiej” określono jako podlegające władzom niemieckiego okupanta.

⁶⁴ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego o rozwiązaniu policji państwowej (tzw. granatowej policji), 15.08.1944, „Dziennik Ustaw” 1944, nr 2, poz. 6.

⁶⁵ Wzywając jednocześnie jej funkcjonariuszy do bezzwłocznego oddania broni i materiałów będących w posiadaniu policji. Ibidem.

⁶⁶ Także pisownia „policja państwowa” zamiast „Policja Państwowa” była celowym działaniem mającym pomniejszyć jej rolę i znaczenie. R. Litwiński, *Komisja rehabilitacyjno-kwalifikacyjna dla byłych policjantów (1946–1952)*, „Dzieje Najnowsze” 2004, z. 1, s. 118; M. Mączyński, *Polskie formacje policyjne w stolicy Generalnego Gubernatorstwa 1939-1945*, „Rocznik Krakowski” 1993, t. 59, s. 154.

aktywność innych grup zawodowych, które na wezwanie władz niemieckich, podobnie jak przedwojenni policjanci, podjęły swoje obowiązki w okupacyjnej rzeczywistości. Postawa polskich sędziów czy prokuratorów z okresu niemieckiej okupacji została oceniona pozytywnie, czego przejawem było m.in. utrzymanie w mocy wyroków sądów polskich z GG⁶⁷. Jest to potwierdzeniem tego, że polskie władze ustanowione w okupowanym kraju przez suwerenny rząd Rzeczypospolitej na emigracji samego włączenia polskich pracowników instytucji publicznych do administracji okupacyjnej nie uznawały jeszcze za naruszenie ich lojalności.

5. Zmiany wprowadzone dokumentem Hansa Franka z 17 grudnia 1939 r. w świetle prawa międzynarodowego

Należy postawić pytanie, czy i w jakim zakresie niemiecki okupant był uprawniony do wprowadzenia zmian w organizacji przedwojennej Policji Państwowej? Odpowiedź na to pytanie zależy od określenia charakteru prawnego zajętych ziem polskich. Polski rząd na emigracji traktował Generalne Gubernatorstwo jako okupowane tereny polskie, formalnie nieanektowane przez Rzeszę, na których okupant miał obowiązek respektowania ograniczeń wynikających z konwencji haskiej. Stanowisko to argumentowano m.in. tym, iż „nie określono (...) charakteru prawnego tego tworu” jakim było GG a „z nazwy można wywnioskować, że GG dla okupowanych obszarów jest organizacją tymczasową, stworzoną na czas okupacji w celu administrowania zajętymi terenami”⁶⁸. Konsekwencją tego podejścia byłaby ograniczona kompetencja Hansa Franka do zmian w przepisach prawa regulującego funkcjonowanie przedwojennej Policji Państwowej. Wprowadzone w tym zakresie zmiany nie mogłyby wskazywać na to, że generalny gubernator uzurpował sobie suwerenność.

Natomiast niemieccy prawnicy – Albert Weh i Friedrich Klein – starali się udowodnić na gruncie prawa międzynarodowego, że w Polsce miał nastąpić całkowity podbój i przejęcie kontroli nad państwem polskim (*debellatio*), ponieważ „istniejący porządek stracił swoją skuteczność, a władza państwowa jest kwestionowana przez władzę

⁶⁷ E. Kurkowska, op. cit., s. 179;

⁶⁸ Cyt. za M. Mitera, op. cit., s. 30.

okupacyjną”⁶⁹. Argumenty za zawojowaniem państwa polskiego, oparte na motywach politycznych, miały stanowić wytyczne dla władz Generalnego Gubernatorstwa w sprawie postępowania względem podbitej ludności. Znalazły one również swoje odzwierciedlenie w stanowiskach reprezentowanych przez Naczelne Dowództwo Niemieckich Sił Zbrojnych i Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeszy, wedle których państwo polskie miało już nie istnieć⁷⁰. Konsekwencją takiego poglądu miało być przejście przez Rzeszę Niemiecką pełnej suwerenności nad ziemiami polskimi i co za tym idzie, stosowanie wyłącznie prawa niemieckiego, bez konieczności przestrzegania i stosowania norm międzynarodowych wynikających z IV konwencji haskiej z 1907 r.⁷¹ Przy takiej interpretacji stanu prawnego zajętych ziem polskich Hans Frank miałby niczym nieograniczone możliwości wydawania ustaw czy innych przepisów wprowadzających zmiany w zakresie funkcjonowania polskich instytucji państwowych.

Jednak nie wszyscy niemieccy prawnicy podzielali stanowisko Weha i Kleina o zawojowaniu ziem polskich. Przedstawiając argumenty przeciw *debellatio*, wskazywano przede wszystkim na istnienie rządu polskiego na uchodźstwie i prowadzenie walki z Niemcami przez sojuszników Polski. Także praktyka ustrojowa Generalnego Gubernatorstwa wskazywała na funkcjonowanie bardziej okupacji wojennej (*occupatio bellica*) niż ziem zawojowanych⁷². Dostrzec można było stosowanie zasad wynikających z IV konwencji haskiej, pomimo że niemiecki okupant nie powoływał się na nią jednoznacznie w wydawanych rozporządzeniach. Podobnie jednak Niemcy postępowali w innych okupowanych krajach – Holandii, Belgii, czy Francji⁷³.

Po wojnie przeciwko pogładowi o zawojowaniu ziem polskich opowiedział się Międzynarodowy Trybunał Wojskowy w Norymberdze. Uznał on, że *debellatio* nie miało zastosowania „tak długo, jak długo znajdowała się w polu armia, usiłująca zwrócić okupowane kraje ich prawowitym właścicielom”⁷⁴. Polscy prawnicy różnili się w ocenie

⁶⁹ J. Lubecka, *Okupacja czy zawładnięcie? Powojenne spory polskich prawników co do statusu prawnego niemieckiego podboju ziem polskich*, „Studia nad Totalitaryzmami i Wiekiem XX” 2021, t. 5, s. 174.

⁷⁰ M. Mitera, op. cit., s. 28–29.

⁷¹ J. Lubecka, op. cit., s. 174.

⁷² Ibidem, s. 173, 175.

⁷³ A. Klafkowski, *Okupacja niemiecka w Polsce w świetle prawa narodów*, Wydawnictwo Instytutu Zachodniego, Poznań 1946, s. 50–51 (329–330).

⁷⁴ J. Lubecka, op. cit., s. 175.

stanu prawnego, który miałby obowiązywać w Generalnym Gubernatorstwie. Biegli w procesach niemieckich zbrodniarzy przed Najwyższym Trybunałem Narodowym – Ludwik Ehrlich i Antoni Peretiakowicz – przyjęli, że ziemie polskie nie były okupowane lecz „bezprawnie zawładnięte” przez Niemców „drogą gwałtu i przymusu”, przez co najeźdźcy nie przysługiwały prawa przynależne okupantowi. W ocenie innych polskich prawników, to stanowisko mogło pociągać za sobą „wyłączenie obowiązywania konwencji haskiej”. Zakwestionował je również Sąd Najwyższy w swoim wyroku z 11 października 1949 r., orzekając, że „regulamin haski obowiązuje w każdej okupacji, nawet okupacji bezprawnej, jaką była Niemiecka okupacja w Polsce”⁷⁵.

Stanowisko Sądu Najwyższego uznawało, że Niemcy *de facto* sprawując okupacyjną administrację w Polsce byli zobowiązani do stanowienia prawa w ramach uprawnień przewidzianych w konwencji haskiej. W świetle regulaminu haskiego okupant ma prawo do „przywrócenia i zapewnienia, o ile to jest możliwe, porządku i życia społecznego”⁷⁶. W tym celu zapewne może powołać bądź reaktywować działalność policji. Jest to niezależne od legalności użycia siły zbrojnej i podpisania aktu kapitulacji przez państwo pokonane, ponieważ „terytorium uważa się za okupowane, jeśli faktycznie znajduje się pod władzą armii nieprzyjacielskiej”⁷⁷.

Nasuwa się jednak wątpliwość, czy dokonane przekształcenie Policji Państwowej w polską policję gminną mieściło się w ramach uprawnienia okupanta do administrowania na zajęтым terytorium? Wydaje się, że przeprowadzona decentralizacja struktury policyjnej naruszyła *status quo* ustroju przedwojennej PP, łamiąc jednocześnie obowiązujące prawo w tym zakresie. Ponadto na wadliwość poczynań niemieckiego okupanta wskazuje forma prawna, w jakiej zaprowadzono zmiany w organizacji polskiej policji. Przekształcenia te powinny być wprowadzone w formie aktu prawa powszechnie obowiązującego, a nie pisma urzędowego o wewnątrzinstytucjonalnej mocy obowiązywania. Także niezgodne z konwencją haską było zmuszenie polskich policjantów do złożenia pisemnej deklaracji lojalności. Można przyjąć, że te działania wyłamują się z postanowień konwencji

⁷⁵ Ibidem, s. 176–180.

⁷⁶ *Konwencja haska IV (1907)*..., art. 43.

⁷⁷ Ibidem, art. 42. Dlatego trudno przyznać rację pogładowi, że „agresja niemiecka i sowiecka uniemożliwiły formalne i jawne funkcjonowanie służb policyjnych Rzeczypospolitej Polskiej na jej terytorium”, ponieważ „władze polskie nie skapitulowały przed Niemcami, nie podpisały zgody na zajęcie żadnego fragmentu terytorium państwa, nie oddały Niemcom w zarząd żadnej swojej instytucji” (M. Korcuć, op. cit., s. 25).

haskiej i są nadużyciem kompetencji wobec okupowanego terytorium. Niemieckie władze postąpiły tak, jakby były suwerenem, a nie okupantem Polski⁷⁸.

6. Uwagi na temat statusu prawnego policji polskiej w Generalnym Gubernatorstwie

Rola policji polskiej w ramach systemu okupacyjnego w Generalnym Gubernatorstwie nie jest łatwa do jednoznacznego określenia. W wielu publikacjach próbowano opisać to zagadnienie z perspektywy działalności tej formacji, skupiając się na konkretnych zadaniach i postawach polskich policjantów. Zwracano uwagę, że część z nich gorliwie wypełniała swoje obowiązki, a nawet przekraczała granice „zawodowej” kolaboracji z okupantem, wykorzystując swoją pozycję przeciwko ludności polskiej i żydowskiej. Jednocześnie podkreślano, że niektórzy polscy policjanci podejmowali współpracę z ruchem oporu, wyłamując się z lojalności wobec okupanta⁷⁹. Nasilenie zaangażowania się w konspirację, które początkowo było udziałem nielicznej grupy przedwojennych policjantów, nastąpiło, pod wpływem obaw związanych ze zbliżaniem się Armii Czerwonej, w końcu 1943 r.⁸⁰. W ten sposób przedstawiano polską policję jako bardziej lub mniej użyteczne narzędzie realizacji niemieckiej polityki okupacyjnej, marginalizując czy pomijając kwestię jej pozycji ustrojowej w systemie administracyjnym GG.

⁷⁸ A. Klafkowski, op. cit., s. 64, 70–71 (343, 349–350).

⁷⁹ Cf.: M. Piątek, op. cit., s. 114–120; T. Domański, op. cit., s. 79–97; H. Cwiąg, op. cit., s. 36–48; T. Frydel, op. cit., s. 103–134; J.A. Młynarczyk, *Pomiędzy współpracą a zdradą. Problem kolaboracji w Generalnym Gubernatorstwie – próba syntezy*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2009, nr 1, s. 114–117; J. Grabowski, *Na posterunku. Udział polskiej policji granatowej i kryminalnej w zagładzie Żydów*, Wołowiec 2020, passim; S. Piątkowski, *Policja polska tzw. granatowa w Radomiu i powiecie radomskim (1939–1945)*, „Między Wisłą a Pilicą: studia i materiały historyczne” 2001, t. 2, s. 107–128; idem, *Między obowiązkiem a kolaboracją. Policja „granatowa” w dystrykcie radomskim w latach 1939–1945*, [w:] *Z dziejów policji polskiej w latach 1919–1945*, red. E. Majcher-Ociesa, Kieleckie Towarzystwo Naukowe, Kielce 2010, s. 163–186; M. Chlipała, *Konspiratorzy w Policji Polskiej i Polskiej Policji Kryminalnej w Krakowie 1939–1945*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne” 2020, z. 3, s. 597–618; T. Chinciński, *Gdyńscy policjanci w II wojnie światowej – losy funkcjonariuszy po wrześniu 1939 roku*, „Dzieje Najnowsze” 2021, z. 3, s. 33–36.

⁸⁰ Cf.: A. Wrzyszczyk, *Sądownictwo...*, s. 363–365; W. Borodziej, *Terror i polityka. Policja niemiecka a polski ruch oporu w GG 1939–1944*, Instytut Wydawniczy Pax, Warszawa 1985, s. 27–29.

W literaturze formułowano hipotezy mające wyjaśnić powody, dla których Niemcy zdecydowali się na zaangażowanie funkcjonariuszy przedwojennej Policji Państwowej do pełnienia służby w GG. Wysunięto przypuszczenie, że przemawiała za tym przede wszystkim ograniczona liczebność sił własnych niemieckiego okupanta⁸¹. Potwierdzeniem tej hipotezy miała być opinia Friedricha W. Krügera, wyższego dowódcy SS i policji w Generalnym Gubernatorstwie, który przyznawał, że niemieckie oddziały absolutnie nie wystarczają do zabezpieczenia okupowanego kraju, dlatego „ważnym czynnikiem” stał się w tym względzie „udział policji polskiej”⁸². Za wykorzystaniem polskich policjantów do pomocy okupantowi w utrzymaniu ładu i porządku wśród ludności polskiej w GG przemawiała również chęć zapobiegnięcia ich masowemu udziałowi w podziemiu antyniemieckim. Ze względu na swoje kompetencje zawodowe, przede wszystkim znajomość zasad prowadzenia działalności konspiracyjnej, policjanci mogli być bardziej pożądanymi kandydatami do ruchu oporu niż nawet byli wojskowi⁸³.

W klasycznej syntezie systemów okupacyjnych w Europie starano się ukazać zależność zachodzącą pomiędzy policją polską w Generalnym Gubernatorstwie a niemieckimi władzami poprzez porównanie jej sytuacji z innymi policjami rodzimymi działającymi w kontrolowanych przez Niemców krajach. Zwracano uwagę, że policja granatowa nie była częścią policji niemieckiej, tak jak to było w Austrii, Wolnym Mieście Gdańsku i Albanii⁸⁴, choć z całą pewnością funkcjonowała pod jej rygorystyczną kontrolą i często z nią współdziałała. Nie została ona bezpośrednio połączona z organami niemieckiego nadzoru, tak jak to uczyniono od 1940 r. z polską policją kryminalną. Ale również nie można mówić tylko o samym wykorzystaniu kadr przedwojennej policji przez Niemców, jak to miało początkowo miejsce w państwach bałtyckich. Nie można także traktować policji polskiej tak samo jak policji żydowskiej w Generalnym Gubernatorstwie, która była formacją całkowicie nowo utworzoną przez okupanta⁸⁵. Podkreślano także, że tak głębokich

⁸¹ Cf.: H. Ćwiąg, op. cit., s. 34.

⁸² Narada z udziałem F.W. Krügera, B. Streckenbacha na temat stanu bezpieczeństwa w GG, 31 X 1939, [w:] *Okupacja i ruch oporu w dzienniku Hansa Franka 1939–1942*, t. 1: 1939–1942, wybór i oprac. S. Płoski in., tłum. D. Dąbrowska, M. Tomala, wyd. II, Warszawa 1972, s. 83; Sprawozdanie F.W. Krügera o stanie policji niemieckiej w GG oraz polityce przesiedleńczej, 8 XI 1939, [w:] *tamże*, s. 86. Te same dokumenty publikowane w: *Rok 1939 w dzienniku Hansa Franka*, wstęp i oprac. P. Kosiński, tłum. V. Grotowicz, Warszawa 2019, s. 49, 69.

⁸³ Cf.: H. Ćwiąg, op. cit., s. 33.

⁸⁴ Cf.: C. Madajczyk, *Faszyzm...*, t. 2, s. 357.

⁸⁵ Ibidem, s. 359.

zmian w funkcjonowaniu rodzimej policji, jak to miało miejsce na ziemiach polskich, nie wprowadzano w okupowanych krajach, w których działały rządy kolaboracyjne lub kontynuowały działalność doczasowe władze, np. w Francji, Danii, czy Protektoracie Czech i Moraw⁸⁶. Wszystko to wskazuje, że umiejscowienie policji polskiej w strukturze administracyjnej GG stanowiło swoiste rozwiązanie, które nie występowało w żadnym innym okupowanym przez Niemcy terytorium.

Powstaje pytanie, czy lub w jakim stopniu możemy mówić o ciągłości instytucjonalnej pomiędzy przedwojenną Policją Państwową a okupacyjną policją polską w Generalnym Gubernatorstwie? W literaturze przedmiotu przyjmowano różne stanowiska w tym względzie. W monografii poświęconej policji granatowej w GG przedstawiono pogląd uznający, że „struktury ‘mundurowej’ Policji Polskiej oraz polskiej Policji Kryminalnej stanowiły bezpośrednią kontynuację przedwojennej Policji Państwowej”⁸⁷. W ostatnich latach wyrażono przekonanie, że „Policja Polska Generalnego Gubernatorstwa stanowiła kontynuację przedwojennej Policji Państwowej tak w aspekcie organizacyjnym, jak kadrowym, tym niemniej z perspektywy formalnoprawnej taka wątpliwość wydaje się być uzasadniona”⁸⁸. Pojawiły się również opinie zakładające, że „postrzeganie *Polnische Polizei* jako prostej kontynuacji Policji Państwowej” nie ma „jakichkolwiek podstaw prawnych”, i że „powinna ona być konsekwentnie traktowana jako część aparatu państwowego Rzeszy Niemieckiej”⁸⁹. W monografii poświęconej sytuacji prawno-ustrojowej obywateli polskich w GG policję polską przedstawiono z jednej strony jako wchodzącą w skład niemieckiej Orpo, z drugiej strony jako reaktywowaną przedwojenną Policję Państwową, którą pod niemieckim nadzorem włączono do administracyjnego systemu okupacyjnego⁹⁰. Wskazuje to na brak jednoznacznej konkluzji co do miejsca i roli policji polskiej w systemie okupacyjnym GG.

Dotychczas nie przedstawiono statusu prawnego policji granatowej w odniesieniu zarówno do częściowo zachowanego i formalnie obowiązującego przedwojennego ustawodawstwa polskiego jak i prawa wydanego przez okupanta oraz uregulowań międzynarodowych, a także stanowiska polskich władz względem zmian ustrojowych

⁸⁶ Ibidem, s. 357–358.

⁸⁷ A. Hempel, *Pogrobowcy...*, s. 12.

⁸⁸ M. Jurgielewicz, A. Misiuk, op. cit., s. 116.

⁸⁹ M. Korcuć, op. cit., s. 34, 75.

⁹⁰ Cf.: M. Mitera, op. cit., s. 218, 220.

zaprowadzonych przez najeźdźcę. Porównanie tych perspektyw może pomóc w odpowiedzi na pytanie jaka była, w świetle obowiązującego prawa, oficjalna sytuacja policji polskiej w GG.

Na skutek wydanego przez Hansa Franka okólnika z 17 grudnia 1939 r., którego dogłębną analizy nie przeprowadzono w dotychczasowej literaturze przedmiotu, nastąpiło wznowienie służby funkcjonariuszy przedwojennej Policji Państwowej i odtworzenie jej struktur niższego szczebla, które podporządkowano niemieckiemu zwierzchnictwu. Orpo stało się w stosunku do policji polskiej organem nadzorczym. W nowym niemieckim ustroju administracyjnym znacząco ograniczono samodzielność jej działania. Zakres kompetencji przywróconych do pracy policjantów zacieśniono do funkcji porządkowych w odniesieniu do ludności polskiej. Nie nastąpiło ani włączenie przedwojennej Policji Państwowej do struktur niemieckiej policji porządkowej, ani jej formalna likwidacja. Zastąpiono jednak, w powszechnym użyciu, jej oficjalną nazwę kolokwialnym określeniem *polnische Polizei*. Zmieniono również źródła jej finansowania z budżetu państwa na środki gminny.

Choć policja granatowa w GG nie była prostym odtworzeniem ani kontynuacją przedwojennej Policji Państwowej, to została potraktowana przez władze Polski podziemnej jako część nadal funkcjonującej przedwojennej administracji, którą okupant wezwał do udziału w zarządzaniu zajęтым krajem. To stanowisko potwierdziły dekrety KRM i PKWN likwidujące Policję Państwową, które uznawały jej funkcjonowanie do sierpnia 1944 r. Potwierdzano tym samym ciągłość państwa polskiego i obowiązywanie przedwojennego prawodawstwa. Być może w trwaniu szczątków państwowości polskiej pod niemiecką okupacją upatrywano argument przeciw *debellatio*. Pozostawienie przez okupanta polskiej policji i polskiego sądownictwa stało w sprzeczności z niemiecką tezą o nieistnieniu państwa polskiego.

Władze Polskiego Państwa Podziemnego uznały służbę w polskich instytucjach w GG, które działały w warunkach przymusu pod niemieckim zarządem, za zgodną z polskim interesem. Za kolaborantów uważano tylko tych przedwojennych funkcjonariuszy i urzędników, których postawy świadczyły o zdradzie i niewłaściwym zachowaniu wobec okupowanej ludności. W świetle tego stanowiska samo podjęcie służby w policji polskiej, będące skutkiem przymusu ze strony okupanta, nie było jeszcze uważane za zdradę. Dopiero działania części policjantów granatowych wymierzone w prawa i wolności okupowanej ludności oraz partycypacja w grabieży jej majątków,

sprawiły, że zaczęto postrzegać tę formację jako jeden z elementów okupacyjnego aparatu represji i w konsekwencji nie przewidziano dla niej miejsca w powojennej rzeczywistości. Taka ocena została dokonana zarówno przez władze polskiego podziemia związanego z rządem na emigracji jak i PKWN.

Sytuacja policji granatowej pod względem charakteru prawnego wydaje się być podobna do pozycji ustrojowej sądownictwa polskiego. Działały one w oparciu o niemieckie prawo, podlegały stałemu nadzorowi i kontroli okupanta, a ich wcześniejsze kompetencje i przedwojenne struktury organizacyjne zostały mocno zredukowane, ale jednocześnie nie stały się one częścią niemieckiego aparatu państwowego⁹¹. Różnica dotyczyła przede wszystkim charakteru podstawy prawnej na podstawie której te przedwojenne instytucje kontynuowały działalność w GG. Policja funkcjonowała w oparciu o okólnik Hansa Franka, stanowiący formalnie akt prawa wewnętrznego, natomiast podstawą dla dalszej działalności sądownictwa były cztery rozporządzenia generalnego gubernatora, które były normatywami powszechnie obowiązującymi.

Nieopublikowanie przepisów prawnych zmieniających Policję Państwową w policję polską w GG nie było sytuacją wyjątkową w systemie prawnym III Rzeszy. Władze niemieckie niejednokrotnie wydawały przepisy, których treść nie była podawana do publicznej wiadomości, a mimo to były one powszechnie stosowane⁹².

Samo przywrócenie działalności przedwojennej polskiej policji przez okupanta było zgodne z konwencją haską. Jednak przeprowadzona jej daleko idąca reorganizacja, która była znaczną ingerencją niemieckich władz w pryncypia ustrojowe przedwojennej formacji, wykraczała poza uprawnienie zapewnienia bezpieczeństwa przyznane okupantowi przez prawo międzynarodowe. Niemcy zmieniając podstawę prawną policji postąpili tak, jak gdyby byli suwerenem, a nie okupantem na kontrolowanych terenach. Tego typu prawotwórcze działania okupanta zostały uznane za nieuprawnione także przez polskie władze na obczyźnie. Dekret Prezydenta RP potwierdził, pomimo jasności sytuacji wynikającej z norm konwencji haskiej, że nieważne i niebyłe są wszelkie akty

⁹¹ Cf.: A. Wrzyszczyk, *Nadzór Hansa Franka nad sądownictwem w Generalnym Gubernatorstwie w latach 1939–1945*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, z. 2, s. 380–385; E. Kurowska, *Procedura...*, s. 176–180; idem, *Tworzenie okupacyjnego wymiaru sprawiedliwości w Generalnym Gubernatorstwie w latach 1939–1940*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2003, t. 8, s. 264.

⁹² Cf.: S. Salmonowicz, op. cit., s. 348–349.

prawne władz niemieckich, których skutki wykraczają poza granice tymczasowej administracji okupowanym terytorium⁹³.

Uzurpacja suwerenności przez okupanta znacznie zakłóciła ciągłość pomiędzy przedwojenną Policją Państwową a policją polską w Generalnym Gubernatorstwie. Wydane przez generalnego gubernatora przepisy w zakresie organizacji policji polskiej nie służyły jedynie administrowaniu okupowanym terytorium. Wykraczały one poza działania konieczne, dopuszczone regulaminem haskim, których celem jest zapewnienie minimum poczucia bezpieczeństwa okupowanej ludności.

Okupant nie kierował się troską o utrzymanie spokoju i porządku publicznego wśród ludności polskiej, ale chęcią realizacji własnych planów politycznych wobec zajętego terytorium. Podporządkowanie policji polskiej niemieckiej Orpo wskazywało na zamiar wykorzystania jej do realizacji polityki okupacyjnej na podbitym terenie. Dużą część z wprowadzonych zmian w funkcjonowaniu przedwojennej Policji Państwowej stanowi w świetle prawa międzynarodowego „ustawowe bezprawie”⁹⁴.

Bibliografia

Źródła archiwalne

Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej, IPN BU 1571/397, *Do Policji Granatowej*, [b.d. i p.].
Archiwum Państwowe w Lublinie, Batalion Policji w Zamościu 1939–1942, sygn. 82, Aufbau und Organisation der polnischen Polizei, 17 XII 1939, k. 5–7.

Akty prawne

Aufruf des Höheren SS- und Polizeiführer im Generalgouvernement für die besetzten polnischen Gebiete (tytuł równoległy: *Odezwa Wyższego Dowódcy SS i Policji Generalnego Gubernatorstwa*), 30.10.1939, „Verordnungsblatt des Generalgouverneurs für die besetzten polnischen Gebiete” (tytuł równoległy: „Dziennik rozporządzeń Generalnego Gubernatora dla okupowanych polskich obszarów”) 1939, nr 2, s. 16, <http://dlibra.umcs.lublin.pl/dlibra/publication/11513/edition/6588/content>.

⁹³ *Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej o nieważności aktów prawnych*, 30.11.1939 r., „Dziennik Ustaw” 1939, nr 102, poz. 1006, art. 1.

⁹⁴ Określenie to cyt. za: A. Wrzyszczyk, *Hierarchia...*, s. 707.

- Dekret Führera i Kanclerza Rzeszy dla okupowanych obszarów polskich, Berlin, 12.10.1939, [druk ulotny], <https://polona.pl/item/dekret-fuhrera-i-kanclerza-rzeszy-dla-okupowanych-obszarow-polskich-z-dnia-12,MTAzMjAxNw/0/#info:metadata>.*
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego o rozwiązaniu policji państwowej (tzw. granatowej policji), 15.08.1944, „Dziennik Ustaw” 1944, nr 2, poz. 6, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19440020006/O/D19440006.pdf>.*
- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej o nieważności aktów prawnych, 30.11.1939 r., „Dziennik Ustaw” 1939, nr 102, poz. 1006, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/LDU19391021006/O/LDU19391021006.pdf>.*
- Erste Verordnung über den Aufbau der Verwaltung der besetzten polnischen Gebiete (tytuł równoległy: Pierwsze rozporządzenie o odbudowie polskich administracji okupowanych obszarów, 26.10.1939, „Verordnungsblatt des Generalgouverneurs für die besetzten polnischen Gebiete” (tytuł równoległy: „Dziennik rozporządzeń Generalnego Gubernatora dla okupowanych polskich obszarów”) 1939, nr 1, s. 3, <https://jbc.bj.uj.edu.pl/dlibra/publication/690295/edition/652046/content>.*
- Konwencja haska IV (1907) dotycząca praw i zwyczajów wojny lądowej. Aneks: Regulamin dotyczący praw i zwyczaju wojny lądowej, „Dziennik Ustaw” 1927, nr 21, poz. 161, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19270210161/O/D19270161.pdf>.*
- Rozporządzenie Krajowej Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1944 r. o rozwiązaniu korpusu Policji Państwowej i obowiązkach jego funkcjonariuszów, „Dziennik Ustaw” 1944, nr 2, poz. 17, s. 48–50, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/LDU19440020017/O/LDU19440020017.pdf>.*
- Verordnung über die Bewährung von Bergütungen an wiederbeschäftigte ehemals polnische Beamte und Angestellte (tytuł równoległy: Rozporządzenie o udzieleniu wynagrodzeń ponownie zatrudnionym urzędnikom i funkcjonariuszom polskim), 03.11.1939 r., „Verordnungsblatt des Generalgouverneurs für die besetzten polnischen Gebiete” (tytuł równoległy: „Dziennik rozporządzeń Generalnego Gubernatora dla okupowanych polskich obszarów”) 1939, nr 4, s. 28, <http://dlibra.umcs.lublin.pl/dlibra/publication/11522/edition/6590/content>.*

Prasa codzienna

„Biuletyn Informacyjny”, 19.12.1940, [s. 8–9].

Dokumenty drukowane

Narada z udziałem Friedricha W. Krügera, Bruna Streckenbacha na temat stanu bezpieczeństwa w GG, 31. 10. 1939, [w:] *Okupacja i ruch oporu w dzienniku Hansa Franka 1939–1942*, t. 1: 1939–1942, wybór i oprac. Stanisław Płoski in., tłum. Danuta Dąbrowska, Mieczysław Tomala, wyd. II, Warszawa 1972, s. 83–84.

- Ogólny raport polityczno-gospodarczy, gen. Tokarzewski do gen. Sosnkowskiego, 10.01.1940 r., [w:] *Armia Krajowa w dokumentach 1939–1945*, t. 1: wrzesień 1939–czerwiec 1941, red. Halina Czarnocka i in., Londyn, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1990.
- Protokół dwudziestego szóstego posiedzenia Komitetu dla Spraw Kraju, 21.02.1941, [w:] *Protokoły posiedzeń Komitetu dla Spraw Kraju*, cz. 1: 1939–1941, red. Waldemar Grabowski, Warszawa 2008.
- Protokół dziewiętnastego posiedzenia Komitetu dla Spraw Kraju, 16.04.1940, [w:] *Protokoły posiedzeń Komitetu dla Spraw Kraju*, cz. 1: 1939–1941, red. Waldemar Grabowski, Warszawa 2008.
- Rozmowa z wyższymi urzędnikami administracji GG, 08.11. 1939, [w:] *Rok 1939 w dzienniku Hansa Franka*, wstęp i oprac. Paweł Kosiński, tłum. Wiktor Grotowicz Warszawa 2019.
- Spotkanie z obergruppenführerem SS Krügerem, 31.10.1939,85 [w:] *Rok 1939 w dzienniku Hansa Franka*, wstęp i oprac. Paweł Kosiński, tłum. Wiktor Grotowicz, Warszawa 2019.
- Sprawozdanie F.W. Krügera o stanie policji niemieckiej w GG oraz polityce przesiedleńczej, 08.11.1939, [w:] *Okupacja i ruch oporu w dzienniku Hansa Franka 1939–1942*, t. 1: 1939–1942, wybór i oprac. Stanisław Płoski in., tłum. anuta. Dąbrowska, Mieczysław Tomala, wyd. II, Warszawa 1972.

Literatura

- Borodziej Włodzimierz, *Terror i polityka. Policja niemiecka a polski ruch oporu w GG 1939–1944*, Warszawa 1985.
- Chinciński Tomasz, *Gdyńscy policjanci w II wojnie światowej – losy funkcjonariuszy po wrześniu 1939 roku*, „Dzieje Najnowsze” 2021, z. 3, s. 27–41.
- Chlipała Michał, *Konspiratorzy w Policji Polskiej i Polskiej Policji Kryminalnej w Krakowie 1939–1945*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne” 2020, z. 3.
- Ćwięk Henryk, *Polska Policja Generalnego Gubernatorstwa w okupacyjnym systemie bezpieczeństwa Trzeciej Rzeszy*, „Przegląd Policyjny” 2021, nr 3.
- Domański Tomasz, *Polnische Polizei jako narzędzie realizacji niemieckiej polityki okupacyjnej w Generalnym Gubernatorstwie*, „Premisla Christiana” 2018/2019, t. 18.
- Frydel Tomasz, *Zwykła organizacja, nadzwyczajna przemoc państwowa. Polska policja granatowa a Zagłada we wschodniej części dystryktu krakowskiego*, „Zagłada Żydów. Studia i Materiały” 2021, nr 17.
- Grabowski Jan, *Na posterunku. Udział polskiej policji granatowej i kryminalnej w zagładzie Żydów*, Wołowiec 2020.
- Hempel Adam, *Pogrobowcy klęski. Rzecz o policji „granatowej” w Generalnym Gubernatorstwie 1939–1945*, Warszawa 1990.
- Hempel Adam, *Policja granatowa w okupacyjnym systemie administracyjnym Generalnego Gubernatorstwa 1939–1945*, Warszawa 1987.
- Jankowski Stanisław M., *Karski. Raporty tajnego emisariusza*, Poznań 2009.

- Jurgilewicz Marcin, Misiuk Andrzej, *Policja Państwowa w II Rzeczypospolitej a Policja Polska w okresie II wojny światowej*, „Studia Politologiczne” 2019, t. 51, <http://www.studiapolitologiczne.pl/pdf-115379-44625?filename=Policja%20Panstwowa%20w%20II.pdf>.
- Karski Jan, *Tajne państwo. Opowieść o polskim podziemiu*, tłum. Grzegorz Siwek, Kraków 2014.
- Klaffkowski Alfons, *Okupacja niemiecka w Polsce w świetle prawa narodów*, Poznań 1946.
- Korkuć Maciej, *Niemiecka Polnische Polizei. Historyczny i państwowo-prawny kontekst funkcjonowania granatowej Policji w Generalnym Gubernatorstwie 1939–1945*, [w:] *Policja granatowa w Generalnym Gubernatorstwie w latach 1939–1945*, red. Tomasz Domański, Edyta Majcher-Ociesa, Warszawa 2019.
- Kozyra Waldemar, *Okupacyjna administracja niemiecka na ziemiach Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1939–1945*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 2013, t. 60, z. 1.
- Kurkowska Edyta, *Procedura karna na ziemiach polskich okupowanych przez Niemcy w czasie II wojny światowej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2012, nr 17, https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Studia_Iuridica_Lublinensia/Studia_Iuridica_Lublinensia-r2012-t17/Studia_Iuridica_Lublinensia-r2012-t17-s151-180/Studia_Iuridica_Lublinensia-r2012-t17-s151-180.pdf.
- Kwiecień Roman, *Okupacja wojenna w świetle prawa międzynarodowego: natura, skutki, nowe tendencje*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 2013, t. 60, z. 1, s. 65–80.
- Lemkin Rafał, *Rządy państw osi w okupowanej Europie. Prawa okupacyjne, analiza rządzenia, propozycje zadośćuczynienia*, tłum. Agnieszka Bieńczyk-Missala, Warszawa 2023.
- Litwiński Robert, *Komisja rehabilitacyjno-kwalifikacyjna dla byłych policjantów (1946–1952)*, „Dzieje Najnowsze” 2004, z. 1, <https://rcin.org.pl/dlibra/publication/63886/edition/47748/content>.
- Litwiński Robert, *Policja granatowa w okupacyjnej Warszawie w obronie bezpieczeństwa. Od podległości wobec okupanta do współpracy z polskim państwem podziemnym*, [w:] *Porządek publiczny i bezpieczeństwo w okupowanej Warszawie. Studia historyczne*, red. Robert Spątek, Warszawa 2018.
- Lubecka Joanna, *Okupacja czy zawładnięcie? Powojenne spory polskich prawników co do statusu prawnego niemieckiego podboju ziem polskich*, „Studia nad Totalitaryzmami i Wiekiem XX” 2021, t. 5, https://instytutpileckiego.pl/public/upload/journal_files/Rocznik%202021%20str168_183%20J_Lubecka.pdf?v=1697477084.
- Madajczyk Czesław, *Faszyzm i okupacje 1938–1945. Wykonanie okupacji przez państwa Osi w Europie*, t. 2: *Mechanizmy realizowania okupacji*, Poznań 1984.
- Madajczyk Czesław, *Polityka III Rzeszy w okupowanej Polsce*, t. 1, Warszawa 2019.
- Majer Piotr, *Funkcjonariusze Policji Państwowej i Policji Polskiej w powojennej rzeczywistości – uwagi syntetyzujące*, „Studia Politologiczne” 2019, t. 51, s. 118–138, <http://www.studiapolitologiczne.pl/pdf-115382-44629?filename=Funkcjonariusze%20Policji.pdf>.

- Mączyński Marek, *Organizacyjno-prawne aspekty funkcjonowania administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego dla zajętych obszarów polskich w latach 1939–1945, ze szczególnym uwzględnieniem Krakowa jako stolicy Generalnego Gubernatorstwa*, Kraków 2012.
- Mączyński Marek, *Polskie formacje policyjne w stolicy Generalnego Gubernatorstwa 1939–1945*, „Rocznik Krakowski” 1993, t. 59.
- Misiuk Andrzej, *Historia policji w Polsce. Od X wieku do współczesności*, Warszawa 2012.
- Mitera Maciej, *Zwyczajny faszyzm. Położenie prawne obywateli II Rzeczypospolitej w Generalnym Gubernatorstwie 1939–1944*, Warszawa 2017.
- Młynarczyk Jacek A., *Pomiędzy współpracą a zdradą. Problem kolaboracji w Generalnym Gubernatorstwie – próba syntezy*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2009, nr 1, s. 103–132.
- Mazurkiewicz Maciej J., *Ludobójstwo Niemiec na narodzie polskim (1939–1945). Studium historycznoprawne*, Warszawa 2021.
- Neumann Franz, *Behemot. Narodowy socjalizm – ustrój i funkcjonowanie 1933–1944*, tłum. Jerzy Giebułtowski, Warszawa 2016.
- Piątek Monika, *Działalność tzw. „policji granatowej” w Generalnym Gubernatorstwie*, „Rocznik Polsko-Ukraiński” 2018, t. 20.
- Piątkowski Sebastian, *Między obowiązkiem a kolaboracją. Policja „granatowa” w dystrykcie radomskim w latach 1939–1945*, [w:] *Z dziejów policji polskiej w latach 1919–1945*, red. Edyta Majcher-Ociesa, Kielce 2010.
- Piątkowski Sebastian, *Policja polska tzw. granatowa w Radomiu i powiecie radomskim (1939–1945)*, „Między Wisłą a Pilicą: studia i materiały historyczne” 2001, t. 2, s. 107–128.
- Pospieszalski Karol M., *Hitlerowskie „prawo” okupacyjne w Polsce, cz. 2: Generalna Gubernia: wybór dokumentów i próba syntezy*, Poznań 1958.
- Salmonowicz Stanisław, *Status prawny Polaka pod okupacją niemiecką (1939–1945). Uwagi o potrzebie badań*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2016, nr 9 (3).
- Sulczyński Andrzej, *Sądownictwo polskie w Generalnym Gubernatorstwie 1939–1945*, Warszawa 2020.
- Szarota Tomasz, *Okupowanej Warszawy dzień powszedni. Studium historyczne*, wyd. 3, Warszawa 1988.
- Wood E. Thomas, Jankowski Stanisław M., *Karski. Opowieść o emisariuszu*, Kraków–Oświęcim 1996.
- Wrzyszczyk Andrzej, *Hierarchia aktów prawnych wprowadzonych przez okupanta niemieckiego w Generalnym Gubernatorstwie w latach 1939–1945*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Studia_Iuridica_Lublinensia/Studia_Iuridica_Lublinensia-r2014-t22/Studia_Iuridica_Lublinensia-r2014-t22-s695-708/Studia_Iuridica_Lublinensia-r2014-t22-s695-708.pdf.
- Wrzyszczyk Andrzej, *Nadzór Hansa Franka nad sądownictwem w Generalnym Gubernatorstwie w latach 1939–1945*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, z. 2, <http://miscellanea.uwb.edu.pl/article/view/163/150>.

Wrzyszczy Andrzej, *Okupacyjne sądownictwo niemieckie w Generalnym Gubernatorstwie 1939–1945: organizacja i funkcjonowanie*, Lublin 2008.

Wrzyszczy Andrzej, *Sądownictwo SS i policji w Generalnym Gubernatorstwie (stan badań)*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2013, nr 19.

Wrzyszczy Andrzej, *Tworzenie okupacyjnego wymiaru sprawiedliwości w Generalnym Gubernatorstwie w latach 1939–1940*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2003, t. 8.

► STRESZCZENIE

Prawnoustrojowe uwarunkowania funkcjonowania policji polskiej w systemie okupacyjnym Generalnego Gubernatorstwa. Wokół dokumentu Hansa Franka z 17 grudnia 1939 roku

W Generalnym Gubernatorstwie Niemcy utworzyli policję polską. Podstawą prawną dla powołania tej formacji był nieopublikowany drukiem dokument wydany 17 grudnia 1939 r. przez Hansa Franka, generalnego gubernatora. Stanowił on, że „dotychczasowa polska Policja Państwowa zostaje przekształcona w policję gminną” i podlega zarządowi administracyjnemu starostów powiatów miejskich i wiejskich oraz nadzorowi służbowemu dowódcy niemieckiej policji porządkowej (*Ordnungspolizei* – Orpo).

Przedwojenni polscy policjanci zostali wezwani pod przymusem do powrotu do służby i ulokowani w dotychczasowych budynkach. Pozostawiono im przedwojenne, granatowe mundury, pozbawiając je jednak polskiego godła państwowego. Zachowano też częściowo przedwojenną strukturę organizacyjną policji, likwidując jednak komendy wojewódzkie i Komendę Główną PP. Zredukowano obszar zadań dla polskiej policji. Obejmował on wszelkie sprawy porządkowe, w tym bezpieczeństwo ruchu drogowego. Ograniczono właściwość podmiotową policji polskiej do ludności polskiej w Generalnym Gubernatorstwie. Wprowadzone w piśmie Hansa Franka z 17 grudnia 1939 r. określenie „policja polska” miało charakter potoczny. Było pisane małą literą jako: *die polnische Polizei* lub *die polnische Gemeindepolizei*. Forma ta została użyta w celu odróżnienia tej struktury od policji niemieckiej. Nie była to *de iure* nazwa własna nowo utworzonej instytucji, choć *de facto* ten potoczny termin zastąpił oficjalną nazwę polskiej przedwojennej policji.

Dokonana na podstawie dokumentu Hansa Franka z 17 grudnia 1939 r. zmiana statusu prawnego, struktury i uprawnień przedwojennej policji miała charakter daleko idący. Dokument ten nie znosił wprost całości rozporządzenia Prezydenta RP o Policji Państwowej (z 6 marca 1928 r.), ale pozbawiał sensu normy prawne wynikające z tej przedwojennej ustawy. Przeprowadzona decentralizacja struktury policyjnej naruszyła *status quo*

przedwojennej PP. Wykraczało to poza uprawnienia przyznawane okupantowi konwencją haską IV (1907) i było nadużyciem wobec zajętego terytorium. Niemieckie władze postąpiły tak jakby były suwerenem, a nie okupantem Polski.

Krajowa Rada Ministrów, część rządu polskiego na wychodźstwie działająca na terenie okupowanego kraju, uznała formalno-prawną ciągłość służby funkcjonariuszy przedwojennej Policji Państwowej w ramach okupacyjnej *polnischer Polizei*. Nie traktowano policji polskiej jako części niemieckiej administracji, ale odnoszono się do niej jak do polskiej instytucji przymusowo włączonej do systemu okupacyjnego w Generalnym Gubernatorstwie. W optyce władz Polskiego Państwa Podziemnego sam fakt kontynuowania służby w polskiej policji nie przesądzał jeszcze o kolaboracji z Niemcami. O współpracy z wrogiem decydowała dopiero postawa poszczególnych policjantów, których zachowanie wskazywało na nielojalność wobec Polski i Polaków.

► SUMMARY

The Legal-Systemic Conditions for the Functioning of the Polish Police in the Occupation System of the General Government. Regarding the Document by Hans Frank of December 17, 1939

In the General Government, the Germans established the Polish police. The legal basis for the establishment of this formation was an unpublished document issued on December 17, 1939 by Hans Frank, governor general. The document stated: “the pre-war Polish State Police is transformed into the municipal police”. The structure established on the basis of this document was to be subject to the administrative board of starosts of urban and rural poviats as well as to the official supervision of the commander of the German order police (*Ordnungspolizei* – Orpo).

The officers of the pre-war structures of the State Police were forced to return to service and placed in previously used buildings. They were also left in the pre-war navy blue uniforms, but without the Polish state emblems. The pre-war organizational structure of the police was also partially preserved, while the voivodeship headquarters and the PP Headquarters were liquidated. The area of tasks for the Polish police has been reduced. It covered all order matters, including road safety. The subjective competence of the Polish police was limited to the Polish population in the General Government. The term “Polish police” introduced in Hans Frank’s document of December 17, 1939 was colloquial. It was written with a lowercase letter (*die polnische Polizei* or *die polnische Gemeindepolizei*). This form was used to distinguish this structure from the German police. It was not, in a legal sense, the proper name of the newly created institution, but this colloquial term replaced the official name of the Polish pre-war police.

The change of the legal status, structure and powers of the pre-war police, based on a document by Hans Frank of December 17, 1939, was far-reaching. This document did not directly abolish the entire regulation of the President of the Republic of Poland on the State Police (of March 6, 1928), but it rendered meaningless legal norms resulting from this pre-war act. The decentralization of the police structure violated the *status quo* of the pre-war PP. This went beyond the powers of the Hague Convention IV (1907) and was an abuse of the occupied territory. The German authorities acted as if they were the sovereign, not the occupying power of Poland.

The Council of Ministers at Home (this part of the Polish government in exile operating in the occupied country) recognized the formal and legal continuity of the service of the functionaries of the pre-war State Police under the occupation of the *polnischer Polizei*. The Polish police were not treated as part of the German administration, but were referred to as a Polish institution forcibly incorporated into the occupation system in the General Government. In the opinion of the authorities of the Polish Underground State, the fact that pre-war officers continued to serve in the Polish police did not mean that they would collaborate with the Germans. It was only the attitude of individual policemen, showing their disloyalty to Poland and Poles, that resulted in recognizing them as collaborators.

Alicja Bartnicka

- ▶ Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
(Nicolaus Copernicus University, Poland)
- ▶ e-mail: alicja.bartnicka@umk.pl
- ▶ ORCID: 0000-0001-7526-8325

Konrad Graczyk

- ▶ Uniwersytet Śląski w Katowicach
(University of Silesia in Katowice)
Instytut Pamięci Narodowej
(Institute of National Remembrance, Poland)
- ▶ e-mail: konrad.graczyk@us.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-0991-2036

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.19

IN THE MAJESTY OF THE LAW? JEWISH RESIDENTS OF WARSAW IN THE FACE OF GERMAN OCCUPATION ORDINANCES AND ACTIVITIES OF SONDERGERICHT WARSCHAU – PART I¹

Abstract

The article focuses on the attitude of the Warsaw's Jewish population toward selected, most significant anti-Jewish laws passed in the General Government during World War II. Due to the breadth of the analyzed material, the text is divided into two main parts. The first part presents the Ordinance on forced labor for the Jewish people of October 26, 1939, and the Ordinance prohibiting ritual slaughter of October 26, 1939. The objective of the different ordinances was to regulate the lives of Jews under occupation. The first ordinance led to the exploitation of, and the second led to discrimination against, Jews.

¹ This article was written in connection with the project titled “Special Courts in the General Government – Sondergerichte im Generalgouvernement.” The project was funded by the National Science Center (competition: OPUS 20), project registration number: 2020/39/B/HS5/02111.

The authors discuss their content, reception among Jews, and the practice of application by the German Special Court in Warsaw (Sondergericht Warschau). Indeed, the German Special Court in Warsaw considered cases involving violations of individual ordinances in the Warsaw District. To prepare the author analyzed literature on the subject, including memoirs, press articles, as well as archival sources of judicial provenance. Historical and formal-dogmatic methods were used during the research. The article looks at not only the reception of the anti-Jewish laws themselves by the population they targeted. Not only the trials and the enforcement of the imposed sentences were of particular interest to the authors, but also the strategies pursued by Warsaw's Jews to better cope with the new legislation that came into force under the German occupation. The research made it possible to show German legislative policy in the context of actions aimed at the exploitation, discrimination, stigmatization, and isolation of Jews.

Key words: Jews, Holocaust, occupation, law, special court

1. *Where did this diabolical plan come from, who treats people like this?*²

In his memoirs written years later, Władysław Szpilman, whose wartime story formed the basis of the screenplay of Roman Polanski's film "The Pianist",³ noted that a few days after the act of capitulation of Warsaw was signed on September 28, 1939, bilingual announcements from the German commander appeared on the walls of the city, promising the Polish population jobs, as well as the protection of the German state. Commenting on these events, Szpilman noted that a special paragraph of that announcement was devoted to Jews, who were "guaranteed the preservation of all rights, inviolability of property, as well as complete safety."⁴ However, as early as October 1939, the Germans introduced the first anti-Jewish ordinances that concerned forced labor for Jews and a ban on ritual slaughter. These stipulations were followed by further regulations on such matters as circulation of money,

² W. Hosenfeld, „*Staram się ratować każdego*”. *Życie niemieckiego oficera w listach i dziennikach*, translated by J. Tycner, W. Tycner, M. Tycner, P. Tycner, A. Tycner, edited by E.C. Król, W. Lipscher, Warszawa 2007, p. 293.

³ *The Pianist*, dir. by R. Polański, France–Poland–Great Britain–Germany 2002.

⁴ W. Szpilman, *Pianista. Warszawskie wspomnienia 1939–1945*, introduction and compiled by A. Szpilman, Kraków 2001, p. 27.

the requirement to wear armbands, mark stores, and bow to Germans, and restriction on residence.⁵

Aware of the conditions prevailing at the time, the Jewish residents of Warsaw knew well that it would be naive to believe the initial assurances of the occupation authorities:

“Days passed, there were no prospects for improvement, one lived in constant fear, and almost every day ordinances were issued against the Jews. There was no doubt that the Germans entered Poland with a death sentence for the Jews they had prepared in advance. They were prohibited to do anything. The restrictions applied to the practice of a profession, movement around the city, use of means of transportation, possession of objects and equipment, and finally, the obligation to wear visible yellow stars on clothing and to live only in strictly defined areas of the city was imposed. All of these ordinances were designed to humiliate and isolate Jews from the rest of the society, and to slowly physically destroy the Jewish community”

– bitterly commented Bronisław Erlich,⁶ who in these words aptly interpreted the goals of the German anti-Jewish legislation. In fact, Hitler’s legislation applicable to the Jews was, in a way, a mockery of the most elementary legal principles. The acts and ordinances issued by the Germans were intended as a veil to mask the criminal goals of the occupying power.⁷ This is because the real objective was to create the impression, not only among Jews, but in the world in general, that certain laws, perceived as harsh but just, applied to the Jewish people as well. However, the German legislation actually meant that the lives of Jews, let alone their property, were not protected by anyone.⁸

The purpose of this article is to present the attitude of Warsaw’s Jewish population toward selected normative acts issued by the German authorities to regulate the life of Jews under occupation. While working on the text, we were particularly interested

⁵ More information on this topic can be found in: B. Engelking, J. Leociak, *Getto warszawskie. Przewodnik po nieistniejącym mieście*, 2nd ed., Warszawa 2013, pp. 58–61.

⁶ B. Erlich, *Żydowskie dziecko Warszawy. Wspomnienia czasu zagłady*, edited by P. Wieczorek, Warszawa 2021, p. 40.

⁷ A. Eisenbach, *Hitlerowska polityka zagłady Żydów*, Warszawa 1961, p. 145.

⁸ N. Blumenthal, *Rząd w tzw. Generalnej Guberni a rozwiązanie kwestii żydowskiej*, [in:] *Ekspertyzy i orzeczenia przed Najwyższym Trybunałem Narodowym*, vol. VIII, selected and prepared for publication by C. Pilichowski, Warszawa 1981, pp. 66–67.

in the activities of the Special Court in Warsaw (Sondergericht Warschau), which was competent to consider cases involving violations of particular ordinances within the Warsaw District. Therefore, we decided to look not only at the reception of the anti-Jewish laws by the population they affected, but also at the trials, the enforcement of the imposed judgments, and the ways in which Warsaw's Jews attempted to deal with German legislation. In the analysis, we focused on the most important, in our opinion, normative acts the violation of which resulted in criminal proceedings. Consequently, our considerations included the Ordinance on forced labor for the Jewish population of October 26, 1939, the Ordinance prohibiting ritual slaughter of October 26, 1939, the Ordinance on marking Jews with an armband with the Star of David of November 23, 1939, and the Ordinance on residence restrictions, with special focus on its third version of October 15, 1941, which provided for the death penalty for unauthorized departure from the ghetto.

Due to the limitations arising from the breath and scope of the addressed issue, the article is divided into two parts. In the first part, we analyzed the phenomenon of exploitation to which the Jewish people were subjected as a result of the enforcement of the forced labor ordinance, as well as the discrimination implemented under the ordinance banning ritual slaughter. Both processes, imposed and consciously carried out by the occupying German authorities, took place, so to speak, on the eve of the Holocaust. Alongside these were two other processes. One was stigmatization due to the application of the ordinance to mark Jews with an armband with the Star of David, and the other was isolation (ghettoization) resulting from the implementation of the ordinances restricting their residence. The issue of stigmatization and isolation of Jews, in terms of both judicial practice and public perception, is addressed in the second part of the article.

The research thus made it possible to show German legislative policy in the context of actions aimed at the exploitation, discrimination, stigmatization, and isolation of Jews. We chose to cover German anti-Jewish legislation from the perspective of the Warsaw Jews for two main reasons. Firstly, the capital of occupied Poland (and later the ghetto created there) was the place of residence for the largest community of Jews in occupied Europe.⁹ Secondly, the surviving sources, including court materials, allow

⁹ In 1939, just before the Third Reich invaded Poland, Warsaw was home to nearly 380,000 Jews, making up about 30% of the city's total population. The data presented herein are estimates

a much better grasp of the problem in the case of Warsaw and the special court there, than in the case of other Jewish communities in the General Government (GG). It should also be noted that, unlike in the case of most other special courts in the GG, a significant amount of original archival material from the Warsaw court has survived to this date.

2. Exploitation: Ordinance on forced labor for the Jewish population of October 26, 1939.

The normative act providing for Jews' forced labor in the General Government (a separate normative act also made labor compulsory for Poles¹⁰) was published as early as the first issue of the "Journal of Ordinances of the General Governor for the Occupied Polish Territories." It was thus included in the first tranche of ordinances signed by Governor-General Hans Frank. The Ordinance on the introduction of forced labor for the Jewish population of the General Government (GG) of October 26, 1939¹¹ was relatively laconic and consisted of two provisions. According to the first one, forced labor was immediately imposed on Jews residing in the GG, and for this purpose they were conscripted into "units of forced laborers." The second provision stipulated that the Higher SS and Police Commander would issue regulations implementing the ordinance, but he could designate areas east of the Vistula where the ordinance was not to be implemented. However, areas of this kind were never designated. A short time later, two such executive orders, dated December 11 and 12, 1939, were issued by Friedrich Wilhelm Krüger, the Higher SS and Police Commander in the GG.

The first order consisted of nine paragraphs. Pursuant to them, as of January 1, 1940, all Jews in the GG were forbidden to change their place of residence or lodging without written permission from the competent German administration body outside the boundaries of the municipality of their previous place of residence, as well as to abandon that place and engage in vagrancy. Jews who arrived in the GG were required to immediately (within 24 hours) register their place of residence with the mayor

by the Statistical Department of the Capital City of Warsaw made in August 1939. See: "Biuletyn ŻIH" 1970, no. 73, p. 104.

¹⁰ Journal of Ordinances of the General Governor for the occupied Polish areas (JOGGOPA) 1939, no. 1, p. 5.

¹¹ JOGGOPA 1939, no. 1, p. 6.

and inform the local Judenrat of their arrival. The Judenrat was required to keep a corresponding written list, which it was to submit to the mayor every Monday. Jews newly arriving in the GG were also subject to prohibitions on changing their place of residence without written permission from the German administration. The order further stipulated that Jews in the GG were prohibited from using roads, streets, and squares from 9 pm to 5 am without written permission. These restrictions, however, were not to apply in a state of public or personal emergency. For violations of the above provisions, the order provided for the immediate imposition of aggravated and prolonged forced labor, regardless of other applicable laws. The last provisions of the order concerned the public announcement of its entry into force and the exclusion of its application to Jews covered by the bilateral German-Soviet agreement on the resettlement of the Ukrainian and Belarusian populations.¹²

The second executive order consisted of ten provisions and included specific provisions on forced labor. The regulation stipulated that all Jewish residents of the GG aged 14 to 60 were subject to forced labor, which generally lasted two years and was subject to extension unless an “educational effect” was achieved within that time. Those obligated were subject to evaluation in terms of their strength and learned occupation if they were to be placed in camps. The registration of those obligated to work was to first cover males aged 12 to 60, and was to be done on the basis of a public call from the mayor. The work was to be performed on the basis of a special call from the German authorities: the called Jews were to appear punctually at the designated assembly point, taking with them food for two days and a blanket for sleeping.

Craftsmen, especially workshop owners, were expected to make their tools, accessories, and machinery available at the assembly point. They were prohibited from freely disposing of these items, and in particular were not allowed to sell or pledge them without written permission. It was also forbidden to take them away and hide them. The purchase of such tools was also prohibited without written authorization. The order went on to include punitive provisions regarding its announcement and entry into force. The penalty of up to ten years in a tough prison was provided for a Jew obligated to work, who failed to report to a call to report for registration, provided false or incomplete personal data, feigned incapacity or little ability to work, failed to take his craft tools with him or violated the prohibitions concerning such items

¹² A. Weh, *Das Recht des Generalgouvernements*, Krakow 1940, pp. 492–493.

despite being instructed to provide forced labor, failed to appear at the designated assembly point despite being instructed to provide forced labor, or otherwise evaded forced labor. The same punishment was imposed on a member of the Judenrat who, despite the issuance of appropriate instructions by the German administration, did not promptly and carefully carry out the registration of Jews and who provided assistance to a Jew so that he partially or completely evaded forced labor. An analogous punishment was imposed on the behavior of others that involved intentional obstruction of the performance of forced labor, inciting or aiding and abetting violations of the executive order, particularly misrepresentation or attempted misrepresentation, and that involved purchasing or taking actual possession of tools from a Jew obliged to provide forced labor without written authorization. In the case of Jews, in addition, tough prison sentences, forfeiture of all property could be ordered, and special courts were competent to adjudicate such cases.¹³

Although officially forced labor for all male Jews aged 14 (later 12) to 60 was announced on October 26, 1939, the Germans had already been catching Jews on the streets and forcing them to perform various jobs. In the case of Warsaw, at first the work involved mostly removing rubble from the city, cleaning streets, reloading work, and cleaning private apartments and German offices. Street roundups meant that many Jews were simply afraid to leave their homes. The Warsaw Judenrat pledged to provide each day the number of laborers designated by the authorities. However, this in no way met the identified needs, and the roundups continued because the more people the municipality supplied, the more the Germans demanded. Barbara Engelking and Jacek Leociak report that in October 1939 there were an average of 381 Jewish workers a day at various posts, in November there were 999 of them, in December there were 1,584, and in February 1941 there were as many as about 2,000. However, the demand of the German army and German companies for free laborers continued to grow.¹⁴

¹³ Ibidem, pp. 494–495. Also, see: *Verordnung über die Einführung des Arbeitszwangs für die jüdische Bevölkerung des Generalgouvernements. Vom 26. Oktober 1939*, [in:] K.M. Pospieszalski, *Hitlerowskie „prawo” okupacyjne w Polsce. Część II: Generalna Gubernia. Wybór dokumentów i próba syntezy*, „Documenta Occupationis” vol. VI, Poznań 1958, pp. 560–562. *Erste Durchführungsvorschrift zur Verordnung vom 26. Oktober 1939 über die Einführung des Arbeitszwangs für die jüdische Bevölkerung des Generalgouvernements. Vom 11 Dezember 1939*, in: Ibidem, pp. 560–562; *Zweite Durchführungsvorschrift zur Verordnung vom 26. Oktober 1939 über die Einführung des Arbeitszwangs für die jüdische Bevölkerung des Generalgouvernement (Erfassungsvorschrift). Vom 12 Dezember 1939*, [in]: ibidem, pp. 562–564.

¹⁴ B. Engelking, J. Leociak, *Getto warszawskie. Przewodnik po nieistniejącym...*, op. cit., pp. 161–162.

The introduction of forced labor was perceived by Jews as a step towards the gradual intensification of terror. Shortly after the public announcement of this ordinance, Szpilman noted: “We were to be executioners of ourselves, to prepare our own demise with our own hands, to commit a kind of legally sanctioned suicide.¹⁵ After the creation of the closed district in Warsaw, the issue of forced labor camps was described as follows:

“The Nazi occupier is not satisfied with creating ghettos for Jews. He is not satiated by the fact that he has confined more than half a million Jews to a small area in Warsaw and is bringing new tens of thousands from surrounding towns there. They are preparing to take the male part of the population, mainly the youth, by force to the notorious German “labor camps” on a large scale. [...] Hundreds martyred to death, thousands cripples will remain forever as a reminder of the barbaric German treatment of those unfortunate who ended up in a camp.”¹⁶

The registration of all Jews aged 12 to 60, resulting from Frank’s ordinance on forced labor, was handled by the Jewish community in Warsaw. The first such registration was organized between February 5 and 14, 1940. At the time, 121,265 people reported to perform labor.¹⁷ The next registration took place in the second half of February and ended on March 26, 1940. At the time, it covered Jews aged 16 to 25.¹⁸ Initially, people volunteered for the labor, and those who registered often included refugees from other cities or people in difficult financial situation, but the extremely harsh conditions at the places of labor and the growing need for laborers meant that, as already mentioned, even those who volunteered could not meet the growing demand.¹⁹ The Germans continued to carry out street roundups, which intensified over time to the point that “Jews lay hidden in attics, basements and other hiding places” to avoid being sent to a labor camp.²⁰ In time, they even began to “come with orders

¹⁵ W. Szpilman, *Pianista. Warszawskie wspomnienia...*, op. cit., p. 41.

¹⁶ *Archiwum Ringelbluma. Konspiracyjne Archiwum Getta Warszawy. Prasa getta warszawskiego: Bund i Cukunft*, vol. 16, compiled by M. Rusinek-Karwat, A. Jarkowska-Natkaniec, Warszawa 2016, p. 605.

¹⁷ E. Ringelblum, *Kronika getta warszawskiego wrzesień 1939 – styczeń 1943*, introduction and compiled by A. Eisenbach, transl. by A. Rutkowski, Warszawa 1983, p. 85.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 85–86.

¹⁹ B. Engelking, J. Leociak, *Getto warszawskie. Przewodnik po nieistniejącym mieście...*, op. cit., p. 162.

²⁰ *Archiwum Ringelbluma. Konspiracyjne Archiwum Getta Warszawy*, Vol. 32: *Pisma rabina Szymona Huberbanda*, compiled by A. Ciałowicz, Warszawa 2017, p. 27.

and take [Jews] right out of their homes.”²¹ The scale of the problem is shown by the records, according to which the Warsaw Ghetto was supposed to supply 30,000 laborers in March 1940 alone.²²

Some Jews went to great lengths to avoid being sent to forced labor. This is because, according to Ringelblum, “one could [be] officially bought out for 10–25 zlotys” from the camps.²³ However, this option was not available to everyone: “The rich lived, dressed, ate, drank, without fear of being sent to the camp; with money, you could always buy yourself out. At the same time, the poor swelled and died of starvation or disease in front of others,” read the memoirs of Calel Perechodnik.²⁴ Those who did not have money, looked for other solutions to avoid the labor camp. This is because information was reaching the Warsaw ghetto about the horrible treatment of the workers by the leaders of the camp crews, and the scarce food causing starvation.²⁵ Many Jews volunteered to work in the countryside, for example, to work for German landowners, which supposedly would provide them with better living conditions.²⁶

However, not everyone managed to escape or avoid responsibility for violating Hans Frank’s ordinance. Jews evading their labor obligations were ruthlessly punished. The surviving court files on the subject include the notable case of Aron Israel Szejnberg, who was sentenced in August 1941 to 2 years and 6 months in a tough prison for such a violation and for not wearing a Zionist armband.²⁷ Similar sentences were imposed on Majsze Grinfas – 3 years in prison (for evasion to perform forced labor)²⁸ and to Moroka Halpern, Gerszon Wajtman, and Josek Grynszpan, each sentenced to 2 years in a tough prison (for evasion to perform forced labor and not wearing the Zionist armband).²⁹

²¹ *Archiwum Ringelbluma. Konspiracyjne Archiwum Getta Warszawy. Dzienniki z getta warszawskiego*, vol. 23, compiled by K. Person, Z. Trębacz, M. Trębacz, Warszawa 2015, p. 222.

²² *Archiwum Ringelbluma. Prasa getta warszawskiego: Bund i Cukunft...* op. cit., pp. 774–775.

²³ E. Ringelblum, *Kronika getta warszawskiego wrzesień 1939 – styczeń 1943...*, op. cit., p. 146.

²⁴ C. Perechodnik, *Czy ja jestem mordercą?*, compiled by P. Szapiro, Warszawa 1995, p. 28.

²⁵ E. Ringelblum, *Kronika getta warszawskiego wrzesień 1939 – styczeń 1943...*, op. cit., p. 279.

²⁶ *Ibidem*, p. 168.

²⁷ State Archive in Warsaw (APW), Special Court in Warsaw (SSW), ref. 435, Urteil vom 7. August 1941, sheet 35.

²⁸ *Ibidem*, 643/685, Urteil vom 16. März 1942, sheets 44–45.

²⁹ *Ibidem*, 643/796, Urteil vom 5. Mai 1942, sheets 91–92.

The sentences were somewhat different when people were charged only with arbitrary abandonment of the place of forced labor. It seems that the sentences awarded in these proceedings by the Warsaw Special Court were a little more lenient. The surviving files of the Sondergericht Warschau contain information on only two such cases with sentences. The first concerns Bencjan Różański who on July 1, 1940 was assigned to work at the company Polewski in Kamion on drainage work. Różański supposedly left the workplace without permission just over a week later, and despite being called in writing twice, he did not report to Polewski again. For this act, the Warsaw Special Court imposed on him a sentence of one year in a tough prison.³⁰ The situation was similar in the case of Menachem Ostrowicz, who was sent to forced labor by the Warsaw Judenrat in early April 1941. After about three weeks, Ostrowicz left without permission the place to which he had been sent, for which, as in Różański's case, he was sentenced to one year in prison.³¹

Warsaw's Jews were divided in their opinions regarding the provisions of the ordinance on forced labor. In early February 1940, Emanuel Ringelblum noted: "The issue of labor camps is constantly on the agenda (...). Some want to leave Warsaw for cities in the Reich where there are no labor camps. Others don't want to register, still others think it's not so tragic."³² In time, however, even these more optimistic opinions changed, and the Judenrat constantly complained about the insufficient number of volunteers coming forward.³³ Another problem was that many Jews, both those called up by the Arbeitsamt and those who volunteered, ultimately failed to show up for work.³⁴ The Warsaw Special Court cases cited above show that work was also evaded by people who have been sent to a camp. The desire to prevent inclusion on the Judenrat's list resulted in a proliferation of incidents of threats associated with demands of ransom from wealthy Jews in the ghetto. Jewish intermediaries showed up at apartments warning that arrests would follow if a certain amount was not paid.³⁵

³⁰ Ibidem, 643/211, Strafbefehl vom 21. Dezember 1940, sheets 32–33.

³¹ Ibidem, 643/286, Strafbefehl vom 5. Juli 1941, sheets 35–36.

³² E. Ringelblum, *Kronika getta warszawskiego wrzesień 1939 – styczeń 1943...*, op. cit., p. 87.

³³ *Adama Czerniakowa dziennik getta warszawskiego 6 IX 1939 – 23 VII 1942*, compiled by M. Fuks, Warszawa 1983, p. 135.

³⁴ Ibidem, p. 141

³⁵ E. Ringelblum, *Kronika getta warszawskiego wrzesień 1939 – styczeń 1943...*, op. cit., p. 253.

To summarize this thread, it is worth adding that before the Warsaw ghetto was established, Jews worked at 130 “outposts”³⁶ (places of forced labor), where they performed such work as, for example, removal of rubble, cleaning of the city, and cleaning of barracks and private residences of German dignitaries. Professionals were sent to tailor shops as well as car repair and radio-telegraph equipment repair shops. The greatest intensification of the work performed by Warsaw’s Jews occurred in late 1939 and 1940. In January 1940, the “outposts” employed an average of about 1,500 Jewish workers. It should be noted, however, that the numbers rose steadily, reaching a peak in August 1940 (about 10,600 people each day). From September to the end of December 1940, there was a noticeable decline in the number of employees, although the figures continued to remain high (about 5,000 people a day in December 1940). After a while, the Warsaw Judenrat introduced a system of paid exemptions from forced labor, which by and large did not solve the problem, since the involved expenses involved were borne by the Judenrat, which could not cover all the costs. This led to dramatic conflicts between Jews. In addition, regardless of the quotas provided by the Judenrat, the Germans all the time arranged round-ups of Jews in streetcars, offices, and cafes, in particular hunting for well-dressed people, and often extorting ransoms.³⁷ “Hashkiveynu!”³⁸ – they call out to a Jew on the street during a roundup for work [...] ‘The air is clean,’ they say after the roundup is over,” recalled Emanuel Ringelblum.³⁹

3. Discrimination: Ordinance prohibiting ritual slaughter of October 26, 1939.

The first edition of the “Journal of Ordinances of the Governor-General for the Occupied Polish Territories” also included the Ordinance prohibiting ritual slaughter of October 26, 1939.⁴⁰ It consisted of only two paragraphs. The first immediately banned ritual slaughter, understood as “tormenting slaughtering of animals by gradual letting

³⁶ “Outpost” as the term used in the sources to refer to places of forced labor for Jews in the Warsaw area.

³⁷ R. Sakowska, *Ludzie z dzielnic zamkniętej. Z dziejów Żydów w Warszawie w latach okupacji hitlerowskiej, październik 1939 – marzec 1943*, Warszawa 1993, p. 42–43.

³⁸ “Hashkiveynu” (Hebrew) – this is the first word of one of the Jewish evening prayers, which colloquially means “turn back.”

³⁹ E. Ringelblum, *Kronika getta warszawskiego wrzesień 1939 – styczeń 1943...*, op. cit., p. 103.

⁴⁰ Ordinance prohibiting ritual slaughter of October 26, 1939, JOGGOPA 1939, no. 1, p. 6.

of blood for the purpose of the so-called kosher meat consumption.” On this occasion, disapproval was expressed of any kind of tormenting of animals in an area controlled by Germany. The second paragraph provided for tough prison sentences for more than one year for committing ritual slaughter; co-perpetration, incitement, and aiding and abetting were punished in the same way, while attempt was considered equal to an actual perpetration. The execution of a tough prison sentence could also take place in concentration camps.

Although the prohibition of ritual slaughter was one of the first acts of the German authorities targeting the Jewish population in the GG, the idea was not entirely new. Even before the war, regulations were introduced in the Third Reich to prohibit such practices. To be more precise, the legislation required stunning animals with electric current, which was motivated by humanitarian reasons. This slaughtering method basically meant that the meat could not be kept kosher. The situation was further complicated by another ordinance that banned the import of kosher meat. The issue of ritual slaughter was also taken up during the interwar period by the authorities in Poland. A proposal to ban such practices was submitted to the Warsaw City Council as early as 1928, and in 1936, the Animal Welfare Society launched a campaign against shechita. The bill to abolish ritual slaughter, which received the official support of the Polish episcopate, was brought to the Polish parliament in February 1936. The matter sparked numerous protests, both domestically and internationally, as the actions were considered to harm the religious freedoms of Polish citizens of the Mosaic faith. In addition, serious socio-economic effects were also highlighted, because a ban on ritual slaughter would cause not only Jews who engaged in slaughtering, but also those responsible for brokering and selling meat, to lose their jobs. The law was finally passed (with government amendments) in March 1936, and formally went into effect on January 1, 1937. According to the adopted law, ritual slaughter was to be banned in three provinces, while it was to be severely restricted in the others.⁴¹

The Polish legislature’s plans were soon put into effect by the German occupation authorities, who as early as October 1939 introduced a ban on ritual slaughter in the GG, which greatly complicated the daily existence of pious Jews. Before the war, there were 26 slaughterers in Warsaw who performed ritual slaughter of poultry, and they

⁴¹ B. Engelking, J. Leociak, *Getto warszawskie. Przewodnik po nieistniejącym mieście...*, op. cit., p. 656. See: J. Żyndul, *Zajścia antyżydowskie w Polsce w latach 1935–1937*, Warszawa 1994, pp. 69–72.

did their work in special slaughterhouses located at the marketplaces at 44 Zamenhofska Street, 1 Twarda Street, as well as at Bazar Janasz and others, in addition to the suburbs of Warsaw's districts Praga and Wola.⁴² The same was true of the ritual slaughter of cattle, which until the outbreak of the war took place on the grounds of the municipal slaughterhouse in Praga, at Sierakowskiego Street, where there was a separate building dedicated specifically for these purposes. Only slaughterers approved by the rabbinate and appointed by the community were authorized to perform ritual slaughter of cattle and swine. On the basis of a written statement, each of them received from the slaughterhouse's management a written permit to perform slaughter there. Before the war, the slaughterhouse at Sierakowskiego Street employed 27 slaughterers and 25 certifiers, whose job was to place a stamp with the word "Kosher" on all the parts of the meat deemed kosher.⁴³

Although the notice published in October 1939 forbidding Jewish ritual slaughter mentioned only the slaughter of cattle, slaughterers engaged in poultry slaughter were also afraid to continue their work. According to Rabbi Szymon Huberband, who left an extensive account of religious life in Warsaw during the war, it was not fear of the German authorities, as they did not know when, where, and by whom ritual slaughter was carried out. Rather, the concern stemmed from uncertainty about the Polish Blue Police officers who had to be paid not to write down any reports that might harm Jews. As Huberband recalls, there were situations where police officers not assigned to an area showed up during the animal slaughter ritual, thus causing the Jews to incur additional costs. As a result of such activities, police officers and agents were said to have appropriated up to 80% of the earnings from the slaughter.⁴⁴ As for the slaughter of cattle, according to Huberband's account, older and better-off Jews stopped it shortly after the German order was published. Younger slaughterers, on the other hand, continued to practice their profession. Slaughter was carried out in barns, sheds, and in the ruins between Niska and Stawki Streets. According to the surviving estimates, until the time the ghetto was closed, about 50–60 head of cattle and the same number of pigs were slaughtered weekly.⁴⁵

⁴² *Archiwum Ringelbluma. Konspiracyjne Archiwum Getta Warszawy, Vol. 32: Pisma rabina Szymona Huberbanda...*, op. cit., p. 76.

⁴³ *Ibidem*, p. 78

⁴⁴ *Ibidem*, p. 77.

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 79–81.

The situation of religious Jews in Warsaw changed dramatically after the closing of the ghetto. While live poultry could still be smuggled over the wall, the ritual slaughter of cattle almost completely ceased, as there was no way to bring the animals into the closed district. In view of these difficulties, it was decided that the best solution would be to conduct slaughtering outside the ghetto and then smuggle in kosher meat. However, care was taken first to get the slaughterer out of the ghetto. Jews who decided to carry out ritual slaughter outside the ghetto would first shave their beards, then put on non-Jewish clothing, and then leave the ghetto with the group going out to work. Ritual slaughter carried out in this manner took place in Pelcowizna, Ochota, and Bródno. The obtained meat was then smuggled into the ghetto by bribing policemen and Volksdeutsche.⁴⁶

Although the ritual slaughter of meat for the Warsaw Ghetto residents was carried out in secret, not all those involved managed to keep it a secret. The local Sondergericht has surviving records of cases against Jews for violating the ordinance banning ritual slaughter. These cases unequivocally show that illegal slaughter was carried out not only, as Rabbi Huberband's extensive account suggests, by professional slaughterers. The described ordinance did not indicate the specific penalty prescribed for its violation, so defendants were given different sentences, most likely depending on the scope of the act. For example, two Jews, Josef Hufnagel and Kirszenblat Szulim, and a Pole, Aleksander Wieczorek, who were accused of ritual and illegal slaughter and meat trade, were sentenced by a court verdict on August 22, 1941 to 6 months, 4 years and 1 year, and 6 months in a tough prison, respectively.⁴⁷ On the other hand, Alter Wolański, who was accused of ritual and illegal slaughter in May 1942, was sentenced to 1 year and 6 months in a tough prison.⁴⁸

However, the case of Jankiel Gewis, who was acquitted by the Warsaw Sondergericht, is completely different from the others. Gewis was charged with continuously conducting ritual slaughter of animals at his residence in Nowy Jędrzejów from late 1939 to February 1940, together with his brother Joel Gewis and his wife's brother-in-law Wulf Gotlieb. The operative part of the verdict in the case of Jankiel Gewis stated that Joel Gewis and Wulf Gotlieb had already been validly punished by the judgment

⁴⁶ Ibidem, pp. 83–100

⁴⁷ APW, SSW, 377, Urteil vom 22. August 1941, sheets 96–97.

⁴⁸ Ibidem, 297, Urteil vom 22. Mai 1942, sheets 69–70.

of the Special Court in Warsaw on June 7, 1940, while in the case of Jankiel himself, the court could not, on the basis of the evidence, rule with sufficient certainty that he was an accomplice. The defendant was said to have claimed that he knew nothing about the slaughter being carried out by his brother Joel and the carter Gotlieb. Moreover, no evidence had been gathered that would allow for the conviction of the accused. Although during the investigation a butcher knife which was used to commit these acts was found hidden in the defendant's bed, the court ultimately concluded that "this allows the safe conclusion that the knife was hidden there by the two already convicted perpetrators without the defendant's knowledge."⁴⁹

In the course of our research on the issue discussed in this article, we came across the case of two Jewish butchers, father and son named Wyszowski, who were caught slaughtering a calf in early July 1941 in Cegłów in the Mińsk Mazowiecki district. In the context of the consideration of the ordinance banning ritual slaughter and of the application of the catalog of sanctions, the story of Szymon (father) and Nechemia (son) seemed puzzling to us, since they were sentenced to death for illegal slaughter, which Frank's ordinance did not provide for. Unfortunately, the judgment issued in this case has not survived, but only a prison file with limited content that mentioned the sentence and the generic name of the act (illegal slaughter).⁵⁰ Knowledge of the criminal law of the Third Reich and the jurisprudence of the special courts gave rise to the assumption that the magnitude of the Wyszowskis' "criminal" activity was greater, and in the trial before the Special Court in Warsaw they were attributed a larger number of illegally slaughtered animals, which made it possible to classify the act as a so-called "wartime economic crime" under Sec. 1 of the ordinance on the wartime economy.⁵¹

This regulation, which was in effect in Germany, was also applied by the special courts of the General Government. For this reason, the researchers' findings on the jurisprudence of other special courts can be a point of reference. In Katowice, the death penalty was imposed on perpetrators of a wartime economic crime that involved slaughtering a large number of animals, which resulted in the production of 335 to 385

⁴⁹ Ibidem, 50, Urteil vom 28. November 1940, sheets 47–48.

⁵⁰ United States Holocaust Memorial Museum Archives (hereinafter: USHMA), Criminal Prison Warsaw-Mokotów District, RG-15.113M, File # 30191 Chemia Wyszowski; ibidem, File # 30192 Szymon Wyszowski.

⁵¹ *Kriegswirtschaftsverordnung vom 4. September 1939* [Regulation on the wartime economy of November 4, 1939], RGBl. 1939, p. 1609.

kilograms of meat, as well as on perpetrators who stole 328 kilograms of leather for the production of shoes.⁵² In Frankfurt am Main, even perpetrators of illegal slaughter of a few animals weighing 750 kilograms received lenient punishments; however, this was criticized by the German Ministry of Justice. In Bydgoszcz, death sentences were imposed in one case for the slaughter of seven pigs, a cow, and a calf, and in another for the slaughter of livestock weighing about 2,000 kilograms.⁵³ Therefore, it seems to us that the case of Szymon and Nechemia Wyszowski should not be treated as an unprecedented prosecution for violation of the ordinance banning ritual slaughter because apparently in this case the Warsaw Special Court adopted a different legal qualification.

The regulation banning ritual slaughter posed difficulties not only in the procurement of meat itself. For various reasons, many truly pious Jews did not accept meat from illegal sources as kosher. First of all, the meat was not boned, and in these not always suitable slaughtering conditions the slaughterers, who were often completely dependent on the butchers, had no way of disqualifying meat that would normally be considered non-kosher. In addition, they pointed to a general lack of control and supervision over the kosherness of meat, which caused pious Jews to stop consuming kosher meat from the illegal slaughter carried out in Warsaw. This attitude also translated into the attitude of the slaughterers, who concluded that since non-religious Jews eat any meat they are told is kosher, and religious Jews do not eat meat at all, there is no reason to delegate a slaughterer to the secret slaughterhouses.⁵⁴ In March 1941, Ringelblum noted: “Rabbis admit that kosherness has not been observed so scrupulously lately.

However, it is difficult to observe kosherness in today’s conditions, and besides, bacon is cheaper than kosher fat.”⁵⁵ The solution to the problem for pious Jews could have been the kosher certificates carried by those smuggling meat into the ghetto, or bringing live cattle into the ghetto to be slaughtered by local slaughterers. It must be emphasized,

⁵² K. Graczyk, *Sondergericht Kattowitz. Sąd Specjalny w Katowicach 1939–1945*, Warszawa 2020, p. 346.

⁵³ G. Weckbecker, *Zwischen Freispruch und Todesstrafe. Die Rechtsprechung der nationalsozialistischen Sondergerichte Frankfurt/Main und Bromberg*, Baden-Baden 1998, pp. 222–223, 621–622.

⁵⁴ *Archiwum Ringelbluma. Konspiracyjne Archiwum Getta Warszawy*, Vol. 32: *Pisma rabina Szymona Huberbanda...*, op. cit., pp. 84–85.

⁵⁵ E. Ringelblum, *Kronika getta warszawskiego wrzesień 1939 – styczeń 1943...*, op. cit., pp. 253–254.

however, that such alternatives, if only because of the involved costs, were not available to all residents of the Warsaw ghetto.⁵⁶

The ban on ritual slaughter was not the only form of religious repression against adherents of Judaism. From the first days of the war, religious persecution manifested itself in the destruction of synagogues and the desecration of the Torah and objects of worship. Distinguished by their attire, pious Jews very often fell victim to the sadistic practice of cutting off of beards.⁵⁷ Also, in early 1940, the Germans banned communal prayers in synagogues and private dwellings. Adam Czerniaków noted as early as on January 5, 1940, that he was ordered to “close the temple, synagogues, mikvahs.” As one might guess, not all of Warsaw’s Jewish residents complied with this order, which caused the Judenrat’s chairman to be admonished by the police authorities. Because of their religion, Jews also often became the object of mockery, repression, and torture. An attack against this religious community was also a conspicuous objective of the actions of the occupying authorities. The calendar of repressions and crimes was adapted by the Germans to the Judaic ritual year. The best example of this is the fact that ten Jews each were often shot in public executions, which was commented on derisively with the statement that this creates a minyan (or prayer quorum, amounting to ten adult males, required for certain prayers and rituals).⁵⁸

4. Conclusion

The ordinances imposing forced labor and prohibiting ritual slaughter discussed in this part of the article were the first general legal acts in the General Government that concerned the Jewish population. They should be regarded as acts of a repressive nature that contained specific injunctions and prohibitions accompanied by the threat of various types of punishment and were enforced by the German authorities mostly in a ruthless manner, which in turn was intended to have a preventive effect on the Jewish community.

⁵⁶ *Archiwum Ringelbluma. Konspiracyjne Archiwum Getta Warszawy*, Vol. 32: *Pisma rabina Szymona Huberbanda...*, op. cit., p. 84.

⁵⁷ Ch. A. Kaptan, *Dziennik 1939. Megila życia*, translated and compiled by B. Górecka, Warszawa 2019, p. 129.

⁵⁸ B. Engelking, J. Leociak, *Getto warszawskie. Przewodnik po nieistniejącym mieście...*, op. cit., pp. 655–657.

The forced labor ordinance partly legalized the previous actions that had been carried out by the German authorities, such as forcing Jews to clean the streets. While these cases were *ad hoc* and individual, the ordinance enabled the general institutionalization of the exploitation of Jews, which soon manifested itself in the form of labor camps. The introduction of the ordinance was also accompanied by the “administrative” capture of the Jewish population by registering those subject to forced labor. Such registers were important in the perpetration of subsequent actions that targeted Jews. The ordinance banning ritual slaughter, which referred in its content to the idea of humane treatment of animals, resulted *de lege* and *de facto* in a further deterioration of the status of the Jewish population, this time also in the sphere of religion. Indirectly, it had a significant impact on the daily life of Warsaw’s Jews, as it became the cause of problems in obtaining kosher meat, and consequently forced Jews to leave the ghetto or purchase food illegally.

The second part of the article presents two more anti-Jewish actions that preceded their extermination, namely stigmatization and isolation. The considerations presented in this article lead to questions about the impact of anti-Jewish ordinances on the situation of Warsaw’s Jews, their attitude to the laws adopted by the occupying authorities, and their ways of coping with the new wartime reality. There is also a separate legal question of how the ordinances adopted by the German occupiers were enforced.

References

Archival sources

National Archives in Warsaw, Special Court in Warsaw.

United States Holocaust Memorial Museum Archives, Criminal Prison in Warsaw-Mokotów District.

Printed sources

Archiwum Ringelbluma. Konspiracyjne Archiwum Getta Warszawy, Volksdeutsche, Vol. 32, comp. by A. Ciałowicz, Warszawa 2017.

Archiwum Ringelbluma. Konspiracyjne Archiwum Getta Warszawy. Dzienniki z getta warszawskiego, vol. 23, comp. by K. Person, Z. Trębacz, M. Trębacz, Warszawa 2015.

Archiwum Ringelbluma. Konspiracyjne Archiwum Getta Warszawy. Prasa getta warszawskiego: Bund i Cukunft, vol. 16, comp. by M. Rusinek-Karwat, A. Jarkowska-Natkaniec, Warszawa 2016.

Journal of Ordinances of the General Governor for the occupied Polish areas 1939.

Pospieszalski Karol M., *Hitlerowskie „prawo” okupacyjne w Polsce. Część II: Generalna Gubernia. Wybór dokumentów i próba syntezy*, “Documenta Occupationis” 1958, vol. VI.

Reichsgesetzblatt (RGBl.) 1939.

Weh A., *Das Recht des Generalgouvernements*, Krakow 1940.

Diaries, memoirs

Adama Czerniakowa *dziennik getta warszawskiego 6 IX 1939 – 23 VII 1942*, comp. by M. Fuks, Warszawa 1983.

Erlich Bronisław, *Żydowskie dziecko Warszawy. Wspomnienia czasu zagłady*, ed. P. Wieczorek, Warszawa 2021.

Hosenfeld Wilm, *„Staram się ratować każdego”. Życie niemieckiego oficera w listach i dziennikach*, transl. by J. Tycner, W. Tycner, M. Tycner, P. Tycner, A. Tycner, eds E.C. Król, W. Lipscher, Warszawa 2007.

Kapłan Chaim Aron, *Dziennik 1939. Megila życia*, transl. and comp. by B. Górecka, Warszawa 2019.

Perechodnik Calek, *Czy ja jestem mordercą?*, comp. by P. Szapiro, Warszawa 1995.

Ringelblum Emanuel, *Kronika getta warszawskiego wrzesień 1939 – styczeń 1943*, introd. and comp. by A. Eisenbach, transl. by A. Rutkowski, Warszawa 1983.

Szpilman Władysław, *Pianista. Warszawskie wspomnienia 1939–1945*, introd. and comp. by A. Szpilman, Kraków 2001.

Compilations

Blumenthal Nachman, *Rząd w tzw. Generalnej Guberni a rozwiązanie kwestii żydowskiej*, [in:] *Ekspertyzy i orzeczenia przed Najwyższym Trybunałem Narodowym*, vol. VIII, selected and prepared for publication by C. Pilichowski, Warszawa 1981.

Eisenbach Artur, *Hitlerowska polityka zagłady Żydów*, Warszawa 1961.

Engelking Barbara, Leociak Jacek, *Getto warszawskie. Przewodnik po nieistniejącym mieście*, 2nd ed., Warszawa 2013.

Graczyk Konrad, *Sondergericht Kattowitz. Sąd Specjalny w Katowicach 1939–1945*, Warszawa 2020.

Sakowska Ruta, *Ludzie z dzielnicy zamkniętej. Z dziejów Żydów w Warszawie w latach okupacji hitlerowskiej, październik 1939 – marzec 1943*, Warszawa 1993.

Weckbecker Gerd, *Zwischen Freispruch und Todesstrafe. Die Rechtsprechung der nationalsozialistischen Sondergerichte Frankfurt/Main und Bromberg*, Baden-Baden 1998.

Żyndul Jolanta, *Zajścia antyżydowskie w Polsce w latach 1935–1937*, Warszawa 1994.

Press

„Biuletyn ŻIH” 1970, no. 73.

Film

The Pianist, dir. by Roman Polański, France–Poland–Great Britain–Germany 2002.

► SUMMARY

In the Majesty of the Law? Jewish Residents of Warszawa in the Face of German Occupation Ordinances and Activities of Sondergericht Warschau – Part I

The purpose of this article is to present the attitude of the Jewish population of Warsaw to the provisions arising from selected normative acts that were issued by the German authorities during World War II. The objective of the different ordinances was to regulate the lives of Jews under occupation. Due to the volume of the analyzed material, the text is divided into two main parts. In the analysis, we focused on the most important, in our opinion, normative acts the violation of which resulted in criminal proceedings. Consequently, our considerations included the Ordinance on forced labor for the Jewish population of October 26, 1939, and the Ordinance prohibiting ritual slaughter of October 26, 1939 (in the first part), as well as the Ordinance on marking Jews with an armband with the Star of David of November 23, 1939, and the Ordinance on residence restrictions (in the second part), with special focus on its third version of October 15, 1941, which provided for the death penalty for unauthorized departure from the ghetto.

Another important aspect addressed during the research was the activity of the Special Court in Warsaw (*Sondergericht Warschau*), the competence of which included the adjudication of cases of violations of particular ordinances within the Warsaw District. Therefore, in the article, we looked at not only the reception of the anti-Jewish laws themselves by the population they targeted. We were also particularly interested in court trials, the enforcement of the imposed sentences, and the strategies of Warsaw's Jews that were intended to help them cope with the German legislation. The research made it possible to show German legislative policy in the context of measures aimed to exploit, discriminate, stigmatize, and isolate Jews.

Karol Dąbrowski

- ▶ Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie (Maria Curie-Skłodowska University in Lublin)
- ▶ e-mail: karol.dabrowski@mail.umcs.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-4513-3873

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.20

GERMANIZACJA PUBLICZNYCH INSTYTUCJI GOSPODARCZYCH W REJENCJI KATOWICKIEJ – PRZYKŁAD PRZEMIAN ORGANIZACYJNYCH APARATU PAŃSTWOWEGO III RZESZY W CZASIE II WOJNY ŚWIATOWEJ¹

Abstrakt

Zaplecze gospodarcze było niezbędnym elementem zapewniającym nazistom prowadzenie ludobójczej polityki i ekspansji militarnej. Niemcy rozbudowywali sieć publicznych instytucji gospodarczych, które pozwalały na intensyfikację eksploatacji gospodarczej podbijanych terytoriów. Celem artykułu jest prezentacja wyników badań w zakresie rozbudowy i przemian tego typu instytucji na przykładzie rejencji katowickiej z wykorzystaniem analizy źródeł pierwotnych oraz wtórnych. Tekst w dużej mierze opiera się na źródłach archiwalnych z Archiwum Państwowego w Katowicach, oddziałach w Bielsku-Białej, Cieszynie i Pszczynie. Uzupełnia też dotychczasowy dorobek w literaturze naukowej.

Wybór padł na Śląsk, ponieważ był to obszar wielonarodowościowy, zamieszkiwany przez Czechów, Niemców, Polaków, Żydów, ważny ekonomicznie dla niemieckiego przemysłu wojennego oraz strategiczny militarnie. Kierunki germanizacji były wielorakie. Wiązały się z wysiedleniem Polaków, usuwaniem Polaków i Żydów z życia zawodowego, gospodarczego i publicznego, wprowadzaniem niemieckiej listy narodowościowej, Holokaustem, aryzacją mienia poprzez urzędy powiencicze, wzmocnieniem pozycji

¹ Publikacja przygotowana w ramach projektu badawczego: „Aryzacja” instytucji gospodarczych rejencji katowickiej w czasie II wojny światowej, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki na podstawie decyzji nr DEC-2022/06/X/HS5/00147.

gauleitera, rozbudową placówek NSDAP, aktywnością Gestapo, zaangażowaniem miejscowych elit niemieckich, napływem Niemców z Rzeszy, rozbudową aparatu administracyjnego na szczeblu administracyjnym, partyjnym, gospodarczym, obronnym i wojskowym. Do tego dochodziły zmiany podziału administracyjnego i utworzenie Prowincji Górny Śląsk. Należy też zwrócić uwagę na rolę niemieckich przemysłowców, niemieckiej arystokracji, kadry menedżerskiej i ekspertów. Bez ich zaangażowania funkcjonowanie maszyny wojennej narodowego socjalizmu nie przebiegałoby tak sprawnie.

Słowa kluczowe: Górny Śląsk, izby gospodarcze, samorząd gospodarczy

“GERMANIZATION” OF THE PUBLIC ECONOMIC INSTITUTIONS IN THE REGIERUNGSBEZIRK KATTOWITZ – THE EXAMPLE OF THE ORGANISATIONAL TRANSFORMATION OF THE STATE MACHINERY IN THE THIRD REICH DURING THE SECOND WORLD WAR

Abstract

The economic base was an important element, that ensured the Nazis' the opportunity for genocidal policies and military expansion. The Germans developed a network of public economic institutions that allowed them to intensify the economic exploitation of the conquered territories. The purpose of this article is the presentation of the research results on the expansion and transformation of public economic institutions on the example of the Regierungsbezirk Kattowitz. It was used as an analysis of primary and secondary sources. The text is largely based on archival sources from the State Archives in Katowice, branches in Bielsko-Biała, Cieszyn and Pszczyna. It also complements the previous achievement in the scientific historical literature.

Silesia was chosen because it was a multinational area, inhabited by Czechs, Germans, Poles, Jews, economically important for the German war industry and military strategy. The directions of Germanization were multiple. They included the displacement of Poles, the removal of Poles and Jews from professional, economic and public life, the introduction of the Deutsche Volksliste, Holocaust, aryanization of property through trust agencies, strengthening the position of the gauleiter in the structure of another Nazi's authorities, expansion of NSDAP entities, activity of the Gestapo, the involvement of local German elites, the influx of Germans from the Reich, expansion of the apparatus at the administrative, party, economic, defence and military levels. The Germans changed the territorial division in this region and created the Province of Upper Silesia. It is important to note the role of German industrialists, the German aristocracy, managers and economic experts. Without their involvement, the war machine of national socialism would not have functioned so efficiently.

Key words: Upper Silesia, chambers of trade and industry, self-regulatory organisations

1. Wstęp

W czasie II wojny światowej, po zajęciu danego terytorium przez wojska niemieckie, władze III Rzeszy przeprowadzały na okupowanym terenie zmiany w zakresie organizacji aparatu administracyjnego. Ważnym elementem okupacyjnej rzeczywistości były instytucje gospodarcze, ponieważ Niemcy finansowali ekspansję militarną kosztem podbijanych narodów². Administracyjno-ekonomiczne procesy zachodzące na okupowanych ziemiach posiadały wielokierunkowy charakter, a publiczne instytucje podlegały przemianom organizacyjnym o różnym charakterze: faktycznej albo formalnej likwidacji dotychczas istniejących, tworzeniu nowych, zawłaszczeniu („zniemczeniu”), tj. przejściu bez przeprowadzania zmian organizacyjnych, jak również przekształceniu, gdy nową instytucję budowano na bazie zasobów poprzedniej, przejmując w szczególności mienie i zadania.

Adekwatnie jest zatem mówić nie o ściśle rozumianych „przekształceniach”, lecz o „przemianach organizacyjnych”. Problem badawczy odnosi się więc do kierunków przemian i ich charakterystyki. Jest on istotny, ponieważ skala zmian dotyczyła całego życia gospodarczego ziem okupowanych. Przykład rejencji katowickiej jest interesującą egzemplifikacją tego zjawiska, gdyż na tym obszarze – podobnie jak i innych terenach przedwojennej Polski a wcielonych do Niemiec – nałożyły się na siebie problemy gospodarcze oraz narodowościowe. Z punktu widzenia zakresu terytorialnego badania interesująca jest ta część rejencji katowickiej, która przed wojną znajdowała się w granicach Polski. Takie zastrzeżenie choćby przez wzgląd na Gliwice (które były ważnym ośrodkiem przemysłowym) oraz uprzednio czeski Śląsk Zaolziański jest konieczne. „Aryzację” w Gliwicach Niemcy prowadzili przecież od roku 1938³, a jak słusznie zauważył Mirosław Węcki, istotną rolę w codziennej

² R. Bräu, *Die Plünderung Polens Die Reichsfinanzverwaltung in den Jahren der Besatzung (1939–1945)*, Berlin–Boston 2022; J. Kilian, *Krieg auf Kosten anderer. Das Reichsministerium der Finanzen und die wirtschaftliche Mobilisierung Europas für Hitlers Krieg*, Berlin–Boston 2017; K. Skubiszewski, *Pieniądz na terytorium okupowanym*, Poznań 1960; A. Wrzyszczyk, *Die deutsche »Wirtschafts-« Rechtsetzung im Generalgouvernement 1939–1945*, [in:] *Das Europa des „Dritten Reichs”. Recht, Wirtschaft, Besatzung*, hg. v. J. Bähr, R. Banken, Frankfurt am Main 2005, s. 59–79; *idem*, *Die Einmischung der deutschen Justizverwaltung in die Wirtschaft des polnischen Generalgouvernements (1939–1945)*, [in:] *Europäische Volkswirtschaften unter deutscher Hegemonie 1938–1945*, hg. v. Ch. Buchheim, M. Boldorf, München 2012, s. 173–184.

³ <https://sztetl.org.pl/pl/miejscowosci/g/76-gliwice/99-historia-spolecznosci/137296-historia-spolecznosci> (dostęp: 2.02.2022).

praktyce prześladowań i przygotowaniu Holokaustu odegrała NSDAP oraz postawa miejscowej ludności⁴.

Przemiany wiązały się z intensyfikacją wysiłku wojennego Niemiec oraz natężeniem polityki rasowej, różnicowanej w stosunku do Żydów, Polaków, Ślązaków, jak i Górnos Ślązaków⁵. Rozróżnienie między Ślązakami a Górnos Ślązakami było stosowane przez władze niemieckie⁶. Przebadane archiwalia natury gospodarczej nie dokumentują jednak utożsamiania się osób narodowości niemieckiej zamieszkujących Górny Śląsk jako „Ślązaków” czy „Górnos Ślązaków”, na przykład przy ubieganiu się o zgodę na rozpoczęcie działalności gospodarczej, czy przejęcia mienia żydowskiego lub polskiego. Władze niemieckie natomiast analizowały sytuację Ślązaków w kontekście prowadzenia polityki gospodarczej lub stosunków pracy⁷.

Polityka rasowa była korygowana przez politykę ekonomiczną i militarną, np. gdy chodziło o pozyskanie rekruta do armii niemieckiej⁸. O znaczeniu określonych

⁴ M. Węcki, „*Juden sind hier unerwünscht*”. *Materiały do dziejów zabrzańskich Żydów w aktach zespołu: Kierownictwo Powiatowe NSDAP w Zabrze*, „Szkice Archiwalno-Historyczne” 2008, nr 4, s. 208.

⁵ L. Cirko, *Profil leksykalny rodziny wyrazowej „Schlesien” (na przykładzie współczesnych tekstów prasowych języka niemieckiego)*, [w:] *Silesia Philologica I Kongres Germanistyki Wrocławskiej*, red. M. Hałub, Wrocław 2002, s. 41; K. Fiedor, *Bund Deutscher Osten w systemie antypolskiej propagandy*, Warszawa 1977, s. 329; A. Filipkowska, *Śląsk jako pogranicze kulturowe – wpływ gwary na nauczanie i uczenie się języka niemieckiego*, rozprawa doktorska, Katowice 2014, s. 5 i nast.; W. Jastrzębski, *Okupacyjne losy ziem polskich wcielonych do III Rzeszy (1939–1945)*, Bydgoszcz 2017, s. 149; G. Łopuszanska-Kryszczuk, *Świadomość językowa i kompetencja komunikacyjna Niemców na Dolnym Śląsku*, Lublin 1999, s. 68; J. Mądry, *Prasa przesiedleńcza i ziomkowska w latach 1945–1970*, Katowice 1971, s. 99; M. Siuciak, *Historyczne podstawy świadomości narodowej Ślązaków*, „Białostockie Archiwum Językowe” 2011, nr 11, s. 223–234.

⁶ R. Kaczmarek, *Górny Śląsk podczas II wojny światowej. Między utopią niemieckiej wspólnoty narodowej a rzeczywistością okupacji na terenach wcielonych do Trzeciej Rzeszy*, Katowice 2006, s. 164–167; M. Sikora, *Niszczyć, by tworzyć. Germanizacja Żywiecczyzny przez narodowosocjalistyczne Niemcy 1939–1944/45*, Katowice 2010, s. 64.

⁷ Zob. okólniki w sprawach gospodarczych w: Archiwum Państwowe w Katowicach (dalej: APK), Grupa Okręgowa Górnictwo Węgla Kamiennego na Górnym Śląsku Grupy Gospodarczej Górnictwo w Gliwicach, sygn. 11 i 13.

⁸ R. Kempa, recenzja: R. Kaczmarek, *Polacy w Wehrmachcie*, Kraków 2010, ss. 446, „Białostockie Teki Historyczne” 2010, t. 8, s. 277; B. Rudawski, *Grabież mienia w Kraju Warty 1939–1945. Działalność Urzędu Powierniczego w Poznaniu*, Poznań 2018, s. 35.

instytucji gospodarczych w większej mierze decydowały zaś faktycznie przyznane im kompetencje niż formalne umiejscowienie w strukturze administracji III Rzeszy.

W trakcie badań zastosowałem metodę analizy źródeł pierwotnych – przede wszystkim akt archiwalnych z zasobu Archiwum Państwowego w Katowicach, wraz z oddziałami w Cieszynie, Bielsku-Białej oraz Pszczynie. Przeprowadzona kwerenda była szersza i odnosiła się także do zasobów oddziałów w Gliwicach i Raciborzu oraz Archiwum Państwowego w Opolu. Poza źródłami archiwalnymi wykorzystałem źródła drukowane i normatywne. Analiza źródeł wtórnych dotyczyła literatury przedmiotu, szczególnie dziejów Górnego Śląska w czasie II wojny światowej. Dążyłem więc do poszerzenia wniosków zaprezentowanych w dotychczasowych opracowaniach⁹.

Problemy badawcze wynikały z trudności w odnalezieniu w literaturze konkretnych danych statystycznych, nierównomiernego stanu zachowania akt w poszczególnych zespołach oraz konieczności konfrontowania sprzecznych informacji na temat poszczególnych instytucji. Szczególnie rozbudowana struktura Okręgowej Izby Gospodarczej Górnego Śląska (*Gauwirtschaftskammer Oberschlesien*) nie ma odzwierciedlenia w ocalałym zasobie archiwalnym¹⁰. Dla przykładu w zespole Okręgowej Izby Gospodarczej Górnego Śląska Oddział w Bielsku zachowała się tylko jedna teczka dotycząca dworca kolejowego w Bielsku. Z akt *Industrie- und Handelskammer für die Provinz Oberschlesien in Oppeln* zachowała się jedna jednostka, z ubocznej tematyki, z lat trzydziestych¹¹. Zespół Rejencji Katowickiej został w dużej mierze wybrakowany.

Wybór instytucji podanych w artykule wynikał zatem z przesłanek źródłowych i merytorycznych. Pomiąłem na przykład Krajowe Towarzystwo Planowania Gospodarczego dla Górnego Śląska/Urząd do spraw Planowania Przestrzenno-Budowlanego dla Górnego Śląska (*Landesplanungsgemeinschaft Oberschlesien*),

⁹ Zob. szczególnie: A. Sulik, *Przemysł ciężki rejencji katowickiej w gospodarce Trzeciej Rzeszy (1939–1945)*, Katowice 1984, s. 58–65.

¹⁰ Zob. D. Kahn, *Die Steuerung der Wirtschaft durch Recht im nationalsozialistischen Deutschland. Das Beispiel der Reichsgruppe Industrie*, Frankfurt am Main 2006. Por. APK, Krajowy Urząd do Spraw Gospodarki w Katowicach, sygn. 65 i 66.

¹¹ Archiwum Państwowe w Opolu, Izba Przemysłowo-Handlowa dla Prowincji Górnos Śląskiej z siedzibą w Opolu, sygn. 1.

jako sytuujące się w sferze planowania przestrzennego¹². Nie zająłem się też *Institut für Oberschlesische Landesforschung / Zentralinstitut für Oberschlesische Landesforschung*, który był placówką prowadzącą badania regionalne¹³. O części instytucji, jak Górnośląskiej Izbie Pracy, jedynie wzmiankowałem.

2. Kwestie terminologiczne

Początkowo zamierzałem przemiany organizacyjne określić mianem „aryzacji” w sensie szerokim. Jednakże „aryzacja” odnosi się przede wszystkim do ekspropriacji mienia żydowskiego, tj. rozciągnięcia kontroli nad mieniem uznanym za żydowskie, przejęcia go, wywłaszczenia pierwotnych właścicieli i posiadaczy oraz przekazanie osobom i podmiotom uznanym za „aryjskie”¹⁴. Na ziemiach wcielonych, przeciwnie niż w Generalnym Gubernatorstwie, nie praktykowano powierzania funkcji powierników osobom narodowości polskiej¹⁵. Stąd też akcję wywłaszczenia zarówno Polaków, jak i Żydów adekwatniej jest określać mianem „zniemczania” (*Eindeutschung*), czyli germanizacji. Było to bowiem usuwanie z danego terytorium Polaków i Żydów, zasiedlanie go Niemcami i likwidacja „nieniemieckiego” stanu posiadania¹⁶.

¹² K. Grube, *Das Ruhrgebiet des Ostens' – die NS-Raumplanung für Oberschlesien, der Oder-Donau-Kanal und die pommerschen Wirtschaftsinteressen*, „Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte” 2014, Bd. 101, H. 4, s. 416–418; M. Sikora, *Der Gau Oberschlesien in der Raumplanung der NS-Verwaltung 1939–1944*, [in:] *Industrialisierung und Nationalisierung. Fallstudien zur Geschichte des ober-schlesischen Industriereviere im 19. und 20. Jahrhundert*, hg. v. L. Budraß, B. Kalinowska-Wójcik, A. Michalczyk, Essen 2013, s. 249–284; *Urząd do Spraw Planowania Przestrzenno-Budowlanego dla Górnego Śląska Oddział Okręgowy w Katowicach. Wstęp do inwentarza*, oprac. J. Osojca, Katowice 1956, w zbiorach Archiwum Państwowego w Katowicach.

¹³ R. Kaczmarek, *Górny Śląsk...*, s. 345–347.

¹⁴ K. Jonca, *Meandry polityki „aryzacji” mienia niemieckich Żydów w Trzeciej Rzeszy*, „Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi” 2005, t. 28, s. 325–344; F. Połomski, *Prawo własności a tzw. „rozwiązanie kwestii żydowskiej” w Niemczech hitlerowskich*, Wrocław 1991, s. 119–176; idem, *Ustawodawstwo rasistowskie III Rzeszy i jego stosowanie na Górnym Śląsku*, Katowice 1970, s. 218–234; B. Rudawski, *Mienie i rasa. Wybrane aspekty „aryzacji” majątku żydowskiego w Trzeciej Rzeszy i w Kraju Warty*, „Meritum” 2016, t. 8, s. 312.

¹⁵ *Spis zakładów działalności gospodarczej w b. Generalnym Gubernatorstwie 1941 r.*, Warszawa 1969, s. 96–97.

¹⁶ B. Rudawski, *Rola poznańskiej ekspozytury Głównego Urzędu Powierniczego Wschód w grabieży polskiego mienia dokonanej w Kraju Warty w latach 1939–1944*, rozprawa doktorska, Poznań 2016, s. 19.

Germanizacja łączy dwa zjawiska: „odzydzenie” (*Entjudung*) i „odpolszczenie” (*Entpolonisierung*). Zawiera w sobie nie tylko niszczenie mienia (*Zerstörung*), faktyczny rabunek (*Ausräubung*) i formalną konfiskatę, ale też zacieranie śladów kulturowych (*Auslöschung*)¹⁷.

O germanizacji można też mówić w sensie wąskim, tzn. wymiany osobowej. Niemcy w miejsce osób zwolnionych z pracy, pozbawionych prawa do prowadzenia działalności gospodarczej, wykonywania funkcji publicznych itd. wprowadzali osoby akceptowalnej przez siebie narodowości¹⁸. Realizowane przez Niemców „odzydzenie” i „odpolszczenie” nie musiało wiązać się z zatrudnieniem osób narodowości niemieckiej lub niemieckiego pochodzenia, gdyż w powiatach graniczących z Generalnym Gubernatorstwem Niemcy powierzali stanowiska urzędnicze Ukraińcom. Z tych samych pobudek politycznych uprzywilejowano w stosunku do Polaków ludność czeską¹⁹. Gospodarcze instytucje publiczne Górnego Śląska, takie jak Okręgowa Izba Gospodarcza, dążyły zaś do zatrudniania osób pochodzących ze „starej Rzeszy”²⁰.

Do publicznych instytucji gospodarczych III Rzeszy nie w pełni pasuje terminologia stosowana w naukach administracyjnych, tzn. administracji specjalnej zespolonej i niezespolonej, organów regulacyjnych, korporacji prawa publicznego, samorządu gospodarczego²¹, jak też „regulowanej samo-regulacji” – nawiązując do koncepcji

¹⁷ M. Broszta, *Nationalsozialistische Polenpolitik: 1939–1945*, Stuttgart 1961, s. 48; J. Myszor, *Stosunki Kościół-państwo okupacyjne w diecezji katowickiej 1939–1945*, Katowice 2010, s. 227–246.

¹⁸ A. Gójski, *Etapy i cele niemieckiej polityki bankowej w GG. Plany niemieckie wobec Generalnego Gubernatorstwa w latach 1939–1945*, „Bank i Kredyt” 2004, nr 8, s. 69; idem, *Urząd Nadzoru Bankowego dla Generalnego Gubernatorstwa*, Warszawa 2021, s. 52; L. Górnicki, *Z problematyki podmiotów prawa cywilnego i praw podmiotowych prywatnych obywateli polskich w Generalnym Gubernatorstwie*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2020, t. 42, nr 4, s. 104.

¹⁹ M. Węcki, *Fritz Bracht (1889–1945). Nazistowski zarządca Górnego Śląska w latach II wojny światowej*, Katowice 2014, s. 327.

²⁰ APK, Okręgowa Izba Gospodarcza Górnego Śląska w Katowicach, seria nr 6 – akta osobowe „O”.

²¹ Por. np. K. Bandarzewski, *Samorząd gospodarczy w prawie polskim: studium prawne*, Kraków 2014; R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004; P. Marciniak, *Sektorowy model samorządu gospodarczego. Założenia i perspektywa wprowadzenia w Polsce*, rozprawa doktorska, Warszawa 2022, s. 230–263; *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2005.

Petera Collina²². Patrząc na ustrój totalitarny i monizm administracji trudno również byłoby mówić o konstrukcji samorządu nieterytorialnego²³.

Bazując zatem na źródłach archiwalnych, pod pojęciem publicznych instytucji gospodarczych rozumiem takie podmioty administrujące, które nie miały statusu czysto prywatno-prawnego, wykonywały zadania z zakresu administracji publicznej, a przybierały różne formy prawne, typowe dla: administracji specjalnej zespolonej i niezespolonej, agencji rządowych²⁴, samorządu gospodarczego, spółek prawa handlowego (szczególnie spółki z o.o.) i spółek Skarbu Państwa. Nie zawsze przy tym musiały być wyposażone we władztwo administracyjne. Istotny był przeważający cel działalności, tj. realizacja wojennej polityki gospodarczej III Rzeszy²⁵.

Terytorialnie starałem się swoje rozważania ograniczyć do rejencji katowickiej lub szerzej: Górnego Śląska, mimo że część instytucji gospodarczych swoim zakresem działania obejmowało prowincję Górny Śląsk. Istotne było dla mnie kryterium siedziby danej instytucji na terenie rejencji katowickiej, a przede wszystkim na ziemiach wcielonych do Rzeszy. Precyzyjniej jest używać pojęcia „rejencja katowicka” niż Górny Śląsk, Śląsk Cieszyński lub Zagłębie Śląsko-Dąbrowskie.

²² P. Collin, *Historische Partizipationsstaatlichkeit*, „Rechtsgeschichte – Legal History” 2012, Rg. 20, s. 437–439; idem, *Justice without the State within the State: Judicial Self-Regulation in the Past and Present*, Frankfurt am Main 2016; idem, *Konzeptionen, Spielarten und Wechselbeziehungen administrativer und justizsteller Autonomie in Deutschland im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert*, „Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno” 2014, Vol. 43, s. 165–228; idem, *Privat-staatliche Regelungsstrukturen im frühen Industrie- und Sozialstaat*. Berlin–Boston 2016; id., *Regulierte Selbstregulierung in rechtshistorischer Perspektive: Studien und Materialien*, „MPI for European Legal History Research Paper Series” 2018, Vol. 5, s. 768; idem, S. Rudischhauser, *Regulierte Selbstregulierung. Historische Analysen hybrider Regelungsstrukturen. Einleitung*, „Trivium” 2016, Vol. 21, <https://journals.openedition.org/trivium/5245>; *Regulierte Selbstregulierung in der westlichen Welt des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts*, hg. v. P. Collin, G. Bender, M. Seckelmann, M. Stolleis, Frankfurt am Main 2014.

²³ M. Kasiński, *Etapy rozwoju idei samorządności w naukach prawnych*, [w:] *System prawa samorządu terytorialnego*, t. 1: *Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, s. 72; id., *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawno-polityczne*, Łódź 2009; *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2021, s. 222.

²⁴ Por. P. Bieś-Srokosz, *Agencje rządowe jako szczególne podmioty administracji rządowej*, Warszawa 2020.

²⁵ Por. P. Niemczuk, „Roczniki Nauk Prawnych” 2021, nr 3, s. 187–190, [z:] P. Bieś-Srokosz, *Agencje rządowe jako szczególne podmioty administracji publicznej*, Warszawa 2020.

3. Kierunki przemian organizacyjnych

W realiach wojny tworzono nowe instytucje, nadawano nowe zadania istniejącym instytucjom oraz zmieniano charakter instytucji istniejących. Gospodarcze przekształcenia organizacyjne intensyfikowały się w czasie i były skorelowane z posunięciami natury ustrojowo-administracyjnej, a zwłaszcza: utworzeniem w październiku 1939 r. Głównego Urzędu Powierniczego Wschód (*Haupttreuhandstelle Ost*), w listopadzie 1939 r. rejencji katowickiej (*Regierungsbezirk Kattowitz*)²⁶, w styczniu 1941 r. – prowincji Górny Śląsk (*Provinz Oberschlesien*), w maju 1942 r. – Okręgowej Izby Gospodarczej Górnego Śląska, a w roku 1943 rozbudowy „superministerstwa” Alberta Speera²⁷. Nie można przy tym zapominać o skutkach polityki społecznej i rasowej. W marcu 1941 r. rozciągnięto na Górny Śląsk obowiązywanie przepisów o niemieckiej liście narodowościowej (*volksliste*)²⁸. Wpisano na nią – jak się szacuje – 1 mln 450 tys. osób²⁹.

Haupttreuhandstelle Ost pełnił istotną rolę w procedurze rozdysponowywania mienia polskiego i żydowskiego na rzecz niemieckich publicznych instytucji gospodarczych³⁰.

²⁶ I. Sroka, *Policja hitlerowska w rejencji katowickiej w latach 1939–1945*, Opole 1997, s. 65–70.

²⁷ *Erste Verordnung zur Durchführung der Verordnung über die Vereinfachung und Vereinheitlichung der Organisation der gewerblichen Wirtschaft (Gauwirtschaftskammerverordnung)*. Vom 20. April 1942, „Reichsgesetzblatt” 1942 I, s. 189; *Dritte Verordnung zur Durchführung der Verordnung über die Vereinfachung und Vereinheitlichung der Organisation der gewerblichen Wirtschaft (Gauwirtschaftskammerverordnung, GWKAV)*. Vom 30. Mai 1942, „Reichsgesetzblatt” 1942 I, s. 371; *Fünfte Verordnung zur Durchführung der Verordnung über die Vereinfachung und Vereinheitlichung der Organisation der gewerblichen Wirtschaft (Gauwirtschaftskammerverordnung-Beitragsverordnung)*. Vom 21. Oktober 1942, „Reichsgesetzblatt” 1942 I, s. 629.

²⁸ *Verordnung über die Deutsche Volksliste und die deutsche Staatsangehörigkeit in den eingegliederten Ostgebieten vom 4. März 1941*, „Reichsgesetzblatt” 1941 I, s. 118; Z. Boda-Krężel, *Problem niemieckiej listy narodowościowej na Górnym Śląsku w latach 1941–1950*, rozprawa doktorska, Katowice 1970, s. 19–31; R. Kaczmarek, *Polacy w Wehrmachcie*, Kraków 2010, s. 50–77; id., *Górny Śląsk...*, s. 163–200; M. Węcki, *Fritz Bracht...*, s. 306.

²⁹ R. Kaczmarek, *Polacy w Wehrmachcie*, Kraków 2010, s. 412. Zob. też: Cz. Madajczyk, *Polityka III Rzeszy w okupowanej Polsce*, t. 1, Warszawa 1970, s. 424–440.

³⁰ R. Kaczmarek, *Pod rządami gauleiterów. Elity i instancje władzy w rejencji katowickiej w latach 1939–1945*, Katowice 1998, s. 149–155; M. Sikora, *Zasady i praktyka przejęcia majątku polskiego przez III Rzeszę, ze szczególnym uwzględnieniem sektora rolnego oraz mieszkaniowego, na przykładzie prowincji śląskiej (górnosląskiej) w latach 1939–1944*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2008, nr 2, s. 43–82.

Ważną rolę w „aryzacji” gospodarki Górnego Śląska odegrały również organy administracji terenowej, komórki NSDAP, instytucje kredytowe³¹, hurtownie handlowe, koncerny przemysłowe, oraz przedsiębiorstwa przynależne do aparatu SS³².

Dopiero jednak utworzenie Prowincji Górny Śląsk, nominacja w styczniu 1941 r. Fritza Brachta na gauleitera i nadprezydenta³³, upowszechnienie zasady łączenia stanowisk partyjnych i administracyjnych, i to jednocześnie na różnych szczeblach, wyodrębnienie w strukturze organów podległych nadprezydentowi prowincji – odrębnego od Wydziału Gospodarczego Nadprezydium (*Wirtschaftsabteilung beim Oberpräsidium*) – Urzędu Gospodarczego/Krajowego Urzędu do spraw Gospodarki (*Landeswirtschaftsamt Kattowitz*), powołanie sztabu gospodarczego (*Führungsstab-Wirtschaft / Wirtschaftsführungsstab*), pozwoliło na koncentrację procesu decyzyjnego w sprawach gospodarczych³⁴.

Destrukcyjny wpływ na życie gospodarcze rejencji katowickiej miały mordy, wysiedlenia, przesiedlenia i wywózki ludności do obozów³⁵. Teren rejencji zamieszkiwało od 100 do 120 tysięcy osób narodowości żydowskiej³⁶. Pierwsze transporty wywożące osoby narodowości żydowskiej z Górnego Śląska do Generalnego Gubernatorstwa wyruszyły 20 i w nocy z 27 na 28 października 1939 roku³⁷. Wiosną 1940 r., wskutek protestów Hansa Franka, zarzucono plan masowych przesiedleń Żydów z terenów włączonych do Rzeszy i Niemcy zdecydowali się przeprowadzić przesiedlenia wewnątrz ówczesnej prowincji śląskiej, a zwłaszcza tych ziem,

³¹ I. Loose, *Kredite für NS-Verbrechen. Die deutschen Kreditinstitute in Polen und die Ausraubung der polnischen und jüdischen Bevölkerung 1939–1945*, München 2007, s. 277–282.

³² R. Kaczmarek, *Pod rządami gauleiterów...*, s. 156–157; Cz. Łuczak, *Polityka ekonomiczna Trzeciej Rzeszy w latach drugiej wojny światowej*, Poznań 1982, s. 250–266.

³³ M. Węcki, *Fritz Bracht...*, s. 176.

³⁴ APK, Krajowy Urząd do Spraw Gospodarki w Katowicach, sygn. 5. Zob. też: APK, Naczelne Prezydium w Katowicach, sygn. 380; J. Deresiewicz, *Okupacja niemiecka na ziemiach polskich włączonych do Rzeszy (1939–1945). Studium historyczno-gospodarcze*, Poznań 1950, s. XXI–XXIII.

³⁵ R. Kaczmarek, *Górny Śląsk...*, s. 81; E. Serwański, *Hitlerowska polityka narodowościowa na Górnym Śląsku (1939–1945)*, Warszawa 1963, s. 33–42; M. Sikora, *Niszczyć by tworzyć...*, s. 89 i 494; M. Węcki, *Fritz Bracht...*, s. 329–340; <https://kc-cieszyn.pl/niemieckie-zbrodnie-na-slasku-cieszynskim-1939-1945> (dostęp: 2.02.2022).

³⁶ M. Węcki, *Fritz Bracht...*, s. 358.

³⁷ R. Kaczmarek, *Górny Śląsk...*, s. 434. Zob. też s. 215–235.

które przed wojną należały do województwa śląskiego. Stopniowo przesiedlano Żydów, szczególnie w rejon Zagłębia Śląsko-Dąbrowskiego i Jaworznicko-Chrzanowskiego tak, by znajdowali się bliżej granicy z Generalnym Gubernatorstwem. Większość katowickich Żydów została zmuszona do opuszczenia miasta w ciągu pierwszych trzech miesięcy³⁸. Do końca roku 1942 Niemcy skoncentrowali pozostałą jeszcze przy życiu ludność żydowską w gettach, przede wszystkim w Będzinie, Chrzanowie, Dąbrowie Górniczej i Sosnowcu. Niemcy zlikwidowali większość skupisk żydowskich w prowincji górnośląskiej wiosną i latem 1943 roku³⁹. Getta zlikwidowano w sierpniu 1943 r., wywożąc mieszkańców do obozów zagłady⁴⁰.

Wysiedlenia ludności polskiej ograniczano z pobudek ekonomicznych – jak argumentowała Maria Wanda Wanatowicz – do obszarów przyłączonych do Śląska. Do końca 1942 r. „wysiedlono, głównie z powiatu żywieckiego, około 80 tysięcy osób”⁴¹. Zdaniem Włodzimierza Jastrzębskiego od grudnia 1939 r. do 15 marca 1941 r. z Górnego Śląska deportowano 22 148 osób⁴². Do rejencji katowickiej skierowano 24,5 tys. osób z Galicji Wschodniej, Bukowiny i Dobrudży⁴³. Cytowany autor podał także dane uwzględniające wysiedlenia wewnętrzne w ramach Rzeszy i „do końca 1942 r. na terenie wcielonego obszaru Górnego Śląska wysiedlono ogółem 81 tys. osób, z czego tylko – jak już wcześniej napisano – 22 tys. wywieziono do GG (była to polska ludność wiejska z Żywiecczyny), a 5 tys. skierowano do pracy w głąb Rzeszy. Pozostali znaleźli się w obozach pracy bądź też zostali zatrudnieni przymusowo w miejscowych zakładach przemysłowych i gospodarstwach rolnych”⁴⁴. W innym miejscu zaznaczył, że w latach 1940–1943 z powiatu żywieckiego władze niemieckie wysiedliły przeszło 40 tysięcy osób⁴⁵.

³⁸ M. Węcki, *Fritz Bracht...*, s. 359.

³⁹ Ibidem, s. 382.

⁴⁰ <http://www.holocaustresearchproject.org/nazioccupation/sosbend.html> (dostęp: 2.02.2022); <https://sztetl.org.pl/pl/miejscowosci/k/398-katowice/99-historia-spoleczności/137450-historia-spoleczności> (dostęp: 2.02.2022); <https://wisla.naszemiasto.pl/rozmowa-z-dr-aleksandra-namyslo-historykiem-z-oddzialu/ar/c1-6456481> (dostęp: 2.02.2022).

⁴¹ M.W. Wanatowicz, *Historia społeczno-polityczna Górnego Śląska i Śląska Cieszyńskiego w latach 1918–1945*, Katowice 1994, s. 181.

⁴² W. Jastrzębski, *Okupacyjne losy...*, s. 123.

⁴³ Ibidem, s. 114.

⁴⁴ Ibidem, s. 130.

⁴⁵ Ibidem, s. 162.

Powiat żywiecki stał się eksperymentalnym polem zniszczenia polskości.

Przeprowadzono tam akcję masowych wysiedleń pod nazwą *Aktion Saybusch*.

Miroslaw Sikora ostrożnie oszacował, że w tym powiecie, „w okresie okupacji ze swoich gospodarstw rolnych, domów mieszkalnych, a także zakładów przemysłowych, rzemieślniczych, handlowych i usługowych wypędzonych (wysiedlonych) zostało około 40–50 tys. ludzi”⁴⁶.

Zestawienie Andrzeja Szefera, dotyczące obszaru rejencji, uwzględniające stan na koniec grudnia 1942 r., jest następujące: 22 148 osoby wysiedlone do Generalnego Gubernatorstwa, 45 075 przesiedlone w obrębie rejencji katowickiej, 5 100 wywiezione na roboty przymusowe w głąb Niemiec i 9 016 umieszczone w „Polenlagrach”⁴⁷.

Według niego „do października 1943 r. osiedlono w prowincji górnośląskiej około 38 tys. Niemców”⁴⁸. Doprecyzował, że przesiedleńcy pochodzili z Wołynia (*Wolhynien-Deutsche*), Galicji (*Galizien-Deutsche*), Białostoczczyzny i regionu Narwi (*Bialystok-Deutsche, Narew-Deutsche*), północnej Bukowiny i Besarabii, południowej Bukowiny i Dobrudży, oraz Alzacji, których skierowano na Śląsk Cieszyński⁴⁹. Węcki – sięgając do obliczeń Szefera – przyjął tak jak Jastrzębski, że w latach 1939–1945 z Górnego Śląska wypędzono 81 tysięcy osób⁵⁰. Ludność Górnego Śląska podlegała też wywózkom na roboty przymusowe w głąb Rzeszy i przymusowemu poborowi do Wehrmachtu⁵¹. Nawet biorąc pod uwagę możliwe rozbieżności w danych, pokazują one skalę dokonanych w rejencji katowickiej zmian społecznych, zerwania więzi i niszczenia tym lokalnych rynków gospodarczych.

Pierwsze silne ograniczenia dla polskiego i żydowskiego życia gospodarczego zostały wprowadzone we wrześniu 1939 r. przez pełnomocnika/zastępcę szefa zarządu cywilnego. Był nim Otto Fitzner – członek zarządu koncernu „Bergwerksgesellschaft

⁴⁶ M. Sikora, *Niszczyc, by tworzyć...*, s. 433.

⁴⁷ A. Szefer, *Hitlerowskie próby zasiedlania ziemi śląsko-dąbrowskiej w latach II wojny światowej (1939–1945)*, Katowice 1984, s. 139. Zob. też wcześniejszą wersję tej pracy: A. Szefer, *Przesiedleńcy niemieccy na Górnym Śląsku w latach 1939–1945*, Katowice 1974, s. 84.

⁴⁸ Ibidem, s. 182.

⁴⁹ A. Szefer, *Hitlerowskie próby zasiedlania...*, s. 84–92. Zob. też: J. Sobczak, *Hitlerowskie przesiedlenia ludności niemieckiej w dobie II wojny światowej*, Poznań 1966, s. 165 i nast.

⁵⁰ M. Węcki, *Fritz Bracht...*, s. 293. Zob. też: R. Kaczmarek, *Górny Śląsk...*, s. 200–206.

⁵¹ H.-Ch. Seidel, *Ausländerbeschäftigung und Zwangsarbeit im Ruhrbergbau während des Zweiten Weltkrieges*, „Westfälische Zeitschrift“ 2000, H. 153, s. 85–120.

Georg von Giesches Erben”, prezes Śląskiej Izby Gospodarczej (*Wirtschaftskammer Schlesien*) i jednocześnie prezes Izby Przemysłowo-Handlowej we Wrocławiu, a kolejno szef sztabu gospodarczego przy szefie zarządu cywilnego (*Gauwirtschaftsberater*) i pierwszy kierownik katowickiego urzędu powierniczego⁵². Nakazał on konfiskatę polskich i żydowskich zakładów handlowych i rzemieślniczych, ograniczył prawo Żydów do samodzielnego prowadzenia działalności gospodarczej, zakazał działalności organizacji społecznych⁵³.

Znaczną rolę dla budowy aparatu administracyjnego odegrał nadprezydent i gauleiter Josef Wagner, a aparatu partyjnego jego zastępca i następca – Bracht, który w styczniu 1941 r. został gauleiterem i nadprezydentem Prowincji Górny Śląsk⁵⁴. W okręgowym kierownictwie partii (*Gauleitung*) powołano stanowisko doradcy gospodarczego NSDAP (*Gauwirtschaftsberater der NSDAP*), które łączono z funkcją kierownika wspomnianego wyżej sztabu gospodarczego⁵⁵.

W procesie „aryzacji” gospodarki brały udział również lokalne placówki NSDAP: kierownictwa powiatowe partii (*Kreisleitungen*) oraz działający w nich powiatowi doradcy gospodarczy (*Kreiswirtschaftsberater*). Wydawali oni opinie w sprawie ustalenia własności zakładów rzemieślniczych i placówek handlowych, o osobach ubiegających się o zezwolenie na rozpoczęcie działalności gospodarczej, otrzymanie koncesji lub kredytu oraz – co istotne – przejęcia mienia skonfiskowanego Polakom i Żydom. Opinia kierowników powiatowych NSDAP oraz powiatowych doradców gospodarczych miała znaczenie w przypadku odebrania danej osobie zezwolenia

⁵² W literaturze niekiedy mylnie jest nazywany „prezesem Śląskiej Izby Handlowej”, ponieważ nie odróżnia się izb przemysłowo-handlowych w Opolu i Wrocławiu od Śląskiej Izby Gospodarczej. Izby gospodarcze (*Wirtschaftskammern*) były „organizacyjną nadbudową” nad grupami gospodarczymi Izby Gospodarczej Rzeszy (zwłaszcza agendami *Reichsgruppe Industrie*), izbami przemysłowo-handlowymi oraz izbami rzemieślniczymi aż do wprowadzenia okręgowych izb gospodarczych (*Gauwirtschaftskammern*).

⁵³ R. Kaczmarek, *Pod rządami gauleiterów...*, s. 50; A. Konieczny, *Pod rządami wojennego prawa karnego Trzeciej Rzeszy. Górny Śląsk 1939–1945*, Warszawa 1972, s. 93–98; B. Warzecha, *Początki funkcjonowania Urzędu Propagandy NSDAP na Górnym Śląsku (wrzesień–grudzień 1939 roku)*, „Szkice Archiwalno-Historyczne” 2009, nr 5, s. 47–48.

⁵⁴ Zob. rozdział 2. i 3. w: R. Kaczmarek, *Pod rządami gauleiterów...*, s. 28 i 82.

⁵⁵ T. Kruszewski, *Partia Narodowosocjalistyczna...*, s. 327–332; M. Sikora, *Kuźnia broni III Rzeszy. Niemiecki przemysł zbrojeniowy na Górnym Śląsku podczas II wojny światowej*, Katowice–Kraków 2007, s. 65–66; M. Węcki, *Fritz Bracht...*, s. 262–263.

na dalsze prowadzenie działalności gospodarczej⁵⁶. Zbiórkę złomu i kwestie propagandowe pozostawiano regionalnym i lokalnym strukturom NS-Hago (*Nationalsozialistische Handwerks-, Handels- und Gewerbeorganisation*)⁵⁷.

Jak stwierdził Sikora, „znaczenie doradcy gospodarczego gauleitera, a także powiatowych doradców gospodarczych kreisleiterów NSDAP zwiększyło się wraz z masowym zamykaniem zakładów dostarczających produkty na rynek cywilny. (...) Wówczas to powiatowi doradcy gospodarczy NSDAP występowali niejednokrotnie w obronie lokalnych przedsiębiorców, których zakłady zamierzano zamykać w celu ulokowania w nich produkcji dla Wehrmachtu”⁵⁸.

Problemy w uzgodnieniu działań między NSDAP, nadprezydium prowincji i prezydium rejencji rozwiązano w typowy dla aparatu hitlerowskiego sposób: kumulacją stanowisk administracyjnych w ręku działaczy partyjnych. Jak zauważył Ryszard Kaczmarek, wokół gauleitera Brachta uformowała się grupa kierownicza urzędników nadprezydium pełniących funkcje partyjne i administracyjne. Prezydium i nadprezydium w sprawach dotyczących rejencji działały w dużym stopniu wspólnie, a najważniejsi urzędnicy zajmowali te same stanowiska w obu instytucjach. Zdaniem Alfreda Sulika w 1942 r. zmieniono status prezydenta rejencji, którego „włączono w zakres urzędu nadprezydenta prowincji górnośląskiej. Uprawnienia prezydenta rejencji przejął zastępca nadprezydenta prowincji górnośląskiej, a poszczególne jej wydziały spełniały jednocześnie zadania urzędu prezydenta rejencji”⁵⁹.

Cytowany autor powiązania strukturalne analizował w szerokim zakresie, pisząc, że „wspomniana już zasada jedności administracji państwowej i partyjnej doprowadziła do sprzężenia wydziałów w urzędzie nadprezydenta prowincji górnośląskiej z odpowiednimi komórkami okręgowego kierownictwa NSDAP oraz wydziałami rejencji katowickiej, a za jej pośrednictwem ze starostwami powiatowymi i urzędami gminnymi. Powiązania na płaszczyźnie gospodarczej występowały także z władzami

⁵⁶ APK, Narodowo-Socjalistyczna Niemiecka Partia Robotnicza, Kierownictwo Powiatowe w Chorzowie, sygn. 43, 46 i 151; APK, Narodowo-Socjalistyczna Niemiecka Partia Robotnicza, Kierownictwo Powiatowe w Zabrze, sygn. 203.

⁵⁷ T. Kruszewski, *Partia Narodowosocjalistyczna na Śląsku w latach 1933–1945. Organizacja i działalność*, Wrocław 1995, s. 324–327.

⁵⁸ M. Sikora, *Kuźnia broni...*, s. 66.

⁵⁹ A. Sulik, *Przemysł ciężki...*, s. 49–50.

policyjnymi, SS, Niemieckim Frontem Pracy, kierownictwem samorządu gospodarczego i wspomnianej już inspekcji wojskowej”⁶⁰. Taki zabieg, w sferze administracji, był ponadto uzasadniony brakami kadrowymi. Administracji wszystkich szczebli, od prezydium aż do gmin, wskutek poboru urzędników do Wehrmachtu, groził bowiem paraliż. Na początku 1944 r. w nadprezydium brakowało 72% urzędników i 88% pracowników biurowych⁶¹.

4. Przemiany strukturalne

Publiczne instytucje gospodarcze stanowiły niejednorodny zbiór podmiotów administrujących. W praktyce zarządzania gospodarką większe znaczenie miały posiadane kompetencje niż formalne umiejscowienie danego podmiotu w strukturze aparatu administracyjnego. Można zatem wydzielić pięć, przenikających się ze sobą pionów: gospodarczy – agend Izby Gospodarczej Rzeszy (*Reichswirtschaftskammer*); administracyjny – zespolony z urzędami nadprezydentów prowincji i prezydentów rejencji; wojskowy – będący emanacją *Oberkommando der Wehrmacht* (OKW); zbrojeniowy – instancji powołanego w 1940 r. Ministerstwa Uzbrojenia i Amunicji (*Reichsministerium für Bewaffnung und Munition*) oraz partyjny – NSDAP z odpowiednimi komórkami w okręgowych kierownictwach partii⁶².

Pion partyjny dublował i wchłaniał pion administracyjny, co widać w przypadku funkcjonowania sztabu gospodarczego. W 1939 r. powstał sztab gospodarczy (*Verwaltungsstab für Sonderaufgaben*) przy szefie zarządu cywilnego z doradcą gospodarczym (*Gauwirtschaftsberater*) na czele. Jego członkowie weszli potem do struktur administracyjnych, jak Hans Matuschka – zastępca O. Fitznera, a potem kierownik Urzędu Gospodarczego przy nadprezydium i jednocześnie kierownik katowickiego urzędu powierniczego. Bracht, gdy został gauleiterem, na bazie *Verwaltungsstab* utworzył *Wirtschaftsführungsstab*, na czele którego stanął doradca gospodarczy okręgu (*Gauwirtschaftsberater*), który jednocześnie był doradcą

⁶⁰ Ibidem, s. 59.

⁶¹ R. Kaczmarek, *Pod rządami gauleiterów...*, s. 95–97.

⁶² Por. F. Ryszka, *Państwo stanu wyjątkowego. Rzecz o systemie państwa i prawa Trzeciej Rzeszy*, Wrocław 1985, s. 279–323.

gospodarczym okręgu NSDAP (*Gauwirtschaftsberater der NSDAP*)⁶³. Był to jeden ze sposobów przejmowania przez partię kierowniczej roli w sprawach gospodarczych Górnego Śląska.

Dodatkowo każdy rodzaj sił zbrojnych: lotnictwo (*Luftwaffe*), marynarka wojenna (*Kriegsmarine*), wojska lądowe (*Heer*) posiadał własny urząd uzbrojenia z osobną strukturą terenową i własnym podziałem terytorialnym na potrzeby tworzonej przez siebie administracji specjalnej. Do czasu poszerzenia kompetencji Fritza Todta, a potem Speera ani na szczeblu centralnym, ani terenowym, a tym bardziej między rodzajami sił zbrojnych nie istniała koordynacja produkcji wojskowej, tj. zamówień i produkcji⁶⁴. Chaos pogłębiały wpływy dygnitarzy Rzeszy, a zwłaszcza Hermanna Göringa, oraz wytyczne wydawane w związku z realizacją Planu Czteroletniego (*Vierjahresplan*).

Ewolucja systemu zmierzała w kierunku uproszczenia i centralizacji. Wszystkie piony miały być powiązane z jednym resortem, koncentrującym decyzje w sprawach gospodarki wojennej, a na szczeblu terenowym – zespolone w urzędach nadprezydentów/gauleiterów. Oni bowiem zarządzali okręgami partyjnymi (*Gaue*) oraz jednostkami terenowymi administracji specjalnej, tj. okręgami gospodarczymi – *Wirtschaftsbezirke* oraz – jako komisarze obrony Rzeszy (*Reichsverteidigungskommissare*) okręgami obrony Rzeszy.

Aparat władzy działał więc w różnych zakresach terytorialnych: administracyjnym (*Provinz*), partyjnym (*Gau*), gospodarczym (*Wirtschaftsbezirk*) oraz obrony (*Reichsverteidigungsbezirk*). Nie musiały się one pokrywać terytorialnie. W przypadku Prowincji Górnośląskiej sytuacja była prosta, gdyż okręgi gospodarcze i obrony pokrywały się z okręgiem partyjnym, właściwością miejscową krajowego urzędu gospodarczego i zasięgiem działania sztabu gospodarczego.

⁶³ R. Kaczmarek, *Pod rządami gauleiterów...*, s. 108, 159 i 162–163; A. Sulik, *Przemysł ciężki...*, s. 30 i 60. Łączenie stanowisk i funkcji, oraz używanie tożsamego nazewnictwa utrudnia orientację w strukturze instytucji gospodarczych. Można więc w opisach archiwalnych spotkać się z informacją, że sztab gospodarczy został wyodrębniony w ramach Krajowego Urzędu do spraw Gospodarki.

⁶⁴ A. Sikora, *Kuźnia broni...*, s. 22 i 24.

W ramach zaś okręgu gospodarczego (*Wirtschaftsbezirk*) funkcjonowała administracja specjalna zespolona, tj. krajowy urząd gospodarczy (*Landeswirtschaftsamt*), odpowiadająca mu izba gospodarcza (*Wirtschaftskammer*) oraz okręgowy doradca gospodarczy (*Gauwirtschaftsberater*)⁶⁵. Do czasu zaś likwidacji Izby Gosodarczej Górnego Śląska (*Wirtschaftskammer Oberschlesien*) każdy jej prezes był doradcą gospodarczym gauleitera/nadprezydenta⁶⁶. W tym kontekście objawia się dialektyka administracyjna nazizmu: rozdzielne stanowiska doradcy gospodarczego okręgu gospodarczego i doradcy gospodarczego okręgu partyjnego, powierzone tej samej osobie, były jednym i tym samym⁶⁷.

Jednocześnie wdrażano metodę – nazwaną przez Speera – „Selbstverantwortung der Industrie”. Chodziło w uproszczeniu o to, aby przedsiębiorca po otrzymaniu zlecenia sam organizował środki produkcji, występując do władz z zapotrzebowaniami⁶⁸. Wcześniej, bo od 1940 r. kooperujące ze sobą zakłady tworzyły grupy robocze/ wspólnoty pracy (*Arbeitsgemeinschaften*), co zyskało aprobatę Todta⁶⁹.

Na wielu polach koordynowano więc dążenia różnych grup polityczno-społecznych: członków NSDAP, przedstawicieli wojska, działaczy gospodarczych, szczególnie wielkiego przemysłu, których Tadeusz Janicki trafnie określił „oligarchią przemysłową”⁷⁰ oraz intelektualistów zaangażowanych po stronie hitleryzmu. Bez sprawności aparatu biurokratycznego administracji cywilnej i zaangażowania przedsiębiorców machina wojenna III Rzeszy nie funkcjonowałaby tak efektywnie, a jednocześnie nie byłoby środków i możliwości na realizację polityki rasowej, która potrzebowała intelektualnej podbudowy.

⁶⁵ <https://www.rheinische-geschichte.lvr.de/Epochen-und-Themen/Themen/die-organisation-der-kriegswirtschaftlichen-sonderverwaltungen-und-der-reichsverteidigung-im-rheinland-19361939-bis-1945/DE-2086/lido/57d1339870b7d6.64059227#toc-36> (dostęp: 2.02.2022); https://verwaltungshandbuch.bavarikon.de/VWH/X._Staatliche_Sonderverwaltungen_1933_bis_1945#lang-de (dostęp: 2.02.2022).

⁶⁶ K. Sikora, *Kuźnia broni...*, s. 65.

⁶⁷ Por. G. Kratzsch, *Das wirtschaftspolitische Gauamt: der Gauwirtschaftsberater*, [in:] *NS-Gaue: Regionale Mittelinstanzen im zentralistischen „Führerstaat“?*, hg. v. J. John, H. Möller, T. Schaarschmidt, Berlin–Boston 2007, s. 218–233.

⁶⁸ Zob. np. W. Schroeter, *Albert Speer. Aufstieg und Fall eines Mythos*, Paderborn 2018.

⁶⁹ M. Sikora, *Kuźnia broni...*, s. 100.

⁷⁰ T. Janicki, *Niemiecka polityka gospodarcza na ziemiach wcielonych do Rzeszy w latach 1939–1945*, „Przegląd Zachodni” 2009, nr 2, s. 40.

Przemiany organizacyjne, które postępowywały od 1939 roku, dotyczyły w szczególności: likwidacji Izby Przemysłowo-Handlowej w Sosnowcu, zawłaszczenia Izby Przemysłowo-Handlowej w Katowicach, utworzenia Izby Przemysłowo-Handlowej w Cieszynie w miejsce oddziału Izby katowickiej oraz placówek w Bielsku i Sosnowcu, likwidacji Izby Rzemieślniczej w Katowicach, przejęcia jej okręgu i części majątku przez Izbę Rzemieślniczą w Opolu (*Handwerkskammer zu Oppeln*)⁷¹, rozwoju agend grup Rzeszy (*Reichsgruppen*): *Energiewirtschaft, Banken, Handel, Handwerk, Industrie* oraz *Versicherungen*, a zwłaszcza grup okręgowych *Reichsgruppe Industrie*, czego dowodem była aktywność Grupy Okręgowej Górnictwa Węgla Kamiennego na Górnym Śląsku Grupy Gospodarczej Górnictwo w Gliwicach (*Bezirksgruppe Steinkohlenbergbau Oberschlesien der Wirtschaftsgruppe Bergbau*)⁷², objęcia przedsiębiorstw handlowych przymusową przynależnością do Grupy Okręgowej Handlu Detalicznego (*Reichsgruppe Handel – Wirtschaftsgruppe Einzelhandel – Bezirksgruppe Oberschlesien*)⁷³, utworzenia Górnośląskiej Izby Pracy (*Arbeitskammer Oberschlesien*) oraz placówki wyrównawczej dla zamówień publicznych (*Bezirksgleichsstelle für öffentliche Aufträge*), założenia *Institut für Wirtschaftsforschung*, „zniemczenia” cechów rzemieślniczych, zamiany kartelu bielskich przedsiębiorców branży włókienniczej i tekstylnej „Zarząd Tekstylny sp. z o.o.” w niemiecką spółkę „Textilstelle G.m.b.h.”, objęcie obszaru rejencji działalnością *Oberschlesisches Steinkohlen Syndikat G.m.b.h.*

Nad powyższymi instytucjami ustanowiono wspomnianą Izbę Gospodarczą Górnego Śląska (*Wirtschaftskammer Oberschlesien*) o charakterze „organizacyjnej nadbudowy”⁷⁴. W opinii Tomasza Kruszewskiego „izba gospodarcza okręgu była bardzo ważnym narzędziem w nazyfikacji przemysłu”⁷⁵. Izby gospodarcze należy postrzegać w kontekście *Machtergreifung*. Utworzone „ponad” istniejącymi w czasach weimarskich izbami przemysłowo-handlowymi, rzemieślniczymi i pozostałymi organizacjami gospodarczymi, były narzędziem kontroli gospodarki ze strony partii, a zarazem instytucjonalną platformą przyciągania przedsiębiorców do współpracy z nazizmem.

⁷¹ APK, Okręgowa Izba Gospodarcza Górnego Śląska w Katowicach, sygn. 6.

⁷² Zob. też: K. Sikora, *Kuźnia broni...*, s. 64–65.

⁷³ Zob. biuletyn „Oberschlesischer Einzelhandel” w zbiorach Biblioteki Śląskiej w Katowicach, sygn. III 604104; J. Deresiewicz, op. cit., s. 326–327; R. Seyffert, *Wirtschaftslehre des Handels*, Opladen 1972, s. 712–713.

⁷⁴ Cz. Łuczak, *Polityka ludnościowa i ekonomiczna hitlerowskich Niemiec w okupowanej Polsce*, Poznań 1979, s. 63.

⁷⁵ T. Kruszewski, *Partia Narodowosocjalistyczna...*, s. 330.

Ułatwiły zatem opanowanie samorządu gospodarczego, a potem jego likwidację. Narodowy socjalizm przeprowadził aryzację, opanował życie gospodarcze, rozpętał wojnę a gdy stanął przed ryzykiem braku kadr i koniecznością totalnej mobilizacji, zniósł – o czym będzie dalej mowa – izby gospodarcze.

Ważną rolę w postępujących zmianach organizacyjnych odgrywał Günther Falkenhahn – dyrektor generalny spółki „Henckel von Donnersmarck Beuthen Estates Ltd.”, przewodniczący Górnośląskiego Związku Przemysłowców Górniczo-Hutniczych (*Oberschlesischer Berg- und Hüttenmännischer Verein*), kierownik Grupy Okręgowej Górnictwa Węgla Kamiennego, prezes Izby Przemysłowo-Handlowej w Opolu, we wrześniu 1939 r. zastępca Fitznera, a od października 1939 r. – komisaryczny kierownik Izby Przemysłowo-Handlowej w Katowicach⁷⁶.

Uproszczenie mozaiki instytucji gospodarczych nastąpiło wraz z likwidacją Izby Gospodarczej i przekształceniem Izby Przemysłowo-Handlowej w Katowicach w Izbę Okręgową Górnego Śląska (*Gauwirtschaftskammer Oberschlesien*)⁷⁷. Działalność rozpoczęła 1 stycznia 1943 roku. Jej okręg obejmował obszar prowincji Górny Śląsk, a siedzibę miała w Katowicach. Wówczas izby przemysłowo-handlowe Cieszynie i Opolu zlikwidowano i zamieniono w jej oddziały. Wydział Rzemiosła Izby Okręgowej (*Abteilung Handwerk*) przejął zadania zniesionej Izby Rzemieślniczej w Opolu i podlegały mu cechy rzemieślnicze. Izbie podporządkowano agendy terenowe grup Rzeszy. Powiązано z nią organizacyjnie *Institut für Wirtschaftsforschung*. Kartel bielski przekształcono zaś w jedną z jej agend o nazwie: *Bezirksgruppe Ostschlesien der Fachgruppe Tuch und Kleiderindustrie Bielitz*⁷⁸.

Równolegle do struktur gospodarczych grup Rzeszy oraz administracyjnych, podległych nadprezydentowi, funkcjonował aparat wojskowy, w tym inspekcje zbrojeniowe (*Wehrwirtschaftsinspektionen*) i komanda zbrojeniowe (*Rüstungskommandos*), oraz od 1942 r. okręgowe komisje zbrojeniowe (*Rüstungskommissionen*)⁷⁹. Obok nich

⁷⁶ Zob. wstęp do inwentarza zespołu Spuścizna Günthera Falkenhahna, APK, Oddział w Pszczynie.

⁷⁷ APK, Okręgowa Izba Gospodarcza Górnego Śląska w Katowicach, sygn. 2 i 17; M. Węcki, *Fritz Bracht...*, s. 264.

⁷⁸ APK Oddział w Bielsku-Białej, Grupa Okręgowa Wschodniego Śląska Przemysłu Włókienniczego i Tekstylnego w Bielsku, sygn. 7.

⁷⁹ Por. R. Kaczmarek, *Organizacja Todt w Rzeszy Niemieckiej i na Śląsku w latach 1933–1945*, „Szkice Archiwalno-Historyczne” 2009, nr 5, s. 25–38; id., *Pod rządami gauleiterów...*, s. 160–161.

działały na szczeblu centralnym instancje Ministerstwa Uzbrojenia i Amunicji: komisje (*Ausschüsse*), koła (*Ringe*) i związki (*Vereinigungen*)⁸⁰. Dane przedsiębiorstwo należało więc do określonej agendy grup gospodarczych oraz instancji „zbrojeniowej”, otrzymując zarazem zlecenia od wojska, a jednocześnie podlegało kontroli ze strony administracji państwowej i wpływowi politycznemu NSDAP, jak i aparatu bezpieczeństwa (SS, Gestapo itd.).

Rejencja katowicka przynależała do ósmego okręgu wojskowego z siedzibą we Wrocławiu (*Wehrkreis VIII Breslau*). Okręg wojskowy dzielił się na *Wehrersatzbezirke* i w okręgu ósmym wydzielono trzy okręgi z siedzibami we Wrocławiu, Legnicy i Katowicach. Na poziomie okręgu wojskowego działała inspekcja zbrojeniowa (*Wehrwirtschaftsinspektion*), której podlegały placówki gospodarki wojennej (*Wehrwirtschaftsstellen*). W listopadzie 1939 r. *Wehrwirtschaftsstellen* zamieniono na *Rüstungskommandos*. W ramach danego *Wehrersatzbezirke* mogło funkcjonować więc kilka komand. Katowice stały się siedzibą *Rüstungskommando* w lutym 1940 roku. Ostatecznie w marcu 1943 r. w ósmym okręgu wydzielono dwie inspekcje zbrojeniowe: VIIIa Breslau oraz VIIIb Kattowitz⁸¹.

Zmiany te wiązały się z rozbudową Ministerstwa Uzbrojenia i Produkcji Wojennej (*Reichsministerium für Rüstung und Kriegsproduktion*) Speera, ale niósł też ze sobą uproszczenie struktury organizacyjnej. Pion gospodarczy połączono ze zbrojeniowym tak, że między kołami i komisjami, a grupami i podgrupami gospodarczymi wprowadzono unię personalną⁸². Agendy *Reichswirtschaftskammer* zaczęły więc podlegać Speerowi. Kolejno z pionem zbrojeniowym połączono pion wojskowy⁸³. Uczyniono to w pogmatwany i charakterystyczny dla nazistowskiego policentryzmu władzy sposób: wydzielone w administracji zbrojeniowej *Rüstungsinspektionen* oraz funkcjonujące w strukturach Wehrmachtu *Wehrwirtschaftsinspektion* nie zostały zniesione i połączone w jeden twór organizacyjny, ale utworzono stanowisko inspektora zbrojeniowego – *Rüstungsinspekteur*, który był jednoczesnym kierownikiem obu inspekcji, a podlegał Speerowi. Na poziomie administracyjno-partyjnym

⁸⁰ T. Janicki, *Niemiecka polityka gospodarcza...*, s. 48.

⁸¹ Zob. opis zespołu BArch RW 20–8 *Rüstungsinspektionen VIII a (Breslau) und VIII b (Kattowitz)* w zbiorach Bundesarchiv oraz A. Sulik, *Przemysł ciężki...*, s. 29. Nieco inaczej w: M. Węcki, *Fritz Bracht...*, s. 263.

⁸² M. Sikora, *Kuźnia broni...*, s. 47.

⁸³ R. Kaczmarek, *Pod rządami gauleiterów...*, s. 160–161.

w lipcu 1943 r. sztab gospodarczy przemianowano na sztab gospodarki wojennej (*Kriegswirtschaftsstab*). W 1944 r. wspomagającą doradcę gospodarczego komisję okręgową zmieniono zaś w komisję okręgową ds. totalnej mobilizacji wojennej (*Gaukommission für den totalen Kriegseinsatz*)⁸⁴.

5. Przemiany organizacyjne poszczególnych publicznych instytucji gospodarczych

Wyżej była mowa między innymi o przekształceniu, „zniemczeniu”, zmianie miejsca w strukturze systemu gospodarczo-administracyjnego, czy też likwidacji. Likwidacja wiązała się z fizycznym zamknięciem danej instytucji, zajęciem nieruchomości i ruchomości oraz – jeśli wiązała się z likwidacją formalną – wyznaczeniem kierownika komisarycznego, którego zadaniem było przeprowadzenie postępowania likwidacyjnego. Taki los spotkał na przykład Izbę Przemysłowo-Handlową w Sosnowcu⁸⁵.

„Zniemczenie” było o tyle charakterystyczne, że Niemcy nie zmieniali wewnętrznej organizacji danej instytucji ani kompetencji. Tak na przykład postąpiono z częścią cechów rzemieślniczych, które tak jak przed wojną, tak po 1 września 1939 r., koncentrowały się na kształceniu czeladników i honorowały przy tym przedwojenne umowy dotyczące nauki zawodu⁸⁶. Wydaje się, że było to możliwe, jeśli przed wojną znajdowali się w nich rzemieślnicy utożsamiający się z narodowością niemiecką lub tacy, którzy zostali wpisani na volkslistę i zyskali aprobatę władz dla dalszego prowadzenia działalności rzemieślniczej.

Niemcy zamierzali osiedlić w Zagłębiu Górnos Śląskim 19,3 tys. niemieckich rzemieślników. Jednocześnie przeprowadzono akcję rejestracji i konfiskat. Jak pisał Alfred Sulik, „na ogólną liczbę 17 821 warsztatów zarejestrowanych w Zagłębiu Górnos Śląskim skonfiskowano 5502 i zlikwidowano 3465”⁸⁷. Likwidacji podległy nie tylko warsztaty polskie i żydowskie, ale i czeskie. Zakres konfiskat był jednak mniejszy niż pierwotnie planowano, a zarazem plany rozbudowy niemieckiego rzemiosła

⁸⁴ A. Sulik, *Przemysł ciężki...*, s. 61 i 64.

⁸⁵ APK, Główny Urząd Powierniczy Wschód, Urząd Powierniczy w Katowicach, sygn. 2810 i 2811.

⁸⁶ APK, Cech Stolarzy w Tarnowskich Górach, sygn. 1/13.

⁸⁷ A. Sulik, *Rzemiosło górnośląskie w latach okupacji hitlerowskiej*, Katowice 1989, s. 5.

na Górnym Śląsku zakończyły się fiaskiem. Nie udało się ani sprowadzić wystarczającej liczby rzemieślników z Rzeszy, ani zrekrutować fachowców spośród przesiedleńców. Do połowy 1944 r. osiedlono 1862 rzemieślników⁸⁸.

Niemcy utworzyli 111 cechów i 10 powiatowych organizacji rzemieślniczych (*Kreishandwerkerschaften*). Nie przetrwały one próby czasu, gdyż wskutek braku surowców, ograniczenia przydziałów środków produkcji, powoływania rzemieślników na front i obarczania ich dodatkowymi zadaniami na rzecz produkcji wojennej, zakładów stale ubywało. Nie powiodła się akcja szkoleniowa, skrócenie czasu nauki i obniżanie wymogów egzaminacyjnych, szczególnie dla kandydatów, którzy służyli w Wehrmachcie, ani nawet próba wprowadzenia kobiet do zawodów rzemieślniczych. Sytuacji nie poprawiła reorganizacja wymuszona utworzeniem Okręgowej Izby Gospodarczej i w jej ramach Wydziału Rzemiosła, z mianowaniem Okręgowego Cechmistrza (*Gauhandwerkermeister*). Upadek rzemiosła był szczególnie widoczny w Zagłębiu Dąbrowskim, czyli tam, gdzie Niemcy zniszczyli najwięcej polskich i żydowskich warsztatów⁸⁹.

Dla porównania: Izba Rzemieślnicza w Katowicach w roku 1938 zarejestrowała w ówczesnym województwie śląskim 14 853 warsztatów rzemieślniczych, z czego 604 było prowadzonych bez kart rzemieślniczych. Nie wszyscy rzemieślnicy należeli do cechów, których w województwie śląskim istniało 114. Zrzeszały one 5164 członków, w tym 4899 wyznania rzymsko-katolickiego, 157 ewangelickiego i 105 mojżeszowego. Liczbę warsztatów na Śląsku Zaolziańskim szacowano w przybliżeniu na 2,5 tysiąca⁹⁰. Pamiętajmy, że do rejencji katowickiej włączono części województw krakowskiego i kieleckiego, w tym Sosnowiec, wydatnie zwiększając liczbę rzemieślników i cechów, które znalazły się pod niemieckim panowaniem. Tym bardziej widać rozdźwięk między szeroko zakrojonymi planami budowy niemieckiego stanu posiadania na Śląsku a ich miernymi efektami.

Oczywiście warto w tym kontekście postawić pytanie o losy żydowskich cechów rzemieślniczych. Ich zanik był sprawą naturalną po wywłaszczeniu, przesiedleniu i wymordowaniu osób narodowości żydowskiej. Ewentualne zakończenie

⁸⁸ Ibidem, s. 9.

⁸⁹ Ibidem, s. 18; J. Deresiewicz, op. cit., s. 289–299.

⁹⁰ *Sprawozdanie Izby Rzemieślniczej w Katowicach za rok 1938*, Katowice 1939, s. 19, 34 i 87.

postępowania likwidacyjnego – o ile takowe było prowadzone – byłoby tylko formalnym przypieczętowaniem osiągniętego przez Niemców stanu rzeczy. Przy czym Żydzi nie zawsze zakładali ściśle rozumiane cechy rzemieślnicze, lecz związki zawodowe i stowarzyszenia rzemieślników. Najwięcej rzemieślniczych organizacji żydowskich funkcjonowało w Sosnowcu, a także w Będzinie i Dąbrowie Górniczej⁹¹. Masowe wysiedlenia, ciągłe przemieszczenia ludności żydowskiej oraz dążenie okupanta niemieckiego do stworzenia nowej czysto-niemieckiej struktury rzemiosła nie dawały Żydom szansy na utrzymanie własnych cechów. Była to sytuacja zgoła odmienna niż w Generalnym Gubernatorstwie, gdzie w niektórych powiatach okupant pozostawił część cechów żydowskich lub nakazał tworzenie zbiorowych cechów rzemieślników żydowskich, które dotrwały do akcji Reinhardt w 1942 roku⁹².

Handel żydowski został zlikwidowany w grudniu 1939 r., gdy żydowskie przedsiębiorstwa handlowe zostały oddane w ręce powierników⁹³. Żydowskie organizacje kupieckie podzieliły więc los innych „nie-niemieckich” stowarzyszeń Górnego Śląska.

Trudno jest uchwycić praktyczne różnice w funkcjonowaniu struktur *Gauwirtschaftskammer Oberschlesien* oraz *Reichsgruppen*, a szczególnie *Reichsgruppe Industrie*. Izba Okręgowa była podzielona na wydziały, decernaty i referaty obsługujące nie tylko poszczególne branże gospodarcze, jak przemysł, handel, rzemiosło, turystyka, ale i zajmujące się eksportem, kształceniem zawodowym, podatkami. Jawi się zatem bardziej jako instytucja o typowo urzędowym charakterze obsługująca przedsiębiorców⁹⁴. Grupy gospodarcze i ich grupy okręgowe będące terenowymi agendami *Reichsgruppe Industrie* wydają się mieć charakter bardziej operacyjny⁹⁵.

Komórki wewnętrzne Izby, jak i agendy grup Rzeszy pełniły rolę ogniw pośrednich między organami regulacyjnymi (np. urzędami gospodarowania) a przedsiębiorcami oraz między przedsiębiorcami a organami kierowniczymi (prezydium prowincji i urząd gauleitera). „W dół” przekazywały wytyczne dotyczące w szczególności środków

⁹¹ <https://krajoznawca.org/kg28/122-sladam-sosnowieckich-zydow-cz-1> (dostęp: 2.02.2022).

⁹² Zob. Archiwum Narodowe w Krakowie, Akta miasta Krakowa, seria 5.6.9, sygn. SMK 432; Archiwum Narodowe w Krakowie Oddział w Tarnowie, Akta cechów żydowskich w Tarnowie.

⁹³ R. Kaczmarek, *Górny Śląsk...*, s. 226–227.

⁹⁴ APK, Okręgowa Izba Gospodarcza Górnego Śląska w Katowicach, sygn. 9, 11, 12 i 13.

⁹⁵ Por. W. Jastrzębski, *Okupacyjne losy...*, s. 158.

produkcji i spraw zatrudnienia, a „w górę” informacje o sytuacji w przemyśle i handlu⁹⁶. Wiele zależało od postawy osób kierujących tymi instytucjami. Widoczne było to w zwalczaniu religijnego charakteru „Barbórki”, kiedy 4 grudnia zamieniono w dzień pracujący i obchodzono w nowy „narodowo-socjalistyczny” sposób⁹⁷.

Rola „pasa transmisyjnego” w sprawach regulacji i reglamentacji gospodarki nabierała znaczenia wraz z kurczeniem się zasobów materiałowych. Dlatego w 1944 r. struktury izbowe wdrażały akcję „Maschinen- und Materialausgleich”, czyli wymiany środków produkcji między zakładami. Do tego dochodziły kompetencje opiniodawcze, np. gdy przedsiębiorca ubiegał się o przydział środków produkcji lub kredyty⁹⁸. Przez pryzmat archiwaliów można też postrzegać rolę Izby, jako „ośrodka informacji”, gromadzącego dane i komunikującego ze sobą interesariuszy w sprawach gospodarczych. Działacze instytucji samorządu gospodarczego byli też zaangażowani w działania powiernicze.

Z Izbą Okręgową związany był Górnośląski Instytut do Badań Gospodarczych (*Oberschlesisches Institut für Wirtschaftsforschung*)⁹⁹. Został założony 1 października 1941 roku. Był on filią Niemieckiego Instytutu Badań Gospodarczych (*Deutsches*

⁹⁶ APK, Giesche Spółka Akcyjna Katowice, sygn. 4072, 4670, 5084; APK, Grodzieckie Towarzystwo Kopalń Węgla i Zakładów Przemysłowych w Grodźcu Spółka Akcyjna, sygn. 1491; APK, Grupa Okręgowa Górnictwo Węgla Kamiennego na Górnym Śląsku Grupy Gospodarczej Górnictwo w Gliwicach, seria okólników, w tym np. sygn. 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 21, 22, 47, 48, 49, 59; APK, Krajowy Urząd do Spraw Gospodarki w Katowicach, sygn. 102; APK, WALESKA Kopalnia Węgla Spółka Akcyjna w Łaziskach Średnich, sygn. 1272; APK, Zakłady Górniczo-Hutnicze „Orzeł Biały” w Brzezinach Śląskich, sygn. 206; APK Oddział w Pszczynie, Spuścizna Günthera Falkenhahna, w tym np. sygn. 41, 50, 74, 77, 78. Zob. też: E. Harvey, *Last Resort or Key Resource? Women Workers from the Nazi-Occupied Soviet Territories, the Reich Labour Administration and the German War Effort*, „Transactions of the Royal Historical Society” 2016, Vol. 26, s. 149–174; S. Hörner, *Profit oder Moral. Strukturen zwischen I.G. Farbenindustrie AG und Nationalsozialismus*, Bremen 2012, s. 159. Do dyspozycji badaczy jest jeszcze między innymi zespół Fürstlich Plessische Bergwerks AG, R 9363 w: Bundesarchiv Berlin-Lichterfelde. Nie zaszkodzi posiłkować się zbiorem: *Zwangsarbeit im Ruhrbergbau während des Zweiten Weltkrieges Spezialinventar der Quellen in nordrhein-westfälischen Archiven*, bearb. v. H. Menne, M. Farrenkopf, Bochum 2004.

⁹⁷ B. Piecha-Van Schagen, *Kult świętej Barbary wśród górników kopalń węgla kamiennego Bytomia, Zabrze i Gliwic w XIX i XX wieku*, rozprawa doktorska, Katowice 2014, s. 264–324; M. Węcki, *Fritz Bracht (1899–1945). Nazistowski zarządca Górnego Śląska w latach II wojny światowej*, Katowice 2014, s. 117.

⁹⁸ APK, Okręgowa Izba Gospodarcza Górnego Śląska w Katowicach, sygn. 58.

⁹⁹ APK, Okręgowa Izba Gospodarcza Górnego Śląska w Katowicach, sygn. 13.

Institut für Wirtschaftsforschung), a zarazem częścią sieci niemieckich instytutów gospodarczych tworzonych w okupowanych państwach Europy, w tym w Czechach, Francji, Holandii¹⁰⁰. Działy one jako ośrodki eksperckie, ale ocena ich działalności jest ambiwalentna. Koncentrowały aktywność niemieckich ekonomistów, zaangażowanych intelektualnie po stronie narodowego socjalizmu. Dostarczały danych ekonomicznych, niezbędnych do planowania niemieckiej produkcji wojennej w czasie II wojny światowej. Pracowały tym samym na użytek maszyny gospodarczej A. Speera, oddając swój czas i wiedzę, aby Niemcy mogły prowadzić – a w przyszłości wygrać – wojnę i zrealizować swój ludobójczy plan¹⁰¹.

Ernst Wagemann – założyciel Instytutu, znany statystyk i prezes Urzędu Statystycznego Rzeszy w latach 1923–1933 starał się jednak zachować niezależność kierunków badań i obsady kadrowej. Do spraw instytutowych angażował przedstawicieli opozycji antyhitlerowskiej: Ulricha von Hassella i Wenera von Stauffenberga. Z powodu „żydowsko-marksistowskiej” polityki personalnej był pod obserwacją Gestapo, w 1942 r. został na krótko aresztowany. Dla ochrony przed Himmlerem zyskał poparcie ze strony Göringa, a przy tym nawiązywał przyjazne relacje z organami resortowymi, czołowymi instytucjami kredytowymi Rzeszy i koncernami gospodarczymi. *Reichswirtschaftskammer*, jak i inne centralne instytucje, udzielała dotacji i delegowała swoich przedstawicieli do kuratorium Instytutu¹⁰².

Zaangażowanie Izby Okręgowej w Katowicach w sprawy Instytutu było więc uzasadnione nie tylko zainteresowaniami stanem gospodarki Górnego Śląska. W katowickim Instytucie między innymi zbierano dane statystyczne na temat gospodarki ziem polskich i przygotowywano opracowania o przemyśle węglowym Górnego Śląska¹⁰³. Paradoksalnie jego elaboraty okazały się po wojnie ważnym źródłem wiedzy o polityce okupanta na ziemiach wcielonych i sytuacji polskich robotników¹⁰⁴.

¹⁰⁰ APK, Okręgowa Izba Gospodarcza Górnego Śląska w Katowicach, sygn. 57; <https://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=283704> (dostęp: 2.02.2022).

¹⁰¹ R. Stäglin, R. Fremdling, *Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung im 2. Weltkrieg – Wirtschaftsforschung und wirtschaftspolitische Beratung von 1939 bis 1945*, Berlin 2016, s. 96–99.

¹⁰² Stäglin R., Fremdling R., op. cit., s. 24–27.

¹⁰³ APK, Górnośląski Instytut do Badań Gospodarczych w Katowicach, sygn. 13, 18, 25.

¹⁰⁴ Zob. np. *Memoriał pt. „Die Bedeutung des Polen-Problems für die Rüstungswirtschaft Oberschlesiens” wydany przez „Oberschlesisches Institut für Wirtschaftsforschung“*, oprac. K.M. Pospieszalski, Poznań 1945.

Obejmując Górny Śląsk prawodawstwem Rzeszy rozciągnięto na ten obszar obowiązywanie prawa kartelowego, w tym *Gesetz über die Regelung der Kohlenwirtschaft* z 1919 roku¹⁰⁵. W par. 2 tej ustawy przewidziano tworzenie przymusowych regionalnych karteli. Ich zadaniem było regulowanie pozyskiwania, zużywania i zbytu węgla pod nadzorem Rady Węglowej Rzeszy. Przynależały do nich zakłady przemysłu wydobywczego jako udziałowcy. Tym sposobem dla Górnego Śląska powołano w 1922 r. *Oberschlesisches Steinkohlen-Syndikat G.m.b.h.* z siedzibą w Gliwicach¹⁰⁶. Narodowi socjaliści zlikwidowali Radę w 1936 r., ale syndykaty wzmocnili, poszerzając ich kompetencje.

Górnośląski Syndykat Węgla Kamiennego – posiadając formę spółki z ograniczoną odpowiedzialnością – koordynował wydobycie i składowanie węgla, sprawozdawczość zakładów górniczych, kwestie cen i dostaw oraz zaopatrzenie w środki produkcji, ale przede wszystkim centralizował dostawy węgla z kopalni do odbiorców i prowadził rozrachunek kopalni¹⁰⁷. Posiadał oddziały w Cieszynie, Katowicach i Sosnowcu, funkcjonujące pod różnymi nazwami – *Verkaufsvereinigung der Karwiner Steinkohlengruben in Teschen-Karwin* oraz *Geschäftsstelle Kattowitz, Geschäftsstelle Sosnowitz*¹⁰⁸. Związki między Syndykatem, strukturami izbowymi i Grupą Okręgową Górnictwa Węgla Kamiennego na Górnym Śląsku Grupy Gospodarczej Górnictwo w Gliwicach były zresztą silne i datowały się od czasów przedwojennych¹⁰⁹.

Innym przykładem przymusowej kartelizacji w ramach produkcji wojennej był Związek Stalowni w Düsseldorfie (*Stahlwerks-Verband A.G. Düsseldorf*). Poprzez swoją

¹⁰⁵ *Gesetz über die Regelung der Kohlenwirtschaft. Vom 23. März 1919*, „Reichs-Gesetzblatt” 1919 I, s. 342; *Verordnung zur Einführung von Vorschriften über die Regel der Kohlenwirtschaft in den eingegliederten Ostgebieten. Vom 12. Februar 1940*, Reichsgesetzblatt 1940 I, s. 364.

¹⁰⁶ K. Euling, *Die Kartelle im ober-schlesischen Steinkohlenbergbau*, Jena 1939, s. 35. Por. P.H. Werhahn, „Weltwirtschaftliches Archiv” 1941, Bd. 53, H. 2, s. 95–100, [z:] Karl Euling, *Die Kartelle im ober-schlesischen Steinkohlenbergbau*, Jena 1939.

¹⁰⁷ APK, Giesche Spółka Akcyjna Katowice, seria akt 14.35; APK, Grodzieckie Towarzystwo Kopalń Węgla i Zakładów Przemysłowych w Grodźcu Spółka Akcyjna, sygn. 4238; APK, Śląska Spółka Akcyjna Górnictwo-Hutnicza w Bytomiu, sygn. 472. Do dyspozycji badaczy są jeszcze akta w zespole: Reichsvereinigung Kohle, R 10–VIII, Bundesarchiv, Berlin–Lichterfelde. Zob. też: J. Deresiewicz, op. cit., s. 270–294.

¹⁰⁸ APK Oddział w Cieszynie, Wspólne Biuro Sprzedaży Węgla i Koksów Zagłębia Karwińskiego Sp. z o.o. w Cieszynie, sygn. 21 i 23.

¹⁰⁹ Por. Sächsisches Staatsarchiv, Bergarchiv Freiberg, Sächsisches Steinkohlensyndikat mbH Zwickau, sygn. 92; „Kohle und Erz” 1936, nr 9, s. 275.

ekspozycję w Katowicach rozdysponowywał rudę żelaza między huty górnośląskie oraz określał progi produkcyjne dla rur, prefabrykatów, blach, drutu itd.¹¹⁰

6. Zakończenie

Już od września 1939 r. Niemcy na Górnym Śląsku nie dali Polakom i Żydom możliwości pełnego kontynuowania działalności gospodarczej, ani utrzymywania instytucji gospodarczych. Destrukcyjną politykę polskiego i żydowskiego stanu posiadania pogłębiały mordy, wysiedlenia i przesiedlenia. Konfiskata mienia prowadzona w ramach systemu powierniczego, jak i „dzikie wywłaszczenia” doprowadziły do ograniczania przedsiębiorczości, co w pełni nastąpiło pod koniec wojny przy brakach środków produkcji i personelu, a dotyczyło już niemieckie i „zaryzowane” przedsiębiorstwa. W 1944 r. Niemcy likwidowali nawet przedsiębiorstwa przekazane volksdeutschem i niemieckim osadnikom¹¹¹. Niedobory surowcowe, brak wykwalifikowanych pracowników, ukrywana inflacja przełożyły się w latach 1943–1945 nie tylko na niedoinwestowanie zakładów, ale wręcz ich rabunkową eksploatację.

Polityka w rzemiośle, po grabieżczym wyrugowaniu polskich i żydowskich rzemieślników i fiasku planów odbudowy rzemiosła, obniżyła jakość i ilość warsztatów, powodując ubytek fachowców i ograniczenie zakresu usług dla ludności. Dla przykładu, w grudniu 1943 r. tamtejszy kierownik NSDAP informował gauleitera o dotkliwych brakach butów dla robotników, „którzy przez to nie mogli przychodzić do pracy. Przyczynę tego stanu rzeczy widział w zbyt małej liczbie zakładów szewskich (...). Prosił więc o pozwolenie zakładom przemysłowym na uruchomienie własnej produkcji obuwia dla załóg”¹¹². Braki towarów oraz „czarny rynek” to cechy charakterystyczne niemieckiego handlu czasów wojny. Bilans gospodarowania Niemców na Górnym Śląsku w latach 1939–1945 jest więc ujemny.

Przemiany organizacyjne zmierzały do centralizacji publicznych instytucji gospodarczych. Spójność polityki w sprawach gospodarczych zapewniano, mimo szczupłości kadr i wielości instytucji, praktyką łączenia stanowisk. Wiązano w ten

¹¹⁰ M. Sikora, *Kuźnia broni...*, s. 67.

¹¹¹ M. Węcki, *Fritz Bracht...*, s. 412.

¹¹² *Ibidem*, s. 300.

sposób ze sobą Wydział Gospodarki Nadprezydium Prowincji, Okręgową Izbę Gospodarczą Górnego Śląska, Urząd Powierniczy oraz sztab gospodarczy NSDAP¹¹³. Wiele komórek istniało tylko „na papierze”. Dla przykładu, w Okręgowej Izbie Gospodarczej jedna osoba była kierownikiem danego wydziału, referentem i zarządcą wybranej grupy okręgowej (*Bezirksgruppe*) – zrzeszającej przymusowo daną branżę przedsiębiorstw. Mimo to, do momentu wkroczenia Armii Czerwonej nie ustał w instytucjach niemieckich „potok” okólników w sprawach gospodarczych.

Archiwalia instytucji gospodarczych pozwalają na różnorodne kierunki naukowej eksploracji. Na podstawie akt NSDAP badacze będą mogli rozpoznać zakres zaangażowania lokalnych struktur partyjnych w realizację polityki gospodarczej¹¹⁴. Szeroką bazę źródłową daje zespół Głównego Urzędu Powierniczego Wschód – Urzędu Powierniczego w Katowicach, zawierający 10 546 jednostek. Akta Archiwum Państwowego w Katowicach wraz z oddziałami uzupełniają również wiedzę na temat statusu Generalnego Gubernatorstwa. *Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern* a potem *Reichwirtschaftskammer* wydawała bowiem wytyczne dotyczące handlu między Rzeszą a Generalnym Gubernatorstwem¹¹⁵. Pojedyncze teczki dotyczące *Arbeitskammer Oberschlesien* pokazują zaś dublowanie się kompetencji wśród instytucji niemieckiego aparatu gospodarczego¹¹⁶. Akta z okresu okupacji niemieckiej, a dotyczące spraw polskich, znajdują się w Archiwum Krajowym w Opawie, co daje pole do międzynarodowej współpracy¹¹⁷. Tam też znajduje się zespół *Průmyslová a obchodní komora Těšín (NAD 327)*, czyli utworzonej przez Niemców Izby Przemysłowo-Handlowej w Cieszynie (*Industrie und Handelskammer Teschen*)¹¹⁸.

¹¹³ Por. R. Kaczmarek, *Pod rządami gauleiterów...*, s. 105.

¹¹⁴ Zob. M. Węcki, *Źródła do dziejów górnośląskiej NSDAP w zasobie Archiwum Państwowego w Katowicach*, „Szkice Archiwalno-Historyczne” 2007, nr 3, s. 141–150.

¹¹⁵ APK, Okręgowa Izba Gospodarcza Górnego Śląska w Katowicach, sygn. 233.

¹¹⁶ APK, Giesche Spółka Akcyjna Katowice, sygn. 4072; APK, Okręgowa Izba Gospodarcza Górnego Śląska w Katowicach, sygn. 281; APK Oddział w Pszczynie, Spuścizna Günthera Falkenhahna, sygn. 153 i 154.

¹¹⁷ Z. Kravar, *Fondy z období nacistické okupace střední Evropy se vztahem k území dnešního Polska uložené v Zemském archivu v Opavě*, „Szkice Archiwalno-Historyczne” 2012, nr 9, s. 127–141.

¹¹⁸ *Průmyslová a obchodní komora Těšín (Industrie und Handelskammer Teschen) (1937) 1939–1945*, Inventář, zprac. Z. Kravar, Opava 1998.

Bibliografia

Źródła archiwalne

- Archiwum Państwowe w Katowicach, Cech Stolarzy w Tarnowskich Górach, sygn. 1/13.
- Archiwum Państwowe w Katowicach, Giesche Spółka Akcyjna Katowice, sygn. 4072, 4670, 5084, seria akt 14.35.
- Archiwum Państwowe w Katowicach, Główny Urząd Powierniczy Wschód, Urząd Powierniczy w Katowicach, sygn. 2810 i 2811.
- Archiwum Państwowe w Katowicach, Górnośląski Instytut do Badań Gospodarczych w Katowicach, sygn. 13, 18, 25.
- Archiwum Państwowe w Katowicach, Grodzieckie Towarzystwo Kopalń Węgla i Zakładów Przemysłowych w Grodźcu Spółka Akcyjna, sygn. 1491, 4238.
- Archiwum Państwowe w Katowicach, Grupa Okręgowa Górnictwo Węgla Kamiennego na Górnym Śląsku Grupy Gospodarczej Górnictwo w Gliwicach, sygn. 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 21, 22, 47, 48, 49, 59.
- Archiwum Państwowe w Katowicach, Krajowy Urząd do Spraw Gospodarki w Katowicach, sygn. 5, 65, 66, 102.
- Archiwum Państwowe w Katowicach, Narodowo-Socjalistyczna Niemiecka Partia Robotnicza, Kierownictwo Powiatowe w Chorzowie, sygn. 43, 46 i 151.
- Archiwum Państwowe w Katowicach, Narodowo-Socjalistyczna Niemiecka Partia Robotnicza, Kierownictwo Powiatowe w Zabrze, sygn. 203.
- Archiwum Państwowe w Katowicach, Okręgowa Izba Gospodarcza Górnego Śląska w Katowicach, sygn. 2, 6, 9, 11, 12, 13, 17, 57, 58, 231, 233 oraz seria akt nr 6 – akta osobowe „O”.
- Archiwum Państwowe w Katowicach, Śląska Spółka Akcyjna Górniczo-Hutnicza w Bytomiu, sygn. 472.
- Archiwum Państwowe w Katowicach, WALESKA Kopalnia Węgla Spółka Akcyjna w Łaziskach Średnich, sygn. 1272.
- Archiwum Państwowe w Katowicach, Zakłady Górniczo-Hutnicze „Orzeł Biały” w Brzezinach Śląskich, sygn. 206.
- Archiwum Państwowe w Katowicach Oddział w Bielsku-Białej, Grupa Okręgowa Wschodniego Śląska Przemysłu Włókienniczego i Tekstylnego w Bielsku, sygn. 7.
- Archiwum Państwowe w Katowicach Oddział w Cieszynie, Wspólne Biuro Sprzedaży Węgla i Koksów Zagłębia Karwińskiego Sp. z o.o. w Cieszynie.
- Archiwum Państwowe w Katowicach Oddział w Pszczynie, Spuścizna Günthera Falkenhahna, sygn. 41, 50, 74, 77, 78, 153 i 154.
- Archiwum Narodowe w Krakowie, Akta miasta Krakowa, seria 5.6.9, sygn. SMKr 432.
- Archiwum Narodowe w Krakowie Oddział w Tarnowie, Akta cechów żydowskich w Tarnowie.

Archiwum Państwowe w Opolu, Izba Przemysłowo-Handlowa dla Prowincji Górnośląskiej z siedzibą w Opolu, sygn. 1.

Sächsisches Staatsarchiv, Bergarchiv Freiberg, Sächsisches Steinkohlensyndikat mbH Zwickau, sygn. 92.

Źródła drukowane

„Kohle und Erz“ 1936, nr 9.

Memoriał pt. „Die Bedeutung des Polen-Problems für die Rüstungswirtschaft Oberschlesiens” wydany przez „Oberschlesisches Institut für Wirtschaftsforschung”, oprac. Karol M. Pospieszalski, Poznań 1945.

Průmyslová a obchodní komora Těšín (Industrie und Handelskammer Teschen) (1937) 1939–1945, Inventář, oprac. Zděnek Kravar, Opava 1998.

Spis zakładów działalności gospodarczej w b. Generalnym Gubernatorstwie 1941 r., Warszawa 1969.

Sprawozdanie Izby Rzemieślniczej w Katowicach za rok 1938, Katowice 1939.

Akty prawne

Gesetz über die Regelung der Kohlenwirtschaft. Vom 23. März 1919, „Reichs-Gesetzblatt“ 1919 I, s. 342.

Dritte Verordnung zur Durchführung der Verordnung über die Vereinfachung und Vereinheitlichung der Organisation der gewerblichen Wirtschaft (Gauwirtschaftskammerverordnung, GWKAV). Vom 30. Mai 1942, „Reichsgesetzblatt“ 1942 I, s. 371.

Erste Verordnung zur Durchführung der Verordnung über die Vereinfachung und Vereinheitlichung der Organisation der gewerblichen Wirtschaft (Gauwirtschaftskammerverordnung). Vom 20. April 1942, „Reichsgesetzblatt“ 1942 I, s. 189.

Fünfte Verordnung zur Durchführung der Verordnung über die Vereinfachung und Vereinheitlichung der Organisation der gewerblichen Wirtschaft (Gauwirtschaftskammerverordnung-Beitragsverordnung). Vom 21. Oktober 1942, „Reichsgesetzblatt“ 1942 I, s. 629.

Verordnung zur Einführung von Vorschriften über die Regel der Kohlenwirtschaft in den eingegliederten Ostgebieten. Vom 12. Februar 1940, „Reichsgesetzblatt“ 1940 I, s. 364.

Verordnung über die Deutsche Volksliste und die deutsche Staatsangehörigkeit in den eingegliederten Ostgebieten vom 4. März 1941, „Reichsgesetzblatt“ 1941 I, s. 118.

Literatura

- Bandarzewski Kazimierz, *Samorząd gospodarczy w prawie polskim: studium prawne*, Kraków 2014.
- Bieś-Srokosz Paulina, *Agencje rządowe jako szczególne podmioty administracji rządowej*, Warszawa 2020.
- Boda-Krężel Zofia, *Problem niemieckiej listy narodowościowej na Górnym Śląsku w latach 1941–1950*, rozprawa doktorska, Katowice 1970.
- Bräu Ramona, *Die Plünderung Polens Die Reichsfinanzverwaltung in den Jahren der Besatzung (1939–1945)*, Berlin–Boston 2022.
- Broszta Martin, *Nationalsozialistische Polenpolitik: 1939–1945*, Stuttgart 1961.
- Cirko Lesław, *Profil leksykalny rodziny wyrazowej „Schlesien” (na przykładzie współczesnych tekstów prasowych języka niemieckiego)*, [w:] *Silesia Philologica I Kongres Germanistyki Wrocławskiej*, red. Marek Hałub, Wrocław 2002.
- Collin Peter, *Historische Partizipationsstaatlichkeit*, „Rechtsgeschichte – Legal History” 2012, Rg. 20.
- Collin Peter, *Justice without the State within the State: Judicial Self-Regulation in the Past and Present*, Frankfurt am Main 2016.
- Collin Peter, *Konzeptionen, Spielarten und Wechselbeziehungen administrativer und justizsteller Autonomie in Deutschland im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert*, „Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno” 2014, Vol. 43.
- Collin Peter, *Privat-staatliche Regelungsstrukturen im frühen Industrie- und Sozialstaat*, Berlin–Boston 2016.
- Collin Peter, *Regulierte Selbstregulierung in rechtshistorischer Perspektive: Studien und Materialien*, „MPI for European Legal History Research Paper Series” 2018, Vol. 5.
- Collin Peter, Rudischhauser Sabine, *Regulierte Selbstregulierung. Historische Analysen hybrider Regelungsstrukturen. Einleitung*, „Trivium” 2016, Vol. 21.
- Deresiewicz Janusz, *Okupacja niemiecka na ziemiach polskich włączonych do Rzeszy (1939–1945). Studium historyczno-gospodarcze*, Poznań 1950.
- Euling Karl, *Die Kartelle im oberschlesischen Steinkohlenbergbau*, Jena 1939.
- Fiedor Karol, *Bund Deutscher Osten w systemie antypolskiej propagandy*, Warszawa 1977.
- Filipkowska Agnieszka, *Śląsk jako pogranicze kulturowe – wpływ gwary na nauczanie i uczenie się języka niemieckiego*, rozprawa doktorska, Katowice 2014.
- Gójski Andrzej, *Etapy i cele niemieckiej polityki bankowej w GG. Plany niemieckie wobec Generalnego Gubernatorstwa w latach 1939–1945*, „Bank i Kredyt” 2004, nr 8.
- Gójski Andrzej, *Urząd Nadzoru Bankowego dla Generalnego Gubernatorstwa*, Warszawa 2021.
- Górnicki Leonard, *Z problematyki podmiotów prawa cywilnego i praw podmiotowych prywatnych obywateli polskich w Generalnym Gubernatorstwie*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2020, t. 42, nr 4.

- Grube Klemens, *Das ‚Ruhrgebiet des Ostens‘ – die NS-Raumplanung für Oberschlesien, der Oder-Donau-Kanal und die pommerschen Wirtschaftsinteressen*, „Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte“ 2014, Bd. 101, H. 4
- Harvey Elizabeth, *Last Resort or Key Resource? Women Workers from the Nazi-Occupied Soviet Territories, the Reich Labour Administration and the German War Effort*, „Transactions of the Royal Historical Society” 2016, Vol. 26.
- Hörner Stefan, *Profit oder Moral. Strukturen zwischen I. G. Farbenindustrie AG und Nationalsozialismus*, Bremen 2012
- Janicki Tadeusz, *Niemiecka polityka gospodarcza na ziemiach wcielonych do Rzeszy w latach 1939–1945*, „Przegląd Zachodni” 2009, nr 2.
- Jastrzębski Włodzimierz, *Okupacyjne losy ziem polskich wcielonych do III Rzeszy (1939–1945)*, Bydgoszcz 2017.
- Kaczmarek Ryszard, *Górny Śląsk podczas II wojny światowej. Między utopią niemieckiej wspólnoty narodowej a rzeczywistością okupacji na terenach wcielonych do Trzeciej Rzeszy*, Katowice 2006.
- Kaczmarek Ryszard, *Organizacja Todt w Rzeszy Niemieckiej i na Śląsku w latach 1933–1945*, „Szkice Archiwalno-Historyczne” 2009, nr 5.
- Kaczmarek Ryszard, *Pod rządami gauleiterów. Elity i instancje władzy w rejencji katowickiej w latach 1939–1945*, Katowice 1998.
- Kaczmarek Ryszard, *Polacy w Wehrmachcie*, Kraków 2010.
- Kahn Daniela, *Die Steuerung der Wirtschaft durch Recht im nationalsozialistischen Deutschland. Das Beispiel der Reichsgruppe Industrie*, Frankfurt am Main 2006.
- Kasiński Michał, *Etapy rozwoju idei samorządności w naukach prawnych*, [w:] *System prawa samorządu terytorialnego*, t. 1: *Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. Irena Lipowicz, Warszawa 2022.
- Kasiński Michał, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawno-polityczne*, Łódź 2009.
- Kempa Robert, recenzja: Ryszard Kaczmarek, „Polacy w Wehrmachcie”, Kraków 2010, „Białostockie Teki Historyczne” 2010, t. 8.
- Kilian Jürgen, *Krieg auf Kosten anderer. Das Reichsministerium der Finanzen und die wirtschaftliche Mobilisierung Europas für Hitlers Krieg*, Berlin–Boston 2017.
- Kmieciak Robert, *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004.
- Konieczny Alfred, *Pod rządami wojennego prawa karnego Trzeciej Rzeszy. Górny Śląsk 1939–1945*, Warszawa 1972.
- Kratzsch Gerhard, *Das wirtschaftspolitische Gauamt: der Gauwirtschaftsberater*, [in:] *NS-Gaue: Regionale Mittelinstanzen im zentralistischen „Führerstaat“?*, hg. v. Jürgen John, Horst. Möller, Thomas Schaarschmidt, Berlin–Boston 2007.
- Kravar Zdeňek, *Fondy z období nacistické okupace střední Evropy se vztahem k území dnešního Polska uložené v Zemském archivu v Opavě*, „Szkice Archiwalno-Historyczne” 2012, nr 9.

- Kruszewski Tomasz, *Partia Narodowosocjalistyczna na Śląsku w latach 1933–1945. Organizacja i działalność*, Wrocław 1995.
- Loose Ingo, *Kredite für NS-Verbrechen. Die deutschen Kreditinstitute in Polen und die Ausraubung der polnischen und jüdischen Bevölkerung 1939–1945*, München 2007.
- Łopuszanska-Kryszczuk Grażyna, *Świadomość językowa i kompetencja komunikacyjna Niemców na Dolnym Śląsku*, Lublin 1999.
- Łuczak Czesław, *Polityka ekonomiczna Trzeciej Rzeszy w latach drugiej wojny światowej*, Poznań 1982.
- Łuczak Czesław, *Polityka ludnościowa i ekonomiczna hitlerowskich Niemiec w okupowanej Polsce*, Poznań 1979.
- Madajczyk Czesław, *Generalna Gubernia w planach hitlerowskich. Studia*, Warszawa 1961.
- Madajczyk Czesław, *Polityka III Rzeszy w okupowanej Polsce*, t. 1, Warszawa 1970.
- Mądry Józef, *Prasa przesiedleńcza i ziomkowska w latach 1945–1970*, Katowice 1971.
- Marciniak Piotr, *Sektorowy model samorządu gospodarczego. Założenia i perspektywa wprowadzenia w Polsce*, rozprawa doktorska, Warszawa 2022.
- Myszor Jerzy, *Stosunki Kościół–państwo okupacyjne w diecezji katowickiej 1939–1945*, Katowice 2010.
- Niemczuk Przemysław, „Roczniki Nauk Prawnych” 2021, nr 3, s. 187–190, [z:] Paulina Bieś-Srokosz, *Agencje rządowe jako szczególne podmioty administracji publicznej*, Warszawa 2020.
- Piecha-van Schagen Beata, *Kult świętej Barbary wśród górników kopalń węgla kamiennego Bytomia, Zabrze i Gliwic w XIX i XX wieku*, rozprawa doktorska, Katowice 2014.
- Połomski Franciszek, *Prawo własności a tzw. „rozwiązanie kwestii żydowskiej” w Niemczech hitlerowskich*, Wrocław 1971.
- Połomski Franciszek, *Ustawodawstwo rasistowskie III Rzeszy i jego stosowanie na Górnym Śląsku*, Katowice 1970.
- Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Małgorzata Stahl, Warszawa 2021.
- Regulierte Selbstregulierung in der westlichen Welt des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts*, hg. v. Peter Collin, Gerd Bender, Margit Seckelmann, Michael Stolleis, Frankfurt am Main 2014.
- Rudawski Bogumił, *Grabież mienia w Kraju Warty 1939–1945. Działalność Urzędu Powierniczego w Poznaniu*, Poznań 2018.
- Rudawski Bogumił, *Mienie i rasa. Wybrane aspekty „aryzacji” majątku żydowskiego w Trzeciej Rzeszy i w Kraju Warty*, „Meritum” 2016, t. 8.
- Rudawski Bogumił, *Rola poznańskiej ekspozytury Głównego Urzędu Powierniczego Wschód w grabieży polskiego mienia dokonanej w Kraju Warty w latach 1939–1944*, rozprawa doktorska, Poznań 2016.
- Ryszka Franciszek, *Państwo stanu wyjątkowego. Rzecz o systemie państwa i prawa Trzeciej Rzeszy*, Wrocław 1985.

- Schroeter Wolfgang, *Albert Speer. Aufstieg und Fall eines Mythos*, Paderborn 2018.
- Seidel Hans-Christoph, *Ausländerbeschäftigung und Zwangsarbeit im Ruhrbergbau während des Zweiten Weltkrieges*, „Westfälische Zeitschrift“ 2000, H. 153.
- Serwański Edward, *Hitlerowska polityka narodowościowa na Górnym Śląsku (1939–1945)*, Warszawa 1963.
- Sejffert Rudolf, *Wirtschaftslehre des Handels*, Opladen 1972.
- Sikora Mirosław, *Der Gau Oberschlesien in der Raumplanung der NS-Verwaltung 1939–1944*, [w:] *Industrialisierung und Nationalisierung. Fallstudien zur Geschichte des oberschlesischen Industriereviere im 19. und 20. Jahrhundert*, hg. v. Lutz Budraß, Barbara Kalinowska-Wójcik, Andrzej Michalczyk, Essen 2013.
- Sikora Mirosław, *Kuźnia broni III Rzeszy. Niemiecki przemysł zbrojeniowy na Górnym Śląsku podczas II wojny światowej*, Katowice–Kraków 2007.
- Sikora Mirosław, *Niszczyć, by tworzyć. Germanizacja Żywiecczyny przez narodowosocjalistyczne Niemcy 1939–1944/45*, Katowice 2010.
- Sikora Mirosław, *Zasady i praktyka przejęcia majątku polskiego przez III Rzeszę, ze szczególnym uwzględnieniem sektora rolnego oraz mieszkaniowego, na przykładzie prowincji śląskiej (górnosląskiej) w latach 1939–1944*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2008, nr 2.
- Siuciak Mirosława, *Historyczne podstawy świadomości narodowej Ślązaków*, „Białostockie Archiwum Językowe” 2011, nr 11.
- Sobczak Janusz, *Hitlerowskie przesiedlenia ludności niemieckiej w dobie II wojny światowej*, Poznań 1966.
- Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, red. Stanisław Wykrętowicz, Poznań 2005.
- Sroka Irena, *Policja hitlerowska w rejencji katowickiej w latach 1939–1945*, Opole 1997.
- Stäglin Reiner, Fremdling Rainer, *Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung im 2. Weltkrieg – Wirtschaftsforschung und wirtschaftspolitische Beratung von 1939 bis 1945*, Berlin 2016.
- Sulik Alfred, *Przemysł ciężki rejencji katowickiej w gospodarce Trzeciej Rzeszy (1939–1945)*, Katowice 1984.
- Sulik Alfred, *Rzemiosło górnośląskie w latach okupacji hitlerowskiej*, Katowice 1989.
- Szefer Andrzej, *Hitlerowskie próby zasiedlania ziemi śląsko-dąbrowskiej w latach II wojny światowej (1939–1945)*, Katowice 1984.
- Szefer Andrzej, *Przesiedleńcy niemieccy na Górnym Śląsku w latach 1939–1945*, Katowice 1974.
- Skubiszewski Krzysztof, *Pieniądz na terytorium okupowanym*, Poznań 1960.
- Urząd do Spraw Planowania Przestrzenno-Budowlanego dla Górnego Śląska Oddział Okręgowy w Katowicach. Wstęp do inwentarza*, oprac. Jadwiga Osojca, Katowice 1956.
- Wanatowicz Maria W., *Historia społeczno-polityczna Górnego Śląska i Śląska Cieszyńskiego w latach 1918–1945*, Katowice 1994.
- Warzecha Bartłomiej, *Początki funkcjonowania Urzędu Propagandy NSDAP na Górnym Śląsku (wrzesień–grudzień 1939 roku)*, „Szkice Archiwalno-Historyczne” 2009, nr 5.

- Werhahn P.H., „Weltwirtschaftliches Archiv“ 1941, Bd. 53, H. 2, s. 95–100, [z:] Karl Euling, *Die Kartelle im oberschlesischen Steinkohlenbergbau*, Jena 1939.
- Węcki Mirosław, *Fritz Bracht (1899–1945). Nazistowski zarządca Górnego Śląska w latach II wojny światowej*, Katowice 2014.
- Węcki Mirosław, „Juden sind hier unerwünscht”: *Materiały do dziejów zabrzańskich Żydów w aktach zespołu: Kierownictwo Powiatowe NSDAP w Zabrze*, „Szkice Archiwalno-Historyczne” 2008, nr 4.
- Węcki Mirosław, *Źródła do dziejów górnośląskiej NSDAP w zasobie Archiwum Państwowego w Katowicach*, „Szkice Archiwalno-Historyczne” 2007, nr 3.
- Wrzyszczy Andrzej, *Die deutsche «Wirtschafts-» Rechtsetzung im Generalgouvernement 1939–1945*, [in:] *Das Europa des „Dritten Reichs”. Recht, Wirtschaft, Besatzung*, hg. v. Johannes Bähr, Ralf Banken, Frankfurt am Main 2005.
- Wrzyszczy Andrzej, *Die Einmischung der deutschen Justizverwaltung in die Wirtschaft des polnischen Generalgouvernements (1939–1945)*, [in:] *Europäische Volkswirtschaften unter deutscher Hegemonie 1938–1945*, hg. v. Christoph Buchheim, Marcel Boldorf, München 2012.
- Zwangsarbeit im Ruhrbergbau während des Zweiten Weltkrieges Spezialinventar der Quellen in nordrhein-westfälischen Archiven*, bearb. v. Holger Menne, Michael Farrenkopf, Bochum 2004.

Netografia

- <https://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=283704>.
- <http://www.holocaustresearchproject.org/nazioccupation/sosbend.html>.
- <https://kc-cieszyn.pl/niemieckie-zbrodnie-na-slasku-cieszynskim-1939-1945>.
- <https://krajoznawca.org/kg28/122-sladam-sosnowieckich-zydow-cz-1>.
- <https://sztetl.org.pl/pl/miejscowosci/g/76-gliwice/99-historia-spolecznosci/137296-historia-spolecznosci>.
- <https://sztetl.org.pl/pl/miejscowosci/k/398-katowice/99-historia-spolecznosci/137450-historia-spolecznosci>.
- https://verwaltungshandbuch.bavarikon.de/VWH/X._Staatliche_Sonderverwaltungen_1933_bis_1945#lang-de.
- <https://wisla.naszemiasto.pl/rozmowa-z-dr-aleksandra-namyslo-historykiem-z-oddzialu/ar/c1-6456481>.
- <https://www.rheinische-geschichte.lvr.de/Epochen-und-Themen/Themen/die-organisation-der-kriegswirtschaftlichen-sonderverwaltungen-und-der-reichsverteidigung-im-rheinland-19361939-bis-1945/DE-2086/lido/57d1339870b7d6.64059227#toc-36>.

► **STRESZCZENIE**

Germanizacja publicznych instytucji gospodarczych w rejencji katowickiej – przykład przemian organizacyjnych aparatu państwowego III Rzeszy w czasie II wojny światowej

Publiczne instytucje gospodarcze były istotną częścią okupacyjnej rzeczywistości, ponieważ Niemcy finansowali ekspansję militarną kosztem podbitych narodów. Instytucje te podlegały przekształceniom o różnym charakterze. Dochodziło do formalnej likwidacji, likwidacji faktycznej, przejęcia, przekształcenia lub tworzenia nowych podmiotów.

Miały różną formę prawną i organizacyjną: organu administracji publicznej, instytucji samorządu gospodarczego, korporacji prawa publicznego, kartelu, syndykatu, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, stowarzyszenia, *think-tanku*. Przybierały one różne formy organizacyjne, posiadały własne kompetencje, wykonywały zadania administracji publicznej związane z wojenną polityką gospodarczą, były nadzorowane przez państwo i kontrolowane przez NSDAP. Wraz z kolejnymi podbojami i przestawianiem gospodarki na tory wojenne, instytucje gospodarcze intensyfikowały swoją działalność. Były one szczególnie widoczne na pograniczu czesko-niemiecko-polskim: Górnym Śląsku. Był to ważny region: wielonarodowy, kluczowy gospodarczo dla niemieckiego przemysłu zbrojeniowego i strategiczny (*Festung Oberschlesien*).

► **SUMMARY**

“Germanization” of the Public Economic Institutions in the Regierungsbezirk Kattowitz – the Example of the Organisational Transformation of the State Machinery in the Third Reich During the Second World War

Public economic institutions were the important part of the occupation reality, because the Germans financed military expansion at conquered nations expense. These institutions were subject to transformations of different nature. It was formal liquidation, factual liquidation, takeover, reorganization or creating of the new entities. They had different legal and organizational form: public administration entity, cartel, syndicate, limited company, association, think-tank. They had various organizational forms, own competences and they performed public administration tasks related to the wartime economic policy, were supervised by the state and controlled by NSDAP. With successive conquests and the conversion of the war economy, economic institutions intensified their activities. These were especially prominent in the Czech-German-Polish borderline: Upper Silesia. It was an important region: multinational, economically – the strategic key region for German armaments industry (*Festung Oberschlesien*).

Bożena Płonka-Syroka

- ▶ Collegium Witelona Uczelnia Państwowa w Legnicy
(Witelon Collegium State University, Legnica, Poland)
- ▶ e-mail: bozena@plonka-syroka.pl
- ▶ ORCID: 0000-0001-8743-4634

Marek Stych

- ▶ Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie
(University of the National Education Commission in Krakow, Poland)
- ▶ e-mail: marek.stych@up.krakow.pl
- ▶ ORCID: 0000-0003-4359-1085

Piotr Pryjda

- ▶ Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie
(University of the National Education Commission in Krakow, Poland)
- ▶ e-mail: piotr.pryjda@student.up.krakow.pl
- ▶ ORCID: 0009-0005-6092-8307

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.21

SZCZEPIENIA DZIECI W POLSCE PRZECIW CHOROBYM ZAKAŹNYM (1945–1989) – ANALIZA ICH KONTEKSTU HISTORYCZNEGO, PODSTAW PRAWNYCH I EFEKTYWNOŚCI

Abstrakt

Idea powszechnych szczepień ochronnych dzieci została zainicjowana w Europie w początkach XIX w. Masowe szczepienia przeciw ospie metodą wakcynacji wprowadziły wówczas Austria, Prusy, Hiszpania i Wielka Brytania. Działania przeciwepidemiczne realizowane w Polsce w latach 1945–1989, w tym szczepienia ochronne, były kontynuacją prowadzonych wcześniej w II RP (1918–1939) i odbywały się z wykorzystaniem zdobytych wówczas doświadczeń, kadr i powołanych przed 1939 r. instytucji. W artykule przedstawiono podstawy medyczne powszechnych szczepień ochronnych w Europie

i w Polsce do 1989 r. i omówiono ich efektywność wraz z jej uwarunkowaniami. Przedstawiono także sytuację w zakresie populacyjnej ochrony przeciwepidemicznej w latach 1989–2023 w Polsce i w świecie, wynikającą ze zmniejszania się poziomu wyszczepialności dzieci, między innymi na skutek aktywizacji ruchów antyszczepionkowych. Omówiono genezę tych ruchów i uwarunkowania ich popularności w społeczeństwie. Sformułowano także postulaty *de lege ferenda*, które mogłyby ograniczyć wpływy ruchów antyszczepionkowych w Polsce i związane z tym niebezpieczeństwo zmniejszenia poziomu wyszczepialności dzieci przeciw chorobom zakaźnym, które wiąże się z rosnącą liczbą odmów zaszczepienia dzieci deklarowanych przez rodziców.

Artykuł zawiera obszerne zestawienie piśmiennictwa dotyczącego kształtowania się standardu medycyny publicznej w Europie i w Polsce od końca XVIII w. do czasów współczesnych oraz historii szczepień. Zawiera też omówienie podstawowych aktów prawnych wydanych w Polsce w latach 1945–1989, gdy szczepionki przeciw chorobom zakaźnym wieku dziecięcego zostały opracowane i stały się w Polsce szeroko dostępne dzięki podjęciu ich produkcji w naszym kraju. Zostały też omówione skutki ich masowego użycia, związane z uzyskaniem odporności populacyjnej. Przedstawiono także współczesne regulacje prawne dotyczące problematyki dogmatyczno-prawnej. Pierwsza część artykułu została przeprowadzona w oparciu o analizę ewolucji aktów prawnych normujących zasady szczepień dzieci przeciwko chorobom zakaźnym w badanym okresie. W przypadku drugiej zinterpretowano przepisy prawne i ich znaczenie dla omawianego tematu. Celem artykułu jest egzegeza historycznych uwarunkowań, które legły u podstaw polityki szczepień prowadzonej w latach 1945–1989 przez władze Polski, dokonanie przeglądu regulacji prawnych dotyczących szczepień dzieci wprowadzanych w tym okresie i ewolucji przepisów dotyczących szczepień. Autorzy dokonują także oceny oraz efektywności podejmowanych w latach 1945–1989 działań i wyprowadzają wnioski dotyczące zmniejszenia poziomu wyszczepialności dzieci, obserwowanego w Polsce współcześnie.

Słowa kluczowe: szczepienia dzieci, szczepienia w okresie PRL-u, ruchy antyszczepionkowe

VACCINATION OF CHILDREN AGAINST INFECTIOUS DISEASES IN POLAND (1945–1989) – THE HISTORICAL CONTEXT, LEGAL BASIS AND EFFECTIVENESS

Abstract

The idea of universal preventive vaccination of children was initiated in Europe at the beginning of the 19th century. Mass vaccinations against smallpox were then introduced by Austria, Prussia, Spain and the United Kingdom. The anti-epidemic measures taken in Poland in 1945–1989, including preventive vaccination, were a continuation of those of the Second Polish Republic (1918–1939) and were carried out using the experience, staff and institutions from before 1939. The article presents the medical basis

for universal preventive vaccination in Europe and Poland until 1989, and discusses its effectiveness and factors which influenced it. The article also discusses the issue of population epidemic control between 1989 and 2023 in Poland and worldwide in view of the emergence of anti-vaccination movements. The origins and factors contributing to the popularity of these movements in society are discussed in the paper. Furthermore, *de lege ferenda* suggestions are put forward, the application of them could limit the influence of anti-vaccination movements in Poland and the associated danger of reducing the vaccination rate of children against infectious diseases evidenced by the increasing number of vaccination refusals declared by parents.

The article contains an extensive list of literature on the history of vaccination and the development of the public medicine model in Europe and Poland from the end of the 18th century to modern times. It also analyses basic legal acts passed in Poland between 1945–1989, when vaccines for infectious diseases of childhood were being developed and became widely available in Poland due to their production in the country. Finally, the consequences of their mass use in obtaining population immunity are also discussed. The analysis of the above-mentioned issues was carried out using two methods: historical-legal and dogmatic-legal. The first method was employed to analyze the evolution of legal acts regulating the principles of childhood vaccinations against infectious diseases in the investigated period. The second method was used to interpret the legal provisions and to analyze their significance for the discussed topic. The aim of the article is to provide an exegesis of the historical conditions that are the background of the vaccination policy conducted by the Polish authorities in the years 1945–1989, to review the legal regulations concerning childhood vaccinations introduced during this period, and to present the evolution of legal provisions regarding vaccinations. The authors also assess the effectiveness of actions taken in the years 1945–1989 and draw conclusions regarding the reduction in the level of childhood vaccination coverage observed in contemporary Poland.

Key words: childhood vaccinations, vaccinations in the Polish People's Republic, anti-vaccination movements

1. Kształtowanie się polityki szczepień ochronnych w kontekście historycznym

Szczepienia ochronne były jedną z metod profilaktyki chorób epidemicznych, wprowadzoną do masowego stosowania jeszcze przed odkryciem bakterii i wirusów i przed wdrożeniem do medycyny klinicznej standardu bakteriologii. Efektywność tej metody była uwarunkowana w Europie jej włączeniem do już wcześniej

zaprojektowanych i funkcjonujących na tym kontynencie systemów ochrony zdrowia publicznego¹, których istnienie i funkcjonowanie² umożliwiło przeprowadzenie szczepień w skali masowej. Program masowych szczepień ochronnych wdrożony w praktyce w Polsce w latach 1945–1989 był bezpośrednią kontynuacją głównego kierunku ochrony populacji, ukierunkowanego na ograniczenie zasięgu i skutków epidemii chorób zakaźnych, wprowadzanego w wybranych państwach zachodnioeuropejskich już od końca XVIII w. Od początku XIX do połowy XX w. program ten był realizowany w praktyce już w całej Europie, w tym w II RP. Działania podjęte w Polsce po 1945 r. były bezpośrednią kontynuacją tych, które stopniowo wdrażano w życie latach 1918–1939. Celem niniejszego artykułu jest omówienie i analiza polityki ochrony populacji wdrażanej w PRL w latach 1945–1989, ukazanej w kontekście historycznym. Zamierzamy wykazać, że efektywność tych działań wynikała z wdrożenia masowych szczepień ochronnych jako jednego z elementów kompleksowego programu ochrony populacji, wypracowanego w Europie Zachodniej już przed 1945 r. i który w II RP mógł zostać zrealizowany jedynie w ograniczonym zakresie, ze względu na ograniczenia w rozwoju infrastruktury medycznej, brak dostatecznej liczby lekarzy i pielęgniarek i brak rodzimego przemysłu farmaceutycznego, zdolnego zaspokoić zapotrzebowanie na szczepionki.

Podstawy efektywności profilaktyki przeciwepidemicznej realizowanej w Europie przed 1939 r., a po II wojnie wdrażanej w życie także w Polsce, opierały się na kilku zasadniczych elementach, które tworzyły wspólnie spójny system ochrony populacji przed zagrożeniem ze strony chorób zakaźnych. Pierwszym z nich było właściwe rozpoznanie zagrożeń, którym miano przeciwdziałać, tj. prawidłowe opisanie poszczególnych chorób zakaźnych, patogenów będących ich przyczyną oraz dróg rozpowszechniania w populacji³. Wprawdzie pierwsza masowo zastosowana szczepionka – przeciw ospie prawdziwej – została wdrożona w praktyce jeszcze

¹ B. Płonka-Syroka, *Wpływ czynników wewnątrz naukowych i zewnątrz naukowych na ukształtowanie się systemu zabezpieczeń przeciwepidemicznych w Europie (na przykładzie wybranych państw)*, [w:] *Medycyna w historii i kulturze. Studia z antropologii wiedzy*, red. B. Płonka-Syroka, Wrocław 2013, s. 267–349.

² J. Sadowska, *Europejskie koncepcje ubezpieczenia na wypadek choroby w XIX i na początku XX w.*, „Zdrowie Publiczne” 1989, nr 100, s. 324.

³ S.M. Blevins, M.S. Bronze, *Robert Koch and the „golden age” of bacteriology*, „International Journal of Infections Diseases” 2010, t. 14, nr 9, s. e744–751; Z.A. Kwiatkowski, *Ludwik Pasteur (1822–1895). Życie i dzieło*, <https://www.microbiology.pl/wp-content/uploads/2017/03/Ludwik-Pasteur-1822-1895.pdf> (dostęp: 15.03.2024).

przed prawidłowym opisaniem tej choroby, zgodnym ze standardem wirusologii⁴, to już następne szczepionki opierały się na właściwym rozpoznaniu patogenu odpowiedzialnego za wywoływanie danej choroby zakaźnej i prawidłowym opisanu sposobu rozpowszechniania się tego patogenu w populacji.

Prawidłowe rozpoznanie zagrożenia stwarzało podstawy dla opracowania i wyprodukowania szczepionki zdolnej wytworzyć odporność przeciw danej chorobie zakaźnej. Kolejnym etapem było opracowanie przemysłowej metody produkcji tej szczepionki. Władze krajów, w których miała być prowadzona profilaktyka chorób zakaźnych za pomocą szczepień, musiały zapewnić masową dostępność szczepionek dla swoich obywateli, za pomocą wspierania działalności rodzimego przemysłu farmaceutycznego albo zakupów szczepionek za granicą, w skali odpowiedniej do wielkości populacji, która miała być zaszczepiona. Efektywna realizacja masowych szczepień ochronnych była możliwa dzięki stworzeniu przez władze infrastruktury medycznej, w której szczepienia miałyby być przeprowadzane oraz zapewnienia kadr, które miały przeprowadzać szczepienia. Kadry te miały zarazem realizować stały i skuteczny nadzór nad stanem zdrowia populacji, która powinna mieć zapewniony łatwy dostęp do profesjonalnej opieki lekarskiej.

Skuteczna ochrona przeciwepidemiczna prowadzona za pomocą szczepień ochronnych nie była także możliwa bez zapewnienia przez państwo stałych i odpowiednich do wielkości chronionej populacji środków na utrzymywanie działalności instytucji zajmujących się jej ochroną przeciwepidemiczną, w tym instytucji sprawujących nadzór sanitarno-epidemiologiczny i prowadzących rejestrację zachorowań⁵. Efektywność masowych szczepień ochronnych była także warunkowana przez takie elementy, jak dobrze zaprojektowana i skutecznie realizowana polityka informacyjna na temat chorób zakaźnych i szczepień, przedstawiająca wiedzę na ich temat w aktualnym standardzie klinicznym, a także ograniczanie możliwości prowadzenia działalności paramedycznej przez osoby nie posiadające odpowiednich kwalifikacji i prawa

⁴ Jej stosowanie oparto na doświadczeniu i obserwacjach pozytywnych skutków szczepień. Teoretyczna interpretacja istoty i przyczyn tej choroby znacząco odbiegała jednak od dzisiejszego standardu medycyny klinicznej.

⁵ K. Łopatecki, *U genezy państwowej opieki społecznej i zdrowotnej*, „Medycyna Nowożytna” 2016, t. 22, nr 1, s. 55–78; F. Snowden, *Epidemics and Society: From the Black Death to the Present*, Yale 2019; D. Parker, *Health, Civilisation and the State. A History of Public Health from Ancient to Modern Times*, London–New York 2005.

wykonywania zawodu lekarza⁶. Spójność standardu informacji uzyskiwanych przez laików na temat chorób zakaźnych i szczepień ochronnych jako właściwej i bezpiecznej metody zabezpieczającej przed zachorowaniem tworzyła warunki dla upowszechnienia stosowania szczepień w społeczeństwie, łagodząc obawy i lęki wynikające z niewiedzy i utrudniając uwiarygodnienie się w społeczeństwie poglądów, postaw i zachowań zdrowotnych opartych na podstawach niezgodnych z medycyną kliniczną.

Idea wprowadzenia powszechnych szczepień ochronnych zrodziła się w Europie na przełomie XVIII i XIX w. Pierwszą chorobą, której starano się w ten sposób zapobiegać, była ospa prawdziwa (*variola vera*). Już w czasach starożytnych choroba ta występowała w formie epidemii⁷, niosąc za sobą poważne straty demograficzne. W Indiach i Chinach starano się jej zapobiegać. Wprowadzano do organizmów ludzi zdrowych niewielkie fragmenty zawartości ropnych pęcherzyków występujących na skórze osób chorych na tę chorobę. Wcierano je w nakłutą skórę szczepionych lub podawano im proszek ze startych pęcherzyków do wdychania. Metoda ta, nazwana później wariolizacją (od nazwy choroby), była obarczona dużym niebezpieczeństwem zakażenia osoby szczepionej, u której pojawiały się pełne objawy ospy. Pomimo tych zastrzeżeń metoda była uznawana za skuteczną i była szeroko stosowana w wielu krajach Azji⁸.

W początkach XVIII w. wiedza o tej metodzie dotarła do Europy za pośrednictwem żony ambasadora Wielkiej Brytanii w Turcji, lady Mary Wortley Montagu. Obserwując w 1717 i 1718 r. szczepienia dzieci przeciw ospie przeprowadzane w Konstantynopolu,

⁶ Regulacje prawne w tym zakresie wybrane państwa europejskie (kraje należące do monarchii Habsburgów, Prusy, a następnie dalsze państwa Rzeszy Niemieckiej) zaczęły wprowadzać już w latach 40. XVIII w., kierując się słusznym założeniem, że świadomość zdrowotna ich obywateli powinna być kształtowana przez lekarzy, zgodnie z aktualnym stanem wiedzy medycznej, a nie przez szarlatanów, upowszechniających koncepcje dotyczące przyczyn chorób i metod ich leczenia jawnie sprzeczne z tym standardem. Działania w tym zakresie prowadzone przez władze państwa pruskiego, które stały się z czasem wzorcem dla innych państw europejskich, przedstawia Ute Frevert w monografii pt. *Krankheit als politisches Problem 1770–1880. Soziale Untersichten in Preussen zwischen medizinischer Polizey und staatlicher Sozialversicherung*, Göttingen 1984.

⁷ B. Różańska-Gambal, *Występowanie epidemii ospy prawdziwej na świecie od czasów starożytnych po współczesne*, „Medycyna Nowożytna” 2008, t. 15, z. 1–2, s. 31–59.

⁸ A. Bednarek, M. Bartkowiak-Emeryk, J. Wysocki, *Szczepienia ochronne w profilaktyce chorób zakaźnych u dzieci*, Warszawa 2018, s. 14.

lady Montagu zdecydowała się poddać wariolizacji swojego syna. Po powrocie do kraju upowszechniła wiadomość o tej metodzie na dworze króla Jerzego I i wśród angielskiej arystokracji. Szczepienia zastosowano z powodzeniem u wielu dzieci z tej warstwy⁹. Zaszczepiono także następcę brytyjskiego tronu¹⁰. Żoną króla była niemiecka księżna, która przekazała swoim licznym korespondentom niemieckim informację o pomyślnych rezultatach szczepień tą metodą. Dowiedział się o nich tą drogą między innymi znany filozof Wolter i król Prus Fryderyk II Wielki. Zlecił on opublikowanie na temat wariolizacji specjalnej broszury, która miała ją spopularyzować wśród mieszkańców Prus. W 1724 r. informacja o niej została opublikowana także w kalendarzu przeznaczonym dla mieszkańców Śląska¹¹. Fryderyk II zamierzał wprowadzić powszechne szczepienia przeciw ospie już w latach 20. XVIII w. Popularyzowano w związku z tym informację o wariolizacji wśród czytelników, między innymi w kalendarzach śląskich na 1727 i 1732 r.¹²

Nie zrealizowano jednak tego zamierzenia, ponieważ wariolizacja budziła poważne obawy rodziców i lekarzy, ze względu na nie dające się przewidzieć skutki szczepień. U wielu europejskich dzieci (w przeciwieństwie do Turcji, skąd metodę zapożyczono) występowały bowiem silne reakcje poszczepienne, a u niektórych rozwijała się ospa o pełnych objawach, powodując ich zgon. Różnica w reakcji na szczepienia była spowodowana odmiennym sposobem przygotowania dzieci do szczepień stosowanym w Europie i Azji¹³. W 1769 r. Fryderyk II wydał jedynie zarządzenie o obowiązkowej

⁹ Ibidem, s. 14.

¹⁰ B. Płonka-Syroka, A. Syroka, *Zmiany w standardzie popularyzacji wiedzy o chorobach tzw. zwykłych i epidemicznych u dzieci na przykładzie kalendarzy adresowanych do mieszkańców Śląska w latach 1615–1786*, [w:] W. Ślusarczyk, R. Kubiak, J. Nierebiński (red.), *Lecznictwo na prowincji. Narracje – źródła – epidemie. Wybrane problemy*, Lublin 2023, s. 190.

¹¹ *Was giebt denn solch Blatter-Beltzen oder Tropfen vor Nutzen*, [w:] *Johannis Neubarthi Bolesla-Silesii Neu und Alter Schreib Calender..zu Bresslaw 1724*, nlb.

¹² B. Płonka-Syroka, A. Syroka, op. cit., s. 191.

¹³ W Europie dzieci, które miano poddać szczepieniu, poddawano procedurze oczyszczania organizmu ze zwarzonych humorów, zgodnej z ówczesnym standardem medycyny akademickiej. Wykonywano u nich upusty krwi i podawano im środki przeczyszczające, ograniczano także pożywienie. Szczepionkę przyjmowały więc dzieci, których organizmy były przez te procedury osłabione. W Turcji, skąd przeniesiono metodę wariolizacji do Europy, takich procedur nie stosowano. Być może dzieci, u których wariolizacja przebiegła w Europie bez szkodliwych następstw, nie zostały poddane procedurom oczyszczającym lub zastosowano je u nich w ograniczonej skali.

izolacji dzieci chorych na ospę i konieczności zgłaszania wszystkich przypadków ospy organom lokalnej administracji¹⁴.

Upowszechnienie szczepień przeciw ospie było możliwe dopiero po opracowaniu w 1796 r. przez Edwarda Jennera bezpieczniejszej dla dzieci metody szczepień – wakcynacji¹⁵. U dzieci, u których ją zastosowano, nie występowały poważniejsze skutki uboczne, a jak wykazało doświadczenie, dzieci te uzyskiwały odporność przeciw ospie prawdziwej. Już w 1803 r. kolejne kraje zaczęły w związku z tym wprowadzać obowiązkowe szczepienia przeciw ospie z zastosowaniem nowej metody. Wprowadziła ją w swoich koloniach Hiszpania, a wkrótce również Holandia, Wielka Brytania niektóre stany USA¹⁶ oraz Prusy¹⁷. Mimo że lekarze nie potrafili wyjaśnić przyczyn skuteczności szczepień przeciwospowych¹⁸, uznano je za skuteczną metodę ochrony zdrowia populacji, co przyczyniło się do jej upowszechnienia w tych krajach, które dysponowały odpowiednio rozwiniętym systemem medycyny publicznej.

W Europie do krajów, w których szczepienia przeciwospowe prowadzono na masową skalę, należały w XIX w. Prusy i Austria. Kraje te już od połowy XVIII w. prowadziły aktywną politykę ochrony zdrowia mieszkańców projektowaną, finansowaną i nadzorowaną przez państwo¹⁹. Opierała się ona na koncepcji ochrony zasobów

¹⁴ *Auszug aus der auf Pr. Königl. Majestät allerhöchfren Befehl, vom Königl. Ober = Collegium Medico zu Berlin herausgegeben Anleitung: wie der Landmann und diejenigen, so keinen erlangen können, bey grassirenden Pocken sich zu verhalten haben*, [w:] *Neu zu jedermanns Gebrauch eingerichteter Astronomischer, Historischer und Schreib = Calender...*, b.m. 1770, nlb.

¹⁵ S. Riedel, *Edward Jenner and the History of Smallpox and Vaccination*, „Proceedings of Baylor University Medical Center” 2005, t. 18, nr 1, s. 21–25. Metoda polegała na wcieraniu w skaleczoną skórę osoby zdrowej materii pobranej od krowy, u której rozpoznano tzw. ospę krowią. Użycie takiej szczepionki wywoływało odporność krzyżową przeciw ospie prawdziwej. Metoda była skuteczna, a jej stosowanie nie wywoływało powikłań.

¹⁶ S. Mnookin, *Wirus paniki. Historia kontrowersji wokół szczepionek i autyzmu*, tłum. H. Pustuła-Lewicka, Wołowiec 2019, s. 47.

¹⁷ C. Huercamp, *The History of Smallpoxvaccination in Germany: A First Step in the Medicalization of the General Public*, „Journal of Contemporary History” 1985, t. 20, z. 4, s. 617–635.

¹⁸ A. Adamowicz, B. Płonka-Syroka, *Szczepienia przeciw ospie prawdziwej oraz przeciw gruźlicy w opiniach lekarzy polskich w świetle wybranych tytułów polskiego czasopiśmiennictwa lekarskiego (1801–1900)*, „Analecta” 2018, t. 27, nr 1, s. 157–204.

¹⁹ B. Płonka-Syroka, A. Syroka, *Metody profilaktyki i leczenia ospy wietrznej i ospy prawdziwej w kalendarzach śląskich z XVII i XVIII w.*, [w:] *Lek roślinny w lecznictwie Bliskiego Wschodu i Europy Środkowej: wybrane problemy*. *Lek roślinny*, t. 9, (red.) B. Płonka-Syroka, A. Syroka, Wrocław 2022, s. 119–136.

ludzkich, opartej na założeniu, że o sile państwa decyduje liczba jego obywateli, w tym przede wszystkim ludzi zdrowych, zdolnych do służby wojskowej i do płacenia podatków²⁰. Regulacje przeciwepidemiczne w tych państwach oraz kształtujące się ustawodawstwo sanitarne oparto w nich na zasadzie przymusu (system tzw. policji lekarskiej)²¹. Przyczyn zainicjowania takiej polityki akurat przez rządy państw niemieckich (Austria, Prusy) należy upatrywać w wysokiej gęstości ich zaludnienia i wysokim współczynniku urbanizacji, znacznie przewyższających inne ówczesne państwa europejskie, co narażało ich mieszkańców na większe zagrożenie epidemiczne. Z zagrożenia mieszkańców gęsto zaludnionych miast przez epidemie zdawano sobie sprawę już od średniowiecza, co było przyczyną wprowadzania w Europie zachodniej miejskich regulacji przeciwepidemicznych²². W XVIII w. w Austrii i Prusach na podstawie zebranych w miastach doświadczeń spróbowano zorganizować stałą ochronę przeciwepidemiczną w skali całego kraju²³.

Dążenie do opanowania epidemii metodami profilaktycznymi władze tych państw uznały za priorytetowe²⁴. Do metod tych należały między innymi szczepienia przeciw ospie, które masowo realizowano w sposób przymusowy. Szczepienia ochronne stanowiły novum wśród metod profilaktycznych, opartych dotąd na indywidualnej i dobrowolnej ochronie przed chorobami. Poddawały one bowiem zachowania zdrowotne jednostek kontroli państwa, które opierało standard działań prewencyjnych na rozpoznaniu przyczyn zagrożeń zdrowia publicznego dokonanych przez lekarzy,

²⁰ B. Płonka-Syroka, *Johann Peter Frank i Christoph Wilhelm Hufeland jako pionierzy profilaktyki medycznej z XVIII i XIX w.*, „Kwartalnik Historii Nauki i Techniki” 2018, t. 63, nr 4, s. 47–70.

²¹ B. Płonka-Syroka, *System policji lekarskiej Johanna Petera Franka jako przykład oświeceniowej idei prawa do zdrowia*, [w:] *Czystość i brud: higiena nowożytna (XV–XVIII w.)*, (red.) W. Korpalska, W. Ślusarczyk, Bydgoszcz 2015, s. 307–328.

²² T. Bober, A. Seń, *Doświadczenie epidemii „Czarnej Śmierci” z lat 1347–1353 – motyw osamotnienia w wybranych tekstach z epoki*, [w:] *Osamotnieni w bólu. Doświadczenie choroby w perspektywie badań interdyscyplinarnych*, t. 4, (red.) B. Płonka-Syroka, Wrocław 2018, s. 191–207.

²³ B. Płonka-Syroka, *Zagrożenie chorobami zakaźnymi o charakterze masowym i jego uwarunkowania społeczno-ekonomiczne jako podstawa działań władz państwowych w dziedzinie ochrony zdrowia publicznego (od XIII do 1914 r.)*, [w:] *Marginalizacja a rozwój społeczny – między teraźniejszością i przeszłością*, (red.) Z. Galor, S. Kalinowski, U. Kozłowska, Bielefeld 2017, s. 181–200.

²⁴ Eadem, *Problem chorób zakaźnych w okresie nowożytnym i współczesnym jako element polityki państwowej*, [w:] *Leczyć, uzdrawiać, pomagać. Studia z Dziejów Kultury Medycznej*, t. 11, (red.) B. Płonka-Syroka, A. Syroka, Wrocław 2007, s. 161–178.

których opinie władze uznawały za miarodajną. Dzięki masowym szczepieniom przeprowadzonym w Austro-Węgrzech i Cesarstwie Niemieckim pod koniec XIX w. ospa została w tych państwach wyeliminowana jako zagrożenie zdrowia publicznego. Wykazało to efektywność szczepień jako metody profilaktyki chorób zakaźnych, która wraz z postępem wiedzy z zakresu mikrobiologii i opracowaniem metod produkcji nowych szczepionek została upowszechniona w zapobieganiu innym chorobom.

Silnym impulsem do wprowadzania szczepień ochronnych przeciwko innym chorobom było ustalenie w 1883 r. roli bakterii w etiopatogenezie chorób zakaźnych²⁵, a w 1892 r. odkrycie tej samej roli wirusów²⁶. Ponieważ nie dysponowano wówczas skutecznymi lekami przeciwbakteryjnymi i przeciwwirusowymi, podstawowymi metodami ograniczenia zagrożeń stwarzanych przez te patogeny miały być przymusowe szczepienia ochronne, na wzór wcześniej sprawdzonych jako skuteczna metoda profilaktyki szczepień przeciw ospie. Już w 1895 r. opracowano szczepionkę przeciw dżumie, w 1896 r. przeciw cholercie i durowi brzuszemu²⁷. W 1921 r. wprowadzono do użytku szczepionkę przeciw gruźlicy (BCG)²⁸, w 1923 przeciw krztuścowi, w 1937 r. przeciw żółtej febrze. Do 1945 r. wynaleziono i wprowadzono do użytku szczepionki przeciw innym chorobom²⁹, po II wojnie światowej opracowywano kolejne³⁰. Nadzór nad produkcją i wprowadzaniem szczepionek do użytku sprawowały w Europie instytucje państwowe (np. Instytut Pasteura w Paryżu³¹, Instytut Kocha w Berlinie³²), z szeroką siecią filii terenowych. Wypracowane wówczas procedury kontrolne przyczyniły się do skutecznego

²⁵ B. Płonka-Syroka, *Wpływ czynników społeczno-politycznych na kształtowanie się systemu medycyny publicznej w Prusach i zjednoczonych Niemczech do 1914 r.*, [w:] *Czystość i brud: higiena w XIX w. – wokół przełomu bakteriologicznego*, red. W. Korpalska, W. Ślusarczyk, Bydgoszcz 2016, s. 279–315.

²⁶ T. Hager, *Dziesięć leków, które ukształtowały medycynę*, tłum. A. Gomola, Poznań 2019, s. 88.

²⁷ J. Cianciara, J. Juszczyk, *Choroby zakaźne i pasożytnicze*, t. 1, Lublin 2012, s. 3.

²⁸ M.A. Behr, P.M. Small, *A historical and molecular phylogeny of BCG strains*, „Vaccine” 1999, t. 17, s. 915–922.

²⁹ A. Bednarek, M. Bartkowiak-Emeryk, J. Wysocki, *Szczepienia ochronne w profilaktyce chorób zakaźnych u dzieci*, Warszawa 2018, s. 17–19.

³⁰ Ibidem, s. 18–19.

³¹ M.H. Marchand, *The Story of the Pasteur Institute and Its Contributions to Global Health*, 2018, s. 33–53.

³² https://www.rki.de/EN/Content/Institute/History/Historical_Overview.pdf?__blob=publicationFile (dostęp: 10.02.2023).

eliminowania szczepionek nieskutecznych i powodujących poważne odczyny poszczepienne (np. tuberkuliny jako szczepionki przeciw gruźlicy³³).

Mieszkańcy ziem polskich należących do zaboru austriackiego i pruskiego uczestniczyli już w XIX w. w organizowanych przez władze tych państw zaborczych działaniach z zakresu ochrony przeciwepidemicznej³⁴. Z ich doświadczeń wyłonili się polscy specjaliści z zakresu immunologii, tacy jak Rudolf Weigl i Ludwik Hirszfild, działający w II RP. W zaborze rosyjskim nie istniał system medycyny publicznej zorganizowany według wzorców zachodnioeuropejskich. Nie prowadzono w związku z tym w Królestwie Polskim ani na Ziemiach Zabrzanych masowych szczepień³⁵, poza szczepieniami przeciw wściekliźnie³⁶.

Z chwilą odzyskania niepodległości przez Polskę, po ukonstytuowaniu się władz II RP, podjęto działania na rzecz profilaktyki epidemii, korzystając ze współczesnego dorobku nauki światowej³⁷. Pod względem organizacyjnym starano się wprowadzić w Polsce rozwiązania wypracowane wcześniej Cesarstwie Niemieckim i Austro-Węgrzech

³³ Szczepionkę wprowadzono do użytku w 1890 r., ale już w 1892 r. ją wycofano, z powodu dużej liczby powikłań i braku potwierdzenia deklarowanej przez jej twórcę, Roberta Kocha, skuteczności.

³⁴ R. Lipelt, *Walka z chorobami zakaźnymi w Galicji w XIX i początkach XX w. w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, [w:] *Osamotnieni w bólu...*, red. B. Płonka-Syroka, A. Syroka, s. 223–245; W. Korpalska, J. Szmytkowski, *Procesy modernizacyjne w państwie pruskim i ich wpływ na kształtowanie modelu ochrony zdrowia publicznego na ziemiach zaboru pruskiego w XIX wieku na przykładzie rejencji bydgoskiej*, [w:] *Przełom nowożytny w nauce europejskiej i jego kontekst społeczno-kulturowy. Studia z Dziejów Kultury Medycznej*, t. 8, red. B. Płonka-Syroka, A. Syroka, Wrocław 2004, s. 119–132.

³⁵ Braku systemu medycyny publicznej nie mogły zastąpić prywatne działania lekarzy, próbujących wdrożyć na ziemiach polskich pozostających pod kontrolą Rosji nowoczesne metody ochrony populacji, por. E. Więckowska, *Początki opieki zdrowotnej nad ludnością Królestwa Polskiego na przełomie XIX/XX wieku w świetle czasopisma „Zdrowie” (1895–1914)*, „Zdrowie Publiczne” 1985, nr 5–6, s. 227–237; B. Płonka-Syroka, *Spółeczny ruch higieniczny w Królestwie Polskim i jego rola w zapobieganiu i zwalczaniu chorób społecznych*, [w:] *Brud: idee – dylematy – sprawy. Stronata Anthropologica*, t. 8, red. M. Sztandara, Opole 2012, s. 299–316.

³⁶ T. Kuziara, *Historia szczepień ochronnych w Polsce*, „Magazyn Pielęgniarki i Położnej” 2013, nr 3, s. 44.

³⁷ J. Górny, *Pierwsze Ministerstwo Zdrowia Publicznego w Rzeczypospolitej Polskiej 1919–2023*, „Zdrowie Publiczne” 1976, nr 6, s. 489–492.

(w tym w Galicji), które okazały się skuteczne³⁸. W 1918 r. została w Polsce stworzona służba sanitarno-epidemiologiczna, na której czele stał Państwowy Zakład Higieny posiadający filie terenowe³⁹. Wypracowany w latach 1918–1923 standard działalności PZH określił profil działań przeciwepidemicznych w Polsce na następne sto lat. Do 1939 r. powstało 13 filii PZH, których celem miało być objęcie całego kraju nadzorem sanitarno-epidemiologicznym oraz organizacją szczepień. Filie PZH stanowiły wraz z centralą w Warszawie zaplecze laboratoryjno-diagnostyczne dla całej Polski. PZH był producentem szczepionek. Ich własna produkcja umożliwiła wprowadzenie w 1921 r. obowiązkowych szczepień przeciw cholerze i durowi brzuszemu. W 1924 r. rozpoczęto w Polsce szczepienia przeciw błonicy i płonicy, wprowadzono także szczepienia przeciw gruźlicy szczepionką BCG. Do 1939 r. nie objęto jednak szczepieniami wszystkich dzieci, ze względu na brak lekarzy, pielęgniarek i niedostateczny rozwój infrastruktury medycznej w Polsce.

W trakcie II wojny światowej w latach 1940–1944 PZH działał w konspiracji, jednak już od marca 1945 r. wznowił działalność. Po II wojnie światowej PZH stał się już w 1945 r. zapleczem kadrowym dla systemu medycyny publicznej w Polsce, w tym instytucji organizujących szczepienia ochronne i nadzorujących produkcję szczepionek odpowiedniej jakości⁴⁰. W latach 1944–1950 w zwalczaniu zagrożeń epidemicznych i organizacji szczepień ochronnych korzystano z kadr i doświadczeń PZH i innych instytucji przedwojennych⁴¹, co umożliwiała trafne rozpoznanie zagrożeń zdrowia publicznego⁴² i wprowadzenie w życie skutecznych form przeciwdziałania im⁴³. Duże

³⁸ B. Płonka-Syroka, *Organizacja systemu medycyny publicznej w Polsce od 1918 r. ze szczególnym uwzględnieniem Śląska*, [w:] *Medycyna i rehabilitacja w Polsce w latach 1918–2018. Część 1. Z historii medycyny i rehabilitacji w Polsce w latach 1918–2018*, (red.) M. Migąła, B. Płonka-Syroka, S. Jandziś, Opole 2019, s. 25–54.

³⁹ W. Magdzik, *Osiągnięcia w okresie 85 lat działalności i perspektywy działania służby sanitarno-epidemiologicznej w Polsce*, „Przegląd Epidemiologiczny” 2004, t. 58, s. 569–581.

⁴⁰ D. Naruszewicz-Lesiuk, *Rola Państwowego Zakładu Higieny w perspektywie historycznej*, „Przegląd Epidemiologiczny” 2008, t. 62, s. 687–695.

⁴¹ E. Więckowska, *Walka z ostrymi chorobami zakaźnymi w Polsce w latach 1918–1924*, Wrocław 1999.

⁴² D. Naruszewicz-Lesiuk, M.J. Wysocki, *Tematyka i wyniki wybranych prac naukowo-badawczych w dziedzinie epidemiologii prowadzonych w Państwowym Zakładzie Higieny w latach 1945–1989*, „Przegląd Epidemiologiczny” 2013, t. 67, s. 773–777.

⁴³ E. Więckowska, *Zwalczanie ostrych chorób zakaźnych w Polsce w latach 1944–1950*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2001, nr 2267.

znaczenie miało upowszechnienie szczepień przeciw chorobom zakaźnym wśród dzieci, w tym przeciw polio, które wystąpiło w latach 50. na niespotykaną wcześniej skalę⁴⁴.

Sytuacja zdrowotna w polskiej populacji po II wojnie światowej została zdominowana przez zagrożenie epidemiczne⁴⁵. Aż do lat 70. XX w. choroby zakaźne nadal stanowiły zagrożenie bezpieczeństwa zdrowotnego polskiej populacji⁴⁶, które do 1989 r. zaczęło się stopniowo zmniejszać. Podstawą ograniczenia zagrożenia ze strony masowych epidemii stało się wprowadzenie w Polsce obowiązkowych szczepień ochronnych. Wprowadzono masowe szczepienia przeciw gruźlicy, będącej w latach 1919–1962 najczęstszą przyczyną przedwczesnych zgonów⁴⁷, a także obowiązkowe szczepienia dzieci, dzięki którym opanowano wysoki przed 1945 r. odsetek zgonów z powodu chorób zakaźnych wieku dziecięcego⁴⁸. W latach 1945–1989 Polska kontynuowała program ochrony przeciwepidemicznej opracowany w okresie międzywojennym⁴⁹. Wdrażała także bieżące rekomendacje Światowej Organizacji Zdrowia. Stworzono rodzimy przemysł farmaceutyczny, w którym produkowano szczepionki spełniające wysokie standardy jakości. Ich ilość odpowiadała zapotrzebowaniu wynikającemu z liczebności polskiej populacji. Szczegółowe informacje na ten temat przedstawia piśmiennictwo⁵⁰.

⁴⁴ M. Czachorowska, *Leczenie i zwalczanie zachorowań na poliomyelitys w okresie epidemii w latach 50. i później*, „Przegląd Epidemiologiczny” 2002, t. 56, s. 541–546.

⁴⁵ W.A. Zatoński, M. Zatoński, *Sytuacja zdrowotna*, [w:] *Dzieje medycyny w Polsce*, t. 3. *Lata 1944–1989*, red. W. Noszczyk, Warszawa 2016, s. 77–86.

⁴⁶ G. Gościński, E. Lonc, A. Okulewicz, B. Płonka-Syroka, *Epidemiczne zagrożenia na Dolnym Śląsku, Polska, w latach 1945–1975 oraz przeciwdziałania*, [w:] *Wektory i patogeny – w przeszłości i przyszłości: in memoriam profesora Tadeusza M. Lachowicz*, red. G. Bugla-Płoskońska, E. Lonc, Wrocław 2015, s. 89–114.

⁴⁷ J. Supady, M. Włodarczyk, *Gruźlica w Łodzi w latach 1965–1970: z dziejów walki z chorobą*, Łódź 2006; J. Kostrzewski (red.), *Choroby zakaźne w Polsce i ich zwalczanie w latach 1919–1962*, Warszawa 1964.

⁴⁸ E. Lonc, G. Gościński, A. Okulewicz, B. Płonka-Syroka, M. Stych, *Epidemiczne zagrożenia w latach 1975–2015 na Dolnym Śląsku w kontekście zmieniających się systemów ochrony zdrowia publicznego w Polsce*, [w:] *Zdrowie dla regionu, t. 2, Uzdrowiska*, red. E. Lonc, K. Plewa-Tutaj, Wałbrzych 2017, s. 335–355.

⁴⁹ Ustawa z dnia 21 lutego 1935 r. o zapobieganiu chorobom zakaźnym i o ich zwalczaniu (Dz.U. 1935 nr 27, poz. 198). Ustawa ta obowiązywała w Polsce aż do 1963 r.

⁵⁰ J. Kostrzewski, W. Magdzik, D. Naruszewicz-Lesiuk (red.), *Choroby zakaźne i ich zwalczanie na ziemiach polskich w XX wieku*, Warszawa 2001, s. 137–479.

Sprawne przeprowadzenie masowych szczepień było możliwe dzięki temu, że w Polsce stworzono w latach powojennych system medycyny publicznej opłacany ze środków budżetowych⁵¹. Jego działalność była do 1980 r. ukierunkowana na zapobieganie chorobom zakaźnym⁵², uznawanym za największe zagrożenie dobrostanu zdrowotnego i bezpieczeństwa demograficznego populacji⁵³. W latach 80. XX w., po opanowaniu masowego zagrożenia epidemicznego, zaczęto stopniowo zmieniać ukierunkowanie tego systemu, zmniejszając wysokość nakładów na funkcjonowanie systemu ochrony przeciwepidemicznej. Zmniejszono liczbę lekarzy przyjmowanych na specjalizację w dziedzinie chorób zakaźnych, zlikwidowano wiele oddziałów i szpitali zakaźnych (lub zmieniono ich profil leczniczy).

Po transformacji ustrojowej Polski w 1989 r. ogólny kierunek działania polskiego systemu medycyny publicznej został dostosowany do ówczesnych tendencji europejskich⁵⁴. Za główne zagrożenie zdrowia publicznego uznano odtąd choroby związane ze stylem życia i wiekiem. Odgórnie organizowana przez państwo profilaktyka została wówczas zastąpiona koncepcją promocji zdrowia, w której zadaniem państwa jest jedynie udostępnianie obywatelom informacji na temat zagrożeń zdrowia, przed którymi powinni się chronić we własnym zakresie. Po 1989 r. utrzymano jednak model obowiązkowych szczepień dzieci, nadal będący podstawową metodą profilaktyki chorób zakaźnych⁵⁵ uznawaną za skuteczną przez lekarzy⁵⁶. Decyzję o utrzymaniu

⁵¹ K. Prętki, *Przekształcenia systemu ochrony zdrowia w Polsce po II wojnie światowej*, Poznań 2007.

⁵² J. Kostrzewski (red.), *Choroby zakaźne w Polsce i ich zwalczanie w latach 1919–1962*, Warszawa 1964; idem (red.), *Choroby zakaźne w Polsce i ich zwalczanie w latach 1961–1970*, Warszawa 1973; idem (red.), *Choroby zakaźne w Polsce i ich zwalczanie w latach 1970–1979*, Wrocław 1984.

⁵³ K. Prętki, *Polityka zdrowotna w Polsce i na świecie. Pomiędzy doświadczeniami przeszłości a wyzwaniem przyszłości*, Poznań 2020.

⁵⁴ K. Wielicka, *Zarys funkcjonowania systemów opieki zdrowotnej w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2014, nr 1909, s. 493–494.

⁵⁵ Immunizacja – sztuczne uodpornienie ustroju ludzkiego lub zwierzęcego przeciwko chorobom zakaźnym; sztuczne wzbudzenie mechanizmów odpornościowych organizmu; uodpornienie organizmu ludzkiego i zwierzęcego pod wpływem kontaktu z obcym antygenem; zwiększenie odporności immunologicznej organizmu na działanie czynników chorobotwórczych, uzyskane sztucznie w wyniku szczepień lub wstrzyknięcia surowicy odpornościowej.

⁵⁶ M.D. Carlos Vallbona, *Importance of Immunization in Child Care and Prevention*, „Child and Adolescent Social Work Journal” 1993, t. 10, nr 5, <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/BF00844674.pdf> (dostęp: 30.12.2022); A. Nandi, A. Shet, *Why vaccines matter:*

obowiązkowych szczepień potwierdzały dane statystyczne: znacząca (o 90–95%) redukcja liczby zachorowań, spadek śmiertelności, zmniejszona liczba hospitalizacji, skrócony średni czas ich trwania⁵⁷. Niektóre choroby (ospa) całkowicie wyeliminowano ze światowej populacji⁵⁸, w przypadku innych znacznie ograniczono związane z nimi zagrożenie (np. polio⁵⁹, różyczka⁶⁰, zespół różyczki wrodzonej⁶¹). W wyniku masowej

understanding the broader health, economic, and child development benefits of routine vaccination, „Human Vaccines and Immunotherapeutics” 2020, t. 16, nr 8, s. 1900–1904; E. Bernatowska, P. Grzesiowski, *Szczepienia ochronne obowiązkowe i zalecane od A do Z*, Warszawa 2013; M. Wójcik, *Jak rodzice i pacjenci podejmują decyzje o szczepieniach – implikacje dla praktyki lekarskiej i zdrowia publicznego*, „Medycyna Praktyczna Szczepienia” 2013, nr 3, s. 1–54.

⁵⁷ European Centre for Disease Prevention and Control, *Let’s talk about protection Enhancing childhood vaccination uptake*, Stockholm 2016, s. 8, <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/media/en/publications/Publications/lets-talk-about-protection-vaccination-guide.pdf> (dostęp: 30.12.2022).

⁵⁸ Y. Nawaz et al., *A Review on Smallpox*, „Journal of Biomedical Sciences” 2022, t. 11, nr 6, s. 65; C. Mark, J. Rigau-Perez, *The World First Immunization Campaign*, „Bulletin of the History of Medicine” 2009, t. 83, nr 1, s. 63–94; J. Colgrove, *State of Immunity: The Politics of Vaccination in Twentieth-Century America*, Los Angeles 2006; D. Isaacs, *Szczepienia. Odkrycia medyczne, które zmieniły świat*, Kraków 2022, s. 59.

⁵⁹ D.M. Oshinsky, *Polio: historia pokonania choroby Heinego-Medina*, tłum. A. Hennel, Warszawa 2015; W. Magdzik, *Choroba Heinego-Medina – porażenie dziecięce – poliomyelitis – polio. Rozkwit i agonía choroby w dwudziestym wieku*, „Przegląd Epidemiologiczny” 2005, t. 56, nr 4, s. 519–530; Ł. Kuryluk, M. Wieczorek, B. Litwińska, *Polio – zagadkowy wirus*, „Postępy Mikrobiologii” 2013, t. 52, nr 2, s. 143–152. Polio – choroba zakaźna (nagminne porażenie dziecięce, choroba Heinego-Medina) wywoływana przez trzy typy serologiczne dzikiego wirusa Polio (WPV). W 1988 r. na świecie raportowano 350 tys. przypadków poliomyelitis. Obecnie doprowadzono do zmniejszenia zachorowalności o 99%. Mimo to, w dalszym ciągu obserwowane są nowe zachorowania, co opóźnia osiągnięcie stanu pełnej eradykacji choroby na świecie.

⁶⁰ Różyczka jest wysypkową chorobą zakaźną wywołaną przez wirus z rodziny Togaviridae. W czasie choroby wirus jest obecny w wydzielinie z nosa i gardła, we krwi, w kale i moczu. Można go uzyskać z jamy nosowo-gardłowej od ok. 7 dni przed wysypką do 14 dni po jej zniknięciu. Różyczka jest chorobą występującą w dzieciństwie.

⁶¹ Różyczka u kobiet w ciąży może prowadzić do pojawienia się szeregu wad wrodzonych u dziecka, które lekarze określają jako zespół różyczki wrodzonej (zespół Gregga). Różyczka jest szczególnie niebezpieczna w pierwszym trymestrze ciąży. U dzieci z zespołem różyczki wrodzonej (zespołem Gregga) występują np.: wady serca i dużych naczyń (48% chorych dzieci); przetrwały przewód tętniczy, ubytki przegrody międzyprzedsionkowej i międzykomorowej i zwężenie tętnicy płucnej; wady narządu wzroku (71% chorych dzieci); zaćma, jaskra, zapalenie siatkówki i naczyńki (tzw. retinopatia typu „sól i pieprz”); małoccze, zez, zaburzenia słuchu (67% chorych dzieci) lub głuchota (łącznie powyższe trzy rodzaje wad współtworzą tzw. triadę różyczkową Gregga); zaburzenia neurologiczne:

akcji profilaktycznej oraz szczepień wyeliminowano w Polsce masowe zagrożenie gruźlicą występujące do 1945 r. we wszystkich grupach wiekowych. Obowiązkowe szczepienia dzieci przyczyniły się do bardzo znaczącego spadku ogólnej liczby przypadków chorób zakaźnych.

Po transformacji ustrojowej nadal obowiązują w Polsce przepisy prawne wprowadzające obowiązkowe szczepienia dzieci. Obowiązek zapobiegania i zwalczania chorób epidemicznych jest zapisany w Konstytucji z 1997 r.⁶² Prawne podstawy szczepień są regulowane w Polsce przez prawo medyczne i sanitarne⁶³. W 2008 r. została uchwalona Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, znowelizowana w 2020 r.⁶⁴ Jest także realizowany Program Szczepień Ochronnych (PSO), ogłaszany corocznie w Dzienniku Urzędowym Ministra Zdrowia w formie komunikatu Głównego Inspektora Sanitarnego. Przepisy ustawy z 2008 r. nakładają na osoby przebywające na terenie Polski obowiązek administracyjny poddania się określonym szczepieniom obowiązkowym.

Wykaz chorób zakaźnych podlegających takim szczepieniom zawiera rozporządzenie Ministra Zdrowia z 2011 r.⁶⁵ Według obowiązujących w Polsce regulacji prawnych⁶⁶ każde świadczenie zdrowotne wymaga zgody pacjenta lub jego ustawowego przedstawiciela. Zastosowanie w przypadku obowiązkowych szczepień dzieci przymusu bezpośredniego może z tego względu nastąpić tylko w wyjątkowych okolicznościach⁶⁷, w przypadku chorób o wyjątkowej zakaźności i szczególnie

przewlekłe zapalenie opon mózgowych, mikrocefalia, zapalenia naczyń mózgowych, zwiększone ryzyko zachorowania na schizofrenię i autyzm.

⁶² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483).

⁶³ R. Tymiński, *Prawo medyczne dla lekarzy i studentów wydziałów lekarskich*, Warszawa 2014.

⁶⁴ Ustawa z dnia 23 czerwca 2022 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1845, ze późn. zm.).

⁶⁵ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz.U. 2022, poz. 2172). Obowiązkowa immunizacja dotyczy w Polsce następujących chorób: gruźlica, ospa wietrzna, odra, świnka, różyczka, błonica, krztusiec, tężec, WZW B, poliomyelitis, inwazyjne zakażenie *Haemophilus influenzae* typu B, inwazyjne zakażenie *Streptococcus pneumoniae*, zakażenia wywoływane przez rotawirusy i wścieklizna.

⁶⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1285); Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. 2009 nr 52, poz. 417).

⁶⁷ Są one określone w art. 36 ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu chorób zakaźnych.

niebezpiecznych. Stwarza to sytuację, w której rodzice, jako ustawowi przedstawiciele dzieci podlegających programowi obowiązkowych szczepień, mogą odmówić poddaniu się przez dziecko temu zabiegowi. Liczba odmów wykonania szczepień w latach 2018–2022 stale rośnie⁶⁸, co stwarza realne niebezpieczeństwo powrotu w Polsce zagrożenia epidemicznego ze strony takich chorób, jak odra, krztusiec czy różyczka i in. W latach 2018–2022 rodzice odmówili zaszczepienia wielu tysięcy dzieci podlegających obowiązkowemu programowi szczepień⁶⁹. Należy postawić sobie pytanie, jakie są główne przyczyny tego zjawiska.

Za najważniejszą z nich uważamy upowszechnienie się w Polsce po transformacji ustrojowej 1989 r. standardu tzw. medycyny alternatywnej⁷⁰. Był on upowszechniany początkowo w prasie popularnej i wydawanych w wielkich nakładach poradnikach zdrowotnych, a następnie już głównie przez Internet⁷¹. Wśród laików, którzy przyswoili ten standard,⁷² szczepienia są postrzegane jako zagrożenie, a nie metoda skutecznie chroniąca przed chorobami⁷³. Nad genezą postaw antyszczepionkowych są prowadzone badania w obrębie nauk społecznych (psychologia, socjologia, antropologia kulturowa)⁷⁴.

⁶⁸ <https://www.gov.pl/web/gis/raport--stan-sanitarny-kraju> (dostęp: 27.03.2024).

⁶⁹ Ibidem. W 2018 r. odnotowano 38.416 odmów, w 2019 r. – 47.790, w 2020 r. – 53.530; w 2021 r. – 60.620; w 2022 r. – 72.662.

⁷⁰ Upowszechnienie to odnotowały wszystkie czasopisma specjalistyczne z zakresu antropologii kulturowej i kulturoznawstwa, publikujące wyniki prowadzonych po 1989 r. badań nad świadomością zdrowotną Polaków. O standardzie medycyny alternatywnej por. KW. Fan, *National Center for Complementary and Alternative Medicine Website*, „Journal of the Medical Library Association” 2005, t. 93, nr 3, s. 410–412; M. Koithan, *Introducing complementary and alternative therapies*, „Journal for Nurse Practitioners” 2009, t. 5, nr 1, s. 18–20.

⁷¹ A. Doroszewska, *Wpływ Internetu na zachowania w zdrowiu i chorobie*, [w:] *Zdrowie i choroba w kontekście psychospołecznym*, (red.) K. Popielski, M. Skrzypek, E. Albińska, Lublin 2010, s. 300–311.

⁷² Ł. Łamża, *Światy równoległe. Czego uczą nas płaskoziemcy, homeopaci i różdżkarze*, Wołowiec 2020.

⁷³ A.K. Marchewka, A. Majewska, G. Młynarczyk, *Działalność ruchu antyszczepionkowego, rola środków masowego komunikowania oraz wpływ poglądów religijnych na postawę wobec szczepień ochronnych*, „Postępy Mikrobiologii” 2015, t. 54, nr 2, s. 95–102.

⁷⁴ T. Sobierajski, *Społeczny kontekst szczepień: wprowadzenie do wakcynologii społecznej i socjologii szczepień*, Bielsko-Biała 2017; E. Krawczyk, J. Weiner, J. Belowski, *Nie daj się wkręcać szarlatanom. Posłuchaj, co o zdrowiu mówi nauka!*, Bielsko-Biała 2019.

Drugim czynnikiem uznanym przez nas za istotną przyczynę spadku zaufania do szczepień są zmiany w funkcjonowaniu systemu medycyny publicznej w Polsce⁷⁵. Gdy system ten był ukierunkowany przede wszystkim na profilaktykę i walkę z chorobami zakaźnymi, akty sprzeciwu rodziców wobec szczepień ich dzieci były rzadkością. Szczepienia budziły zaufanie, ponieważ były elementem złożonego systemu działań profilaktycznych, z którymi członkowie polskiej populacji mieli do czynienia na co dzień, we wszystkich grupach wiekowych. Po 1989 r. sytuacja ta uległa zmianie. Wśród kierunków promocji zdrowia nie wymieniano już konieczności organizowania akcji profilaktyczno-informacyjnych dotyczących zagrożeń ze strony chorób zakaźnych⁷⁶. Brak powszechnej edukacji zdrowotnej w zakresie zagrożenia epidemicznego powodował, że w młodszych rocznikach polskiej populacji, które nie zostały z tym zagrożeniem we właściwy sposób zapoznane przez specjalistów, upowszechniać zaczęły się postawy nie odnoszenia tego zagrożenia do siebie⁷⁷. Do tysięcy rodziców dzieci przemawiać zaczęły argumenty ruchów antyszczepionkowych, które nie natrafiały na przeciwdziałanie instytucji zajmujących się edukacją zdrowotną i promocją zdrowia.

Analiza założeń polityki społecznej państwa polskiego latach 1945–1989 w zakresie obowiązkowych szczepień ochronnych dzieci mogłaby pozwolić na wyodrębnienie wśród nich tych, które mogłyby stać się obecnie podstawą efektywnych działań kształtujących świadomość społeczną Polaków. Mimo zmiany po 1989 r. podstaw ustrojowych państwa polskiego i przekształcenia systemu medycyny publicznej w Polsce⁷⁸ nie zmieniło się bowiem medyczne uzasadnienie konieczności przeprowadzenia wśród dzieci obowiązkowych szczepień ochronnych. Należałoby w związku z tym rozważyć, z jakich doświadczeń w ograniczaniu zagrożenia epidemicznego, realizowanych w latach 1945–1989, można by nadal korzystać, aby doprowadzić do ukształtowania się w świadomości społecznej Polaków wiedzy o zagrożeniach zgodnej z aktualnym standardem medycyny klinicznej i skutecznie

⁷⁵ J. Leowski, *Przekształcenia systemu ochrony zdrowia w Polsce od 1918 do lat 1990*, [w:] *Polityka zdrowotna a zdrowie publiczne*, Warszawa 2009, s. 159–167.

⁷⁶ P. Stawiarska, *Kierunki współczesnej promocji zdrowia i prewencji zaburzeń. Profilaktyka XXI wieku. Zagrożenia i wyzwania. Teoria i praktyka*. Warszawa 2019.

⁷⁷ B. Płonka-Syroka, M. Hudaszek, W. Kurzyna, *Obraz epidemii COVID-19 w polskich tygodnikach opinii, czasopismach lekarskich i w świadomości pacjentów. Analiza krytyczno-porównawcza. Doświadczenie choroby w perspektywie badań interdyscyplinarnych*, t. 9, Wrocław 2022.

⁷⁸ Por. K. Prętki, *Przekształcenia systemu ochrony zdrowia...*, passim.

ograniczyć ryzyko powrotu już wcześniej opanowanych chorób zakaźnych w polskiej populacji⁷⁹.

Autorzy poddali badaniom okres 1945–1989 w zakresie: klasyfikacji chorób zakaźnych, rodzaju szczepień ochronnych stosowanych wobec dzieci oraz zmian legislacyjnych w tym zakresie. Analizę wybranego tematu w artykule przeprowadzono w oparciu o dwie metody: historyczno-prawną oraz dogmatyczno-prawną.

2. Ewolucja rozwiązań prawnych dotyczących szczepień dzieci w społecznej służbie zdrowia

Podstawy prawne systemu medycyny publicznej w Polsce w latach 1945–1989 tworzyły rozwiązania wprowadzone jeszcze w okresie międzywojennym. Pierwszym aktem prawnym, który wprowadzał wykaz chorób zakaźnych oraz obowiązki podjęcia określonych działań przez władze publiczne, była utrzymana w mocy z okresu II RP ustawa z dnia 21 lutego 1935 r. o zapobieganiu chorobom zakaźnym i o ich zwalczaniu⁸⁰. Artykuł 2 wspomnianej ustawy wyliczał choroby, których wystąpienie powodowało obowiązek zgłoszenia (29 pozycji). Katalog ten był otwarty w założeniach ustawodawcy, bowiem art. 3 wprowadzał uprawnienie dla Ministra Opieki Społecznej wydania rozporządzenia nakładającego obowiązek zgłaszania przypadków innych chorób zakaźnych. Sama ustawa w art. 11 (1) wprowadzała możliwość rozpowszechnienia przymusowych szczepień (na podstawie rozporządzenia wydanego przez właściwego Ministra). Jednocześnie ustawa ta stanowiła podstawę do stosowania różnych form izolacji osoby zakażonej we współczesnym rozumieniu. Podkreślenia wymaga fakt, iż szczepienie obowiązkowe nie jest równoznaczne ze szczepieniem

⁷⁹ Przed 1989 r. o korzyściach związanych z objęciem wszystkich dzieci obowiązkowymi szczepieniami ochronnymi powstało obszerne piśmiennictwo, por. m. in.: J. Meszaros, E. Gonera, *Wskazania i przeciwwskazania do szczepień*, Wydawnictwo PZWL, Warszawa 1978; A. Kulesza, *Szczepienia ochronne*, Warszawa 1975; E. Wilkoszewski (red.), *Szczepienia ochronne u dzieci*, Wydawnictwo PZWL, Warszawa 1966. Prace te (i wiele innych) były podstawą profilaktycznych programów edukacyjnych na temat szczepień wdrażanych wśród rodziców, między innymi przez pielęgniarki szkolne i środowiskowe. Współcześnie warto by powrócić do masowej popularyzacji wiedzy naukowej dotyczącej szczepień, co mogłoby doprowadzić do zmniejszenia zaufania rodziców małych dzieci do treści antyszczepionkowych rozpowszechnianych w Internecie.

⁸⁰ Dz.U. 1935 nr 27, poz. 198; ustawa uchylona z dniem 18 listopada 1963 r.

przymusowym, bowiem możliwość zastosowania szczepień przymusowych dotyczy osób, u których podejrzewa się lub rozpoznaje chorobę szczególnie niebezpieczną i wysoce zakaźną. Choroby te cechują się szybkim i łatwym rozprzestrzenianiem się, wysoką śmiertelnością, powodują szczególne zagrożenie dla zdrowia publicznego i wymagają specjalnych metod zwalczania (np.: cholera, dżuma, ospa prawdziwa, wirusowe gorączki krwotoczne). Natomiast głównym założeniem szczepień obowiązkowych jest zapobieganie i prewencja.

Pierwszym aktem wykonawczym w tym zakresie było Rozporządzenie Ministra Opieki Społecznej z dnia 25 lutego 1936 r. o przymusowym szczepieniu ochronnym przeciw błonicy (difterji) (pisownia oryginalna)⁸¹. Zgodnie z par. 1 pkt. 2 przymusowym szczepieniem ochronnym zostały objęte dzieci w dwóch grupach wiekowych:

- a) dzieci do lat 10 (wszystkie);
- b) dzieci pomiędzy 10 a 15 rokiem życia w przypadku, gdy wystąpi epidemia błonicy.

Przymus był obarczony sankcją przewidzianą w par. 6 rozporządzenia⁸².

Jak już wspomniano, aktami rangi rozporządzenia normowano w ówczesnym czasie problematykę przymusowych szczepień ochronnych. Przyjęcie takich zasad legislacyjnych wynikało z możliwości szybkiego regulowania procedury szczepień, co w założeniach miało zapobiec powstaniu ognisk choroby zakaźnej i jej rozprzestrzenianiu. Autorzy w badanym okresie odnieśli się do aktów wykonawczych podejmujących regulację szczepień. Analizie poddano akty wykonawcze normujące określone choroby zakaźne:

1. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 kwietnia 1945 r., które wydano w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej w sprawie przeprowadzenia przymusowych szczepień ochronnych przeciw durowi brzuszemu⁸³; przymusowymi szczepienia objęto osoby zamieszkałe lub czasowo przebywające na terenie RP i urodzone w przedziale czasowym od 1885 r. do 1940 r. włącznie (par. 1).

⁸¹ Dz.U. 1936 nr 22, poz. 183; obowiązujące do dnia 17 listopada 1964 r.

⁸² „Za niedopełnienie obowiązków, wynikających z niniejszego rozporządzenia, osoby, pod których opieką pozostają dzieci, podlegające szczepieniu, ponoszą odpowiedzialność w myśl postanowień art. 22 ustawy z dnia 21 lutego 1935 r. o zapobieganiu chorobom zakaźnym i ich zwalczaniu”.

⁸³ Dz.U. 1945 nr 15, poz. 88; obowiązywało od 18 kwietnia 1945 r. do 20 sierpnia 1947 r.

2. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 11 lipca 1947 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych w sprawie przymusowych szczepień ochronnych przeciw durowi brzuszemu⁸⁴; ten akt wykonawczy wprowadzał przymus szczepień w zakresie osób w wieku od 5 do 60 lat zamieszkujących lub czasowo przebywających na terenie RP (par. 1 ust. 2).
3. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 czerwca 1951 r. w sprawie przymusowych szczepień ochronnych przeciw ospie naturalnej⁸⁵; w tym przypadku przymus szczepień ochronnych został podzielony na dwa modele: szczepienia pierwotne⁸⁶ i powtórne. Pierwotnym podlegały dwie grupy osób: dzieci w wieku od 2 do 6 m-ca życia oraz osoby nieszczepione przeciw ospie naturalnej. Powtórne szczepienia objęły dzieci w 7 roku życia oraz osoby w wieku do 60 lat po upływie 5 lat od dnia szczepienia pierwotnego.
4. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 kwietnia 1955 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych przeciw gruźlicy⁸⁷; akt ten wprowadzał obowiązkowe szczepienia ochronne, tym samym odchodząc od idei szczepień przymusowych. Obowiązek ten objął 3 grupy osób (par. 1)⁸⁸: noworodki i dzieci; młodzież, która ukończyła 18 lat i osoby w wieku powyżej 18 roku życia, które zgłaszały się na studia wyższe, do wszystkich zakładów szkolenia i doskonalenia zawodowego i do pracy w zakładach przeciwgruźliczych. W powyższej jednostce choroby zakaźnej również dokonano podziału szczepień na pierwotne i wtórne. Pierwotne (par. 2 ust. 1) objęły dwie grupy

⁸⁴ Dz.U. 1947 nr 54, poz. 294; obowiązywało od 20 sierpnia 1947 r. do 17 listopada 1964 r.

⁸⁵ Dz.U. 1951 nr 35, poz. 275; obowiązywało od 30 czerwca 1951 r. do 28 kwietnia 1962 r.

⁸⁶ Szczepienia pierwotne są to dwie lub trzy dawki szczepionki podawane, co 4–6 tygodni. Po podaniu pierwszej dawki (0) zwykle nie powstają przeciwciała zapewniające działanie ochronne.

⁸⁷ Dz.U. 1955 nr 20, poz. 130; obowiązywało od 21 maja 1955 r. do 15 stycznia 1976 r.

⁸⁸ Z wyłączeniem noworodków wszystkie osoby podlegały przed szczepieniem badaniom tuberkulinowym. Próba tuberkulinowa to badanie, którego celem jest odpowiedź na pytanie, czy dany pacjent jest odporny na zachorowanie na gruźlicę (na ile jego układ odpornościowy jest zdolny do obrony przed prątkami gruźlicy). Badanie może też być wykorzystywane do oceny tego, czy proces gruźliczy nie toczy się aktualnie. Jeżeli przeprowadzona próba tuberkulinowa jest ujemna, wówczas konieczne może być tak zwane doszczepienie na gruźlicę. Jeżeli próba tuberkulinowa jest dodatnia oznacza to, że organizm jest w stanie obronić się przed prątkami gruźlicy. Oznacza to więc, że organizm prawidłowo zareagował na wcześniejsze szczepienie, a doszczepianie nie jest konieczne; <https://wylecz.to/badania-diagnostyczne/proba-tuberkulinowa/> (dostęp: 20.01.2023).

osób: noworodki do 15 dnia życia oraz osoby z ujemnym wynikiem badania tuberkulinowego (nie były objęte szczepieniem pierwotnym). Wtórному (par. 2 ust. 2) podlegały dzieci i młodzież z ujemnym wynikiem badania tuberkulinowego. Plan szczepień w tym przypadku zakreślono na: 2, 4, 7, 12, 15 i 18 rok życia. Odrębnie (ust. 3) unormowano obowiązek szczepienia dla osób powyżej 18 roku życia. Podlegały one szczepieniom wtórnym, jednakże w przypadku, gdy posiadały dodatni wynik badania tuberkulinowego lub przeciwskazania lekarskie były zwolnione ze szczepień. 5. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 lutego 1959 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych przeciwko chorobie Heinego-Medina⁸⁹; akt wprowadzał obowiązkowe szczepienia ochronne⁹⁰ osób w wieku powyżej 6 m-cy zamieszkałych lub przebywających na terenie Polski (par. 1 ust. 1).

5. Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 26 kwietnia 1962 r. w sprawie przymusowych szczepień ochronnych przeciw ospie naturalnej⁹¹; wspomniany akt prawny wprowadzał przymusowe szczepienia ochronne. Objęły one osoby zamieszkałe lub przebywające na terenie Polski (par. 1 ust. 1). W rozporządzeniu dokonano podziału szczepień na pierwotne i powtórne. Pierwotnymi objęto określony katalog osób: dzieci w wieku od 2 do 6 m-cy życia; osoby w wieku powyżej 6 m-ca, które nie były poddane szczepieniu pierwotnemu. Z kolei szczepienie powtórne objęto w założeniach: dzieci w 7 roku życia; osoby zatrudnione w zakładach opieki zdrowotnej⁹² zamkniętej i otwartej, w stacjach pogotowia ratunkowego⁹³ i w stacjach sanitarno-

⁸⁹ Dz.U. 1959 nr 17, poz. 102; obowiązywało od 9 marca 1959 r. do dnia 17 listopada 1964 r.

⁹⁰ Heinego-Medina – zapalenie przednich rogów rdzenia, poliomyelitis anterior acuta.

⁹¹ Dz.U. 1962 nr 25, poz. 117; obowiązywało od 28 kwietnia 1962 r. do dnia 17 listopada 1964 r.

⁹² Ustawa z dnia 28 października 1948 r. o zakładach społecznych służby zdrowia i planowej gospodarce w służbie zdrowia (Dz.U. 1948 nr 55, poz. 434). Obowiązywała od 29 listopada 1948 r. do 15 stycznia 1992 r. W przepisie art. 1 ust. 1 zdefiniowano zakłady społecznej służby zdrowia jako zakłady lecznicze, utrzymywane przez Państwo, instytucje państwowe, gminy, związki samorządu terytorialnego i instytucje ubezpieczeń społecznych.

⁹³ W tamtym okresie czasu materia ta była regulowana w kilku aktach prawnych, takich jak: Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 kwietnia 1949 r. o zaliczeniu niektórych stacji Pogotowia Ratunkowego do zakładów społecznych służby zdrowia (M.P. 1949 nr 28, poz. 444); Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 9 listopada 1949 r. o zaliczeniu niektórych stacji pogotowia ratunkowego do zakładów społecznych służby zdrowia (M.P. 1949 nr 92, poz. 1104); Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 1 lutego 1950 r. o zaliczeniu niektórych stacji pogotowia ratunkowego do zakładów społecznych służby zdrowia (M.P. 1950 nr 16, poz. 166); Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 sierpnia 1950 r. o zaliczeniu niektórych

-epidemiologicznych. Tym rodzajem szczepienia objęto również studentów akademii medycznych oraz uczniów i słuchaczy zawodowych szkół medycznych w okresie co 3 lata.

Zachodzące zmiany społeczne oraz gospodarcze i poprawa jakości życia mieszkańców państwa polskiego przekładała się na zmiany w katalogu chorób zakaźnych oraz tych, których pojawienie się wprowadzało przymus leczenia w zakładach opieki zdrowotnej otwartej. Ustawa o zakładach społecznej służby zdrowia i planowej gospodarce w służbie zdrowia⁹⁴ wprowadzała otwartą opiekę zdrowotną. Punktem wyjścia była jednak zasada jednolitości zakładów społecznej służby zdrowia (art. 16 ust. 1). Z kolei ust. 2 wprowadzał zasadę współpracy i wzajemnego uzupełniania się zakładów pomocy otwartej i zamkniętej.

Samo pojęcie otwartej opieki zdrowotnej obejmowało działalność zmierzającą do polepszenia stanu zdrowotnego ludności i warunków sanitarnych środowiska (działalność zapobiegawcza) oraz na zaspokajaniu potrzeb leczniczo-zapobiegawczych osób zgłaszających się w tym celu, a także obłożnie chorych leczonych w warunkach domowych (świadczenia indywidualne). Zostało ono wprowadzone w par. 1 ust. 1 rozporządzenia⁹⁵. Wyliczenia placówek otwartej opieki zdrowotnej dokonano w par. 10. W rozumieniu pojęcia „ogółu ludności” były to: miejskie, dzielnicowe lub osiedlowe

stacji pogotowia ratunkowego do zakładów społecznych służby zdrowia (M.P. 1950 nr 98, poz. 1232). Zarządzenia te zostały uznane za uchylone z dniem 28 listopada 1964 r. Akty te wprowadzały do ustawowego pojęcia zakładów społecznych służby zdrowia stacje pogotowia ratunkowego prowadzone przez Polski Czerwony Krzyż, co stanowiło formę powolnego upaństwowienia tych stacji. Z kolei Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 12 listopada 1964 r. w sprawie organizacji i zadań stacji pogotowia ratunkowego (Dz.U. 1964 nr 42, poz. 288); obowiązywało od 28 listopada 1964 r. do dnia 17 lipca 1975 r. – normowało przede wszystkim zadania tych placówek oraz wprowadzało klasyfikację stacji pogotowia ratunkowego na: wojewódzkie, powiatowe oraz miejską stację pogotowia ratunkowego dla m. st. Warszawa.

⁹⁴ Główną ideą tej ustawy było unormowanie funkcjonowania zakładów opieki zdrowotnej państwowych, samorządu terytorialnego, instytucji ubezpieczeń społecznych, fundacji, kongregacji i innych.

⁹⁵ Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 31 lipca 1967 r. w sprawie organizacji otwartej opieki zdrowotnej (Dz.U. 1967 nr 36, poz. 183); data wejścia w życie: 9 września 1967 r. Uchylone z dniem 9 marca 1973 r. Rozporządzeniem Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 20 lutego 1973 r. w sprawie organizacji zespołów opieki zdrowotnej (Dz.U. 1973 nr 7, poz. 52).

przychodnie rejonowe oraz ośrodki zdrowia, powiatowe (miejskie, dzielnicowe) przychodnie obwodowe, punkty lekarskie, felczerskie, pielęgniarskie, położnicze, przychodnie przyszpitalne, przykliniczne, przychodnie i ośrodki wojewódzkie. W przypadku „grup ludności” uregulowanych odrębnymi przepisami, były to: zakłady przemysłowej służby zdrowia (przychodnie przyzakładowe, międzyzakładowe, obwodowe i wojewódzkie), przychodnie dla studentów, przyzakładowe ośrodki zdrowia, punkty lekarskie (felczerskie, pielęgniarskie) oraz przychodnie (poradnie) przy zakładach pracy nie objętych opieką przemysłowej służby zdrowia oraz placówki sprawujące opiekę higieniczno-lekarską w zakładach dla dzieci i uczącej się młodzieży. W katalogu tym zastosowano wyliczenie otwarte, bowiem wprowadzał on pojęcie „inne zakłady społeczne służby zdrowia przeznaczone dla określonych grup ludności”.

Prowadzona ówczesnie polityka szczepień ochronnych dzieci była spójna w zakresie uaktualniania wykazów chorób zakaźnych, które w danym okresie stanowiły zagrożenie dla populacji mieszkańców. Przykładem może być Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1963 r. w sprawie ustalenia wykazów chorób zakaźnych⁹⁶. W par. 1 rozporządzenia wyliczono 45 jednostek chorobowych uznanych za choroby zakaźne. Kolejne rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 października 1964 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych przeciwko chorobom zakaźnym⁹⁷, w par. 2 zakreślało granice wiekowe dzieci, które podlegały obowiązkowym szczepieniom ochronnym. Zmian dokonano między innymi w przypadku błonicy. W świetle par. 2 pkt. 1–2 rozszerzono granice wiekowe dzieci, które podlegały obowiązkowi szczepień przeciw błonicy:

- a)** a) szczepienia ochronne – dzieci w wieku 2 m-cy do ukończenia 14 roku życia;
- b)** b) szczepienia podstawowe – dzieci, które ukończyły 2 m-c życia.

Osoby podlegające szczepieniom były zobowiązane do zgłaszania się do szczepień bez wezwania (par. 12).

Działalność ówczesnego prawodawcy cechowała się częstymi zmianami legislacyjnymi, mającymi na celu dostosowanie rozwiązań prawnych do potrzeb związanych z ochroną zdrowia społeczeństwa państwa socjalistycznego. Stąd też w tamtym okresie

⁹⁶ Dz.U. 1963 nr 58, poz. 314; data uchylenia: 28 czerwca 2001 r.

⁹⁷ Dz.U. 1964 nr 40, poz. 273; obowiązujące do 15 stycznia 1976 r.

nowelizowano zasady przeprowadzania obowiązkowych szczepień przeciw chorobom zakaźnym. Dokonano tego Rozporządzeniem Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 20 czerwca 1969 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych przeciwko chorobom zakaźnym⁹⁸. Nowela ta dokonała wzmocnienia działań podejmowanych przez władze centralne państwa, poprzez przyznanie dodatkowej kompetencji Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu. Organ ten uzyskał prawo do:

- a) wprowadzenia obowiązku szczepień ochronnych na określonym obszarze (części państwa) – uprawnienie to mogło być realizowane w odniesieniu do chorób zakaźnych wymienionych w par. 2–7 nowelizowanego rozporządzenia;
- b) rozszerzenia obowiązku szczepień ochronnych w innych przedziałach wiekowych niż wskazano wcześniej – warunkiem obligatoryjnym było zasięgnięcie opinii Rady Sanitarno-Epidemiologicznej.

Wprowadzone zmiany należy ocenić pozytywnie ze względu na ochronę interesu publicznego, jakim jest zdrowie społeczeństwa. Następną nowelizacją została dokonana Rozporządzeniem Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 9 września 1970 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych przeciwko chorobom zakaźnym⁹⁹. Zmiana wybranych przepisów rozporządzenia wzmocniała bezpieczeństwo epidemiologiczne na obszarze ówczesnej Polski. Rozszerzono zakres udokumentowania obowiązku szczepień ochronnych (świadczenie lub zaświadczenie) na osoby, które „przybywają do Polski”, „przejeżdżają”, „odbywają podróż międzynarodową” jak i osoby, które były członkami „załóg środków komunikacji międzynarodowej”. Osoby te mogły być poddane przymusowemu szczepieniu, w przypadku ospy naturalnej i cholery. Wskazane podmioty podlegały nadzorowi sanitarnemu lub przymusowej izolacji. Rozporządzenie to wprowadzało podobne rozwiązania odnośnie szczególnej kategorii funkcjonariuszy, jakimi byli: funkcjonariusze organów kontroli celnej i paszportowej oraz pracownicy służby zdrowia. Dalsze zmiany wprowadziło Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 29 września 1972 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych przeciwko chorobom zakaźnym¹⁰⁰. Dokonano w nim zmiany w zakresie granic

⁹⁸ Dz.U. 1969 nr 17, poz. 128; obowiązujące do 15 stycznia 1976 r.

⁹⁹ Dz.U. 1970 nr 23, poz. 188; obowiązujące do dnia 15 stycznia 1976 r.

¹⁰⁰ Dz.U. 1972 nr 44 poz. 278; obowiązujące do dnia 15 stycznia 1976 r.

wiekowych dzieci, objętych obowiązkowym szczepieniem ochronnym przeciwko odrze. Objęty one dzieci od 12 m-ca do ukończenia 4 roku życia. Zakres grup wiekowych dzieci oraz obszar objęty obowiązkowym szczepieniem ochronnym ustalał Główny Inspektor Sanitarny.

Nowe całościowe rozwiązania prawne wprowadziło Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 22 grudnia 1975 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych¹⁰¹. Akt ten w par. 2 wprowadzał określone przedziały wiekowe dzieci w odniesieniu do danej jednostki chorobowej. Dla przykładu: 1. przeciw błonicy – dzieci od ukończenia 2 m-ca życia do ukończenia 15 roku życia; 2. przeciw krztuścowi – dzieci od ukończenia 2 m-ca życia do 3 lat; 3. przeciw odrze – dzieci od ukończenia 1 roku życia do ukończenia 4 lat; 4. przeciw nagminnemu porażeniu dziecięcemu – dzieci od ukończenia 5 m-cy życia do ukończenia 15 lat. Akt ten wdrażał trzy schematy szczepień ochronnych (par. 5), były one prowadzone w formie: indywidualnej, grupowej lub masowej.

Wspomniane Rozporządzenie obowiązywało do 8 sierpnia 1998 r., kiedy to weszło w życie Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 6 lipca 1998 r. w sprawie zasad przeprowadzania szczepień ochronnych przeciwko chorobom zakaźnym. Stanowiło ono bezpieczną formę przejścia z jednego ustroju do drugiego w sferze zabezpieczenia przed chorobami zakaźnymi.

3. Szczepić czy nie szczepić dzieci?

Pytanie: szczepić czy nie szczepić dzieci nabiera szczególnego znaczenia w okresie pandemii COVID-19 i pojawiających się kolejnych mutacji wirusa SARS-CoV-2. Według specjalistów, lekarzy i osób zaangażowanych w organizację systemu ochrony przeciwepidemicznej, szczepienia ochronne stanowią skuteczną i stosunkowo bezpieczną metodę zapobiegania rozpowszechnianiu się w populacji chorób zakaźnych¹⁰². W II połowie XX w. szczepienia stanowiły już nie tylko w Europie, lecz

¹⁰¹ Dz.U. 1976 nr 1, poz. 8; obowiązujące do dnia 8 sierpnia 1998 r.

¹⁰² Choroby zakaźne – choroby wywołane przez drobnoustroje (bakterie, wirusy, grzyby, roztocza), toksyczne produkty (jad kiełbasiany), a także przez pasożyty lub inne biologiczne czynniki chorobotwórcze, które ze względu na charakter i sposób szerzenia

także w wielu innych krajach świata na wszystkich kontynentach, najlepszą metodę prewencji przeciwepidemicznej, zarówno w zakresie ochrony jednostki poddanej szczepieniu, jak i całej populacji (ochrona populacyjna)¹⁰³. Przed opracowaniem i masowym zastosowaniem szczepionek wysoka śmiertelność niemowląt, jak również krótki okres życia dzieci były w tych krajach zjawiskami powszechnymi.

Upowszechnienie szczepionek, wprowadzenie obowiązku szczepień, wraz z dostępem do skutecznych antybiotyków, przyczyniły się do ograniczenia lub zaniku wielu epidemii chorób zakaźnych, które od XIV do XX w. spowodowały w Europie do 100 mln zgonów (cholera¹⁰⁴, dżuma¹⁰⁵). Przykładem skutecznych działań związanych z wprowadzeniem masowych szczepień przymusowych była wspomniana już światowa akcja szczepień przeciw ospie¹⁰⁶, w której wyniku nastąpiło wygaszenie tej choroby zakaźnej (która zabiła na świecie do 1980 r. ok. 500 mln ludzi). Innym przykładem mogą być szczepienia przeciw zapaleniu opon mózgowo-rdzeniowych (wywoływane przez bakterię Hib¹⁰⁷), którego ostry przebieg powodował trwałe uszkodzenie mózgu u dzieci¹⁰⁸. Szczepienia

stanowią zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi. Por. M. de los Santos Onate Tenorio (et al.), *Vaccines: Origin and evolution throughout history*, <https://www.peertechzpublications.com/articles/JVI-8-149.pdf> (dostęp: 5.02.2023); B. Greenwood, *The contribution of vaccination to global health: past, present and future*, „Philosophical Transactions of the Royal Society B Biological Sciences” 2014, 369 (1645), s. 3–9.

¹⁰³ G.S. Omenn, *Evolution and public health*, „The Proceedings of the National Academy of Sciences” 2010, suppl. 1, t. 107, s. 1702–1709.

¹⁰⁴ M. Ali, M. Emch, J. Park, M. Yunus, J. Clemens, *Natural cholera infection-derived immunity in an endemic setting*, „The Journal of Infectious Diseases” 2011, nr 204, s. 912–918; M. Ali (et al.), *The global burden of cholera*, „Bulletin of the World Health Organization” 2012, nr 90, s. 209A–218A; D. Barua, *The global epidemiology of cholera in recent years*, „Proceedings of the Royal Society of medicine” 1972, nr 65, s. 423–428.

¹⁰⁵ S. Scott, Ch, Duncan, *Czarna śmierć. Epidemie w Europie od starożytności do czasów współczesnych*, tłum. A. Siennicka, Warszawa 2019.

¹⁰⁶ Ospa wietrzna – choroba wywoływana przez wirusa ospy wietrznej i półpaśca (łac. *Varicella zoster virus VZV*) z rodziny *Herpesviridae*. Choroba wysoce zakaźna, cechuje się szybkim rozprzestrzenianiem się drogą kropelkową (kichanie, kaszel, mówienie). Wraz z ruchami powietrza przenosi się nawet na odległość kilkudziesięciu metrów – stąd nazwa ospa wietrzna (wiatrówka).

¹⁰⁷ National Institutes of Health (Office of Science Policy), *Childhood Hib vaccines: nearly eliminating the threat of bacterial meningitis*, <https://www.nih.gov/sites/default/files/about-nih/impact/childhood-hib-vaccines-case-study.pdf> (dostęp: 5.02.2023).

¹⁰⁸ Bakteryjne zapalenie opon mózgowych spowodowane przez bakterie: *Streptococcus pneumoniae* (50% zakażeń bakteryjnych), *Neisseria meningitidis*, *Haemophilus influenzae* typ B oraz *Listeria monocytogenes*. Zakażenia pneumokokowe cechują się

doprowadziły też do ograniczenia zagrożenia wywoływanego przez krztusiec. Przed wprowadzeniem przymusowych szczepień ochronnych w 1960 r.¹⁰⁹ krztusiec był w Polsce częstą przyczyną zgonów u dzieci poniżej 1 roku życia¹¹⁰. Po wprowadzeniu obowiązku szczepień liczba zachorowań na krztusiec spadła w ciągu kilku lat ponad stukrotnie.

Przed wprowadzeniem szczepień przeciw polio (określanego też jako choroba Heinego-Medina), zapadały na tę chorobę rocznie tysiące dzieci. Polio była przyczyną licznych zgonów dzieci w wieku szkolnym i kilkunastu tysięcy przypadków trwałego inwalidztwa na całym świecie¹¹¹. Po wprowadzeniu szczepień zagrożenie związane z polio zmniejszyło się o ok. 99%. Inną groźną chorobą zakaźną, możliwą do opanowania w wyniku przymusowych szczepień, była różyczka. W jednym tylko roku w USA, w połowie lat 60., w wyniku epidemii różyczki¹¹² 11 tys. kobiet poroniło lub usunęło ciążę, 20 tys. dzieci urodziło się z zespołem Gregga¹¹³, z czego 2.100 umarło, 12 tys. ogłuchło, 3.580 straciło wzrok, a 1.800 doznało opóźnień w rozwoju umysłowym¹¹⁴. Po wprowadzeniu szczepień zagrożenia te przestały występować w wymiarze populacyjnym.

największą śmiertelnością. Źródłem bakterii może być jama nosowo-gardłowa lub ogniska zapalne, następnie poprzez krew przedostają się one do płynu mózgowo-rdzeniowego.

¹⁰⁹ WHO, *A Brief History of Vaccination*, <https://www.who.int/news-room/spotlight/history-of-vaccination/a-brief-history-of-vaccination> (dostęp: 1.02.2023); E. Conis, *Measles and the Modern History of Vaccination*, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0033354919826558> (dostęp: 1.02.2023).

¹¹⁰ E. Kuchar (et al.), *Pertussis: History of the Disease and Current Prevention Failure*, „Advances in Experimental Medicine and Biology” 2016, nr 934, s. 77–82.

¹¹¹ J.L. Melnick, *The polio virus and the vaccines*, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/48404/WH-1989-Dec-p13-15-eng.pdf?sequence=1> (dostęp: 5.02.2023).

¹¹² S.E. Robertson, *Rubella and congenital rubella syndrome: global update*, <https://www.scielosp.org/pdf/rpsp/v14n5/18869.pdf> (dostęp: 1.02.2023).

¹¹³ Zespół Gregga (Congenital Rubella Syndrome – CRS) – rzadko pojawiający się u dzieci (diagnozowany również u młodzieży, a także osób dorosłych) wieloobjawowy zespół wad wrodzonych, wywołany wirusem różyczki, który powoduje wewnątrzmaciczne zakażenie płodu. Po raz pierwszy został opisany w 1941 r. przez australijskiego okulistę i pediatrę Normana McAlistera Gregga (1892–1966) w pracy *Congenital Cataract following German Measles in the Mother*, a nieco później także w *Observations on Congenital Defects in Infants following Maternal Rubella* (nazwa omawianej jednostki klinicznej pochodzi od nazwiska odkrywcy tego zespołu zaburzeń rozwoju). E.M. Minczakiewicz, *Zespół Gregga jako wyzwanie dla teorii i praktyki logopedycznej Studium przypadku*, <https://cejsh.icm.edu.pl> (dostęp: 1.02.2023).

¹¹⁴ Kancelaria Senatu, *Kontrowersje wokół szczepień obowiązkowych*, Warszawa 2018, s. 5.

Kolejne choroby, w których szczepienia wykazały efektywność w ochronie zdrowia populacji, to błonica i odra. Do wprowadzenia masowych szczepień obie były przyczyną występujących często epidemii, które cechowały się wysokim stopniem śmiertelności. Przed wprowadzeniem szczepień ochronnych w Polsce, w latach 50. XX w., rejestrowano rocznie ok. 40 tys. zachorowań na błonicę i 3 tys. zgonów na błonicę, oraz od 70 tys. do 130 tys. zachorowań na odrę w latach pomiędzy epidemiami. W tzw. latach epidemicznych liczba ta była wyższa: od 135 tys. do 200 tys. przypadków rocznie. Umieralność dzieci wahała się od 200–300 przypadków rocznie, jednakże tysiące dzieci wykazywało po przebyciu odry ciężkie powikłania, wymagające długotrwałej hospitalizacji¹¹⁵. Po wprowadzeniu szczepień zagrożenie to opanowano.

Szczepienia jako metoda profilaktyki przeciwepidemicznej spotykały się w XIX i XX w. z akceptacją większości populacji, ponieważ można było dostrzec ich pozytywne skutki. Jednak już w XIX w. szczepionki (wakcynacja) znajdowały przeciwników. Ruchy antyszczepionkowe odwoływały się do argumentacji religijnej (zakorzenionej w wyznaniach protestanckich) lub bazowały na obawach rodziców przed skutkami szczepień¹¹⁶. Przeciwnicy szczepień starali się przeciwdziałać upowszechnieniu tej metody profilaktyki, negując działanie ochronne szczepionek i koncentrując się na zagrożeniach związanych z ich przyjmowaniem. Głównym zadaniem szczepionek (aż do wytworzenia szczepionki przeciw COVID-19, opartej na innej technologii) było podanie specjalnie przygotowanych preparatów zawierających patogeny, których celem miało być uaktywnienie organizmu do wytwarzania przeciwciał¹¹⁷. Wywoływały one

¹¹⁵ Ibidem.

¹¹⁶ Teorie pochodzące z pierwszego okresu szczepień (od początku XIX w.), np.: „Szczepionki to znamię Bestii zapowiedziane w Apokalipsie/ Szczepionki na ospę są nieczyste, bo pochodzą od zwierząt. Mogą więc zarazić dzieci zwierzęcymi chorobami. Wersja bardziej radykalna: pochodzą od zwierząt, więc mogą... zamienić dzieci w zwierzęta (po szczepionkach wyrosną im kopytka!)”; <https://szczepimysie.pl/skad-sie-wzieli-antyszczepionkowcy-historia-ruchu-antyszczepionkowego-w-czterech-aktach/> (dostęp: 30.01.2023). *History of Anti-Vaccination Movements*, <https://historyofvaccines.org/vaccines-101/misconceptions-about-vaccines/history-anti-vaccination-movements> (dostęp: 1.02.2023); R.F. Nuwarda, *Vaccine Hesitancy: Contemporary Issues and Historical Background*, „Vaccines” 2022, nr 10, s. 1595; M. Kaufman, *The American Anti-Vaccinationists and Their Arguments*, „Bulletin of the History of Medicine” 1967, t. 41, nr 5, s. 463–478; M.C. Nelson, J. Rogers, *The Right to Die? Anti-Vaccination Activity and the 1874 Smallpox Epidemic in Stockholm*, „Social History of Medicine” 1992, t. 3, s. 369–388.

¹¹⁷ T.P. Weber, *Alfred Russel Wallace and the antivaccination movement in Victorian England*, „Emerging Infectious Diseases” 2010, nr 16, s. 664–668.

u niektórych zaszczepionych skutki uboczne (tzw. niepożądane odczyny poszczepienne, NOP), jednak ich liczba w stosunku do ogółu zaszczepionych stanowiła ułamki promili.

Szczepionki przeciw ospie stosowane w XX w. były znacznie bardziej bezpieczne niż metody opracowane wcześniej (wariolizacja, stosowana m. in w Chinach, Indiach, Imperium Osmańskim i w XVIII w. przeniesiona do Europy; wakcynacja – opracowana przez Edwarda Jennera i stosowana w Europie od 1796 r., już w XIX w. stosowana była na masową skalę, a jej wysoka skuteczność była potwierdzona klinicznie)¹¹⁸.

W XIX w. w Wielkiej Brytanii i USA wystąpił jednak opór przeciwko rutynowemu zarażaniu wirusem krowianki (metoda wakcynacji) ludzi w celu ich ochrony przed ospą prawdziwą. Już wtedy ukształtowały się w tych krajach podstawy zorganizowanych ruchów antyszczepionkowych, które łączył fundamentalizm religijny i odrzucenie współczesnego standardu medycyny klinicznej. Nasilenie oporu przeciw szczepieniom w USA miało miejsce w trakcie II wojny światowej, gdy miliony żołnierzy i dzieci zostały poddane przymusowym szczepieniom przeciw chorobom zakaźnym.

Podobne tendencje wystąpiły w USA w okresie masowych szczepień przeciwko polio i w latach 70. przeciw grypie. Tendencje antyszczepionkowe przekształciły się wówczas w zorganizowany ruch antyszczepionkowy. Jego powstanie było skutkiem nie tylko odrzucenia współczesnej wiedzy medycznej i fundamentalizmu religijnego, lecz także błędów popełnionych w USA przy produkcji szczepionek, która wówczas nie podlegała (jak w Europie) dostatecznie efektywnemu nadzorowi sanitarnemu sprawowanemu przez organy państwa. Przy masowej produkcji szczepionek niektóre ich partie cechowały się złą jakością, co oznaczało, że w wyniku ich zastosowania wystąpiło wiele powikłań poszczepiennych (NOP), co zostało rozpowszechnione w mediach¹¹⁹. Do końca lat 80. XX w. popularność ruchów antyszczepionkowych pozostawała jednak w USA, Wielkiej Brytanii, a przede wszystkim w Europie, marginalna. Skuteczne opanowanie w wyniku wprowadzenia masowych szczepień ochronnych groźnych chorób zakaźnych, takich jak ospa, odra, świnka, różyczka, krztusiec i polio, znalazło odzwierciedlenie w świadomości rodziców, dla przeważającej ich większości pozytywne działanie szczepionek było oczywiste. Popularyzacji zaufania do szczepionek

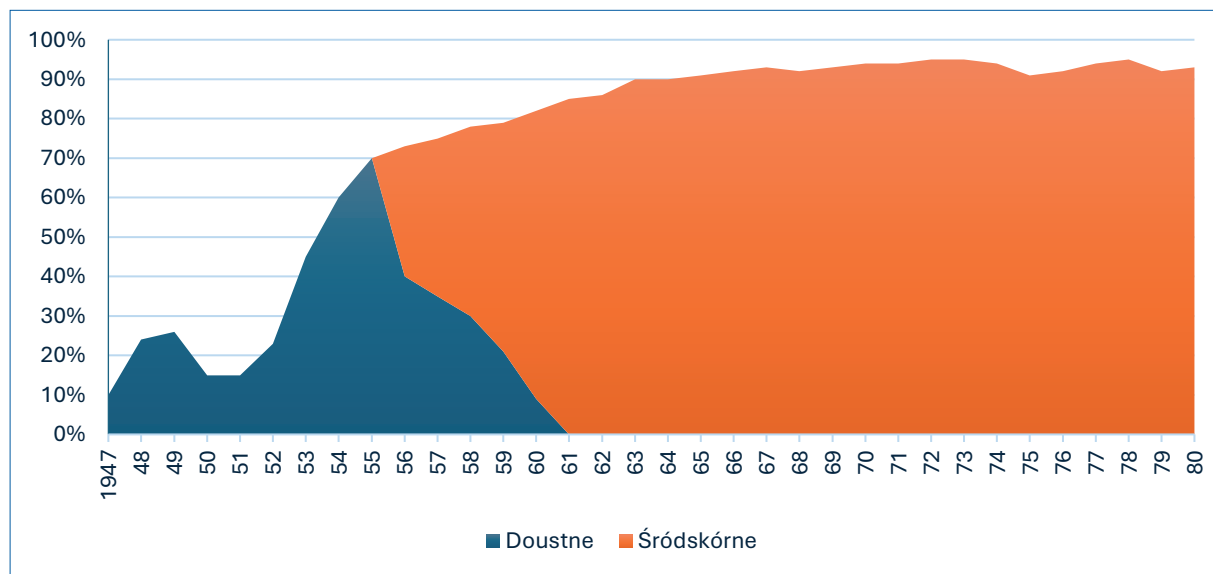
¹¹⁸ D.F. Harris, *Edward Jenner and Vaccination*, „The Scientific Monthly” 1915, t. 1, nr 1, s. 66–85; S. Riedel, *Edward Jenner and the history of smallpox and vaccination*, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1200696> (dostęp: 20.01.2023).

¹¹⁹ S. Mnookin, op.cit., s. 51–52, 55–76 i in.

w latach 1945–1989 sprzyjała w Europie ich systematyczna akcja promocyjna i masowy charakter szczepień, które dla większości członków europejskiej populacji wydawały się bezpieczne i naturalne jako skuteczna metoda prewencji.

Podobna sytuacja występowała w latach 1945–1989 także Polsce. Z jedną różnicą: masowe badania profilaktyczne oraz szczepienia przeciw gruźlicy, były prowadzone w Polsce na znacznie większą skalę niż w innych krajach europejskich. Do 1945 r. gruźlica była główną przyczyną przedwczesnych zgonów ludności Polski, podczas gdy w Europie Zachodniej zagrożenie o tej skali zostało opanowane już wcześniej. W latach 1947–1955 zorganizowano w Polsce masowe szczepienia przeciw gruźlicy, wykonywane metodą doustną. W efekcie tych działań i wprowadzenia obowiązku szczepień w 1956 r. zaszczepiono ponad 259 tys. noworodków śródskórną i ponad 315 tys. noworodków doustnie. Do 1964 r. prowadzono już wyłącznie szczepienia śródskórne (ilustruje to wykres 1)¹²⁰.

Wykres 1.



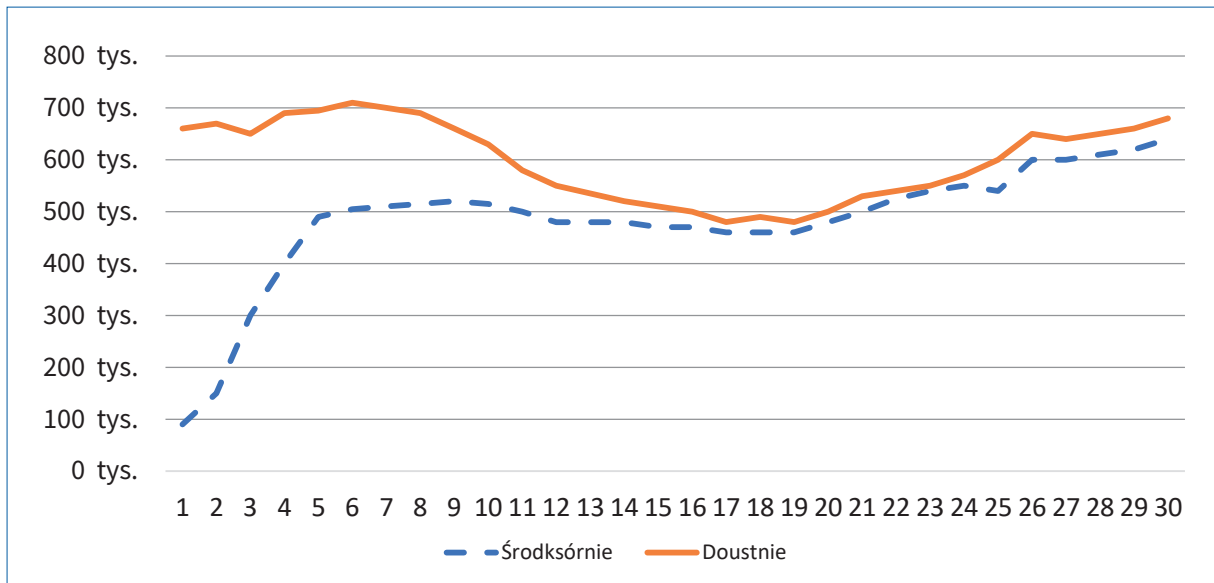
Źródło: *Szczepienia BCG noworodków*, za: B. Dębiec, W. Magdzik, *Szczepienia ochronne u dzieci*, Warszawa 1983, s. 115.

Akcja masowych szczepień przeciw gruźlicy objęła ponad 90% społeczeństwa. W jej rezultacie uzyskano w Polsce tzw. odporność populacyjną, z czym wiązała się likwidacja związanego z gruźlicą powszechnego zagrożenia (w 1945 r. do 70% polskiej populacji

¹²⁰ B. Dębiec, W. Magdzik, *Szczepienia ochronne u dzieci*, Warszawa 1983.

było zagrożonych gruźlicą). Już w 1962 r. można było z tego powodu zlikwidować specjalny Pion Przeciwgruźliczy w Ministerstwie Zdrowia, a profilaktyka i terapia tej choroby znalazła miejsce wśród innych chorób zakaźnych. Do końca 1980 r. zaszczepiono śródskórną ponad 15 mln 700 tys. noworodków¹²¹, co odpowiadało 80,3% zaszczepionych osób w wieku do 29 lat już w 1980 r. (wykres 2).

Wykres 2.



Źródło: *Populacja Polski w wieku 0–29 lat a szczepienia BCG przy urodzeniu*, [w:] B. Dębiec, W. Magdzik, *Szczepienia ochronne u dzieci*, Warszawa 1983, s. 115.

Zarówno obowiązkowe badania profilaktyczne w kierunku diagnozy gruźlicy (prześwietlenia RTG, próba tuberkulinowa), jak i powszechnie stosowane szczepionki nie wzbudzały protestów społecznych. Sprzeciw wobec poddawaniu się obowiązkowym badaniom profilaktycznym i szczepieniom wyrażali jedynie nieliczni obywatele, wywodzący się najczęściej ze środowisk tzw. marginesu społecznego. Zgodnie z obowiązującym prawem, byli oni jednak poddawani tym procedurom w warunkach przymusu, podobnie jak chorzy prątkujący kierowani na przymusowe leczenie w szpitalach. Wszystkie procedury związane z profilaktyką i leczeniem gruźlicy były dla chorych bezpłatne. Realizowane były w specjalnie powołanych placówkach, o dostatecznym wyposażeniu i kadrach zapewnianych przez państwo. Jako przykład można przywołać przepisy zawarte w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 30 kwietnia 1955 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych

¹²¹ Ibidem.

przeciw gruźlicy¹²². Szczepienia były przeprowadzane przez zakłady społecznej służby zdrowia wyznaczone przez wydziały zdrowia prezydiów rad narodowych (par. 4 ust. 1). Nowe rozporządzenie¹²³ wprowadziło w tym zakresie zmiany, co do zasady szczepienia przeprowadzały zakłady społecznej służby zdrowia wyznaczone przez lekarza wojewódzkiego (par. 6 ust. 1). Z kolei w odniesieniu do osób powyżej 18 roku życia; osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń wojskowej służby zdrowia oraz zakładów służby zdrowia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych – szczepienia przeprowadzały zakłady wyznaczone przez ich organy zwierzchnie (ust. 2).

Powszechne i wieloletnie stosowanie procedur profilaktyki przeciwgruźliczej w polskiej populacji mogło przyczynić się do ich akceptacji, przyjmowano je bowiem jako naturalny element strategii profilaktycznej realizowanej przez ówczesne państwo socjalistyczne¹²⁴ i stosowanej w placówkach służby zdrowia. Akceptacji szczepień sprzyjało również podawanie szczepionek dzieciom wkrótce po urodzeniu, gdyż większość porodów miała już w Polsce po 1945 r. charakter zmedykalizowany i odbywała się w szpitalach w asyście lekarzy, a na wsiach w latach 1945–1960 także w wiejskich izbach porodowych, w asyście położnej.

Popularyzacji i akceptacji wykonywania szczepień noworodków i małych dzieci sprzyjał w latach 1945–1989 stale rosnący poziom wykształcenia rodziców. O ile w 1945 r. wykształcenie wyższe miało w Polsce mniej niż 1% populacji, to w latach 70. współczynnik ten osiągnął 8%. Do 1960 r. zlikwidowany został analfabetyzm, a około 20% młodzieży uzyskiwało już maturę. Objęcie wszystkich dzieci opieką rejonowych przychodni pediatrycznych, a do 18 roku życia także lekarzy szkolnych, wraz z nadzorem sanitarnym higienistek, sprzyjało szerzeniu oświaty zdrowotnej w populacji. Do rodziców kierowany był ten sam przekaz tłumaczący istotę szczepień, przekonujący

¹²² Dz.U. 1955 nr 20, poz. 130; obowiązywało do 15 stycznia 1976 r. – uchylone rozporządzeniem Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 22 grudnia 1975 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych.

¹²³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 22 grudnia 1975 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz.U. 1976 nr 1, poz. 8); obowiązywało do dnia 8 sierpnia 1998 r.

¹²⁴ Art. 60 ust. 1 i ust. 2 pkt. 2 „(...) szeroka akcja zapobiegania chorobom i ich zwalczania (...) – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 nr 33, poz. 232, z późn. zm.).

o celowości i bezpieczeństwie ich wykonywania oraz informujący, gdzie i jak można je wykonać. Treści tego przekazu były opracowywane przez lekarzy i upowszechniane z wykorzystaniem tych samych argumentów we wszystkich mediach (telewizja, radio, prasa), co sprzyjało jego przyswojeniu przez społeczeństwo.

Do 1989 r. nie występowała w Polsce tzw. medycyna alternatywna o zachodnim rodowodzie. Leczenie w standardzie klinicznym było uzupełniane o tzw. metody domowe, zakorzenione w rodzimej ludowej tradycji leczniczej¹²⁵. Ponieważ brak w niej było odniesień do szczepień jako metody profilaktyki, nie inspirowały do powstawania polskich ruchów antyszczepionkowych nawiązujących do tej tradycji. W latach 1945–1989 brak było także w Polsce powodów do łączenia tendencji antyszczepionkowych z religią. Kościół katolicki w swoich oficjalnych wystąpieniach (w odróżnieniu od niektórych odłamów protestantyzmu, przede wszystkim w krajach anglosaskich) nie występował bowiem przeciw szczepieniom, zarówno w XVIII i XIX, jak i w XX w., uznając tę metodę za zgodną ze swoją doktryną.

Po 1989 r. wraz z reorganizacją systemu medycyny publicznej w Polsce¹²⁶ i likwidacją większości masowych programów profilaktycznych, medycyny szkolnej oraz masowych programów edukacyjnych o treściach nawiązujących do zagrożenia ze strony chorób zakaźnych, społeczne poczucie zagrożenia epidemicznego w Polsce uległo znacznemu zmniejszeniu. Nastąpił także zwrot w świadomości zdrowotnej Polaków, związany z popularyzacją w świadomości społecznej zachodniego standardu tzw. medycyny alternatywnej¹²⁷. Jej popularność przybrała w Polsce po 1990 r. charakter masowy, co niosło za sobą szereg niekorzystnych skutków¹²⁸. Współcześnie większość

¹²⁵ Por.: E. Szot-Radziszewska, *Sekrety ziół. Wiedza ludowa, magia, obrzędy, leczenie*, Warszawa 2005; A. Paluch, *Zerwij ziele z dziewięciu miedz: ziołolecznictwo ludowe w Polsce w XIX i początku XX wieku*, Wrocław 1989; J. Radzicki, *Znachorstwo w aspekcie medyczno-sądowym, prawnym i społecznym*, Warszawa 1960.

¹²⁶ K. Prętki, *Reforma systemu opieki zdrowotnej jako element transformacji ustrojowej III Rzeczypospolitej*, [w:] *Człowiek wobec choroby. Studia Humanistyczne Wydziału Farmaceutycznego Akademii Medycznej we Wrocławiu*, t. 3, red. B. Płonka-Syroka, Wrocław 2010, s. 221–223.

¹²⁷ B. Płonka-Syroka, *Medycyna alternatywna i jej ocena z punktu widzenia standardu Evidence Based Medicine*, [w:] *Problemy etyczne w farmacji*, Wrocław 2020, s. 183–223.

¹²⁸ W. Piątkowski, L. Nowakowska, *Pseudoterapie w Polsce. Wybrane aspekty socjologiczne i prawne*, [w:] *Doradztwo – poradnictwo – wsparcie*, red. B. Płonka-Syroka, M. Dąsał, W. Wójcik, Warszawa–Bellerive-sur-Allier 2016, s. 405–422.

Polaków rozwiązuje swoje problemy samodzielnie, wykonując tzw. samoleczenie¹²⁹, w którym korzystają z leków bez recepty, suplementów diety¹³⁰ i produktów nabywanych w sprzedaży wysyłkowej, a rozpoznanie zagrożeń stanu zdrowia opiera na autodiagnozie¹³¹.

Korzystają przy tym z treści przekazywanych na stronach internetowych, które są przyjmowane w sposób bezkrytyczny¹³². Ponieważ wśród treści dotyczących zdrowia upowszechnianych w Internecie znaczny odsetek opiera się na standardzie sprzecznym ze współczesnym standardem klinicznym, laicy kształtują sobie obraz zagrożeń zdrowia i ich przyczyn, wśród których nie występują wirusy lub bakterie, ale inne czynniki, albo rolę patogenów w etiopatogenezie chorób zakaźnych przedstawia się w specyficzny sposób, inny niż w medycynie klinicznej (dotyczy to także metod leczenia).

Efektom tak ukształtowanego obrazu świata, w tym poglądów dotyczących fizjologii ludzkiego ciała i podstaw patologii chorób, jest utrudnione przyswajanie przez laików poglądów lekarzy klinicznych, w tym dotyczących szczepionek, ich bezpieczeństwa i skutków¹³³. Laicy mają już bowiem wyrobione poglądy na ten temat, sprzeczne

¹²⁹ M. Hurkacz, *Blaski i cienie samoleczenia*, [w:] *Antropologia medycyny i farmacji w kontekście kulturowym, społecznym i historycznym. Studia Humanistyczne Wydziału Farmaceutycznego Akademii Medycznej we Wrocławiu*, t. 1, Wrocław 2008, (red.) B. Płonka-Syroka, s. 167–191; K. Małolepsza-Jarmołowska, *Samoleczenie czy samoszkodzenie? Interakcje i ich niekorzystne skutki*, [w:] *Miraże pseudoterapii i ich koszty zdrowotne i społeczne. Doświadczenie choroby w perspektywie badań interdyscyplinarnych*, t. 3, red. B. Płonka-Syroka, A. Syroka, Wrocław 2017, s. 97–108.

¹³⁰ K. Nartowski, A. Wiela-Hojeńska, Ł. Łapiński, *Przyczyny i zagrożenia samoleczenia oraz przyjmowania suplementów diety*, [w:] *Problemy diagnostyki i terapii w ujęciu nauk przyrodniczych i społecznych. Studia Humanistyczne Wydziału Farmaceutycznego Uniwersytetu Medycznego we Wrocławiu*, t. 6, red. B. Płonka-Syroka, Wrocław 2012, s. 157–196.

¹³¹ B. Płonka-Syroka, *Samoleczenie na podstawie autodiagnozy i problemy z nim związane*, [w:] *Dyskurs (para)medyczny: gatunki – funkcje – przeobrażenia*, red. A. Dombrowski, W. Żarski, Wrocław–Kraków 2018, s. 183–198.

¹³² W Internecie upowszechniane są między innymi paramedyczne koncepcje terapii, które przedstawia się jako związane z medycyną tradycyjną. Jako takie mają być sprawdzone przez wielowiekowe stosowanie i bezpieczne. Tak jednak nie jest. O związanym z tym zagrożeniu por. Z. Pelc, *WHO: ostrzeżenie przed medycyną tradycyjną*, <http://www.psychiatria.pl/wiadomosc/who-ostrezenie-przed-medycyna-tradycyjna.1284.html> (dostęp: 10.02.2023).

¹³³ K. Wiktorowicz, K. Kaszkowiak, M. Kaszkowiak, *Szczepienia profilaktyczne – troska o dobro wspólne czy objaw totalitaryzmu państwowego*, [w:] *Między historią bioetyką i medycyną*.

z poglądami i wiedzą lekarzy, które odrzucają nie dlatego, że nie są w stanie ich zrozumieć, ale dlatego, że wyznają inne. Uznają własne poglądy za racjonalne, przyznają sobie prawo ich głoszenia i podporządkowywania im praktyki życiowej. Upowszechnieniu poglądów ruchów antyszczepionkowych w Polsce sprzyja znajomość języka angielskiego wśród przedstawicieli młodego pokolenia. Laicy mogą bez problemów docierać do treści w Internecie upowszechnianych przez anglosaskie ruchy antyszczepionkowe, przyswajając je i stosować we własnej praktyce.

W polskim życiu publicznym brakuje po 1989 r. skutecznego przeciwdziałania upowszechnianiu irracjonalnych treści o tematyce medycznej w świadomości społecznej. Brak jest również dostatecznych i efektywnych ograniczeń prawnych uprawiania działalności paramedycznej¹³⁴. Uregulowana jest wprawdzie kwestia wykonywania zawodu lekarza¹³⁵, który ma obowiązek leczenia pacjentów zgodnie z aktualnym standardem klinicznym¹³⁶. Polski ustawodawca dopuszcza jednak w praktyce wykonywanie zabiegów paramedycznych (świadczonych w standardzie alternatywnym wobec klinicznego) przez osoby pozbawione formalnych kwalifikacji medycznych. Podmioty te mogą z tej działalności uzyskiwać dochody i przedstawiać ją jako skuteczną, mimo że brak jest ku temu podstaw klinicznych zweryfikowanych za pomocą metodologii naukowej.

Aż do 2023 r. brak było także regulacji zabraniających reklamy terapii paramedycznych oraz suplementów diety. Dopiero w 2023 r. wdrożono odpowiednią dyrektywę Unii Europejskiej, zabraniającą reklamowania suplementów diety jako leków oraz przypisywania produktom pozbawionym realnych właściwości leczniczych

Księga jubileuszowa z okazji 70-lecia urodzin Profesora Michała Musielaka, red. K. Prętki, A. Czabański, E. Baum, K.B. Głodowska, Poznań 2019, s. 507–452.

¹³⁴ M. Stych, *Odpowiedzialność karna tzw. „paramedyków” za leczenie pacjenta bez uprawnień*, [w:] *Miraże pseudoterapii...*, red. B. Płonka-Syroka, A. Syroka, s. 157–173.

¹³⁵ Np.: Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1731, 1733, 2731, 2770); Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 grudnia 2022 r. w sprawie określenia priorytetowych dziedzin medycyny (Dz.U. 2022, poz. 2814); Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 czerwca 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie specjalizacji lekarzy i lekarzy dentystów (Dz.U. 2022, poz. 1408).

¹³⁶ B. Płonka-Syroka, *Regulacje w prawie polskim dotyczące wykonywania zawodu lekarza a ochrona praw pacjenta w sposób niezgodny ze standardem klinicznym*, [w:] *Miraże pseudoterapii...*, red. B. Płonka-Syroka, A. Syroka, s. 41–75.

znamion efektywnych produktów leczniczych¹³⁷. Masowa skala korzystania przez Polaków z terapii w standardzie alternatywnym wobec klinicznego ma jednak po 1990 r. charakter trwały. Jest uwarunkowana trudnym dostępem do specjalistycznej opieki medycznej¹³⁸. Akceptacja standardu tzw. medycyny alternatywnej może być uznana za jedną z podstawowych przesłanek nieufności wobec szczepionek i wzrostu liczby odmów rodziców zaszczepienia dzieci przeciwko chorobom zakaźnym.

W trosce o opanowanie potencjalnego wzrostu zagrożenia epidemicznego w populacji powinno się wprowadzić regulacje prawne ograniczające zagrożenie związane z leczeniem bez uprawnień, upowszechnianiem wśród laików przekonania o leczniczych właściwościach produktów, które realnie ich nie wykazują, oraz rozpowszechnianiem z chęci zysku wiadomości i praktyk sprzecznych ze współczesnym stanem wiedzy naukowej. Należy do nich między innymi popularyzowanie treści dotyczących rzekomych zagrożeń związanych ze stosowaniem metod profilaktyki zalecanych przez lekarzy klinicznych, w tym szczepień. Należy także przygotować oparte na rzetelnych podstawach naukowych programy edukacyjne skierowane do rodziców, upowszechniające wiedzę o zagrożeniach epidemicznych wśród dzieci i metodach skutecznego przeciwdziałania, w tym o szczepieniach ochronnych.

4. Podsumowanie

Szczepienia ochronne w Polsce prowadzone w latach 1945–1989, podobnie jak w innych krajach europejskich i uprzemysłowionych krajach świata, były podstawową metodą ochrony zdrowia i życia populacji, związaną z zagrożeniem ze strony chorób zakaźnych. W określonej sytuacji społeczno-ustrojowej Polski, po 1945 r. obowiązek sprawowania opieki profilaktycznej nad dziećmi, a także odpowiedzialność za realizację szczepień ochronnych przeciwko chorobom zakaźnym, spoczął na państwowych zakładach opieki zdrowotnej. Mimo że sama idea

¹³⁷ Dyrektywa 2002/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do suplementów żywnościowych (Dz.Urz. L 183, 12/07/2002 P. 0051 – 0057).

¹³⁸ B. Płonka-Syroka, *Społeczne i instytucjonalne uwarunkowania korzystania przez polskich pacjentów z metod leczenia niezgodnych ze standardem klinicznym*, [w:] *Badania nad leczniczymi i toksycznymi właściwościami roślin – historia i współczesność. Lek roślinny*, t. 7, red. B. Płonka-Syroka, A. Syroka, Wrocław 2018, s. 139–159.

obowiązkowych lub przymusowych szczepień wyprawdzana była z ówczesnego standardu klinicznego, to sposób jej realizowania uwzględniał specyfikę ustrojową państwa polskiego i egalitarne założenia teoretyczne jego polityki społecznej¹³⁹. Idea powszechnego prawa do zdrowia i odpowiedzialności państwa za tworzenie odpowiednich struktur, kształcenie kadr medycznych i zapewnianie środków na finansowanie państwowego systemu medycyny publicznej została sformułowana już w końcu XVIII w. W XIX w. była wdrażana w życie w państwach Europy Zachodniej (Austria, Niemcy), które opracowały skuteczne modele powszechnej opieki medycznej. Były one następnie przyswajane w pozostałych krajach europejskich, w tym w Polsce, w latach 1918–1939. W latach 1945–1989 model oparty na idei powszechnego prawa do zdrowia, w ogólnych zasadach opracowany w II RP, był realizowany w Polsce w sposób skorelowany z ówczesnymi założeniami ustrojowymi¹⁴⁰. Nie należy go jednak uznawać za specyficzny dla rozwiązań przyjętych w PRL-u. Powszechne szczepienia populacyjne, zarówno obowiązkowe, jak i przymusowe, były bowiem wykonywane w tym okresie także w europejskich państwach kapitalistycznych. Dzięki ich masowości, Europa stała się do 1989 r. kontynentem o najmniejszym odsetku chorób zakaźnych w stosunku do wielkości całej populacji.

Uwzględniać jednak należy specyfikę ustrojową Polski w latach 1945–1989 jako państwa socjalistycznego, które w teorii miało służyć zaspokajaniu potrzeb życiowych swoich obywateli, których realizację starano się odgórnie zaplanować i zabezpieczyć środki finansowe na ich wprowadzenie. Powszechny system profilaktyki medycznej, obejmujący wszystkie dzieci do 18 roku życia, a także pracowników wszystkich typów zakładów pracy (a od 1971 r. także rolników) oraz służb i ich rodzin (wojsko, policja), był bardzo kosztochłonny, ale okazał się niezwykle efektywny. Dzięki jego funkcjonowaniu udało się opanować w Polsce masowe zagrożenie epidemiczne, występujące na terytorium kraju w latach 1918–1939, w tym szczególnie w województwach utworzonych na obszarze dawnego zaboru rosyjskiego, w większości pozbawionych infrastruktury medycznej, którą w II RP należało dopiero zbudować.

¹³⁹ Zob.: J. Indulski, J. Leowski, *Podstawy medycyny społecznej*, Warszawa 1971; J. Sztachelski, *Zagadnienia podstaw ustrojowych służby zdrowia*, „Zdrowie Publiczne” 1948, nr 3–4, s. 5; idem, *Służba zdrowia wobec uchwał plenum sierpniowego*, „Zdrowie Publiczne” 1948, nr 7–8, s. 6–7.

¹⁴⁰ W. Łuczak, *Kształtowanie się zasad prawnych socjalistycznego systemu opieki zdrowotnej w PRL*, „Archiwum Historii Medycyny” 1974, z. 3, s. 280.

Dzięki intensywnym działaniom przeciwepidemicznym prowadzonym w latach 1945–1989 choroby zakaźne utraciły w Polsce status szczególnie groźnych i tych, które powodowały największą liczbę zgonów. Obowiązkowe szczepienia ochronne dzieci przyczyniły się do wyeliminowania chorób zakaźnych jako głównej przyczyny ich śmierci (w początkach XX w. choroby zakaźne były przyczyną 30% zgonów dzieci do 1 roku życia, a niemal połowa dzieci nie dożywała z powodu ostrego przebiegu lub powikłań po chorobie zakaźnej 7 roku życia). Ograniczenie dzięki szczepieniom ochronnym bardzo wysokiego jeszcze w II RP poziomu umieralności dzieci stało się istotną przesłanką odnotowanego w latach 1945–1989 wzrostu liczby ludności Polski, który umożliwił jej rozwój gospodarczy.

Obowiązkowym szczepieniom ochronnym towarzyszyła zaplanowana i sprawnie realizowana akcja edukacyjna, wyjaśniająca rodzicom cele szczepień i ich oczekiwane rezultaty (ochrona dziecka przed śmiercią i kalectwem z powodu powikłań po chorobie zakaźnej, uzyskanie odporności). O akceptacji szczepień decydowała ich powszechność, bezpłatny charakter zabiegu, łatwy dostęp do jego uzyskania oraz efektywność. W latach 1945–1989 pamiętano jeszcze o wysokim poziomie umieralności dzieci z powodu chorób zakaźnych, ponieważ takie przypadki znano z historii własnych rodzin, a nie z mediów. Ważnym czynnikiem kształtującym zaufanie społeczne do szczepień było ich wykonywanie w placówkach służby zdrowia przez zatrudnionych w nich pracowników. Informacje na temat szczepień przekazywane były rodzicom w tym samym standardzie przez położne, pielęgniarki, higienistki szkolne, lekarzy ginekologów i pediatrów, a także lekarzy innych specjalności (np. ftyzjatrów¹⁴¹ i pulmonologów zaangażowanych w opanowanie epidemii gruźlicy) i tych zatrudnionych w poradniach przyzakładowych i szkolnych gabinetach lekarskich.

Dokonując oceny systemu szczepień ochronnych (obowiązkowych i przymusowych) w aspekcie podejmowanych regulacji prawnych, za zasadną należy uznać opinię, że ówczesne obowiązujące przepisy były stosunkowo precyzyjne, przejrzyste zarówno dla pracowników poszczególnych placówek systemu medycyny publicznej odpowiedzialnych za ich realizację, jak i dla rodziców. Jasno sprecyzowane przepisy gwarantowały zarówno

¹⁴¹ Ftyzjatra (obecnie pulmonolog) – historyczna nazwa (rzadko stosowana) lekarza zajmującego się budową, czynnościami, diagnozowaniem i leczeniem płuc ze schorzeń (np. gruźlicy).

korzyści indywidualne w zakresie zdrowia poszczególnych dzieci, jak i zbiorowe – w związku z realizacją założeń państwowego systemu medycyny publicznej w zakresie ochrony populacyjnej. Realizacja przepisów o szczepieniach przebiegała sprawnie, dzięki zapewnieniu odpowiednich środków i dostatecznej liczby kadr na ich realizację. Odróżnia to efektywność programu obowiązkowych i przymusowych szczepień dzieci w Polsce w latach 1945–1989 np. od efektywności wspieranego przez państwo programu leczenia uzdrowiskowego osób o niskich dochodach, opracowanego w II RP. Założenia tego programu były zgodne ze standardem klinicznym, a plany jego realizacji znalazły odzwierciedlenie w ustawach i rozporządzeniach, jednakże program ten nie był w Polsce skutecznie realizowany z powodu braku odpowiednich kadr, a przede wszystkim środków finansowych na jego realizację.

Postulatem autorów *de lege ferenda* jest wprowadzenie w formie regulacji prawnych aktywnych zabezpieczeń ograniczających możliwości upowszechniania fałszywych (niezgodnych z aktualnym standardem wiedzy medycznej) informacji dotyczących przyczyn chorób epidemicznych, a także ograniczeń w uzyskiwaniu dochodów ze świadczenia usług paramedycznych oraz kształcenia kadr w standardzie tzw. medycyny alternatywnej. Istnienie w Polsce możliwości korzystania z alternatywnych metod profilaktyki i terapii stwarza bowiem rosnące zagrożenie epidemiczne, związane z odmowami wykonywania szczepień ochronnych, z zarażaniem dzieci chorobami zakaźnymi „w sposób naturalny” i „leczeniem” chorób dzieci za pomocą metod nie opartych na naukowych podstawach, co zagraża zarówno ich zdrowiu i życiu, jak i może się przyczynić do wzrostu zagrożenia epidemicznego w polskiej populacji.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 nr 33, poz. 232).

Dyrektywa 2002/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do suplementów żywnościowych (Dz.Urz. L 183, 12/07/2002 P. 0051 – 0057).

Ustawa z dnia 21 lutego 1935 r. o zapobieganiu chorobom zakaźnym i o ich zwalczaniu (Dz.U. 1935 nr 27, poz. 198).

Ustawa z dnia 28 października 1948 r. o zakładach społecznych służby zdrowia i planowej gospodarce w służbie zdrowia (Dz.U. 1948 nr 55, poz. 434).

- Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (t.j. Dz.U. 2022 poz. 1731, 1733, 2731, 2770).
- Rozporządzenie Ministra Opieki Społecznej z dnia 25 lutego 1936 r. o przymusowym szczepieniu ochronnym przeciw błonicy (dyfterji) (pisownia oryginalna) (Dz.U. 1936 nr 22, poz. 183).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 kwietnia 1945 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej, w sprawie przeprowadzenia przymusowych szczepień ochronnych przeciw durowi brzuszemu (Dz.U. 1945 nr 15, poz. 88).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 11 lipca 1947 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych w sprawie przymusowych szczepień ochronnych przeciw durowi brzuszemu (Dz.U. 1947 nr 54, poz. 294).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 czerwca 1951 r. w sprawie przymusowych szczepień ochronnych przeciw ospie naturalnej (Dz.U. 1951 nr 35, poz. 275).
- Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 30 kwietnia 1955 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych przeciw gruźlicy (Dz.U. 1955 nr 20, poz. 130).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 lutego 1959 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych przeciwko chorobie Heinego-Medina (Dz.U. 1959 nr 17, poz. 102).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 26 kwietnia 1962 r. w sprawie przymusowych szczepień ochronnych przeciw ospie naturalnej (Dz.U. 1962 nr 25, poz. 117).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1963 r. w sprawie ustalenia wykazów chorób zakaźnych, (Dz.U. 1963 nr 58, poz. 314).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 października 1964 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych przeciwko chorobom zakaźnym (Dz.U. 1964 nr 40, poz. 273).
- Rozporządzeniem Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 20 czerwca 1969 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych przeciwko chorobom zakaźnym (Dz.U. 1969 nr 17, poz. 128).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 12 listopada 1964 r. w sprawie organizacji i zadań stacji pogotowia ratunkowego (Dz.U. 1964 nr 42, poz. 288).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 31 lipca 1967 r. w sprawie organizacji otwartej opieki zdrowotnej (Dz.U. 1967 nr 36, poz. 183).
- Rozporządzeniem Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 9 września 1970 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych przeciwko chorobom zakaźnym (Dz.U. 1970 nr 23, poz. 188).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 29 września 1972 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych przeciwko chorobom zakaźnym (Dz.U. 1972 nr 44 poz. 278).
- Rozporządzeniem Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 20 lutego 1973 r. w sprawie organizacji zespołów opieki zdrowotnej (Dz.U. 1973 nr 7, poz. 52).

- Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 22 grudnia 1975 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz.U. 1976 r. nr 1, poz. 8).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 22 grudnia 1975 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz.U. 1976 nr 1 poz. 8).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 6 lipca 1998 r. w sprawie zasad przeprowadzania szczepień ochronnych przeciwko chorobom zakaźnym (Dz.U. 1998 nr 94 poz. 600).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 czerwca 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie specjalizacji lekarzy i lekarzy dentyków (Dz.U. 2022, poz. 1408).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 grudnia 2022 r. w sprawie określenia priorytetowych dziedzin medycyny (Dz.U. 2022, poz. 2814).
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 kwietnia 1949 r. o zaliczeniu niektórych stacji Pogotowia Ratunkowego do zakładów społecznych służby zdrowia (M.P. 1949 nr 28, poz. 444).
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 9 listopada 1949 r. o zaliczeniu niektórych stacji pogotowia ratunkowego do zakładów społecznych służby zdrowia (M.P. 1949 nr 92, poz. 1104).
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 1 lutego 1950 r. o zaliczeniu niektórych stacji pogotowia ratunkowego do zakładów społecznych służby zdrowia (M.P. 1950 nr 16, poz. 166).
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 sierpnia 1950 r. o zaliczeniu niektórych stacji pogotowia ratunkowego do zakładów społecznych służby zdrowia (M.P. 1950 nr 98, poz. 1232).

Monografie

- Bednarek Anna, Bartkowiak-Emeryk Małgorzata, Wysocki Jacek, *Szczepienia ochronne w profilaktyce chorób zakaźnych u dzieci*, Warszawa 2018.
- Bernatowska Ewa, Grzesiowski Paweł (red.), *Szczepienia ochronne obowiązkowe i zalecane od A do Z*, Warszawa 2013.
- Cianciara Janusz, Juszczak Jacek (red.), *Choroby zakaźne i pasożytnicze*, t. 1, Lublin 2012.
- Colgrove James, *State of Immunity: The Politics of Vaccination in Twentieth-Century America*, Los Angeles 2006.
- Doroszewska Antonina, *Wpływ Internetu na zachowania w zdrowiu i chorobie*, [w:] *Zdrowie i choroba w kontekście psychospołecznym*, red. Kazimierz Popielski, Michał Skrzypek, Ewa Albińska, Lublin 2010.
- Dębiec Barbara, Magdzika Wiesław (red.), *Szczepienia ochronne u dzieci*, Warszawa 1983.
- Frevort Ute, *Krankheit als politisches Problem 1770–1880. Soziale Unterschichten in Preussen zwischen medizinischer Polizei und staatlicher Sozialversicherung*, Göttingen 1984.
- Gościński Grażyna, Lonc Elżbieta, Okulewicz Anna, Płonka-Syroka Bożena, *Epidemiczne zagrożenia na Dolnym Śląsku, Polska, w latach 1945–1975 oraz przeciwdziałania*,

- [w:] *Wektory i patogeny – w przeszłości i przyszłości: in memoriam profesora Tadeusza M. Lachowicz*, red. Gabriela Bugla-Płoskońska, Elżbieta Lonc, Wrocław 2015.
- Hager Thomas, *Dziesięć leków, które ukształtowały medycynę*, tłum. Aleksander Gomola, Poznań 2019.
- Hurkacz Magdalena, *Blaski i cienie samoleczenia*, [w:] *Antropologia medycyny i farmacji w kontekście kulturowym, społecznym i historycznym. Studia Humanistyczne Wydziału Farmaceutycznego Akademii Medycznej we Wrocławiu*, t. 1, red. Bożena Płonka-Syroka, Wrocław 2008.
- Indulski Janusz, Leowski Jerzy, *Podstawy medycyny społecznej*, Warszawa 1971.
- Isaacs David, *Szczepienia. Odkrycia medyczne, które zmieniły świat*, przeł. Aleksander Gomola, Kraków 2022.
- Kontrowersje wokół szczepień obowiązkowych*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2018.
- Kostrzewski Jan (red.), *Choroby zakaźne w Polsce i ich zwalczanie w latach 1919–1962*, Warszawa 1964.
- Kostrzewski Jan, Magdzik Wiesław, Naruszewicz-Lesiuk Danuta (red.), *Choroby zakaźne i ich zwalczanie na ziemiach polskich w XX wieku*, Warszawa 2001.
- Kostrzewski Jan (red.), *Choroby zakaźne w Polsce i ich zwalczanie w latach 1919–1962*, Warszawa 1964.
- Kostrzewski Jan (red.), *Choroby zakaźne w Polsce i ich zwalczanie w latach 1961–1970*, Warszawa 1973.
- Kostrzewski Jan (red.), *Choroby zakaźne w Polsce i ich zwalczanie w latach 1970–1979*, Wrocław 1984.
- Krawczyk Ewa, Weiner January, Belowski Jacek, *Nie daj się wkręcać szarlatanom. Postuchaj, co o zdrowiu mówi nauka!*, Bielsko-Biała 2019.
- Kulesza Aleksandra, *Szczepienia ochronne*, Warszawa 1975.
- Leowski Jerzy, *Przekształcenia systemu ochrony zdrowia w Polsce od 1918 do lat 1990*, [w:] *Polityka zdrowotna a zdrowie publiczne*, Warszawa 2009.
- Lonc Elżbieta, Gościński Grażyna, Okulewicz Anna, Płonka-Syroka Bożena, Stych Marek, *Epidemiczne zagrożenia w latach 1975–2015 na Dolnym Śląsku w kontekście zmieniających się systemów ochrony zdrowia publicznego w Polsce*, [w:] *Zdrowie dla regionu*, t. 2, *Uzdrowiska*, Elżbieta Lonc, Kinga Plewa-Tutaj, Wałbrzych 2017.
- Lamża Łukasz, *Światy równoległe. Czego uczą nas płaskoziemcy, homeopaci i różdżkarze*, Wołowiec 2020.
- Małolepsza-Jarmołowska Katarzyna, *Samoleczenie czy samoszkodzenie? Interakcje i ich niekorzystne skutki*, [w:] *Miraże pseudoterapii i ich koszty zdrowotne i społeczne. Doświadczenie choroby w perspektywie badań interdyscyplinarnych*, t. 3, red. Bożena Płonka-Syroka, Andrzej Syroka, Wrocław 2017.
- Marchand Marie H., *The Story of the Pasteur Institute and Its Contributions to Global Health*, 2018.
- Meszaros Jadwiga, Gonera Ewa, *Wskaźniki i przeciwwskazania do szczepień*, Warszawa 1978.

- Mnookin Seth, *Wirus paniki. Historia kontrowersji wokół szczepionek i autyzmu*, tłum. Hanna Pustuła-Lewicka, Wołowiec 2019.
- Oshinsky David M., *Polio: historia pokonania choroby Heinego-Medina*, tłum. Andrzej Hennel, Warszawa 2015.
- Piątkowski Włodzimierz, Nowakowska Luiza, *Pseudoterapie w Polsce. Wybrane aspekty socjologiczne i prawne*, [w:] *Doradztwo – poradnictwo – wsparcie*, red. Bożena Płonka-Syroka, Mateusz Dąsal, Wiesław Wójcik, Warszawa–Bellerive-sur-Allier 2016.
- Płonka-Syroka Bożena, Syroka A., *Metody profilaktyki i leczenia ospy wietrznej i ospy prawdziwej w kalendarzach śląskich z XVII i XVIII w.*, [w:] *Lek roślinny w lecznictwie Bliskiego Wschodu i Europy Środkowej: wybrane problemy. Lek roślinny*, t. 9, red. Bożena Płonka-Syroka, Andrzej Syroka, Wrocław 2022.
- Płonka-Syroka Bożena, Hudaszek Monika, Kurzyna Wiktoria, *Obraz epidemii COVID-19 w polskich tygodnikach opinii, czasopismach lekarskich i w świadomości pacjentów. Analiza krytyczno-porównawcza. Doświadczenie choroby w perspektywie badań interdyscyplinarnych*, t. 9, Wrocław 2022.
- Płonka-Syroka Bożena, *Medycyna alternatywna i jej ocena z punktu widzenia standardu Evidence Based Medicine*, [w:] Bożena Płonka-Syroka, *Problemy etyczne w farmacji*, Wrocław 2020.
- Płonka-Syroka Bożena, *Samoleczenie na podstawie autodiagnozy i problemy z nim związane*, [w:] *Dyskurs (para)medyczny: gatunki – funkcje – przeobrażenia*, red. Adam Dombrowski, Waldemar Żarski, Wrocław–Kraków 2018.
- Porter Dorothy, *Health, Civilisation and the State. A History of Public Health from Ancient to Modern Times*, London–New York 2005.
- Prętki Krzysztof, *Przekształcenia systemu ochrony zdrowia w Polsce po II wojnie światowej*, Poznań 2007.
- Prętki Krzysztof, *Polityka zdrowotna w Polsce i na świecie. Pomiędzy doświadczeniami przeszłości a wyzwaniem przyszłości*, Poznań 2020.
- Scott Susan, Duncan Christopher, *Czarna śmierć. Epidemie w Europie od starożytności do czasów współczesnych*, tłum. Agnieszka Siennicka, Warszawa 2019.
- Snowden Frank, *Epidemics and Society: From the Black Death to the Present*, Yale 2019.
- Sobierajski Tomasz, *Spółeczny kontekst szczepień: wprowadzenie do wakcynologii społecznej i socjologii szczepień*, Bielsko-Biała 2017.
- Stawiarska Patrycja, *Kierunki współczesnej promocji zdrowia i prewencji zaburzeń. Profilaktyka XXI wieku. Zagrożenia i wyzwania. Teoria i praktyka*, Warszawa 2019.
- Supady Jerzy, Włodarczyk Magdalena, *Gruźlica w Łodzi w latach 1965–1970: z dziejów walki z chorobą*, Łódź 2006.
- Tymiński Radosław, *Prawo medyczne dla lekarzy i studentów wydziałów lekarskich*, Wydawnictwo Medical Tribune Polska, Warszawa 2014.
- Więckowska Elżbieta, *Walka z ostrymi chorobami zakaźnymi w Polsce w latach 1918–1924*, Wrocław 1999.

Wiktorowicz Krzysztof, Kaszkowiak Krzysztof, Kaszkowiak Mirosława, *Szczepienia profilaktyczne – troska o dobro wspólne czy objaw totalitaryzmu państwowego*, [w:] *Między historią bioetyką i medycyną. Księga jubileuszowa z okazji 70-lecia urodzin Profesora Michała Musielaka*, red. Krzysztof Prętki, Adam Czabański, Ewa Baum, Katarzyna B. Głodowska, Poznań 2019.

Wilkoszewski Edward (red.), *Szczepienia ochronne u dzieci*, Warszawa 1966.

Zatoński Witold A., Zatoński Mateusz, *Sytuacja zdrowotna*, [w:] *Dzieje medycyny w Polsce, t. 3. Lata 1944–1989*, red. Wojciech Noszczyk, Warszawa 2016.

Artykuły

Adamowicz Anna, Płonka-Syroka Bożena, *Szczepienia przeciw ospie prawdziwej oraz przeciw gruźlicy w opiniach lekarzy polskich w świetle wybranych tytułów polskiego czasopiśmiennictwa lekarskiego (1801–1900)*, „*Analecta*” 2018, t. 27, nr 1.

Ali Mohammad, Emch Michael, Park Jin Kyung, Yunus Mohammad, Clemens John, *Natural Cholera Infection-Derived Immunity in an Endemic Setting*, „*The Journal of Infectious Diseases*” 2011, nr 204.

Ali Mohammad (et al.), *The global burden of cholera*, „*Bulletin of the World Health Organization*” 2012, nr 90.

Auszug aus der auf Pr. Königl. Majestät allerhöchfren Befehl, vom Königl. Ober = Collegium Medico zu Berlin herausgegeben Anleitung: wie der Landmann und diejenigen, so keinen erlangen können, bey grassirenden Pocken sich zu verhalten haben, [w:] *Neu zu jedermanns Gebrauch eingerichteter Astronomischer, Historischer und Schreib = Calender...*, b.m. 1770, nlb.

Barua Dhiman, *The global epidemiology of cholera in recent years*, „*Proceedings of the Royal Society of Medicine*” 1972, nr 65.

Behr Marcel A., Small P.M., *A Historical and Molecular Phylogeny of Bcg Strains*, „*Vaccine*” 1999, t. 17.

Bober Tomasz, Seń Aleksandra, *Doświadczenie epidemii „Czarnej Śmierci” z lat 1347–1353 – motyw osamotnienia w wybranych tekstach z epoki*, [w:] *Osamotnieni w bólu. Doświadczenie choroby w perspektywie badań interdyscyplinarnych*, t. 4, red. Bożena Płonka-Syroka, Wrocław 2018.

Blevins Steve M., Bronze Michael S., *Robert Koch and the „Golden Age” of Bacteriology*, „*International Journal of Infectious Diseases*” 2010, t. 14, nr 9.

Czachorowska Monika, *Leczenie i zwalczanie zachorowań na poliomyelitis w okresie epidemii w latach 50. i później*, „*Przegląd Epidemiologiczny*” 2002, t. 56.

Fan Ka-wai, *National Center for Complementary and Alternative Medicine Website*, „*Journal of the Medical Library Association*” 2005, t. 93, nr 3.

Greenwood Brian, *The Contribution of Vaccination to Global Health: Past, Present and Future*, „*Philosophical Transactions of the Royal Society B Biological Sciences*” 2014, t. 369, nr 1645.

- Górny Janusz, *Pierwsze Ministerstwo Zdrowia Publicznego w Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1923*, „Zdrowie Publiczne” 1976, nr 6.
- Harris David F., *Edward Jenner and Vaccination*, „The Scientific Monthly” 1915, t. 1, nr 1.
- Huerkamp Claudia, *The History of Smallpox Vaccination in Germany: A First Step in the Medicalization of the General Public*, „Journal of Contemporary History” 1985, t. 20, z. 4.
- Kaufman Martin, *The American Anti-Vaccinationists and Their Arguments*, „Bulletin of the History of Medicine” 1967, t. 41, nr 5.
- Koithan Mary, *Introducing Complementary and Alternative Therapies*, „Journal for Nurse Practitioners” 2009, t. 5, nr 1.
- Korpalska Walentyna, Szmytkowski Jakub, *Procesy modernizacyjne w państwie pruskim i ich wpływ na kształtowanie modelu ochrony zdrowia publicznego na ziemiach zaboru pruskiego w XIX wieku na przykładzie rejencji bydgoskiej*, [w:] *Przełom nowożytny w nauce europejskiej i jego kontekst społeczno-kulturowy. Studia z dziejów kultury medycznej*, t. 8, red. Bożena Płonka-Syroka, Andrzej Syroka, Wrocław 2004.
- Kuchar Ernest (et al.), *Pertussis: History of the Disease and Current Prevention Failure*, „Advances in Experimental Medicine and Biology” 2016, nr 934.
- Kuryluk Łukasz, Wieczorek Magdalena, Litwińska Bogumiła, *Polio – zagadkowy wirus*, „Postępy Mikrobiologii” 2013, t. 52, nr 2.
- Kuziara Teresa, *Historia szczepień ochronnych w Polsce*, „Magazyn Pielęgniarki i Położnej” 2013, nr 3.
- Łopatecki Karol, *U genezy państwowej opieki społecznej i zdrowotnej*, „Medycyna Nowożytna” 2016, t. 22, nr 1.
- Łuczak Wiesław, *Kształtowanie się zasad prawnych socjalistycznego systemu opieki zdrowotnej w PRL*, „Archiwum Historii Medycyny” 1974, z. 3, s. 280.
- Magdzik Wiesław, *Choroba Heinego-Medina – porażenie dziecięce – poliomyelitis – polio. Rozkwit i agonía choroby w dwudziestym wieku*, „Przegląd Epidemiologiczny” 2005, t. 56, nr 4.
- Magdzik Wiesław, *Osiągnięcia w okresie 85 lat działalności i perspektywy działania służby sanitarno-epidemiologicznej w Polsce*, „Przegląd Epidemiologiczny” 2004, t. 58.
- Marchewka Anna K., Majewska Anna, Młynarczyk Grażyna, *Działalność ruchu antyszczepionkowego, rola środków masowego komunikowania oraz wpływ poglądów religijnych na postawę wobec szczepień ochronnych*, „Postępy Mikrobiologii” 2015, t. 54, nr 2.
- Mark Catherine, Rigau-Pérez José, *The World First Immunization Campaign*, „Bulletin of the History of Medicine” 2009, t. 83, nr 1.
- Nandi Arindam, Shet Anita, *Why Vaccines Matter: Understanding the Broader Health, Economic, and Child Development Benefits of Routine Vaccination*, „Human Vaccines and Immunotherapeutics” 2020, t. 16, nr 8.
- Nartowski Karol, Wiela-Hojeńska Anna, Łapiński Łukasz, *Przyczyny i zagrożenia samoleczenia oraz przyjmowania suplementów diety*, [w:] *Problemy diagnostyki i terapii w ujęciu*

- nauk przyrodniczych i społecznych. Studia Humanistyczne Wydziału Farmaceutycznego Uniwersytetu Medycznego we Wrocławiu*, t. 6, red. Bożena Płonka-Syroka, Wrocław 2012.
- Naruszewicz-Lesiuk Danuta, *Rola Państwowego Zakładu Higieny w perspektywie historycznej*, „Przegląd Epidemiologiczny” 2008, t. 62.
- Naruszewicz-Lesiuk Danuta, Wysocki Mirosław J., *Tematyka i wyniki wybranych prac naukowo-badawczych w dziedzinie epidemiologii prowadzonych w Państwowym Zakładzie Higieny w latach 1945–1989*, „Przegląd Epidemiologiczny” 2013, t. 67.
- Nawaz Yasir (et al.), *A Review on Smallpox*, „Journal of Biomedical Sciences” 2022, t. 11, nr 6.
- Nelson Marie C., Rogers John, *The Right to Die? Anti-Vaccination Activity and the 1874 Smallpox Epidemic in Stockholm*, „Social History of Medicine” 1992, t. 3.
- Nuwarda Rina Fajri, *Vaccine Hesitancy: Contemporary Issues and Historical Background*, „Vaccines” 2022, nr 10.
- Lipelt Robert, *Walka z chorobami zakaźnymi w Galicji w XIX i początkach XX w. w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, [w:] *Osamotnieni w bólu. Doświadczenie choroby w perspektywie badań interdyscyplinarnych*, t. 4, red. Bożena Płonka-Syroka, Wrocław 2018.
- Płonka-Syroka Bożena, *Wpływ czynników wewnątrznaukowych i zewnątrznaukowych na ukształtowanie się systemu zabezpieczeń przeciwepidemicznych w Europie (na przykładzie wybranych państw)*, [w:] *Medycyna w historii i kulturze. Studia z antropologii wiedzy*, Wrocław 2013.
- Płonka-Syroka Bożena, Syroka Andrzej, *Zmiany w standardzie popularyzacji wiedzy o chorobach tzw. zwykłych i epidemicznych u dzieci na przykładzie kalendarzy adresowanych do mieszkańców Śląska w latach 1615–1786*, [w:] *Lecznictwo na prowincji. Narracje – źródła – epidemie. Wybrane problemy*, red. Wojciech Ślusarczyk, Rafał Kubiak, Jakub Nierebiński, Lublin 2023.
- Płonka-Syroka Bożena, *Spółeczny ruch higieniczny w Królestwie Polskim i jego rola w zapobieganiu i zwalczaniu chorób społecznych*, [w:] *Brud: idee – dylematy – sprawy. Stomata Anthropologica*, t. 8, red. Magdalena Sztandara, Opole 2012.
- Płonka-Syroka Bożena, *Johann Peter Frank i Christoph Wilhelm Hufeland jako pionierzy profilaktyki medycznej z XVIII i XIX w.*, „Kwartalnik Historii Nauki i Techniki” 2018, t. 63, nr 4.
- Płonka-Syroka Bożena, *System policji lekarskiej Johanna Petera Franka jako przykład oświeceniowej idei prawa do zdrowia*, [w:] *Czystość i brud: higiena nowożytna (XV–XVIII w.)*, red. Walentyna Korpalska, Wojciech Ślusarczyk, Bydgoszcz 2015.
- Płonka-Syroka Bożena, *Zagrożenie chorobami zakaźnymi o charakterze masowym i jego uwarunkowania społeczno-ekonomiczne jako podstawa działań władz państwowych w dziedzinie ochrony zdrowia publicznego (od XIII do 1914 r.)*, [w:] *Marginalizacja a rozwój społeczny – między teraźniejszością i przeszłością*, red. Zbigniew Galor, Sławomir Kalinowski, Urszula Kozłowska, Bielefeld 2017.

- Płonka-Syroka Bożena, *Problem chorób zakaźnych w okresie nowożytnym i współczesnym jako element polityki państwowej*, [w:] *Leczyć, uzdrawiać, pomagać. Studia z Dziejów Kultury Medycznej*, t. 11, red. Bożena Płonka-Syroka, Andrzej Syroka, Wrocław 2007.
- Płonka-Syroka Bożena, *Wpływ czynników społeczno-politycznych na kształtowanie się systemu medycyny publicznej w Prusach i zjednoczonych Niemczech do 1914 r.*, [w:] *Czystość i brud: higiena w XIX w. – wokół przelomu bakteriologicznego*, red. Walentyna Korpalska, Wojciech Ślusarczyk, Bydgoszcz 2016.
- Płonka-Syroka Bożena, *Organizacja systemu medycyny publicznej w Polsce od 1918 r. ze szczególnym uwzględnieniem Śląska*, [w:] *Medycyna i rehabilitacja w Polsce w latach 1918–2018. Część 1. Z historii medycyny i rehabilitacji w Polsce w latach 1918–2018*, red. Mariusz Miętała, Bożena Płonka-Syroka, Sławomir Jandziś, Opole 2019.
- Płonka-Syroka Bożena, *Regulacje w prawie polskim dotyczące wykonywania zawodu lekarza a ochrona praw pacjenta w sposób niezgodny ze standardem klinicznym*, [w:] *Miraże pseudoterapii i ich koszty zdrowotne i społeczne. Doświadczenie choroby w perspektywie badań interdyscyplinarnych*, t. 3, red. Bożena Płonka-Syroka, Andrzej Syroka, Wrocław 2017.
- Płonka-Syroka Bożena, *Społeczne i instytucjonalne uwarunkowania korzystania przez polskich pacjentów z metod leczenia niezgodnych ze standardem klinicznym*, [w:] *Badania nad leczniczymi i toksycznymi właściwościami roślin – historia i współczesność. Lek roślinny*, t. 7, red. Bożena Płonka-Syroka, Andrzej Syroka, Wrocław 2018.
- Prętki Krzysztof, *Reforma systemu opieki zdrowotnej jako element transformacji ustrojowej III Rzeczypospolitej*, [w:] *Człowiek wobec choroby. Studia Humanistyczne Wydziału Farmaceutycznego Akademii Medycznej we Wrocławiu*, t. 3, red. Bożena Płonka-Syroka, Wrocław 2010.
- Różańska-Gambal Barbara, *Występowanie epidemii ospy prawdziwej na świecie od czasów starożytnych po współczesne*, „*Medycyna Nowożytna*” 2008, t. 15, z. 1–2.
- Sadowska Jolanta, *Europejskie koncepcje ubezpieczenia na wypadek choroby w XIX i na początku XX w.*, „*Zdrowie Publiczne*” 1989, nr 100, s. 324.
- Stych Marek, *Odpowiedzialność karna tzw. „paramedyków” za leczenie pacjenta bez uprawnień*, [w:] *Miraże pseudoterapii i ich koszty zdrowotne i społeczne. Doświadczenie choroby w perspektywie badań interdyscyplinarnych*, t. 3, red. Bożena Płonka-Syroka, Andrzej Syroka, Wrocław 2017.
- Sztachelski Jerzy, *Zagadnienia podstaw ustrojowych służby zdrowia*, „*Zdrowie Publiczne*” 1948, nr 3–4.
- Sztachelski Jerzy, *Służba zdrowia wobec uchwał plenum sierpniowego*, „*Zdrowie Publiczne*” 1948, nr 7–8.
- Omenn Gilbert S., *Evolution and Public Health*, „*The Proceedings of the National Academy of Sciences*” 2010, suppl. 1, vol. 107.
- Was giebt denn solch Blatter-Beltzen oder Tropfen vor Nutzen*, [w:] *Johannis Neubarthi Bolesla-Silesii Neu und Alter Schreib Calender zu Bresslaw 1724*, nlb.

- Weber Thomas P., *Alfred Russel Wallace and the Antivaccination Movement in Victorian England*, „Emerging Infectious Diseases” 2010, nr 16.
- Więckowska Elżbieta, *Zwalczanie ostrych chorób zakaźnych w Polsce w latach 1944–1950*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2001, nr 2267.
- Więckowska Elżbieta, *Początki opieki zdrowotnej nad ludnością Królestwa Polskiego na przełomie XIX/XX wieku w świetle czasopisma „Zdrowie” (1895–1914)*, „Zdrowie Publiczne” 1985, nr 5–6.
- Wielicka Karolina, *Zarys funkcjonowania systemów opieki zdrowotnej w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2014, nr 1909.

Netografia

- Brown Katrina F., *Jak rodzice i pacjenci podejmują decyzje o szczepieniach – implikacje dla praktyki lekarskiej i zdrowia publicznego*, przeł. Małgorzata Wójcik, „Medycyna Praktyczna Szczepienia” 2013, nr 3, <https://www.mp.pl/szczepienia/specjalne/77841,jak-rodzice-i-pacjenci-podejmują-decyzje-o-szczepieniach-implikacje-dla-praktyki-lekarskiej-i-zdrowia-publicznego>.
- Carlos Vallbona M.D., *Importance of Immunization in Child Care and Prevention*, „Child and Adolescent Social Work Journal” 1993, t. 10, nr 5, <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/BF00844674.pdf>.
- Conis E., *Measles and the Modern History of Vaccination*, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0033354919826558>.
- de los Santos Onate Tenorio M. (et al.), *Vaccines: Origin and evolution throughout history* - <https://www.peertechzpublications.com/articles/JVI-8-149.pdf>.
- European Centre for Disease Prevention and Control, *Let’s talk about protection Enhancing childhood vaccination uptake*, Stockholm 2016, <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/media/en/publications/Publications/lets-talk-about-protection-vaccination-guide.pdf>.
- Kwiatkowski Zbigniew A., *Ludwik Pasteur (1822–1895). Życie i dzieło*, <https://www.microbiology.pl/wp-content/uploads/2017/03/Ludwik-Pasteur-1822-1895.pdf>
- Melnick Joseph L., *The polio virus and the vaccines*, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/48404/WH-1989-Dec-p13-15-eng.pdf?sequence=1>.
- National Institutes of Health (Office of Science Policy), *Childhood Hib vaccines: nearly eliminating the threat of bacterial meningitis*, <https://www.nih.gov/sites/default/files/about-nih/impact/childhood-hib-vaccines-case-study.pdf>.
- Pelc Z., *WHO: ostrzeżenie przed medycyną tradycyjną*, <http://www.psychiatria.pl/wiadomosc/who-ostrzezenie-przed-medycyna-tradycyjna.1284.html>.
- Riedel Stefan, *Edward Jenner and the history of smallpox and vaccination*, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1200696/>.

Robertson Susan E., Featherstone David, Gacic-Dobo Marta, *Rubella and congenital rubella syndrome: global update*, <https://www.scielosp.org/pdf/rpsp/v14n5/18869.pdf>.

WHO, *A Brief History of Vaccination*, <https://www.who.int/news-room/spotlight/history-of-vaccination/a-brief-history-of-vaccination>.

► STRESZCZENIE

Szczepienia dzieci w Polsce przeciw chorobom zakaźnym (1945–1989) – analiza ich kontekstu historycznego, podstaw prawnych i efektywności

Przedstawione w artykule akty prawne wydane w Polsce w latach 1945–1989 i ich nowelizacje obowiązujące do chwili obecnej ukazują działania władz państwowych ukierunkowane na ochronę zdrowia populacji. Działania te opierały się na aktualnym standardzie klinicznym i korzystały z wcześniejszych rozwiązań organizacyjnych wypracowanych przez inne państwa europejskie od końca XVIII w. oraz z doświadczeń, kadr i instytucji zaangażowanych w walkę z epidemiami w Polsce w latach 1918–1939.

Artykuł przedstawił wysoką efektywność obowiązkowych szczepień ochronnych dzieci, wprowadzonych w Polsce w latach 1945–1989, która doprowadziła do wyeliminowania chorób zakaźnych jako głównej przyczyny przedwczesnej śmierci dzieci oraz trwałego kalectwa wielu z nich w wyniku powikłań. Przedstawiono przyczyny tej efektywności w oparciu o kryteria medyczne (wysoka jakość szczepionek, ich produkcja w Polsce, ścisły państwowy nadzór nad ich produkcją), jak i medyczno-społeczne (jednolity standard działań profilaktycznych w Polsce, wpisanych w strukturę systemu medycyny publicznej, zapewnienie przez państwo odpowiedniego poziomu finansowania szczepień: ich produkcji i dystrybucji oraz kadr i instytucji niezbędnych do ich wykonywania). Ukazano też współczesne zagrożenia dla bezpieczeństwa epidemicznego w Polsce związane z rosnącą aktywnością ruchów antyszczepionkowych, przekonujących rodziców do odmowy zaszczepienia dzieci przeciw chorobom zakaźnym.

► SUMMARY

Vaccination of Children Against Infectious Diseases in Poland (1945–1989) – the Historical Context, Legal Basis and Effectiveness

The legal acts issued in Poland in the years 1945–1989 and their amendments that have been in force to date reflect the state's actions aimed at protecting the health of the population. These actions were based on the then-current clinical standard and drew

from earlier organizational solutions developed by other European countries since the end of the 18th century, as well as from the experience, staff and institutions involved in combating epidemics in Poland in the years 1918–1939.

A conclusion to be drawn from the paper is that mandatory protective vaccinations for children introduced in Poland between 1945–1989 turned out to be highly effective in eliminating infectious diseases as the main cause of premature death of children and their permanent disability as a result of complications. The reasons for this effectiveness are presented in the article. Those include medical (high quality of vaccines, their production in Poland, strict state supervision over their production) as well as medical-social criteria (a unified model for preventive actions in Poland being part of the public medical care system, adequate financing for vaccine production and distribution, as well as necessary personnel and institutions). The article also highlights contemporary threats to epidemic safety in Poland related to the growing activity of anti-vaccination movements trying to persuade parents to refuse to vaccinate their children against infectious diseases.

Konrad Graczyk

- ▶ Uniwersytet Śląski w Katowicach
(University of Silesia in Katowice, Poland)
Instytut Pamięci Narodowej
(Institute of National Remembrance in Warsaw, Poland)
- ▶ e-mail: konrad.graczyk@us.edu.pl
konrad.graczyk@ipn.gov.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-0991-2036

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.22

DWUKROTNIE SKAZANY NAZISTOWSKI PROKURATOR. SPRAWY HELLMUTHA HOLLANDA PRZED SĄDAMI POLSKIMI (1949–1954)

Abstrakt

Opracowanie poświęcono dwóm sprawom karnym wytoczonym przed sądami polskimi Hellmuthowi Hollandowi w związku z pełnieniem przez niego funkcji kierownika Niemieckiej Prokuratury w Piotrkowie w Generalnym Gubernatorstwie. Holland był oskarżycielem w postępowaniach prowadzonych przed Sądem Specjalnym w Piotrkowie, w których składał wnioski o skazanie oskarżonych na karę śmierci, która była następnie orzekana i wykonywana. Wykonując swoją funkcję, nadużywał swoich uprawnień, naruszając ustawodawstwo okupanta. Jego czyny zostały rozpoznane w dwóch osobnych postępowaniach karnych, zakończonych dwoma wyrokami skazującymi – Sądu Okręgowego w Piotrkowie w 1949 r. oraz Sądu Wojewódzkiego w Łodzi w 1954 r.

Podstawą prawną skazania był dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 31 sierpnia 1944 r. o wymiarze kary dla faszystowsko-hitlerowskich zbrodniarzy winnych zabójstw i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami oraz dla zdrajców Narodu Polskiego. Ze względu na dwukrotne skazanie oraz surowość wymiaru kary przypadek Hollanda różni się od innych, opisanych dotychczas w literaturze spraw skazań prawników III Rzeszy za ich działalność na okupowanych ziemiach

polskich. W opracowaniu przede wszystkim wykorzystano akta dwóch postępowań karnych, przechowywane w Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej Oddział w Łodzi. Pomocniczo wykorzystano archiwalia z Niemiec, w tym akta postępowania prowadzonego przeciwko Hollandowi w Republice Federalnej Niemiec, które zostało umorzone, oraz literaturę przedmiotu. Do badań wykorzystano metodę historyczną oraz formalno-dogmatyczną. Skazanie Hollanda dotychczas nie było znane w literaturze, a akta jego spraw karnych nie były wykorzystywane naukowo.

Słowa kluczowe: Generalne Gubernatorstwo, odpowiedzialność karna, zbrodnie przeciwko ludzkości, sądownictwo, prokurator, III Rzesza

TWICE CONVICTED NAZI PROSECUTOR. HELLMUTH HOLLAND'S CASES BEFORE POLISH COURTS (1949–1954)

Abstract

The study is devoted to two criminal cases brought before Polish courts against Hellmuth Holland in connection with his function as the head of the German Prosecutor's Office in Piotrków in the General Government. Holland was a prosecutor in proceedings before the Special Court in Piotrków, in which he filed motions for the defendants to be sentenced to death, which was then imposed and carried out. While performing his function, he abused his powers, violating the occupant's legislation. His actions were recognized in two separate criminal proceedings, which resulted in two convictions – in the District Court in Piotrków in 1949 and in the Provincial Court in Łódź in 1954.

The legal basis for the conviction was the decree of the Polish Committee of National Liberation of August 31, 1944, punishments for fascist-Nazi criminals guilty of murder and mistreatment of civilians and prisoners of war, and for traitors to the Polish nation. Because he was convicted twice and due to the severity of the punishment, Holland's case differs from other cases of convictions of lawyers of the Third Reich for their activities in the occupied Polish territories, described in the literature so far. The study primarily uses the files of two criminal proceedings, stored in the Archives of the Institute of National Remembrance, Branch in Łódź. Archival materials from Germany were used as an aid, including the files of the proceedings against Holland in the Federal Republic of Germany, which were discontinued, and the literature on the subject. Historical and formal-dogmatic methods were used in the research. Holland's conviction has so far been unknown in the literature, and his criminal case files have not been used scientifically.

Key words: General Government, criminal liability, crimes against humanity, judiciary, prosecutor, Third Reich

1. Wstęp

Celem opracowania¹ jest analiza dwóch spraw karnych Hellmutha Hollanda przed sądami polskimi. Holland podczas II wojny światowej był kierownikiem Niemieckiej Prokuratury w Piotrkowie i występował jako oskarżyciel przed Sądem Specjalnym w Piotrkowie (*Sondergericht Petrikau*)². Za swoją działalność w Generalnym Gubernatorstwie został skazany w 1949 r. przez Sąd Okręgowy w Piotrkowie oraz w 1954 r. przez Sąd Wojewódzki w Łodzi. Sprawa Hollanda stanowi rzadki przykład pociągnięcia do odpowiedzialności karnej nazistowskiego prawnika. Opracowanie niniejsze jest elementem cyklu prezentującego wyniki badań prowadzonych przeze mnie w ramach tzw. *case study*, dotyczących przypadków pociągnięcia do odpowiedzialności karnej prawników III Rzeszy przed sądami wschodniemieckimi i polskimi.

W ramach cyklu opublikowałem dotychczas tekst poświęcony sprawie Gerharda Pchalka, prokuratora pracującego na Górnym Śląsku w latach 1941–1944, który w 1960 r. został skazany przez Sąd Krajowy w Gerze na cztery lata ciężkiego więzienia³, poświęcony sprawie Alberta Michela, w latach 1941–1944 sędziego Sądu Specjalnego w Krakowie, który w Krakowie w 1949 r. został skazany na dwa lata więzienia⁴ oraz Josefowi Abbottowi, prokuratorowi przy Sądzie Specjalnym w Gdańsku, skazanemu przez Sąd Apelacyjny w Gdańsku w 1950 r. na karę siedmiu lat więzienia⁵. Wspomnieć też należy o sprawie Erwina Westera, opisanej w artykule poświęconym

¹ Artykuł został opracowany w ramach projektu badawczego finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (2020/39/B/HS5/02111).

² Na temat Sądu Specjalnego w Piotrkowie zob. J. Góral, M. Uzdowski, *Hitlerowski Sąd Specjalny w Piotrkowie Trybunalskim. Zarys działalności*, [w:] *Materiały z sesji naukowej: Okupacja hitlerowska w Piotrkowskiem*, red. J. Góral, Piotrków Trybunalski 1998, s. 43–51; K. Graczyk, *Z działalności Sądu Specjalnego w Piotrkowie (Sondergericht Petrikau) (1939–1945)*, „*Saeculum Christianum*” 2023, t. 30, nr 2, s. 268–284; A. Wrzyszczyk, *Okupacyjne sądownictwo niemieckie w Generalnym Gubernatorstwie 1939–1945. Organizacja i funkcjonowanie*, Lublin 2008, s. 49, 52–53, 83, 87–88, 90–92, 99.

³ K. Graczyk, *Convicted Nazi Lawyer. The Case of Gerhard Pchalek in the Gera District Court in 1960*, „*Acta Iuris Stetinensis*” 2020, nr 1, s. 17–31.

⁴ K. Graczyk, *Skazany nazistowski sędzia. Sprawa Alberta Michela przed Sądem Okręgowym w Krakowie (1948–1949)*, [w:] *Nazwać zbrodnie po imieniu. Ustalenia Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w sprawie zbrodni z okresu II wojny światowej*, red. S. Karowicz-Bienias, R. Leśkiewicz, A. Pozorski, Warszawa 2021, s. 206–249.

⁵ K. Graczyk, *Convicted Nazi Prosecutor. The 1950 Case of Josef Abbott Before the Court of Appeals in Gdańsk*, „*Pamięć i Sprawiedliwość*” 2023, t. 41, nr 1, s. 323–350.

działalności Sądu Specjalnego w Stanisławowie. Wester zmarł w polskim więzieniu, zanim rozpoczął się jego proces⁶.

Na sprawę Hollanda natrafiłem przygotowując artykuł poświęcony działalności Sądu Specjalnego w Piotrkowie. Dotychczas jego przypadek nie był nawet wzmiankowany w literaturze. Tym samym należy dołączyć go do stosunkowo wąskiego kręgu niemieckich prawników wydanych po wojnie polskiemu wymiarowi sprawiedliwości w związku z działalnością zawodową na okupowanych ziemiach polskich⁷.

Zasadniczą podstawę źródłową rozważań stanowią cztery tomy akt obu spraw karnych prowadzonych przeciwko Hollandowi, przechowywane w Oddziałowym Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej w Łodzi (IPN Ld 503/48). Sięgnąłem również do akt umorzonego pod koniec lat 70. postępowania karnego przeciwko Hollandowi prowadzonemu w prokuraturze we Freiburgu Bryzgowijskim. Dla lepszej orientacji Czytelnika wywód swój chcę rozpocząć od skrótowego przedstawienia życiorysu Hollanda oraz podstaw prawnych pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej.

2. Hellmuth Holland – szkic biograficzny

Holland urodził się 14 czerwca 1898 r. w Gdańsku w rodzinie oficera armii niemieckiej. W latach 1904–1916 uczęszczał do szkoły we Freiburgu Bryzgowijskim, którą ukończył uzyskując świadectwo dojrzałości. W listopadzie 1916 r. został powołany do służby wojskowej, z której zwolniono go w styczniu 1918 r. Po miesiącu rozpoczął studia prawnicze na Uniwersytecie we Freiburgu, które ukończył w 1920 r. Był aplikantem w Sądzie Krajowym we Freiburgu. W 1923 r. objął stanowisko sędziowskie w Sądzie Obwodowym we Freiburgu, w którym zajmował się sprawami cywilnymi. W połowie 1924 r. został przeniesiony na równorzędne stanowisko do Sądu Obwodowego w Karlsruhe. W 1926 r. trafił do prokuratury w Konstancji, a pod koniec 1927 r.

⁶ K. Graczyk, *Sąd Specjalny w Stanisławowie (Sondergericht Stanislau) i jego przewodniczący (1941–1944). Pod znakiem eksterminacji*, „Studia nad Totalitaryzmami i Wiekiem XX” 2023, t. 7, s. 46–78.

⁷ M. Becker, *Mitstreiter im Volkstumskampf. Deutsche Justiz in den eingegliederten Ostgebieten 1939–1945*, München 2014, s. 273; E. Kobierska-Motas, *Ekstradycja przestępców wojennych do Polski z czterech stref okupacyjnych Niemiec 1946–1950*, Warszawa 1992, cz. II, s. 28, 163, 241.

do prokuratury przy Sądzie Krajowym w Pforzheim, gdzie awansował. W 1934 r. otrzymał nominację na pierwszego prokuratora Freiburga, na którym to stanowisku pozostawał do września 1941 r.

W 1935 r. wstąpił do Narodowosocjalistycznej Niemieckiej Partii Robotników (NSDAP). We wrześniu 1941 r. został oddelegowany na teren Generalnego Gubernatorstwa (GG), gdzie objął kierownictwo Niemieckiej Prokuratury w Piotrkowie po Paulu Rotherze, który został szefem prokuratury w Stanisławowie⁸. W chwili przybycia Hollanda do Piotrkowa w tamtejszej prokuraturze niemieckiej pracowało czterech innych prokuratorów: Kurt Dietze⁹, Erich Kalthoff¹⁰, Hans Münstermann¹¹ i Wilhelm Schulte¹². Praca Hollanda polegała na występowaniu na rozprawach w charakterze oskarżyciela, kontrolowaniu pracy podległych mu pracowników, występowaniu z wnioskami do policji bezpieczeństwa o wykonanie egzekucji osób skazanych na karę śmierci oraz braniu udziału w egzekucjach. W Piotrkowie pozostał do stycznia 1945 r., do ewakuacji sądownictwa przed Armią Czerwoną. W maju 1945 r. w Wirtembergii został wzięty do niewoli przez wojska francuskie i wywieziony do Francji, gdzie przebywał w obozie jenieckim do marca 1947 r. Po zwolnieniu z obozu powrócił do miejscowości

⁸ *Personalmeldungen*, „Krakauer Zeitung” z 23.04.1942 r.

⁹ W NSDAP od 1933 r. W 1940 r. został przyjęty do niemieckiej prokuratury. Do GG przybył jako poręczony prokurator w 1941 r. Przydzielono go do Niemieckiej Prokuratury w Piotrkowie, gdzie był podwładnym Hollanda. Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej Oddział w Łodzi, IPN Ld 503/48, t. 2, Eidesstaatliche Versicherung des Rechtsanwalts und Notars Kurt Dietze vom 13.05.1947, k. 59.

¹⁰ Urodzony 12 października 1902 r. W SA od 1933 r., w NSDAP od 1937 r. Do GG przybył 15 lutego 1941 r. z Dortmundu, gdzie wykonywał zawód adwokata. Pracował jako poręczony prokurator w niemieckich prokuraturach w Piotrkowie, Lublinie i Chełmie. W sierpniu 1944 r. zgłosił się na ochotnika do wojska. AIPN, GK 94/2751, Schreiben des Personalamts der Regierung des Generalgouvernements betr. UK-Stellung des Erich Kalthoff vom 29.08.1944, k. 1; Bundesarchiv Berlin (BA), R 102/282, Personalbogen, k. 1–3.

¹¹ Również był poręczonym prokuratorem. Na terenie GG służył w prokuraturze niemieckiej w Piotrkowie, skąd został odwołany 26 października 1942 r. w związku z powołaniem do służby wojskowej. *Personalmeldungen*, „Krakauer Zeitung” z 09.06.1942 r.

¹² Urodzony 6 lipca 1904 r. W SA od 1934 r., w NSDAP od 1937 r. W GG był poręczonym prokuratorem – najpierw w Piotrkowie, następnie w Chełmie (gdzie był kierownikiem prokuratury), ponownie w Piotrkowie oraz w Częstochowie, gdzie awansowano go na prokuratora. BA, R 3001/84075, Verzeichnis der Richter und Staatsanwälte, bp; *Personalmeldungen*, „Krakauer Zeitung” z 03.02.1942 r.; *Personalmeldungen*, „Krakauer Zeitung” z 10.05.1942 r.; *Personalmeldungen*, „Krakauer Zeitung” z 20.01.1943 r.; *Personalmeldungen*, „Krakauer Zeitung” z 18.04.1944 r.

Gammertingen we francuskiej strefie okupacyjnej, gdzie pracował jako pomocnik adwokacki. W marcu 1948 r. został aresztowany przez francuską żandarmerię, skąd we wrześniu 1948 r. wydano go Polsce¹³.

3. Podstawy prawne odpowiedzialności karnej w prawie polskim

W Polsce wytoczono Hollandowi dwa procesy karne, w efekcie których został skazany za dwa różne czyny zabronione, kwalifikowane na podstawie art. 1 i 2 tzw. dekretu sierpniowego, czyli dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 31 sierpnia 1944 r. o wymiarze kary dla faszystowsko-hitlerowskich zbrodniarzy winnych zabójstw i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami oraz dla zdrajców Narodu Polskiego¹⁴. Dekret sierpniowy był podstawowym aktem normatywnym stanowiącym podstawę do rozliczeń z okresem okupacji niemieckiej w powojennej Polsce. Przewidywał karę śmierci za zabójstwa, znęcanie się oraz wszelkie formy prześladowania ludności cywilnej i jeńców wojennych, za donosicielstwo do władz okupacyjnych, a także karę więzienia za szantaż z żądaniem okupu za poniechanie donosu do władz niemieckich¹⁵.

W sprawie Hollanda zastosowano brzmienie dekretu sierpniowego określone tekstem jednolitym z 1946 r.¹⁶ Art. 1 dekretu sierpniowego stanowił wówczas: „Kto, idąc na rękę władzy państwa niemieckiego lub z nim sprzymierzonego: 1) brał udział w dokonywaniu zabójstw osób spośród ludności cywilnej albo osób wojskowych lub jeńców wojennych, 2) przez wskazanie lub ujęcie działań na szkodę osób ze względów politycznych, narodowościowych, wyznaniowych lub rasowych poszukiwanych

¹³ AIPN, IPN Ld 503/48, t. 4, Protokół przesłuchania podejrzanego Hellmutha Hollanda z 28.05.1953 r., k. 7–11.

¹⁴ Dz.U. z 1944 r., nr 4 poz. 16.

¹⁵ A. Lityński, *Historia prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2013, s. 115; idem, *O prawie i sądach początków Polski Ludowej*, Białystok 1999, s. 63–64; P. Kładoczny, *Prawo jako narzędzie represji w Polsce Ludowej (1944–1956). Prawna analiza kategorii przestępstw przeciwko państwu*, Warszawa 2004, s. 176–180; L. Kubicki, *Zbrodnie z okresu II wojny światowej w świetle prawa polskiego*, [w:] *System prawa karnego. O przestępstwach w szczególności*, red. I. Andrejew, L. Kubicki, J. Waszczyński, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985, t. IV, cz. 1, s. 153–157; L. Kubicki, *Zbrodnie wojenne w świetle prawa polskiego*, Warszawa 1963, s. 37, 63–67.

¹⁶ Tekst jedn.: Dz.U. 1946 nr 69, poz. 377.

lub prześladowanych przez władze, podlega karze śmierci”¹⁷. Powyższe sformułowanie „udział w dokonywaniu zabójstw” interpretowano w orzecznictwie szeroko – zarówno jako podżeganie i pomocnictwo, jak też uczestnictwo w policyjnych sądach doraźnych¹⁸, ponadto należało pod tym pojęciem rozumieć „nie tylko takie czynne wystąpienia sprawcy, które bezpośrednio powodują śmierć mordowanych ofiar, a więc pozostają w ścisłym przyczynowym związku z fizycznym aktem zabójstwa, lecz również takie działania, które nie przyczyniając się bezpośrednio do zabójstwa, stanowią jednak pewną pomoc i poparcie dla bezpośredniego sprawcy”¹⁹.

Natomiast art. 2 dekretu sierpniowego w ówczesnym brzmieniu przewidywał karę więzienia na czas nie krótszy niż 3 lata lub dożywotniego albo karę śmierci dla tego, kto idąc na rękę władzy państwa niemieckiego lub z nim sprzymierzonego działał w inny sposób lub w innych okolicznościach niż przewidziane w art. 1 dekretu sierpniowego na szkodę państwa polskiego, polskiej osoby prawnej, osób spośród ludności cywilnej lub osób wojskowych albo jeńców wojennych. Na podstawie art. 2 pociągnięto do odpowiedzialności karnej np. niemieckiego policjanta konwojującego jeńców wojennych oraz aktywistę „Goralenvolku”²⁰.

4. Pierwsze postępowanie karne

Działania strony polskiej w 1946 r. zostały zainicjowane poufnym pismem z Ambasady RP w Paryżu, w którym informowano, że w obozie jenieckim w Tulle we Francji znajduje się Hellmuth Holland, co do którego zachodzi uzasadnione podejrzenie, że jest zbrodniarzem wojennym. Ze względu na jego starania o zwolnienie z obozu, ambasada pilnie prosiła piotrkowską prokuraturę o informację, czy należy wystąpić do rządu francuskiego o ekstradycję²¹. W kolejnych miesiącach Prokuratura Sądu Okręgowego

¹⁷ A. Pasek, *Przestępstwa okupacyjne w polskim prawie karnym z lat 1944–1956*, Wrocław 2002, s. 73–74.

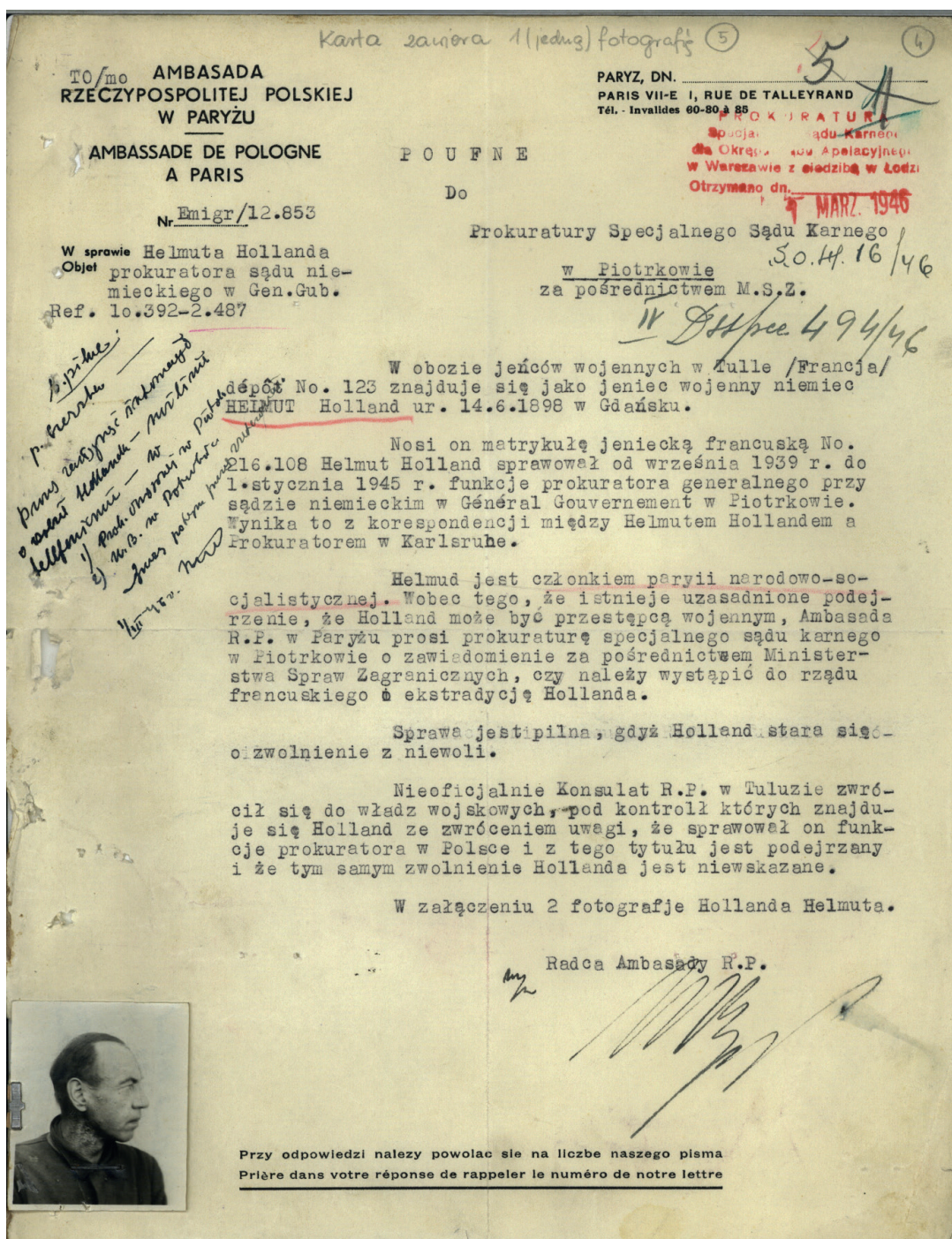
¹⁸ A. Lityński, *O prawie i sądach*, s. 64.

¹⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 1965 r., sygn. IV KR 98/65, OSNKW 1965/11/133, LEX nr 121217.

²⁰ A. Lityński, *O prawie i sądach...*, s. 65.

²¹ AIPN, IPN Ld 503/48, t. 3, Pismo Ambasady RP w Paryżu do Prokuratury Specjalnego Sądu Karnego w Piotrkowie (sic!), b.d., k. 4. Pismo nie zostało opatrzone datą, natomiast z prezentaty wynika, że wpłynęła do adresata w marcu 1946 r.

w Piotrkowie gromadziła materiał dowodowy na temat Hollanda, w szczególności przesłuchiwała świadków mających wiedzę na temat jego działalności w Piotrkowie, na przykład polskich adwokatów dopuszczanych do występowania przed Sądem Specjalnym w Piotrkowie, kierownika polskiej prokuratury w Piotrkowie, pracownika piotrkowskiego więzienia czy tłumacza oddelegowany do sądu niemieckiego.



Ilustracja 1. Pismo Ambasady RP w Paryżu do Prokuratury Specjalnego Sądu Karnego w Piotrkowie (sic!). Źródło: Oddziałowe Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej w Łodzi

Wniosek ekstradycyjny Hollanda, przygotowany przez Prokuratora Sądu Okręgowego w Piotrkowie z 27 stycznia 1947 r., zawierał dwa zarzuty: 1) działania na szkodę ludności cywilnej przez wydawanie, wbrew obowiązującemu na terenie GG ustawodawstwu, zarządzeń odnośnie do aresztowania Polaków bez uprzedniego sądowego przesłuchania, osadzenia nieletnich w więzieniach, wydawania bez rozprawy nakazów karnych, opiewających na kary pozbawienia wolności do lat dwóch, wydawania organom administracji więziennej poleceń stosowania represji względem osób, które zamierzały wnieść sprzeciw od takich nakazów, wydawania organom gestapo i żandarmerii poleceń wymuszania zeznań od podejrzanych i świadków za pomocą bicia, wywierania presji na sędziów sądu niemieckiego w kierunku najsurowszego wymiaru kary dla Polaków oraz zarządzanie głodzenia aresztantów w podległym jego nadzorowi więzieniu; 2) brania udziału w organizacji przestępczej – NSDAP²².

W styczniu 1948 r. w Baden-Baden Holland został przesłuchany przez mjr. Stanisława Pławskiego z Polskiej Misji Wojskowej, który następnie wydał postanowienie o uznaniu go za przestępcę wojennego i przestępcę przeciwko ludzkości, wpisaniu na listę zbrodniarzy wojennych oraz przekazaniu władzom polskim dla wszczęcia postępowania sądowego na zasadzie prawa polskiego²³. W toku przesłuchania Holland zaprzeczał stawianym zarzutom. We wrześniu 1948 r. znalazł się na terenie Polski, po czym został przekazany do właściwości prokuratora Sądu Okręgowego w Piotrkowie²⁴. Jego przesłuchanie w charakterze podejrzanego odbyło się w Piotrkowie 10 listopada 1948 r. Holland kreował się na osobę bardzo przyjazną Polakom, z tego powodu miał mu być niechętny gubernator radomski Ernst Kundt. Twierdził, że podczas swojej działalności podczas okupacji sprzeciwiał się wysyłaniu zatrzymanych przez policję do obozów koncentracyjnych i rzekomo był bezradny wobec zabierania więźniów do obozów koncentracyjnych po odbyciu kary²⁵.

W grudniu 1948 r. prokurator Zbigniew Błotnicki sporządził akt oskarżenia przeciwko Hollandowi, w którym zarzucono mu, że: „od września 1941 r. do 17 stycznia 1945 r.,

²² AIPN, IPN Ld 503/48, t. 3, Wniosek ekstradycyjny w sprawie Hellmutha Hollanda z 27.01.1947 r., k. 59.

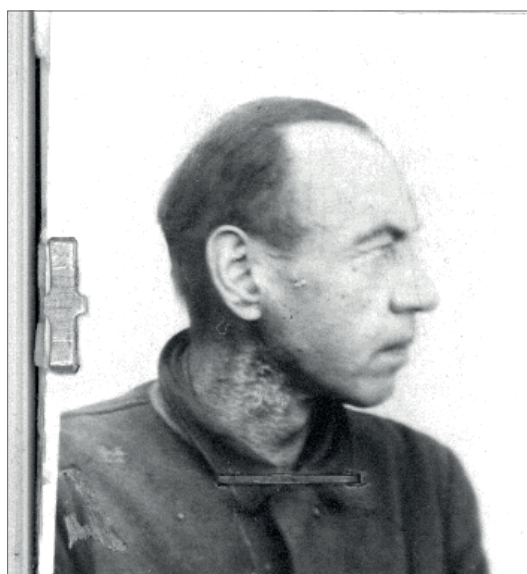
²³ AIPN, IPN Ld 503/48, t. 2, Protokół przesłuchania Hellmutha Hollanda z 23.01.1948 r., k. 41; Postanowienie z 13.05.1948 r., k. 43.

²⁴ AIPN, IPN Ld 503/48, t. 2, Wyciąg z zarządzenia nr. 33 z 31.12.1948 r., k. 53.

²⁵ AIPN, IPN Ld 503/48, t. 3, Protokół przesłuchania podejrzanego Hellmutha Hollanda z 10.11.1948 r., k. 73–77.

na stanowisku kierownika prokuratury niemieckiego Specjalnego Sądu Karnego w Piotrkowie²⁶, idąc na rękę władzy państwa niemieckiego, działał na szkodę Narodu Polskiego i osób spośród ludności cywilnej przez: wydawanie, wbrew obowiązującym przepisom niemieckich ustaw karnych, zarządzeń odnośnie aresztowania Polaków, bez uprzedniego sądowego przesłuchania, wydawanie, wbrew tymże przepisom, nakazów karnych, zawierających kary pozbawienia wolności do lat dwóch, wydanie organom administracji więziennej poleceń stosowania represji względem osób, które zamierzały wnieść sprzeciw od takich nakazów, wydawanie poleceń wymuszania zeznań za pomocą bicia, wywieranie presji na sędziów niemieckich w kierunku najsurowszego wymiaru kary dla Polaków, kwalifikowanie przestępstw popełnionych przez Polaków pod surowsze przepisy ustaw karnych, zarządzanie głodzenia aresztantów w podległym jego nadzorowi więzieniu, kierowanie obywateli polskich do niemieckich obozów koncentracyjnych, przekazywanie do dyspozycji gestapo spraw osób, w stosunku do których brak było podstaw do wszczęcia postępowania sądowego, w następstwie czego osoby te kierowane były do obozów koncentracyjnych”.

Czyn ten został zakwalifikowany w akcie oskarżenia na podstawie art. 2 dekretu sierpniowego²⁷.



Ilustracja 2. Fotografia Hellmutha Hollanda. Oddziałowe Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej w Łodzi

²⁶ Chodziło o Sąd Specjalny w Piotrkowie (*Sondergericht Petrikau*).

²⁷ AIPN, IPN Ld 503/48, t. 3, Akt oskarżenia przeciwko Hellmuthowi Hollandowi z 11.12.1948 r., k. 128–129.

Uzasadnienie aktu oskarżenia jest użyteczne nie tylko z punktu widzenia sprawy Hollanda, ale także dla badań nad działalnością Sądu Specjalnego w Piotrkowie i w ogóle nad sądownictwem niemieckim w GG. Wynika z niego, że pierwszy szef Prokuratury przy Sądzie Specjalnym w Piotrkowie – Paul Rother – nie był wrogo nastawiony do Polaków i dzięki staraniom kierownika polskiej prokuratury Edmunda Lauterera zgodził się, aby policja polska wszystkie sprawy kierowała najpierw do prokuratury polskiej, a ta dopiero po selekcji przesyłała prokuratorowi niemieckiemu te sprawy, które miały należeć do właściwości sądu specjalnego. Umożliwiło to wniesienie spraw wielu Polaków do sądownictwa polskiego z pominięciem sądownictwa niemieckiego.

Stan ten uległ zmianie z chwilą zastąpienia Rothera przez Hollanda we wrześniu 1941 r. Holland uchylił bowiem dotychczasowe zarządzenie, wskutek czego wszystkie sprawy były przesyłane od razu do prokuratury niemieckiej, która po selekcji tylko niewielki odsetek spraw, o małym znaczeniu, odstępowała prokuraturze polskiej. Działo się to ze szkodą dla polskich podsądnych. Wbrew twierdzeniom Hollanda, na podstawie zeznań świadków ustalono, że był on wielkim wrogiem Polaków, uchodził za człowieka bez skrpułów i postrach ludności polskiej. Mówił o tym, że państwo polskie powinno być dawno wymazane z mapy świata, a jedyną słuszną karą dla Polaków była kara śmierci. Dezawuował zeznania polskich świadków, oświadczając na rozprawach, że nie zasługują na wiarę, ponieważ są Polakami. Holland miał bardzo duży wpływ na orzecznictwo Sądu Specjalnego w Piotrkowie, który prawie zawsze wymierzał kary zgodnie z jego wnioskami, zaś w uzasadnieniach wyroków powtarzał jego wywody. W przypadku sędziów uznawanych za łagodnych w stosunku do Polaków, np. Wenera Schultza, Holland powodował przeniesienie. Dalej wskazano, że nie przestrzegał przepisów niemieckich ustaw obowiązujących w GG, bowiem zatrzymanych Polaków, w odróżnieniu od Niemców, nie doprowadzano do sędziego na przesłuchanie celem wydania nakazu aresztowania, lecz albo wprost do więzienia, albo do sekretariatu prokuratury, gdzie urzędnik kancelaryjny wydawał nakaz przyjęcia do więzienia.

Osobno opisano kwestię wydawania przez Hollanda nakazów karnych do dwóch lat więzienia, tj. powyżej granicy przewidzianej dla tej formy ukarania. Na polecenie Hollanda strażnicy więzienni zniechęcali do wnoszenia sprzeciwów przy doręczaniu nakazów karnych, grożąc represjami, zwłaszcza zaostreniem kary pierwotnie określonej w nakazie karnym. Holland wymierzał surowe kary w postępowaniu

nakazowym, co poparto przykładem ukarania grupy młodych ludzi (między 15 a 19 lat) za kradzież nici, podszewki i dodatków krawieckich na wielomiesięczne kary (od sześciu do dziesięciu miesięcy więzienia). Ten wymiar kary dotyczył polskich sprawców, ponieważ dwóch folksdojczów Holland nie objął nakazem karnym, lecz wniósł akt oskarżenia, żądając kary trzech miesięcy więzienia. W dwóch innych sprawach przeciwko Polakom Holland wymierzył za ubój nakazem karnym jednocześnie karę więzienia oraz grzywny, choć procedura niemiecka nie dopuszczała w tym wypadku wymierzenia dwóch kar jednocześnie. W sprawach przeciwko Polakom, którzy ukończyli zaledwie 14 rok życia, Holland nie przestrzegał przepisów ustawy o sądach dla nieletnich z 16 lutego 1923 r. (*Jugendgerichtsgesetz vom 16. Februar 1923*)²⁸, zamykając ich nawet za drobne przewinienia do więzienia i wymierzając kary więzienia nakazami karnymi, choć w ich przypadku w nakazie karnym można było wymierzyć jedynie grzywnę.

Holland dopuszczał się również nadużyć w sferze postępowania dowodowego. Świadków obrony, po odroczeniu rozprawy, polecał żandarmerii „wnikliwie przestuchać”, co oznaczało zastraszenie poprzez stosowanie siły fizycznej. Ludzie ci żalili się później, że nie mogli zeznawać na korzyść obrony, ponieważ bili ich żandarmi. Podejrzani Polacy również byli bici, zaś na rozprawach Holland twierdził, że Polak bez bicia nigdy nie przyzna się do winy. W związku ze sprawowaniem przez pewien okres nadzoru nad piotrkowskim więzieniem przez Hollanda opisano bardzo złe warunki tam panujące, głodówki, zakaz przesyłania paczek dla więźniów oraz surowy reżim, w ramach którego za najmniejsze uchybienia polskich strażników więziennych Holland wymierzał surowe kary, a trzech strażników wystął nawet do obozów koncentracyjnych. Za symptomatyczne dla postawy Hollanda uznał Błotnicki wyrażenie w nadzwyczajnym sprzeciwie od wyroku uniewinniającego ks. Zygmunta Wertyńskiego, proboszcza z Koluszek oskarżonego o fałszerstwo dokumentów dotyczących ślubu, gdzie niemiecki prokurator napisał, że sąd nie powinien wierzyć świadkom polskim, gdyż ogólnie znany jest bigoteryjny i kłamliwy charakter Polaków.

Holland dezawuował z podobnych powodów opinie biegłych lekarzy-Polaków. *In fine* aktu oskarżenia wskazano, że do zarzucanych czynów Niemiec nie przyznał się, broniąc się różnymi twierdzeniami, np. że głodzenia więźniów nie stosował, a kary

²⁸ RGL. 1923, s. 135.

w nakazach karnych wymierzał w granicach ustawowych. Ponadto oświadczył, że nie miał wpływu na niemieckich sędziów, w GG nie było sądów dla nieletnich, dlatego stosował przepisy ogólne, zaś przed jego przybyciem na teren GG nie wydawano postanowień o tymczasowym aresztowaniu, dlatego on też się do tego nie stosował, zaś obozy koncentracyjne uważał za hańbę i nikogo tam nie kierował²⁹.

Na początku stycznia 1949 r., po zapoznaniu się z przetłumaczonym na j. niemiecki aktem oskarżenia, Holland złożył wniosek dowodowy o wyznaczenie obrońcy z urzędu, włączenie do akt sprawy zaprzysiężonych oświadczeń Herberta Wollmanna (kierownika Wydziału Sprawiedliwości w Dystrykcie Radomskim), Seydewitza (sędziego Sądu Specjalnego w Piotrkowie) i Dietze (podwładnego z prokuratury w Piotrkowie) oraz przesłuchanie szeregu świadków zamieszkałych w Niemczech³⁰. Wniosek dowodowy o wezwanie świadków został oddalony, ponieważ świadkowie znajdowali się w Niemczech, w różnych strefach okupacyjnych i nie mogli stawić się na rozprawie, zaś przepisy procedury karnej nie przewidywały przesłuchiwania świadków przez sąd przed rozprawą w trybie, o jakim pisał oskarżony w podaniu. Ponadto zeznania Wollmanna, Seydewitza i Dietze podlegały ujawnieniu na rozprawie, zaś pozostali świadkowie mieli stwierdzić podobne okoliczności³¹.

Rozprawa rozpoczęła się 16 marca 1949 r. pod przewodnictwem Wiceprezesa Sądu Okręgowego w Piotrkowie Wróblewskiego, przy udziale ławników: Bronisława Banaszkiwicza i Tadeusza Nowakowskiego. Ze względu na ramy artykułu chcę omówić jedynie istotniejsze kwestie, które wyniknęły w jej toku. Po odczytaniu aktu oskarżenia z uzasadnieniem Holland oświadczył, że do zarzucanego mu czynu nie przyznaje się i wyjaśnił kilka kwestii, np. to że do GG został przeniesiony wbrew swojej woli, po objęciu funkcji zastał chaos, dużą liczbę spraw niezatwierdzonych, w tym dotyczące osób od dłuższego czasu osadzonych w więzieniu, co do których nie założono nawet akt. W zakresie zarzutu dotyczącego aresztowania bez przesłuchania sądowego, to rozróżnił okres do 24 października 1942 r. i po tej dacie. W pierwszym przypadku bez sądowego przesłuchania nie mogło nastąpić

²⁹ AIPN, IPN Ld 503/48, t. 3, Akt oskarżenia przeciwko Hellmuthowi Hollandowi z 11.12.1948 r., k. 129–134.

³⁰ AIPN, IPN Ld 503/48, t. 3, Podanie z 06.01.1949 r., k. 142–146.

³¹ AIPN, IPN Ld 503/48, t. 3, Wyciąg z protokołu wspólnego posiedzenia niejawnego z 23.01.1949 r., k. 164.

aresztowanie, w drugim obowiązywało już nowe prawo, uprawniające prokuratora do aresztowania i nakazania osadzenia w więzieniu zatrzymanej osoby bez sądowego przesłuchania. Utarta praktyka w całym GG była jednak od początku taka, żeby aresztować bez sądowego przesłuchania i nakazu, a więc niezgodna z prawem. Zmiana z 24 października 1942 r. polegała jedynie na zalegalizowaniu wcześniej bezprawnego postępowania. Holland wyparł się wydawania nakazów karnych wobec Polaków zawierających nawet dwuletnią karę więzienia oraz zwrócił uwagę na pewne odrębności między prawem niemieckim obowiązującym w III Rzeszy a prawem niemieckim obowiązującym w GG.

Wskazał również, że co prawda prawo GG zabraniało podwójnego karania, jednak par. 27a niemieckiego kodeksu karnego umożliwiał dodatkowe orzeczenie grzywny obok kary pozbawienia wolności, jeśli sprawca działał z chęci zysku. Kategorycznie zaprzeczył stosowaniu represji względem osób chcących wnieść sprzeciw od nakazu karnego, natomiast o pobiciu podejrzanych lub świadków miał dowiadywać się dopiero na rozprawach sądowych – wówczas cofał akt oskarżenia, piętnował tego rodzaju metody a przeciwko podejrzany policjantom wszczynał sprawy, które jednak podlegały sądownictwu policyjnemu. Wyparł się wywierania presji na sędziów niemieckich, surowszego kwalifikowania przestępstw przeciwko Polakom, a także głodzenia aresztantów. Nie przyznał się również do zarzutu kierowania Polaków do obozów koncentracyjnych.

Po zarządzeniu przez przewodniczącego rozprawy postępowania dowodowego przesłuchano ośmiu świadków. Zeznawali oni, że przewodniczący Sądu Specjalnego w Piotrkowie, Willy Woyte, był uważany za kata i pozostawał pod wpływem Hollanda, wrogo nastawionego do ludności polskiej. W orzecznictwie retroaktywnie stosowano przepisy dotyczące przestępców recydywistów, dużo było także spraw o pomoc Żydom. Holland mocno utrudniał pracę adwokatom, choć podczas rozpraw zachowywał się wyjątkowo grzecznie. Adwokat Wacław Ziętek mówił o tym, że w sprawach rozpatrywanych przez Sondergericht o nielegalne opuszczenie getta nastąpiły tylko 2–3 uniewinnienia, natomiast w pozostałych wymierzono karę śmierci. Ziętek swoją praktykę w tych sprawach oszacował na 50–60 przypadków. Powiedział również o tym, że Holland skasował w więzieniu kaplicę i stanowisko kapelana więziennego. Inni świadkowie wskazywali, że niemiecki prokurator ukrócił występowanie Polaków z wolnej stopy, co było regułą za Rothera i zniechęcał do wnoszenia sprzeciwów od nakazów karnych pod groźbą kary dwa razy wyższej.

Zakazał także przyjmowania paczek przez więźniów. Opisywana rozprawa została odroczone ze względu na usprawiedliwione niestawiennictwo dwójki świadków³².

Przesłuchania wznowiono 30 marca 1949 r. Zeznający świadkowie opisali skazanie przy udziale Hollanda upośledzonego polskiego chłopca za kradzież główki kapusty z gospodarstwa folksdojczy na rok więzienia. Zmarł on wkrótce po odbyciu kary z wycieńczenia. W przypadku dwóch kobiet, które nie stawiły się, odczytano ich zeznania. Co istotne, o przesłuchanie jednej z nich zawnioskował sam Holland, chodziło bowiem o Polkę, u której zamieszkiwał w Piotrkowie. Jej świadectwo nie było dla niego korzystne – określiła go jako „wielkiego służbistę” i wroga narodu polskiego³³. Odczytano również zeznania świadków zamieszkałych w Niemczech. W końcowym wniosku oskarżyciel zmodyfikował swoje zarzuty stosownie do wyników postępowania dowodowego oraz zawnioskował o wymierzenie kary siedmiu lat więzienia. obrońca wniósł o uniewinnienie, względnie wymierzenie łagodnej kary. Sam oskarżony natomiast prosił o uniewinnienie³⁴.

Wyrokiem z 30 marca 1949 r. Hellmuth Holland został uznany winnym tego, że od 13 września 1941 r. do 17 stycznia 1945 r. w Piotrkowie na stanowisku kierownika prokuratury niemieckiego sądu specjalnego, idąc na rękę władzy państwa niemieckiego, działał na szkodę narodu polskiego i osób spośród ludności cywilnej przez: wydawanie organom administracji więziennej poleceń stosowania represji względem osób, które zamierzały wnieść sprzeciw od nakazów karnych, wydawanie poleceń wymuszania zeznań za pomocą bicia, wywieranie presji na sędziów niemieckich w kierunku najsurowszego wymiaru kary dla Polaków i kwalifikowanie przestępstw popełnionych przez Polaków pod surowsze przepisy ustaw karnych i na mocy art. 2 dekretu sierpniowego skazany na karę sześciu lat więzienia z utratą praw publicznych i obywatelskich praw honorowych na trzy lata oraz przepadek całego mienia, przy zaliczeniu aresztu tymczasowego w okresie od 21 marca 1948 r. do 30 marca 1949 r.³⁵

³² AIPN, IPN Ld 503/48, t. 3, Protokół rozprawy głównej z 16.03.1949 r., k. 293–314.

³³ AIPN, IPN Ld 503/48, t. 3, Protokół przesłuchania świadka z 03.12.1948 r., k. 115–116.

³⁴ AIPN, IPN Ld 503/48, t. 3, Protokół rozprawy głównej z 30.03.1949 r., k. 338–345.

³⁵ AIPN, IPN Ld 503/48, t. 3, Sentencja wyroku z 30.03.1949 r., k. 359–360.

Z uzasadnienia wyroku wynika, że po wysłuchaniu wyjaśnień oskarżonego, rozważeniu zeznań świadków (przesłuchanych na rozprawie oraz odczytanych) oraz po rozpatrzeniu treści ujawnionych w toku przewodu sądowego dokumentów, Sąd Okręgowy w Piotrkowie uznał część z zarzutów za potwierdzone. Za potwierdzone uznano działanie na szkodę osób spośród ludności cywilnej, w szczególności poprzez polecenie władzom więziennym stosowania represji względem tych osób, które zamierzały skorzystać z przysługującego im prawa sprzeciwu względem nakazu karnego. Świadek zeznający w trakcie procesu stwierdził, że słyszał w kilkudziesięciu przypadkach pouczenie przy doręczeniu nakazów karnych, że w razie wniesienia sprzeciwu kara będzie dwukrotnie wyższa. Z kolei jeden z adwokatów wskazał, że na rozprawach toczących się po sprzeciwie Holland rzeczywiście żądał wyższej kary niż przewidziana w nakazie karnym, a dzięki wpływowi, jaki wywierał na sąd, wymierzano właśnie takie kary. Za udowodnione uznano również polecenie wymuszania zeznań, o czym przesądziło świadectwo polskiego adwokata. Analogicznie było w przypadku zarzutu wywierania presji na sędziów niemieckich, na co wskazywał szereg okoliczności, w tym zeznania polskiego prokuratora i polskich adwokatów dotyczące rozmów np. z przeniesionym z Piotrkowa sędzią Schultzem. Podobnie rzecz wyglądała z zarzutem kwalifikowania czynów Polaków pod surowsze przepisy, przy czym sąd uznał za takowe m.in. wymierzanie grzywny obok kary więzienia wbrew przepisom obowiązującym w GG. W ocenie sądu powyższe czyny wyływały z wrogiego ustosunkowania się oskarżonego do Polaków, który nie ograniczał się tylko do bezwzględnego stosowania surowych przepisów niemieckich, lecz w swoim postępowaniu i wystąpieniach ujawniał swe nieprzejednane i bezlitosne nastawienie wobec ludności polskiej. Wskazywał na to szereg świadectw.

Odmienne opinie o osobie oskarżonego, jego poglądach i działalności urzędowej wyrazili Wollmann, Seydewitz, Dietze i Bader, jednak – co istotne – przy ich ocenie sąd miał na względzie, że byli to zwierzchnicy, współpracownicy lub podwładni Hollanda, współodpowiedzialni za jego postępowanie i dlatego stronnicy. Sąd uznał też za możliwe, że dla władz niemieckich postępowanie Hollanda jako prokuratora było za mało bezwzględne i surowe i że nawet jego przełożeni byli z jego surowości niezadowoleni. Względy te nie mogły jednak stanowić kryterium przy ocenie działalności Hollanda.

Za nieudowodnione natomiast sąd uznał zarzuty dotyczące stosowania aresztu bez przesłuchania sądowego wbrew przepisom. Zarzut ten odpadał zupełnie po dacie

24 października 1942 r. w związku z przeprowadzonymi zmianami w ustawodawstwie GG, w którym upoważniono prokuratorów do wydawania zarządzeń o aresztowaniu. Jeśli zaś chodzi o okres wcześniejszy, to sąd uznał, że twierdzeń obronnych oskarżonego nie udało się obalić w toku postępowania dowodowego. Dodatkowo Holland w tym obszarze po objęciu funkcji miał przyczynić się do pewnego uporządkowania, likwidując zaległości w sprawach aresztanckich po swoim poprzedniku, przyspieszając ich bieg i zwalniając aresztowanych bez podstaw. Oceniono, że w takim stanie faktycznym brak było wystarczających podstaw do uznania, że niezachowanie w pierwszym okresie urzędowania (przed 24 października 1942 r.) formalności przy aresztowaniu oskarżonych wynikało z zamiaru działania na ich szkodę. Nie potwierdzono zarzutu, jakoby Holland z naruszeniem przepisów wymierzał nakazami karnymi wyższe kary, niż to było dopuszczalne – sam zainteresowany zaprzeczył, nie stwierdził tego żaden świadek, a w zgromadzonym materiale dowodowym brakowało tego rodzaju nakazów karnych. Nie ostał się także zarzut głodzenia osób osadzonych w piotrkowskim więzieniu. Świadkowie zeznali co prawda o wstrzymaniu doręczenia więźniom paczek żywnościowych na polecenie Hollanda, co rzekomo było motywowane chęcią uniknięcia przemytu przedmiotów niedozwolonych. Skutkowało to pogorszeniem sytuacji żywnościowej więźniów, jednak nie było to równoznaczne z poleceniem głodzenia więźniów. Oddalono też z braku dowodów zarzut kierowania obywateli polskich do obozów koncentracyjnych oraz przekazywania do dyspozycji Gestapo spraw osób, w stosunku do których nie było podstaw do wszczęcia postępowania sądowego³⁶. Wyrok powyższy został zaskarżony kasacją, którą Sąd Najwyższy oddalił wyrokiem z 23 lipca 1949 r.³⁷

5. Drugie postępowanie karne

Sprawa Hollanda na tym jednak się nie zakończyła. W latach 50. w Ministerstwie Bezpieczeństwa Publicznego w Warszawie prowadzono śledztwa dotyczące służby w szeregach policji granatowej oraz zbrodni niemieckich popełnionych na obywatelach polskich. W jednym z nich przesłuchiwano w charakterze podejrzanych policjantów granatowych z Piotrkowa. Wskazywali oni na udział prokuratora niemieckiego Hollanda w egzekucjach przeprowadzanych w lasach pod Piotrkowem. Wątek jego dotyczący

³⁶ AIPN, IPN Ld 503/48, t. 3, Sentencja wyroku z 30.03.1949 r., k. 359–368.

³⁷ AIPN, IPN Ld 503/48, t. 3, Wyrok Sądu Najwyższego z 23.07.1949 r., k. 374–377.

został wyłączony do odrębnego prowadzenia³⁸. W ten sposób odbywający karę więzień stał się ponownie przedmiotem zainteresowania polskiego wymiaru sprawiedliwości oraz podmiotem nowego postępowania karnego.

Podczas kolejnych przesłuchań Holland opowiadał o nowych, wcześniej nieznanych aspektach swojej działalności w Piotrkowie. Opisał przykładowo egzekucję pod koniec 1942 r. lub na początku 1943 r. kobiety i mężczyzny skazanych przez Sąd Specjalny w Piotrkowie na karę śmierci za przechowywanie Żyda, który uciekł z getta (wraz z nimi skazano jeszcze jedną kobietę, wdowę po polskim oficerze, której jednak w drodze łaski zamieniono karę śmierci na 2 lata więzienia). Jako prokurator był obecny na miejscu egzekucji w lesie pod Piotrkowem wraz z komendantem policji ochronnej, protokolantem, tłumaczem języka niemieckiego oraz grupą granatowych policjantów, którzy rozstrzelali skazańców. Ich zwłoki zostały następnie zakopane³⁹. Wyroki śmierci parokrotnie były również wykonywane przez straż więzienną na terenie więzienia w Piotrkowie⁴⁰. Holland opowiadał o wykonaniu kary śmierci wymierzonej przez Sondergericht Petrikau sześciu lub siedmiu Żydom za nielegalne opuszczenia getta oraz dalszych piętnastu na sesji wyjazdowej w Tomaszowie, których oskarżał prokurator Münstermann i którzy w Tomaszowie zostali straceni w jego obecności. Holland pamiętał, że na przestrzeni 1942 r. prowadził dużo spraw obywateli polskich narodowości żydowskiej, którzy uciekli z getta, zaś w okresie likwidacji getta piotrkowskiego spraw sądowych w ogóle się nie prowadziło. Z kolei fama publiczna, do której odwoływał się jeden ze świadków, mówiła o nim jako o „ludożercy”⁴¹.

Pod koniec sierpnia 1953 r. przygotowano akt oskarżenia. Hollandowi zarzucono w nim, że:

„Od września 1941 r. do początku 1944 r. jako kierownik niemieckiej prokuratury Sądu Specjalnego idąc na rękę władzy państwa hitlerowskiego, brał udział w dokonywaniu

³⁸ AIPN, BU 0330/236, t. 19, Postanowienie o wyłączeniu materiałów śledztwa z 25.08.1953 r., k. 330–331.

³⁹ AIPN, IPN Ld 503/48, t. 4, Protokół przesłuchania podejrzanego Hellmutha Hollanda z 09.04.1953 r., k. 3–5.

⁴⁰ AIPN, IPN Ld 503/48, t. 4, Protokół przesłuchania podejrzanego Hellmutha Hollanda z 19.06.1953 r., k. 22.

⁴¹ AIPN, IPN Ld 503/48, t. 4, Protokół przesłuchania podejrzanego Hellmutha Hollanda z 23.07.1953 r., k. 24–25; Protokół przesłuchania podejrzanego Hellmutha Hollanda z 08.08.1953 r., k. 30–31; Protokół przesłuchania świadka Kazimierza Kostki z 14.08.1953 r., k. 60.

zabójstw osób spośród ludności cywilnej, przez to, że: wydawał polecenia przeprowadzenia egzekucji i asystował przy ich wykonaniu, a w szczególności: a. we wrześniu 1941 r. w Piotrkowie wydał polecenie zastrzelenia n.n. [nieznanego] osobnika oraz był obecny przy wykonaniu egzekucji, b. latem 1942 r. w Piotrkowie wydał polecenie i brał udział w rozstrzelaniu grupy osób narodowości żydowskiej liczącej około 15 osób, c. w tym samym czasie i miejscu wydał polecenie i brał udział w rozstrzelaniu grupy osób narodowości żydowskiej liczącej 6–8 osób, d. przy końcu 1943 r. lub początkiem 1944 r. w Piotrkowie wydał polecenie i brał udział w rozstrzelaniu pracownika poczty o n.n. nazwisku, e. w tym samym miejscu i czasie wydał polecenie i brał udział w rozstrzelaniu dwóch osób n.n. – kobiety i mężczyzny, skazanych za przechowywanie obywatela narodowości żydowskiej”.

Czyny powyższe zakwalifikowano na podstawie art. 1 pkt 1 dekretu sierpniowego. W skardze publicznej opisano m.in. „fakt masowego skazywania na śmierć osób narodowości żydowskiej za wydalanie się z getta i polskiej za udzielenie pomocy Żydom” oraz że Holland przyznał się do zarzucanych mu przestępstw⁴².

Rozprawa główna odbywała się 22 grudnia 1953 r. oraz 20 lutego 1954 r. przed Sądem Wojewódzkim w Łodzi na sesji wyjazdowej w Piotrkowie pod przewodnictwem sędziego Szałańskiego oraz przy udziale ławników Stanisława Kierasia i Heleny Kubas. Funkcję oskarżyciela pełnił ponownie prokurator Błocki. Już na początku rozprawy obrońca Hollanda podniósł zarzut *res iudicata* (rzeczy osądzonej), powołując się na konkretne orzeczenie Sądu Najwyższego. Oskarżony dodał, że wydany został przez władze francuskie celem osądzenia za przestępstwo ściśle określone we wniosku ekstradycyjnym, za które już został osądzony. Prokurator wniósł o oddalenie zarzutu, ponieważ wyrok z 30 marca 1949 r. dotyczył przekroczenia uprawnień posiadanych przez oskarżonego w ramach legalnych ustaw, natomiast obecna sprawa dotyczyła zarzutu dokonywania zabójstw opartych na ustawach hitlerowskich, których przestępczy charakter został uznany przez Trybunał Norymberski. Co do drugiego zarzutu prokurator wskazał, że w dokumencie zawierającym wniosek o wydanie oskarżonego brak zastrzeżenia co do sądenia go tylko za czyn we wniosku wskazany. Podzielając stanowisko prokuratora sąd postanowił przystąpić do rozpoznania sprawy.

Po odczytaniu aktu oskarżenia Holland przyznał się do faktów opisanych w akcie oskarżenia, natomiast nie przyznał się do winy. Wyjaśnił, że zarzucone czyny nie miały

⁴² AIPN, IPN Ld 503/48, t. 1, Akt oskarżenia z 27.08.1953 r., k. 11–15.

charakteru przestępczego, także według ustaw polskich. Argument ten podniósł w przypadku pierwszego zarzucanego czynu, gdyż stracona osoba dopuściła się przestępstwa opisanego w niemieckim kodeksie karnym z 1871 r. (a więc niemającego charakteru rasistowskiego czy narodowościowego). Nie użył go już jednak w kolejnych przypadkach zarzutów dotyczących egzekucji za czyny polegające na nielegalnym opuszczeniu getta oraz udzielaniu schronienia Żydom. W toku postępowania dowodowego przesłuchano policjantów granatowych biorących udział w omawianych egzekucjach, którzy przedstawili szczegóły tych zdarzeń. Oskarżyciel wniósł o karę 12 lat więzienia. W ostatnim słowie Holland oświadczył, że fakty, o które został oskarżony, były znane prokuraturze w toku pierwszego procesu, jednak dopiero teraz prokuratura uznała je za przestępstwo. Prosił o wzięcie pod uwagę, że przez osiem lat jest pozbawiony wolności, że zarzuty podniesione w akcie oskarżenia były zawarte w poprzednim wyroku oraz że dekret sierpniowy utracił moc prawną. obrońca powołał się na art. 5 dekretu sierpniowego, który nie zwalniał z odpowiedzialności karnej w przypadku działania lub zaniechania pod wpływem groźby, rozkazu lub nakazu, jednak przewidywał możliwość nadzwyczajnego złagodzenia kary ze względu na osobę sprawcy lub okoliczności czynu⁴³.

Wyrokiem z 20 lutego 1954 r. Holland został uznany za winnego zarzucanego mu czynu i skazany na karę ośmiu lat więzienia z pozbawieniem praw na okres lat pięciu, przy zaliczeniu tymczasowego aresztowania od 21 marca 1948 r. Z uzasadnienia wyroku wynika, że Holland przyznał się do udziału w egzekucjach na ludności polskiej i żydowskiej wyjaśniając, że był do tego zobowiązany przepisami niemieckiej procedury karnej, przewidującymi obecność prokuratora przy wykonywaniu wyroków śmierci, zatem czyny mu zarzucane pozbawione są cech przestępstwa. Poza tym podniósł zarzut *res iudicata*. W tym zakresie Sąd Wojewódzki w Łodzi zauważył, że w wyroku sądu okręgowego przypisano oskarżonemu czyny polegające na przekraczaniu uprawnień mieszczących się w ramach legalnej działalności – naruszał on swoim postępowaniem przepisy niemieckich ustaw karnych, uznawanych przez prawo międzynarodowe.

Natomiast czyny będące przedmiotem kolejnego procesu dotyczyły przestępstw mających swoje źródło w ustawach przestępczych, zmierzających do eksterminacji narodów podbitych, wydanych w toku okupacji potępionej przez Trybunał Norymberski

⁴³ AIPN, IPN Ld 503/48, t. 1, Protokół rozprawy głównej z 22.12.1953 r., k. 80–82; Protokół rozprawy głównej z 20.02.1954 r., k. 144–166.

jako opartej o plan wojny agresywnej. Ponadto wydane przez władze okupacyjne ustawy były sprzeczne z konwencjami międzynarodowymi, zwłaszcza art. 43 konwencji haskiej z 1907 r. Dalej sąd zauważył, że rozporządzenie o sądach specjalnych w GG z 15 listopada 1939 r. oraz poddanie ich jurysdykcji obywateli za czyny, których ustawodawstwo karne wszystkich krajów nie uznawało za przestępstwo, jak np. opuszczanie getta przez Żydów czy udzielanie im schronienia, uznać należy za ustawę zbrodniczą. Zatem wszelkie popieranie aktów oskarżenia w tego rodzaju sprawach i wykonywanie wydawanych wyroków było działalnością eksterminacyjną, stanowiącą zbrodnię przeciwko ludzkości. W ten sposób sąd uznał winę Hollanda za udowodnioną, natomiast wymierzając karę postanowił ją nadzwyczajnie złagodzić z uwagi na osobowość sprawcy, wychowanie w duchu militarizmu niemieckiego i ślepe posłuszeństwo w stosunku do ustaw i rozporządzeń władz przełożonych⁴⁴.

Wyrok został zaskarżony rewizją, którą wnieśli zarówno prokurator, jak też oskarżony. Rewizja prokuratorska wносиła o uchylenie orzeczenia o zaliczeniu na poczet kary okresu tymczasowego aresztowania, ponieważ w sprawie nie stosowano przeciwko oskarżonemu żadnego środka zapobiegawczego. Rewizja oskarżonego wносиła o uchylenie wyroku i umorzenie postępowania powołując się na to, że czyn przypisany wyrokiem Sądu Wojewódzkiego w Łodzi objęty jest prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego w Piotrkowie. Rozpoznając rewizję Sąd Najwyższy wyrokiem z 26 maja 1954 r. utrzymał w mocy zaskarżony wyrok. Pierwszą rewizję uznano za zasadną, drugą natomiast za bezzasadną. W przypadku drugiej rewizji sąd podkreślił, że różne były zakresy rozpoznania i przypisanych czynów w obu wyrokach (w wyroku sądu piotrkowskiego – dyskryminacja ludności cywilnej kraju okupowanego; w wyroku sądu łódzkiego – udział w zabójstwach osób spośród ludności cywilnej), różna była także ich kwalifikacja prawna. Sąd Najwyższy zgodził się z oceną prawną czynów oskarżonego przez sąd wojewódzki, nawiązując do uprawnień okupanta w świetle konwencji haskiej.

Odwołując się do niemieckiego podręcznika prawa międzynarodowego z 1925 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że w zakresie organizacji wymiaru sprawiedliwości okupant miał prawo tworzyć własne sądy wyłącznie dla rozpoznawania spraw o przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu armii okupacyjnej oraz spraw o naruszenie przepisów wydanych w interesie ludności, np. aprowizacyjnych czy mieszkaniowych. W pozostałym zakresie wymiar sprawiedliwości miały sprawować sądy miejscowe.

⁴⁴ AIPN, IPN Ld 503/48, t. 1, Wyrok z 20.02.1954 r., k. 168–175.

Zatem utworzenie niemieckich sądów specjalnych, jako sądów karnych dla obywateli polskich na terenie Generalnego Gubernatorstwa, było sprzeczne z prawem międzynarodowym, zaś jaskrawym pogwałceniem prawa międzynarodowego było wprowadzenie jako materialnego prawa karnego ludobójczego ustawodawstwa hitlerowskiego, którego celem była biologiczna eksterminacja Żydów i Polaków. Dalej Sąd Najwyższy wywiódł, że wyroki sądów specjalnych przeciwko obywatelom polskim były z punktu widzenia prawa międzynarodowego zbrodniami wojennymi względnie zbrodniami przeciwko ludzkości, zaś wydawane przez te sądy wyroki śmierci były morderstwami z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Wydawanie i wykonywanie tych wyroków stanowiło zatem udział w zabójstwach podlegających karze na podstawie dekretu sierpniowego⁴⁵.

Po złożeniu odpowiedniego wniosku przez obrońcę Hollanda, 3 sierpnia 1954 r. Sąd Wojewódzki w Łodzi wydał wyrok łączny, zasądając karę łączną ośmiu lat więzienia, utratę praw publicznych i obywatelskich praw honorowych na okres pięciu lat oraz przepadek mienia, zaliczając na poczet orzeczonej kary łącznej okres pozbawienia wolności od 21 marca 1948 r. do 3 sierpnia 1954 r. i uwalniając go od obowiązku zwrotu kosztów postępowania i uiszczenia opłaty sądowej⁴⁶.

Jeszcze w sierpniu 1954 r. Holland złożył prośbę o ułaskawienie do Przewodniczącego Rady Państwa w Warszawie. Prosił o darowanie pozostałych dziewiętnastu miesięcy kary, powołując się na chorobę serca, częściową utratę wzroku i ogólne wyczerpanie. Zadeklarował, że po powrocie do rodziny w Badenii będzie pracować dla utrwalenia pokoju w Europie⁴⁷. Naczelnik więzienia w Łodzi nie wystawił opinii na temat Hollanda, ponieważ przebywał on w tamtejszej placówce zbyt krótko⁴⁸. W aktach sądowych brakuje informacji odnośnie do rozpatrzenia prośby o łaskę, wszystko wskazuje więc na to, że Holland opuścił więzienie po odbyciu kary 21 marca 1956 r.⁴⁹ Następnie podjął pracę w sądownictwie Niemiec Zachodnich – został radcą Sądu Krajowego we Freiburgu⁵⁰.

⁴⁵ AIPN, IPN Ld 503/48, t. 1, Wyrok Sądu Najwyższego z 26.05.1954 r., k. 211–216.

⁴⁶ AIPN, IPN Ld 503/48, t. 1, Wyrok łączny z 03.08.1954 r., k. 228–229.

⁴⁷ AIPN, IPN Ld 503/48, t. 1, Prośba o ułaskawienie z 22.08.1954 r., k. 244–245.

⁴⁸ AIPN, IPN Ld 503/48, t. 1, Opinia z 27.08.1954 r., k. 246.

⁴⁹ AIPN, IPN Ld 503/48, t. 1, Zawiadomienie o rozpoczęciu wykonywania kary z 05.10.1954 r., k. 270.

⁵⁰ *Gewerkschaftsfeinde in Richterroben. Eine Dokumentation über die Verbrechen der heute noch in Westdeutschland amtierenden Nazi-Blutrichter und Staatsanwälte gegen antifaschistische Gewerkschafter*, Berlin 1963, cz. 2, s. 144.

W Niemczech zachował się protokół przesłuchania Hollanda z 1967 r. Stwierdził on wówczas, że po opuszczeniu polskiego więzienia w marcu 1956 r. powrócił do Freiburga. Wskazał też, że w około 20 przypadkach oskarżał Żydów o opuszczenie getta, jednak nie wszyscy zostali skazani na karę śmierci, niektórzy byli uniewinnieni, a inni ułaskawieni przez generalnego gubernatora. Dodał ponadto, że liczba spraw w prokuraturze w Piotrkowie spadała, choć przestępczość pozostawała przynajmniej na tym samym poziomie⁵¹. Nie wiadomo, do jakiej sprawy przesłuchanie miało wówczas miejsce, bowiem kolejne dokumenty w aktach pochodzą z końca lat 70.

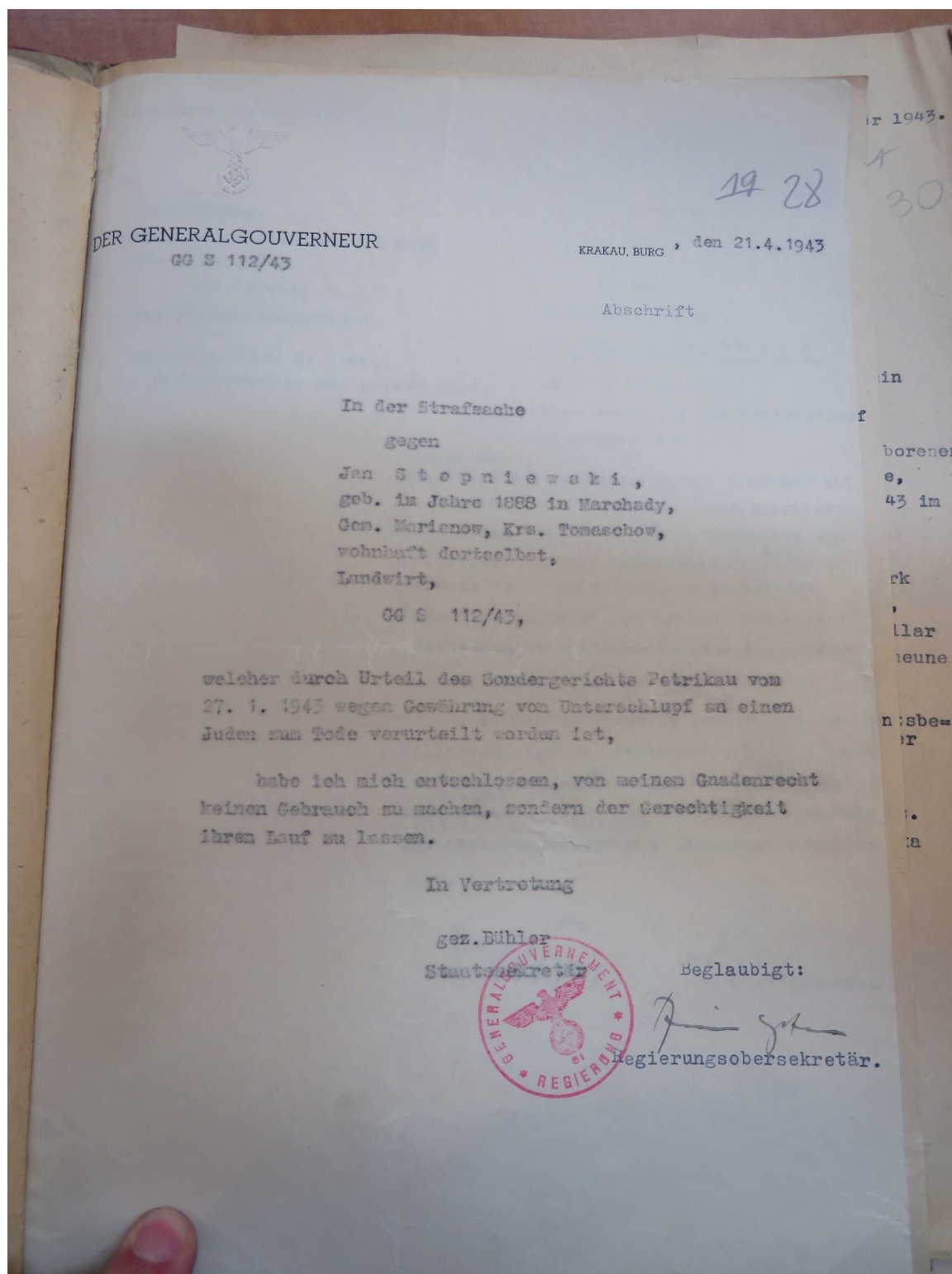
Wynika z nich, że w lutym 1978 r. Prokuratura przy Sądzie Krajowym we Freiburgu otrzymała z Centrali Badania Zbrodni Narodowosocjalistycznych w Ludwigsburgu (przysłane z Polski) materiały dotyczące skazania przez Sąd Specjalny w Piotrkowie za udzielenie schronienia Żydom na karę śmierci polskiego obywatela Jana Stępniewskiego. Wszczęto postępowanie w sprawie współdziałania sędziów i prokuratorów w wydaniu tego orzeczenia. W niedługim czasie adwokat Hollanda wniósł do prokuratury pismo, w którym informował o jego niezdolności do uczestnictwa w postępowaniu, woli poddania się badaniom lekarskim, braku pamięci co do sprawy Stępniewskiego i żalu odnośnie do tragicznego losu polskiego obywatela, własnym związaniu przepisami prawa w GG oraz niezwiązaniu wyrokującego sądu wnioskiem prokuratorским.

W kwietniu 1979 r. umorzono postępowanie przeciwko Hollandowi ze względu na jego niezdolność do uczestnictwa w postępowaniu⁵². Jeszcze wcześniej prokuratura w Hannoverze umorzyła postępowanie prowadzone m.in. przeciwko Hollandowi w sprawie innego wyroku wydanego przez Sondergericht Petrikau, także dotyczącego udzielenia przez Polaka schronienia Żydowi. Tutaj przyczyna była jednak inna – niemieccy prawnicy mieli być przesiąknięci duchem tamtych czasów, zaś z ustaleń wyroku nie dało się wyprowadzić dowodu, że rozeznawali oni stosowane przez siebie prawo pozytywne jako bezprawie, co wykluczało udowodnienie im nagięcia prawa⁵³.

⁵¹ Staatsarchiv Freiburg (StAF), F 176/23, Vernehmungsprotokoll des Hellmuth Holland vom 23.05.1967, k. 59–67.

⁵² StAF, F 176/23, Verfügung des Leitednen Oberstaatsanwalts in Freiburg vom 14.02.1978, k. 1; Schreiben des Rechtsanwalts betr. Ermittlungsverfahren gegen Herrn Oberstaatsanwalt a.D. vom 22.05.1978, k. 11–17; Verfügung vom 17.04.1979, k. 79–81.

⁵³ StAF, F 176/23, Verfügung vom 23.03.1978, k. 97–101.



Ilustracja 3. Decyzja o nieskorzystaniu z prawa łaski wobec skazanego za udzielenie schronienia Żydowi Janowi Stępniewskiemu. Archiwum Państwowe w Łodzi



Ilustracja 4. Skazany przez Sąd Specjalny w Piotrkowie (*Sondergericht Petrikau*) za udzielenie schronienia Żydowi Jan Stępniewski. Archiwum Państwowe w Łodzi

6. Zakończenie

Hellmuth Holland w pamięci mieszkańców Piotrkowa zapisał się jednoznacznie – jako prokurator bezwzględny, dyskryminujący i prześladowający Polaków. Zebrane w obu postępowaniach karnych świadectwa wskazują, że wbrew późniejszym deklaracjom uległ on hitlerowskiej ideologii, uważał Polaków za zasługujących wyłącznie na karę śmierci oraz że państwo polskie nie powinno istnieć. Z definicji dyskryminował zeznania polskich świadków, nie stosował prawidłowej procedury wymagającej doprowadzenia aresztanta przed oblicze sędziego i wydanie przez niego postanowienia o tymczasowym aresztowaniu w stosunku do Polaków. Przykład ten dowodzi, że wbrew powojennym twierdzeniom niemieccy prawnicy na okupowanych ziemiach polskich naruszali nie tylko przepisy prawa międzynarodowego, ale nawet przepisy niemieckie i ustawodawstwo GG. Dlatego paradoksalnie w tym zakresie Holland został skazany nie za pełnienie swojej funkcji na okupowanym terytorium, ale za przekroczenie uprawnień – działalność bezprawną nawet w świetle ustawodawstwa okupanta.

Materiał dowodowy zgromadzony na potrzeby wniosku o ekstradycję, po jego pozytywnym załatwieniu przez stronę francuską, umożliwił osądzenie i skazanie Hollanda w pierwszym postępowaniu karnym. W wyroku z 1949 r. Sąd Okręgowy w Piotrkowie przypisał mu działanie na szkodę narodu polskiego i osób spośród ludności cywilnej. Wypada podkreślić wysoki poziom prowadzonego postępowania dowodowego i fakt, że nie wszystkie zarzucone czyny zostały przypisane Hollandowi w wydanym wyroku.

Do tego momentu przypadek Hollanda wykazywał podobieństwa ze wspomnianymi wyżej skazaniami Alberta Michela oraz Josefa Abbotta za ich działalność w okupacyjnym sądownictwie niemieckim na ziemiach polskich. Michel i Abbott zostali bowiem także skazani za czyny zakwalifikowane na podstawie art. 2 dekretu sierpniowego. Wyjątkowość sprawy Hollanda polega jednak na tym, że wytoczono jeszcze jeden proces karny, po którym przypisano mu najpoważniejszą ze zbrodni okupacyjnych – udział w dokonywaniu zabójstw osób spośród ludności cywilnej. Jako prokurator żądał kary śmierci dla Żydów nielegalnie opuszczających getto oraz osób udzielających im schronienia i później brał udział w wykonaniu zasądzonych kar. Oba rodzaje czynów zostały zabronione przez okupacyjne prawodawstwo, realizujące funkcję eksterminacyjną i sprzeczne z prawem międzynarodowym, co wyraźnie stwierdził Trybunał Norymberski. Pozwoliło to przypisać winę Hollandowi, którego skazano

na osiem lat więzienia i jest to według obecnego stanu wiedzy najwyższy wymiar kary, na jaki skazał niemieckiego prawnika za działalność w okupacyjnym sądownictwie na ziemiach polskich powojenny sąd polski.

Godne uwagi są także rozważania Sądu Najwyższego na kanwie sprawy Hollanda odnośnie uprawnień okupanta według konwencji haskiej i relacji między tymi uprawnieniami a tworzeniem okupacyjnego wymiaru sprawiedliwości. Sąd Najwyższy ocenił, że okupacyjne sądy mogły być tworzone w wąskim zakresie – tylko do rozpoznawania spraw o przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu armii okupanta oraz spraw o naruszenie przepisów wydanych w interesie ludności. W pozostałym zakresie miały orzekać sądy państwa okupowanego. W świetle tej interpretacji utworzenie sądów specjalnych w GG, którym przypisano generalne sądownictwo w sprawach karnych obywateli polskich, było sprzeczne z postanowieniami konwencji haskiej. Pogląd ten winien stanowić istotny punkt odniesienia w przypadku oceny niezgodności niemieckiego sądownictwa okupacyjnego z przepisami konwencji haskiej. Ponieważ sądy specjalne w GG stosowały eksterminacyjne ustawodawstwo, ich wyroki śmierci były po prostu morderstwami z prawnomiędzynarodowego punktu widzenia, a zatem ich wydawanie i egzekwowanie stanowiło udział w zabójstwach ściganych na podstawie dekretu sierpniowego.

Bibliografia

Archiwalia

Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej Oddział w Łodzi, IPN Ld 503/48, t. 1–4.
Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej w Warszawie, BU 0330/236, t. 19; GK 94/2751.
Bundesarchiv Berlin, R 102/282; R 3001/84075.
Staatsarchiv Freiburg, F 176/23.

Orzecznictwo

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 1965 r., sygn. IV KR 98/65, OSNKW 1965/11/133, LEX nr 121217.

Prasa

„Krakauer Zeitung”.

Opracowania

- Becker Maximilian, *Mitstreiter im Volkstumskampf. Deutsche Justiz in den eingegliederten Ostgebieten 1939–1945*, München 2014.
- Gewerkschaftsfeinde in Richterroben. Eine Dokumentation über die Verbrechen der heute noch in Westdeutschland amtierenden Nazi-Blutrichter und Staatsanwälte gegen antifaschistische Gewerkschafter*, Berlin 1963, cz. 2.
- Góral Jan, Uzdowski Maciej, *Hitlerowski Sąd Specjalny w Piotrkowie Trybunalskim. Zarys działalności*, [w:] *Materiały z sesji naukowej: Okupacja hitlerowska w Piotrkowskiem*, red. Jan Góral, Piotrków Trybunalski 1998.
- Graczyk Konrad, *Convicted Nazi Lawyer. The Case of Gerhard Pchalek in the Gera District Court in 1960*, „Acta Iuris Stetinensis” 2020, nr 1.
- Graczyk Konrad, *Convicted Nazi Prosecutor. The 1950 Case of Josef Abbott Before the Court of Appeals in Gdańsk*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2023, t. 41, nr 1.
- Graczyk Konrad, *Sąd Specjalny w Stanisławowie (Sondergericht Stanislaw) i jego przewodniczący (1941–1944). Pod znakiem eksterminacji*, „Studia nad Totalitaryzmami i Wiekiem XX” 2023, t. 7.
- Graczyk Konrad, *Skazany nazistowski sędzia. Sprawa Alberta Michela przed Sądem Okręgowym w Krakowie (1948–1949)*, [w:] *Nazwać zbrodnie po imieniu. Ustalenia Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w sprawie zbrodni z okresu II wojny światowej*, red. Sylwia Karowicz-Bienias, Rafał Leśkiewicz, Andrzej Pozorski, Warszawa 2021.
- Graczyk Konrad, *Z działalności Sądu Specjalnego w Piotrkowie (Sondergericht Petrikau) (1939–1945)*, „Saeculum Christianum” 2023, t. 30, nr 2.
- Kładoczny Piotr, *Prawo jako narzędzie represji w Polsce Ludowej (1944–1956). Prawna analiza kategorii przestępstw przeciwko państwu*, Warszawa 2004.
- Kobierska-Motas Elżbieta, *Ekstradycja przestępców wojennych do Polski z czterech stref okupacyjnych Niemiec 1946–1950*, cz. 2, Warszawa 1992.
- Kubicki Leszek, *Zbrodnie wojenne w świetle prawa polskiego*, Warszawa 1963.
- Kubicki Leszek, *Zbrodnie z okresu II wojny światowej w świetle prawa polskiego*, [w:] *System prawa karnego. O przestępstwach w szczególności*, red. Igor Andrejew, Leszek Kubicki, Jan Waszczyński, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985, t. IV, cz. 1.
- Lityński Adam, *Historia prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2013.
- Lityński Adam, *O prawie i sądach początków Polski Ludowej*, Białystok 1999.
- Pasek Andrzej, *Przestępstwa okupacyjne w polskim prawie karnym z lat 1944–1956*, Wrocław 2002.
- Wrzyszczyk Andrzej, *Okupacyjne sądownictwo niemieckie w Generalnym Gubernatorstwie 1939–1945. Organizacja i funkcjonowanie*, Lublin 2008.

► STRESZCZENIE

**Dwukrotnie skazany nazistowski prokurator.
Sprawy Hellmutha Hollanda przed sądami polskimi (1949–1954)**

Hellmuth Holland w latach 1941–1945 był szefem Niemieckiej Prokuratury w Piotrkowie i występował w charakterze oskarżyciela przed Sądem Specjalnym w Piotrkowie. W pamięci lokalnej społeczności zapisał się jako człowiek bezwzględny i wrogo nastawiony do Polski i Polaków. W styczniu 1945 r. ewakuował się przed nacierającą Armią Czerwoną do Wirtembergii, gdzie trafił do niewoli francuskiej. We wrześniu 1948 r. został ekstradowany do Polski, gdzie wytoczono mu dwa procesy karne, w których został skazany na podstawie dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 31 sierpnia 1944 r. o wymiarze kary dla faszystowsko-hitlerowskich zbrodniarzy winnych zabójstw i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami oraz dla zdrajców Narodu Polskiego.

Pierwszy proces odbył się przed Sądem Okręgowym w Piotrkowie w 1949 r. Przeprowadzone na wysokim poziomie postępowanie dowodowe potwierdziło większość z postawionych Hollandowi zarzutów. W efekcie został on skazany na karę sześciu lat więzienia za działanie na szkodę narodu polskiego i osób spośród ludności cywilnej przez wydawanie organom administracji więziennej poleceń stosowania represji względem osób, które zamierzały wnieść sprzeciw od nakazów karnych, wydawanie poleceń wymuszania zeznań za pomocą bicia, wywieranie presji na sędziów niemieckich w celu osiągnięcia najsurowszego wymiaru kary dla Polaków i kwalifikowanie przestępstw popełnionych przez Polaków pod surowsze przepisy ustaw karnych. Wyrok ten dotyczył więc przekroczenia uprawnień posiadanych przez oskarżonego w ramach ustawodawstwa okupacyjnego.

Drugi proces karny odbył się przed Sądem Wojewódzkim w Łodzi w 1954 r. Wątek dotyczący Hollanda pojawił się w postępowaniu prowadzonym po wojnie przeciwko granatowym policjantom z Piotrkowa, którzy brali udział w egzekucjach osób skazanych przez tamtejszy sąd specjalny, głównie Polaków i Żydów. Postępowanie sądowe potwierdziło, że Niemiec brał udział w dokonywaniu zabójstw osób spośród ludności cywilnej, wydając polecenia przeprowadzenia egzekucji i asystując przy ich wykonaniu. Wyrokujący sąd oddalił zarzut rzeczy osądzonej, ponieważ zakres wyroku z 1949 r. był inny. W efekcie Holland został skazany na osiem lat więzienia. Następnie został wydany wyrok łączny, również przewidujący karę ośmiu lat więzienia. Według obecnego stanu wiedzy jest to najwyższy wymiar kary orzeczony wyrokiem sądu polskiego wobec prawnika III Rzeszy za jego działalność na okupowanych ziemiach polskich. Holland opuścił polskie więzienie po odbyciu kary w 1956 r. i wyjechał do Niemiec Zachodnich., gdzie nawet podjął pracę w sądownictwie. Prowadzone tam przeciwko niemu postępowanie karne pod koniec lat 70. zostało umorzone ze względu na jego niezdolność do uczestnictwa w nim.

► SUMMARY

**Twice Convicted Nazi Prosecutor.
Hellmuth Holland's Cases Before Polish Courts (1949–1954)**

In the years 1941–1945, Hellmuth Holland was the head of the German Prosecutor's Office in Piotrków and acted as a prosecutor before the Special Court in Piotrków. He is remembered by the local community as a ruthless man and hostile towards Poland and the Poles. In January 1945, he was evacuated from the advancing Red Army to Württemberg, where he was taken prisoner by the French. In September 1948, he was extradited to Poland, where two criminal trials were brought against him, in which he was convicted based on the decree of the Polish Committee of National Liberation of August 31, 1944 on the punishment of fascist-Nazi criminals guilty of murder and mistreatment of the civilian population and the prisoners of war and for traitors of the Polish Nation.

The first trial took place before the District Court in Piotrków in 1949. The high-level evidence proceedings confirmed most of the allegations against Holland. As a result, he was sentenced to six years in prison for acting to the detriment of the Polish nation and of people from among the civilian population by issuing instructions to the prison administration authorities to repress persons who intended to object to criminal orders, issuing orders to force confessions by beating, exerting pressure on German judges towards the strictest punishment for Poles and qualifying crimes committed by Poles under stricter provisions of criminal laws. This judgment therefore concerned the abuse of powers held by the accused under the occupation legislation.

The second criminal trial took place before the Voivodship Court in Łódź in 1954. The thread about Holland appeared in the post-war proceedings against the blue policemen from Piotrków, who participated in the executions of people convicted by the local special court, mainly Poles and Jews. The court proceedings confirmed that the German had participated in the killing of civilians, giving orders for executions and assisting in their execution. The sentencing court dismissed the plea of *res judicata* because the scope of the 1949 judgment was different. As a result, Holland was sentenced to eight years in prison. Subsequently, a cumulative sentence was handed down, also involving eight years in prison. According to the current state of knowledge, this is the highest sentence imposed by a Polish court against a lawyer of the Third Reich for his activities in the occupied Polish territories. Holland left Polish prison after serving his sentence in 1956 and went to West Germany, where he even took a job in the judiciary. The criminal proceedings against him there in the late 1970s were discontinued due to his inability to participate in them.

Tomasz Szczygiel

- ▶ Uniwersytet Śląski w Katowicach
(University of Silesia in Katowice, Poland)
- ▶ e-mail: tomasz.szczygiel@us.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-7017-0000

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.23

LIKWIDACJA NAJWYŻSZEGO SĄDU WOJSKOWEGO W 1962 ROKU – PRZYCZYNY, KONTROWERSJE I KONSEKWENCJE NA PRZYSZŁOŚĆ¹

Abstrakt

Dnia 15 lutego 1962 roku została uchwalona przez Sejm PRL ustawa o Sądzie Najwyższym. Jej głównym celem była realizacja zapowiedzi art. 51 Konstytucji PRL, wedle którego to Sąd Najwyższy miał być naczelnym organem sądowym PRL, sprawującym nadzór judykacyjny nad innymi sądami. Zamiarem projektodawców było również zrealizowanie konstytucyjnej zasady wyboru sędziów Sądu Najwyższego przez Radę Państwa. Z tych powodów dziś już niewiele osób kojarzy ten fakt z likwidacją Najwyższego Sądu Wojskowego, który do tamtej pory stał na czele sądownictwa wojskowego. Trudno się temu dziwić. Wszak niedawno została zlikwidowana Izba Wojskowa, która właśnie wówczas zastąpiła Najwyższy Sąd Wojskowy. Dla historii polskiego wymiaru sprawiedliwości było to jednak zbyt ważne wydarzenie, aby można było o nim zapomnieć.

Celem artykułu jest przedstawienie okoliczności, w jakich do tego doszło. Ponadto zostanie również podjęta próba oceny, czy rzeczywiście miała wówczas miejsce zakrojona na szeroką skalę reforma w obrębie polskiego sądownictwa, czy była to tylko przysłowiowa „zmiana szyldu”, bez znaczenia, tak dla zagadnień kadrowych,

¹ Główne tezy niniejszej pracy zostały zaprezentowane podczas XXIX Ogólnopolskiego Zjazdu Historyków Ustroju i Prawa oraz Doktryn Polityczno-Prawnych „Znaczenie historii prawa dla współczesnego dyskursu prawniczego”, który miał miejsce w dniach 21–22 września 2023 roku w Toruniu.

jak i właściwości nowej izby względem dotychczasowego Najwyższego Sądu Wojskowego. W oparciu o materiały archiwalne i literaturę w artykule zostanie ukazana dyskusja nad rezultatem prac legislacyjnych, w rezultacie których została utworzona Izba Wojskowa Sądu Najwyższego. Zadaniem artykułu jest również zwrócenie uwagi na kontrowersje, jakie w związku z tym faktem miały miejsce. Z tego powodu, w pracy zostaną również zaprezentowane propozycje reformy sądownictwa wojskowego, które zdaniem ich autorów, miały na celu rozwianie ewentualnych obaw o przyszłość sądownictwa wojskowego. Projekty te stanowiły interesujący przejaw powiązania specyfiki sądownictwa wojskowego z trendem integracji tegoż ze strukturami powszechnego wymiaru sprawiedliwości w XX wieku.

Słowa kluczowe: Najwyższy Sąd Wojskowy, ustrój sądów, Sąd Najwyższy, prawo karne wojskowe, Polska Rzeczpospolita Ludowa

LIQUIDATION OF THE SUPREME MILITARY COURT IN 1962 – CAUSES, CONTROVERSIES, AND CONSEQUENCES FOR THE FUTURE

Abstract

On February 15, 1962, the Act on the Supreme Court was passed by the Sejm of the Polish People's Republic. Its main goal was to implement the announcement of Art. 51 of the Constitution of the Polish People's Republic, according to which the Supreme Court was to be the supreme judicial body of the Polish People's Republic, exercising judicial supervision over other courts. The intention of the drafters was also to implement the constitutional principle of electing Supreme Court judges by the Council of State. For these reasons today few people associate this fact with the liquidation of the Supreme Military Court, which until then was the head of the military judiciary. This is hardly surprising. After all, the Military Chamber was recently abolished and replaced by the Supreme Military Court. However, it was too important for the history of the Polish system of justice to be forgotten.

The article aims to present the circumstances in which this occurred. In addition, an attempt will also be made to assess whether a large-scale reform of the Polish judiciary took place at that time, or whether it was just a proverbial "change of name", without significance, both in terms of personnel issues and the jurisdiction of the new chamber concerning the previous Supreme Military Court. Based on archival materials and literature, the article will also present a discussion on the result of the legislative actions undertaken at that time, because of which the Military Chamber of the Supreme Court was established. The purpose of the article is also to draw attention to the controversies that took place in connection with this fact. For this reason, the work will also present proposals for the reform of military justice, which, according to their

authors, were intended to dispel possible concerns about the future of military justice. They were an interesting manifestation of the connection between the specificity of military justice and the trend of its integration with the structures of the common justice system in the 20th century.

Key words: Supreme Military Court, the court system, Supreme Court, military criminal law, Polish People's Republic

1. Wstęp

Likwidacja Najwyższego Sądu Wojskowego (dalej: NSW) dokonana na początku lat sześćdziesiątych XX wieku w dotychczasowej literaturze historycznoprawnej pozostaje praktycznie niezauważona. Problem funkcjonowania najwyższej instancji wojskowej w polskim systemie wymiaru sprawiedliwości pojawia się zwykle jedynie w kontekście nadużyć i zbrodni sądowych okresu stalinowskiego. To oczywiście ważne kwestie, ale nie wyczerpują problematyki związanej z funkcjonowaniem tego organu.

Praca dotyczy ostatniego momentu funkcjonowania NSW i ma na celu przedstawienie okoliczności, przyczyn i konsekwencji jego likwidacji. Metodą wiodącą jest historycznoprawna analiza zachowanych dokumentów archiwalnych, przede wszystkim protokołów Komisji Kodyfikacyjnej, stenogramów z obrad Sejmu PRL i projektów aktów prawnych. W artykule wykorzystano również poglądy przedstawicieli ówczesnej doktryny prawa wojskowego oraz rezultaty dogmatycznej analizy przepisów prawa.

Wciąż niedostateczny stan badań nad funkcjonowaniem wojskowego wymiaru sprawiedliwości w Polsce XX wieku sprawia, że jednym z celów artykułu jest również zwrócenie uwagi na problem postępującej integracji wojskowych i powszechnych struktur wymiaru sprawiedliwości. Stosunkowo niedawno bowiem zlikwidowano wojskowe jednostki prokuratury z Naczelną Prokuraturą Wojskową włącznie oraz Izbę Wojskową Sądu Najwyższego². Ta ostatnia, jeszcze w czasach PRL, zastąpiła NSW³.

² Art.31 i 33 ustawy z 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz.U. 2016, poz. 178, z późn. zm.); Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 maja 2023 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1093).

³ Ustawa z 15 lutego 1962 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. nr 11, poz. 54, z późn. zm.).

Celem pracy jest nie tylko przedstawienie okoliczności likwidacji NSW oraz wynikających z tego kontrowersji, ale także refleksja nad postępującym procesem integracji prawa karnego wojskowego z regulacjami powszechnymi, tak jeśli chodzi o zagadnienia ustrojowe, jak i te materialnoprawne i procesowe. Wobec bowiem międzynarodowych wyzwań teraźniejszości wydaje się to tym bardziej warte rozważenia zagadnienie, a historyczne doświadczenia mogą być cennym źródłem inspiracji dla wniosków *de lege ferenda*. Podjęcie tego rodzaju zagadnień będzie jednak możliwe dopiero po wyczerpującym zbadaniu funkcjonowania polskiego sądownictwa wojskowego w przeszłości, bez – wypaczających jego obraz – uprzedzeń natury ideologicznej i politycznej. Badania należy rozpocząć właśnie od NSW jako organu stojącego na szczycie wojskowego wymiaru sprawiedliwości do 1962 roku.

2. Pozycja ustrojowa Najwyższego Sądu Wojskowego

Najwyższy Sąd Wojskowy funkcjonował – z pewną przerwą (1939–1943) – w latach 1919–1962⁴. W nowej rzeczywistości powojennej zapowiedź jego likwidacji pojawiła się w art. 51 Konstytucji PRL. Według tego przepisu to Sąd Najwyższy (dalej: SN) miał być naczelnym organem sądowym PRL sprawującym nadzór nad działalnością „wszystkich innych sądów w zakresie orzekania”⁵. Wbrew Konstytucji nie było to jednak prawdą, bo nadal w systemie sądownictwa PRL funkcjonował NSW w oparciu o przepisy dekretu Prawo o ustroju Sądów Wojskowych i Prokuratury Wojskowej z 1944 roku⁶. Faktem jednak było, że w Konstytucji brakowało jakiegokolwiek odwołania do niego. Nawiązanie do istniejącego sądownictwa wojskowego znajdowało się

⁴ T. Szczygieł, *Wojskowe postępowanie karne w II Rzeczypospolitej 1918–1939*, Katowice 2017, s. 94–97; L. Kania, *Służba sprawiedliwości w Wojsku Polskim 1795–1945. Organizacja – Prawo – Ludzie*, Siedlce 2015, s. 207–208 i s. 323.

⁵ „Sąd Najwyższy jest naczelnym organem sądowym i sprawuje nadzór nad działalnością wszystkich innych sądów w zakresie orzekania (1). Tryb wykonywania nadzoru przez Sąd Najwyższy określa ustawa (2). Sąd Najwyższy wybiera Rada Państwa na okres lat pięciu (3)” – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (dalej: Konstytucja PRL) uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 nr 33, poz. 232).

⁶ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 września 1944 r. – Prawo o ustroju Sądów Wojskowych i Prokuratury Wojskowej – dalej: p.u. S.W i P.W (Dz.U. 1944 nr 6, poz. 29).

w art. 46, stanowiącym wymienienie sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości⁷. Nie było to odwołanie wprost do NSW, ale przez jego zaliczenie do kategorii „sądów szczególnych”.

Należy zauważyć, że to NSW sprawował nadzór nad orzecznictwem sądów wojskowych niższych szczebli oraz dokonywał interpretacji przepisów budzących wątpliwości w praktyce orzeczniczej (art. 33). Co więcej, w kontekście jego inkorporacji w struktury SN, był sądem odwoławczym (rewizyjnym) od orzeczeń zapadłych w pierwszej instancji w sądach okręgów wojskowych i wojskowych sądach garnizonowych, ewentualnie samego NSW⁸. Z kolei Sąd Najwyższy funkcjonował w oparciu o pochodzące z 1928 roku prawo o ustroju sądów powszechnych i w tym zakresie sprawował nadzór nad sądami niższych szczebli⁹. W odróżnieniu od NSW był on jednak instancją odwoławczą (rewizyjną) wyłącznie w odniesieniu do orzeczeń sądów wojewódzkich¹⁰.

Miał miejsce zatem ewidentny konflikt uregulowań konstytucyjnych z wcześniej wydanymi i wciąż obowiązującymi regulacjami w zakresie ustroju sądownictwa. Panowała ponadto niespójność w obrębie struktur i toku instancyjnego poszczególnych pionów sądownictwa wynikająca z różnorodności źródeł prawa, w tym przede wszystkim prawa procesowego. Co więcej, struktury sądownictwa powszechnego i wojskowego odpowiadały różnym koncepcjom podziału terytorialnego Polski.

Jednolity charakter systemu sądownictwa wyraźnie wynikał z przepisów Konstytucji. Należy tę sytuację rozważać z różnych punktów widzenia. Pierwszego, ideologicznego, według którego w państwie ludowym nie powinno być jakichkolwiek specjalnych sądów, które wskazywałyby na pewną odrębność konkretnych grup społecznych (zasada jednolitości systemu organów sądowych)¹¹. Zasada jednej, najwyższej instancji sądowej

⁷ „Wymiar sprawiedliwości w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej sprawują: Sąd Najwyższy, sądy wojewódzkie, sądy powiatowe i sądy szczególne (1). Ustrój, właściwość oraz postępowanie sądów określają ustawy (2)” – art. 46 Konstytucji PRL.

⁸ Art. 260 dekretu z dnia 23 czerwca 1945 r.- Kodeks Wojskowego Postępowania karnego (Dz.U. 1945 nr 36, póź. 216).

⁹ Dz.U. 1928 nr 12, poz. 93.

¹⁰ Art. 12 obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 września 1950 r. o ogłoszeniu jednolitego tekstu kodeksu postępowania karnego (Dz.U. 1950 nr 40, poz. 364).

¹¹ A. Burda, *Charakterystyka postanowień Konstytucji PRL z 1952 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, Warszawa 1990, t. 2, s. 376.

była także elementem socjalistycznej zasady jednolitego prawa socjalistycznego¹². Wyrazem częściowej realizacji tego założenia było właśnie rozwiązanie konstytucyjne, które zakładało skupienie całego sądownictwa w jednym organie. Drugiego, politycznego, według którego do połowy lat pięćdziesiątych XX wieku to właśnie sądy specjalne, w tym sądy wojskowe (przede wszystkim wojskowe sądy rejonowe¹³), stanowiły główne narzędzie walki z wrogami politycznymi. Zapowiedzią powrotu do normalności w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości było przekazanie sądom powszechnym jurysdykcji względem osób cywilnych, dotychczas podległym sądom wojskowym (z wyjątkiem szpiegostwa)¹⁴. Był to nie tylko ważny moment w procesie destalinizacji podejścia do wymiaru sprawiedliwości, ale wstęp do faktycznej realizacji zapowiedzi art. 51 Konstytucji PRL. I wreszcie trzeciego punktu widzenia, związanego z jednolitością najwyższych instancji sądowych w ZSRR i innych tzw. demokracjach ludowych¹⁵.

Okazja do rozwikłania tej sytuacji powstała po październikowej odwilży 1956 roku. Jak ustalił Arkadiusz Bereza, miało miejsce wówczas szereg zmian legislacyjnych i organizacyjnych, których celem było wzmocnienie pozycji Sądu Najwyższego¹⁶. Zwieńczeniem tego procesu były prace na ustawą o Sądzie Najwyższym. I właśnie na tym aspekcie – w kontekście wciąż funkcjonującego NSW – w pierwszej kolejności należy się skoncentrować.

3. Najwyższy Sąd Wojskowy a prace nad ustawą o Sądzie Najwyższym z 1962 r.

Realizacja konstytucyjnej zasady jednolitego Sądu Najwyższego sprawującego nadzór judykacyjny nad wszystkimi kategoriami sądów nie budziła wątpliwości na etapie projektowania ustawy o Sądzie Najwyższym. Jak stwierdził Jan Wasilkowski,

¹² Z. Resich, *Ustawa o Sądzie Najwyższym*, „Państwo i Prawo” 1962, z. 5–6, s. 773.

¹³ Odnośnie do kontrowersji, czy rzeczywiście to były sądy wojskowe zob. szerzej T. Szczygieł, *Czy funkcjonujące w latach 1946–55 w Polsce wojskowe sądy rejonowe były sądami wojskowymi?* „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2018, nr 1, s. 5–18.

¹⁴ Ustawa z dnia 5 kwietnia 1955 r. o przekazaniu sądom powszechnym dotychczasowej właściwości sądów wojskowych w sprawach karnych osób cywilnych, funkcjonariuszów organów bezpieczeństwa publicznego, Milicji Obywatelskiej i Służby Więziennej (Dz.U. 1955 nr 15, poz. 83).

¹⁵ Z. Resich, *Ustawa o Sądzie Najwyższym...*, s. 774.

¹⁶ A. Bereza, *Sąd Najwyższy w latach 1945–1962*, Warszawa 2012, s. 312–313.

„to była wyraźna dyrektywa instancji partyjnej i projekt musiał to uwzględnić”¹⁷. Jak w szczegółach miało to wyglądać, pozostawało kwestią otwartą. Jak wynika bowiem z zachowanych dokumentów archiwalnych Ministerstwo Obrony Narodowej optowało za prostym przekształceniem NSW w dodatkową izbę Sądu Najwyższego (izbę wojskową). Pod rozważenie brano również uczynienie z izby wojskowej kolegium o ograniczonych kompetencjach na wzór dotychczasowej Izby Karnej SN¹⁸.

Izba Wojskowa miałyby rozpatrywać rewizje nadzwyczajne, podejmować uchwały w sprawie zagadnień prawnych oraz wydawać wytyczne wymiaru sprawiedliwości¹⁹. Izba ta miałyby rozpatrywać w drugiej instancji sprawy o ciężkie przestępstwa. Za tym rozwiązaniem opowiadał się Minister Sprawiedliwości Marian Rybicki. To jednak wymagałoby reorganizacji struktury wojskowych sądów w terenie na wzór sądów karnych powszechnych. Zespół Komisji Kodyfikacyjnej w składzie: Jan Wasilkowski, Aleksander Bachrach, Stanisław Gross, Henryk Holder, Jerzy Jodłowski, Marian Mazur, Jan Mitek, Zygmunt Opuszyński, Zbigniew Resich, Stefan Rozmaryn, Michał Grudziński i Leon Łustacz uznał, że tego rodzaju reforma „(...) wykraczałaby poza zakres ustawy potrzebnej do realizacji przepisów Konstytucji dotyczących Sądu Najwyższego”²⁰.

Takie podejście – zdaniem Mariana Rybickiego broniącego kompetencji nadzorczych Ministerstwa Sprawiedliwości nad sądownictwem – podważało sens całej koncepcji wydawania ustawy o Sądzie Najwyższym. W jego opinii, jeśli wyłącznie chodziło o włączenie sądownictwa wojskowego pod nadzór Sądu Najwyższego, to całą reformę można było przeprowadzić w drodze noweli wciąż obowiązujących przepisów, a nie projektowania od podstaw ustawy o Sądzie Najwyższym²¹. *A contrario* należy sądzić, że zdaniem ministra włączenie NSW w struktury SN było możliwe przez odpowiednie nowelizacje prawa o ustroju sądów powszechnych i prawa o ustroju Sądów Wojskowych i Prokuratur Wojskowych z 1944 roku. Konkretnie jednak minister Rybicki nie zdradził.

¹⁷ Projekt ustawy o S.N. Protokół z dnia 7 lutego 1961 r., s. 9 (AAN/Sąd Najwyższy/syg. 1/156).

¹⁸ Ibidem, s. 8.

¹⁹ Notatka w sprawie realizacji art. 51 Konstytucji PRL, s. 7 (AAN, Sąd Najwyższy, sygn. 1/157).

²⁰ Ibidem.

²¹ Projekt ustawy o S.N. Protokół z dnia 7 lutego 1961 r., s. 13 (AAN/Sąd Najwyższy/syg. 1/156).

Wbrew tego rodzaju argumentom wybrano to pierwsze rozwiązanie, a decyzję podjęła nie Komisja Kodyfikacyjna, tylko instancja partyjna, zapewne wsłuchując się w głos resortu obrony. Z kolei obawy Ministerstwa Sprawiedliwości o ewentualne negatywne następstwa ograniczenia jego nadzoru na Sądem Najwyższym Jan Wasilkowski skwitował krótko, aczkolwiek dosadnie, a mianowicie: „(...) obawy tow. Ministra Rybickiego są nieuzasadnione, skoro pozostaje mu polityka kadrowa, a jak wiadomo przy słusznej linii, kadry rozstrzygają o wszystkim”²². Profesor Zbigniew Resich wyjaśnił ponadto, że chodziło o wyłączenie wewnętrznego nadzoru administracyjnego, bez naruszania spraw kadrowych i dyscyplinarnych. Jak podkreślił: „Minister Sprawiedliwości będzie miał nadal nadzór nad całym sądownictwem w zakresie orzecznictwa przez rewizje nadzwyczajne i wnioski o wytyczne i uchwały oraz przez wnioski kadrowe”²³.

Sprawa wyboru sędziów do Izby Wojskowej została rozwiązana kompromisowo, jeśli chodzi o udział ministra sprawiedliwości, albowiem to on – w porozumieniu z ministrem obrony narodowej – miał przedstawiać Radzie Państwa kandydatury (art. 17). Jeśli jednak chodzi o przydzielanie funkcji poszczególnym sędziom Izby Wojskowej, to udział ministra sprawiedliwości był wykluczony. W tym przypadku sędziów wyznaczał minister obrony narodowej w porozumieniu z pierwszym prezesem SN (par. 36 Regulaminu SN z dnia 22 maja 1962 r)²⁴.

Prosta inkorporacja NSW w struktury SN bez znaczących zmian, jeśli chodzi o właściwość nowej izby, wydawała się najprostszym z możliwych rozwiązań. NSW sprawował bowiem nie tylko nadzór judykacyjny, ale również nadzór administracyjny nad niższymi sądami wojskowymi, po przejęciu tych obowiązków od Zarządu Sądownictwa Wojskowego pod koniec 1961 roku²⁵. Dzięki temu uniknięto konieczności dokonywania zmian w dotychczas obowiązujących przepisach ustrojowych oraz w wojskowych regulacjach wewnętrznych w postaci rozkazów i regulaminów²⁶. Co więcej, takie podejście nie wymagało żadnej reorganizacji wojskowych sądów terenowych. Z tego powodu w toku prac Komisji

²² Ibidem, s. 14.

²³ Ibidem, s. 11.

²⁴ M.P. 1962, nr 45, poz. 210.

²⁵ S. Guzy, *O potrzebie zmian w organizacji sądownictwa wojskowego (artykuł dyskusyjny)*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1962, nr 1, s. 7–8.

²⁶ Notatka w sprawie realizacji art. 51 Konstytucji PRL, s. 7 (AAN, Sąd Najwyższy, sygn. 1/157).

Kodyfikacyjnej koncentrowano się na zagadnieniach szczegółowych, między innymi nad konsekwencjami odwołania sędziego Izby Wojskowej oraz upływu jego kadencji dla przebiegu służby wojskowej; udziałem ministra sprawiedliwości i ministra obrony narodowej w procesie wyboru sędziego Izby Wojskowej itp²⁷. Samo usytuowanie Izby Wojskowej w strukturze sądownictwa wojskowego miało bowiem nie odbiegać od tego, jakie posiadał NSW. Dla czynników partyjnych priorytetem było wprowadzenie wyboru sędziów SN i ich kadencyjność, niezależnie od ogólnej reformy sądownictwa w przyszłości²⁸.

Warto jednak podkreślić, że komisja opracowująca projekt doskonale zdawała sobie sprawę, że ta reforma ma charakter powierzchowny. Pomimo tego prezes NSW pułkownik Jan Mitek postulował, aby szeroko określić kompetencje nowej izby, zważywszy na konieczność orzekania przez nią w pierwszej instancji w pewnej kategorii spraw karnych, które w sądownictwie powszechnym nie występowały²⁹. Tak też się stało. Te zagadnienia pozostawiono w gestii ustawodawstwa szczególnego, konstruując jedynie przepis stanowiący generalne odesłanie do niego, bez wchodzenia w szczegóły. Wszystko zależało od decyzji politycznej. Na razie konkretów brakowało, ale projekt miał być na nie przygotowany. Jak wyjaśnił na posiedzeniu Sejmu PRL w dniu 15 lutego 1962 roku pierwszy prezes SN profesor Jan Wasilkowski „W razie uchwalenia nowego prawa o ustroju sądów wojskowych kompetencje Izby Wojskowej Sądu Najwyższego mogą oczywiście ulec pewnym zmianom, jednakże wobec ujęcia art. 9 ust. 1 projektu³⁰, który określa kompetencje Izby Wojskowej przez odesłanie do właściwych przepisów – głównie przepisów o postępowaniu – zmiana tych kompetencji nie wymagałaby nowelizacji tego artykułu”³¹. Jasno tym samym dał do zrozumienia, że na ówczesnym

²⁷ *Projekt ustawy o S.N.* Protokół z dnia 31 stycznia 1961 r., s. 6–9 (AAN/Sąd Najwyższy/syg. 1/155); *Projekt ustawy o S.N.* Protokół z dnia 7 lutego 1961 r., s. 6–7, s. 17 (AAN/Sąd Najwyższy/syg. 1/156).

²⁸ Notatka w sprawie realizacji art. 51 Konstytucji PRL, s. 2 (AAN, Sąd Najwyższy, sygn. 1/157).

²⁹ *Projekt ustawy o S.N.* Protokół z dnia 31 stycznia 1961 r., s. 6 (AAN/Sąd Najwyższy/sygn. 1/155).

³⁰ „Izba Wojskowa sprawuje, w granicach i w trybie określonym przez właściwe przepisy, nadzór nad orzecznictwem sądów wojskowych” (art. 9 pkt 1) – *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Kadencja III – Sesja II. Projekt ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 28 listopada 1961 r.*, s. 2 (AAN, Sejm P.R.L. III Kadencja 1961–1965. Protokoły posiedzeń Sejmu. Tom III, sygn. 21/42).

³¹ *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Kadencja III – Sesja II. Sprawozdanie stenograficzne z 9 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 15 lutego 1962 r.*, s. 10, ibidem.

etapie kształtowania sądownictwa PRL chodziło przede wszystkim o formalną realizację art. 51 Konstytucji PRL w zakresie jednolitego systemu nadzoru nad sądownictwem PRL, podniesienie autorytetu Sądu Najwyższego i kwestię wyboru sędziów SN przez Radę Państwa³².

O ile w dwóch ostatnich kwestiach trudno mówić o jakimś przełomie, jeśli chodzi o dotychczasowy NSW i nowo utworzoną Izbę Wojskową, o tyle chęć ujednoczenia – także w odniesieniu do sądownictwa wojskowego – nadzoru pozainstancyjnego uległa istotnej zmianie. Sędziowie Izby Wojskowej oraz cała izba uzyskali możliwość uczestniczenia w wydawaniu wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej (art. 28) oraz podejmowania uchwał zawierających odpowiedzi na pytania prawne mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, które budziły wątpliwości (art. 29). Zbliżone rozwiązania, które realizował NSW w oparciu o art. 35–36 p.u.S.W i P. W., miały ograniczony do sądownictwa wojskowego charakter i – według Jana Wasilkowskiego – mniej rozbudowany katalog. O ile bowiem dotychczas rozstrzyganie w przedmiocie zasady prawnej lub budzących wątpliwość przepisów należało do Zgromadzenia NSW, o tyle według nowej ustawy uchwałę mogło podjąć nie tylko Zgromadzenie Ogólne SN, ale w zależności od sprawy, także cała izba, a nawet połączone izby (np. Izba Karno i Izba Wojskowa)³³.

Ponadto na uwagę zasługuje odmienny krąg podmiotów, które mogły zwrócić się o dokonanie tego rodzaju interpretacji. Według dotychczasowego stanu prawnego do NSW z wnioskiem mógł wystąpić naczelny dowódca, prezes NSW lub naczelny prokurator wojskowy. Według ustawy o Sądzie Najwyższym byli to: minister sprawiedliwości, prokurator generalny i pierwszy prezes Sądu Najwyższego, jeśli chodzi o wytyczne (art. 28), lub dodatkowo prezes Sądu Najwyższego w przypadku odpowiedzi na pytania prawne (art. 29).

W powyższych rozwiązaniach upatrywano sensu likwidacji NSW i utworzenia Izby Wojskowej. Jak bowiem stwierdził na posiedzeniu Sejmu PRL w dniu 15 lutego 1962 roku poseł Michał Grendys „należy żywić nadzieję, że będzie to nie tylko formalna inkorporacja (NSW – T. Sz.), lecz nastąpi rzeczywiste scalenie tych najwyższych instancji

³² Ibidem, s. 7–10.

³³ *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Kadencja III – Sesja II. Sprawozdanie stenograficzne z 9 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 15 lutego 1962 r.*, s. 12.

sądowych. Na tym polega głównie sens projektu ustawy i zmian w organizacji Sądu Najwyższego. Skoncentrowanie nadzoru na szczeblu najwyższym w rękach jednego organu, jakim jest Sąd Najwyższy, z jednej strony daje pełną gwarancję jednolitości orzecznictwa wszystkich sądów i zgodności tego orzecznictwa z praworządnością ludową, a równocześnie podnosi rolę i powagę tego organu”³⁴. Rzeczywiście, zapowiedź podejmowania przez SN uchwał w składach poszerzonych o sędziów wojskowych rodziła nadzieje ujednoczenia orzecznictwa w sprawach pokrewnych dla prawa karnego powszechnego i wojskowego, tak materialnego jak i procesowego. Był to zatem niewątpliwie krok w stronę dalszej integracji tych dziedzin prawa karnego.

Jeśli chodzi o aspekt kadr, które, jak zauważył Wasilkowski, decydują o wszystkim, warto zwrócić uwagę na to kto, spośród dotychczasowych sędziów NSW, wszedł do składu nowego SN. Jak ustalił Arkadiusz Bereza, służba w dotychczasowej najwyższej instancji sądownictwa wojskowego nie dyskwalifikowała przy obejmowaniu stanowisk w nowo tworzonej SN, a przeprowadzona weryfikacja miała charakter pozorowany. Do Izby Karnej lub Izby Wojskowej weszły bowiem osoby z dotychczasowego składu NSW, co do których istniały poważne zarzuty formułowane przez tzw. Komisję Mazura (między innymi pułkownik Kryspin Mioduski, pułkownik Zygmunt Krasuski)³⁵. Zauważalny był jednak brak przejścia do SN ostatniego prezesa NSW pułkownika Jan Mitka, który pracował nad projektem ustawy o SN. Pułkownik Mitek objął posadę doradcy Szefa Głównego Zarządu Politycznego Wojska Polskiego³⁶.

Z kolei do Izby Karnej weszli między innymi Józef Dziowgo, Alfred Janowski i Roman Kryże³⁷. Należy zatem stwierdzić, że również w aspekcie kadrowym niewiele się zmieniło. Według zestawienia etatów Sądu Najwyższego od dnia 10 grudnia 1962 roku w skład Izby Wojskowej wchodził: prezes SN pułkownik Kazimierz Jankowski oraz 14 sędziów: Józef Badecki, Michał Bieniaszewski, Jerzy Drohomirecki, Zbigniew Furtak, Zygmunt Krasuski, Andrzej Kruska, Czesław Lipski, Kryspin Mioduski, Adam Porzecki, Jan Radwański, Roman Różański, Władysław Sieracki, Władysław Winawer i Zygmunt Wizelberg³⁸.

³⁴ Ibidem, s. 26.

³⁵ A. Bereza, *Sąd Najwyższy...*, s. 318.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Etaty i obsada Sądu Najwyższego od dnia 10 grudnia 1962 r., s. 7 (AAN, Sąd Najwyższy, sygn. 1/196).

Warto również wspomnieć, że w zakresie stroju urzędowego sędziów Izby Wojskowej nic się nie zmieniło w porównaniu z tym, jaki nosili sędziowie NSW. W myśl par. 39 Regulaminu był nim strój wojskowy. Togę dla sędziów Izby Wojskowej wprowadzi dopiero Prawo o ustroju sądów wojskowych z 1997 roku (par. 25)³⁹.

Zapewnienia Jana Wasilkowskiego, że sprawa pozycji Izby Wojskowej w ramach SN oraz przede wszystkim jej właściwość pozostają sprawą otwartą, nie uspokoiły środowiska wojskowych prawników. Jego przedstawiciele ewidentnie oczekiwali statusu (prestżu) Izby Wojskowej porównywalnego z Izbą Karną SN. Jak trafnie zauważył Sykstus Guzy, nastąpiła jedynie „zmiana szyldu”, która tylko formalnie oznaczała realizację art. 51 Konstytucji PRL, albowiem nowa Izba Wojskowa zamiast skoncentrować się na sprawach poważnych i budzących wątpliwości praktyczne, dalej miała rozstrzygać w drugiej instancji kwestie stosunkowo błahę, należące do właściwości rzeczowej sądów garnizonowych. Co więcej, miała realizować obowiązki związane z administrowaniem wszystkimi sądami wojskowymi⁴⁰. Izba Wojskowa zatem nadal miała rozpatrywać środki odwoławcze od nieprawomocnych orzeczeń wszystkich sądów wojskowych, podczas gdy Izba Karna w zasadzie tylko od orzeczeń sądów wojewódzkich, a więc tych o większym ciężarze gatunkowym, odpowiednich do kompetencji i doświadczenia orzeczniczego sędziów SN (art. 25 pkt. A)⁴¹. Tego rodzaju zarzut abstrahował jednak od przestarzałego, ale wciąż obowiązującego, systemu źródeł prawa karnego wojskowego, który nie był przystosowany do uczynienia z nowej izby gremium o identycznych, co Izba Karna, kompetencjach.

Wyrazem pozorowanej likwidacji NSW, a nie rzeczywistej jego inkorporacji w struktury SN, był także art. 27 pkt. 4, zgodnie z którym sędziowie Izby Wojskowej nie mogli brać udziału w rozpoznawaniu środków odwoławczych ani rewizji nadzwyczajnych, do których rozpoznania właściwa była inna izba SN. Ponadto sędziowie innych izb, w tym Izby Karnej, nie mogli brać udziału w rozpoznawaniu spraw Izby Wojskowej.

³⁹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. 1997 nr 117, poz. 753).

⁴⁰ Ibidem, s. 8.

⁴¹ „Kiedy w Izbie karnej Sądu Najwyższego rozstrzygać się będzie o życiu czy długoletnim pozbawieniu wolności dla sprawcy zbrodni, w Izbie Wojskowej 3 sędziów będzie rozważało zagadnienie czy żołnierz, który samowolnie na kilka godzin opuścił swą jednostkę dopuścił się przestępstwa i słusznie został skazany przez sąd pierwszej instancji na 1 miesiąc aresztu” – Ibidem, s. 10.

O ile bowiem składy mieszane, złożone z sędziów Izby Cywilnej, Izby Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych mogły mieć miejsce, to udział sędziów wojskowych w jakiegokolwiek konfiguracji był niedopuszczalny. Jak trafnie stwierdził Marian Cieślak, wynikało to z wciąż obowiązującego na niższych szczeblach struktur sądownictwa podziału na jurysdykcję powszechną i specjalną⁴². Zgodnie bowiem z art. 11 k.p.k orzeczenie karne sądu powszechnego wydane w sprawie należącej do właściwości sądów wojskowych było z mocy prawa nieważne⁴³.

Z tym wciąż rygorystycznym podziałem na jurysdykcję powszechną i wojskową (specjalną) związana była także kwestia wyraźnego powołania danej osoby przez Radę Państwa do pełnienia funkcji orzeczniczych w konkretnej izbie, zwłaszcza wojskowej⁴⁴. Tego rodzaju obostrzenia nie dotyczyły udziału sędziów wojskowych w Zgromadzeniu Ogólnym SN czy w połączonych składach Izby Karnej i Wojskowej w celu ustalania prawidłowych i jednolitych zasad orzecznictwa w kwestiach spornych wchodzących w zakres różnych, aczkolwiek pokrewnych dziedzin prawa (prawo karne powszechne i prawo karne wojskowe).

Pomimo możliwości udziału sędziów Izby Wojskowej w składach mających na celu ujednolicenie praktyki orzeczniczej zarzut marnotrawstwa potencjału tej izby był w ówczesnej dyskusji dominujący. Był on podnoszony nie tylko w związku z koniecznością orzekania w błahych sprawach. Podobnie oceniano art. 44 u.S.N, na podstawie którego minister obrony narodowej w porozumieniu z pierwszym prezesem Sądu Najwyższego mógł poruczyć prezesowi Izby Wojskowej sprawowanie wszystkich lub niektórych funkcji nadzoru administracyjnego nad sądami wojskowymi. I rzeczywiście do poruczenia tego rodzaju obowiązków doszło na podstawie zarządzenia ministra obrony narodowej nr 33 z dnia 31 maja 1962 roku⁴⁵. Zespołem pomocniczym prezesa Izby Wojskowej w zakresie nadzoru administracyjnego był Oddział Organizacyjny, będący kontynuacją organu o tej samej nazwie w ramach NSW⁴⁶. Nadzór administracyjny obejmował następujące zagadnienia:

⁴² M. Cieślak, *Nowa struktura Sądu Najwyższego a kształtowanie orzecznictwa w sprawach karnych*, „Palestra” 1962, nr 6, s. 25.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem, s. 26.

⁴⁵ R. Różański, *Informacja o działalności Izby Wojskowej Sądu Najwyższego za 1962 rok*, s. 13 (AAN, Sąd Najwyższy, sygn. 1/183).

⁴⁶ Ibidem, s. 14.

1. sprawy organizacyjne,
2. inspekcje sądów,
3. szkolenie składów osobowych,
4. sprawy personalne,
5. statystykę,
6. sprawy finansowo-gospodarcze,
7. archiwum Służby Sprawiedliwości i biblioteki⁴⁷.

W informacji o działalności Izby Wojskowej za 1962 rok w obszarze nadzoru administracyjnego nad sądownictwem wojskowym szef Oddziału Organizacyjnego pułkownik Roman Różański raportował, że liczba etatów tej komórki była niewystarczająca do zakresu powierzonych jej zadań⁴⁸.

W doktrynie podkreślano, że taka sytuacja – niemająca zastosowania w stosunku do innych izb SN – jeszcze bardziej czyniła iluzorycznym nadzór judykacyjny Izby Wojskowej⁴⁹. Zwracano uwagę, że te obowiązki dodatkowo angażowały potencjał osobowy i organizacyjny nowego gremium, odwodząc je od zasadniczego celu jego istnienia, a więc czuwania nad jakością orzecznictwa sądownictwa wojskowego niższych szczebli. Dostrzegano w tym rozwiązaniu również zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej⁵⁰.

Krytyka przyjętych rozwiązań nie była pozbawiona konstruktywnych propozycji zmian, które miały urealnić znaczenie Izby Wojskowej w rozumieniu art. 51 Konstytucji PRL. Zdawano sobie sprawę, że inkorporacja NSW w struktury SN, która miała miejsce na mocy ustawy z 15 lutego 1962 r., to dopiero początek, a prawdziwa reforma wymaga zmian w obrębie całego sądownictwa wojskowego.

Jedną z propozycji był projekt wspomnianego Sykstusa Guzego. Nie miał on złudzeń, że wciąż obowiązujące wojskowe przepisy ustrojowe były zdezaktualizowane, dlatego zaproponował zbudowanie struktury organizacyjnej i właściwości sądów wojskowych,

⁴⁷ Ibidem, s. 13–17.

⁴⁸ Ibidem, s. 14–15.

⁴⁹ M. Cieślak, *Nowa struktura Sądu Najwyższego...*, s. 26.

⁵⁰ S. Guzy, *O potrzebie zmian w organizacji*, s. 11.

w tym Izby Wojskowej, według modelu obowiązującego w sądach powszechnych⁵¹. W szczegółach wiązałoby się to z domniemaniem kompetencji wojskowych sądów garnizonowych jako sądów pierwszej instancji z wyłączeniem spraw zastrzeżonych właściwości sądów okręgów wojskowych (wszystkie sprawy oficerów od majora wzwyż, zbrodnie wojskowe, przestępstwa pospolite zastrzeżone w sądownictwie powszechnym do właściwości sądu wojewódzkiego oraz szpiegostwo z art. 7 m.k.k).

Najbardziej nowatorskim pomysłem było jednak powierzenie sądom okręgów wojskowych rozpatrywania w drugiej instancji odwołań od orzeczeń sądów garnizonowych, co odciążałoby Izbę Wojskową⁵². Ponadto remedium na budzący wątpliwości wpływ nadzoru administracyjnego na niezawisłość sędziowską miałyby stanowić specjalny organ powołany w Ministerstwie Sprawiedliwości lub Ministerstwie Obrony Narodowej.

Za przedstawionym przez Guzego rozwiązaniem przemawiały rozwiązania funkcjonujące w sądownictwie wojskowym Związku Radzieckiego, a także innych „demokracjach ludowych”, w tym w Czechosłowacji i Bułgarii⁵³. Najistotniejsze jednak było to, że taka kumulacja orzecznictwa wojskowego w ramach konkretnego okręgu wojskowego pozwalałaby zrealizować postulat dowództw okręgów wojskowych, aby szefostwa poszczególnych sądów okręgów wojskowych mogły realnie informować czynniki dowódcze i aparat partyjno-polityczny o stanie przestępczości na danym obszarze⁵⁴. To według autora tej propozycji miało nie tylko usprawnić funkcjonowanie sądownictwa wojskowego, ale także dodatkowo wpłynąć na kształt polityki karnej, przede wszystkim w sprawach o przestępstwa wojskowe polegające na naruszeniu dyscypliny i porządku wojskowego⁵⁵.

Powyższa koncepcja trójstopniowości sądownictwa wojskowego, której celem miało być urealnienie pozycji Izby Wojskowej w ramach struktury i kompetencji Sądu Najwyższego, nie była jedyną. Guzy przedstawił również – jako alternatywny pomysł – powołanie jednego sądu wojskowego drugiej instancji z siedzibą w Warszawie

⁵¹ Ibidem, s. 8–9.

⁵² Ibidem, s. 9.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Ibidem, s. 10.

⁵⁵ Ibidem.

(Trybunału Wojskowego) oraz przekształcenie dotychczasowych sądów garnizonowych i okręgów wojskowych w sądy pierwszej instancji pod jednolitą nazwą. Trybunał Wojskowy miałby ponadto orzekać w pierwszej instancji w sprawach zastrzeżonych dla sądów okręgów wojskowych według jego pierwszego projektu⁵⁶.

Nieco odmienne stanowisko o powyższego zajmował Julian Polan-Haraschin. O ile zgadzał się, co do potrzeby zniesienia podziału na wojskowe sądy okręgowe i wojskowe sądy garnizonowe i oddzielenia nadzoru administracyjnego od sfery jurysdykcyjnej Izby Wojskowej SN, to jednak do koncepcji trójstopniowości sądownictwa wojskowego podchodził sceptycznie. Jego zdaniem doprowadziłoby to do obniżenia poziomu orzecznictwa, jego partykularyzmu. Za niecelowe uznał powołanie jednego sądu wojskowego drugiej instancji, który władny byłby również rozpatrywać w pierwszej instancji sprawy oficerów starszych. Uważał, że do tego predysponowana była właśnie nowa Izba Wojskowa, odpowiednio w składach trzech lub siedmiu sędziów⁵⁷.

Przeciwko obniżaniu rangi Izby Wojskowej poprzez powierzanie jej roli sądu odwoławczego w sprawach rozpatrywanych w pierwszej instancji w sądach garnizonowych wystąpił także pułkownik Stanisław Mendyka⁵⁸. Poparł on koncepcję pułkownika Guzego w zakresie trójstopniowego sądownictwa wojskowego z Izbą Wojskową jako organem odwoławczym od orzeczeń sądów okręgów wojskowych wydanych w pierwszej instancji⁵⁹. Obawę przed ewentualnym partykularyzmem orzecznictwa poszczególnych okręgów zbił właśnie rolę, jaką powinna pełnić Izba Wojskowa SN w zakresie wydawania wytycznych wymiaru sprawiedliwości i orzekania w trybie rewizji nadzwyczajnej⁶⁰.

Krytycznie o nadzorze administracyjnym nad sądownictwem wojskowym według przepisów ustawy o SN wypowiedział się także pułkownik Teofil Leśko. Zaproponował, aby utworzyć Zarząd Sądów Wojskowych, podlegający Głównemu Zarządowi Politycznemu Wojska Polskiego. Nowatorstwo tej koncepcji polegało jednak na tym,

⁵⁶ Ibidem, s. 12–13.

⁵⁷ J. Polan-Haraschin, *W sprawie zmian organizacyjnych w sądownictwie wojskowym (Głos w dyskusji)*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1962, nr 1, s. 15.

⁵⁸ S. Mendyka, *Głos dyskusji nad potrzebą reformy ustroju sądownictwa wojskowego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1962, nr 2, s. 155–159.

⁵⁹ Ibidem, s. 156.

⁶⁰ Ibidem, s. 157.

że komórka ta sprawowałaby swoje funkcje w odniesieniu do sądów wojskowych pierwszej instancji, natomiast w pozostałym zakresie kompetentny byłby minister obrony narodowej, także jeśli chodzi o Izbę Wojskową SN⁶¹. Intencją autora było odciążenie Izby Wojskowej, a przede wszystkim jej prezesa, któremu w rozumieniu art. 44 u.S.N minister mógł powierzyć tego rodzaju nadzór.

Powyzsza i wcześniej przywołane koncepcje reformy sądownictwa wojskowego musiały poczekać na rozpatrzenie. Równoległe z pracami nad ustawą o Sądzie Najwyższym decydowała się kwestia integracji przepisów prawa karnego wojskowego z przepisami powszechnymi, która nie była przesądzona⁶². Jak wiadomo, proces ten znalazł zwieńczenie dopiero w kodyfikacjach z 1969 roku. Z kolei problem nowego ustroju sądów wojskowych w warunkach jednolitych źródeł prawa karnego znalazł odzwierciedlenie w ustawie z 1972 roku⁶³. Zagadnienia te zasługują na odrębne opracowanie.

4. Zakończenie

Realizacja uzasadnionej ideologicznie i politycznie koncepcji jednolitego nadzoru Sądu Najwyższego nad całym sądownictwem została przeprowadzona w dość zachowawczy, jeśli chodzi o sądownictwo wojskowe, sposób. Utworzona Izba Wojskowa Sądu Najwyższego nie była niczym innym, jak dotychczasowym Najwyższym Sądem Wojskowym włączonym w strukturę Sądu Najwyższego. Na przeszkodzie wprowadzenia bardziej rewolucyjnych zmian stanęło Ministerstwo Obrony Narodowej, świadome komplikacji, jakie mogłyby wystąpić w zakresie przepisów ustrojowych, procesowych i wewnętrznych.

W dyskusji, a w zasadzie krytyce uregulowań ustawy dotyczących Izby Wojskowej, uwidoczniła się jednak specyfika sądownictwa wojskowego. Obawiano się partykularyzmu orzeczniczego w poszczególnych okręgach wojskowych w sytuacji,

⁶¹ T. Leśko, *Uwagi na tle ustawy o Sądzie Najwyższym*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1962, nr 2, s. 160–161.

⁶² T. Szczygieł, „Lex Jankowski”, czyli mało znany projekt wojskowego prawa karnego materialnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2018, nr 4, s. 74–86.

⁶³ Ustawa z dnia 8 czerwca 1972 r. o ustroju sądów wojskowych (Dz.U. 1972 nr 23, poz. 166).

gdyby Izba Wojskowa rozpatrywała wyłącznie nadzwyczajne środki zaskarżenia. W domyśle zatem chodziło o ewentualny negatywny wpływ na dyscyplinę i karność w armii jako całości. I chociaż tego rodzaju argumenty były zbijane sensownymi stwierdzeniami, to i tak nie znalazły one wówczas zrozumienia.

Należy zatem wyciągnąć wniosek, że na szerszą reformę, a w konsekwencji integrację sądownictwa wojskowego z pionem powszechnym, nie było zgody politycznej na najwyższym szczeblu – zarówno jeśli chodzi o Ministerstwo Obrony Narodowej, jak i PZPR. Można również postawić tezę, że rzekoma potrzeba włączenia sądownictwa wojskowego pod jednolity nadzór Sądu Najwyższego była pretekstem dla Jana Wasilkowskiego, aby uniezależnić ten sąd od Ministerstwa Sprawiedliwości. Sądownictwo wojskowe, w tym NSW, było po 1956 na cenzurowanym, a więc nietrudno było pozyskać sprzymierzeńców politycznych w kręgach partyjnych, przy jednoczesnym zachowaniu *status quo*, tak jeśli chodzi o kadry, jak i kompetencje nowej izby.

Pozytywnym aspektem likwidacji NSW była przede wszystkim dyskusja nad organizacją i kształtem Izby Wojskowej SN. Ta z kolei otworzyła debatę nad przyszłością sądownictwa wojskowego i nowelizacją przestarzałych – pochodzących z połowy lat czterdziestych – wojskowych przepisów proceduralnych i ustrojowych. W samej ustawie znalazła się przestrzeń – art. 9 – do dyskusji na ten temat. Była to zapowiedź dalszej integracji sądownictwa wojskowego i powszechnego, pomimo że kwestia ta – w trakcie prac nad ustawą o SN – odchodziła na plan dalszy. Nie ma bowiem wątpliwości, że głównym celem prac nad ustawą o SN z 1962 roku było ograniczenie nadzoru Ministerstwa Sprawiedliwości, upodmiotowienie Sądu Najwyższego oraz realizację konstytucyjnej zasady wyboru sędziów SN przez Radę Państwa. Likwidacja Najwyższego Sądu Wojskowego była elementem tego przedsięwzięcia.

Bibliografia

Archiwalia

Projekt ustawy o S.N. Protokół z dnia 31 stycznia 1961 r., s. 1–18 (AAN/Sąd Najwyższy/sygn. 1/155).

Projekt ustawy o S.N. Protokół z dnia 7 lutego 1961 r., s. 1–23 (AAN/Sąd Najwyższy/sygn. 1/156).

Etaty i obsada Sądu Najwyższego od dnia 10 grudnia 1962 r., s. 1–7 (AAN, Sąd Najwyższy, sygn. 1/196).

Róžański R., *Informacja o działalności Izby Wojskowej Sądu Najwyższego za 1962 rok*, s. 1–19 (AAN, Sąd Najwyższy, sygn. 1/183).

Notatka w sprawie realizacji art. 51 Konstytucji PRL, s. 1–7 (AAN, Sąd Najwyższy, sygn. 1/157).
Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Kadencja III – Sesja II. Projekt ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 28 listopada 1961 r., s. 1–9 (AAN, Sejm P.R.L. III Kadencja 1961–1965. Protokoły posiedzeń Sejmu. Tom III, sygn. 21/42).

Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Kadencja III – Sesja II. Sprawozdanie stenograficzne z 9 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 15 lutego 1962 r., s. 147 (AAN, Sejm P.R.L. III Kadencja 1961–1965. Protokoły posiedzeń Sejmu. Tom III, sygn. 21/42).

Akty prawne

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

Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 września 1944 r. – Prawo o ustroju Sądów Wojskowych i Prokuratury Wojskowej (Dz.U. 1944 nr 6, poz. 29).

Dekret z dnia 23 czerwca 1945 r. Kodeks Wojskowego Postępowania karnego (Dz.U. 1945 nr 36, poz. 216).

Obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 września 1950 r. o ogłoszeniu jednolitego tekstu kodeksu postępowania karnego (Dz.U. 1950 nr 40, poz. 364).

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 nr 33, poz. 232).

Ustawa z dnia 5 kwietnia 1955 r. o przekazaniu sądom powszechnym dotychczasowej właściwości sądów wojskowych w sprawach karnych osób cywilnych, funkcjonariuszów organów bezpieczeństwa publicznego, Milicji Obywatelskiej i Służby Więziennej (Dz.U. 1955 nr 15, poz. 83).

Uchwała Rady Państwa z dnia 22 maja 1962 r. w sprawie regulaminu Sądu Najwyższego (M.P. 1962 nr 45, poz. 210).

Ustawa z 15 lutego 1962 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 1962 nr 11, poz. 54).

Ustawa z dnia 8 czerwca 1972 r. o ustroju sądów wojskowych (Dz.U. 1972 nr 23, poz. 166).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz.U. 1997 nr 117, poz. 753).

Ustawa z 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz.U. 2016, poz. 178).

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 maja 2023 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz. U. 2023, poz. 1093).

Literatura

- Bereza Arkadiusz, *Sąd Najwyższy w latach 1945–1962*, Warszawa 2012.
- Burda Andrzej, *Charakterystyka postanowień Konstytucji PRL z 1952 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. Marian Kallas, Warszawa 1990, t. 2.
- Cieślak Marian, *Nowa struktura Sądu Najwyższego a kształtowanie orzecznictwa w sprawach karnych*, „Palestra” 1962, nr 6.
- Guzy Sykstus, *O potrzebie zmian w organizacji sądownictwa wojskowego (artykuł dyskusyjny)*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1962, nr 1.
- Kania Leszek, *Służba sprawiedliwości w Wojsku Polskim 1795–1945. Organizacja – Prawo – Ludzie*, Siedlce 2015.
- Leśko Teofil, *Uwagi na tle ustawy o Sądzie Najwyższym*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1962, nr 2.
- Mendyka Stanisław, *Głos dyskusji nad potrzebą reformy ustroju sądownictwa wojskowego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1962, nr 2.
- Polan-Haraschin Julian, *W sprawie zmian organizacyjnych w sądownictwie wojskowym (Głos w dyskusji)*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1962, nr 1.
- Resich Zbigniew, *Ustawa o Sądzie Najwyższym*, „Państwo i Prawo” 1962, z. 5–6.
- Szczygieł Tomasz, „Lex Jankowski”, czyli mało znany projekt wojskowego prawa karnego materialnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2018, nr 4.
- Szczygieł Tomasz, *Wojskowe postępowanie karne w II Rzeczypospolitej 1918–1939*, Katowice 2017.
- Szczygieł Tomasz, *Czy funkcjonujące w latach 1946–55 w Polsce wojskowe sądy rejonowe były sądami wojskowymi?* „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2018, nr 1.

► STRESZCZENIE

Likwidacja Najwyższego Sądu Wojskowego w 1962 roku – przyczyny, kontrowersje i konsekwencje na przyszłość

Likwidacja Najwyższego Sądu Wojskowego i utworzenie Izby Wojskowej Sądu Najwyższego stanowiły ważny moment w dziejach polskiego wymiaru sprawiedliwości. Dyskusja nad projektem ustawy o Sądzie Najwyższym oraz kontrowersje, jakie wzbudził w środowisku prawniczym jej ostateczny kształt pokazywały, że chodziło przede wszystkim o zadośćuczynienie ideologiczne-politycznym oczekiwaniom, a nie o daleko idące przeformułowanie sądownictwa wojskowego. Należy również podkreślić, że kwestia włączenia NSW w struktury SN stanowiła argument w sporze o ukształtowanie pozycji SN, jaki wówczas miał miejsce między ówczesnym ministrem sprawiedliwości

Marianem Rybickim a prezesem Janem Wasilkowskim, stając się dla tego pierwszego argumentem przeciwko nowej ustawie o SN.

W jej rezultacie jednak Sąd Najwyższy stał się faktycznie naczelnym organem sądowym w polskim systemie prawnym. Utworzona Izba Wojskowa była *de facto* dotychczasowym Najwyższym Sądem Wojskowym ze wszystkim jego kompetencjami, tak wynikającymi z prawa o ustroju sądów wojskowych jak i przepisów wojskowej procedury karnej. Pomimo braku przeprowadzenia szerszych zmian w obszarze sądownictwa wojskowego pierwszy krok na drodze do jego integracji z powszechnym wymiarem sprawiedliwości został jednak uczyniony. Do jego dalszej realizacji niezbędne były nie tylko wola polityczna i zgoda środowiska wojskowego, ale przede wszystkim integracja przepisów procesowych i materialnych, której wówczas jeszcze nie było. Likwidacja NSW uwypukliła te mankamenty. W tym obszarze było wówczas jeszcze za wcześnie na rewolucję. Jednolite uregulowania pojawiły się dopiero w 1969 roku. Dyskusja nad pozycją ustrojową nowej Izby Wojskowej Sądu Najwyższego skutkowałą jednak szeregiem interesujących koncepcji, które mogły być wykorzystane w przyszłości, w tym wprowadzeniem trójstopniowego sądownictwa wojskowego. Warto o nich pamiętać, także w kontekście aktualnego stanu prawnego sądownictwa wojskowego oraz jego dalszych losów.

► SUMMARY

Liquidation of the Supreme Military Court in 1962 – Causes, Controversies, and Consequences for the Future

The liquidation of the Supreme Military Court and the establishment of the Military Chamber of the Supreme Court were important moments in the history of the Polish system of justice. The discussion on the draft act on the Supreme Court and the controversy that its final shape aroused in the legal community showed that it was primarily about satisfying ideological and political expectations, and not about a far-reaching reformulation of military justice. It should also be emphasized that the issue of including NSW [Najwyższy Sąd Wojskowy – the Supreme Military Court] in the structures of the Supreme Court was an argument in the dispute over the position of the Supreme Court that took place between the then Minister of Justice, Marian Rybicki, and the President, Jan Wasilkowski, becoming an argument for the former against the new Act on the Supreme Court.

As a result, however, the Supreme Court became the supreme judicial body in the Polish legal system. The established Military Chamber was *de facto* the former Supreme Military Court with all its competencies, resulting from both the law on the system of military courts and the provisions of military criminal procedure. Despite the lack of broader changes in the area of military justice, the first step towards its integration with the common justice system

has been made. For its further implementation, not only the political will and consent of the military community were necessary, but above all, the integration of procedural and material regulations, which did not exist at that time. The liquidation of NSW highlighted these shortcomings. It was still too early for a revolution in this area. Uniform regulations appeared only in 1969. However, the discussion on the systemic position of the new Military Chamber of the Supreme Court resulted in several interesting concepts that could be used in the future, including the introduction of a three-tier military judiciary. It is worth remembering them, also in the context of the current legal status of military justice and its future.

Katarzyna Kowalik

- ▶ Uniwersytet w Białymstoku
(University of Białystok, Poland)
- ▶ e-mail: k.kowalik@uwb.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0003-4578-8965

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.24

NORMALIZACJA OBOWIĄZKU SZCZEPIEŃ W UJĘCIU HISTORYCZNYM, FILOZOFICZNYM I SOCJOLOGII MEDYCyny GEORGESA CANGUILHEMA I MICHELA FOUCAULTA

Abstrakt

W oparciu o ujęcie historyczne, filozoficzne i socjologię medycyny w artykule zbadano zależności pomiędzy normą społeczną a normą prawną szczepień oraz ukazano jak na przestrzeni lat kształtowały się te normy. Postępując się metodologią aksjologicznego badania prawa, analizie zostały poddane procesy społeczne opisywane w szczególności przez Georgesa Canguilhema i Michela Foucaulta. Do zbadania zależności zostały wybrane dzieła wspomnianych filozofów, z uwagi na ich wkład w rozwój myśli o normalizacji, zdrowiu i chorobie. Zarówno Canguilhem jak i Foucault są autorami najpełniejszych opracowań dotyczących stopniowego i coraz większego włączania pojęć medycznych do świadomości jednostki i jej życia społecznego, a ich prace łączą się w semantyczną całość.

Synergia świata społecznego i świata medycznego, opisana przez wspomnianych filozofów, niósł za sobą normalizację wymogów sanitarnych i medycznych ustanawianych przez władzę. Z biegiem czasu liczba wymagań odnoszących się do biologicznego życia jednostki rosła, a powszechna troska o zdrowie publiczne sprzyjała poddawaniu się tym nakazom. W artykule ukazano, jak na tle historii i procesów społecznych związanych z normalizacją kształtowała się norma społeczna szczepień. Przeanalizowano ważne dla wyłaniającej się w życiu społecznym normy

szczepień obowiązkowych, pojęcia takie jak: „normalne”, „patologiczne”, „władza dyscyplinarna”, „władza normalizująca” i „biowładza”. Pozwoliło to ukazać tendencje społeczne, dzięki którym pojawiła się norma społeczna szczepień, a w jej następstwie umocniła się norma prawna szczepień.

Słowa kluczowe: prawny obowiązek szczepień, historia szczepień, normalizacja, Canguilhem, Foucault

THE NORMALIZATION OF VACCINATION DUTY IN THE HISTORICAL, PHILOSOPHICAL, AND MEDICAL SOCIOLOGY PERSPECTIVES OF GEORGES CANGUILHEM AND MICHEL FOUCAULT

Abstract

Based on historical and philosophical perspectives, as well as on the sociology of medicine, the article examines the relationships between the social and legal norms of vaccination and demonstrates how these norms were shaped. Employing the methodology of axiological legal research, the analysis focuses on social processes described, in particular, by Georges Canguilhem and Michel Foucault. The selected works of these philosophers were chosen for discussion due to their contributions to the development of ideas about normalization, health, and disease. Both G. Canguilhem and M. Foucault are the authors of comprehensive studies concerning the gradual and increasing incorporation of medical concepts into individual consciousness and social life, and their works form a semantic whole.

The synergy between the social and medical worlds, as described by these philosophers, led to the normalization of sanitary and medical requirements established by the authority. Over time, the number of requirements related to an individual's biological life increased, and the ubiquitous concern for public health contributed to compliance with these mandates. The article demonstrates how, against the backdrop of history and social processes related to normalization, the social norm of vaccination was shaped. Important concepts for the emerging social norm of vaccination duty, such as “normal”, “pathological” “disciplinary power”, “normalizing power” and “biopower” were analyzed. This allowed the presentation of social trends that led to the emergence of the social norm of vaccinations and, as a result, the legal norm of vaccination was strengthened.

Key words: legal duty of vaccination, history of vaccination, normalization, Canguilhem, Foucault

1. Wstęp

1. Szczepienia jako sposób zapobiegania chorobom zakaźnym i zakażeniom manifestują się w świadomości społecznej poprzez swoją nieuchronność i konieczność. Mają ścisły związek z etapami życia człowieka, który najpierw sam jako dziecko przyjmuje kolejne dawki preparatu, a później jako dorosła osoba sprawuje opiekę nad dzieckiem i wyraża zgodę na zaszczepienie. Tematyka szczepień przylega do codzienności, w jakiej żyje społeczeństwo. Szczepienie pod kątem czysto technicznym to nic innego jak wprowadzenie obcej substancji w ciało jednostki. Budzi zatem zainteresowanie: motywacja większości społeczeństwa¹ do przestrzegania normy zawartej w przepisach prawa dotyczącej obowiązku szczepień, motywacja ustawodawcy i podstawy aksjologiczne zobowiązania jednostek do realizacji tego obowiązku. Tematem opracowania jest normalizacja obowiązku szczepień w ujęciu historycznym, filozoficznym i socjologii medycyny Georges'a Canguilhema i Michaela Foucaulta. Cel artykułu to ukazanie, jak kształtowała się norma szczepień i dlaczego normą społeczną jest bycie zaszczepionym.

2. Metodologia badawcza. Prawo jako zjawisko społeczno-kulturowe stanowi istotny dla rozumienia kultury system aksjonormatywny. Jest ono zespołem reguł społecznego postępowania, który opiera się na połączeniu normy i wartości ważnych społecznie². Jak wskazuje T. Barankiewicz, badając prawo, należy uwzględnić systemy wartości, istotnie związane z normami moralnymi, obyczajowymi i prawnymi. Wskazuje on na badanie wartości ważnych społecznie, które zostały ukształtowane doświadczeniami określonej wspólnoty³.

Posługując się metodą aksjologicznego badania prawa, można przeanalizować wartości społecznie ważne w kontekście obowiązku szczepień. Poprzez użycie metody

¹ Jak podaje dyrektor Departamentu Zdrowia Publicznego w Ministerstwie Zdrowia Mariusz Poznański, w 2022 r. zaszczepiono 94% dzieci przeciw błonicy, tężcowi i krztuścowi, 94,1% przeciw polio, 97,3% przeciwko wirusowemu zapaleniu wątroby typu B, 97,7% przeciw gruźlicy i 93,9% przeciwko odrze; <https://www.senat.gov.pl/aktualnoscilista/legislacja/art,15596,prace-w-komisjach-senackich-5-czerwca-2023-r-.html> (dostęp: 23.01.2023).

² P. Sztompka, *Socjologia. Wykłady o społeczeństwie*, Kraków 2021, s. 499.

³ T. Barankiewicz, *Metody myślenia, badania prawa i systematyzacji wiedzy w naukach prawnych*, [w:] *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników teoria i praktyka*, red. H. Izdebski, A. Łazarska, Warszawa 2022, s. 117.

analizy i krytyki piśmiennictwa, a także metody monograficznej możliwa będzie analiza nie tylko konektywna (poszukiwanie i wskazywanie powiązań znaczeniowych, tworzenie siatki pojęć), ale i analiza presupozycji (ukazanie związku zachodzącego pomiędzy pojęciami). Dzięki tym metodom możliwa będzie odpowiedź na pytania badawcze dotyczące aksjologii obowiązku szczepień: Jak kształtowała się społeczna norma szczepień? Dlaczego normą społeczną i prawną jest bycie zaszczepionym?

3. Aby przeanalizować, dlaczego w prawie i świadomości społecznej istnieje norma zakładająca obowiązek szczepień, należy dokonać analizy literatury związanej z socjologią historii medycyny, opisującej procesy społeczne kształtujące uznanie szczepienia jako ważnej wartości społecznej. Kluczowe pojęcia, które przylegają do rozpatrywanej problematyki, to: określenie „normalne” – jako synonim zdrowia, rozumianego jako wartość, mająca za zadanie chronić zarówno jednostkę, jak i całą populację, oraz określenie „patologiczne” – pojmowane jako choroba, ale tylko w kontekście narażenia społeczeństwa, np. na powrót pandemii z powodu zbyt dużego odsetka niezaszczepionych osób. Ma także znaczenie norma, jaką jest bycie zaszczepionym, i odstępstwo od tej normy, czyli niezaszczepienie.

Najpełniejszego opracowania problematyki związanej z rozumieniem normy zdrowia dokonał Georges Canguilhem w pracy *Normalne i patologiczne*. Naukowiec ten dostrzegł utożsamianie zdrowia z normalnością, a choroby z patologią. Rozszerzenie badań nad normalizacją szczepień, obejmujące nie tylko analizy Canguilhema, ale także Michaela Foucaulta, doprowadzi do stworzenia spójnego opracowania, które umożliwi odpowiedź na pytania badawcze zawarte we wstępie. Analiza prac wspomnianych myślicieli oraz jej uzupełnienie o wątki związane ze szczepieniami stanowić będzie kolejny etap rozwoju refleksji nad normalizacją w kontekście historii socjologii medycyny, a także pomoże w odpowiedzi na pytanie o aksjologię obowiązku szczepień.

2. Tło historyczne kształtowania się obowiązku szczepień

Historia szczepień jest nierozzerwalnie związana z rozwojem medycyny oraz kształtowaniem się norm społecznych i prawnych dotyczących zdrowia publicznego. Kluczowym momentem w historii prac nad szczepieniami jest koniec XVIII wieku, kiedy to brytyjski lekarz Edward Jenner w 1796 roku przeprowadził pierwsze udane szczepienie przeciwko ospie prawdziwej, wykorzystując wirusa

krowianki⁴. Odkrycie to zapoczątkowało nowy etap w medycynie, dając początek immunologii i praktykom szczepień, które stały się kluczowym elementem zdrowia publicznego. Warto zauważyć, że Jenner używał wirusa ospy krowiej jako substytutu wirusa ospy prawdziwej (metoda inokulacji), koncept szczepień rozwinął Ludwik Pasteur, który w 1885 roku opracował szczepionkę przeciwko wściekliczynie, bezpośrednio osłabiając wirusa wściekliczny, aby wywołać odporność bez rozwoju choroby (metoda atenuacji). Odkrycie Pasteura było jednym z ważniejszych momentów dla rozwoju nauk medycznych⁵.

W XIX wieku narastające zagrożenie epidemiami chorób zakaźnych skłoniło rządy wielu krajów do wprowadzenia polityk zdrowia publicznego mających na celu ochronę populacji. Pierwszym krajem, który wprowadził obowiązkowe szczepienia dla dzieci, była Bawaria w 1807 r.⁶ W Wielkiej Brytanii uchwalono w 1853 roku Ustawę o Szczepieniach (*Vaccination Act*)⁷, wprowadzającą obowiązkowe szczepienia przeciwko ospie dla niemowląt⁸. Podobne regulacje zaczęto wprowadzać w innych krajach Europy, takich jak Prusy⁹ w 1874 roku (*Reichsimpfgesetz – Ustawa o Szczepieniach Rzeszy*)¹⁰, co świadczyło o rosnącym znaczeniu interwencji medycznych na poziomie państwowym.

Na ziemiach polskich, w zaborze pruskim, obowiązek szczepień przeciwko ospie został wprowadzony w 1874 roku. Decyzja ta była zgodna z tendencjami w Europie Zachodniej, gdzie szczepienia zaczynały odgrywać kluczową rolę w zapobieganiu rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych. W zaborze austriackim obowiązkowe

⁴ E. Jenner, *An Inquiry Into the Causes and Effects of the Variolae Vaccinae; Jenner on the Cow Pox; a Disease Discovered in Some of the Western Counties of England, Particularly Gloucestershire, and Known by the Name of the Cow Pox*, Londyn 1798.

⁵ J. M. S. Pearce, *Louis Pasteur and Rabies: A Brief Note*, „Journal of Neurology, Neurosurgery & Psychiatry” 2002, vol. 73(1), s. 82.

⁶ Bawarska Ustawa o Szczepieniach z 1807 roku, Bayerisches Impfgesetz von 1807, eingeführt durch König Maximilian I. Joseph. M. Wire, Kristoffer Moustén Hansen, *Smallpox: The Historical Myths behind Mandatory Vaccines*, “Freedom and Peace” 2021, nr 11(24).

⁷ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1853 roku o szczepieniach, *Vaccination Act 1853*, 16 & 17 Vict. c. 100.

⁸ N. Durbach, *The Anti-Vaccination Movement in England 1853–1907*, Durham NC–London 2005.

⁹ R. A. Weiss, J. Esparza, *The Prevention and Eradication of Smallpox: A Commentary on Sloane (1755) ‘an Account of Inoculation’*, “Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences” 2015, Vol. 370(1666).

¹⁰ Ustawa z 8 kwietnia 1874 roku o szczepieniach Rzeszy, *Reichsimpfgesetz vom 8. April 1874*, RGL. 1874, s. 31.

szczepienia przeciwko ospie zostały wprowadzone już w 1836 roku, co również świadczyło o rosnącej świadomości zdrowotnej i postępie w medycynie publicznej¹¹. Na ziemiach polskich znajdujących się pod zaborem rosyjskim obowiązek szczepień został wprowadzony w 1874 roku, podobnie jak w Prusach. Choć wprowadzenie szczepień miało na celu ochronę zdrowia publicznego, to spotykało się ono często z oporem społecznym, wynikającym z braku zaufania do władz zaborczych oraz z ograniczonej wiedzy medycznej ludności¹².

Po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku nowo powstała II Rzeczpospolita musiała stawić czoła wyzwaniu zjednoczenia systemu opieki zdrowotnej oraz ujednoczenia przepisów dotyczących szczepień. W 1919 roku utworzono Ministerstwo Zdrowia Publicznego, które rozpoczęło działania mające na celu walkę z epidemiami chorób zakaźnych, co miało kluczowe znaczenie w odbudowie kraju po I wojnie światowej¹³. W 1921 roku uchwalono ustawę o zwalczaniu chorób zakaźnych¹⁴, która wprowadziła obowiązek szczepień przeciwko ospie na terenie całego kraju. Intensywne działania edukacyjne oraz profilaktyczne znacząco ograniczyły występowanie wielu chorób zakaźnych w Polsce w okresie międzywojennym¹⁵.

Po II wojnie światowej Polska zmagiała się z epidemiami i zniszczeniami infrastruktury medycznej. Po ustawie z dnia 16 lutego 1921 roku o zwalczaniu chorób zakaźnych, która była pierwszym aktem prawnym regulującym obowiązkowe szczepienia w Polsce, wprowadzono kolejne akty mające na celu rozwój systemu szczepień ochronnych. Kolejną kluczową ustawą była ustawa z 21 lutego 1935 roku¹⁶, która również koncentrowała się na zapobieganiu i zwalczaniu chorób zakaźnych. Zawierała ona rozszerzone przepisy dotyczące zarówno szczepień, jak i innych środków zapobiegania epidemii, wzmacniając dotychczasowe regulacje z 1921 roku. W 1955 roku

¹¹ E.P. Hennock, *Vaccination Policy Against Smallpox, 1835–1914: A Comparison of England with Prussia and Imperial Germany*, „Social History of Medicine” 1998, nr 11(1), s. 49–71.

¹² M. Rutkowski, *Historia zwalczania ostrych chorób zakaźnych w Polsce po I wojnie światowej – do roku 1924 (w tym w dużych miastach)*, „Archiwum historii i filozofii medycyny” 2004, nr 67(1), s. 49–60.

¹³ W. Berner, *Historia zwalczania ostrych chorób zakaźnych w Polsce po I wojnie światowej – do roku 1924 (w tym w dużych miastach)*, „Przegląd Epidemiologiczny” 2008, nr 62(4), s. 850–859.

¹⁴ Ustawa z dnia 16 lutego 1921 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych (Dz.U. 1921 nr 15, poz. 85).

¹⁵ E.P. Hennock, op. cit., s. 49–71.

¹⁶ Ustawa z dnia 21 lutego 1935 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych (Dz.U. 1935 nr 27, poz. 198).

wprowadzono obowiązek szczepień przeciwko gruźlicy u noworodków. Pięć lat później, w 1960 r., wprowadzono obowiązkowe szczepienia przeciwko błonicy, tężcowi i krztuścowi (DTP), w tym samym roku wprowadzono także doustną szczepionkę przeciwko poliomyelitis (polio). Trzy lata później została przyjęta ustawa z dnia 13 listopada 1963 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych¹⁷, która szczegółowo regulowała kwestie związane z obowiązkowymi szczepieniami, jak również inne działania mające na celu ograniczenie epidemii w Polsce. „Z kolei w 1975 roku rozpoczęto powszechne szczepienia przeciw odrze”¹⁸. Z roku na rok analizowano potrzeby medyczne i rozwijano nowocześniejsze regulacje. Obecnie obowiązuje ustawa z dnia 5 grudnia 2008 roku o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹⁹, która jest podstawą prawną dzisiejszego systemu szczepień obowiązkowych w Polsce. Ustawa ta została uzupełniona o kolejne rozporządzenia, w tym rozporządzenie ministra zdrowia z 18 sierpnia 2011 roku, które określa szczegółowy wykaz chorób objętych obowiązkowymi szczepieniami oraz zasady ich realizacji²⁰.

Warto jednak zauważyć, że w XX wieku kluczową rolę w kształtowaniu globalnych norm szczepień odegrały organizacje międzynarodowe, takie jak Liga Narodów i później Światowa Organizacja Zdrowia (WHO). Po II wojnie światowej WHO rozpoczęła globalne programy eradykacji chorób zakaźnych, w tym Intensywny Program Eradykacji Ospy w 1967 roku, zakończony sukcesem w 1980 roku. Sukces ten potwierdził skuteczność masowych szczepień i ustanowił precedens dla przyszłych globalnych programów zdrowotnych. WHO kontynuowała działania, inicjując w 1974 roku Program Rozszerzonych Szczepień, mający na celu zwiększenie dostępu do szczepień dla dzieci na całym świecie. Dzięki tym inicjatywom szczepienia stały się powszechnie akceptowaną praktyką, a normy dotyczące szczepień ujednolicono na poziomie międzynarodowym²¹.

To, że istniały regulacje dotyczące szczepień, niekoniecznie znaczyło, że społeczeństwo było przekonane do ich zasadności. Po raz pierwszy grupy społeczne przeciwnie

¹⁷ Ustawa z dnia 13 listopada 1963 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych (Dz.U. 1963 nr 53, poz. 289).

¹⁸ Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Przemyślu, *Szczepienie przeciw odrze*, <https://www.gov.pl/web/psse-przemysl/szczepienie-przeciw-odrze> (dostęp: 13.12.2024).

¹⁹ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. 2008 nr 234, poz. 1570).

²⁰ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz.U. 2011 nr 182, poz. 1086).

²¹ F. Fenner, D.A. Henderson, I. Arita, Z. Jezek, I.D. Ladnyi, *Smallpox and its Eradication*. World Health Organization, Geneva 1988, s. 421–538.

szczepieniom pojawiły się w Anglii, w roku 1853, w reakcji na pierwsze szczepienia przeciw ospie prawdziwej podejmowane przez Jennera. Warto podkreślić, że w 1840 roku w Anglii uchwalono pierwszą ustawę dotyczącą szczepień, znaną jako *Vaccination Act of 1840*²². Ta regulacja miała na celu zakazanie wariolacji, czyli praktyki celowego zarażania ludzi wirusem ospy prawdziwej, która była wcześniej stosowana w celu wywołania łagodniejszej postaci choroby, i w ten sposób uodpornienia pacjentów. Ustawa z 1840 roku zapewniała również bezpłatne szczepienia przeciw ospie przy użyciu szczepionki opartej na wirusie ospy krowiej, co było znacznie bezpieczniejszą metodą immunizacji. Dopiero kolejna ustawa – *Vaccination Act* z 1853 roku, wprowadziła obowiązek szczepień i przewidywała kary dla rodziców lub opiekunów, którzy nie spełniali tego obowiązku.

W 1867 roku prawo zostało rozszerzone, umożliwiając bardziej rygorystyczne egzekwowanie przepisów, w tym wielokrotne ściganie rodziców, którzy uchylali się od zaszczepienia dziecka. W 1871 roku wprowadzono stanowiska urzędników ds. szczepień, odpowiedzialnych za identyfikowanie przypadków nieprzestrzegania przepisów. W 1889 roku, w odpowiedzi na narastający opór społeczny, parlament powołał Królewską Komisję, która po opublikowaniu swoich zaleceń w 1896 roku zasugerowała wprowadzenie klauzuli sprzeciwu sumienia, co zostało zatwierdzone prawnie w 1898 roku. Na początku XX wieku rocznie wydawano mniej niż 200 000 zwolnień z obowiązku szczepień, co stanowiło około 25% wszystkich urodzeń. Opór wobec ustawy o szczepieniach wyrażali również lekarze będący praktykami medycyny niekonwencjonalnej. Masowy sprzeciw społeczny pojawił się dopiero po wprowadzeniu ustawy z 1867 roku, która nakładała na rodziców groźbę przymusowych i kumulujących się kar za nieprzestrzeganie przepisów. Brytyjski ruch przeciwny szczepieniom charakteryzował się dużą różnorodnością społeczną i polityczną. Istniało około 200 organizacji sprzeciwiających się szczepieniom²³.

W Polsce po wprowadzeniu ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych z 1921 roku, która nakładała obowiązek szczepień przeciwko chorobom zakaźnym, również dochodziło do oporu społecznego wobec szczepień. Ten opór dotyczył przede wszystkim regionów wiejskich, gdzie panowała nieufność wobec medycyny oraz brakowało

²² Ustawa o Szczepieniach z 23 lipca 1840 roku, *Vaccination Act 1840*, 3 & 4 Vict. c. 29, Royal Assent 23 July 1840.

²³ T.P. Weber, *Alfred Russel Wallace and the Antivaccination Movement in Victorian England*, „Emerging Infectious Diseases” 2010, Vol. 16(4), s. 664–668.

dostępu do służby zdrowia. Niektórzy mieszkańcy, zwłaszcza na wsiach, byli niechętni wobec nowoczesnej medycyny, co skutkowało uchylaniem się od szczepień.

W niektórych regionach dostęp do lekarzy był ograniczony, co utrudniało realizację obowiązku szczepień. Pomimo wprowadzenia obowiązku szczepień, egzekwowanie prawa nie zawsze było skuteczne, a system monitorowania i karania uchylających się od szczepień nie funkcjonował sprawnie, szczególnie w odległych obszarach.

W 1963 roku we Wrocławiu wybuchła ostatnia w Polsce epidemia ospy prawdziwej. Rozpoczęła się, gdy ppłk Bonifacy Jedynak wrócił z Indii i trafił do szpitala z błędną diagnozą malarii. Zarażona została salowa, jej córka i inne osoby, aż w końcu odkryto, że chodzi o ospę. 15 lipca ogłoszono stan epidemii, a dwa dni później rozpoczęto masowe szczepienia. Za odmowę szczepienia groziła grzywna lub areszt, a w przypadku odmowy leczenia – nawet do 15 lat więzienia. Władze PRL wprowadziły rygorystyczny nadzór nad szczepieniami obowiązkowymi i systematycznie monitorowano poziom wyszczepialności. Państwo prowadziło intensywne kampanie edukacyjne, aby przekonać obywateli do konieczności szczepień. Dzięki kampaniom edukacyjnym i obowiązkowi prawnemu, poziom wyszczepialności w Polsce był bardzo wysoki. Zdecydowana większość społeczeństwa była szczepiona przeciwko takim chorobom jak polio, błonica, gruźlica czy odra. Próby unikania szczepień stanowiły zjawiska marginalne²⁴.

Warto przeanalizować procesy, które z czasem doprowadziły do wzrostu zaufania społeczeństwa do tej metody, ponieważ początkowo często się od nich uchylano lub wykonywano je jedynie ze strachu przed prawnymi konsekwencjami. Oprócz medycznej skuteczności istotnym czynnikiem kształtującym normę społeczną i prawną obowiązku szczepień były procesy wpływające na świadomość społeczną.

Historia szczepień jest nierozzerwalnie związana z procesami normalizacji w społeczeństwie, które opisali filozofowie Georges Canguilhem i Michel Foucault. Ich prace pozwalają zrozumieć, jak pojęcia „normalne” i „patologiczne” oraz mechanizmy władzy dyscyplinarnej, normalizującej i biowładzy wpłynęły na postrzeganie szczepień jako normy społecznej i prawnej. Georges Canguilhem

²⁴ C. Kuta, „Witamy się i żegnamy bez podawania rąk”. *Epidemie w PRL*, Przystanek Historia – Instytut Pamięci Narodowej, <https://krakow.ipn.gov.pl/pl4/edukacja/przystanek-historia/95166,Witamy-sie-i-zegnamy-bez-podawania-rak-Epidemie-w-PRL.html> (dostęp: 10.10.2024).

w swoim dziele *Normalne i patologiczne* (1943) analizuje pojęcia normalności i patologii w kontekście biologicznym i społecznym. Twierdzi, że to, co jest uznawane za „normalne”, nie jest stałe, ale zmienia się wraz z ewolucją wiedzy medycznej i kontekstem społecznym. Choroba nie jest jedynie odstępstwem od normy biologicznej, ale także od normy społecznej. Prace Canguilhema powstały po odkryciu szczepień i w trakcie kodyfikowania tej normy (w Polsce: ustawa z dnia 16 lutego 1921 roku o zwalczaniu chorób zakaźnych, ustawa z dnia 13 listopada 1963 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych), ale również w odpowiedniej (na refleksje) odległości czasu od pierwszych prób kodyfikacji.

Warto wspomnieć, że Canguilhem rozszerzył swoją pracę z 1943 r. i opublikował ją ponownie w 1966 r. Z kolei analizowane publikacje Foucaulta to rozważania, które dotyczą czasów dynamicznych działań legislacyjnych o charakterze międzynarodowym i ustanowionego przez WHO Programu Rozszerzonych Szczepień (1974). Michel Foucault rozwija idee poruszane przez Canguilhema, wprowadzając koncepcje władzy dyscyplinarnej i biowładzy. W swych dziełach *Nadzorować i karać* (1975) oraz *Historia seksualności* (1976–1984) opisuje, jak władza wykorzystuje naukę i medycynę do kontrolowania i normalizowania społeczeństwa, skupiając się na zarządzaniu życiem populacji poprzez regulacje zdrowotne, demograficzne i sanitarne.

Wprowadzenie obowiązku szczepień wpisuje się we wspomniane procesy normalizacji. Początkowo szczepienia były nowatorską praktyką medyczną, której skuteczność i bezpieczeństwo budziły wątpliwości. Jednak wraz z rozwojem nauk medycznych i sukcesami w zwalczaniu chorób zakaźnych, szczepienia zaczęły być postrzegane jako standardowa metoda ochrony zdrowia publicznego. Władza, korzystając z mechanizmów dyscyplinarnych, wprowadzała obowiązkowe szczepienia jako normę prawną. Władza normalizująca działała poprzez instytucje medyczne, edukacyjne i prawne, kształtując zachowania jednostek zgodnie z przyjętymi standardami zdrowotnymi. W ten sposób szczepienia stały się nie tylko praktyką medyczną, ale także obowiązkiem społecznym i prawnym.

Celem artykułu jest nie tylko usystematyzowanie historii obowiązku szczepień, ale również ukazanie tła filozoficznego i socjologicznego, jakie rysowało się razem z ustanawianiem kolejnych obowiązków szczepień w systemie prawa. Wpisywanie w akty prawne coraz bardziej rozbudowanych regulacji dotyczących szczepień

na przestrzeni lat, miało nie tylko wymiar akceptacji rozwijającej się wiedzy medycznej, ale również korelowało ze zmianami w świadomości społecznej. Artykuł ten ma zatem dwa wymiary: historyczny rys kształtowania się normy szczepień oraz analiza zmian świadomościowych, jakie zachodziły wobec ustanawiania tego obowiązku.

3. Próby filozoficznego ujęcia, czym jest „normalne” i „patologiczne”

Canguilhem wyróżnia, wśród innych, analizę patologii eksperymentalnej Claude’a Bernarda (1813–1878), koncepcję Auguste’a Comte’a (1798–1857) i teorię Rene’go Leriche’a (1879–1955). Warto pamiętać, że aktywność naukowa Bernarda i Comte’a przypada na czasy już po odkryciu szczepień przez Jennera, ale przed udoskonaleniem tej metody przez Pasteura i w trakcie kreowania oraz ustanawiania regulacji prawnych dotyczących szczepień (jak wspomiano wcześniej, pierwsza obowiązek szczepień ustanowiła Bawaria w 1807 roku). Z kolei Leriche i Canguilhem prowadzili swoje badania już po odkryciu Pasteura i po ustanowieniu pierwszych aktów prawnych dotyczących szczepień (w Europie, a co za tym idzie – w Polsce).

Jak wskazuje Canguilhem, w analizach Comte’a trudno doszukać się definicji tego, czym jest zjawisko normalne²⁵. Prace Comte’a, przedstawiciela pozytywizmu, miały istotny wpływ na rozwój myśli naukowej w XIX wieku. Comte w swoim fundamentalnym dziele *Kurs filozofii pozytywnej* (1830–1842) postrzegał społeczeństwo jako organizm, w którym pojęcia stanu naturalnego, stanu fizjologicznego i normalnego często się przenikały. „Patologiczne” natomiast definiuje jako: „proste, mniejsze lub większe przesunięcie właściwych każdemu zjawisku normalnego organizmu granic zmian”²⁶. Canguilhem wskazuje, iż swoje rozumienie pojęć Comte przejął od Broussisa (1772–1838), który twierdził, iż człowiek żyje w stanie, w którym jego organizm jest w różnoraki sposób pobudzany przez środowisko, w którym się znajduje²⁷.

²⁵ G. Canguilhem, *Normalne i patologiczne*, Gdańsk 2000, s. 30.

²⁶ A. Comte, *Cours de philosophie positive: Tome 3 La philosophie chimique et la philosophie biologique*, Paryż 1838, s. 175.

²⁷ Według Broussisa życie organizmu człowieka może istnieć dzięki obecności tych pobudzeń, natomiast jeśli pobudzenie odbiega od stanu naturalnego, wówczas może powstać stan chorobowy/anormalny. Odchylenia od stanu naturalnego Broussis ujmuje jako brak lub nadmiar. G. Canguilhem, *Normalne...*, op. cit., s. 31.

Najbardziej wpływowe dzieło Broussaisa, *Histoire des phlegmasies ou inflammations chroniques* (1808) było kluczowe dla rozwoju nauk o patologii zapalnej. Broussis używa zamiennie terminów: chorobliwe, anormalne, patologiczne. Canguilhem wskazuje, że różnica między stanem normalnym a patologicznym to nie tylko różnica ilościowa, zwłaszcza w przypadku procesów umysłowych. Krytykuje definicję patologii, w której Broussis myli przyczyny ze skutkami. Nie zgadza się także z Comte'em i Broussisem, którzy zakładają, że choroby nie wpływają na życie i że naturalny porządek można określić na podstawie statystyki społecznej²⁸.

W swoich rozważaniach Canguilhem często odnosi się do teorii Bernarda, który oddziela medycynę od fizjologii, uznając, że nauka o chorobach powinna opierać się na naukowej patologii, a ta z kolei na naukowej fizjologii. Bernard wierzy, że eksperymenty pomagają zrozumieć choroby poprzez poznanie fizjologicznych procesów. Uważa, że fizjologia i patologia są ze sobą powiązane²⁹. Canguilhem, analizując teorię Bernarda, stwierdza, że trudno jest zdefiniować normę według Bernarda. Jeśli według Bernarda patologia jest odmienna od zdrowia, a zdrowie jest określone przez obecność choroby, to wydaje się, że normy nie ma. W takim przypadku norma istnieje tylko jako punkt odniesienia do zmiany istnienia, a brak doskonałego zdrowia oznacza potrzebę ciągłej poprawy normy zdrowia³⁰.

Z kolei Leriche definiuje zdrowie jako życie z milczącymi narządami, a chorobę uznaje za ograniczającą normalny przebieg życia i aktywności ludzkiej, a także przyczynę cierpień³¹. Leriche koncentruje się na biologicznym charakterze choroby, odhumanizowując ją, by wyeksponować jej aspekt biologiczny, nie uwzględniając jej kontekstu ludzkiego. Uważa, że badając pacjenta, można odkryć defekty, których nie da się zreprodukować eksperymentalnie w laboratorium. Dzięki temu można wnioskować o normalnym życiu. Leriche postrzegał badanie chorób jako kluczowe dla zrozumienia patologii, ale nie traktował go jako części fizjologii normalnego organizmu. W rozumieniu przytoczonych definicji można twierdzić, że zdrowie jest stanem, w którym człowiek nie jest świadomy swojego ciała. Canguilhem zauważa,

²⁸ G. Canguilhem, *Normalne...*, op. cit., s. 41.

²⁹ C. Bernard, *Leçons sur le diabète et la glycogénèse animale*, Paryż 1877, s. 56.

³⁰ G. Canguilhem, *Normalne...*, op. cit., s. 52.

³¹ R. Leriche, *Introduction générale de la santé à la Maladie; La douleur dans les maladies. Où va le médecine?* [w:] *Encyclopédie française*, t. VI, Paryż 1936, s.73.

że milczenie narządów nie oznacza nieobecności choroby, ale raczej nieodczuwanie procesów chorobowych zachodzących w organizmie. Canguilhem widzi tezę Leriche'a jako teorię techniki, która pomaga badaczowi skupić się na problemach, nie narzucając jednoznacznie sposobu ich teoretycznego rozwiązania³².

Canguilhem, rozważając teorie przedstawionych badaczy, odrzuca pomysł, że stan patologiczny można postrzegać jako większą lub mniejszą zmianę stanu fizjologicznego. Twierdzi, że jeśli stan zdrowia ma swoją wartość, to nie można jej przypisać stanom patologicznym, które są odmienne i przeciwstawne. Gdy stan fizjologiczny jest postrzegany jedynie jako zbiór faktów fizycznych i chemicznych, bez wartości życiowej, nie można go nazwać zdrowym, normalnym ani fizjologicznym. Canguilhem stwierdza, że terminy „mniej” i „więcej” mają znaczenie jedynie w kontekście funkcji fizjologicznych, odnosząc się do normy³³.

4. Filozoficzne ujęcie „normalnego” i „patologicznego” jako zdrowia i choroby według Georges'a Canguilhema

Jak wskazuje Marcin M. Bogustawski, „Georges Canguilhem zajmuje się nie tyle podmiotem, co po prostu człowiekiem. Próbie pokazania Canguilhema wizji człowieka towarzyszyć musi wcześniejsza rekonstrukcja analizowanych przez tego filozofa pojęć: 1) normatywności, 2) normalnego, 3) normalizacji³⁴, 4) anormalnego, 5) patologicznego, 6) choroby”³⁵. Bogustawski przytacza przedstawione przez Canguilhema pojęcia, a także dodaje, iż na podobnych pojęciach będzie później bazował Foucault. Bogustawski omówił definicje wszystkich przytoczonych pojęć, nie ma więc potrzeby tego powielać, analizie zostaną poddane tylko te pojęcia, które z uwagi na przyleganie do tematyki szczepień będą pożyteczne w dalszych badaniach.

³² G. Canguilhem, *Normalne...*, op. cit., s. 66–75.

³³ Ibidem, s. 82–84.

³⁴ M.M. Bogustawski wyjaśnia, że dla Canguilhema normalizacja to proces ustanawiania norm, które określają, co jest uznawane za „normalne” i „patologiczne” w odniesieniu do zdrowia i choroby. Według Canguilhema, normy nie są absolutne ani uniwersalne, lecz są wynikiem dynamicznych procesów społecznych, historycznych i biologicznych. Canguilhem zauważa, że normy są tworzone przez organizmy – to żywe istoty same ustanawiają, co jest dla nich normą w danych warunkach.

³⁵ M.M. Bogustawski, *Podmiot u Sarte'a i Canguilhema. Notatki*, „Forum Oświatowe” 2008, numer specjalny, s. 217.

Rozważając, czym jest normalne, czym patologiczne i jak pojęcia te odnoszą się do zdrowia i choroby, Canguilhem przytacza wiele przykładów medycznych przypadków. Między innymi wskazuje na problem chorób umysłowych, ich odczuwanie przez pacjenta i newralgiczną granicę, kiedy lekarz uznaje, że ów pacjent nie jest normalny lub ponownie staje się normalny. Ukazuje również przykład kalectwa – nie wszystkie przypadki wiążą się z typowym uznaniem niezdolności organizmu do wykonywania standardowych czynności życia codziennego, natomiast istnieją jako defekt w świadomości pacjenta i lekarza. Canguilhem wskazuje na trudność jednoznacznego zdefiniowania, czym jest choroba bądź normalność. Według niego, wiedza medyczna nie polega na analizie pojęć potocznych, która miałaby mieć na celu stworzenie fachowego pojęcia choroby. Zadaniem medycyny jest określanie zjawisk życiowych, dzięki którym pacjenci uznają się za chorych, a także ustalanie działań, które chorobę mogłyby transformować w jej brak.

Canguilhem zauważa, że stałe fizjologiczne są normalne zarówno opisowo jak i normatywnie. Zastanawia się, czy medycyna, korzystając z fizjologii, nie tworzy idealnych standardów biologicznych, ignorując normy w sensie praktycznym. Canguilhem zauważa indywidualność organizmu ludzkiego, nie tylko pod względem psychologicznym, ale także fizjologicznym. Indywidualne mogą być też pewne małe grupy ludzi, których na przykład wyróżnia mieszkanie na danym terytorium / w określonym środowisku. Podaje przykład niegroźnej, a istniejącej w organizmach czarnoskórych osób, hipoglikemii. Dla ich organizmu istnienie takich współczynników jest normą i nie ujmuje im witalności, podczas gdy dla Europejczyków takie wyniki krwi nie mieściłyby się w normach określonych przez fizjologię.

Samo istnienie statystyki fizjologicznej, jej ram i granic jest zatem wytworem dość dyskusyjnym. Canguilhem wyraźnie rozróżnia anomalie i choroby, i uznaje je za całkiem inne wartości. Zauważając tendencję do tego, że to, co kiedyś było anormalne, a dziś staje się normalne, Canguilhem podkreśla nie tylko rozwój medycyny, ale także nadaje znaczenie społeczne omawianym zagadnieniom. Wskazuje również, że w perspektywie czasu nauka obiektywna traci swój charakter i może stać się subiektywna ze względu na swoją metodę i przedmiot. Argumentuje to tym, iż teraźniejsze prawdy stają się błędami dnia wczorajszego³⁶.

³⁶ G. Canguilhem, *Normalne...*, op. cit., s. 85–175.

Canguilhem przytacza definicję choroby Kurta Goldsteina (1878–1965), który wywodzi, że ta „pojawia się wówczas, gdy organizm zmienia się w taki sposób, że we właściwym mu środowisku dochodzi do reakcji katastroficznych”³⁷. Przy czym nie chodzi tylko o zaburzenia czynnościowe, które pozwalają na zlokalizowanie konkretnej wady, ale także ogólne zachowanie całego organizmu. Canguilhem definiuje zdrowie, powołując się na pracę, *Introduction à l'étude du début des maladies* (1935) Charlesa Poraka³⁸ i jego ujęcie człowieka jako istoty, która jest nienasycona i wychodzi stale poza swoje potrzeby.

Zdrowiem według Canguilhema jest ciągły rozwój organizmu, dążenie do spełniania kolejnych potrzeb i elastyczność witalności ludzkiego ciała. Podkreśla, że powrót do zdrowia jest możliwy, mimo zaistniałych defektów, a sam człowiek dąży do zapanowania nad środowiskiem i może czasem czuć się normalny, a czasem anormalny. Definiuje zdrowie jako poczucie bezpieczeństwa w życiu bez ograniczeń, które umożliwia kreowanie wartości i ustanawianie nowych norm życiowych³⁹.

Analizując pojęcie normy Canguilhem stwierdza, że nie można naukowo narzucić norm życiowych, gdyż życie to nieustanne dostosowywanie się do środowiska, co jest normalne tylko w kontekście normatywności. Zauważa, że nauki, które pomagają ratować życie, jak anatomia patologiczna czy fizjologia patologiczna, są określane jako patologiczne z powodu ich technicznego pochodzenia, co jest subiektywne. Twierdzi, że nie ma obiektywnej patologii – można opisywać struktury czy zachowania obiektywnie, ale nazwanie ich patologicznymi wymaga subiektywnej oceny⁴⁰.

Canguilhem podkreśla istnienie biologicznych norm, które wynikają z adaptacji życiowej do środowiska. Według niego stan patologiczny może być uznany za normalny jedynie w zakresie normatywności życia, a niekoniecznie jako normalny fizjologicznie. Zaznacza że życie zawsze opiera się na normach, a choroba odzwierciedla konkretny sposób funkcjonowania. Uznaje stan fizjologiczny za bardziej związany ze zdrowiem niż stan normalny, który umożliwia ustanowienie nowych norm. Człowiek jest zdrowy w tej mierze, w jakiej reaguje normatywnie na zmiany

³⁷ K. Goldstein, *Der Aufbau des Organismus*, La Haye 1934, s. 268–269.

³⁸ Ch. Porak, *Introduction à l'étude du début des maladies*, Paryż 1935, s. 89.

³⁹ G. Canguilhem, *Normalne...*, op. cit., s. 135–165.

⁴⁰ Ibidem., s. 188.

swego środowiska. Wyjaśnia pojęcie wyzdrowienia jako powrót do stabilności norm fizjologicznych, a nie niewinności biologicznej, twierdząc, że są to nowe, lepsze normy życiowe. Normatywność biologiczna jest nieodwracalna, a samo pojęcie normy jest pierwotne i nie daje się obiektywnie zdefiniować. Canguilhem podsumowuje, że medycyna czerpie z nauk służących normom życia, a jej istnienie opiera się na potrzebie rozpoznania choroby. Określa patologię jako metodologiczną, krytyczną, ale nie obiektywną, argumentując, że jej przedmiot ma wymiar wartościowy, nie tylko faktograficzny⁴¹.

5. Normalne i patologiczne według Georges'a Canguilhema a filozoficzne odniesienie do kontekstu szczepień

Wartościowe dla badanego tematu może stać się przeanalizowanie procedury zaszczepienia⁴² przez pryzmat pojęć używanych przez Canguilhema. Bo oto dotąd jednostka zdrowa poddaje się wstrzyknięciu do organizmu substancji, która wywołuje w jej organizmie stan patologiczny. Czyni to po to, by finalnie zmaksymalizować swoje czynności witalne. Według Canguilhema jednostka zdrowa to taka, która reaguje normatywnie na zmiany swego środowiska. Skoro zdrowy organizm człowieka jest nienasycony i wychodzi stale poza swoje potrzeby, aby je osiągać, to w teorii zdrowy organizm powinien móc sam uodpornić się przeciwko chorobie.

Jeśli zdrowiem jest nieustanny rozwój organizmu w celu osiągnięcia kolejnych potrzeb, to jak odnieść ten aspekt do szczepień? Skoro zdrowy organizm sam jest w stanie elastycznie osiągać kolejne pułapy zdrowotnych potrzeb, to czym jest szczepienie? W takim rozumieniu będzie niczym innym jak narzędziem, sztucznym czynnikiem zastępującym bodziec do reakcji zdrowego organizmu na czynnik chorobowy. Jeśli uzyskiwanie odporności uznać za hybrydę stanu chorobowego i zdrowienia, to staje się ona naturalnym procesem dotyczącym organizmu jednostki.

⁴¹ Ibidem, s. 189–191.

⁴² Działanie szczepionki w tamtych czasach opierało się głównie na osłabianiu żywych patogenów. Współczesne szczepionki są oparte na znacznie bardziej zaawansowanych technologiach, zapewniają większe bezpieczeństwo, precyzję i skuteczność, a także obejmują szeroki zakres metod, takich jak inżynieria genetyczna, mRNA i inne nowoczesne technologie.

Uzyskując odporność, organizm ulepsza się, zwiększa swoje możliwości, w pewien sposób nowelizuje „swoją dotychczasową wersję” i osiąga wyższy poziom ewolucyjny. Jeśli zdrowy organizm to taki, który potrafi sięgnąć wyżej swoich możliwości, to czym jest zatem organizm, który zostaje zaszczepiony, a tym samym reakcja odpornościowa zostaje w nim wywołana przez czynnik sztuczny? Należy jednak zauważyć, że sam proces budowania w organizmie odporności nie jest spowodowany szczepionką. Szczepionka jest jedynie bodźcem do określonego działania organizmu. Szczepienie zastępuje tu czynnik środowiskowy, na który reaguje organizm. Reakcja ta dzieje się bez wspomagania przez dodatkowe elementy, to sam organizm włącza w siebie odpowiednie mechanizmy. Proces ten weryfikuje, czy szczepionka została podana do organizmu jedynie z „milczącymi narządami”, czy do organizmu zdrowego maksymalizującego swoje funkcje.

W przypadku człowieka „z milczącymi narządami”, który dotąd był osobą uważającą się za zdrową, a zatem nie odczuwał choroby, czuł się normalnym, ale poprzez iniekcję szczepionki dały o sobie znać defekty, efektem będzie wejście organizmu nie na wyższy pułap możliwości, a wejście w stan chorobowy. Należy jednak zauważyć, że stan chorobowy wywoływany jest tu sztucznie, nie jest to naturalny czynnik środowiskowy, z którym organizm nie potrafi sobie poradzić. Jest to stan mający na celu udawanie nieprzyjaznych czynników środowiskowych. Wstrzyknięcie zatem szczepionki takiej osobie, która dotąd czuła się normalna i niechora, spowoduje, że osoba ta stanie się chorą i anormalną. Spowodowanie takiego stanu pogorszy sytuację zdrowotną takiej osoby i będzie miało ujemny charakter dla jakości jej życia. Natomiast wstrzyknięcie szczepionki osobie, której organizm jest w pełni zdrowy i potrafi osiągać wyżyny swoich możliwości, a nawet je przekraczać, nie spowoduje skutków negatywnych. W takim przypadku organizm wejdzie w stan zdrowienia i finalnie będzie on w lepszym stanie, niż był przed podaniem szczepienia.

Problem stanowi zatem najważniejsza kwestia, narażanie organizmów „z milczącymi narządami”. Niestety, podając szczepienie nie wiadomo, czy rzekomo zdrowy organizm jest organizmem w pełni zdrowym, który poradzi sobie z substancjami zawartymi w szczepionce i w rezultacie wyjdzie z tego ulepszony, czy organizm ten jest tylko organizmem na pozór zdrowym, tym z „milczącymi narządami”, a podanie szczepienia sprawi, że organy te przestaną milczeć. I o tyle, o ile nie byłoby wątpliwości w przypadku, gdyby czynnik chorobowy pochodził ze środowiska naturalnego (bo jednostka nie miałaby wtedy wyboru), o tyle niepokój wzbudza pogorszenie stanu

zdrowia poprzez wywołanie „laboratoryjne” czynnika chorobowego. Można uznać, że w przypadku choroby, która nastąpiłaby w danym obszarze, gdyby szczepionki nie były używane, organizm „z milczącymi narządami” i tak, jako ten słabszy, uległby pogorszeniu swojego stanu. Natomiast kontrargumentem może stać się tu fakt, iż w takim przypadku działałoby się to bez sprawstwa medycyny i lekarzy, czyli osób stojących na czele ochrony życia. (Dla jasności, prowadzone tu rozważania dotyczą zagadnień czysto teoretycznych związanych z omawianymi figurami filozoficznymi, a kontekst dobra ogółu zostaje wyłączone ze względu na omawiane pojęcia w kategorii dobra jednostki, choroby jednostki (organizmu), zdrowia jednostki (organizmu).)

Zatem życie z „milczącymi narządami” okazałoby się życiem efektywniejszym pod względem wydolności organizmu, w przypadku nieprzyjęcia szczepionki i nieznalesienia się w naturalnie groźnym immunologicznie środowisku. Z pewnością, albo odwlekałoby to pojawienie się choroby w czasie, albo w ogóle pojawienie się choroby by nie nastąpiło. Jeśli osoba żyjąca „z milczącymi narządami” tak naprawdę nie jest osobą zdrową, to w myśl zasad słuszności, nie powinna podlegać zaszczepieniu, jako jednostka słaba bez możliwości powrotu do zdrowia po otrzymanej substancji z czynnikiem chorobowym. W takim przypadku nie jest już to nawet wywoływanie czynnika chorobowego, jest to pogłębianie już istniejącego niezdrowia, a co za tym idzie, pogłębiania stanu chorobowego. Szczepionka zatem będąca sztucznym wywoływcem nieprzyjaznego środowiska, może stać się narzędziem, które jest bodźcem do ulepszenia zdrowia organizmu (odporność) lub bodźcem, który wywoła milczącą dotąd chorobę, bądź spowoduje inną.

Warto zauważyć, że na podstawie wcześniej przytoczonych figur filozoficznych możliwe było odniesienie ich do istoty udzielania szczepień. Analiza pojęć używanych przez Canguilhema, a także kształtujących się na przestrzeni lat definicji, pozwoliła na użycie ich jako narzędzi, w próbie odwzorowania szablonu myślowego kształtowania się normy szczepień w znaczeniu intencjonalności i użyteczności. Analizując koncepty normatywności i zdrowia, można użyć ich jako punktu odniesienia do rozważań na temat szczepień i wykorzystać jako wzorzec do refleksji na temat dopiero formującej się normy szczepień.

W pracy napisanej 20 lat później Canguilhem przedstawia nowy sposób widzenia norm i patologii.

6. Normalne i patologiczne a kontekst społeczny

Marta A. Chojnacka i Tomasz S. Markiewka⁴³ podkreślają, że Canguilhem jako badacz świadomy relacji, jakie zachodzą między światem medycyny a światem społecznym, próbował odnaleźć powiązania pomiędzy naukami medycznymi i humanistycznymi. Zauważają, że interdyscyplinarność miała dla Canguilhema znaczenie, bo jak sam napisał w *La connaissance de la vie*⁴⁴, takie aspekty jak liczenie, mierzenie, redukowanie i analizowanie są w naukach ścisłych istotne, ale nie wyczerpują wszystkich elementów poznania. Chojnacka i Markiewka dodają: „Całościowe i pełne podejście naukowe musi zawierać dodatkowy, humanistyczny pierwiastek. Canguilhem nie tyle odrzucał, ile odkładał na bok takie rozumienie nauk medycznych, które uwzględnia tylko ich techniczno-naukowy charakter. Tym bardziej, gdy ta techniczność i naukowość są pojmowane w uproszczony sposób, sprowadzający medycynę do prostej aplikacji uniwersalnych metod”⁴⁵. Używając pojęć z języka medycznego, Canguilhem odniósł się do społecznego życia jednostki.

Canguilhem uważa, że życie to walka o zwycięstwo nad śmiercią, rozumiane jako wygrana w grze. Pojęcie „normalne” nie jest statystyczne, lecz dynamiczne i polemiczne, wynikające z pierwotnego znaczenia słowa „norma”, jako narzędzia do wyprostowania i korygowania. Dla niego normalizacja oznacza wymaganie, by istniejące elementy dostosowywały się do nowych wymogów, a polemiczny charakter normy wynika z tego, że określa to, co nie jest jej częścią, ale wpływa na to, co istnieje. Norma jest narzędziem regulacji, ale nie działa koniecznie – daje możliwość odnoszenia się i regulowania, pozostawiając jednocześnie miejsce na inne możliwości. Staje się wyrazem preferencji i narzędziem do zastępowania tego, co nie spełnia oczekiwań.

Canguilhem podkreśla, że norma i reguła to aspekty używane jako zasady postępowania, ale norma nie była pierwotna w doświadczeniu antropologicznym. Reguły są immanentne w organizmach żywych, działają spontanicznie i bezwiednie. Reguła może zostać nazwana regułą dopiero wtedy, gdy jest używana jako zasada postępowania. Funkcja regulatywna tej reguły wywodzi się z możliwości jej naruszenia.

⁴³ M.A. Chojnacka, T.S. Markiewka, *Humanistyka i medycyna*, „Kultura Współczesna” 2019, nr 4(107).

⁴⁴ G. Canguilhem, *La connaissance de la vie*, Paryż 1962, s. 7.

⁴⁵ M.A. Chojnacka, T.S. Markiewka, op. cit., s. 10.

Porządek społeczny i biologiczny są zbiorami reguł, ale ich funkcjonowanie różni się. Canguilhem wskazuje, że pojęcie normalizacji zwiastuje możliwe przekształcenia, odnosząc się do idei społeczności i hierarchii wartości. Planowanie i normalizacja mają na celu tworzenie organów kontrolujących potrzeby społeczności, co ma pewien stopień mechanicznego oddziaływania na życie społeczne. Świat norm technicznych przechodzi w normy prawne, a prawo reguluje życie społeczne oparte na uznanych normach. Podkreśla również, że porządek społeczny stanowi całość reguł, które powinny być pielęgnowane przez tych, którzy im polegają, a którym podleganie przynosi korzyść. Porządek prawny opiera się o istnienie uznanych dla danego społeczeństwa norm, a samo prawo Canguilhem określa jako regulujące aktywność społeczną⁴⁶.

Canguilhem wyprowadza twierdzenie, że społeczeństwo jest jak maszyna i organizm jednocześnie. Choć brakuje mu wewnętrznej celowości, regulacja tych celów jest kluczowa, by stworzyć organizm społeczny. Opisując społeczeństwo jako organizm Canguilhem ustosunkowuje się do tego, iż normy i potrzeby społeczeństwa powinny być odnoszone do potrzeb i norm organizmu. Przytacza jednak przykładowy problem: co w przypadku, gdy jakaś jednostka zapyta się o cel i potrzeby danego społeczeństwa lub nawet nie zgodzi się z nimi. To ukazuje, że społeczeństwo może stać się miejscem stłumionych konfliktów.

Struktury społeczne tworzone są przez jednostki indywidualne, jednak to nie ujmuje mu celu. Społeczeństwo daje swoim członkom różne korzyści poprzez samo znajdowanie się w nim. Różnica między społeczeństwem a organizmem polega na tym, że terapeuta w przypadku organizmu wie, jak powinien wyglądać stan naturalny do przywrócenia, czego brakuje w przypadku społeczeństwa. Według Canguilhema, pojęcia zdrowia i choroby w kontekście społeczeństwa są względne, a to, co jest uznawane za chorobę przez jednych, może być zdrowiem dla innych. Zauważa również, że normalizacja w społeczeństwie wymaga planowania, które natomiast potrzebuje do zaistnienia statystyk i wykorzystywania ich przy użyciu elektronicznych środków przetwarzania danych⁴⁷.

Nadając kontekst społeczny swoim przemyśleniom nad normalnym i patologicznym, Canguilhem opisał nie tylko figury pojęciowe używane w medycynie, ale także ukazał

⁴⁶ G. Canguilhem, *Normalne...*, op. cit., s. 198–210.

⁴⁷ Ibidem, s. 218–219.

jak bardzo delikatne są to pojęcia. Twarde określenie czym jest zdrowie, norma, patologia i choroba jest praktycznie niemożliwe. Elastyczność granic znaczeń zdrowia i choroby pozwala uznać, że nie jest możliwe jednoznaczne stworzenie sztywnej definicji normy i patologii. Zauważając indywidualizm ludzki i złożoność świata, a także niesamowitą złożoność i zależność organizmów ludzkich od różnych czynników, Canguilhem próbuje uświadomić po jak kruchym lodzie stąpają ci, którzy używają definicji niekompletnych.

Ustanawianie norm, co za tym idzie, sztywnych definicji, jest sprawą umowy społecznej, jednak nie zawsze opisuje rzeczywistość. Normy i normalność będą miały całkiem inne znaczenie w różnych społeczeństwach. Choćby normy medyczne – różnić się będą od siebie normy starca i normy niemowlaka, mimo że to dalej przedstawiciele tego samego gatunku. Określając normy w medycynie trudno uznać, że figury pojęciowe używane w znaczeniu wytycznych wskazujących na zdrowie, po pierwsze, w rzeczywistości gwarantują, że to zdrowie ma miejsce, a po drugie nie do końca są normami. Słowo norma i to co za nim znaczeniowo idzie, w medycynie, nie może być określone jako jedna i ta sama rzecz. Kruche jest pojęcie normy organizmu i pojęcie normalnego organizmu. Norma zostaje więc pojęciem, które bardziej pasuje do określania elementów w procesach społecznych. Medycyna nie jest w stanie jasno określić, czym jest norma. W kontekście społecznym natomiast, będzie nią zbiór figur myślowych, poglądów i zachowań uważanych za słuszne i pożądane.

Kontekst społeczny użyty przez Canguilhema do analizy zdrowia i choroby a także norm i patologii zainspirował innego filozofa i socjologa. Michael Foucault w *Nadzorować i karać* (1975) usuwa podmiot na rzecz anonimowych praktyk wiedzy bądź władzy. Odwołuje się do zawartej w tezie Canguilhema teorii o normalizacyjnym charakterze współczesnych społeczeństw. Jak zauważa Paweł Pieniążek, Canguilhem stara się powiązać normatywność życia z aktem tworzenia podmiotu, podczas gdy Foucault idzie dalej, absolutyzując tę tezę i prezentując podmiot jako rezultat anonimowych strategii władzy normalizujących i dyscyplinujących. Foucault w ostatniej fazie swojej twórczości rewindykuje wolną podmiotowość. Wolna podmiotowość w rozważaniach Canguilhema konstytuuje się poprzez grę norm i normatywną możliwość przekraczania zastanych norm. Jeśli natomiast chodzi o wolną podmiotowość w ujęciu Foucaulta, to konstytuuje się ona poza dyscyplinarnymi mechanizmami władzy. To co jednak łączy przemyślenia Foucaulta i Canguilhema, to rozważania na temat idei wolności jednostki w społeczeństwie i maksymalizacja tej wolności. Pieniążek wyjaśnia, że to koncepcja

subwersywnej subiektywizacji jednostki i jej relacji ze społeczeństwem, co dla Canguilhema manifestuje się w podstawowym poziomie życia społecznego jako ideał tolerancji, oparty na kategorii błędu⁴⁸.

Agata Janaszczyk⁴⁹ zauważa, że zbieżność dyskursów Canguilhema i Foucaulta jest wyrazem ich wzajemnego wpływu. Analizując pracę Foucaulta, *Choroba umysłowa a psychologia*⁵⁰ i Canguilhema, *Normalne i patologiczne*, Janaszczak odkrywa analogię pomiędzy badaniami obu filozofów. Zauważa, że Foucault nawiązuje do pojęć używanych przez Canguilhema i bazuje na nich. Janaszczyk dodaje, opisując analizy Foucaulta⁵¹ na temat chorób psychicznych:

„Niewątpliwym jest tu wpływ Canguilhema, który w *Normalnym i patologicznym* stara się udowodnić, iż patologia zrodziła fizjologię, nie zaś odwrotnie. *Historia szaleństwa* jest wysoce krytyczną kontynuacją tych wątków. Ukazuje jak medycyna stosowana i racjonalny dyskurs próbują zawładnąć obłądem i sprowadzić go do statusu choroby. Również „wspaniałe i frapujące strony” – jak pisze Canguilhem o Foucaultowskich *Narodzinach kliniki* (...) stanowią pewne rozwinięcie wątków po części zawartych już w *Normalnym i patologicznym*”⁵².

Wzajemne inspirowanie się i kontynuacja myśli jaka miała miejsce pomiędzy Canguilhemem a Foucaultem, implikuje potrzebę analizy myśli Foucaulta również w tym opracowaniu.

7. Władza dyscyplinarna jako początek kształtowania się normalizacji w świetle filozofii Michaela Foucaulta

Istotne dla pełnego kontekstu przytaczanych teorii jest przedstawienie filozofii Foucaulta. Rozpoczęcie od analizy władzy dyscyplinarnej pozwoli na zarysowanie charakteru władzy normalizującej, w efekcie czego możliwe będzie przedstawienie biowładzy, która ma ogromne znaczenie dla kompleksowego badania aksjologii szczepień. Jednocześnie kluczowe znaczenie dla omawianego zakresu tematycznego

⁴⁸ P. Pieniążek, *Postowie tłumacza*, [w:] G. Canguilhem, *Normalne i patologiczne*, Gdańsk 2000 s. 281.

⁴⁹ A. Janaszczyk, *Canguilhem, czyli gdzie zaczyna się normalne*, „Principia” 2000, t. 27–28.

⁵⁰ M. Foucault, *Choroba umysłowa a psychologia*, Warszawa 2000.

⁵¹ Ibidem, s. 21.

⁵² A. Janaszczyk, op. cit., s. 359.

mają rozważania poczynione w części o normalnym i patologicznym. Są one swoistą bazą do rozmyślań nad elementami myśli Foucaulta. Równie ważnym aspektem przy analizie badań Foucaulta jest pojęcie kontroli. Jerzy Starościak wywodzi, że „kontrolą jest obserwowanie, ustalanie czy wykrywanie stanu faktycznego – porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie kompetentnym jednostkom o dokonanych spostrzeżeniach”⁵³. W encyklopedii PWN znajduje się definicja kontroli społecznej, jest to „ogół urządzeń i środków działania zbiorowości (społeczeństwa, grup społecznych) służących do zapewnienia jej integracji i podporządkowania członków normom grupowym”⁵⁴. Kontrola społeczna jest naciskiem, jaki zbiorowość wywiera na jednostki, aby te zachowały się zgodnie z zakazem bądź nakazem. Jest również złożonym systemem mechanizmów psychospołecznych i społecznych, którego narzędziami stają się obyczaje, prawa, religie, moralność oraz tradycja łączące się w systemy normatywne⁵⁵.

Foucault wyróżnia trzy typy władzy: suwerenną, dyscyplinarną oraz biowładzę. Każda z nich w pewien sposób realizuje kontrolę. Widzenie przez Foucaulta procesów społecznych a także relacji władza – społeczeństwo, opiera się w dużej mierze o ideę dyscypliny, jako punktu wyjściowego do kontroli społeczeństwa, w szczególności w przypadku władzy dyscyplinarnej. Dyscyplina staje się więc warunkiem *sine qua non* porządku, sprawowania władzy (dyscyplinarnej) i stosowania kar za złamanie ustanowionych reguł.

Aby zastosować dyscyplinę, konieczna jest sztuka repartycji. Według Foucaulta stosowanie jej ma miejsce nie tylko w takich instytucjach jak więzienie, ale również szpitale, urzędy, szkoły i inne placówki. W rezultacie, pokazuje on tendencję do tworzenia różnych pól, na gruncie których stosowana jest akceptowalna społecznie repartycja. Pierwszy etap to wyznaczenie specjalnego miejsca dla podmiotu lub przedmiotu. Kolejny to przypisanie podmiotu miejsca i miejsca podmiotu. Związana z tym jest reguła rozmieszczenia funkcjonalnego, narzucająca kod przestrzeni. Foucault wyjaśnia, że poprzez architekturę można wyznaczyć miejsca ułatwiające nadzór

⁵³ J. Starościak, *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1957, s. 187.

⁵⁴ Encyklopedia PWN, hasło: Kontrola społeczna, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/kontrola-spoeczna;3925391.html> (dostęp: 17.03.2023).

⁵⁵ K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik socjologiczny*, Toruń 1997, s. 100–101.

i zabezpieczające przed niebezpiecznymi kontaktami, jednocześnie tworząc użyteczną przestrzeń. Przykładem jest szpital, który przydziela miejsca i odgradza je, tworząc pożądaną siatkę analizowaną jako całość. Czwarty element to wymiennosc podmiotów, które są opisywane przez zajmowane miejsce w serii i odległość od innych podmiotów, czyli ich rangę. Foucault przytacza również definicję dyscypliny, którą charakteryzuje jako „sztukę rangi i zmiennej aranżacji, [która] indywidualizuje ciała, lokalizując je – nie przez trwałe osadzenie, ale przez dystrybucję i włącznie do obiegu w pewnej sieci relacji”⁵⁶.

Foucault twierdzi, że dyscypliny, organizując miejsca i rangi, tworzą kompleksowe przestrzenie, gdzie lokalizacja jednostki określa obszary indywidualne i umożliwia ruch podmiotów. Ich celem jest zapewnienie posłuszeństwa, optymalizacja zarządzania czasem i ruchem. Foucault wprowadza pojęcie tabeli jako narzędzia władzy i wiedzy do narzucania porządku. Zdyscyplinowanie, kolejność i analiza czasu są kluczowe w kontrolowaniu segmentów czasu. Kontrola czasu obejmuje podział na segmenty, które mogą trwać równolegle lub następować po sobie. Useryjnienie czynności umożliwia stałą kontrolę i interwencje władzy, tworząc efektywną aparaturę, traktując jednostki jako elementy społecznej maszyny. Kluczowym aspektem jest kompozycja sił, dzięki której dyscyplina dąży do efektywności poprzez traktowanie jednostek jako zintegrowanych elementów maszyny społecznej. Zwraca się także uwagę na bezwarunkowe wykonanie poleceń, bez konieczności ich wyjaśniania. Jednostki powinny być zgodne w czasie i wykonywać nakazy⁵⁷.

Foucault analizując władzę dyscyplinarną porusza też kwestię panoptyzmu, która została przez niego zaczerpnięta z panoptikonu Jeremy’go Benthama. To idea stworzenia systemu kontroli opartego na widzialności i nieweryfikowalności władzy. Panoptikon był więzieniem, w którym strażnik z centralnej wieży mógł obserwować każdego więźnia, a więźniowie nie wiedzieli, czy są obserwowani. Ta niepewność sprawiała, że zachowywali się tak, jakby byli stale pod nadzorem. Foucault rozwinął ideę panoptyzmu, widząc w nim narzędzie optymalizacji władzy – minimalizacji sprawujących ją osób i maksymalizacji osób pod nią podlegających. Model panoptyczny

⁵⁶ M. Foucault, *Nadzorować i karać. Narodziny więzienia*, przeł. T. Komendant, Warszawa 2009, s. 137–141.

⁵⁷ Ibidem, s. 143–158.

umożliwia szybką interwencję i zapobieganie przestępstwom, wzmacniając aparat władzy. Jest to również ekonomiczne rozwiązanie, redukujące zasoby i personel⁵⁸.

Ukazuje to idealny model sprawowania kontroli, taki w którym jednostki nie tylko są kontrolowane, ale również w pewien podświadomy sposób zachęcane (bądź też nie mają innego wyboru, czyli przymuszane) do zachowywania się w określony sposób. Panoptyzm nie jest wymysłem ściśle teoretycznym. Na przestrzeni lat, jest to szablon wykorzystywany przez systemy teleinformatyczne do kontrolowania społeczeństwa. Nie do końca można jednak uznać, że systemy te przymuszają ludzi do określonych zachowań, ale z pewnością „obserwują” i analizują różne fakty na temat jednostki. Przykładem może tu być platforma pacjent.gov.pl (na której między innymi pokazują się wykonane szczepienia na COVID-19). Oczywiście upodmiotowienie systemu jest skrótem myślowym, a właścicielami systemu jest, w różnych przypadkach, kto inny, w przytoczonym przykładzie jest nim rząd.

Ważne w omawianiu filozofii Foucaulta jest zwrócenie uwagi na pojęcie władzy, której zadaniem jest tresowanie, by móc więcej wytudzać i więcej pobierać od społeczeństwa niż wcześniej. Władzę taką oprócz hierarchicznego nadzoru charakteryzuje normalizowanie. Samą normalizację Foucault definiuje jako tworzenie określonego modelu, który jest optymalny i skonstruowany w kategoriach konkretnego rezultatu⁵⁹. Władza przedstawia jakie zachowania spełniają kategorię normalnych, a za jakie grodzić będzie sankcja. Należy więc karać to, co jest odstępstwem od reguły. Poprzez takie zachowania władza wprowadza pośrednio przymus konformizmu. Następuje zarysowanie granic pomiędzy tym co normalne, a tym co anormalne.

8. Normalizacja jako narzędzie sprawowania władzy

Istotnym pojęciem, jakie należy również przytoczyć podczas analizy filozofii Foucaulta, jest termin wiedza-władza. Ewa Bińczyk przytacza pogląd, iż „Teoria ta niestandardowo, nieklasycznie ujmuje fenomen władzy. Znosi ona ontologiczną dychotomię pomiędzy tym, co społeczne (praktykami władzy), a tym, co dyskursywne (wiedzą, prawdą),

⁵⁸ Ibidem, s. 191–220.

⁵⁹ M. Foucault, *Bezpieczeństwo, terytorium, populacja*, przeł. M. Herrer, Warszawa 2010, s. 57.

wskazując, że wiedza zawsze jest odwrotną stroną medalu władzy⁶⁰”. Swoją myśl Foucault ujmuje w kontekście wiedzy-władzy jako myśl, iż władza zawiera w sobie elementy procesów ekonomicznych i relacji poznawczych a także społecznych. Według filozofa władza na przestrzeni historii podlega modyfikacjom, przestaje być kojarzona z negatywnymi represjami, a staje się podmiotem który poprzez zachęcanie, oferowanie możliwości i wykształcanie potrzeb produkuje pozytywne efekty. Społeczeństwo potrzebuje dominacji jaka się wiąże ze sprawowaniem władzy z uwagi, iż jest to naturalne dla większych grup spajających jednostki. Władza ma charakter dyscyplinujący i normalizujący dla danego społeczeństwa⁶¹.

Mechanizmy dyscyplinarne jakie badał Foucault w pewien sposób rysują pytanie: gdzie jest granica pomiędzy bezpieczeństwem a dyscypliną? Oprócz różnic w sposobie traktowania, urzędzenia i dzielenia przestrzeni a także podejścia do zdarzeń, Foucault opisuje normalizację. O normalnym i patologicznym była już mowa, natomiast Foucault nadaje nowy wymiar tym pojęciom.

Foucault uważa, że jego celem jest zrozumienie, w jaki sposób techniki normalizacji rozwijają się poza obszarem prawa, na jego marginesach lub nawet antypodach, pomimo faktu, że prawo odnosi się do norm i kodyfikuje je. Foucault wywodzi, że dyscyplina normalizuje poprzez analizę, klasyfikację i kontrolę elementów, a także poprzez wybór tych przydatnych. Ten proces decyduje, co jest normalne, a co nie. Dla niego norma jest kluczowa – to ona definiuje normalność. Następnie wdraża system tresury i kontroli, by dokonać selekcji na przydatnych, nienadających się i całą resztę.

Foucault zwraca uwagę, że to właśnie przez ten proces dokonuje się podział na normalne i nienormalne. Normalizacja dyscyplinarna polega więc na uprzednim ustanowieniu modelu, następnie optymalnego modelu, a w dalszej kolejności nakierowaniu go na osiągnięcie określonego rezultatu. Zaznacza, iż pierwotna i ważniejsza jest norma niż sam podział na normalne i anormalne. Wyjaśnia zasadniczo nakazujący charakter normy, wyjaśniając, że w odniesieniu do ustanowionej normy (w sposób o jakim była mowa) możliwe jest określenie i uchwycenie normalnego

⁶⁰ E. Bińczyk, *Nieklasyczna socjologia medycyny Michela Foucault: praktyki medykalizacji jako praktyki władzy*, [w:] *W stronę socjologii zdrowia*, red. W. Piątkowski, A. Titkow, Lublin 2002, s. 182.

⁶¹ M. Foucault, *Trzeba bronić społeczeństwa. Wykłady w Collège de France*, Warszawa 1976, s. 29.

i nienormalnego. Prymat normy nad tym, co normalne i nienormalne, oraz to, że normalizacja dyscyplinarna wywodzi się od normy, by później dojść do oddzielenia tych dwóch wartości, sprawia, iż Foucault uznaje za stosowniejszy termin normowania aniżeli normalizacji. Celem użycia określenia „normowanie” jest podkreślenie pierwotnego i podstawowego charakteru normy⁶².

9. Normalizacja a szczepienia w świetle filozofii Michaela Foucaulta

Foucault analizuje epidemię ospy w XVIII wieku, zauważając jej rozpowszechnienie i wysoki współczynnik śmiertelności wynoszący 1 do prawie 8. Epidemie występowały cyklicznie co 5–6 lat, a wprowadzenie nowych technik medycznych (Foucault podaje daty: inokulacja i wariolizacja w 1720 roku, szczepienia od 1800 roku) miało cztery kluczowe cechy: zapobiegawczość, skuteczność, łatwość zastosowania i innowacyjność. Foucault podkreśla, że medycyna była empiryczna, lekarze stosowali szczepienia kierując się przekonaniem, że polepszają stan faktyczny, dopiero Pasteur w XIX wieku zaproponował medyczno-biologiczne wyjaśnienia. Zauważa również, że szczepienia były częścią rzeczywistych praktyk z powodu wsparcia statystycznego i ich akceptacji wśród praktyk medycznych.

Foucault podkreśla, że sens tych technik medycznych opierał się na ich wpływie na łagodniejsze formy choroby, tworząc sztuczne zabezpieczenie przed jej powrotem w przyszłości. Te techniki stały się ważnymi czynnikami w rozwoju późniejszych systemów medycznych. Zauważa, że sens szczepień i inokulacji opierał się, niekoniecznie, o zapobieganie wystąpienia ospy, ale o jej pojawienie w dużo łagodniejszej formie, niż pierwotnie mogłaby wystąpić. Dzięki takiej łżejszej chorobie, która przychodziła sztucznie wywołana, można było zapobiec pojawieniu jej się w organizmie w przyszłości. Foucault zauważa, że jest to typowy mechanizm bezpieczeństwa z podwójną ingerencją na poziomie technologii bezpieczeństwa i na poziomie racjonalnego rachunku przypadkowości i prawdopodobieństwa.

Według Foucaulta to dzięki tym czynnikom, wspomniane techniki medyczne zostały zaakceptowane przez lekarzy, administratorów i wszystkich funkcjonariuszy policji medycznej, jak również przez ludzkość. Zauważa też, że dzięki tym technikom

⁶² M. Foucault, *Bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 74–75.

bezpieczeństwa pojawiły się nowe czynniki ważne z punktu widzenia późniejszych ekspansji jego urzędzeń. Foucault analizuje nadzór nad jednostką w kontekście stosowania technik medycznych jak inokulacja czy szczepienia. Zwraca uwagę, że ryzyko związane z tymi technikami, choć istnieje, jest nieporównywalne do ryzyka śmierci spowodowanej samą chorobą. Podkreśla, że choroba jest związana z danym miejscem, społecznością czy klimatem. Przeanalizowane dane ilościowe z epidemii ospy prowadzą do kolektywizacji zjawiska choroby poprzez badania jednostkowe. Dzięki ilościowym badaniom, które prowadzone były podczas epidemii ospy, Foucault wywodzi, że powiązanie choroby z miejscem lub środowiskiem ustąpiło statystycznemu ujęciu rozkładu przypadków w określonym miejscu i czasie, i w obrębie populacji.

Zjawisko to nadaje charakter jednostkowy zjawisku zbiorowemu (chorobie) oraz kolektywizacji, poprzez poddanie zjawisk jednostkowym badaniom ilościowym i racjonalizacji, a następnie włączenie ich do tego, co dotyczy zbiorowości. Możliwe jest dzięki temu ustalenie stopni ryzyka zachorowań na ospę dla każdej grupy, oszacowanie ryzyka śmiertelności dla różnych przedziałów wiekowych, bądź innych wybranych grup. Możliwe jest również poznanie stopnia ryzyka dla różnych grup wiekowych i odnotowanie stopnia prawdopodobieństwa śmierci osób zarażonych pod kątem ich wieku, przynależności do warstwy, czy grupy zawodowej. Dlatego też po poddaniu danej osoby szczepieniu, można dostrzec możliwość przewidzenia ryzyka: czy osoba taka zachoruje po szczepieniu, czy zachoruje mimo zaszczepienia. Ryzyko, o którym mowa, jest zróżnicowane. W omawianym przypadku występuje również taka kategoria pojęciowa jak zagrożenie, które jest różne dla różnych grup. Foucault wprowadza również termin „kryzysu” odnosząc go do wzrostu zagrożenia, które można powstrzymać tylko poprzez naturalne czynniki lub zastosowanie sztucznych leków⁶³.

Foucault zauważa pojawienie się nowych pojęć w kontekście technik medycznych, jak przypadek, ryzyko i kryzys. Medycyna nie skupia się już na eliminacji choroby u każdej jednostki, lecz na badaniu zbiorowości. Przedstawia populację i wskaźniki umieralności jako obiekt analizy, tworząc ideę „normalności” dla różnych aspektów choroby. Foucault zaznacza, że w taki właśnie sposób ustalono, że w przypadku odry normalny poziom śmiertelności to od 1 do prawie 8. Zauważa, że powstaje idea normalnego w kontekście poziomu śmiertelności bądź umieralności. Analiza statystyczna umożliwia określenie „normalnych” poziomów śmiertelności dla różnych grup, a medycyna opiera się

⁶³ Ibidem, s. 76–80.

na prewencji poprzez ustanowienie, co jest bardziej lub mniej normalne w kontekście zachorowań. Do języka medycznego dołączają takie pojęcia jak normalny rozkład przypadków zachorowania na ospę albo zgonów wywołanych przez tę chorobę, ustanawiany dla każdego przedziału wiekowego, regionu czy miasta, dla każdej dzielnicy i grupy zawodowej. Zauważa, że w tych aktywnościach widoczny jest odwrotny schemat od tego, na którym bazuje dyscyplina. Ta bowiem jako swój punkt wyjścia miała normę i posługując się nią, odróżniała normalne od nienormalnego. W tym przypadku natomiast punktem wyjściowym jest ustalenie, co normalnym jest, a co nie jest, a dalej następuje śledzenie krzywych normalności. Normalizacja polega na wygrywaniu poziomów normalności, definiując, co jest jeszcze bardziej normalne od innych.

Norma zostaje wyodrębniona z gry zróżnicowanych poziomów normalności. Foucault uznaje, że pierwsze jest to co normalne, a dopiero z tego wynika norma, którą się określa i stosuje, dlatego też, w omawianym przypadku, ma miejsce nie normowanie, a normalizacja. Zauważalne jest więc, że normalizacja polega na ustalaniu, co jest normalne. Nie następuje tu określanie rzeczywistości i normowanie, a optymalizacja i następnie maksymalizacja stanu faktycznego w celu uznania normalnego. Foucault uznaje, że to, co jest normalne, wyznacza normę, a nie odwrotnie, co jest kluczowe przy normalizacji⁶⁴.

10. Biowładza normalizująca w świetle filozofii Michaela Foucaulta

Interesujące w omawianiu rozważań Foucaulta jest odniesienie mechanizmów używanych podczas epidemii do wpływu na sprawowanie władzy. Uważa on, że niezależnie, czy mowa o rozważaniach urbanistycznych, sposobach zapobiegania niedoborom żywności, czy też metodach walki z epidemiami – działaniem władzy jest granie różnymi elementami rzeczywistości. Clou nie opiera się tu o poddańczy stosunek społeczeństwa do władzy, a o wykorzystanie naturalnych procesów zachodzących w rzeczywistości. Tworzenie mechanizmów zajmowania się daną populacją ma na celu wykluczenie pewnych zjawisk, nie poprzez zakazy, a na zasadzie samostanowienia. Celem staje się ustalenie minimalnego poziomu, na którym powinna utrzymać się ingerencja rządzących. Typowa panoptyczna wizja zarządzania populacją jest zastępowana przez wykorzystanie naturalnych zjawisk, użycie

⁶⁴ Ibidem, s. 80–82.

odpowiednich mechanizmów i określenie poziomu ingerencji władzy, poniżej którego ma ona nie spaść. Jest to interesujące ujęcie sposobu, w jaki władza utrzymuje swoją moc stanowienia. Zauważając, że władza niesie za sobą wiedzę, i że normalizacja dokonywana jest na szczeblach rządzenia populacją, a zatem na szczeblu władzy, można dojść do wniosku, iż to władza normalizuje. Władza ma możliwość określania tego, co jest normalne a co nie jest normalne. Władza, która precyzuje normalność i nienormalność w rzeczywistości medycznej to według Foucaulta biowładza⁶⁵.

Ewa Bińczyk wyjaśnia, iż „Foucault wskazuje, że zdrowie to władza, a także, że społeczne praktyki dyskursywne (u podstaw których tkwią relacje uległości i dominacji) konstytuują to, co nazywamy zdrowiem oraz chorobą. Na skutek rozrostu subtelnych sieci władzy-wiedzy zdrowie nie jest już prywatną sprawą jednostki. Według francuskiego badacza choroba (i zdrowie jako jej lustrzane odbicie) to produkty normatywnych wykluczeń”⁶⁶. Dyskurs medycyny filozof ujmuje jako pewne praktyki społeczne, którym odpowiada wiedza w tym zakresie. Do dyskursu tego należy odpowiedni język, przestrzeń pozycji i ról lekarza i pacjenta oraz relacje i dystanse między nimi, a także sieć instytucji szpitali. Poprzez poglądy, iż dyskurs ten można modyfikować i ulepszać, mają miejsce procesy medykacji⁶⁷.

Według Foucaulta biowładza skazuje na życie i pozwala umrzeć.⁶⁸ Łukasz Dominiak twierdzi, że „dla Foucaulta biopolityka jest historycznie wytworzonym, charakterystycznym dla nowożytności sposobem rządzenia, specyficznym i dokonywanym na poziomie państwa sposobem urządzania życia populacji; natomiast biowładza – w bardziej technicznym tego słowa rozumieniu – jest narzędziem tego sposobu urządzania”⁶⁹. Ponadto biopolityka populacji skoncentrowana jest na człowieku jako na gatunku biologicznym oraz na populacji ludzkiej, której dotyczą

⁶⁵ Ibidem, s. 85–86.

⁶⁶ E. Bińczyk, op. cit., s. 185.

⁶⁷ M. Foucault, *The Order of Discourse*, [w:] *Untying the Text: A Post-Structuralist Reader*, red. R. Young, Boston–London–Henley 1981, s. 48–78.

⁶⁸ L. Nijakowski, *Biowładza w późnej nowoczesności*, [w:] *Wiedza – władza*, red. J. Szymczyk, M. Zemło, A. Jabłoński, Lublin 2009, s. 109.

⁶⁹ Ł. Dominiak, *Urządzanie ciał, czyli władza w epoce biopolityki* (recenzja: M. Foucault, *Bezpieczeństwo, terytorium, populacja*, tłum. M. Herer, PWN, Warszawa 2010, s. 513 oraz M. Foucault, *Narodziny biopolityki*, tłum. M. Herer, PWN, Warszawa 2011, s. 417), „Klio. Czasopismo poświęcone Dziejom Polski i Powszechnym” 2012, t. 20 (1), s. 254.

naturalne procesy będące w związku z medykacją, takie jak śmierć, choroba, rozmnażanie. Biopolityka skupia się na zwiększaniu produktywności człowieka oraz na formowaniu życia.⁷⁰ Biowładza poprzez użycie kategorii naukowych jest w stanie regulować życie populacji w kontekście związanym z mechanizmami medyczo-naturalnymi. Taka możliwość według Foucaulta to atrybut władzy, która dzięki swojemu umocowaniu posiada zasoby, aby regulować zjawiska biologiczne o różnym zasięgu, nawet globalnym. Jak już wspomniano, biowładza sprawując biopolitykę, może ingerować w kontrolę narodzin, kontrolę śmierci, problem starości czy też kalectwo⁷¹.

Zauważalne jest więc, że gdy punktem wyjściowym staje się uznawanie wartości za normalne albo patologiczne, pojawiają się procesy społeczne, które w swojej istocie zaczynają bazować na takich pojęciach i operować nimi. Procesy te będą przedmiotem kolejnych badań w zakresie ich związku z normą szczepień.

W tej publikacji celem było ukazanie obowiązku szczepień w ujęciu historycznym, filozoficznym i socjologii medycyny Georges'a Canguilhema i Michaela Foucaulta oraz ustalenie, jak kształtowała się norma szczepień. Kluczowe było zauważenie ścierania się świata medycznego i jego pojęć ze światem społecznym i zaczerpnięciem do niego tych pojęć medycznych z powodu ustanowienia reguł prawnych. Miało to niewątpliwie skutek w postaci uznania przez społeczeństwo, że normą społeczną i prawną powinno być zaszczepienie.

11. Wnioski

Prawo jest faktem społecznym, a ustawodawstwo zawsze pozostaje związane z kontekstem historyczno-społecznym. Analizując historię prawa, można zauważyć zachodzące procesy będące reakcją na akty prawne oraz dominujące tendencje w systemie prawnym. W świetle przytoczonych rozważań należy zauważyć, że odpowiedź na pytanie o aksjologię szczepień nie może być wskazaniem konkretnej daty na osi czasu historii, mimo że da się wyróżnić konkretne terminy uchwalenia aktów prawnych ustanawiających obowiązek szczepień. Pytania: Jak kształtowała się

⁷⁰ M. Foucault, *Historia seksualności*, t. 1: *Wola wiedzy*, przeł. B. Banasiak, T. Komendant, K. Matuszewski, Warszawa 2000, s. 123.

⁷¹ M. Foucault, *Trzeba bronić...*, op. cit., s. 247.

społeczna norma szczepień? Dlaczego normą społeczną i prawną jest bycie zaszczepionym? – znajdują odpowiedź w procesach, które zachodziły w świadomości społecznej przez wiele lat.

Zatem odpowiedzią na pytanie, jak kształtowała się społeczna norma szczepień, jest przytoczenie zmian w świadomości społecznej, jakie następowały na przestrzeni lat. Samo traktowanie zdrowia i choroby w kontekście patologii i normy przeniknęło do życia społecznego na tyle, by móc później mówić o zdrowym społeczeństwie, zdrowych nawykach, zdrowych zachowaniach. Połączenie terminów z medycyny i z zakresu socjologii oraz ich synergia ukazuje, jak dużą rolę we współczesnym społeczeństwie przyjęła wartość zdrowia. Pojmowanie bowiem zdrowia jako normy i choroby jako patologii miało wpływ na normalizację szczepień w świadomości zbiorowej. Jednocześnie przyzwolono państwu na regulacje prawne w zakresie kierowania polityką higieny na danym terytorium. Miały na to wpływ nie tylko epidemie, ale także ich skutki.

Zdrowie jako jedna z najbardziej wartościowych dla współczesnego człowieka aspektów zaczęło być traktowane jako przedmiot ochrony. Szczepienia jako narzędzie do osiągnięcia tego celu wpisały się więc w normę społeczną, a poddawanie się im zaczęło mieć wymiar nie tylko troski o siebie, ile również o innych. Powolne kształtowanie się w świadomości społecznej pojęć takich jak norma, patologia, zdrowie i choroba oraz ich stopniowe przenikanie do życia społecznego, a także rosnąca rola medycyny w funkcjonowaniu społeczeństwa wpłynęły na postrzeganie szczepień jako na tyle istotnych, by zaakceptować ich prawny obowiązek. Odpowiedzią na pytanie o to, dlaczego normą społeczną i prawną jest bycie zaszczepionym, są również te same procesy kształtowania się zmian w świadomości społecznej i przyzwyczajaniu jednostek do kontroli przez władze. Samo przystosowywanie społeczeństwa do tego, by było podatne na kontrolę i normalizację, wspierało i wzmacniało możliwość ustanowienia obowiązku szczepień jako popieranego społecznie. To, że obecnie istnieją jego przeciwnicy i zwolennicy, nie oznacza, że w ogólnym rozumieniu nie ma przyzwolenia na istnienie w prawie takiej normy prawnej.

Norma społeczna szczepień kształtowała się w toku społecznych procesów. Nie była to ściśle nakreślona ścieżka dotycząca jedynie kwestii legislacji szczepień. Problem, jaki napotykali filozofowie z określeniem, czym jest sama norma w medycynie albo czym jest zdrowie, ukazuje, jak trudny punkt wyjściowy w świadomości społecznej

mogła mieć sama norma szczepień. Obecnie w polskim systemie prawnym szczepienia uważane są za normalne i przyczyniające się do bycia zdrowym, z kolei niezaszczepione osoby uważane są za odbiegające od normy zarówno prawnej, jak i społecznej. Sam fakt, iż w świecie społecznym istnieje dyskurs pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami szczepień obowiązkowych, ukazuje, jak bardzo pojęcia medyczne przeniknęły do życia społecznego. Ta właśnie migracja pojęć ze świata medycyny do świata społecznego stanowiła jeden z początkowych aksjologicznie momentów, który może stanowić moment powstawania normy szczepień. Norma ta bowiem nie zaczyna się od ustanowienia przepisu, a jedynie go potwierdza. Społeczeństwo musi być gotowe mentalnie na ustanowienie procedury, by uznać ją za normalną. Temu właśnie przysłużyła się normalizacja, o której pisał Foucault.

Gotowe mentalnie społeczeństwo, w którego wizję życia wrosły elementy dbania o zdrowie i zapobiegania chorobom, zostawało poddane zarządzaniu. Poprzez procesy rządzenia społeczeństwo jest przekonywane do tego, by władza określała i kontrolowała kolejne elementy życia jednostki. W końcu poprzez normalizację może zaistnieć pierwsza próba sił: czy społeczeństwo bez buntu przyjmie działanie władzy dotyczące ingerencji w sferę biologicznego życia jednostki? Dzięki temu, że w społeczeństwie jest już świadomość wartości zdrowia, nie będzie ono stawiać oporu. Co za tym idzie, możliwe jest istnienie normy prawnej szczepień. Wieńczące podsumowanie niech będą słowa Canguilhema o tym, że norma staje się dopiero wtedy możliwością odniesienia, kiedy zostaje ustanowiona albo wybrana, i w takim przypadku jest ona wyrazem preferencji oraz stanowi narzędzie woli zastąpienia stanu, który nie spełnia oczekiwań⁷².

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa o Szczepieniach (Bawarska) z 1807 roku, Bayerisches Impfgesetz von 1807, eingeführt durch König Maximilian I. Joseph.

Ustawa o Szczepieniach z 23 lipca 1840 roku, Vaccination Act 1840, 3 & 4 Vict. c. 29, Royal Assent 23 July 1840.

Ustawa z dnia 1 sierpnia 1853 roku o szczepieniach, Vaccination Act 1853, 16 & 17 Vict. c. 100.

⁷² G. Canguilhem, *Normalne...*, op. cit., s. 202.

Ustawa z 8 kwietnia 1874 roku o szczepieniach Rzeszy, Reichsimpfgesetz vom 8. April 1874, RGL. 1874, s. 31.

Ustawa z dnia 13 listopada 1963 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych (Dz.U. 1963 nr 53, poz. 289).

Ustawa z dnia 16 lutego 1921 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych (Dz.U. 1921 nr 15, poz. 85).

Ustawa z dnia 21 lutego 1935 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych (Dz.U. 1935 nr 27, poz. 198).

Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. 2008 nr 234, poz. 1570).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz.U. 2011 nr 182, poz. 1086).

Literatura

Barankiewicz Tomasz, *Metody myślenia, badania prawa i systematyzacji wiedzy w naukach prawnych*, [w:] *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników teoria i praktyka*, red. Hubert Izdebski, Aneta Łazarska, Warszawa 2022.

Bernard Claude, *Leçons sur le diabète et la glycogénèse animale*, Paryż 1877.

Berner Włodzimierz, *Historia zwalczania ostrych chorób zakaźnych w Polsce po I wojnie światowej – do roku 1924 (w tym w dużych miastach)*, „Przegląd Epidemiologiczny” 2008, nr 62(4).

Bińczyk Ewa, *Nieklasyczna socjologia medycyny Michela Foucault: praktyki medykalizacji jako praktyki władzy*, [w:] *W stronę socjologii zdrowia*, red. Włodzimierz Piątkowski, Anna Titkow, Lublin 2002.

Bogusławski Marcin M., *Podmiot u Sarte’a i Canguilhema. Notatki*, „Forum Oświatowe” 2008, numer specjalny.

Canguilhem Georges, *La connaissance de la vie*, Paryż 1962.

Canguilhem Georges, *Normalne i patologiczne*, Gdańsk 2000.

Chojnacka Marta A., Markiewka Tomasz S., *Humanistyka i medycyna*, „Kultura Współczesna” 2019, nr 4(107).

Comte Auguste, *Cours de philosophie positive: Tome 3 La philosophie chimique et la philosophie biologique*, Paryż 1838.

Dominiak Łukasz, *Urządzenie ciał, czyli władza w epoce biopolityki* (recenzja: Michel Foucault, *Bezpieczeństwo, terytorium, populacja*, tłum. M. Herrer, PWN, Warszawa 2010, ss. 513 oraz Michel Foucault, *Narodziny biopolityki*, tłum. M. Herrer, PWN, Warszawa 2011, ss. 417), „Klio. Czasopismo poświęcone dziejom Polski i powszechnym” 2012, t. 20 (1).

Durbach Nadja, *The Anti-Vaccination Movement in England 1853–1907*, Durham NC–Londyn 2005.

Fenner Frank, Henderson Donald A., Isao Arita, Jezek Zdenek, Ladnyi Ivan D., *Smallpox and Its Eradication*, World Health Organization, Geneva 1988.

Foucault Michael, *Bezpieczeństwo, terytorium, populacja*, przeł. M. Herrer, Warszawa 2010.

- Foucault Michael, *Choroba umysłowa a psychologia*, przeł. Piotr Mrówczyński, Warszawa 2000.
- Foucault Michael, *Historia seksualności*, t. 1: *Wola wiedzy*, przeł. Bogdan Banasiak, Tadeusz Komendant i Krzysztof Matuszewski, Warszawa 2000.
- Foucault Michael, *Nadzorować i karać. Narodziny więzienia*, przeł. Tadeusz Komendant, Warszawa 2009.
- Foucault Michael, *The Order of Discourse*, [w:] *Untying the Text: A Post-Structuralist Reader*, red. Robert Young, Boston–London–Henley 1981.
- Foucault Michael, *Trzeba bronić społeczeństwa. Wykłady w Collège de France, 1976*, przeł. Małgorzata Kowalska, Warszawa 1998.
- Goldstein Kurt, *Der Aufbau des Organismus*, La Haye 1934.
- Henock E. P., *Vaccination Policy Against Smallpox, 1835–1914: A Comparison of England with Prussia and Imperial Germany*, „Social History of Medicine” 1998, nr 11(1).
- Janaszczyk Agata, *Canguilhem, czyli gdzie zaczyna się normalne*, „Principia” 2000, t. 27–28.
- Jenner Edward, *An Inquiry Into the Causes and Effects of the Variolae Vaccinae; Jenner on the Cow Pox; a Disease Discovered in Some of the Western Counties of England, Particularly Gloucestershire, and Known by the Name of the Cow Pox*, Londyn 1798.
- Komitet Doradczy ds. Szczepień Ochronnych Centers for Disease Control and Prevention, *Zapobieganie zachorowaniom na odrę, różyczkę i świnkę. Aktualne (1998) zalecenia Komitetu Doradczego ds. Szczepień Ochronnych Centers for Disease Control and Prevention*, „Medycyna Praktyczna – Pediatria” 1999, nr 6 (6).
- Kontrola społeczna, [w:] *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/kontrola-spoeczna;3925391.html> (dostęp: 10.10.2024).
- Kuta Cecylia, „Witamy się i żegnamy bez podawania rąk”. *Epidemie w PRL*, Przystanek Historia Instytutu Pamięci Narodowej, <https://krakow.ipn.gov.pl/pl4/edukacja/przystanek-historia/95166,Witamy-sie-i-zegnamy-bez-podawania-rak-Epidemie-w-PRL.html> (dostęp: 10.10.2024).
- Leriche René, *Introduction générale de la santé à la Maladie; La douleur dans les maladies; Où va le médecine?*, [w:] *Encyclopédie française*, t. VI, Paryż 1936.
- Nijakowski Lech, *Biowładza w późnej nowoczesności*, [w:] *Wiedza – władza*, red. Jan Szymczyk, Mariusz Zemło, Arkadiusz Jabłoński, Lublin 2009.
- Olechnicki Krzysztof, Załęcki Paweł, *Słownik socjologiczny*, Toruń 1997.
- Pearce J. M. S., *Louis Pasteur and Rabies: A Brief Note*, „Journal of Neurology, Neurosurgery & Psychiatry” 2002, nr 73(1).
- Pieniążek Paweł, *Posłowie tłumacza*, [w:] G. Canguilhem, *Normalne i patologiczne*, Gdańsk 2000.
- Porak Charles, *Introduction à l'étude du début des maladies*, Paryż 1935.
- Powiatowa Stacja Sanitarно-Epidemiologiczna w Przemyślu, *Szczepienie przeciw odrze*, <https://www.gov.pl/web/psse-przemysl/szczepienie-przeciw-odrze>.

- Rutkowski Marek, *Historia zwalczania ostrych chorób zakaźnych w Polsce po I wojnie światowej – do roku 1924 (w tym w dużych miastach)*, „Archiwum Historii i Filozofii Medycyny” 2004, nr 67(1).
- Starościak Jerzy, *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1957.
- Sztompka Piotr, *Socjologia. Wykłady o społeczeństwie*, Kraków 2021.
- Weber Thomas P., *Alfred Russel Wallace and the Antivaccination Movement in Victorian England*, „Emerging Infectious Diseases” 2010, Vol. 16(4).
- Weiss Robin A., Esparza José, *The Prevention and Eradication of Smallpox: A Commentary on Sloane (1755) ‘an Account of Inoculation’*, “Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences” 2015, vol. 370(1666).
- Wire Mises, Kristoffer Mousten Hansen, *Smallpox: The Historical Myths behind Mandatory Vaccines*, „Mises Institute Austrian Economics, Freedom and Peace” 2021, nr 11(24).

► STRESZCZENIE

Normalizacja obowiązku szczepień w ujęciu historycznym, filozoficznym i socjologii medycyny G. Canguilhema i M. Foucaulta

Analiza rysu historycznego obowiązku szczepień ukazała synergię pomiędzy ustanawianym prawem a procesami społecznymi. Prawo, historia i socjologia wzajemnie się przenikają, wzmacniając swoje procedury. Norma prawna opiera się na normie społecznej. Rozważania Canguilhema nad normalnym i patologicznym wykazały trudność jednoznacznego określenia, czym jest zdrowie, choroba i norma. Filozof analizując pojęcia przez pryzmat społeczny zauważył, że nie ma medycznej definicji normy, a jej istnienie jest umowne i bardziej pasuje do świata społecznego oraz prawnego. Jednocześnie dzięki analizie jego prac, możliwe było zauważenie, jak pojęcia medyczne zaczęły migrować do języka społecznego. Foucault kontynuował te rozważania, ukazując przemianę władzy dyscyplinarnej w normalizującą, a następnie w biowładzę.

Dzięki normalizacji społeczeństwo zostało przyzwyczajone do tego, że reguły (również medyczne) narzucane są nadrzędnie i nie sprzeciwiało się kolejnym nakazom. Zamiast ustalania, co jest normą, nastąpiło odgórne eksperckie badanie stanu pożądanego i podyktowanie normy, której społeczeństwo powinno się poddać. Szczepienia, jako czynność medyczna, konieczna i nieuchronna (zarówno dla jednostki jak i całego społeczeństwa), stanowią interesujący punkt wyjściowy do badań nad procesami mającymi wpływ na społeczną akceptację tego wymogu medyczno-prawnego. W wyniku poczynionych analiz możliwe było ukazanie, jak kształtowała się norma społeczna szczepień. Narodziny tej normy nie stanowią jednego punktu na osi czasu historii, ale zaczynały się od zmian w świadomości społecznej i wzrastały w tle postępującej

normalizacji. Poczynione badania stanowią początek do analizy dalszych procesów społecznych mających wpływ na istnienie i umacnianie normy prawnej obowiązku szczepień, takich jak między innymi medykalizacja i biopolityka.

► **SUMMARY**

The Normalization of Vaccination Duty in the Historical, Philosophical, and Medical Sociology Perspectives of Georges Canguilhem and Michel Foucault

The analysis of the historical background of vaccination duty revealed the synergy between the established law and social processes. Law, history, and sociology intertwine, reinforcing one another's mechanisms. The legal norm is based on the social norm. Georges Canguilhem's reflections on the concepts of the normal and the pathological demonstrated the difficulty of clearly defining what health, disease, and norm are. The philosopher, examining these concepts through a social prism, noted that there was no medical definition of norm, and its existence was arbitrary, fitting more into the social and legal realms. Simultaneously, through the analysis of his works, it was possible to observe how medical concepts began to migrate into the language of society. M. Foucault continued these considerations, showing the transformation of disciplining power into normalizing power and then into biopower.

Thanks to normalization, society became accustomed to rules (including medical ones) being imposed from above without resistance to subsequent orders. Instead of determining what is normal, there was an expert examination of the desired state from above, dictating a norm that society should adhere to. Vaccinations, as a medical activity, necessary and inevitable for both individuals and the society as a whole, provide an interesting starting point for studying processes influencing the social acceptance of this medical-legal requirement. The conducted analyses reveal how the social norm of vaccinations took shape. The birth of this norm is not a single point in the timeline of the history of medicine but it began with the changes in social consciousness and grew in the background of progressing normalization. The conducted research serves as a starting point for the analysis of further social processes influencing the existence of the legal norm of vaccination duties, including, among others, medicalization and biopolitics.

Edyta Tkaczyk

- ▶ Menedżerska Akademia Nauk Stosowanych w Warszawie (Warsaw Management University, Poland)
- ▶ e-mail: edyatkaczyk13@wp.pl
- ▶ ORCID: 0000-0001-9831-6430

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.25

SPROSTOWANIE BŁĘDU W AKCIE NORMATYWNYM OGŁOSZONYM W DZIENNIKU URZĘDOWYM

Abstrakt

Artykuł został poświęcony sprostowaniu błędów w aktach prawnych, które zostały wydane na podstawie nowej ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przy sprostowaniu błędu w akcie prawnym należy zwrócić uwagę na konstrukcję błędów, na rodzaj, autora oraz przedmiot aktu prawnego, w którego ramach dokonuje się sprostowania. Poprzez sprostowanie błędu nie dokonujemy czynności kreującej normy prawne. Nie jest więc zasadą że błąd prostuje autor aktu prawnego, lecz organ, który jest odpowiedzialny za jego ogłoszenie. Sprostowanie błędu jest czynnością o charakterze redakcyjnym, technicznym. Nie kreuje ona jednak normy prawnej. Jest to czynność o charakterze deklaratoryjnym. Jednocześnie obwieszczenie o sprostowaniu błędu polega na ogłoszeniu w dziennikach urzędowych. Nabiera ono charakteru urzędowego źródła poznania prawa oznaczonego domniemaniem autentyczności.

Kwestią zasadniczą jest to, że ogłoszony akt prawny z błędem jest wiążący do czasu urzędowego sprostowania tego błędu. Możemy powiedzieć, że sprostowanie błędu jest z jednej strony czynnością czysto redakcyjną, i jako taka należy do organu odpowiedzialnego za wydawanie dziennika promulgacyjnego, a nie do organu ustanawiającego dany akt prawny. Z drugiej strony sprostowanie błędu oznacza zmianę treści aktu prawnego, może więc prowadzić do zmiany normy prawnej

zawartej w prostowanym akcie, a więc może mieć działanie prawotwórcze. W przywoływanej ustawie nie ma definicji błędu, zawiera ona natomiast zastrzeżenie, że sprostowanie nie może prowadzić do merytorycznej zmiany tekstu aktu prawnego. Możemy przyjąć, że dopuszczalne jest sprostowanie tylko takich błędów, które powstały na etapie ogłaszania i jednocześnie nie mają charakteru merytorycznego.

Słowa kluczowe: sprostowanie błędu, ogłaszanie prawa, akt normatywny, norma prawna

CORRECTION OF THE ERROR IN THE NORMATIVE ACT PUBLISHED IN THE OFFICIAL JOURNAL – LEGAL AND LEGISLATIVE STUDY

Abstract

The article is dedicated to the correction of errors in the legal act that has been issued on the basis of the new act dated 20 July 2000 on publication of normative acts and some other legal acts. When correcting an error in the legal act, it is necessary to pay attention to the structure of errors, as well as to their type, the author and subject matter of the legal act under which the correction is made. Correction of the error does not entail the act of creating legal norms. It is not a rule that the error is corrected by the author of the legal act, but rather by the body responsible for its publication. Correction of the error is editorial and technical by nature. It does not create a legal norm. It is a declaratory action. Also, the announcement of the error correction is published in official journals. It acquires the status of an official source of law, designated by the presumption of authenticity.

It is essential to note that the legal act announced with an error remains binding until the error is officially corrected. One can say that correction of the error is on the one hand purely editorial and as such attributable to the body responsible for issuing the promulgation journal, rather than to the body enacting the legal act. On the other hand, correction of errors entails changes to the content of the legal act, and therefore may lead to changes to the legal norm included in the corrected act, which means law-making effects. The aforementioned act does not give any definition of the error, yet includes a provision stating that correction must not lead to substantive modification of the legal act. One can assume that it is permissible to correct the errors that emerged at the publication stage and are not substantive by nature

Key words: error correction, announcement of law, normative act, legal norm

1. Wstęp

Istotnym zagadnieniem związanym z ogłaszaniem aktów prawnych, w którym skupia się wiele różnorodnych problemów, jest kwestia prostowania błędów w ogłoszonych aktach prawnych. Prawo do błędu polega na tym, że akt prawny został obarczony wadą legislacyjną w toku jego publikacji w dzienniku promulgacyjnym. Prawo do błędu nie dotyczy wszystkich opublikowanych aktów prawnych. Błąd w akcie powstaje w wyniku nieumyślnego działania, które jest niezgodne z zasadami lub założeniami i przynosi złe skutki prawne oraz niepoprawnie przeprowadzone rozumowanie.

Patrząc z perspektywy prawnohistorycznej na uregulowania w omawianym obszarze, pierwszym aktem dotyczącym ogłaszania prawa była ustawa z dnia 31 lipca 1919 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, która jednak nie zawierała regulacji dotyczących instytucji sprostowania błędów¹. Podmiotami, które dokonywały sprostowania błędów w tekstach byli: marszałek sejmu², Prezes Rady Ministrów³, prezydent⁴ oraz ministrowie⁵. W latach od 1919 do 1921 wydane zostały sprostowania do ustaw, jak również, co charakterystyczne, do Konstytucji marcowej z dnia 17 marca 1921 r.⁶ W tamtym okresie sprostowania błędów także dotyczyły dekretów. Kwestie sprostowania błędów uregulował dopiero art. 6 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 grudnia 1927 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej⁷. Należy dodać, że sprostowania ukazywały się również

¹ Dz.U. 1919 nr 66, poz. 400.

² Obwieszczenie Marszałka Sejmu Ustawodawczego z dnia 25 czerwca 1919 r. w przedmiocie sprostowania błędów w ustawie o ustalaniu i wynagradzaniu nauczycieli publicznych szkół powszechnych (Dz.U. 1919 nr 50, poz. 331).

³ Obwieszczenie z dnia 9 grudnia 1920 r. w sprawie sprostowania ustawy z dnia 6 lipca 1920 r. w przedmiocie ujednostajnienia na obszarze b. zaboru rosyjskiego ustaw i rozporządzeń o podatku przemysłowym (Dz.U. 1920 nr 117, poz. 778).

⁴ Obwieszczenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 stycznia 1926 r. o sprostowaniu błędów w ogłoszeniu ustawy z dnia 15 lipca 1925 r. o państwowym podatku przemysłowym (Dz.U. 1926 nr 7, poz. 52).

⁵ Sprostowanie do rozporządzenia Rady Ministrów o tymczasowej organizacji władz administracyjnych pierwszej instancji (starostw) na obszarze b. zaboru rosyjskiego (Dz.U. 1919 nr 92, poz. 502).

⁶ Obwieszczenie Marszałka Sejmu w sprawie sprostowania omyłki druku w ustawie z dnia 17 marca 1921 r. „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej” (Dz.U. 1921 nr 52, poz. 334).

⁷ Dz.U. 1928 nr 3, poz. 18.

w „Monitorze Polskim”⁸. Kolejnym aktem prawnym regulującym omawianą kwestię był dekret⁹ Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 września 1935 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰.

Po wojnie instytucję sprostowania błędu uregulowała ustawa z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”¹¹. Wydawane były wówczas sprostowania błędów do dekretów, a dekrety w tamtym okresie były wydawane dość licznie¹².

Kwestie sprostowania błędu regulowało również zarządzenie nr 238 Prezesa Rady

⁸ Sprostowanie Redakcji „Monitora Polskiego” do zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 listopada 1933 r. o przymusowym wywłaszczeniu gruntów na rzecz Skarbu Państwa pod budowę kolei Warszawa – Radom (M.P. 1933 nr 269, poz. 294) oraz Sprostowanie Redakcji „Monitora Polskiego” do zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 listopada 1933 r. w sprawie wywłaszczenia gruntów dla lotniska w Małaszewiczach (M.P. 1933 nr 266, poz. 292).

⁹ Przykładem takiego sprostowania błędu było Obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 1946 r. o sprostowaniu błędów w dekrete o zmianie i ustalaniu imion i nazwisk, w prawie rodzinnym i w przepisach wprowadzających prawo rodzinne (Dz.U. 1946 nr 16, poz. 113).

¹⁰ Dz.U. 1935 nr 68, poz. 423.

¹¹ Dz.U. 1950 nr 58, poz. 524.

¹² Obwieszczenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 listopada 1950 r. prostujące błędy w dekrete o zmianie dekretu o opłacie skarbowej (Dz.U. 1950 nr 49, poz. 457), Obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 1950 r. o sprostowaniu błędów: 1) w dekrete z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych, 2) w ustawie z dnia 21 lipca 1950 r. o 6-letnim planie rozwoju gospodarczego i budowy podstaw socjalizmu na lata 1950–1955, 3) w ustawie z dnia 20 lipca 1950 r. o zmianie przepisów postępowania karnego, 4) w ustawie z dnia 20 lipca 1950 r. o zmianie przepisów postępowania w sprawach cywilnych, 5) w kodeksie postępowania cywilnego (tekst jednolity), 6) w prawie o ustroju sądów powszechnych (tekst jednolity), 7) w dekrete z dnia 21 września 1950 r. o zmianie prawa o stowarzyszeniach, 8) w dekrete z dnia 21 września 1950 r. o zmianie przepisów, dotyczących stosunku służbowego i uposażenia etatowych docentów państwowych szkół akademickich, 9) w ustawie z dnia 28 października 1950 r. o zawodzie lekarza, 10) w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 lipca 1949 r. w sprawie dodatku za wysługę lat, 11) w rozporządzeniu Ministra Skarbu z dnia 22 grudnia 1949 r. w sprawie likwidacji niektórych komunalnych kas oszczędności, 12) w rozporządzeniu Ministra Szkół Wyższych i Nauki z dnia 23 sierpnia 1950 r. w sprawie utworzenia Studium Zaocznego w Szkole Głównej Planowania i Statystyki w Warszawie (Dz.U. 1950 nr 53, poz. 489) oraz Obwieszczenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 10 listopada 1950 r. o sprostowaniu błędów w ustawie o 6-letnim planie rozwoju gospodarczego i budowy podstaw socjalizmu na lata 1950–1955 (Dz.U. 1950 nr 53, poz. 488).

Ministrów z dnia 9 grudnia 1961 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej i zawarte było w par. 63 ust. 3¹³, co dopełniało postanowienia ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. Kolejne zasady techniki prawodawczej stanowiące załącznik do uchwały nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w par. 75 ust. 3¹⁴ również regulowały kwestie sprostowania błędu. W zasadach z 1961 r. (rozdział 10) oraz zasadach z 1991 r. (rozdział 12) regulacje dotyczące sprostowania błędu były niemal identyczne.

2. Pojęcie instytucji sprostowania błędu w akcie normatywnym

Kwestią zasadniczą jest to, że ogłoszony akt prawny z błędem jest wiążący do czasu urzędowego sprostowania tego błędu¹⁵. Możemy powiedzieć, że sprostowanie błędu jest z jednej strony czynnością czysto redakcyjną, i jako taka należy do organu odpowiedzialnego za wydawanie dziennika promulgacyjnego, a nie do organu ustanawiającego dany akt prawny. Z drugiej strony sprostowanie błędu oznacza zmianę treści aktu prawnego, może więc prowadzić do zmiany normy prawnej zawartej w prostowanym akcie, a więc może mieć działanie prawotwórcze.

Obecnie regulacja dotycząca prostowania błędów jest zawarta w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (dalej: „AktyNormU”)¹⁶ i w zasadach techniki prawodawczej z 2002 r. (dalej: ztp)¹⁷. W art. 17 i 18 AktyNormU zawarto podstawę prawną wraz z przesłankami w dokonywaniu sprostowań¹⁸. Ztp natomiast regulują zasady redagowania obwieszczeń o sprostowaniu

¹³ Par. 63. 1. „Błędy w tekście aktu ustawodawczego prostuje się przez obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów ogłoszone w Dzienniku Ustaw. [...] 3. Sprostowanie przewidziane w ust. 1 lub 2 dotyczyć może tylko aktu już ogłoszonego w Dzienniku Ustaw, gdy błąd polega na rozbieżności pomiędzy tekstem ogłoszonym drukiem a tekstem oryginału”.

¹⁴ Par. 75. 1. „Błędy w tekście ustawy prostuje się w drodze obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów ogłoszonego w Dzienniku Ustaw.[...] 3. Sprostowanie, o którym mowa w ust. 1 i 2, dotyczyć może jedynie aktu już ogłoszonego, gdy błąd polega na rozbieżności między tekstem ogłoszonym drukiem a tekstem oryginału”.

¹⁵ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2009, s. 89.

¹⁶ Dz.U. 2019, poz. 1461.

¹⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. 2016, poz. 283).

¹⁸ W praktyce doszło do wydania obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 marca 2001 r. o sprostowaniu błędów (Dz.U. 2001 nr 28, poz. 319), sprostowano dwa błędy

błędu. Art. 17 AktyNormU dotyczy prostowania błędów w ogłoszonym pierwotnym tekście aktu prawnego, natomiast art. 18 traktuje o prostowaniu błędu w ogłoszonym tekście jednolitym. Przepisy te regulują podstawowe przesłanki dokonywania sprostowań, a jednocześnie – formę, w jakiej sprostowanie ma być dokonane¹⁹.

W ustawie AktyNormU nie ma definicji błędu, zawiera ona natomiast zastrzeżenie, że sprostowanie nie może prowadzić do merytorycznej zmiany tekstu aktu prawnego²⁰. Możemy przyjąć, że dopuszczalne jest sprostowanie tylko takich błędów, które powstały na etapie ogłaszania i jednocześnie nie mają charakteru merytorycznego. Skoro bowiem przepis 17 AktyNormU stanowi, że sprostowanie nie może prowadzić do merytorycznej zmiany tekstu aktu prawnego, to wydaje się oczywiste, że sprostować nie można takich błędów, które doprowadziłyby do merytorycznej zmiany tekstu aktu prawnego. Innymi słowy, z art. 17 ust. 1 AktyNormU wynika deklaratoryjny charakter obwieszczenia o sprostowaniu błędów, nie zakazuje ona prostowania błędów, które pojawiły się na etapie ogłaszania aktu prawnego i merytorycznie nie zmieniły tekstu tego aktu²¹.

Chodzi więc o przywrócenie legalnie ustanowionej treści. Organy odpowiedzialne za wydawanie dzienników promulgacyjnych są obowiązane do niewprowadzania w drodze obwieszczenia o sprostowaniu błędów jakiegokolwiek merytorycznej zmiany tekstu aktu prawnego, przy czym za zmianę taką traktuje się zmianę, która nie wynika z porównania tekstu oryginału z tekstem ogłoszonym. Błąd, który wystąpił na etapie tworzenia danego aktu, nie podlega sprostowaniu. Ustawa AktyNormU reguluje również, gdzie są ogłaszane te obwieszczenia, oraz to, na kim spoczywa

Konstytucji RP z 1997 r.: w art. 31 ust. 3 zamiast wyrazu „by”: powinien być wraz „być”, a w art. 93 ust. 1 zamiast wyrazu „organizacyjne” – wyrazy „organizacyjnie”.

¹⁹ Kolejną sprawą było Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 października 1997 r. o sprostowaniu błędów (Dz.U. 1997 nr 128, poz. 840), sprostowano m.in. Kodeks karny z 1997 r.; w art. 156 Par. 1 w pkt 2 k.k. zamiast wyrazów „ciężkiej choroby nieuleczalnej lub długotrwałej choroby realnie zagrażającej życiu” powinien być wyraz „ciężkiej choroby nieuleczalnej lub długotrwałej, choroby realnie zagrażającej życiu”. Sprawa dotyczyła jednego przecinka.

²⁰ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2021, s. 224.

²¹ L. Garlicki, *Kto prostuje błędy w tekście ustawy? Polemika z artykułem Piotra Radziewicza pt. „O sprostowaniu błędów w konstytucji i innych aktach prawnych”*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2, s. 70.

obowiązek sprostowania błędu. Sprostowanie błędu ogłasza się w tym samym dzienniku urzędowym, w którym ogłoszono prostowany akt²². Przepis ten stosuje się odpowiednio do sprostowań błędów w tekście jednolitego aktu prawnego.

Zgodnie z art. 88 ust. 2 Konstytucji zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa t.j. AktyNormU²³. Należy przyjąć, iż w tym katalogu mieści się instytucja sprostowania błędu. Stan prawny obowiązujący obecnie w zakresie wydawania Dziennika Ustaw (dalej: „Dz.U.”), Dziennika Urzędowego, i „Monitora Polskiego” (dalej: „M.P.”) i innych dzienników urzędowych określa ta ustawa. I w tym zakresie odpowiada zasadom konstytucyjnym. W ustawie AktyNormU wyczerpująco jednym aktem uregulowano sprawy związane z ogłaszaniem aktów normatywnych oraz wydawaniem dzienników urzędowych wraz z instytucją, jaką jest sprostowanie błędu w drodze obwieszczenia. Przewiduje się, że obwieszczenie o sprostowaniu błędu uzyskuje moc po jego prawidłowym ogłoszeniu. Przez ogłoszenie obwieszczenia o sprostowaniu błędu w dzienniku promulgacyjnym należy rozumieć uzdrowienie systemu prawnego.

Istnieją dwa podstawowe warunki, od spełnienia których zależy to, czy zainteresowani mają faktyczną możliwość zapoznania się ze sprostowaniem błędu: po pierwsze, czy istnieje dostępność dzienników urzędowych, w czasie umożliwiającym zapoznanie się z ogłoszonym w nich sprostowaniem błędu, po drugie, odpowiedniego *vacatio legis* ogłoszanego obwieszczenia o sprostowaniu błędu²⁴. Zasady ustalania daty wejścia w życie obwieszczenia o sprostowaniu błędu są już tradycyjnie zamieszczone w ustawach regulujących urzędowe ogłaszanie aktów normatywnych w Dz.U. i M.P.²⁵. Zasady te są niezwykle istotne z punktu widzenia funkcjonowania prawa. Obowiązek zachowania odpowiedniej *vacatio legis* nie może być rozumiany w taki sposób, że obwieszczeniom o sprostowaniu błędu nadawana jest moc wsteczna²⁶.

²² A. Wiktorska, *Dziennik Ustaw jako urzędowy organ przeznaczony do ogłaszania aktów normatywnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2011, nr 2–4, s. 38.

²³ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 5, s. 11.

²⁴ A. Malinowski, *Informacja o nieobowiązaniu przepisu*, „Przegląd Legislacyjny” 2016, nr 1, s. 10.

²⁵ Należy podkreślić, że w okresie międzywojennym nie zostały uregulowane zasady dotyczące przygotowywania obwieszczeń o sprostowaniu błędu. Zasady techniki prawodawczej również tego zagadnienia nie regulowały.

²⁶ T. Zalański, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 150.

Problem nadawania mocy wstecznej przepisom został już dostatecznie wyjaśniony w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK), stąd wskazania na zasadę demokratycznego państwa prawnego²⁷. Generalnie zaś nadawanie obwieszczeniom mocy wstecznej byłoby sprzeczne z rzeczywistymi potrzebami wprowadzania określonych rodzajów regulacji do porządku prawnego²⁸.

Niezbędne wydaje się także doprecyzowanie sposobu oznaczania dnia wydania dziennika z obwieszczeniem tak, aby było jasne, że oznacza on dzień, w którym dziennik jest rzeczywiście kierowany do rozpowszechnienia.

Zakres wydawania obwieszczeń o sprostowaniu błędów został opisany w art. 17 AktyNormU. Błędy w tekstach ustaw prostuje marszałek sejmu. Błędy w tekście umowy międzynarodowej, w tekście tłumaczenia umowy międzynarodowej na język polski lub w tekście oświadczenia rządowego dotyczącego tej umowy prostuje minister, który występował z wnioskiem o ogłoszenie tej umowy w dzienniku urzędowym²⁹. Prezes Rady Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego organu, prostuje błędy w tekstach aktów innych niż wymienione powyżej, ogłoszonych w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim³⁰.

Organy wydające dzienniki urzędowe inne niż wymienione powyżej prostują błędy w tekstach aktów prawnych ogłoszonych w tych dziennikach.

Błąd, o którym mówią „ztp”, pojawia się w sytuacji, gdy następuje rozbieżność pomiędzy oryginałem, czyli tekstem aktu prawnego skierowanym do publikacji przez organ wydający ten akt, a tekstem ogłoszonym we właściwym dzienniku

²⁷ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2009, s. 442.

²⁸ K. Kaleta, *komentarz do art. 88*, [w:] *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, red. M. Zubik, Warszawa 2008, s. 476.

²⁹ Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” w ogłoszonych tekstach aktów prawnych błąd prostował Prezes Rady Ministrów, a jeśli błąd wystąpił w ogłoszonym tekście lub przekładzie umowy z innymi państwami, lub w tekście oświadczeń rządowych w sprawie mocy obowiązującej umów międzynarodowych, ich ratyfikacji i uczestnictwa w nich innych państw – Minister Spraw Zagranicznych.

³⁰ P. Radziejewicz, *O sprostowaniu błędów w konstytucji i innych aktach prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2, s. 65.

promulgacyjnym³¹. Rozbieżność pomiędzy tekstem oryginału a tekstem opublikowanym może polegać na pominięciu, dodaniu lub zmianie jakiegoś fragmentu tekstu aktu prawnego. Fragmentem tym może być wyraz, fraza, oznaczenie jednostki redakcyjnej, liczba lub znak interpunkcyjny, tiret. Jest to więc błąd o charakterze formalnym³². W przypadku błędu merytorycznego konieczna jest nowelizacja.

By ostatecznie zdefiniować błąd, należy odpowiedzieć na pytanie, co to jest oryginał i jak wygląda. Podstawą ogłoszenia aktu prawnego jest jego oryginał podpisany przez upoważniony do wydania tego aktu organ. Zgodnie z art. 15 AktyNormU podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego lub innego aktu prawnego jest akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym przez upoważniony do wydania aktu organ³³. Sprostowanie błędu ogłasza się w tym samym dzienniku urzędowym, w którym ogłoszono prostowany akt, błędy w tekstach aktów ogłaszanych w Dz.U., M.P. i M.P. „B” prostuje Prezes Rady Ministrów z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego organu. Błędy w tekstach aktów prawnych ogłaszanych w dziennikach innych niż powyższe prostują organy wydające te dzienniki urzędowe. Sprostowanie nie może prowadzić do merytorycznej zmiany tekstu aktu prawnego.

3. Obwieszczenie o sprostowaniu błędu w akcie normatywnym

Obwieszczenie o sprostowaniu błędów rozpoczyna się od tytułu, na który składają się oznaczenia: rodzaju aktu, nazwy organu prostującego błąd, daty wydania obwieszczenia i jego przedmiotu. Datą wydania obwieszczenia jest data jego podpisania przez właściwy organ. Oznaczenie przedmiotu jest zawsze takie samo: „o sprostowaniu błędu”. Po tytule przytacza się podstawę prawną sprostowania błędu, którą stanowi od 1 stycznia 2001 r. art. 17 ust. 2a, 2b i ust. 3 AktyNormU albo art. 17 ust. 4, gdy obwieszczenie wydaje

³¹ Uzasadnienia dla tej konstrukcji prawnej należy dopatrywać się na mocy art. 6 ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, która znalazła swoje potwierdzenie w zasadach techniki prawodawczej z dnia 9 grudnia 1961 r.

³² G. Wierczyński, *Komentarz do Par. 111*, [w:] *Zasady Techniki prawodawczej, Komentarz do rozporządzenia*, red. J. Warylewski, Warszawa 2003, s. 391.

³³ G. Wierczyński, *Polska reforma ogłaszania prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 5, s. 29.

inny organ niż Prezes Rady Ministrów³⁴. Po przytoczeniu podstawy prawnej podaje się właściwą treść sprostowania – przytacza się tytuł prostowanego aktu normatywnego, z oznaczeniem dziennika urzędowego, w którym został ogłoszony ten akt, następnie podaje się jednostkę redakcyjną, w której występuje błąd, przytacza się obecne brzmienie (z błędem) tej jednostki lub jej fragmentu i na końcu podaje się właściwe brzmienie, którym należy zastąpić brzmienie dotychczasowe³⁵. Ze względu na powstały błąd redakcyjny w ogłoszonym tekście aktu prawnego, zachodzi konieczność jego sprostowania w formie obwieszczenia, co następuje zgodnie z art. 17 AktyNormU³⁶. Należy więc rozważyć, czy obwieszczenie o sprostowaniu błędu uzyskuje moc obowiązującą z dniem ogłoszenia.

Domniemanie autentyczności przysługuje każdemu ogłoszonemu w dzienniku urzędowym tekstowi aktu prawnego, a więc również tekstowi obwieszczenia o sprostowaniu błędu. Obwieszczenie o sprostowaniu błędu z chwilą ogłoszenia podważa w sposób urzędowy domniemanie autentyczności aktu prawnego. Wskazuje się zatem, że błędy, które powstały na wcześniejszych etapach (były już w tekście oryginału), prostuje się poprzez klasyczną nowelizację, o której mowa w dziale II rozporządzenia ztp. Można zatem w trybie art. 17 sprostować wyłącznie błędy popełnione przez organ wydający dziennik urzędowy, który sam dokonuje ich usunięcia (sprostowania)³⁷. Błędy, które były w tekście przekazanym do publikacji, prostuje się poprzez klasyczną nowelizację. Błędem w rozumieniu art. 17 ust. 1 AktyNormU jest rozbieżność pomiędzy oryginałem, a zdefiniowanym w art. 15, tekstem ogłoszonym w dzienniku urzędowym. Aby zatem zdefiniować taki błąd, należy odwołać się do pojęcia oryginału, o jakim mowa w art. 15 AktyNormU. Oceniając stan faktyczny sprawy można uznać w sposób niesporny – że jest nim akt prawny przygotowany w formie dokumentu elektronicznego. Przesłany drogą elektroniczną może zawierać

³⁴ M. Paczocha, *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych (część 1)*, „Finanse komunalne” 2001, nr 5, s. 35.

³⁵ Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” sprostowanie błędów następowało w drodze obwieszczenia ogłaszanego w dzienniku, w którym ogłoszono prostowany tekst lub przekład. Mówił o tym ust. 3 do ww. artykułu.

³⁶ G. Wierczyński, *Austriacka ustawa o reformie ogłaszania aktów prawnych jako potencjalna inspiracja dla polskiego prawodawcy*, „Przegląd Legislacyjny” 2010, nr 1, s. 26.

³⁷ Por. Wyroki NSA: z dnia 4 sierpnia 2011, II OSK 880/11, LEX nr 1152191 i z dnia 24 lutego 2011, II OSK 343/10, ONSAiWSA 2011/6/108.

przepis takiej treści, jaka została opublikowana, gdyż na etapie przesyłania może przesunąć się tekst, np. punkt czy tiret³⁸. W trybie art. 17 AktyNormU, mogą być prostowane jedynie błędy, które powstały na etapie ogłaszania aktu normatywnego, a nie w toku jego wydawania.

Sprostowanie błędu polega na zlikwidowaniu rozbieżności pomiędzy oryginałem, czyli tekstem aktu prawnego skierowanym do publikacji przez organ wydający ten akt, a tekstem ogłoszonym we właściwym dzienniku. Skoro zatem w okolicznościach rozpoznawanej sprawy błąd powstał w trakcie tworzenia dokumentu elektronicznego przed przekazaniem aktu do publikacji, nie było podstaw do jego sprostowania w trybie art. 17 ust. 1 AktyNormU, co może zostać stwierdzone w Rządowym Centrum Legislacji (dalej: „RCL”) wydającym dzienniki promulgacyjne. Błędy, które były w tekście przekazanym do publikacji prostuje się poprzez klasyczną nowelizację. Należy w tym miejscu wskazać, iż gdy zaistniała rozbieżność pomiędzy aktem uchwalonym a dokumentem dostarczonym do redakcji dziennika urzędowego, wówczas trzeba to sprawdzić przed opublikowaniem. Wskazuje się, że w takich sytuacjach jest obecnie niezbędne przeprowadzenie klasycznej nowelizacji aktu, co wiąże się z ogromnymi, merytorycznie niezasadnymi kosztami. W związku z tym postuluje się wprowadzenie przez ustawodawcę specjalnego trybu prostowania tego typu rozbieżności. Ponieważ w takim trybie sprostowaniu podlegałyby rozbieżności, których nie jest w stanie stwierdzić organ wydający dziennik urzędowy (gdyż nie polegają one na rozbieżności pomiędzy dostarczonym do niego dokumentem, a tekstem ogłoszonym), do wydawania takich sprostowań powinien być wyznaczony organ kierujący pracami organu, który uchwalał dany akt. Obwieszczenie organu o sprostowaniu błędu w ogłoszonym akcie prawa, powinno być traktowane tak jak każdy inny akt normatywny.

Należy opowiedzieć się za dopuszczalnością kontroli obwieszczenia o sprostowaniu błędu jako aktu o charakterze normatywnym. W drodze obwieszczenia wydano po uchwaleniu nowej ustawy AktyNormU 230 sprostowań błędów do aktów różnej rangi, w tym do wyroków TK. Przepis art. 17 ust. 1 AktyNormU stanowi, że błędy w ogłoszonym tekście aktu prawnego prostuje się w formie obwieszczenia. Sprostowanie nie może prowadzić do merytorycznej zmiany tekstu aktu prawnego. Oryginał aktu jeszcze przed jego publikacją może zawierać błędy. Błąd może polegać na błędnej numeracji aktu

³⁸ G. Wierczyński, *Uwagi do rządowego projektu ustawy reformującej ogłaszanie prawa w Polsce*, „Przegląd Legislacyjny” 2010, nr 4, s. 31.

poprzez błędne jego oznaczenie. Taki oczywisty błąd można skorygować jeszcze przed publikacją aktu na etapie przygotowania aktu normatywnego do druku. Może to jednak spowodować błąd związany ze zmianą numeracji kolejnych paragrafów oznaczonych w oryginale aktu. Natura sprostowania polega na zmianie tekstu aktu prawnego.

Sprostowanie nie może jednak prowadzić do takiej zmiany tekstu, którą nazywa się „merytoryczną”. Merytoryczna zmiana tekstu aktu prawnego zmienia jego treść normatywną. Dokonane sprostowanie nie może prowadzić do zmiany merytorycznej jego treści, albowiem nie zmieniało normy prawnej konstruowanej przez akt.

Sama zmiana np. numeracji paragrafów nie zmienia merytorycznego tekstu aktu normatywnego, gdyż nie zmienia zamysłu prawodawcy odnośnie merytorycznej zawartości przepisów i konstruowanej w ten sposób normy prawnej. Natomiast, gdy obwieszczenie o sprostowaniu doprowadzi do istotnej merytorycznej zmiany treści aktu, wówczas mamy do czynienia z ukrytą nowelizacją³⁹.

Podstawą do ogłoszenia obwieszczenia jest jego odpis w formie dokumentu elektronicznego, który w swojej treści zawiera poświadczenie zgodności z oryginałem oraz jest opatrzony przez osobę upoważnioną do sporządzenia odpisu obwieszczenia kwalifikowanym podpisem elektronicznym, a także odpis tego aktu w postaci papierowej. Błędy w ogłoszonym tekście aktu prostuje marszałek sejmu, minister spraw zagranicznych i Prezes Rady Ministrów oraz organy wydające dzienniki urzędowe inne niż wymienione powyżej prostują błędy w tekstach aktów prawnych ogłoszonych w tych dziennikach, w formie obwieszczenia, które ogłasza się w dzienniku urzędowym, w którym ogłoszono prostowany akt. Błędem, o którym mowa w art. 17 ust. 1 AktNormU jest taki błąd, który wystąpił w ogłoszonym tekście aktu prawnego i polega na rozbieżności pomiędzy tekstem opublikowanym a tekstem oryginału. Z jednej strony sprostowanie błędu jest czynnością techniczną, ale z drugiej jest zmianą treści ogłoszonego aktu normatywnego i może prowadzić do zmiany normy prawnej zawartej w prostowanym akcie, a więc może mieć skutki prawotwórcze. Z tego względu należy opowiedzieć się za dopuszczalnością kontroli obwieszczenia o sprostowaniu błędzie jako aktu o charakterze normatywnym⁴⁰.

³⁹ M. Paczocha, *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych (część 2)*, „Finanse Komunalne” 2001, nr 6, s. 43.

⁴⁰ S. Szczepaniak, *Ogłaszanie aktów prawa miejscowego – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 3, s. 34.

Za takim charakterem obwieszczenia o sprostowaniu błędu w akcie normatywnym opowiedział się TK w wyroku z dnia 7 lipca 2003 r.⁴¹. Istota kontroli obwieszczenia o sprostowaniu błędu polega zatem na sprawdzeniu, czy w drodze obwieszczenia nie nadano aktowi normatywnemu innego znaczenia, niż to, które zostało przyjęte przez organ uprawniony do wydania aktu normatywnego. Naruszenie art. 17 ust. 1 AktyNormU, ponieważ obwieszczenie o sprostowaniu błędu doprowadziło do merytorycznej zmiany aktu prawnego poprzez zmianę nie tylko samej treści. Ważne jest, by zmiany wprowadzone w drodze obwieszczenia mieściły się w dopuszczalnych granicach wyznaczonych dla prostowania błędu w drodze obwieszczenia, albowiem tekst aktu prawnego opublikowany w dzienniku promulgacyjnym nie może różnić się od tekstu oryginału już opublikowanego w dzienniku promulgacyjnym. W wyniku skorygowania przed publikacją błędnej treści nastąpiła zmiana aktu tuż przed ogłoszeniem. W konsekwencji może dojść do rozbieżności pomiędzy tekstem aktu ogłoszonym w dzienniku promulgacyjnym, a tekstem oryginału aktu. W wyniku sprostowania w drodze obwieszczenia błędów następuje przywrócenie prawidłowej treści aktu, zgodnie z oryginałem przedstawionym z wnioskiem o ogłoszenie w dzienniku promulgacyjnym.

Ustawa AktyNormU nie przewiduje możliwości sprostowania błędu, który powstał na etapie wcześniejszym niż sporządzenie oryginału. Sprostowanie opublikowanego aktu prawnego nie może skutkować zmianą treści tego aktu, tylko przywróceniem mu oryginalnego brzmienia. Sprostowanie popełnionego przez organ błędu przy publikacji musi być więc w pełni uzasadnione. Chodzi o wyeliminowanie poprzez sprostowanie w formie obwieszczenia błędu w akcie. Należy podkreślić, że jeżeli wadliwości aktu nie można usunąć w drodze obwieszczenia o sprostowaniu błędów, ze względu i na rodzaj błędu który prowadziłby do merytorycznej zmiany tekstu prawnego, wówczas konieczna jest nowelizacja. Sprostowanie nie może prowadzić do merytorycznej zmiany tekstu aktu prawnego. Poprzez prostowanie tekstu ogłoszonego aktu normatywnego, mogą być prostowane jedynie błędy, które powstały na etapie ogłaszania aktu normatywnego, a nie w toku jego wydawania. Sprostowanie błędu jest instytucją związaną z urzędowym ogłoszeniem tekstu danego aktu i polega na zlikwidowaniu rozbieżności pomiędzy oryginałem, czyli tekstem aktu prawnego skierowanym do publikacji przez organ wydający ten akt, a tekstem ogłoszonym we właściwym dzienniku urzędowym.

⁴¹ Orzeczenie TK z dnia 7 lipca 2003 r., sygn. akt SK 38/01, OTK Zu – A 2003, nr 6, poz. 61.

Ważne jest, iż na wynik sprawy nie może mieć wpływu okoliczność, iż zachodzi niezgodność między tekstem opublikowanym obwieszczenia a tekstem zawartym w Dz.U. Decydujące znaczenie ma oryginał aktu prawnego, zdefiniowany w ustawie AktyNormU. Tekst przedstawiony jako oryginał aktu do ogłoszenia w Dz.U., w którym organ dokonujący publikacji aktu popełnił błąd, który należy usunąć wydając obwieszczenie. RCL jest organem właściwym do opublikowania błędu w ogłoszonym dzienniku promulgacyjnym. Co do zasady nie można odmówić racji takiej formie i takiemu trybowi naprawienia błędu w tekście aktu, gdyż akt rangi ustawowej przewiduje bezpośrednio możliwości sprostowania błędu w tekście aktu, gdy taki błąd wystąpił na etapie podejmowania czynności przy opublikowaniu w dzienniku promulgacyjnym. Błąd może się wkraść do tekstu aktu, ukazującego się w dzienniku promulgacyjnym, a zatem na etapie pomiędzy przekazaniem aktu do publikacji, a jego drukiem w publikatorze.

Najistotniejszą jednakże kwestią jest ocena, czy przedmiotowy błąd może być sprostowany, czy też jako błąd merytoryczny wymaga wszczęcia procedury polegającej na zmianie aktu prawnego. Otóż nie można zmieniać merytorycznie aktu w drodze sprostowania, nawet gdyby wynikał z nieuwagi prawodawcy. Na skutek oczywistego błędu w akcie, który przekazano do publikacji i w opublikowanym tekście w dzienniku promulgacyjnym po stwierdzeniu błędu, należy dokonać sprostowania tego błędu. W związku z powyższym organ musi wystąpić z wnioskiem do RCL o sprostowanie błędu. RCL nie może odmówić dokonania sprostowania z uwagi na to, że sprostowanie prowadzi do uzdrowienia aktu prawnego.

W tej sytuacji nie istnieje możliwość usunięcia powyższego błędu poprzez sprostowanie, a jedynie poprzez przystąpienie do zmiany aktu prawnego. Akty prawa przekazywane są do RCL, który jest właściwy do wydania dzienników promulgacyjnych w brzmieniu uchwalonym. Treść przekazanego do ogłoszenia aktu prawa musi być identyczna z treścią aktu uchwalonego. Jeśli z jakiegokolwiek przyczyny do ogłoszenia przekazano akt prawny inny w treści od uchwalonego, to praktycznie mamy do czynienia z tzw. niebytem aktu prawnego.

Akt prawny zawierający błąd mimo przekazania go do publikacji nie powinien być opublikowany. Z przepisu art. 17 ust. 4 w związku z ust. 3 AktyNormU jednoznacznie wynika, że jeśli chodzi o dzienniki urzędowe, to ma się na myśli D.U., M.P. i M.P. „B”, a jedynym organem uprawnionym do prostowania ujawnionych w nich błędów jest

organ wydający dziennik promulgacyjny, tj. RCL⁴². Możliwe jest bowiem zaskarżenie obwieszczenia o sprostowaniu błędu do sądu administracyjnego. Istota takiej kontroli sądowej i oceny takiego sprostowania powinna polegać na sprawdzeniu, czy w drodze obwieszczenia nie nadano aktowi normatywnemu innego znaczenia, niż to, które zostało przyjęte przez organ uprawniony do wydania aktu normatywnego. Ze względu na to, że sprostowanie ma w przeważającej mierze charakter czynności materialno-technicznej, a nie jest aktem stanowienia prawa, podstaw do ewentualnego zaskarżenia należy dopatrywać się w art. 3 par. 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. *De lege lata* problematyka publikowania aktów prawnych jest regulowana przepisami AktyNormU.

Akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące wchodzą w życie po ich ogłoszeniu w dzienniku promulgacyjnym. W przypadku prawa publikacja następuje w odpowiednim dla danego aktu dzienniku promulgacyjnym. Zatem obwieszczenie o sprostowaniu błędu pozostaje w ścisłym związku z prostowanym aktem normatywnym, gdyż zmienia tekst ogłoszonego aktu normatywnego. Dopuszczalny prawnie zakres zmian ogłoszonego aktu normatywnego jest jednak ograniczony. Prostuje się jedynie błędy, które powstały na etapie ogłaszania aktu normatywnego, a nie w toku jego wydawania. Z jednej strony sprostowanie błędu jest czynnością techniczną, ale z drugiej jest zmianą treści ogłoszonego aktu normatywnego i może prowadzić do zmiany normy prawnej zawartej w prostowanym akcie, a więc może mieć skutki prawotwórcze.

Z tego względu należy opowiedzieć się za dopuszczalnością kontroli obwieszczenia o sprostowaniu błędu jako aktu o charakterze normatywnym. Istota kontroli obwieszczenia o sprostowaniu błędu polega zatem na sprawdzeniu, czy w drodze obwieszczenia nie nadano aktowi normatywnemu innego znaczenia, niż to, które zostało przyjęte przez organ uprawniony do wydania aktu normatywnego. Inaczej mówiąc chodzi o ocenę, czy zmiany wprowadzone w drodze obwieszczenia mieszczą się w dopuszczalnych granicach wyznaczonych dla prostowania błędu w drodze obwieszczenia, czy też wykraczają poza te granice, co może oznaczać, że obwieszczenie wprowadza normatywną zmianę treści ogłoszonego aktu prawa, a więc modyfikuje normy prawne przyjęte przez organ uprawniony do wydania aktu. Z tego względu

⁴² G. Wierczyński, *Założenia do przyszłej regulacji zasad tworzenia i ogłaszania prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5, s. 142.

obwieszczenie o sprostowaniu błędu w ogłoszonym akcie prawa powinno być traktowane tak jak akt uzdrawiający system prawny.

Przede wszystkim w ocenie należy brać pod uwagę, czy dopuszczalne jest sprostowanie błędu w publikacji aktu prawnego, na podstawie przepisów AktyNormU, nawet jeśli błąd ów nastąpił przed wejściem w życie tej ustawy. Tego wymaga zasada ciągłości państwa polskiego oraz potrzeba zapewnienia obrotu prawnego. Jednocześnie nie można w przypadku prostowania błędów zaistniałych przy publikacji aktów normatywnych ogłoszonych przed kilkoma laty nie uwzględniać zmian wynikających choćby ze zmiany struktury podziału administracyjnego państwa. Zmiana polegająca na sprostowaniu błędu w tekście aktu prawnego, poprzez dopisanie brakującego tekstu bądź jego wykreślenie, ma charakter sprostowania oczywistego błędu edytorskiego.

Ogłoszenie obwieszczenia o sprostowaniu błędu w brzmieniu opublikowanym w organie promulgacyjnym wywołuje określone skutki prawne (wiąże adresatów) i już z tego względu nie może podlegać zmianie bez zachowania trybu określonego przepisami ustawy⁴³. Zgodnie z art. 17 ust. 1 AktyNormU błędy w ogłoszonym tekście aktu prawnego prostuje się w formie obwieszczenia. Oznacza to, że właściwą formą prostowania błędów w ogłoszonych aktach prawnych jest obwieszczenie. Obwieszczenia tego typu wydawane są przez organy wydające dzienniki urzędowe wymienione w art. 17 ust. 3 AktyNormU. Słowem, gdyby doszło do popełnienia błędu w ogłoszonym tekście aktu prawnego, błędy w tekstach ustaw prostuje marszałek sejmu, błędy w tekście umowy międzynarodowej, w tekście tłumaczenia umowy międzynarodowej na język polski lub w tekście oświadczenia rządowego dotyczącego tej umowy prostuje minister, który występował z wnioskiem o ogłoszenie tej umowy w dzienniku urzędowym. Prezes Rady Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego organu, prostuje błędy w tekstach aktów innych niż wymienione powyżej, ogłoszonych w Dz.U. i M.P. Nawet dokonanie przez powyższe organy sprostowania błędu w treści aktu prawa musiałoby podlegać ogłoszeniu w trybie przewidzianym w ustawie AktyNormU, co za tym idzie, ocenie, czy sprostowanie to nie stanowi merytorycznej zmiany aktu prawnego.

W każdym przypadku dotyczącym sprostowania błędu w treści uchwały ocenie będzie podlegało, jaki charakter ma ta zmiana. Nie można utożsamiać sprostowania polegającego na zmianie omyłkowo wpisanego tekstu ze zmianą zapisów w treści

⁴³ G. Wierczyński, *Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego*, Warszawa 2008, s. 248.

aktu prawnego. Za niedopuszczalne należy bowiem uznać sprostowanie zapisów uznanych za błędy, które istniały już w dacie uchwalania aktu prawnego. Sprostowanie błędu tym samym stanowi sprostowanie treści ogłoszonego aktu prawa i może nastąpić w publikatorze właściwym dla jego ogłoszenia. O tym, czy w akcie prawnym ogłoszonym w dzienniku promulgacyjnym wystąpił błąd uzasadniający wydanie obwieszczenia prostującego błąd i powodujący jednocześnie obowiązek ogłoszenia tego obwieszczenia o sprostowaniu błędu, rozstrzyga organ wydający akt. Do wyłącznych uprawnień organu należy ocena, czy zasadne jest podjęcie takiego działania. Czy w tekście ogłoszonego aktu prawnego wystąpił błąd, który może być sprostowany w formie obwieszczenia, na podstawie art. 17 AktyNormU. Tym samym nawet dokonanie niewielkiej zmiany w treści aktu prawa musiałoby podlegać ogłoszeniu w trybie przewidzianym w ustawie AktyNormU, a co za tym idzie, ocenie czy sprostowanie to nie stanowi merytorycznej zmiany aktu prawnego.

W każdym przypadku dotyczącym sprostowania błędu w treści aktu prawnego ocenie będzie podlegało, jakiego charakteru jest to zmiana. W poszczególnych sytuacjach może się bowiem okazać, że zmiany, jakie wprowadza się w tekście aktu prawnego, dotyczą merytorycznych postanowień. Nie można bowiem utożsamiać sprostowania polegającego na zmianie omyłkowo wpisanego numeru czy zapisów w treści aktu prawnego. Za niedopuszczalne należy uznać sprostowanie zapisów uznanych za błędy pisarskie, które istniały już w dacie uchwalenia.

Tymczasem w poszczególnych przypadkach może się okazać, że błąd, jaki wystąpił w treści aktu prawnego i podlega sprostowaniu przez organ, ma istotne znaczenie dla merytorycznej oceny tego aktu – oceny jej legalności i *de facto* nie mógł zostać sprostowany w innym trybie. Jediną możliwością zmiany stanowić może zatem nowelizacja aktu prawnego. Akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące wchodzą w życie po ich ogłoszeniu w dzienniku promulgacyjnym. Podstawą do ogłoszenia jest oryginał aktu normatywnego przedstawiony z wnioskiem o ogłoszenie w dzienniku promulgacyjnym, który organ wydający dziennik kieruje do ogłoszenia.

Instytucja sprostowania błędu, gdy przedmiotem jest akt prawa (publikowanego w stosownym organie promulgacyjnym), musi mieć charakter wyjątkowy i dotyczyć może jedynie szczególnie uzasadnionych przypadków, i ma zastosowanie do błędów, polegających na różnicy między tekstem przekazanym do publikacji, a tekstem

ogłoszonym, a nie zaś dotyczyć błędów w istniejących w tekście aktu prawnego przekazanego do publikacji. Kwestia prawidłowego rozróżnienia zmiany treści normatywnej aktu prawnego od wyłącznie sprostowania popełnionego błędu ma istotne znaczenie zwłaszcza gdy tryb uchwalania określonych przepisów jest regulowany w sposób szczególny. Jeżeli wadliwości prawa nie można usunąć w drodze obwieszczenia o sprostowaniu błędów, bowiem z uwagi na rodzaj błędu prowadziłyby to do merytorycznej zmiany tekstu prawnego, wówczas wymagana jest nowelizacja. Treść publikowanego aktu powinna być tożsama z nowelizacją i przedłożona organowi do publikacji. Ewentualne przyjęcie, w następstwie popełnionych błędów w procedurze legislacyjnej, wadliwych rozwiązań legislacyjnych wymaga zmiany treści aktu tak, aby faktycznie odpowiadała ona zamierzeniom prawodawcy. Pominięcie tych wymagań musi prowadzić do stwierdzenia, iż obwieszczenie w sprawie sprostowania zostanie podjęte z naruszeniem prawa, co skutkuje stwierdzeniem jego nieważności.

Należy podkreślić, że czynność sprostowania błędu ma jedynie charakter techniczny, deklaratoryjny, bo jest rezultatem zabiegu będącego wyłącznie porównaniem dwóch tekstów, z których jeden (tekst oryginału) jest wzorcem. Przez błąd w tekście aktu „rozumie się nie nietrafne merytorycznie lub formalnie rozstrzygnięcie ustawodawcy, ale rozbieżność między brzmieniem (kształtem) tekstu ustawy ogłoszonego drukiem w odpowiednim dzienniku urzędowym (tzw. tekstu autentycznego) a tekstem oryginału”⁴⁴.

W doktrynie prezentowano przy tym pogląd, iż znaczenie „rozstrzygające ma tekst aktu normatywnego, ustanowionego w określonym trybie. To prawodawca wyraża wolę nie tylko wydania aktu normatywnego, ale o takiej jego treści, w jakiej go ostatecznie ustanawia. Jeżeli błąd ma jedynie techniczny charakter, to nie ma potrzeby uruchamiania procedury prawodawczej do jego skorygowania. Gdyby jednak błąd taki miał (mógł mieć) merytoryczne znaczenie, a zwłaszcza gdyby jego sprostowanie mogło zawierać nowość normatywną, to podstawą jego usunięcia nie mógłby stanowić art. 17 AktyNormU”⁴⁵. Należy porównać tekst opublikowany z tekstem podpisanym przez uprawniony organ.

⁴⁴ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 132–133.

⁴⁵ Z. Czeszejko-Sochacki, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 4 lutego 2000 r., V KKN 137/99*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 2, s. 85.

Różnica między tekstem przepisu przyjętego przez organ i pierwotnie ogłoszonego w dzienniku promulgacyjnym oraz tekstem ogłoszonym w dzienniku promulgacyjnym po sprostowaniu miała istotny wpływ na przepis prawny w obrocie prawnym. Obwieszczeniem o sprostowaniu błędu można dokonać sprostowania – zmiany powołanego przepisu przez wstawienie przecinka po słowie lub po wyrazach, co zasadniczo zmienia zakres znaczeniowy pojęcia użytego w akcie prawnym. Dodanie przecinka po wyrazach może spowodować rozszerzenie zakresu badanej normy. W świetle powyższego sprostowanie błędu jest czynnością konwencjonalną, gdyż to obowiązujące przepisy regulują, kto, w jakich okolicznościach i w jakim trybie jest upoważniony do jego dokonania oraz jakie są skutki tej czynności.

Jeśli chodzi o wejście w życie obwieszczenia, to należy jednoznacznie wskazać, że o ich wejściu w życie przesądza charakter obwieszczeń. Odpowiedzią jest art. 4 ust. 1 AktyNormU. Przepis ten traktuje kwestię wejścia w życie aktów normatywnych, zawierających przepisy powszechnie obowiązujące. Za akty normatywne należy uznać tylko te akty, które mają charakter normatywny czyli akty o charakterze konstytucyjnym⁴⁶. Obwieszczenia o sprostowaniu błędu raczej nie są źródłami prawa, można im przypisać swoiste źródło prawa.

Wejście w życie obwieszczenia o sprostowaniu błędu teoretycznie powinno być związane z wiążącą mocą obowiązującą od dnia ogłoszenia aktu prostowanego aktu. Wiąże się to z czynnościami deklaratoryjnymi potwierdzającymi jedynie w sposób urzędowy zaistnienie pewnego stanu prawnego lub faktycznego, którego skutki prawne powstają na podstawie tej czynności, lecz wcześniej z mocy odpowiednich przepisów prawnych.

Sprostowanie błędu polega na potwierdzeniu wynikającego z ustawy obowiązku opublikowania zawartych w nim informacji przez organ do którego należy wydawanie dziennika promulgacyjnego. W działaniu tym można zauważyć pewne elementy władcze w odniesieniu do wymienionych organów, gdyż stanowi ono warunek opublikowania przez te organy obwieszczenia w organie publikacyjnym. Jednakże czynność podpisania obwieszczenia ani samo obwieszczenie nie mogą być uznane za źródło prawa w rozumieniu art. 87 Konstytucji. Wprawdzie wiążą się one z realizacją konstytucyjnych zasad jawności prawa, ale nie stanowią rozstrzygnięcia, kształtującego

⁴⁶ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych...*, s. 11.

sytuację prawną aktu. Publikację uznaje się jako uzdrowienie systemu prawnego. Pytanie natomiast brzmi: czy zachowanie takiego organu zawsze musi mieć charakter władczego aktu? Opublikowanie w tym kontekście odnosi się do autentycznego charakteru obwieszczenia o sprostowaniu błędu, konieczności wyczerpania tych środków prawnych, które w ramach określonej procedury przysługują organowi. W tym kontekście stwierdzenie, że opublikowane obwieszczenie nie pociąga za sobą żadnych skutków prawnych dla systemu prawnego, należy uznać za błędne. To właśnie te akty powodują merytoryczną kontrolę wydania obwieszczenia o sprostowaniu błędu poprzez podanie do publicznej wiadomości informacji o tym fakcie wraz z jego skutkami⁴⁷.

4. Analiza statystyczna

Sprostowanie przepisów prawnych może wywoływać trudności w praktyce. Trzeba przyjąć, że w badaniu autentyczności tekstu aktu prawnego należy wziąć pod uwagę sposób rozumienia przepisów prawa przyjęty w praktyce i w doktrynie oraz wykładnię prostowanego przepisu. Chodzi tu o swoistą kontrolę polegającą m.in. na ustalaniu, czy obwieszczenie podlega kształtowaniu w rozumieniu art. 17 AktyNormU. Ta praktyka, konkretyzująca treść art. 17, nadała określone znaczenie temu przepisowi, z tego przepisu wywiedziono tryb postępowania. Już tylko ogólne wskazanie na alternatywę: publikować – nie publikować, świadczy zarówno o charakterze rozstrzygnięcia w tej kwestii, jak i skutkach dla ochrony systemu prawnego.

Tabela 1. Analiza ilościowa wydanych sprostowań błędów do aktów prawnych

| Rok | Podstawa prawna do wydania sprostowania błędu | Liczba sprostowań błędów |
|------|---|--------------------------|
| 2024 | Art. 18b o umowach międzynarodowych* | 2 |
| 2023 | Art. 18 ustawy AktyNomrU** | 2 |
| 2023 | Art. 18b o umowach międzynarodowych | 1 |
| 2023 | Art. 17 ust. 2b AktyNormU | 1 |

⁴⁷ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 203.

| Rok | Podstawa prawna do wydania sprostowania błędu | Liczba sprostowań błędów |
|------|---|--------------------------|
| 2022 | Art. 17 ust. 3 AktyNomrU | 2 |
| 2022 | Art. 18b ustawy o umowach międzynarodowych | 3 |
| 2021 | Art. 18b ustawy o umowach międzynarodowych | 1 |
| 2020 | Art. 17 ust 3 AktyNomrU | 2 |
| 2020 | Art. 18b o umowach międzynarodowych | 7 |
| 2020 | Art. 18 AktyNomrU | 2 |
| 2019 | Art. 18b ustawy o umowach międzynarodowych | 8 |
| 2019 | Art. 18 AktyNomrU | 1 |
| 2018 | Art. 18b ustawy o umowach międzynarodowych | 4 |
| 2018 | Art. 17 ust. 3 AktyNomrU | 1 |
| 2017 | Art. 18b ustawy o umowach międzynarodowych | 8 |
| 2017 | Art. 17 ust. 3 AktyNomrU | 4 |
| 2017 | Art. 18 ust. 2 AktyNomrU | 1 |
| 2017 | Art. 18 AktyNomrU | 1 |
| 2016 | Art. 17 ust. 3 AktyNomrU | 3 |
| 2016 | Art. 18 ust. 2 AktyNomrU | 2 |
| 2016 | Art. 18b ustawy o umowach międzynarodowych | 2 |
| 2015 | Art. 18b ustawy o umowach międzynarodowych | 5 |
| 2015 | Art. 17 ust. 3 AktyNomrU | 3 |
| 2015 | Art. 238 Kodeksu wyborczego | 1 |
| 2015 | Art. 18 ust. 2 AktyNomrU | 2 |
| 2014 | Art. 17 ust. 3 AktyNomrU | 4 |
| 2014 | Art. 18 ust. 2 AktyNomrU | 1 |
| 2014 | Art. 17 ust. 2a AktyNomrU | 3 |
| 2013 | Art. 17 ust. 3 AktyNomrU ^{***} | 1 |
| 2013 | Art. 18 AktyNomrU | 1 |
| 2012 | Art. 17 ust. 3 AktyNomrU | 2 |
| 2012 | Art. 18 ust. 2 AktyNomrU | 1 |
| 2012 | Art. 18b ustawy o umowach międzynarodowych | 1 |
| 2011 | Art. 18b ustawy o umowach międzynarodowych | 2 |
| 2011 | Art. 17 ust. 3 AktyNomrU | 5 |

Sprostowanie błędu w akcie normatywnym ogłoszonym w Dzienniku Urzędowym

| Rok | Podstawa prawna do wydania sprostowania błędu | Liczba sprostowań błędów |
|-------|---|--------------------------|
| 2011 | Art. 17 ust. 2b AktyNomrU | 1 |
| 2011 | Art. 18 ust. 2 AktyNomrU | 1 |
| 2011 | Art. 17 ust. 2a AktyNomrU | 2 |
| 2010 | Art. 17 ust. 3 AktyNomrU | 2 |
| 2010 | Art. 17 ust. 2a AktyNomrU | 3 |
| 2010 | Art. 18 ust. 2 AktyNomrU | 1 |
| 2009 | Art. 17 ust. 2b AktyNomrU | 4 |
| 2009 | Art. 17 ust. 3 AktyNomrU | 5 |
| 2009 | Art. 17 ust. 2a AktyNomrU | 1 |
| 2008 | Art. 17 ust. 2b AktyNomrU | 5 |
| 2008 | Art. 17 ust. 3 AktyNomrU | 3 |
| 2008 | Art. 17 ust. 2a AktyNomrU | 1 |
| 2007 | Art. 17 ust. 2b AktyNomrU | 1 |
| 2007 | Art. 17 ust. 3 AktyNomrU | 2 |
| 2006 | Art. 17 ust. 3 AktyNomrU | 7 |
| 2006 | Art. 17 ust. 2b AktyNomrU | 1 |
| 2006 | Art. 18 ust. 2 AktyNomrU | 1 |
| 2006 | Art. 17 ust. 2a AktyNomrU | 1 |
| 2005 | Art. 17 ust. 2b AktyNomrU | 1 |
| 2005 | Art. 17 ust. 3 AktyNomrU | 16 |
| 2005 | Art. 17 ust. 2a AktyNomrU | 1 |
| 2004 | Art. 17 ust. 3 AktyNomrU | 18 |
| 2003 | Art. 17 ust. 3 AktyNomrU | 30 |
| 2002 | Art. 17 ust. 3 AktyNomrU | 24 |
| 2002 | Art. 18 ust. 2 AktyNomrU | 1 |
| 2001 | Art. 17 ust. 3 AktyNomrU | 7 |
| Razem | | 230 |

* Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych.

** Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (AktyNomrU).

*** Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks Wyborczy

Źródło: opracowanie własne na podstawie Dziennika Ustaw ze strony internetowej www.rcl.gov.pl.

Tabela 2. Analiza ilościowa sprostowań błędów wydanych przez podmioty uprawnione na podstawie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych

| Rok | Obwieszczenie o sprostowaniu błędu wydane przez Prezesa Rady Ministrów | Obwieszczenie o sprostowaniu błędu wydane przez ministra spraw zagranicznych | Obwieszczenie o sprostowaniu błędu wydane przez ministra | Obwieszczenie o sprostowaniu błędu wydane przez marszałka sejmu | Obwieszczenie o sprostowaniu błędu wydane przez PKW | Obwieszczenie o sprostowaniu błędu do wyroków Trybunału Konstytucyjnego |
|-------|--|--|--|---|---|---|
| 2024 | | 2 | | | | |
| 2023 | 1 | 1 | 1 | 1 | | |
| 2022 | 2 | 3 | | | | |
| 2021 | | 1 | | | | |
| 2020 | 2 | 8 | 2 | | | |
| 2019 | | 8 | 1 | | | |
| 2018 | 1 | 4 | | | | |
| 2017 | 4 | 8 | 1 | | | |
| 2016 | 3 | 2 | | 1 | | |
| 2015 | 3 | 5 | | 2 | 1 | |
| 2014 | 4 | | | 3 | | |
| 2013 | 1 | | 1 | | | |
| 2012 | 2 | 1 | 1 | 1 | | |
| 2011 | 5 | 2 | 1 | 3 | | |
| 2010 | 2 | 2 | | 2 | | |
| 2009 | 5 | 4 | | 1 | | |
| 2008 | 3 | 5 | | 1 | | |
| 2007 | 2 | 1 | | | | |
| 2006 | 7 | 1 | | 2 | | |
| 2005 | 16 | 1 | | 1 | | 2 |
| 2004 | 16 | | | | | |
| 2003 | 30 | | | | | |
| 2002 | 24 | | 1 | | | |
| 2001 | 6 | | | | | 2 |
| Razem | 139 | 59 | 9 | 18 | 1 | 4 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie Dziennika Ustaw ze strony internetowej www.rcl.gov.pl.

5. Podsumowanie

Mówiąc o konstrukcji błędów, należy zwrócić uwagę na rodzaj, autora oraz przedmiot aktu prawnego, w którego ramach dokonuje się sprostowania. Należy podkreślić, że czynność sprostowania błędu ma charakter techniczny, bo jego rezultatem jest wynik porównania dwóch tekstów, z których jeden jest wzorcem. Z tego wynika fakt, że sprostowanie błędu nie może prowadzić do merytorycznej zmiany tekstu. Podkreślić należy, że sprostowanie błędu dotyczy tylko tekstu, który został ogłoszony w dzienniku urzędowym. Takie podejście do sprawy zasługuje na aprobatę z punktu widzenia zasady jawności prawa. Oznacza to, że poprzez sprostowanie błędu nie dokonujemy czynności kreującej normę prawne.

Nie jest więc zasadą, że błąd prostuje autor aktu prawnego, lecz organ, który jest odpowiedzialny za jego ogłoszenie. Może się zdarzyć, że będzie to ten sam organ, ale co do zasady za prostowanie błędów odpowiada nie autor, lecz organ wydający dziennik. Jeśli chodzi o przedmiot sprostowania błędu, a więc błąd zdefiniowany jako różnica pomiędzy oryginałem a tekstem ogłoszonym, wskazuje się na to, że traktuje się to działanie jako czynność techniczną, mającą na celu wprowadzenie do obiegu przepisów prawnych w takim kształcie, jakie im nadał ustawodawca. Innymi słowy, sprostowanie błędu jest czynnością o charakterze redakcyjnym, technicznym. Nie kreuje jednak normy prawnej. Jest to czynność o charakterze deklaratoryjnym. Jednocześnie obwieszczenie o sprostowaniu błędu podlega ogłoszeniu w dziennikach urzędowych. Nabiera ono charakteru urzędowego źródła poznania prawa oznaczanego domniemaniem autentyczności.

Bibliografia

- Banaszak Bogusław, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Czeszejko-Sochacki Zdzisław, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 4 lutego 2000 r., V KKN 137/99*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 2.
- Garlicki Leszek, *Kto prostuje błędy w tekście ustawy? Polemika z artykułem Piotra Radziejwicz pt. „O sprostowaniu błędów w konstytucji i innych aktach prawnych”*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2.
- Kaleta Krzysztof, *komentarz do art. 88, [w:] Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, red. Marek Zubik, Warszawa 2008.
- Malinowski Andrzej, *Informacja o nieobowiązaniu przepisu*, „Przegląd Legislacyjny” 2016, nr 1.

- Paczocho Mirosław, *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych (część 1)*, „Finanse Komunalne” 2001, nr 5.
- Paczocho Mirosław, *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych (część 2)*, „Finanse Komunalne” 2001, nr 6.
- Radziejewicz Piotr, *O sprostowaniu błędów w konstytucji i innych aktach prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2.
- Skrzydło Wiesław, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2009.
- Szczepaniak Sylwester, *Ogłaszanie aktów prawa miejscowego – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 3.
- Wierczyński Grzegorz, *Polska reforma ogłaszania prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 5.
- Wierczyński Grzegorz, *Uwagi do rządowego projektu ustawy reformującej ogłaszanie prawa w Polsce*, „Przegląd Legislacyjny” 2010, nr 4.
- Wierczyński Grzegorz, *Austriacka ustawa o reformie ogłaszania aktów prawnych jako potencjalna inspiracja dla polskiego prawodawcy*, „Przegląd Legislacyjny” 2010, nr 1.
- Wierczyński Grzegorz, *Założenia do przyszłej regulacji zasad tworzenia i ogłaszania prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5.
- Wierczyński Grzegorz, *Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego*, Warszawa 2008.
- Wierczyński Grzegorz, *Komentarz do par. 111, [w:] Zasady Techniki prawodawczej, Komentarz do rozporządzenia*, red. Jarosław Warylewski, Warszawa 2003.
- Wiktorska A., *Dziennik Ustaw jako urzędowy organ przeznaczony do ogłaszania aktów normatywnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2011, nr 2–4.
- Winczorek Piotr, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Wronkowska Sławomira, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 5.
- Wronkowska Sławomira, Zieliński Maciej, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2021.
- Wronkowska Sławomira, Zieliński Maciej, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997.
- Zalasiński Tomasz, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

► STRESZCZENIE

Sprostowanie błędu w akcie normatywnym ogłoszonym w Dzienniku Urzędowym

Celem artykułu było przedstawienie konstrukcji błędów, rodzaju, autora oraz przedmiotu aktu prawnego, w którego ramach dokonuje się sprostowanie błędu. Artykuł ma charakter badania empirycznego dokonanego na podstawie strony internetowej Dziennika Ustaw.

Badaniu zostały poddane sprostowania błędu, które zostały wydane po publikacji ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, która stanowi podstawę prawną do wydania sprostowania błędu. W okresie od 2001 do 2024 zostały wydane 230 sprostowania błędu. Podmiotami zobowiązanymi do wydania sprostowania błędu były: Prezes Rady Ministrów, minister spraw zagranicznych, właściwi ministrowie, marszałek sejmu, Państwowa Komisja Wyborcza. Przez sprostowanie błędu nie dokonujemy czynności kreującej normę prawne. Błąd prostuje organ, który jest odpowiedzialny za jego ogłoszenie. Może się zdarzyć, że będzie to ten sam organ, ale co do zasady za prostowanie błędów odpowiada nie autor, lecz organ wydający dziennik. Przedmiot sprostowania błędu, a więc błąd, można zdefiniować jako różnicę pomiędzy oryginałem a tekstem ogłoszonym, co wskazuje na to, że traktuje się tę czynność jako techniczną, mającą na celu wprowadzenie do obiegu przepisów prawnych w takim kształcie, jakie im nadał ustawodawca. Sprostowanie błędu jest czynnością o charakterze redakcyjnym, technicznym.

Nie kreuje ona jednak normy prawnej. Jest to czynność o charakterze deklaratoryjnym. Obwieszczenie o sprostowaniu błędu podlega ogłoszeniu w dziennikach urzędowych. Nabiera ono charakteru urzędowego źródła poznania prawa oznaczanego domniemaniem autentyczności. Sprostowanie błędu polega na potwierdzeniu wynikającego z ustawy obowiązku opublikowania zawartych w nim informacji przez organ, do którego należy wydawanie dziennika promulgacyjnego. W działaniu tym można zauważyć pewne elementy władcze w odniesieniu do wymienionych organów, gdyż stanowi ono warunek opublikowania przez te organy obwieszczenia w organie publikacyjnym. Wejście w życie obwieszczenia o sprostowaniu błędu teoretycznie powinno być związane z wiążącą mocą obowiązującą od dnia ogłoszenia aktu prostowanego aktu. Wiąże się to z czynnościami deklaratoryjnymi potwierdzającymi jedynie w sposób urzędowy zaistnienie pewnego stanu prawnego lub faktycznego, którego skutki prawne powstają na podstawie tej czynności, lecz wcześniej z mocy odpowiednich przepisów prawnych.

► SUMMARY

Correction of the Error in the Normative Act Published in the Official Journal – Legal and Legislative Study

The purpose of the article is to demonstrate the structure of errors, their type, author and subject matter of the legal act under which the correction is made. The article takes a form of an empirical study based on the website of the Journal of Laws. The study encompassed error corrections issued after publication of the act dated on 20 July 2000 on publication of normative acts and of some other legal acts, which serves as a legal basis

for the issuance of error correction. 230 error corrections were issued from 2001 until 2024. The following entities were obligated to issue correction of the error: the Prime Minister, the Minister of Foreign Affairs, relevant Ministers, the Marshal of the Sejm, the State Electoral Commission. Correction of the error does not entail creation of legal norms. The error is corrected by the entity responsible for its announcement. It may happen that it will be the same body but as a rule it is not the author but the journal-issuing body that is responsible for the correction of errors. The subject of correction of the error, and thus the error itself, can be defined as a difference between the original and the published text, indicating that it is treated as a technical action aimed at introducing legal acts exactly as specified by the legislator. The nature of correction of errors is editorial, technical.

However it does not create a legal norm. It is declaratory by nature. The announcement of the correction of the error is subject to publication in official journals. It becomes the official source of legal knowledge, designated by the presumption of authenticity. Correction of the error is connected with the confirmation of the obligation, arising from the law, to publish information by the body responsible for issuing the promulgation journal. Such an action is found to have certain authoritative elements in relation to the above-stated bodies, as these bodies are obligated to publish the announcement in the publishing body. Implementation of the error correction announcement should theoretically be related to applicability, into force from the date of publication of the corrected act. It is associated with declaratory actions that only officially confirm the existence of certain legal or factual status, legal effects of which emerge on the basis of this action, yet previously by virtue of relevant legal regulations.

James E. Baker

- ▶ Syracuse University, USA
- ▶ e-mail: jebaker@syr.edu
- ▶ ORCID: 0000-0002-2195-4773

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.26

A POLICY OF HEROES: THE SECURITY IMPERATIVE OF MOVING FROM A SOVIET PENSIONER'S MODEL OF VETERANS AFFAIRS TO A CITIZEN SOLDIER'S MODEL IN UKRAINE**Abstract**

This article provides six reasons why veterans affairs is a national security imperative for Ukraine, and needs to be treated like one, which means with the urgency of any military or policy action that can directly impact the outcome of Russia's war against Ukraine.

Part two identifies the numerical challenges of providing for Ukraine's veterans (and civilians) and identifies five policy options the Government of Ukraine should consider and purposefully adopt or reject as inapt or unfeasible in the Ukrainian context, including the adoption of guiding principles, and a veterans point system.

Part three identifies seven cost neutral steps that can be taken to improve veterans' services and outcomes, including the adoption of the "good" process, which will also mitigate the risk of corruption. The section also highlights the importance of a whole of society's approach to veterans affairs. President Zelensky has called on the Government of Ukraine to start studying the experience of veterans in countries around the world. This article is a response drawing on American history and practice for inspiration and relevant lessons.

Key words: Veterans, Disabilities, Benefits, National Security, Process, Ukraine

1. Introduction

Words do not adequately capture the nature of the Russia’s war of aggression against Ukraine, referred to within Ukraine as “the full-scale invasion,” to distinguish the 2022 invasion from the 2014 seizures of the Donbas and the Crimea. The scale of criminal conduct is staggering: over 100,000 open war crimes investigations and counting, starting with the war of aggression itself, followed by credible allegations of war crimes, crimes against humanity, and genocide.¹ The human consequences in Ukraine are staggering. The United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) has recorded 11,284 civilian deaths in Ukraine with another 22,594 civilians injured as of June 2024; however, OHCHR “believes the actual figures are considerably higher.”² United States officials assessed in May 2023 that 42,000 civilians had been killed since Russia’s full-scale invasion.³

-
- ¹ “Genocide” is defined in the Rome Statute as “any of the following acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such”: including “(e) Forcibly transferring children of the group to another group.” Article 6, Rome Statute of the International Criminal Court, 17 July 1998, 2187 U.N.T.S. 38544. On 17 March 2023, the ICC announced that the ICC had issued an arrest warrant for President Putin, “in connection with alleged war crimes concerning the deportation and ‘illegal transfer’ of children from occupied Ukraine...”. “The contents of the warrants are secret to protect the victims. Nevertheless, the judges decided to make the existence of the warrants public, in the interest of justice and to prevent future crimes.” United Nations Press release 17 March 2023, <https://news.un.org/en/story/2023/03/1134732#:~:text=%E2%80%9CThe%20contents%20of%20the%20warrants,and%20to%20prevent%20future%20crimes.%E2%80%9D>. By its own admission, the Government of Russia has stated that it has transferred 728,000 children to Russia. *Russia’s Systematic Program for the Re-Education & Adoption of Ukraine’s Children. A Conflict Observatory Report*, 14 February 2023, Yale School of Public Health Humanitarian Research Lab, p. 10. The Yale School of Public Health documented 6,000 cases of transfer as of 14 February 2023. The U.S. Permanent Representative to the United Nations has stated that 900–1.6 million Ukrainians had been deported to Russia. *Hundreds of Thousands of Ukrainians Forced to Russia, U.S. Claims*, “Politico”, 9 September 2022, <https://www.politico.com/news/2022/09/08/ukraine-forced-russia-deport-united-nations-00055394#:~:text=U.S.%20Ambassador%20Linda%20Thomas%20Greenfield,900%2C000%20and%201.6%20million%20Ukrainians>.
- ² United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, *Ukraine: Protection of Civilians in Armed Conflict, June 2024 Update*, https://ukraine.un.org/sites/default/files/2024-07/Ukraine%20-%20protection%20of%20civilians%20in%20armed%20conflict%20%28June%202024%29_ENG.pdf.
- ³ *Russian invasion kills 42K Ukrainian civilians since start of the war, US officials say*, May 21, 2023, <https://www.foxnews.com/world/russian-invasion-kills-42k-ukrainian-civilians-since-start-war-us-officials-say>.

The geopolitical stakes are equally high. Ukraine fights for its territorial integrity and political independence, President Zelensky calling the conflict “our war of independence and freedom.”⁴ By extension Ukraine is also the frontline of European security, democracy, and the rule of law. The war in Ukraine is a war of contradictions. It is a war fought in World War I-style trenches with World War II-style artillery barrages but also a war fought with 21st Century weapons such as drones and tools such as algorithms, data, and electronic warfare. The Government of Ukraine (GOU) does not reveal its casualty figures, but some assessments place the number of killed in action at up to 70,000 and up to 120,000 wounded as of August 2023,⁵ figures that would be higher, perhaps much higher one year later and after the stalled Ukrainian counteroffensive of 2023. In short, Ukraine as a nation and a people has and will play a disproportionate role – and pay a disproportionate cost – in defining the shape of the 21st century to come.

Ukraine needs a veteran’s system commensurate with the scale and impact of the fighting; in fact, it is past due. Estimates place the number of veterans in Ukraine at 500,000 before the full-scale invasion and likely climbing to 1.5 million persons in 2024, with another one million persons serving in the Armed Forces.⁶ In Ukraine the treatment of veterans is an immediate national security concern as well as a humanitarian one.

⁴ President Volodymyr Zelensky, Address to Joint Session of United States Congress, December 21, 2022.

⁵ H. Cooper, T. Gibbons-Neff, E. Schmitt, J. Barnes, *Troop Deaths and Injuries in Ukraine War Near 500,000, U.S. Officials Say*, “New York Times”, August 23, 2023, <https://www.nytimes.com/2023/08/18/us/politics/ukraine-russia-war-casualties.html>. The Discord leak referenced a U.S. military document dated February 21, 2023 estimating Ukrainian casualties at 15,500–17,000 killed in action with 106,500–110,500 wounded. Z. Kanno-Youngs, *U.S. Says 100,000 Russian Casualties in Ukraine in Past 5 Months*, “The New York Times”, May 1, 2023. Isabelle Khurshudyan, *Zelensky says White House told him nothing about Discord intelligence leaks*, “The Washington Post”, May 2, 2023. The same reported assessment placed Russian casualties at between 35,000 and 42,500 killed and 150,500 to 177,000 wounded. A July 2023 study of inheritance data in Russia placed the number of Russian killed in action in a range of 40,000–55,000 with another records of compensation payments indicating another 78,000 soldiers “wounded so gravely that they have left military service.” *A new study finds that 47,000 Russian combatants have died in Ukraine*, “The Economist”, July 12, 2023.

⁶ Conversation with representatives of Ukrainian Veterans Fund, June 2023. See also: K. Spirina, V. Znoviak, Y. Kirillova, R. Velychko-Trifonyuk, D. Gubashov, *Portrait of a Veteran in Russian-Ukrainian War 2014–2022*, Ukrainian Veterans Foundation, July–August 2022, citing the number of veterans of the Russian-Ukrainian War as of July 1, 2022, as 438,834, <https://veteranfund.com.ua/en/useful-info/portrait-of-a-veteran-in-russian-ukrainian-war>. The estimated number

Part one of this article explains why veterans' services constitute an immediate national security issue for Ukraine. Part two of the article offers steps the GOU and other actors should consider taking now to address Ukraine's growing veteran population. This starts with a clear and workable definition of the term "veteran" for the purpose of administering veterans' benefits and resources.⁷ It is also necessary to introduce purposeful and timely policy about how to prioritize veterans services in a time of war and with limited resources. Part three of the article emphasizes steps that should be taken that do not cost money, such as the importance of establishing timely and good process as well as a whole of society approach to veterans affairs.

The article draws on the American history, experience, and practice, not because it is necessarily the correct model for Ukraine, but in its scale and in its successes and failures it can serve as a model or metaphor for Ukraine, which can correct the false starts. Indeed, President Zelensky stated in June 2023, "Please start studying the experience of the world in terms of economic and social integration, rehabilitation of veterans, and relevant state and municipal change in countries around the world."⁸ This article is a modest first step.

2. Why veterans affairs is a national security imperative

Veterans' affairs is a national security issue in Ukraine and needs to be treated like one, which means with the urgency of any military or policy action that can directly impact the outcome of Russia's War of Aggression against Ukraine and then provide for Ukraine's ongoing security.⁹ Here are six reasons why.

of active members of the Ukrainian Armed Forces comes from President Zelensky's speech on Constitution Day, 28 June 2023: *The victorious Ukraine will be a country worthy of its heroes; Today, about a million of our people serve in the Defense and Security Forces of Ukraine.*

⁷ The UVF report, *Portrait of a Veteran*, Id., written before the full-scale invasion, defines "War veteran (further – Veterans)" as "persons who participated in the defense of the Motherland or in military operations on the territory of other states. War veterans include: combatants, war invalids, war participants." At, p. 3.

⁸ President Volodymyr Zelensky, *The Victorious Ukraine Will Be a Country Worth of its Heroes*, Speech at plenary session of the Verkhovna Rada on the occasion of the 27th anniversary of the adoption of the Constitution, 28 June 2023.

⁹ See, e.g., Open letter from 46 foreign policy experts presenting their views on Ukraine's roadmap to NATO membership, including "creation of a medical rehabilitation system for wounded soldiers, as well as a system for soldier reintegration into civilian life

The Risk of Instability. A society of demobilized veterans can be a force for good, as the World War II GI Bill boom demonstrated in the United States. It can also result in the instability if those veterans are alienated from the society or government and subsequently mobilized as a political movement or military force, as seen in Weimar Germany. One can be sure that Russia will seek to undermine the GOU by fomenting unrest in Ukraine's veteran community using all the tools of hybrid warfare.

In American practice, one recalls George Washington standing down a potential mutiny at the aptly named Temple of Virtue in Newburgh, New York, in 1783. Officers unhappy at not receiving back pay and pensions threatened to mutiny and march on the Continental Congress in Philadelphia to demand their pay and perhaps seize power. With his carefully chosen words and theatric oratory, Washington saved constitutional government six years before the Constitution was written and ratified. Addressing the assembled officers, at a key moment, Washington reminded the soldiers of their shared bonds and sacrifices, "Gentlemen, you will permit me to put on my spectacles," Washington is reported to have said, "for I have grown not only gray, but almost blind in the service of my country."¹⁰ At Newburgh, Washington enshrined the principle of civilian control of the military in U.S. military practice.

Unfulfilled promises can prompt veterans to political and sometimes physical action. In May 1932, at the height of the Great Depression, the so-called "Bonus Army" of veterans (also known as the "Bonus Expeditionary Force", a play on the WWI "American Expeditionary Force") marched on Washington to demand the immediate payout of a promised bonus for their World War I service. In 1924, the Congress passed a one-time "war bonus" payable in most cases to WWI veterans in 1945 on their birthdays.¹¹ The bill passed over President Coolidge's veto. In 1932, President Hoover continued to oppose the bonus on fiscal grounds. Up to 20,000 veterans and their families came to Washington to protest and pressure the Congress to pass legislation

and a comprehensive demining effort", <https://www.politico.com/news/magazine/2023/07/05/ukraine-nato-open-letter-00104575>.

¹⁰ From George Washington to Officers of the Army, 15 March 1783, <https://www.mountvernon.org/library/digitalhistory/past-projects/quotes/article/gentlemen-you-will-permit-me-to-put-on-my-spectacles-for-i-have-grown-not-only-gray-but-almost-blind-in-the-service-of-my-country>.

¹¹ The law authorized payments of \$1.25 for each day of service overseas and \$1.00 in the United States up to \$1,000. Veterans eligible for \$50 or less were eligible for immediate payment; others had to wait until 1945.

allowing the immediate payment of the bonus. The veterans occupied several vacant federal buildings and set up a shanty camp in the Anacostia region of the Capital (about 2.5 miles from the Capitol Building and 4.5 from the White House). The events were peaceful until Washington officials ordered the federal buildings (it is not established who gave this order). A police officer shot two veterans who later died of their wounds. President Hoover ordered the Army to clear the center of the city, but not the camp across the Anacostia River. Army Chief of Staff General Douglas MacArthur, acting in direct command of the operation, went further. Crossing the Anacostia River with tanks, cavalry, tear gas, and infantry with fixed bayonets, Army troops dispersed the veterans and their families and burned the BEF [Bonus Expeditionary Forces] camp to the ground. An estimated fifty-five veterans were injured.¹²

Americans were generally appalled by the images of the Army using force against its own veterans seeking financial help. The event proved politically unpopular and is thought to have contributed to Hoover's resounding defeat by Franklin Delano Roosevelt in the pending 1932 election.¹³ In 1936, Congress passed legislation, over President Roosevelt's veto, providing for the immediate payment of a \$1,000 bonus to each WWI veteran.¹⁴

Veterans will become the core of Ukraine's military reserve. Russia is a continuous threat to its neighbors and will remain so. The full-scale invasion of February 2022 followed two earlier invasions, which followed a continuous effort to subvert the Ukrainian government and society through hybrid means. In the event of Ukrainian

¹² The participants of the action included: Major Dwight Eisenhower, aide-de-camp to General MacArthur, and Major George Patton, executive officer of the 3d Cavalry Regiment who led 600 cavalry soldiers on horseback across the Anacostia River and into the BEF camp. For background on the Bonus March and related events see, Paul Dickson and Thomas Allen, *Marching on History*, "Smithsonian Magazine", February 2003; *Bonus Expeditionary Forces March on Washington*, National Park Service, Anacostia Park, <https://www.nps.gov/anac>; J. Keene, *1932: The Bonus March*, "Washington History", Fall 2020.

¹³ Idem.

¹⁴ Following Roosevelt's election, in May 1933 a second smaller bonus march was organized to seek earlier payment of the WWI bonus. Roosevelt responded by signing an executive order authorizing the hiring of 25,000 veterans into the Civilian Conservation Corps and by sending his wife, Eleanor Roosevelt to meet with the veterans, prompting the quip: "Hoover sent the Army, Roosevelt sent his wife." R. Jenkins, *Franklin Delano Roosevelt*, Henry Holt 2003, p. 63; Dickson and Allen, *supra*.

victory or a negotiated peace, Ukraine cannot demobilize. As the proverb states, if you wish for peace, prepare for war (*si vis pacem, para bellum*). Ukraine would be wise to keep a sword by its side. Ukraine cannot afford to permanently demobilize its able-bodied and able-minded veterans. It needs to keep them as a reserve force in readiness to secure Ukraine's future and deter the threat of future aggression. This requires a system of veterans affairs that both provides for the well-being of Ukraine's veterans but also invokes a continuing bond of loyalty and connection between veterans and the GOU.

Recruitment. A sustained war and long-term security threat, require a sustained source of military personnel. And so do the high casualty rates. Ukraine relies on a draft as well as on volunteers. As is well known, men between the age of eighteen and sixty are not lawfully allowed to leave the country. Some men have left and do leave the country, perhaps because they have exemptions,¹⁵ because they left before the restrictions were put in place, or perhaps, because they paid a smuggler or paid a bribe to get across the border without detection.¹⁶

Studies of United States soldiers during the Afghanistan and Iraq Wars indicate that soldiers enlist during time of war for varied reasons, including patriotism as well as for economic reasons. In the context of Ukraine, one imagines that the call of patriotism to defend the country is compelling; Ukraine's soldiers are defending their territory

¹⁵ Under Ukrainian law and decrees, military aged men are required to register for conscription; however, there are numerous deferments for mandatory conscription, including, men with three or more minor children; men independently raising a child up to 18 years old; guardians/adopters of minor orphans; civil servants; and skilled technicians in war-critical sectors. As reported in the "Kyiv Post", the "Criteria defining war criticality varied by sector. Draftliable men employed in state cultural institutions, education and science institutions, physical education and sports facilities, social security agencies, television production and broadcast businesses, international representation offices and NGOs working in humanitarian aid may, among other things, also qualify for deferment, in case of 'a justified need,' the UNIAN news agency reported"; <https://www.kyivpost.com/post/11701>. In addition, certain military-aged men may go abroad for the purpose of fulfilling work duties including ship crew members, employees of railway transport, drivers of vehicles carrying out international transportation of goods and passengers, among others, <https://visitukraine.today/blog/1385/departure-of-men-abroad-in-2023-what-has-changed-for-military-servicemen>. See generally, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text>.

¹⁶ Media reports indicate that it can cost from \$1,000 to \$15,000 to smuggle a conscription eligible male out of Ukraine. There is also an opportunity for corruption, including bribery, in whether and for how long conscription boards grant deferments to conscription or in issuing exemptions.

and do not get engaged in warfare overseas.¹⁷ Studies of junior enlisted personnel in the U.S. Army indicate that the majority of enlistees are motivated by two pillars or motivations: institutional factors, like family tradition, honor, and patriotism and; professional factors, like pay, professional stability, training, and benefits.¹⁸ Other factors, like a military justice process that is considered fair and effective (or unfair and arbitrary) may be less prevalent but may nonetheless serve as an incentive or more likely a deterrent to recruitment.¹⁹ There is no direct metric that demonstrates so, but clearly a military that is demonstratively committed to caring for its veterans, and is capable of doing so, is more likely to recruit volunteers into service and do so on an ongoing basis.

Demographics. The challenge of sustaining a military force in combat and as a force in readiness is compounded by Ukraine’s demographic challenges. There are 6–7 million Ukrainian refugees in Europe. An EU Temporary Protection Directive, now extended to March 2026, has given these refugees the right to work and the opportunity to send their children to EU schools. Estimates vary, but generally indicate that 70 percent of these refugees are women and 30 percent are children and not service aged males.

Many of these families are not expected to return to Ukraine “after victory” and one can anticipate that husbands, boyfriends, and brothers may join their families overseas, when and if allowed to do so. There are further ten million internally displaced persons in Ukraine, making military recruitment more difficult and perhaps uneven, and the provision of post-military services more complicated. By some estimates, Ukraine’s population has fallen from 51 million at the time of independence in 1991 to a projection of from 33 million to 24 million by 2040 depending on the projected rate of refugee

¹⁷ Compelling yes, but in many conflicts, compelling and otherwise, the initial surge to patriotism may diminish as time and casualties mount, requiring higher reliance on a draft. In U.S. practice, this was seen with World War I, World War II, Vietnam, and of course, the Civil War. The U.S. has relied on an all-volunteer force since 1973.

¹⁸ T. Helmus, S.R. Zimmerman, M.N. Posard, J.L. Wheeler, C. Ogletree, Q. Stroud, M. C. Harrell, *Life as a Private: A Study of the Motivations and Experiences of Junior Enlisted Personnel in the U.S. Army*, Santa Monica 2018, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2252.html. Also available in print form.

¹⁹ See, D. Barno, N. Bensahel, *Addressing the U.S. Military Recruiting Crisis*, “War on the Rocks”, March 10, 2023 (“... in a fall 2021 survey, 30 percent of Americans aged 16 to 24 said that the possibility of sexual harassment or assault was one of the main reasons they would not consider joining the U.S. military.”)

return.²⁰ The younger generation, Gen Z, is the smallest generation in Ukrainian history. This reflects a number of factors reported on elsewhere, including a low birth rate following the economic depression following independence.²¹ This makes the provision of care to the able-bodied veterans more important as those veterans will serve as a reserve force in readiness to deter Russian aggression. It will also encourage recruitment and retention of the next generation of potential Ukrainian soldiers.

Economic Growth. As the post World War II economy in the United States demonstrated, veterans can be a boon to economic growth and development. The GI Bill²² transformed American society by sending a generation of veterans to college, but what these veterans did afterwards is often overlooked, and so is the stimulus the bill's housing subsidy provided to the economy. Veterans transformed America's economy.²³ The World Bank estimated in March 2023 that rebuilding Ukraine would cost \$411 billion over ten years.²⁴ That is over three Marshall Plans in today's dollars. Ukraine needs its demobilized veterans on the economic frontline of recovery. As the U.S. Veterans Administration (VA) website notes, most members of the U.S. military will spend far more time as veterans than as members of the armed forces. It is as veterans that many members of the military make their most significant societal contributions. This will likely be true in Ukraine as well.

PTSD and Guns. The U.S. VA estimates that 7% of U.S. veterans experience PTSD [post-traumatic stress disorder] at some point in their lives. Additional VA estimates indicate

²⁰ H. Kulu, S. Christison, C. Liu, J. Mikolai, *The War, Refugees, and the Future of Ukraine's Population*, "Population, Space and Place" 2023, no. 29, e2656, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/psp.2656>.

²¹ E. Kramer, J. Holder, L. Letherby, *Can Ukraine Find New Soldiers Without Decimating a Whole Generation?*, "New York Times", April 11, 2024, <https://www.nytimes.com/interactive/2024/04/11/world/europe/ukraine-demographics.html>.

²² The Serviceman's Readjustment Act of 1944, more commonly known as the GI Bill of Rights, or GI Bill, Public Law 78-346, June 22, 1944.

²³ See: *75 Years of the GI Bill: How Transformative It's Been*, January 9, 2019, <https://www.defense.gov/News/Feature-Stories/Story/article/1727086/75-years-of-the-gi-bill-how-transformative-its-been>: "By July 1956, when the bill initially expired, almost half of the 16 million World War II vets had gotten education or training through the GI Bill." "By 1955, 4.3 million home loans worth 33 billion had been granted to veterans, who were responsible for buying 20 percent of all new homes built after the war."

²⁴ World Bank, Press Release, *Updated Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment*, March 23, 2023, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/03/23/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment>.

that up to 29% of Iraq War veterans experience PTSD and 10% of Vietnam veterans. Assuming a conservative 7% rate of PTSD (the figure is certainly higher)²⁵ that would suggest that approximately 35,000 Ukrainian veterans currently experience PTSD or one of the range of conditions generally referred to as PTSD, or 135,000 veterans if one uses the higher Iraq War rate of 29%. The number will grow as the number of veterans grows; moreover, the percentage is far more likely to fall in the range of the Iraq War, if not higher, which would place the projected number in 2024 at 435,000.

The numbers could be even higher depending on what one infers or concludes from the British experience on the Western Front during World War I, and the parallels between WWI trench warfare and the nature of warfare on Ukraine's eastern front. "Shell shock" now considered synonymous with Traumatic Brain Injury (TBI) and a range of diagnoses identified with "PTS" [post-traumatic stress] and "PTSD" was not identified as a medical condition until 1915 and only reluctantly accepted by WWI military commanders, if at all. Accurate figures regarding the rate of "shell shock" in veterans of trench warfare are not available; however, some British estimates place the rate of "PTSD" at 40% percent of the casualties at the Battle of the Somme,²⁶ and from 10% to 20% of British soldiers wounded during WWI.²⁷

In addition, many civilians have post-traumatic stress as well, compounding the challenge. According to the World Health Organization, "One in five (22%) people who have experienced war or other conflict in the previous 10 years, will have depression, anxiety, post-traumatic stress disorder, bipolar disorder or schizophrenia. In applying these estimates to Ukraine, WHO expects that approximately 9.6 million people in Ukraine may have a mental health condition."²⁸

²⁵ The term "shell shock" describes the condition understood collectively now as PTS, PTSD, and TBI was coined in 1915 by a British military psychiatrist writing of case studies in "The Lancet". Historians posit different estimates on the percentage of WWI British veterans with "shell shock" ranging from 10–20%. Another estimate places the number of British WWI veterans with PTSD at 250,000.

²⁶ A.D. Macleod, *Shell Shock, Gordon Holmes and the Great War*, "Journal of the Royal Society of Medicine" 2004, February, no. 97(2), pp. 86–89.

²⁷ Macleod, *supra* endnote 22; *From Shell-Shock to PTSD, a Century of Invisible War Trauma*, "PBS News Hour", November 11, 2018.

²⁸ World Health Organization, *Ukraine: WHO Special Initiative for Mental Health Situational Assessment*, July 2020, <https://cdn.who.int/media/docs/default-source/mental-health/who-special-initiative-country-report---ukraine---2020.pdf?sfvrsn=ad137e9>.

Unfortunately, Ukraine lacks the full capacity to care for its veterans and civilian population with PTSD. This is not a critique; it is a concern. As the COVID pandemic demonstrated, there is a shortage of psychological care givers everywhere, including in the United States. “The U.S. only has enough mental health care professionals to meet 26% of the need of the population. The U.S. has an average of 30 psychologists and 16.6 psychiatrists per 100,000 people – and those numbers are even lower in rural communities.”²⁹ The comparative figures for Ukraine are 1.0 per 100,000 for psychologists and 4.5 for psychiatrists.³⁰

Ukraine is also flush with side arms, in many cases issued without registration at the outset of the full-scale Russian invasion. This heightens the risk of violence and of suicide. Studies indicate that in the United States the suicide rate for veterans is higher than for non-veteran adults. In 2020, the U.S. suicide rate was 57.3% greater for veterans than non-veteran adults, with firearms involved 71% of the time.³¹

3. The challenge ahead – moving from a soviet to a democratic model of veterans affairs

The scope and scale of the challenge of addressing the needs of Ukraine’s veterans is daunting.

As noted earlier, the GOU does not provide casualty reports for reasons of operational security and, one imagines, in order to sustain morale. However, estimates, including those in documents that are part of the Discord leaks, estimate the number of Ukrainian military personnel killed in action at least at 17,000 as of February 2023 and 70,000 six

²⁹ C. White, *Investing in a Diverse Mental Health Workforce is Critical in This Moment*, “Boston Medical Health System”, August 12, 2021; *Rural areas have an average of 9.1 psychologists and 3.4 psychiatrists per 100,000 people*. The updated underlying report provides a “percentage of need met” figure of 27.7%. Mental Health Care Health Professional Shortage Area, Kaiser Family Foundation, September 30, 2022, <https://www.kff.org/other/state-indicator/mental-health-care-health-professional-shortage-areas->.

³⁰ WHO, *supra* endnote 24.

³¹ U.S. Department of Veterans Affairs, *National Veteran Suicide Prevention. Annual Report 2022*, September 2022, p. 7.

months later.³² The number grows, and is certainly growing, including in non-linear fashion during the Ukrainian counteroffensive over the summer and into fall of 2023.

The number of wounded is generally estimated by medical and military experts as four times the number of killed in action.³³ This reflects the nature of warfare in Eastern Ukraine – mines, artillery, missiles, and rockets – as well as the relative proximity of medical care during the golden hour after a soldier is wounded during which the odds of survival dramatically increase if stabilizing care is provided. It also reflects the courage of Ukraine’s medics and doctors.

The nature of the combat has also resulted in a high rate of amputations. As of April 2023, an estimated 10,000 Ukrainians had undergone one or more limb amputations.³⁴ More recent estimates, derived from prosthetics firms, doctors, and charities place the number of Ukrainian amputees, military and civilian, at between 20,000 and 50,000 as of August 2023.³⁵ However, one can infer that the number of amputations is increasing and doing so exponentially. “Of the soldiers in the U.S. Army wounded in action during World War II, about 15,000 (2.5%) required major amputations.”³⁶ The Congressional Research Service has noted that while a higher percentage of wounded soldiers have survived during the post-9/11 combat than during previous U.S. wars, for each soldier who died in combat, those who were wounded received proportionally more disabling injuries than in past conflicts. The ratio of wounded who

³² Supra, endnote 5.

³³ Ratio cited by members of the UVF, June 2023. But see Pew Research Center, *The Military-Civilian Gap: War and Sacrifice in the Post-9/11 Era*, Chapter: *A Profile of the Modern Military*, October 5, 2011, citing Pew Research Center analysis of Military Casualty Information, Department of Defense Personnel & Procurement Statistics, indicating that in the context of the U.S. conflicts in Iraq and Afghanistan more troops were surviving combat wounds than in previous conflicts at a 7.4 to 1 ratio (wounded to KIA) for Post-9/11 conflicts as compared to Vietnam 2.6-1; Korea 2.8 to 1; WWII 1.7 to 1; and WWI 1.8 to 1, p. 74.

³⁴ L. Cookman, *Ukraine’s 10,000 Amputees and the Struggle for Artificial Limbs*, “The Telegraph”, no. 19, April 2023.

³⁵ B. Pancevski, *In Ukraine, Amputations Already Evoke Scale of World War I*, “The Wall Street Journal”, August 1, 2023.

³⁶ P. Dougherty, M. DeMaio, *Major General Norman T. Kirk and Amputee Care During World War II*, “Clinical Orthopaedics and Related Research”, June 6, 2014, p. 6, citing Peterson LT. *Administrative Considerations in the Amputation Program*, “Surgery in World War II, Orthopaedic Surgery in the Zone of the Interior”, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C. 1970.

did not require amputation to those that did changed dramatically from 78.2 to 1 during WWI, 89.6 to 1 during WWII, 29.0 to 1 for Vietnam, 28.2 to 1 for Afghanistan, and 28.3 to 1 for Iraq. Further, a study of all recorded U.S. military casualties from Afghanistan and Iraq requiring evacuation out of theater or prohibiting the individual from returning to duty for more than 72 hours from October 2001 to June 2006, indicated 70.5% involved major limb injuries and 5.2% of all serious injuries, and that 7.4% of major limb injuries resulted in major limb amputation or amputation at or proximal to the wrist or ankle joint.³⁷ These statistics do not indicate what the rate of amputation is in Ukraine, but what it does foretell is that the ratio will be high in proportion to the overall number of wounded, all the more so, given the nature of the conflict (artillery, missiles, and mines and persistent mines). Moreover, there are and will be a substantial number of civilian amputees.

In Ukraine, estimates place the number of veterans at approximately 500,000 today, with the possibility of another one million in 2024 and beyond.³⁸ If one counts family members of veterans, the number increases to 5 million. Erring on the conservative side, 1.5 million veterans out of a population of 35 million represents over 4% of the population. These figures do not appear dramatic in comparison to the U.S. Census Bureau's 2018 estimate that 7% of the U.S. population were veterans, with the largest group of veterans comprising Gulf War era veterans.³⁹ However, a more apt comparison, and the reason Ukraine also looks to Croatia and Israel for comparative veterans populations, is threefold: the location of the combat in which the veterans participated; the percentage of the population within the armed forces at a given moment in time; and the timing of demobilization. The 7% U.S. VA figure is allocated over fifty years (i.e., going back to Vietnam and the Gulf War). Restated, at any given time a higher percentage of Ukraine's population – 3–4% – is serving in the military compared to 4% of the U.S. population. Moreover, the conservative 4% of the population as veterans figure identified above is a product of one decade and much of it is the product of the past two years. Polling indicates that 80% of Ukrainians know someone in the armed forces. And many of those service members may be demobilized in the near future

³⁷ L. Stansbury, S. Lalliss, J. Branstetter, M. Bagg, J. Holcomb, *Amputations in U.S. Military Personnel in the Current Conflicts in Afghanistan and Iraq*, "Journal of Orthopedic Trauma", January 2008.

³⁸ *Supra*, endnote 6.

³⁹ *The changing face of America's veteran population*, "Pew Research Center", April 5, 2021, citing to Census Bureau data.

and in close proximity in time. A more parallel U.S. figure, therefore, might be that following the American Civil War when approximately 10% percent of the population were veterans of military age *demobilized at the same time*.

4. Next steps

There are steps the GOU should consider to take immediately to move Ukraine from a post-Soviet era pensioner's model of veteran's affairs to a democratic citizen-soldier's model.

Defining Principles. Let's start with two principles that should relentlessly guide the treatment and reintegration of veterans in Ukraine.

- Firstly, as stated above, because veterans' services and benefits directly relate to national security, they should be prioritized that way, with national policy attention, resources, and regional implementation. Getting veterans affairs "right" and doing so now, will help Ukraine achieve victory and maintain its security;
- Secondly, priority should go to veterans (and civilians) who bore the greatest cost of battle, especially those who were physically or mentally wounded in battle or harmed in service or, in the case of the fallen, their survivors. That requires a methodology and process to prioritize, adjudicate, and distribute finite resources.

Defining Veteran's Status. A modern system of veterans' benefits should start with defining "veteran's status." In Soviet times it was often said and understood that a "veteran" was anyone over a certain age, or who retired from a government job. At one time, this approach might rightfully have assumed that persons of a certain age had survived World War II and participated in it as combatants or civilians and were thus "veterans." Not anymore. Nor can Ukraine afford to treat every person who has participated in defending Ukraine as a veteran, or as an equivalent veteran, for the purposes of veteran's services and benefits.

Prioritizing Veterans' Benefits. Priorities should be set as between veterans, not as a value choice, but as a fiscal and security necessity. There are a number of methodologies for doing so. One option is to use a point system to allocate benefits (or determine the order of demobilization) inspired by the system used by the United States to determine the order of demobilization at the end of the Second World War.

The system, known as the “Adjusted Service Rating,” took into account six variables to calculate a score, the score determined the order in which a soldier was demobilized and sent home from the European or the Pacific theaters. The variables included:

- one point for each month in service in the Army,
- five points for each campaign,
- five points for a medal for merit or valor,
- five points for a purple heart,
- twelve points for each dependent child.⁴⁰

The demobilization point model is one that might account for the myriad of variables impacting service in Ukraine. However, in Ukraine such scoring might include *additional* variables relevant to the Ukrainian experience, such as whether a service member was/is:

- a prisoner of war,
- tortured,
- sexually assaulted, and/or,
- the sole or primary family provider,
- trained or needed for an essential post-victory service, like demining or government service.

A point system might also weight different factors in different ways. The U.S. WWII demobilization model, for example, was criticized for placing too much emphasis on veterans with children and not enough emphasis on time in combat. A newly arrived father with two children would earn more demobilization points than a combat veteran with a medal for valor and two purple hearts. Moreover, rear echelon personnel received the same number of points for time spent overseas as frontline combat troops.

Absolute definitions, such as those that distinguish between persons who served in uniform and persons who did not, might be used as well, but they run the risk of dividing too few resources between too many persons, including persons in less need

⁴⁰ *The Points Were All That Mattered: The US Army's Demobilization After World War II*, “The National World War II Museum”, August 27, 2020. Initially a service member needed 85 points for demobilization, <https://www.nationalww2museum.org/war/articles/points-system-us-armys-demobilization>.

than others. They also risk dividing a population into two groups, veterans and non-veterans, as opposed to recognizing the extent to which all of the population of Ukraine has “served,” and in many cases suffered, and thus in some way should be recognized for that service and treated for the consequences of that service.

One of Ukraine’s challenges is financial. In the United States somewhere between 3.9 million and 5.4 million veterans receive disability compensation, depending on which statistics are used.⁴¹ This represents approximately 20–27% percent of all veterans with the average annual disability compensation payment listed at \$20,686 amounting to \$136 billion in 2022 and approximately half of total VA spending. Assuming only for the sake of illustration that 25% of Ukraine’s veterans are, or should be, eligible for service-connected disabilities compensation that would equate to roughly 375,000 veterans based on the projected number of veterans in 2024. In U.S. dollars at U.S. rates that might equate to \$7.5 billion in disabilities compensation per year. Of course, these numbers are not accurate or apt. They are solely intended to offer a sense of scale. The actual number of Ukrainian veterans warranting disability compensation in the future is unknown, and the cost of living in Ukraine is significantly lower than in the United States as are annual wages. The average monthly wage in Ukraine is estimated at \$628 and in Kyiv at \$687, or \$7,536 and \$8,244 per year respectively.⁴² In contrast, the annual mean wage in the United States in 2022 for all occupations according to the Bureau of Labor Statistics was \$61,900.⁴³ The point is not numerical, but one of scale and cost and the risk of raising the prospect of broken promises and unfunded mandates. A point system would help prioritize limited resources and help shape and guide expectations.

Donor Support. Donor countries might also consider providing veterans assistance to Ukraine, including especially those countries unwilling or legally prohibited

⁴¹ The VA statistic is 5.4 million (*Spending on Veterans in the Budget*, Peter G. Peterson Foundation, April 10, 2023, citing the Veteran Benefits Administration’s Annual Benefits Report for 2022); however, a Census Bureau report on veterans places the figure at “nearly 3.9 million,” and the Bureau of Labor Statistics placed the number at 4.9 million in August 2022, <https://www.census.gov/newsroom/press-releases/2021/veterans-report.html>, <https://www.bls.gov/news.release/pdf/vet.pdf>.

⁴² *The average Salary in Ukraine for 2023*, World Salaries.com, <https://worldsalaries.com/average-salary-in-ukraine>.

⁴³ Bureau of Labor Statistics, *May 2022 National Occupational and Wage Estimates United States*, https://www.bls.gov/oes/current/oes_nat.htm#00-0000.

from providing lethal assistance. In addition, the U.S. Veterans Administration (VA) should consider a more active role in assisting Ukraine in establishing a sustainable veterans system. At present, the VA is not organized for overseas outreach on veterans matters; neither is the Department of State. If, as this paper argues, the treatment of Ukraine's veterans is a national security issue, the U.S. government as well as the GOU should treat it as the national security issue it is and respond with commensurate resources and bureaucratic infrastructure.

Disability Planning and Accessibility. Using the figures identified above, one can estimate that no fewer than 10,000 veterans and more likely 50,000 or more have lost at least one limb as a result of Russia's full-scale invasion. The number will certainly increase – likely exponentially – over time as military personnel and civilians encounter unexploded ordnance and mines, given the nature of the conflict, and the ratio of wounded to killed and the likely ratio of wounded with disabling injuries. As a party to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Ukraine has an existing international legal obligation to “take all appropriate steps to ensure that reasonable accommodations are provided” to persons with disabilities. In addition, President Zelensky has called on Ukraine to adopt “a real national standard of a barrier-free environment”... “that will allow every person with war trauma to enjoy the same space and opportunities as others.”⁴⁴

However, societal access for the disabled will require a governmental bureaucracy and policy regarding access to public resources like buildings, courts, and transportation. In U.S. practice, disability accommodations are addressed by the Americans with Disabilities Act (ADA).⁴⁵ However, ADA accommodations can be expensive. Ukraine will need to make purposeful choices about where and how to spend finite resources to accommodate persons with wartime (and other) disabilities. ADA experts in the United States could, and should, advise the GOU on the highest priority and most impactful and cost-effective steps that could be taken to accommodate persons with disabilities. Indeed, the ADA may be a good model for Ukraine, at least for private sector accommodations. Under the ADA, disabled individuals have a right to a “reasonable accommodation,” defined as accommodation that would not cause an undue hardship on the employer. What constitutes “undue hardship” depends on the financial

⁴⁴ V. Zelensky, *Heroes Speech*, supra endnote 7.

⁴⁵ Americans with Disabilities Act of 1990, 42 U.S.C. §12101 (1990).

resources of the employer, and accounts for national context. Thus, applied to Ukraine, Ukraine's businesses and other entities would only be required to take steps that they could reasonably afford consistent with the ADA's standards.

5. Good process and other cost-neutral steps

Not every veterans service or benefit costs money. There are ways of improving the veteran outlook upon demobilization with limited additional resources.

Good Process; Not More Process. In government, good process invariably leads to better results. This is as true with veterans services and benefits as it is elsewhere. Good process is contextual, meaningful, and timely, not necessarily more process. What might good process look like when it comes to veteran's services?

A. Records. Records are essential to any benefits system. However, in wartime military records are often incomplete or inaccurate. Soldiers are transferred from unit to unit, or location to location on an emergency basis with little documentation. Secret or clandestine operations go unrecorded. However, Ukraine has an advantage. It is one of the most digitized and digital literate societies. Many Ukrainians, for example, hold digital licenses and maintain their tax records on their cell phones. The GOU should prioritize creation of a digital platform to track military service and veteran's benefits, provided one can do so without compromising operational security.

B. Advocacy. Government bureaucracy is invariably hard to navigate, and this is true of veterans benefits.⁴⁶ An effective system of benefits includes mechanisms for advising and advocating on behalf of veterans. In the United States this is done collectively through national veteran's organizations, many with regional and local outlets, like the Veterans of Foreign Wars and American Legion. Nongovernmental organizations also offer veterans individual advice on obtaining services and benefits. In addition, in the United States most law schools have veterans clinics that consist of supervised

⁴⁶ R. Igielnik, Pew Research Center, *Key findings about America's military veterans*, November 7, 2019. "When asked to assess the job the VA is doing in meeting the needs of veterans, fewer than half (46%) of all veterans say the VA is doing an excellent or good job in this regard."

students who volunteer to assist veterans obtain the benefits they have earned, adjudicate disagreements about the level of benefits that they have earned, or who seek adjustment of their service status and records. Ukraine's strong civil society sector offers opportunities to advocate on behalf of veterans.

C. Adjudication. An effective process of administering benefits should also include the opportunity to contest the award and level of benefits. In U.S. practice, this is as an essential element of due process associated with democratic governance. The due process includes the opportunity to be represented by counsel, the opportunity to provide written evidence, and adjudication by an independent and impartial administrative law judge with appeal to a higher appellate court. Win or lose, the process recognizes the intrinsic value of the opportunity to be heard.

However, in Ukraine, the process of adjudication introduces additional entry points for corruption. Veterans might be required to pay "fees" to access the adjudicatory process in order to ensure receipt of earned benefits. Therefore, any adjudicatory process must include the reform of the existing judicial mechanisms, the creation of new mechanisms, or an administrative model, such as a point system or the adoption of rebuttable presumptions that minimize or eliminate the necessity or need for most adjudication.

D. Regional and Local Focus and Distribution. One advantage to good process, is that it helps to eliminate corruption and the risk that financial benefits will be intercepted or diluted between the point of appropriation and the point of intended distribution and receipt. Therefore, as much attention should be paid to regional and field offices as is paid to national level policy-making and implementation. There should also be safeguards in place to help ensure benefits reach their intended recipients. These safeguards might include an inspector general, an ombudsman, and whistleblower protections for civil servants administering veterans programs. A streamlined process of delivery is also essential, by which is meant one that moves resources directly from appropriation to delivery with single rather than multi-layers of bureaucracy between.

Transition Training. When American service members retire or are demobilized, they are required to go through transition training, usually in person, but also online. This training includes programming on economic opportunities and review of applicable

educational and health benefits. It also includes programming for spouses. Among other things, service members are taught how to write a resume and how to translate their military skills and experience into civilian employment virtues. A drone operator applying for a civilian job, for example, might emphasize his or her technical skills but also an ability to work on small and independent teams with great responsibility. In some cases, drone operators will also have relevant entrepreneurial experience, as some Ukrainian drone operators have designed, procured, and built their own systems.⁴⁷

In Ukrainian context, transition training might emphasize skills that will be needed in post-war Ukraine, provided those skills and tasks are appropriate in each individual educational and medical context. Ukraine, for example, is the “most mined” country in the world. Ukraine will require an extensive demining capacity as it is estimated that it will take Ukraine decades – if not longer – to clear minefields and unexploded ordnance when conditions permit.⁴⁸ This is a task suited to veterans with military skills and demonstrated patriotism, provided a veteran’s physical and mental state would not be harmed by the work.

As Ukraine continues on its path to EU membership and away from a post-Soviet model of governance, it will also need a cadre of civil servants at the national, regional, and local level. It is said that Ukraine is good at passing laws, but not as good at implementing them. That takes a committed, professional, and honest civil service. The veteran population would seem a good place to recruit a dedicated, patriotic cadre of public servants committed to Ukraine’s future. In U.S. practice, veterans are given hiring preference for many government jobs.⁴⁹ Ukraine might do the same. Universities might contribute by establishing fast track programs in public administration and other relevant civil service skills.

⁴⁷ A. Kramer, *Homemade, Cheap, and Lethal, Attack Drones Are Vital to Ukraine*, “The New York Times”, May 8, 2023.

⁴⁸ S. Brown, *Landmines and Explosive Remnants of War in Ukraine Will Take Decades to Clear*, “Kyiv Post”, March 18, 2023; E. Sampson, S. Granados, *Ukraine Is Now the Most Mined Country. It Will Take Decades to Make Safe*, “The Washington Post”, June 22, 2023, <https://www.kyivpost.com/post/14439>; <https://www.washingtonpost.com/world/2023/07/22/ukraine-is-now-most-mined-country-it-will-take-decades-make-safe>.

⁴⁹ 5 U.S.C. par. 2108.

Similarly, veteran owned companies are eligible for preference in contracting with the government for certain goods and services.⁵⁰ Definitional choice and precision are important here, as contracting preferences for veterans can be diluted where law and policy permit non-veteran owned or operated companies to partner with veteran-qualified companies to obtain preferential contracts. The goal here is not to suggest a particular policy outcome or preference but for policymakers to make purposeful and informed choices understanding that any system of preferential treatment may be utilized (or manipulated) to benefit not just veterans but other entities working with veterans. Ownership or participation percentages and thresholds should be considered.

Commemoration. Commemoration and remembrance should not be overlooked as a source of stability and healing for any nation emerging from war, including its veterans. This can be seen in the U.S. reaction to the Vietnam Memorial, criticized at first for its design, but subsequently admired and embraced for its capacity to personalize the act of remembrance. The Wall of Remembrance of the Fallen for Ukraine in Kyiv is reminiscent of the Vietnam Memorial with its individualized memorialization and recognition.

No location is more hallowed to U.S. veterans than Arlington National Cemetery, which offers veterans and their loved ones a focal point and national symbol around which to rally, remember, and reminisce. Indeed, Arlington Cemetery is one American symbol that seems to unite all Americans across perspectives and politics. The GOU plans to establish a national cemetery and system of military cemeteries throughout Ukraine to honor Ukraine's war dead. For the reasons stated in Part 1 of this article, the GOU should treat such a cemetery and system of cemeteries as a national security priority.

The GOU should also consider a national day of remembrance to honor veterans and their service. In the United States there are two such days. Veterans Day occurs on November 11, recalling its derivation as Armistice Day commemorating the end of World War I at the eleventh hour of the eleventh day of the eleventh month of the year 1918. The name of the day was changed in 1948 to also recognize the service of America's World War II veterans and subsequent veterans. General Omar Bradley, America's last five-star general, called Veterans Day a "national day of conscience." Memorial Day, which occurs on the last Monday in May, is another

⁵⁰ 38 U.S.C. par. 8129.

“day of conscience,” intended more specifically to honor and remember the Nation’s military war dead as well as those who died in service to their country. Because the day is a national holiday falling on the last Monday in May, the Memorial Day weekend is considered by many to mark the start of the summer vacation season. Thus, the day and the holiday has lost some of its identity as a day of remembrance.

A Whole of Nation, Whole of Society Approach. There is a tendency in the United States to consider veterans services and benefits as a state function. The veteran having served the government, the government should take care of his or her needs. This tendency might be pervasive in a post-Soviet system as well. However, one of the essential lessons of veterans affairs in the United States is that at its most effective, veterans care and services are a whole of society endeavor, or should be. The veteran did not just serve the government, but served the nation. In the United States, a whole of society’s approach to veterans services takes the form of veterans associations, veterans clinics, and non-governmental organizations taking the lead on many services.

Associations. Veterans associations are essential for at least two reasons. They are a source of ongoing camaraderie for service members who may feel alienated or alone following demobilization. Veteran peers may also be in a more accessible position to identify the emotional and physical needs of their comrades and persuade colleagues to seek help when needed. Associations also offer veterans a vehicle with which to mobilize politically and in concert with like-minded groups and thus magnify the impact of many persons speaking with one voice as advocates. U.S. veterans organizations, for example, have a long history of advocacy for disability rights and access including following the Vietnam War long before passage of the ADA in 1990.

Private donation. Private entities and donations can also fill gaps in government provided benefits and coverage. In some countries, like the United Kingdom, military alumni of brigades and regiments have paid for private insurance to allow service members to receive private medical care and cover gaps in medical coverage. This has the obvious benefit of fulfilling needs and doing so on a timely – as needed – basis, but the unintended consequence of providing an unequal or disproportionate allocation of benefits, with some units benefitting from wealthy benefactors and other units left unattended. The GOU might consider asking those wealthy Ukrainians who were overseas or exempt from military or security service following Russia’s full-scale invasion to contribute to the care of veterans through financial means.

6. Conclusion – a policy of heroes

A Ukrainian recruiting poster shows a military veteran in battle gear petting a dog. The poster states: “You can tell a person’s character based on how they treat animals.” Likewise, you can also tell a society’s character by how it treats its veterans. President Zelensky has declared that Ukraine will follow “a policy of heroes” when it comes to Ukraine’s veterans.⁵¹ This will require resources. But it will also require a recognition that providing for Ukraine’s veterans is an immediate and vital national security concern and priority. Veterans affairs is not something that can wait “until victory.” It requires immediate attention. The good news is that Ukraine brings to this task three profound and positive attributes: a digital society, a vibrant civil society, and a remarkable sense of identity and resilience. It also has opportunity to learn from the success and failure of other veterans systems, including the United States.

References

Books

Jenkins Roy, *Franklin Delano Roosevelt*, Henry Holt 2003.

Laws and Treaties

5 U.S.C. par. 2108, Veteran, Disabled Veteran, Preference Eligible.

38 U.S.C. par. 8129, Preference for Offerors Employing Veterans.

Americans with Disabilities Act of 1990, 42 U.S.C. §12101 (1990).

Rome Statute of the International Criminal Court, 17 July 1998, 2187 U.N.T.S. 38544.”

The Law of Ukraine About Military Duty and Military Service, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text>.

The Serviceman’s Readjustment Act of 1944, more commonly known as the GI Bill of Rights, or GI Bill, Public Law 78–346, June 22, 1944.

Official Statements

Bureau of Labor Statistics, November 2021, <https://www.census.gov/newsroom/press-releases/2021/veterans-report.html>.

Bureau of Labor Statistics, March 2024, <https://www.bls.gov/news.release/pdf/vet.pdf>.

⁵¹ V. Zelensky, *Heroes speech*, supra endnote 7.

From George Washington to Officers of the Army, 15 March 1783, <https://www.mountvernon.org/library/digitalhistory/past-projects/quotes/article/gentlemen-you-will-permit-me-to-put-on-my-spectacles-for-i-have-grown-not-only-gray-but-almost-blind-in-the-service-of-my-country>.

President Volodymyr Zelensky, Address to Joint Session of United States Congress, December 21, 2022.

President Volodymyr Zelensky, *The Victorious Ukraine Will Be a Country Worth of Its Heroes*, Speech at plenary session of the Verkhovna Rada on the occasion of the 27th anniversary of the adoption of the Constitution, 28 June 2023.

President Zelensky's speech on Constitution Day, 28 June 2023.

United Nations Press release 17 March 2023, <https://news.un.org/en/story/2023/03/113473-2#:~:text=%E2%80%9CThe%20contents%20of%20the%20warrants,and%20to%20prevent%20future%20crimes.%E2%80%9D>.

World Bank, Press Release, *Updated Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment*, March 23, 2023, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/03/23/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment>.

World Health Organization, *Ukraine: WHO Special Initiative for Mental Health Situational Assessment*, July 2020, <https://cdn.who.int/media/docs/default-source/mental-health/who-special-initiative-country-report---ukraine---2020.pdf?sfvrsn=ad137e9>.

Reports

Bureau of Labor Statistics, *May 2022 National Occupational and Wage Estimates United States*, https://www.bls.gov/oes/current/oes_nat.htm#00-0000.

Dougherty Paul, DeMaio Marlene, *Major General Norman T. Kirk and Amputee Care During World War II*, "Clinical Orthopaedics and Related Research", June 6, 2014.

Helmus Todd C., Zimmerman Rebecca S., Posard Marek N., Wheeler Jasmine L., Ogletree Cordaye, Stroud Quinton, Harrell Margaret C., *Life as a Private: A Study of the Motivations and Experiences of Junior Enlisted Personnel in the U.S. Army*, Santa Monica 2018, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2252.html.

Igielnik Ruth, Pew Research Center, *Key Findings about America's Military Veterans*, November 7, 2019. *Mental Health Care Health Professional Shortage Area*, Kaiser Family Foundation, September 30, 2022, <https://www.kff.org/other/state-indicator/mental-health-care-health-professional-shortage-areas->.

Pew Research Center, *The Military-Civilian Gap: War and Sacrifice in the Post-9/11 Era*, Chapter: *A Profile of the Modern Military*, October 5, 2011.

Russia's Systematic Program for the Re-Education & Adoption of Ukraine's Children. A Conflict Observatory Report, 14 February 2023, Yale School of Public Health Humanitarian Research Lab.

Spending on Veterans in the Budget, Peter G. Peterson Foundation, April 10, 2023, citing the Veteran Benefits Administration's Annual Benefits Report for 2022). Spirina Kateryna, Znoviak Vladyslava, Kirillova Yuliia, Velychko-Trifonyuk Ruslana, Gubashov Denys, *Portrait of a Veteran in Russian-Ukrainian War 2014–2022*, Ukrainian Veterans Foundation, July–August 2022, <https://veteranfund.com.ua/en/useful-info/portrait-of-a-veteran-in-russian-ukrainian-war>.

The Changing Face of America's Veteran Population, "Pew Research Center", April 5, 2021. U.S. Department of Veterans Affairs, *National Veteran Suicide Prevention. Annual Report 2022*, September 2022.

United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, *Ukraine: Protection of 'Civilians in Armed Conflict, June 2024 Update*, https://ukraine.un.org/sites/default/files/2024-07/Ukraine%20-%20protection%20of%20civilians%20in%20armed%20conflict%20%28June%202024%29_ENG.pdf.

Articles

75 Years of the GI Bill: How Transformative It's Been, January 9, 2019, <https://www.defense.gov/News/Feature-Stories/Story/article/1727086/75-years-of-the-gi-bill-how-transformative-its-been>.

A New Study Finds That 47,000 Russian Combatants Have Died in Ukraine, "The Economist", July 12, 2023.

Barno David, Bensahel Nora, *Addressing the U.S. Military Recruiting Crisis*, "War on the Rocks", March 10, 2023.

Brown Steve, *Landmines and Explosive Remnants of War in Ukraine Will Take Decades to Clear*, "Kyiv Post", March 18, 2023.

Cookman Liz, *Ukraine's 10,000 Amputees and the Struggle for Artificial Limbs*, "The Telegraph", 19 April 2023.

Cooper Helene, Gibbons-Neff Thomas, Schmitt Eric, Barnes Julian, *Troop Deaths and Injuries in Ukraine War Near 500,000, U.S. Officials Say*, "New York Times", August 23, 2023, <https://www.nytimes.com/2023/08/18/us/politics/ukraine-russia-war-casualties.html>.

Dickson Paul, Allen Thomas, *Marching on History*, "Smithsonian Magazine", February 2003.

Departure of Men Abroad in 2023: What Has Changed for Military Servicemen, <https://visit-ukraine.today/blog/1385/departure-of-men-abroad-in-2023-what-has-changed-for-military-servicemen>.

Hundreds of Thousands of Ukrainians Forced to Russia, U.S. Claims, "Politico" (9 September 2022), <https://www.politico.com/news/2022/09/08/ukraine-forced-russia-deport-united-nations-00055394#:~:text=U.S.%20Ambassador%20Linda%20Thomas%20Greenfield,900%2C000%20and%201.6%20million%20Ukrainians>.

Kanno-Youngs Zolan, *U.S. Says 100,000 Russian Casualties in Ukraine in Past 5 Months*, "The New York Times", May 1, 2023.

- Keene James, *1932: The Bonus March*, “Washington History”, Fall 2020.
- Khurshudyan Isabelle, *Zelensky Says White House Told Him Nothing about Discord Intelligence Leaks*, “The Washington Post”, May 2, 2023.
- Korshak Stefan, *Ukrainian Cabinet’s New Conscription Rules: War-Critical Workers may Avoid Draft*, “Kyiv Post”, January 31, 2023, <https://www.kyivpost.com/post/11701>.
- Kramer Andrew, *Homemade, Cheap, and Lethal, Attack Drones Are Vital to Ukraine*, “The New York Times”, May 8, 2023.
- Macleod Agnus D., *Shell Shock, Gordon Holmes and the Great War*, “Journal of the Royal Society of Medicine”, February 2004, no. 97(2).
- Pancevski Bojan, *In Ukraine, Amputations Already Evoke Scale of World War I*, “The Wall Street Journal”, August 1, 2023.
- Russian invasion kills 42K Ukrainian civilians since start of the war, US officials say*, May 21, 2023, <https://www.foxnews.com/world/russian-invasion-kills-42k-ukrainian-civilians-since-start-war-us-officials-say>.
- Sampson Eleri, Granados S., *Ukraine Is Now the Most Mined Country. It Will Take Decades to Make Safe*, “The Washington Post”, June 22, 2023, <https://www.kyivpost.com/post/14439>, <https://www.washingtonpost.com/world/2023/07/22/ukraine-is-now-most-mined-country-it-will-take-decades-make-safe>.
- Stansbury Lynn, Lalliss Steven, Branstetter Joanna, Bagg Mark, Holcomb John, *Amputations In U.s. Military Personnel in the Current Conflicts in Afghanistan and Iraq*, “Journal of Orthopedic Trauma”, January 2008.
- White Caitlin, *Investing in a Diverse Mental Health Workforce is Critical in This Moment*, “Boston Medical Health System”, August 12, 2021.

Internet sources

- Average Salary in Ukraine for 2023*, World Salaries.Com, <https://worldsalaries.com/average-salary-in-ukraine>.
- Bonus Expeditionary Forces March on Washington*, National Park Service, Anacostia Park, <https://www.nps.gov/anac>.
- From shell-chock to PTSD, a century of invisible war trauma*, “PBS News Hour”, November 11, 2018.
- Kramer Andrew, Holder Josh, Letherby Lauren, *Can Ukraine Find New Soldiers Without Decimating a Whole Generation?*, April 11, 2024, <https://www.nytimes.com/interactive/2024/04/11/world/europe/ukraine-demographics.html>.
- Kulu Hill, Christison Sarah, Liu Chia, Mikolai Julia, *The War, Refugees, and the Future of Ukraine’s Population*, “Population, Space and Place” 2023, no. 29, e2656, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/psp.2656>.
- Open Letter from 46 Foreign Policy Experts Presenting Their Views on Ukraine’s Roadmap to NATO Membership*, <https://www.politico.com/news/magazine/2023/07/05/ukraine-nato-open-letter-00104575>.

The Points Were All That Mattered: The US Army's Demobilization After World War II, The National World War II Museum, August 27, 2020. Initially a service member needed 85 points for demobilization, <https://www.nationalww2museum.org/war/articles/points-system-us-armys-demobilization>.

► **SUMMARY**

A Policy of Heroes: The Security Imperative of Moving from a Soviet Pensioner's Model of Veterans Affairs to a Citizen Soldier's Model in Ukraine

Ukraine faces an existential threat from Russian aggression. At the same time, Ukraine is facing a manpower shortage and mobilization challenges. It also faces the ongoing challenge of caring for and reassimilating up to 1.5 million veterans, many of them disabled. History illustrates that veterans can be a source of instability as well as a source of economic growth and ongoing security. Therefore, Ukraine faces a security imperative to address the treatment of veterans – their assimilation back into society and into the workforce and their physical and mental well-being. The challenge is compounded because Ukraine must do more with less, do so during wartime, and do so burdened by the legacy of a Soviet model of veterans affairs. In such context, and as President Zelensky has stated, it is essential to extract lessons from the experience of other nations, to ask what has and will work well in Ukraine, what will not.

Drawing on the American experience, this article emphasizes policy choices that are cost neutral. Numerous steps warrant immediate attention, including: (1) Determining in policy and law a workable and feasible definition of “a veteran,” and then determining the methodology for allocating benefits to those veterans in a fair and equitable manner, but not necessarily an equal manner; (2) digitizing service records, especially those that record unit assignments and combat service; and (3) prioritizing and then implementing plans and policies to transition veterans back into the civilian workforce and to assimilate veterans with disabilities into society. Almost as important as the policies that are adopted is the speed with which they are adopted. Ukraine's security depends on its military, but also on its veterans. A purposeful decision once made, can be changed and adjusted, delay on the other hand invites security risk.

Karol Łopatecki

- ▶ Uniwersytet w Białymstoku
(University of Białystok, Poland)
- ▶ e-mail: k.lopatecki@uwb.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-7921-9421

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.27

WARTOŚCIOWANIE ZABYTEKÓW NA PRZYKŁADZIE ŚRODKÓW TRANSPORTU. Z BADAŃ NAD PROBLEMATYKĄ WŁĄCZANIA POJAZDÓW DO WOJEWÓDZKIEJ EWIDENCJI ZABYTEKÓW

Abstrakt

Artykuł prezentuje zasady wartościowania, czyli działania urzędów konserwatorskich w kontekście uznawania środków transportu za zabytek. W szczególności dotyczy to kryteriów, które powinny spełnić samochody i motocykle, aby mogły być włączane do wojewódzkiej ewidencji zabytków lub wpisane do rejestru zabytków. Pojazdy o cechach zabytków mogą mieścić się w aż ośmiu różnych kategoriach. Istotną rolę w nich odgrywa czynnik dawności. Jednakże w obrębie obiektów ewidencyjnych, rejestrowych i wpisanych na Listę Skarbów Dziedzictwa kluczową rolę pełni spełnienie trzech przesłanek.

Po pierwsze, obiekt powinien stanowić świadectwo minionej epoki. W świetle przeprowadzonej analizy oznacza to, że pojazd musi być wyprodukowany przed rokiem 1989 lub w tym roku (w 2024 r. ma co najmniej 35 lat). Obiekty młodsze mogą być wpisane tylko wtedy, jeżeli stanowią świadectwo konkretnego i istotnego z punktu widzenia społecznego wydarzenia. Propozycję takiego katalogu przypadków określają przepisy dotyczące obiektów kolekcjonerskich, gdzie mowa jest o pojazdach, które brały udział w wydarzeniu historycznym lub sportowym. Do tej kategorii dodałbym element związany z kwestiami naukowymi w kontekście masowej produkcji. Po drugie, zachowanie obiektu z perspektywy interesu społecznego musi być

uzasadnione ze względu na wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Po trzecie, pojazdy powinny być oryginalne, bez istotnych zmian podwozia, układu kierowniczego lub hamulcowego i silnika. Istnieje w tym aspekcie konsensus służb konserwatorskich, który niekiedy przekłada się na 75% oryginalnych części.

Słowa kluczowe: ochrona konserwatorska, ewidencja zabytków, formy ochrony zabytków, środki transportu, wartościowanie zabytków, dawność

VALUING MONUMENTS ON THE EXAMPLE OF MEANS OF TRANSPORT. FROM THE RESEARCH ON THE PROBLEM OF INCLUDING VEHICLES IN THE REGIONAL RECORDS OF MONUMENTS

Abstract

The article presents the legal norms and principles regarding the activities of conservation offices in the context of the recognition of a means of transport as a monument. In particular, it concerns the criteria which cars and motorbikes should meet in order to be included in the regional register of historic monuments or entered in the register of historic monuments. Vehicles with historic features may fall into as many as eight different categories. The factor of antiquity plays an important role in them. However, within registered, registered and inscribed on the Heritage Treasures List, three prerequisites are crucial.

Firstly, the object should bear witness to a bygone era. In the light of the analysis, this means that the vehicle must have been manufactured before (in) 1989 (it is at least 35 years old in 2024). Junior objects may only be entered if they bear witness to a specific and socially significant event. A proposal for such a catalogue of cases is set out in the rules on collector's items, where reference is made to vehicles which took part in a historical or sporting event. I would add an element related to scientific issues in the context of mass production to this category. Secondly, the preservation of the object from a public interest perspective must be justified on the grounds of historical, artistic or scientific value. Thirdly, the vehicles should be original, with no significant changes to the chassis, steering or braking system and engine. There is a consensus among conservation services on this aspect, which sometimes translates into 75% original parts.

Key words: conservation protection, inventory, forms of historic preservation, means of transport, valuation of monuments, antiquity

1. Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie problemów dotyczących zasad uznania środków transportu za zabytek¹. W szczególności dotyczy to kryteriów, które powinny spełnić samochody i motocykle, aby mogły być włączane do wojewódzkiej ewidencji zabytków lub wpisane do rejestru zabytków². Ukazane zostaną różne wyrażenia bliskoznaczne do pojęcia zabytek jak pojazd historyczny, pojazd kolekcjonerski, pojazd unikatowy czy pojazd zabytkowy, które jednak nie są tożsame z głównym przedmiotem badań. Ukazana zostanie również praktyka działalności służb konserwatorskich. Artykuł prezentuje więc nie tylko uwagi *de lege lata*, ale w podsumowaniu akcentuje postulaty *de lege ferenda*.

Waga poruszanego zagadnienia wiąże się z działalnością urzędów ochrony zabytków. Od kilku lat zainteresowanie włączeniem pojazdów do ewidencji zabytków jest niezwykle popularne, stając się zjawiskiem masowym³. Fenomen ten cieszy, świadomość właścicieli jest bowiem kluczowa w procesie opieki nad zabytkami⁴. Jednocześnie powinno to skłaniać do refleksji, dlaczego zjawisko takie występuje i czy mamy do czynienia z sytuacją optymalną. Artykuł ten stanowić ma odpowiedź na zapotrzebowanie społeczne związane ze zjawiskiem włączania obiektów techniki do ewidencji lub wpisania ich do rejestru zabytków. Omówienie w Internecie problematyki uznawania pojazdów za zabytki pozostawia wiele do życzenia.

Poruszana tematyka pozwala również na zajęcie się jedną z najważniejszych kwestii prawnych dotyczących ochrony zabytków, jakimi jest proces wartościowania wyżej wymienionych obiektów⁵. W stosunku do środków transportu pojawiło się na tyle dużo

¹ Środki transportu stanowią jedną z kategorii wchodzących w skład zabytków techniki. Zob. B.M. Walczak, *Czy zabytki techniki i inżynierii to w Polsce wciąż dziedzictwo „drugiej kategorii”?* *Rys historyczny oraz aktualne problemy*, „Ochrona Dziedzictwa Kulturowego” 2016, 2, s. 133–144.

² Oczywiście punktem odniesienia jest ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2003 nr 162, poz. 1568) – dalej: u.o.z.o.z.

³ J. Szałygin, *Rejestr i ewidencja zabytków nieruchomości oraz ruchomych w działaniach Narodowego Instytutu Dziedzictwa*, „Ochrona Zabytków” 2012, 1–2, s. 133. Autor ocenia, że „liczba kart pojazdów wzrasta od roku 1997 niewspółmiernie do liczby pozostałych obiektów”.

⁴ J. Brudnicki, *Prawna opieka nad zabytkami – wybrane aspekty*, „Ochrona Zabytków” 2014, nr 2, s. 49–72.

⁵ B. Szymgin, *Teoria i kryteria wartościowania dziedzictwa jako podstawa jego ochrony*, „Wiadomości Konserwatorskie” 2015, nr 43, s. 47–48: „Określenie wartości jest podstawą

definicji i pojęć, że konieczne jest ukazanie zachodzących pomiędzy nimi podobieństw i różnic. Przede wszystkim staram się uporządkować ich wzajemne relacje i wynikającą z nich hierarchię wartościowania. W szczególności ukazany zostanie problem dawności, czyli znaczenie wieku w procesie oceniania obiektów o cechach zabytku. Podkreślam również, że nie jest moją intencją omówienie aspektów prawnych związanych z ochroną zabytkowych pojazdów, gdyż problematykę tę ostatnio omówiła Anna Mazurek⁶.

Kwestia daty powstania obiektu i jego wpływu na ocenę prawną jest jednym z kluczowych zagadnień dotyczących ochrony zabytków na świecie. Zagadnienie to skłoniło mnie do publikacji niniejszego artykułu w czasopiśmie prawnohistorycznym. Mimo, że prezentuję aktualny stan prawny, to jednak poruszana problematyka wymaga wycucia i zrozumienia zachodzących przemian historycznych. Problem dawności, i szerzej, wartościowania zabytków wykracza poza ramy regulacji prawnych i jest wypadkową zachodzących przemian kulturowych i świadomościowych definiujących pojęcie dziedzictwa narodowego lub kulturowego⁷.

2. Masowość zjawiska

Od kilku lat organy konserwatorskie mierzą się z ogromnym napływem wniosków o włączenie samochodów i motocykli do wojewódzkich ewidencji zabytków⁸.

Aby zobrazować zjawisko, warto przywołać jako przykład sytuację z województwa

zróznicowania zabytków. Ten aspekt jest szczególnie ważny obecnie, gdy nastąpiło odejście od zawsze utopijnej koncepcji równocЕННОści wszystkich zabytków. Rosnąca wielkość zasobu zabytków oraz ich ogromne zróznicowanie wymusza również zróznicowanie form ich ochrony. Kategoryzacja zabytków staje się więc powszechną praktyką w wielu krajach, a ocena wartości zabytków powinna być jej podstawą”. Zob. *Systemy wartościowania dziedzictwa. Stan badań i problemy*, red. B. Szmygina, Lublin–Warszawa 2015.

⁶ A. Mazurek, *Ochrona zabytkowych pojazdów w polskim systemie prawnym*, „Ochrona Zabytków” 2021, nr 1, s. 217–238.

⁷ Zob. Z. Bray, *We Are All Growing Old Together: Making Sense of America’s Monument-Protection Laws*, „William & Mary Law Review” 2019, vol. 61, s. 1259–1328; M. Lamprakos, *Riegl’s “Modern Cult of Monuments” and The Problem of Value*, „Change over time” 2014, vol. 4, nr 2, s. 418–435; J. Brudnicki, *Co chcemy chronić? Refleksje na temat kryteriów obejmowania zabytku ochroną konserwatorską*, „Ochrona Zabytków” 2023, nr 2, s. 9–34.

⁸ J. Szałygin, op. cit., s. 133. Autor podkreśla, że samochody i motocykle są typem zabytków, wobec których wykonuje się najwięcej kart ewidencyjnych. Według autora liczba kart pojazdów wzrasta od 1997 r. niewspółmiernie do liczby pozostałych obiektów.

podlaskiego. Na koniec maja 2024 r. w wykazie ewidencji zabytków odnotowano łącznie 1558 pojazdów⁹. Jeszcze w całym 2021 r. za zabytki uznano 50 pojazdów, a w 2022 r. było to już 167, rok później – 226 (przez 9 miesięcy 2024 r. były to kolejne 204 obiekty). A zatem w ciągu 12 miesięcy 2023 r. lista ewidencyjna pojazdów zabytkowych powiększyła się o 18,24%¹⁰. Dynamikę zmian potwierdza fakt, że 12 lat wcześniej było to zaledwie 56 obiektów¹¹. Innym przykładem może być województwo pomorskie. W pierwszym całym roku obowiązywania ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (2004) za obiekt zabytkowy uznano 8 pojazdów, w 2018 r. było to już 416, w ciągu 14 lat nastąpił więc 52-krotny przyrost włączania tego typu obiektów do ewidencji zabytków¹². Przykłady te wskazują, że w skali całego kraju w ciągu roku zostaje uznanych za zabytek nawet kilka tysięcy samochodów i motocykli¹³. Obserwujemy też stałą tendencję wzrostu, co wynika z wymiernych korzyści związanych z wpisaniem pojazdu do ewidencji zabytków¹⁴.

⁹ Najwięcej wpisanych jest samochodów – 1035, następnie motocykli – 452 i motorowerów – 71. Dane pochodzą Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Białymstoku.

¹⁰ Punktem odniesienia był koniec 2022 r., kiedy to w ewidencji było 1261 pojazdów.

Współczynnik postępowania zakończonych sukcesem w od IX 2022 do V 2024 r. wynosił 75%.

¹¹ M. Idzior, *Analiza rynku pojazdów zabytkowych w Polsce*, „Prace Naukowe Politechniki Warszawskiej. Transport” 2016, nr 112, s. 142. Łącznie w całym kraju takich obiektów było 1523.

¹² Dynamikę zmian w województwie pomorskim ukazuje poniższe zestawienie: 2004 – 8, 2005 – 18, 2006 – 30, 2007 – 61, 2008 – 66, 2009 – 90, 2010 – 122, 2011 – 180, 2012 – 190, 2013 – 245, 2014 – 333, 2015 – 339, 2016 – 339, 2017 – 395, 2018 – 416. A. Malinowski, *Koncepcja metodyki badań technicznych pojazdów zabytkowych w stacjach kontroli pojazdów*, rozprawa doktorska umieszczona w bazie danych „Most wiedzy”, Gdańsk 2019, s. 42.

¹³ M. Kurzątkowski, *Problemy organizacyjne związane z ochroną zabytków motoryzacyjnych-seminarium w Lublinie*, „Ochrona Zabytków” 1984, 2, s. 133–134, odnotował, że w 1983 r. w Centralnej Kartotece Pojazdów Zabytkowych prowadzonych przez Krajową Komisję Techniczną Pojazdów Zabytkowych przy Głównej Komisji Turystyki Polskiego Związku Motorowego znajdowało się 51 pojazdów. Oceniono, że w całym kraju liczbę samochodów zabytkowych na nie więcej niż 300.

¹⁴ Oprócz wzrostu wartości pojazdu właściciel korzysta z preferencyjnych warunków ubezpieczenia OC, braku konieczności modyfikacji aut sprowadzonych z zagranicy, co do zasady konieczność przeprowadzenia jednorazowego przeglądu itd. A. Mazurek, op. cit., s. 217–238; A. Malinowski, S. Taryma, *Badania techniczne pojazdów zabytkowych w stacjach kontroli pojazdów*, „Autobusy. Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2012, nr 5, s. 284–289; A. Malinowski, *Badania techniczne pojazdów zabytkowych – określanie niezgodności*, „Serwis Motoryzacyjny” 2018, nr 9, s. 2–4; S. Babiarz, *Ochrona zabytków w prawie podatkowym. Wybrane zagadnienia*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2016, nr 3, s. 27–53.

Obok masowości występuje niepokojące zjawisko dotyczące rażącej dysproporcji pomiędzy autami włączonymi do ewidencji zabytków, a tymi wpisanymi do rejestru zabytków. W województwie podlaskim pojazdów objętych pełną ochroną konserwatorską jest zaledwie 5, co stanowi 0,32% analogicznych obiektów ewidencyjnych. Jest to oczywiście spowodowane faktem, że co do zasady obiekty ruchome wpisuje się na wniosek właścicieli. Korzyści z obu list są w zasadzie te same, jednakże obowiązki spoczywające na właścicielu obiektów objętych pełną ochroną konserwatorską są bez porównania większe¹⁵. Mamy więc sytuację, w której niemal bez żadnych ograniczeń prawnych można uzyskać wymierne preferencje (w przypadku ewidencji)¹⁶. Przepisy prawa nie przewidują jakichkolwiek dodatkowych korzyści dla osób, które zdecydowały się objąć własny pojazd pełną ochroną konserwatorską.

3. Typologia środków transportu

Samochód lub motocykl o cechach zabytku można zaliczyć do jednej z ośmiu grup, które często potocznie utożsamia się, co prowadzi do chaosu w interpretacji przepisów oraz dezorientacji wśród miłośników starych aut. Tak się dzieje z wyrażeniem „pojazd historyczny”, „pojazd zabytkowy”, „pojazd kolekcjonerski”, „pojazd unikatowy”¹⁷. Tymczasem są to definicje o różnym zakresie desygnatów, którą prezentuję poniżej.

1. Pojazd historyczny jest kategorią najszerszą. Wynika to z art. 1 pkt 11 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych¹⁸. W tym przypadku za podstawowy element przyjęto czas powstania obiektu. Ustalono linię graniczną

¹⁵ A. Jagielska-Burduk, *Zabytek ruchomy*, Warszawa 2011, passim (w szczególności s. 149–173).

¹⁶ Do obowiązków właściciela lub posiadacza zabytku znajdującego się w wojewódzkiej ewidencji zabytków należy zawiadomienie wojewódzkiego konserwatora zabytków o uszkodzeniu, zniszczeniu, zaginięciu, kradzieży, pojawieniu się zagrożenia dla zabytku, zmianie miejsca przechowywania i zmian dotyczących stanu prawnego zabytku. Niedostosowanie się do tych norm zagrożone jest karą pieniężną w wysokości od 500 do 2000 zł, którą nakłada w drodze decyzji właściwy miejscowo konserwator zabytków. Zob. u.o.z.o.z., art. 28, 107a.

¹⁷ M. Idzior, op. cit., s. 140–142; A. Mazurek, op. cit., s. 219–223.

¹⁸ Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (tekst ujednoczony: Dz.U. 2023, poz. 2500), art. 2 (pkt 11).

na 40 lat, a jako wyjątek wprowadzono możliwość jego obniżenia do 25 lat, o ile rzeczoznawca samochodowy uzna go za pojazd unikatowy lub mający szczególne znaczenie dla udokumentowania historii motoryzacji¹⁹.

2. Pojazd unikatowy odnotowany został w art. 70 ust. 4 pkt 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym²⁰. Ma być to obiekt mający co najmniej 25 lat, którego model jest od 15 lat nieprodukowany, który został uznany przez rzeczoznawcę samochodowego za obiekt unikatowy lub mający szczególne znaczenie dla udokumentowania historii motoryzacji (art. 79 ust 4 pkt 3 kodeksu drogowego)²¹. Z trudnych do zrozumienia przyczyn definicję tę przypisuje się do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, utożsamiając ją z pojęciem „zabytek”²².
3. Pojazd kolekcjonerski jest pojęciem wspólnym dla całej Unii Europejskiej, gdyż jego definicja opiera się na prawie wspólnotowym²³. Ma być to pojazd silnikowy o znaczeniu historycznym lub etnograficznym, który jest zachowany w oryginalnym stanie, jego wiek wynosi co najmniej 30 lat, a model lub typ nie jest już produkowany. Bardzo interesujące są dwa czynniki wyłączające zasadę wieku. Pierwsza sytuacja występuje, kiedy pojazd brał udział w wydarzeniu historycznym. Drugi dotyczy samochodów wyścigowych specjalnie do tego zaprojektowanych, które osiągnęły sukcesy sportowe²⁴.

¹⁹ „Pojazd historyczny” w rozumieniu ustawy z 20 I 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji w świetle art. 3 pkt 5 ma nieco inną definicję. Jest to „pojazd zabytkowy” lub pojazd mający co najmniej 25 lat i uznany przez rzeczoznawcę samochodowego za unikatowy lub mający szczególne znaczenie dla udokumentowania historii motoryzacji.

²⁰ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 roku. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. 1997 nr 98, poz. 602, z późn. zm.).

²¹ Koncepcję tę utwierdził wyrok WSA w Warszawie z 24 I 2008 r. (III AS/Wa 1366/07), który podkreślił, że ustawa ta wyróżnia dwie kategorie pojazdów: pojazdy zabytkowe i pojazdy unikatowe.

²² Przykładowo: A. Malinowski, *Badania techniczne...*, s. 2; A. Malinowski, S. Taryma, *Badania techniczne...*, s. 284.

²³ Podkreślić należy, że pojazdom kolekcjonerskim nie przysługuje zakup polis krótkoterminowych, co zmusza kolekcjonera do stałego utrzymywania kolekcji, nawet tych nieeksploatowanych. P. Majewski, *Ubezpieczenia pojazdów zabytkowych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 342, s. 140–149.

²⁴ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/1776 z dnia 9 października 2019 r. zmieniające załącznik I do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (Dz.Urz. UE L 280/1 z 31.10.2019). Zob. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32019R1776> (dostęp: 15.10.2024).

4. Pojazd zabytkowy w świetle art. 2 pkt 39 ustawy Prawo o ruchu drogowym to taki obiekt, który jest ujęty jako zabytek rejestrowy lub ewidencyjny albo znajduje się w inwentarzu muzealnym. Oznacza to, że pojazd zabytkowy może być zarówno wpisany do ewidencji²⁵ jak i włączony w drodze decyzji administracyjnej do rejestru zabytków przez wojewódzkiego konserwatora zabytków jak i włączony do inwentarza muzealiów. W tym ostatnim przypadku jest to czynność faktyczna, która dokumentuje, że objęte tym wpisem obiekty stanowią własność muzeum (lub założyciela muzeum, kiedy mamy do czynienia z muzeum prywatnym)²⁶.
5. Zabytek: jednym z rodzajów ruchomości są „środki transportu” (m.in. samochody, motocykle, ciągniki), które wchodzi w skład wytworów techniki²⁷. W odniesieniu do problematyki artykułu powinien być to pojazd spełniający kryteria opisane w art. 3, pkt 1 u.o.z.o.z.: „zabytek – nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową”²⁸. Obiekty takie powinny być odnotowane w wojewódzkiej ewidencji zabytków²⁹. Wówczas włącza je do listy wojewódzki konserwator zabytków na wniosek właściciela obiektu, a uprzednio wykonuje się kartę ewidencyjną.

²⁵ Wojewódzcy Konserwatorzy Zabytków wydają zarządzenia określające zasady włączenia karty ewidencyjnej pojazdów do wojewódzkiej ewidencji zabytków. Przykładowo: Zarządzenie Nr 13/2017 Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 11 września 2017 roku, <https://www.wuoz.malopolska.pl/wp-content/uploads/2024/01/ZARZ%C4%84DZENIE-Nr-13.2017.docx> (dostęp: 19.04.2024); Zarządzenie nr 1/2024 Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 12 lutego 2024 roku, <https://wuozopole.pl/64/ewidencje-zabytkow.html> (dostęp: 10.04.2024).

²⁶ Wynika to z art. 21 ustawy o muzeach (Dz. U. z 2022 r., poz. 385): „Muzealiami są rzeczy ruchome i nieruchomości stanowiące własność muzeum i wpisane do inwentarza muzealiów”. Należy podkreślić, że niemające mocy prawnej są wszystkie działania właścicieli, którzy przekazują częściową własność pojazdu (0,5–5%) na rzecz muzeum, aby następnie wpisać obiekt jako pojazd muzealny. Co do zasady muzeum powinno być jedynym właścicielem pojazdu. W szczególności warty przytoczenia jest wyrok WSA w Bydgoszczy z 31 I 2023 r. (II SA/Bd/22).

²⁷ Zob. art. 6 ust. 1, pkt 2d u.o.z.o.z.

²⁸ Szerzej: K. Łopatecki, „Obiekty o cechach zabytku” a „zabytek” – problemy terminologiczne w świetle ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, [w:] *Zeszyty dziedzictwa kulturowego*, red. K. Łopatecki, W. Walczak, Białystok 2007, s. 193–202. Szersza analiza tego zagadnienia w dalszej części artykułu.

²⁹ Należy podkreślić, że wpis do ewidencji nie jest czynnością administracyjno-prawną i jeżeli prowadzony jest z urzędu (dotyczy to przede wszystkim nieruchomości, ale może nastąpić

6. Istnieje specjalna kategoria środków transportu, niewpisanych do rejestru, które charakteryzują się dużą wartością historyczną i materialną³⁰. Obejmuje takie obiekty, które mają co najmniej 50 lat i ich wartość przekracza 32 tys. zł. Art. 51 ust. 1 ustawy odnosi się do obiektów nie wpisanych do rejestru zabytków (co wynika z art. 51 ust. 4)³¹. Tym samym kategoria ta obejmuje zarówno zabytki włączone do ewidencji, jak i obiekty o cechach zabytków, które spełniają powyższe kryteria.
7. Pojazdy rejestrowe, tzn. wpisane do rejestru zabytków. To jest ta część pojazdów zabytkowych, które zostały włączone do rejestru w drodze postępowania administracyjnego³². Jest to jedna z pięciu form ochrony zabytków, i jak pisałem, w stosunku do pojazdów stosowana jest ona wyjątkowo rzadko.
8. Skarby transportu, czyli środki transportu, które są wpisywane na Listę Skarbów Dziedzictwa. Powinny mieć one co najmniej 75 lat i ich wartość powinna przekraczać 50 000 euro³³. Do tej kategorii obiektów odwołuje się prawo wspólnotowe, które wymaga pozwolenia na wywóz poza obszar celny Wspólnoty Europejskiej³⁴.

w wyjątkowych okolicznościach również przy ruchomościach). W orzecznictwie NSA dostrzec można oczekiwania, aby ustawodawca uregulował tę kwestię dając właścicielowi gwarancję ochrony praw procesowych jak i materialnoprawnych. A. Tomaszewska, *Ocena zgodności z Konstytucją przepisu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dotyczącego ujęcia nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2019, nr 1, s. 279–302; H. Izdebski, *Gminna ewidencja zabytków po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 7–8, s. 100–109.

³⁰ Kategoria ta nie ma nazwy własnej, na potrzeby niniejszego artykułu określe ją jako „pojazdy o dużej wartości historycznej i materialnej”.

³¹ „Jednorazowego pozwolenia na stały wywóz zabytku za granicę wymagają zabytki zaliczane do jednej z następujących kategorii: (...) 14) środków transportu, które mają więcej niż 50 lat i ich wartość jest wyższa niż 32 000 zł”. Natomiast art. 51 ust. 4 obejmuje jeszcze bardziej zawężoną grupę obejmującą zabytki wpisane do rejestru lub na Listę Skarbów Dziedzictwa, ewentualnie wchodzących w skład zbiorów publicznych, a także wpisanych do inwentarza muzeum albo wchodzących w skład narodowego zasobu bibliotecznego.

³² Por. M. Drela, *Zabytkowe części składowe i przynależności a przedmiot wpisu do rejestru zabytków – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2017, nr 27, 3, s. 27–46.

³³ Jest to ostatnio stworzona piąta forma ochrony zabytków, wprowadzona nowelizacją z 2016 r. Mimo stosunkowo długiego już czasu funkcjonowania, ten rodzaj ochrony nie upowszechnił się. A. Guss, *Lista Skarbów Dziedzictwa – niepotrzebna forma ochrony zabytków?*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2021, nr 29, s. 53–72.

³⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 116/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie wywozu dóbr kultury, załącznik nr 1.

Starłem się uporządkować kategorię obiektów od najszerszej do najwęższej, nie jest to jednak podział jednoznaczny. Zdecydowanie najszerszą kategorią jest pojazd historyczny, który obejmuje zarówno pojazdy unikatowe jak i te które skończyły 40 lat. Ale już pojazd kolekcjonerski nie musi zawsze wchodzić w skład tych dwóch kategorii obiektów. Również nie każdy pojazd zabytkowy jest historyczny, tak jak nie każdy historyczny jest obiektem zabytkowym³⁵.

Co do zasady pojazdy zabytkowe powinny być kategorią węższą, ale mogą istnieć sytuacje, kiedy do wojewódzkiej ewidencji zabytków, czy też inwentarza muzealnego wpisany zostanie obiekt młodszy niż 25 lat. Nie zdarza się to często, ale zjawisko występuje³⁶. Podkreślić należy, że ocena zabytkowości obiektu jest czynnością konkretną i indywidualną. Oznacza to, że pozornie podobny samochód włączony do ewidencji nie powoduje, że wszystkie analogiczne obiekty powinny do niej trafić. Zawsze decydujący charakter ma dokumentacja indywidualna pojazdu i zespół wartości historycznych, artystycznych lub naukowych właściwych dla tego konkretnego obiektu. Argumentem nie jest również fakt, że w innych województwach włączono dany model pojazdu do wojewódzkiej ewidencji zabytków.

Na tę siatkę pojęć nakłada się aspekt wytycznych różnego rodzaju organów zajmujących się ochroną zabytków, które starają się uporządkować sytuację. Jednakże w ujęciu historycznym prowadzi to do dodatkowego zamieszania, gdyż bardzo skonkretyzowane zasady ulegają z czasem zmianie. Jest to szczególnie widoczne na przykładzie działających stron internetowych, gdzie nadal przywołuje się

³⁵ Odwrotnie: P. Majewski, op. cit., s. 141.

³⁶ Przykładowo do podlaskiej wojewódzkiej ewidencji zabytków w 2022 r. wpisano autobus szkolny School Bus – IC Corporation, CE300, PB105, który w momencie wpisu miał 15 lat (wyprodukowano go w 2007 r.). Podlaski Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków, Wydział Rejestru, Wojewódzka Ewidencja Zabytków, nr 11845. Podkreślić należy jednak, że są to sytuacje wyjątkowe. W całym 2023 r. do tej ewidencji wpisano tylko jeden pojazd liczący mniej niż 25 lat. Podlaski Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków, Wydział Rejestru, Wojewódzka Ewidencja Zabytków, nr 12105. O sytuacji obiektów nieruchomości i ich wpisaniu do rejestru zabytków: M. Świdrak, *Jak młody może być zabytek? 90 lat praktyki polskich służb konserwatorskich*, „Santander Art and Culture Law Review” 2019, vol. 5, nr 1, s. 157–158. W reżimie nowej ustawy najkrótszy okres, który minął od zakończenia budowy do wpisu do rejestru, wyniósł 23 lata, kiedy podczas obowiązywania starej ustawy zdarzały się sytuacje, w której budowa uległa zakończeniu w tym samym roku, w którym miał miejsce wpis.

stare interpretacje. Przykładowo w piśmie Generalnego Konserwatora Zabytków do Wojewódzkich Konserwatorów Zabytków z dnia 23 marca 2001 r. przyjęto w drodze porozumienia z Naczelną Organizacją Techniczną bardzo liberalną wykładnię przepisów. Jako zabytki miały być traktowane obiekty posiadające 25 i więcej lat, a nawet młodsze, o ile stanowią one będą uzupełnienie kolekcji składającej się z co najmniej trzech pojazdów. Przyjęto również regułę, że pojazdy techniki mające 10–25 lat mogły być wpisywane jako zabytek, o ile dwóch niezależnych ekspertów wydało opinię o ich szczególnym znaczeniu dla rozwoju motoryzacji, a ich ocenę potwierdziłby Muzeum Techniki NOT. Oczywiście dotyczyło to jeszcze dawnego reżimu prawnego, obejmującego ustawę o dobrach kultury³⁷.

Kolejne wytyczne wydawano również po 2003 r., na przykład pismo dyrektora Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków z dnia 13 stycznia 2004 r. do Wojewódzkich Konserwatorów Zabytków. Pojazdy miały być uznane za zabytkowe o ile spełniały kryterium wieku (25 lat), nie były produkowane od co najmniej 15 lat, przy poziomie zachowania części oryginalnych na poziomie co najmniej 75%³⁸. W zasadzie więc utożsamiono zabytkowy środek transportu z pojazdem unikatowym. W świetle sporządzonych przez Narodowy Instytut Dziedzictwa w 2011 r. kryteriów oceny obiektów techniki powinno się uwzględnić łącznie kryteria: postępu technicznego, dawności, wartości artystycznej lub historycznej, stopnia zachowania substancji oryginalnej, rzadkości występowania obiektu³⁹.

4. Zabytkowość pojazdów

Analiza zabytkowości pojazdów zawsze musi uwzględnić ich specyfikę produkcji. Samochody, motocykle, ale też ciągniki są bowiem przykładem obiektów wytwarzanych masowo, co wiąże się ze stworzeniem linii montażowych⁴⁰. Oznacza

³⁷ Ustawa z 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz.U. 1962 nr 10, poz. 48, z późn. zm.). Stary reżim prawny nie dostrzegał pojazdów zabytkowych jako przedmiotu zainteresowań. W świetle art. 5 zagadnienie to wchodziło w skład obiektów techniki i kultury materialnej.

³⁸ M. Idzior, op. cit., s. 141.

³⁹ W kontekście pojazdów nie będzie miało zastosowanie kryterium szóste – położenia obiektu. *Cel i zakres ewidencji zabytków techniki*, Warszawa 2011, s. 2–3.

⁴⁰ Przełomem było oczywiście założenie firmy Ford Motor Company i produkcja od 1908 r. Forda Model T. L. Brooke, *Ford model T: the car that put the world on wheels*, Minneapolis

to, że mamy do czynienia z obiektami produkowanymi w dużej skali, wyjątkowo tylko występującymi unikalnymi prototypami lub krótkimi seriami. Wydaje się, że również rzeczoznawcy samochodowi są podobnego zdania, gdyż w zasadzie całość opisu jest charakterystyką modelu, wersji, nie zaś pojedynczego obiektu.

Ma to oczywiście sens w kontekście zabytków techniki produkowanych globalnie i masowo. W związku z tym często pojawia się kryterium dawności (wieku) pojazdów oraz ewentualnie fakt, czy dany model nie jest od dłuższego czasu produkowany, jako jedno z głównych przesłanek uznania pojazdów za zabytek. Jest to logiczne założenie, jednakże stanowi zbyt daleko idące uproszczenie⁴¹. Ustawa nie posługuje się bowiem kryterium dawności jako kluczowym⁴². Przez lata zakładane kryterium 25 lat w sytuacji, kiedy pod koniec drugiej dekady XXI wieku w Polsce średnia wieku zarejestrowanych pojazdów osiągnęła 16,6 lat i była najwyższa w Europie, nie było raczej kryterium idealnym⁴³.

Wszystkie te czynniki spowodowały, że wojewódzcy konserwatorzy zabytków – czy to w formie zarządzeń, czy regulaminów wydanych na podstawie zarządzeń – zaczęli tę kwestię regulować, podnosząc minimalny wiek pojazdów⁴⁴. Obecnie konsensus

2008; F. Alizon, S.B. Shooter, T.W. Simpson, *Henry Ford and the Model T: lessons for product platforming and mass customization*, „Desing Studies” 2009, nr 30(5), s. 588–605.

Autorzy artykułu ukazują postać Henry’ego Forda jako ojca masowej produkcji, a także platformowania produktów i masowej personalizacji.

⁴¹ Przykładowo: M.T. Witwicki, *Kryteria oceny wartości zabytkowej obiektów architektury jako podstawa wpisu do rejestru zabytków*, „Ochrona Zabytków” 2007, nr 1, s. 77–98, uważał że kryterium dawności nie jest równoznaczne z wartością historyczną. Ta zaś nie wynika jedynie z metryki obiektu, ale funkcjonuje w powiązaniu z inną wartością.

⁴² M. Świdrak, op. cit., s. 149–162; A. Gaczoł, *Kryteria dotyczące wpisu obiektów architektonicznych z drugiej połowy XX wieku do rejestru zabytków. Teoria i praktyka*, „Wiadomości Konserwatorskie” 2017, 49, s. 163–180.

⁴³ E. Zielińska, *Ocena wypadkowości na polskich drogach*, „Autobusy – Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2019, nr 6, s. 101.

⁴⁴ Poniżej skupię się jedynie na kryterium wieku. Oprócz tego w wielu urzędach ochrony zabytków istnieją omówienia istniejącego stanu prawnego. Przykładowo: <http://www.torun.wkz.gov.pl/58/wniosek-wlaczenie-pojazdu-do-ewidencji> (dostęp: 30.05.2024). Dodatkowo niekiedy pojawiają się sugestie minimalnego wieku pojazdów lub odnotowuje się kryterium kwalifikacji pojazdów do wojewódzkiej ewidencji zabytków: <https://mwkz.pl/zabytki/pojazdy-zabytkowe>; <https://www.wuoz-lodz.pl/pl/download.php?id=1&path=../files/docs>; https://www.wuoz-lodz.pl/Wojewodzka_ewidencja_pojazdow_zabytkowych,149 (dostęp: 16.12.2024).

mieści się w granicach 30–40 lat, przy zachowaniu większych lub mniejszych wyjątków dopuszczających do włączenia młodszych obiektów⁴⁵. Ostatnio widoczna jest tendencja do podnoszenia minimalnego wieku pojazdów do 50 lat.

Zarówno występujące w prawie definicje ustawowe jak i wytyczne, interpretacje, raczej nie ułatwiają zrozumienia kryterium wartościowania pojazdów o cechach zabytków. Generalnie definicje oparte na innej podstawie prawnej niż ustawa o ochronie i opiece nad zabytkami zawsze wprowadzają kryterium wieku. A zatem mamy obiekt unikatowy (25), kolekcjonerski (30), historyczny (40). Natomiast pojęcie zabytku takiego kryterium nie posiada. Znajdujemy jednak ten aspekt w definicji pojazdu o dużej wartości historycznej i materialnej, gdzie określono kryterium wieku (50 lat) i wartości (32 tys. złotych), a minimalny wiek skarbu transportu określono na 75 lat. Obie informacje wskazują granice wieku, które niejako automatycznie powinny być ujmowane do ewidencji (50) lub rejestru (75), o ile tylko spełnią kryterium oryginalności pojazdu. Oczywiście są to wymagania niezwykle wysokie i ukazują kolejne progi wartościowania zabytków.

Kluczowym bowiem pytaniem w obrębie środków transportu zaliczanych do kategorii zabytków jest przyjęcie założenia, że obiekt realizuje zasadę „świadectwa minionej epoki”. W motoryzacji nie mamy do czynienia z jednolitym stanowiskiem, co jest takim przełomem. Z technologicznego punktu widzenia może być to elektroniczny układ wtrysku paliwa Bosch Jetronic wprowadzony do masowej produkcji (1967)⁴⁶, co doprowadziło do zaniku gaźników w latach 80. i 90. XX w. Nawet i ten bardzo istotny przełom technologiczny trudno utożsamić z powstaniem nowej epoki w motoryzacji.

⁴⁵ Przykładowo: Zarządzenie Nr 13/2017 Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, <https://www.wuoz.malopolska.pl/wp-content/uploads/2024/01/ZARZ%C4%84-DZENIE-Nr-13.2017.docx>; Regulamin w sprawie zasad włączania karty ewidencyjnej pojazdu do wojewódzkiej ewidencji zabytków ruchomych prowadzonej przez Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, <https://wuozopole.pl/64/ewidencje-zabytkow.html>; Zarządzenie wewnętrzne nr 9/2017 Śląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Katowicach, <http://wkz.katowice.pl/uslugi/wojewodzka-ewidencja-zabytkow/pojazdy-zabytkowe>; Zarządzenie Nr 14/2024 Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, <https://wuozprzemysl.pl/do-pobrania/wpis-pojazdu-do-wojewodzkiej-ewidencji-zabytkow.html> (dostęp: 30.05.2024).

⁴⁶ Por. M. Dziubiński, J. Ocioszyński, S. Walusiak, *Elektrotechnika i elektronika samochodowa*, Lublin 1999, passim (w szczególności s. 12–13).

Produkcja środków transportu jest jedną z najbardziej zglobalizowanych działań gospodarczych i produkcyjnych⁴⁷. Skończył się okres, kiedy samochody czy motocykle od początku do końca były produkowane w jednym miejscu, coraz częściej występuje zjawisko koordynacji procesów biznesowych w wielu krajach. System kapitalistyczny, globalizacja, nieograniczony przepływ kapitału, skomplikowany łańcuch dostaw nabrął nowego znaczenia po upadku bloku komunistycznego (1989–1991)⁴⁸.

Niemal cały świat, niezależnie od granic państwowych, bierze udział w masowej produkcji złożonego i stosunkowo nowoczesnego produktu, jakim są pojazdy. Zjawisko to można zobrazować poprzez raport roczny Światowej Organizacji Handlu z 1998 r. gdzie opisano, że przeciętny „amerykański samochód” w 30% wartości „pochodzi z procesu składania w Korei, 17,5% pochodzi z Japonii i dotyczy części i zaawansowanych technologii, 7,5% wartości jest związane z procesem projektowania w Niemczech, 4% wartości obejmuje mniej istotne części z Tajwanu i Singapuru, 2,5% pochodzi z Wielkiej Brytanii w wyniku procesu reklamowego i marketingowego, zaś 1,5% z Irlandii w wyniku uwzględnienia usług związanych z przetwarzaniem danych

⁴⁷ S. Dorocki, *Współczesne procesy internacjonalizacji produkcji i delokalizacji przemysłu samochodowego Francji*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego” 2010, nr 16, s. 125–136; M. Wójtowicz, *Wpływ globalizacji i integracji w ramach MERCOSUR na wymianę handlową produktów przemysłu samochodowego Brazylii w latach 1990–2006*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego” 2009, nr 12, s. 63–78; A. Merkiś-Guranowska, J. Merkiś, *Wybrane aspekty globalizacji w przemyśle motoryzacyjnym*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Budowa Maszyn i Zarządzanie Produkcją” 2007, nr 6, s. 99–110; P. Czapliński, A. Stawarska, *Przejawy procesu globalizacji w sferze produkcji na przykładzie Scania Production Słupsk S.A.*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu” 2010, nr 16, s. 176–186. Zob. również P. Łasak, *Proces umiędzynarodowienia przemysłu samochodowego. Rola rynków wschodzących*, Kraków 2013, passim.

⁴⁸ Rok 1989 r., czyli moment wejścia krajów Europy Środkowo-Wschodniej do społeczności międzynarodowej, jest symbolicznie przyjmowany jest jako trzeci etap globalizacji. Opiera się ona na najnowszych osiągnięciach techniki i nauki, dzięki sieciom elektronicznym, nowoczesnej organizacji pracy i zarządzania. Dzięki temu tworzy się nowy sposób wytwarzania i dystrybucji dóbr i usług. Następuje przejście do strategii globalnych i transnarodowych. Następuje rozwój sieci globalnych i partnerstwa strategicznego zarówno w ujęciu poziomym jak i pionowym. A. Zorska, *Ku globalizacji. Przemiany w korporacjach transnarodowych i w gospodarce światowej*, Warszawa 1998; P. Maśloch, *Globalizacja i jej wpływ na rozwój współczesnej cywilizacji*, „Przedsiębiorczość – Edukacja” 2005, nr 1, s. 17–26. Niezwykle istotne są analizy statystyczne w pracy: J. Villaverde, A. Maza, *Globalisation, Growth and Convergence*, „The World Economy” 2011, vol. 34, nr 6, s. 952–971 (zob. ilustracja 2).

w procesie produkcji. To oznacza, że tylko 37% wartości amerykańskiego samochodu jest generowane w Stanach Zjednoczonych”⁴⁹. Dodatkowo nałożył się na to fakt przenoszenia fabryk samochodowych z krajów rozwiniętych do rozwijających się, a z perspektywy Europy z Niemiec i Wielkiej Brytanii do nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej, co powoduje obniżenie ceny produktu i poszerzenie kręgu jego odbiorców⁵⁰.

Uważam zatem, że epokowa zmiana środków produkcji, przepływu kapitału oraz globalizacji łańcucha dostaw nastąpiła w latach 1989–1991, kiedy nastąpił upadek bloku wschodniego. Na potwierdzenie tej oceny należy przywołać art. 6 ust. 1, pkt 2 lit. d ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zdefiniowano tam „ruchomy zabytek techniki” jako środek transportu, „który świadczy o kulturze materialnej, charakterystycznej dla dawnych i **nowych form gospodarki, dokumentującymi poziom nauki i rozwoju cywilizacyjnego**” (wyróżn. – K.Ł.). Ustawodawca przyjął za kluczowy element system gospodarczy, który wykorzystuje dorobek naukowy i sposób funkcjonowania świata.

Z perspektywy polskiej oczywiście pierwsza z tych dat (1989) wydaje się zasadna⁵¹, co oznacza, że w 2024 r. pojazdy, które powinny być włączane do ewidencji lub rejestru zabytków, powinny mieć 35 lat. Z każdym jednak rokiem górna granica będzie rosła. Spełnienie ustawowego kryterium „świadectwa minionej epoki” będzie więc coraz trudniejsze. Tym samym istotną rolę będzie odgrywać uzasadnienie, że obiekt, który ma być włączony do ewidencji, stanowi świadectwo minionego zdarzenia. To zaś oznaczać musi zmianę sposobu wykonywania kart adresowych. Obecnie 99% treści zawartej na karcie ewidencyjnej zajmuje opisanie modelu, rocznika i wersji pojazdu. Natomiast historię samego obiektu i jego losów ogranicza się do wymieniania jego poprzednich właścicieli lub odnotowania, że nie są oni znani (przy imporcie), ewentualnie

⁴⁹ K. Rybiński, *Globalizacja w trzech odstępach*, Warszawa 2007, s. 10; R. Muzyczka, *Wpływ globalizacji na zarządzanie łańcuchem dostaw w przemyśle motoryzacyjnym*, „International Journal of Management and Economics” 2011, vol. 31, s. 261–275.

⁵⁰ K. Rybiński, op. cit., s. 19–20, 108.

⁵¹ Radykalne przemiany gospodarcze zapoczątkowała „ustawa Mieczysława Wilczka” uchwalona 23 grudnia 1988 r. Na zachodzące przemiany należy spojrzeć bardziej systemowo, co wiąże się również z reformami politycznymi i zmianami sił w relacjach międzynarodowych. J. Kaliński, *Kiedy zaczęło się odradzanie gospodarki rynkowej w Polsce?*, „Optimum. Economic Studies” 2015, vol. 73, nr 1, s. 3–13.

wskazania, że samochód bądź motocykl miał jednego właściciela. Tymczasem inspirujące są definicje zawarte w samochodzie kolekcjonerskim. W nim odnotowano, że obiekty mogą być młodsze, gdy brały udział w wydarzeniu historycznym bądź sportowych. Sądzę, że znakomicie oddaje to założenie określone w analizowanym wyrażeniu⁵².

Obecne tendencje związane z wiekiem pojazdów wpisanych do ewidencji przeanalizowałem na podstawie czteroletniej praktyki Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Białymstoku⁵³. W tym czasie włączono 676 pojazdów, z czego zaledwie 4% stanowiły obiekty o proveniencji przedwojennej. W ogromnej większości dominują obiekty z lat 80., 70. i 60. XX stulecia. Przeciętnie włączony do ewidencji pojazd pochodził z 1976 r., ma więc 48 lat⁵⁴. W tym czasie wydano 170 odmów (20,1% wniosków), a średni rok produkcji pochodził z 1991 r. Korelacja pomiędzy wiekiem pojazdu a procesem wartościowania jest oczywista. Wskazuje to na ostrożność służb konserwatorskich w sprawie zaakceptowania inicjatyw obejmujących obiekty z lat 90. XX w.

Podkreślić należy jeszcze jeden aspekt związany z zielonym ładem. Jeżeli pojawią się w Unii Europejskiej przepisy zakazujące produkcji samochodów spalinowych, co zaplanowano na rok 2035, wówczas z pewnością będziemy mieli nową epokę w motoryzacji⁵⁵. Nawet jeżeli nastąpi przesunięcie w czasie tych regulacji, to i tak przed

⁵² W świetle rozporządzenia ministra kultury i dziedzictwa narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem wynika, że wszystkie dane zawarte w karcie ewidencyjnej zabytku powinny być wyczerpujące i zgodne ze stanem faktycznym (par. 14.1). Tym samym zasadne jest podniesienie kwestii, czy brak wiedzy o przeszłości pojazdu jest elementem uniemożliwiającym jego włączenie do ewidencji lub wpisanie do rejestru. Należy pamiętać, że mamy do czynienia z obiektami techniki, więc kluczowe są rozwiązania techniczne. Jednakże w stosunku do bardziej popularnych modeli i roczników oraz tych wyprodukowanych po 1989 r. powinien być to element istotny.

⁵³ Przedmiotem analizy jest okres od IX 2020 do IX 2024. Opracowanie własne na podstawie bazy danych prowadzonej przez Wydział Rejestru i Dokumentacji Zabytków działającego przy Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Białymstoku.

⁵⁴ Pod względem mediany przeciętnie pojazd pochodzi z 1979 r.

⁵⁵ T. Pardi, *Heavier, Faster and Less Affordable Cars: The Consequence of Eu Regulations for Car Emissions*, „ETUI Research Paper-Report” 2022, nr 7, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4304165>; W. Rabięga, A. Gorzałczyński, R. Jeszke, P. Mzyk, K. Szczpański, *How Long Will*

środowiskiem konserwatorskim w dosyć bliskiej przyszłości pojawi się konieczność zdefiniowania tego zagadnienia na nowo. Niewątpliwie bowiem z perspektywy europejskiej nastąpi zakończenie starej i rozpoczęcie nowej epoki „zeroemisyjnych” środków transportu.

5. Ewidencja zabytków

Niewątpliwie praktyka wykonania kart ewidencyjnych pojazdów powinna przejść ewolucję od opisu modelu do indywidualnego podejścia do obiektu. Wiele zależy będzie od szkolenia rzeczoznawców w tym zakresie. Konsekwentne stosowane kryteriów czasowych (minionej epoki bądź zdarzenia) wymusi zmianę podejścia⁵⁶. Trudno jednak oczekiwać, aby elementy te pojawiły się w znaczącym procencie składanych kart ewidencyjnych.

Biorąc pod uwagę fakt coraz bardziej masowego systemu zgłoszeń, warto zastanowić się nad polityką ujednoczenia zasad. Czy włączenie pierwszego modelu i rocznika pojazdu do ewidencji zabytków jest tak samo ważne jak pięćdziesiątego, czy tysięcznego? Niewątpliwie nie, co określa ta część definicji zabytku, która mówi o konieczności zachowania obiektu ze względu na interes społeczny, ten zaś ma opierać się na posiadanej wartości historycznej, artystycznej lub naukowej. Dlatego niewątpliwie pożądana byłaby wiedza o liczbie modeli, typów i roczników obiektów wpisanych do ewidencji. Taki spis zbiorczy, aktualizowany co kwartał lub pół roku, mogłyby

Combustion Vehicles Be Used? Polish Transport Sector on the Pathway to Climate Neutrality, „Energies” 2021, nr 14, <https://doi.org/10.3390/en14237871>.

⁵⁶ Obecnie pojawia się coraz powszechniejsza tendencja tzw. turystyki ewidencyjnej. Polega ona na tym, że właściciele pojazdów o cechach zabytku szukają takich miejsc na mapie Polski, gdzie istnieje bardziej liberalna praktyka włączania pojazdów do wojewódzkiej ewidencji zabytków. Następnie zgodnie z rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (par. 7. 1 i par. 7. 2), można wpis przenieść do stosowanego rejestru lub ewidencji, o ile zabytek ruchomy został na stałe przeniesiony do innego województwa. Skala tego proceduru nie jest znana, częściowo przynajmniej można ją ocenić po zjawisku przenoszenia karty pomiędzy wojewódzkimi urzędami ochrony zabytków. Z perspektywy województwa podlaskiego liczba przeniesionych obiektów wynosi zaledwie 2,8% wszystkich kart włączonych do ewidencji.

udostępnić właściwe do tego organy, co zapewniłoby proces ujednolicenia praktyki konserwatorskiej na terenie całego kraju.

Uważam, że praktyka urzędów ochrony zabytków poradziła sobie dobrze ze zjawiskiem masowo włączanych do ewidencji pojazdów. Natomiast prawdziwy problem dostrzegam w zupełnie innej przestrzeni. Po pierwsze, obiekty łatwo włączyć do ewidencji, znacznie trudniej dokonać ich ewaluacji, sprawdzić, czy nadal pozostają na terenie województwa, czy nie zmienił się ich stan prawny. Po drugie, pojawia się kwestia objęcia faktyczną ochroną obiektów zabytkowych. Ewidencja zabytków stosowana wobec pojazdów zapewnia przede wszystkim prawa, nie narzuca istotnych obowiązków dla właściciela lub posiadacza. Należy zatem ponownie zastanowić się nad rolą wpisu do rejestru środków transportu. Obecnie wpis do rejestru na podstawie decyzji wydaje wojewódzki konserwator zabytków, ale tylko na wniosek właściciela, podobnie zresztą jak włączenie do wojewódzkiej ewidencji zabytków⁵⁷. Warto zastanowić się, czy nie należałoby zmienić prawa, wprowadzając normę, w której inicjatywa właściciela o włączenie obiektu do ewidencji nie oznaczałaby jednocześnie wyrażenia zgody na jego przyszły wpis do rejestru zabytków, o ile oczywiście służby konserwatorskie uznają takie rozwiązanie za zasadne⁵⁸.

6. Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że pojazdy o cechach zabytków mogą mieścić się w aż ośmiu różnych kategoriach. Istotną rolą w nich odgrywa czynnik dawności. Jednakże w obrębie obiektów ewidencyjnych, rejestrowych i wpisanych na Listę Skarbów Dziedzictwa kluczową rolę jest eksperckie uznanie za spełnienie trzech przesłanek.

⁵⁷ Z urzędu można wydać analogiczną decyzję jedynie w przypadku uzasadnionej obawy zniszczenia, uszkodzenia albo nielegalnego wywiezienia zabytku za granicę. Zob. art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 22 ust. 3 u.o.z.o.z.

⁵⁸ Nie do końca wypracowane jest zjawisko wartościowania pojazdów ewidencyjnych i rejestrowych. Niewątpliwie te drugie powinny stanowić najcenniejsze obiekty. Wskazówki u.o.z.o.z. odnotowujące kryterium dawności mogą być pożyteczne. Z pewnością obiekty liczące powyżej 75 lat powinny znaleźć się w rejestrze, jednakże ograniczenie możliwości wpisywania ich z urzędu w zasadzie uniemożliwia realizację tego założenia. Natomiast możliwość wpisywania takich obiektów z urzędów daje ustawa ministrowi w obrębie Listy Skarbów Dziedzictwa; zob. art. 14a ust. 2 u.o.z.o.z.

Po pierwsze, obiekt powinien stanowić świadectwo minionej epoki. W mojej ocenie oznacza to, że pojazd musi być wyprodukowany przed 1990 r. (w 2024 r. ma co najmniej 35 lat). Obiekty młodsze mogą być wpisane tylko w wypadku, jeżeli stanowią świadectwo konkretnego i istotnego z punktu widzenia społecznego wydarzenia. Propozycję takiego katalogu przypadków określają przepisy dotyczące obiektów kolekcjonerskich, gdzie mowa jest o pojazdach, które brały udział w wydarzeniu historycznym lub sportowym. Do tej kategorii dodałbym element związany z kwestiami naukowymi w kontekście masowej produkcji (np. ostatnie egzemplarze wyprodukowane w zamykanej fabryce).

Po drugie, zachowanie obiektu z perspektywy interesu społecznego musi być uzasadnione ze względu na wartość historyczną, artystyczną lub naukową⁵⁹.

Po trzecie, pojazdy powinny być oryginalne, bez istotnych zmian podwozia, układu kierowniczego lub hamulcowego i silnika. Istnieje w tym aspekcie konsensus służb konserwatorskich, który niekiedy przekłada się na 75% oryginalnych części. Obiekt może być także odrestaurowany lub wiernie odtworzony, na bazie oryginalnych dokumentów, zgodnie z technologią z okresu jego produkcji.

Bibliografia

- Alizon Fabrice, Shooter Steven B., Simpson Timothy W., *Henry Ford and the Model T: Lessons for Product Platforming and Mass Customization*, „Design Studies” 2009, nr 30(5).
 Babiarczyk Stefan, *Ochrona zabytków w prawie podatkowym. Wybrane zagadnienia*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2016, nr 3.
 Bray Zachary, *We Are All Growing Old Together: Making Sense of America’s Monument-Protection Laws*, „William & Mary Law Review” 2019, nr 61.
 Brooke Lindsay, *Ford model T: The Car That Put the World on Wheels*, Minneapolis 2008.

⁵⁹ Niewątpliwie nie spełniają przesłanki często odnotowane w kartach informacyjne, że dany pojazd miał tylko jednego właściciela, sentyment wnioskodawcy nie jest argumentem mającym wpływ na uznanie pojazdu za zabytek. Argumentem nie jest również fakt, że w innych województwach włączono dany model pojazdu do wojewódzkiej ewidencji zabytków, każde włączenie bowiem opiera się na dokumentacji indywidualnej pojazdu i zespołu wartości historycznych, artystycznych lub naukowych właściwych dla tego konkretnego obiektu.

- Brudnicki Jacek, *Co chcemy chronić? Refleksje na temat kryteriów obejmowania zabytku ochroną konserwatorską*, „Ochrona Zabytków” 2023, nr 2.
- Brudnicki Jacek, *Prawna opieka nad zabytkami – wybrane aspekty*, „Ochrona Zabytków” 2014, nr 2.
- Cel i zakres ewidencji zabytków techniki, Warszawa 2011, https://konserwator.nid.pl/media/registration_rule/obiekty-techniki-cel-i-zakres-ewidencji_67feb8d0f028e0e07aeff1f573b22be.docx.
- Czapliński Paweł, Stawarska Anna, *Przejawy procesu globalizacji w sferze produkcji na przykładzie Scania Production Słupsk S.A.*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu” 2010, nr 16.
- Dorocki Sławomir, *Współczesne procesy internacjonalizacji produkcji i delokalizacji przemysłu samochodowego Francji*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego” 2010, nr 16.
- Drela Monika, *Zabytkowe części składowe i przynależności a przedmiot wpisu do rejestru zabytków – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2017, nr 27(3).
- Dziubiński Mieczysław, Ocioszyński Jerzy, Walusiak Stanisław, *Elektrotechnika i elektronika samochodowa*, Lublin 1999.
- Gaczol Andrzej, *Kryteria dotyczące wpisu obiektów architektonicznych z drugiej połowy XX wieku do rejestru zabytków. Teoria i praktyka*, „Wiadomości Konserwatorskie” 2017, nr 49.
- Guss Aleksandra, *Lista Skarbów Dziedzictwa – niepotrzebna forma ochrony zabytków?*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2021, nr 29.
- Idzior Marek, *Analiza rynku pojazdów zabytkowych w Polsce*, „Prace Naukowe Politechniki Warszawskiej. Transport” 2016, nr 112.
- Izdebski Hubert, *Gminna ewidencja zabytków po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 7–8.
- Jagielska-Burduk Alicja, *Zabytek ruchomy*, Warszawa 2011.
- Kaliński Janusz, *Kiedy zaczęło się odradzanie gospodarki rynkowej w Polsce?*, „Optimum. Economic Studies” 2015, vol. 73(1).
- Kurzątkowski Mieczysław, *Problemy organizacyjne związane z ochroną zabytków motoryzacyjnych. Seminarium w Lublinie*, „Ochrona Zabytków” 1984, nr 2.
- Lamprakos Michele, *Riegl's 'Modern Cult of Monuments' and The Problem of Value*, „Change over Time” 2014, nr 4(2).
- Łasak Piotr, *Procesy umiędzynarodowienia przemysłu samochodowego. Rola rynków wschodzących*, Kraków 2013.
- Łopatecki Karol, *„Obiekty o cechach zabytku” a „zabytek” – problemy terminologiczne w świetle ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, [w:] *Zeszyty dziedzictwa kulturowego*, red. Karol Łopatecki, Wojciech Walczak, Białystok 2007.
- Majewski Piotr, *Ubezpieczenia pojazdów zabytkowych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 342.

- Malinowski Adrian, *Badania techniczne pojazdów zabytkowych – określanie niezgodności*, „Serwis Motoryzacyjny” 2018, nr 9
- Malinowski Adrian, *Koncepcja metodyki badań technicznych pojazdów zabytkowych w stacjach kontroli pojazdów*, rozprawa doktorska umieszczona w bazie danych „Most wiedzy”, Gdańsk 2019.
- Malinowski Adrian, Taryma Stanisław, *Badania techniczne pojazdów zabytkowych w stacjach kontroli pojazdów*, „Autobusy. Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2012, nr 6.
- Maśloch Piotr, *Globalizacja i jej wpływ na rozwój współczesnej cywilizacji*, „Przedsiębiorczość – Edukacja” 2005, nr 1.
- Mazurek Anna, *Ochrona zabytkowych pojazdów w polskim systemie prawnym*, „Ochrona Zabytków” 2021, nr 1.
- Merkisz-Guranowska Agnieszka, Merkisz Jerzy, *Wybrane aspekty globalizacji w przemyśle motoryzacyjnym*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Budowa Maszyn i Zarządzanie Produkcją” 2007, nr 6.
- Muzyczka Ryszard, *Wpływ globalizacji na zarządzanie łańcuchem dostaw w przemyśle motoryzacyjnym*, „International Journal of Management and Economics” 2011, nr 31.
- Pardi Tommaso, *Heavier, faster and less affordable cars: The consequence of EU regulations for car emissions*, „ETUI Research Paper-Report” 2022, nr 7, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4304165>.
- Rabiega Wojciech, Gorzałczyński Artur, Jeszke Robert, Mzyk Paweł, Szczpański Krystian, *How Long Will Combustion Vehicles Be Used? Polish Transport Sector on the Pathway to Climate Neutrality*, „Energies” 2021, nr 14, <https://doi.org/10.3390/en14237871>.
- Rybiński Krzysztof, *Globalizacja w trzech odsłonach*, Warszawa 2007.
- Świdrak Marek, *Jak młody może być zabytek? 90 lat praktyki polskich służb konserwatorskich*, „Santander Art and Culture Law Review” 2019, nr 5(1).
- Systemy wartościowania dziedzictwa. Stan badań i problemy*, red. Bogusława Szmygina, Lublin–Warszawa 2015.
- Szałygin Jerzy, *Rejestr i ewidencja zabytków nieruchomości oraz ruchomych w działaniach Narodowego Instytutu Dziedzictwa*, „Ochrona Zabytków” 2012, nr (1–2).
- Szmygin Bogusława, *Teoria i kryteria wartościowania dziedzictwa jako podstawa jego ochrony*, „Wiadomości Konserwatorskie” 2015, nr 43.
- Tomaszewska Agnieszka, *Ocena zgodności z Konstytucją przepisu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dotyczącego ujęcia nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2019, nr 1.
- Villaverde José, Maza Adolfo, *Globalisation, Growth and Convergence*, „The World Economy” 2011, nr 34(6).
- Walczak Bartosz M., *Czy zabytki techniki i inżynierii to w Polsce wciąż dziedzictwo „drugiej kategorii”? Rys historyczny oraz aktualne problemy*, „Ochrona Dziedzictwa Kulturowego” 2016, nr 2.

- Witwicki Michał T., *Kryteria oceny wartości zabytkowej obiektów architektury jako podstawa wpisu do rejestru zabytków*, „Ochrona Zabytków” 2007, nr 1.
- Wójtowicz Mirosław, *Wpływ globalizacji i integracji w ramach MERCOSUR na wymianę handlową produktów przemysłu samochodowego Brazylii w latach 1990–2006*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego” 2009, nr 12.
- Zielińska Edyta, *Ocena wypadkowości na polskich drogach*, „Autobusy – Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2019, nr 6.
- Zorska Anna, *Ku globalizacji? Przemiany w korporacjach transnarodowych i w gospodarce światowej*, Warszawa 1998.

Netografia

- <http://wkz.katowice.pl/uslugi/wojewodzka-ewidencja-zabytkow/pojazdy-zabytkowe>.
- <https://wuozprzemysl.pl/do-pobrania/wpis-pojazdu-do-wojewodzkiej-ewidencji-zabytkow.html>.
- <https://mwkz.pl/zabytki/pojazdy-zabytkowe>.
- <https://wuoz.bialystok.pl/wp-content/uploads/2024/03/pojazd-zabytkowy-informacja-1.pdf>.
- <https://wuozopole.pl/64/ewidencje-zabytkow.html>.
- <https://www.wuoz.malopolska.pl/wp-content/uploads/2024/01/ZARZ%C4%84DZENIE-Nr-13.2017.docx>.
- https://www.wuoz-lodz.pl/Wojewodzka_ewidencja_pojazdow_zabytkowych,149.

► STRESZCZENIE

Wartościowanie zabytków na przykładzie środków transportu. Z badań nad problematyką włączania pojazdów do wojewódzkiej ewidencji zabytków

Celem artykułu jest ukazanie zasad działań urzędów konserwatorskich w kontekście uznawania środków transportu za zabytek. W szczególności dotyczy to kryteriów, które powinny spełnić samochody i motocykle, aby mogły być włączane do wojewódzkiej ewidencji zabytków lub wpisane do rejestru zabytków. Ukazane zostały różne wyrażenia bliskoznaczne do pojęcia zabytek: pojazd historyczny, pojazd kolekcjonerski, pojazd unikatowy, czy pojazd zabytkowy, które jednak nie są tożsame z głównym przedmiotem badań. Ukazano również praktykę działalności służb konserwatorskich. Artykuł prezentuje więc nie tylko uwagi *de lege lata*, ale w podsumowaniu akcentuje postulaty *de lege ferenda*.

Od kilku lat zainteresowanie włączeniem pojazdów do ewidencji zabytków jest niezwykle popularne i staje się zjawiskiem masowym. Fenomen ten cieszy, gdyż świadomość

właścicieli jest kluczowa w procesie opieki nad zabytkami. Jednocześnie powinno to skłaniać do refleksji, dlaczego zjawisko takie występuje i czy mamy do czynienia z sytuacją optymalną. Artykuł ten stanowić ma odpowiedź na zapotrzebowanie społeczne związane ze zjawiskiem włączania obiektów techniki do ewidencji lub wpisania ich do rejestru zabytków. W Internecie omówienie problematyki uznawania pojazdów za zabytki pozostawia wiele do życzenia. Poruszana tematyka pozwala również na zajęcie się jedną z najważniejszych kwestii prawnych dotyczących ochrony zabytków jakimi jest proces wartościowania takich obiektów. W stosunku do środków transportu pojawiło się na tyle dużo definicji i pojęć, że konieczne jest ukazanie zachodzących pomiędzy nimi podobieństw i różnic. Przede wszystkim staram się uporządkować ich wzajemne relacje i wynikającą z nich hierarchię wartościowania. W szczególności ukazany został problem dawności, czyli znaczenie wieku w procesie oceniania obiektów o cechach zabytku.

► **SUMMARY**

Valuing Monuments on the Example of Means of Transport. From the Research on the Problem of Including Vehicles in the Provincial Records of Monuments

The aim of this article is to show the principles of the activities of conservation offices in the context of considering a means of transport as a monument. In particular it concerns the criteria which cars and motorbikes should meet to be included in the regional register of monuments or entered in the register of monuments. Various terms synonymous with the concept of historic monument, such as a historic vehicle, a collector's vehicle, a unique vehicle or an antique vehicle, which are not the same as the main subject of the research, will be presented. The practice of conservation services will also be shown. Thus, the article presents not only *de lege lata* remarks, but in conclusion emphasises *de lege ferenda* postulates.

For several years now, the interest in including vehicles in the register of historic buildings has been extremely popular, becoming a mass phenomenon. This phenomenon is gratifying, as the owners' awareness is crucial in the process of taking care of monuments. At the same time, it should make us reflect on why such a phenomenon occurs and whether it is an optimal situation. This article is intended as a response to the public demand related to the phenomenon of including technical objects in the records or entering them in the register of monuments. On the Internet, the discussion of the problem of recognition of vehicles as historic monuments, to put it mildly, leaves much to be desired. The subject matter also allows for addressing one of the most important

legal issues concerning the protection of historic monuments, i.e. the process of valuing the above-mentioned objects. In relation to means of transport, so many definitions and concepts have appeared that it is necessary to show the similarities and differences between them. Before doing so, I will try to sort out their mutual relationships and the resulting hierarchy of valuation. In particular, I will show the problem of antiquity, i.e. the significance of age in the process of evaluating objects with historic features.



ARTYKUŁY RECENZYJNE



REVIEW ARTICLES

Dariusz Makilla

- ▶ Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie
(University of Economics and Human Sciences in Warsaw, Poland)
- ▶ e-mail: d.makilla@vizja.pl
- ▶ ORCID: 0000-0003-0775-4617

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.28

O PRAWODAWSTWIE W DAWNEJ RZECZPOSPOLITEJ JAKO PRZEDMIOCIE BADAŃ. W ZWIĄZKU Z KSIĄŻKĄ ANNY KARABOWICZ *PRAWODAWSTWO SEJMOWE I KRÓLEWSKIE ZA PANOWANIA STEFANA BATOREGO (1576–1586)*, WARSZAWA 2022¹

Abstrakt

W artykule omówiono pracę poświęconą prawodawstwu sejmowemu i królewskiemu za panowania króla Stefana Batorego (1576–1586). Zasadniczym celem omówienia było zbadanie sposobu podejścia Autorki do problemu tworzenia prawa w okresie panowania króla Stefana Batorego, którego rządy przypadły na szczególny okres w dziejach Rzeczypospolitej. Z jednej bowiem panowanie króla Stefana przypadło na okres obowiązywania niedawno ustanowionych norm ustrojowych o charakterze formalnym, które stwarzały określone podstawy konstytucyjne dla organów władzy najwyższej w Rzeczypospolitej, w tym również dla króla oraz sejmu, których władza się poniekąd przenikała. Z drugiej strony normy ustrojowe wyznaczały granice i zakres kompetencji obu organów, co miało szczególne znaczenie w procesie tworzenia prawa. Przedmiotem omawianej książki stała się więc działalność prawodawcza prowadzona w warunkach ustrojowych państwa konstytucyjnego, jakim stała się Rzeczypospolita w tym okresie, stanowiąca praktyczne sprawdzenie zasad jego funkcjonowania.

¹ Praca naukowa dofinansowana ze środków budżetu państwa w ramach programu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego pod nazwą „Narodowy Program Rozwoju Humanistyki” nr projektu NPRH/F/SN/0004/2024/13 kwota dofinansowania: 2 028 374,88 zł, całkowita wartość projektu: 2 028 374,88 zł

Drugim przedmiotem pracy było omówienie dorobku prawodawczego zarówno sejmowego, jak też królewskiego, będącego rezultatem działalności prawodawczej, będącego prawną podstawą istnienia i funkcjonowania Rzeczypospolitej. Przedstawienie tego problemu pokazuje działalność prawodawczą okresu rządów króla Stefana nie tylko od strony rodzajowej, co – jak się okazuje – było nie tylko zróżnicowane, a więc pod tym względem bogate, ale także ilościowej. W tym zakresie dokonuje pewnego uporządkowania dorobku legislacyjnego okresu panowania króla Stefana. Takie ujęcie jest odzwierciedleniem pewnych procesów właściwych dla rozwiniętego państwa konstytucyjnego, w którym prawo jest zasadniczą podstawą jego działania.

Słowa kluczowe: Rzeczpospolita Obojga Narodów, sejm, król Stefan Batory, XVI w., działalność prawodawcza

ON LEGISLATION IN THE FORMER POLISH-LITHUANIAN COMMONWEALTH AS A SUBJECT OF RESEARCH. IN CONNECTION WITH THE BOOK BY ANNA KARABOWICZ *PARLIAMENTARY AND ROYAL LEGISLATION DURING THE REIGN OF STEFAN BATORY (1576–1586)*, WARSAW 2022

Abstract

The article discusses a work devoted to parliamentary and royal legislation during the reign of King Stefan Batory (1576–1586). The main purpose of the discussion was to examine the author's approach to the problem of creating law during the reign of King Stefan Batory, whose rule fell on a special period in the history of the Republic of Poland. On the one hand, King Stefan's reign coincided with the recent establishment of formal political norms, which created specific constitutional foundations for the highest authorities in the Polish-Lithuanian Commonwealth, including the king and the Sejm, whose powers were to some extent intertwined. On the other hand, systemic norms determined the limits and scope of competences of both bodies, which was of particular importance in the process of creating law. The subject of the book was therefore the legislative activity carried out in the political conditions of the constitutional state, which the Polish Commonwealth became in that period, constituting a practical verification of the principles of its functioning.

The second issue to discuss was to discuss the legislative achievements of both the Sejm and the king, which is the result of legislative activity and is the legal basis for the existence and functioning of the Polish-Lithuanian Commonwealth. The presentation of this problem shows the legislative activity during the period of King Stefan's rule not only from a generic perspective, which – as it turns out – was not only diverse

and therefore rich in this respect, but also quantitative. In this respect, this book brings some order to the legislative achievements of the reign of King Stefan Batory. This approach reflects certain processes specific to a developed constitutional state in which law is the fundamental basis for its operation.

Key words: : Polish-Lithuanian Commonwealth, Sejm, king Stefan Batory, 16th century, legislative activity

1. Wprowadzenie

Działalność prawodawcza kształtująca porządek prawny Rzeczypospolitej XVI–XVII w. nie była zbyt często przedmiotem rozważań, a tym bardziej badawczych poszukiwań. Okazuje się, że w przeciwieństwie do prac poświęconych prawnikom, tworzącym zbiory praw w tym okresie², a także źródeł prawa i regulacji prawnych powstałych w procesie prawodawczym³ – dzieł, które odnosiłyby się do działalności prawodawczej,

² H. Grajewski, *Prawo zwyczajowe w 'Leges seu statuta ac privilegia Regni poloniae omnia' Jakuba Przyłuskiego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, Nauki humanistyczno-społeczne” 1967, ser. I, z. 52, s. 113–153; K. Grzybowski, *Systematyka prawa w Polsce Odrodzenia, jej rola i podłoże klasowe*, *Odrodzenie w Polsce*, [w:] *Historia nauki*, t. 2, cz. 2, Warszawa 1956, s. 175–212; I. Malinowska, *Mikołaj Żalaszowski. Polski prawnik XVII stulecia na tle ówczesnej nauki prawa*, Kraków 1960; B. Nadolski, *Naprawa Rzeczypospolitej Jakuba Przyłuskiego z 1553 r.*, [w:] *Andrzej Frycz Modrzewski i problemy kultury polskiego Odrodzenia*, red. T. Bieńkowski, Wrocław 1974, s. 191–202; J. Baranowska-Kreń, *O Zbiorze Praw i postulatach reformy prawa Antoniego Trębickiego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” [dalej: CPH] 1977, t. 29, s. 63–75; R. Taubenschlag, *Jakób Przyłuski. Polski romanista XVI w.*, Kraków 1918; B. Ulanowski, *Jakub Przyłuski i jego statut, Reformacja w Polsce*, t. 2, 1922; D. Makitła, *Przepisy kompetencyjne w Leges seu Statuta ac Privilegia Regni Polonia Jakuba Przyłuskiego (1551)*, [w:] *Człowiek – Prawo – Państwo. Księga Jubileuszowa dedykowana Stanisławowi Leszkowi Stadniczeńko*, Warszawa 2017, s. 669–676.

³ Z. Zdrójkowski, *Korektura pruska-jej powstanie, dzieje oraz jej rola w historii polskiej jurysdykcji i myśli prawniczej (1598–1830)*, CPH 1961, t. 13, z. 2, s. 109–155; W. Uruszczak, *Próba kodyfikacji prawa polskiego w okresie Odrodzenia. Korektura Praw z 1532 roku*, Warszawa 1979.; idem, *Korektura praw z 1532 roku*, t. 1–2, Kraków 1990–199; tenże: *Communi incliti Poloniae Regni privilegium constitutionum et indultum. O tytule i mocy prawnej Statutu Jana Łaskiego z 1506 r.*, [w:] *Prace poświęcone pamięci Adama Uruszczaka*, red. J. Halberda, M. Hosiński, A. Karabowicz, Kraków 2006, s. 115–135; idem, *Statut Jana Łaskiego z 1506 roku. 500 lat tradycji państwa prawa w Polsce*, CPH 2007, t. 59, z. 2, s. 9–17.

poza poświęconymi sejmom w XVI–XVII w.⁴, w których siłą rzeczy działalność prawodawcza nie mogła być pominięta – w zasadzie nie było. Konstatacja ta wydaje się być tyle samo odkrywczą, co w skutkach – biorąc pod uwagę efekty ilościowe tego spostrzeżenia –zastanawiająca.

Na tym tle książka Anny Karabowicz *Prawodawstwo sejmowe i królewskie za panowania Stefana Batorego (1576–1586)* staje się pewnego rodzaju ewenementem. Samym bowiem już tytułem zapowiada zajęcie się działalnością prawodawczą, a przede wszystkim jej rezultatami jako własnym, wydzielonym, przedmiotem badań. Taka koncepcja sama w sobie jest pewnym *novum*, albowiem praca nie została poświęcona chociażby sejmowi Rzeczypospolitej w określonej epoce i jego dorobkowi, co byłoby

⁴ K. Grzybowski, *Teoria reprezentacji*, s. 127–257; W. Uruszczak, *Sejm walny koronny w latach 1506–1540*, Warszawa 1981; idem, *Sejm walny w epoce Złotego Wieku [1493–1569]*, [w:] *Spółeczeństwo obywatelskie i jego reprezentacja [1493–1993]*, red. J. Bardach, współpr. W. Sudnik, Warszawa 1995, s. 48–61; idem, *Sejm w latach 1506–1540*, [w:] *Historia sejm polskiego. T. 1. Do schyłku szlacheckiej Rzeczypospolitej*, red. J. Michalski, Warszawa 1984, s. 63–113; A. Sucheni-Grabowska, *Sejm w latach 1540–1587*, [w:] *ibidem*, s. 114–216; W. Czapliński, *Sejm w latach 1587–1696*, [w:] *ibidem*, s. 217–299; S. Grodziski, *Sejm dawnej Rzeczypospolitej jako najwyższy organ ustawodawczy. Konstytucja sejmowe – pojęcie i próba systematyki*, CPH 1983, t. 35, z. 1, s. 163–175; H. Olszewski, *Sejm Rzeczypospolitej epoki oligarchii 1652–1763. Prawo, praktyka, teoria, programy*, Poznań 1966; idem, *Funkcjonowanie sejm dawnej Rzeczypospolitej*, CPH 1983, t. 35, z. 1, s. 149–162; idem, *Sejm Rzeczypospolitej Obojga Narodów*, [w:] *Spółeczeństwo obywatelskie i jego reprezentacja [1493–1993]*, red. J. Bardach, współpr. W. Sudnik, Warszawa 1995, s. 71–87; idem, *Sejm dawnej Rzeczypospolitej jako podmiot władzy i centrum kultury prawnej*, [w:] *W pięćsetlecie konstytucji Nihil Novi. Z dziejów stanowienia prawa w Polsce*, red. A. Ajnenkiel, Warszawa 2006, s. 32–41; J. Dziegielewski, *Izba poselska w systemie władzy Rzeczypospolitej w czasach Władysława IV*, Warszawa 1992, s. 13–42, 62–68; W. Kriegseisen, *Sejm Rzeczypospolitej szlacheckiej (do 1763 roku). Geneza i kryzys władzy ustawodawczej*, Warszawa 1995; I. Lewandowska-Malec, *Sejm walny koronny Rzeczypospolitej i jego dorobek ustawodawczy. 1587–1632*, Kraków 2009; R. Kołodziej, „Ostatni wolności naszej klejnot”. *Sejm Rzeczypospolitej za panowania Jana III Sobieskiego*, Poznań 2014; A. Filipczak-Kocur, *Niektóre zagadnienia procedury sejmowej za Zygmunta III*, [w:] „Sprawozdania Opolskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk” 1977–1978, Wydział 1 Nauk Historyczno-Społecznych, Seria A, nr 15, s. 34–48; B. Janiszewska-Mincer, *Dyskusja o procedurze sejmowej w latach 1596–1597*, „Sprawozdania Opolskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk” 1965, Wydz. 1 Nauki Historyczno-Społeczne, Ser. A, Nr 3, s. 10–20; J. Bardach, *Sejm dawnej Rzeczypospolitej jako najwyższy organ reprezentacyjny*, CPH 1983, t. 35, z. 1, s. 135–147; E. Opaliński, *Sejm Srebrnego Wieku 1587–1652. Między głosowaniem większościowym a liberum veto*, Warszawa 2001.

bardziej ujęciem instytucjonalnym, które jest już znane⁵, ale kieruje się w stronę przedmiotowego ujęcia dorobku prawodawczego powstałego w określonej epoce. Praca Karabowicz jest więc książką nie tyle o tworzeniu prawa, chociaż w jakimś stopniu ujęcie takie pokazane zostało w działaniu dwóch najważniejszych w tym procesie organów państwa, sejmu i króla, ile zarazem, a może przede wszystkim, jest książką o prawie, będącym rezultatem działalności prawodawczej, stanowiącym pewną całość, wchodzącym w skład określonego porządku prawnego, ale ograniczonego ściśle do okresu panowania króla Stefana Batorego (1576–1586).

Z tego powodu, jak należy uznać, Autorka nie zajęła się prawodawstwem od strony teoretycznej, czyli regułami tworzenia prawa, stosowanego we wszystkich sytuacjach, w których do tworzenia prawa w Rzeczypospolitej dochodziło. Zdecydowanie bardziej natomiast zainteresowała się przebiegiem zdarzeń związanych z działalnością prawodawczą, w wyniku których przyjmowano akty prawne, wchodzące do zasobu prawa państwowego, powstałego zarówno w sejmie, jak też tworzonego samodzielnie przez króla w nawiązaniu do zdarzeń mających miejsce podczas sejmu, np. akty o istotnej roli dla państwa, jak uniwersaty. W tym bowiem przypadku praca Karabowicz odnosi się również do prawa tworzonego przez króla w ramach jego własnych uprawnień, dotyczących spraw, którymi generalnie sejm się nie zajmował, chyba że chciał lub miałby w tych sprawach interes, względnie, co było najczęstsze, sprawę mu po prostu do regulacji przedstawiono.

Taki sposób widzenia miał bezpośrednio przełożenie na konstrukcję pracy, co było wyraźnie wynikiem przyjętych przez Autorkę założeń metodologicznych. Założenia te zadecydowały przede wszystkim o podziale pracy na dwie części, przedstawiające proces prawodawczy w czasie rządów króla Stefana z dwóch perspektyw: historycznej i prawnej, przy czym obie – mimo że mające różny charakter i oparte na odmiennych przesłankach – w tym konkretnym przypadku, chociaż ujęte w pracy oddzielnie, wyraźnie się spletały i przenikały. Łączyły się z sobą również dwa osobne, instytucjonalne niejako wątki działalności prawodawczej, które prowadziła w swojej pracy Autorka: sejmu i króla. Z punktu widzenia dorobku prawodawczego, będącego przedmiotem pracy, były one w wielu wypadkach wspólne.

⁵ I. Lewandowska-Malec, *Sejm walny koronny Rzeczypospolitej i jego dorobek ustawodawczy. 1587–1632*, Kraków 2009; H. Olszewski, *Sejm Rzeczypospolitej epoki oligarchii 1652–1763. Prawo, praktyka, teoria, programy*, Poznań 1966; R. Kołodziej, „*Ostatni wolności naszej klejnot*”. *Sejm Rzeczypospolitej za panowania Jana III Sobieskiego*, Poznań 2014.

2. Działalność prawodawcza w czasach panowania króla Stefana Batorego

Przejdźmy zatem do szczegółów związanych z konstrukcją pracy. Pierwsza z części, złożona z dziewięciu rozdziałów, związana była z chronologiczną prezentacją poszczególnych zjazdów oraz sejmów, które odbyły się za panowania króla Stefana, ale także jeszcze podczas bezkrólewia, dając systematyczne ich zestawienie oraz zarysowując ich dorobek ustawodawczy⁶. Takie ujęcie pozwalało na przeprowadzenie analizy poszczególnych sejmów, zwołanych w okresie panowania króla Stefana z perspektywy legislacyjnej, a zwłaszcza odnotowania jej efektów zarówno w zakresie formy, jak też jego treści, a nie dokonanie tego wyłącznie z punktu widzenia działalności politycznej, chociaż Autorka tych aspektów nie pomijała, albowiem kontekst polityczny, do którego nie mogła się nie odwołać, miał znaczący wpływ na działalność prawodawczą. Wywody te uzupełnione zostały przedstawieniem aktywności prawodawczej monarchy po zakończeniu sejmów.

Z punktu widzenia działalności prawodawczej, co nadawało szczególnego znaczenia w pracy Karabowicz, przypadek rządów króla Stefana był szczególny. Król był bowiem pierwszym realnym władcą elekcyjnym (nie licząc epizodycznego w gruncie rzeczy pobytu króla Henryka Walezego na tronie polskim w 1574 roku). Jego panowanie przypadło, jak wiadomo, na okres zmian, powstałych w wyniku przyjęcia nowego ustawodawstwa ustrojowego w okresie wielkiego bezkrólewia, ujętego w artykułach henrykowskich z 1573 r., które zostały uznane za obowiązujące prawo podczas sejmów koronacyjnych właśnie króla Stefana⁷. W związku z jasno określoną w artykułach pozycją prawną króla, opartą na nowych podstawach prawnych, które określały prawnie źródła jego władzy⁸, okoliczność ta rozstrzygała o charakterze władzy monarszej i możliwościach jej działania, a przede wszystkim jej usytuowaniu

⁶ Idąc tą drogą, Autorka w zasadzie stała się kontynuatorką metody, którą zastosowała swojego czasu E. Dubas-Urwanowicz, *Koronne zjazdy szlacheckie w dwóch pierwszych bezkrólewiach po śmierci Zygmunta Augusta*, Białystok 1998.

⁷ D. Makitta, *Artykuły henrykowskie (1573–1576). Geneza – Obowiązki – Stosowanie. Studium historyczno-prawne*, Warszawa 2012, s. 103–106.

⁸ *Articuli conventus Electionis Generalis Regni*, Archiwum Główne Akt Dawnych [dalej: AGAD], *Acta terrestria et castriensia Varsaviensia*, t. 87, s. 17v; (...) *libera et illaesa electio regis statibus et ordinibus regni maneat* (...) *Volumina Constitutionum*, t. 2. 1550–1609, vol. 1. 1550–1585. Do druku przygotowali S. Grodziski, I. Dwornicka i W. Uruszczak, Warszawa 2005, s. 326 (dalej: VC II, 1); D. Makitta, *Artykuły henrykowskie*, s. 121–146.

w stosunku do innych organów władzy⁹. Prawo, a nie tradycja czy wyczucie w działaniu, pokazujące, jak można czy też powinno się postępować, żeby władzę nie tylko powiększyć, ale przede wszystkim zachować, stwarzała możliwości, ale jednocześnie określała granice władzy. Taki punkt widzenia wyznaczał zupełnie nowe warunki działania zarówno w zakresie sprawowania władzy królewskiej, jak też w ogóle w sposobie funkcjonowania państwa, a w szczególności wobec prawnoustrojowych zależności między organami władzy, uczestniczącymi w procesie stanowienia prawa, dla których działania te miały szczególne znaczenie. Okoliczności, jak też warunki, w których do realizacji władzy prawodawczej w czasach rządów króla Stefana dochodziło, tworzących ich specyficzny klimat, miały istotne znaczenie w całej pracy.

Podkreślić jednak należy, że rządy króla Stefana były w tych okolicznościach nie tylko okresem sprawdzenia funkcjonowania mechanizmów władzy w oparciu o przyjęte przepisy ustrojowe, co przyniosło, jak wiadomo, różne rezultaty, ale także skuteczności podejmowanych przez niego działań. Przy analizie politycznej i ocenie jego rządów podnosi się jednak, że król, nakierowany na osiągnięcie określonych celów politycznych, i któremu nie można było odmówić sukcesów, zwłaszcza w prowadzonych przez niego wojnach, które zyskały powszechne uznanie, potrafił jednocześnie doprowadzić do poważnych kryzysów wewnętrznych¹⁰, negatywnego w skutkach dla jedności państwa podzielenia społeczeństwa, co w przyszłości odbiło się na wewnętrznym funkcjonowaniu Rzeczypospolitej¹¹. O sprawach tych również należy pamiętać, gdyż wpływały one na działalność prawodawczą i jej rezultaty.

Istotą problemu, jakim była działalność prawodawcza w Rzeczypospolitej tego okresu, co było oczywiste, a w pracy Karabowicz znalazło również właściwe odzwierciedlenie, były więc relacje między władzą monarszą a sejmem walnym. Stosowanie przepisów prawa ustrojowego w odniesieniu do praktyki prawodawczej było rozwiązaniem odnoszącym się do działań własnych króla w tym zakresie (do czego w tamtym czasie był on jeszcze szeroko uprawniony), a praktyką sejmowania, podczas której dochodziło do stanowienia prawa, uznanego normą czy zwyczajem za sprawy

⁹ D. Makitta, *Artykuły henrykowskie (1573–1576). Zakres wprowadzanych zmian w ustroju Rzeczypospolitej oraz ich ocena*, [w:] *Rok 1573. Dokonania przodków sprzed 440 lat*, red. J. Dzięgielewski, K. Koehler, D. Muszytowska, Warszawa 2014, s. 155–168

¹⁰ E. Dubas-Urwanowicz, *O nowy kształt Rzeczypospolitej. Kryzys polityczny w państwie w latach 1576–1686*, Warszawa 2013, s. 17–78.

¹¹ J. Dzięgielewski, *Sejmy elekcyjne. Elektorzy. Elekcje 1573–1674*, Pułtusk 2003, s. 170–177.

zastrzeżone dla sejmu. Takie podejście sejmu traktowane było nie tylko szeroko, ale łączyło się z ekspansywnym działaniem sejmu, starającego się w praktyce rozszerzyć swoje kompetencje prawodawcze na wszystko, co sejm uznał w danym momencie za stosowne, co znajdowało zresztą potwierdzenie w normatywnym ujęciu w postaci zastrzeżenia dla sejmu udziału w stanowieniu prawa (*utique res et negotia comitiis regni publici attinentia*)¹². Ustalenie jednak relacji między sejmem a królem w zakresie działalności prawodawczej, w wyniku czego zarówno sejm, jak i król kształtowali swoją działalność prawodawczą, nie prowadziło do dualizmu prawnego, a raczej do komplementarnego stanowienia norm, przyjmowanego w aktach prawnych różnego rzędu, co miało oparcie w porządku konstytucyjnym Rzeczypospolitej¹³.

Uwaga ta nie zmienia jednak przekonania, że określenie przebiegu procesu tworzenia prawa, a także jego rezultatów w postaci dorobku prawnego miało tak istotne znaczenie. Jak słusznie Autorka zauważyła, w tym niejako eksperymentalnym okresie, którym było panowanie króla Stefana, kiedy po raz pierwszy w pełni postępowano zgodnie z niedawno przyjętymi przepisami ustrojowymi, a jednocześnie po raz pierwszy praktycznie stosowano normy ustrojowe powstałe w okresie bezkrólewia, które stały się zasadami obowiązującymi, zaś ich naruszenie zasadniczo zabezpieczone zostało możliwością wypowiedzenia posłuszeństwa – zachodził jednak pewien wyraźny *hiatus*. Król Stefan nie unikał kontaktów z sejmem. Znał jego miejsce i rolę w systemie politycznym, chociaż podchodził do tej kwestii dość swobodnie, przede wszystkim starając się jednak przynajmniej nie pomijać sejmu. Król zdawał sobie sprawę, że jest on najwyższym organem władzy w Rzeczypospolitej i porządek ten należało respektować¹⁴.

¹² *Articuli conventus Electionis Generalis Regni*, AGAD, *Acta terrestria et castriensia Varsaviensia*, t. 87, s. 17v; VC II, 1, s. 327; D. Makitta, *Artykuły henrykowskie...*, s. 248–253; S. Grodziski, *Sejm dawnej Rzeczypospolitej jako najwyższy organ ustawodawczy. Konstytucje sejmowe – pojęcie i próba systematyki*, CPH 1983, t. 35, z. 1, s. 163.

¹³ S. Salmonowicz, S. Grodziski, *Uwagi o królewskim ustawodawstwie*, [w:] *Parlamentaryzm i prawodawstwo przez wieki. Prace dedykowane Prof. Stanisławowi Płazie w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. J. Malec, W. Uruszczak, Kraków 1999, s. 149–160; W. Kaczorowski, *Udział króla w stanowieniu prawa na sejmach Rzeczypospolitej od końca XV w. do pierwszej połowy XVII w. (W 500. rocznicę uchwalenia konstytucji Nihil novi)*, [w:] *Historia prawa w służbie sprawiedliwości. Materiały z I Opolskiego Colloquium Prawno-Historycznego*, red. P. Sadowski, A. Szymański, Opole 2006, s. 13–28; A. Karabowicz, *Prawodawstwo sejmowe i królewskie za panowania Stefana Batorego (1576–1586)*, Warszawa 2022, s. 39 n.

¹⁴ A. Karabowicz, *Działalność prawodawcza...*, s. 39 n; E. Dubas-Urwanowicz, *O nowy kształt...*, s. 30–77.

W świetle jednak nie utrwalonej jeszcze praktyki, współpraca króla z sejmem nie do końca była we wszystkich przypadkach zgodna z literą prawa. Artykuły henrykowskie, a chodziło tutaj głównie o podział przedmiotowy, jak też zakres kompetencji, stwarzały bowiem możliwości pewnej swobodnej interpretacji w zakresie zarówno zwoływania sejmu, kształtowania treści obrad, jak też uzyskiwanych efektów. Znajdowało to odbicie w praktyce kontaktów króla z sejmem¹⁵. Trudno powiedzieć, czy król Stefan poza tym, że zdawał sobie sprawę, iż sejmu nie można pominąć, wgłębiał się specjalnie w niuansy jego funkcjonowania, zastanawiał się nad jego rolą w życiu politycznym, a tym bardziej – mimo zdawania sobie sprawy z tego, że sejm jest niezbędny, a sam jest jego częścią, w chwili kiedy sejm został zwołany – czy był świadomy jego mocy jako najwyższego organu suwerennej władzy Rzeczypospolitej? Na te pytania nie znajdujemy w pracy Autorki pełnych czy też wyraźnych odpowiedzi, a wydają się one ważne z punktu widzenia charakteru działalności prawodawczej, która miała miejsce w czasach jego panowania i związana była z wzajemnymi relacjami króla z sejmem.

Z praktyki natomiast wynikałoby, jak należałoby przyjąć, że król traktował sejm bardziej użytkowo, czysto pragmatycznie. Sprzyjało temu myślenie króla przede wszystkim w kategoriach skuteczności w realizacji swoich celów politycznych, dla których gotów był pójść na ustępstwa, kompromisy, ale jednocześnie, po swojemu na skróty¹⁶. Mimo że król zapewne miał świadomość, iż w chwili, gdy sejm został zwołany i rozpoczął obrady, był on tylko jego częścią, to wiele z działań króla wobec sejmu czy też w sejmie wskazywałoby, że król postrzegał sejm bardziej jako organ odrębny od niego, z którym – ale być może przede wszystkim wobec którego – należało prowadzić odpowiednią politykę. Sposób organizowania sejmu za króla Stefana wskazywałby, że król działał zgodnie z pewnym planem, ale jednocześnie traktował sejm jako organ powoływany *ad hoc*, głównie w celu pozyskania środków na prowadzenie własnej polityki, mimo że wiedział, iż zwoływanie sejmu gwarantowane było, zgodnie z prawem, określonymi terminami, których jednak przestrzegał jedynie, jak należy sądzić, ze względu na konieczność załatwienia swoich interesów¹⁷.

¹⁵ A. Karabowicz, op. cit., s. 39 n; E. Dubas-Urwanowicz, *Król i szlachta na sejmach batoriańskich. Konflikty i kompromisy*, [w:] *Między monarchią a demokracją. Studia z dziejów Polski XV–XVIII wieku*, red. A. Sucheni-Grabowska, M. Żaryn, Warszawa 1994, s. 143–169.

¹⁶ A. Karabowicz, op.cit., s. 39 n.

¹⁷ Wynikało to z artykułów henrykowskich, które król znał i uznawał. Zob. D. Makitła, op.cit., s. 414–417.

W tym duchu też król pojmował jeden z ważniejszych rodzajów działalności, jaką sejm był zobowiązany się zajmować, czyli stanowieniem prawa. Postrzeganie sejmu przez króla w taki, a nie w inny sposób, jako organu, którego nie można było, zwłaszcza w prowadzeniu działalności prawodawczej pominać, miało swoje prawnohistoryczne i ustrojowe konsekwencje. Przede wszystkim przekonanie, że dla dobra swoich interesów należało z sejmem współpracować, odbijało się, ze względu na pozycję króla w sejmie, na zasadach jego organizacji, sposobie działania, a głównie w wykonywaniu zadań stojących przed Sejmem, zwłaszcza prawodawczych. Ich realizacja uwarunkowana była okolicznościami faktycznymi, co miało swój istotny wpływ na przebieg obrad, jak też jego funkcjonowanie jako organu prawodawczego. Autorka nie postrzegała w tym działaniu braku ustabilizowanych reguł współpracy króla z sejmem, czego wyrazem było takie, a nie inne prawodawstwo sejmowe, co utrudniało możliwość wyprowadzenia w tym zakresie odpowiednich uogólnień. Powstaje pytanie, czy słusznie? Prowadzenie działalności prawodawczej było bowiem w gruncie rzeczy działalnością podstawową, zasadniczym *clou* polityki prowadzonej w Rzeczypospolitej w tym okresie, co wyznaczało zasady działania w przyszłości.

Zajmując się działalnością prawodawczą w czasach króla Stefana, Karabowicz, spostrzegała, a jednocześnie jakby zbyt nieśmiało eksponowała okoliczność, że inaczej, jak przez stanowienie prawa, czy w ogóle działalność w zakresie prawa, nie można było rządzić w Rzeczypospolitej. Stanowienie prawa było podstawą działalności państwa, gdyż ówczesna Rzeczpospolita, oparta na normach konstytucyjnych, inaczej niż przez prawo i w oparciu o prawo, nie mogła już funkcjonować. A pamiętajmy, że król również pozostawał prawodawcą. Ograniczona wprawdzie została, gdyż określona w ustroju prawnie, pozycja króla jako *rex solus*, ale jak sama Autorka pokazała, król sporo jednak nadal działał na polu ustawodawstwa. Wprawdzie w przeciwieństwie do ustawodawstwa sejmowego nie było ono tak ważne, ale nawet jeśli miało charakter w znacznym stopniu administracyjny, dla ich odbiorców miało istotne znaczenie, i rangi jego nie powinno się pomniejszać.

3. Dorobek prawny z okresu rządów króla Stefana Batorego

Druga natomiast część pracy Karabowicz oparta została na kompetencji prawnym. Autorka nie zajmowała się w tym przypadku systematyką prawa, chociaż w jakimś stopniu odniosła się do klasyfikacji aktów prawnych, jak też ich hierarchii w ramach

rodzajów powstającego prawa. Nie tworzyła również systematyki, rozumianej jako teoretyczne ujęcie systemu prawa, mimo że taka koncepcja mogłaby mieć w kwestii działalności prawodawczej pewne znaczenie, pokazując istnienie określonego porządku prawodawczego. Pewne rozważania w tym zakresie, na dość dużym stopniu ogólności, Autorka przedstawiła jednak we wprowadzeniu, mającym zarysować prawną tematykę pracy¹⁸.

O wiele bardziej istotne znaczenie, jak należy przyjąć, miało dla Autorki ukazanie roli aktów prawnych, będących rezultatem działalności prawodawczej stanowiącej składnik prowadzonej polityki, a zwłaszcza ich uporządkowanie, a nawet usystematyzowanie, przy czym, jeśli już tego dokonywała, to nie tyle pod względem formalnym, ale bardziej merytorycznym. Przedmiotem pracy stało się więc określenie rodzaju i charakteru powstających aktów prawnych, regulujących określone sfery działania i będących narzędziem w procesie rządzenia królestwem. Istotne było również określenie, czy akty prawne powstałe w zakresie prawodawstwa sejmowego bądź królewskiego mieściły się w obowiązującym porządku prawnym, czy też wyznaczały jego nowe granice?

W przypadku koncepcji mającej na celu merytoryczne omówienie ustawodawstwa zarówno sejmowego, jak też królewskiego w okresie panowania króla Stefana, będącego zasobem normatywnym, regulującym problemy wiążące się z panowaniem czy też mającym miejsce podczas jego przebiegu – takie rozwiązanie należy uznać za racjonalne. W pracy bowiem został położony zdecydowanie większy nacisk na omówienie i analizę prawa, stanowiącego porządek prawny, aniżeli na technikę legislacyjną, stosowaną w procesie tworzenia prawa. Gdyby Autorka zajęła się tym problemem od tej strony, mielibyśmy do czynienia bardziej z problemem technicznym, będącym przedmiotem refleksji, od czego zresztą Autorka całkowicie nie odbiegła. Pokazanie bowiem tego problemu było niezbędne dla określenia, w jaki sposób prawo było tworzone oraz jakie kwestie, czy też okoliczności miały wpływ na przebieg procedury legislacyjnej, co znajdowało swoje odzwierciedlenie w treści przyjmowanego prawa.

W działalności prawodawczej w okresie rządów króla Stefana mamy w zasadzie do czynienia, jak przyjęła Autorka, z podziałem prawa odpowiadającego materiom problemowym, którymi zajmował się sejm Rzeczypospolitej. Był to podział rzeczowy, zgodny z przedmiotowym określeniem spraw wchodzących w zakres zainteresowania

¹⁸ A. Karabowicz, op. cit., s. 17–36.

władzy w czasie panowania króla Stefana, kojarzonego z pozycji historii politycznej z królewską polityką, w której ważnym elementem były prowadzone przez króla wojny. Tymczasem panowanie króla Stefana i prowadzona w czasie jego rządów działalność prawodawcza pokazywały, że przedmiotem zainteresowania władzy, jak też sejmu było znacznie więcej spraw, wynikających z normalnych potrzeb rządu, które znalazły swoje odzwierciedlenie w regulacjach prawnych. W ten sposób ustawodawstwo, a zwłaszcza poznanie jego przedmiotowego charakteru, odkrywało wielostronny i zróżnicowany obraz rządów króla Stefana, stając się tym samym źródłem wiedzy o epoce.

Nie ulega wątpliwości, że Autorka nie przedstawiła rzeczowego podziału prawa, które powstało w czasach rządów króla Stefana w sposób przypadkowy. Mamy więc ustawodawstwo dotyczące króla (1 art), wyznań i oświaty (2 pkt), urzędów centralnych i lokalnych (3 pkt), spraw skarbowych (4 pkt), wymiaru sprawiedliwości (5 pkt), prowadzenia wojny (6 pkt), prowincji i terytoriów lennych Rzeczypospolitej (7 pkt), wsi i miast (8 pkt)¹⁹. Nie jest to z pewnością podział aktów prawnych, będących rezultatem działalności prawodawczej, który byłby w pełni wyczerpujący, a tym bardziej zgodny z ówczesnie obowiązującymi zasadami ustrojowymi, chociaż w wielu punktach był on zdecydowanie do nich podobny. Można byłoby ponadto dyskutować czy zabieg, którego dokonała Autorka, poza pokazaniem rodzajów aktów prawnych, odnoszących się wyraźnie do określonych sfer istnienia i działania Rzeczypospolitej, jak również dokonanie ich zestawienia, byłby zabiegiem odpowiednim, a zwłaszcza wyczerpująco przeprowadzonym, wnoszącym jednocześnie coś więcej do wiedzy, którą już mamy o tym porządku? Równie dobrze powstały dorobek prawodawczy można byłoby przecież odtworzyć na podstawie zbiorów aktów prawnych, zaś dokonanie przez Autorkę podziałów ustawodawstwa byłoby jedynie działaniem przykładowym, pozostawiającym część ustawodawstwa mniej ważnego czy też bardziej szczegółowego poza sferą rozważań? Nie do końca jednak taki punkt widzenia byłby prawdziwy, albowiem praca wnosi jednak znacznie szersze ujęcie i rozumienie powstającego wówczas prawa.

Powstaje kolejne pytanie, czy zestawienie poszczególnych aktów, pogrupowanych w odpowiednie części, było zestawieniem przepisów, co w niektórych zbiorach praw się zdarzało i było charakterystyczne, przykładowo, w dziele Jakuba

¹⁹ A. Karabowicz, op.cit., s. 299 n.

Przyłuskiego, *Leges seu statuta ac privilegia Regni Poloniae omnia* (1551)²⁰, o czym wiedzieli ówcześni statyści polityczni, co miało wpływ na ukształtowanie artykułów henrykowskich (1573)?²¹ Można bowiem dojść do wniosku, że podział dokonany przez Autorkę był w jakimś stopniu odzwierciedleniem porządku istniejącego w ułożeniu i treści artykułów henrykowskich. Ta konstatacja może być zaskakująca, albowiem nie znajdujemy w tej sprawie wyraźnych odniesień w jej książce, chociaż do artykułów henrykowskich odwoływała się często, gdyż były one istotną podstawą prawnoustrojową funkcjonowania Rzeczypospolitej, czego Karabowicz nie mogła w pracy tego rodzaju nie dostrzec.

W tym kontekście powstaje inne pytanie, czy podział aktów prawnych, na co Autorka sama się powołuje, był istotnie odzwierciedleniem koncepcji podziału dokonanym według porządku zawartego w zbiorze Jana Januszowskiego, *Statuta, prawa y constitucye koronne łacińskie i polskie* (1600), powstałego jednak już w okresie, gdy artykuły henrykowskie zostały nie tylko przyjęte do zasobu prawa obowiązującego, ale funkcjonowały w świadomości społecznej?²² Należy bowiem pamiętać, że propozycje podziału prawa, według koncepcji Januszowskiego, a więc powstałe w późniejszym zdecydowanie okresie, nawet jeśli Autorce pasowały, pochodziły jednak z okresu będącego pod wpływem wcześniejszych propozycji Przyłuskiego i można byłoby je określić jako ujęcie jedynie porządkowe i pomocnicze.

Tymczasem panowanie króla Stefana, co należałoby zauważyć, było zdecydowanie bliższe momentowi przyjęcia artykułów henrykowskich, mających swojego własnego ducha praw, by użyć tego monteskiuszowskiego określenia, którego istoty nie należy lekceważyć²³. Natomiast zbiór Januszowskiego wydany został w 1600 roku, a więc w okresie, gdy od panowania króla Stefana upłynęło już kilka lat, podczas rządów króla Zygmunta III, za którego stosunki nie tylko polityczne, ale również prawne, były przecież już zupełnie inne. Można więc przyjąć, że wyczuwając kwestie ważności poszczególnych postanowień artykułów odnoszących się do konstrukcji prawnoustrojowej i charakteru

²⁰ K. Grzybowski, *Systematyka prawa*, s. 191, 203.

²¹ D. Makitła, *O doktrynalnych źródłach konstytucjonalizmu w XVI-wiecznej Polsce*, [w:] *Retoryka, polityka, religia w Pierwszej Rzeczypospolitej. Wybrane zagadnienia*, red. Ł. Cybulski, K. Koehler, Warszawa 2019, s. 39–40.

²² D. Makitła, op. cit., s. 39–51.

²³ J.P. Higgins, *The Spirit of Laws in the Polish-Lithuanian Commonwealth, 1573–1791: Continuity, Change, and Conservative Jurisprudence* (niepublikowana jeszcze praca doktorska).

Rzeczypospolitej jako państwa, rozwiązanie dotyczące rzeczowego podziału aktów prawnych zgodnie z porządkiem istniejącym w artykułach znalazło jednak odbicie w koncepcji jej pracy.

4. Ocena działalności prawodawczej prowadzonej podczas panowania króla Stefana Batorego

Mając tak zarysowany problem, należy się zastanowić, co wnosi, albo co mogła wnieść do naszej wiedzy o działalności prawodawczej w czasach XVI w. w Rzeczypospolitej książka Anny Karabowicz? Przede wszystkim dowiadujemy się z niej, jakie ustawodawstwo powstało w czasach panowania króla Stefana Wielkiego w latach 1576–1586, kiedy w trakcie Wielkiego Bezkrólewia (1572–1576) doszło do określenia prawnie ustroju Rzeczypospolitej. Nie chodzi bowiem tutaj tylko o przegląd tego ustawodawstwa, którego możemy przecież dokonać przynajmniej w jakiejś części, o czym zostało już wspomniane, na podstawie zbiorów praw²⁴.

Przede wszystkim jednak otrzymujemy omówienie, i to w postaci analizy, całości dostępnego, a istotnego z punktu widzenia założeń pracy dorobku normatywnego, który wówczas powstał, poznając jednocześnie uwarunkowania, związane z jego powstaniem, dotyczące także podmiotów prawodawczych. Wypada ponadto podkreślić, że rzecz idzie przy tym nie tylko i wyłącznie o rodzaj aktów prawnych, co zostało przez Autorkę podkreślone, powstających w trakcie działalności prawodawczej. Ta bowiem zawsze polega na wykonywaniu pewnej funkcji państwowej, ale zarazem jest instrumentem, którym władza się posługuje, zaś powstające prawo stanowi z reguły odzwierciedlenie problemów, istniejących w państwie, których rozwiązanie miało następować właśnie w drodze tworzenia prawa.

W takiej sytuacji pokazanie działalności prawodawczej, a w szczególności tego wszystkiego, czemu ona służyła oraz w jaki sposób, a zwłaszcza w jakich okolicznościach i warunkach, nie mówiąc już o jej treści, jak była ona w Rzeczypospolitej realizowana, staje się sposobem na poznanie rzeczywistości. W takim ujęciu wiedza o działalności

²⁴ *Volumina legum*, wyd. J. Ohryzko, t. 1–8, Petersburg 1859; *Volumina Constitutionum*, t. 2. 1550–1609, vol. 1. 1550–1585, do druku przygotowali S. Grodziski, I. Dwornicka i W. Uruszczak, Warszawa 2005.

prawodawczej pokazuje, że jej znaczenie przerastało w Rzeczypospolitej w okresie rządów króla Stefana jej funkcjonalną rolę, która z reguły była jej przypisywana, co widoczne było w badaniach nad dziejami Rzeczypospolitej.

W badaniach nad działalnością prawodawczą, co książka Karabowicz dobrze pokazuje, idzie jednak również nie tylko o działania czysto legislacyjne, mechanizm czy technikę tworzenia prawa, chociaż problemy te, a także sposób i warunki, w jakich było ono tworzone, miały również istotne znaczenie. Kwestie te były ważne o tyle, że ich odtworzenie pokazuje z reguły, z jakim państwem mamy do czynienia, a także ujawniają nam, jakie obowiązywały w nim, w konkretnym momencie ich wystąpienia, stosunki polityczne i prawne. Jest to istotne zwłaszcza wówczas, jeśli uświadomimy sobie, że w tym określonym przypadku, w którym dochodziło do tworzenia prawa, mamy do czynienia z całością działalności prawodawczej, podejmowanej w wyrażnie określonym czasie, wyznaczonym okresem panowania monarchy, a ponadto stanowiącym pewną zamkniętą, nacechowaną mimo wszystko jego osobowością całość.

Kwestii tej nie można całkowicie pomijać. W strukturach bowiem władzy, a także procedur istniejących w procesie tworzenia prawa (nawet jeśli zarzucić można byłoby im brak istnienia formalnego regulaminu postępowania organu uprawnionego do tworzenia prawa²⁵), osoba władcy i jego osobowość miała w tamtym okresie jednak istotne znaczenie w kształtowaniu prawa, w wyznaczaniu w pewnym stopniu pola i zakresu merytorycznego przyjmowanego prawa, nadawaniu mu określonego kształtu, sposobu jego procedowania, oraz ukazania wpływu na jego przeprowadzenie. To jeden z wniosków płynących z pracy Karabowicz.

W takich warunkach kwestia prowadzenia działalności prawodawczej, tworzenia prawa, jak też jego stosowania, nabierała szczególnego znaczenia zwłaszcza w takim układzie ustrojowym, jaki istniał w Rzeczypospolitej. Miało ono charakter konstytucyjny, albowiem oparte było na aktach prawnych, mających określoną pozycję w porządku prawnym, co Autorka jednoznacznie stwierdza, że przeprowadzane było

²⁵ J. Dzięgielewski, *Kryzys staropolskiego parlamentaryzmu a regulacje proceduralne* [w:] *Studia historyczno-prawne. Prace dedykowane Profesorowi Janowi Seredyce w siedemdziesiątą piątą rocznicę urodzin i w czterdziestopięciolecie pracy naukowej*, red. J. Dorobisz, W. Kaczorowski, Opole 2004, s. 73–78.

według określonych reguł. Właściwy porządek prawny stanowił zasadniczą podstawę do podejmowanych działań politycznych, stanowiąc niezbędny instrument władzy oraz osiągania celów politycznych. Był to więc okres, w którym miała miejsce nie tyle instrumentalizacja prawa, którym posługiwano się bezwzględnie dla osiągania celów politycznych, co nieraz następowało w stosunkach władzy, ale przede wszystkim dochodziło do posługiwania się prawem w ramach określonych reguł postępowania, które przyjęte zostały w porządku ustrojowym, a ten był już właściwy dla państwa konstytucyjnego.

Okres panowania króla Stefana i prowadzonej w czasie jego rządów działalności prawodawczej, a nie tylko ustawodawczej, o czym należy pamiętać, gdyż jest to pojęcie określające węższy zakres działania, można potraktować jako okres utrwalenia się systemu organów tworzących prawo, w którym istniały zależności między poszczególnymi jego organami, wynikające z posiadanych przez nie kompetencji. Można przyjąć, że system ten był już w pełni prawnie ustalony, chociaż na tle jego funkcjonowania dochodziło do pewnych odstępstw, wynikających z interpretacji przepisów, co prowadziło do rozwiązań nie do końca jasnych czy też wątpliwych, jak chociażby znany przypadek odwoływania się króla Stefana do sejmików obok, czy zamiast do sejmu²⁶.

Takie kwestie pojawiają się bowiem z reguły w okresach utrwalania się porządku prawnego, jak też kształtowania się odpowiedniej, czy też właściwej praktyki ich stosowania, co z reguły odbija się na jakości i praworządności działania²⁷. Tak więc na tle problemu działalności prawodawczej ujawnił się problem sposobu funkcjonowania Rzeczypospolitej jako państwa konstytucyjnego. Pozycja organów uczestniczących w procesie tworzenia prawa wynikała z zasad prawnych, określających ich miejsce w systemie politycznym, określonym normami prawa²⁸, a tworzenie prawa odbywało się na podstawie tych samych zasad. Pod tym względem Rzeczypospolita wyróżniała się w sposób szczególny, a jedynie stosunki panujące w Anglii mogły być podobne.

²⁶ E. Dubas-Urwanowicz, op.cit., s. 31–39.

²⁷ D. Makitta, *Rzeczypospolita praworządna. Z zasad funkcjonowania prawa konstytucyjnego dawnej Polski w XVI–XVII w.*, [w:] *Między Barokiem a Oświeceniem. Prawo i bezprawie*, red. S. Achremczyk, J. Kietbik, Olsztyn 2018, s. 7–22.

²⁸ D. Makitta, *Artykuły henrykowskie (1573–1576). Zakres wprowadzanych*, s. 155–168.

5. Podsumowanie

Mimo starcia i sporów, które mogły występować w trakcie wykonywania swoich uprawnień, których dzieje Rzeczypospolitej w tym okresie dostarczyły niemało przykładów, widać było jednak wyraźnie funkcjonowanie pewnego prawnie określonego systemu. Kierowano się w nim normą i podziałami wynikającymi z prawa, w którym proces jego tworzenia był ściśle określony. Wprawdzie można byłoby przyjąć, że cały czas proces ten podlegał ciągle jeszcze pewnego rodzaju ewolucji, gdyż w jego trakcie próbowano różnych rozwiązań, niemniej, jak książka Karabowicz wykazuje, toczył się on według pewnych ustalonych reguł, określonych prawem ustrojowym.

Tym samym można przyjąć, że takie podejście stwarzało powód do bardziej ogólnych refleksji nad prawem, jego tworzeniem, ale zarazem w ogóle nad porządkiem prawnym Rzeczypospolitej. Zdecydowanie bardziej jednak istotne było, co praca Karabowicz wyraźnie pokazuje, że problem braku prac dotyczących działalności prawodawczej, a więc z zakresu tworzenia prawa, odbija się na wiedzy dotyczącej istnienia i działania państwa. Tymczasem ze względu na potrzeby związane z poznaniem zasad funkcjonowania państwa, działalność prawodawcza powinna być uznawana za problem istotny. Państwo bez prawa – jak wiadomo – nie jest w stanie funkcjonować, zaś właściwa w tej kwestii refleksja, dotycząca jego powstawania, powinna uzasadniać potrzebę zajmowania się tymi sprawami.

Bibliografia

Archiwalia i źródła drukowane

Articuli conventus Electionis Generalis Regni, Archiwum Główne Akt Dawnych, *Acta terrestria et castriensia Varsaviensia*, t. 87.

Volumina Constitutionum, t. 2. 1550–1609, vol. 1. 1550–1585. Do druku przygotowali Stanisław Grodziski, Irena Dwornicka i Wacław Uruszczak, Warszawa 2005.

Volumina legum, wyd. Jozofat Ohryzko, t. 2, Petersburg 1859.

Opracowania

Baranowska-Kreń Jolanta, *O Zbiorze Praw i postulatach reformy prawa Antoniego Trębickiego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1977, t. 29.

- Bardach Juliusz, *Sejm dawnej Rzeczypospolitej jako najwyższy organ reprezentacyjny*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1983, t. 35, z. 1.
- Czapliński Władysław, *Sejm w latach 1587–1696*, [w:] *Historia sejmu polskiego*, t. 1: *Do schyłku szlacheckiej Rzeczypospolitej*, red. Jerzy Michalski, Warszawa 1984.
- Dubas-Urwanowicz Ewa, *Król i szlachta na sejmach batoriańskich. Konflikty i kompromisy*, [w:] *Między monarchią a demokracją. Studia z dziejów Polski XV–XVIII wieku*, red. Anna Sucheni-Grabowska, Maria Żaryn, Warszawa 1994.
- Dubas-Urwanowicz Ewa, *Koronne zjazdy szlacheckie w dwóch pierwszych bezkrólewicach po śmierci Zygmunta Augusta*, Białystok 1998.
- Dubas-Urwanowicz Ewa, *O nowy kształt Rzeczypospolitej. Kryzys polityczny w państwie w latach 1576–1686*, Warszawa 2013.
- Dzięgielewski Jan, *Izba poselska w systemie władzy Rzeczypospolitej w czasach Władysława IV*, Warszawa 1992.
- Dzięgielewski Jan, *Kryzys staropolskiego parlamentaryzmu a regulacje proceduralne*, [w:] *Studia historyczno-prawne. Prace dedykowane Profesorowi Janowi Seredyce w siedemdziesiątą piątą rocznicę urodzin i w czterdziestopięciolecie pracy naukowej*, red. Janusz Dorobisz, Włodzimierz Kaczorowski, Opole 2004.
- Dzięgielewski Jan, *Sejmy elekcyjne. Elektorzy. Elekcje 1573–1674*, Pułtusk 2003.
- Filipczak-Kocur Anna, *Niektóre zagadnienia procedury sejmowej za Zygmunta III*, „Sprawozdania Opolskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk” 1977–1978, Wydział 1 Nauk Historyczno-Społecznych, Seria A, nr 15.
- Grajewski Henryk, *Prawo zwyczajowe w ‘Leges seu statuta ac privilegia Regni poloniae omnia’ Jakuba Przyłuskiego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1967, seria I: *Nauki Humanistyczno-Społeczne*, z. 52.
- Grodziski Stanisław, *Sejm dawnej Rzeczypospolitej jako najwyższy organ ustawodawczy. Konstytucje sejmowe – pojęcie i próba systematyki*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1983, t. 35, z. 1.
- Grzybowski Konstanty, *Systematyka prawa w Polsce Odrodzenia, jej rola i podłoże klasowe*, *Odrodzenie w Polsce*, t. 2, cz. 2: *Historia nauki*, Warszawa 1956.
- Grzybowski Konstanty, *Teoria reprezentacji w Polsce epoki Odrodzenia*, Warszawa 1959.
- Higgins J. Patrick, *The Spirit of Laws in the Polish-Lithuanian Commonwealth, 1573–1791: Continuity, Change, and Conservative Jurisprudence* (niepublikowana praca doktorska).
- Janiszewska-Mincer Barbara, *Dyskusja o procedurze sejmowej w latach 1596–1597*, „Sprawozdania Opolskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk” 1965, Wydział 1 Nauki Historyczno-Społeczne, Serial A, nr 3.
- Kaczorowski Włodzimierz, *Udział króla w stanowieniu prawa na sejmach Rzeczypospolitej od końca XV w. do pierwszej połowy XVII w. (W 500. rocznicę uchwalenia konstytucji Nihil novi)*, [w:] *Historia prawa w służbie sprawiedliwości. Materiały z I Opolskiego Colloquium Prawno-Historycznego*, red. Piotr Sadowski, Andrzej Szymański, Opole 2006.

- Karabowicz Anna, *Prawodawstwo sejmowe i królewskie za panowania Stefana Batorego (1576–1586)*, Warszawa 2022.
- Kołodziej Robert, „*Ostatni wolności naszej klejnot*”. *Sejm Rzeczypospolitej za panowania Jana III Sobieskiego*, Poznań 2014.
- Kriegseisen Wojciech, *Sejm Rzeczypospolitej szlacheckiej (do 1763 roku). Geneza i kryzys władzy ustawodawczej*, Warszawa 1995.
- Lewandowska-Malec Izabela, *Sejm walny koronny Rzeczypospolitej i jego dorobek ustawodawczy. 1587–1632*, Kraków 2009.
- Makiła Dariusz, *Artykuły henrykowskie (1573–1576). Geneza – obowiązywanie – stosowanie. Studium historyczno-prawne*, Warszawa 2012.
- Makiła Dariusz, *Artykuły henrykowskie (1573–1576). Zakres wprowadzanych zmian w ustroju Rzeczypospolitej oraz ich ocena*, [w:] *Rok 1573. Dokonania przodków sprzed 440 lat*, red. Jan Dzięgielewski, Krzysztof Koehler, Dorota Muszytowska, Warszawa 2014.
- Makiła Dariusz, *O doktrynalnych źródłach konstytucjonalizmu w XVI-wiecznej Polsce*, [w:] *Retoryka, polityka, religia w Pierwszej Rzeczypospolitej. Wybrane zagadnienia*, red. Łukasz Cybulski, Krzysztof Koehler, Warszawa 2019.
- Makiła Dariusz, *Przepisy kompetencyjne w Leges seu Statuta ac Privilegia Regni Polonia Jakuba Przyłuskiego (1551)*, [w:] *Człowiek – Prawo – Państwo. Księga Jubileuszowa dedykowana Stanisławowi Leszkowi Stadniczeńko*, Warszawa 2017.
- Makiła Dariusz, *Rzeczpospolita praworządna. Z zasad funkcjonowania prawa konstytucyjnego dawnej Polski w XVI–XVII w.*, [w:] *Między Barokiem a Oświeceniem. Prawo i bezprawie*, red. Stanisław Achremczyk, Jerzy Kiełbik, Olsztyn 2018.
- Malinowska Irena, *Mikołaj Zalasowski. Polski prawnik XVII stulecia na tle ówczesnej nauki prawa*, Kraków 1960.
- Nadolski Bronisław, *Naprawa Rzeczypospolitej Jakuba Przyłuskiego z 1553 r.*, [w:] *Andrzej Frycz Modrzewski i problemy kultury polskiego Odrodzenia*, red. Tadeusz Bieńkowski, Wrocław 1974.
- Olszewski Henryk, *Funkcjonowanie sejmu dawnej Rzeczypospolitej*, „*Czasopismo Prawno-Historyczne*” 1983, t. 35, z. 1.
- Olszewski Henryk, *Sejm dawnej Rzeczypospolitej jako podmiot władzy i centrum kultury prawnej*, [w:] *W pięćsetlecie konstytucji Nihil Novi. Z dziejów stanowienia prawa w Polsce*, red. A. Ajnenkiel, Warszawa 2006.
- Olszewski Henryk, *Sejm Rzeczypospolitej epoki oligarchii 1652–1763. Prawo, praktyka, teoria, programy*, Poznań 1966.
- Olszewski Henryk, *Sejm Rzeczypospolitej Obojga Narodów*, [w:] *Spółeczeństwo obywatelskie i jego reprezentacja [1493–1993]*, red. Juliusz Bardach, współpr. Wanda Sudnik, Warszawa 1995.
- Opaliński Edward, *Sejm Srebrnego Wieku 1587–1652. Między głosowaniem większościowym a liberum veto*, Warszawa 2001.

- Salmonowicz Stanisław, Grodziski Stefan, *Uwagi o królewskim ustawodawstwie*, [w:] *Parlamentaryzm i prawodawstwo przez wieki. Prace dedykowane Prof. Stanisławowi Płazie w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. Jerzy Malec, Wacław Uruszczak, Kraków 1999.
- Sucheni-Grabowska Anna, *Sejm w latach 1540–1587*, [w:] *Historia sejmu polskiego*, t. 1: *Do schyłku szlacheckiej Rzeczypospolitej*, red. Jerzy Michalski, Warszawa 1984.
- Taubenschlag Rafał, *Jakób Przyłuski. Polski romanista XVI w.*, Kraków 1918.
- Ulanowski Bolesław, *Jakub Przyłuski i jego statut*, „Reformacja w Polsce” 1922, t. 2.
- Uruszczak Wacław, *Statut Jana Łaskiego z 1506 roku. 500 lat tradycji państwa prawa w Polsce*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2007, t. 59, z. 2.
- Uruszczak Wacław, *Communi incliti Poloniae Regni privilegium constitutionum et indultum. O tytule i mocy prawnej Statutu Jana Łaskiego z 1506 r.*, [w:] *Prace poświęcone pamięci Adama Uruszczaka*, red. Jan Halberda, Michał Hosowicz, Anna Karabowicz, Kraków 2006.
- Uruszczak Wacław, *Korektura praw z 1532 roku*, t. 1–2, Kraków 1990–1991.
- Uruszczak Wacław, *Próba kodyfikacji prawa polskiego w pierwszej połowie XVI wieku. Korektura praw z 1532 r.*, Warszawa 1979.
- Uruszczak Wacław, *Sejm w latach 1506–1540*, [w:] *Historia sejmu polskiego*, t. 1: *Do schyłku szlacheckiej Rzeczypospolitej*, red. Jerzy Michalski, Warszawa 1984.
- Uruszczak Wacław, *Sejm walny koronny w latach 1506–1540*, Warszawa 1981.
- Uruszczak Wacław, *Sejm walny w epoce Złotego Wieku [1493–1569]*, [w:] *Społeczeństwo obywatelskie i jego reprezentacja [1493–1993]*, red. Juliusz Bardach, współpr. Wanda Sudnik, Warszawa 1995.
- Uruszczak Wacław, *Statut Jana Łaskiego z 1506 roku. 500 lat tradycji państwa prawa w Polsce*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2007, t. 59.
- Zdrójkowski Zbigniew, *Korektura pruska-jej powstanie, dzieje oraz jej rola w historii polskiej jurysdykcji i myśli prawniczej (1598–1830)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1961, t. 13, z. 2.

► STRESZCZENIE

**O prawodawstwie w dawnej Rzeczypospolitej jako przedmiocie badań.
W związku z książką Anny Karabowicz *Prawodawstwo sejmowe i królewskie za panowania Stefana Batorego (1576–1586)*, Warszawa 2022**

W niniejszym artykule recenzyjnym omówiona została książka Anny Karabowicz poświęcona prawodawstwu sejmowemu i królewskiemu za panowania króla Stefana Batorego (1576–1586). Działalność prawodawcza w Rzeczypospolitej jako przedmiot badań jest zupełnie nietknięta. Tymczasem tworzenie prawa i kształtowanie porządku prawnego państwa było ważną sferą działalności o zasadniczym dla jej istnienia znaczeniu, zwłaszcza w Rzeczypospolitej, będącej konstrukcją prawną, której funkcjonowanie było

oparte na prawie. Autorka przedstawia procesy prawodawcze, które miały miejsce w czasie trudnego, nie wolnego od konfliktów, ale realizowanego jednak zgodnie z porządkiem konstytucyjnym, panowania króla Stefana Batorego, z dwóch perspektyw.

W pierwszym ujęciu działalność prawodawcza pokazana została od strony podmiotowej, czyli udziału w nich głównych organów uprawnionych do tworzenia prawa. Dotyczyło to przede wszystkim sejmu, ale również króla, włączonego w te działania jako składnik sejmu, ale jednocześnie odgrywającego samodzielną rolę w określonym zakresie w procesach prawodawczych. Działalność prawodawcza następowała w takiej sytuacji w różnych układach prawnoustrojowych i uzależniona była od aktualnych potrzeb politycznych. W drugim ujęciu przedstawiony został zarówno dorobek prawodawczy sejmu, będącego najwyższym organem suwerennej władzy, uprawnionym do stanowienia prawa, jak też dorobek prawodawstwa królewskiego, które w prawnie ustalonym zakresie było przez niego realizowane. Autorka przeanalizowała akty prawne, które powstały w okresie panowania króla Stefana, starając się określić podział przedmiotowy powstałego wówczas prawodawstwa pod względem rodzajowym, treściowym, a także funkcjonalnym, nadając mu określoną, rodzajową systematyzację.

► **SUMMARY**

On Legislation in the Former Polish-Lithuanian Commonwealth as a Subject of Research. In Connection with the Book by Anna Karabowicz *Parliamentary and Royal Legislation During the Reign of Stefan Batory (1576–1586)*, Warsaw 2022

This review article discusses Anna Karabowicz's book devoted to parliamentary and royal legislation during the reign of King Stefan Batory (1576–1586). Legislative activity in the Polish-Lithuanian Commonwealth as a subject of research has not been discussed. Meanwhile, creating law and shaping the legal order of the state was an important sphere of activity of fundamental importance for its existence, especially in the Polish-Lithuanian Commonwealth, which was a legal structure the functioning of which was based on law. The author presents the legislative processes that took place during the difficult reign of King Stefan Batory, not free from conflicts but carried out in accordance with the constitutional order, from two perspectives.

In the first approach, legislative activity is shown from the subjective side, i.e. the participation of the main bodies authorized to create law. This concerned primarily the Sejm, but also the king, who was included in these activities as an element of the Sejm, but at the same time playing an independent role to a certain extent in the legislative processes. In such a situation, legislative activity took place in various legal

systems and depended on current political needs. The second approach presents both the legislative achievements of the Sejm, which is the highest body of sovereign power authorized to legislate, as well as the achievements of royal legislation, which was implemented by it within the legally established scope. The author analyzed the legal acts that were created during the reign of King Stefan, trying to determine the subject division of the legislation created at that time in terms of genre, content and functionality, giving it a specific, generic systematization.

MISCELLANEA HISTORICO-IURIDICA

Volume 23, number 1

Chief Editors: Piotr Fiedorczyk

Issue Editors: Katarzyna Doliwa, Piotr Fiedorczyk and Bartosz Kamil Truszkowski

University of Białystok

Faculty of Law

Białystok 2024

Contents

I. VARIA

Piotr Kołodko

A Few Remarks about *Quaestor Ostiensis* 10

Renata Magdalena Kamińska

Appointment to and Holding of Collegial Offices in the Early Principate
Using the Example of Curatorial Colleges 26

Minoru Tanaka

Some Remarks on the Lectures on Papinian's *Quaestiones*
Held by Jacques Cujas (1522–1590) 47

Marcin Głuszak

Puścizna. Kaduk. Odumarszczyzna. A Few Comments on the Terminology
of Old Polish Law 70

Adam Wołoszyn

- Types of Punishment Used in the Swedish Army Based on the Charles XI's
Military Articles of 1683 91

Karol Kuźmicz

- Is Stanisław Leszczyński's *Conversation Between a European and an Islander
from the Kingdom of Dumocala a Social Utopia?*..... 114

Leah Bornstein-Makovetsky

- Marriage and Divorce in Jewish Society in the Eighteenth
and Nineteenth Century Istanbul 138

Katarzyna Antolak-Szymanski

- Historical Conditions of the Development of the Institution of Mediation
in Collective Labor Disputes in the United States..... 183

Dominik Bierecki | Natalia Bierecka

- Evolution of the Legal Institution of the Membership Bond in a Credit Union..... 203

Adam Lityński

- Leninism – The Substance of Communist Totalitarianism..... 225

Zbigniew Filipiak

- The Concepts of the Main Peasant Parties in the Second Polish Republic
on the Principles of Parcelling Out Large Property as Part of the Agrarian Reform ... 251

Agnieszka Malarewicz-Jakubów | Krzysztof Kiszluk

- Court of Arbitration of the Warsaw Money Exchange (1921–1939) 275

Mikołaj Truszkowski | Anna Warston

- The Law Applicable to Determining the Relations Between Parents
and Children in Private International Law – An Analysis
in the Legal-Historical Perspective 293

Andrzej Witkowski

- The Central Associations of Local Governments in Relation to the Acquisition
of the Right of Administrative Enforcement in 1932 by Tax Offices..... 319

Marek Tkaczuk

- Competences and Participation of the General Counsel's Office
of the Republic of Poland in the Law-Making Process in Poland
in the Interwar Period and in the People's Republic of Poland until 1951..... 359

Przemysław Brzuszcak

- The Principle of Free Education in Public Universities in the March Constitution and in the Academic Schools Act of 1920 (with Particular Reference to the Perspective of the April Constitution and the 1997 Constitution of the Republic of Poland) 394

Tomasz Bojanowski

- The Judicial Factor in Pre-Trial Proceedings – The Selected History of the Law Aspects 412

Tomasz Chinciński

- The Legal-Systemic Conditions for the Functioning of the Polish Police in the Occupation System of the General Government. Regarding the Document by Hans Frank of December 17, 1939 440

Alicja Bartnicka | Konrad Graczyk

- In the Majesty of the Law? Jewish Residents of Warsaw in the Face of German Occupation Ordinances and Activities of Sondergericht Warschau – Part I 478

Karol Dąbrowski

- “Germanization” of the Public Economic Institutions in the Regierungsbezirk Kattowitz – the Example of the Organisational Transformation of the State Machinery in the Third Reich During the Second World War 498

Bożena Płonka-Syroka | Marek Stych | Piotr Pryjda

- Vaccination of Children Against Infectious Diseases in Poland (1945–1989) – The Historical Context, Legal Basis and Effectiveness 534

Konrad Graczyk

- Twice Convicted Nazi Prosecutor. Hellmuth Holland’s Cases before Polish Courts (1949–1954) 585

Tomasz Szczygiel

- Liquidation of the Supreme Military Court in 1962 – Causes, Controversies, and Consequences for the Future 615

Katarzyna Kowalik

- The Normalization of Vaccination Duty in the Historical, Philosophical, and Medical Sociology Perspectives of Georges Canguilhem and Michel Foucault 637

Edyta Tkaczyk

- Correction of the Error in the Normative Act Published in the Official Journal – Legal and Legislative Study 674

James E. Baker

- A Policy of Heroes: The Security Imperative of Moving from a Soviet Pensioner's Model of Veterans Affairs to a Citizen Soldier's Model in Ukraine 701

Karol Łopatecki

- Valuing Monuments on the Example of Means of Transport. From the Research on the Problem of Including Vehicles in the Regional Records of Monuments 728

II. REVIEW ARTICLES

Dariusz Makitta

- On Legislation in the Former Polish-Lithuanian Commonwealth as a Subject of Research. In Connection with the Book by Anna Karabowicz *Parliamentary and Royal Legislation During the Reign of Stefan Batory (1576–1586)*, Warsaw 2022 . . . 753

„MISCELLANEA HISTORICO IURIDICO-HISTORICA”

INSTRUKCJE DLA AUTORÓW

Zakres tematyczny czasopisma

Czasopismo „Miscellanea Historico-Iuridica” (MHI) przygotowywane jest przez historyków prawa z Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Publikowane teksty dotyczą historii prawa i prawa współczesnego z wyraźnym kontekstem historycznym. Periodyk wydawany jest jako półrocznik w formie elektronicznej pod adresem: <https://miscellanea.uwb.edu.pl>.

ZASADY WYDAWNICZE I INFORMACJE OGÓLNE

Przyjmowanie publikacji do druku

Propozycję tekstu należy wysłać Redakcji poprzez platformę Open Journal Systems (OJS) na stronie czasopisma, co możliwe jest po rejestracji (dostępna pod adresem: <https://miscellanea.uwb.edu.pl/user/register>) oraz zalogowaniu się na powstałe w ten sposób osobiste konto użytkownika. Wszelkie pytania lub trudności w przestaniu tekstu można zgłaszać Redakcji drogą mailową na adres: 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 (czyli 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 został 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 kończyć się będzie jednoznacznym wnioskiem co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia. Gdy decyzja zostanie podjęta, Autor publikacji zostanie o niej zawiadomiony, 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.

Proces recenzyjny

Kryteria oceny artykułu złożonego do Redakcji „Miscellanea Historico-Iuridica” obejmują:

1. wstępną charakterystykę artykułu – czy ma on wymiar teoretycznoprawny, prawnoporównawczy, czy historycznoprawny
2. czy tytuł odpowiada treści artykułu
3. czy jasno i poprawnie określone zostały cel i założenia artykułu
4. czy cel artykułu został osiągnięty
5. ocenę wartości naukowej artykułu
6. ocenę zastosowanej metody badawczej
7. ocenę i celowość zastosowania metody statystycznej
8. ocenę wykorzystania literatury naukowej
9. ocenę poprawności wniosków końcowych
10. ocenę językową i stylistyczną

Każda recenzja powinna się kończyć jednoznaczną rekomendacją do druku lub innymi wnioskami.

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, niemieckim, francuskim, włoskim, hiszpańskim lub rosyjskim. Redakcja może również dopuścić tekst w innym języku niż wyżej wymienione. Strona tytułowa powinna zawierać:

1. imię (imiona), nazwisko i afiliację Autora (Autorów)
2. dane kontaktowe Autora (Autorów) – adres (do wiadomości redakcji), e-mail

3. identyfikator ORCID Autora (Autorów) – Open Researcher and Contributor ID – kod alfanumeryczny stworzony dla unikalnego identyfikowania autorów i współautorów publikacji naukowych i akademickich; rejestracja dostępna na <https://orcid.org/register>
4. pełny tytuł artykułu w języku złożonego tekstu
5. abstrakt (zapowiedź artykułu do 1200 znaków) w języku złożonego tekstu
6. pełny tytuł artykułu w języku angielskim
7. abstrakt w języku angielskim
8. słowa lub frazy kluczowe w języku złożonego tekstu (od 3 do 6)
9. słowa lub frazy kluczowe w języku angielskim

Na końcu artykułu należy umieścić:

1. wykaz bibliograficzny zawierający w kolejności: źródła, akty prawne, orzecznictwo, literaturę (w porządku alfabetycznym), netografię
2. streszczenie i tytuł artykułu w języku złożonego tekstu
3. streszczenie i tytuł artykułu w języku angielskim

Ważne:

1. Abstrakt powinien być zapowiedzią artykułu mającą od 200 do 400 słów i znajdować się na początku artykułu. Powinien zawierać syntetyczny opis celu badawczego i wprowadzenie do tematyki tekstu, opis wykorzystanych źródeł i zastosowanych metod. Powinien zachęcić czytelnika do przeczytania artykułu.
2. Streszczenie powinno znajdować się na końcu i być syntezą całego tekstu, jego skrótem. Powinno zawierać elementy niewystępujące bądź jedynie zarysowane w abstrakcie, w szczególności otrzymane wyniki badań i końcową konkluzję. Powinno zawierać od 200 do 500 słów. Powinno podsumować i ułożyć wiedzę zdobytą podczas lektury artykułu.

WSKAZÓWKI DLA AUTORÓW TEKSTÓW

Informacje ogólne

1. Objętość tekstu nie powinna przekraczać 25 stron przygotowanych według wskazanych zasad. Tekst główny powinien być napisany czcionką Times New Roman 12 pkt, wyrównany do lewej i prawej (wyjustowany), interlinia 1,5 wiersza. Dopuszcza się stosowanie wyróżnień w tekście, np.: pogrubienie tekstu (w nagłówkach) i kursywę (terminy, zwroty i sentencje łacińskie). Cytaty należy umieszczać w cudzysłowie „...”. Redakcja nie weryfikuje stosowanych w tekstach cytatów ani ich tłumaczeń. Redakcja zastrzega sobie prawo do usuwania usterek stylistycznych i ujednolicania tekstu zgodnie z przyjętymi zasadami, bez porozumienia z Autorem.

2. Jeżeli zachodzi potrzeba, w tekście należy konsekwentnie stosować wyliczenia punktowe: 1), 2), 3) i inne lub a), b), c) itd. Nie należy stosować wyliczeń w innej postaci (np. • czy <).
3. Na końcu tekstu powinien być sporządzony wykaz bibliograficzny zawierający wszystkie wykorzystane w artykule źródła, literaturę w porządku alfabetycznym, orzecznictwo, strony internetowe itp.
4. Wszystkie strony powinny zawierać ciągłą numerację.
5. W tekście należy stosować następujące łacińskie skróty:

eadem – też, teźe
 ibidem – tamże
 idem – tenże, tegoż
 op. cit. – dzieło cytowane
 passim – tu i ówdzie, wszędzie.

Zasady sporządzania przypisów

1. Przypisy należy sporządzić czcionką Times New Roman 10 pkt, tekst powinien być wyrównany do lewej i prawej (wyjustowany), interlinia 1,0 z odnośnikami w indeksie górnym. Należy stosować ciągłą numerację przypisów.
2. W tekście numer przypisu należy umieszczać bez spacji po wyrazie, przed przecinkiem lub kropką kończącą zdanie, np.: W dalszej części swojego wystąpienia nawiązał do tradycji nauczania prawa rzymskiego w Wilnie¹, przypominając postać hiszpańskiego humanisty i romanisty Petrusa Roysiusa² (Pedro Ruiz de Moroz 1505–1571), znanego w naszym kraju pod nazwiskiem Roizjusz³.
3. Przypis należy traktować jak zdanie, dlatego też powinien zaczynać się wielką literą, a kończyć kropką.
4. Dzieło autora, które jest powoływane po raz pierwszy, należy cytować w następujący sposób: inicjał imienia autora z kropką, nazwisko, po przecinku tytuł dzieła kursywą, miejsce wydania i rok, strony, np.: J. Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 1997, s. 174–178; kolejne wydanie należy zaznaczyć w następujący sposób: J. Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, wyd. 2, Kraków 2001, s. 266.
5. Dzieło cytowane po raz pierwszy z czasopisma naukowego należy cytować, podając kolejno: inicjał imienia autora z kropką, nazwisko, tytuł artykułu kursywą, tytuł czasopisma w cudzysłowie i jeśli dalej będzie przywoływane w tekście, to jego skrót w nawiasie, cyframi arabskimi rok wydania, numer (zeszyt), cytowane strony, np.: I. Koschembahr-Łyskowski, *O pojęciu własności, zarazem jako przyczynek do nauki o źródłach prawa*, „Przegląd Prawa i Administracji” (dalej: PPIA) 1902, z. 6, s. 385–410. Publikację cytowaną po raz kolejny z tego samego czasopisma naukowego należy podawać w skrócie, np.: I. Koschembahr-Łyskowski, *Dwa nowe opracowania rzymskiego prawa prywatnego*, PPIA 1908, z. 5, s. 329–353.

6. Tylko jedno dzieło (np.: monografia, artykuł) tego samego autora przywoływane po raz kolejny należy cytować w następujący sposób: inicjał imienia autora z kropką, nazwisko, skrót op. cit., numer strony oraz ewentualnie przypis, np.: J. Sondel, op. cit., s. 185.
7. Jeśli w tekście cytowanych jest kilka opracowań tego samego autora, wówczas należy w przypisach (z wyjątkiem pierwszego przypisu do danego opracowania) wprowadzić jednoznaczny skrót tytułu (składający się z 3–5 samodzielnych znaczeniowo wyrazów), który pozwoli odróżnić te opracowania, następnie należy postawić po nim trzy kropki z przecinkiem oraz podać numer strony, np.: F. Bossowski, *Ze studiów nad rzeczami wyjętymi z obiegu wedle prawa rzymskiego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1923, nr 30, s. 257–260; F. Bossowski, *Znalezienie skarbu wedle prawa rzymskiego*, Kraków 1925, s. 38 – w dalszych przypisach należy cytować (jeśli opracowania tego samego autora znajdują się w tym samym przypisie): F. Bossowski, *Ze studiów nad rzeczami...*, s. 258; idem, *Znalezienie skarbu...*, s. 45.
8. Jeśli w tekście artykułu znajdują się obok siebie w kolejnych przypisach dwa odniesienia do tego samego opracowania autora, należy stosować skrót ibidem, np.: R. Taubenschlag, *Die materna potestas im gräko-ägyptischen Recht*, „Zeitschrift der Savigny Stiftung für Rechtsgeschichte. Romanistische Abteilung” 1929, nr 49, s. 115–128; kolejny przypis: Ibidem, s. 120.
9. Artykuł z publikacji zbiorowej cytuje się, podając kolejno: inicjał imienia autora z kropką, nazwisko, tytuł artykułu kursywą, przecinek, następnie [w:] tytuł publikacji zbiorowej kursywą, inicjał imienia redaktora (redaktorów) z kropką, nazwisko, tom, miejsce wydania i rok, strony, np.: F. Bossowski, *Nowela Justyniana 115 – Statut Litewski I R. IV. Art. 13(14), Statut Litewski II i III R. VIII. Art. 7. – T. X. cz. 1 Art. 167*, [w:] *Księga pamiątkowa ku uczczeniu czterechsetnej rocznicy wydania Pierwszego Statutu Litewskiego*, red. S. Ehrenkretz, Wilno 1935, s. 107–121; G. Bałtruszajtys, *History of the Roman Law Department at the Warsaw University*, [w:] *Au-delà des frontières. Mélanges de droit romain offerts à Witold Wołodkiewicz*, édités par M. Zabłocka et J. Krzynówek, J. Urbanik, Z. Służewska, t. 1, Varsovie 2000, s. 35–36.
10. Hasło encyklopedyczne cytuje się, podając kolejno: inicjał imienia autora z kropką, nazwisko, tytuł hasła kursywą, przecinek, następnie [w:] tytuł publikacji zbiorowej kursywą, inicjał imienia redaktora (redaktorów) z kropką, nazwisko, tom, miejsce wydania i strony (szpalty), np.: R. Taubenschlag, Münzverbrechen, [w:] *Real-Encyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, eds A. Pauly, G. Wissowa, t. 16(1), Stuttgart 1933, szp. 455–457.
11. Artykuł z gazety codziennej cytuje się, podając kolejno: inicjał imienia autora z kropką, nazwisko, tytuł artykułu kursywą, tytuł gazety w cudzysłowie dzienną datę wydania, np.: Ł. Zalewski, *Brak zgody to równy podział na dziecko*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 4.11.2013, s. 33.

12. Recenzję należy cytować w następujący sposób: skrót rec., inicjał imienia autora recenzji z kropką, nazwisko, tytuł czasopisma w cudzysłowie cyframi arabskimi rok wydania, numer (zeszyt), cytowane strony, przecinek, następnie [z:] inicjał imienia autora recenzowanej pracy z kropką, nazwisko, tytuł pracy, miejsce i rok wydania, np.: Zob. rec. A. Berger, „Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft” 1925, nr 21, s. 191–195, [z:] U. Willamowitz-Moellendorff, *Staat und Gesellschaft der Griechen und Römer bis zum Ausgang des Mittelalters*, Leipzig–Berlin 1923.
13. Orzeczenia sądów lub trybunałów cytuje się, podając kolejno: nazwę orzeczenia, nazwę organu, który je wydał, datę wydania, sygnaturę akt oraz, jeśli orzeczenie było publikowane – miejsce publikacji i numery stron, np.: Orzeczenie SN z 13 stycznia 1965 r., I CR 464/64, OSNCP 1965, nr 10, poz. 171.
14. Akty prawne cytuje się w następujący sposób: Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 93, z późn. zm.); Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. 2010 nr 243, poz. 1623, z późn. zm.).
15. Stronę internetową należy podawać w następujący sposób: <http://www.ms.gov.pl> (dostęp: 25.09.2013).

„MISCELLANEA HISTORICO IURIDICO-HISTORICA”

INSTRUCTIONS FOR AUTHORS

Scope

The journal “Miscellanea Historico-Iuridica” (MHI) is prepared by historians of law from the Faculty of Law of the University of Białystok. The published texts concern the history of law and modern law with a clear historical context. The periodical is published as an electronic biannual at: <https://miscellanea.uwb.edu.pl>.

EDITORIAL POLICY AND GENERAL INFORMATION

Submission of manuscripts

The proposed text should be sent to the Editorial Board via the Open Journal Systems (OJS) platform on the journal’s website, which is possible after registration (available at: <https://miscellanea.uwb.edu.pl/user/register>) and logging in to the personal user account. Any questions or difficulties in submitting the text can be reported to the Editorial Board by e-mail to the following address: 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 a 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” is 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, the decision will be sent to the Authors, including the comments of the consultants (not showing his name). The editors will take the measures to protect the MHI from “ghostwriting” and “guest authorship” cases. All these kinds of cases will be exposed, by informing relevant scientific units about such occurrences. A list of reviewers will be published in each volume.

Review criteria

The criteria of reviewing an article submitted for publishing in “Miscellanea Historico-Iuridica” include:

1. the initial characteristics of the article – if it has theoretical, legal comparative, historical and legal dimension
2. does the title correspond with the content of the article
3. has the purpose and the concept of work been clearly and correctly defined
4. has the purpose of the article been achieved
5. the scientific value of the article
6. the correctness of the method of research
7. the necessity of using the statistical method
8. the value of the used bibliography
9. the correctness of final conclusions
10. the style and linguistic value of the text

Every review should have a clear recommendation for publishing the text or include other conclusions.

Permissions

Materials copied from other sources must be accompanied by a written statement from both the author and the 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, German, French, Italian, Spanish or Russian. The editors may also accept the text in other language than listed above.

The title page should include:

1. name (names), surname and affiliation of the Author(s)
2. contact details of the Author(s) – address, e-mail
3. ORCID number of the Author(s) – Open Researcher and Contributor ID – alphanumeric code to uniquely identify scientific and other academic authors and contributors, registration available at: <https://orcid.org/register>

4. full title of the article in the language of the submitted text
5. abstract in the language of the submitted text (up to 1200 characters)
6. full title of the article in English
7. abstract in English
8. key words in the language of the submitted text (from 3 to 6)
9. key words in English

At the end of the article the Author should attach:

1. a list of references (full bibliography) in alphabetical order including all of the sources used throughout the text: original sources, legal acts, case law, publications, internet sites, etc.
2. summary and title of the article in the language of the submitted text
3. summary and title of the article in English

Important:

1. The abstract should be the announcement of the article of 200 to 400 words and it should be placed at the beginning of the article. It should contain a synthetic description of the research objective and an introduction to the subject of the text, a description of the used sources and methods. It should encourage the reader to read the article.
2. The summary should be placed at the end of the article and should consist of a synthesis of the entire text, its abbreviation. It should contain elements that are absent or only outlined in the abstract, in particular the obtained research results and the final conclusion. It should consist of between 200 and 500 words. It should summarize and organize the knowledge gained while reading the article.

GUIDELINES FOR AUTHORS – GENERAL INFORMATION

1. The length of the text should not exceed 25 pages formatted according to the rules given below. The main text should be typed in 12-point Times New Roman, with full justification, 1.5 line spacing. Bolding is allowed in headlines, italics while using citations, terms, phrases and sentences in Latin. Quotation marks are requested for citations. The Editorial Board of Miscellanea does not verify citations and their translations used in submitted papers. The Board reserves the right to the remove stylistic mistakes and to standardize the text according to accepted rules, without consulting the Author.

2. When necessary, consistent enumeration should be used: 1), 2), 3) etc., or a), b), c) etc. No other types (such as • or <) should be used.
3. A list of references in alphabetical order should be attached at the end of the submitted paper, including all of the sources used throughout the text: publications, original sources, case law, internet sites, etc.
4. Consistent enumeration of all pages should be included at the bottom of each page.
5. The following Latin abbreviations should be used:

eadem, idem – the same (the former refers to a lady, the latter to a man)
 ibidem – the same place
 op. cit. – in the work cited
 passim – here and there, everywhere

Citation guide

1. Footnotes (in 10-point Times New Roman, with full justification, 1.0 line spacing with footnote symbols in the upper index) should be consistently enumerated.
2. In the main text the footnote symbol should be inserted after the word (no space) and before a comma or a period ending the sentence. For example: In the next part of his presentation, tradition of teaching Roman law in Vilnius was recalled¹, accompanied by the note of Spanish humanist Petrus Roysius² (Pedro Ruiz de Moroz 1505–1571), known as Roizjusz³.
3. A footnote should be formatted as a sentence, starting with a capital letter and ending with a period.
4. Publication used for the first time should be cited as follows: the initial of the author's name followed by a period, last name of the author, title of the work in italics, place and year of publication, pages. For example: J. Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 1997, pp. 174–178.
5. The first citation of a paper published in a scientific periodical/journal should include: the initial of the author's name followed by a period, last name of the author, title of the work in italics, title of the periodical/journal in quotation marks and, if it is to be cited again, its abbreviation in parenthesis, publication year, volume (issue), cited pages. For example: I. Koschembahr-Łyskowski, *On the History of Property Law*, "Journal of Law and Administration" (hereinafter: JoLA) 1902, vol. 6, pp. 385–410. A further publication from the same periodical should be cited with abbreviation. For example: I. Koschembahr-Łyskowski, *Two New Reviews of the Roman Law*, JoLA 1908, vol. 5, pp. 329–353.
6. Only one other work of the same author referred to again should be cited as follows: the initial of the author's name followed by a period, last name of the author, op. cit., pages (or footnote number). For example: J. Sondel, op. cit., p. 185.

7. If several works of the same author are used, a clear abbreviation should be selected to identify each work followed by an ellipsis, a coma and page number. For example: F. Bossowski, *Ze studiów nad rzeczami wyjętymi z obiegu wedle prawa rzymskiego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1923, no. 30, pp. 257–260; F. Bossowski, *Znalezienie skarbu wedle prawa rzymskiego*, Kraków 1925, p. 38 – should be further cited (in the same footnote) as: F. Bossowski, *Ze studiów nad rzeczami...*, p. 258; idem, *Znalezienie skarbu...*, p. 45.
8. If two references to the same work are made next to each other in the text, the *Ibidem* term should be used in footnotes. For example: R. Taubenschlag, *Die materna potestas im gräko-ägyptischen Recht*, „Zeitschrift der Savigny Stiftung für Rechtsgeschichte. Romanistische Abteilung“ 1929, no. 49, pp. 115–128; followed by: *Ibidem*, p. 120.
9. An article from a group publication should be cited as follows: the initial of the author’s name followed by a period, last name of the author, title of the article in italics, [in:], title of the group publication in italics, the initial of the name of the editor/s followed by a period, last name of the editor/s, volume, place and year of publication, pages. For example: F. Bossowski, *Nowela Justyniana 115 – Statut Litewski*, [in:] *Księga pamiątkowa ku uczczeniu czterechsetnej rocznicy wydania Pierwszego Statutu Litewskiego*, red. S. Ehrenkreutz, Wilno 1935, s. 107–121; G. Bątruszajtys, *History of the Roman Law Department at the Warsaw University*, [in:] *Au-delà des frontières. Mélanges de droit romain offerts à Witold Wołodkiewicz*, éditées par M. Zabłocka et J. Krzynówek, J. Urbanik, Z. Służewska, t. 1, Varsovie 2000, s. 35–36.
10. Encyclopedia entry reference should include the following: the initial of the author’s name followed by a period, last name of the author, title of the entry in italics, [in:], title of the publication in italics, the initial of the name of the editor(s) followed by a period, last name of the editor(s), volume, place and date of publication, pages. For example: R. Taubenschlag, *Münzverbrechen*, [in:] *Real-Encyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, eds A. Pauly, G. Wissowa, vol. 16(1), Stuttgart 1933, pp. 455–457.
11. An article from a newspaper should be cited as follows: the initial of the author’s name followed by a period, last name of the author, title of the article in italics, title of the newspaper in quotation marks, date of the publication, page. For example: Ł. Zalewski, *Brak zgody to równy podział na dziecko*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 4.11.2013, p. 33.
12. Review should be cited as follows: abbreviation rev., the initial of the author’s name followed by a period, last name of the author, title of the periodical in quotation marks, year of publication, volume (issue), cited pages, [from:] the initial of the name of the reviewed author, last name of that author, title of work, place and date of publication. For example: See rev. A. Berger, “Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft” 1925, nr 21, pp. 191–195, [from:] U. Willamowitz-Moellendorff, *Staat und Gesellschaft der Griechen und Römer bis zum Ausgang des Mittelalters*, Leipzig–Berlin 1923.

13. Judgments of the courts and tribunals should be cited as follows: title of the case, name of the organ issuing the judgment, date of the judgment, reference symbols, and, if the judgment was published – indication of the place of publication and pages. For example: Judgment on the Supreme Court of Poland of 13 January 1965, CR 464/64, OSNCP 1965, nr 10, pos. 171.
14. Polish legal acts reference: Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 93, z późn. zm.); Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. 2010 nr 243, poz. 1623, z późn. zm.).
15. Website reference: <http://www.ms.gov.pl> (date of access: 25.09.2013).

MISCELLANEA HISTORICO-IURIDICA

2024, t. XXIII, z. 1