

REDAKCJA  
TOMASZ CHŁOPECKI  
PAWEŁ FIKTUS

STUDIA Z MYŚLI  
POLITYCZNO-PRAWNEJ  
ORAZ HISTORII PRAWA

STUDIA  
Z MYŚLI POLITYCZNO-PRAWNEJ  
ORAZ HISTORII PRAWA

REDAKCJA NAUKOWA  
TOMASZ CHŁOPECKI  
PAWEŁ FIKTUS



REDAKCJA  
TOMASZ CHŁOPECKI  
PAWEŁ FIKTUS

STUDIA Z MYŚLI  
POLITYCZNO-PRAWNEJ  
ORAZ HISTORII PRAWA

REDAKCJA:

TOMASZ CHŁOPECKI  
PAWEŁ FIKTUS

RECENZJA

KS. DR HAB. ANDRZEJ TOMKO, PROF. PWT  
DR N. PRAWNYCH MARTYNA SŁUGOCKA (POLITECHNIKA WROCŁAWSKA)

KOREKTA REDAKTORSKA, SKŁAD I PROJEKT OKŁADKI  
KAROL ŁUKOMIAK

© COPYRIGHT BY AUTHORS & ARCHAEGRAPH

ISBN: 978-83-67959-23-0

WERSJA ELEKTRONICZNA DOSTĘPNA NA STRONIE INTERNETOWEJ WYDAWCY:  
[www.archaeograph.pl](http://www.archaeograph.pl)

ARCHAEGRAPH  
*Wydawnictwo Naukowe*

ŁÓDŹ, WRZESIEŃ 2023

# SPIS TREŚCI

WSTĘP.....	7
------------	---

## I. STUDIA Z MYŚLI POLITYCZNO-PRAWNEJ

SOLIDARYZM SPOŁECZNY, JAKO FILAR FASZYSTOWSKIEGO PAŃSTWA NA PRZYKŁADZIE WŁOCH. TEORIA A PRAKTYKA.....	9
--	---

PATRYK GOŁUBCÓW

PLANY KOMUNISTÓW POLSKICH W ŚWIECIE DOKUMENTÓW PROGRAMOWYCH I ZJAZDU PPR.....	21
--	----

RAFAŁ KANIA

POLITYCZNY KOMPROMIS JAKO KONIEC REWOLUCJI - PORAŻKA, ZDRADA CZY ZWYCIĘSTWO?.....	49
--	----

MARTA BARANOWSKA

NIEMIECKA KONCEPCJA „WILLKOMENSKULTUR” – GENEZA, CHARAKTERYSTYKA, SPOSOBY IMPLEMENTACJI.....	67
---	----

AGATA KAŁABUNOWSKA

SPÓR O PRAWO DO IMIENIA I NAZWISKA JAKO ELEMENT KSZTAŁTUJĄCY ŚWIADOMOŚĆ HISTORYCZNĄ I EUROPEJSKĄ MNIEMOŚCI POLSKIEJ NA LITWIE. WYBRANE ASPEKTY.....	99
---	----

BARABRA JUNDO-KALISZEWSKA

WOLNOŚĆ SUMIENIA I WYZNANIA W POLSCE W PERSPEKTYWIE PRAWNO-ORZECZNICZEJ I KRYMINOLOGICZNEJ – WYBRANE ASPEKTY.....	123
---	-----

MAGDALENA DEBITA

## II. STUDIA Z HISTORII PRAWA

PRAWO FILMOWE II RZECZPOSPOLITEJ (1918-1939).....	137
ANNA Z. CICHOCKA	
WOKÓŁ KONCEPCJI PRAWA BANKOWEGO W OKRESIE II RZECZYPOSPOLITEJ. ZARYS PROBLEMU .....	167
TOMASZ CHŁOPECKI	
REWOLUCYJNE ZMIANY W KWESTII WOLNOŚCI ZRZESZANIA SIĘ W ZWIĄZKACH ZAWODOWYCH NA POČZĄTKU LAT DZIEWIĘĆDZIESIĄTYCH XX W. W POLSCE.....	193
MARCIN KAZIMIERCZUK	
POLSKI MODEL SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO.....	217
BARTOSZ LEWANDOWSKI	
STANOWIENIE I OBOWIĄZYWANIE GMINNYCH ORAZ POWIATOWYCH PRZEPISÓW PORZĄDKOWYCH .....	235
PAWEŁ FIKTUS	

## WSTĘP

Niniejszy tom poświęcony jest dwóm zagadnieniom: historii prawa oraz historii myśli polityczno-prawnej. Oba zagadnienia były, są i będą przedmiotem licznych dociekań naukowych, aczkolwiek niniejsze opracowanie stanowi pokłosie badań, nad którymi obecnie pracują Autorzy. Ich intencją jest albo przedstawienie nowej tematyki, która nie doczekała się prezentacji w polskiej nauce lub też nowa analiza tematów już wcześniej opracowanych. Autorami tekstów są badacze wywodzący się z polskich ośrodków naukowych takich jak: Toruń, Wrocław, Płock, Poznań, Łódź oraz Olsztyn. Z uwagi na różnorodność przedmiotową artykułów zostały one podzielone na dwie grupy: historia myśli polityczno-prawnej oraz historia prawa. Dalsza systematyka została oparta na podziale temporalnym.

Pierwszą grupę dotyczącą myśli polityczno-prawnej, otwiera tekst autorstwa Patryka Gołubcowa *Solidaryzm społeczny, jako filar faszystowskiego państwa na przykładzie Włoch. Teoria a praktyka*. Następnie Rafał Kania omawia temat *Plany komunistów polskich w świetle dokumentów programowych I Zjazdu PPR*. Z kolei Marta Baranowska przybliżyła zagadnienie *Polityczny kompromis jako koniec rewolucji - porażka, zdrada czy zwycięstwo? Kilka uwag o narracjach o wydarzeniach 1989 roku w Polsce*. Kolejne dwa artykuły związane są z tematyką niemiecką, tj. Agaty Kałabunowskiej, *Niemiecka koncepcja „Willkommenskultur” – geneza, charakterystyka, sposoby implementacji* oraz litewską autorstwa Barbary Jundo-Kaliszewskiej dotyczącego tematu *Spór o prawo do imienia i nazwiska, jako element kształtujący świadomość historyczną i europejską mniejszości polskiej na Litwie*. Część pierwszą kończy artykuł Magdaleny Debity pt. *Wolność sumienia i wyznania w Polsce w perspektywie prawno-orzeczniczej i kryminologicznej – wybrane aspekty*.

Natomiast druga część dotyczy zagadnień z historii prawa. Otwierają ją artykuł Anny Z. Cichockiej *Prawo filmowe w II RP*. Natomiast Tomasz Chłopecki omówił temat *Wokół koncepcji prawa bankowego w okresie*



*II Rzeczypospolitej. Z kolei Marcin Kazimierczuk scharakteryzował Rewolucyjne zmiany w kwestii wolności zrzeszania się w związkach zawodowych na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. w Polsce. Pozostałe dwa artykuły odnoszą się do sfery prawa administracyjnego. Bartosz Lewandowski omówił temat *Polski model sądownictwa administracyjnego* a Paweł Fiktus opisał *Stanowienie i obowiązywanie gminnych oraz powiatowych przepisów porządkowych*.*

Zarówno Autorzy jak i Redaktorzy mają nadzieję, że zawarte w tomie artykuły nie tylko wzbudzą zainteresowanie czytelników, ale stanowiąc będą asumpt do dalszych badań naukowych.

*Tomasz Chłopecki*

*Paweł Fiktus*

## SOLIDARYZM SPOŁECZNY JAKO FILAR FASZYSTOWSKIEGO PAŃSTWA NA PRZYKŁADZIE WŁOCH. TEORIA A PRAKTYKA

**Abstrakt:** Myślą przewodnią niniejszego opracowania jest próba przedstawienia wewnętrznej sprzeczności pomiędzy kształtem włoskiego państwa faszystowskiego a ideą solidaryzmu społecznego. Choć wspomnianą ideę faszysty nieśli na swoich sztandarach solidaryzm społeczny jako jeden z podstawowych filarów tworzenia państwa na wszystkich płaszczyznach jego funkcjonowania, to jednak w praktycznej realizacji przytoczony element ideowy okazał się jedynie odpowiadającym na społeczne zapotrzebowanie hasłem propagandowym, a nie rzeczywistym modelem kreowania polityki społecznej. Solidaryzm społeczny w kontekście faszystowskich Włoch okazał się jedynie instrumentem, służącym zdobyciu i utrzymaniu władzy przez faszystowską partię z Mussolinim na czele, a nie realnym i realizowanym programem społecznym.

**Słowa kluczowe:** faszyzm, solidaryzm społeczny, ideologia, państwo, partia.

Ideologia faszyzmu, jak również charakterystyka faszystowskich Włoch, stanowi przedmiot naukowych dociekań wielu badaczy wspomnianego zagadnienia. Powstało na wspomniany temat wiele rozpraw naukowych różnej objętości i rozpiętości spektrum analizowanych zagadnień. Przedmiotem niniejszego opracowania jest próba konfrontacji dwóch historiozoficznych fenomenów: obecności solidaryzmu społecznego w założeniach ideologii faszystowskiej, a także jego praktycznej realizacji w epoce funkcjonowania faszystowskiego państwa. Praktyka nie zawsze posiada to samo oblicze co teoria i tego przykładem jest zależność między powstałym w II połowie

XVII w. solidaryzmem społecznym a próbami jego aplikacji, bardziej lub mniej celowymi, w dobie faszystowskich Włoch I połowy XX stulecia. Należy zatem zadać podstawowe pytanie w kontekście niniejszego rozważania: na ile solidaryzm społeczny stanowi filar faszystowskiego państwa w zakresie teorii, a na ile znalazł on swoje odzwierciedlenie w praktycznym zastosowaniu we Włoszech w latach 1922-1943? Krótko mówiąc, na ile solidaryzm był jedynie narzędziem faszystów w zdobyciu władzy i jej utrzymaniu, a na ile realnym elementem ruchu faszystowskiego, który w 1922 r. przejął stery rządów we Włoszech w roku 1922?

Chcąc uzyskać odpowiedź na zadane we wprowadzeniu pytanie, należy w pierwszej kolejności podjąć próbę charakterystyki ideologii faszyzmu jako wiodącej w kształtowaniu życia politycznego i społecznego we Włoszech w I połowie XX w. Należy zauważyć, że po zakończeniu I wojny światowej w wielu państwach europejskich pojawiły się kontestujące jakość funkcjonowania dotychczasowych partii politycznych ruchy faszystowskie (oprócz Włoch i Niemiec były to m. in. Węgry – Strzałokrzyżowcy Ferencza Szalasio, Rumunia - Żelazna Gwardia Corneliu Zelea, Bułgaria – Społeczno-Narodowa Partia Aleksandra Cankowa, Belgia, Hiszpania, Finlandia, Austria – naziści Artura Seyss-Inquarta itd.)<sup>1</sup>. Zasadnicza różnica między wspomnianymi ruchami a partiami politycznymi tkwiła już w samym założeniu racji ich zakładania: partia, posiadając jasno określony program polityczny niejako z definicji reprezentuje swój własny elektorat, a więc określoną grupę społeczną lub grupy interesów<sup>2</sup>, natomiast w przypadku organizacji faszystowskich priorytetem było, co prawda czysto teoretyczne, odniesienie do zaspokojenia potrzeb ogółu społeczeństwa, którego instytucjonalnym wyrazem był naród lub państwo<sup>3</sup>. Ruchy faszystowskie, przekształcając się w partie, akcentowały zatem swój masowy charakter, dążąc do ogólnospołecznej hegemonii w zakresie sprawowania władzy i ideologicznego oddziaływania<sup>4</sup>. Czynnikiem sprzyjającym ich politycznej ekspansji, bazującej na szeroko rozumianych

<sup>1</sup> W. Kozub – Ciembroniewicz, *Faszyzm*, [w:] *Słownik społeczny*, (red.) B. Szlachta, Kraków 2004, s. 292; Zob. szerzej G. Galli, *I partiti europei. Storia e prospettive dal 1649 a oggi*, Milano 2008, s. 369-410; P. Śpiwak, *Ideologie i obywatele*, Warszawa 1991, s. 154-155.

<sup>2</sup> A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2006, s. 306-307; R. Scruton, *Słownik myśli politycznej*, Poznań 2002, s. 270; A. Fridolin Utz, *Etica politica*, Milano 2008, s. 146-148; Zob. szerzej L. Dubel et. al., *Elementy nauki o państwie i polityce*, Warszawa 2011, s. 99-102.

<sup>3</sup> Zob. szerzej L. Bieńkowski, *Faszyzm*, [w:] *Encyklopedia katolicka*, (red.) L. Bieńkowski, Lublin 1989, s. 63-65; W. Kozub – Ciembroniewicz, *Faszyzm*, s. 289-306; H. Arendt, *Korzenie totalitaryzmu*, Warszawa 2021, s. 423 -466.; P. Foro, *Włochy faszystowskie*, Kraków 2008, s. 28.

<sup>4</sup> L. Bieńkowski, *Faszyzm*, s. 63; D. M. Smith, *Mussolini*, Warszawa 1994, s. 78-90; G. Galli, *I partiti europei*, s. 372-373; P. Foro, *Włochy faszystowskie*, s. 22-26; G. Sabine, *Storia delle dottrine politiche*, Milano 2003, s. 692-695; R. Scruton, *Słownik myśli politycznej*, s. 102.

tendencjach unifikacyjnych, była niekwestionowana struktura hierarchiczna oraz ścisła dyscyplina partyjna, a jednym z jej podstawowych narzędzi było posiadanie własnych sił zbrojnych czy bojówek. Charakterystyczną cechą ideologii faszystowskiej była rola przywódcy i bezwzględne uznanie jego charyzmy i autorytetu wśród członków ruchu, na którego czele stał<sup>5</sup>. Warto dodać, że gotowość licznych grup społecznych na akceptację podstawowych, wspomnianych wyżej, założeń faszyzmu bazowała na niezadowoleniu z dotychczasowej sytuacji politycznej, społecznej i ekonomicznej, powszechnej szczególnie wśród osób młodych, bezrobotnych, sporej części inteligencji czy byłych wojskowych<sup>6</sup>. Powszechność oczekiwania zmian w przypadku wymienionych grup społecznych skutkowałą nadreprezentacją ich członków w coraz popularniejszych w wielu państwach europejskich ruchach faszystowskich, czego sytuacja we Włoszech okresu XX-lecia międzywojennego była ewidentnym potwierdzeniem.

Kontynuując refleksję na temat cech charakterystycznych ideologii faszyzmu, należy wskazać kluczowe przyczyny powstawania ruchów faszystowskich. Zaliczyć do nich należy, zwłaszcza w odniesieniu do włoskiego społeczeństwa, znaczne rozczarowanie postanowieniami traktatu wersalskiego i wynikającym z nich powszechnym poczuciem niesprawiedliwości, m. in. w kontekście przyznania Włochom mniejszego od oczekiwanego terytorium wybrzeża Dalmacji czy też brak rozwiązań odpowiadających ambicjom w zakresie zajmowanej pozycji społecznej byłych wojskowych. Ponadto, mówiąc o przyczynach wzrostu popularności ruchów faszystowskich po roku 1918, nie sposób nie wspomnieć o powszechnie funkcjonującym w świadomości Włochów tzw. „miecie wojny”. Świeżo zakończony konflikt zbrojny kojarzył się z deficytowymi w bezpośrednim okresie powojennym takimi wartościami, jak braterstwo i żołnierska, lub, mówiąc szerzej, międzyludzka solidarność, a propagatorzy faszystowskiej ideologii w swoich postulatach wspomniane wartości określały jako fundamentalne dla kreowania nowego życia politycznego we włoskim państwie we wspomnianym wyżej okresie. Należy dodatkowo wspomnieć o narastających w znacznej części włoskiego społeczeństwa

<sup>5</sup> Por. M. Zmierzak, Demokracja i liberalizm a komunizm i faszyzm, [w:] *Historia doktryn politycznych i prawnych*, (red.) H. Olszewski, M. Zmierzak, Poznań (b.r.w.) s. 329; G. Galli, *I partiti europei*, s. 370; M. Clark, *Współczesne Włochy 1871-2006*, Warszawa 2009, s. 342-343; G. Sabine, *Storia*, s. 696; W. Kozub – Ciembroniewicz, *Faszyzm*, s. 289-290; D. M. Smith, *Mussolini*, s. 90.

<sup>6</sup> Zob. szerzej E. Gentile, *Początki ideologii faszystowskiej 1918-1925*, Warszawa 2011, s. 95-129; M. Clark, *Współczesne Włochy*, s. 326-330; G. Hagg, *Mussolini. Butny faszysta*, Warszawa 2015, s. 69-77; P. Monelli, *Mussolini*, Warszawa 1973, s. 97-108; W. Kozub – Ciembroniewicz, *Faszyzm*, s. 289-291. G. Sabine, *Storia*, s. 686-688.

obawach przed ekspansją komunizmu w Europie. Piewcy faszyzmu gwarantowali realizację pożądaných powszechnie społecznych rozwiązań (jak np. walka z bezrobociem, szerszy dostęp do edukacji itd.) innymi metodami, niż miało to miejsce w państwie opartym na ideologii komunizmu. W konsekwencji, antykomunizm i antyliberalizm jako jedne z kluczowych założeń faszyzmu, powodowały wzrost poparcia dla omawianej ideologii wśród sporej części klasy robotniczej i bezrobotnych obywateli<sup>7</sup>. Przyczyn, zarówno pośrednich, jak i bezpośrednich wzrostu popularności ideologii faszyzmu i, w konsekwencji, powstanie bazującego na niej państwa jest więcej, jednak wyżej wymienione zdają się być najbardziej reprezentatywne i decydujące w kontekście kształtowania się nowego ustroju politycznego we Włoszech po I wojnie światowej. Warto jednak określić ideologiczne cechy faszyzmu, by móc zauważyć zależność pomiędzy omawianym typem państwa a kierunkiem społeczno-politycznym, jakim jest solidaryzm społeczny. Należy w tym kontekście podkreślić, iż wyróżnikiem tworzonego przez Mussoliniego ruchu był stosunek zwolenników faszyzmu do głoszonej przez nich ideologii. W odróżnieniu do dotychczas istniejących partii znaczenie posiadał nie tylko program polityczny, ale również ogólna filozofia życia, scalone w całościowy światopogląd i sposób uprawiania polityki oraz sprawowania władzy. W „Doktrynie faszyzmu” z 1932 r. włoski dyktator stwierdzał m. in.: „Faszyzm, poza tym, iż jest systemem rządzenia, jest też i przede wszystkim systemem myślenia”, dowodząc tym samym, że budowanie państwa winno opierać się nie tyle na fundamencie teorii, co pragmatyzmie w sferze jej realizacji<sup>8</sup>. Z kolei do najważniejszych cech ideologii faszyzmu należy zaliczyć: założenie, zgodnie z którym wspomniana ideologia nie powinna być ograniczana teoretycznymi, chociażby opartymi na racjonalnych przesłankach, ramami programowymi; pozycjonowanie wodza jako źródła i autora głoszonych przez faszyzm dogmatów ideologicznych; kwestionowanie obowiązujących jako uniwersalne niezmiennych zasad w kształtowaniu życia społeczno-politycznego w n państwie; relatywizowanie pojęcia „prawdy obiektywnej” poprzez redukcję racjonalnych argumentów w opisywaniu rzeczywistości i stawianiu diagnoz w kreowaniu życia obywateli, bezwzględnie podporządkowanych instytucji państwa itd.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> M. Zmierzczak, *Demokracja i liberalizm a komunizm i faszyzm*, s. 330.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 330-331; W. Kozub – Ciembroniewicz, *Faszyzm*, s. 296-300; G. Sabine, *Storia*, s. 682-688; H. Arendt, *Korzenie totalitaryzmu*, s. 536; L. Bieńkowski, *Faszyzm*, s. 65-66.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 331; Szmulik B., Żmigrodzki M., *Typ i forma państwa*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, (red.) B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2003, s. 70; E. Gentile, *Początki ideologii faszystowskiej*, s. 114-126.

Mówiąc o ideologii faszyzmu nie sposób nie wspomnieć o jej filozoficznej genezie. Znajduje ona swoje korzenie we wcześniejszych ideach, zwłaszcza tych, które zintensyfikowały się w latach 80-tych XIX stulecia, a których wspólnym mianownikiem była próba dyskredytowania tradycyjnych nurtów światopoglądowych, zarówno demokratycznego, jak i liberalnego, jak chociażby nacjonalizm, rasizm, antysemityzm czy darwinizm społeczny. Twórcy omawianej ideologii odwoływali się ponadto do takich myślicieli, jak: Fryderyk Hegel, który państwo postrzegał jako swoistego rodzaju ucieleśnienie wolności, Fryderyk Nietzsche, będący filozoficznym pionierem dekadentyzmu. Niewątpliwą inspiracją dla twórców faszyzmu i związanej z nim wizji państwa i kreowania życia społeczno-politycznego były liczne odniesienia do dawnej „wielkości Rzymu” epoki cesarskiego imperium<sup>10</sup>.

Zanim zostanie przedstawiony związek ideologii faszyzmu z solidaryzmem społecznym, należy wspomnieć o negacyjnym charakterze pierwszego z wymienionych fenomenów. Trzeba w pierwszej kolejności podkreślić, iż negacja stanowiła w pewnym sensie jeden z fundamentalnych dogmatów faszyzmu, w wyniku czego kwestionowano i programowo próbowano zdyskredytować takie nurty filozoficzno-polityczne jak: indywidualizm, racjonalizm, zasadę równości oraz liberalizm gospodarczy, będące ideologiczną osnową liberalizmu, a także odrzucano wszelkie formy marksizmu, komunizmu czy socjalizmu. Jeśli chodzi o negację indywidualizmu, to jej motywem była chęć wyeliminowania podmiotowości jednostki ludzkiej wraz z przynależnymi jej prawami i wolnościami, stojące w jawnej sprzeczności z wizją faszystowskiego państwa, zgodnie z którą jednostka powinna w całości być podporządkowana całości, czyli właśnie instytucji państwa<sup>11</sup>.

Należy zauważyć, że oprócz indywidualizmu, autorzy faszystowskiego światopoglądu równie intensywnie kwestionowali zasadność marksizmu jako podstawy budowania życia polityczno-społecznego, zwłaszcza za sprawą jednego z jego kluczowych elementów, jakim było stricte materialistyczne pojmowanie rzeczywistości, gdzie priorytetem jest stan posiadania i troska o poprawę własnej sytuacji materialnej. Warto dodać, że jednocześnie krytykowano klasowe podejście w kontekście kreowania życia społecznego. Zgodnie z ideologią faszyzmu na większe przywileje powinien liczyć nie ten,

<sup>10</sup> Ibidem, s. 331; E. Gentile, *Początki ideologii faszystowskiej*, s. 99-105, 335-342; D. M. Smith, *Mussolini*, s. 78-83; P. Foro, *Włochy faszystowskie*, s. 34-41, A. Heywood, *Politologia*, s. 73.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 332; E. Gentile, *Początki ideologii faszystowskiej*, s. 179-189, 247-258, 293-310; L. Bieńkowski, *Faszyzm*, s. 65; P. Foro, *Włochy faszystowskie*, s. 100-111; G. Hagg, *Mussolini*, s. 59-69, 77-87; B. Szmulik, *Wprowadzenie*, s. 70-71; P. Śpiewak, *Ideologie*, s. 155-157, 160-161.

kto pochodzi z wyższej klasy społecznej lub jest osobą lepiej sytuowaną materialnie, lecz ten, kto może wykazać się większymi zasługami na rzecz ogółu, a więc państwa. W przeciwieństwie do ideologii marksizmu, w tworzonym przez faszystów państwie kontestowano zasadę równości obywateli w życiu społecznym<sup>12</sup>. Trzeba równocześnie dodać, że krytyce podlegały wszelkie przejawy humanizmu, uznawanego przez faszystów za przejaw słabości, pacyfizmu (według Mussoliniego idea pokoju nadaje się na szyld gospody, a nie na zasadę polityczną), demokracji jako, zdaniem piewców faszyzmu, co do zasady niezgodnego z naturą wymysłu rewolucji francuskiej, a także chrześcijańskiej tradycji, w przypadku której dezawuowano zasadę miłości bliźniego, ideę przebaczenia czy potrzeby współczucia dla słabszych i solidarności z nimi<sup>13</sup>.

Chcąc dostrzec zależność pomiędzy ideologią faszyzmu i tworzonym na jej gruncie instytucji państwa a zrodzonym w XIX-wiecznej Francji nurtem społeczno-politycznym, jakim był solidaryzm społeczny, należy przytoczyć najważniejsze elementy społecznego programu faszyzmu.

W pierwszej kolejności należy wspomnieć, że wiodącym postulatem faszyzmu i tworzonym na jego zrębach państwie włoskim w latach XX-tych XX w. było nawiązanie do idei sprawiedliwości społecznej, zręcznie utożsamianej przez propagandzistów omawianej ideologii z negacją liberalizmu, nie tylko w jego politycznym, lecz także ekonomicznym aspekcie. Trzeba dodać, że pewnego rodzaju paradoks faszyzmu polegał na tym, że wbrew ostentacyjnej negacji komunizmu i socjalizmu Mussolini i jego zwolennicy głosili konieczność wprowadzenia nowego, opartego na wspomnianej zasadzie sprawiedliwości i, przynajmniej teoretycznej, równości szans rozwoju, systemu społecznego, w którym, w przeciwieństwie do kluczowego dogmatu liberalizmu, gospodarka przestanie być prywatną sprawą poszczególnych obywateli, opartą na wolnorynkowej zasadzie konkurencji. Jednocześnie głoszono postulat zniesienia klasowych podziałów, a wyznacznikiem klasyfikacji obywateli będzie ich zaangażowanie na rzecz specyficznie rozumianego dobra

---

<sup>12</sup> Ibidem, s. 332; P. Foro, *Włochy faszystowskie*, s. 28-34, 73, 111-116; B. Szmulik, *Wprowadzenie*, s. 71; G. Galli, *I partiti europei*, s. 369-374; Zob. szerzej: G. Sabine, *Storia*, s. 678-715; W. Kozub – Ciembroniewicz, *Faszyzm*, s. 292-293; M. Clark, *Współczesne Włochy*, s. 342-354, 368-374, 382-390.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 333; M. Clark, *Współczesne Włochy*, s. 399-408; G. Sabine, *Storia*, s. 686-688, 695-700, 709-715; R. Scruton, *Słownik myśli politycznej*, s. 102.



wspólnego<sup>14</sup>.

Jeśli chodzi o najważniejsze postulaty faszystowskiej ideologii w zakresie jej społecznego programu, to należy wspomnieć o: konieczności dokonania zmian w systemie opieki społecznej, dążenie do powszechniejszego i bezpłatnego dostępu do edukacji, wsparcia drobnych firm, ściślejsza kontrola i zależność gospodarki od państwa, zapewnienie o likwidacji bezrobocia, strajków, wprowadzenie godziwych płac dla pracowników, 8-godzinny dzień pracy czy reforma rolna itd<sup>15</sup>. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że zdecydowana większość wspomnianych postulatów, po dojściu Mussoliniego do władzy, nie została realizowana, chociażby dlatego, że szereg elementów społecznego programu faszyzmu pozostawała ze sobą w zdecydowanej sprzeczności. Za przykład może posłużyć fakt, iż mimo wcześniejszych deklaracji, faszyci, przejąwszy władzę, nie dokonali zbyt wielu modyfikacji w zakresie własności prywatnej (wyjątkiem była polityka niemieckich nazistów w odniesieniu do mienia żydowskiego)<sup>16</sup>.

W tym kontekście należy zauważyć, że, ogólnie rzecz ujmując, sfera socjalna była w faszystowskim państwie jedynie zbiorem demagogicznych haseł, mających na celu wzrost społecznego poparcia dla partii, które wspomnianą ideologię niosło na swoich sztandarach. Można zatem stwierdzić, że prospołeczne postulaty były przez decydentów faszyzmu traktowane instrumentalnie jako swego rodzaju narzędzie do zdobycia władzy w państwie. Pod pretekstem niwelowania różnic klasowych wśród obywateli znacznie zintensyfikowano kontrolę państwa nad gospodarką, choć de facto był to element przygotowań do wojny. Chcąc ideologizować młode pokolenie organizowano na szeroką skalę instytucje o charakterze sportowo-rekreacyjnym (Dopolavoro we Włoszech), a zabiegając o poparcie klasy robotniczej, organizowano wspólne wycieczki dla pracowników i pracodawców. Troszcząc się o poparcie wśród mniej zasobnych warstw społecznych prowadzono liczne akcje wsparcia dla ubogich, czego przykładem mogą być jednodaniowe obiady dla

<sup>14</sup> Ibidem, s. 334; T. A. Michaud, *Krytyka sprawiedliwości poprawnej politycznie*, [w:] *Sprawiedliwość – idee a rzeczywistość*, (red.) P. Jaroszyński, Lublin 2009, s. 37-45; P. Perez Lopez, *Sprawiedliwość a oszczędzanie historii: wokół problemu oskarżania przeszłości*, [w:] Ibidem, s. 45-53; H. Kieres, *Utopia i sprawiedliwość*, [w:] Ibidem, s. 53-67; P. Jaroszyński, *Sprawiedliwość: od mitologii do ideologii*, [w:] Ibidem, s. 67-77; Zob. szerzej: B. Szlachta, *Sprawiedliwość*, [w:] *Słownik społeczny*, (red.) B. Szlachta, s. 1343-1382; M. Zmierczak, *Ideologie totalitarne: faszyzm i narodowy socjalizm*, [w:] *Totalitaryzm a zachodnia tradycja*, (red.) M. Kuniński, Kraków 2006, s. 170-173.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 335.; B. Szmulik, *Typ i forma państwa*, s. 70; P. Śpiewak, *Ideologie*, s. 162-163; W. Kozub – Ciembroniewicz, *Faszyzm*, s. 298-302; Zob. szerzej: M. Clark, *Współczesne Włochy*, s. 412-437; G. Hagg, *Mussolini*, s. 87-93; P. Foro, *Włochy faszystowskie*, s. 73-111.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 335; M. Clark, *Współczesne Włochy*, s. 390-396; M. Zmierczak, *Ideologie*, s. 179-180.



biednych w określone dni tygodnia)<sup>17</sup>. To tylko niektóre, aczkolwiek bardziej reprezentatywne przykłady podejmowania przez faszystowskie państwo włoskie działań na płaszczyźnie społecznej, których realizacja tylko pozornie wynikała z solidaryzmu społecznego, mając w praktyce intencję poszerzania wpływów faszyzmu we Włoszech po roku 1922. Niewątpliwie jedną z metod stosowanych przez faszystów we wspomnianym wyżej celu było zaspokajanie podstawowych potrzeb psychospołecznych obywateli.

Chcąc ukazać sposoby realizacji zasad solidaryzmu społecznego w epoce faszystowskich Włoch, a, ściślej mówiąc, rozbieżności między teoretycznym nawiązaniem faszyzmu do wspomnianego kierunku społeczno-politycznego a praktycznymi przedsięwzięciami kierowanym przez Mussoliniego państwa w zakresie społecznych rozwiązań, należy zwrócić uwagę na następujące, najbardziej reprezentatywne sektory w zakresie politycznych działań tegoż państwa: polityka gospodarcza, rolnictwo i edukacja. Podejmowane przez faszystowskie państwo przedsięwzięcia we wspomnianych wyżej zakresach obnażały wybiórczość w zakresie stosowania pierwotnych zasad społecznego solidaryzmu przez włoskich decydentów epoki faszyzmu<sup>18</sup>.

Jak już wspomniano, odwoływanie się faszystów do solidaryzmu społecznego miało charakter czysto instrumentalny. Naczelną zasadą realizacji idei solidaryzmu społecznego jest solidarna troska obywateli o budowanie wspólnoty różnych grup i warstw społecznych w państwie, bez względu na ich ekonomiczny czy zawodowy status i wynikających z niego różnic interesów. Jako przeciwieństwo ideowe liberalizmu i związanego z nim indywidualizmu, dostrzega możliwość przewycięzania sprzeczności między dobrem jednostek a dobrem ogółu społeczeństwa, którego instytucjonalnym ucieleśnieniem jest państwo. Ewidენტna rozbieżność między ideologią faszyzmu a solidaryzmem społecznym polega na tym, że w pierwszym przypadku państwo jest celem samym w sobie, a, w konsekwencji, władza autorytarna jego przywódców, zaś w drugim stanowi ono instytucjonalne narzędzie, stojące na straży dobra obywateli. W faszyzmie – obywatele winni służyć państwu, zaś w solidaryzmie – państwo pełni funkcję służebną względem obywateli, stosując różnego rodzaju formy przymusu w celu utrzymania w państwie ładu i bezpieczeństwa jednostek. Choć faszyzm z łatwością szafował różnego rodzaju obietnicami na tle socjalnym, to jednak ogromna większość z nich, nie tylko

---

<sup>17</sup> Ibidem, s. 335; M. Clark, *Współczesne Włochy*, s. 425-435; W. Kozub – Ciembroniewicz, *Faszyzm*, s. 300-302.

<sup>18</sup> Zob. szerzej: M. Clark, *Współczesne Włochy*, s. 412-437.

z przyczyn ideologicznych, lecz przede wszystkim ekonomicznych, była nie do zrealizowania<sup>19</sup>.

Podsumowując niniejsze opracowanie, należy stwierdzić, że włoski faszyzm, choć bazował na idei solidaryzmu społecznego w jego teoretycznym wymiarze, w centrum swoich politycznych przedsięwzięć stawiał chęć budowy i utrzymania ustroju totalitarnego, w którym dobro jednostki było całkowicie podporządkowane instytucji państwa, a finalnie – kryterium podejmowanych działań na płaszczyźnie politycznej, społecznej, ekonomicznej i kulturowej była wola przywódcy. Realizacja postulatów w sferze życia społecznego stanowiła jedynie instrument do osiągnięcia zamierzonych celów, wyznaczanych przez wodza. Posługiwanie się pojęciem solidaryzmu społecznego służyło zdobyciu władzy, jej utrzymaniu poprzez wzrost poparcia wśród obywateli, nie zaś realnemu zaspakajaniu potrzeb obywateli faszystowskich Włoch. Warto podkreślić, że kontynuacją i pogłębieniem ujętej w tytule artykułu tezy, może być próba stworzenia szerszego katalogu konkretnych działań politycznych podejmowanych w epoce rządów Mussoliniego we Włoszech i ukazania ich jawnej sprzeczności z posiadającą wiele punktów stycznych m. in. z katolicką nauką społeczną Kościoła ideą solidaryzmu społecznego jako antidotum na społeczne nierówności, zarówno w ich materialnym, jak i kulturowym wymiarze. Na przykładzie rozbieżności praktycznych działań politycznych faszystowskiego państwa we Włoszech z założeniami solidaryzmu społecznego, mimo teoretycznych odniesień faszyzmu do wspomnianej idei, można zauważyć, że żadnego pokrycia w faktach historycznych nie mają słowa Roberta Brasillacha, według których faszyzm „był poezją XX w.”. Każda idea ma swoje konsekwencje, nie inaczej rzecz się ma w odniesieniu do ideologii faszystowskich ruchów politycznych na czele z partią Mussoliniego we Włoszech, czego potwierdzeniem jest jej niekwestionowany wpływ na kształtowanie rzeczywistości społeczno-politycznej, dalekiej od realizacji założeń społecznego solidaryzmu.

## BIBLIOGRAFIA

Arendt H., *Korzenie totalitaryzmu*, Warszawa 2021.

Bieńkowski L., Faszyzm, [w:] *Encyklopedia katolicka*, (red.) L. Bieńkowski, Lublin 1989.

Clark M., *Współczesne Włochy 1871-2006*, Warszawa 2009.

<sup>19</sup> B. Szmulik, *Typ i forma państwa*, s. 73; M. Zmierzak, *Ideologie*, s. 179-183.

- Dubel L. et. al., *Elementy nauki o państwie i polityce*, Warszawa 2011.
- Foro P., *Włochy faszystowskie*, Kraków 2008.
- Fridolin Utz A., *Etica politica*, Milano 2008.
- Galli G., *I partiti europei. Storia e prospettive dal 1649 a oggi*, Milano 2008.
- Gentile E., *Początki ideologii faszystowskiej 1918-1925*, Warszawa 2011.
- Hagg G., *Mussolini. Butny faszysta*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2015.
- Heywood A., *Politologia*, Warszawa 2006.
- Jaroszyński P., *Sprawiedliwość: od mitologii do ideologii*, [w:] *Sprawiedliwość – idee a rzeczywistość*, (red.) P. Jaroszyński, Lublin 2009.
- Kiereś H., *Utopia i sprawiedliwość*, [w:] *Sprawiedliwość – idee a rzeczywistość*, (red.) P. Jaroszyński, Lublin 2009.
- Kozub – Ciembroniewicz W., *Faszyzm*, [w:] *Słownik społeczny*, (red.) B. Szlachta, Kraków 2004,
- Michaud T. A., *Krytyka sprawiedliwości poprawnej politycznie*, [w:] *Sprawiedliwość – idee a rzeczywistość*, (red.) P. Jaroszyński, Lublin 2009.
- Monelli P., *Mussolini*, Warszawa 1973.
- Perez Lopez P., *Sprawiedliwość a osądzanie historii: wokół problemu oskarżania przeszłości*, [w:] *Sprawiedliwość – idee a rzeczywistość*, (red.) P. Jaroszyński, Lublin 2009.
- Sabine G., *Storia delle dottrine politiche*, Milano 2003.
- Scruton R., *Słownik myśli politycznej*, Poznań 2002.
- Smith D. M., *Mussolini*, Warszawa 1994.
- Szlachta B., *Sprawiedliwość*, [w:] *Słownik społeczny*, (red.) B. Szlachta, Kraków 2004.
- Szumulik B., Żmigrodzki M., *Typ i forma państwa*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, (red.) B. Szumulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2003.
- Śpiewak P., *Ideologie i obywatele*, Warszawa 1991.
- Zmierzak M., *Demokracja i liberalizm a komunizm i faszyzm*, [w:] *Historia doktryn politycznych i prawnych*, (red.) H. Olszewski, M. Zmierzak, Poznań (b.r.w.).

Zmierczak M., *Ideologie totalitarne: faszyzm i narodowy socjalizm*, [w:] *Totalitaryzm a zachodnia tradycja*, (red.) M. Kuniński, Kraków 2006.

## SOCIAL SOLIDARITY AS A PILAR OF THE FASCIST STATE ON THE EXAMPLE OF ITALY. THEORY AND PRACTICE

**Abstract:** The main idea of this evaluation is an attempt to present the internal contradiction between the form of the Italian fascist state and the idea of social solidarity. Although the idea mentioned above the fascists carried on their banners, social solidarity as one of the crucial pillars in creating the state at all levels of its functioning, but in practical implementation of the cited ideological element proved to be only a propaganda slogan responding to social demand, and not a real model in creating social policy. Social solidarity in the context of the fascist Italy proved to be only an instrument for gaining and maintaining power by the fascist party headed by Mussolini and not a real and implemented social program.

**Keywords:** fascism, social solidarity, ideology, state, party.



# PLAN DZIAŁAŃ KOMUNISTÓW POLSKICH W DOKUMENTACH PROGRAMOWYCH I ZJAZDU POLSKIEJ PARTII ROBOTNICZEJ

**Abstrakt:** Przejęcie władzy przez komunistów w Polsce po drugiej wojnie światowej nie było zdarzeniem jednorazowym. Stanowiło długotrwały proces złożony z kilku etapów. Ważnym wydarzeniem na tej drodze, jednym z kamieni milowych, był I Zjazd Polskiej Partii Robotniczej, który odbył się w grudniu 1945 r. Podczas obrad uchwalono kilka dokumentów programowych o fundamentalnym znaczeniu dla dalszych działań politycznych, społecznych i gospodarczych partii. Przedmiotem artykułu jest analiza treści dokumentów uchwalonych przez delegatów podczas zjazdu. Celem analizy jest próba rekonstrukcji głównych priorytetów komunistów oraz elementów strategii i taktyki politycznej partii na kolejnych etapach walki o władzę.

**Słowa kluczowe:** Polska Partia Robotnicza, Polska Rzeczpospolita Ludowa, komunizm, marksizm

## 1. WPROWADZENIE

W procesie przejmowania władzy przez komunistów w Polsce po drugiej wojnie światowej można wyodrębnić kilka etapów. Początkowo niezna-  
ne szerzej środowisko działaczy lewicowych, którego działania legły u pod-  
staw utworzenia w lipcu 1944 r. PKWN przekształcony następnie w Rząd  
Tymczasowy, dążyło do uzyskania podmiotowości politycznej. Udało się to  
osiągnąć dzięki poparciu Stalina i uznaniu międzynarodowemu utworzonego  
na mocy porozumień moskiewskich Tymczasowego Rządu Jedności Naro-  
dowej, W jego skład komuniści weszli, obok innych sił politycznymi, pod

koniec czerwca 1945 r. Kolejnym krokiem po pełnię władzy były wybory do Sejmu Ustawodawczego w styczniu 1947 r., kiedy w wyniku fałszerstwa wyborczego udało się odsunąć od współrządzenia PSL. Następnie działania komunistów skoncentrowały się na wyeliminowaniu ze sceny politycznej sojusznika – PPS. Poprzedziło je usunięcie z szeregów PPR nieodpowiadających kremlowskiemu mocodawcom osób, którym postawiono zarzut tzw. odchylenia prawicowo-nacjonalistycznego. Zwieńczeniem drogi po pełnię władzy popieranej przez Moskwę grupy polskich komunistów było utworzenie w grudniu 1948 r. PZPR.

Każdy z wymienionych etapów drogi po władzę charakteryzował się szczególną specyfiką. Działania PPR, w czym komuniści polscy nawiązywali do założeń leninizmu<sup>1</sup>, były bowiem podejmowane i realizowane zgodnie z potrzebą zmieniającej się sytuacji politycznej, która wymagała zachowania daleko idącej elastyczności na poziomie taktycznym. Podejście takie skutkowało ciągłymi modyfikacjami prowadzonych działań przy jednoczesnym konsekwentnym realizowaniu celów strategicznych. Z punktu widzenia rekonstrukcji wizji politycznej, w szczególności planowanych posunięć w drugim okresie, czyli między lipcem 1945 r. a styczniem 1947 r., istotne znaczenie mają dokumenty programowe przyjęte podczas I Zjazdu PPR, który odbył się w Warszawie w dniach 6-13 grudnia 1945 r.<sup>2</sup> Podczas Zjazdu podsumowano dotychczasowe działania oraz wytyczono kierunki na przyszłość. Dlatego uchwalone przez delegatów oficjalne dokumenty zawierające wizję programową PPR stanowią cenne źródło informacji o planach i celach komunistów, a także środkach do nich prowadzących.

Poszukiwanie odpowiedzi na pytania dotyczące celów i środków działania w oficjalnych dokumentach programowych komunistów może wzbudzać pewne wątpliwości. W literaturze przedmiotu słusznie podkreśla się, że trudno w historii znaleźć inną niż marksizm-leninizm ideologię oraz środowiska polityczne działające podług jej wytycznych, które byłyby bardziej zakłamate<sup>3</sup>, co prowadziło prostą drogą do skrajnej rozbieżności między głoszonymi założeniami teoretycznymi i praktyką polityczną. Pomimo wątpliwości odnośnie wiarygodności oficjalnego stanowiska PPR, jako źródła

<sup>1</sup> W.I. Lenin, *Materializm z empiriokrytycyzmu. Dzieła*, Warszawa 1949, t. 14, s. 156-157; W.I. Lenin, *Dziecięcia choroby „lewicowości” w komunizmie. Dzieła*, Warszawa 1951, t. 31, s. 82. Zob. też: K. Martel, *Lenin*, Warszawa 1965, s. 32, 148.

<sup>2</sup> *Sto lat polskiego ruchu robotniczego. Kronika wydarzeń*, oprac. A. Kochański, T. Rawski, Z. Szczygielski, Warszawa 1978, s. 265.

<sup>3</sup> A. Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR 1917-1991, czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików). Krótki kurs*, Warszawa 2017, s. 111, 212.

pozwalającego zrekonstruować rzeczywiste intencje i motywacje kierownictwa komunistycznego, w przypadku polskim można wskazać dwa wyjątki. Pierwszym jest działalność legislacyjna. Komuniści spod szyldu PPR przywiązywali dużą wagę do tetycznego uzasadnienia wprowadzanych norm prawnych, pragnąc w ten sposób nadać pozór legalności swoim działaniom politycznym. Ponadto prawo było dla nich podstawowym obok przemocy i propagandy, narzędziem socjotechnicznego oddziaływania na społeczeństwo. To sprawiało, że z treści wprowadzanych regulacji prawnych można odtworzyć rzeczywiste intencje tzw. prawodawcy socjalistycznego, kierującego do społeczeństwa polskiego nakazy określonego postępowania. Drugim źródłem wiarygodnych informacji o planach komunistów są wspomniane dokumenty przyjmowane przez kolegialne gremia partyjne, takie jak plena czy zjazdy. Chociaż były to bez wątpienia ciała fasadowe, pełniły jednak istotną rolę. Służyły bowiem legitymizacji decyzji rzeczywistego kierownictwa komunistycznego. Stanowiły element wyreżyserowanego spektaklu odbywającego się uprzednio bądź *ex post* planowanych bądź zrealizowanych działań politycznych wąskiego grona osób sprawujących rzeczywistą władzę. Uwzględniając powyższe argumenty, jako ważne źródło wiedzy o planach komunistów należy uznać oficjalne dokumenty, uchwalone przez I Zjazd PPR, w szczególności, gdy jako tło ich interpretacji stanowić będzie aktywność legislacyjna tego okresu.

Przedmiotem artykułu jest rekonstrukcja najważniejszych elementów wizji programowej PPR przewidywanych w trakcie drugiego etapu drogi komunistów do pełni władzy w Polsce. Pośród dokumentów znalazło się pięć rezolucji oraz uchwalony podczas Zjazdu Statut PPR, którego początkowy fragment był *de facto* programem politycznym. Wszystkie rezolucje oraz Statut zostały przyjęte pod koniec Zjazdu w dniu 12 grudnia 1945 r. Omawiane dokumenty były przyjmowane jednogłośnie, co samo w sobie stanowi potwierdzenie fasadowości Zjazdu. Natomiast ich treść została sformułowana przy użyciu specyficznego języka, zapowiadającego przyszłą „nowomowę partyjną”.

## 2. KONCEPCJA DZIAŁAŃ POLITYCZNYCH

Z punktu widzenia podsumowania aktywności PPR poprzedzających grudniowy Zjazd partii oraz planowanych działań politycznych do wyborów do Sejmu najistotniejszą rolę odegrała rezolucja w sprawach politycznych. Jej przyjęcie poprzedziło sprawozdanie wygłoszone przez wybranego,



na pierwszego sekretarza KC partii, Władysława Gomułkę<sup>4</sup>. Rezolucja składała się z sześciu punktów. Na jej mocy delegaci zatwierdzili sprawozdanie z dotychczasowej działalności Komitetu Centralnego i partii. Odwołując się do siedemdziesięcioletniej tradycji polskiego ruchu robotniczego, delegaci formalnie odrzucili koncepcje ideologiczne uznane za błędne. Chociaż nie zostało to sformułowane *expressis verbis* z kontekstu wywodu wynika, iż chodziło o zakwestionowanie stanowiska radykalnych polskich marksistów spod znaku SDKPiL, stawiających przed niepodległym bytem Polski, interes międzynarodowego ruchu robotniczego, co w praktyce oznaczało przyznanie prymatu komunizmowi przed polską racją stanu. Potwierdzeniem przedmiotowej interpretacji jest jedno z użytych w rezolucji sformułowań, zgodnie z którym dla oficjalnie głoszonych podstaw ideologicznych PPR fundamentalnego znaczenia nabrały idee niepodległości i bezpieczeństwa Polski. Dopiero w drugiej kolejności życie narodu i państwa miało być organizowane zgodnie z założeniami demokracji ludowej. Przy tym, jak podkreślono, odrodzenie narodu miało odbywać się w „duchu demokracji”<sup>5</sup>. Odwołanie się do wizji ustroju określanej jako demokracja ludowa oraz kontestacja radykalnych idei ruchu komunistycznego wyraźnie miało na celu odróżnienie kierunku przemian ustrojowych w Polsce realizowanych ówczesnie przez „Blok Demokratyczny” od modelu sowieckiego, którego tak bardzo obawiała się większość społeczeństwa polskiego.

Obok eksponowania zwycięstwa nad hitleryzmem i imperializmem niemieckim, a więc wątku niepodległościowego, autorzy rezolucji podkreślali, iż jednocześnie udało się także zniszczyć filary kapitalizmu w Polsce, za które uznano „obszarnictwo i kapitał finansowy”. W ten sposób *implicite* wskazany został faktyczny cel PPR – przebudowa ustroju w duchu założeń ideologicznych marksizmu-leninizmu. Jako przyczynę powodzenia działań realizowanych na tej drodze wskazano zjednoczenie ugrupowań politycznych określanych jako „demokratyczne”, czyli PPR i jej sojuszników. Dzięki działaniu ukierunkowanym na wyeliminowanie klas społecznych będących nosicielami wartości porządku „reakcyjno-szlacheckiego” powstały, jak wynika z rezolucji, warunki do utrwalania suwerenności politycznej i gospodarczej państwa,

<sup>4</sup> W. Gomułka, *Wystąpienia, Sprawozdanie polityczne wygłoszone na I Zjeździe Polskiej Partii Robotniczej*, [w:] W. Gomułka, *W Walce o demokrację ludową (artykuły i przemówienia)*, Warszawa 1947, t. 1, s. 228 i n.

<sup>5</sup> *Rezolucja I Zjazdu PPR w sprawach politycznych* [w:] PPR. *Rezolucje, odezwy, instrukcje i okólniki Komitetu Centralnego, VIII 1944- XII 1945*, Warszawa 1959 s. 207, dalej: *Rezolucja w sprawach politycznych*.

co miało umożliwić stworzenie w ramach demokracji ludowej warunków do rozkwitu „wszystkich sił twórczych na drodze postępu społecznego”<sup>6</sup>.

W dalszej części rezolucji zostały skonkretyzowane cele i zadania polityczne partii na kolejny okres. Należy domniemywać, że ówczesnym horyzontem były wybory parlamentarne. Ponadto zamieszczono w dokumencie apel o mobilizację członków PPR. Przyszłe posunięcia miały zmierzać do wyeliminowania pozostałości „sekcjarstwa wewnętrznego”, wpływającego na zniekształcenie jednolitej linii politycznej partii. W tym zjawisku upatrywano ważną przyczynę trudności w przekonaniu do działań partii szerokich mas społecznych<sup>7</sup>.

Z powyższego fragmentu rezolucji wynika, że uczestnicy Zjazdu mieli świadomość oporu społecznego wobec działań PPR. Pomimo wyraźnej odczuwalnej niechęci adresatów zwracali się z apelem do społeczeństwa o udzielenie partii poparcia. W rezolucji zaznaczono, iż koncepcja rozwoju Polski nakreślona przez PPR miała prowadzić do wolności i dobrobytu ludzi pracy oraz odbudowy i bezpieczeństwa państwa. Filarem stabilizacji pozycji międzynarodowej Polski Ludowej miał być sojusz z ZSRR oraz solidarność słowiańska. Komuniści starali się w ten sposób na użytek bieżącej polityki reanimować XIX. w. ideę panslawizmu. Jednocześnie zapewne aby zapobiec zrażeniu społeczeństwa do partii, podkreślano gotowość do utrzymywania przyjaznych stosunków z Wielką Brytanią i USA oraz zachodnimi państwami demokratycznymi<sup>8</sup>.

Przyjęta koncepcja polityki zagranicznej stanowiła, zdaniem autorów rezolucji, najlepszy sposób zabezpieczenia nowej zachodniej i północnej granicy Polski oraz zagospodarowania Ziemi Odzyskanych. Pozwalała również na ukończenie przemian wewnętrznych, realizację reformy rolnej i nacjonalizację przemysłu oraz wzrostu wydajności pracy, będącej warunkiem *sine qua non* zapowiadanego dobrobytu. W ten sposób miały zostać również wyeliminowane z przestrzeni społecznej zjawiska uznane przez PPR za negatywne - spekulacja i oddziaływanie „sił reakcyjnych”<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Ibidem, s. 207-208.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 208.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 208-209. Należy pamiętać, że w ówczesnej świadomości powszechnej ostateczny kształt granic północnych i zachodni Polski, nie były w pełni zagwarantowane. Co więcej, w nieodległej przyszłości miały stać się elementem międzynarodowej gry politycznej między USA i ZSRR. Potwierdzeniem tego stanu rzeczy było wystąpienie sekretarza stanu USA I.F. Byrnesa wygłoszone w Stuttgarcie 6 września 1946 r., który stawiał granice przyszłych Niemiec jako kwestię otwartą. Zob. K. Kersten, *Narodziny systemu władzy. Polska 1943-1948*, Poznań 1990, s. 266-267.

Rezolucja kończyła się apelem do członków partii o wyłączenie wszystkich sił, w celu zwycięstwa Bloku Demokratycznego w wyborach do Sejmu Ustawodawczego. Jako podstawę przyszłego sukcesu uznawano jednolity front klasy robotniczej oraz sojusz robotniczo-chłopski. Dodatkowo wyeksponowano znaczenie współpracy PPR z PPS. Jedność robotnicza oraz współpraca robotników i chłopów miały stanowić główne przesłanki powodzenia przemian powojennej Polski realizowanych zgodnie z wizją partii<sup>10</sup>. Treść rezolucji wskazuje, że w chwili zakończenia grudniowych obrad komunistów nadal planowali przeprowadzenie wyborów w terminie zgodnym z pierwotnymi deklaracjami poczynionymi na forum międzynarodowym, a także zakładali uzyskanie przed nimi szerokiego poparcia społecznego dzięki przeprowadzanym zmianom społeczno-gospodarczym. Pomysł referendum ludowego odsuwającego wybory pojawił się zatem *ad hoc* już po Zjeździe wraz z wrastającą falą poparcia społecznego dla PSL.

Treść rezolucji znalazła odzwierciedlenie w części programowej Statutu PPR. Stwierdzono w nim, iż prowadzone dotychczas działania partii doprowadziły do zwycięstwa demokracji, skutkującego głębokimi przemianami. Za najważniejsze uznano kilka osiągnięć. Jako pierwsze wymieniono zniesienie podstaw ustroju kapitalistycznego w wyniku odsunięcia od władzy wielkich właścicieli ziemskich oraz kapitalistów. Z kolei reforma rolna pozwoliła podzielić ziemię między chłopów i robotników rolnych co, w domyśle, prowadziło do upodmiotowienia tej części społeczeństwa. Ponadto państwo przyjęło aktywną rolę w gospodarce narodowej. Nastąpiła demokratyzacja życia politycznego i społecznego. Domyślać się należy, że punktem odniesienia dla takiego punktu widzenia była sytuacja panująca w Polsce podczas rządów sanacji. Łącznie przemiany te, stwierdzono w Statucie, stanowiły podstawę tworzonego ustroju demokracji ludowej<sup>11</sup>.

Pośród wyznaczonych w Statucie zadań do realizacji podczas następných etapów przemian zaliczono: dalszą demokratyzację, rozbudowę gospodarki uspołecznionej i spółdzielczości oraz tworzenie podstaw handlu organizowanego przez państwo. Działania te stanowiły element procesu utworzenia gospodarki planowej, uporządkowania działań gospodarczych oraz eliminację zjawisk patologicznych takich jak spekulacja. Robotnikom miał zostać zapewniony szeroki dostęp do stanowisk kierowniczych w administracji, gospodarce i wojsku. Partia miała przewodzić „masom pracującym” w walce

<sup>10</sup> *Rezolucja w sprawach politycznych*, s. 209.

<sup>11</sup> *Statut Polskiej Partii Robotniczej, uchwalony na I Zjeździe PPR [w:] PPR. Rezolucje*, s. 227-228, dalej: *Statut PPR*.

z pozostałościami „reakcji”, faszyzmu i stanowiących ich pokłosie nienawiściami: rasowymi, narodowościowymi i antysemitkami<sup>12</sup>.

PPR deklarowała w Statucie dążenie do zjednoczenia ruchu robotniczego oraz umocnienia sojuszu robotniczo-chłopskiego. Miały one stanowić podstawę „szerokiego demokratycznego frontu narodowego” skupiającego siły działające na rzecz odbudowy „Polski suwerennej, silnej i szczęśliwej”<sup>13</sup>. Gwarancją bezpieczeństwa państwa, jego granic, pokoju i demokracji miało być silne Wojsko Polskie. Siły zbrojne wpisać się miały w popieraną przez partię politykę zbiorowego bezpieczeństwa, opartego na sojuszu z ZSRR oraz państwami słowiańskimi. Uzupełnieniem założeń polityki zagranicznej stanowiła realizacja jednego z głównych założeń marksizmu – międzynarodowej solidarności klasy robotniczej. Statut *explicite* deklarował, iż w swej działalności partia będzie kierować się „naukową teorią marksizmu”, z której wynikały wskazówki dla prowadzonej polityki odpowiadającej interesom ludu pracującego<sup>14</sup>. Ostatecznym celem politycznym PPR, głosił Statut, było „zbudowanie ustroju socjalistycznego, w którym zniknie ucisk i wyzysk człowieka przez człowieka”<sup>15</sup>.

### 3. WIZJA PRZEMIAN GOSPODARCZYCH

Odrębna rezolucja Zjazdu została poświęcona kluczowemu zagadnieniu z punktu widzenia tworzenia nowego porządku w powojennej Polsce - modelowi zindustrializowanej gospodarki. Punktem wyjścia do dyskusji i uchwalenia przedmiotowej rezolucji były wystąpienia członka Biura Politycznego KC PPR oraz ministra przemysłu Hilarego Minca<sup>16</sup>. Jednym z podstawowych wniosków zawartych w przedmiotowej rezolucji dotyczących bieżącej sytuacji był pogląd o szybszym w stosunku do innych krajów tempie odbudowy zniszczeń wojennych. Podkreślano przy tym, że w Polsce bezrobocie stanowiło zjawisko stosunkowo rzadkie. Przyczyn sprawnej odbudowy gospodarki upatrywano w wyeliminowaniu wielkich organizacji przemysłowych, trustów i karteli. Skuteczność zarządzania wiązano z przejściem przedsiębiorstw przemysłowych w zarząd państwowy, przeprowadzeniem reformy rolnej,

<sup>12</sup> Ibidem, s. 228.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 229.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 229-230.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 230.

<sup>16</sup> H. Minc, *Aktualne zagadnienia i perspektywy gospodarcze demokratycznej Polski. Referat wygłoszony na I Zjeździe PPR*, Warszawa 1945, s. 5 i n.; H. Minc, *Przemówienie końcowe Tow. Hilarego Minca po dyskusji nad referatem gospodarczym wygłoszone w dniu 10 grudnia 1945 r.*, [w:] Iden, *Aktualne*, s. 79 i n.

oddłużeniem drobnych producentów i przedsiębiorców oraz ofiarnością społeczeństwa zaangażowanego w odbudowę<sup>17</sup>.

Delegaci wezwali KC w rezolucji do przeprowadzenia w porozumieniu z partiami Bloku Demokratycznego „dekretu o unarodowieniu wielkiego i średniego przemysłu, kolei i banków”. Zważywszy na zaledwie niespełna czterotygodniowy odstęp czasu między Zjazdem a wydaniem ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz.U. z 1946 r. Nr 3, poz. 17) należy uznać, że w chwili podejmowania decyzji przez delegatów projekt nacjonalizacji był już przygotowany na poziomie kierownictwa partii. Konieczna była jedynie legitymizacja planowanych działań. Jednocześnie aby zapobiec ewentualnemu oporowi społecznemu przed nacjonalizacją gospodarki, w rezolucji zaakcentowane zostało znaczenie prywatnej działalności gospodarczej zarówno w obszarze przemysłu, jaki i rzemiosła oraz handlu. Dlatego podkreślano konieczność wprowadzenia regulacji gwarantującej drobnym przedsiębiorcom stabilnej podstawy prowadzonej działalności oraz planów inwestycyjnych<sup>18</sup>.

W celu uniknięcia ewentualnego oporu społecznego przed wdrażaniem sowieckiego modelu gospodarczego oraz zneutralizowania przewidywanego ataku ze strony PSL, zgodnie z treścią rezolucji KRN przyjęła ustawę określającą zasady zakładania prywatnej działalności gospodarczej. Była nią, wydana wraz z ustawą o nacjonalizacji przemysłu, ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o zakładaniu nowych przedsiębiorstw i popieraniu prywatnej inicjatywy w przemyśle i handlu (Dz.U. z 1946 r. Nr 3, poz. 18). W tym wypadku, podobnie jak miało to miejsce w przypadku ustawy nacjonalizacyjnej, również za uzasadnione należy uznać domniemanie, że przyjęta rezolucja stanowiła jedynie oficjalne uzasadnienie dla wcześniej zaplanowanych działań legislacyjnych.

Zjazd uznał współpracę gospodarczą z ZSRR za jeden z głównych warunków utrzymania szybkiego tempa odbudowy. Obok dalszego pogłębiania współpracy w rezolucji znalazł się postulat rozwijania szerokich stosunków gospodarczych z państwami zachodnimi<sup>19</sup>. Zważywszy na późniejsze poczynania komunistów ostatni z postulatów można uznać za swoistą zasłonę dymną, maskującą rzeczywisty kierunek prowadzanych zmian w Polsce.

W rezolucji wskazano również przyczynę hamującą odbudowę gospodarki. Było to nieuregulowanie zasad prowadzenia handlu oraz systemu

<sup>17</sup> *Rezolucja I Zjazdu PPR w sprawach gospodarczych* [w:] *PPR. Rezolucje*, s. 210, dalej: *Rezolucja w sprawach gospodarczych*.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 210.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 211.

redystrybucji dóbr, w wyniku czego zaczęła gwałtownie rozwijać się spekulacja. Jednego ze sposobów przeciwdziałania temu zjawisku w sytuacji dużego deficytu dóbr konsumpcyjnych upatrywano w rozwoju spółdzielczości. Jednak aby mógł zrealizować pokładane w niej nadzieje, ten rodzaj działalność musiał zostać ściśle skoordynowany z polityką gospodarczą państwa. Służyć temu miała wewnętrzna demokratyzacja ruchu spółdzielczego. Delegaci podkreślali, że zmiany usprawniające funkcjonowanie ruchu spółdzielczego powinny zostać przeprowadzone w porozumieniu z partiami demokratycznymi, głównie PPS<sup>20</sup>. W stwierdzeniu tym wyraźnie dostrzegalny jest pragmatyzm komunistów, którzy bardzo ostrożnie wchodzili na grunt, który najsilniejszy koalicyjant – PPS, uznawał dotychczas za własną domenę.

Odrębna uwaga została poświęcona problematyce pracy. Delegaci pozytywnie ocenili wysiłki podnoszenia jej wydajności. Mimo to przedmiotową kwestię uznano nadal za kluczowe zagadnienie, co nie dziwi, zważywszy na centralne miejsce pracy ludzkiej w marksizmie oraz prawie tworzonym na tych podstawach ideologicznych<sup>21</sup>. We wzroście efektywności pracy upatrywano podstawę podnoszenia wynagrodzeń robotniczych. Innym sposobem doskonalenia procesu pracy miało być prowadzenie na szeroką skalę działań racjonalizacyjnych, a także pełnego wykorzystania potencjału przemysłowego, ze szczególnym uwzględnieniem zasobów Ziemi Zachodnich. Miało to pomóc w doprowadzeniu do zrównoważenia podaży i popytu na rynku towarowym<sup>22</sup>.

Z uwagi na to, że PSL upatrywało szanse pokonania PPR w umocnieniu własnej pozycji na polskiej wsi, między innymi poprzez propagowanie haseł mających utrwać nieufność ludności chłopskiej do programu komunistów, delegaci uznali za konieczne przeciwdziałanie temu zagrożeniu. W rezolucji został wyraźnie zakwestionowany pogląd o dążeniu do wyzyskiwania wsi przez miasto<sup>23</sup>. W ten sposób, jak argumentowano, przeciwnicy polityczni starali się zdyskredytować hasło komunistów o sojuszu robotniczo-chłopskim. Aby przeciwdziałać podatności chłopów na tego rodzaju retorykę partia powinna skoncentrować wysiłki na zaspokajaniu potrzeb ludności wiejskiej, w szczególności poprzez utrzymanie stałego wzrostu strumienia kierowanych

<sup>20</sup> Ibidem, s. 211.

<sup>21</sup> K. Marks, F. Engels, *Manifest komunistyczny*, [w:] Iden, *Dzieła wybrane*, Warszawa 1949, t. 1, s. 40, 44; Iden, *Płaca, cena, zysk*, [w:] Iden, *Dzieła*, t. 1, s. 392; A. Lityński, *Prawo Rosji*, s. 65.

<sup>22</sup> *Rezolucja w sprawach gospodarczych*, s. 212.

<sup>23</sup> Ostre zakwestionowanie tego argumentu przeciwników politycznych nie dziwi, zważywszy na jego sprzeczność z głoszony przez marksizm poglądem, iż to kapitalizm i burżuazja stanowią formację społeczno-gospodarczą, która prowadzi do wyzysku wsi przez miasto. Zob.: K. Marks, F. Engels, *Manifest komunistyczny*, s. 30.

na obszary pozamiejskie artykułów przemysłowych, w szczególności dóbr konsumpcyjnych oraz produkcyjnych, w tym maszyn rolniczych. Polityka finansowa państwa, zdaniem delegatów, powinna uwzględniać systematyczne obniżanie cen zakupu artykułów przeznaczonych na potrzeby wsi. Ponadto jako odrębny problem, co wskazuje na jego znaczenie, poruszono zjawisko spekulacji w młynarstwie<sup>24</sup>. Dlatego pojawiła się propozycja przekazania tej części usług obsługujących rolnictwo Związkowi Samopomocy Chłopskiej. Innym działaniem wspierającym wieś miała być szeroka akcja kredytowa dedykowana producentom rolnym. Celem przyświecającym temu postulatowi było tworzenie warunków finansowych dla szybszej odbudowy tej gałęzi gospodarki<sup>25</sup>.

Z treści rezolucji wynika, iż jako przykrą konieczność delegaci uznali pobieranie kontyngentów nakładanych na rolników. Mimo to zwracali uwagę na potrzebę sprawnego przeprowadzenia akcji dostaw produktów rolnych dla państwa, co stanowiło warunek zaspokojenia potrzeb żywieniowych społeczeństwa polskiego. Przy czym działania te były traktowane jako przejściowe i uzasadnione koniecznością przeciwdziałania skutkom zniszczeń wojennych. Nacisk został jednak położony także na stosowanie bodźców pozytywnych pełniących rolę dodatkowych motywatorów. Dlatego zaproponowano, aby rolnicy wypełniający w terminie zobowiązania związane z dostarczeniem państwu wymaganych płodów rolnych byli premiowani finansowo<sup>26</sup>. W ten sposób próbowano zrównoważyć sankcje zagrażające osobom nierealizującym przedmiotowego obowiązku na rzecz państwa<sup>27</sup>.

Za istotny problem delegaci uznali wolniejsze od zakładanego tempo odbudowy transportu. Upatrywano w nim jednego z podstawowych powodów opóźniających rozwój gospodarczy kraju. W związku z tym Zjazd wezwał

<sup>24</sup> Był to problem istotny zważywszy na aktywność legislacyjną prawodawcy. W celu uporządkowania zasad przemiału wprowadzono w latach 1944-1946 szereg aktów prawnych. Do najważniejszych należy zaliczyć: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 9.02.1945 r. o warunkach i o maksymalnych opłatach przemiałowych (Dz.U. z 1945 r. Nr 6, poz. 25), uchylone rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 10.05.1946 r. o przemiale zbóż i o opłatach przemiałowych (Dz.U. z 1945 r. Nr 24, poz. 156); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 10.05.1946 r. o przemiale zbóż i o opłatach przemiałowych (Dz.U. z 1946 r. Nr 24, poz. 156).

<sup>25</sup> *Rezolucja w sprawach gospodarczych*, s. 212.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Zob.: §1 rozporządzenia Przewodniczącego Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 27.11.1944 r. o premiowaniu dostaw obowiązkowych zbóż i ziemniaków w roku gospodarczym 1944/1945 (Dz.U. 1944 Nr 13, poz. 72); § 12 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 30.03.1945 r. o obowiązkowych dostawach świadczeń rzeczowych na rok 1945/46 (Dz.U. z 1945 Nr 14, poz. 28).



kolejarzy do zwiększenia efektywności pracy oraz optymalizacji wykorzystania taboru i urządzeń<sup>28</sup>.

W rezolucji znalazł się również wniosek dotyczący szerokiego wysuwania na stanowiska kierownicze przedstawicieli robotników i rolników. Autorzy dokumentu zdawali sobie przy tym sprawę z braków kompetencyjnych tej części kandydatów aspirujących do roli kadry kierowniczej. Dlatego za konieczne uznano zorganizowanie wsparcia merytorycznego oraz systemu dokształcania<sup>29</sup>.

Innym postulatem mającym poprawić sytuację społeczno-gospodarczą był wniosek o prowadzenie bezwzględnej walki z nadużyciami i korupcją. Sposobu zaradzenia tym zjawiskom patologicznym upatrywano we wzmocnieniu kontroli społecznej prowadzonej przez rady narodowe, co zostało zresztą zrealizowane niespełna miesiąc po Zjeździe na podstawie nowelizacji przepisów o radach narodowych<sup>30</sup>, a także utworzeniu organów rewizyjnych we wszystkich obszarach gospodarki narodowej. W świetle stanowiska delegatów w skład tych podmiotów powinni wchodzić zarówno specjaliści, jak i przedstawiciele rad zakładowych i związków zawodowych oraz innych organizacji społecznych<sup>31</sup>.

W końcowej części rezolucji delegaci sformułowali żądanie usunięcia przedstawicieli wielkiego kapitału oraz „obszarników” z życia społeczno-gospodarczego, co należy uznać za zapowiedź zaostrzenia kursu komunistów wobec tej części społeczeństwa oraz reprezentujących to środowisko ugrupowań politycznych. Podkreślano także konieczność pełnego wykorzystania potencjału Ziemi Odzyskanych. Przedmiotowe priorytety, które następnie znalazły odzwierciedlenie w części programowej Statutu PPR<sup>32</sup>, uznane zostały za podstawę szybkiego rozwoju gospodarczego prowadzącego do wyjścia Polski z powojennej nędzy i zmierzania w stronę dobrobytu. Aby wysiłki te były skuteczne i skoordynowane konieczne było ujęcie działań inwestycyjnych i gospodarczych w formie planu odbudowy i przebudowy Polski<sup>33</sup>. W ten sposób czyniono krok w stronę przygotowania gruntu do wprowadzenia gospodarki planowej i centralnie sterowanej, której jednym z pierwszych przejawów

<sup>28</sup> *Rezolucja w sprawach gospodarczych*, s. 212.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 212-213.

<sup>30</sup> Pierwotnie podstawą uprawnień kontrolnych rad narodowych był art. 29 ustawy z 11.09.1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. z 1944 r. Nr 5, poz. 22) zmieniony nowelizacją na podstawie ustawy z 3.01.1946 r. o zmianie ustawy z 11.09.1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. z 1946 r. Nr 3, poz. 19).

<sup>31</sup> *Rezolucja w sprawach gospodarczych*, s. 213.

<sup>32</sup> *Statut PPR*, s. 229.

<sup>33</sup> *Rezolucja w sprawach gospodarczych*, s. 213.



było uchwalenie tzw. „planu trzyletniego”. Zważywszy jednak na to, że stosowna ustawa została przyjęta dopiero w połowie 1947 r.<sup>34</sup>, należy uznać, że w tym obszarze działania nie przebiegały tak sprawnie, jak oczekiwaliby tego komuniści.

Część planu działań w obszarze gospodarki zawarta w rezolucji znalazła odbicie w Statucie partii. Kluczem do poniesienia warunków życia klasy robotniczej oraz deklarowanego w dokumencie nieograniczonego rozwoju kulturalnego miała być praca<sup>35</sup> oraz jej właściwa organizacja. Istotne znaczenie odgrywało w tym zakresie ustawodawstwo pracy i budowa systemu ubezpieczeń społecznych, a także rozbudowa i planowana w przyszłości unifikacja związków zawodowych oraz zajęcie odpowiedniego stanowiska w życiu publicznym przez organizacje reprezentujące robotników<sup>36</sup>. W Statucie *expressis verbis* zadeklarowano ponadto wspieranie „zdrowej i uczciwej inicjatywy prywatnej”. PPR potwierdziła zatem deklarację poszanowania wolności gospodarczej przyjętej w rezolucji. Z uwagi na uznanie za priorytet tworzenie podstaw gospodarki uspołecznionej, wolność przedsiębiorczości powinna jednak odbywać się w ograniczonej skali<sup>37</sup>.

#### 4. Plan działań partii na wsi

Odrębna rezolucja została poświęcona priorytetowemu z punktu widzenia dążeniu do zwiększenia poparcia społecznego zagadnieniu - działaniom partii na wsi. Priorytet ten nie dziwi zważywszy na fakt, iż Polska była krajem rolniczym, wobec którego dopiero planowano intensywną industrializację. Stanowisko kierownictwa partii w omawianym obszarze zreferował Członek KC PPR Edward Ochab<sup>38</sup>. Na tej podstawie Zjazd uchwalił stosowną rezolucję. Pomimo zyskania istotnych wpływów na wsi oraz dysponowania „własną organizacyjną bazą masową”, delegaci uznali za niezadowalające oddziaływanie PPR w tym środowisku, oceniane jako znacznie słabsze niż w miastach. Dlatego w rezolucji pojawił się postulat „umasowienia wiejskich organizacji partyjnych”. Domagano się przy tym poprawy jakości pracy lokalnych komitetów partyjnych. Dotyczyło to w szczególności poziomu gminnego. Podkreślano, iż jest to ogniwo decydujące o skuteczności realizacji programu partii

<sup>34</sup> Ustawa z 2.07.1947 r. o Planie Odbudowy Gospodarczej (Dz.U. z 1947 r. Nr 53, poz. 285).

<sup>35</sup> *Statut PPR*, s. 229.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 228.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> E. Ochab, *Wies polska na nowych drogach. Referat wygłoszony na I Zjeździe PPR*, Warszawa 1946, s. 5 i n.

wśród ludności chłopskiej. Dlatego w bieżącej pracy powinny być wspierane przez komitety powiatowe<sup>39</sup>.

W rezolucji zostały wyodrębnione działania na terenach wiejskich w sferze gospodarczej. Jako priorytet Zjazd potraktował dokończenie reformy rolnej prowadzącej do przebudowy ustroju rolnego w Polsce. Efektem końcowym miały być samowystarczalne, indywidualne gospodarstwa chłopskie. Dla osiągnięcia powyższego zaproponowano kilka konkretnych działań. Wskazano na potrzebę szybkiego rozparcelowania pozostającej do podziału ziemi uprawnej w tzw. „starych województwach”. Zalecano usprawnienie akcji przesiedleńczej na obszary Ziemi Odzyskanych oraz konieczność wysiedlenia ludności niemieckiej. Poczynania te miały prowadzić do przydzielenia osadnikom gospodarstw, które pozwoliłyby na utrzymanie się beneficjentom reformy rolnej w wyniku samodzielnej pracy rodziny chłopskiej bez konieczności zatrudniania siły najemnej. W ten sposób wyraźnie akcentowano odejście od przedwojennego ustroju rolnego opartego w znacznej mierze na pracy robotników rolnych. Ważnym elementem strategii działań była także rozbudowa systemu domen państwowych głównie na obszarze Ziemi Odzyskanych. Kolejnym zadaniem było udzielanie wszechstronnej pomocy państwa i spółdzielni beneficjentom reformy rolnej. Ostatnia propozycja dotyczyła rozporządzenia na szeroką skalę akcji komasacyjnej i melioracyjnej<sup>40</sup>.

Z kolei pomysł wzmocnienia presji partii na organy przeprowadzające reformę rolną, co należy uznać za potwierdzenie instrumentalnego traktowania aparatu administracyjnego przez PPR, miał skutkować: formalnym potwierdzeniem nabycia działek przez beneficjentów; ukończeniem podziału inwentarza martwego i żywego; dokonaniem stosownych wpisów w księgach hipotecznych dotyczących nabytej własności gruntu. Przede wszystkim członkowie PPR powinni jednak zdecydowanie reagować na próby urzędowego zwracania majątków wielkim właścicielom ziemskim<sup>41</sup>. Zawarte w oficjalnym dokumencie stwierdzenie tego rodzaju potwierdza instrumentalne podejście komunistów do prawa. Za przejaw nihilizmu prawnego należy uznać odrzucenie fundamentalnego dla zasady praworządności obowiązku bezwzględnego

<sup>39</sup> *Rezolucja I Zjazdu PPR w sprawie pracy partii na wsi*, [w:] *PPR. Rezolucje*, s. 217, dalej: *Rezolucja w sprawie wsi*.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 218.

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 218. Warto zauważyć, że ministrem rolnictwa był ówczesnie Stanisław Mikołajczyk, największy konkurent komunistów. Należy zatem uznać, że zadanie to stanowiło próbę przeciwdziałania poczynaniom resortu kierowanego przez przeciwnika politycznego, któremu do realizacji bieżących celów PSL mogło pasować ograniczanie skutków reformy rolnej.

przestrzegania porządku prawnego i uznanie prymatu celów politycznych ponad prawem.

W rezolucji stwierdzono, że pomoc udzielana rolnikom przez państwo powinna przede wszystkim przybrać formę preferencyjnych kredytów inwestycyjnych na odbudowę i rozbudowę gospodarstw. Środki finansowe miały być też kierowane do samorządów, przed którymi delegaci stawiali zadanie odbudowy szkół, szpitali i elementów infrastruktury drogowej. Inną formą wsparcia miało być sprawne dostarczanie w korzystnych dla nabywców cenach drewna oraz innych materiałów budowlanych tak, aby były powszechnie dostępne dla ludności wiejskiej. Wzmocnieniu potencjału produkcyjnego służyć miało masowe dostarczanie maszyn i narzędzi rolniczych, a także nawozów, węgla, paliw płynnych oraz środków transportu podług cen regulowanych<sup>42</sup>.

Wobec niezadowalającej skali zasiewów jesiennych zobowiązano struktury partyjne do czuwania nad przeprowadzeniem siewu wiosennego w sposób zapewniający wykorzystanie całego areálu dostępnej ziemi uprawnej. Jednym ze środków do tego prowadzących powinno być usprawnienie pracy skrytykowanego za nieudolność Państwowego Przedsiębiorstwa Traktorów, powołanego do życia na mocy dekretu z 30 marca 1945 r.<sup>43</sup> Chłopi, zdaniem autorów rezolucji, mieli być również chronieni przed wszelkimi formami świadczeń szarwarkowych<sup>44</sup> realizowanych lokalnie przez gromady.

Z drugiej strony, zgodnie z założeniami marksizmu-leninizmu eksponującego ideał pracy kolektywnej i solidarności, delegaci postulowali prowadzenie popularyzacji pomocy wzajemnej między rolnikami<sup>45</sup>. Z treści rezolucji wynikało, że wsparcie powinno być stosowane podczas prac nad odbudową zniszczonych gospodarstw, transportu drewna budowlanego z lasu, wykorzystaniu koni podczas orki, używania narzędzi rolniczych, a także zboża do zasiewu. Instytucjonalne wsparcie dla współpracy miał stanowić Związek Samopomocy Chłopskiej. Zgodnie z wolą Zjazdu jego członkiem powinien być

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> Dekret z 30.03.1945 r. o utworzeniu Państwowego Przedsiębiorstwa Traktorów i Maszyn Rolniczych (Dz.U. z 1945 r. Nr 11, poz. 60). Przedsiębiorstwo zostało zlikwidowane na podstawie art. 15 ust. 1 dekretu z 3.01.1947 r. o utworzeniu przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. 1947 Nr 8, poz. 42).

<sup>44</sup> Jako przykłady w rezolucji wskazano takie działania jak: budowa i naprawa mostów i dróg, budowa szkół, domów gromadzkich, świetlic szpitali, remiz strażackich, a więc infrastruktury i obiektów użyteczności publicznej.

<sup>45</sup> Przykładem prawnego regulowania przedmiotowej kwestii może być rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 11.04.1945 r. o obowiązku sąsiedzkiej pomocy wzajemnej w gospodarstwach rolnych na rok 1945 (Dz.U. z 1945 r. Nr 15, poz. 87) oraz rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 14.04.1945 r. w sprawie świadczeń sprzężaju na rzecz rolników przy wykonywaniu prac wiosennych (Dz.U. z 1945 r. Nr 14, poz. 85).

każdy PPR-owiec mieszkający na wsi. Wsparciem dla Związku miało być przyspieszenie procesu przejmowania resztówek<sup>46</sup>, a także zakładanie spółdzielni. Ponadto, w myśl rezolucji, należało przyspieszyć uspołecznienie młynów, gorzelnii, suszarni, mleczarni oraz innych obiektów przemysłowych w celu zagospodarowania. Rozwiązania wprowadzane przez partię powinny przyczynić się do wykorzystania Związku Samopomocy Chłopskiej oraz ruchu spółdzielczego w interesie biedoty wiejskiej, średniozamożnego chłopstwa oraz beneficjentów reformy rolnej<sup>47</sup>.

Szczególna uwaga powinna również zostać poświęcona majątkom państwowym, które zostały wyłączone spod reformy ze względu na ich doświadczalne, naukowe, nasienne lub handlowe przeznaczenie. Jednocześnie PPR nie chciała dopuścić, aby w funkcjonowaniu tych majątków uczestniczyli przedstawiciele środowisk obszarowych i reakcyjnych<sup>48</sup>. W przedmiotowym postulacie wyraźnie znalazła odbicie idea walki z wrogiem klasowym.

Ostatnią dyrektywą określającą priorytety działalności partii w obszarze gospodarki wiejskiej było zorganizowanie robotników rolnych pracujących w majątkach państwowych. Służyć temu miało zacieśnienie współpracy ze Związkiem Robotników Rolnych, a także rozszerzanie wpływów i aktywności komitetów folwarcznych. W przyjętych założeniach organizacje te powinny pełnić rolę analogiczną do rad zakładowych istniejących w przedsiębiorstwach przemysłowych<sup>49</sup>.

Druga część rezolucji określającej zadania partii na wsi została poświęcona problematyce aktywności oświatowej i kulturalnej. Za najważniejsze w tym obszarze Zjazd uznał walkę z analfabetyzmem. Z tego powodu podkreślano znaczenie odbudowy obiektów szkolnych oraz ich odpowiedniego wyposażenia. Zapewniono o wsparciu dla nauczycieli. Deklarowano bezpłatny dostęp do nauki. Elementem ofensywy edukacyjno-kulturalnej miał być rozwój Towarzystwa Uniwersytetów Ludowych (TUL), a także bibliotek i świetlic. Jednocześnie w rezolucji znalazło się żądanie: „Trzeba równocześnie uważać, aby placówki te, a zwłaszcza TUL, nie były wykorzystywane dla propagandy obcych i wrogich interesom ludu poglądów i ideologii”<sup>50</sup>. Wynika stąd, że komuniści zdawali sobie sprawę z podatności środowisk wiejskich

<sup>46</sup> Ówczesnie przejmowanie niewielkich obszarów gruntu odbywało się na podstawie dekretu z 12.06.1945 r. o przeniesieniu własności resztówek majątków rozparcelowanych na spółdzielnie Samopomocy Chłopskiej (Dz.U. z 1945 r. Nr 27, poz. 162).

<sup>47</sup> *Rezolucja w sprawie wsi*, s. 219-220.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 220.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

na indoktrynację prowadzoną przez przeciwników politycznych, głównie ludowców Mikołajczyka.

W prezentowanej części rezolucji znalazły się również postulaty wykraczające poza problematykę kultury i edukacji. Delegaci zwrócili bowiem uwagę na to, że do czasu utworzenia systemu państwowej opieki zdrowotnej, należało skupić się na wspieraniu organizowania spółdzielni zdrowia<sup>51</sup>. Innym zagadnieniem dodanym do głównego przedmiotu rezolucji, było wskazanie warunków szybkiego rozwoju organizacji partyjnej. Za priorytet uznano współpracę ze Stronnictwem Ludowym oraz wspieranie rozwoju Związku Samopomocy Chłopskiej. Jak się zdaje, miały to być przyczółki umożliwiające ofensywę komunistów na wsi zdominowanej ówczesnie przez zwolenników PSL. Delegaci uznali, że w działania te powinna zostać zaangażowana także PPS. Przewidywano, że współpraca zaowocuje pozyskaniem szerokiego poparcia, nie tylko robotników, ale i mas ludowych. Skutkiem tych poczynań miało być wyeliminowanie środowisk reakcyjnych oraz pełna realizacja haseł Manifestu PKWN<sup>52</sup>.

Interesującym z punktu widzenia rekonstrukcji nastrojów panujących wewnątrz PPR uzupełnieniem założeń rezolucji były głosy w dyskusji nad ostatecznym brzmieniem dokumentu programowego dotyczącego działalności partii na wsi. Wśród nich pojawiła się propozycja uznania ZSCh za stowarzyszenie wyższej użyteczności publicznej, rozwiązania izb rolniczych oraz podporządkowanie temu związkowi innych związków zawodowych skupiających pracowników poszczególnych branż producentów. Inną propozycją było opracowanie planu pięcioletniego dedykowanego przebudowie ustroju wsi. Postulowano ograniczenie pośredników między producentami rolnymi a konsumentami. Podniesiono również kwestię wprowadzenia sztywnych cen na przemiał zboża, odroczenie spłat za nabycie ziemi w ramach reformy rolnej od nabywców należących do grup służby folwarcznej lub bezrolnych. Pojawił się też wniosek o zwolnienie chłopów małorolnych od świadczeń rzeczowych z gospodarstw o powierzchni do 2 ha<sup>53</sup>.

Z kolei w zakresie popularyzacji czytelnictwa zaproponowano wprowadzenie ustawy bibliotecznej nakładającej na samorządy obowiązek utrzymywania bibliotek i zapewnienia tym instytucjom stałego źródła finansowania.

---

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> Ibidem, s. 220-221.

<sup>53</sup> Zobacz wyciąg ze *Stenogramu I Zjazdu PPR, t. IV*, s. 34-35, [w:] *PPR Rezolucje*, s. 221-222. Por.: § 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 30.03.1945 r. o obowiązku świadczeń rzeczowych na rok gospodarczy 1945/46 (Dz.U. z 1945 r. Nr 14, poz. 78).

Pojawiła się też propozycja utworzenia instytucji poradnictwa bibliotecznego. Na szczególną uwagę zasługuje wniosek o przeprowadzenie oceny książek przedwojennych, jak również sporządzenie katalogu publikacji, które byłyby dopuszczone do obiegu bibliotecznego. Była to zatem zapowiedź przeprowadzonego w nieodległej przyszłości ocenowania literatury dostępnej polskiemu czytelnikowi<sup>54</sup>. Inną interesującą, z punktu widzenia rekonstrukcji planów komunistów, propozycją w omawianym zakresie, był pomysł wspierania piśmiennictwa, mającego zapewnić bibliotekom dobór aktualnej literatury zarówno w obszarze beletrystyki jak i literatury naukowej<sup>55</sup>. Oceniając powyższą propozycję należy pamiętać o użyciu w specyficznym kontekście przymiotnika „aktualnych”, który oznaczał treści zgodne z światopoglądem marksistowsko-leninowskim. Warto również zwrócić uwagę na propozycję rozwoju kształcenia na poziomie średnim i wyższym w systemie niestacjonarnym, ściślej mówiąc, korespondencyjnym. Miał to być sposób umożliwienia osobom pracującym, młodzieży i dorosłym, szerszego dostępu do edukacji<sup>56</sup>.

Treść rezolucji dotyczącej wsi znalazła odzwierciedlenie w części programowej Statutu partii. PPR deklarowała w nim działanie na rzecz biednego i średniego chłopstwa. Środkiem do osiągnięcia dobrobytu przez tę część społeczeństwa był rozwój indywidualnych gospodarstw rolnych, rozwój kultury rolnej, likwidacja zacoferania polskiej wsi i analfabetyzmu oraz ogólne podniesienie poziomu kultury ludności wiejskiej. Partia deklarowała także zacieśnienie współpracy z organizacjami chłopskimi, ale nie ze wszystkimi, a tylko ze „stojącymi na gruncie sojuszu robotniczo-chłopskiego”<sup>57</sup>.

## 5. PLAN DZIAŁANIA W SPRAWACH MŁODZIEŻOWYCH

Podczas Zjazdu pochylono się również nad kwestią strategii działań partii w stosunku do młodzieży. Asumptem do dyskusji i przyjęcia rezolucji był referat „Praca wśród młodzieży” wygłoszony przez przewodniczącego Zarządu Głównego ZWM Aleksandra Kowalskiego. W dokumencie poświęconym temu zagadnieniu podkreślono, że pomimo zaangażowania najmłodszych członków społeczeństwa w powojenną odbudowę Polski, część z nich

<sup>54</sup> Por.: *Cenzura PRL. Wykaz książek podległych niezwłocznemu wycofaniu. 1 X 1951 r.*, Wrocław 2002.

<sup>55</sup> *Rezolucja w sprawie wsi*, s. 222. Ciekawym przykładem propagowania czytelnictwa była publikacja autorstwa J. Skrzyńskiej, *Jak czytać książki i gazety*, Warszawa 1946.

<sup>56</sup> *Ibidem*, s. 222. Po zakończeniu dyskusji przewodniczący obrad zarządził głosowanie nad rezolucją. Jak to miało miejsce w większości fasadowych głosowań kolegialnych gremiów komunistycznych, rezolucja została przyjęta jednomyślnie.

<sup>57</sup> *Statut PPR*, s. 228.

nadal pozostawała w kręgu oddziaływania „sił reakcyjnych”. Dlatego partia powinna zwiększyć aktywność wśród młodzieży. Oczywiście działania na tym polu powinny być zgodne z wytyczoną linią programową partii. Ścieżka dostępu do środowiska prowadziła poprzez popularyzację deklaracji programowej Związku Walki Młodych<sup>58</sup>. Popieranie „demokratycznych” organizacji młodzieżowych miało w ostateczności doprowadzić do ich zjednoczenia pod egidą ZWM. Z tego powodu podkreślono konieczność wspierania poczynąń organizacji w dążeniu do jej umasowienia. Inną ścieżką zwiększania wpływu PPR wśród młodszej części społeczeństwa było tworzenie sekcji młodzieżowej w organizacjach związków zawodowych<sup>59</sup>.

Odrębna część rezolucji została poświęcona treściom wychowawczym, które powinny być propagowane w celu przyswojeniu przez młodzież wartości wymagające internalizacji. Jako podstawę wskazano zamiłowanie do pracy oraz „wytrwałość w urzeczywistnianiu jej celów ideologicznych”. Twórcy rezolucji podkreślali potrzebę konwersji etosu romantycznego, tkwiącego głęboko w mentalności młodzieży polskiej, na ofiarną pracę w duchu pozytywistycznym prowadzoną na rzecz odbudowy kraju zgodnie z wizją ustroju demokracji ludowej. Jednocześnie za konieczne uznano podjęcie starań skoncentrowanych na wyeliminowaniu negatywnych skłonności wynikających z demoralizacji: rasizmu, szowinizmu i antysemityzmu<sup>60</sup>.

Partia powinna dbać o zdrowie fizyczne i psychiczne młodego pokolenia. Za podstawowy środek uznano sport oraz zorganizowane formy wypoczynku. Pośród zadań związanych z kształtowaniem nowego socjalistycznego człowieka znalazł się również postulat wychowania młodzieży w „miłości dla odrodzonego demokratycznego Wojska Polskiego”. Postulaty te znalazły bardzo szybko, bo już 16 stycznia 1946 r., odzwierciedlenie w powołaniu do życia urzędów i rad wychowania fizycznego i przysposobienia wojskowego<sup>61</sup>. W planach przewidziano również dokształcenie nowej elity intelektualnej. Podkreślono bowiem konieczność kierowania na wyższe uczelnie młodzieży

<sup>58</sup> Deklaracja Programowa ZWM została opublikowana w nr 37 z 2 .12.1945 r. „Walki Młodych”, [w:] *Wizja programowa Polski Ludowej. Dokumenty i materiały 1942-1948*, Warszawa 1979, s. 215-229.

<sup>59</sup> *Rezolucja I Zjazdu PPR w sprawach młodzieżowych*, [w:] *PPR. Rezolucje*, s. 224, dalej: *Rezolucja w sprawach młodzieżowych*.

<sup>60</sup> *Ibidem*, s. 224.

<sup>61</sup> Temu celowi służył cały system mający dbać o tężyznę fizyczną i przysposobienie wojskowe młodzieży, którego podstawę prawną stanowił dekret z 16.01.1946 r. o utworzeniu urzędów i rad wychowania fizycznego i przysposobienia wojskowego (Dz.U. z 1946 r. Nr 3, poz. 25) uchylony na podstawie art. 69 ust. 1 pkt c) ustawy z 25.02.1948 r. o powszechnym obowiązku przysposobienia zawodowego, wychowania fizycznego i przysposobienia wojskowego młodzieży oraz organizacji spraw kultury fizycznej i sportu (Dz.U. z 1948 r. Nr 12, 90).



reprezentującej, chociaż nie wyrażono tego *explicite*, właściwy światopogląd<sup>62</sup>. Pozytywnie zostały ocenione kursy przygotowawcze dla kandydatów na wyższe uczelnie<sup>63</sup>.

Dążenie do zmian struktury młodzieży uczącej się dotyczyło również poziomu szkolnictwa średniego, z którego korzystać powinni, zgodnie z rezolucją, w większym stopniu przedstawiciele środowisk robotniczych i chłopskich. Miało to doprowadzić w przyszłości do szerszego napływu młodzieży pochodzącej z tych klas społecznych na uczelnie wyższe. Ponadto Zjazd zobowiązał organizacje partyjne do rozwinięcia na terenie całego kraju działalności w zakresie szkolnictwa specjalistycznego, zawodowego, w tym szkół przyfabrycznych, i systemu dokształcania w przemyśle i rolnictwie<sup>64</sup>.

Delegaci nie pominęli również kwestii procesu wychowawczego prowadzonego w systemie pozaszkolnym. Partia została zobowiązana do pomocy ZWM oraz innym organizacjom poprzez stworzenie warunków stymulujących szeroki napływ najmłodszej części społeczeństwa na przyłączone do Polski ziemie zachodnie i północne<sup>65</sup>.

Szereg propozycji dotyczących rozszerzenia wpływu PPR w środowiskach młodzieżowych pojawiło się w dyskusji dotyczącej projektu rezolucji. Do najważniejszych sugestii można zaliczyć pomysł intensywnej działalności ideologicznej wśród młodzieży w wieku poborowym poprzez wykorzystanie systemu edukacji w ramach przysposobienia obronnego. Inne działanie miało polegać na wspieraniu aktywności młodzieży w życiu społecznym i politycznym oraz promowanie współzawodnictwa pracy („Wyścigu Pracy”). Postulowano, aby każdy młody członek PPR należał do ZWM. Dzieci do 14 roku życia powinny z kolei przystępować do ZHP. Kolejna propozycja dotyczyła zorganizowania placówek opiekuńczych, w których znalazłyby opiekę sieroty po poległych członkach partii, ofiarach toczących się walk ze zbrojnym podziemiem występującym przeciwko utrwalaniu władzy ludowej w Polsce. Rodziny poległych, przede wszystkim dzieci, zauważał wnioskodawca, znajdowały się w skrajnej nędzy i były pozbawione opieki. Autor zaproponował, aby na ten cel pobierać specjalną składkę od członków partii. Propozycja ta świadczy o dużym zaangażowaniu i wysokim poczuciu solidarności, która ówczesnie

<sup>62</sup> *Rezolucja w sprawach młodzieżowych*, s. 224.

<sup>63</sup> Podstawę prawną kursów przygotowawczych stanowił dekret z 24.05.1945 r. o utworzeniu wstępnego roku studiów w szkołach wyższych (Dz.U. z 1945 r. Nr 21, poz. 122), uchylony na podstawie art. 119 ust. 2 pkt 4 dekretu z 23.10.1947 r. o organizacji nauki i szkolnictwa wyższego (Dz.U. z 1947 r. Nr 66, poz. 415).

<sup>64</sup> *Rezolucja w sprawach młodzieżowych*, s. 225-226.

<sup>65</sup> *Ibidem*.



była zapewne udziałem nie tylko samego wnioskodawcy, ale również znacznej części członków PPR. Pokazuje również, że skala ofiar walk bratobójczych między komunistami a zbrojnym podziemiem po stronie tych pierwszych była na tyle poważna, że pojawiła się konieczność rozważenia systemowego rozwiązania kwestii opieki nad sierotami. Nie obyło się również bez intencji pragmatycznych, bowiem wnioskodawca zauważył: „Z dzieci tych po odpowiednim przeszkoleniu może wyrósć awangarda klasy robotniczej”<sup>66</sup>.

Z szeroko rozumianą problematyką edukacji, wychowania oraz kultury wiązała się część programowa Statutu PPR, w którym znalazła się deklaracja walki w obronie interesów młodzieży. Zadeklarowano stymulowanie wszechstronnego rozwoju młodego pokolenia, w szczególności poprzez tworzenie odpowiednich warunków pracy i kształcenia. Przy tym, zgodnie z przyjętą konwencją retoryczną, do rzeczownika „młodzież” dodano przymiotnik „pracująca”<sup>67</sup>. Partia deklarowała wsparcie rozwoju nauki i sztuki. Zapowiadano dalszą „demokratyzację” szkolnictwa, rozumianą jako wprowadzenie nieodpłatnej nauki na wszystkich szczeblach, co miało umożliwić zdobycie wykształcenia upośledzonej wcześniej części społeczeństwa, ze środowisk robotniczych i chłopskich. System szkolnictwa służyć miał jako narzędzie idei postępu. Sam zaś postęp był interpretowany zgodnie z koncepcją marksizmu-leninizmu<sup>68</sup>.

W Statucie partii znalazła się również deklaracja otoczenia opieką środowisk inteligenckich. W praktyce oznaczało to dążenie do przejęcia kontroli nad ich aktywnością. Potwierdzeniem tego kierunku była zapowiedź działań partii na rzecz zbliżenia tego środowiska do mas pracujących oraz otwarcie szerokiego dostępu umożliwiającego dopływ robotników i chłopów w szeregi inteligencji<sup>69</sup>.

## 6. KONCEPCJA WEWNĘTRZNEJ ORGANIZACJI PARTII

Ostatnim obszarem objętym rezolucjami zjazdowymi była wewnętrzna organizacja PPR. Asumptem do dyskusji nad treścią dokumentu był referat Członka KC PPR Romana Zambrowskiego<sup>70</sup>. Jako pierwszy spośród ośmiu punktów zawierających katalog zadań w tym obszarze aktywności partyjnej

<sup>66</sup> Do rezolucji w sprawie młodzieży. *Stenogram I Zjazdu PPR*, t. IV, s. 36-37, [w:] *PPR. Rezolucje*, s. 225-226.

<sup>67</sup> *Statut PPR*, s. 229.

<sup>68</sup> *Ibidem*, s. 228-229.

<sup>69</sup> *Ibidem*, s. 229.

<sup>70</sup> R. Zambrowski, *O masową milionową Partię. Sprawozdanie organizacyjne KC wygłoszone na I Zejeździe PPR*, Katowice 1945, s. 5 i n.

delegaci wskazali na potrzebę podjęcia szerokiej akcji naboru nowych członków, prowadzącej do zwiększenia stanu liczebnego organizacji. Celem była partia masowa. Miały prowadzić do tego trzy działania. Pierwszym było zwiększenie liczby kół partyjnych w dużych zakładach przemysłowych oraz kolejnictwie. Po drugie za konieczne uznano utworzenie kół partyjnych we wszystkich fabrykach, w których dotychczas jeszcze nie funkcjonowały. Trzecim krokiem była ekspansja partii na terenach wiejskich. Każde koło partii na wsi zostało zobowiązane do tworzenia podstawowej komórki partyjnej w miejscowościach ościennych<sup>71</sup>.

Drugim postulatem zawartym w rezolucji było wzmocnienie działań partii w środowiskach inteligenckich. Szczególny nacisk, co zresztą nie dziwi zważywszy na dogmat industrializacji kraju, miał zostać położony na wpływy wśród inteligencji technicznej. Inne wyszczególnione grupy, wobec których miała być podjęta ofensywa ideologiczna to nauczyciele oraz pracownicy aparatu administracyjnego, państwowego i samorządowego<sup>72</sup>. W pierwszym przypadku chodziło zapewne także o zwiększenie siły oddziaływania propagandowego na lokalne środowiska dzięki tradycyjnemu autorytetowi, jakim cieszyli się nauczyciele w społeczeństwie. Natomiast w przypadku pracowników administracji niewątpliwie chodziło o rozszerzenie kontroli PPR nad działaniem aparatu wykonawczego państwa.

Jako odrębne zagadnienie zostało ujęte zwiększanie wpływu partii wśród kobiet. Temu został poświęcony trzeci postulat. Zinstytucjonalizowanym narzędziem służącym temu celowi miała być Liga Kobiet. Pojawiła się również propozycja rekomendowania kobiet do zajmowania „odpowiedzialnych stanowisk” w aparacie państwa, organizacjach społecznych i związkach zawodowych. Aktywność zawodową kobiet ułatwić miało tworzenie żłobków, przedszkoli oraz świadczenie innej wszechstronnej pomocy<sup>73</sup>. W rezolucji nie doprecyzowano jednak na czym miałyby one polegać. Omawiany postulat znalazł się jednak w części programowej nowoprzyjętego Statutu PPR<sup>74</sup>.

Czwartym postulatem był wniosek o zintensyfikowanie działań propagandowych<sup>75</sup>. Dzięki temu możliwe miało stać się dotarcie z ofertą programową do jak najszerszej części społeczeństwa polskiego. Służyć temu miały

<sup>71</sup> *Rezolucja I Zjazdu PPR w sprawach organizacyjnych*, [w:] *PPR. Rezolucje*, s. 214, dalej: *Rezolucja w sprawach organizacyjnych*.

<sup>72</sup> *Ibidem*, s. 214.

<sup>73</sup> *Ibidem*, s. 215.

<sup>74</sup> *Statut PPR*, s. 229.

<sup>75</sup> Zobacz szerzej: S. Kuśmierski, *Propaganda polityczna Polskiej Partii Robotniczej w latach 1944-1948*, Warszawa 1976, s. 66 i n.

wszelkie dostępne formy oddziaływania, w szczególności: agitacja ustna, rozbudowa sieci korespondentów na terenie kraju oraz kolportaż prasy i wydawnictw partyjnych<sup>76</sup>.

Zjazd zobowiązał komitety wojewódzkie do intensyfikacji działań służących podniesieniu poziomu świadomości ideologicznej członków organizacji. Temu zagadnieniu poświęcono piąty postulat. Pośród instrumentarium służącemu temu celowi wymieniono rozbudowaną sieć szkół i kursów partyjnych, popularyzację czytelnictwa wydawnictw partyjnych oraz dzieł klasyków marksizmu<sup>77</sup>. Ponadto każdy członek PPR miał przyswoić sobie nowy Statut partii oraz treść dokumentów zjazdowych<sup>78</sup>.

Jako szósty postulat organizacyjny wskazano znaczenie kół partyjnych jako kluczowego ogniwa partii masowej. Dlatego Zjazd zobowiązał organy wszystkich instancji partyjnych do udzielania wszechstronnego wsparcia podstawowym jednostkom organizacyjnym partii<sup>79</sup>. Samym zaś kołom PPR poruczono odbywanie systematycznych spotkań co najmniej raz na dwa tygodnie. Każdy członek koła miał wykonywać wyznaczane mu konkretne zadania partyjne. W celu zapewnienia demokracji wewnątrzpartyjnej Zjazd nałożył na wszystkie szczeble struktury organizacyjnej obowiązek przeprowadzenia w pierwszym kwartale 1946 r., zgodnie z nowym Statutem PPR, wyborów na wszystkich szczeblach partyjnych. Był to siódmy postulat rezolucji<sup>80</sup>.

Ósmym postulatem Zjazdu był wniosek dotyczący bardziej zdecydowanego wysuwania nowych członków partii na ważne stanowiska w aparacie administracyjnym i partyjnym. Wskazano także na konieczność przezwyciężenia oporu przeciwko powoływaniu na kierownicze stanowiska młodych członków PPR. Podkreślano ponadto znaczenie kierowania na tereny Ziemi Odrzymskiej najlepszych aktywistów partyjnych<sup>81</sup>.

Jako uzupełnienie działań wewnątrzorganizacyjnych w Statucie PPR sformułowano dodatkowo założenie, że siła organizacji powinna płynąć z „jedności woli i działania” członków partii, opierającej się na „żelaznej dyscyplinie”.

<sup>76</sup> *Rezolucja w sprawach organizacyjnych*, s. 215.

<sup>77</sup> Jako przykład można wskazać opublikowanie w 1949 r. dwutomowego wydania dzieł wybranych Marksa i Engelsa oraz publikacje popularyzujące podstawy ideologiczne PPR. Doskonałym zobrazowaniem ofensywy wydawniczej jest książka głównego ideologa środowiska komunistycznego w Polsce - Adama Schaffa, *Wstęp do teorii marksizmu*, Warszawa 1948, jak również przytoczone w tym artykule broszury zawierające referaty wygłoszone na Zjeździe.

<sup>78</sup> *Rezolucja w sprawach organizacyjnych*, s. 215.

<sup>79</sup> Zob.: pkt 43-46 Statutu PPR.

<sup>80</sup> *Rezolucja w sprawach organizacyjnych*, s. 215.

<sup>81</sup> *Ibidem*, s. 216.

Dlatego odrzucono możliwość występowania wewnątrz PPR jakichkolwiek grup interesów lub frakcji<sup>82</sup>.

## 7. KILKA REFLEKSJI PODSUMOWUJĄCYCH

Przyjęcie retrospektywnego punktu widzenia podczas analizy deklaracji programowych uchwalonych przez I Zjazd PPR oraz powiązanie ich treści z późniejszymi poczynaniami, pozwala dostrzec wyraźne związki między planami i działaniami komunistów w okresie tuż po zakończeniu wojny. Istnienie tej zbieżności potwierdza postawioną na wstępie hipotezę, że dokumenty programowe partii marksistowsko-leninowskich krytycznie analizowane, mogą stanowić wartościowe źródło informacji o rzeczywistych planach tych ugrupowań.

Rezolucje uzupełnione o referaty i Statut PPR wskazały na pięć priorytetów: ofensywę ustrojowo-polityczną, wdrożenie nowego modelu gospodarki narodowej, ekspansję na terenach wiejskich oraz w środowisku młodzieży, a także wzmocnienie wewnętrzne struktur partii i skuteczności jej funkcjonowania. Przy czym zagadnienia te nie wyczerpywały podjętej przez delegatów problematyki, o czym świadczy między innymi poruszenie kwestii aktywności partii na polu edukacji i kultury oraz kwestii bezpieczeństwa państwa.

Na uwagę zasługuje fakt, że w sprawach wokół których panował względny konsensus społeczny, Zjazd wypowiadał się jednoznacznie, natomiast w przypadku kwestii wzbudzających poważne kontrowersje treść dokumentów przybierała formę bardziej wyważoną. Dlatego zasygnalizowano zaledwie kwestię marksizmu jako inspiracji ideologicznej, neutralizując przy tym jego wymiar polityczny poprzez przypisanie doktrynie waloru naukowości. W sposób zawołowany wskazywano także przeciwników politycznych. Również bliskie relacje ze Związkiem Radzieckim były przedstawiane wyłącznie w kontekście bezpieczeństwa zewnętrznego i gwarancji granic. Warto przy tym zaznaczyć, że jako ważne dla rekonstrukcji stanowiska Zjazdu PPR należy uznać nie tylko to, co w wprost lub *implicite* zostało zapisane w dokumentach, ale również istotne kwestie pominięte w tych dokumentach. Jako przykłady można wskazać przemilczenie pozostawiania, pomimo zakończonej wojny, Armii Czerwonej na terytorium Polski, a także prowadzenie intensywnych działań bojowych przeciwko antykomunistycznemu podziemi.

<sup>82</sup> Statut PPR, s. 230. Na temat Statutu zob. też: Z. Kliszko, *O Statucie Polskiej Partii Robotniczej*, Łódź 1946, s. 4 i n.

Zestawienie treści dokumentów zjazdowych z późniejszymi działaniami potwierdza, że komuniści mieli wyraźnie nakreślony długofalowy plan ofensywy politycznej, którą po Zjeździe realizowali z żelazną konsekwencją przy użyciu wszelkich dostępnych środków, w tym poprzez wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych, a także poza prawem, a nawet przeciw niemu. Właściwie jedyne co mogło się zmienić na drodze do pełnej władzy, to właśnie narzędzia oraz modyfikacje drogi do uprzednio wyznaczonego celu. Przykładem może być przesunięcie terminu wyborów do Sejmu wobec nikłego poparcia społecznego pod pretekstem konieczności przeprowadzenia referendum.

Dokumenty zjazdowe pokazują, że w grudniu 1945 r. daleko było jeszcze do prób marginalizowania PPS. Wobec niskiego poparcia komuniści poszukiwali bowiem sposobu pozyskania szerokiego zaplecza społecznego w budowaniu tzw. Bloku Demokratycznego. W ten sposób próbowali wykorzystać do własnych celów poparcie, które posiadali pozostali członkowie koalicji, w szczególności PPS. Z jednej strony komuniści uzyskiwali legitymizację swoich działań, z drugiej jednak musieli zachować daleko idącą elastyczność oraz unikać haseł radykalnych, które nie były akceptowane przez parterów politycznych. Potwierdzeniem świadomości własnej słabości było kamuflowanie radykalizmu. Przykładem może być ostre odcięcie się od sugestii o dążeniu do kolektywizacji rolnictwa i eksponowanie koncepcji do tworzenia samowystarczalnych gospodarstw indywidualnych. Z kolei jako przejaw kamuflowania rzeczywistych intencji należy uznać podkreślanie poparcia dla prywatnej przedsiębiorczości, maskującego przyszłe dążenia do pełnej nacjonalizacji gospodarki. Z kolei problem nikłego poparcia społecznego, pomimo przeprowadzenia szeregu działań obliczonych na jego uzyskanie, stanowił zapewne przesłankę do uznania za jeden z priorytetów wzmożenie wysiłków na rzecz budowy partii masowej.

Trudno jednoznacznie rozstrzygnąć, czy główne postulaty Zjazdu były podyktowane intencją świadomej manipulacji opinią publiczną w Polsce na drodze ku planowanej „stalinizacji”, czy raczej stanowiły odzwierciedlenie rzeczywistych pomysłów kierownictwa PPR, realnie oceniających bieżącą sytuację w kraju. W pierwszym przypadku należałoby przyjąć, że z góry dysponowali kompletnym, szczegółowym planem w długim horyzoncie czasowym w wyjątkowo dynamicznej rzeczywistości zarówno międzynarodowej, jak i krajowej. Przyznanie prymatu drugiemu wariantowi powyższej alternatywy prowadziłoby z kolei do wniosku, że kopiowanie wzorców sowieckich po 1948 r. było w głównej mierze wynikiem utraty hamulców przez rządzących w skłonności do narzucania własnej wizji ustrojowej, które jest typowe

dla systemów władzy w sytuacji słabnącego oporu społecznego przeciwko maksymalizacji omnipotencji państwa dryfującego w stronę totalizmu. Bardziej zasadne wydaje się uznanie drugiego z wariantów jako bliższego prawdy, oznaczającego dużą niepewność środowiska komunistycznego co do powodzenia planów oraz własnej przyszłości. Opowiedzenie się za wspomnianym wariantem nie wyklucza oczywiście uznania za uprawnioną jednoczesną akceptację obu kierunków interpretacji dokumentów zjazdowych. Nie stanowią one bowiem alternatywy rozłącznej.

Podsumowując, należy uznać, że pod koniec 1945 r. komuniści nie mieli jeszcze pewności powodzenia realizacji swoich planów i dostrzegali stojące przed nimi trudności. Byli jednakże pojętnymi uczniami Lenina, nakazującego zachować maksymalną elastyczność na drodze ku socjalizmowi. Dlatego zamiast gwałtownego skoku, metodą małych kroków cierpliwie zmierzali drogą prowadzącą z „królestwa konieczności do królestwa wolności”.

## BIBLIOGRAFIA

*Cenzura PRL. Wykaz książek podległych niezwłocznemu wycofaniu. 1 X 1951 r.*, Wrocław 2002.

*Deklaracja Programowa ZWM w: Wizja programowa Polski Ludowej. Dokumenty i materiały 1942-1948*, Warszawa 1979.

*Do rezolucji w sprawie młodzieży. Stenogram I Zjazdu PPR*, t. IV [w:] PPR. *Rezolucje, odezwy, instrukcje i okólniki Komitetu Centralnego, VIII 1944- XII 1945*, Warszawa 1959.

Gomułka W., *Wystąpienia, Sprawozdanie polityczne wygłoszone na I Zjeździe Polskiej Partii Robotniczej*, [w:] Gomułka W., *W walce o demokrację ludową (artykuły i przemówienia)*, Warszawa 1947.

Kersten K., *Narodziny systemu władzy. Polska 1943-1948*, Poznań 1990.

Kliszko Z., *O Statucie Polskiej Partii Robotniczej*, Łódź 1946.

Kuśmierski S., *Propaganda polityczna Polskiej Partii Robotniczej w latach 1944-1948*, Warszawa 1976.

Lenin W.I., *Dziecięta choroba „lewicowości” w komunizmie. Dzieła*, Warszawa 1951.

Lenin W.I., *Materializm z empiriokrytycyzm. Dzieła*, Warszawa 1949.

Lityński A., *Prawo Rosji i ZSRR 1917-1991, czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików). Krótki kurs*, wyd. 3, Warszawa 2017.

Marks K., Engels F., *Manifest komunistyczny*, [w:] K. Marks, F. Engels, *Dzieła wybrane*, Warszawa 1949.

Marks K., Engels F., *Płaca, cena, zysk*, [w:] K. Marks, F. Engels, *Dzieła wybrane*, Warszawa 1949.

Martel K., *Lenin*, Warszawa 1965.

Minc H., *Aktualne zagadnienia i perspektywy gospodarcze demokratycznej Polski. Referat wygłoszony na I Zjeździe PPR*, Warszawa 1945.

Minc H., *Przemówienie końcowe Tow. Hilarego Minca po dyskusji nad referatem gospodarczym wygłoszone w dniu 10 grudnia 1945 r.*, [w:] *Aktualne zagadnienia i perspektywy gospodarcze demokratycznej Polski. Referat wygłoszony na I Zjeździe PPR*, Warszawa 1945.

Ochab E., *Wież polska na nowych drogach. Referat wygłoszony na I Zjeździe PPR*, Warszawa 1946.

*Rezolucja I Zjazdu PPR w sprawach gospodarczych*, [w:] *PPR. Rezolucje, odezwy, instrukcje i okólniki Komitetu Centralnego, VIII 1944- XII 1945*, Warszawa 1959.

*Statut Polskiej Partii Robotniczej, uchwalony na I Zjeździe PPR*, [w:] *PPR. Rezolucje, odezwy, instrukcje i okólniki Komitetu Centralnego, VIII 1944- XII 1945*, Warszawa 1959.

*Sto lat polskiego ruchu robotniczego. Kronika wydarzeń*, oprac. A. Kochański, T. Rawski, Z. Szczygielski, Warszawa 1978.

Zambrowski R., *O masową milionową Partię. Sprawozdanie organizacyjne KC wygłoszone na I Zjeździe PPR*, Katowice 1945.

PLAN OF POLITICAL ACTIVITIES OF POLISH COMMUNISTS  
IN THE PROGRAM DOCUMENTS OF THE 1<sup>ST</sup> CONGRESS  
OF THE POLISH WORKERS' PARTY

**Abstract:** The seizure of power by the communists in Poland after the Second World War was not a one-off event. It was a long process consisting of several stages. An important event on this path, one of the milestones, was the First Congress of the Polish Workers' Party, which took place in December 1945. During the session, several programmatic documents of fundamental importance for the further political, social and economic activities of the party were adopted. The subject of the article is the analysis of the content of the documents adopted by the delegates during the congress. The aim of the analysis is an attempt to reconstruct the main priorities of the communists as well as elements of the party's strategy and political tactics at subsequent stages of the struggle for power.

**Keywords:** Polish Workers' Party, Polish People's Republic, communism, Marxism.





DR HAB. MARTA BARANOWSKA PROF. UMK  
UNIWERSYTET MIKOŁAJA KOPERNIKA W TORUNIU  
ORCID: 0000-0002-0365-1023

## POLITYCZNY KOMPROMIS JAKO KONIEC REWOLUCJI - PORAŻKA, ZDRADA CZY ZWYCIĘSTWO? KILKA UWAG O NARRACJACH O WYDARZENIACH 1989 ROKU W POLSCE

**Abstrakt:** Celem badawczym artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy wydarzenia roku 1989 w Polsce można nazwać rewolucją? Rozmowy Okrągłego Stołu i zawarcie porozumienia między władzą a stroną opozycyjną były wydarzeniami wykraczającymi poza dotychczasowy paradygmat działań władz komunistycznych. Była to rewolucja, która przyniosła zmianę systemu politycznego, struktury społecznej, reformę gospodarczą i rewizję stosunków międzynarodowych. Okrągły Stół był kompromisem i położył podwaliny III RP. Zmiany te wymagały przedstawienia koncepcji legitymizacji nowej władzy. Dlatego też nowe władze szukały także legitymizacji w historii, a w przypadku rewolucyjnej zmiany ustroju, w określeniu swojego stosunku do poprzedniego reżimu. W przypadku Polski dotyczyło to również stosunku do przeszłości, w tym porozumień Okrągłego Stołu. Spór polityczny dotyczy więc oceny, czy kompromis był zwycięstwem, porażką czy zdradą. Na podstawie rozważań na temat narracji rewolucji 1989 r. w Polsce warto zadać pytanie: czy można osiągnąć konsensus w mówieniu o przeszłości?

**Słowa kluczowe:** Okrągły Stół, rewolucja, kompromis, polityka historyczna, legitymizacja władzy.

## 1. WSTĘP

1789 r. jako data rozpoczęcia najbardziej znanej rewolucji, czyli rewolucji francuskiej, nie jest przez nikogo kwestionowany. Natomiast nie tak oczywista jest odpowiedź na pytanie, kiedy się ona zakończyła. Historiografowie wskazują na różne momenty, jak upadek Robespierre'a, zamach stanu Napoleona czy objęcie władzy przez Ludwika XVIII. Pierwsza trudność, jaka pojawia się więc w debatach nad końcem rewolucji wiąże się z wyznaczeniem konkretnej daty. François Furet w odniesieniu do rewolucji francuskiej postawił tezę, że cały XIX wiek to zmagania Rewolucji z Restauracją i dopiero zwycięstwo republikańców nad monarchistami w czasach III Republiki można uznać za zwycięstwo Rewolucji<sup>1</sup>. O doniosłości rewolucji decyduje nie to, że jest ona przejściem, ale początkiem.

Przedmiotem badawczym artykułu jest refleksja nad wydarzeniami 1989 r. i pytanie, czy te wydarzenia były rewolucją? Jeśli tak, to czy porozumienia zawarte między władzą a opozycją przy Okrągłym Stole należy uznać za jej etap a może koniec? Rewolucje wywołują wielorakie i dalekosiężne konsekwencje, co widoczne jest w tworzonych przez historyków i polityków często sprzecznych z sobą interpretacjach tych wydarzeń. Można więc zadać pytanie, czy rewolucja sprowadza się do radykalnych zmian społecznych, politycznych i ekonomicznych, które są bezpośrednio jej częścią, czy też należy wskazać równocześnie właśnie na te narracje, które bardzo często po wielu latach są immanentną częścią życia politycznego?

## 2. 1989 R. W POLSCE – REWOLUCJA?

Odpowiedź na pytanie, czy wydarzenia 1989 r. miały charakter rewolucyjny wymaga przybliżenia samego pojęcia rewolucji, które wywodzi się od łacińskiego słowa *revolutio* – przewrót i oznacza radykalną, gwałtowną przemianę, która może dotyczyć wielu aspektów rzeczywistości społecznej i politycznej<sup>2</sup>. Definiując pojęcie rewolucji nie można pominąć, że jego znaczenie zmieniało się na przestrzeni dziejów, a podstawowe znaczenie ukształtowało

---

<sup>1</sup> F. Furet, *Prawdziwy koniec rewolucji francuskiej*, Kraków 1994, s. 10.

<sup>2</sup> „Rewolucja: 1) proces gwałtownych i radykalnych zmian istniejącego stanu rzeczy lub układu stosunków; przewrót, szybkie przejście z jednego stadium rozwojowego do drugiego; pojęcie przeciwstawne ewolucji; 2) gwałtowna zmiana istniejącej organizacji społecznej i kształtu systemu danego państwa, narodu, społeczeństwa, której towarzyszą zazwyczaj zbrojne próby wymiany elit politycznych”. K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik socjologiczny*, Toruń 1997, s. 177.

się w czasach nowożytnych<sup>3</sup>. „Nie ulega chyba wątpliwości, że »wzorcowym« – by tak rzec – użyciem tego słowa jest zastosowanie go we frazie »rewolucja francuska«”<sup>4</sup>. Od tych wydarzeń zaczęto rozumieć ten termin przez pryzmat głoszonych wówczas idei a z czasem coraz częściej łączono go z ideologiami o inklinacjach lewicowych. Nie oznacza to jednak, że do rewolucji nie odwoływali się do przedstawiciele innych nurtów<sup>5</sup>. Jak zwrócił uwagę Charles Tilly, „przesłanki i charakter rewolucji zmieniały się wraz ze zmianami w organizacji państw i sytuacji międzynarodowej; nadal będą się zmieniały wraz z przyszłymi przeobrażeniami władzy państwowej. Rewolucje nie są już tym, czym były, państwa nie są już takie jak niegdyś”<sup>6</sup>.

Rewolucje są często postrzegane jako wydarzenia przełomowe, będące zerwaniem z przeszłością i rozpoczęciem nowego etapu<sup>7</sup>. Tymczasem pojawiły się też koncepcje historyków francuskich podkreślające wagę procesów o dużej rozciągłości czasowej. Wspomniany we wstępie tego artykułu Furet, a także Denis Richet i Fernand Braudel rewolucje traktowali jako epizody czy elementy szerszego procesu ewolucji społecznej<sup>8</sup>. Nie przeciwstawiali więc sobie ewolucji i rewolucji, „w obu przypadkach przecież chodzi o jakieś zmiany, o rozwój od stanów niższych do stanów wyższych”<sup>9</sup>.

W literaturze naukowej i publicystyce wydarzenia 1989 r. często określa się mianem rewolucyjnych. Jeden z wybitniejszych polskich znawców rewolucji francuskiej, Jan Baszkiewicz nie miał żadnych wątpliwości, że wydarzenia 1989 r. należy określić mianem rewolucji<sup>10</sup>. Wśród historyków opisujących tamte wydarzenia do terminu rewolucja sięgnął też przykładowo Antonii

<sup>3</sup> Zob. J. Baszkiewicz, *Rewolucja: kilka uwag o zmienności pojęcia*, „Zagadnienia Naukoznawstwa” 1998, z. 1, s. 3-12.

<sup>4</sup> W. Czajkowski, *O pewnych poznawczych pożytkach płynących z wieloznaczności słowa „rewolucja” [w:] O rewolucji. Obrazy radykalnej zmiany społecznej*, (red.) K. Brzechczyn, M. Nowak, Poznań 2007, s. 14.

<sup>5</sup> „W roku 1917 (lub jeszcze wcześniej) marksizm przywłaszczył sobie ideę rewolucji [...]. Zwolennicy Lenina działali wyjątkowo skutecznie (...) udało im się przekonać niemal wszystkich, że rewolucja, którą proponują, jest autentyczna (...). Jedyne H. Arendt ostro zaprotowała przeciwko takiej uzurpacji”. B. Ackerman, *Przyszłość rewolucji liberalnej*, Warszawa 1996, s. 5-6. Ackerman sam używał pojęcia „rewolucja liberalna” a za przykład rewolucji uważał chociażby New Deal Roosvelta. Zob. Ibidem, s. 23. G. Sorman pisał zaś o rewolucji konserwatywnej w USA w latach 70 i 80 będącej reakcją na wydarzenia lat sześćdziesiątych. Zob. G. Sorman, *La révolution conservatrice américaine*, Paris 1983, s. 21.

<sup>6</sup> C. Tilly, *Rewolucje europejskie 1492-1992*, Warszawa 1997, s. 17.

<sup>7</sup> Zob. J. Topolski, *Jak się pisze i rozumie historię: tajemnice narracji historycznej*, Poznań 2008, s. 180.

<sup>8</sup> Zob. W. Wrzosek, *Historia – Kultura – Metafora. Powstanie nieklasycznej historiografii*, Wrocław 1995, s. 47-51.

<sup>9</sup> J. Topolski, *Jak się pisze i rozumie historię*, s. 173.

<sup>10</sup> J. Baszkiewicz, *Prorocy i tępi zamordysty. Z Janem Baszkiewiczem rozmawia Robert Walenciak*, „Przegląd” 2004, nr 7, s. 8.

Dudek publikując *Reglamentowaną rewolucję*<sup>11</sup> czy Jan Skórzyński, który swoją książkę zatytułował: *Rewolucja Okrągłego Stołu*<sup>12</sup>. Warto też zwrócić uwagę na rozważania Samuela Huntingtona, który umieścił te wydarzenia w ramach trzeciej fali demokratyzacji mającej miejsce w latach 1974-1990 w około trzydziestu krajach<sup>13</sup>. Podkreślał, że była to „światowa rewolucja demokratyczna”, która generalnie charakteryzowała się pokojowym, opartym na negocjacjach i kompromisach, przejściem od systemów autorytarnych, totalitarnych do demokratycznych<sup>14</sup>. Timothy Garton Ash książkę o wydarzeniach 1989 r. zatytułował: *Wiosna obywateli. Rewolucja 1989 widziana w Warszawie, Budapeszcie, Berlinie i Pradze*. Warto zwrócić uwagę, że zdając sobie sprawę z specyfiki tych wydarzeń zaproponował on neologizm „refolucja”, by podkreślić zatarcie granicy w tym przypadku między rewolucją i reformą<sup>15</sup>. Do tego neologizmu odwoływał się Jeff Goodwin, którego głównym przedmiotem zainteresowania były rewolucje okresu zimnej wojny<sup>16</sup>. Wyróżnił on dwa główne modele zmiany rewolucyjnej. Pierwszy, miała miejsce w Polsce i na Węgrzech, charakteryzowała się tym, że komunistyczni reformatorzy odgórnie inicjowali dyskusje z przedstawicielami zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Były to „negocjowane rewolucje” czy „refolucje”. Drugi model rewolucji był inicjowany oddolnie tam, gdzie dominowali u władzy twardogłowi komuniści i ich bezkompromisowość wywołała masowe protesty – było tak w przypadku Czechosłowacji i NRD<sup>17</sup>. Te teorie przywołał Jarosław Chodak

<sup>11</sup> A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Kraków 2004.

<sup>12</sup> J. Skórzyński, *Rewolucja Okrągłego Stołu*, Kraków 2009.

<sup>13</sup> Pierwsza fala demokratyzacji miała miejsce w latach 1828–1926 a jej źródłem była rewolucja francuska i amerykańska. Druga krótka fala z lat 1943–1962. Zob. S. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995, s. 26-28.

<sup>14</sup> Oczywiście były też wyjątki. Trzecia fala rozpoczęła się od wydarzeń w Portugalii w 1974 roku, zwanych „rewolucją goździków”, które miały charakter rewolucyjnego przesilenia. Podobnie w grudniu 1989 roku w Rumunii zmiany nie były wyzbyte przemocy, dochodziło do chaotycznych walk i masowych protestów. W kilku krajach pozaeuropejskich, jak przykładowo na Filipinach, w Boliwii i Nikaragui, także dochodziło do różnego typu starć o charakterze wojskowym.

<sup>15</sup> T. Garton Ash, *Wiosna obywateli. Rewolucja 1989 widziana w Warszawie, Budapeszcie, Berlinie i Pradze*, Londyn 1990, s. 9, 13–14.

<sup>16</sup> J. Goodwin, *No Other Way Out. States and Revolutionary Movements, 1945-1991*, Cambridge 2001, s. 273. „Jeff Goodwin opowiada się za perspektywą badawczą »zorientowaną na państwo« (*state-centred perspective*). (...) W perspektywie tej państwa kreują zjawiska ekonomiczne, kulturowe i społeczne. Zdaniem Goodwina rewolucje nie były możliwe przed powstaniem państw nowoczesnych. Żadna z wcześniej istniejących instytucji nie posiadała wystarczającej władzy infrastrukturalnej, której zdobycie umożliwiłoby radykalną zmianę społeczną – »Nie ma państwa, nie ma rewolucji«”. J. Chodak, *Teorie rewolucji w naukach społecznych*, Lublin 2012, s. 223.

<sup>17</sup> Zob. Ibidem, s. 235.

w artykule *Zostały „zrobione” czy nadeszły? Transformacje polityczne roku 1989 w Europie Wschodniej w perspektywie teorii rewolucji*, w którym szeroko odniósł się do pytania czy wydarzenia 1989 r. w Polsce można określić mianem rewolucji<sup>18</sup>? Podkreślił, że oczywiście zależy to od tego, jaką definicję rewolucji się przyjmuje i choć różniły się one pod wieloma względami od klasycznych rewolucji, jednak właśnie tym terminem należy określić zmiany w Europie Wschodniej. Jego zdaniem jednak rewolucja nie była „zrobiona” przez opozycję i lokalne, nastawione reformatorsko elity partyjne, lecz przede wszystkim „nadeszła” wraz ze zmianami geopolitycznymi, reformą Gorbaczowa, które stworzyły ramy dla takich a nie innych możliwości działań w poszczególnych krajach bloku wschodniego<sup>19</sup>.

Istnieją też opinie, że właściwym terminem na określenie przemian w 1989 r. jest transformacja. Paulina Codogni pisała: „Przemiany polityczne mają różnorakie korzenie, mogą wyrastać z reform, rodzić się na drodze rewolucji bądź stanowić efekt procesu transformacji. To pojęcie najlepiej oddaje przemiany polityczne i gospodarcze na przełomie lat 1989/1990 w krajach byłego bloku wschodniego”<sup>20</sup>. Na wyróżnienie tych trzech metod zmian ustrojowych wskazał Jan Szczepański<sup>21</sup>. Należy dodać, że wydarzenia z 1989 r. nie uważają za rewolucyjne te osoby, których zadaniem nie doszło wówczas do faktycznego obalenia układu władzy i to on w dalszym ciągu kształtował rzeczywistość polityczną i gospodarczą<sup>22</sup>.

Uważam, że poprawne jest określenie „rewolucja” na wydarzenia w Polsce z 1989 r. Okrągły Stół i zawarcie porozumienia między władzą a opozycją były wydarzeniami, który radykalnie wykraczały poza dotychczasowy

<sup>18</sup> J. Chodak, *Zostały „zrobione” czy nadeszły? Transformacje polityczne roku 1989 w Europie Wschodniej w perspektywie teorii rewolucji* [w:] *Okrągły Stół dwadzieścia lat później*, (red.) W. Polak et al., Toruń 2009.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 114-5.

<sup>20</sup> P. Codogni, *Wybory czerwcowe 1989 roku. U progu przemiany ustrojowej*, Warszawa 2012, s. 7.

<sup>21</sup> „(...) zmiany rewolucyjne różnią się od zmian transformacyjnych równie wyraźnie jak różnią się od zmian reformatorskich. Zmiany rewolucyjne są czymś więcej niż zmianami technicznymi, jakimi są reformy. Rewolucje i ruchy rewolucyjne zmagają się z eliminacją istniejącego porządku (...) do zorganizowania nowego ładu na miejsce ładu eliminowanego. (...) Transformacja jest zmianą jednej swoistej substancji czy rzeczywistości na inną (...) Transformacjami są te zmiany, które wyrastają z wewnętrznej struktury i zmienności rzeczywistości”. J. Szczepański, *Reformy, rewolucje, transformacje*, Warszawa 1999, s. 68, 70.

<sup>22</sup> „Adam Leszczyński: PiS mówi, że PRL to był krwawy system, który właściwie nie został obalony, tylko się transformował i wciąż jeszcze istnieje. III RP to dla nich postkomunizm, PRL bis (z wyjątkiem krótkiego okresu rządów Jana Olszewskiego, które zostały obalone, ponieważ były za słabe, mimo że on sam chciał dobrze). Potem kolejna próba rządów PiS w latach 2005-2007, które właściwie też zostały obalone przez wrogie Polsce siły, potem oczywiście »zamach« w Smoleńsku. Właściwie dopiero teraz udało się odzyskać prawdziwą niepodległość”. *Psychologia Okrągłego Stołu*, (red.) M. Kofta, A. Leszczyński, Sopot 2019, s. 110.

paradygmat działania władzy komunistycznej. Porozumienie zawierało między innymi ustalenia dotyczące przeprowadzenia częściowo wolnych wyborów do Sejmu i Senatu. Pierwsza tura odbyła się 4 czerwca 1989 r. i przyniosła bezapelacyjne zwycięstwo opozycji. W PZPR wynik wyborów odczytano jako wyraźne rozstrzygnięcie na korzyść „Solidarności”, a tym samym jako zdecydowane odrzucenie przez społeczeństwo dotychczasowego modelu rządzenia<sup>23</sup>. Kolejną istotną zmianą w sferze prawnej była nowelizacja Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r. uchwalona przez Sejm 29 grudnia 1989 r., która między innymi zmieniła nazwę państwa na „Rzeczpospolita Polska” a godłem od tej chwili miał być wizerunek orła białego w koronie na czerwonym polu<sup>24</sup>. Andrzej Friszke uznał ten akt prawny jako „symboliczne zamknięcie epoki PRL”<sup>25</sup>.

Rewolucja 1989 miała charakter bezkrwawy i legalny, co stanowi o jej specyfice. Była to rewolucja, która doprowadziła do zmiany systemu politycznego, struktury społecznej, reformy gospodarczej oraz rewizji relacji międzynarodowych.

### 3. KOMPROMIS JAKO KONIEC REWOLUCJI

W 1989 r. miała miejsce w Polsce rewolucja, natomiast pytaniem jest, czy porozumienia Okrągłego Stołu można uznać za jej etap czy koniec? Trudność z wyznaczeniem momentu końca rewolucji wynika najczęściej z braku konsensusu między osobami będącymi świadkami i narratorami tych wydarzeń. Dzieje się tak, dlatego że spór polityczny jest budulcem świata politycznego. Uczestnicy rewolucji zjednoczeni są wokół idei obalenia starego porządku, ale zazwyczaj nie mają jednakowej wizji przyszłości. Koniec rewolucji staje się zarazem rozpadem wspólnego frontu.

Andrzej Friszke stawiając pytanie kiedy zakończyła się epoka PRL wskazał na kilka kluczowych wydarzeń 1989 r.: Okrągły stół, wybory czerwcowe

<sup>23</sup> *Informacja Wydziału Pracy KC PZPR na temat II tury wyborów do Sejmu i Senatu z 15 czerwca 1989 r.* [w:] A. Dudek, A. Friszke, *Polska 1986–1989: koniec systemu. Materiały międzynarodowej konferencji, Miedzeszyn, 21–23 października 1999, t. 3: Dokumenty*, Warszawa 2002, s. 275. P. Codogni podkreślała, że wybory czerwcowe wykroczyły poza przepisywaną im funkcję. „Przy Okrągłym Stole strony zgodziły się na okres przejściowy i nie dążyły do naruszenia tego punktu umowy. Mimo to na skutek wyników wyborów nastąpiło nagłe przyspieszenie historii”. P. Codogni, *Wybory czerwcowe 1989 roku*, s. 320.

<sup>24</sup> Więcej na ten temat, zob. P. Fiktus, *Sankcjonowanie przemian demokratycznych w Polsce na przykładzie noweli grudniowej z 1989 r. oraz wprowadzenia zasady demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Idee polityczno-prawne i społeczne, jako fundamenty III Rzeczypospolitej*, (red.) J. Justyński, R. Kania, Płock 2018.

<sup>25</sup> A. Friszke, *Rok 1989. Polska droga do wolności*, Warszawa 2009, s. 219.

i zaakceptowanie ich wyników przez PZPR, powstanie rządu Mazowieckiego i rozpad całego bloku „realnego socjalizmu”. Stwierdził on, że jeśli za podstawową cechę końca starego systemu „uznać monopol władzy PZPR i pełnię jej kontroli nad życiem społecznym, to już postanowienia Okrągłego Stołu oznaczały demontaż systemu”<sup>26</sup>. Moim zdaniem właśnie to wydarzenie był bezkrwawym i legalnym „zburzeniem Bastylii”, przełomem, które uruchomiło proces pokojowego budowania nowego ustroju.

Okrągły Stół był zarazem rewolucją i kompromisem, a już samo zestawienie tych dwóch pojęć brzmi, jak dysonans: rewolucja kojarzy się z natężeniem emocji, gwałtownością, przewrotem, radykalnymi podziałami, natomiast kompromis z powściągliwością, umiejętnością ważenia słów i emocji, zdolnością podania ręki przeciwnikowi. Z tego względu często stawiane jest pytanie, w jaki sposób możliwe było, że te porozumienia zostały zawarte<sup>27</sup>? 30 lat po wydarzeniach 1989 r. ukazała się książka *Psychologia Okrągłego Stołu* pod redakcją Mirosława Kofty i Adama Leszczyńskiego, którzy już we Wstępie stawiają fundamentalne pytania: „czy można w pokojowy sposób zakończyć konflikt polityczny dzielący kraj na dwoje? I jak przekroczyć głęboką polaryzację polityczną?” oraz „jakie warunki muszą być spełnione, by rozwiązać konflikt uważany za nierozwiązywalny?”<sup>28</sup>

Odpowiedź na te pytania wymaga wskazania na przyczyny rozpoczęcia rozmów przy Okrągłym Stole. Rewolucje polityczne są zapoczątkowywane przez narastające poczucie, że instytucje przestały należycie reagować na pojawiające się problemy. W 1989 r. poczucie, że wszystko funkcjonowało źle było powszechne. Wiedziało o tym również władza, która przywiązywała wielką wagę do badań nastrojów społecznych. „Autorzy ekspertyzy wykonanej w KC PZPR pisali, że dotychczasowe doświadczenia dowodzą, iż oscyłowanie wskaźnika optymizmu wokół 20% sygnalizuje niebezpieczeństwo wybuchu

<sup>26</sup> Ibidem, s. 221.

<sup>27</sup> K. Brzechczyn analizując problematykę rewolucji i kompromisu 1989 z perspektywy teorii władzy w nie-Marksowskim materializmie historycznym, stwierdził: „W założonej przeze mnie teorii władzy zakłada się, że wzrost regulacji władczej wywołuje opór obywatelski w granicznym przypadku przekształcający się w rewolucję. Wyróżnia się w tej teorii trzy rodzaje rewolucji: zwycięską, przegraną i zrównoważoną. [...] Zrównoważona rewolucja obywatelska jest na tyle masowa, że zapobiega represjom władzy, lecz zbyt słaba, aby wymusić na władzy znaczące ustępstwa polityczne. W tego typu konflikcie społecznym siły obu klas są mniej więcej wyrównane i żadna ze stron nie zdobywa zdecydowanej przewagi. Ten swoisty pat społeczny stwarza warunki do zawarcia kompromisu klasowego pomiędzy władzą a społeczeństwem obywatelskim”. K. Brzechczyn, *Kompromis przy Okrągłym Stole. Próba modelu* [w:] *Interpretacje upadku komunizmu w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej. (Studia i materiały poznańskiego IPN, t. XIV)*, (red.) K. Brzechczyn, Poznań 2011, s. 89.

<sup>28</sup> *Psychologia Okrągłego Stołu*, s. 7, 13.



konfliktu społecznego (tak było w 1976 i 1980 r.). W styczniu 1988 r. współczynnik optymizmu wyniósł jedynie 18%<sup>29</sup>. Władza zdawała sobie sprawę, że dotychczas stosowanymi metodami nie zażegna tak głębokiego kryzysu gospodarczego i polityczno-społecznego. Związane to było również ze zmianą sytuacji w ZSRR i reformami Gorbaczowa, który wręcz zachęcał do liberalizujących reform podkreślając, że każda z bratnich partii samodzielnie określa politykę i odpowiada przed swoim narodem. Duża część społeczeństwa popierała opozycję i władza nie miała już środków uzyskania legitymizacji społecznej a bez tego nie da się utrzymać władzy bez użycia przemocy. Tymczasem stan wojenny pokazał, że przemoc nie zwiększyła poparcia dla władzy. Opozycja również nie chciała doprowadzić do wojny domowej ze względów zarówno taktycznych (byli przekonani, że nie ma żadnych szans na siłowe pokonanie władzy popieranej przez ZSRR), jak i światopoglądowych. Wielu opozycjonistów odwoływało się do idei gandyzmu i chrześcijaństwa. Friszke podkreślał: „Nastawienie pokojowe było bardzo silnie wdrukowane w system wartości opozycji: przemoc w ogóle nie jest drogą działania, rozwiązywania konfliktów”<sup>30</sup>.

Jednak to przede wszystkim okoliczności wymogły na obu stronach dążenie do zawarcia porozumienia, które mogłoby być wyjściem z tej nierozwiązywalnej w dotychczasowym systemie sytuacji. Dwie strony uważały, że zerwanie rozmów będzie o wiele gorszym rozwiązaniem<sup>31</sup>. To wprowadziło „tendencję do samoograniczania się – po obu stronach. A także realizm, unikanie stawiania ekstremalnych żądań, a więc – mówiąc ogólnie – atmosferę, w której jest się otwartym na kompromis, a rzeczywistym celem staje się

<sup>29</sup> A. Friszke, *Rok 1989. Polska droga do wolności*, s. 24-25. „Według badań CBOS w 1984 r. sytuację gospodarczą za dobrą uznawało 11% badanych, w 1987 – tylko 6%; za złą, odpowiednio: 38% i 69%. W 1987 r. przekonanie, że w przyszłości 'będzie gorzej', deklarowało w styczniu 26%, w listopadzie 41% badanych. [...] W czerwcu 1988 r. około połowa obywateli zbojkotowało wybory do rad narodowych, przy czym w 6 województwach nie uzyskano 50% frekwencji, podczas gdy wymuszona frekwencja wyborcza w krajach realnego socjalizmu była testem na bierną akceptację władzy i powinna zbliżyć się do 100%, ja to bywało w PRL do 1980 r. i nadal stabilnych krajach komunistycznych”. Ibidem.

<sup>30</sup> *Psychologia Okrągłego Stołu*, s. 92. Warto zwrócić uwagę na postać Jacka Kuronia, który już w 1980 roku deklarował: „Ustępstwa i kompromisy w polityce – jak w życiu – są konieczne. Demokracja, którą uważamy za jeden z zasadniczych celów naszych działań, opiera się na kompromisie społecznym”. J. Kuroń, S. Starczewski, *Od redakcji „Krytyki”*, „Krytyka” 1980, nr 4.

<sup>31</sup> „Na jednej z konferencji prasowych (III 1989), polemizując z przeciwnikami »rozmów z komunistami«, Jacek Kuroń powiedział: »Twierdzę, że wszelka przemoc jest zła, przemoc rodzi przemoc. Wszelkibyśmy siłą do pałaców władzy i co dalibyśmy później ludziom? Obiecywane podwyżki po 50 tys. i więcej? Zabrakłoby na to środków, po drodze wiele by się jeszcze zniszczyło. A zawiedziona rewolucyjna fala zmiotłaby nas samych«”. A. Friszke, *Rok 1989. Polska droga do wolności*, s. 119.

znalezienie rozsądnego rozwiązania w postaci obowiązującego obie strony konfliktu politycznego”<sup>32</sup>.

Zastanawiając się nad kompromisem w polityce można wskazać na czynniki obiektywne, czyli sytuację polityczną, gospodarczą, międzynarodową, ale nie można zapominać również o czynnikach subiektywnych. Ostatecznie decyzje polityczne podejmuje jednostki. To, że w trudnych, nierozwiązywalnych sytuacjach ludzie potrafią znaleźć rozwiązanie, zawrzeć kompromis wynika z tego, że człowiek jest podmiotem sprawczym i czasem potrafi przezwyciężyć swoje uwarunkowania, zrobić coś przekraczającego dotychczasowe wyobrażenia. Można wrogowi podać rękę, by zmienić ustrój<sup>33</sup>.

#### 4. OCENA KOMPROMISU – PORAŻKA, ZDRADA CZY ZWYCIĘSTWO

Koniec rewolucji jest trudnym momentem, szczególnie w przypadku, gdy kończy się ona kompromisem. Wówczas obie strony konfliktu nie są do końca usatysfakcjonowane, bo muszą zaakceptować porzucenie części swych celów a także ucisnąć rękę dotychczasowemu wrogowi. Koniec rewolucji to jednocześnie początek nowej walki politycznej. Elita rewolucyjna staje się częścią nowej klasy politycznej, która rywalizuje ze starymi politykami, którzy dzięki kompromisowi utrzymali swoje wpływy. Także solidarność rewolucjonistów szybko się rozpada, ponieważ często opiera się ona tylko na chęci obalenia starego ustroju.

Przejęcie władzy wiąże się nieuchronnie z koniecznością poszukiwania przez nowych rządzących autorytetu. Polityka w erze państw narodowych nie jest tylko domeną sprawnego administrowania krajem, ale do jej sfery należą

<sup>32</sup> *Psychologia Okrągłego Stołu*, s. 104. „(...) w trakcie obrad Okrągłego Stołu zostały intuicyjnie zastosowane pewne zasady deliberatywnego porozumiewania się. Przestrzegano zasad równości i wzajemnego szacunku nawet w szczegółach. (...) W trakcie negocjacji było wiele momentów, w których jedna ze stron starała się spojrzeć na sytuację z perspektywy drugiej strony. I cały czas pracowano nad znajdowaniem racjonalnych rozwiązań. Bardzo duże znaczenie miał przy tym fakt, że negocjatorzy potrafili wyłonić wspólny cel – dokonanie zasadniczych reform polskiego państwa. (...) obrady Okrągłego Stołu od strony psychologicznej można charakteryzować jako realizację zasad deliberacji. Zasady te zostały sformułowane i opisane znacznie później (...)”. Ibidem, s. 177.

<sup>33</sup> „Kuroń zapytany przez Adama Kowalskiego po rozpoczęciu obrad Okrągłego Stołu o sytuację kiedy podał rękę Czesławowi Kiszcakowi, czy była to chwila liryczna, symboliczna, dramatyczna czy historyczna, powiedział: »Przede wszystkim była to dla mnie chwila nowa [...] Witalem się z nimi kiedy mnie wsadzali, przesłuchiwali i zawsze starałem się pamiętać, że powinienem oddzielić człowieka, z którym rozmawiam od instytucji, którą on reprezentuje«. T. Ceran, *Idea kompromisu w władzę komunistyczną w myśli politycznej Jacka Kuronia [w:] Okrągły Stół – dwadzieścia lat później*, (red.) W. Polak et al., Toruń 2009, s. 72-3.

również kwestie tożsamości obywateli czy polityki historycznej. Nowa władza poszukuje więc legitymizacji również w historii, a w przypadku rewolucyjnej zmiany ustroju w określeniu swojego stosunku do poprzedniego reżimu. Rozliczenie z przeszłością, obojętnie w jakiej formie: prawnej czy politycznej, staje się koniecznością, pewnego rodzaju *rite de passage*<sup>34</sup>. W przypadku Polski stosunek do przeszłości dotyczył nie tylko okresu PRL, ale również zawarcia porozumienia z władzą komunistyczną przy Okrągłym Stole.

Zadowoleni z porozumień Okrągłego Stołu uznali te wydarzenia za sukces, wyraz dojrzałości i skuteczności w pokojowym rozwiązaniu konfliktu, przezwyciężaniu głębokich podziałów społecznych i politycznych, realizacji idei chrześcijaństwa i walki bez przemocy. Oczywiście, jak podkreślał Adam Michnik „droga negocjacji przynosi wiele rozczarowań, goryczy, jak również poczucia niesprawiedliwości i niespełnienia. Ale nie przynosi ofiar. Tak, są rozczarowani, ale ci rozczarowani są jednak żywi”<sup>35</sup>. Porozumienia Okrągłego Stołu stały się dowodem skuteczności negocjacji i konsensusu dla budowy demokracji. „Wbrew stereotypom, które przedstawiały Polskę jako kraj, w którym od stuleci dużo więcej było przegranych bitew i bohaterskich ofiar niż racjonalnych działań politycznych, przemyślanych i skutecznych, tym razem Polacy wykorzystali wyłaniające się historycznie szanse, przezwyciężyli (na pewien czas) dzielące społeczeństwo głębokie antagonizmy i doprowadzili do pomyślnych rezultatów to wielkie historyczne przedsięwzięcie. Powodem do dumy było też przekonanie, że to polskie doświadczenie stało się inspiracją dla innych krajów regionu”<sup>36</sup>. W ocenie Andrzeja Friszke rok 1989 przyniósł całkowite zwycięstwo „Solidarności”, które polegało na tym, że PZPR zaakceptowała zasady i wartości demokracji parlamentarnej<sup>37</sup>. Janusz Reykowski natomiast podkreślał, że było to zwycięstwo, ale nie totalne<sup>38</sup>. Uprawniało

<sup>34</sup> Ten termin został użyty przez Jacka Kurczewskiego w odniesieniu do lustracji. Zob. J. Kurczewski, *Prawem i lewem. Kultura prawna społeczeństwa polskiego po komunizmie*, „Studia Socjologiczne” 2007, nr 2, s. 53. Więcej na temat legitymizacyjnej funkcji prawnego rozliczenia z przeszłością, zob. A. Młynarska-Sobaczewska, *Autorytet państwa. Legitymizacyjne znaczenie prawa w państwie transformacji ustrojowej*, Toruń 2010, s. 254-271.

<sup>35</sup> Cyt. za E. Matynia, *Demokracja preformatywna*, Wrocław 2008, s. 106.

<sup>36</sup> J. Reykowski, *Od Okrągłego Stołu do autorytarnej „kontrewolucji”* [w:] *Psychologia Okrągłego Stołu*, s. 279-280.

<sup>37</sup> *Psychologia Okrągłego Stołu*, s. 203.

<sup>38</sup> Ibidem, s. 200. „Widać to wyraźnie, kiedy się przyjrzymy liczbie głosów, które otrzymali kandydaci umieszczeni na liście krajowej, reprezentujący elity ówczesnej władzy. Na przykład Stanisław Ciosek otrzymał 41 procent głosów, [...] Czesław Kiszczak – 45 procent, [...] Mięczysław Rakowski – 48 procent [...]. Jak można mówić, że ogromna większość społeczeństwa totalnie odrzuciła cały system, a przedstawiciele władzy traktowała jako zapamiętanych wrogów, skoro tak wielu ludzi reprezentujących ów system uzyskało tak duże poparcie wyborców?”. Ibidem, s. 200-201.

ono do tego, by podjąć radykalne reformy w kraju, ale nie do dezawuowania swoich przeciwników. Faktycznie Okrągły Stół legitymizował wszystkich, którzy uczestniczyli w negocjacjach. Warto przytoczyć w tym miejscu też teorię „neofunkcjonalnego paradygmatu elitystycznego”, według której fakt, że znaczna część elity poprzedniej władzy współtworzyła nowe elity gospodarcze i polityczne umożliwiło pokojowe i szybkie przejście do demokracji i sukces przemian 1989 r.<sup>39</sup>

Nie wszyscy oceniali 1989 r. jako sukces. „Na drodze ewolucyjnej wielu nie dostrzegło momentu symbolicznego, który radykalnie dzielił dwie epoki. Zgodnie z polską tradycją wolność kosztowała daninę krwi. Odzyskanie wolności na drodze negocjacji, kompromisów, układów i pokojowych przeobrażeń mogło się wielu rodakom wydawać mało bohaterskie, nie malownicze”<sup>40</sup>. W Polsce nie ma kultury negocjacji a według przeprowadzonych badań tylko 9% uważa, że dzięki negocjacom dwie strony zyskują<sup>41</sup>. Należy też pamiętać, że zła sytuacja gospodarcza zachwiała poczuciem bezpieczeństwa ekonomicznego dużej części społeczeństwa, więc naturalnie rodziło się poczucie, że zmiany ustrojowe nie były (ich) zwycięstwem. Także nie wszyscy politycy skorzystali na przemianach. W wyniku sporów w obozie dawnej opozycji sojusznicy stali się wrogami. Te podziały nasiliły się w latach 90., ale należy pamiętać, że podziały w obozie opozycji istniały od początku. Ci, którzy stracili wpływ w polityce zaczęli podważać legitymizację nowej władzy. Podnosili, że same porozumienie z komunistami było porażką, ponieważ komuniści utrzymali swoje wpływy. W tej narracji III RP to kontynuacja post-komunistycznej władzy, ponieważ komuniści utrzymali wpływy w sferze gospodarczej i nie dokonano rozliczeń. Jak zwrócił uwagę Paweł Śpiewak na początku lat 90. w debacie publicznej rzadko podnoszono konieczność ukarania zbrodni

<sup>39</sup> Zob. J. Higley, J. Kahlberg, J. Pakulski, *The Persistence of Postcommunist Elites* [w:] *Democracy after Communism*, (red.) L. Diamond, M.F. Plattner, J. Hopkins, Baltimore 2002, s. 38. „Dla autorów tzw. »neofunkcjonalnego paradygmatu elitystycznego« zarówno cechy, jak i przede wszystkim relacje pomiędzy najważniejszymi elitami politycznymi działającymi w danym państwie stanowią jeden z fundamentów funkcjonowania współczesnych systemów demokracji przedstawicielskiej. (...) »Polityczna stabilność występuje tylko tam gdzie mamy do czynienia ze zintegrowaną strukturą elity« (...). Ich zdaniem zachowanie przez część członków byłej komunistycznej (czy też może raczej socjalistycznej) nomenklatury istotnej pozycji w polskim życiu publicznym (zwłaszcza w dziedzinie gospodarczej) jest stosunkowo niewielką ceną za bezkrwawy proces transformacji ustrojowej w Polsce”. M. Żyromski, *Porozumienia Okrągłego Stołu a tzw. »neofunkcjonalny paradygmat elitystyczny* [w:] *Okrągły Stół – dwadzieścia lat później*, (red.) Wojciech Polak et al., Toruń 2009, s. 85.

<sup>40</sup> A. Friszke, *Rok 1989. Polska droga do wolności*, s. 223.

<sup>41</sup> *Psychologia Okrągłego Stołu*, s. 184-5.

komunistycznych<sup>42</sup>. Ireneusz Krzemiński wskazywał, że podział opozycji zaznaczył się też na tle stosunku do Okrągłego Stołu i kwestii, choćby symbolicznych rozliczeń funkcjonariuszy PRL<sup>43</sup>. Zasłużony działacz Międzyzakładowego Robotniczego Komitetu Solidarności Krzysztof Wolf po latach mówił: „porozumienia okrągłego stołu, które w tak jednoznaczny sposób odrzucaliśmy, przyniosły efekty znacznie gorsze niż nawet my oczekiwaliśmy. Doprowadziły do uwłaszczenia komuny, pauperyzacji Narodu, zniszczenia lub wyprzedania tego, co polskie”<sup>44</sup>.

W dyskursie publicznym pojawiają się też głosy, według których kompromis zawarty przy Okrągłym Stole był nie tylko porażką, ale przede wszystkim zdradą. „Istotą owej czarnej legendy są twierdzenia, jakoby Okrągły Stół był operacją ściśle kontrolowaną przez służby specjalne, a po stronie opozycyjnej jakąś szczególną rolę odgrywali ich agenci. [...] badania w archiwach pozostałych po SB nie dają żadnych podstaw do formułowania takich oskarżeń”<sup>45</sup>. Przykładowo zwolennikiem teorii spiskowej Romuald Szeremietiew twórca Polskiej Partii Niepodległościowej (PPN) twierdził, że Okrągły Stół to „wspólna i udana próba oszukania całego społeczeństwa polskiego przez spiskowców z Magdalenki”<sup>46</sup>. Natomiast historyk Jan Sielezin stwierdził, że zmiany po 1989 r. „uprawdopodobniają tezę sformułowaną przed laty przez Jadwigę Staniszkis, że Okrągły Stół został przygotowany przez zbliżone do KGB siły radzieckich globalistów”, a jego polscy „beneficjenci unikają upublicznienia kulisów tej operacji”<sup>47</sup>.

Zwolennicy tej narracji uznają, że porozumienie zawarte przy Okrągłym Stole zostało zawarte ponad głowami prawdziwej opozycji. Należy bowiem zaznaczyć, że opozycja nigdy nie była homogeniczną całością i od początku w jej skład wchodziły nieliczne grupy, które były przeciwne Okrągłemu Stółowi. Uważali oni, że: „Droga ku niepodległości nie prowadzi przez zgodę,

<sup>42</sup> P. Śpiewak, *Pamięć po komunizmie*, Gdańsk 2005, s. 80. Janusz Kochanowski przytoczył używane wówczas hasła: „należy wybrać między logiką pojednania a logiką sprawiedliwości”. J. Kochanowski, *Rzeczpospolita praworządna*, Warszawa 2008, s. 128.

<sup>43</sup> I. Krzemiński, *Moralne skutki transformacji ustrojowej. Wzorce działania państwa*, „Studia Polityczne” 2000, nr 11, s. 179-191.

<sup>44</sup> T. Ruzikowski, *Międzyzakładowy Robotniczy Komitet „Solidarności”. Relacje i dokumenty*, Warszawa 2015, s. 363.

<sup>45</sup> A. Friszke, *Rok 1989. Polska droga do wolności*, s. 105.

<sup>46</sup> R. Szeremietiew, *W prawo marsz! O polityce i wojsku (rozmawiał Piotr Bączek)*, Warszawa 1993, s. 135.

<sup>47</sup> Tezę sformułowała J. Staniszkis w 1989 r. w wywiadzie dla „Tygodnika Solidarność”. J.R. Sielezin, *Okrągły Stół – elementy gry politycznej czy początek modernizacji Polski. Próba oceny [w:] Oblicza polskiej modernizacji. Próba bilansu transformacji systemowej III Rzeczypospolitej*, (red.) E. Krasucki, T. Sikorski, A. Szczepańska, Toruń 2011, s. 58, 61.

kompromis czy porozumienie z okupantami, ponieważ są one sprzeczne z samą istotą jednowładztwa komunistycznego i nigdy nie były przez system komunistyczny dotrzymywane<sup>48</sup>. Bartosz Kaliski przedstawiając działalność i poglądy tej części opozycji, których określił mianem radykałów, podsumował rozważania tezą: „Różnorodność celów politycznych i metod działania radykałów łączy jeden wspólny mianownik – przypisanie tej samej przyczyny wszelkim zdiagnozowanym wadom świata społecznego. Na zasadzie tego właśnie mechanizmu Okrągły Stół od lat służy niektórym za symbol rzeczywistych i wymagowanych przyczyn niepowodzeń państwa i narodu<sup>49</sup>. W tej narracji III RP to *de facto* kontynuacja post-komunistycznej władzy, więc Okrągły Stół nie był w żadnym wypadku końcem rewolucji i początkiem niepodległej Polski.

## 5. ZAKOŃCZENIE

Czy możliwe jest wyznaczenie dat przełomów, końca rewolucji i początku nowego ustroju? Moim zdaniem nauka otwarta jest na różne teorie a spory naukowców debatujących nad różnymi perspektywami postrzegania historii wzbogacają wiedzę na temat przeszłości. Moim zdaniem wydarzenia 1989 r. w Polsce można określić mianem rewolucji, a Okrągły Stół był przełomem, zmianą paradygmatu działania zarówno władzy, jak i opozycji, który stał się symbolem pokojowej zmiany ustroju.

Polityka jest nierozzerwalnie związana z przeszłością. Pamięć i historia są jednym z głównych elementów budowania poczucia tożsamości i postaw poszczególnych obywateli, jak i wspólnoty. W tym celu konkretne daty ważnych wydarzeń, które można celebrować oraz nazwiska bohaterów i zdrajców są konieczne. To one docierają do powszechnej świadomości, wywołują określone emocje. Polityka to płaszczyzna sporów, co wiąże się również z różnymi narracjami o przeszłości. Przywołać w tym miejscu można formułę sowieckiego polityka Michaiła Pokrowskiego, który określił historię jako politykę robioną wstecz. Przedstawione w tym artykule narracje o Okrągłym Stole pokazują, że pisanie historii służy przede wszystkim legitymizacji władzy swojego obozu politycznego i delegitymizacji przeciwników. Pytaniem jest, czy nadal

<sup>48</sup> *Z Deklaracji Ruchu Politycznego „Wyzwolenie”*, „Wyzwolenie” 1982, numer specjalny, s. 2. Bartosz Kaliski wymienił przyczyny, z powodu których część opozycji była przeciwna przystąpienia do obrad Okrągłego Stołu a następnie zawartym porozumieniem. B. Kaliski, *Radykalizm czasu przełomu czyli spór o Okrągły Stół w latach 1988–1989*, „Polska 1944/45–1989. Studia i Materiały” 2016, XIV, s. 320-330.

<sup>49</sup> *Ibidem*, s. 317-318.



odniesienia do wydarzeń 1989 r. organizują podziały w polskiej polityce, co pozwalałoby sformułować tezę, że ta rewolucja nadal trwa. Bez wątplenia przez lata były one immanentną częścią życia politycznego, jednak tracą one stopniowo znaczenie, czego dowodem jest sięganie przez polityków coraz częściej do widma innych wrogów (np. LGBT), niż do opowieści o komunistach i zdrajcach przy Okrągłym Stole.

Na kanwie rozważań o narracjach o rewolucji 1989 r. w Polsce warto zadać pytanie, czy możliwy jest konsensus w mówieniu o przeszłości? Czy w ogóle go potrzebujemy? Czy warto podążać za narzuconą przez nacjonalistów narracją o narodzie jako homogenicznej całości, który ma identyczne poglądy, szczególnie odnośnie postrzegania historii przez pryzmat bohaterów i zdrajców? A może warto zaakceptować pluralizm narracji o przeszłości, o ile mieści się w ramach zgodnej z prawem i faktami debaty? Należy zwrócić uwagę, że o ile w nauce pojawiają się różne oceny, jednak w dużej mierze bazujące na dokumentach i faktach, to w polityce debata wygląda inaczej. Politycy zdają sobie zazwyczaj sprawę, że ludzie bardziej niż faktami, logicznymi argumentami, zainteresowani są nieskomplikowanymi narracjami, które potwierdzają ich uprzedzenia, stereotypy i poczucie wyższości nad innymi<sup>50</sup>. Dlatego sięgają do takich opowieści na kanwie historii, które są korzystne dla ich aktualnych potrzeb.

## BIBLIOGRAFIA

Ackerman B., *Przyszłość rewolucji liberalnej*, Warszawa 1996.

Baszkiewicz J., *Rewolucja: kilka uwag o zmienności pojęcia*, „Zagadnienia Naukoznawstwa” 1998, z. 1.

Baszkiewicz J., *Prorocy i tępi zamordyci. Z Janem Baszkiewiczem rozmawia Robert Walenciak*, „Przegląd” 2004, nr 7.

Brzechczyn K., *Kompromis przy Okrągłym Stole. Próba modelu* [w:] *Interpretacje upadku komunizmu w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej. (Studia i materiały poznańskiego IPN, t. XIV)*, (red.) Brzechczyn K., Poznań 2011.

---

<sup>50</sup> Zdaniem Ryszarda Kapuścińskiego: „Łatwość, z jaką można manipulować umysłem ludzkim, wynika z samej natury człowieka. Jest on bardziej odbiorcą niż poszukiwaczem, chętnie (z powodu lenistwa, bierności i braku wyobraźni) zadowolony się pierwszą z brzęgu informacją lub opinią, a ta im bardziej będzie uproszczona, ubarwiona i bzdurna – tym lepiej. Bzdura ma coś z konwencji bajki i często – kiczu), przemawia więc łatwo do wyobraźni potocznej”. R. Kapuściński, *Lapidarium I* [w:] Iden, *Lapidaria I – III*, Warszawa 2008, s. 36.

Ceran T., *Idea kompromisu z władzą komunistyczną w myśli politycznej Jacka Kuronia* [w:] *Okrągły Stół – dwadzieścia lat później*, (red.) Wojciech Polak et al., Toruń 2009.

Chodak J., *Zostały „zrobione” czy nadeszły? Transformacje polityczne roku 1989 w Europie Wschodniej w perspektywie teorii rewolucji* [w:] *Okrągły Stół dwadzieścia lat później*, (red.) Wojciech Polak et al., Toruń 2009.

Chodak J., *Teorie rewolucji w naukach społecznych*, Lublin 2012.

Codogni P., *Wybory czerwcowe 1989 roku. U progu przemiany ustrojowej*, Warszawa 2012.

Czajkowski W., *O pewnych poznawczych pożytkach płynących z wieloznaczności słowa „rewolucja”* [w:] *O rewolucji. Obrazy radykalnej zmiany społecznej*, (red.) Brzechczyn K., Nowak M., Poznań 2007.

Dudek A., *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Kraków 2004.

Fiktus P., *Sankcjonowanie przemian demokratycznych w Polsce na przykładzie noweli grudniowej z 1989 r. oraz wprowadzenia zasady demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Idee polityczno-prawne i społeczne, jako fundamenty III Rzeczypospolitej*, (red.) Justyński J., Kania R., Płock 2018.

Friszke A., *Rok 1989. Polska droga do wolności*, Warszawa 2009.

Furet F., *Prawdziwy koniec rewolucji francuskiej*, Kraków 1994.

Garton Ash T., *Wiosna obywateli. Rewolucja 1989 widziana w Warszawie, Budapeszcie, Berlinie i Pradze*, Londyn 1990.

Goodwin J., *No Other Way Out. States and Revolutionary Movements, 1945–1991*, Cambridge 2001.

Higley J., Kahlberg J., Pakulski J., *The Persistence of Postcommunist Elites* [w:] *Democracy after Communism*, (red.) L. Diamond, M.F. Plattner, J. Hopkins, Baltimore 2002.

Huntington S.P., *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995.

*Informacja Wydziału Pracy KC PZPR na temat II tury wyborów do Sejmu i Senatu z 15 czerwca 1989 r.* [w:] *Polska 1986–1989: koniec systemu. Materiały międzynarodowej konferencji, Miedzeszyn, 21–23 października 1999, t. 3: Dokumenty*, (red.) Dudek A., Friszke A., Warszawa 2002.



- Kaliski B., *Radykalizm czasu przełomu czyli spór o Okrągły Stół w latach 1988–1989*, „Polska 1944/45–1989. Studia i Materiały” 2016, XIV.
- Kapuściński R., *Lapidarium I* [w:] Iden, *Lapidaria I – III*, Warszawa 2008.
- Kochanowski J., *Rzeczpospolita praworządna*, Warszawa 2008.
- Psychologia Okrągłego Stołu*, (red.) Kofta M., Leszczyński A., Sopot 2019.
- Krzemiński I., *Moralne skutki transformacji ustrojowej. Wzorce działania państwa*, „Studia Polityczne” 2000, nr 11.
- Kurczewski J., *Prawem i lewem. Kultura prawna społeczeństwa polskiego po komunizmie*, „Studia Socjologiczne” 2007, nr 2.
- Kuroń J., Starczewski S., *Od redakcji „Krytyki”, „Krytyka”* 1980, nr 4.
- Matynia E., *Demokracja preformatywna*, Wrocław 2008.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Autorytet państwa. Legitymizacyjne znaczenie prawa w państwie transformacji ustrojowej*, Toruń 2010.
- Olechnicki K., Załęcki P., *Słownik socjologiczny*, Toruń 1997.
- Reykowski J., *Od Okrągłego Stołu do autorytarnej „kontrrewolucji”* [w:] *Psychologia Okrągłego Stołu*, (red.) Kofta M., Leszczyński A., Sopot 2019.
- Ruzikowski T., *Międzyzakładowy Robotniczy Komitet „Solidarności”. Relacje i dokumenty*, Warszawa 2015.
- Sielezin J.R., *Okrągły Stół – elementy gry politycznej czy początek modernizacji Polski. Próba oceny* [w:] *Oblicza polskiej modernizacji. Próba bilansu transformacji systemowej III Rzeczypospolitej*, (red.) Krasucki E., Sikorski T., Szczepańska A., Toruń 2011.
- Skórzyński J., *Rewolucja Okrągłego Stołu*, Kraków 2009.
- Sorman G., *La révolution conservatrice américaine*, Paris 1983.
- Szczepański J., *Reformy, rewolucje, transformacje*, Warszawa 1999.
- Szeremietiew R., *W prawo marsz! O polityce i wojsku (rozmawiał Piotr Bączek)*, Warszawa 1993.
- Śpiewak Paweł, *Pamięć po komunizmie*, Gdańsk 2005.
- Tilly C., *Rewolucje europejskie 1492-1992*, Warszawa 1997.
- Topolski J., *Jak się pisze i rozumie historię: tajemnice narracji historycznej*, Poznań 2008.

Wrzosek W., *Historia – Kultura – Metafora. Powstanie nieklasycznej historiografii*, Wrocław 1995.

*Z Deklaracji Ruchu Politycznego „Wyzwolenia”*, 1982, „Wyzwolenie”, numer specjalny.

Żyromski M., 2009, *Porozumienia Okrągłego Stołu a tzw. „neofunkcjonalny paradygmat elitystyczny* [w:] *Okrągły Stół – dwadzieścia lat później*, (red.) Polak W. et al., Toruń 2009.

POLITICAL COMPROMISE AS THE END  
OF THE REVOLUTION – FAILURE, BETRAYAL OR VICTORY?  
REFLECTIONS ON THE NARRATIVES  
ABOUT THE EVENTS OF 1989 IN POLAND

**Abstract:** The research purpose of the article is to answer the question whether the events of 1989 in Poland can be called a revolution? The Round Table talks and the conclusion of an agreement between the authorities and the opposition side were events that went beyond the current paradigm of the activities of the communist authorities. It was a revolution that brought a change in the political system, social structure, economic reform and the revision of international relations. The Round Table was a compromise and it laid the foundations of the Third Polish Republic. The takeover of power inevitably meant that the new rulers had to seek legitimacy. Therefore, the new authorities were also looking for legitimacy in history and, in the case of a revolutionary change of the system, in determining their attitude to the previous regime. In the case of Poland, it also concerned the attitude towards the past, including the Round Table agreements. The political dispute therefore concerns the assessment of whether the compromise was a victory, defeat or betrayal. On the basis of reflections on the narratives of the 1989 revolution in Poland, it is worth asking the question: is it possible to reach a consensus in talking about the past?

**Keywords:** The Round Table, revolution, compromise, historical policy, legitimacy.



# NIEMIECKA KONCEPCJA „WILLKOMENSKULTUR” – GENEZA, CHARAKTERYSTYKA, SPOSOBY IMPLEMENTACJI

**Abstrakt:** Celem badawczym publikacji o charakterze eksploracyjnym i systematyzującym jest przedstawienie genezy koncepcji niemieckiej *Willkommenskultur*, ukazanie na przykładach zasad jej implementacji oraz wyjaśnienie znaczenia tego terminu w praktyce politycznej i administracyjnej oraz w nauce. Starano się wykazać, że omawiane pojęcie należy rozpatrywać w szerszej perspektywie aniżeli jedynie przez pryzmat polityki otwartych drzwi z okresu kryzysu migracyjnego lat 2015-2016. Kolejne rządy RFN sukcesywnie rozwijały *Willkommenskultur*, a elementy tej strategii stopniowo obejmowały kolejne obszary życia społeczno-politycznego, w tym także język debaty publicznej. W publikacji przedstawiono różne sposoby definiowania *Willkommenskultur*, w tym także filozoficzne jej rozumienie w myśl założeń filozofii dialogu, starając się wykazać wielowątkowość i wielowymiarowość omawianej koncepcji.

**Słowa kluczowe:** *Willkommenskultur*, Niemcy, wielokulturowość, polityka migracyjna

## WSTĘP<sup>1</sup>

Termin *Willkommenskultur*, tłumaczony na język polski jako kultura otwartości, kultura powitania lub też czasem jako polityka otwartych drzwi, stał się sloganem podsumowującym wysiłki podejmowane przez Republikę Federalną Niemiec przede wszystkim podczas kryzysu migracyjnego. Były

---

<sup>1</sup> Prace nad artykułem zostały ukończone w 2021 r. i uwzględniają stan do tego okresu.

one zorientowane na przyjęcie, rozlokowane i „powitanie” zmierzających do Europy uchodźców i imigrantów. Podczas gdy dla jednych *Willkommenskultur* to synonim otwartości i tolerancji, zdolności logistycznych i organizacyjnych Niemców, dla innych – wyraz upadku, nieumiejętności obrony rodzimych interesów lub też zbyt daleko idącej liberalizacji.

W związku z intensywnym i wysoce polemicznym zastosowaniem pojęcia *Willkommenskultur* w latach 2015-2016 i kolejnych umknąć może fakt, że pojawiło się ono w niemieckiej debacie publicznej znacznie wcześniej. Nie należy go identyfikować z powitalnymi transparentami, jakie Niemcy wywieszali m.in. na stacji kolejowej w Monachium podczas „długiego lata migracji”. Wybuch gościnności Niemców w drugiej połowie 2015 r. nie był epizodycznym wyrazem otwartości i tolerancji, choć głównie w taki sposób uchwycony został w ogólnosiwiatowych mediach. Należy go traktować raczej jako wynik wieloletniego procesu kształtowania i wdrażania polityki otwartych drzwi na różnych szczeblach niemieckiego życia społeczno-politycznego.

Pojęcie *Willkommenskultur* jest nie tylko mylnie i zawężająco kojarzone z okresem kryzysu migracyjnego, co generalnie nieostre – również w samych Niemczech. Zwracają na to uwagę eksperci, nie tylko pisząc o nim w bardzo różnorodny sposób, ale również zaznaczając wprost, że jest to pojęcie „zagadkowe”, a do tego „stosowane i rozumiane w Niemczech w różny sposób, w zależności od sytuacji”<sup>2</sup>. W niniejszej publikacji przedstawionych zostanie kilka możliwych ujęć omawianego zagadnienia, lecz na potrzeby tych wstępnych rozważań, można za Friedrichem Heckmannem przyjąć, że kultura powitania to „kultura, która rozpoznaje wartość imigrantów w społeczeństwie i w związku z tym wspiera dialog kulturowy, różnorodność kulturową, wzajemny szacunek i spójność społeczną”<sup>3</sup>.

Niniejsza publikacja powstała z zamiarem uzupełnienia istotnej luki w polskiej literaturze przedmiotu, w której omawiane pojęcie pojawia się zazwyczaj jako element poboczny, czasem wręcz anegdotyczny, przy okazji

---

<sup>2</sup> O. Kösemen, *Willkommenskultur in Deutschland. Mehr als nur ein Modewort?*, „Policy Brief Migration“, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2017, [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration\\_fair\\_gestalten/IB\\_PolicyBrief\\_2017\\_12\\_Willkommenskultur.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/IB_PolicyBrief_2017_12_Willkommenskultur.pdf), [dostęp: 23.04.2021], s. 1.

<sup>3</sup> F. Heckmann, *Understanding the Creation of Public Consensus: Migration and Integration in Germany, 2005 to 2015*, Washington DC: Migration Policy Institute 2016, [https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/TCM\\_Trust-Germany-FINAL.pdf](https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/TCM_Trust-Germany-FINAL.pdf), [dostęp: 23.04.2021], s. 5. To i pozostałe tłumaczenia z języków obcych są tłumaczeniami własnymi autorki, chyba że zaznaczono inaczej.

przybliżania takich zjawisk jak kryzys migracyjny<sup>4</sup> czy jego wpływ na niemiecką scenę polityczną<sup>5</sup>, raczej dość ogólnie – jako pomysł Niemców na radzenie sobie z imigracją i integracją. Niezwykle rzadko kultura otwartości staje się przedmiotem rozważań *per se*<sup>6</sup>. Niniejsza publikacja różni się jednak od pozostałych przede wszystkim tym, że odstepując w niej od przedstawiania skali imigracji, dość obszernie poruszonej w wielu publikacjach, i pragnę skupić się na samej koncepcji *Willkommenskultur* i jej roli w historii współczesnych Niemiec.

Celem badawczym przyświecającym tej publikacji o eksploracyjnym i systematyzującym charakterze jest zatem przedstawienie genezy *Willkommenskultur*, zasad jej implementacji oraz wyjaśnienie znaczenia tego terminu w praktyce politycznej i administracyjnej współczesnych Niemiec. Pragnę także przedstawić kilka przykładów wskazujących na to, w jaki sposób była ona realizowana w praktyce. Usiłuję także wykazać, że koncepcja ta była sukcesywnie, metodycznie wdrażana przez kilka rządów RFN, że proces ten zapoczątkowano wiele lat przed wybuchem kryzysu migracyjnego i obejmował coraz więcej obszarów życia społecznego.

## POCZĄTKI *WILLKOMENSKULTUR* I ODKRYCIE NOWEGO *POLICY FIELD*

Mimo długiej historii imigracji do Niemiec pojęcie *Willkommenskultur* zaczęło stabilizować się w niemieckim dyskursie politycznym dopiero na przełomie XX i XXI w. Warto odnotować, że rozwinięcie tej koncepcji nie było bezpośrednim wynikiem doświadczeń związanych z przyjmowaniem

<sup>4</sup> Zob. m.in. J. J. Węc, *Niemcy wobec kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej w latach 2011-2016*, „Politeja” 2017, nr 4(49), s. 273-309; A. Trzcielińska-Polus, *Polityka migracyjna Niemiec w dobie kryzysu uchodźczego w Europie*, [w:] *Między tolerancją a niechęcią. Polityka współczesnych państw europejskich wobec migrantów i mniejszości*, (red.) A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trosiak, Poznań, 2019, s. 113-123.

<sup>5</sup> Zob. m.in. A. Nitschke, *Niemieckie ugrupowania polityczne wobec kryzysu uchodźczego*, „Teki Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych” 2017, nr 12(3), s. 97-111; A. Trzcielińska-Polus, *Migracje i migranci w programach wyborczych niemieckich socjaldemokratów i chadeków w latach 2002-2017*, [w:] *Migranci i mniejszości jako obcy i swoi w przestrzeni polityczno-społecznej*, (red.) A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trosiak, Poznań 2019, s. 201-212.

<sup>6</sup> Zob. m.in. J. Dobrowolska-Polak, *Proces kształtowania niemieckiej kultury otwartości wobec imigrantów*, „Przegląd Strategiczny” 2017, nr 10, s. 407-421; B. Jonda, *Willkommenskultur – porażka czy jednak zdany egzamin? Zmieniające się rozumienie kultury przyjęcia w Niemczech*, [w:] *Polityczne i społeczne aspekty wielokulturowości: migracje i mniejszości*, (red.) A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trosiak, Poznań 2016, s. 411-424.

pracowników gościnnych (*Gastarbeiter*) od lat 50. XX w. do 1973 r.<sup>7</sup>, ani ich linearną kontynuacją. Pracownicy gościnni – jak sama ich nazwa wskazuje – uznawani byli za takich, którzy rezydują na terenie ówczesnej RFN jedynie przez krótki czas i po zakończonym kontrakcie wrócą do swoich domów. Polityki formułowane przez rządy Niemiec Zachodnich nie miały na celu poprawy warunków życia *Gastarbeiterów* do takiego stopnia, aby byli chętni osiedlić się na dłużej. Również ustawa o obcokrajowcach (*Ausländergesetz*), która weszła w życie w 1965 r., daleka była od zapewniania migrantom jakichkolwiek dodatkowych praw, a uzyskanie pobytu długoterminowego czyniła niemal niemożliwym<sup>8</sup>.

Z kolei lata 90., kiedy to w Niemczech zaczęto składać tysiące wniosków azylowych, obfitowały w przyjmowanie przepisów zaostrzających procedury migracyjne i osiedleńcze, dyskusje wokół zasad udzielania azylu (tzw. *Asyldebatte*), naturalizacji i podwójnego obywatelstwa, a także liczne incydenty o podłożu ksenofobicznym. Okres ten stanowi w zasadzie zaprzeczenie tego, o co dziś czasem posądza się władze Niemiec: nadmierną, wręcz naiwną otwartość wobec imigrantów i azylantów. Aż do początku XXI w. utartym sloganem w niemieckiej debacie publicznej było stwierdzenie, że „Niemcy nie są krajem migracyjnym” (*Deutschland is kein Einwanderungsland*). Zdaniem niektórych autorów była to wręcz „oficjalna linia niemieckiej polityki do 1998 r.”<sup>9</sup>, swoiste „urzędowe dementi”<sup>10</sup>. Twierdzono, że nie ma potrzeby, aby aktywnie zachęcać imigrantów do osadnictwa w Niemczech i że imigracja nie odgrywa żadnej ważnej roli w procesie jednoczenia i rozwoju państwa. Podtrzymywanie sloganu o tym, że zjednoczone Niemcy nie są krajem migracyjnym zaprzeczało faktom – w momencie unifikacji w zachodniej części kraju żyło już ok. 4,5 mln obcokrajowców z Turcji, byłej Jugosławii czy Włoch, którzy stanowili ok. 7,5% tamtejszej populacji<sup>11</sup>.

Zmianę w dyskursie migracyjnym badacze dość zgodnie przypisują rządowi SPD i Zielonych w latach 1998-2002 r., a więc pierwszemu gabinetowi

<sup>7</sup> Proces rekrutacji *Gastarbeiterów* został zatrzymany decyzją rządu SPD-FDP Willy’ego Brandta. Przyjęło się nazywać to wydarzenie mianem *Anwerbestopp*. Według szacunków w okresie prowadzenia rekrutacji pracowników zagranicznych z Południa przybyło ich ok. 14 mln, a 11 mln wróciło do ojczyzny.

<sup>8</sup> S. Green, *Germany: A Changing Country of Immigration*, „German Politics” 2013, nr 22(3), s. 340.

<sup>9</sup> F. Heckmann, *Ein neuer Ton im migrationspolitischen Diskurs*, [w:] *Vielfaltiges Deutschland. Bausteine für eine zukunftsfähige Gesellschaft*, Gütersloh 2014, s. 42.

<sup>10</sup> K. J. Bade, *Willkommen in der Einwanderungsgesellschaft?* „Politik Unterrichten. Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Bildung. Landesverband Niedersachsen” 2015, nr 1, s. 52.

<sup>11</sup> S. Green, *Germany: A Changing Country of Immigration*, s. 334.

Gerharda Schrödera, który wyniósł temat migracji i integracji na czołowe miejsce rządowej agendy politycznej<sup>12</sup>. Jednym z podjętych wówczas działań było powołanie w 2000 r. niezależnej komisji eksperckiej do spraw imigracji, znanej od nazwiska jej przewodniczącej jako *Süssmuth-Kommission*. Było to pierwsze gremium eksperckie powołane przez niemiecki rząd do zajmowania się kwestiami *stricte* migracyjnymi i to nie tyle z myślą o ograniczaniu liczby przybyłych do Niemiec, co raczej rozwijania nowej polityki sprzyjającej migracji, w związku z coraz bardziej widocznymi brakami na rynku pracy<sup>13</sup>.

W raporcie końcowym komisja jednoznacznie stwierdziła, że Niemcy nie mogą już dłużej uciekać od wizerunku państwa, które może poradzić sobie bez migrantów. Jak zauważył Helmut Berschin „[p]ozornie trywialny proces – bo istnieje przecież wiele komisji, które składają (niechętnie czytane) raporty – był tym razem pełen znaczącej symboliki: kwestia sporna, która opanowała lata 90., mianowicie ta, czy Niemcy są krajem migracyjnym, została rozwiązana nie politycznie, lecz poprzez »społeczny konsensus« osiągnięty przez ponadpartyjną komisję ekspercką, której przewodniczyła prominentna polityk CDU”<sup>14</sup>. Komisja zaproponowała konkretne rozwiązania, których celem była reorientacja i modernizacja polityk migracyjnych na wielu szczeblach – od dostępu do edukacji, poprzez ułatwianie obcokrajowcom zakładania w Niemczech własnych biznesów, aż po łagodniejsze procedury azylowe<sup>15</sup>. Wzięto je następnie pod uwagę podczas kodyfikacji prawa migracyjnego w 2005 r.

Ponadto za rządów SPD i Zielonych przeprowadzono reformę przepisów związanych z obywatelstwem. Już w marcu 1999 r. przedstawiono projekt ustawy o obywatelstwie (*Staatsangehörigkeitsgesetz*), która weszła w życie od 1 stycznia kolejnego roku. Po raz pierwszy w niemieckiej historii

<sup>12</sup> Zob. F. Heckmann, *Ein neuer Ton*, s. 42; B. Laubenthal, *Refugees Welcome? Reforms of German Asylum Policies Between 2013 and 2017 and Germany's Transformation into an Immigration Country*, „German Politics“ 2019, nr 28(3), s. 415; F. Litschauer, *Archeologie der Willkommenskultur. Zum Wandel eines politischen Konzepts*, „NIP - Neue Ideengeschichtliche Politikforschung“ Bd. 10, Marburg 2017, s. 11; J. M. Mushaben, *Citizenship and Migration Policies under Merkel's Grand Coalition*, „German Politics“ 2011, nr 20(3), s. 382.

<sup>13</sup> R. Süssmuth, *Wir brauchen ein Einwanderungsgesetz*, „Mediendienst Integration“ [dostęp: 11.09.2015], <https://mediendienst-integration.de/artikel/15-jahre-zuwanderungskommission-rita-suessmuth-einwanderungsgesetz.html>, [dostęp: 23.04.2021]; A. Dernbach, *Was Deutschland in 20 Jahren lernte – und was nicht*, „Tagesspiegel“ [dostęp: 09.09.2020], <https://www.tagesspiegel.de/meinung/von-rita-suessmuth-zu-enver-simsek-was-deutschland-in-20-jahren-lernte-und-was-nicht/26169348.html>, [dostęp: 23.04.2021].

<sup>14</sup> H. Berschin, *Ist Deutschland ein Einwanderungsland*, „Inhalt PM“ 384/01, [https://www.kas.de/documents/252038/253252/7\\_dokument\\_dok\\_pdf\\_1098\\_1.pdf/391a8f4f-ec24-323e-8bb2-7e16c089f511?t=1539668097812](https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_1098_1.pdf/391a8f4f-ec24-323e-8bb2-7e16c089f511?t=1539668097812), [dostęp: 23.04.2021].

<sup>15</sup> E. Musch, *Consultation Structures in German Immigrant Integration Politics: The National Integration Summit and the German Islam Conference*, „German Politics“ 2021, nr 21(1), s. 78.



przewidywała ona możliwość przyznania obywatelstwa na zasadzie *ius soli*, choć pod ściśle wskazanymi warunkami<sup>16</sup>. Ustawa liberalizowała także zasady dotyczące okresu, po jakim obcokrajowiec mógł ubiegać się o naturalizację, a także te, które dotyczyły posiadania wielu obywatelstw. Ponadto w 2000 r. rząd socjaldemokratów i Zielonych po raz pierwszy od 1973 r. celowo otworzył niemiecki rynek pracy na pracowników z krajów trzecich. Uruchomiono *Green Card Initiative*, której celem była rekrutacja pracowników z branży teleinformatycznej<sup>17</sup>.

Barbara Laubenthal nazywa ten moment historyczny w Niemczech okresem odkrywania integracji jako nowego *policy field*<sup>18</sup>. Warto jednak zaznaczyć, że „pole” to było początkowo znacznie ograniczone, głównie do kwestii związanych z obywatelstwem i sposobem jego przyznawania. Była to już jednak znacząca zmiana w dyskursie – „musieli się tłumaczyć nie ci, którzy popierali imigrację i zrównanie migrantów w prawie, co raczej ci, którzy praktyki te odrzucali”<sup>19</sup>. W tle transformacji zachodzących w Niemczech, toczyły się także zmiany w postrzeganiu problematyki migracyjnej na poziomie Unii Europejskiej<sup>20</sup>. Wdrożenie i ustabilizowanie się nowych tonów w niemieckim

<sup>16</sup> S. Green, *Germany: A Changing Country of Immigration*, s. 341, M. M. Howard, *The Causes and Consequences of Germany's New Citizenship Law*, „German Politics” 17(1), 2008, s. 53; H. Storz, B. Wilmes, *Die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts und das neue Einbürgerungsrecht*, Bundeszentrale für Politische Bildung [dostęp: 15.05.2007], <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration-ALT/56483/einbuengerung>, dostęp: 03.05.2021.

<sup>17</sup> Ocena efektywności tego projektu pozostaje przedmiotem sporów. W wyniku naboru sprowadzono i zatrudniono o wiele mniej osób niż zakładano. Projekt *Green Card* spowodował jednak intensyfikację debaty migracyjnej w Niemczech, a ta doprowadziła do kolejnych istotnych zmian. Zob. m.in. serię tekstów *The German „Green Card”*, Bundeszentrale für Politische Bildung, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdoessiers/58174/the-german-green-card>, [dostęp: 25.04.2021].

<sup>18</sup> B. Laubenthal, *Refugees Welcome?...*, s. 415. S. Green wskazuje na kilka przyczyn tego stanu rzeczy. Po pierwsze duże znaczenie miała zmiana na niemieckiej scenie politycznej i dojście do władzy Zielonych, którzy stali na progresywnym stanowisku w odniesieniu do kwestii obywatelstwa czy migracji. Po drugie nastąpiła także zmiana generacyjna wśród rządzących. Schröder był pierwszym kanclerzem bez osobistego doświadczenia II wojny światowej, a inni politycy z takim doświadczeniem stopniowo odchodzili wówczas na polityczne emerytury. Wpływ na wymianę elit i doradców politycznych miało także przeniesienie siedziby niemieckiego rządu z Bonn do Berlina w 1999 r. Wreszcie na zmianę poglądów co do migracji i integracji wymuszały także inne instytucje – Federalny Trybunał Konstytucyjny i Unia Europejska. Wszystko to sprawiło, że po dojściu do władzy chadecji w kolejnym okresie legislacyjnym istniała wola polityczna i relatywnie duża akceptacja polityczna do kontynuacji liberalizacji w tym zakresie. Zob. S. Green, *Germany: A Changing Country of Immigration*, s. 342-343.

<sup>19</sup> M. Jäger, R. Wamper (red.), *Von der Willkommenskultur zur Notstandsstimmung. Der Fluchtdiskurs in deutschen Medien 2015 und 2016*, Duisburg 2017, s. 28.

<sup>20</sup> Zob. m.in. A. Kałabunowska, *Polityka migracyjna i azylowa Unii Europejskiej w kontekście kryzysu migracyjnego*, „IZ Policy Papers” 2020, nr 34, <https://www.iz.poznan.pl/plik/pobierz,3996,1d4a55865b7efc411210afcd600b824a/IZ%20Policy%20Papers%2034.pdf>, [dostęp: 03.05.2021]; P. Sadowski, *Wspólny Europejski System Azylowy – historia, stan obecny i perspektywy rozwoju*, Toruń 2019.

dyskursie publicznym było jednak w tym czasie o tyle trudne, że w wyniku zamachów 11 września 2001 r. dokonywały się też inne, globalne przeobrażenia w dyskursie na temat muzułmanów oraz innych grup, uznawanych za „nieskore do integracji”<sup>21</sup>.

*Willkommenskultur* wkraczała też powoli na poziom lokalny. M.in. w 2005 r. senat Berlina opublikował pierwszy *Willkommenspaket* („pakiet powitalny”) – wielostronicową broszurę informacyjną dla nowo przybyłych. Została wydana w kilku językach (arabskim, angielskim, francuskim, polskim, rosyjskim, serbskochorwackim i tureckim) i w przystępny sposób przedstawiała wszystkie najważniejsze informacje, począwszy od procedury meldunku, poprzez sposoby poszukiwania mieszkania aż po oferty kształcenia w Niemczech<sup>22</sup>. Tego typu pomoce szybko stały się w Niemczech oczywistością, podobnie jak „centra powitania”, otwierane stopniowo w największych aglomeracjach – pionierem był Hamburg (2007 r.). W odniesieniu do wszystkich tych inicjatyw dość zgodnie posługiwano się już terminem *Willkommenskultur*, a przeniesienie części odpowiedzialności za integrację imigrantów na społeczeństwo przyjmujące było coraz bardziej widoczne. Felix Litschauer zwraca uwagę na to, że zarówno nazwą jak i sposobem realizacji kultura otwartości przypominała istniejącą od lat 90. XX w. w Kanadzie koncepcję „welcoming communities”<sup>23</sup>.

## WILLKOMMENSKULTUR ZA RZĄDÓW ANGELI MERKEL

Polityka zapoczątkowana przez rząd SPD i Zielonych, mimo zmian na niemieckiej scenie politycznej, była kontynuowana przez cztery kolejne gabinety reprezentującej chadecję kanclerz Angeli Merkel. Początkowo proces ten nie był gwałtowny, cechowały go przeplatające się momenty zahamowania i przyspieszenia. Przykładem tych pierwszych było naleganie na implementację 7-letniego okresu przejściowego dla wprowadzenia swobodnego przepływu osób z tych państw, które dołączyły do struktur europejskich w 2004 r., z którego to okresu całkowicie zrezygnowały np. Wielka Brytania

<sup>21</sup> M. Jäger, R. Wamper, (red.), *Von der Willkommenskultur zur Notstandsstimmung. Der Fluchtdiskurs in deutschen Medien 2015 und 2016*, s. 29.

<sup>22</sup> J. Croitoru, *Geschichte der Willkommenskultur in Deutschland. Geliebt und gehasst*, „Quantara“ 21.12.2020, <https://de.qantara.de/inhalt/geschichte-der-willkommenskultur-in-deutschland-geliebt-und-gehasst?nopaging=1>, dostęp: 23.04.2021; *Achtsprachiges Willkommen*, „Die Tageszeitung“ 27.07.2005, <https://taz.de/Achtsprachiges-Willkommen/!570534/>, [dostęp: 23.04.2021].

<sup>23</sup> F. Litschauer, *Archeologie der Willkommenskultur*, s. 36.

czy Szwecja. Znamienną była także przemowa Merkel z 2010 r., w której ogłosiła multikulturalizm upadłym projektem<sup>24</sup>.

Przykładem przyspieszenia rozwoju polityki migracyjnej było z kolei wprowadzenie nowego prawa imigracyjnego w 2005 r. i przede wszystkim wszystko to, co działo się już w czasie kryzysu migracyjnego. Ogólnie rzecz ujmując, panuje raczej przekonanie, że rządy Merkel uczyniły „więcej dla zwiększenia praw i codziennych możliwości migrantów i ich dzieci niż jakakolwiek zmiana statutowa po 1949 r.”<sup>25</sup>

Kamieniem milowym budowania nowej niemieckiej polityki migracyjnej i integracyjnej było wspomniane nowe prawo imigracyjne (pakiet propozycji legislacyjnych znany jako *Zuwanderungsgesetz*)<sup>26</sup>. Upraszczało ono kategorie uprawnień do pobytu do jedynie dwóch (pozwolenie na pobyt i pozwolenie na osiedlenie się), co wpłynęło na usprawnienie procedur. Ponadto *Zuwanderungsgesetz* sprecyzowała obowiązki i prawa integracyjne. Największą zmianą było ustawowe zakorzenienie integracji językowej. W 2006 r. przyjęto także ustawę (*Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz*) znaną pod nazwą „ustawa antydyskryminacyjna” (*Antidiskriminierungsgesetz*), której przepisy odnoszą się do przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na rasę, pochodzenie etniczne, płeć, wyznanie, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną<sup>27</sup>.

Oprócz podejmowania działań na poziomie rządowym dążono także do promocji rozwiązań związanych z imigracją na poziomie krajów związkowych i gmin, wśród wszystkich zainteresowanych stron. Jednocześnie pochyłono się nad kwestią równouprawnienia. Temu celowi przyświecał pierwszy szczyt integracyjny (*Integrationsgipfel*) zorganizowany w 2006 r. z inicjatywy kanclerz Merkel i Marii Böhmer, ówczesnej minister stanu i pełnomocniczki rządu ds.

---

<sup>24</sup> Merkel: „Multikulti ist absolut gescheitert“, „Süddeutsche Zeitung“ 16.10.2010, <https://www.sueddeutsche.de/politik/integration-seehofer-sieben-punkte-plan-gegen-zuwan-derung-1.1012736>, dostęp: 25.04.2021; K. Connolly, *Angela Merkel declares death of German multiculturalism*, „The Guardian“ 17.10.2010, <https://www.theguardian.com/world/2010/oct/17/angela-merkel-germany-multiculturalism-failures>, [dostęp: 25.04.2021].

<sup>25</sup> J. M. Mushaben, *Citizenship and Migration Policies under Merkel's Grand Coalition*, s. 376-377.

<sup>26</sup> *Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz – ZuwandungsG)*, <https://www.buzer.de/s1.htm?g=ZuwandungsG&tf=1>, [dostęp: 23.04.2021].

<sup>27</sup> *Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz*, <https://www.gesetze-im-internet.de/agg/>, [dostęp: 24.04.2021]. Zdaniem niektórych ekspertów jej zapisy były jednak „rozczarowująco słabe” – zob. J. M. Mushaben, *Citizenship and Migration Policies under Merkel's Grand Coalition*, s. 385.

migracji, uchodźców i integracji<sup>28</sup>. Wzięło w nim udział niemal 90 osób i było to pierwsze spotkanie zrzeszające różne podmioty zainteresowane problematyką migracji zarówno na poziomie federacji, jak i landów – przedstawiciele świata polityki, mediów, gospodarki, organizacji zajmujących się tematyką migracji i integracji, grup zrzeszających migrantów, a także związków zawodowych oraz związków pracodawców. Podczas szczytu zdecydowano o uruchomieniu 6 grup roboczych, funkcjonujących w ramach poszczególnych ministerstw. Grupy te przygotowały Narodowy Plan Integracji (*Nationale Integrationsplan*), przyjęty 12.07.2007 r. Warto podkreślić, że w dużym stopniu odzwierciedlono w nim propozycje wypracowane jeszcze za rządów SPD i Zielonych, co wskazuje na chęć kontynuacji polityki migracyjnej, ale także na ustabilizowanie się tej problematyki w dyskursie politycznym. Jednym z rezultatów pierwszego szczytu integracyjnego było m.in. zawiązanie ściślejszej współpracy w obszarze integracji pomiędzy poszczególnymi niemieckimi krajami związkowymi. Od 2007 r. ministrowie i senatorowie odpowiedzialni w landach za integrację imigrantów zbierają się regularnie w ramach *Integrationsministerkonferenz*.

Drugą odnogą działań konsultacyjnych podejmowanych przez rząd Merkel była Niemiecka Konferencja ds. Islamu (*Deutsche Islam Konferenz*). Organizacją pierwszego eventu tego typu w 2006 r. zajął się ówczesny federalny minister spraw wewnętrznych Wolfgang Schäuble. Nie było to pierwsze spotkanie, podczas którego do jednego stołu zasiedli wysocy oficjele państwowi oraz reprezentanci społeczności muzułmańskich w Europie – prowadzonymi były takie kraje jak Dania czy Belgia<sup>29</sup>, a impulsem do podjęcia tego typu rozmów był m.in. zamach terrorystyczny w Madrycie w 2005 r.<sup>30</sup> Obie inicjatywy – szczyty integracyjne i *Islamkonferenz* – stanowią kamienie milowe w procesie kształtowania się niemieckiej polityki migracyjnej i integracyjnej oraz istotny element urzeczywistniania *Willkommenskultur*. Po raz pierwszy zdecydowano się rozmawiać o roli i pozycji społecznej imigrantów w tak szerokim gronie, a na dodatek przy uczestnictwie przedstawicieli rządu

<sup>28</sup> W tym samym okresie legislacyjnym stanowisko pełnomocnika rządu ds. migracji zostało przesunięte z ministerstwa pracy i spraw socjalnych do Urzędu Kanclerskiego, co znacznie zwiększyło prestiż tego urzędu i było oznaką zwiększenia znaczenia kwestii migracji i integracji – zob. E. Musch, *Consultation Structures in German Immigrant Integration Politics: The National Integration Summit and the German Islam Conference*, s. 78. Jak zauważa Joyce Marie Mushaben, sprawiło także, że „twardogłowym było coraz trudniej marginalizować problem integracji” – zob. J. M. Mushaben, *Citizenship and Migration Policies under Merkel's Grand Coalition*, s. 383.

<sup>29</sup> E. Musch, *Consultation Structures in German Immigrant Integration Politics: The National Integration Summit and the German Islam Conference*, s. 74.

<sup>30</sup> J. M. Mushaben, *Citizenship and Migration Policies under Merkel's Grand Coalition*, s. 385.

federalnego<sup>31</sup>. Znamiennym jest także to, w jak krótkim czasie zmieniło się podejście do dialogu ze społecznościami imigranckimi. W pracach komisji Süßmuth zaledwie 6 lat wcześniej na 21 ekspertów tylko jedna osoba miała pochodzenie migracyjne<sup>32</sup>. W 2006 r. stowarzyszenia migrantów były już traktowane jako równy partner do rozmowy z przedstawicielami władz federalnych i lokalnych. Działania Niemieckiej Konferencji ds. Islamu przyczyniły się także do lepszego poznania środowisk muzułmańskich, m.in. ze względu na finansowanie dodatkowych badań naukowych w tym zakresie<sup>33</sup>.

Pod koniec pierwszego dziesięciolecia XXI w. niemiecka debata wokół *Willkommenskultur* toczyła się zdaniem Litschauera nie tyle wokół elementów tej kultury lub zasadności jej istnienia, co raczej wokół konieczności i nieodzowności jej implikowania w Niemczech ze względów przede wszystkim demograficznych i ekonomicznych. W dyskusję włączyły się zarówno samorządy, związki pracodawców, stosowne ministerstwa, jak i eksperci do spraw migracyjnych i ekonomicznych<sup>34</sup>. Laubenthal pisze wręcz o „intensywnym lobbowaniu”, np. ze strony związków zawodowych, które domagały się m.in. wprowadzania kwot imigracyjnych dla pracowników kwalifikowanych już od 2001 r.<sup>35</sup> Warto wspomnieć także o inicjatywie „Karta Różnorodności” (*Charta der Vielfalt*), podjętej w 2006 r. przez cztery niemieckie przedsiębiorstwa. Jest to forma samozobowiązania się pracodawców do poszanowania różnorodności we wszystkich aspektach działalności ich firm. „Karta” jest obecnie wspierana przez kilkadziesiąt dużych firm, m.in. Rossmann, Daimler, Deutsche Bank czy Siemens i działa pod patronatem kanclerz Merkel.

Znamiennym wydarzeniem było także pojawienie się pojęcia kultura otwartości w raporcie migracyjnym za 2010 r. W wydawanym corocznie dokumencie, szczegółowo podsumowującym dane dotyczące imigracji i emigracji, w rozdziale dotyczącym pracowników wykwalifikowanych odnotowano,

---

<sup>31</sup> Można spotkać się jednak z zarzutem, że reprezentacja społeczności muzułmańskiej nie była wystarczająca. Mushaben zauważa, że grupy zaproszone do wzięcia udziału w Konferencji ds. Islamu reprezentowały jedynie 15-20% wszystkich społeczności islamskich w Niemczech – J. M. Mushaben, *Citizenship and Migration Policies under Merkel's Grand Coalition*, s. 385.

<sup>32</sup> E. Musch, *Consultation Structures in German Immigrant Integration Politics: The National Integration Summit and the German Islam Conference*, s. 78.

<sup>33</sup> N. Jackowska, *Niemiecka Konferencja ds. Islamu jako przykład instytucjonalizacji dialogu państwa z muzułmanami w Republice Federalnej Niemiec*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2010, nr 45, [https://www.iz.poznan.pl/uploads/pracownicy/jackowska/233\\_nr%2045.pdf](https://www.iz.poznan.pl/uploads/pracownicy/jackowska/233_nr%2045.pdf), [dostęp: 23.04.2021].

<sup>34</sup> F. Litschauer, *Ärcheologie der Willkommenskultur*, s. 15-16.

<sup>35</sup> Zob. B. Laubenthal, *The Role of Economic Non-State Actors in Shaping Labour Migration Policies: The German Case in the European Context*, Centro Studi di Politica Internazionale „Issue Paper” 2008, <https://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/issue-germania2.pdf>, [dostęp: 24.04.2021].

że należy zredukować biurokratyczne przeszkody dla imigracji i „wspierać *Willkommenskultur*”<sup>36</sup>. Zaczęto także wyjaśniać to pojęcie na stronach internetowych Federalnego Urzędu ds. Migracji i Uchodźców (dalej jako BAMF). Z kolei w 2012 r. przyjęto ustawę dotyczącą akceptowania kwalifikacji zdobytych za granicą (tzw. *Anerkennungsgesetz*)<sup>37</sup>. Celem przyświecającym wdrożeniu tego aktu prawnego było dostosowanie zasad akceptowania wyników kształcenia oraz kwalifikacji nabytych przez obcokrajowców za granicą w taki sposób, aby nie blokować szans na zatrudnienie lub zdobywanie kolejnych etapów kształcenia w Niemczech. Dzięki *Annerkennungsgesetz* prawo do przejścia przez procedurę nostryfikacji certyfikatów i dyplomowych otrzymują wszyscy migranci, niezależnie od pochodzenia, a decyzja w tej sprawie powinna zapaść w przeciągu trzech miesięcy<sup>38</sup>.

M.in. ze względu na upomnienie, jakie w związku z niedopełnianiem standardów odnoszących się do ochrony osób ubiegających się o azyl w 2011 r. skierował do Niemiec Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców<sup>39</sup>, *Willkommenskultur* próbowano także stopniowo rozszerzać na nowe kategorie osób. Początkowo działało się to głównie na poziomie retorycznym, a następnie – już głównie w czasie kryzysu migracyjnego – na poziomie praktyki społecznej i prawnej. Dziś – po doświadczeniu kryzysu migracyjnego – dość mylnie można przypuszczać, że kultura otwartości to właśnie otwarcie na azylantów. Niektórzy eksperci wyłączają jednak tę grupę osób z kręgu tych, do których kierowana jest polityka otwartości<sup>40</sup>. Warto też zaznaczyć, że nie obejmuje ona na pewno tych osób, które przebywają w Niemczech nielegalnie lub łamią przepisy prawa. Kösemen pisze, że w tym wypadku „akceptacja kończy się tam, gdzie łamane są wolności innych osób”<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2011*, Berlin 2013, [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2011.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&cv=15](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2011.pdf?__blob=publicationFile&cv=15), [dostęp: 24.04.2021], s. 72.

<sup>37</sup> *Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen*, <https://www.gesetze-im-internet.de/bqfg/>, [dostęp: 24.04.2021].

<sup>38</sup> Przed przyjęciem tej ustawy, prawo do nostryfikacji dyplomów posiadali tylko tzw. późni przesiedleńcy (Spätaussiedler), czyli Niemcy, którzy przybyli do Niemiec po 1993 r. B. Copur, B. Steller, *Etablierung von Willkommenskultur im Verfahren und in der Organisation der Zuwanderung*, *Zeitschrift für Ausländerrecht* H. 2, 2013, s. 60.

<sup>39</sup> UNHCR legt Grundsatzpapier zur deutschen und europäischen Flüchtlingspolitik vor, „Presseportal“ 13.12.2011, <https://www.presseportal.de/pm/7910/2164728>, [dostęp: 24.04.2021].

<sup>40</sup> K. J. Bade, *Willkommen in der Einwanderungsgesellschaft?*, s. 56.

<sup>41</sup> O. Kösemen, *Willkommenskultur zwischen Skepsis und Pragmatik Deutschland nach der „Fluchtkrise“*, s. 3.



Omówienie wszystkich kroków podjętych przez federację, landy i gminy w obszarze migracji i integracji w czasie trwania i w wyniku kryzysu migracyjnego wykracza poza ramy niniejszej publikacji. Warto jednak zaznaczyć, że nie zawsze były to kroki w pełni oddające ducha kultury otwartości. Przykładowo ustawowe zmiany wprowadzane w latach 2015-2016 r. zawierały wiele restrykcyjnych przepisów i uwzględniały krytykowany podział na „dobrze i mniej zintegrowanych” uchodźców, z różnymi perspektywami na osadnictwo w Niemczech<sup>42</sup>. W tym czasie mieliśmy jednak przede wszystkim do czynienia z oddolną (*bottom-up*) realizacją *Willkommenskultur* – przez zwykłych obywateli, często poza gotowymi już instrumentami przewidzianymi przez stosowne władze i instytucje dla recepcji nowo przybyłych. Ponadto w czasie kryzysu migracyjnego *Willkommenskultur* przez znaczną część opinii publicznej traktowana była zawężająco jako synonim popularnego wówczas hasła *Refugees Welcome*. Sama kultura otwartości stała się zaś przedmiotem ostrego sporu politycznego<sup>43</sup>.

Heckmann, rozważając przyczyny sukcesu niemieckiej narracji otwartości w latach 2005-2015, zwraca uwagę na to, że był to generalnie sprzyjający moment na ukucie tego inkluzywnego terminu. Był to okres stabilizacji gospodarczej i konsolidacji rynku pracy, co zmniejszało obawy rodzimych pracowników przed konkurencją ze strony imigrantów. Ponadto panował polityczny i społeczny konsensus wokół obranego kursu otwarcia gospodarki na rekrutację obcokrajowców, postrzeganego jako wyraz zdolności Niemiec do konkurowania na globalnym rynku, a jednocześnie radzenia sobie ze skutkami starzenia się tamtejszego społeczeństwa. Niemcy znajdowały się również w gronie państw, których społeczeństwa generalnie żywiły wówczas relatywnie pozytywne uczucia w stosunku do imigrantów<sup>44</sup>. Już w 2013 r. uzasadniona wydawała się teza stawiana przez Rolanda Rotha, że „po raz pierwszy w powojennej niemieckiej historii istnieje szerokie społeczne poparcie dla celowej polityki imigracyjnej”<sup>45</sup>.

Warto także za Litschauerem zwrócić uwagę na to, że realizacja koncepcji otwartości w niemieckiej praktyce politycznej i społecznej miała także dodatkowy i prawdopodobnie niezamierzony skutek – wpłynęła na postrzeganie Niemców w świecie. Pokazali oni swoje przyjazne i tolerancyjne oblicze,

---

<sup>42</sup> Zob. B. Laubenthal, *Refugees welcome?*, s. 420; F. Litschauer, *Ärcheologie der Willkommenskultur*, s. 27-28.

<sup>43</sup> F. Litschauer, *Ärcheologie der Willkommenskultur*, s. 47.

<sup>44</sup> F. Heckmann, *Understanging the Creation*, s.1-2

<sup>45</sup> R. Roth, *Willkommens- und Anerkennungskultur in Deutschland – Herausforderungen und Lösungsansätze Expertise im Auftrag der Bertelsmann Stiftungs*, Bertelsmann Stiftung 2013, s. 2.

poświęcając się – zwłaszcza w czasie kryzysu migracyjnego – dla grup osób znajdujących się w potrzebie. Litschauer pisze: „wcześniej przypisywało się Niemcom atrybuty racjonalności, pozbawienia emocji, konserwatyzmu i zamknięcia w sobie”<sup>46</sup>. W kontekście promowania „nowego oblicza” Niemiec autor przypomina także znamienne słowa kanclerz Merkel, która podczas konferencji prasowej z września 2015 r. stwierdziła, że „jeśli teraz zaczniemy przepraszać za to, że pokazujemy przyjacielskie oblicze ludziom znajdującym się w trudnym położeniu, to to nie jest mój kraj”.

## ZNACZENIE POJĘCIA *WILLKOMMENSKULTUR*

Za działaniami politycznymi i instytucjonalnymi próbowali nadać naukowcy i analitycy, chcąc ująć *Willkommenskultur* w ramy teoretyczne i metodologiczne. W tej części postaram się przybliżyć różne rozumienia nadawane zaprezentowanemu wcześniej nowemu podejściu do kwestii imigracji i integracji. Na początku przyjrę się „oficjalnym” definicjom *Willkommenskultur*, a następnie różnym interpretacjom tego pojęcia oraz jego znaczeniu w historii RFN.

Na stronie Federalnego Urzędu ds. Migracji i Uchodźców można aktualnie odnaleźć następującą, dość opisową – żeby nie powiedzieć „okrężną” – definicję *Willkommenskultur*: „Imigranci, którzy przybywają do Niemiec, mają zwykle wiele pytań i szukają kontaktu z osobami z ich sąsiedztwa. Dlatego też Urząd wspiera projekty, które [mają na celu] powitanie nowo przybyłych i okazanie im pomocy podczas stawiania pierwszych kroków w nowym otoczeniu”<sup>47</sup>. Wymieniono także obszary życia społecznego i zadania, które to pojęcie obejmuje: udzielanie informacji i doradztwo na temat oferty integracyjnej, towarzyszenie imigrantom podczas wizyt w odpowiednich urządach i pomoc w wypełnianiu stosownym formularzy, zapoznanie z miastem i najbliższym otoczeniem, nauka języka niemieckiego oraz zaprezentowanie wachlarza możliwości dotyczących spędzania w Niemczech czasu wolnego. Przytoczona definicja wskazuje zatem przede wszystkim na praktyczny aspekt wdrażania *Willkommenskultur*, ale także na korzyści, jakie dla nowo przybyłych z tego tytułu wynikają.

<sup>46</sup> F. Litschauer, *Ärcheologie der Willkommenskultur*, s. 7.

<sup>47</sup> *Willkommenskultur*, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 28.11.2018, <https://www.bamf.de/DE/Themen/Integration/AkteureEhrenamtlicheInteressierte/EhrenamtlichesEngagement/Willkommenskultur/willkommenskultur-node.html>, [dostęp: 25.04.2021].



Innym miejscem, w którym możemy odnaleźć definicję interesującego nas pojęcia jest strona internetowa programu „Integration durch Qualifizierung” (IQ lub IQ Netzwerk), uruchomionego w 2005 r. w celu zwiększenia szans imigrantów na niemieckim rynku pracy i finansowanego przez federalne ministerstwo pracy i spraw socjalnych oraz Europejski Fundusz Społeczny. W glosariuszu udostępnionym na portalu IQ czytamy, że *Willkommenskultur* oznacza koncepcję, wedle której „integracja, czy to w społeczeństwie czy też na rynku pracy, nie jest rozumiana jedynie jako osiągnięcie migrantów i migrantek, lecz zadanie całego społeczeństwa. Obejmuje więc wszystkie osoby żyjące w Niemczech oraz instytucje”<sup>48</sup>. Dodano także, że pojęcie to oznacza, że imigracja jest postrzegana jako zasób społeczny. Zakłada ono szacunek do ludzi w całej ich różnorodności: wieku, płci, pochodzenia etnicznego, kulturowego i społecznego, zdolności psychofizycznych, przynależności religijnej oraz orientacji seksualnej. W tej definicji nacisk położony jest zatem w o wiele większej mierze na tolerancję, aniżeli na zobowiązania instytucji państwa względem imigrantów. Podkreślono także, że nie chodzi jedynie o nowo przybyłych (*Neuzugewanderte*), ale także o wszystkie osoby o pochodzeniu migracyjnym, mieszkające w Niemczech (*Menschen mit Migrationshintergrund*).

Kolejnym miejscem, w którym należałoby szukać „prawidłowego” – w sensie: sugerowanego przez instytucje państwa – znaczenia terminu *Willkommenskultur* jest także Federalna Centrala Kształcenia Obywatelskiego (*Bundeszentrale für politische Bildung*). Instytucja ta, wyjaśniająca społeczeństwu zagadnienia polityczne oraz promująca demokrację i partycypację, w swoim słowniku krótko wyjaśnia przyczyny utrwalenia się tego pojęcia w Niemczech. Zaznacza, że głównym celem przyświecającym wdrażaniu kultury otwartości było odzwierciedlenie w życiu społecznym faktu, że Niemcy stały się krajem migracyjnym. Podkreślono zwłaszcza, że *Willkommenskultur* odnosi się do tego, w jaki sposób administracja obchodzi się z migrantami<sup>49</sup>. Na stronie brandenburskiego oddziału Centrali możemy przeczytać, że dokładne rozumienie omawianego terminu jest „dyskusyjne”, natomiast pojęcie to odnosi się generalnie do „pozytywnego zachowania społeczeństwa w stosunku do osób, które imigrują do naszego kraju”. Dodano także, że „poprzez rozwiniętą

<sup>48</sup> *Willkommenskultur*, IQ Netzwerk, <https://www.migrationsportal.de/glossar/w/willkommenskultur.html>, [dostęp: 25.04.2021].

<sup>49</sup> *Was bedeutet Willkommenskultur?*, Bundeszentrale für Politische Bildung, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/>, [dostęp: 25.04.2021].

*Willkommenskultur* społeczeństwo sygnalizuje migrantom, że są mile widziani i że istnieją dla nich w Niemczech perspektywy<sup>50</sup>.

Zdaje się jednak, że najbardziej zwiążą definicję tego terminu przedstawiono w raporcie końcowym z prac grupy eksperckiej „Okrągły stół – społeczeństwo przyjmujące” (*Runder Tisch Aufnahmegesellschaft*), której działalność wydatnie przyczyniła się do popularyzacji samej koncepcji kultury otwartości<sup>51</sup>. W opublikowanym w 2013 r. raporcie z prac tej grupy *Willkommenskultur* określono następująco: „Powitanie nowo przybyłych dzięki atrakcyjnym warunkom ramowym i ich aprobujące przyjęcie w społeczeństwie. *Willkommenskultur* jest skierowana do wszystkich legalnych imigrantów”<sup>52</sup>.

Jak już wskazano *Willkommenskultur* jest *stricte* niemiecką koncepcją, a do tego relatywnie nową, co nie pozostaje bez wpływu na jej odbiór w świecie, nie tylko wśród szeroko rozumianej opinii publicznej, co również w środowisku naukowym. Köseman zwraca uwagę na to, że możliwym powodem tego stanu rzeczy, jest duża popularność innych, bliskoznacznych terminów, takich jak pluralizm kulturowy czy multikulturalizm. Są one dobrze znane i powszechnie stosowane, zwłaszcza w kręgu anglosaskim, który nie tylko ma znacznie dłuższe doświadczenia z wielokulturowością, co także rozbudowany i wielowątkowy dorobek naukowej (i nie tylko) refleksji nad tymi zjawiskami. Köseman – słusznie zresztą – dodaje, że oba te pojęcia ze względu na intensywną i wysoce spolaryzowaną debatę lat 90. były w Niemczech „spalone”. Tym większą stała się potrzeba wypracowania nowego, nienacechowanego w negatywny sposób pojęcia alternatywnego.

W niemieckim dyskursie tuż obok *Willkommenskultur* pojawia się też często pojęcie *Anerkennungskultur* (dosł. kultura uznania, akceptacji). Heckmann tłumaczy, że jest to w zasadzie to samo, co *Willkommenskultur*, z tym że wektor skierowany jest tutaj do tych osób, które żyją w Niemczech już od dłuższego czasu i które najczęściej określa się mianem osób o pochodzeniu migracyjnym<sup>53</sup>. *Anerkennungskultur* jest procesem wzmacniania zdolności

<sup>50</sup> *Willkommenskultur*, Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung, <https://www.politische-bildung-brandenburg.de/lexikon/willkommenskultur>, [dostęp: 25.04.2021].

<sup>51</sup> W kontekście bieżącej sytuacji politycznej w Niemczech warto odnotować, że jednym z przewodniczących tej grupy był Armin Laschet, obecny przewodniczący CDU i kandydat tej partii w wyborach na kanclerza w 2021 r.

<sup>52</sup> *Willkommens- und Anerkennungskultur Handlungsempfehlungen und Praxisbeispiele Abschlussbericht Runder Tisch „Aufnahmegesellschaft“*, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2013, <https://docplayer.org/14295296-Willkommens-und-erkennungskultur-handlungsempfehlungen-und-praxisbeispiele-abschlussbericht-runder-tisch-aufnahmegesellschaft.html>, [dostęp: 25.04.2021], s. 20.

<sup>53</sup> F. Heckmann, *Ein neuer Ton*, s. 40.

integracyjnych w społeczeństwie przyjmującym i utrwalania akceptacji dla wszystkich żyjących w Niemczech obcokrajowców. Należy tutaj zaliczyć takie elementy, jak akceptacja religijnej różnorodności, przeciwdziałanie dyskryminacji i zwalczanie stereotypów. Celem terminologicznego rozszerzania zakresu tego pojęcia jest wspieranie szacunku i uznania dla wszystkich żyjących w Niemczech obcokrajowców, ale także zróżnicowanego podejścia do różnorodności kulturowej<sup>54</sup>.

Noemi Carrel w swoich „Anmerkungen zur Willkommenskultur” zwraca uwagę na to, że już w samej konstrukcji terminu kultura powitania zawiera się w zasadzie cały sens tego pojęcia. Słowo „powitanie” rozumiane jest jako przyjęcie lub otwarcie się na konkretną osobę, sugerujące jednocześnie, że ta osoba jest w miejscu powitana mile widziana. Z kolei „kultura” w tym niemieckim rzeczowniku złożonym wskazuje na zachowanie lub też sposób realizacji tegoż powitania – wszystko to, co czynią jednostki, urzędy i instytucje, aby przybysz rzeczywiście czuł się mile widziany na wszystkich etapach osadnictwa w nowym kraju. Kösemen dodaje, że *Willkommenskultur* można podzielić na *hardware* (instytucje, regulacje, prawa) i *software* (codzienne wysiłki społeczeństwa)<sup>55</sup>. Wszystko po to, aby – jak pisze Carrell – „[zainteresowane] osoby nie cofały się przed decyzją migracyjną ze względu na regulacje dotyczące wjazdu i pobytu lub też kontakt ze stosownymi organami. Wręcz przeciwnie: Dzięki podjętym środkom społeczność imigrująca powinna zostać o tym przekonana, że jest mile widziana (dosł. *dass sie willkommen ist* – przyp. A.K.)<sup>56</sup>”. W opinii niektórych badaczy *Willkommenskultur* kuleje przede wszystkim w obszarze *software* – budowania odpowiedniej kultury wokół podjętych przez rządzących kroków. Zdaniem Klausu Bade koncepcja ta nienapełniona odpowiednią recepcją społeczną staje się po prostu *Willkommenstechnik* – techniką powitania. „Mentalność zmienia się nie tylko poprzez zachowania. A do kultury zalicza się więcej spraw, aniżeli tylko przyjazne powitanie nowych gości” – dodaje autor<sup>57</sup>.

Wprowadzenie do debaty pojęcia *Willkommenskultur*, napełnienie go wspomnianymi wyżej znaczeniami i stopniowe realizowanie ucieleśniają

<sup>54</sup> B. Copur, B. Steller, *Etablierung von Willkommenskultur im Verfahren und in der Organisation der Zuwanderung*, s. 59.

<sup>55</sup> O. Kösemen, *Willkommenskultur zwischen Skepsis und Pragmatik Deutschland nach der „Fluchtkrise“*, s. 7.

<sup>56</sup> N. Carrel, *Anmerkungen zur Willkommenskultur*, Bundeszentrale für Politische Bildung 11.11.2013, <https://www.bpb.de/apuz/172378/anmerkungen-zur-willkommenskultur>, [dostęp: 25.04.2021].

<sup>57</sup> K. J. Bade, *Willkommen in der Einwanderungsgesellschaft?*, s. 56.

zmianę paradygmatu politycznego w Niemczech. Od niechęci stopniowo przechodzą do selektywnej – motywowanej głównie ekonomicznie – otwartości w wybranych obszarach i dziedzinach życia. Następnie rozszerzają te praktyki na coraz więcej grup osób i coraz więcej elementów codziennego życia w Niemczech. *Willkommenskultur* „urośli” w swoim znaczeniu do takiego stopnia, że odnosi się w zasadzie do niemal wszystkich zagadnień związanych z „obchodzeniem się z różnorodnością”<sup>58</sup>.

Zważywszy na omówioną wcześniej genezę tej koncepcji i sposób jej realizacji można by przyjąć, że *Willkommenskultur* jest „politycznym projektem”<sup>59</sup>, mającym na celu poprawę sytuacji gospodarczej w kraju oraz wizerunku Niemiec w świecie. Warto mieć jednak na uwadze, że niejednokrotnie jest ono rozpatrywane w kategoriach etycznych i moralnych. Niewątpliwym sukcesem kultury otwartości było przecież wyraźne złagodzenie tendencji do traktowania nowo przybyłych jako obcych i niechcianych. *Willkommenskultur* to, jak piszą Volker Heins i Burak Çopur, bardziej „uznanie i poszanowanie niż zwykłe znoszenie” kogoś<sup>60</sup>. To także zdecydowany wybór tego, w jaki sposób obchodzić się z „innym”, który w zależności od kontekstu może pełnić różne role – „może być postrzegany i jako wróg, i jako klient. To sytuacja, okoliczności, kontekst decydują, czy w danym momencie w tej samej osobie widzimy nieprzyjaciela czy partnera”<sup>61</sup>. Historia rozwoju kultury otwartości w Niemczech to *de facto* historia zmiany roli „innego”.

Nie będzie także chyba nadużyciem stwierdzenie, że omawiane zjawisko można by w związku z tym rozpatrywać w duchu filozofii dialogu<sup>62</sup>. Kultura powitania jest wyrazem otwarcia na innego, wejściem z nim w dialog, na co wskazuje sama nazwa omawianej tutaj koncepcji. Stanowi ona także proces włączania do dialogu zarówno nowo przybyłych, jak i społeczeństwa przyjmującego, zerwanie z przerzucaniem odpowiedzialności za integrowanie na

<sup>58</sup> N. Carrel, *Anmerkungen zur Willkommenskultur*.

<sup>59</sup> O. Kösemen, *Willkommenskultur zwischen Skepsis und Pragmatik Deutschland nach der „Fluchtkrise“*, s. 2.

<sup>60</sup> V. M. Heins, B. Çopur, *Willkommenskultur. Eine ethische Wende in der Zuwanderungspolitik?*, [w:] Ch. Bieber, *Ethik und Politikmanagement*, „Zeitschrift für Politikwissenschaft Sonderband 2013”, Baden-Baden 2014, s. 170.

<sup>61</sup> R. Kapuściński, *Wykłady wiedeńskie I*, [w:] *Ten inny*, Warszawa 2020, s. 17.

<sup>62</sup> Nawiązania do filozofii i filozofów dialogu w kontekście niemieckiego multikulturalizmu można odnaleźć przede wszystkim w publikacjach dotyczących pielęgnowania różnorodności w systemie edukacji, ale także dialogu międzyreligijnego. Zob. np. *Religiöse und kulturelle Vielfalt in Schulen*, München: Bayerischer Lehrer- und Lehrerinnenverband, <https://www.erzbistum-muenchen.de/cms-media/media-40782220.pdf>, [dostęp: 25.04.2021]; C. Muth, *Interkulturelles Lernen und Forschen in transkulturellen Dialoggruppen*, [w:] *Soziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft*, (red) M. Spetsmann-Kunkel, N. Frieters-Reermann, Opladen-Berlin-Toronto 2013, s. 55-63.

jedną tylko stronę. To założenie bliskie filozofii dialogu, paradygmatu drugiej osoby, który zakłada, że „naprzeciw siebie stoją »dwa« (*dia*), ale nie podmiot poznania i jego przedmiot, lecz kierujące swe słowo-zagadnięcie Ty i przywoływane tym słowem Ja, którego być znaczy teraz: być postawionym w sytuacji konieczności dania odpowiedzi, w sytuacji responsorycznej, sytuacji odpowiedzialności”<sup>63</sup>. Obecność tych, do których skierowana jest kultura powitania nie pozostaje także bez wpływu na samo społeczeństwo przyjmujące, bowiem „na poziomie dialogicznym inny pojawia się nie jako ten, o którym się myśli lub mówi, ale jako ten, z którym dzięki któremu »się myśli i mówi«”<sup>64</sup>. *Willkommenskultur* jest także szansą, tak jak u filozofów dialogu szansą okazuje się być samo wejście w relację dialogiczną – „[m]iast spychać tę inność na pozycję zagrażającej nam obcości, winniśmy ów negatywny niepokój przekuć na pozytywny niepokój obiecującej się nam nowości, na niepokój nowych możliwości, które bez nawiedzenia nas przez ową inność, nigdy by się dla nas nie otwarły, choć być może są dla nas bardziej właściwe niż te, w których osiedliśmy i obwarowaliśmy się”<sup>65</sup>.

## ZAKORZENIANIE *WILLKOMMENSKULTUR* – WYBRANE PRZYKŁADY IMPLEMENTACJI

Dotychczasowe rozważania wykazały, że wdrożenie *Willkommenskultur* odbywało się stopniowo, wielotorowo, a rozumieniu tego terminu sprzyjało formułowanie stosownych definicji i dywagacje w środowiskach naukowych i eksperckich. Urzeczywistnianie kultury otwartości miało miejsce m.in. poprzez zmiany w prawie, wyposażanie stosownych instytucji w dodatkowe kompetencje, edukowanie, przeznaczanie środków na dedykowane programy społeczne. Ich celem było „wspieranie trwałej zmiany paradygmatu w polityce integracyjnej oraz przyczynianie się do zmiany mentalności w instytucjach”<sup>66</sup>. W niniejszym rozdziale chciałabym przybliżyć kilka przykładów wskazujących na różnorodność podejmowanych działań, ale także na rozszerzanie dyskursu nad „innymi” o coraz to nowe wątki.

W niemieckiej polityce integracyjnej dużą wagę przykładą się do tzw. *Vorintegration*, czyli tego etapu, który następuje jeszcze przed przyjazdem

<sup>63</sup> J. Filek, *Czy filozofia dialogu jest filozofią dialogu?*, [w:] *Życie, etyka, inni. Scherza i eseje filozoficzno-etyczne*, Kraków 2010, s. 252.

<sup>64</sup> J. Tischner, *Wydarzenie mowy*, [w:] *Inny. Eseje o spotkaniu*, Kraków 2017, s. 42.

<sup>65</sup> J. Filek, *Ambiwalencja obcości*, [w:] *Życie, etyka*, s. 264.

<sup>66</sup> B. Copur, B. Steller, *Etablierung von Willkommenskultur im Verfahren und in der Organisation der Zuwanderung*, s. 59.

imigranta do Niemiec. Kluczowymi aktorami na tym etapie są zagraniczne przedstawicielstwa niemieckich instytucji za granicą – Instytuty Goethe’go, DAAD czy Institut für Auslandsbeziehungen oraz oczywiście te organy, które wydają obcokrajowcom wizy lub inne pozwolenia na wjazd czy osiedlenie się. Mają one przede wszystkim informować o poszczególnych elementach procesu przeprowadzki do Niemiec, umożliwiać zapoznanie się z językiem niemieckim jeszcze w kraju pochodzenia obcokrajowca, ale również szukać odpowiednich partnerów instytucjonalnych po stronie tegoż kraju. To przykład działań, w których kultura otwartości wykracza poza granice Niemiec.

Efektom wdrażania *Willkommenskultur* w Niemczech było przekazywanie coraz większej ilości zadań do BAMF, ale także próba zmiany wizerunku *Ausländerbehörden*, czyli urzędów do spraw obcokrajowców czy też „urzędów migracyjnych”. Zakres obowiązków BAMF zwiększano sukcesywnie, wraz z kolejnymi zmianami w prawie. M.in. po wprowadzeniu *Zuwanderungsgesetz* wprowadzono nową nazwę tej instytucji, a także poszerzono jej uprawnienia o cały nowy „wątek” integracyjny. BAMF miał odtąd wspierać integrację, organizować kursy językowe i orientacyjne. Stawał się powoli centrum kompetencji, a nie jedynie instytucją decydującą o przyznaniu azylu i prowadzącą rejestr obcokrajowców<sup>67</sup>. Jak zaznaczają Copur i Steller było to dużym wyzwaniem, gdyż dotychczas urzędy były traktowane jako instytucje administrujące, wykonawcze, trzymające się jedynie swoich wewnętrznych procedur. Dodatkowo ze względu na to, że wydają czasem decyzje odmowne, kojarzyły się imigrantom jako organy nieprzyjazne lub wręcz wrogie. Wdrożenie *Willkommenskultur* wymagało od omawianych instytucji przyjęcia nowej roli, ponieważ są zwykle pierwszymi organami, z jakimi obcokrajowcy mają do czynienia w Niemczech. Za zmianą *image* instytucji tego typu werbować miały m.in. organizacje i stowarzyszenia zrzeszające lub reprezentujące naukowców, którym zależało na dobrym pierwszym doświadczeniu kolegów po fachu, przybywających do Niemiec na staże lub badania naukowe. Poprzez szerzenie dobrych praktyk i wydawanie zaleceń na podstawie doświadczeń najprężniej działających *Ausländerbehörden* reformować zaczęły się ośrodki w coraz mniejszych niemieckich miastach, zмирzając powoli w stronę modernizacji swojego wizerunku<sup>68</sup>. Kluczową rolę odgrywało przy tym szkolenie urzędników

<sup>67</sup> J. Schneider, *Rückblick: Zuwanderungsgesetz 2005*, Bundeszentrale für Politische Bildung 15.05.2007, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration-ALT/56351/zuwanderungsgesetz-2005?p=all>, dostęp: 27.04.2021.

<sup>68</sup> B. Copur, B. Steller, *Etablierung von Willkommenskultur im Verfahren und in der Organisation der Zuwanderung*, s. 63-64.



państwowych i innych pracowników stosownych organów, z którymi stykają się migranci, w zakresie kompetencji międzykulturowych czy umiejętności językowych. Wdrażanie kultury otwartości miało więc istotny wpływ na funkcjonowanie instytucji i organów publicznych w Niemczech.

Niezwykłe ciekawą jest relacja pomiędzy wdrażaniem *Willkommenskultur* i zmianami w niemieckich spisach powszechnych, tzw. *Mikrozensus*. Reforma sposobu gromadzenia danych mogła z jednej strony odbyć się dzięki „fali” zainteresowania kwestią migracji i integracji. Z drugiej zaś sama ta zmiana znacznie przyczyniła się do kolejnych kroków podejmowanych na różnych szczeblach w celu wdrożenia kultury otwartości. Otóż w 2005 r. Federalny Urząd Statystyczny wprowadził nową kategorię: osób o pochodzeniu migracyjnym (*Menschen mit Migrationshintergrund*) w spisach – ogólnokrajowych i lokalnych<sup>69</sup>. Po tej poprawce okazało się, że jedna na pięć pytaných osób podpadała pod nową kategorię statystyczną. Zdaniem Oya S. Abali to właśnie ta zmiana w sposobie gromadzenia danych statystycznych uświadomiła politykom, ale i społeczeństwu, że nie można już dłużej zaprzeczać, iż Niemcy są krajem imigracji. Okazało się, że grupa „osób o pochodzeniu migracyjnym” jest dwa razy liczniejsza niż grupa obcokrajowców, których w cenzusie uwzględniano do tej pory jako w zasadzie jedynych „migrantów”<sup>70</sup>. Kolejne badania nad tą grupą wykazały, że osoby z pochodzeniem migracyjnym borykają się w życiu codziennym z podobnymi problemami, jak obcokrajowcy, jeśli chodzi o możliwości zatrudnienia, wyniki w nauce czy możliwości zatrudnienia, chociażby ze względu na to, że ich nazwiska niejednokrotnie nie są niemieckobrzmiące.

Ponadto kategoria *Menschen mit Migrationshintergrund* jest przykładem szerszej zmiany, którą można by nazwać mianem lingwistycznej lub

---

<sup>69</sup> Wedle definicji Federalnego Urzędu Statystycznego daną osobę można określić jako osobę o pochodzeniu migracyjnym, kiedy ona sama lub przynajmniej jeden z jej rodziców nie posiada niemieckiego obywatelstwa z tytułu urodzenia. Grupa ta obejmuje obcokrajowców, którzy wyemigrowali do Niemiec, ale także tych urodzonych w Niemczech; naturalizowanych Niemców; przesiedleńców; osoby, które uzyskały niemieckie obywatelstwo w wyniku adopcji; potomków osób wymienionych w czterech poprzednich punktach, którzy posiadają obywatelstwo niemieckie z tytułu urodzenia. Jak widać, do osób z *Migrationshintergrund* można *de facto* zaliczyć osoby, które same nigdy nie migrowały, co sprawia, że kategoria ta bywa często krytykowana. Zob. Statistisches Bundesamt, *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2017*, Destatis 2018, [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/Downloads-Migration/migrationshintergrund-2010220177004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&cv=4](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/Downloads-Migration/migrationshintergrund-2010220177004.pdf?__blob=publicationFile&cv=4), [dostęp: 24.04.2021], s. 4.

<sup>70</sup> O. S. Abali, *German Public Opinion on Immigration and Integration*, Washington DC: Migration Policy Institute, <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/TCM-GermanPublicOpinion.pdf>, [dostęp: 27.04.2021], s. 2.

terminologicznej. Należy tu wspomnieć o stopniowym odchodzeniu w terminologii administracyjnej, ale i debacie publicznej od mówienia o *Einwanderung* kojarzonej głównie z migrantami rekrutowanymi do pracy do *Zuwanderung* jako imigracji w ogóle (w języku polskim różnica między tymi pojęciami jest w zasadzie nieuchwytna – oba te terminy przetłumaczylibyśmy po prostu jako „imigracja”)<sup>71</sup>. W ostatnich latach coraz częściej reprezentantów mniejszości etnicznych czy religijnych, zwłaszcza wyznawców islamu i judaizmu, obejmuje się też terminami współobywatel i współobywatelka – *Mitbürger*, *Mitbürgerin*. Dużą wagę do włączania tych terminów do swoich publicznych wypowiedzi przykładają zwłaszcza rządzący na najwyższych szczeblach czy parlamentarzyści w Bundestagu. Często można je spotkać w przemowach prezydenta Steinmeiera<sup>72</sup> czy kanclerz Merkel<sup>73</sup>.

Choć przykłady wdrażania *Willkommenskultur* można by mnożyć jeszcze długo, pozwolę sobie na wskazanie jeszcze tylko jednej istotnej zmiany, towarzyszącą temu procesowi. Zdaje się ona niezwykle ciekawa w kontekście ożywionej, obejmującej wiele krajów debaty dotyczącej problematyki rasizmu wśród funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa, jaka rozgorzała w związku ze śmiercią Amerykanina George’a Floyda. Dyskusja toczyła (i toczy) się również w Niemczech, głównie w kontekście uprzedzeń rasowych i etnicznych wśród policjantów. Warto jednak wspomnieć, że *racial profiling*<sup>74</sup> uznano za sprzeczny z niemiecką konstytucją już w 2012 r. w wyniku sporu sądowego pomiędzy ciemnoskórym obywatelem Niemiec a policją. Nie obyło się to jednak bez problemów (pierwszą skargę odrzucono, a sprawa została skierowana

<sup>71</sup> S. Green, *Germany: A Changing Country of Immigration*, s. 344.

<sup>72</sup> Zob. np. *Grüßbotschaft von Bundespräsident Steinmeier zum Fest des Fastenbrechens 2018*, Der Bundespräsident [dostęp: 13.06.2018], <https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Pressemittelungen/DE/2018/06/180613-Fastenbrechen-Ramadan.html>, dostęp: 24.04.2021. Przy okazji tej mowy, przygotowanej z okazji zakończenia ramadanu, warto podkreślić, że składanie przez funkcjonariuszy publicznych życzeń z okazji różnych świąt obchodzonych przez mniejszości religijne stało się już w zasadzie naturalną praktyką w Niemczech. Może być ona potraktowana jako wyraz trwałego zakorzenienia się *Willkommenskultur* w niemieckim społeczeństwie.

<sup>73</sup> Zob. np. *Rede von Bundeskanzlerin Merkel zur Verleihung der Ohel-Jakob-Medaille in Gold am 9. November 2016*, Die Bundeskanzlerin 09.11.2016, <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/suche/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-zur-verleihung-der-ohel-jakob-medaille-in-gold-am-9-november-2016-794338>, [dostęp: 24.04.2021].

<sup>74</sup> *Racial profiling* czyli profilowanie rasowe to wedle definicji Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji „stosowanie przez policję, bez celu czy racjonalnego uzasadnienia, podstaw takich jak rasa, kolor skóry, język, religia, narodowość lub przynależność narodowa lub etniczna w działaniach w zakresie kontroli, nadzoru lub dochodzenia”. Tłum. za: *Podniesienie skuteczności działań policji Rozumienie dyskryminującego profilowania etnicznego i zapobieganie mu*. Przewodnik, Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej 2010, [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1133-Guide-ethnic-profiling\\_PL.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1133-Guide-ethnic-profiling_PL.pdf), [dostęp: 24.04.2021], s. 6.



do Wyższego Sądu Administracyjnego) i bez gorącej, publicznej dyskusji na ten temat<sup>75</sup>.

## ZAKOŃCZENIE

W niniejszej publikacji pochyliłam się przede wszystkim nad genezą *Willkommenskultur* i środkami podjętymi w celu jej realizacji, niemniej na zakończenie warto odnotować, że polityka ta nie była przyjmowana bez zastrzeżeń i kontrowersji. Przejście od wizerunku państwa niebędącego krajem migracyjnym do takiego, które postrzegane jest jako jedno z najchętniej przyjmujących imigrantów i uchodźców napotkało na duży opór zarówno w polityce, nauce, dyskursie publicznym, jak i ogólnie rzecz ujmując w niemieckim społeczeństwie. Dla organizacji i stowarzyszeń blisko współpracujących ze środowiskami imigranckimi kultura otwartości nie idzie jeszcze na tyle daleko, aby mieć realny wpływ na życie nowo przybyłych w Niemczech. W opinii niektórych badaczy i ekspertów nie jest ona wolna od wewnętrznych sprzeczności i hipokryzji<sup>76</sup>. Z kolei zdaniem środowisk prawicowo radykalnych jest po prostu wyrazem upadku państwa, zduszenia narodu pod naporem progresywizmu i „lewicowo-liberalnej hegemonii”<sup>77</sup>.

Wymownym przykładem świadczącym o tym, że ramię w ramię z *Willkommenskultur* rosła także w Niemczech fala resentymentów i niezadowolenia z otwartości jest fakt, że kilka dni przed powołaniem omawianej wcześniej komisji Süßmuth z rąk podziemnej, skrajnie prawicowej jednostki terrorystycznej Nationalsozialistischer Untergrund (NSU) zginęła pierwsza z – jak się okazało wiele lat później – aż 10 ofiar o pochodzeniu migracyjnym, Enver Simsek, handlarz z Norymbergi<sup>78</sup>. Z kolei „otwarciu granic” Niemiec na uchodźców z Syrii w 2015 r. towarzyszyły demonstracje Patriotycznych Europejczyków przeciw Islamizacji Zachodu (PEGIDY), których liczebność

<sup>75</sup> U. Pape, *Deutschland: Gericht stärkt Diskriminierungsverbot*, Bundeszentrale für Politische Bildung 13.11.2012, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/newsletter/148818/gericht-staerkt-diskriminierungsverbot>, [dostęp: 24.04.2021]; A. Tischbirek, T. Wihl, „Racial Profiling“ ist verfassungswidrig, „Verfassungsblog“ 31.10.2012, <https://verfassungsblog.de/racial-profiling-ist-verfassungswidrig/>, [dostęp: 24.04.2021]; H. Cremer, „Racial Profiling“ – eine menschenrechtswidrige Praxis, Heinrich Böll Stiftung <https://heimatkunde.boell.de/de/2014/09/29/racial-profiling-eine-menschenrechtswidrige-praxis>, [dostęp: 24.04.2021].

<sup>76</sup> Zob. np. polemiczny artykuł F. Hamburger, *Widersprüche der „Willkommenskultur“*. Überarbeitete Fassung eines Statements in der Interkulturellen Woche in Mainz, 28.9.2015, [https://ism-mainz.de/fileadmin/Dateien/Querschnittsthemen/Artikel\\_Hamburger.pdf](https://ism-mainz.de/fileadmin/Dateien/Querschnittsthemen/Artikel_Hamburger.pdf), [dostęp: 27.04.2021].

<sup>77</sup> A. Kałabunowska, *Skrajna prawica we współczesnych Niemczech. Ujęcie ideologiczne*, Poznań 2021, s. 264.

<sup>78</sup> A. Dernbach, *Was Deutschland in 20 Jahren lernte – und was nicht*.

dochodziła do nawet 25 tys. osób<sup>79</sup>. Znamiennym jest także wzrost tzw. przestępstw motywowanych przekonaniem politycznymi, w tym także tych, do których sprawców popychają poglądy ksenofobiczne i rasistowskie<sup>80</sup>.

Reprezentatywne badania opinii społecznej wskazują jednak, że mieszkańcy Niemiec generalnie przyzwyczaili się już do otwartości swojego kraju. Według wyników badania przeprowadzonego przez Fundację Bertelsmanna 2019 r. aż 79% ankietowanych było zdania, że imigranci są dobrze lub bardzo dobrze witani przez urzędy i instytucje państwa (71% w przypadku „goszczenia” uchodźców). 71% badanych twierdziło, że również lokalna społeczność serdecznie wita imigrantów (56% w przypadku uchodźców). Ponadto 65% ankietowanych twierdziło, że imigracja ma pozytywny wpływ na niemiecką gospodarkę, a 41% uważało, że przydałoby się sprowadzić jeszcze więcej pracowników wykwalifikowanych<sup>81</sup>. Z kolei z opublikowanego w 2018 r. badania przeprowadzonego przez naukowców z Uniwersytetu w Bielefeld wynika, że niemal 37% osób bez pochodzenia migracyjnego wspiera *Willkommenskultur*. Wsparcie okazało się większe niż w 2016 r., a więc w szczycie kryzysu migracyjnego<sup>82</sup>. Relatywnie pozytywny wydźwięk miały także komentarze podsumowujące 5 lat, które minęło od słynnego zdania kanclerz Merkel – „wir schaffen das” – wypowiedzianego w 2015 r.<sup>83</sup> Ten wątek to już jednak próba odpowiedzi na pytanie o skuteczność niemieckiej kultury otwartości, które z pewnością zasługuje na rozważenie w osobnej publikacji.

Fakt, że *Willkommenskultur* powstała i utrzymała się właśnie w Niemczech nie dziwi, jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że „ze wszystkich krajów

<sup>79</sup> J. Macała, *Pegida: dyskurs przeciw niemieckiemu establishmentowi*, [w:] *Pomiędzy mythos i logos społecznej zmiany*, J. Golinowski, S. Sadowski (red.), Bydgoszcz 2017, s. 57.

<sup>80</sup> *Wzrost przestępczości motywowanej przekonaniem politycznymi*, „Serwis Instytutu Zachodniego” 18.03.2021, <https://www.iz.poznan.pl/publikacje/serwis/wzrost-przestepczosci-motywowanej-przekonaniami-politycznymi>, [dostęp: 27.04.2021].

<sup>81</sup> U. Kober, O. Kösemen, *Willkommenskultur zwischen Skepsis und Pragmatik Deutschland nach der „Fluchtkrise“*, Gütersloh 2019, [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration\\_fair\\_gestalten/IB\\_Studie\\_Willkommenskultur\\_2019.pdf#page=11](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/IB_Studie_Willkommenskultur_2019.pdf#page=11), [dostęp: 27.04.2021].

<sup>82</sup> A. Zick, M. Preuß, *Einstellungen zur Integration in der Bevölkerung. Dritte Erhebung im Projekt „ZuGleich - Zugehörigkeit und Gleichwertigkeit“*, Bielefeld-Essen 2019, [https://www.stiftung-mercator.de/content/uploads/2020/12/ZugleichIII\\_Stiftung\\_Mercator\\_Langfassung.pdf](https://www.stiftung-mercator.de/content/uploads/2020/12/ZugleichIII_Stiftung_Mercator_Langfassung.pdf), [dostęp: 27.04.2021].

<sup>83</sup> Zob. m.in. M. Karnitsching, *5 years on from Angela Merkel's three little words: 'Wir schaffen das!'*, „Politico” 31.08.2020, <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-wir-schaffen-das-5-years-on/>, [dostęp: 27.04.2021]; M. Żyła, *Nowi Europejczycy mają się dobrze*, „Tygodnik Powszechny” 13.09.2020, s. 6-7; A. Kałabunowska, *Pięć lat po „Wir schaffen das”*, *Bilans niemieckiej polityki migracyjnej*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 29(449), [https://www.iz.poznan.pl/plik.pobierz,3922,f4e058580ccddf98e843586a50dbe90/Biuletyn%20Instytutu%20Zachodniego%20nr%2029\(429\)2020.pdf](https://www.iz.poznan.pl/plik.pobierz,3922,f4e058580ccddf98e843586a50dbe90/Biuletyn%20Instytutu%20Zachodniego%20nr%2029(429)2020.pdf), [dostęp: 27.04.2021].

imigracyjnych w Europie, to transformacja w Niemczech jest najbardziej ude-  
rzająca<sup>84</sup>. Z kraju wysyłającego (m.in. miliony obywateli do Stanów Zjed-  
noczonych na przełomie XIX i XX w.), Niemcy stały się krajem przyjmują-  
cym imigrantów – przy zachowaniu ich dużej różnorodności, w dużej skali  
i długofalowo<sup>85</sup>. Nic nie wskazuje na to, aby trend ten miał się odmienić,  
zważywszy chociażby na niekorzystny rozwój demograficzny RFN. Według  
danych Banku Światowego od 1970 r. Niemcy w żadnym roku nie zbliżyły  
się do wartości zapewniającej zastępowalność pokoleń (czyli ok. 2,1)<sup>86</sup>, a nie-  
dawny wzrost tego wskaźnika do rekordowej wartości 1,59 przypisano właśnie  
matkom-imigrantkom<sup>87</sup>.

„*Willkommenskultur* to nastawienie”<sup>88</sup>. Nie chodzi w niej o jednorazowe  
wybuchy tolerancji, ale trwałe działanie. To proces w wyniku którego urzę-  
dy zmieniają się z instytucji pilnujących przepisów i wydających dokumenty  
w usługodawców, informatorów i opiekunów. Co więcej jest to proces, któ-  
rego sukces zależy od wielu aktorów – zarządców miast, instytucji i urzędów,  
polityków, reprezentantów nauki i gospodarki, związków wyznaniowych  
czy organizacji zraszających migrantów, ale i zwykłych obywateli. Propono-  
wane wielowątkowe i kompleksowe podejście do problematyki migracyjnej  
jest „świadectwem dojrzałości Niemiec jako państwa imigracji”<sup>89</sup>.

Ponadto *Willkommenskultur* to także polityczna i kulturowa odpowiedź na  
wyzwania współczesności i przyszłości, w której gospodarka i społeczeństwo  
coraz bardziej zdane są na imigrację<sup>90</sup>. Jak starałam się wykazać, wprowadze-  
nie tego nowego pojęcia do dyskursu publicznego miało z jednej strony una-  
ocznic fakt, że Niemcy uznały swój los jako państwa migracyjnego. Z drugiej  
zaś strony jego wprowadzenie było jedynie częścią zachodzących procesów,  
które – zdaje się – miałyby miejsce nawet wówczas, gdyby nie ukuto dla ich  
określenia żadnego konkretnego terminu. Z dokonanej w niniejszej publi-  
kacji analizy wynika bowiem, że już od ponad 20 lat rządy RFN, w różnym  
składzie, sukcesywnie i świadomie wdrażały coraz bardziej liberalne polityki

<sup>84</sup> S. Green, *Germany: A Changing Country of Immigration*, s. 333.

<sup>85</sup> Ibidem.

<sup>86</sup> *Fertility rate, total (births per woman) – Germany*, The World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?locations=DE>, [dostęp: 03.05.2021].

<sup>87</sup> B. Cölln, *Boom demograficzny w RFN. Piąty rok z rządu*, „Deutsche Welle” 28.03.2018, <https://www.dw.com/pl/boom-demograficzny-w-rfn-pi%C4%85ty-rok-z-rz%C4%99du/a-43173796>, [dostęp: 03.05.2021].

<sup>88</sup> B. Copur, B. Steller, *Etablierung von Willkommenskultur im Verfahren und in der Organisation der Zuwanderung*, s. 65.

<sup>89</sup> S. Green, *Germany: A Changing Country of Immigration*, s. 336.

<sup>90</sup> F. Heckmann, *Ein neuer Tot*, s. 40.

migracyjne i integracyjne. Decyzja o zaprowadzeniu nowego porządku – kultury otwartości – wiąże się z różnego rodzaju ryzykami. Z zaprezentowanych w niniejszej publikacji rozważań wynika jednak, że Niemcy podjęły tę decyzję z pełną świadomością, a potencjalne zyski oszacowały na wyższe niż poniesione koszty.

## BIBLIOGRAFIA

- Adamczyk A., Sakson A., Trosiak C. (red.), *Między tolerancją a niechęcią. Polityka współczesnych państw europejskich wobec migrantów i mniejszości*, Poznań 2019.
- Adamczyk A., Sakson A., Trosiak C. (red.), *Migranci i mniejszości jako obcy i swoi w przestrzeni polityczno-społecznej*, Poznań 2019.
- Adamczyk A., Sakson A., Trosiak C., *Polityczne i społeczne aspekty wielokulturowości: migracje i mniejszości*, Poznań 2016.
- Bade K. J., *Willkommen in der Einwanderungsgesellschaft?* „Politik Unterrichten. Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Bildung. Landesverband Niedersachsen“ 2015, nr 1.
- Bertelsmann Stiftung (red.), *Vielfaltiges Deutschland. Bausteine für eine zukunftsfähige Gesellschaft*, Gütersloh 2014.
- Copur B., Steller B., *Etablierung von Willkommenskultur im Verfahren und in der Organisation der Zuwanderung*, Zeitschrift für Ausländerrecht H. 2, 2013.
- Dobrowolska-Polak J., *Proces kształtowania niemieckiej kultury otwartości wobec imigrantów*, „Przegląd Strategiczny” 2017, nr 10.
- Filek J., *Życie, etyka, inni. Scherza i eseje filozoficzno-etyczne*, Kraków 2010.
- Green S., *Germany: A Changing Country of Immigration*, „German Politics“ 2013, nr 22(3).
- Heins V. M., Çopur B., *Willkommenskultur. Eine ethische Wende in der Zuwanderungspolitik?*, [w:] Ch. Bieber, Ethik und Politikmanagement, „Zeitschrift für Politikwissenschaft Sonderband 2013”, Baden-Baden 2014.
- Howard M. M., *The Causes and Consequences of Germany’s New Citizenship Law*, „German Politics“ 17(1), 2008.
- Jäger M., Wamper R. (red.), *Von der Willkommenskultur zur Notstandsstimmung. Der Fluchtdiskurs in deutschen Medien 2015 und 2016*, Duisburg 2017.

Kałabunowska A., *Skrajna prawica we współczesnych Niemczech. Ujęcie ideologiczne*, Poznań 2021.

Kapuściński R., *Ten inny*, Warszawa 2020.

Laubenthal B., *Refugees Welcome? Reforms of German Asylum Policies Between 2013 and 2017 and Germany's Transformation into an Immigration Country*, „German Politics“ 2019, nr 28(3).

Litschauer F., *Ärcheologie der Willkommenskultur. Zum Wandel eines politischen Konzepts*, „NIP - Neue Ideengeschichtliche Politikforschung“ Bd. 10, Marburg: Universitätsdruckerei der Philipps-Universität Marburg 2017.

Macąła J., *Pegida: dyskurs przeciw niemieckiemu establishmentowi*, [w:] *Pomiędzy myθος i logos społecznej zmiany*, J. Golinowski, S. Sadowski (red.), Bydgoszcz 2017.

Musch E., *Consultation Structures in German Immigrant Integration Politics: The National Integration Summit and the German Islam Conference*, „German Politics“ 2021, nr 21(1).

Mushaben J. M., *Citizenship and Migration Policies under Merkel's Grand Coalition*, „German Politics“ 2011, nr 20(3).

Muth C., *Interkulturelles Lernen und Forschen in transkulturellen Dialoggruppen*, w: M. Spetsmann-Kunkel, N. Frieters-Reermann (red.), *Soziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft*, Opladen-Berlin-Toronto: Verlag Barbara Budrich 2013.

Nitschke A., *Niemieckie ugrupowania polityczne wobec kryzysu uchodźczego*, „Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych” 2017, nr 12(3).

Roth R., *Willkommens- und Anerkennungskultur in Deutschland – Herausforderungen und Lösungsansätze Expertise im Auftrag der Bertelsmann Stiftungs*, Bertelsmann Stiftung 2013.

Sadowski P., *Wspólny Europejski System Azylowy – historia, stan obecny i perspektywy rozwoju*, Toruń 2019.

Tischner J., *Wydarzenie mowy*, [w:] *Inny. Eseje o spotkaniu*, Kraków 2017.

Węc J. J., *Niemcy wobec kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej w latach 2011-2016*, „Politeja” 2017, nr 4(49).

Żyła M., *Nowi Europejczycy mają się dobrze*, „Tygodnik Powszechny”

**Źródła internetowe**

Abali O. S., *German Public Opinion on Immigration and Integration*, Washington DC: Migration Policy Institute, <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/TCM-GermanPublicOpinion.pdf>.

*Achtsprachiges Willkommen*, „Die Tageszeitung“ 27.07.2005, <https://taz.de/Achtsprachiges-Willkommen/!570534/>.

*Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz*, <https://www.gesetze-im-internet.de/agg/>.

Bersch H., *Ist Deutschland ein Einwanderungsland?*, „Inhalt PM“ 384/01, [https://www.kas.de/documents/252038/253252/7\\_dokument\\_dok\\_pdf\\_1098\\_1.pdf/391a8f4f-ec24-323e-8bb2-7e16c089f511?t=1539668097812](https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_1098_1.pdf/391a8f4f-ec24-323e-8bb2-7e16c089f511?t=1539668097812).

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2011*, Berlin 2013, [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2011.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=15](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2011.pdf?__blob=publicationFile&v=15).

Carrel N., *Anmerkungen zur Willkommenskultur*, Bundeszentrale für Politische Bildung 11.11.2013, <https://www.bpb.de/apuz/172378/anmerkungen-zur-willkommenskultur>.

Cölln B., *Boom demograficzny w RFN. Piąty rok z rzędu*, „Deutsche Welle“ 28.03.2018, <https://www.dw.com/pl/boom-demograficzny-w-rfn-pi%C4%85ty-rok-z-rz%C4%99du/a-43173796>.

Connolly K., *Angela Merkel declares death of German multiculturalism*, „The Guardian“ 17.10.2010, <https://www.theguardian.com/world/2010/oct/17/angela-merkel-germany-multiculturalism-failures>.

Cremer H., *„Racial Profiling“ – eine menschenrechtswidrige Praxis*, Heinrich Böll Stiftung 29.09.2014, <https://heimatkunde.boell.de/de/2014/09/29/racial-profiling-eine-menschenrechtswidrige-praxis>.

Croitoru J., *Geschichte der Willkommenskultur in Deutschland. Geliebt und gehasst*, „Quantara“ 21.12.2020, <https://de.qantara.de/inhalt/geschichte-der-willkommenskultur-in-deutschland-geliebt-und-gehasst?nopaging=1>.

Dernbach A., *Was Deutschland in 20 Jahren lernte – und was nicht*, „Tagespiegel“ 09.09.2020, <https://www.tagesspiegel.de/meinung/von-rita-suessmuth-zu-enver-simsek-was-deutschland-in-20-jahren-lernte-und-was-nicht/26169348.html>.



*Fertility rate, total (births per woman) – Germany*, The World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?locations=DE>.

*Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen*, <https://www.gesetze-im-internet.de/bqfg/>.

*Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz – ZuwandungsG)*, <https://www.buzer.de/s1.htm?g=ZuwandungsG&f=1>.

*Grußbotschaft von Bundespräsident Steinmeier zum Fest des Fastenbrechens 2018*, Der Bundespräsident 13.06.2018, <https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2018/06/180613-Fastenbrechen-Ramadan.html>.

Hamburger F., *Widersprüche der „Willkommenskultur“*. Überarbeitete Fassung eines Statements in der Interkulturellen Woche in Mainz, 28.9.2015, [https://ism-mainz.de/fileadmin/Dateien/Querschnittsthemen/Artikel\\_Hamburger.pdf](https://ism-mainz.de/fileadmin/Dateien/Querschnittsthemen/Artikel_Hamburger.pdf).

Heckmann F., *Understanding the Creation of Public Consensus: Migration and Integration in Germany, 2005 to 2015*, Washington DC: Migration Policy Institute 2016, [https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/TCM\\_Trust-Germany-FINAL.pdf](https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/TCM_Trust-Germany-FINAL.pdf).

Jackowska N., *Niemiecka Konferencja ds. Islamu jako przykład instytucjonalizacji dialogu państwa z muzułmanami w Republice Federalnej Niemiec*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2010, nr 45, [https://www.iz.poznan.pl/uploads/pracownicy/jackowska/233\\_nr%2045.pdf](https://www.iz.poznan.pl/uploads/pracownicy/jackowska/233_nr%2045.pdf).

Kałabunowska A., *Pięć lat po „Wir schaffen das”*. Bilans niemieckiej polityki migracyjnej, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 29(449), [https://www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,3922,f4e058580ccddff98e843586a50dbe90/Biuletyn%20Instytutu%20Zachodniego%20nr%2029\(429\)2020.pdf](https://www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,3922,f4e058580ccddff98e843586a50dbe90/Biuletyn%20Instytutu%20Zachodniego%20nr%2029(429)2020.pdf).

Kałabunowska A., *Polityka migracyjna i azyłowa Unii Europejskiej w kontekście kryzysu migracyjnego*, „IZ Policy Papers” 2020, nr 34, <https://www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,3996,1d4a55865b7efc411210afcd600b824a/IZ%20Policy%20Papers%2034.pdf>.

Karnitsching M., *5 years on from Angela Merkel's three little words: 'Wir schaffen das!'*, „Politico” 31.08.2020, <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-wir-schaffen-das-5-years-on/>.

Kober U., Kösemen O., *Willkommenskultur zwischen Skepsis und Pragmatik Deutschland nach der „Fluchtkrise“*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2019, [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration\\_fair\\_gestalten/IB\\_Studie\\_Willkommenskultur\\_2019.pdf#page=11](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/IB_Studie_Willkommenskultur_2019.pdf#page=11).

Kösemen O., *Willkommenskultur in Deutschland. Mehr als nur ein Modewort?*, „Policy Brief Migration“, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2017, [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration\\_fair\\_gestalten/IB\\_PolicyBrief\\_2017\\_12\\_Willkommenskultur.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/IB_PolicyBrief_2017_12_Willkommenskultur.pdf).

Laubenthal B., *The Role of Economic Non-State Actors in Shaping Labour Migration Policies: The German Case in the European Context*, Centro Studi di Politica Internazionale „Issue Paper“ 2008, <https://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/issue-germania2.pdf>.

Merkel: „Multikulti ist absolut gescheitert“, „Süddeutsche Zeitung“ 16.10.2010, <https://www.sueddeutsche.de/politik/integration-seehofer-sieben-punkte-plan-gegen-zuwanderung-1.1012736>.

Pape U., *Deutschland: Gericht stärkt Diskriminierungsverbot*, Bundeszentrale für Politische Bildung 13.11.2012, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/newsletter/148818/gericht-staerkt-diskriminierungsverbot>.

*Podniesienie skuteczności działań policji Rozumienie dyskryminującego profilowania etnicznego i zapobieganie mu. Przewodnik*, Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej 2010, [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1133-Guide-ethnic-profiling\\_PL.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1133-Guide-ethnic-profiling_PL.pdf).

*Rede von Bundeskanzlerin Merkel zur Verleihung der Ohel-Jakob-Medaille in Gold am 9. November 2016*, Die Bundeskanzlerin 09.11.2016, <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/suche/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-zur-verleihung-der-ohel-jakob-medaille-in-gold-am-9-november-2016-794338>.

*Religiöse und kulturelle Vielfalt in Schulen*, München: Bayerischer Lehrer- und Lehrerinnenverband, <https://www.erzbistum-muenchen.de/cms-media/media-40782220.pdf>.

Schneider J., *Rückblick: Zuwanderungsgesetz 2005*, Bundeszentrale für Politische Bildung 15.05.2007, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration-ALT/56351/zuwanderungsgesetz-2005?p=all>.



Statistisches Bundesamt, *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2017*, Destatis 2018, [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/Downloads-Migration/migrationshintergrund-2010220177004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/Downloads-Migration/migrationshintergrund-2010220177004.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

Storz H., Wilmes B., *Die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts und das neue Einbürgerungsrecht*, Bundeszentrale für Politische Bildung 15.05.2007, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration-ALT/56483/einbuengerung>.

Süssmuth R., „Wir brauchen ein Einwanderungsgesetz“, „Mediendienst Integration“ 11.09.2015, <https://mediendienst-integration.de/artikel/15-jahre-zu-wanderungskommission-rita-suessmuth-einwanderungsgesetz.html>.

*The German „Green Card“*, Bundeszentrale für Politische Bildung, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/58174/the-german-green-card>.

Tischbirek A., Wihl T., „Racial Profiling“ *ist verfassungswidrig*, „Verfassungsblog“ 31.10.2012, <https://verfassungsblog.de/racial-profiling-ist-verfassungswidrig/>.

*UNHCR legt Grundsatzpapier zur deutschen und europäischen Flüchtlingspolitik vor*, „Presseportal“ 13.12.2011, <https://www.presseportal.de/pm/7910/2164728>.

*Was bedeutet Willkommenskultur?*, Bundeszentrale für Politische Bildung, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/>.

*Willkommens- und Anerkennungskultur Handlungsempfehlungen und Praxisbeispiele Abschlussbericht Runder Tisch „Aufnahmegesellschaft“*, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2013, <https://docplayer.org/14295296-Willkommens-und-erkennungskultur-handlungsempfehlungen-und-praxisbeispiele-abschlussbericht-runder-tisch-aufnahmegesellschaft.html>.

*Willkommenskultur*, Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung, <https://www.politische-bildung-brandenburg.de/lexikon/willkommenskultur>.

*Willkommenskultur*, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 28.11.2018, <https://www.bamf.de/DE/Themen/Integration/AkteureEhrenamtlicheInteressierte/EhrenamtlichesEngagement/Willkommenskultur/willkommenskultur-node.html>.

*Willkommenskultur*, IQ Netzwerk, <https://www.migrationsportal.de/glossar/w/willkommenskultur.html>.

*Wzrost przestępczości motywowanej przekonaniem politycznymi*, „Serwis Instytutu Zachodniego” 18.03.2021, <https://www.iz.poznan.pl/publikacje/serwis/wzrost-przestepczosci-motywowanej-przekonaniem-politycznymi>.

Zick A., Preuß M., *Einstellungen zur Integration in der Bevölkerung. Dritte Erhebung im Projekt „ZuGleich - Zugehörigkeit und Gleichwertigkeit“*, Bielefeld-Essen 2019, [https://www.stiftung-mercator.de/content/uploads/2020/12/ZugleichIII\\_Stiftung\\_Mercator\\_Langfassung.pdf](https://www.stiftung-mercator.de/content/uploads/2020/12/ZugleichIII_Stiftung_Mercator_Langfassung.pdf).

## THE GERMAN CONCEPT OF WILLKOMENSKULTUR – ORIGINS, CHARACTERISTICS, METHODS OF IMPLEMENTATION

Abstract: The aim of the explorative and systematizing publication is to present the origins of the German concept of *Willkommenskultur*, to show on the examples the rules of its implementation, and to explain the meaning of this term in political and administrative practice as well as in science. The author made an attempt at breaking the pattern of viewing the discussed concept only through the lenses of the migration crisis of 2015-2016. Subsequent governments of the Federal Republic of Germany gradually developed the *Willkommenskultur*, while elements of this strategy appeared on many layers of the socio-political life, including the language of the public debate. In this paper, several ways of defining the term *Willkommenskultur* have been presented in order to show its complexity and multilayeredness.

Keywords: *Willkommenskultur*, Germany, multiculturalism, migration policy.



# SPÓR O PRAWO DO IMIENIA I NAZWISKA JAKO ELEMENT KSZTAŁTUJĄCY ŚWIADOMOŚĆ HISTORYCZNĄ I EUROPEJSKĄ MNIEJSZOŚCI POLSKIEJ NA LITWIE. WYBRANE ASPEKTY

**Abstrakt:** Artykuł dotyczy jednego z postulatów mniejszości polskiej na Litwie w zakresie polityki językowej, a mianowicie prawa do zapisu imion i nazwisk w dokumentach tożsamości w oryginale. Celem artykułu jest przede wszystkim przedstawić wybranych aktualnych wydarzeń i zmian na polu interesującej nas legislacji. Tekst pozostaje głosem w debacie, sygnalizującym, że mimo powszechnych trendów, takich jak powszechna unifikacja językowa przestrzeni wirtualnej, stanowisko litewskiego establishmentu (niezależnie od opcji rządzącej) w temacie tzw. ochrony języka państwowego i możliwości dopuszczenia do przestrzeni publicznej języka mniejszości narodowych i etnicznych od schyłku lat 80. XX wieku pozostaje niezmiennie.

**Słowa kluczowe:** mniejszość polska na Litwie, pisownia nazwisk, ochrona mniejszości, prawa mniejszości, polityka językowa, Unia Europejska.

## 1. WSTĘP

Litewscy rządzący i mniejszość polska na Litwie współcześnie funkcjonują w warunkach zamrożonego konfliktu językowego, jeden z elementów którego stanowi spór o prawo do zapisu nazwisk i imion w oryginale. Biorąc pod uwagę: niestabilną sytuację geopolityczną w regionie, silne wpływy rosyjskiej propagandy, powtarzające się próby rozgrywania kwestii narodowościowych

przez Moskwę w państwach, należących w przeszłości do ZSRR, jak również obniżenie poziomu zaufania obywateli do władz w realiach trwającej od 2020 r. pandemii koronawirusa i tzw. kryzysu migracyjnego<sup>1</sup>, ryzyko ewentualnej eskalacji nieporozumień w obszarze języka w Republice Litewskiej nie traci na aktualności.

Trwająca od przeszło trzech dekad polsko-litewska<sup>2</sup> „zimna wojna” o prawo do posługiwania się własnym imieniem i nazwiskiem w dokumentach mniejszości, ma swój początek w mocno zapętłonej i ugruntowanej na początku lat 90. XX w. percepcji przeszłości i oddziałuje na tożsamość lokalnej społeczności polskiej, kształtując świadomość nie tylko historyczną (uwypuklając problemy pozostające w obszarze tzw. polityki pamięci) ale też europejską<sup>3</sup> (poprzez wskazanie na nowe narzędzia i mechanizmy rozwiązań, wynikających z tytułu przynależności państwa do Unii Europejskiej).

Temat praw językowych Polaków na Litwie, od momentu odzyskania przez republikę niepodległości, pozostaje w centrum zainteresowania badaczy z różnych dyscyplin naukowych (historyków, prawników, politologów, socjologów, językoznawców i in.)<sup>4</sup>. Autorka również wielokrotnie poruszała temat szeroko pojętych uwarunkowań historycznych litewskiej polityki językowej

<sup>1</sup> Więcej na ten temat: B. Jundo-Kaliszewska, *Białoruskie rozrachunki albo kryzys migracyjny na Litwie*, „Biuletyn Centrum Studiów Migracyjnych Uniwersytetu Łódzkiego” 2021, nr 5(14) [https://drive.google.com/file/d/1zJVg2B8R\\_L4Na7AZ0Cl2UBBbIKn5XSQV/view](https://drive.google.com/file/d/1zJVg2B8R_L4Na7AZ0Cl2UBBbIKn5XSQV/view) [dostęp: 10.09.2021].

<sup>2</sup> Inne najliczniejsze mniejszości na Litwie: rosyjska, ukraińska i białoruska - z uwagi na posługiwanie się cyrylicą - pozostaje poza obszarem sporu. Dokumentem regulującym transkrypcję nazw własnych z języka rosyjskiego jest „Instrukcja w sprawie transkrypcji nazwisk, imion i nazw miejscowości z języka rosyjskiego na język litewski oraz z języka litewskiego, na język rosyjski” (*Pavardžių, vardų i vietovardžių transkripcijos iš rusų kalbos į lietuvių kalbą ir iš lietuvių kalbos į rusų kalbą instrukcija*, Vilnius 1990). Inne dokumenty regulujące pisownię nazwisk wyżej wymienione mniejszości:

<sup>3</sup> Poza obszarem moich rozważań pozostawiam ocenę tego, czy tożsamość ta staje się bardziej czy mniej europejska z uwagi na indolencję UE w zakresie wyegzekwowania u rządu RL przestrzegania praw mniejszości narodowych.

<sup>4</sup> A. Bobryk, *Kwestia pisowni nazwisk osób narodowości polskiej na Litwie w latach 1990-1992 w świetle obowiązujących przepisów prawnych i umów międzynarodowych*, „Archiwista Polski” 1997, nr 1, s. 43-46; tenże, *Przełamywanie barier. Język polski na Litwie – język litewski w Polsce* [w:] *Transgraniczność w perspektywie socjologicznej. Pogranicza i centra współczesnej Europy. Różnorodność praktyk i teorii*, (red.) D. Szaban, J. Nyckowiaka, T. Kołodziejca, Zielona Góra 2015, s. 115-137; M. Jędrusiak, *Litewska tożsamość konstytucyjna a kwestia pisowni nazwisk przedstawicieli mniejszości narodowych na Litwie*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2016, nr 3, s. 93-116; A. Kuczyńska-Zonik A., Szwed K., *Prawa mniejszości narodowych na Litwie*, Warszawa 2020; E. Kuzborska, *Sytuacja prawna mniejszości narodowych na Litwie*, Warszawa 2012; Iden, *Ochrona prawna mniejszości narodowych w państwach bałtyckich*, Warszawa 2019; T. Snarski, *Unia Europejska wobec wielokulturowości a ochrona praw językowych Polaków na Litwie*, <https://www.snpl.it/Rocznik/13-14/R.13-14.106-127.pdf> [dostęp: 10.10.2021], s. 106-127; M. Stefanowicz, *Polityka etniczna Litwy w latach 1990-2004*, Kraków 2019.

w swoich publikacjach<sup>5</sup>, dlatego też celem artykułu jest przede wszystkim przedstawić wybranych aktualnych wydarzeń i zmian na polu interesującej nas legislacji. Tekst pozostaje głosem w debacie, sygnalizującym, że mimo powszechnych trendów, charakterystycznych dla ery cyfrowej - takich jak unifikacja językowa w sferze wirtualnej - stanowisko litewskiego establishmentu (niezależnie od opcji rządzącej) w temacie tzw. ochrony języka państwowego i możliwości dopuszczenia do przestrzeni publicznej języka mniejszości narodowych i etnicznych od schyłku lat 80. XX wieku pozostaje niezmiennie jako źródło społecznego napięcia<sup>6</sup>.

Artykuł powstał w oparciu o analizę treści materiałów źródłowych (dokumentów archiwalnych, legislacji, projektów ustaw, stenogramów sejmowych, wypowiedzi polityków i in.), raportów, opracowań naukowych, materiałów prasowych i materiałów zamieszczanych w serwisach społecznościowych.

W celu ukazania zależności współczesnego podejścia elit rządzących Litwą do tematyki narodowościowej zastosowano metodę historyczną. Z kolei, do zobrazowania aktualnych zjawisk społecznych wykorzystano metody systemową oraz instytucjonalno-prawną.

## 2. MIĘDZY SOWIECKĄ A LITEWSKĄ TRANSKRYPCJĄ - GENEZA PROBLEMU

Rozziew pomiędzy stanowiskami polskim<sup>7</sup> i litewskim w temacie percepcji kwestii lingwistycznych sięga czasów radzieckich, kiedy wybijająca się na niepodległość Litwa, na fali gorbaczowowskich połuzowań, już w 1989 r.

<sup>5</sup> B. Jundo-Kaliszewska, *Etnolingwistyczna istota nacjonalizmu litewskiego i antypolonizm Litwinów na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w.*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Historica” 2013, nr 91, s. 219-239; Iden, *Próba utworzenia „Kraju Wileńskiego”*, „Vade Nobiscum” 2011, vol.VII, s. 149-158; Iden, *Jesień Ludów a polskie odrodzenie narodowe na Wileńszczyźnie na przełomie lat 80. i 90. XX wieku*, [w:] *Wokół spraw trudnych, bolesnych i zapomnianych. Studia i szkice*, (red.) E. Kowalczyk, L. Ladorucka, W. Marciniaka, B. Szubtarskie, J. Żelazko, Łódź 2014, s. 769-785; Iden, *Zakładnicy historii. Mniejszość polska w postradzieckiej Litwie*, Łódź 2019; B. Jundo-Kaliszewska, A. Frykowska- Włodarska, *National and Ethnic Minorities and the Image of the State in International Public Relations: A Comparative Study of Lithuania and Estonia* [w:] *The Baltic Sea Region States, Societies and Future Development*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2021, nr 19.

<sup>6</sup> A. Bobryk, *Spoleczne znaczenie funkcjonowania polskich ugrupowań politycznych w Republice Litewskiej 1989-2013*, Siedlce 2013, s. 51.

<sup>7</sup> W tej kwestii stanowisko zarówno władz Polski, jak i środowisk mniejszości polskiej na Litwie jest jednolite.

przystąpiła do „nacionalizacji” języka<sup>8</sup> - przywrócenia statusu państwowego językowi litewskiemu<sup>9</sup>. Miało to szereg daleko idących, w tym również natury prawno-administracyjnej, implikacji i wiązało się m.in. z wymianą dokumentów obywateli najpierw Litewskiej Socjalistycznej Republiki Litewskiej, a następnie - niezawisłej już Litwy<sup>10</sup>.

W środowiskach lokalnych Polaków<sup>11</sup>, zwarcie zamieszkujących obszary ówczesnej Wileńszczyzny<sup>12</sup> pojawiła się nadzieja na „odzyskanie utraconych tożsamości” - imion i nazwisk, które były powszechnie rusyfikowane bądź zostały wypaczone cyrylicą po II wojnie światowej. Tymczasem, paradoksalnie, to radzieckie akty urzędowe stały się prymarną podstawą poświadczającą tożsamość obywatela LSRR. Właśnie na tej nieudolnej, często przypadkowej rosyjskiej transkrypcji wzorowano się przy tworzeniu kolejnego - w przypadku Polaków, co najmniej trzeciego (jeśli wyłączymy z procesu dedukcji nazistowskie dokumenty okupacyjne) - zapisu imienia i nazwiska, zniekształconych, tym razem z użyciem litewskich znaków diaktrytycznych. Zapis ten uzależniony był w dużej mierze od stopnia edukacji zainteresowanego, a także biegłości w kwestiach prawnych, wiedzy, umiejętności i intencji urzędnika, który tej transkrypcji dokonywał. Zdarzały się przypadki celowej lituanizacji imienia lub nazwiska<sup>13</sup>. Wszystko to budziło emocji i prowadziło do częstych nieporozumień na linii mniejszość - państwo. Jak wskazuje Adam Bobryk: „Litwini dążąc do uzyskania suwerenności pragnęli w bardzo krótkim czasie nadrobić wieloletnie traktowanie ich języka w kategoriach pomocniczego, a nie państwowego. Stąd pojawiło się szereg inicjatyw zarówno oficjalnych, ze strony organów władzy, jak i w życiu codziennym podejmowanych spontanicznie przez zwykłych obywateli. Litewska opinia publiczna oddziaływała na zachowania jednostek i grup społecznych by stosowano jedynie język większości”<sup>14</sup>.

<sup>8</sup> Okoliczności historyczne i kontekst wielopłaszczyznowego konfliktu Litwinów z Polakami na Litwie szczegółowo omawiam w monografii *Zakładnicy historii. Mniejszość polska w postradzieckiej Litwie*, Łódź 2019. Konstytucja RL wprost określa, że językiem państwowym jest język litewski. Norma ta jest sprecyzowana także w szeregu innych aktów prawnych.

<sup>9</sup> Pierwszym dokumentem na drodze do przywrócenia językowi litewskiemu statusu państwowego była: *Uchwała Prezydium Rady Najwyższej LSRR O statusie języka litewskiego*, „Czerwony Sztandar” z 7.10.1988.

<sup>10</sup> *Lietuvos TSRR ministrų tarybos nutarimas Dėl lietuvių kalbos, kaip valstybinės kalbos, statuso įgyvendinimo eigos Respublikoje, z dn.7 marca 1990 r.*, <https://bit.ly/3um3PBX>, [dostęp: 23.05.2021].

<sup>11</sup> Według spisu ludności w ZSRR z 1989 r., stanowili oni 7 % populacji Litwy.

<sup>12</sup> Dawnego woj. wileńskiego i części woj. nowogródzkiego, które w październiku 1939 r. zostały wcielone do Litwy.

<sup>13</sup> Imię „Anna” zapisywano jako „Ana”, „Jan” stawał się „Jonasem” lub „Ivanasem”.

<sup>14</sup> A. Bobryk, *Spoleczne znaczenie*, s. 50-51.

Przepisy z zakresu ochrony praw mniejszości zawarto w przyjętym 23 listopada 1989 r. przez Radę Najwyższą Litewskiej Socjalistycznej Republiki Ludowej Dekrecie<sup>15</sup>, który po restytucji niepodległości zaktualizowano<sup>16</sup> i przeniesiono na grunt niezawisłego już państwa w formie Ustawy o mniejszościach narodowych. Choć w pierwotnym dokumencie pojawił się zapis o prawie do wskazania narodowości w litewskich dokumentach (Art. 8), to nie ujęto tu rozwiązania kwestii imion i nazwisk.

Konsolidujący i reprezentujący społeczność polską w tym okresie Związek Polaków na Litwie (ZPL) już w listopadzie 1990 r. zabiegał o wniesienie odpowiednich ustaleń do trwającej w tym okresie kodyfikacji nowego prawa litewskiego. Władze Związku apelowały do nowych władz Litwy<sup>17</sup> o zamieszczenie „takich zmian w *Ustawie o dowodzie osobistym obywatela Republiki Litewskiej*, aby wskazana została narodowość obywatela, a nazwiska i imiona rodziców zostały wpisane zgodnie z ukształtowanymi historycznie tradycjami polskiej narodowości i w oryginalnym brzmieniu”<sup>18</sup>. W tym samym piśmie do Rady Najwyższej apelowano o dopuszczenie możliwości przywrócenia zniekształconych w czasach radzieckich imion i nazwisk na wniosek pisemny obywatela.

Scysje na płaszczyźnie „pokaleczonych nazwisk”<sup>19</sup> - obok postulatów o dopuszczenie używania języka mniejszości w urzędach (w miejscach zwartego zamieszkania mniejszości), prawa do nauki w języku ojczystym czy prawa do dwujęzycznych toponimów - stały się jednym z powodów, z jakich doszło do mobilizacji społeczności i próby powołania polskojęzycznej jednostki autonomicznej na Litwie w przededniu upadku Związku Radzieckiego. Jak wynika z analizy dokumentów źródłowych, pogłębiające nieporozumienia i żywotne

<sup>15</sup> *Lietuvos Respublikos tautinių mažumų įstatymas*, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.18856?jfwid=rivwzvpvg> [dostęp: 20.10.2021]. Ustawa została znowelizowana, po restytucji litewskiej niepodległości, w styczniu 1991 r.: *Dėl Lietuvos Respublikos tautinių mažumų įstatymo pakeitimo*, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=9tq148h0r&actualEditionId=GxNfrHBOQq&documentId=TAIS.18856&category=TAD> [dostęp: 20.10.2021].

<sup>16</sup> *Lietuvos Respublikos teritorijoje galiojančių įstatimų, priimtų iki 1990 m. kovo 11 d., galiojimo laikino pratęsimo*, <https://bit.ly/3bYzuTA> [dostęp: 23.05.2021].

<sup>17</sup> W lutych wyborach do Rady Najwyższej LSRR w 1990 r. historyczne zwycięstwo odnieśli kandydaci Sąjūdisu, którzy wspólnie ze „zreformowanym” odłamek litewskich komunistów (w grudniu 1989 r. doszło do secesji Komunistycznej Partii Litwy na członków pozostających na platformie KPZR oraz na tzw. proniepodległościowych) doprowadzili 11 marca 1990 r. do proklamacji Aktu Restytucji Niepodległości Litwy.

<sup>18</sup> *Do Rady Najwyższej RL [w:] Dokumenty Związku Polaków na Litwie 1988-1998*, (red.) J. Sienkiewicz, Wilno 2003.

<sup>19</sup> *Wolkonowski: Nazwiska litewskich Polaków są pokaleczone*, <https://zw.lt/salon-polityczny/wolkonowski-nazwiska-litewskich-polakow-sa-pokaleczone/> [dostęp: 30.10.2021].



lokalne polsko-litewskie animozje historyczne<sup>20</sup>, polaryzujące społeczeństwo Litwy, pozostawały w centrum uwagi Moskwy, która dążyła do destabilizacji sytuacji w kraju i osłabienia litewskiego nurtu proniepodległościowego<sup>21</sup>.

Ostatecznie stosowne regulacje dotyczące pisowni imion i nazwisk znalazły się w Uchwale Rady Najwyższej Republiki Litewskiej w sprawie pisowni imion i nazwisk w paszporcie obywatela Republiki Litewskiej z 31 stycznia 1991 r.<sup>22</sup> Charakterystyczne, że odbudowująca swoją państwowość w oparciu o tradycje i podstawy instytucjonalne międzywojennej republiki<sup>23</sup>, Litwa, w tym wyjątkowym przypadku, nie przeniosła wzorców z Ustawy o nazwiskach z 1938 r.<sup>24</sup>, która dopuszczała, na życzenie osoby zainteresowanej, pisownię imion i nazwisk nielitewskich w oryginale, jeśli były one zapisane alfabetem łacińskim. Uchwała z 1991 r., z jednej strony dopuszczała jedynie litewską pisownię imion i nazwisk w dokumentach tożsamości wszystkich obywateli<sup>25</sup> Republiki Litewskiej, co dotyczyło również przedstawicieli mniejszości narodowych<sup>26</sup>. Jedynym wyjątkiem, jakie poczyniono w stosunku do mniejszości, było prawo wyboru w sprawie zastosowania bądź też nie końcówki nazwiska<sup>27</sup>, określającej płeć i status obywatela<sup>28</sup>. Tym niemniej, dochodziło do sytuacji absurdalnych, kiedy już na poziomie transkrypcji członkowie jednej rodziny otrzymywali różne nazwiska<sup>29</sup>. Problem pogłębił się i otrzymał swoją kontynuację w przyszłości, kiedy obywatelki Litwy, wychodząc za mąż za obcokrajowca, biorąc nazwisko męża, w efekcie uzyskiwały absolutnie nowe (nieistniejące dotąd w żadnych dokumentach) nazwisko.

Z drugiej strony, art. 3 zawierał możliwość ubiegania się o zapis imienia i nazwiska na podstawie wystawionych poza granicami państwa dokumentów osobom posiadającym obywatelstwo innego państwa. Wynikała z tego pewna

---

<sup>20</sup> Więcej na ten temat: B. Jundo-Kaliszewska, *Etnolingwistyczna istota*, s. 219-239; Iden, *Próba utworzenia*, s. 769-785; Iden, *Zakładnicy historii*, A. Bobryk, *Odrodzenie narodowe Polaków w Republice Litewskiej 1987-1997*, Toruń 2005; A. Srebrakowski, *Polacy w Litewskiej SRR 1944-1989*, Toruń 2001.

<sup>21</sup> Więcej na ten temat: B. Jundo-Kaliszewska, *Zakładnicy*, s. 249-256.

<sup>22</sup> *Dėl vardų ir pavardžių rašymo Lietuvos Respublikos piliečio*, <https://bit.ly/3l7xn4A>, [dostęp: 27.05.2021].

<sup>23</sup> *Zakładnicy historii*, s. 256.

<sup>24</sup> *Pavardžių įstatymas*, [http://www.vlkk.lt/media/public/file/ist\\_Pavardziu\\_1938.pdf](http://www.vlkk.lt/media/public/file/ist_Pavardziu_1938.pdf) [dostęp: 23.10.2021]. Ustawa dopuszczała możliwość "poprawienia" pisowni nazwiska, wynikającej z wpływów języków obcych, a nawet zamieszczenia w dokumencie dwóch wersji nazwiska.

<sup>25</sup> W tym okresie na Litwie nie było dowodów tożsamości. Tę funkcję pełnił paszport.

<sup>26</sup> Art.2.

<sup>27</sup> A. Bobryk, *Kwestia pisowni*, s. 51.

<sup>28</sup> W nazwisku kobiety niezamężnej w języku litewskim jest stosowana końcówka -aitė, odpowiednio w nazwiskach mężatki -ė lub -ienė.

<sup>29</sup> Więcej na ten temat: A. Bobryk, *Kwestia pisowni*, s. 43-46.

sprzeczność, bowiem znacząca część społeczności polskiej, urodzona przed 17 września 1939 r., posiadała polskie akty urodzenia i po agresji sowieckiej na Polskę w sposób przymusowy pozbawiona została obywatelstwa II RP. Idąc tokiem rozumowania ówczesnych elit litewskich, podważających prawomocność tajnych zarówno protokołów Paktu Ribbentrop-Mołotow z 1939 r. jak i włączenia republiki w 1940 r. w skład ZSRR, dokumenty te powinny być wzięte pod uwagę. Przesłanka ta jednakże nie została wzięta pod uwagę.

### 3. PRAWO DO IMIENIA I NAZWISKA – ZAGADNIENIA LOKALNE I MIĘDZYNARODOWE

W 1999 r. Sąd Konstytucyjny Republiki Litewskiej decyzją z 21 października potwierdził zgodność Uchwały z 1991 r. z litewską Konstytucją<sup>30</sup> i podkreślił konieczność objęcia pieczęcią języka państwowego. Temat wracał na agendę sądową i publiczną Litwy odpowiednio w 2009 r.<sup>31</sup> oraz w 2014 r.<sup>32</sup> W obu przypadkach wyrokami SK potwierdzono konieczność ochrony języka litewskiego.

Problem polega na tym, że zapis dopuszczający możliwość skorzystania z prawa do oryginalnych imion i nazwisk mniejszości polskiej na Litwie znalazł się w Traktacie polsko-litewskim z 1994 r.<sup>33</sup> - dokumencie regulującym dwustronne relacje Polski i Litwy w nowych realiach postradzieckich. Art. 14 Traktatu gwarantował prawo „do używania swych imion i nazwisk w brzmieniu języka mniejszości narodowej”. Szczegółowe regulacje dotyczące pisowni imion i nazwisk miały zostać doprecyzowane w odrębnej umowie, jednakże tej Wilno i Warszawa nigdy nie zawarły. Polska w praktyce dopuściła możliwość zapisu imion i nazwisk mniejszości litewskiej w wersji oryginalnej na

<sup>30</sup> *Dėl Konstitucinio Teismo 1999 m. spalio 21 d. nutarimo nuostatų, susijusių su asmens vardo ir pavardės rašymu Lietuvos Respublikos piliečio pase, išaiškinimo*, <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta37/content> [dostęp: 20.10.2021].

<sup>31</sup> *2009 m. lapkričio 6 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. spalio 21 d. nutarimo motyvuojamosios dalies 4 ir 7 punktų nuostatų išaiškinimo*, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.357486?jfwid=fhhu5mm88> [dostęp: 10.10.2021].

<sup>32</sup> *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo sprendimas 2014 m. vasario 27 d. „Dėl Konstitucinio Teismo 1999 m. spalio 21 d. nutarimo nuostatų, susijusių su asmens vardo ir pavardės rašymu Lietuvos Respublikos piliečio pase, išaiškinimo“*, <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta37/content> [dostęp: 21.10.2021].

<sup>33</sup> Art. 14 Traktatu gwarantował prawo „do używania swych imion i nazwisk w brzmieniu języka mniejszości narodowej; szczegółowe regulacje dotyczące pisowni imion i nazwisk zostaną określone w odrębnej umowie”.

terytorium RP<sup>34</sup> i przez kolejne trzy dekady podnosiła temat praw mniejszości polskiej w relacjach z Wilnem<sup>35</sup>. Sprawa pisowni imion i nazwisk, podobnie jak kwestia lokalnych regulacji prawnych z zakresu ochrony mniejszości<sup>36</sup>, pozostały „zamrożone”.

„Z punktu widzenia Warszawy, mamy do czynienia z konfliktem między państwem litewskim a mniejszością polską na Litwie, który jest faktem bez względu na politykę i rolę Polski. Rząd w Warszawie nie może zdecydować o zawarciu ugody bądź kontynuowaniu tego konfliktu. O tym decydują wyłącznie władze Republiki Litewskiej i społeczność polska na Wileńszczyźnie” – mówił w rozmowie z autorką w 2014 r. Przemysław Żurawski vel Grajewski<sup>37</sup>.

W tym miejscu warto nadmienić, że oczekiwania mniejszości na wsparcie ze strony rządu w Warszawie zdają się być uwarunkowane historycznie, bowiem już na początku lat 90. XX w. - w momencie eskalacji lokalnego konfliktu polsko-litewskiego – Warszawa wprost zachęcała mniejszość do tego, by orientowała się na Polskę (a nie ZSRR), i zapewniała, że macierz „zawsze” będzie mogła skutecznie bronić interesów swojej społeczności<sup>38</sup>. Tymczasem kolejne projekty kodyfikacji prawa w tym zakresie rozbijały się o „beton” litewskiego parlamentu<sup>39</sup>.

„Doświadczenia ostatnich dwudziestu paru lat wykazały brak skuteczności presji dyplomatycznej państwa polskiego na rząd Litwy. Nie jest to wynik błędów rządu polskiego, tylko kwestia nieistnienia instrumentu skutecznego nacisku. Planowanie polityczne w tym obszarze powinno jako podstawę przyjmować założenie, że państwo litewskie (przynajmniej w obecnym pokoleniu) w kwestii praw mniejszości polskiej na swym terytorium prowadzi i prowadzić będzie politykę wynikającą ze złej woli. Jeśli tylko litewskie elity rządzące

<sup>34</sup> Kwestie te reguluje art. 7 Ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym. Więcej na ten temat: J. Buchalska, *Nazwisko jako przedmiot ochrony w prawie polskim*, Warszawa 2015.

<sup>35</sup> *Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych - z upoważnienia ministra - na interpelację nr 15817 w sprawie pisowni polskich nazwisk na Litwie*, <https://bit.ly/3upQAQz>, [dostęp: 23.05.2021].

<sup>36</sup> Ustawa o mniejszościach narodowych została wygaszona przez rząd litewski 1 stycznia 2010 r. Nowej ustawy dotąd nie uchwalono.

<sup>37</sup> B. Jundo-Kaliszewska, *Żurawski: Przypięcie ustążki Św. Georgija można potraktować jako strzał samobójczy*, <https://zw.lt/opinie/zurawski-przypiecie-wstazki-sw-georgija-mozna-potraktowac-jako-strzal-samobojczy/> [dostęp: 12.10.2020].

<sup>38</sup> *Informacja apie Vilniaus krašto deputatų suvažiavimą*, LYA, F. K-35, Ap. 2. B. 293, s. 130 (Więcej na ten temat: B. Jundo-Kaliszewska, *Zakładnicy historii*, s. 206-219).

<sup>39</sup> *Lietuvių Respublikos vardų ir pavardžių įstatymo projektas* z 8 czerwca 2007 r., nr XP-689A(2); *Lietuvių Respublikos nelietuviškų vardų ir pavardžių įstatymo projektas* z 9 września 2009 r., nr XIP-5679(3). *Užsieniečių ir jų šeimos narių vardų ir pavardžių rašymo dokumentuose įstatymo projektas* z 15.06.2012, nr. XIP-4379(3). Więcej na ten temat: E. Kuzborska, *Sytuacja prawna*, s. 207-208.

będą miały fizyczne możliwości ku temu, by nie przyznawać żadnych koncesji politycznych Polakom na Litwie, to ich nie przyznają. Robienie gestów dyplomatycznych w tym względzie niewiele pomoże” – wskazywał Żurawski vel Grajewski na indolencję Warszawy<sup>40</sup>.

Spór o uregulowanie sprawy pisowni i nazwisk miał swoją dramatyczną odsonę w 2010 r. Dwa dni przed tragiczną śmiercią w Smoleńsku, 8 kwietnia 2010 r. prezydent Polski Lech Kaczyński gościł na posiedzeniu litewskiego Sejmu, gdzie głosowano nad projektem ustawy. Przeciw ustawie głosowało 38 parlamentarzystów. Aż 36 (spośród obecnych na sali 104 litewskich posłów) wstrzymało się od głosów. Swoje głosy “za” oddało zaledwie 30 posłów. Był to duży cios wizerunkowy również dla Polski, bowiem po niemal dwóch dekadach negocjacji w tej sprawie, strona polska spodziewała się przełomu. Interesujące, że inicjatywę przyjęcia odpowiednich regulacji podjął premier Andrius Kubilius. W swoim przemówieniu szef rządu odwoływał się do tradycji europejskiej i podkreślał, że dla Polaków, Węgrów, Duńczyków czy Czechów pisownia nazwisk z użyciem alfabetu łacińskiego nie stanowi najmniejszego problemu<sup>41</sup>. Narrację budował w oparciu o wątki historyczne podkreślając, że autorzy projektu sięgnęli do tradycji międzywojennej Litwy - do Ustawy o nazwiskach z 6 grudnia 1938 r., gdzie wyraźnie dopuszczano możliwość pisowni Nielitewskich liter z należących do łacińskiego alfabetu: “Naszym zdaniem, tradycja ta, przerwana przez okupację 1940 r., powinna zostać odbudowana. Powinniśmy zrozumieć, że gdyby nie okupacja 1940 r. te nazwiska obecnie byłyby zapisywane tak, jak proponuje projekt ustawy rządowej”<sup>42</sup>.

O tym, jak wielkie emocje polityków budziła omawiana sprawa, niech świadczy fakt, że głos w debacie zabrało aż 28 parlamentarzystów. W dyskusji padła m.in. propozycja przyjęcia tzw. wariantu łotewskiego, kiedy imię i nazwisko w oryginale są zapisywane na drugiej stronie dokumentu tożsamości. W większości jednak sygnalizowano kolizje prawne i niezgodność proponowanych legislacji z litewską ustawą zasadniczą, która miała jednoznacznie wskazywać, że językiem państwowym jest język litewski<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> B. Jundo-Kaliszewska, *Żurawski: Przypięcie*, passim.

<sup>41</sup> *Seimo rytinio nenumatyto plenarinio posėdžio Nr. 189 stenograma*, <https://bit.ly/3bY1Zk2>, [dostęp: 23.05.2021].

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> Więcej na ten temat: M. Jędrysiak, *Litewska tożsamość konstytucyjna a kwestia pisowni nazwisk przedstawicieli mniejszości narodowych na Litwie*, “Internetowy Przegląd Prawniczy TBS P UJ” 2016, nr 3, s. 93-116.

Katastrofa w Smoleńsku 10 kwietnia 2010 r. nadała negatywnej decyzji litewskich parlamentarzystów i zagadnieniu dyskryminacji mniejszości narodowych międzynarodowego na Litwie rezonansu<sup>44</sup>. W efekcie, jeszcze w tym samym roku na agendę sejmową wpłynął kolejny projekt Ustawy o pisowni imion i nazwisk. Projekt został zarejestrowany w przez narodowca Gintarasa Songailę już 19 stycznia 2010 r.<sup>45</sup>, który dopuszczał „graficzny” zapis imienia i nazwiska (na wniosek obywatela) w rubryce „inne wpisy”. Zgodnie z art. 5 ust.4, ta wersja nazwiska nie mogłaby być traktowana jako oficjalna<sup>46</sup>. W związku z powyższym, projekt nie znalazł poparcia nawet w środowiskach politycznych, reprezentujących lokalną polską społeczność.

Do podobnej sytuacji, jak w kwietniu 2010 r., doszło pięć lat później, kiedy sytuacja *de facto* się powtórzyła. W dniu nadania prezydentowi Polski Bronisławowi Komorowskiemu tytułu *honoris causa* przez Uniwersytet Witolda Wielkiego w Kownie, 30 czerwca 2015 r. w litewskim parlamencie planowano debatę wokół kolejnego projektu ustawy o pisowni nazwisk<sup>47</sup>. W ostatniej chwili niewralgiczny punkt wykreślono z porządku obrad, a stosowne regulacje nie zostały przyjęte.

Charakterystyczne, że niezależnie od opcji rządzącej – od komunistów schyłku ZSRR, przez reprezentantów Sąjudisu, konserwatystów czy socjaldemokratów – praktycznie cała litewska scena polityczna, od prawa do lewa, z dużą rezerwą patrzy na jakiegokolwiek ustępstwa w sprawach języka. Jednocześnie temat ten pozostawał głównym elementem gry z elektoratem, tak np. jeszcze w lipcu 2014 r., w trakcie swojej wizyty w rej. sołecznickim, składanej w dniu debaty w Sejmie wokół odrzuconego projektu Ustawy o mniejszościach narodowych<sup>48</sup>, premier Algirdas Butkevičius deklarował społeczności polskiej, że przepisy regulujące pisownię nazwisk w oryginale zostaną przyjęte już jesienią 2014 roku<sup>49</sup>.

<sup>44</sup> *Po śmierci Kaczyńskiego Litwa żałuje decyzji ws. pisowni nazwisk. "To bolesna lekcja"*, <https://bit.ly/3wDJUje>, [dostęp: 23.05.2021].

<sup>45</sup> *Lietuvos Respublikos vardų ir pavardžių rašymo dokumentuose įstatymo projektas*, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/TAIS.363707?jfwid=-brx0ublop> [dostęp: 28.10.2021].

<sup>46</sup> E. Kuzborska, *Sytuacja prawna*, s. 208.

<sup>47</sup> *Czy sejm zezwoli na oryginalną pisownię nazwisk?*, <https://bit.ly/3hU0ZkY>, [dostęp: 23.05.2021r.]; *Pisownia nazwisk. Czy będzie powtórka z 2010 roku?*, <https://bit.ly/3vmBXPj>, [dostęp: 23.05.2021].

<sup>48</sup> *Lietuvos Respublikos Seimo rytinio posėdžio Nr.164 stenograma*, <https://bit.ly/3oV7a9S> [dostęp: 23.05.2021].

<sup>49</sup> *Ciernista droga Ustawy o Mniejszościach Narodowych — ciąg dalszy nastąpi*, <https://bit.ly/3oVRnaH>, [dostęp: 23.05.2021]; Premier: Ustawa o pisowni nazwisk jesienią, <https://zw.lt/litwa/premier-ustawa-o-pisowni-nazwisk-jesienia/> [dostęp: 8.07.2021].

Rozważania na temat języka będą niepełne, jeśli pominiemy fakt, że jeszcze w 2013 r. w Kłajpedzie odsłonięto pomnik językowi litewskiemu. Było to wydarzenie rangi państwowej z udziałem prezydent Litwy Dalii Grybauskaitė, która mówiła o potrzebie objęcia szczególną ochroną mowy litewskiej<sup>50</sup>. Jak wyjaśnia Maciej Jędrzyak: „Język jest niezwykle istotnym dobrem danej wspólnoty narodowej – wiąże się bez wątpienia z jego tożsamością. Przez język dana wspólnota wyraża swoje myśli, posługiwanie się ojczystą mową stanowi akt komunikacji, przekazu informacyjnego. Za pomocą języka tworzy się również prawo. Przekłada się to na fakt tego, że w sferze prawnej język narodowy staje się językiem oficjalnym (państwowym) i podlega ochronie. Jednocześnie język państwowy może wpływać na porządek prawny w sposób pośredni: jako składowa tożsamości narodowej przekładać się może na tożsamość konstytucyjną”<sup>51</sup>.

Ostatnią próbą przeforsowania ustawy o pisowni nazwisk w 2020 r. miała miejsce 10 grudnia, kiedy pozostający w opozycji socjaldemokraci przedstawili swój projekt w litewskim parlamencie. Dokument zawierał możliwość dopuszczenia wyłącznie trzech liter „x”, „w” i „q”, spośród których dwie nie występują w polskich imionach i nazwiskach. Przedstawiający projekt dokumentu Gintautas Paluckas powiedział: „To jest niezrozumiałe, że obywatele naszego kraju chcą wpisać swoje nazwisko muszą udowodniać, że ich przodkowie byli obywatelami innego kraju i z racji tego mają prawo stosować te trzy dodatkowe litery alfabetu łacińskiego”<sup>52</sup>.

Projekt, choć zyskał poparcie ze strony lokalnej polskiej partii, nie do końca satysfakcjonował walczącą o swoje prawa mniejszość: „Przedstawił pan projekt jako ustawę o trzech literach. Mówiąc o mniejszości polskiej, w nazwiskach nie jest stosowana ani «x», ani «q». W ustawie wskazane jest, że nazwisko jest zapisywane łacińskimi znakami na życzenie członka mniejszości według odpowiednich zasad języka owej mniejszości. Jeśli nie można będzie stosować znaków diakrytycznych, to niestety z tej ustawy skorzysta niewielki odsetek obywateli” — zauważyła posłanka AWPL-ZChR Rita Tamašunienė<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> E. Wołkonowska-Kołodziej, *W Kłajpedzie trzeba patrzeć pod nogi, bo można potknąć się o język*, <https://wyborcza.pl/magazyn/7,124059,17967139,zolw-wagi-panstwowej-spor-o-polskie-liter-y-na-litwie.html> [dostęp: 10.10.2021]. Zob. M. Jędrzyak, *Litewska tożsamość konstytucyjna*, s. 93-94.

<sup>51</sup> M. Jędrzyak, *Litewska tożsamość konstytucyjna*, s. 93-94.

<sup>52</sup> *Ustawa o pisowni nazwisk przedstawiona w Sejmie Republiki Litewskiej*, <https://bit.ly/2RSFNGb>, [dostęp: 23.05. 2021].

<sup>53</sup> *Ibidem*.

Poparcie dla ustawy, nawet w takiej postaci, wyraziła także świeżo zaprzysiężona minister sprawiedliwości (wcześniej aktywna działaczka m.in. Europejskiej Fundacji Praw Człowieka, prawniczka narodowości polskiej) Ewelina Dobrowolska. Członkini rządu litewskiego zakomunikowała zgromadzonemu, że na Litwie jest przeszło 100 rodzin, które drogą sądową (również za pośrednictwem instytucji międzynarodowych) w ciągu trzydziestu lat wywalczyły prawo do oryginalnej pisowni imienia i nazwiska na pierwszej stronie paszportu<sup>54</sup>. Posłanka wezwała do rozwiązania tej sprawy. Jednak i ten projekt został odrzucony.

W maju 2021 r. przedstawicielka rządowej większości i przewodnicząca Sejmu, posłanka Ruchu Liberalnego Republiki Litewskiej Viktorija Čmilytė-Nielsen jako priorytetową wskazała sprawę oryginalnej pisowni nazwisk<sup>55</sup>, a już w październiku tego samego roku przedstawiciele opcji rządzącej zarejestrowali w Sejmie projekt ustawy konstytucyjnej o języku państwowym<sup>56</sup>, zamykający drogę do jakichkolwiek poluzowań w obrębie kwestii lingwistycznych i wprowadzający jeszcze większe ograniczenia niż dotychczas.

#### 4. EUROPEJSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA - INICJATYWY

Równoległe do negocjacji na poziomie polityków, w sądach toczyły się sprawy obywateli Litwy, którzy zabiegali o możliwość na użycie znaków z łacińskiego alfabetu do zapisu swoich imion i nazwisk. Nadzieję na rozwiązanie konfliktu pokładano w procesach euro integracyjnych, niestety wstąpienie Litwy do UE nie zmieniło optyki władz Wilna w sprawach językowych mniejszości i paradoksalnie zaostrzyło spór na tym tle. Mniejszość uzyskała nowe mechanizmy nacisku, z których skorzystała, a co negatywnie odbijało się na wizerunku Litwy na arenie międzynarodowej<sup>57</sup>.

Obok kuriozalnej sprawy Tadeusza Kleczkowskiego, gdzie Trybunał w Strasburgu odrzucił pozew, uznając, że polskiej wersji imienia i nazwiska skarżącego pozbawiła nie Litwa, tylko władze ZSRR<sup>58</sup> - jedną z głośniejszych

---

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> A. Radczenko, *Bliżej czy dalej?*, <https://bit.ly/3yKamcQ>, [dostęp: 23.05.2021].

<sup>56</sup> *Lietuvos Respublikos valstybinis kalbos konstitucinis įstatymas*, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/ca87b4701f6211ecad9fbbf5f006237b> [dostęp: 23.10.2021].

<sup>57</sup> Więcej na ten temat: Jundo-Kaliszewska B., A. Frykowska- Włodarska, *National and Ethnic Minorities...*

<sup>58</sup> Więcej na ten temat: E. Kuzborska, *Sytuacja prawna*, s. 203-204.



stała się, zakończona w 2011 r. sukcesem, sprawa małżeństwa Wardynów<sup>59</sup>. Jako pierwsi Polacy wygrali oni postępowanie o pisownię nazwiska małżonki - obywatelki Litwy i żony obywatela Polski Runiewicz-Wardyn<sup>60</sup> - z użyciem „w” i „cz”<sup>61</sup>: „Najnowsza batalia rozpoczęła się w 2007 r., kiedy ja i moja przyszła żona poszliśmy do urzędu stanu cywilnego, żeby zapisać się na ślub. Wtedy dowiedziałem się, że moja żona nie będzie moją żoną, ale żoną jakiegoś pana Vardyna<sup>62</sup>. Wtedy rozpoczęliśmy całą batalię prawną. W międzyczasie powstała Europejska Fundacja Praw Człowieka i od tego czasu udało się fundacji dokonać znaczących, przełomowych zmian w poglądach sądownictwa litewskiego”<sup>63</sup>.

Europejska Fundacja Praw Człowieka (EFHR) w postępowania sądowe w sprawie pisowni imion i nazwisk włączyła się w 2007 r. Jak wskazują statystyki, kilka tysięcy obywateli Litwy ma imiona lub nazwiska, w których występują „rz”, „w”, „nn”, „cz”, „sz”, „dż” oraz inne połączenia liter, niewystępujące w języku litewskim<sup>64</sup>. Stanowisko organizacji w tej sprawie w sposób klarowny zostało sprecyzowane na stronie internetowej EFHR i stanowi o tym, że prawo do zapisu imienia i nazwiska w oryginalnej formie jest jednym z podstawowych praw człowieka, wynikającym z prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego: „Każdy człowiek ma prawo do tego, aby jego imię i nazwisko zostało zapisane w oryginalnej formie i aby zostało ono oficjalnie uznane za część jego tożsamości. Zapis imienia i nazwiska w oryginalnej formie powinien zostać uznany przez instytucje litewskie jako integralna część podstawowych praw człowieka, która chroni osobę przed bezprawną ingerencją w jej życie prywatne” - czytamy na stronie Fundacji<sup>65</sup>.

<sup>59</sup> Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 12 maja 2011 r. *Malgożata Runevič-Vardyn i Łukasz Paweł Wardyn przeciwko Vilniaus miesto savivaldybės administracija i inni*, <https://bit.ly/3hXYVbK> [dostęp: 25.05.2021].

<sup>60</sup> Po ślubie z obywatelem Polski Wardynem, nazwisko obywatelki Litwy brzmiało Runevič-Vardyn. Czyli de facto zostało wypaczone dwukrotnie (najpierw nazwisko rodowe, następnie – po mężu).

<sup>61</sup> Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 12 maja 2011 r. *Malgożata Runevič-Vardyn i Łukasz Paweł Wardyn przeciwko Vilniaus miesto savivaldybės administracija i inni*, <https://bit.ly/3hXYVbK>, [dostęp: 25.05.2021].

<sup>62</sup> Prawo litewskie nie dopuszcza użycia litery „w” w imieniu czy nazwisku, z uwagi na jej brak w litewskim alfabecie.

<sup>63</sup> *Rusza kampania społeczna*, passim.

<sup>64</sup> *Litwa Polska z miesiąca na miesiąc*, „Znad Wilii” 2021, nr 3(87), s. 132-133.

<sup>65</sup> *Europejska Fundacja Praw Człowieka (EFHR) przedstawia oficjalne statystyki, które pokazują lawinowy wzrost liczby wpisów imion i nazwisk, w których występują „rz”, „cz”, „sz”, „nn” oraz inne połączenia liter*, <https://www.efhr.eu/2021/09/09/europejska-fundacja-praw-czlowieka-efhr-przedstawia-oficjalne-statystyki/>, [dostęp: 24.10.2021].



Do jesieni 2021 r. Fundacja wygrała aż 120 spraw<sup>66</sup> w zakresie pisowni imion i nazwisk obywateli Litwy, ale tylko kilka z nich dotyczyły mniejszości narodowych na Litwie (w tym sprawa Wardynów). Skala problemu zmusiła Fundację do zainicjowania latem 2021 r. kampanii społecznej „Mam prawo do oryginalnej pisowni imion i nazwisk”<sup>67</sup>. Kampania miała na celu zachęcenie ludności polskiej na Litwie do składania wniosków o zmianę zniekształconych imion i nazwisk. Akcja miała nakłonić przede wszystkim osoby publiczne należące do mniejszości - intelektualistów i polityków - by dali dobry przykład i składali za pomocą EFHR wnioski do sądów o zmianę pisowni imion i nazwisk. Przegląd profili aktywnych osobowości i intelektualistów w mediach społecznościowych zmusza do refleksji, że wyłącznie niektóre, spośród opiniotwórczych postaci mniejszości polskiej, dojrzały mentalnie do posługiwania się imieniem i nazwiskiem w oryginale<sup>68</sup> i tym samym manifestowania swojej przynależności narodowej. >>Oryginalna pisownia imion i nazwisk jest w zasięgu naszej ręki. Nadszedł czas obrony swojego dziedzictwa, tradycji, kultury i języka. Pokażmy, „żeśmy nie gęsi i swoje imię i nazwisko mamy”. Zachęcamy. Jesteśmy pełnoprawnymi obywatelami Litwy i mamy prawo do nazwiska naszych przodków i do poprawnej wersji naszych imion, które w obecnej formie nie są ani litewskie, ani polskie<< - apelują pomysłodawcy projektu<sup>69</sup>. Ich zdaniem, dziesięciolecia jałowych dyskusji doprowadziły do sytuacji, gdy polska mniejszość na Litwie obojętnie wobec sprawy pisowni imion i nazwisk<sup>70</sup>, skupiając swoją uwagę chociażby na kwestiach

<sup>66</sup> Istotne, że EFHR ponosi wszystkie koszty prawne wnioskodawcy. Pomoc prawna obejmuje porady, sporządzanie dokumentów i reprezentowanie w sądzie.

<sup>67</sup> *Rusza kampania społeczna „Mam prawo do oryginalnej pisowni imion i nazwisk”*, <https://wilno.tvp.pl/55580780/rusza-kampania-spoeczna-mam-prawo-do-oryginalnej-pisowni-imion-i-nazwisk> [dostęp: 28.08.2021].

<sup>68</sup> Wśród aktywnych intelektualistów i dziennikarzy, którzy używają imienia i nazwiska w oryginale w mediach społecznościowych należy wymienić m.in.: Antoniego Radczenkę (<https://www.facebook.com/antoni.radcenko>), Ewelinę Mokrzącą (<https://www.facebook.com/ewelina.mokrzcza>), Andrzeja Pukszo (<https://www.facebook.com/profile.php?id=100012579940275>), Ewę Wołkonowską-Kołodziej (<https://www.facebook.com/ewa.wolkanowska>), Edytę Maksymowicz (<https://www.facebook.com/edyta.maksymowicz.75>). Wśród polityków - Beatę Pietkiewicz (<https://www.facebook.com/BeataPietkiewiczLT>) i Waldemara Tomaszewskiego (<https://www.facebook.com/VTomasevski>). Zapis w oryginale imion i nazwisk nie jest zjawiskiem powszechnym i świadczy o stopniowym zanikaniu pamięci o autentycznym pochodzeniu.

<sup>69</sup> Ibidem.

<sup>70</sup> W 2019 r. starosta frakcji AWPL-ZChR w Sejmie Wanda Krawczonok oświadczyła, że kwestia oryginalnej pisowni imion i nazwisk dla AWPL-ZChR nie jest priorytetowa, a wręcz „pięciorzędna”. Z tego powodu współtworząca w tym okresie koalicję rządzącą lokalna polska partia nie włączyła do umowy koalicyjnej kwestii oryginalnej pisowni imion i nazwisk. Więcej na ten temat: *Krawczonok: Oryginalna pisownia nazwisk to sprawa pięciorzędna*, <https://zw.lt/wilno-wilenszczyzna/krawczonok-oryginalna-pisownia-nazwisk-to-sprawa-pieciorzedna/> [dostęp: 7.11.2019].

szkolnictwa. “Godność człowieka rozpoczyna się od imienia i nazwiska. Jeżeli pozwolimy na zniekształcenia imion i nazwisk, to wówczas pozwolimy na niszczenie całego polskiego dorobku kulturowego. A to jest początek asymilacji”<sup>71</sup> – alarmuje EFHR.

Kampanii EFHR towarzyszy hasło “Polskie imię i nazwisko jest teraz w modzie i Ty też bądź”, które ma przekonać rządzących o konieczności zmiany tzw. zastanych legislacji i uświadomić obywatelom dostępność europejskich mechanizmów do walki o prawa wynikające z przynależności narodowej.

## 5. JEDNOSTKA PRZECIWKO PAŃSTWU - CASUS SNARSKIEGO

Na szczególną uwagę zasługuje inicjatywa polskiego prawnika z Gdańska dr. Tomasza Snarskiego. O tym, że “prawa człowieka stały się zakładnikiem polityki” - alarmował polski badacz już w 2011 r. Wtedy to wystosował petycję pt. “Prawa językowe Polaków na Litwie” do Parlamentu Europejskiego<sup>72</sup>, która pozostaje ewenement w przedmiocie interesującego nas zagadnienia - obywatel jednego kraju oskarżał inne państwo o łamanie praw człowieka. W petycji dr Snarski wniósł o podjęcie przez PE wszelkich możliwych działań mających na celu zapewnienie polskiej mniejszości na Litwie podstawowych praw fundamentalnych, w tym prawa do używania imienia i nazwiska w języku ojczystym mniejszości czy oznaczeń topograficznych w języku mniejszości<sup>73</sup>. Jego zdaniem, Litwa powinna przyjąć ustawę, regulującą prawa mniejszości, takich jak prawo do używania języka mniejszości jako języka pomocniczego, prawo do używania imienia i nazwiska w języku ojczystym oraz prawa do dwujęzycznych toponimów<sup>74</sup>.

W trakcie swojego wystąpienia w Brukseli na posiedzeniu Komisji Petycji PE 24 kwietnia 2012 r. Snarski powiedział:

“Jako młody Polak i Europejczyk przyszedłem upomnieć się o prawa obywateli UE, o ich godność i tożsamość, o przestrzeganie praw człowieka. Na podstawie art. 2 oraz art. 3 w zw. z art. 4 ust. 3 Traktatu o UE państwa członkowskie zobowiązały się do wspólnego działania w celu urzeczywistnienia

<sup>71</sup> Ibidem.

<sup>72</sup> Nr petycji 358/2011.

<sup>73</sup> *Dlaczego Europa odwraca wzrok*, <https://tsnarski.wordpress.com/2017/04/15/dlaczego-europa-odwraca-wzrok/> [dostęp: 10.10.2021].

<sup>74</sup> *W PE o łamaniu praw mniejszości polskiej na Litwie*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1040054,w-pe-o-lamaniu-praw-mniejszosci-polskiej-na-litwie.html> [dostęp: 4.05.2021].

nadrzędnych wartości UE: poszanowania ludzkiej godności, praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. [...] Jako obywatel Unii Europejskiej spoza Litwy, gdybym chciał podjąć zatrudnienie i zamieszkać na Litwie, nie będę mógł posługiwać się nazwiskiem w brzmieniu języka ojczystego, a także obawiam się dyskryminacji na tle narodowym. Ogranicza to prawo swobodnego podjęcia zatrudnienia w każdym państwie członkowskim, zagwarantowane w art. 45 ust. 1 i 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>75</sup>. Podkreślił, że odmowa zapisu przez litewskie władze nazwisk w języku ojczystym mniejszości jest sprzeczna z unijnymi traktatami oraz dyrektywą Rady 2000/43/WE oraz prowadzi do naruszenia art. 45 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a także przepisów dyrektywy Rady Europejskiej 2000/43/WE. Ponadto, legislacje te były sprzeczne z ogólnymi zasadami prawa unijnego: zasadą demokratycznego państwa prawa oraz europejskimi standardami ochrony praw człowieka i naruszały następujące artykuły Karty Praw Podstawowych UE: 1 (godność ludzka), 14 (prawo do nauki), 15 ust. 2 (wolność wyboru zawodu i podejmowania pracy w każdym państwie członkowskim), 20 (równość wobec prawa), 21 (zakaz dyskryminacji) oraz 22 (poszanowanie różnicowania kulturalnego, religijnego i językowego)<sup>76</sup>. “Proszę Komisję Europejską o ustosunkowanie się do całej zaprezentowanej argumentacji, zwłaszcza o odpowiedź na proste pytanie: czy według Komisji państwo członkowskie ma obowiązek przestrzegania praw człowieka czy nie? Każdy obywatel UE, kimkolwiek i gdziekolwiek jest, powinien być traktowany podmiotowo i z godnością<sup>77</sup> – pytał retorycznie autor petycji. Mimo zdecydowanego sprzeciwu eroposła – legendarnego przywódcy Sajūdisu – Vytautasa Landsbergisa<sup>78</sup>, posłowie m.in. z Rumunii, z Wielkiej Brytanii, z Danii oraz innych państw opowiedzieli się za dalszą analizą problemu<sup>79</sup>.

W 2013 r. przy okazji prezydencji Litwy w UE polski prawnik próbował ponownie podnieść temat praw mniejszości polskiej na Litwie. W tym

---

<sup>75</sup> Transmisja z posiedzenia Komisji Petycji PE, <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/PL/committees/video?event=20120424-1500-COMMITTEE-PETI&category=COMMITTEE&format=wmv> [dostęp: 23.10.2021]; *Prawa językowe Polaków na Litwie. Oświadczenie Tomasza Snarskiego*, <http://www.wilnoteka.lt/artukul/prawa-jezykowe-polakow-na-litwie-oswiad-czenie-tomasza-snarskiego> [dostęp: 24.10.2021].

<sup>76</sup> Ibidem.

<sup>77</sup> Ibidem.

<sup>78</sup> *Szedłem na bój sam z wielką sprawą*, <https://dziennikbaltycki.pl/szedlem-na-boj-sam-z-wielka-sprawa-rozmowa-z-tomaszem-snarskim-o-polakach-na-litwie/ar/1042107> [dostęp: 10.10.2021].

<sup>79</sup> *Prawa Polaków na Litwie są dla Parlamentu Europejskiego niezmiernie ważne. Relacje Tomasza Snarskiego z posiedzenia Komisji Petycji PE*, <https://www.efhr.eu/2012/04/26/prawa-polakow-na-litwie-sa-dla-parlamentu-europejskiego-niezmiernie-wazne-relacje-tomasza-snarskiego-z-posiedzenia-komisji-petycji-pe/>, [dostęp: 21.10.2021].

samym roku, 11 września, Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie języków europejskich zagrożonych wymarciem oraz różnorodności językowej w UE<sup>80</sup>, zgodnie z którą państwa członkowskie powinny zadbać o to, by w ich prawodawstwie istniały postanowienia równego wsparcia grup mniejszości językowych. „Nota bene w tej rezolucji parlament odwołuje się dokładnie do tych samych argumentów prawnych, których używałem w swojej petycji i podczas publicznego wysłuchania w Parlamencie Europejskim. Podkreślono w niej również, że w niektórych krajach i regionach zagrożone są wymarciem takie języki mniejszościowe lub regionalne, które w sąsiadujących krajach” - podkreślał Snarski<sup>81</sup>. W rozmowie z „Kurierem Wileńskim” nadmienił, że nie należy sprawy oceniać przez pryzmat polityki, czy etnosu – tylko w kontekście godności: „Litewskie władze powinny ją rozwiązać nie dlatego, że dotyczy Polaków, ale dlatego, że dotyczy obywateli Litwy – autochtonicznej mniejszości mającej prawo do samookreślenia, do swojej tożsamości, do ochrony dziedzictwa kulturowego, w tym językowego, przez państwo” - uważa prawnik<sup>82</sup>.

W 2017 r. petycja ponownie trafiła na agendę PE. Europeoseł Jarosław Wałęsa z grupy Europejskiej Partii Ludowej mówił: „Sytuacja polskiej mniejszości na Litwie w zakresie praw językowych nie tylko nie uległa w ostatnich latach poprawie, ale wręcz pogorszyła się. Świadczą o tym chociażby opinie na ten temat ze strony odpowiednich wyspecjalizowanych instytucji funkcjonujących w ramach Rady Europy. Polacy na Litwie jako pełnoprawni obywatele UE powinni uzyskać nasze wsparcie i cieszyć się, że ta kwestia była częścią dzisiejszego wysłuchania”<sup>83</sup>.

„Ten spór długo trwa. To trudne, bo na Litwie jest spora Polonia i jej prawa powinny być zagwarantowane. Mam nadzieję, że Litwa jakoś uporządkuje te sprawy i zażegna konflikt. Pamiętajmy, że to postępowanie nie jest wymierzone przeciwko Litwinom, ale w obronie praw mniejszości, która na Litwie mieszka” – podkreśliła europosłanka Platformy Obywatelskiej Julia Piłtner<sup>84</sup>.

<sup>80</sup> *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 września 2013 r. w sprawie języków europejskich zagrożonych wymarciem oraz różnorodności językowej w Unii Europejskiej* (2013/2007(INI)), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52013IP0350> [dostęp: 20.10.2021].

<sup>81</sup> *Szedłem na bój, passim.*

<sup>82</sup> I. Lewandowska, *Prawa człowieka nie mogą być zakładnikiem polityki*, <https://kurierwilenski.lt/2020/02/15/prawa-czlowieka-nie-moga-byc-zakladnikiem-polityki/> [dostęp: 10.10.2021].

<sup>83</sup> *W PE o łamaniu, passim.*

<sup>84</sup> *Ibidem.*

Mimo złożonego ze strony litewskiej wniosku o zamknięcie petycji posłowie zdecydowali o pozostawieniu petycji otwartej. Jest ona w dalszym ciągu rozpatrywana<sup>85</sup>.

## 6. ZAKOŃCZENIE

Stanowisko litewskiego rządu wykazuje niepokojącą tendencję do radykalizacji postaw w zakresie polityki wobec mniejszości. Ta z kolei, na skutek psychologizacji wybranych procesów politycznych, może prowadzić do sytuacji skrajnych, takich jak destabilizacja organów państwowych. Akces Litwy do struktur unijnych nie wpłynął na złagodzenie polityki językowej jej elit rządzących. Przegląd projektów dokumentów, aktualnych przepisów prawnych, analiza dyskusji sejmowych i ukazujących się w dyskursie publicznych publikacji -zmuszają do konkluzji, że bezalternatywność debaty stała się już stanem obiektywnym. I jeśli w jednym przypadku prowadzi do asymilacji, to w drugim - do radykalizacji postaw części dyskryminowanej społeczności, zwarcie zamieszkującej obrzeża państwa.

Warto pamiętać, że nieporozumienia na linii większość – mniejszość na przełomie lat 80. i 90. XX w. doprowadziły do tak kuriozalnej, a zarazem niebezpiecznej sytuacji, kiedy Polacy na Litwie w ramach tzw. konsensusu w końcu lat 80. XX w. (gdy język polski nie był dopuszczany do urzędów) zaczęli zabiegać o pozostawienie w obiegu języka rosyjskiego (!) jako języka komunikacji. Prowadzi to do konkluzji, że zarówno u schyłku XX w., jak i w pierwszym dwudziestoleciu twarde polityka Wilna w kwestii języka mniejszości powoduje zbliżenie teje z Moskwą<sup>86</sup> i staje się źródłem konfliktów narodowościowych, prowadzących do osłabienia poziomu zaufania obywateli do władz, a co za tym idzie – znaczącego osłabienia państwa.

Od przeszło trzech dekad wszelkie postulaty językowe mniejszości polskiej na Litwie są interpretowane w kontekście roszczeń i walki o “przywileje”<sup>87</sup>. Tymczasem kwestia języka mniejszości narodowych mieści się w obrębie tematyki fundamentalnych praw człowieka i odgrywa istotne znaczenie zarówno w ustawodawstwie międzynarodowym, tak jak i w systemie prawnym Unii Europejskiej. Trudno nie zgodzić się z Tomaszem Snarskim, że obowiązek ochrony i promocji wielokulturowości wynika z podstawowej i ogólnej

---

<sup>85</sup> Kopia e-mailu z Sekretariatu Parlamentu Europejskiego do Tomasza Snarskiego z 26.10.2021 r. jest w posiadaniu autorki.

<sup>86</sup> B. Jundo-Kaliszewska, *Żurawski: Przypięcie wstążki*, passim.

<sup>87</sup> Por. Iden, *Zakładnicy historii*, s. 146.

zasady prawa wspólnotowego, którą jest poszanowanie godności osoby ludzkiej<sup>88</sup>. U progu trzeciej dekady XXI w. “cywilizowane” zarządzanie sporem językowym na Litwie uznać należy za indolentne, a oceny stawiać w perspektywie pokolenia.

## BIBLIOGRAFIA:

Bobryk A., *Kwestia pisowni nazwisk osób narodowości polskiej na Litwie w latach 1990-1992 w świetle obowiązujących przepisów prawnych i umów międzynarodowych*, „Archiwista Polski” 1997, nr 1.

Bobryk A., *Odrodzenie narodowe Polaków w Republice Litewskiej 1987-1997*, Toruń 2005.

Bobryk A., *Przełamywanie barier. Język polski na Litwie – język litewski w Polsce* [w:] *Transgraniczność w perspektywie socjologicznej. Pogranicza i centra współczesnej Europy. Różnorodność praktyk i teorii*, pod red. D. Szaban, J. Nyc-kowiaka, T. Kołodzieja, Zielona Góra 2015.

Bobryk A., *Społeczne znaczenie funkcjonowania polskich ugrupowań politycznych w Republice Litewskiej 1989-2013*, Siedlce 2013.

Buchalska J., *Nazwisko jako przedmiot ochrony w prawie polskim*, Warszawa, 2015.

*Dokumenty Związku Polaków na Litwie 1988-1998*, pod red. J. Sienkiewicza, Wilno 2003.

*Informacja apie Vilniaus krašto deputatų suvažiavimą*, LYA, F. K-35, Ap. 2. B. 293.

Jędrusiak M., *Litewska tożsamość konstytucyjna a kwestia pisowni nazwisk przedstawicieli mniejszości narodowych na Litwie*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2016, nr 3. Jundo-Kaliszewska, *Etnoligwistyczna istota nacjonalizmu litewskiego i antypolonizm Litwinów na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w.*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Historica” 2013, nr 91.

Jundo-Kaliszewska B., *Próba utworzenia „Kraju Wileńskiego”*, „Vade Nobiscum” 2011, vol.VII.

<sup>88</sup> T. Snarski, *Unia Europejska wobec wielokulturowości a ochrona praw językowych Polaków na Litwie*, <https://www.snpl.lt/Rocznik/13-14/R.13-14.106-127.pdf> [dostęp: 10.10.2021], s. 106-127.

Jundo-Kaliszewska B., *Jesień Ludów a polskie odrodzenie narodowe na Wileńszczyźnie na przełomie lat 80. i 90. XX wieku*, [w:] *Wokół spraw trudnych, bolesnych i zapomnianych. Studia i szkice*, pod red. E. Kowalczyk, L. Ladorucka, W. Marciniaka, B. Szubtarskie, J. Żelazko, Łódź 2014.

Jundo-Kaliszewska B., Frykowska- Włodarska A., *National and Ethnic Minorities and the Image of the State in International Public Relations: A Comparative Study of Lithuania and Estonia* [w:] *The Baltic Sea Region States, Societies and Future Development*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2021, nr 19.

Jundo-Kaliszewska B., *Zakładnicy historii. Mniejszość polska w postradzieckiej Litwie*, Łódź 2019.

Kuczyńska-Zonik A., Szwed K., *Prawa mniejszości narodowych na Litwie*, Warszawa 2020

Kuzborska E., *Sytuacja prawna mniejszości narodowych na Litwie*, Warszawa 2012.

Kuzborska-Pacha E., *Ochrona prawna mniejszości narodowych w państwach bałtyckich*, Warszawa 2019.

*Litwa Polska z miesiąca na miesiąc*, „Znad Wilii” 2021, nr 3(87).

*Pavardžiu, vardų i vietovardžių transkripcijos iš rūsų kalbos į lietuvių kalbą ir iš lietuvių kalbos į rusų kalbą instrukcija*, Vilnius 1990.

Sirutavičius V., *Lietuva ir Lietuvos lenkai. Lietuva ir Lenkija 1988-1994 metais*, Vilnius 2017.

### **Źródła internetowe**

2009 m. lapkričio 6 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. spalio 21 d. nutarimo motyvuojamosios dalies 4 ir 7 punktų nuostatų išaiškinimo, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.357486?jfwid=fhhu5mm88> [dostęp: 10.10.2021].

Czy sejm zezwoli na oryginalną pisownię nazwisk?, <https://bit.ly/3hU0ZkY>, [dostęp: 23.05.2021].

Dėl Lietuvos Respublikos tautinių mažumų įstatymo pakeitimo, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=9tq148h0r&actualEditionId=GxNfrHBOQq&documentId=TAIS.18856&category=TAD> [dostęp: 20.10.2021].



Dėl Konstitucinio Teismo 1999 m. spalio 21 d. nutarimo nuostatų, susijusių su asmens vardo ir pavardės rašymu Lietuvos Respublikos piliečio pase, išaiškinimo, <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta37/content> [dostęp: 20.10.2021].

Dėl vardų ir pavardžių rašymo Lietuvos Respublikos piliečio, <https://bit.ly/3l7xn4A>, [dostęp: 27.05.2021].

Europejska Fundacja Praw Człowieka (EFHR) przedstawia oficjalne statystyki, które pokazują lawinowy wzrost liczby wpisów imion i nazwisk, w których występują „rz” „cz”, „sz”, „nn” oraz inne połączenia liter, <https://www.efhr.eu/2021/09/09/europejska-fundacja-praw-czlowieka-efhr-przedstawia-oficjalne-statystyki/>, [dostęp: 24.10.2021].

Jundo-Kaliszewska B., Białołuskie rozrachunki albo kryzys migracyjny na Litwie, „Biuletyn Centrum Studiów Migracyjnych Uniwersytetu Łódzkiego” nr 5(14) 2021, [https://drive.google.com/file/d/1zJVg2B8R\\_L4Na7AZ0C-l2UBBbIKn5XSQV/view](https://drive.google.com/file/d/1zJVg2B8R_L4Na7AZ0C-l2UBBbIKn5XSQV/view) [dostęp: 10.09.2021].

Jundo-Kaliszewska B., Żurawski: Przypięcie wstążki Św. Georgija można potraktować jako strzał samobójczy, <https://zw.lt/opinie/zurawski-przy-piecie-wstazki-sw-georgija-mozna-potraktowac-jako-strzal-samobojczy/> [dostęp: 12.10.2020].

Krawczonok: Oryginalna pisownia nazwisk to sprawa pięciorzędna, <https://zw.lt/wilno-wilenszczyzna/krawczonok-oryginalna-pisownia-nazwisk-to-sprawa-pieciorzedna/> [dostęp: 7.11.2019].

Lech Kaczyński zdziwiony odrzuceniem ustawy o nazwiskach, <https://bit.ly/2R2pf9C> [dostęp 23 maja 2021].

Lewandowska I., Prawa człowieka nie mogą być zakładnikiem polityki, <https://kurierwilenski.lt/2020/02/15/prawa-czlowieka-nie-moga-byc-zakladnikiem-polityki/> [dostęp: 10.10.2021].

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo sprendimas 2014 m. vasario 27 d. „Dėl Konstitucinio Teismo 1999 m. spalio 21 d. nutarimo nuostatų, susijusių su asmens vardo ir pavardės rašymu Lietuvos Respublikos piliečio pase, išaiškinimo“, <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta37/content> [dostęp: 21.10.2021].

Lietuvių Respublikos nelietuviškų vardų ir pavardžių įstatymo projektas z 9 września 2009 r., nr XIP-5679(3), <https://vlkk.lt/aktualiausios-temos/asmenvardziai> [dostęp: 20.10.2021].



Lietuvos Respublikos tautinių mažumų įstatymas, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.18856?jfwid=rivwzvpgv> [dostęp: 20.10.2021].

Lietuvos Respublikos Seimo rytinio posėdžio Nr.164 stenograma, <https://bit.ly/3oV7a9S> [dostęp 23 maja 2021].

Lietuvos Respublikos valstybinės kalbos konstitucinis įstatymas, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/ca87b4701f6211ecad9fbbf5f006237b> [dostęp: 23.10.2021].

Lietuvių Respublikos vardų ir pavardžių įstatymo projektas z 8 czerwca 2007 r., nr XP-689A(2), <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=3d5v2dgm&documentId=TAIS.298978&category=TAP> [dostęp: 28.10.2021].

Lietuvos Respublikos vardų ir pavardžių rašymo dokumentuose įstatymas, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/TAIS.363707?jfwid=-brx0u-blop> [dostęp: 28.10.2021].

Lietuvos Respublikos teritorijoje galiojančių įstatymų, priimtų iki 1990 m. kovo 11 d., galiojimo laikino pratęsimo, <https://bit.ly/3bYzuTA> [dostęp: 23 maja 2021].

Lietuvos TSRR ministrų tarybos nutarimas Dėl lietuvių kalbos, kaip valstybinės kalbos, statuso įgyvendinimo eigos Respublikoje, z dn.7 marca 1990 r., <https://bit.ly/3um3PBX>, [dostęp: 23.05.2021].

Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych - z upoważnienia ministra - na interpelację nr 15817 w sprawie pisowni polskich nazwisk na Litwie, <https://bit.ly/3upQAQz>, [dostęp: 23.05.2021r.].

Pavardžių įstatymas, [http://www.vlkk.lt/media/public/file/ist\\_Pavardziu\\_1938.pdf](http://www.vlkk.lt/media/public/file/ist_Pavardziu_1938.pdf) [dostęp 23.10.2021].

Pieszko A., Ciernista droga Ustawy o Mniejszościach Narodowych – ciąg dalszy nastąpi, <https://bit.ly/3oVRnaH>, [dostęp: 23.05.2021].

Po śmierci Kaczyńskiego Litwa żałuje decyzji ws. pisowni nazwisk. „To bolesna lekcja”, <https://bit.ly/3wDJUje>, [dostęp: 23.05.2021].

Prawa językowe Polaków na Litwie. Oświadczenie Tomasza Snarskiego, <http://www.wilnoteka.lt/artukul/prawa-jezykowe-polakow-na-litwie-oswiadczenie-tomasza-snarskiego>, [dostęp: 24.10.2021].

Prawa Polaków na Litwie są dla Parlamentu Europejskiego niezmiernie ważne. Relacje Tomasza Snarskiego z posiedzenia Komisji Petycji PE, <https://www.efhr.eu/2012/04/26/prawa-polakow-na-litwie-sa-dla-parlamentu-europejskiego-niezmiernie-wazne-relacje-tomasza-snarskiego-z-posiedzenia-komisji-petycji-pe/>, [dostęp: 21.10.2021].

Pisownia nazwisk. Czy będzie powtórka z 2010 roku?, <https://bit.ly/3vm-BXPj>, [dostęp: 23.05.2021].

Radczenko A., Bliżej czy dalej?, <https://bit.ly/3yKamcQ>, [dostęp: 23.05.2021].

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 września 2013 r. w sprawie języków europejskich zagrożonych wymarciem oraz różnorodności językowej w Unii Europejskiej (2013/2007(INI)), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52013IP0350> [dostęp: 20.10.2021].

Rusza kampania społeczna „Mam prawo do oryginalnej pisowni imion i nazwisk“, <https://wilno.tvp.pl/55580780/rusza-kampania-spoeczna-mam-prawo-do-oryginalnej-pisowni-imion-i-nazwisk> [dostęp: 28.08.2021].

Seimo rytinio nenumatyto plenarinio posėdžio Nr. 189 stenograma, <https://bit.ly/3bY1Zk2>, [dostęp: 23.05.2021].

Snarski T., Dlaczego Europa odwraca wzrok, <https://tsnarski.wordpress.com/2017/04/15/dlaczego-europa-odwraca-wzrok/> [dostęp: 10.10.2021].

Snarski T., Unia Europejska wobec wielokulturowości a ochrona praw językowych Polaków na Litwie, <https://www.snpl.lt/Rocznik/13-14/R.13-14.106-127.pdf> [dostęp: 10.10.2021], s. 106-127

A. Srebrakowski, Polacy w Litewskiej SRR 1944-1989, Toruń 2001.

Stefanowicz M., Polityka etniczna Litwy w latach 1990-2004, Kraków 2019.

Szedłem na bój sam z wielką sprawą, <https://dziennikbaitycki.pl/szedlem-na-boj-sam-z-wielka-sprawa-rozmowa-z-tomaszem-snarskim-o-polakach-na-litwie/ar/1042107> [dostęp: 10.10.2021].

Transmisja z posiedzenia Komisji Petycji PE, <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/PL/committees/video?even=20120424-1500-COMMITTEE-PETI&category=COMMITTEE&format=wmv> [dostęp: 23.10.2021].

Uchwała Prezydium Rady Najwyższej LSRR O statusie języka litewskiego, „Czerwony Sztandar” z dn. 7 października 1988.

Ustawa o pisowni nazwisk przedstawiona w Sejmie Republiki Litewskiej, <https://bit.ly/2RSfNGb>, [dostęp: 23.05. 2021].

Užsieniečių ir jų šeimos narių vardų ir pavardžių rašymo dokumentuose įstatymo projektas z 15 czerwca 2012 r., nr. XIP-4379(3).

W PE o łamaniu praw mniejszości polskiej na Litwie, <https://dzieje.pl/aktualnosci/w-pe-o-lamaniu-praw-mniejszosci-polskiej-na-litwie>, [dostęp: 18.10.2021].

Wołkonowska-Kołodziej E., W Kłajpedzie trzeba patrzeć pod nogi, bo można potknąć się o język, <https://wyborcza.pl/magazyn/7,124059,17967139,zolw-wagi-panstwowej-spor-o-polskie-liter-y-na-litwie.html>, [dostęp: 10.10.2021].

Wołkonowski: Nazwiska litewskich Polaków są pokaleczone, <https://zw.lt/salon-polityczny/wolkonowski-nazwiska-litewskich-polakow-sa-pokaleczone/>, [dostęp: 30.10.2021].

Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 12 maja 2011 r. Malgožata Runevič-Vardyn i Łukasz Paweł Wardyn przeciwko Vilniaus miesto savivaldybės administracija i inni, <https://bit.ly/3hXYVbK>, [dostęp: 25.05.2021].

## DISPUTE OVER THE RIGHT TO NAME AND SURNAME AS AN ELEMENT SHAPING THE HISTORICAL AND EUROPEAN AWARENESS OF THE POLISH MINORITY IN LITHUANIA. SELECTED ASPECTS

Abstract: The article covers one of the postulates of the Polish minority in Lithuania in the field of language policy. Specifically it discusses the right of the Polish minorities to write first and last names in their identity documents using original spelling. For the most part the paper focuses on tracing selected current events and changes in the area of the legislation that is of our interest. The text remains a voice in the debate, highlighting that since the late 1980s the position of the Lithuanian establishment on the so-called protection of the state language and the possibility of admitting the language of national and ethnic minorities to public space continues to exist unchanged.

Keywords: Polish minority in Lithuania, protection of minorities, minority rights, language policy, European Union.

# WOLNOŚĆ SUMIENIA I WYZNANIA W POLSCE W PERSPEKTYWIE PRAWNO-ORZECZNICZEJ I KRYMINOLOGICZNEJ – WYBRANE ASPEKTY

**Abstrakt:** Celem przyjętym w niniejszym artykule jest przeanalizowanie wybranych aspektów prawno-orzeczniczej i kryminologicznej ochrony wolności sumienia oraz wyznania w Polsce. Obie powiązane ze sobą kategorie wolności należy klasyfikować jako tzw. wolności osobiste, w odróżnieniu od wolności oraz praw politycznych, socjalnych, czy ekonomicznych i kulturalnych. Istotą wolności osobistych jest to, iż odnoszą się do indywidualności, godności, integralności fizycznej i psychicznej każdej jednostki w społeczeństwie. Wskazują na zróżnicowane aspekty wszechstronnego rozwoju każdego człowieka, w tym chronią autonomię jednostki, tj. indywidualne cele i wartości wyznawane przez różne osoby, o ile autonomia taka jest zgodna z normami ustalonymi w granicach obowiązujących przepisów prawnych i powszechnie uznanych zwyczajów społecznych<sup>1</sup>.

**Słowa kluczowe:** wolność sumienia i wyznania, kodyfikacja, orzecznictwo sądowe, prawo do wolności sumienia i wyznania.

---

<sup>1</sup> B. Przybyszewska-Szter, *Wolności i prawa osobiste*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji RP*, (red.) M. Chmaj, Warszawa 2016, s. 110.

## WSTĘP

Kodyfikacja ochrony wolności sumienia i wyznania na przykładzie państwa polskiego nie jest zagadnieniem nowym, tj. nie pojawiła się dopiero w warunkach transformacji polityczno-ustrojowej po 1989 r. Problematyka ta została podjęta już w przepisach rangi konstytucyjnej po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. Odpowiednie przepisy chroniące wolność sumienia i wyboru wyznania, a także wolność organizowania publicznych i zbiorowych nabożeństw przez związki religijne uznane przez państwo chroniono zarówno w Konstytucji marcowej z 1921 r. (art. 11 i 113), Konstytucji kwietniowej z 1935 r. (art. 81 ust. 2), jak i Konstytucji PRL z 1952 r. (art. 82 ust. 1). Podmiotem ochrony byli w każdym z tych przypadków obywatele państwa, jak również kościoły i związki uznaniowe uznane przez państwo<sup>2</sup>. W nowych warunkach demokratyzacji życia publicznego po 1989 r. znacząco rozszerzono z kolei podmiot ochrony w ramach wolności wyznania i sumienia. Uznano bowiem, że podmiotem ochrony jest każdy człowiek przez wzgląd na przysługujący mu przymiot w postaci przyrodzonej oraz niezbywalnej godności ludzkiej<sup>3</sup>. Rozwój problematyki ochrony wolności sumienia i wyznania w Polsce ma być cechą rozwoju państwa demokratycznego na przełomie XX i XXI wieku<sup>4</sup>.

## OCHRONA WOLNOŚCI SUMIENIA I WYZNANIA JAKO OBSZAR OCHRONY DÓBR OSOBISTYCH

Ochrona wolności sumienia i wyznania w Polsce znajduje ochronę zarówno na gruncie przepisów prawa międzynarodowego, jak i prawa krajowego. W pierwszym przypadku należy wyjść od wiążących Polskę przepisów Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r.<sup>5</sup> W art. 9 ust. 1 tego aktu prawnego wskazano, iż każdy człowiek dysponuje prawem do wolności sumienia i wyznania, natomiast w art. 9 ust. 2 potwierdzono wolność uzewnętrznienia wyznania. Wolność wyznania i sumienia została ponadto potwierdzona w Międzynarodowym Pakcie Praw

---

<sup>2</sup> M. Bielecki, *Wolność religijna Kościołów i związków wyznaniowych według regulacji polskiego prawa karnego*, „Nurt SVD” 2018, nr 2, s. 217.

<sup>3</sup> P. Polak, J. Trzciński, *Konstytucyjna zasada godności człowieka w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 40, s. 257.

<sup>4</sup> M. Gołda-Sobczak, J. Sobczak, *Wolność sumienia i wyznania jako prawo człowieka*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Politologia” 2012, nr 19/1, s. 28.

<sup>5</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4.11.1950 roku (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284).

Obywatelskich i Politycznych z 1966 r., a w zakresie pomocniczym i niewiążącym państw – w uwagach ogólnych Komitetu Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych<sup>6</sup>.

Uwzględniając obowiązujące przepisy prawa krajowego należy wyjść od art. 53 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.<sup>7</sup>. Wskazano tam zasadę wolności sumienia i religii. Wolność religii dotyczy zarówno swobody wyznawania, jak i przyjmowania religii w oparciu o własny wybór, w tym zarówno prywatnie, jak i publicznie w formie praktykowania, uprawiania kultu, nauczania, modlitwy, czy też udziału w obrzędach religijnych. Wolność religii obejmuje ponadto posiadanie miejsc kultu oraz prawo do uzyskania pomocy religijnej w różnych miejscach, w których znajduje się człowiek. Rodzice korzystają ze swobody wychowania swoich dzieci w zgodzie z własnymi przekonaniami religijnymi i moralnymi. Treścią zasady wolności religijnej jest ponadto zakaz naruszania wolności sumienia i religii innych osób przy ewentualnym nauczaniu religii w szkołach. W przywołanym przepisie Konstytucji RP wskazano też na wolność uzewnętrzniania religii, która może zostać ograniczona jedynie na mocy ustawy oraz wyłącznie w warunkach ochrony bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego, moralności, zdrowia lub wolności oraz praw innych osób. Ustawodawca stanął ponadto na stanowisku, że żadna osoba nie może być zmuszona do udziału ani powstrzymania się od praktyk religijnych. Nikt też nie może być zobowiązany na mocy działań organów władzy publicznej do przedstawienia swoich przekonań religijnych, wyznania, ani ujawnienia swojego światopoglądu.

Należy interpretować, że w art. 53 Konstytucji RP zaprezentowano stosunkowo szeroki zakres ochrony sumienia i religii w Polsce. W części sformułowanych wskazań bazowano ponadto na wyrażonej w art. 25 ust. 2-3 Konstytucji RP zasadzie odrębności (rozdzielenia) państwa od kościołów i uznanych prawnie związków wyznaniowych. Jak zauważono w piśmiennictwie, opisywana wolność sumienia i wyznania koresponduje również z prawem do prywatności w związku z ochroną życia osobistego (prywatnego) każdej jednostki<sup>8</sup>. Wolność sumienia i religii stwarza jednostce możliwości zarówno do swobodnego wyboru i wyznawania jakiejś religii, zmiany tej religii na inną

<sup>6</sup> G. Jędrejek, T. Szymański, *Prawna ochrona uczuć religijnych w Polsce*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2002, t. 5, s. 180.

<sup>7</sup> Konstytucja RP z 2.04.1997 roku (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>8</sup> J. Szymanek, *Przepisy wyznaniowe w Konstytucji RP (uwagi wprowadzające)*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2011, t. 14, s. 21.

bądź też niewyznawania żadnej religii<sup>9</sup>. Wreszcie, warto odnieść się do stanowiska wyrażonego na gruncie orzecznictwa, które stanowi, że na gruncie art. 53 Konstytucji RP należy poprzeć przyjętą w państwie demokratycznym zasadę bezstronności światopoglądowej władz publicznych w Polsce<sup>10</sup>.

Wolność sumienia i wyznania wpisuje się zarazem w definicję dóbr osobistych wynikającą z art. 23 ustawy z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (dalej: k.c.)<sup>11</sup>. Dobra osobiste obejmują między innymi wolność, swobodę sumienia i cześć, które znajdują się pod ochroną prawa cywilnego w sposób niezależny od ochrony przewidzianej na przykład w prawie karnym czy międzynarodowym. Na dobra osobiste składają się pewne ogólnospołecznie i indywidualnie cenione wartości związane z godnością, indywidualnością i pozycją jednostki w społeczeństwie. Dobra osobiste to niezbędny element samorealizacji człowieka, co uzasadnia ochronę tych dóbr na gruncie cywilnoprawnym<sup>12</sup>. W jednym z wyroków Sądu Najwyższego podano z kolei definicję dóbr osobistych, zgodnie z którą są to czynniki służące zagwarantowaniu obywatelowi możliwości rozwoju jego osobowości, ochrony egzystencji, a także prawa do korzystania z tych dóbr, „które sprzyjają zachowaniu cech odrębności i związaniu ze społeczeństwem, w którym żyje”<sup>13</sup>.

W ocenie Sądu Najwyższego, pisząc o wolności sumienia oraz wyznania w kontekście ochrony dóbr osobistych, należy również analizować szerzej pojęcie wolności religijnej. Wolność religijna stanowi bowiem jeden z przedmiotów ochrony dóbr osobistych, co dodatkowo zostało potwierdzone w art. 23 k.c. Wolność religijna wpisuje się w indywidualne przekonania danej osoby, w jej stan psychiczny mający odniesienie w ocenie aktualnych, przeszłych, jak również przyszłych zdarzeń powiązanych z religią traktowaną jako forma świadomości społecznej<sup>14</sup>. Trybunał Konstytucyjny doprecyzował również rozumienie pojęcia „wolność sumienia” jako powiązanego w istocie wcześniej omówionym pojęciem wolności religijnej. Dnia 15 stycznia 1991 r. w jednym z orzeczeń w przedmiocie tzw. klauzuli sumienia lekarza odmawiającego zabiegu przerywającego ciążę sędziowie Trybunału stwierdzili,

<sup>9</sup> G. Świst, *Wolność sumienia i religii w Konstytucji RP z 1997 roku w wymiarze indywidualnym i instytucjonalnym*, „Studia Gdańskie” 2018, t. 42, s. 148-149.

<sup>10</sup> Por. Orzeczenie TK z 30.01.1991 r., K 11/90, OTK 1991, nr 1, poz. 2; orzeczenie TK z 20.04.1993 r., U 12/92, OTK 1993, nr 1, poz. 9.

<sup>11</sup> Ustawa z 23.04.1964 r. - Kodeks cywilny (t.j.: Dz.U. 2023, poz. 1610).

<sup>12</sup> A. Puchała, *Pojęcie dóbr osobistych*, [w:] *Dobra osobiste*, (red.) I. Lewandowska-Malec, Warszawa 2017, s. 26-27.

<sup>13</sup> Wyrok SN z 10.06.1977 r., II CR 187/77, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/ii-cr-187-77-wyrok-sadu-najwyzszego-520101643> [dostęp: 17.02.2020].

<sup>14</sup> Wyrok SN z 6.04.2004 r., I CK 484/03, LEX 132396.

że wolność sumienia to nie tylko możliwość deklarowania określonego światopoglądu przez jednostkę, „ale przede wszystkim prawo do postępowania zgodnie z własnym sumieniem, do wolności od przymusu postępowania wbrew własnemu sumieniu”<sup>15</sup>. Treścią wolności sumienia jest więc brak groźby poddania jednostki ewentualnemu przymusowi będącemu zamachem na wolność przyjmowania wyznania i posiadania przez jednostkę określonych przekonań. Wolność sumienia występuje wówczas, gdy osoba może faktycznie przyjąć powyższe przekonania lub wyznanie religijne w sposób nieskrępowany. Wolność ta przynależy do sfery światopoglądowej jednostki i często łączy się również z ukształtowaną przez jednostkę aktywnością w sferze religijnej<sup>16</sup>.

Interpretując zaprezentowane wcześniej stanowiska, należy wyeksplikować dodatkowo związek między indywidualnymi przekonaniami danej osoby a prawem do społecznego (zbiorowego) realizowania praktyk opartych na wolności sumienia oraz religii. Z kolei w jednej z uchwał Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że ochrona wolności sumienia oraz wyznania jest dobrem osobistym ze względu na to, iż stanowi przedmiot praw i wolności konstytucyjnych. Elementem tej ochrony jest z kolei poszanowanie uczuć religijnych każdego człowieka. Sędziowie orzekający ustalili ponadto ścisły związek ochrony prawa do poszanowania uczuć religijnych z prawną ochroną wolności słowa. Mianowicie, potrzeba wprowadzenia do systemu prawnego „niezbędnych gwarancji koniecznych ograniczeń”<sup>17</sup> w zakresie wolności słowa ma skuteczniej umożliwić należytą ochronę wolności sumienia i wyznania w Polsce. Powyższe stanowisko zostało podtrzymane ponadto w innym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 1994 r., gdzie sędziowie orzekli, iż wolność słowa nie ma charakteru absolutnego, co może korespondować również z ochroną wolności sumienia i wyznania<sup>18</sup>.

## KRYMINOLOGICZNE ASPEKTY OCHRONY WOLNOŚCI SUMIENIA I WYZNANIA

Wpisanie wolności sumienia i wyznania do obszaru prawnego wymagało także przyjęcia właściwych przepisów w zakresie prawa karnego, by możliwa była prewencja oraz eliminowanie przestępczości w tej dziedzinie. W aktualnym stanie prawnym przepisy w opisywanej dziedzinie zawarto w części

<sup>15</sup> Orzeczenie TK z 15.01.1991 r., U 8/90, OTK 1991, s. 134-141.

<sup>16</sup> H. Szewczyk, *Ochrona dóbr osobistych w zatrudnieniu*, WKP, Warszawa 2007, s. 510.

<sup>17</sup> Uchwała TK z 2.03.1994 r., W. 3/93 (Dz.U. 1994, nr 36, poz. 137).

<sup>18</sup> Orzeczenie TK z 7.06.1994 roku, K. 17/93, OTK 1994 nr 1, poz. 1160.



szczegółowej w Rozdziale XXIV ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (dalej: k.k.)<sup>19</sup>. W art. 194-196 k.k. przewidziano kryminalizację trzech rodzajów czynów zabronionych, tj. kolejno dyskryminacji wyznaniowej, złośliwego przeszkadzania publicznemu wykonywaniu aktów religijnych, jak również obrażaniu uczuć religijnych innych osób. W latach 1969-1997 obowiązywało z kolei aż 9 stypizowanych form przestępczości w opisywanej dziedzinie. W aktualnym stanie prawnym dokonano więc systematyki i ujednoczenia najważniejszych przepisów w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości w godzącej w wolność sumienia i wyznania<sup>20</sup>.

W przypadku pierwszego z wymienionych przestępstw, a więc dyskryminacji wyznaniowej, chodzi o ograniczanie człowieka w prawach przysługujących mu przez wgląd na przynależność do określonego wyznania bądź też ze względu na bezwyznaniowość (art. 194 k.k.). Z kolei złośliwe przeszkadzanie publicznym aktom religijnym musi być wymierzone w akt charakterystyczny dla obrządku danego kościoła czy też innego związku wyznaniowego mającego uregulowaną sytuację prawną w RP, z uwzględnieniem działań sprawcy czynu w czasie pogrzebu, obrzędu albo uroczystości żałobnych (art. 195 k.k.). Wreszcie, przestępstwo obrazy uczuć religijnych sprowadza się do publicznego znieważenia przedmiotu czci religijnej bądź też miejsca, które jest wykorzystywane do publicznego przeprowadzania obrzędów religijnych (art. 196 k.k.). Każdy z wyżej wymienionych czynów podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności lub karze pozbawienia wolności do maksymalnie 2 lat. Powyższa konstrukcja omówionych przepisów k.k. każe sądzić, iż wymienione w nich czyny zabronione zaklasyfikowano jako występki, co istotne, ścigane z oskarżenia publicznego. Wskazane występki mają charakter powszechny, natomiast popełniony czyn musi być umyślny, aby doszło do stwierdzenia wyżej wymienionych przestępstw<sup>21</sup>.

Pierwszym z wymienionych w k.k. przestępstw przeciwko wolności sumienia oraz wyznania w Polsce jest dyskryminacja wyznaniowa (art. 194 k.k.). Dyskryminacja tego rodzaju stanowi zaprzeczenie wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP zasady równości wszystkich osób według prawa. Warto nadmienić, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że zasada równości ma szczególną rangę i znaczenie w systemie państwa demokratycznego.

---

<sup>19</sup> Ustawa z 6.06.1997 r. - Kodeks karny (t.j.: Dz.U. 2022, poz. 1138).

<sup>20</sup> K. Warchałowski, *Prawnokarna ochrona wolności religijnej w Polsce w latach 1932-1997*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2002, t. 4, s. 65.

<sup>21</sup> S. Cebula, *Ochrona wolności sumienia i wyznania w polskim Kodeksie karnym*, „Forum Teologiczne” 2014, nr 15, s. 98.

Ma ona charakter ogólny oraz należy ją odnosić do wszystkich wolności i praw człowieka i obywatela<sup>22</sup>. W literaturze zauważono, że przestępstwo dyskryminacji wyznaniowej można popełnić jedynie w sposób umyślny w zamiarze bezpośrednim. Sprawca musi wykazać motyw, czyli świadomość, że jego czyn ma formę dyskryminacji ze względu na religię. Przedmiotem ochrony prawnej jest tutaj wolność religii (wyznania) i sumienia jednostki. Dyskryminacja wyznaniowa może sprowadzać się zarówno do działania, jak i zaniechania skutkującego ograniczeniem jednostce możliwości korzystania z przysługujących jej praw. Przy czym dyskryminacją wyznaniową nie jest na przykład odmowa przyjęcia danej osoby do organizacji, jeżeli osoba ta nie spełnia warunków wymaganych statutem tej organizacji. Podobnie, jak inne przestępstwa przeciwko wolności sumienia i wyznania, czyn z art. 194 k.k. jest przestępstwem skutkowym, czyli materialnym<sup>23</sup>.

Kolejnym przejawem przestępczości przeciwko wolności sumienia i wyznania jest złośliwe przeszkadzanie w wykonywaniu publicznego aktu religijnego (art. 195 k.k.). Złośliwe przeszkadzanie oznacza, że osoba może popełnić przestępstwo z art. 195 k.k. jedynie w zamiarze bezpośrednim, analogicznie jak wcześniej omówione przestępstwo dyskryminacji ze względu na wyznanie lub bezwyznaniowość. Z kolei pojęcie „akt religijny” należy określić jako „wszystkie czynności wchodzące w skład tzw. praktyk religijnych, możemy tutaj wymienić przykładowo nabożeństwa, procesje, modlitwę przy przydrożnej kapliczce lub krzyżu”<sup>24</sup>. Przepis wyrażony w art. 195 k.k. ma gwarantować swobodę wykonywania aktów religijnych, w tym aktów związanych z pogrzebami i uroczystościami żałobnymi (włączając w to również ochronę pogrzebów świeckich). Wiąże się to z zapewnieniem ochrony przed zachowaniami zakłócającymi, utrudniającymi bądź uniemożliwiającymi wykonanie praktyk religijnych. W doktrynie wykazano, iż ustawodawca posłużył się jednak nieostrymi pojęciami, takimi jak „złośliwość” czy „akt religijny”, co stwarza duże

<sup>22</sup> Orzeczenie TK z 3.03.1987 r., P 2/87, OTK 1987, nr 1, poz. 2.

<sup>23</sup> M. Maternak, *Ochrona przed dyskryminacją religijną w art. 194 Kodeksu karnego z 1997 roku*, „Resovia Sacra. Studia Teologiczno-Filozoficzne Diecezji Rzeszowskiej” 2010, nr 17, s. 288-290. Niejako na marginesie warto dodać, że w szeroki zakres dyskryminacji wyznaniowej może wpisywać się także ewentualna indoktrynacja światopoglądowa bazująca na treściach religijnych. Cytowany art. 194 k.k. zakazuje bowiem ograniczania człowieka również w prawach ze względu na deklarowaną przez osobę bezwyznaniowość. T. Zieliński, *Zakaz indoktrynacji światopoglądowej w szkolnictwie według wyroku Lautsi przeciwko Włochom*, [w:] *Prawne granice wolności sumienia i wyznania*, (red.) L. Kondratiewa-Bryzik, R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, Warszawa 2012, s. 68.

<sup>24</sup> G. Jędrejek, T. Szymański, *Prawna*, s. 186-197.

rozbieżności interpretacyjne zarówno w piśmiennictwie, jak i orzecznictwie<sup>25</sup>. Według J. Piórkowskiej-Flieger, za najbardziej trafną należy jednak przyjąć interpretację, zgodnie z którą złośliwość sprawcy czynu zabronionego z art. 195 k.k. wyraża się w świadomym dążeniu osoby do dokuczenia, obrażenia, znieważenia, wyszydzenia, upokorzenia, czy też poniżenia osób, które są zaangażowane w trakcie danego aktu religijnego<sup>26</sup>. Motyw sprawcy wiąże się w tym przypadku z chęcią przeszkodzenia w realizacji aktu religijnego. Działanie sprawcy powinno być ukierunkowane na przeszkodzenie w czynności religijnej, gdyż tylko w ten sposób można wskazać na złośliwość w działaniu<sup>27</sup>.

Trzeci ze stypizowanych występów związanych z ochroną wolności sumienia i wyznania w Polsce to obraza uczuć religijnych. Jest to zarazem przestępstwo budzące jedne z największych wątpliwości oraz sporów wśród specjalistów w zakresie prawa karnego, a także w obowiązującym orzecznictwie. Według E. Kruczoń, przedmiotowa strona przestępstwa z art. 196 k.k. sprowadza się do publicznego znieważenia, w tym wyszydzenia, ośmieszenia, czy też zelżenia, przedmiotu czci religijnej albo miejsca przeznaczonego do publicznego wykonywania obrzędów religijnych. Forma czynu sprawcy może być słowna lub sprowadzać się do określonego czynu. Opisywane przestępstwo ma charakter materialny, a więc wymaga zaistnienia skutku w postaci obrażenia uczuć religijnych innych osób, w tym przynajmniej dwóch<sup>28</sup>. Sąd Najwyższy zaprezentował w tym przypadku z kolei wykładnię rozszerzającą, zgodnie z oceną, iż brak użycia liczby mnogiej w kryminalizacji przestępstwa z art. 196 k.k. nie oznacza, że należy wyróżnić co najmniej dwie osoby pokrzywdzone, by można było pisać o obrazie uczuć religijnych<sup>29</sup>. Powyższa uchwała budzi jednak spore wątpliwości na gruncie piśmiennictwa<sup>30</sup>. Oprócz tego, nieodłącznym elementem obrazy uczuć religijnych jest konieczność zaistnienia związku przyczynowo-skutkowego między zachowaniem się sprawcy a wystąpieniem skutku powyższego zachowania w postaci naruszenia uczuć religijnych innych osób. Brak tego skutku, czyli brak reakcji ze strony osób

<sup>25</sup> M. Materniak, *Złośliwe przeszkadzanie jako znamię przestępstw z art. 195 Kodeksu karnego*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2014, nr 27, s. 58.

<sup>26</sup> J. Piórkowska-Flieger, *Przestępstwa przeciwko wolności sumienia i wyznania*, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, (red.) T. Bojarski, Warszawa 2011, s. 437.

<sup>27</sup> M. Materniak, *Złośliwe*, s. 60.

<sup>28</sup> E. Kruczoń, *Przestępstwo obrazy uczuć religijnych*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 2, s. 42.

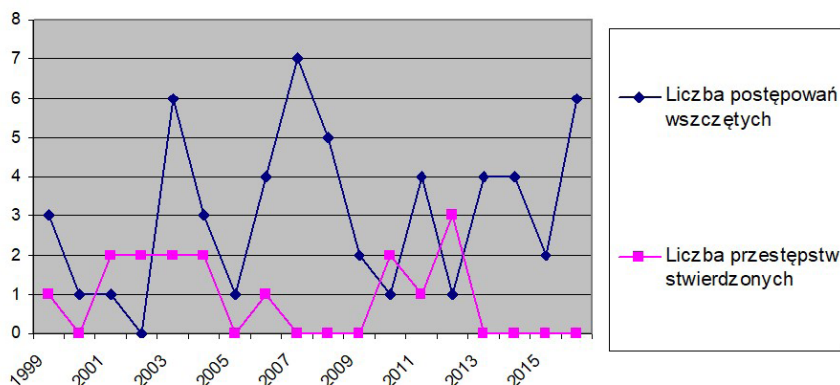
<sup>29</sup> Uchwała SN z 21.11.2001 r., I KZP 26/01, „OSN” 2002, nr 1-2, s. 43.

<sup>30</sup> Por. E. Kruczoń, *Przestępstwo*, s. 44.

trzech, sprawia, iż można tu jedynie pisać o usiłowaniu, nie zaś o faktycznym dokonaniu przestępstwa obrazy uczuć religijnych<sup>31</sup>.

Analizę kryminologicznych aspektów ochrony wolności sumienia i wyznania w Polsce warto wzbogacić o prezentację danych statystycznych, dzięki którym można lepiej zrozumieć skalę zagrożenia opisywanym rodzajem przestępczości. Na kolejnych wykresach pokazano dynamikę przestępczości z art. 194, 195 i 196 k.k., odwołując się do statystyk policyjnych.

**Wykres 1.** Dynamika przestępczości w związku z art. 194 k.k.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Przestępstwa przeciwko wolności sumienia i wyznania*, statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestępstwa-przeciwko-5 (z dnia: 17.02.2020).

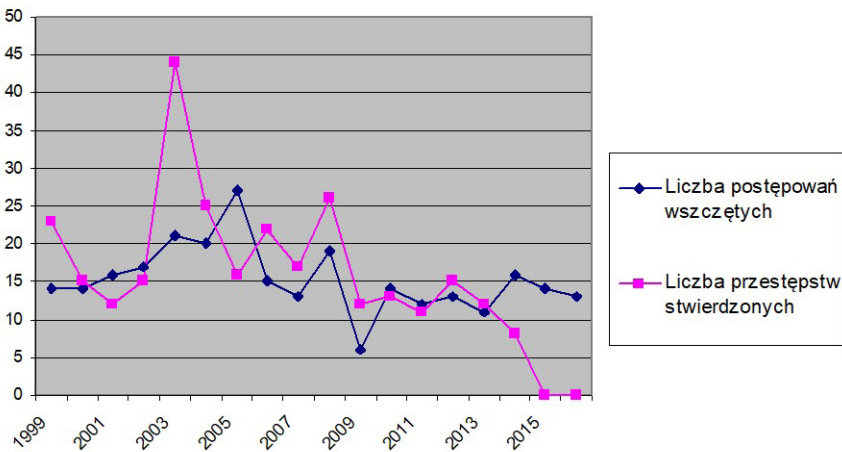
Analizując dane z wykresu 1, przestępczość związana z tzw. dyskryminacją wyznaniową stanowiła marginalny odsetek przestępstw popełnianych w Polsce w latach 1999-2016. W całym analizowanym okresie popełniono jedynie 16 takich przestępstw w ramach 55 wszczętych postępowań. Oznacza to, że w przypadku znacznej części postępowań nie stwierdzono przypadku naruszenia prawa – dokładnie w połowie z prezentowanych lat nie stwierdzono ani jednego czynu zabronionego. Najwięcej przestępstw z tego tytułu stwierdzono w 2012 r., choć były to zaledwie 3 czyny zabronione.

Jak wynika z danych z wykresu 2, przestępstwa związane ze złośliwym przeszkadzaniem w wykonywaniu aktów religijnych oraz wymierzone w wykonanie obrzędów religijnych były popełniane znacznie częściej niż przestępstwa z tytułu dyskryminacji wyznaniowej. W przypadku tych pierwszych Policja stwierdziła 286 czynów zabronionych ujawnionych w związku

<sup>31</sup> M. Makarska, *Przestępstwa przeciwko wolności sumienia i wyznania w Kodeksie karnym z 1997 r.*, Lublin 2005, s. 184-185.

z wszczęciem 275 postępowań w latach 1999-2016. Najwięcej przestępstw z art. 195 k.k. popełniono w 2003 r. (44 czyny zabronione), z kolei najmniej w latach 2015-2016 (ani jednego czynu zabronionego). Każdego roku popełniano średnio około 15 przestępstw. Znacznie większą liczbę takich czynów zabronionych w porównaniu do wcześniej omówionych przestępstw z tytułu dyskryminacji wyznaniowej można wytłumaczyć większym zróżnicowaniem kategorii samych aktów religijnych oraz czynności związanych z pogrzebami i uroczystościami żałobnymi (zarówno religijnymi, jak i świeckimi). Ograniczanie człowieka w prawach ze względu na wyznaniowość albo przynależność wyznaniową to pojęcie mniej ostre niż popełniane określonych występków w wyniku złośliwego zakłócania, utrudniania lub uniemożliwiania przeprowadzenia licznych aktów religijnych. To z kolei mogło w istotny sposób wpływać na liczbę stwierdzonych przestępstw w obu tych kategoriach czynów zabronionych. Zdaniem M. Romańczuk-Grąckiej, przepis zawarty w art. 194 k.k. budzi ponadto większe wątpliwości interpretacyjne niż przepis z art. 195 k.k., co także nie pozostaje bez wpływu na praktykę karnoprawnej ochrony wolności sumienia i wyznania przed sądami w Polsce<sup>32</sup>.

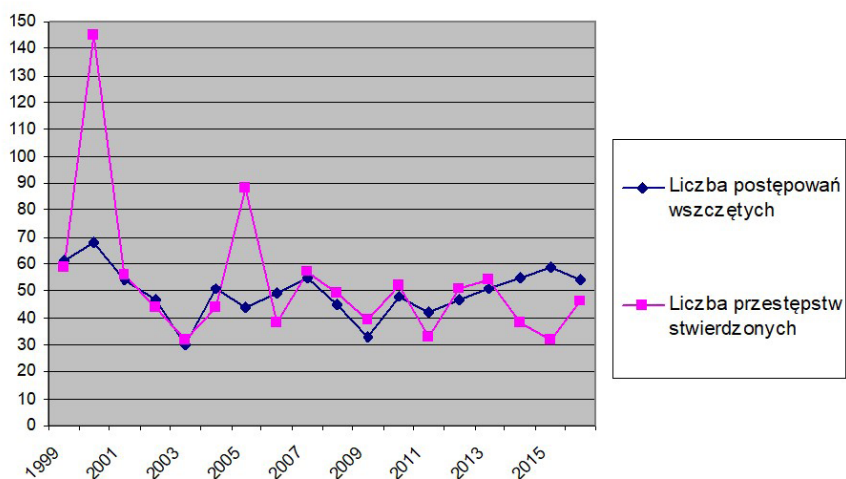
**Wykres 2.** Dynamika przestępczości w związku z art. 195 k.k.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Przestępstwa przeciwko wolności sumienia i wyznania*, statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-5 (z dnia: 17.02.2020).

<sup>32</sup> M. Romańczuk-Grącka, *Karnoprawna ochrona wolności religii - wybrane zagadnienia*, „Studia Prawnoustrojowe” 2016, nr 33, s. 78.

Wykres 3. Dynamika przestępczości w związku z art. 196 k.k.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Przestępstwa przeciwko wolności sumienia i wyznania*, statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestępstwa-przeciwko-5 (z dnia: 17.02.2020).

W oparciu o dane z wykresu 3 należy stwierdzić, że przestępstwa z art. 196 k.k., a więc odnoszące się do problematyki obrazy uczuć religijnych, to najczęstszy przejaw czynów zabronionych w obszarze przestępczości wobec wolności sumienia i wyznania w Polsce. W latach 1999-2016 popełniono łącznie 957 takich czynów zabronionych, ujawnionych w ramach 893 postępowań wszczętych przez Policję. Średnio każdego roku popełniano w Polsce około 53 przestępstwa obrazy uczuć religijnych.

## PODSUMOWANIE I WNIOSKI

W oparciu o przedstawioną analizę wskazano na następujące wnioski ogólne:

1. Wolność sumienia i wyznania wpisuje się w sferę tzw. wolności osobistych, chronionych w Polsce zarówno na mocy przepisów prawa międzynarodowego, w przepisach rangi konstytucyjnej, w prawie cywilnym, jak również w prawie karnym. Problematyka znajduje ponadto liczne odniesienia w orzecznictwie Sądu Najwyższego czy też Trybunału Konstytucyjnego, co pozwala na przyjęcie złożonych interpretacji w obrębie tej problematyki.
2. W obszarze kryminologicznym wyróżniono trzy stypizowane formy czynów przestępczych naruszających wolność sumienia i wyznania

w Polsce po 1999 r. Należą do nich przestępstwa związane z dyskryminacją wyznaniową (art. 194 k.k.), przeszkadzaniem w publicznych aktach religijnych oraz pogrzebach i uroczystościach żałobnych (art. 195 k.k.), jak również przestępstwa obrazy uczuć religijnych (art. 196 k.k.).

3. W praktyce prewencji i zwalczania opisywanej przestępczości dominowała penalizacja przestępstw obrazy uczuć religijnych (74,8% wszystkich czynów zabronionych stwierdzonych w Polsce w latach 1999-2016). Drugie miejsce pod względem częstotliwości popełniania wykazano dla przestępstw z art. 195 k.k. (23,9% wszystkich przestępstw), natomiast najrzadziej popełniano przestępstwa związane z dyskryminacją wyznaniową w myśl art. 194 k.k. (1,3% wszystkich przestępstw). Średniorocznie w Polsce popełniano 66 czynów zabronionych w związku z naruszeniem wolności sumienia i wyznania w latach 1999-2016.

Problematyka wolności sumienia i wyznania w Polsce ma ważną rangę, o czym świadczy zarówno potraktowanie jej w przepisach Konstytucji RP, k.c., jak i k.k. Liczne wątpliwości interpretacyjne oraz niewielkie znaczenie praktyczne niektórych przestępstw w obszarze wolności sumienia i religii (zwłaszcza przestępstw w zakresie dyskryminacji wyznaniowej) to czynniki, które dla niektórych autorów uzasadniają potrzebę zmian zwłaszcza w przepisach karnych. Wskazuje się na przykład na trend łagodzenia przepisów karnych w tym zakresie w państwach Europy Zachodniej, czego przejawem jest depenalizacja czynów określanych powszechnie mianem bluźnierstwa<sup>33</sup>. Polska jest krajem o stosunkowo surowej penalizacji opisywanych przestępstw.

## BIBLIOGRAFIA

Bielecki M., *Wolność religijna Kościołów i związków wyznaniowych według regulacji polskiego prawa karnego*, „Nurt SVD” 2018, nr 2.

Cebula S., *Ochrona wolności sumienia i wyznania w polskim Kodeksie karnym*, „Forum Teologiczne” 2014, nr 15.

Gołda-Sobczak M., Sobczak J., *Wolność sumienia i wyznania jako prawo człowieka*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. „Politologia” 2012, nr 19/1.

---

<sup>33</sup> M. Płatek, *Wolność słowa - ujęcie prawnokarne*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2017, t. 43, s. 454-455.



- Jędrejek G., Szymański T., *Prawna ochrona uczuć religijnych w Polsce*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2002, t. 5.
- Kruczoń E., *Przestępstwo obrazy uczuć religijnych*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 2.
- Makarska M., *Przestępstwa przeciwko wolności sumienia i wyznania w Kodeksie karnym z 1997 r.*, Lublin 2005.
- Maternak M., *Ochrona przed dyskryminacją religijną w art. 194 Kodeksu karnego z 1997 roku*, „Resovia Sacra. Studia Teologiczno-Filozoficzne Diecezji Rzeszowskiej” 2010, nr 17.
- Materniak M., *Złośliwe przeszkadzanie jako znamię przestępstw z art. 195 Kodeksu karnego*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2014, nr 27.
- Piórkowska-Flieger J., *Przestępstwa przeciwko wolności sumienia i wyznania*, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, (red.) T. Bojarski, Warszawa 2011.
- Płatek M., *Wolność słowa - ujęcie prawnokarne*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2017, t. 43.
- Polak P., Trzciniński J., *Konstytucyjna zasada godności człowieka w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 40.
- Przestępstwa przeciwko wolności sumienia i wyznania*, [statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-5](http://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-5) (z dnia: 17.02.2020).
- Przybyszewska-Szter B., *Wolności i prawa osobiste*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji RP*, (red.) M. Chmaj, Warszawa 2016.
- Puchała A., *Pojęcie dóbr osobistych*, [w:] *Dobra osobiste*, (red.) I. Lewandowska-Malec, Warszawa 2017.
- Romańczuk-Grącka M., *Karnoprawna ochrona wolności religii - wybrane zagadnienia*, „Studia Prawnoustrojowe” 2016, nr 33.
- Szewczyk H., *Ochrona dóbr osobistych w zatrudnieniu*, WKP, Warszawa 2007.
- Szymanek J., *Przepisy wyznaniowe w Konstytucji RP (uwagi wprowadzające)*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2011, t. 14.
- Świst G., *Wolność sumienia i religii w Konstytucji RP z 1997 roku w wymiarze indywidualnym i instytucjonalnym*, „Studia Gdańskie” 2018, t. 42.
- Warchałowski K., *Prawnokarna ochrona wolności religijnej w Polsce w latach 1932-1997*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2002, t. 4.



Zieliński T. , *Zakaz indoktrynacji światopoglądowej w szkolnictwie według wyroku Lautsi przeciwko Włochom*, [w:] *Prawne granice wolności sumienia i wyznania*, (red.) L. Kondratiewa-Bryzik, R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, Warszawa 2012.

### **Orzecznictwo**

Orzeczenie TK z 3.03.1987 r., P 2/87, OTK 1987, nr 1, poz. 2.

Orzeczenie TK z 15.01.1991 r., U 8/90, OTK 1991.

Orzeczenie TK z 30.01.1991 r., K 11/90, OTK 1991, nr 1, poz. 2.

Orzeczenie TK z 20.04.1993 r., U 12/92, OTK 1993, nr 1, poz. 9.

Uchwała TK z 2.03.1994 r., W. 3/93 (Dz.U. 1994, nr 36, poz. 137).

Orzeczenie TK z 7.06.1994 r., K. 17/93, OTK 1994 nr 1, poz. 1160.

Uchwała SN z 21.11.2001 r., I KZP 26/01, „OSN” 2002, nr 1-2.

Wyrok SN z 10.06.1977 r., II CR 187/77, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/ii-cr-187-77-wyrok-sadu-najwyzszego-520101643> [dostęp: 17.02.2020].

Wyrok Sądu Najwyższego z 6.04.2004 r., I CK 484/03, LEX nr 132396.

## **FREEDOM OF CONSCIENCE AND RELIGION IN POLAND FROM A LEGAL, JUDICIAL AND CRIMINOLOGICAL PERSPECTIVE - SELECTED ASPECTS**

**Abstract:** The main aim of the present paper is to analyse selected aspects of a legal, judicial and criminological protection of freedom of conscience and religion in Poland. Both related categories of freedom shall be classified as the so-called personal freedoms, in contrast of political, social, economic and cultural freedoms and rights. The essence of personal freedoms is their reference to individuality, dignity and physical or mental integrity of each individual in society. They indicate various aspects of the comprehensive development of each person, including the protection of individual's autonomy understood as individual goals and values adhered to by different people, as long as such autonomy is compliant with the norms established within the limits of applicable legal rules and generally acknowledged social customs.

**Keywords:** freedom of conscience and religion, codification, court jurisdiction, the right to freedom of conscience and religion.

DR ANNA Z. CICHOCKA  
INSTYTUT PAWŁA WŁODKOWICA  
ORCID: 0000-0002-0851-0692

## PRAWO FILMOWE II RZECZPOSPOLITEJ (1918-1939)

**Abstrakt:** Artykuł prezentuje wybrane aspekty prawne związane z funkcjonowaniem przemysłu filmowego w Polsce w latach 1918-1939. Opisuje instytucje zajmujące się kinematografią, jak i zasady prawne tworzące ramy dla funkcjonowania przemysłu filmowego, modyfikowane przez czynniki polityczne, ekonomiczne czy obyczajowe, w tym takie zjawiska jak cenzura. Opisano m.in. jedną z pierwszych na świecie ustaw filmowych oraz ówczesne propozycje reform, które miały poprawić sytuację polskiej branży filmowej.

**Słowa kluczowe:** kinematografia, przemysł filmowy, historia prawa, historia kinematografii

Prawo filmowe zdefiniować można jako zespół norm dotyczących procesu twórczego, produkcji filmowej, eksploatacji i dystrybucji filmów oraz ich ochrony prawnej<sup>1</sup>. Zagadnienia kinematografii<sup>2</sup> regulowane są przez różne gałęzie prawa.

Przemysł filmowy na ziemiach polskich pod zaborami rozwijał się od początku XX wieku. I wojna światowa zastała tam blisko 700 kinoteatrów,

---

<sup>1</sup> Por. J. Kuisz, *Propaganda bezprawia. O „popularyzowaniu prawa” w pierwszych latach Polski Ludowej*, Warszawa 2020, s. 45 oraz J. Kuisz, M. Wąsowicz, *Prawo i literatura. Antologia*, Warszawa 2019, s. 17.

<sup>2</sup> Według Edwarda Zajićka termin „kinematografia” jest utożsamiany ze szczególnym systemem społecznym, technicznym, instytucjonalnym i materialnym, powiązany z zależnościami ekonomicznymi, technologicznymi, programowymi, prawnymi, administracyjnymi itp. E. Zajićek, *Poza ekranem, Kinematografia polska 1896-2005*, Warszawa 2009, s. 9.

gdzie wyświetlano co najmniej pół tysiąca filmów zagranicznych, a także krajowych, których pod koniec wojny kręcono 10-15 rocznie<sup>3</sup>.

Zalążkiem polskiej biurokracji filmowej był powstały wiosną w 1917 r. w Warszawie Urząd Filmowy przy Legionach Polskich<sup>4</sup>, przekształcony rok później w Centralny Urząd Filmowy przy Naczelnym Dowództwie Wojska Polskiego<sup>5</sup>. Organizował go mjr Awid Szubert i chor. Maksymilian Stransky przy udziale założonej przez Aleksandra Hertza w 1911 r. wytwórni „Sfinks” (mającej w okresie wojny pozycję monopolisty). Kierownikiem technicznym CUF-u został operator frontowy, reżyser Franciszek Zyndram-Mucha. Urząd, podporządkowany Sekcji Propagandy i Opieki nad Żołnierzami, odpowiadał za produkcję wojennych kronik filmowych oraz cenzurę obrazów dopuszczalnych dla żołnierzy. Przejmując od operatorów działających przy Legionach około 5000 negatywów, wykonanych na zlecenie Naczelnego Komitetu Narodowego, stworzył zaczątki pierwszego polskiego archiwum filmowego. Pierwszym filmem, wykonanym przez urząd, była relacja z uroczystości 3 maja w 1917 r.<sup>6</sup>

Inne agendy państwowe, które posiadały kompetencje w zakresie produkcji filmowej, jak Wydział Prasowy Ministerstwa Spraw Wojskowych, Ministerstwo Sztuki i Kultury czy Wydział Propagandy Prezydium Rady Ministrów, nie prowadziły własnej produkcji filmów, a zamawiały je lub udzielały dotacji prywatnym przedsiębiorstwom. Subwencjonowano np. filmy krajoznawcze, plebiscytowe czy propagujące Polskę za granicą<sup>7</sup>. W 1922 r. komórki filmowe WP i Prezydium Rady Ministrów zostały zlikwidowane, a ich działalność kontynuował, jednak na mniejszą skalę, referat prasowy Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Pod jego patronatem powstał np. w 1922 r. film, który nie zachował się do tej pory, pt. „D'Elmoro, walka o skarby”. Tytułowy czarny charakter - baron, agent obcego mocarstwa - wykrada plany uprzemysłowienia Polski, które mają przynieść państwu ogromne korzyści, a na końcu, wiedziony wyrzutami sumienia, popełnia samobójstwo pod mostem

<sup>3</sup> E. Zajiček, *Poza ekranem, Kinematografia polska 1896-2005*, s. 8. Więcej na temat regulacji prawnych dotyczących kina na ziemiach polskich pod zaborami (w szczególności normujących kwestie cenzury, reglamentacji kinoteatrów, urzędzenia kin, subwencjonowania produkcji filmowej itp.) – zob. *Ibidem*, s. 16 i n.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 33; J. Toeplitz, *Historia filmu polskiego: 1895-1929*, Warszawa 1966, s. 101.

<sup>5</sup> E. Zajiček, *Film, kinematografia*, Warszawa 1994, s. 45, 245.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 45, 245; E. Zajiček, *Poza ekranem, Kinematografia polska 1896-2005*, s. 31; S. Ozimek, *Film polski w wojennej potrzebie*, Warszawa 1974, s. 27; W. Banaszekiewicz, W. Witczak, *Historia filmu polskiego 1895-1929*, Warszawa 1989, t. 1, s. 118 i 145; L. Wyszczelski, *Oświata, propaganda, kultura w Wojsku Polskim w latach 1918-1945*, Warszawa 2004, s. 63; J. Toeplitz, *Historia sztuki filmowej 1895-1918*, Warszawa 1955, s. 188-189.

<sup>7</sup> W. Banaszekiewicz, W. Witczak, *Historia filmu polskiego 1895-1929*, s. 145

Poniatowskiego<sup>8</sup>. Owo patriotyczne w założeniu przedsięwzięcie zakończyło się finansową klęską i skandalem<sup>9</sup>. Był to jeden z niewielu przykładów państwowych subwencji na kinematografię, w kolejnych latach państwo wycofało się z bezpośredniego udziału w produkcji filmowej<sup>10</sup>. Stanisław Janicki pisał:

„Nasza przedwojenna kinematografia była przedsięwzięciem prywatnym, uzależnionym od niezbyt bogatych producentów oraz właścicieli kin (to oni ją finansowali). Jej stan organizacyjny i techniczny pozostawiał wiele do życzenia, choć tuż przed wybuchem wojny uległ dużej poprawie. Kinematografia musiała się troszczyć sama o siebie, na niczyją pomoc nie mogła liczyć”<sup>11</sup>.

Edward Zajicek dodawał, że w przedwojennej Polsce „nie było wielkich koncernów filmowych ani anonimowych kapitałów zaangażowanych w kinematografię. Jej jednostki były rozproszone, rynek filmowy ubogi i niestabilizowany. Nadawało to produkcji filmów incydentalny, chałupniczy i spekulacyjny charakter”<sup>12</sup>. W latach 1919-1939 144 firm wyprodukowało 292 długometrażowe filmy fabularne, przy czym ponad 90 z nich poprzestało na stworzeniu tylko jednego filmu<sup>13</sup>.

W 1922 r. z inicjatywy Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego organizacje oświatowe i pedagogiczne powołały w Warszawie stowarzyszenie Instytut Pokazów Świetlnych (IPOS), który, dzięki dotacji od kilku ministerstw, zorganizował Artystyczno-Naukową Agencję Kinematograficzną (ANAKIN) oraz wytwórnię Prometeus<sup>14</sup>. Organizacja ta, obejmująca swoim działaniem całą Polskę, miała na celu, jak wynikało z jej statutu, popieranie przedstawień kinematograficznych o charakterze wychowawczym, naukowym i artystycznym oraz zwalczanie tych o charakterze demoralizującym. Instytut miał m.in. zadbać o zaopatrzenie kin oraz zakładów naukowych i oświatowo-kulturalnych w odpowiedni repertuar filmowy, ale i w sprzęt służący do ich wyświetlania, popierać twórczość filmową, propagować film jako środek szerzenia wiedzy, a także dążyć do podniesienia poziomu przedstawień i zwalczać „widowiska gorszące”<sup>15</sup>. Instytut, którego początek działalności

<sup>8</sup> Ibidem, s. 147.

<sup>9</sup> E. Zajicek, *Poza ekranem, Kinematografia polska 1896-2005*, s. 42.

<sup>10</sup> W. Banaszkiwicz, W. Witzczak, *Historia filmu polskiego 1895-1929*, Warszawa 1989, t. 1, s. 180.

<sup>11</sup> S. Janicki, *W starym polskim kinie*, Warszawa 1985, s. 5.

<sup>12</sup> E. Zajicek, *Poza ekranem, Kinematografia polska 1896-2005*, s. 37.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 37-38.

<sup>14</sup> W. Banaszkiwicz, W. Witzczak, *Historia filmu polskiego 1895-1929*, s. 148.

<sup>15</sup> Instytut Pokazów Świetlnych, *Statut Instytutu Pokazów Świetlnych*, Warszawa 1922.

przypadł na czas zintensyfikowanej akcji społecznej sprzeciwiającej się nieodpowiedniemu repertuarowi dla młodzieży, działał aktywnie do 1925 r.<sup>16</sup>

Pierwszym aktem prawnym regulującym sprawy filmu w Polsce Niepodległej był dekret z dnia 9 lutego 1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o widowiskach<sup>17</sup>. Podpisany przez Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego, premiera Ignacego Paderewskiego i Ministra Spraw Wewnętrznych Stanisława Wojciechowskiego, składał się z zaledwie 5 artykułów.

Ów akt prawny uzależniał możliwość „publicznego produkowania” (wyświetlania) filmów, określanych jako „obrazy świetlne”, od uprzedniego zezwolenia urzędów do spraw prasowych<sup>18</sup>. Wprowadzał zatem cenzurę prewencyjną, która ostała się i w latach kolejnych, pomimo zakazu ustanowionego przez Konstytucję marcową z 1921 r. Na otwieranie oraz dalsze prowadzenie zakładów widowiskowych i rozrywkowych konieczne było uzyskanie zezwolenia od miejscowych państwowych urzędów administracyjnych<sup>19</sup>. Obowiązanie ww. przepisów było wyłączone dla zakładów, pozostających pod zarządem Ministerstwa Sztuki i Kultury, a zatem nie miały one zastosowania do filmów oświatowych i szkolnych<sup>20</sup>. Za wykonanie przepisów dekretu odpowiadał Minister Spraw Wewnętrznych<sup>21</sup>. Dekret, określony jako „tymczasowy”, tworzył podstawy prawne dla kinematografii przez kolejnych kilkanaście lat.

Z czasem przepisy te zostały rozwinięte przez stosowne, także mało rozbudowane, akty wykonawcze, wydane przez Ministra Spraw Wewnętrznych, precyzujące zwłaszcza sprawy dotyczące działania cenzury, w tym opłat za ocenowanie filmu, czy wystawiania legitymacji filmowych.

Na ich postawie m.in. wprowadzono tryb odwoławczy, z możliwością odwołania się od decyzji organów cenzorskich w terminie 2 tygodni do Ministra Spraw Wewnętrznych<sup>22</sup>. Właściciele zakładów widowiskowych czy rozrywkowych byli obowiązani najpóźniej na 12 godzin przed przedstawieniem zameldować miejscowej władzy policyjnej program przedstawienia

---

<sup>16</sup> E. Zajiček, *Film, kinematografia*, 1994, s. 266; W. Banaszkiwicz, W. Witczak, *Historia filmu polskiego 1895-1929*, s. 148.

<sup>17</sup> Dz. Praw P. Pol. z 1919 r. Nr 14, poz. 177.

<sup>18</sup> Ibidem, art. 1.

<sup>19</sup> Ibidem, art. 2 i 3.

<sup>20</sup> E. Zajiček, *Poza ekranem, Kinematografia polska 1896-2005*, s. 35.

<sup>21</sup> Dz. Praw P. Pol. z 1919 r. Nr 14, poz. 177 – zob. art. 5.

<sup>22</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 12.02.1919 r. w przedmiocie przepisów wykonawczych do dekretu z 7.02.1919 r. o widowiskach (M.P.1919 r., Nr 37 z 15.02.1919 – zob. art. 8).

oraz wykazać się zezwoleniem cenzora<sup>23</sup>. Urzędnikom, delegowanym przez stosowne władze dla nadzorowania przestrzegania prawa przez właścicieli kin, przysługiwały na stałe bezpłatne miejsca na salach kinowych<sup>24</sup>. Wprowadzono nadto zakaz łączenia funkcji - urzędnicy nie mogli być jednocześnie właścicielami, współnikami, zarządzającymi czy pracownikami tych zakładów widowiskowych, które podlegały ich dozorowi. Nad wykonywaniem prawa czuwały organy policyjne<sup>25</sup>.

Przepisy zawierały także regulacje dotyczące treści filmów. Zabraniano wystawiania obrazów zawierających treści niezgodne z prawem, jak również z moralnością, w tym zwłaszcza pornograficzne, a nadto „treści kryminalne”, jeżeli przedstawiałyby środki i sposoby użyte dla dokonania przestępstwa<sup>26</sup>. Wprowadzono ograniczenia wiekowe. Na pokaz filmu dla dorosłych (tj. osób od lat 16) młodzież i dzieci nie miały wstępu<sup>27</sup>. Granicę tę podwyższono następnie do 17 lat<sup>28</sup>. Młodzi mogli oglądać jedynie filmy, które zostały wyraźnie dla nich zakwalifikowane przez Wydział Prasowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych<sup>29</sup>. Wejście młodzieży i dzieci na pokaz, który nie uzyskał wyrażnej w tym względzie autoryzacji, było bezwzględnie wzbronione. Zakazano ponadto wystawiania na widok publiczny reklam obrazowych (fotografii, rysunków, plakatów) przedstawiających sceny z filmów dla młodzieży niedozwolonych<sup>30</sup>. Określono opłaty za rozpatrzenie (cenzurowanie) obrazów świetlnych, których wysokość była zależna od długości taśmy filmowej. Od opłat zwolnione były natomiast przezroczta latarni czarnoksiężskich<sup>31</sup>. Nawiasem mówiąc, słowa „film” używano wówczas jeszcze w wersji żeńskiej - „filma”, co było rusycyzmem funkcjonującym wcześniej w zaborze rosyjskim<sup>32</sup>.

Na przełomie 1919 i 1920 r. wprowadzono taryfę celną, która zakwalifikowała film do towarów luksusowych, wymieniając go jako „wstęgi kinematograficzne” obok koniaków, wina szampańskiego, kawioru, ostryg, brylantów,

<sup>23</sup> Ibidem, art. 11; por. także Rozporządzenie Kierownika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 10.07.1920 r. o uzupełnieniu art. 11 rozporządzenia z 12.02.1919 r. w przedmiocie przepisów wykonawczych do dekretu z 7.02.1919 r. o widowiskach.

<sup>24</sup> M.P.1919, Nr 37 z 15.02.1919 r. - zob. art. 14.

<sup>25</sup> Ibidem, art. 15.

<sup>26</sup> M.P.1919, Nr 37z 15.02.1919 r. - zob. art. 6.

<sup>27</sup> Ibidem, art. 12.

<sup>28</sup> Uzupełnienie rozporządzenia z 12.02.1919 r., w przedmiocie przepisów wykonawczych do dekretu z 7.02.1919 r. o widowiskach. (M.P.1919 r., Nr 262 z 01.12.1919 r.).

<sup>29</sup> M.P.1919 r. Nr 37 z 15.02.1919 r., - zob. art. 12.

<sup>30</sup> Uzupełnienie rozporządzenia z 12.02.1919 r., w przedmiocie przepisów wykonawczych do dekretu z 7.02. 1919 r. o widowiskach z 25.11.1919 r., M.P.1919 r., Nr 262 z 02.12.1919 r.

<sup>31</sup> M.P.1919 r., Nr 37. z 15.02.1919 r., - zob. art. 7.

<sup>32</sup> W. Banaszkiwicz, W. Witczak, *Historia filmu polskiego 1895-1929*, s. 68.

perfum czy samochodów luksusowych w sytuacji, w której filmy z importu stanowiły większość wyświetlanych w polskich kinach. W 1924 r. wyższą stawką obłożone były jedynie wyroby ze złota i srebra, kapelusze damskie i drogie kamienie. Przedstawiciele branży filmowej protestowali przeciwko wysokim cdom, podobnie jak i podatkom widowiskowym, które wynosiły w 1919 r. 50 %, a nawet do 100 % ceny biletu, co stanowiło zbyt duże obciążenie dla właścicieli kin, zwłaszcza w warunkach gospodarczego kryzysu. Reakcją były strajki kiniarzy w pierwszej połowie lat 20., popierane przez związki branżowe, które wymusiły ostatecznie na władzach pewną obniżkę podatków<sup>33</sup>. Obniżenie obciążeń finansowych było jednym z ważniejszych tematów publicystyki branżowej w kolejnych latach<sup>34</sup>.

Swoje perypetie podatkowe wspominał reżyser Wiktor Biegański:

„Władze miejskie miały prawo nakładać podatek na filmy i w zależności od wysokości podatku film produkcji polskiej stawał się albo pewnym źródłem dochodu, albo przynosił deficyt. Prezydent miasta Lwowa nazначył na «Wampiry»<sup>35</sup> trzydzieści procent podatku. Pojechałem więc do Lwowa, usiłowałem go przekonać, że konieczne jest obniżenie podatku do dziesięciu procent. Mówiłem mu, jak ważną sprawą jest rozwój przemysłu filmowego, tłumaczyłem, w jak ciężkich pracujemy warunkach, ile wysiłku wkładamy w naszą pracę. Po długiej dyskusji powiedział, że może nawet rozumie nasze wysiłki, ale nigdy jeszcze w życiu nie był w kinie (1925 rok!). I podatku nie obniżył»<sup>36</sup>.

W efekcie dwa kina we Lwowie, które zakupiły film, zdjęły go z ekranów. O całkowitej dowolności w nakładaniu podatków świadczy choćby decyzja komisji z Warszawy, która na ten sam film nałożyła podatek w wysokości 30 % tylko dlatego, że jeden z jej członków (ziemianin) stwierdził po obejrzeniu, że „jest rzeczą zupełnie wykluczoną, aby w polskim dworku, gdzie rozgrywała się akcja, stary lokaj nosił sztuczne spodnie do czarnej marynarki»<sup>37</sup>.

Od chwili odzyskania niepodległości dyskutowano nad filmem jako nową dziedziną sztuki, rozważano m.in., czy jest on zjawiskiem artystycznym<sup>38</sup>. W uchwalonej 29 marca 1926 r. ustawie o prawie autorskim<sup>39</sup> zaliczono

---

<sup>33</sup> Ibidem, s. 140, 176-177, 203.

<sup>34</sup> Ibidem, s. 215.

<sup>35</sup> Chodziło o film z 1925 r. pt. *Wampiry Warszawy. Tajemnica taksówki nr 1051*.

<sup>36</sup> S. Janicki, *W starym polskim kinie*, s. 62.

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> W. Banaszkiwicz, W. Witczak, *Historia filmu polskiego 1895-1929*, s. 157-158.

<sup>39</sup> Dz. U. z 1935r. Nr 36, poz. 260 .



produkcje kinematograficzne do przedmiotów prawa autorskiego<sup>40</sup> i tym samym poddano je ochronie takiej samej, jaka przysługiwała m.in. utworom literackim, kompozycjom muzycznym czy dziełom malarskim (art. 1)<sup>41</sup>. Podobnie jak i obecnie obowiązująca ustawa akt ten nie formułował definicji filmu. Regulacja prawnoautorska była tym bardziej potrzebna, że od połowy lat 20. adaptacje literatury, które wcześniej zdarzały się sporadycznie, stały się regułą<sup>42</sup>. Ustawa wśród opracowań utworów wymieniała właśnie film kinematograficzny<sup>43</sup>. Regulowała także inne szczegółowe kwestie z filmem związane. Pomijała natomiast aspekty związane z ochroną interesów artystów wykonawców, w tym aktorów filmowych, choć, jak wskazuje Ryszard Markiewicz, na gruncie ustawy z 1926 r. pojawiały się wypowiedzi w doktrynie wywodzące możliwość ochrony artystycznego wykonania jako postaci utworu, opierające się na szerokiej wykładni jej art. 1<sup>44</sup>.

Warto wspomnieć, że precedensowy, bo pierwszy w historii proces o prawa autorskie dotyczące filmu dźwiękowego wygrał adwokat Jan Lesman, czyli popularny autor wierszy dla dzieci - Jan Brzechwa. W kończącym spór wyroku w 1931 r. Sąd Najwyższy orzekł, że „autor muzyki, zezwalając na nagranie swojego utworu w filmie dźwiękowym, ma prawo osobno pobrać honorarium za samo nagranie, a osobno za wyświetlanie filmu, oraz uzależnić wysokość honorarium od rozmiarów rozpowszechniania jego utworów”. Proces ten, relacjonowany także w prasie zagranicznej, przyniósł Brzechwie międzynarodową sławę jako eksperta od prawa autorskiego. Został korespondentem prawniczych czasopism zagranicznych oraz wybrano go do Międzynarodowej

---

<sup>40</sup> O ewolucji regulacji prawnych dotyczących filmu jako przedmiotu prawa (w tym prawa autorskiego) w Europie i na świecie w okresie wcześniejszym [w:] E. Zająček, *Poza ekranem, Kinematografia polska 1896-2005*, s. 15 -16.

<sup>41</sup> Przed I wojną światową pojęcie utworu sporządzonego drogą kinematograficzną pojawiło się w ustawie o prawie autorskim do utworów sztuk plastycznych i fotograficznych – Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie z 1907 r., obowiązującej na ziemiach zaboru pruskiego w Polsce do wejścia w życie ustawy z 1926 r. Zapisu takiego nie zawierało ani prawodawstwo rosyjskie, ani austriackie. K. Chałubińska-Jentkiewicz, K. Kakareko, J. Sobczak, *Prawo filmowe*, Warszawa 2020.

<sup>42</sup> W. Banaszek, W. Witczak, *Historia filmu polskiego 1895-1929*, s. 208.

<sup>43</sup> Dz. U. z 1935 r. Nr 36, poz. 260 – zob. art. 2.

<sup>44</sup> R. Markiewicz (red.), *Komentarz do ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, [w:] *Ustawy autorskie. Komentarze*. Warszawa 2021, t. 2.



Komisji Prawa Autorskiego. Był autorem szeregu publikacji w tej tematyce, m.in. artykułu: „Prawo autorskie w kinematografii dźwiękowej”<sup>45</sup>.

Do roku 1929 przepisy dekretu z 1919 r. wykonywał Urząd Kinematograficzny Wydziału Prasowego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Do kompetencji naczelników wydziału należała m.in. cenzura filmów<sup>46</sup>. Do maja 1926 r. funkcję tę pełnił Józef Mańkowski, późniejszy współwłaściciel „Colosseum” przy ul. Nowy Świat - największego kina rewii w przedwojennej Warszawie na ponad 2000 widzów - i prezes Związku Właścicieli Kin Warszawskich. Następnie na czele wydziału stawali kolejno kpt. dypl. Konrad Libicki (potem prezes Polskiej Agencji Telegraficznej i dyrektor naczelny Polskiego Radia), pisarz Melchior Wańkowicz oraz profesor Kazimierz Błeszyński<sup>47</sup>. „Na cenzurze - wspominał autor <<Ziela na kraterze>> - się paśli poeta Różycki, bajkopisarz Lemański, doskonały prozaik Michał Choromański, redaktor <<Przeglądu Filozoficznego>> Kazimierz Błeszyński, przyszły profesor Uniwersytetu Warszawskiego Tomkiewicz i wielu innych przysłych dygnitarzy. *Amt* był duży, rozrosły, zajmował całe skrzydło Pałacu Zamoyskich, no, a jego naczelnik trzymał w ręku losy kiniarzy”<sup>48</sup>.

Historyk filmu Władysław Jewsiewicki zauważył, że wspomniani naczelnicy „nie wnieśli zasadniczo nic nowego do uregulowania stosunków w przemyśle filmowym i podniesienia jego poziomu artystycznego”<sup>49</sup>. Takie stwierdzenie jednakże w przypadku prof. Błeszyńskiego wydaje się niesprawiedliwe. Przynajmniej przez część środowiska filmowego był on bowiem oceniany pozytywnie, jako odnoszący się do spraw filmu „bardzo przychylnie i wnikliwie”<sup>50</sup>.

W drugiej połowie lat 20. prezes Związku Polskich Zrzeszeń Teatrów Świetlnych Stanisław Zagrodziński wraz z reżyserem Aleksandrem Hertzem opracowali projekt nowego organu do spraw filmowych - Centralnego Biura

<sup>45</sup> A. Szóstak, *Od modernizmu do lingwizmu: o przemianach w twórczości Jana Brzechwy*, Kraków 2003, s. 33; E. Fabian, *W słowach i czynach – adwokat Jan Brzechwa jako krzewiciel kultury prawnej*, <https://www.edukacjaprawnicza.pl/w-slowach-i-czynach-adwokat-jan-brzechwa-jako-krzewiciel-kultury-prawnej/> [dostęp: 07.09.2023]. T. Lerski, Adwokat Jan Lesman (1898-1966) znany jako pisarz Jan Brzechwa - w pięćdziesięciolecie śmierci, *Palestra* 7-8/2016, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/7-8-2016/artukul/adwokat-jan-lesman-1898-1966-znany-jako-pisarz-jan-brzechwa-w-piecudziesieciolecie-smierci;> J. Lesman, Prawo autorskie w kinematografii dźwiękowej, „*Palestra*” 1931, s. 179-190 (I cz.), s. 307-317 (II cz.)

<sup>46</sup> W. Jewsiewicki, *Polska kinematografia w okresie filmu dźwiękowego*, Łódź 1967, s. 86.

<sup>47</sup> *Dziesięciolecie Centralnego Biura Filmowego*, „Aktualności. Film i kino. Czasopismo ilustrowane”, 1939, nr 3.

<sup>48</sup> M. Wańkowicz, *Tędy i owędy*, Warszawa 1974, s. 18.

<sup>49</sup> W. Jewsiewicki, *Polska kinematografia w okresie filmu dźwiękowego*, Łódź 1967, s. 86.

<sup>50</sup> *Dziesięciolecie Centralnego Biura Filmowego*, „Aktualności. Film i kino. Czasopismo ilustrowane”, 1939, nr 3.

Filmowego. Postulat skupienia spraw filmu w jednym urzędzie był wysuwany przez prasę branżową już od dłuższego czasu. W 1928 r. Błęszyński projekt ten nie tylko zaakceptował, ale i znacznie rozbudował. W nowej wersji zakładał on skupienie w jednym urzędzie wszystkich agend, odnoszących się do spraw filmowych. Przewidywał także (podobnie jak i wersja pierwotna) utworzenie przy nim rady kultury filmowej. Miał to być organ społeczny, współpracujący z rządem jako ciało doradcze „na polu ideologicznym i artystycznym”. Planował również budowę państwowego atelier filmowego<sup>51</sup>.

Ostatecznie projekt nie wszedł w życie, natomiast w 1929 r. przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych utworzono Centralne Biuro Filmowe, które przejęło kompetencje w zakresie cenzury filmowej (wyłączonej od prasowej) i taką funkcję wypełniało aż do wybuchu wojny we wrześniu 1939 r.. Przedmiotem działania CBF, potocznie nazywanego „cenzurą”<sup>52</sup>, miała być nadto produkcja filmowa, nadzór (w porozumieniu z innymi resortami) nad przywozem i wywozem filmów, cłem, podatkami itp.<sup>53</sup>. Rada filmowa jako organ doradczy, złożony z przedstawicieli władz, przemysłu filmowego, działaczy kulturalnych, z uwagi na brak przepisów wykonawczych nie został ostatecznie powołany<sup>54</sup>. Natomiast rada, powołana w 1927 r. przez Związek Polskich Zrzeszeń Teatrów Świetlnych jako tymczasowy organ zastępczy, została zlikwidowana<sup>55</sup>.

Środowiska filmowe zwracały jednakże uwagę, że „centralnym” biuro pozostawało jedynie z nazwy. Polityka władz państwowych wobec spraw filmowych rozproszona była bowiem w sześciu resortach. W Ministerstwie Spraw Wojskowych pozostawały one w kompetencjach aż trzech wydziałów. Osobny zajmował się sprawami koncesyjnymi i porządkowymi, inny samorządowymi i podatkowymi, a jeszcze inny sprawami budowlano-kinowymi. Ministerstwo Oświaty i Wyznań Religijnych zajmowało się filmem z punktu widzenia spraw młodzieży, Ministerstwo Przemysłu i Handlu - filmem jako towarem, a produkcją filmów - jako przemysłem, Ministerstwo Skarbu - sprawami podatkowymi i celnymi, Ministerstwo Spraw Wojskowych - z punktu widzenia obronności i nastrojów społeczeństwa, Ministerstwo Spraw

<sup>51</sup> *O nowelizację ustawy filmowej*, „Aktualności. Film i kino. Czasopismo ilustrowane”, 1939, nr 3; W. Banaszkiwicz, W. Witczak, *Historia filmu polskiego 1895-1929*, s. 215.

<sup>52</sup> I. Nowak-Zaorska, *Polski film oświatowy w okresie międzywojennym*, Wrocław 1969, s. 136.

<sup>53</sup> W. Banaszkiwicz, W. Witczak, *Historia filmu polskiego 1895-1929*, s. 215.

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> *O nowelizację ustawy filmowej*, „Aktualności. Film i kino. Czasopismo ilustrowane” 1939, nr 3.

Zagranicznych - jako narzędziem propagandy Polski za granicą. Ponadto Akcja Katolicka - z punktu widzenia doktryny Kościoła<sup>56</sup>.

Rozproszenie w tak wielu ośrodkach dyspozycyjnych powodowało chaos. W dodatku, jak podkreślano, działania te nie tylko nie były ze sobą uzgadniane, ale nierzadko pozostawały ze sobą w sprzeczności, nawet w ramach jednego resortu, co powodowało dezorientację filmowców i było źródłem szeregu nieporozumień pomiędzy przedstawicielami przemysłu filmowego a państwem i miało negatywny wpływ na całokształt przemysłu filmowego. Przykładowo zdarzało się, że jeden okólnik uzależniał udzielenia koncesji od swobodnego uznania stosownych władz, a drugi, wydany kilka dni później, wymagał szczegółowego prawnego i merytorycznego uzasadnienia odmowy<sup>57</sup>.

Ponadto CBF otrzymało zbyt wąskie kompetencje i od początku swego istnienia pozostawało przede wszystkim organem cenzury. Ostateczny kształt „organu filmowego” tak dalece odbiegał od projektu Błęszyńskiego, że podał się on do dymisji<sup>58</sup>.

Powołanie CBF zbiegło się w czasie z zasadniczym przełomem w polskiej kinematografii. W 1929 r. w Warszawie powstało pierwsze kino dźwiękowe<sup>59</sup>. Udźwiękowanie kina wzbudziło szereg kontrowersji, pojawiły się opinie, a nawet nadzieje, że przemijająca nowinka techniczna się nie przyjmie. Na początku 1939 r. Związek Kinoteatrów Łódzkich, w obawie przez znacznym podniesieniem kosztów eksploatacji filmów, ogłosił bojkot filmów dźwiękowych<sup>60</sup>.

Kierownikiem CBF i zarazem najwyższym cenzorem filmowym został mianowany Leon Łuskino, podpułkownik Wojska Polskiego, kompozytor „Szarej piechoty”, a także piosenek wykonywanych m.in. przez Hankę Ordonównę.

Cenzura, która ingerowała zarówno w proces produkcji, jak i w same dzieła filmowe, tak krajowe, jak i zagraniczne, i potrafiła usunąć z nich nawet ponad połowę treści, stała się obiektem ostrej krytyki. Poeta Antoni Słonimski uderzał w urząd Łuskiny swoją sarkastyczną publicystyką. Cenzura w Polsce, pisał, była polityczna, obyczajowa, wojskowa, religijna, „a co najbezpieczniejsze”

<sup>56</sup> *Dziesięciolecie Centralnego Biura Filmowego*, „Aktualności. Film i kino. Czasopismo ilustrowane” 1939, nr 3.

<sup>57</sup> *Dziesięciolecie Centralnego Biura Filmowego*, „Aktualności. Film i kino. Czasopismo ilustrowane” 1939, nr 3; W. Jewsiewicki, *Polska kinematografia w okresie filmu dźwiękowego*, Łódź 1967.

<sup>58</sup> *Dziesięciolecie Centralnego Biura Filmowego*, „Aktualności. Film i kino. Czasopismo ilustrowane” 1939, nr 3.

<sup>59</sup> Por. W. Banaszekiewicz, W. Witczak, *Historia filmu polskiego 1895-1929*, s. 217 - 218.

<sup>60</sup> E. Zająček, *Poza ekranem, Kinematografia polska 1896-2005*, s. 47.

- nierzadko i artystyczna<sup>61</sup>. Faktycznie wartości artystyczne były oznaczane za pomocą pieczętek: „małowartościowy”, „rozrywkowy”, „dobry rozrywkowy”, „artystyczny” i „wysoce artystyczny”, a kwalifikacje te decydowały o wysokości podatku widowiskowego pobieranego przez samorządy<sup>62</sup>. Cenzura, stwierdzał Słonimski, była „ostatnią instancją”, od której wyroków „wydawanych z całą nonszalancją i pełnym brakiem odpowiedzialności” oraz bez żadnego uzasadnienia, nie było „apelacji”. „Cenzura wtrąca się do filmów już przecież raz ocenzone przez dość pruderyjną i ostrożną cenzurę amerykańską i wprowadza swoje lokalne korektury. (...) Dziwne, że w ogóle jakieś filmy poza „Uwiedzioną” są u nas wyświetlane”<sup>63</sup>. Publicysta „Wiadomości Literackich” krytykował całkowity brak jednolitych reguł, jakimi cenzura by się kierowała: „Trzeba widzieć film przed cenzurą polską, aby zorientować się w bezdennej czelności i głupocie niektórych skreśleń. Faktów najbardziej groteskowych jest po prostu tyle, ile było u nas filmów cenzurowanych. Gdyby cenzura trzymała się jakichś, choćby najgorszych, reguł czy zasad, byłoby wiadomo, jakie filmy można do Polski sprowadzać. Ale nie ma tu żadnych praw, i wszystko zależy od tajemniczych konszachtów albo od widzimisię urzędnika. Nie wolno wyświetlać w Polsce filmów o motywach rosyjskich, i dlatego cenzura nie puszcza jakiegось filmu (i to dobrego), bo jest tam piosenka „Oczy czarne”, ale jednocześnie idzie film „Noce kaukaskie”, w którym śpiewają tę właśnie piosenkę. Jeden z cenzorów wykreślił napis w filmie historycznym dotyczący się pychy Napoleona Bonapartego. Według zdania tego cenzora Napoleon był skromnym cesarzem, a polski interes państwowy nie pozwala na szerzenie takich opinii o cesarzu francuskim. Rozzuchwalony urzędnik pozwala sobie często na krytykę artystyczną obrazu i wykreśla to, co jemu wydaje się „nieładne” albo „niegustowne”<sup>64</sup>. Stosowane kryteria zależały zatem od osoby cenzora „działającego w myśl mętnych rozporządzeń albo własnego mętnego umysłu”:

„Okazuje się bowiem, że filmy przechodzą u nas potrójną cenzurę Pp. Lemański i Choromański obcinają rzeczy drastyczne, których od wczesnej młodości już nie znoszą. Autor wiersza <<Syfilisik rzecz dobra>> bardzo jest surowy dla scen pikantnych. Cenzuruje film u nas poza tym jeszcze policja

<sup>61</sup> A. Słonimski, *Romans z X Muzyką. Teksty filmowe z lat 1917-1976*, Warszawa 2007, s. 186.

<sup>62</sup> Ł. Biskupski, *Okres schyłkowy „Startu”*, „Pleograf”, Kwartalnik Akademii Polskiego Filmu” 2017, nr 4; zob. także instrukcja Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z 5.03.1935 r., *Sposób przeprowadzania oceny filmów pod względem ich wartości artystycznej i kształtującej*, (M.P. z 1935 r. Nr 95, poz. 128).

<sup>63</sup> A. Słonimski, *Kroniki tygodniowe 1927-1931*, Łomianki 2001, s. 286.

<sup>64</sup> Iden, *Romans z X Muzyką. Teksty filmowe z lat 1917-1976*, s. 186.

i księża. Księża, którzy otwierają wystawę Kislingów, Picassów i Matisów, obcinają film <<Joanna D'Arc>>. Po tych wszystkich obcinaniach obcina jeszcze właściciel kina, który chce, żeby film był krótszy i żeby go można cztery razy na wieczór przepuścić. Sądzę, że gdyby kto zaskarżył kino, że reklamuje np. film Pudowkina, a pokazuje kolaborację pp. Łuskino i Hochmana — wygrałby sprawę. Sąd powinien nakazać, aby na afiszach, obok nazwiska reżysera, były wydrukowane nazwiska poprawiaczy. Publiczność wiedziałaby, na co idzie<sup>65</sup>.

Słonimski podkreślał, że ofiarą cenzorskich zapędów padali przede wszystkim widzowie, którzy nie mieli nawet świadomości, że byli stale oszukiwani.

„Gdyby cenzura na miejsce wykreślonych scen puszczała pustą, białą taśmę, widz miałby przynajmniej świadomość skreśleń. W obecnych warunkach orientuje się czasem, widząc wyraźny bezsens albo oglądając wystawione przed kinem fotosy ze scen na filmie wyciętych. Ropiejący wrzód w ostatnich czasach nabrzmiał tak bardzo, że zarówno producenci, jak i biura wynajmu, i świadoma tych oszustw publiczność muszą wypowiedzieć walkę urzędowi cenzury<sup>66</sup>.”

Cenzura godziła także w prawa autorów, nierzadko masakrując „badane” przez siebie utwory. Np. w przypadku filmu na „Zachodzie bez zmian” wedle E. M. Remarque’a dokonano „ohydnych okaleczeń i brzydkich nalepek, którymi upstrzono u nas ten najświetniejszy film antywojenny<sup>67</sup>”. W filmie podrobiano np. napisy, przekręcając dialogi, wprowadzając nieistniejące w nim wątki polskie. Powykreślano także najmocniejsze sceny, ukazujące okrucieństwo wojny. „Przedstawicielstwo wytwórni amerykańskiej - oburzał się Słonimski - które zgodziło się na puszczenie filmu Ericha M. Remarque’a w tak okaleczonym i zniekształconym stanie, popełniło dla biznesu czyn obrzydliwy<sup>68</sup>”. Z kolei film „Spór o sierżanta Griszę” okrojono „ohydnie i beczelnie” do jedynych 40 minut: „Nie było ani sporu, ani sierżanta, ani Griszy, było tylko jedno „0”<sup>69</sup>”. Marlenie Dietrich natomiast w filmie „Błękitny Anioł”, w związku z zakazem wyświetlania w Polsce dźwiękowych filmów niemieckich, „nakazano” mówić po angielsku: „Marlena Dietrich - ironizował Słonimski - nie będzie nam pluła w twarz i germaniła dzieci. <<Odpowiednia władza” uważa, że lepiej, aby publiczność nie rozumiała dialogów w kinie>><sup>70</sup>.”

<sup>65</sup> Iden, *Kroniki tygodniowe 1927-1931*, s. 114.

<sup>66</sup> A. Słonimski, *Romans z X Muzą. Teksty filmowe z lat 1917-1976*, s. 187.

<sup>67</sup> Ibidem, s. 183.

<sup>68</sup> Ibidem.

<sup>69</sup> Iden, *Kroniki tygodniowe 1927-1931*, s. 321.

<sup>70</sup> Ibidem, s. 228.

Słonimski przytaczał opowieść, jakoby „pewien minister” miał się zdziwić, iż nie wpuszczono go z dziećmi na jakiś film kowbojski, zabroniony dla młodzieży. „- Kto wydaje podobne zakazy? - spytał minister dyrektora kinematografu. - Ministerstwo, którym pan zarządza. - To dziwne - odpowiedział minister - nic o tym nie wiedziałem”<sup>71</sup>.

Taka dość chaotyczna i niekiedy groteskowa cenzura państwowa nie była jedynym ograniczeniem, z jakim borykał się przedwojenny film. Jak zauważył E. Zajiček oficjalna cenzura, nawet mając w rękach instrument w postaci sankcji prawnej, nie była tak „czujna” jak bezpośredni nadzór, sprawowany przez producentów i właścicieli kin<sup>72</sup>. Pisząc w 1932 r. o pewnej poprawie, jaka zaszła w działaniach państwowej cenzury filmowej, stwierdzał Słonimski jednocześnie, że faktycznie cenzura działała nadal, niejako „z rozpędu”, tym razem jednak na poziomie biur wynajmu, gdzie przedsiębiorcy „tak zastraszeni i tak przyzwyczajeni do krajania i przebierania filmów” obecnie „z własnej woli i ochoty” wykoślawiali filmy, np. preparując, jak w przytoczonym przez poetę przykładzie, napisy, gdy okrzyk „Precz z wojną!”, zastąpiono nieprzystającym do fabuły tekstem „Niech żyją polscy górnicy!”<sup>73</sup>.

Obawa przed reakcją władz nie była faktycznie jedynym motywem działania przedstawicieli przemysłu filmowego. „Koszmar polskiego filmu” - wspominał poeta Marian Hemar - „to cenzura samych geszefciarzy-indolentów, cenzura kiniarzy z Białegostoku, z Podhajec, z Poznania, z Tarnopola, z Kocka i cenzura publiczności, to znaczy czarnej magmy, motłochu, bo tylko ta publiczność <<zrobi kasę>>, jak <<będzie walić>> i z tą trzeba się liczyć”<sup>74</sup>. Nienajlepsze gusta widowni, czy częściej chyba gusta „kiniarzy”, które oni sami z rzekomymi potrzebami widza utożsamiali, były ważnym czynnikiem mającym wpływ na ostateczny kształt filmów. Właściciele kin ingerowali w film na każdym etapie jego powstawania i stawiali twórcom warunki - począwszy od wyboru tematyki, obsady, itd.<sup>75</sup>. I tak np. reżyserowi Biegańskiemu właściciel firmy eksploatacyjnej narzucił następujący tytuł dla wyreżyserowanego przez niego kryminału: „Kobieta, która grzechu pragnie” (uzależniając od tego udzielenie zaliczki)<sup>76</sup>. Inny z kolei producent zażyczył sobie, by film o Emilii Platter kończył się *happy endem*, a na protesty Tadeusza Wittlina, który miał być autorem scenariusza, stwierdził, że biletów

<sup>71</sup> Ibidem, s. 49.

<sup>72</sup> E. Zajiček, *Poza ekranem, Kinematografia polska 1896-2005*, s. 58.

<sup>73</sup> A. Słonimski, *Kroniki tygodniowe 1932-1935*, s. 48.

<sup>74</sup> E. Zajiček, *Poza ekranem, Kinematografia polska 1896-2005*, s. 58.

<sup>75</sup> Ibidem. Por. też J. Toeplitz, *Historia sztuki filmowej 1934-1939*, s. 380.

<sup>76</sup> S. Janicki, *W starym polskim kinie*, s. 61.

nie opłaca historia, lecz publiczność. Nie wystarczyło, że scenarzysta ujął inne wymagane przez producenta elementy: spodnie do konnej jazdy dla mającej zagrać główną rolę Smosarskiej, młodego powstańca z ręką na temblaku, a nawet rosyjskiego oficera ze szpicrutą i w monoklu. Emilia Platter miała jeszcze koniecznie wyjść za mąż za rosyjskiego oficera. Odtwarzał go wszak Franciszek Brodniewicz, a był to zbyt kosztowny aktor, by w ostatniej części filmu nie było go na ekranie<sup>77</sup>. Z drugiej strony to na żądanie producenta (i wbrew protestom aktora) powstała jedna z bardziej rozpoznawalnych scen „starego kina”, gdzie Eugeniusz Bodo, przebrany za kobietę, tj. „krajowego wyrobu Mae West”, śpiewa piosenkę „Sex appeal”<sup>78</sup>.

Ostatecznie powstał zatem system, w którym to właściciele kin oraz uzależnieni od nich producenci dbali o poprawność filmów, balansując pomiędzy oczekiwaniami władz z jednej strony a upodobaniami masowej widowni z drugiej, w obu przypadkach robiąc wszystko, by uniknąć plajty, do której mógł przecież doprowadzić także zakaz wyświetlania filmu. Władzy państwowej pozostał w tej sytuacji jedynie ogólny nadzór nad wcześniej już „dopilnowanym” filmowym dziełem<sup>79</sup>.

Kształt przemysłu filmowego i samych filmów był zatem wypadkową różnych czynników, zarówno o charakterze prawnym, jaki, w większym stopniu, pozaprawnych. Jednym z nich były obciążenia na rzecz państwa.

Niedługo po swoim powstaniu CBF ustaliło jedenastostopniową skalę obciążeń podatkowych (od 10 do 75 %), uzależnioną od wartości naukowej, artystycznej i moralnej filmów. Nowe rozwiązanie miało ukrócić wspomnianą wcześniej samowolę komisji magistrackich w ich wymierzaniu. Podatek od filmów krajowych, zaliczonych do kolejnych dziesięciu kategorii, wynosił 10% wpływów brutto. W rozporządzeniu z września 1929 r., które jednak nie objęło obszaru Warszawy i Śląska, podatki zmieniono. Najwyższa stawka wynosiła 60%, obciążenie filmów krótkometrażowych polskich lub o tematyce polskiej dochodziło do 5% niezależnie od ich wartości artystycznej. Wprowadzono też różnego rodzaju zniżki<sup>80</sup>. Uporządkowanie spraw podatkowych postulowała już od dłuższego czasu publicystyka filmowa.

W 1932 r. funkcję szefa CBF, a więc nieformalnego szefa polskiej kinematografii, objął Józef Relidziński, piłsudczyk, major rezerwy, literat i autor scenariuszy, który kierował biurem aż do wybuchu II wojny światowej.

<sup>77</sup> T. Wittlin, *Ostatnia cyganeria*, Łomianki 2019, s. 182-183.

<sup>78</sup> Był to film *Piętro wyżej* z roku 1937.

<sup>79</sup> E. Zajiček, *Poza ekranem, Kinematografia polska 1896-2005*, s. 61.

<sup>80</sup> W. Banaszekiewicz, W. Witczak, *Historia filmu polskiego 1895-1929*, s. 215.



Relidzyński oceniany jest jako ten, który doprowadził do przełomowych i to pozytywnych, także prawnych, zmian w polskiej kinematografii.

Współcześni mu zwracali uwagę, że, pomimo zawierającym luki rozwiązaniom prawnym, dzięki swemu osobistemu autorytetowi Relidzyńskiemu udało się podnieść CBF do rangi organu opiniodawczego<sup>81</sup>. Z kolei, zdaniem Zajička, to „pragmatyzm i cechy przywódcze” Relidzyńskiego sprawiły, że środowisko filmowe i branża kinematograficzna<sup>82</sup> zaprzestały sporów, skupiły się w powstałym w 1934 r. stowarzyszeniu Radzie Naczelnej Przemysłu Filmowego i jako aktywny samorząd zaczęły mówić jednym głosem<sup>83</sup>, co było istotne wobec trapiącego polską kinematografię kryzysu.

Celem Rady było: zrzeszanie wszystkich właścicieli i koncesjonariuszy kinoteatrów na ternie RP i skoncentrowanie ich działalności dla utworzenia pomyslnych warunków istnienia i rozwoju tych teatrów, dążenie do polepszenia stosunków materialnych i moralnych swych członków i otoczenie ich opieką oraz poparciem materialnym i moralnym, obrona zawodowych interesów kinoteatrów, przedstawicielstwo zrzeszonych kinoteatrów wobec władz, instytucji i organizacji pokrewnych, nawiązanie ścisłego kontaktu towarzyskiego pomiędzy członkami<sup>84</sup>. Prezesem został Ryszard Ordyński, reżyser „Pana Tadeusza”, który po uroczystej premierze zapytał marszałka Józefa Piłsudskiego o wrażenia i w odpowiedzi usłyszał taką oto recenzję: „I ja panu opowiem pewną historię. Otóż w dawnych czasach żył na Litwie książę Mendog. Posiadał wielki zamek. Bywało, że zapraszał gości na ucztę, a później ich mordował... No do widzenia panu, do widzenia”<sup>85</sup>.

Rada po raz pierwszy reprezentowała trzy podstawowe gałęzie przemysłu filmowego: produkcję, najem oraz eksploatację. Trwający jednak nadal konflikt interesów pomiędzy tymi środowiskami nie pozostawał bez wpływu na skuteczność Rady, tym bardziej, że dyrektorzy biur wynajmu reprezentowali głównie filie firm amerykańskich, nie chcieli zatem popierać rozwiązań, sprzyjających produkcji krajowej. W 1936 r. Rada powołała natomiast Komisję Konwencyjną, która była organem wewnętrznym Polskiego Związku Producentów Filmowych. Jej zadaniem było udzielanie zezwoleń na podjęcie

<sup>81</sup> *Dziesięciolecie Centralnego Biura Filmowego*, „Aktualności. Film i kino. Czasopismo ilustrowane” 1939, nr 3.

<sup>82</sup> W skład rady weszły: Polski Związek Producentów Filmowych, Polski Związek Producentów Filmów Krótkometrażowych, Polski Związek Przemysłowców Filmowych i Związek Polskich Zrzeszeń Teatrów Świetlnych.

<sup>83</sup> E. Zajiček, *Poza ekranem, Kinematografia polska 1896-2005*, s. 54-55.

<sup>84</sup> Organizacja, Zrzeszenia, Związki Zawodowe, ich zadania i cele, *Rocznik Kinematografii Polskiej*, 1938.

<sup>85</sup> E. Zajiček, *Poza ekranem, Kinematografia polska 1896-2005*, s. 38-39.



produkcji przez przedsiębiorców, którzy przedstawili dokumenty świadczące o posiadaniu stosownych środków oraz wykwalifikowanego personelu. Licencje te nie miały co prawda mocy prawnej, ale w praktyce Rada była w stanie wyegzekwować, by producent nie posiadający zgody Komisji Konwencyjnej nie mógł np. wynająć hali produkcyjnej, a zatem podjąć jakiegokolwiek działalności. W 1939 r. producenci zawarli umowę z właścicielami kin, która umacniała znaczenie ww. licencji. Umowa ta zakończyła działalność „dzikich” wytwórni oraz, jak pisze Jerzy Toeplitz, „hochsztaplerów i naciągaczy, od których się roilo”<sup>86</sup>.

Relidzyński doprowadził też do uchwalenia nowej ustawy filmowej, w której przygotowaniu brała udział wspomniana nadrzędna organizacja branżowa<sup>87</sup>. Potrzeba podjęcia kompleksowej regulacji spraw związanych z filmem była niezwykle istotne z uwagi na panujący dotychczas chaos w regulacjach prawnych oraz w stosowaniu prawa. Większość aspektów, związanych z kinematografią, była regulowana przepisami ogólnymi, które nie uwzględniały specyfiki twórczości filmowej<sup>88</sup>.

Pierwszą polską, ale i jedną z pierwszych na świecie ustawę filmową uchwalono w dniu 13 marca 1934 r. W życie weszła 30 lipca tego samego roku. Ustawa o filmach i ich wyświetlaniu<sup>89</sup> składała się z 6 rozdziałów: 1. Obrót filmami i popieranie wytwórczości krajowej; 2. Przedsiębiorstwa publicznego wyświetlania filmów; 3. Badanie filmów, przeznaczonych do publicznego wyświetlania; 4. Nadzór nad publicznym wyświetlaniem filmów; 5. Postanowienia karne; 6. Postanowienia przejściowe i końcowe.

Na wstępie ustawa formułowała definicję filmu, określając go jako „naświetlone taśmy kinematograficzne”<sup>90</sup>. Sprowadzała go więc do pojęcia *corpus mechanicum*. Z drugiej strony takie ujęcie, na co zwracał uwagę E. Zajicek, „chyba wbrew intencjom ustawodawcy - podporządkowywało przepisom prawa każdy odcinek naświetlonej taśmy, nawet jeśli został wykonany przez amatora na użytek własny”<sup>91</sup>.

W ustawie zapowiadano dotacje z budżetu państwa na cele popierania krajowej wytwórczości filmowej<sup>92</sup>, co miało zostać sprecyzowane w przepisach

<sup>86</sup> Zob. J. Toeplitz, *Historia sztuki filmowej 1934-1939*, s. 375-376. Por. Układ pomiędzy Związkiem Polskich Zrzeszeń Teatrów Świetlnych a Polskim Związkiem Producentów Filmowych, „Aktualności. Film i kino. Czasopismo ilustrowane”, 1939, nr 3.

<sup>87</sup> W. Jewsiewicki, *Polska kinematografia w okresie filmu dźwiękowego*, Łódź 1967, s. 85.

<sup>88</sup> E. Zajicek, *Poza ekranem. Kinematografia polska 1896-2005*, s. 53.

<sup>89</sup> Dz. U. z 1934 r., Nr 36, poz. 323.

<sup>90</sup> Ibidem – zob. art. 1.

<sup>91</sup> E. Zaiicek, *Poza ekranem. Kinematografia polska 1896-2005*, s. 56.

<sup>92</sup> Dz.U.1934 r. Nr 36, poz. 323 - zob. art. 6.

wykonawczych. Zawierała delegację dla Rady Ministrów do powołania do życia Rady Filmowej jako ciała doradczego w zakresie popierania krajowej wytwórczości filmowej i opieki nad filmem jako czynnikiem służącym kulturze państwowej, społecznej i artystycznej<sup>93</sup>. Ustawodawca zatem przynajmniej deklaratorywnie dostrzegwał wreszcie społeczną rolę kinematografii. Jednakże zapowiedź powołania ciała doradczego, co było teoretycznie realizacją wcześniejszych projektów, zakładała istnienie centralnego ośrodka dyspozycyjnego do spraw filmu, tymczasem ustawa całkowicie pomijała istnienie CBF.

Dalej wprowadzała szereg ograniczeń dla przemysłu filmowego. Prowadzenie przedsiębiorstwa sprzedaży i wynajmu filmów uzależniała od uprzedniego uzyskania koncesji wojewódzkiej władzy przemysłowej<sup>94</sup>. Także urządzenie wytwórni oraz laboratoriów filmowych (zakładów wywoływania, utrwalania, suszenia, kopiowania i montowania zdjęć filmowych) wymagało uprzedniego zatwierdzenia projektu urządzenia przez wojewódzką władzę przemysłową<sup>95</sup>. „Oznaczało to - pisała Zajiček - że najlichsze kantory - nie posiadające nawet maszyny do pisania - w myśl prawa awansowały do rangi przedsiębiorstw przemysłowych”<sup>96</sup>. Zezwolenie wojewódzkiej władzy administracji należało zdobyć na prowadzenie przedsiębiorstwa publicznego wyświetlania filmów za pomocą aparatu kinematograficznego, tj. kina<sup>97</sup>. Pozwolenie takie uprawniało do wyświetlania filmów w określonym lokalu (dla przedsiębiorstwa z siedzibą stałą) lub sposobem wędrownym, a więc w określonych miejscowościach lub na pewnym obszarze państwa bez zakładania siedziby stałej<sup>98</sup>. Przesłanką negatywną dla udzielenia pozwolenia była jego sprzeczność z interesem publicznym, brak prawa samodzielnego rozporządzania swoim majątkiem, brak obywatelstwa polskiego (w przypadku kin wędrownych), a także niespełnienie przez lokal kina norm w zakresie przepisów o budowie i urządzeniu lokali przeznaczonych do wyświetlania filmów<sup>99</sup>. W przypadku prawomocnego skazania przedsiębiorcy za naruszenie trzykrotnie w ciągu 2 lat przepisów przedmiotowej ustawy zezwolenie mogło być cofnięte<sup>100</sup>. Pozwolenie miało charakter prawa podmiotowego (było ściśle osobiste), było zatem

<sup>93</sup> Ibidem.

<sup>94</sup> Ibidem – zob. art. 2.

<sup>95</sup> Ibidem – zob. art. 3.

<sup>96</sup> E. Zajiček, *Poza ekranem, Kinematografia polska 1896-2005*, s. 56-57.

<sup>97</sup> Dz. U. z 1934 r. Nr 36, poz. 323 – zob. art. 7.

<sup>98</sup> Ibidem – zob. art. 8.

<sup>99</sup> Ibidem – zob. art. 9.

<sup>100</sup> Ibidem – zob. art. 10.

nieprzenoszalne zarówno *inter vivos*, jak i *mortis causa*<sup>101</sup>. Było natomiast dziedziczone przez małżonkę oraz dzieci<sup>102</sup>.

Wedle ustawy uprawnienia do obsługi aparatów kinematograficznych służących do wyświetlania filmów mieli wyłącznie mechanicy, który z pomyślnym wynikiem zdali egzamin zawodowy. Nie dotyczyło to obsługi aparatów projekcyjnych małego typu, służących do wyświetlania filmów niepalnych<sup>103</sup>.

Formułowano także szereg przepisów dotyczących „badania filmów”, tj. cenzury. Nadal publicznie można było wyświetlać tylko te filmy, na które uzyskano pozwolenie ministra Spraw Wewnętrznych<sup>104</sup>. Dotyczyło to także wyświetlania reklam<sup>105</sup>. Od decyzji odmownej służył sprzeciw do tego samego organu, który należało wnieść w ciągu 14 dni od jej doręczenia<sup>106</sup>. Ustawa definiowała przy tym pojęcie „publicznego wyświetlania”<sup>107</sup>, za które uznano wyświetlanie filmów w klubach, kasynach i innych stowarzyszeniach. Nie było nim natomiast wyświetlanie: w mieszkaniach prywatnych wobec członków rodziny i zaproszonych gości (kino domowe), zorganizowane przez władze wojskowe dla żołnierzy, w zakresie urzędowania władz, w celach naukowych i wychowawczych w instytucjach, w szkole lub poza budynkiem szkolnym, o ile jest ograniczone do uczniów, nauczycieli i opiek szkolnych; dokonywane przez przedsiębiorstwa sprzedaży i wynajmu lub wytwórców filmów dla swych odbiorców oraz rzeczoznawców w celu zbadania wartości handlowej filmu<sup>108</sup>.

O wspomniane pozwolenia mogli się starać wytwórcy filmów oraz przedsiębiorstwa sprzedaży i wynajmu filmów<sup>109</sup>. Rozstrzygnięcie podania poprzedzało komisyjne badanie filmu w formie rozprawy ustnej<sup>110</sup> (z wyłączeniem filmów przedstawiających krajobrazy lub aktualności dnia)<sup>111</sup>.

---

<sup>101</sup> Ibidem – zob. art. 11.

<sup>102</sup> Ibidem – zob. art. 12

<sup>103</sup> Ibidem, - zob. art. 13; por. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 19.12.1934 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Przemysłu i Handlu oraz Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w sprawie egzaminów na mechaników kinematograficznych, (Dz. U. z 1934 r., Nr 110, poz. 981).

<sup>104</sup> Dz. U. z 1934 r. Nr 36, poz. 323 z 30.04.1930 r. – zob. art. 23.

<sup>105</sup> Ibidem.

<sup>106</sup> Ibidem.

<sup>107</sup> O charakterze prawnym „publicznego wyświetlania” z punktu widzenia prawa prywatnego, w tym obrotu filmowego, pisał szerzej: A. Ruszkowski, *Kinematografia w świetle prawa prywatnego*, „Rocznik kinematografii polskiej” 1938.

<sup>108</sup> Dz. U. z 1934 r. Nr 36, poz. 323 – zob. art. 16.

<sup>109</sup> Ibidem.

<sup>110</sup> Procedura była prowadzona na podstawie przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341).

<sup>111</sup> Dz. U. z 1934 r., Nr 36 poz. 323 z 30.04.1930 r. – zob. art. 16.

Badanie filmu obejmowało tytuł filmu, jego treść oraz wszelkie z filmem bezpośrednio łączące się słowa mówione, śpiewane lub pisane, jak również dźwięki, a nadto: pozostające w związku z wyświetlaniem filmów środki reklamy (fotosy, diafolje, plakaty ilustrowane<sup>112</sup>. Badanie (zarówno filmów jak i reklam) prowadziły komisje filmowe<sup>113</sup>, których ramy działania precyzowało rozporządzenie z dnia 23 sierpnia 1935 r. Wedle jego przepisów przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych ustanowiono Komisję Filmową oraz Wyższą Komisję Filmową (jako organ odwoławczy). Komisja Filmowa składała się z urzędników, wyznaczonych przez MSW. Urzędowała w składach dwuosobowych. Wyższa Komisja Filmowa składała się z przewodniczącego i dwóch członków, w tym co najmniej jednego prawnika. Przewodniczącego i członków Wyższej Komisji Filmowej mianował Minister Spraw Wewnętrznych spośród podwładnych mu urzędników. W skład komisji wchodził nadto: przy badaniu filmów dla młodzieży oraz filmów, których ocena mogła interesować Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego ze względu na jego kompetencję - członek mianowany przez tegoż ministra; przy badaniu filmów treści wojskowej lub związanej z życiem wojska jako członek - delegat Ministerstwa Spraw Wojskowych<sup>114</sup>. Badanie filmów odbywało się drogą oględzin na rozprawie ustnej przy równoczesnym ich wyświetlaniu, a dla reklam - drogą ich oględzin. Po zamknięciu rozprawy i ustaleniu jej wyniku przewodniczący przedstawiał sprawę do decyzji MSW<sup>115</sup>.

Owa „dwuinstancyjność” była faktycznie fikcją. Odwołanie rozpatrywała ta sama władza, czyli MSW, które badało filmy ponownie, jedynie w innym składzie urzędników. W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy cel owego „postępowania wyjaśniającego” formułowano w sposób następujący:

„Instytucję powyższą, która przekreśla zasadę ostateczności oraz prawomocności decyzji, wprowadzono do projektu ze względów czysto utylitarnych. Chodzi mianowicie o to, by w przypadkach, gdy władza odmówiła pozwolenia na publiczne wyświetlanie filmu, wytwórca nie był narażony na dotkliwie straty z powodu odmowy pozwolenia. W przypadkach takich pewną asekurację przed wspomnianymi stratami może stanowić możliwość zużytkowania nie zużytkowanych części filmu do stworzenia nowego filmu, bądź te: możliwość poddania zakwestionowanego filmu w powtórny badaniu w formie

---

<sup>112</sup> Ibidem - zob. art. 17.

<sup>113</sup> Ibidem - zob. art. 18.

<sup>114</sup> Ibidem.

<sup>115</sup> Rozporządzenie Ministrów Spraw Wewnętrznych oraz Wyznań Religijnych i Oświecenia z 23.08.1935 r. o Komisjach Filmowych, (Dz. U. z 1935 r. Nr 68, poz. 427).

niezmienionej w tych zwłaszcza przypadkach, gdy stosunki bezpieczeństwa lub sytuacja w stosunku do zagranicy, które były przyczyną odmowy pozwolenia na wyświetlanie, ulegną takiej zmianie, że udzielenie pozwolenia w nowych warunkach stanie się możliwe. W ten sposób przy udzielaniu pozwoleń na publiczne wyświetlanie została wprowadzona niejako zasada dwuinstancyjności”. Takie uzasadnienie spotkało się z krytyką ze strony środowiska filmowego. Wskazywano, że projektodawcy nie tylko sami przyznali się do fikcyjności rozwiązania, to w dodatku wykazali się dużą niezajomością spraw filmowych, mówiąc np. „o możliwości zużytkowania nieużytkowanych części filmu do stworzenia nowego filmu”<sup>116</sup>.

Pozwolenie na publiczne wyświetlanie filmu uprawniało do wyświetlania go z reguły tylko przed osobami, które ukończyły 18 lat życia. Przed młodzieżą poniżej lat 18 wolno było wyświetlać jedynie te filmy, których wyświetlanie uznano wyraźnie dla niej za dozwolone. W przerwach wyświetlania filmów dozwolonych dla młodzieży nie można było demonstrować urywków filmów niedozwolonych dla młodzieży oraz nieodpowiednich dla młodzieży reklam handlowych. Wyświetlanie filmu dostępnego dla młodzieży nie mogło być nadto połączone z produkcjami o charakterze widowiskowym. Publiczne wyświetlanie filmów przed dziećmi poniżej lat 6 było całkowicie zabronione<sup>117</sup>. Przesłankami odmowy udzielenia pozwolenia (a także zawieszenia pozwolenia już udzielonego) było: zagrożenie żywotnym interesom Rzeczypospolitej, bezpieczeństwu, spokojowi lub porządkowi publicznemu, narażenie na szkodę powagi Rzeczypospolitej lub jej stosunku do państw zagranicznych, obraza czci narodowej lub uczuć religijnych, nawoływanie do wojny, wpływanie na zdżyczenie obyczajów u widzów lub działanie na nich demoralizująco<sup>118</sup>. Dodatkowo, jeśli chodzi o młodzież: szkodliwe oddziaływanie na jej rozwój pod względem moralnym, umysłowym lub zdrowotnym, albo też możliwość spowodowania jej „przewrażliwienia”. W przypadku, gdy dotyczyło to jedynie części filmu, pozwolenia można było udzielić na wyświetlanie filmu z wyłączeniem części zakwestionowanej, o ile wnoszący podanie wyraziłby zgodę na wycięcie tych części i oddanie ich władzy, udzielającej pozwolenia<sup>119</sup>. Stosowne władz mogły także ograniczyć pozwolenie na wyświetlanie filmu do pewnego obszaru Rzeczypospolitej, jeśli uznałyby, że, ze względu na szczególnie stosunki na obszarze wyłączonym, wyświetlanie na nim filmu mogłoby być

<sup>116</sup> *O nowelizację ustawy filmowej*, „Aktualności. Film i kino. Czasopismo ilustrowane” 1939, nr 3.

<sup>117</sup> Dz. U. z 1934 r. Nr 36, poz. 323 – zob. art. 19.

<sup>118</sup> Dz. U. z 1934 r. Nr 36, poz. 323 – zob. art. 20 i 22.

<sup>119</sup> *Ibidem* – zob. art. 20.

szkodliwe z uwagi na interes publiczny<sup>120</sup>. W przypadku odmowy udzielenia pozwolenia można było przedstawić film czy reklamę do ponownego badania<sup>121</sup>. Pozwolenie gasło po upływie 6 lat, a w przypadku filmów przedstawiających aktualności - po upływie 6 miesięcy, zaś na obszarze Warszawy po upływie 3 miesięcy od daty wystawienia pozwolenia<sup>122</sup>. Za badanie filmów ubiegający się o pozwolenie obowiązany był uiścić opłatę, której wysokość miało określić (i ostatecznie tego nie uczyniło) rozporządzenie<sup>123</sup>.

Nadzór nad publicznym wyświetlaniem filmów powierzono powiatowym władzom administracji ogólnej (tj. w powiatach miejskich - staroście grodzkiemu, a na obszarze województwa śląskiego - dyrektorowi policji) oraz w trybie nadzoru służbowego - wojewódzkim władzom administracji ogólnej oraz Ministrowi Spraw Wewnętrznych<sup>124</sup>. Podmioty wyświetlające filmy miały obowiązek wpuścić delegatów władz sprawujących nadzór w każdym czasie do prowadzonych przez nich lokali i oddać do ich dyspozycji odpowiednie miejsca siedzące<sup>125</sup>. W przypadku stwierdzenia braku pozwolenia lub też jego przekroczenia, delegat władzy mógł zarządzić zaprzestanie dalszego wyświetlania filmu, o czym miał niezwłocznie zawiadomić powiatową władzę administracji ogólnej<sup>126</sup>. Do ustawy wprowadzono także swego rodzaju instrument ochrony praw autorskich, mianowicie powiatowa władza administracji ogólnej mogła zarządzić zaprzestanie wyświetlania filmu, jeżeli miała dostateczne podstawy do przypuszczenia, że wyświetlenie to miałooby się odbyć z pogwałceniem praw autorskich<sup>127</sup>.

W praktyce organy administracyjne mogły wedle swego uznania wprowadzić dodatkowe warunki, od których zależało otrzymanie zezwolenia, jak np. składanie okresowych sprawozdań z zatrudnienia personelu, czy poprzedzanie każdego seansu tygodnikiem PAT-a, czy urządzenie specjalnych projekcji dla wojska czy dzieci. Ponadto, wedle wytycznych ministerialnych, właściciele kinoteatrów (placówek odgrywających doniosłą rolę kulturalno-oświatową i wychowawczo-propagandową w społeczeństwie) mieli „posiadać odpowiednie kwalifikacje przede wszystkim pod względem lojalności obywatelskiej”, które predestynowały ich do otrzymania „aktu zaufania władzy”.

---

<sup>120</sup> Ibidem.

<sup>121</sup> Ibidem – zob. art. 21.

<sup>122</sup> Ibidem – zob. art. 22.

<sup>123</sup> Ibidem – zob. art. 24.

<sup>124</sup> Ibidem – zob. art. 25 i art. 31.

<sup>125</sup> Ibidem – zob. art. 25.

<sup>126</sup> Ibidem – zob. art. 27.

<sup>127</sup> Ibidem.

Pojawił się zatem proceder, zwalczany przez władze, prowadzenia kina pod szyldem organizacji społecznych, które cieszyły się pierwszeństwem przy udzielaniu zezwoleń (np. Ochotniczej Straży Pożarnej, czy Ligi Morskiej i Kolonialnej). Wykorzystywano także przepis o przechodzeniu pozwolenia na wdowę<sup>128</sup>.

Naruszenie przepisów ustawy oraz jej przepisów wykonawczych było obwarowane sankcją karną: karą aresztu do 1 miesiąca i grzywną do 5.000 zł, lub jedną z tych kar albo też grzywną do 200 zł. Orzekały je powiatowe władze administracji ogólnej<sup>129</sup>.

Wykonanie ustawy powierzono Ministrowi Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami oraz Ministrowi Przemysłu i Handlu w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami<sup>130</sup>.

Ustawę filmową określano jako duże osiągnięcie prawodawstwa polskiego o doniosłym znaczeniu dla kinematografii, której zagadnienia regulowała we wszystkich jej przejawach i zawierała przepisy świadczące o pozytywnym stosunku państwa do zagadnień filmowych<sup>131</sup>. Chwalono za elastyczność rozwiązań. Jako jeden z pierwszych tego typu aktów wzbudziła zainteresowanie środowisk filmowych na świecie<sup>132</sup>.

W niedługim czasie jednak okazało się, że te normy, z którymi środowisko filmowe wiązało największe nadzieje, nie zostały, głównie z powodu braku przepisów wykonawczych, urzeczywistnione<sup>133</sup>.

Z rozczarowaniem przyjęto brak scentralizowania wszystkich spraw dotyczących kinematografii w jednym urzędzie, a co za tym idzie - niepowołanie rady jako organu doradczego (z ustawy nie wynikało bowiem, przy jakiej instytucji miałaby ona funkcjonować). Postulat powołania takiej instytucji, czy też nadania właściwych kompetencji istniejącemu CBF, wysuwany od dawna przez środowiska filmowe, pozostał zatem nadal aktualny. Ostatecznie rada nie została powołana, na co mogły mieć wpływ nieudane doświadczenia podobnego ciała społecznego z 1928 r.<sup>134</sup>

Martwy okazał się także przepis zawierający obietnicę finansowania twórczości filmowej z budżetu państwa i utworzenia Funduszu Filmowego (także

<sup>128</sup> E. Zajiček, *Poza ekranem, Kinematografia polska 1896-2005*, s. 59.

<sup>129</sup> Dz. U. z 1934 r. Nr 36, poz. 323 – zob. art. 28.

<sup>130</sup> Ibidem – zob. art. 33 i 34.

<sup>131</sup> W. Jewsiewicki, *Polska kinematografia w okresie filmu dźwiękowego*, s. 88-89.

<sup>132</sup> B. Armatys, L. Armatys, W. Stradomski, *Historia filmu polskiego 1930-1939*, Warszawa 1988, t. II, s. 41.

<sup>133</sup> Ibidem, s. 40.

<sup>134</sup> *O nowelizację ustawy filmowej*, „Aktualności. Film i kino. Czasopismo ilustrowane” 1939, nr 3; B. Armatys, L. Armatys, W. Stradomski, *Historia filmu polskiego 1930-1939*, t. II, s. 40.



na skutek sprzeczności interesów różnych podmiotów kinematografii, zwłaszcza sprzeciwu kin)<sup>135</sup>. W otoczeniu kinematografii opieką państwową (nie ograniczającą się jednak do „opieki” w postaci nadzoru cenzorskiego), w tym dotowaniu produkcji filmowej oraz szkolnictwa filmowego, a także utworzeniu dużych wytwórni z udziałem kapitału państwowego, a tym samym złamaniu dominacji kin, część środowiska, a także publicystyka branżowa widziała receptę na uzdrowienia polskiego filmu oraz rozwój sztuki filmowej<sup>136</sup>. Podobne postulaty współgrały z pojawiającymi się wówczas w Europie tendencjami protekcyjnymi wobec kina, które wyrażały się m.in. we wprowadzaniu, jak w wielkiej Brytanii czy Czechosłowacji, obowiązku wyświetlania określonej liczby filmów krajowych oraz opłat od filmów importowanych, z których subwencjonowano rodzimą produkcję<sup>137</sup>. W Polsce, wbrew zapowiedziom ustawy (art. 4), przepisów wykonawczych dotyczących importu filmów zagranicznych nie uchwalono. Wprowadzono natomiast, celem wsparcia produkcji krajowej, pewne preferencje podatkowe dla filmów krajowych, które miały uczynić ich wyświetlanie bardziej dla „kiniarzy” opłacalnym. I faktycznie, owo uprzywilejowanie polskich filmów wpłynęło pozytywnie na wzrost od 1936 r. zarówno ilościowy, ale i jakościowy nowych produkcji<sup>138</sup>. Były jednak kina, które uznały powyższe rozwiązanie za nieopłacalne z uwagi na niski poziom krajowej produkcji i nie wyświetlały żadnych polskich filmów<sup>139</sup>. Rozporządzenie nadto upraszczało poprzedni skomplikowany system ustalania wysokości podatku za wyświetlanie filmów. Nie były już one uzależnione od rodzaju filmu, ale od miejscowości (i liczby jej mieszkańców), w której znajdowało się kino<sup>140</sup>.

Po kilku latach obowiązywania ustawy ocena środowisk związanych z przemysłem filmowym była wobec niej coraz bardziej krytyczna. Jak pisano: „Ustawa ta zjawiała się wtedy, kiedy to jeszcze stosunek państwa do kina był - żaden. Był to stosunek czysto policyjny, formalny. Państwo widziało w kinie pod względem fiskalnym tylko obiekt opodatkowania, a pod względem

<sup>135</sup> Ł. Biskupski, *Kinofilia zaangażowana. Stowarzyszenie Miłośników Filmu Artystycznego „Start” i upowszechnianie kultury filmowej w latach 30. XX w.*, Łódź 2017, s. 56.

<sup>136</sup> E. Zajiček, *Poza ekranem, Kinematografia polska 1896-2005*, s. 53.

<sup>137</sup> Ibidem, s. 57.

<sup>138</sup> Ł. Biskupski, *Kinofilia zaangażowana. Stowarzyszenie Miłośników Filmu Artystycznego „Start” i upowszechnianie kultury filmowej w latach 30. XX w.*, s. 56; E. Zajiček, *Poza ekranem, Kinematografia polska 1896-2005*, s. 57; B. Armatys, L. Armatys, W. Stradomski, *Historia filmu polskiego 1930-1939*, t. II, s. 42.

<sup>139</sup> B. Armatys, L. Armatys, W. Stradomski, *Historia filmu polskiego 1930-1939*, t. II, s. 42.

<sup>140</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 14.08.1936 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu o podatku komunalnym od publicznego wyświetlania filmów. (Dz. U. z 1936 r., Nr 64, poz. 464); też J. Toeplitz, *Historia sztuki filmowej 1934-1939*, s. 376.

politycznym - przedmiot wymagający czujnego nadzoru”<sup>141</sup>. Pod koniec lat 30. zarzucano jej więc anachronizm i pracowano nad nowelizacją. Nadziei upatrywano w coraz większym zainteresowaniu kinem, zarówno ze strony władzy, jak i społeczeństwa. Z uwagą obserwowano rozwiązania prawne, jakie wówczas wprowadzano w innych państwach europejskich, np. rozpatrywany w 1939 r. projekt francuskiej ustawy (Le Statut du Cinema), obejmujący całokształt stosunków filmowych<sup>142</sup>.

Niezmiennie postulowano utworzenie prawdziwie centralnego (a nie jak dotąd - jedynie z nazwy) ośrodka dyspozycyjnego w stosunkach pomiędzy państwem a przemysłem filmowym, skupiającego wszystkie kompetencje dotyczące zagadnień związanych z filmem. Aktualny pozostawał pomysł powołania, przy - ale dopiero po nadaniu właściwych uprawnień, rady - nie filmowej, co podkreślano, ale do spraw kultury filmowej, tj. państwowego organu doradczego.

Postulowano wprowadzenie prawdziwego trybu odwoławczego w miejsce dotychczasowego fikcyjnego „systemu skarłowaciałej dwuinstancyjności” przy cenzurowaniu filmów, który w dotychczasowej formie nie mógł w sposób realny zabezpieczyć interesów producenta filmowego i wpływał „odstraszająco na angażowanie poważnego kapitału w produkcję filmową”<sup>143</sup>.

Proponowano poddanie kin przepisom o koncesjach regulowanym przez art. 2 pkt. 16 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym<sup>144</sup>, na zasadach równych z innymi przedsiębiorcami, a nie jak dotąd osobnym i mniej korzystnym przepisom zawartym w ustawie filmowej, na podstawie której pozwolenia wydawano na krótki czas i wedle uznania, co zniechęcało przedsiębiorców do inwestowania, a co za tym idzie negatywnie wpływało na rozwój produkcji kinowej. Pisano: „Należy znowelizować ustawę filmową w tym kierunku, by raz udzielone zezwolenie, podobnie jak koncesje, było bezterminowe, a jeżeli chodzi o zabezpieczenie interesów państwa, to wystarczą tu zupełnie przepisy art. 10 ustawy filmowej, które precyzują wypadki w jakich władza może cofnąć udzielone pozwolenie. Kapitał nie znosi niepewności”.

Proponowano także szereg uzupełnień, jak np. ustanowienie, wzorem projektów ustawy francuskiej, specjalnej cenzury eksportowej dla filmów

<sup>141</sup> T. Skrzyński, *Koniczność nowelizacji ustawy filmowej*, „Aktualności. Film i kino. Czasopismo ilustrowane” 1939, nr 2.

<sup>142</sup> Ibidem.

<sup>143</sup> *O nowelizację ustawy filmowej*, „Aktualności. Film i kino. Czasopismo ilustrowane” 1939, nr 3.

<sup>144</sup> (Dz. U. R. P. nr 53, poz. 468),

i surowych kar dla przedsiębiorców, którzy by wywozili filmy polskie za granicę bez uzyskania takiej cenzury lub też w zmienionej formie i treści, niż ustalone przez cenzurę; chodziło o zablokowanie możliwości wywiezienia filmów, których wyświetlanie za granicą mogłoby być krzywdzące dla interesów Polski. Z drugiej strony postulowano wprowadzić prawny zakaz dopuszczania do kraju filmów zagranicznych, które by przyczyniły się do wyświetlania za granicami państwa filmów szkodliwych dla interesów narodowych Polski: „Zmusiłoby to do poważnego zastanowienia się nie jednego producenta zagranicznego przed wyświetlaniem filmu o tendencjach wrogich Polsce w jakimkolwiek kraju obcym, gdyż w konsekwencji producent taki nie mógłby nigdy wyświetlać swych filmów w Polsce”.

Proponowano także podniesienie wymogów, które musiałyby spełniać osoby pragnące pracować w zawodzie filmowym, jako producenci, wynajemcy filmów, czy też przedsiębiorcy kinowi, a także ustanowienie przepisów określających zasady pracy w przemyśle filmowym. Chodziło o wyeliminowanie z branży osób, które naruszały zasady solidności czy uczciwości pracy kupieckiej.

Oczekiwano, że nowa ustawa stworzy podstawy prawne dla państwowego archiwum filmowego.

W ślad za wskazówkami Komisji Prawniczej Międzynarodowej Izby Filmowej postulowano stworzenie rejestrów filmowych (rodzaj hipoteki filmowej), do której wpisywane byłyby wszystkie dane, dotyczące produkcji filmów oraz wiarygodności ciężące na danym filmie, co miało m.in. służyć zabezpieczeniu kredytów udzielonych na produkcję, a więc i dopływu środków finansowych na produkcję.

Takie rozwiązania prawne miały stworzyć solidny fundament dla rozwoju samowystarczalnego polskiego przemysłu filmowego<sup>145</sup>.

W ostatnim roku istnienia II Rzeczypospolitej prowadzono prace nad nowym rozporządzeniem „o prowadzeniu kinematografów” jako aktem wykonawczym do art. 14 ustawy z 1934 r. Środowisko filmowe zwracało uwagę, że przygotowano go bez porozumienia z nim, dostrzegało jednak szereg pozytywnych rozwiązań, w tym zwłaszcza likwidację dotychczasowego provizorium zwyczajowego, które prowadziło do „zamętu i samowoli”. Z aprobatą witano np. wyrażoną w projekcie troskę o przypilnowanie odpowiedniej

<sup>145</sup> *O nowelizację ustawy filmowej*, „Aktualności. Film i kino. Czasopismo ilustrowane” 1939, nr 3. Warto dodać, że w okresie tym sekcja filmowa rządowego Biura Koordynacji Propagandy miała przygotować plan uporządkowania spaw kinematografii w Polsce. E. Kaszuba, *System propagandy państwowej II Rzeczypospolitej 1926-1939*, „Dzieje Najnowsze” 2003, nr 3.

czystości projekcji w kinach, tj. by zdjęcia były ostre, a dźwięki wyraźne. Zadawano jednocześnie pytanie, jak delegat władz czy przewodnik policji oceni np. jakość zdjęć. Krytycznie odnoszono się do pomysłu zakazu wyświetlania wszystkich reklam w kinach<sup>146</sup>.

Dostrzegając szereg negatywnych zjawisk trzeba powiedzieć, że kondycja polskiego kina w latach 30. znacznie się poprawiła. Podczas gdy na początku dekady kina bankrutowały, to w kolejnych latach powstało ponad 100 kin dźwiękowych. W 1939 r. było ich w Polsce niemal 800. Na rok ten planowano aż 30 premier polskich filmów fabularnych<sup>147</sup>. Szybki rozwój kina przerwał wybuch II wojny światowej. Wspomniany projekt rozporządzenia nie wszedł w życie, nie było już czasu na nowelizację ustawy filmowej. Jej przepisy zostały uchylone ustawą z dnia 15 grudnia 1951 r. o kinematografii<sup>148</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

Armatys B., Armatys L., Stradomski W., *Historia filmu polskiego 1930-1939*, Warszawa 1988, t. 2.

Banaszkiewicz W., Witczak W., *Historia filmu polskiego 1895-1929*, Warszawa 1989, t. 1.

Biskupski Ł., *Kinofilia zaangażowana. Stowarzyszenie Miłośników Filmu Artystycznego „Start” i upowszechnianie kultury filmowej w latach 30. XX w.*, Łódź 2017.

Biskupski, Ł., Okres schyłkowy „Startu”, *Pleograf. Kwartalnik Akademii Polskiego Filmu*, nr 4/2017.

Chałubińska-Jentkiewicz K., Kakareko K., Sobczak J., *Prawo filmowe*, WKP 2020.

Dziesięciolecie Centralnego Biura Filmowego, *Aktualności. Film i kino. Czasopismo ilustrowane*, 1939, nr 3.

Janicki S., *W starym polskim kinie*, Warszawa 1985.

---

<sup>146</sup> *Projekt rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych O prowadzeniu kinematografów*, „Aktualności. Film i kino. Czasopismo ilustrowane” 1939, nr 3.

<sup>147</sup> *Twórczość filmowa... komuś musi na niej zależeć*. Z Edwardem Zajićkiem rozmawia Monika Talarczyk-Gubała, <https://akademiapolskiegofilmu.pl/pl/historia-polskiego-filmu/artykuly/tworcosc-filmowa-komus-musi-na-niej-zalezec-z-edwardem-zaji-kiem-rozmawia-monika-talarczyk-gubala/576> [dostęp: 7.09.2023]; B. Armatys, L. Armatys, W. Stradomski, *Historia filmu polskiego 1930-1939*, t. II, s. 14.

<sup>148</sup> Dz. U. z 1951 r. Nr 66, poz. 452.

- Jewsiewicki W., *Polska kinematografia w okresie filmu dźwiękowego*, Łódź 1967.
- Kaszuba E., *System propagandy państwowej II Rzeczypospolitej 1926-1939*, *Dzieje Najnowsze*, R. 35 z. 3 (2003).
- Kuisz J., *Propaganda bezprawia. O „popularyzowaniu prawa” w pierwszych latach Polski Ludowej*, Warszawa 2020.
- Kuisz J., Wąsowicz M., *Prawo i literatura. Antologia*, Warszawa 2019.
- Lesman J., *Prawo autorskie w kinematografii dźwiękowej*, „*Palestra*” 1931, cz. I i II.
- Markiewicz R. (red.), *Komentarz do ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, [w:] *Ustawy autorskie. Komentarze*. Warszawa 2021, t. 2.
- Nowak-Zaorska I., *Polski film oświatowy w okresie międzywojennym*, Wrocław 1969.
- O nowelizację ustawy filmowej*, „*Aktualności. Film i kino. Czasopismo ilustrowane*”, 1939, nr 3.
- Organizacja, Zrzeszenia, Związki Zawodowe, ich zadania i cele*, „*Rocznik Kinematografii Polskiej*”, 1938.
- Ozimek S., *Film polski w wojennej potrzebie*, Warszawa 1974.
- Projekt rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych O prowadzeniu kinematografów*, „*Aktualności. Film i kino. Czasopismo ilustrowane*”, 1939, nr 3.
- Ruszkowski A., *Kinematografia w świetle prawa prywatnego*, „*Rocznik kinematografii polskiej*” 1938.
- Skrzyński T., *Koniczność nowelizacji ustawy filmowej*, „*Aktualności. Film i kino. Czasopismo ilustrowane*”, 1939, nr 2.
- Słonimski A., *Kroniki tygodniowe 1927-1931*, Łomianki 2001.
- Słonimski A., *Kroniki tygodniowe 1932-1935*, Łomianki 2001.
- Słonimski A., *Romans z X Muzą. Teksty filmowe z lat 1917-1976*, Warszawa 2007.
- Szóstak A., *Od modernizmu do lingwizmu: o przemianach w twórczości Jana Brzechwy*, Kraków 2003.
- Toeplitz J., *Historia filmu polskiego: 1895-1929*, Warszawa 1966.

Toeplitz J., *Historia sztuki filmowej 1895-1918*, Warszawa 1955.

Toeplitz J., *Historia sztuki filmowej 1934-1939*, Warszawa 1969.

*Układ pomiędzy Związkiem Polskich Zrzeszeń Teatrów Świetlnych a Polskim Związkiem Producentów Filmowych*, „Aktualności. Film i kino. Czasopismo ilustrowane” 1939, nr 3.

Wańkiewicz M., *Tędy i owędy*, Warszawa 1974.

Wittlin T., *Ostatnia cyganeria*, Łomianki 2019.

Wyszczelski L., *Oświata, propaganda, kultura w Wojsku Polskim w latach 1918-1945*, Warszawa 2004,

Zajicek E., *Film, kinematografia*, Warszawa 1994.

Zajicek E., *Poza ekranem: kinematografia polska 1896-2005*, Warszawa 2009.

### **Akty prawne**

Dekret z 7.02.1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o widowiskach, (Dz. Praw P. Pol.1919 r. Nr14, poz. 177).

Instrukcja Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z 5.03.1935 r.,: Sposób przeprowadzania oceny filmów pod względem ich wartości artystycznej i kształcącej (M.P.1935 r., Nr 95, poz. 128).

Rozporządzenie Kierownika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 10.07.1920 r. o uzupełnieniu art. 11 rozporządzenia z 12.02.1919 r. w przedmiocie przepisów wykonawczych do dekretu z 7.02.1919 r. o widowiskach, (M.P. z 1937 r. poz. 97).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 12.02.1919 w przedmiocie przepisów wykonawczych do dekretu 7.02.1919 r. o widowiskach, (M.P.1919 r. poz.37).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 14.08.1936 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu o podatku komunalnym od publicznego wyświetlania filmów, (Dz. U. 1936 r. Nr 64, poz. 464).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 19.12.1934 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Przemysłu i Handlu oraz Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w sprawie egzaminów na mechaników kinematograficznych, (Dz.U.1934 r. Nr 110, poz. 981).

Rozporządzenie Ministrów Spraw Wewnętrznych oraz Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z 23.08.1935 r. o Komisjach Filmowych, (Dz.U.1935 r. Nr 68, poz. 427).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 7.06.1927 r. o prawie przemysłowym, (Dz. U. R. P. nr 53, poz. 468).

Ustawa o filmach i ich wyświetlaniu z 13.03.1934 r., (Dz.U.1934 r. Nr 36, poz.323).

Ustawa z 15.12.1951 r. o kinematografii, (Dz.U.1951 r. Nr 66, poz.452).

Ustawa z dnia 29 03.1926 r. o prawie autorskim, (Dz.U.1935 r. Nr 36, poz.260).

Uzupełnienie rozporządzenia z 12.02.1919 r., w przedmiocie przepisów wykonawczych do dekretu z 7.02.1919 r. o widowiskach, (M.P.1919 r. poz. 262).

### **Źródła interentowe**

Fabian E., W słowach i czynach – adwokat Jan Brzechwa jako krzewiciel kultury prawnej, <https://www.edukacjaprawnicza.pl/w-slowach-i-czynach-adwokat-jan-brzechwa-jako-krzewiciel-kultury-prawnej/>

Instytut Pokazów Świetlnych, Statut Instytutu Pokazów Świetlnych, Warszawa 1922, <http://mbc.cyfrowemazowsze.pl/dlibra/docmetadata?id=35124&from=publication>

Lerski T., Adwokat Jan Lesman (1898-1966) znany jako pisarz Jan Brzechwa - w pięćdziesięciolecie śmierci, *Palestra* 7-8/2016,, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/7-8-2016/artukul/adwokat-jan-lesman-1898-1966-znany-jako-pisarz-jan-brzechwa-w-piecdziesieciolecie-smierci>

Twórczość filmowa... komuś musi na niej zależeć. Z Edwardem Zajičkiem rozmawia Monika Talarczyk-Gubała, <https://akademipolskiegofilmu.pl/pl/historia-polskiego-filmu/artykuly/tworczosc-filmowa-komus-musi-na-niej-zalezec-z-edwardem-zaji-kciem-rozmawia-monika-talarczyk-gubala/576>



## THE FILM LAW OF THE SECOND POLISH REPUBLIC (1918-1939)

**Abstract:** The paper presents selected issues related to legal status of the film industry in Poland in the years 1918-1939. It describes the institutions dealing with cinematography, as well as the rules of law that had created a framework for the functioning of the film industry, modified by political, economic or moral factors, including such phenomena as censorship. It describes, among other things, one of the world's first film laws and the reform proposals of the time that were intended to improve the situation of the Polish film industry.

**Keywords;** cinematography, film industry, history of law, cinematography history.

## WOKÓŁ KONCEPCJI PRAWA BANKOWEGO W OKRESIE II RZECZYPOSPOLITEJ. ZARYS PROBLEMU

**Abstrakt:** Artykuł *Wokół koncepcji prawa bankowego w okresie II Rzeczypospolitej. Zarys problematyki* przedstawia kształtowanie się prawa bankowego na ziemiach polskich w okresie II Rzeczypospolitej. Po odzyskaniu niepodległości na ziemiach polskich obowiązywały różne systemy prawne państw zaborczych, co doprowadziło do prób unifikacji tych przepisów. Niniejszych publikacja przedstawia również relacje, jakie zachodziły między bankami prywatnymi i państwowym oraz spory wynikające na tym tle.

**Słowa kluczowe:** prawo bankowe, II Rzeczpospolita, koncepcja, unifikacja, ustawa

### WPROWADZENIE

Bankowość rozwinęła się z wymiany pieniędzy, którą zajmowali się tzw. bancherii już w XII w. we Włoszech, od słowa „banca” którym nazywano stół, służący wekslarzowi za prymitywny kantor, pochodziła nazwa bank<sup>1</sup>. Upadek starożytnej kultury położył kres dalszemu rozwojowi banków i dopiero rozkwit handlu miast północno-włoskich w XII w. powołał je do życia<sup>2</sup>. Obok firm prywatnych powstawały także banki zakładane lub popierane przez miasta, takie jak Bank Wenecki założony w 1171 r., Bank Genueński,

---

<sup>1</sup> F. Wiliński, *Bank i jego organizacja*, Lwów – Warszawa 1922, s. 5.

<sup>2</sup> Ibidem.

założony w 1320 r. i inne<sup>3</sup>. Rozwój gospodarczy u schyłku XV w. i na początku XVI w. przyczynił się do powstania szeregu nowych banków w Europie zachodniej, powstawały m.in. banki w Lubece, Bank Amsterdamski<sup>4</sup>. Koniec XVII w. przyniósł za sobą powstawanie banków w nowożytnym znaczeniu – jako pierwszy powstał w Londynie w 1694 r. Bank Angielski<sup>5</sup>. W latach następnych powstały: Bank Szkocji, Bank Państwowy w Sztokholmie, Norweski Bank Państwa<sup>6</sup>. Rozkwit handlu i przemysłu w XIX w. wpłynął na powstanie tzw. banków kredytowych lub efektowych – liczne konsorcja zakładały spółki akcyjne dla celów przemysłowych i poszukiwały wśród szerokich warstw społecznych potrzebnego kapitału akcyjnego<sup>7</sup>. Bankowość na świecie w XIX w., czyniła znaczne postępy – dla finansistów ogromne znacznie odgrywały banki angielskie z „Bankiem Banków” – Bankiem Angielskim na czele; imponującym zjawiskiem była jednolitość polityki banków niemieckich, zasilających przemysł niemiecki i handel; znane było bogactwo banków francuskich; rozwijały się w tym okresie także bardzo ekspansywnie w Europie banki amerykańskie, a nawet banki rosyjskie<sup>8</sup>.

Stosowanie wzajemnej solidarnej gwarancji dłużników za zobowiązania odgrywała od połowy XIX w., rolę poważanej dźwigi postępu gospodarczego, zwłaszcza dla warstw ekonomicznie słabszych<sup>9</sup>. Koncepcja wprowadzona przez Schultze i Raiffeisena do instytucji zwanych spółdzielniami kredytowymi stała się podstawową zasadą, dzięki której zdolność kredytową uzyskiwały warstwy ludności, które nie mogły przedstawić innego zabezpieczenia kredytu niż wzajemne solidarne poręczenie<sup>10</sup>. W pierwszej połowie XIX w. działały głównie dwa typy instytucji kredytowych: banki biletowe (państwowe lub półpaństwowe) i banki prywatne<sup>11</sup>. Banki prywatne, których liczba w omawianym okresie II połowy XIX w. stale się zwiększała wypełniała pewną lukę w działalności sektora państwowego. W okresie tym aktualne była hasła Pierre Josepha Proudhona, który głosił potrzebę dostarczania kredytu warstwie drobnych producentów, Proudhon podobnie jak Jean Fourier również

---

<sup>3</sup> Ibidem, s. 6.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Ibidem.

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

<sup>8</sup> M. Manteuffel, *Główne braki naszych banków*, Warszawa 1917, s. 13-14; zob. szerzej o bankach rosyjskich na początku XX w., E. Dutlinger, *Instytucje finansowe w roku 1910*, Warszawa 1911, s. 36-39.

<sup>9</sup> M. Smerek, *Pierwiaszek spółdzielczy w pierwszych bankach XIX w.*, odtwórka ze „Spółdzielczego Przeglądu Naukowego”, z. 5, Warszawa 1937, s. 1.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ibidem.

głosił hasło powszechnego „prawa do kredytu” – banki mówił Proudhon „powinny każdemu dostarczać bezprocentowego kredytu, celem umożliwienia wytwarzania”<sup>12</sup>.

Rozwój nowoczesnego przemysłu wymagał znaczących środków finansowych, a znaczenie najstarszego banku na ziemiach polskich – Banku Polskiego<sup>13</sup> w omawianym okresie znacznie się zmniejszyło<sup>14</sup>. Coraz większą rolę w zakresie finansowania przemysłu zaczęły w drugie połowie XIX w., odgrywać banki prywatne<sup>15</sup>, już jako nowoczesne spółki akcyjne, które wyeliminowały, liczne poprzednio drobne domy bankowe i kantory wymiany<sup>16</sup>. W opinii autora powstanie nowej formy spółek tj. towarzystw akcyjnych stanowił decydujący moment w rozwoju działalności bankowej<sup>17</sup>. W 1852 r., powstała w Paryżu „Société Générale du Crédit Mobilier”, która swoją organizacją działalnością wywarła wpływ na rozwój nowoczesnych instytucji kredytowych w całej Europie<sup>18</sup>. Bank założony przez braci Jacoba i Isaaka Péreire, był wyrazem reakcji przeciwko monopolistycznemu stanowisku ówczesnego bankierstwa francuskiego z Rotszyldem na czele, a jego twórcy wychodzili z założenia, że jedynie koncentracja wielu drobnych kapitałów mogła zwalczyć stanowisko

<sup>12</sup> Ibidem, s. 2.

<sup>13</sup> Zob. szerzej o Banku Polskim, S. Karpiński, *Zasady działalności banków i zarys historyczny głównych epok ich rozwoju*, Warszawa 1898, s. 100 i n.; S. Karpiński, *Pamiętnik dziesięciolecia 1915 – 1924*, Warszawa 1931, s. 212 i n.; S. Karpiński, *Projekt ustawy Banku Polskiego w związku ze sprawą waluty*, Warszawa 1918, s. 3-16; Bank Polski miał pełnić następujące funkcje: miał być kasą centralną wszystkich instytucji krajowych i gmin samorządowych, zarówno miejskich, jak i ziemskich; miał prowadzić rachunek skarbu krajowego i wykonywać bezpłatnie wszelkie zlecenia pieniężne skarbu w granicach funduszy znajdujących się na jego rachunku; miał przyjmować wkłady procentowe od gmin i instytucji opartych na prawie publicznym; miał przyjmować wszelkie wkłady bezprocentowe na rachunek przekazowy, oparty na stosunkach bezpłatnych z kasami skarbowymi i oddziałami banku; miał udzielać krótkoterminowych pożyczek krajowi, gminom ziemskim i miejskim; miał udzielać długoterminowych pożyczek własnymi obligacjami mającymi jednakowe prawa i przywileje z obligacjami krajowymi; miał pośredniczyć w umieszczaniu pożyczek krajowych i gminnych na rynkach wewnętrznych i zewnętrznych; miał udzielać zaliczek na wszystkie papiery krajowe, gminne i hipoteczne; miał skupować od osób trzecich zobowiązania instytucji krajowych i gmin samorządnych; S. Karpiński, *O bankowości w Polsce. Dzisiaj i jutro*, Warszawa – Lublin – Łódź 1915, s. 31-32; T. J. Buczkowski, *Bank Polski 1828 – 1885. Dla upamiętnienia stułetniego jubileuszu otwarcia*, Warszawa 1928, s. 47 -121.

<sup>14</sup> I. Kostrowicka, Z. Landau, J. Tomaszewski, *Historia gospodarcza Polski XIX i XX wieku*, Warszawa, 1966, s. 185.

<sup>15</sup> Zob. szerzej także o kryzysie bankowym w sektorze prywatnym w ostatnich latach XVIII w., W. Kornatowski, *Kryzys bankowy w Polsce 1793 roku. Upadłość Teppera, Szulca, Kabryta, Prota, Potockiego, Łyszkiewicza i Heyzlera*, z przedmową prof. Ludwika Krzywickiego, Warszawa 1937, s. 9 – 27.

<sup>16</sup> I. Kostrowicka, Z. Landau, J. Tomaszewski, *Historia gospodarcza*, s. 185.

<sup>17</sup> H. Nowak, *Bankowość w Polsce*, z przedmową W. Wróblewskiego, Warszawa 1932, s. 4.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 5.

pojedynczych bankierów, którzy zgromadzili wiele kapitałów i nadużywali swojego stanowiska<sup>19</sup>.

W latach 1861 – 1874 przypadła czas rozwoju ruchu bankowego na ziemiach polskich – w tym okresie założono 17 banków: 5 w zaborze rosyjskim; 8 w zaborze austriackim i 4 w zaborze pruskim<sup>20</sup>. W zaborze rosyjskim polska bankowość formowała się w niekorzystnych warunkach politycznych, nie tylko nie doznawała ona poparcia ze strony władz, ale wprost przeciwnie, jak to wykazywały usiłowania Leopolda Kronenberga, inicjatywa prywatna natrafiła na szereg trudności<sup>21</sup>. Tworzenie banków akcyjnych w latach 1870 – 1873 było koniecznością gospodarczą wobec wzmożonego tempa rozwoju ekonomicznego i zwiększających się potrzeb handlu i przemysłu, brak bowiem nowoczesnych zakładów kredytowych dawał się tym bardziej odczuwać, że postanowieniem Rady Administracyjnej z października 1852 r., ograniczono Bank Polski, co do wysokości sum, które mogły być przeznaczone na cele kredytów przemysłowych, a po upadku powstania styczniowego Bank Polski<sup>22</sup> zaprzestał zakładania i finansowania przedsiębiorstw przemysłowych i ograniczył swoją działalność wyłącznie do operacji krótkoterminowych<sup>23</sup>. W zaborze austriackim banki galicyjskie nie utrzymywały stanu pogotowia kasowego na tak wysokim poziomie, jak instytucje Królestwa Kongresowego, jednak władze nie stawiały trudności w zakładaniu banków – stan ekonomiczny kraju był jednak na niskim poziomie rozwoju, że tworzenie w tej dziedzinie banków akcyjnych w rozumieniu instytucji, powołanych do finansowania produkcji i dostarczania kapitału dla handlu i przemysłu, nie był wyrazem konieczności gospodarczej<sup>24</sup>. Na najniższym poziomie przedstawiała się kwestia bankowości w zaborze pruskim. Struktura gospodarcza Wielkopolski przypominała w dobie powstawania banków na ziemiach polskich stosunki galicyjskie, a każdy większy zakład kredytowy powstawał dla spełnienia ściśle określonych zadań<sup>25</sup>. Banki wielkopolskie jednak nie mogły uzyskać większej siły finansowej z tego powodu, że od pierwszych lat swojej działalności musiały walczyć z silną konkurencją banków niemieckich, które funkcjonowały na tych terenach od drugiej połowy XIX w.<sup>26</sup>. Instytucje polskie, powstające

---

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 8 – 9.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 11.

<sup>22</sup> Zob. szerzej o Banku Polskim, H. Radziszewski, *Polska idea ekonomiczna*, Warszawa 1918, s. 100 i n.

<sup>23</sup> H. Nowak, *Bankowość w Polsce*, s. 12.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 13-14.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 15-16.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 16-17.

w dwóch innych zaborach, nie napotykały na podobne trudności, gdyż banki rosyjskie i austriackie zaczęły otwierać dwoje oddziały na obszarze ziem polskich dopiero na początku XX w.<sup>27</sup>.

Rozwój banków akcyjnych został zahamowany w 1873 r., na skutek berlińskiego i wiedeńskiego kryzysu giełdowego, upadł wówczas jedyny bank akcyjny w Wielkopolsce, zbankrutowało również 6 banków w Galicji<sup>28</sup>. Ponowny rozwój banków akcyjnych nastąpił pod koniec XIX w., pomimo że zakres ich działalności był ograniczony jedynie do funkcji handlowo – kredytowych, to spełniały one ważną rolę w dziedzinie finansowania przemysłu sezonowego<sup>29</sup>. Najważniejszym z tych banków był założony przez Leopolda Kronenberga w 1870 r., Bank Handlowy<sup>30</sup> w Warszawie – który szybko wysunął się na pierwsze miejsce instytucji kredytowych w Królestwie<sup>31</sup>. W zaborze pruskim w latach 1880 – 1913 kapitały własne banków akcyjnych zwiększyły się sześciokrotnie, w Galicji natomiast w latach 1882 – 1914 niemal czterokrotnie<sup>32</sup>.

Odzyskanie przez Polskę niepodległości otwierało zatem nowe perspektywy, również w sektorze bankowości prywatnej<sup>33</sup>. Początkowo główną działalnością banków było dyskonto weksli zwyczajnych z co najmniej dwoma podpisami: wystawcy i żyranta<sup>34</sup>. Z czasem jednak działalność banków nie ograniczała się jedynie do udzielania kredytów, czyli tzw. handlu pieniądźmi, ale rozszerzała się na inne pola, takie jak m.in. handel papierami wartościowymi<sup>35</sup>.

Reasumując pragnę stwierdzić, że polityka banków emisyjnych państw zaborczych<sup>36</sup> miała na względzie przede wszystkim ogólne interesy ogólnopństwowe, często pozostające w konflikcie z interesami gospodarczymi

<sup>27</sup> Ibidem, s. 17.

<sup>28</sup> I. Kostrowicka, Z. Landau, J. Tomaszewski, *Historia gospodarcza*, s. 185.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 185 – 186.

<sup>30</sup> Zob. szerzej założenie Banku Handlowego w Warszawie Z. Landau, J. Tomaszewski, *Bank Handlowy w Warszawie S.A. Historia i rozwój 1870 – 1970*, Warszawa 1970, s. 1-13.

<sup>31</sup> I. Kostrowicka, Z. Landau, J. Tomaszewski, *Historia gospodarcza*, s. 186.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> Zob. szerzej o rozwoju technicznym i potrzebami finansowymi po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, Z. Landau, J. Tomaszewski, *Trudna niepodległość. Rozważania o gospodarce Polski 1918- 1939*, Warszawa 1978, s. 86-93.

<sup>34</sup> E. Dutlinger, *Instytucje finansowe w r. 1912. Działalność i bilanse. Studium Ekonomiczne*, Warszawa b.r.w., s. 12.

<sup>35</sup> M. Szarski, *Uwagi o polityce bankowej*, Lwów 1918, s. 27-28.

<sup>36</sup> Zob. szerzej A. Peretz, *Instytucje Banknotowe. Ich historia, znaczenie i działalność. Aneksy: Banki Polski. Monety Polskie*, Warszawa 1913, s. 45-101.

i fiskalnymi poszczególnych ziem polskich<sup>37</sup>. Na obszarze zaboru rosyjskiego działał kantor Rosyjskiego Banku Państwa w Warszawie, któremu podlegało 9 oddziałów prowincjonalnych, położonych na obszarze Królestwa Polskiego<sup>38</sup>. Na terenach zaboru austriackiego Bank Austriacko – Węgierski posiadał 14 oddziałów głównych i 11 pomocniczych, natomiast na terenach zaboru pruskiego działał przed wojną jedynie jeden oddział Banku Rzeszy w Poznaniu wraz z 7 oddziałami pomocniczymi<sup>39</sup>. Charakterystyka stosunków bankowych w poszczególnych zaborach wykazała istnienie znaczących różnic w ich ustroju, wynikających z odmiennych warunków gospodarczych i politycznych, wśród jakich musiały się rozwijać – cechą wspólną która można było natomiast zauważyć we wszystkich dzielnicach kraju był „żywy ruch na polu bankowości” w pierwszym okresie powstania banków na ziemiach polskich i w ostatnich latach przedwojennych<sup>40</sup>. Następnym elementem wspólnym na wszystkich trzech dzielnic, była niewielka ilość zasobów finansowych polskich banków w stosunku do banków państw zaborczych, co szczególnie silnie ujawniało się w zaborze pruskim<sup>41</sup>. Zwracając uwagę na charakterystykę działalności banków akcyjnych w okresie przedwojennym należy stwierdzić, że były one głównym dostawcą kredytu produkcyjnego i odgrywały doniosłą rolę w rozwoju przedsiębiorczości oraz w postępach handlu i przemysłu<sup>42</sup>. Obrona polskiego stanu posiadania na ziemiach zaboru pruskiego, współdziałanie w ekspansji polskich wytworów przemysłowych na rynki Dalekiego Wschodu i stopniowy postęp w rozwoju przemysłu galicyjskiego stanowiły bez sprzecznie zasługę polskich banków<sup>43</sup>.

Przechodząc do definicji terminu bank, która była stosowana w omawianym przeze mnie okresie należy stwierdzić, że bankiem było przedsiębiorstwo bankowe, istniejące w formie spółki akcyjnej, albo komandytowo – akcyjnej, oraz przedsiębiorstwo założone na podstawie przepisów o związkach międzykomunalnych<sup>44</sup>. Zgodnie z treścią obowiązujących przepisów banki dzieliły się na dwie kategorie, pod względem zakresu ich działania, na banki kredytu

---

<sup>37</sup> H. Nowak, *Kredyt na obszarze Rzeczypospolitej przed wojną światową*, „Bank Polski 1828 – 1928. Dla upamiętnienia stoletniego jubileuszu otwarcia”, Warszawa 1928, s. 135.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> Ibidem, s. 136.

<sup>40</sup> Ibidem, s. 149.

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> Ibidem, s. 150.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> E. Sommerstein, *Polskie prawo bankowe. Tekst z komentarzem i syntezą przy uwzględnieniu specjalnem prawa o spółkach akcyjnych*, Warszawa 1928, s. 29.



krótkoterminowego i na banki hipoteczne<sup>45</sup>. Z prawnego punktu widzenia mogliśmy wyróżnić: banki prywatne, stanowiące indywidualną własność jednej lub kilku osób, nieujęte w żadną z wymienionych form spółkowych; spółki firmowe, zawarte przez dwie lub kilka osób z których każda odpowiadała solidarnie za wszelkie zobowiązania spółki; spółki firmowo-komandytowe, w których skład wchodził, oprócz współników, także jeszcze jeden komandytariusz odpowiadający za zobowiązania spółki tylko do wysokości wniesionych wkładów; spółki z ograniczoną odpowiedzialnością; spółki akcyjne; spółdzielnie, istniejące dawniej na mocy odrębnych ustaw, obowiązujących w poszczególnych państwach zaborczych; banki państwowe i komunalne tj. instytucje, których właścicielem było państwo lub związki samorządowe jak miasta, gminy, powiaty<sup>46</sup>.

W niniejszym artykule przedstawione zostaną koncepcje prawa bankowego w okresie II Rzeczypospolitej oraz spory natury prawnej jakie bardzo często towarzyszyły próbą unifikacji ustawodawstwa bankowego. W rozwoju przepisów prawa bankowego bardzo ważną rolę odgrywała sytuacja gospodarcza zarówno wewnętrzna, jak i międzynarodowa. Autor zwraca szczególną uwagę na kwestię banków prywatnych i państwowych i ich wspólne, niekiedy sporne relacje. Bardzo istotne w omawiany okresie są także wpływy państwa w sektorze bankowym. Autor artykuł stawia tezę, że w okresie II RP nie doprowadzono do pełnego zunifikowania przepisów prawa bankowego, nie wprowadzono odpowiednich rozwiązań prawnych chroniących społeczeństwo zarówno w przypadku kredytów krótkoterminowych, jak i długoterminowych. Autor nie zgadza się także z tezą Stanisława Wyrobisza, że ekspansja banków dążyła do „wyrugowania z rynku kredytowego bezpośrednich transakcji kredytowych pomiędzy przedsiębiorstwami, a następną fazą ekspansji było zbliżenie się do „absolutnego” gospodarstwa kredytowego skoncentrowanego w bankach”<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> Z. Karpiński, *Zarys polityki bankowej*, Warszawa – Kraków – Lublin – Łódź – Poznań – Wilno – Zakopane, b.r.w., s. 2-5.

<sup>47</sup> S. Wyrobisz, *Rentowność banków*, Kraków 1933, s. 8.

## OKRES II RZECZYPOSPOLITEJ

## W epoce inflacji 1918 – 1923

Przed odzyskaniem przez Polskę Niepodległości<sup>48</sup> liczba polskich banków i ich rezerwy kapitałowe były w ogóle niewystarczające w stosunku do potrzeb gospodarczych kraju<sup>49</sup>. W celu osiągnięcia celów założonych przez państwo, musiano stworzyć (niemal od podstaw) własny aparat bankowy, przy pomocy którego rząd mógłby wykonywać swoją politykę gospodarczą w dziedzinie finansowej<sup>50</sup>.

W latach poprzedzających bezpośrednio okres odzyskania niepodległości - 1914 – 1918 uległy zmianie kierunki działalności banków – o ile bowiem w czasie wojny koncentrowały się one głównie na finansowaniu operacji wekslowych i hipotecznych, to w czasie wojny zasadniczą uwagę skupiły na finansowaniu przemysłu<sup>51</sup>. Po odzyskaniu niepodległości II Rzeczpospolita powstała ze scalenia ziem należących w ciągu ponad 100 lat do 3 państw rozbiorowych<sup>52</sup>. Obywatele tych państw lokowali posiadane kapitały m.in. na terenie ziem polskich, był to wówczas z punktu widzenia państw zaborczych kapitał tych krajów<sup>53</sup>. Należy także pamiętać, że kapitały zagraniczne lokowały się z reguły w dużych przedsiębiorstwach, które przeważanie przyjmowały formę prawną spółki akcyjnej<sup>54</sup>. Przed wojną na ziemiach polskich działały oddziały centralnych banków państw zaborczych, tylko na terenach Galicji istniał pewien „surogat banku centralnego”<sup>55</sup>. Podczas I wojny światowej okupanci założyli w Warszawie dla obsługiwanego potrzeb generalnego

---

<sup>48</sup> Zob. szerzej powstanie Państwa Polskiego, C. Berezowski, *Powstanie Państwa Polskiego w świetle Prawa Narodów*, Warszawa 1934, s. 235 i n.

<sup>49</sup> R. Górecki, *Gospodarczy dorobek Polski w latach 1918 – 1938*, b.m.w., 1946, s. 121.

<sup>50</sup> Ibidem, s. 122.

<sup>51</sup> Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej 1918 – 1939 w czterech tomach, W dobie inflacji 1918 – 1923*, Warszawa 1967, t.1, s. 293 - 294.

<sup>52</sup> Z. Landau, J. Tomaszewski, *Polska w Europie i świecie 1918 – 1939*, Warszawa 1984, s. 170; zob. *Nasi Ministrowie Skarbu i błędy ich polityki w oświetleniu danych urzędowych (1918 – 1925)*, opracował i wydał W. E. Zieliński, Warszawa – Kraków – Lublin - Łódź – Paryż – Poznań – Wilno – Zakopane, b.r.w., s. 6 i n.

<sup>53</sup> Z. Landau, J. Tomaszewski, *Polska w Europie*, t. I, s. 170.

<sup>54</sup> Ibidem, s. 171.

<sup>55</sup> J. Kulikowski, *Kredyt w Polsce w dobie inflacji (1919 – 1922)*, „Poznańskie Prace Ekonomiczne”, (red.) E. Taylor, Poznań 1923, s. 61.

gubernatorstwa warszawskiego centralny bank emisyjny<sup>56</sup> pod nazwą Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej; bank ten powstał w 1917 r. na podstawie rozporządzenia Generalnego Gubernatora warszawskiego z dnia 9 grudnia 1916 r.<sup>57</sup> Po przejściu tej instytucji w dniu 11 listopada 1918 r. przez władze polskie, unormowane przez wydanie ustawy Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej z dnia 7 grudnia 1918 r. stanowisko i zakres działania instytucji, uznając ją równocześnie za jedyną emisyjną instytucję bankową Państwa Polskiego, kasę centralną urzędów państwowych i miejsce przechowania depozytów znajdujących się pod opieką państwa<sup>58</sup>. Rozwojowi banków sprzyjał nasilający proces odbudowy i zwiększone zapotrzebowanie na kredyty, a tym samym rodziła się potrzeba organizacji nowych instytucji finansowych<sup>59</sup>. Istotne w kształtowaniu się tego procesu było także to, że rozpoczynająca niepodległy byt Polska posiadała w obiegu prawnym, poza polskimi markami, marki niemieckie i wschodnie, ruble carskie oraz korony<sup>60</sup>. Tym samym obowiązywały trzy odrębne systemy pieniężne, z których dwa, niemiecki i rosyjski były walutą złotą, zaś trzeci austro-węgierski, opierał się pośrednio o złoto, stanowiąc tzw. złotą walutę dewizową tj. bez wymienialności wewnątrz kraju na kruszec, przy czym pewien obieg złota w kraju zyskiwał ją nazwę waluty połączanej<sup>61</sup>. Dekretem z dnia 7 grudnia 1918 r. postanowiono, że jedyną instytucją biletową Państwa Polskiego była Polska Krajowa Kasa Pożyczkowa, oraz że prawnym środkiem płatniczym na całym obszarze Rzeczypospolitej była marka polska<sup>62</sup> – w ten sposób marka polska stała się jedyną prawną walutą na prawie całym obszarze terytorium państwa z wyjątkiem obszarów kresowych<sup>63</sup>.

<sup>56</sup> Zob. szerzej rozwój Polskiego Banku Emisyjnego po odzyskaniu przez Polskę Niepodległości, J. Bobrzyński, *Polski Bank Emisyjny*, Warszawa 1922, s. 3-16; Rozpatrując zagadnienie dotyczące polityki Banku Centralnego, należało pamiętać, że nie istniały one sama dla siebie, niezależnie od innych zagadnień życia gospodarczego – zarówno dziedziny gospodarki publicznej jak zagadnienia budżetowe i podatkowe, oraz cała polityka finansowa i gospodarcza państwa, jak i gospodarka prywatna tzn. ogólne położenie kraju były z nimi nierozzerwalnie związane, J. Libicki, *Teoretyczne podstawy polityki Banków Centralnych*, Warszawa – Kraków – Lublin – Łódź – Poznań – Wilno – Zakopane 1931, s. 51; T. Adamczewski, *Uwagi o położeniu finansowem Polski*, Poznań 1923, s. 24-32; Z. Karpiński, *Bank Polski 1924 – 1939. Przyczynek do historii gospodarczej okresu międzywojennego*, Warszawa 1958, s. 7-12.

<sup>57</sup> J. Kulikowski, *Kredyt w Polsce*, s. 61.

<sup>58</sup> Ibidem.

<sup>59</sup> Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski*, t. 1, s. 294.

<sup>60</sup> H. Nowak, *Bankowość w Polsce*, s. 234.

<sup>61</sup> E. Taylor, *Inflacja Polska*, Poznań 1926, s. 1.

<sup>62</sup> Zob. szerzej w kwestii uzdrowienia polskiej waluty po odzyskaniu Niepodległości, S. Hofmkl, *Uzdrowienie waluty. Projekty ustaw zmierzających do uregulowania stosunków walutowych w Polsce wraz z motywami. (Wobec zamierzeń min. Skarbu dr J. Michalskiego)*, Warszawa – Lwów 1921, s. 16 – 20.

<sup>63</sup> H. Nowak, *Bankowość w Polsce*, s. 235.

W pierwszym okresie pod odzyskaniem niepodległości działalność ustawodawcza rozwijała się w trzech kierunkach: ustawodawczego uregulowania spółdzielni, nadzoru nad domami bankowymi i kantorami wymiany walut oraz zmiany statutów instytucji kredytowych, przeważnie kredytu długoterminowego<sup>64</sup>, opartych za ustawach państw zaborczych<sup>65</sup>. Kwestię regulowania norm dla spółdzielni rozpoczęto najwcześniej, gdyż już dnia 7 stycznia 1919 r. został uchwalony okólnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w przedmiocie zatwierdzenia statutów stowarzyszeń spółdzielczych, następnie dekret z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie zatwierdzenia statutów zrzeszeń handlowo – przemysłowych<sup>66</sup>, rozporządzenie z dnia 23 lutego 1919 r. dotyczące spółdzielczych stowarzyszeń kredytowych i postanowienie Rady Ministrów z dnia 10 czerwca 1919 r. w przedmiocie zatwierdzenia statutów zrzeszeń przemysłowo-handlowych o kapitale zmiennym<sup>67</sup>. Po wstępnych regulacjach prawnych została uchwalona ustawa o spółdzielniach z dnia 29 października 1920 r.<sup>68</sup> uzupełniona rozporządzeniem Ministra Skarbu z dnia 14 grudnia 1920 r. w przedmiocie Rady spółdzielczej<sup>69</sup>. Poza szeregiem instrukcji Rady Spółdzielczej i okólników Ministerstwa Skarbu, pragnę wymienić także rozporządzenie Ministerstwa Skarbu z dnia 1 września 1924 r. o wykonaniu kontroli nad przestrzeganiem przez spółdzielnie przepisów o lichwie pieniężnej<sup>70</sup>. W sprawie kantorów wymiany i domów bankowych regulacje prawne zostały wprowadzone od 1919 r.: rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 23 lutego 1919 r. w sprawie nadzoru na kantorami wymiany, oraz rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 27 maja 1919 r. i 12 czerwca 1919 r.<sup>71</sup>. W miejsce przepisów dzielnicowych została także uchwalona ustawa z dnia 23 marca 1920 r. o nadzorze nad przedsiębiorstwami bankowymi i kantorami wymiany<sup>72</sup>, uzupełniona rozporządzeniem wykonawczym Ministra Skarbu z dnia 17 maja 1920 r.<sup>73</sup>.

Gwałtowny rozwój banków, oddziałów miejskich i kantorów w latach 1921 – 1923 nie miał aż tak dużego uzasadnienia gospodarczego i był rezultatem braku przemyślanej koncepcji rozwoju bankowości w Polsce<sup>74</sup>. Jak podają

<sup>64</sup> Zob. szerzej kształtowanie się kredytu długoterminowego w okresie I wojny światowej, S. Zalewski, *Ewolucja kredytu długoterminowego ziemskiego w Polsce*, Warszawa 1938, s. 76 i n.

<sup>65</sup> E. Sommerstein, *Polskie prawo*, s. 6.

<sup>66</sup> Dz. U. Nr 17, poz. 223.

<sup>67</sup> Dz. U. Nr 45, poz. 319.

<sup>68</sup> Dz. U. Nr 111, poz. 732.

<sup>69</sup> Dz. U. Nr 117, poz. 776.

<sup>70</sup> E. Sommerstein, *Polskie prawo*, s. 6.

<sup>71</sup> Ibidem.

<sup>72</sup> Dz. U. Nr 30, poz. 175.

<sup>73</sup> Dz. U. Nr 47, poz. 291.

<sup>74</sup> Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski*, t. 1, s. 295.

Zbigniew Landau i Jerzy Tomaszewski w Warszawie ilość banków wzrosła z 9 (przed I wojną) do 45 w 1923 r<sup>75</sup>.

Do banków publicznych należało zaliczyć instytucje pieniężne o odrębnej osobowości prawnej, trudniące się czynnościami bankowymi i będące własnością państwa lub innych związków publicznych<sup>76</sup>. Istota banków publicznych polegała więc na tym, że państwo albo inny związek publiczny, będąc w całości lub w części właścicielem przedsiębiorstwa bankowego, nadawał mu odrębną osobowość prawną i zarządzał nim za pośrednictwem mianowanych przez siebie organów<sup>77</sup>. Banki publiczne, istniejące w Polsce w okresie II Rzeczypospolitej w latach inflacyjnych dały się podzielić na 3 grupy: specjalne instytucje państwowe; banki komunalne i komunalne i gminne kasy oszczędności<sup>78</sup>.

W grudniu 1919 r. została powołana do życia Poczta Kasa Oszczędności (P.K.O.) dla rozpowszechnienia obrotu czekowego i oszczędności, wzorując się całkowicie w swojej organizacji wewnętrznej na wiedeńskiej Kasie Pocztovej<sup>79</sup>. Instytucja ta nie została wyposażona przez państwo w kapitał zakładowy z wyjątkiem zwrotnego funduszu organizacyjnego<sup>80</sup>. Żaden z banków publicznych, a tym bardziej z prywatnych nie dysponował w okresie inflacyjnym dzięki wkładom tak dużymi sumami jak P.K.O. oraz nie posiadał pewności co do ich ciągłego wzrostu nominalnego w miarę intensyfikacji obrotu czekowego<sup>81</sup>.

Jedną z najbardziej zaniedbanych gałęzi kredytu zarówno przez wojną, a tym bardziej w latach inflacyjnych, był kredyt dla związków samorządowych, a zwłaszcza miast<sup>82</sup>. Banki komunalne były instytucjami kredytowymi, należącymi do związków samorządowych, mającymi na celu organizowanie i dostarczanie kredytu pieniężnego po myśli zadań ciężących na samorządach<sup>83</sup>. Instytucją niższego rzędu były komunalne kasy oszczędności, które były najczęściej własnością jednego związku samorządowego i to niższego rzędu np. jednego miasta lub powiatu<sup>84</sup>. Pod względem głównego celu przeznaczenia różnice pomiędzy komunalną kasą oszczędności a bankiem komunalnym polegały

---

<sup>75</sup> Ibidem, s. 295-296.

<sup>76</sup> H. Nowak, *Bankowość w Polsce*, s. 265.

<sup>77</sup> Ibidem.

<sup>78</sup> Ibidem, s. 267.

<sup>79</sup> Ibidem, s. 270.

<sup>80</sup> Ibidem.

<sup>81</sup> Ibidem.

<sup>82</sup> Ibidem, s. 274.

<sup>83</sup> M. Smerek, *Banki komunalne w Polsce w latach 1926 – 1928*, Warszawa 1930, s. 1.

<sup>84</sup> Ibidem.

na tym, że komunalna kasa oszczędności ze główne zadanie miała gromadzenie drobnych oszczędności na terenie swojego związku poręczającego, co było działalnością bierną, natomiast bank komunalny miał za zadanie organizowanie i dostarczanie kredytu, co było działalnością czynną<sup>85</sup>. Wśród banków komunalnych wyróżniano dwa zasadnicze typy: pierwszy był oparty o związek samorządowy i służył do finansowania zadań, jakie dany związek miał od spełnienia – zadania te polegały na: zasilaniu kredytami samorządów, należących do odnośnego związku, a więc powiatów i gmin, a następnie korporacji i instytucji publicznych, spółdzielni, właścicieli miejskich i ziemskich oraz przemysłowców<sup>86</sup>. Banki drugiego typu były instytucjami znacznie młodszymi i powstały z powodu chęci racjonalizacji organizacji kredytu z jednej strony a z drugiej z potrzeby skoncentrowania w jakiejś jednej instytucji wolnych kapitałów komunalnych kas oszczędności, co wymagało z czasem powołania do życia instytucji nadrzędnych<sup>87</sup>.

Wyrazem tendencji rozwojowych koncepcji banków komunalnych było utworzenie w 1919 r. przez związki samorządowe województw centralnych i częściowo wschodnich, Polskiego Banku Komunalnego w Warszawie w formie spółki akcyjnej, której akcje były imienne, a nabywcami mogły być tylko związki samorządowe oraz inne instytucje prawa publicznego<sup>88</sup>. Celem tego banku było udzielanie pożyczek długoterminowych w obligacjach lub krótkoterminowych w gotówce, zabezpieczonych weksłami związków samorządowych<sup>89</sup>.

W omawianym okresie duże znaczenie na polu kredytu posiadały prywatne banki akcyjne<sup>90</sup>. Pozycja banków prywatnych była szczególnie widoczna w województwach centralnych i wschodnich, gdzie system komunalnych kas oszczędności nie był znany, a spółdzielczość kredytowa nie przedstawiała pod względem organizacyjnym i finansowym takiej wielkiej siły, jak miał to miejsce w województwach zachodnich i południowych<sup>91</sup>. W porównaniu ze stanem przedwojennym liczba central banków prywatnych po odzyskaniu niepodległości wzrosła trzykrotnie – taki szybki wzrost ilościowy nie był jednak jedynie wynikiem zakładania wyłącznie nowych instytucji – część z nich

---

<sup>85</sup> Ibidem.

<sup>86</sup> Ibidem.

<sup>87</sup> Ibidem, s. 2.

<sup>88</sup> H. Nowak, *Bankowość w Polsce*, s. 275.

<sup>89</sup> Ibidem.

<sup>90</sup> Ibidem, s. 282.

<sup>91</sup> Ibidem.

– ok. 30 powstało drogą przekształcenia się spółdzielni kredytowych w spółki akcyjne<sup>92</sup>.

Na ziemiach polskich rozwój banków akcyjnych kredytu krótkoterminowego napotykał przed wojną na poważne trudności, przede wszystkim występowały względy natury politycznej, hamowanie rozwoju i działalności banków przez rządy zaborcze<sup>93</sup>. Wobec poważnych różnic zachodzących w rozwoju i działalności oraz układzie bilansów poszczególnych dzielnic, należało rozpatrywać działalności banków każdej z dzielnic z osobna<sup>94</sup>.

Na całość polskiego systemu kredytowego składały się banki państwowe, Bank Polski, banki akcyjne wraz z oddziałami banków zagranicznych, Komunalne Kasy Oszczędności, Towarzystwa kredytowe miejskie i ziemskie oraz spółdzielnie kredytowe<sup>95</sup>. W tym okresie głównym źródłem kredytu była stanowiąca zupełną wyłączną własność państwa Polska Krajowa Kasa Pożyczkowa, a kapitał prywatny odgrywał minimalną rolę, a ingerencja Rządu w dziedzinę polityki poszczególnych grup bankowych, operujących wówczas przeważnie pieniędzmi publicznymi, uzyskanymi w drodze redyskonta, była prawie żadna, o wiele mniejsza niż np. w Niemczech w czasach przedwojennych<sup>96</sup>. Na pierwsze miejsce wysunęły się instytucje państwowe, takie jak m.in. Bank Gospodarstwa Krajowego, Państwowy Bank Rolny i Poczta Kasa Oszczędności, które będąc uprzywilejowane i rozporządzając funduszami płynnymi państwa i ciesząc się zaufaniem państwa potrafiły oczywiście o wiele łatwiej niż banki prywatne skupić kapitał – w tym i kapitał prywatny<sup>97</sup>.

Pragnę także przedstawić najważniejsze postanowienia istotne z punktu widzenia linii rozwojowej ustawodawstwa bankowego: do otwierania i prowadzenia domów bankowych i kantorów wymiany potrzebna była koncesja, której udzielał Minister Skarbu według swobodnego uznania<sup>98</sup>. Domy bankowe były uprawnione na podstawie udzielonej koncesji do wykonywania wszelkich czynności bankowych, kantory wymiany jedynie do operacji kasowych wymiennych notowanymi na giełdzie<sup>99</sup>. Ponadto ustanowienie prokury lub pełnomocnictwa do zarządzania domem bankowym lub kantorem

<sup>92</sup> Ibidem, s. 284.

<sup>93</sup> J. Kulikowski, *Kredyt w Polsce*, s. 73.

<sup>94</sup> Ibidem.

<sup>95</sup> B. Friediger, *Bankowość prywatna w Polsce w dobie przesilenia*, Kraków 1931, s. 5.

<sup>96</sup> M. Manteuffel, *Bankowość w Polsce*, Warszawa 1930, s. 54.

<sup>97</sup> M. Szarski, *Bankowość Polska*, „Przemysł i Handel”, Warszawa 1928, t. 33, s. 4.

<sup>98</sup> E. Sommerstein, *Polskie prawo*, s. 7.

<sup>99</sup> Ibidem.



wymiany oraz wybór członków zarządu bankowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością podlegał zatwierdzeniu Ministra Skarbu<sup>100</sup>.

Przepisy te opierały się na tych głównych zasadach, na jakich zbudowana została ustawa z dnia 23 marca 1920 r.<sup>101</sup> tj. na systemie koncesyjnym, na ustawowym ustaleniu minimum kapitału zakładowego, na obowiązkowym składaniu kaucji i na zasadzie nadzoru państwowego; wprowadzała ona także dwie zasadnicze zmiany: regulowała nie tylko domy bankowe i kantory wymiany, ale także banki akcyjne i hipoteczne, a także spółdzielnie kredytowe i normowała szczegółowo sposób wykonywania czynności bankowych przez przedsiębiorstwa bankowe, a w szczególności przez banki akcyjne i komandytowo – akcyjne, banki hipoteczne, i spółdzielnie kredytowe<sup>102</sup>. Prawie równocześnie z wyżej przedstawioną ustawą bankową zostało wydane Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r. o organizacji i ustaleniu statutów kas wiejskich pożyczkowo – oszczędnościowych<sup>103</sup>; odnośnie komunalnych kas oszczędnościowych zostało wydane Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 kwietnia 1927 r., o komunalnych kasach oszczędności<sup>104</sup>.

Bez wątpienia okres ten charakteryzował się dużą niestabilnością – zarówno pod względem prawnym, jak i funkcjonowaniem samych banków, a szczególnie silny spadek akcji kredytowych nastąpił w okresie hiperinflacji, co doprowadziło do spadku roli bankowości prywatnej<sup>105</sup>. Warto także zauważyć, że po 1923 r. wiele banków pod wpływem niestabilizowanej sytuacji finansowej i prawnej Polski zostało postawionych w stan likwidacji<sup>106</sup>. Toczyły się także liczne dyskusje odnoszące się do relacji banków prywatnych i państwowych.

### Lata 1924 – 1929

Zasadnicze znacznie dla struktury bankowej i kształtowania się prawa bankowego miały następujące zmiany, które dokonały się na ziemiach Polski w 1924 r.: powstanie Banku Polskiego, rozwój sektora państwowego

---

<sup>100</sup> Ibidem.

<sup>101</sup> Dz. U. Nr 33, poz. 175.

<sup>102</sup> E. Sommerstein, *Polskie prawo*, s. 10.

<sup>103</sup> Dz. U. Nr 116, poz. 1069.

<sup>104</sup> Dz. U. Nr 38, poz. 339.

<sup>105</sup> Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski*, t. 1, s. 299-300.

<sup>106</sup> Ibidem, s. 302.

w bankowości i zmniejszenie liczby prywatnych instytucji kredytowych<sup>107</sup>. Władysław Grabski był przeciwnikiem etatyzmu w przemyśle i handlu, jednak pomimo licznych sporów dążył do zwiększenia roli państwa w dziedzinie kredytowej, co wiązało się ze słabością prywatnego aparatu finansowego, który uległ dezorganizacji w okresie inflacji<sup>108</sup>.

„Kamieniem węgielnym” wzmocnienia i rozszerzenia nadzoru państwowego na bankami prywatnymi i rozbudowy systemu banków państwowych było Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej uchwalone dnia 27 grudnia 1924 r. o warunkach czynności bankowych i nadzorze na tymi czynnościami<sup>109</sup>. Przepisom rozporządzenia podlegały wszystkie banki w Polsce oraz polskie oddziały banków zagranicznych - banki i przedsiębiorstwa bankierskie mogły mieć formę spółek akcyjnych, komandytowo – akcyjnych, spółdzielni, spółek firmowych (otwartych) oraz firm pojedynczych<sup>110</sup>. Przedmiotem prawa bankowego był według § 1 bank zdefiniowany równocześnie jako przedsiębiorstwo trudniące się głównie czynnościami bankierskimi - do zakresu tych czynności mogliśmy zaliczyć: wydawanie książeczek wkładkowych i asygnat kasowych na okaziciela; udzielanie pożyczek na zastaw nieruchomości, papierów wartościowych i towarów; emisja listów zastawnych i obligacji; przyjmowanie depozytów; skup weksli oraz czeków i inkasowanie ich; nabywanie i sprzedaż wprost lub komisowa listów zastawnych i papierów wartościowych; przyjmowanie zapisów na emisję akcji i obligacji itp.<sup>111</sup>. Ogólnym warunkiem do założenia banku według przepisów rozporządzenia było uzyskanie koncesji, czyli zezwolenia rządowego, wyjątkiem od zasady były spółdzielnie kredytowe, które dla swoich czynności nie wymagały koncesji<sup>112</sup>. Od koncesji jako prawa do założenia i prowadzenia banku, względnie przedsiębiorstwa bankowego należało rozróżnić zezwolenie Ministra Skarbu do wykonywania czynności bankierskich przez przedsiębiorstwa handlowe tj. kupca w rozumieniu ustawy handlowej<sup>113</sup>. Pomimo jednak, że rozporządzenie nie regulowało ściśle jednoznacznie nomenklatury i raz używało słowa „koncesja”, a drugi raz „zezwo-  
lenie”

---

<sup>107</sup> Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej 1918 – 1939 w czterech tomach, Od Grabskiego do Piłsudskiego. Okres kryzysu poinflacyjnego i ożywienia koniunktury 1924 0- 1929*, Warszawa 1971, t. 2, s. 230.

<sup>108</sup> Ibidem, s. 231.

<sup>109</sup> Dz. U. Nr 114, poz. 1018.

<sup>110</sup> R. Langrod, *Polskie prawo bankowe w świetle prawa cywilnego i handlowego. Z tekstem rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 27-go grudnia 1924 rok (Dziennik ustaw R.P. nr 114 poz. 1018)*, Warszawa 1926, s. 6.

<sup>111</sup> Ibidem, s. 8-9.

<sup>112</sup> Ibidem, s. 9.

<sup>113</sup> Ibidem, s. 10.

to jednak można ustalić, że znało ono właściwie cztery rodzaje koncesji bankowych, uzależnionych albo od rodzaju czynności bankowych, albo od charakteru prawnego koncesjonariusza: koncesje na założenie i prowadzenie banku (przedsiębiorstwa bankowego) bez ograniczenia; koncesje z ograniczeniem, czyli wyłączeniem pewnych czynności; koncesje na wykonywanie specjalnych zastrzeżonych czynności bankowych; zezwolenie na wykonywanie czynności bankowych przez przedsiębiorstwa handlowe nie będące bankami<sup>114</sup>. Piątym rodzajem koncesji nieprzewidzianej w prawie bankowym było udzielenie prawa banku dewizowego w myśl treści rozporządzenia Ministra Skarbu w sprawie regulowania obrotu dewizowego<sup>115</sup> walutami zagranicznymi i pieniężnego zagranicą z dnia 25 maja 1925 r.<sup>116</sup>. Warto zaznaczyć, że przepisy z dnia 24 grudnia 1924 r., w sposób znaczący zmieniały przepisy wprowadzone w 1920 r. i ich celem było zabezpieczenie lokowanych w bankach kapitałów poprzez wprowadzenie właśnie omówionego powyżej systemu koncesyjnego przy tworzeniu banków oraz ustalenia minimum kapitału zakładowego dla różnych instytucji kredytowych<sup>117</sup>.

Rozwój banków prywatnych rozpoczął się w 1924 r. po przeprowadzeniu reformy walutowej, w momencie w którym nastąpiła faktyczna stabilizacja złotego na nowym obniżonym parytecie<sup>118</sup>. W okresie następującym po stabilizacji waluty, banki wzmocniły w sposób znaczący swoją strukturę finansową i zgromadziły rezerwy, co umożliwiło im przetrwanie kryzysu, jak wstrząsnął bankowością europejską w połowie 1931 r.<sup>119</sup>.

Na początku września 1925 r., zdecydowanie zmieniła się sytuacja banków, co było następstwem pogarszającej się sytuacji złotego i rosnącymi obawami przed deprecjacją wartości wkładów<sup>120</sup>. Wobec zaistniałego stanu rzeczy Władysław Grabski, by nie dopuścić do fali upadłości dnia 22 września wyraził gotowość przyjścia z pomocą prywatnym instytucjom kredytowym<sup>121</sup>.

---

<sup>114</sup> Ibidem, s. 11-12.

<sup>115</sup> Przez kurs dewiz należało rozumieć cenę, którą się płaciło w walucie krajowej za pewną sumę, płatną przekazem, czekiem czy wekslem w walucie zagranicznej – w dewizie odzwierciedlały się: stosunek świadczeń płatnych w pewnym określonym czasie tzw. bilans płatniczy oraz stosunek pomiędzy krajową, a zagraniczną siłą kupna pieniądza, S. Maik, *Polska polityka dewizowa*, „Poznańskie Prace Ekonomiczne”, (red.) E. Taylor, Poznań 1927, s. 1.

<sup>116</sup> Dz. U. Nr 57, poz. 408.

<sup>117</sup> Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski*, t. 2, s. 233.

<sup>118</sup> R. Górecki, *Gospodarczy dorobek*, s. 128-129.

<sup>119</sup> Ibidem, s. 129.

<sup>120</sup> Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski*, t. 2, s. 235.

<sup>121</sup> Ibidem; zob. szerzej bilans rządów Grabskiego w 1925 r. *Reformy Władysława Grabskiego. Dokonania i koszty w opiniach współczesnych*, wybór, wstęp i opracowanie M. M. Drozdowski, Warszawa 1994, s. 23-26.

Udzielenie przez rząd pomocy prywatnym instytucją było powodem licznych sporów, ale także było nakazem chwili, chociaż zdobycie środków niezbędnych na ten cel musiało spowodować wzrost emisji<sup>122</sup>. Na przebieg koniunktury wywierała wpływ polityka rządu – organicznie kredytów państwowych dla przemysłu oraz intensywne ściąganie podatków przyczyniły się do pogłębienia trudności kredytowych<sup>123</sup>. Wraz z 1926 r. nastąpiła poprawa sytuacji gospodarczej i osiągnięto faktyczną stabilizację złotego<sup>124</sup>, co spowodowało, że również banki weszły w fazę silnego rozwoju<sup>125</sup>.

W 1927 r., pojawiły się także spory dotyczące obowiązującej od 1924 r. ustawy – zwolennicy zmian w przepisach zwracali uwagę na : zbyt szerokie pojęcie banku, obejmujące wszelkie przedsiębiorstwa bankowe; brak prawnego uregulowania zakładów zastawniczych będących niewątpliwie przedsiębiorstwami bankowymi; kwestię stosunku kapitałów własnych do kapitałów obcych – kwestia ta była nieuregulowana w ustawie; najważniejszy dział o bankach o charakterze instytucji krótkoterminowego kredytu handlowego został skonstruowany w ten sposób, że nie obejmował niektórych najpoważniejszych z pośród tych instytucji, których organizacja i działalność pozostały w taki sposób poza nawiasem polskiego prawa bankowego; niewyjaśnione były niektóre istotne kwestie, wynikające przy otwieraniu w Polsce oddziałów zagranicznych przedsiębiorstw bankowych<sup>126</sup>.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1928 r., o prawie bankowym<sup>127</sup> określiło do sfery właściwej nazwę banku – wcześniej bowiem pojęcie to było nadużywane przez m.in. spółdzielnie kredytowe rzeczywiste i pozorne, oraz towarzystwa bankowe powołane do życia i prowadzone przez osoby pozbawione odpowiedniej wiedzy<sup>128</sup>. Ustawa określała 11 głównych rodzajów przedsiębiorstw bankowych: przedsiębiorstwa bankowe państwowe, które nie podlegały prawu bankowemu; banki; domy bankowe; kantory wymiany; zakłady zastawnicze; spółdzielnie kredytowe; kasy oszczędności rządzące się własnymi statutami; kasy oszczędności komunalne; gminne kasy wiejskie pożyczkowo-oszczędnościowe; towarzystwa kredytowe miejskie

<sup>122</sup> Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski*, t. 2, s. 237.

<sup>123</sup> J. Tomaszewski, *Stabilizacja waluty w Polsce. Z badań nad polityką gospodarczą rządu polskiego przed przewrotem majowym*, Warszawa 1961, s. 66.

<sup>124</sup> Zob. szerzej dzieje inflacji i stabilizacji w Polsce w latach 1918 – 1927, W. Malinowski, *Stabilizacja waluty w Polsce w latach 1924 i 1927 w świetle literatury*, Kraków 1932, s. 12-23.

<sup>125</sup> Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski*, t. 2, s. 238.

<sup>126</sup> E. Sommerstein, *Polskie prawo*, s. 11-12.

<sup>127</sup> Dz. U. Nr 34, poz. 320.

<sup>128</sup> M. Manteuffel, *Bankowość w Polsce*, s. 25.

i ziemskie; instytucje kredytowe, zatwierdzone w drodze ustawodawczej przez b. władze zaborcze.

Bolesław Baranowski zwracał uwagę na przywrócenie zaufania do banków wewnątrz kraju, co było niezbędne dla nawiązania przez banki stosunków z bankami zagranicznymi w celu uzyskania kapitałów obrotowych, zarówno dla siebie, jak i innych przedsiębiorstw przemysłowych, które zostały w przeważnej części unieruchomione z powodu braków środków obrotowych<sup>129</sup>.

Działalność banków w latach 1926 – 1929 charakteryzowała się zdecydowaną poprawą sytuacji z uwagi na wzrost kapitałów własnych, zwiększające się obroty i zyski oraz zdecydowaną poprawę strukturę bankowości prywatnej i uporządkowanie zakresu działania instytucji prywatnych, państwowych i samorządowych<sup>130</sup>. Rozwój działalności kredytowej banków państwowych, komunalnych i prywatnych w Polsce w latach 1925 – 1929, przedstawiał tendencję zwyżkową – od 1925 do 1929 r., suma kredytów krótkoterminowych wzrosła trzykrotnie<sup>131</sup>.

### Okres wielkiego kryzysu i interwencjonizmu państwowego

Narastający trudności prywatnej bankowości w omawianym okresie stanowiły rezultat załamania się także innych dziedzin gospodarki narodowej – pod wpływem kryzysu w przemyśle, handlu i rolnictwie pojawiły się trudności ze ściąganiem kredytów udzielonych gospodarce w latach dobrej koniunktury<sup>132</sup>. Zasadniczym symptomem i przyczyną kryzysu bankowości prywatnej było wycofanie się wkładów, który przybrał lawinowe rozmiary począwszy od drugiego kwartału 1931 r.<sup>133</sup>. Według danych podawanych przez Zbigniewa Landau i Jerzego Tomaszewskiego, powołujących się na dane Ministerstwa Skarbu w okresie 1931 – 1933 banki prywatne straciły 588 mln wkładów krajów i 330 mln kredytów zagranicznych<sup>134</sup>. Dalsza polityka obozu rządzącego doprowadziła do licznych sporów – rząd zdecydował się na udzielenie pomocy finansowej i ratowaniu większych banków prywatnych, co kwestionowały rzecz jasna środowiska etatystyczne<sup>135</sup>. Także sytuacja banków państwowych

<sup>129</sup> B. Baranowski, *Upadek Banków w Polsce. Refleksje aktualne*, Warszawa 1925, s. 15.

<sup>130</sup> Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski*, t. 2, s. 242.

<sup>131</sup> W. Malinowski, *Struktura rozdziału kredytów bankowych w Polsce*, Warszawa 1934, s. 18.

<sup>132</sup> Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej 1918 – 1939 w czterech tomach, Wielki kryzys 1930 – 1935*, Warszawa 1982, t. 3, s. 286.

<sup>133</sup> Ibidem, s. 288.

<sup>134</sup> Ibidem.

<sup>135</sup> Ibidem, s. 293.

w latach 1931 – 1935 była dość trudna – w tym wypadku pomoc rządu nie ograniczyła się jedynie do bezpośrednich świadczeń finansowych, ale przybrała także szczególną formę uprzywilejowania prawnego<sup>136</sup>. Kredytowe instytucje rządowe były zwolnione m.in. z płacenia podatków: dochodowego, obrotowego oraz opłat stemplowych<sup>137</sup>.

W 1935 r., bilanse krajowych spółek akcyjnych wykazywały nadwyżki strat nad zyskami, lata 1936 – 1937 przyniosły pewną poprawę: zyski przewyższyły straty, przy czym ogólna suma zysków netto wzrosła w 1937 r. dwukrotnie<sup>138</sup>. Dla oceny rentowności przedsiębiorstw ważna była nie tylko absolutna suma zysku, co przede wszystkim jednak stosunek zysku do kapitału, czyli stopa zysku: w 1935 r. była ona ujemna, w 1936 r. wyniosła 0,29%, a w 1937 r. – 0,7% - był to znaczny wzrost, któremu towarzyszyło zmniejszenie liczny upadłości oraz zmniejszenie ilości i wartości globalnej zaprotostowanych weksli<sup>139</sup>. Ważnym procesem zachodzącym w przemyśle polskim w latach trzydziestych był wzrost etatyzmu<sup>140</sup> – państwo przejmowało coraz częściej przedsiębiorstwa prywatne<sup>141</sup>. Państwa przejmowało jednak nie tylko te przedsiębiorstwa, które miały trudności finansowe, a ze względów ogólnogospodarczych - z uwagi na rolę, jaką odgrywały w eksporcie, w produkcji surowcowej, zbrojeniowej, w systemie bankowym bądź w zaspokajaniu potrzeb socjalnych, czy wreszcie świadczeniu usług tak niezbędnych jak komunikacja czy transport – nie mogły być poddane likwidacji<sup>142</sup>.

Z całą pewnością długofalowym rezultatem kryzysu lat 1930 – 1935 dla bankowości było zdobycie przez państwowe instytucje kredytowe dominującej przewagi nad bankami prywatnymi; nawet formalnie samodzielne banki prywatne stały się w tym okresie w znacznym stopniu zależne bądź od pomocy rządu, bądź od coraz ściślej związanego z aparatem państwowym Banku Polskiego, dając tym samym możliwość państwu w latach 1936 – 1939 mobilizacji dużych środków na prowadzenie polityki interwencjonizmu państwowego<sup>143</sup>.

---

<sup>136</sup> Ibidem, s. 296.

<sup>137</sup> Ibidem.

<sup>138</sup> H. Jędruszczak, T. Jędruszczak, *Ostatnie lata drugiej Rzeczypospolitej (1935-1939)*, Warszawa 1970, s. 204.

<sup>139</sup> Ibidem.

<sup>140</sup> Zob. szerzej w sprawie głównych wytycznych polskiej gospodarki w omawianym okresie, I. Matuszewski, *Próby syntez*, Warszawa 1937, s. 207 – 213; Zob. szerzej w sprawie etatyzacji kredytu długoterminowego, S. Zalewski, *Ewolucja kredytu*, s. 188 – 200.

<sup>141</sup> H. Jędruszczak, T. Jędruszczak, *Ostatnie lata*, s. 305.

<sup>142</sup> Ibidem.

<sup>143</sup> Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski*, T. III, s. 300.

W okresie kryzysu wkłady banków bardzo szybko spadały, jednak wraz z poprawą koniunktury zarysowała się tendencja odwrotna i wkłady zaczęły stopniowo wzrastać<sup>144</sup>. Zmiany w sieci bankowej i ostra konkurencja bankowości prywatnej z publiczną spowodowała, że ta pierwsza znajdowała się w stanie defensywy<sup>145</sup>. Wśród banków prywatnych najważniejszą rolę odgrywały: Bank Handlowy S.A. w Warszawie i Bank Związku Spółek Zarobkowych w Poznaniu S.A.- oba banki były jednak w bardzo dużym stopniu uzależnione od kapitału państwowego np. w Banku Spółek Zarobkowych udziały państwa wynosiły 78% kapitału akcyjnego<sup>146</sup>. Jednocześnie w tym okresie rosły zadania banków państwowych, które stały się głównym źródłem długoterminowego przeznaczonego na inwestycje, natomiast bankowość prywatne preferowała w tym okresie, w obawie przed zagrożeniem płynnością kredyty krótkoterminowe<sup>147</sup>. W omawianym okresie, tj. latach 1936 – 1938 banki państwowe przynosiły dochody – nie były one jednak wielkie, ale należy pamiętać, że głównym zadaniem tych banków nie było osiąganie zysków, lecz realizacja państwowej polityki gospodarczej<sup>148</sup>.

## ZAKOŃCZENIE

Już w 1913 r. na ziemiach polskich istniało 16 polskich banków akcyjnych: 9 w b. zaborze rosyjskim, 4 w b. zaborze austriackim i 3 w b. zaborze pruskim, ponadto w tym ostatnim równorzędnie z bankami akcyjnymi powinien być traktowany ze względu na rozmiary operacji Bank Przemysłowców<sup>149</sup>. Pomimo tego należy podkreślić, że w okresie II Rzeczypospolitej gospodarka odczuwała brak kapitałów, co wynikało z zacołania gospodarczego odziedziczonego po zaborach, dużych zniszczeń wojennych, licznych sporów na gruncie prawnym a także z niskiej kapitalizacji w kraju<sup>150</sup>.

Reasumując pragnę stwierdzić, że problem sanacji polskiej bankowości w okresie II Rzeczypospolitej dotyczył dwóch zagadnień: *primo*, jaka powinna być przyszła organizacja polskiej bankowości i jakimi drogami należało dążyć

<sup>144</sup> Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej 1918 – 1939 w czterech tomach, Lata interwencjonizmu państwowego 1936 – 1939*, Warszawa 1989, t. 4, s. 393.

<sup>145</sup> Ibidem, s. 396.

<sup>146</sup> Ibidem, s. 398.

<sup>147</sup> Ibidem, s. 400.

<sup>148</sup> Ibidem, s. 401.

<sup>149</sup> J. Kulikowski, *Bankowość Polska i problem jej sanacji*, odblitek z tyg. „Przemysł i Handel”, z. 11, 12 i 13 z 1926, Warszawa 1926, s. 10.

<sup>150</sup> Z. Landau, J. Tomaszewski, *Druga Rzeczpospolita. Gospodarka – Społeczeństwo – Miejsce w świecie (sporne problemy badań)*, Warszawa 1977, s. 341.



do osiągnięcia należytej organizacji; oraz *secudno*, jakie miały być środki, zakres działania i polityka kredytowa zreorganizowanej bankowości akcyjnej<sup>151</sup>. Mówiąc o państwowej polityce bankowej, należało odróżnić stosunek państwa do banków biletowych od zadań państwa wobec innych instytucji bankowych – banki emisyjne przejęły pewne funkcje gospodarcze, które wcześniej spełniały bezpośrednio władze państwowe: zaopatrzenie społeczeństwa w dostateczną ilość odpowiednich środków płatniczych, wykonywane pierwotnie wyłączenie przez państwo w drodze wybijania monety kruszcowej stało się z biegiem czasu zdaniem banków biletowych<sup>152</sup>. Natomiast w stosunku do banków, nieposiadających przywileju emisji banknotów państwo musiało oprzeć koncepcje swojej polityki na innych podstawach, co bardzo często budziło kontrowersje – w tym zakresie państwowa polityka bankowa przechodziła różne fazy, zależnie od sytuacji i koncepcji, jakie istniały w danej epoce oraz roli państwa w dziedzinie gospodarczej<sup>153</sup>. W myśl ogólnych zasad prawa prowadzenie przedsiębiorstwa bankowego nie powinno podlegać żadnym specjalnym ograniczeniom i powinno opierać się na tych samych przepisach prawnych, co prowadzenie innego przedsiębiorstwa prawa handlowego<sup>154</sup>. W okresie 1936 – 1939 stopniowo wzrastała wielkość kredytów udzielanych przez instytucje życiu gospodarczemu – utrzymywała się jednak pewno specjalizacja o czym była już mowa w niniejszym artykule: banki prywatne angażowały się przede wszystkim w kredyty krótkoterminowe, państwowe zaś – w większym stopniu w długoterminowe<sup>155</sup>.

Podsumowując polski system bankowy cechował się tym, że ważną rolę odgrywały w nim państwowe instytucje finansowe – instytucje te obok specjalnych zadań, dla których zostały powołane do życia, miały uzupełniać w wielu dziedzinach niewystarczającą działalność prywatnych banków akcyjnych, których rezerwy kapitałowe były nieduże i których rozwój nie nadążał w pełni za gospodarczym rozwojem kraju i stale rosnącym zapotrzebowaniem kredytu<sup>156</sup>.

---

<sup>151</sup> J. Kulikowski, *Bankowość Polska*, s. 31.

<sup>152</sup> Z. Karpiński, *Zarys polityki*, s. 8.

<sup>153</sup> Ibidem.

<sup>154</sup> Ibidem, s. 9.

<sup>155</sup> Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski*, t. 4, s. 404.

<sup>156</sup> R. Górecki, *Gospodarczy dorobek*, s. 121.

## BIBLIOGRAFIA

- Adamczewski T., *Uwagi o położeniu finansowem Polski*, Poznań 1923.
- Baranowski B., *Upadek Banków w Polsce. Refleksje aktualne*, Warszawa 1925.
- Berezowski C., *Powstanie Państwa Polskiego w świetle Prawa Narodów*, Warszawa 1934.
- Bobrzyński J., *Polski Bank Emisyjny*, Warszawa 1922.
- Buczkowski T. J., *Bank Polski 1828 – 1885*, „Bank Polski 1828 – 1928. Dla upamiętnienia stuletniego jubileuszu otwarcia”, Warszawa 1928.
- Dutlinger E., *Instytucje finansowe w r. 1912. Działalność i bilanse. Studium Ekonomiczne*, Warszawa b.r.w.
- Dutlinger E., *Instytucje finansowe w roku 1910*, Warszawa 1911.
- Friediger B., *Bankowość prywatna w Polsce w dobie przesilenia*, Kraków 1931.
- Górecki R., *Gospodarczy dorobek Polski w latach 1918 – 1938*, b.m.w., 1946.
- Nowak H., *Kredyt na obszarze Rzeczypospolitej przed wojną światową*, „Bank Polski 1828 – 1928. Dla upamiętnienia stuletniego jubileuszu otwarcia”, Warszawa 1928.
- Hofmokl S., *Uzdrowienie waluty. Projekty ustaw zmierzających do uregulowania stosunków walutowych w Polsce wraz z motywami. (Wobec zamierzeń min. Skarbu dr J. Michalskiego)*, Warszawa – Lwów 1921.
- Jędruszczak H., Jędruszczak T., *Ostatnie lata drugiej Rzeczypospolitej (1935-1939)*, Warszawa 1970.
- Karpiński S., *O bankowości w Polsce. Dzisiaj i jutro*, Warszawa – Lublin – Łódź 1915.
- Karpiński S., *Pamiętnik dziesięciolecia 1915 – 1924*, Warszawa 1931.
- Karpiński S., *Projekt ustawy Banku Polskiego w związku ze sprawą waluty*, Warszawa 1918.
- Karpiński S., *Zasady działalności banków i zarys historyczny głównych epok ich rozwoju*, Warszawa 1898.
- Karpiński Z., *Bank Polski 1924 – 1939. Przyczynek do historii gospodarczej okresu międzywojennego*, Warszawa 1958.

Karpiński Z., *Zarys polityki bankowej*, Warszawa – Kraków – Lublin – Łódź – Poznań – Wilno – Zakopane, b.r.w.

Kornatowski W., *Kryzys bankowy w Polsce 1793 roku. Upadłość Teppera, Szulca, Kabryta, Prota, Potockiego, Łyszkiewicza i Heyzlera*, z przedmową prof. Ludwika Krzywickiego, Warszawa 1937.

Kostrowicka I., Landau Z., Tomaszewski J., *Historia gospodarcza Polski XIX i XX wieku*, Warszawa, 1966.

Kulikowski J., *Bankowość Polska i problem jej sanacji*, odbitka z tyg. „Przemysł i Handel”, zeszyt 11, 12 i 13 z 1926, Warszawa 1926.

Kulikowski J., *Kredyt w Polsce w dobie inflacji (1919 – 1922)*, „Poznańskie Prace Ekonomiczne”, (red.) E. Taylor, Poznań 1923.

Landau Z., Tomaszewski J., *Bank Handlowy w Warszawie S.A. Historia i rozwój 1870 – 1970*, Warszawa 1970.

Landau Z., Tomaszewski J., *Druga Rzeczpospolita. Gospodarka – Społeczeństwo – Miejsce w świecie (sporne problemy badań)*, Warszawa 1977.

Landau Z., Tomaszewski J., *Gospodarka Polski międzywojennej 1918 – 1939 w czterech tomach, W dobie inflacji 1918 – 1923*, Warszawa 1967, t. 1.

Landau Z., Tomaszewski J., *Gospodarka Polski międzywojennej 1918 – 1939 w czterech tomach, Od Grabskiego do Piłsudskiego. Okres kryzysu poinflacyjny i ożywienia koniunktury 1924 - 1929*, Warszawa 1971, t. 2.

Landau Z., Tomaszewski J., *Gospodarka Polski międzywojennej 1918 – 1939 w czterech tomach, Wielki kryzys 1930 – 1935*, Warszawa 1982, t. 3.

Landau Z., Tomaszewski J., *Gospodarka Polski międzywojennej 1918 – 1939 w czterech tomach, Lata interwencjonizmu państwowego 1936 – 1939*, Warszawa 1989, t. 4.

Landau Z., Tomaszewski J., *Polska w Europie i świecie 1918 – 1939*, Warszawa 1984.

Landau Z., Tomaszewski J., *Trudna niepodległość. Rozważania o gospodarce Polski 1918- 1939*, Warszawa 1978.

Langrod R., *Polskie prawo bankowe w świetle prawa cywilnego i handlowego. Z tekstem rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 27-go grudnia 1924 rok ( Dziennik ustaw R.P. nr 114 poz. 1018)*, Warszawa 1926.

Libicki J., *Teoretyczne podstawy polityki Banków Centralnych*, Warszawa – Kraków – Lublin – Łódź – Poznań – Wilno – Zakopane 1931.

Maik S., *Polska polityka dewizowa*, „Poznańskie Prace Ekonomiczne”, (red.) E. Taylor, Poznań 1927.

Malinowski W., *Stabilizacja waluty w Polsce w latach 1924 i 1927 w świetle literatury*, Kraków 1932.

Malinowski W., *Struktura rozdziału kredytów bankowych w Polsce*, Warszawa 1934.

Manteuffel M., *Bankowość w Polsce*, Warszawa 1930.

Manteuffel M., *Główne braki naszych banków*, Warszawa 1917.

Matuszewski I., *Próby syntez*, Warszawa 1937.

*Nasi Ministrowie Skarbu i błędy ich polityki w oświetleniu danych urzędowych (1918 – 1925)*, opracował i wydał W. E. Zieliński, Warszawa – Kraków – Lublin – Łódź – Paryż – Poznań – Wilno – Zakopane, b.r.w.

Nowak H., *Bankowość w Polsce*, z przedmową W. Wróblewskiego, Warszawa 1932.

Peretz A., *Instytucje Banknotowe. Ich historia, znaczenie i działalność. Aneksy: Banki Polski. Monety Polskie*, Warszawa 1913.

Radziszewski H., *Polska idea ekonomiczna*, Warszawa 1918.

*Reformy Władysława Grabskiego. Dokonania i koszty w opiniach współczesnych*, wybór, wstęp i opracowanie M. M. Drozdowski, Warszawa 1994.

Smerek M., *Banki komunalne w Polsce w latach 1926 – 1928*, Warszawa 1930.

Smerek M., *Pierwiastek spółdzielczy w pierwszych bankach XIX w.*, odbitka ze „Spółdzielczego Przeglądu Naukowego”, zeszyt 5, Warszawa 1937.

Sommerstein E., *Polskie prawo bankowe. Tekst z komentarzem i syntezą przy uwzględnieniu specjalnem prawa o spółkach akcyjnych*, Warszawa 1928.

Szarski M., *Bankowość Polska*, „Przemysł i Handel”, Rok IV, Warszawa 1928, t. 33.

Szarski M., *Uwagi o polityce bankowej*, Lwów 1918.

Taylor E., *Inflacja Polska*, Poznań 1926.

Tomaszewski J., *Stabilizacja waluty w Polsce. Z badań nad polityką gospodarczą rządu polskiego przed przewrotem majowym*, Warszawa 1961.

Wiliński F., *Bank i jego organizacja*, Lwów – Warszawa 1922.

Wyrobisz S., *Rentowność banków*, Kraków 1933.

Zalewski S., *Ewolucja kredytu długoterminowego ziemskiego w Polsce*, Warszawa 1938.

## ON THE CONCEPT OF BANKING LAW IN THE PERIOD OF THE SECOND POLISH REPUBLIC. THE OUTLINE

**Abstract:** Article *On the concept of banking law in the period of the Second Polish Republic*. The outline of the issues presents the shaping of banking law in the Polish territories in the period of the Second Polish Republic. After regaining independence in Poland, various legal systems of the partitioning powers were in force, which led to attempts to unify these laws. This publication also presents the relations between private and state banks as well as disputes arising against this background.

**Keywords:** banking law, the Second Republic, concept, unification, statute.



## REWOLUCYJNE ZMIANY W KWESTII WOLNOŚCI ZRZESZANIA SIĘ W ZWIĄZKACH ZAWODOWYCH NA POCZĄTKU LAT DZIEWIĘĆDZIESIĄTYCH XX W. W POLSCE

**Abstrakt:** W okresie PRL związki zawodowe były zobowiązane do uznania PZPR za wiodącą siłę polityczną. Taka sytuacja związków zawodowych wynikała z uznania ich za pas transmisyjny partii dla mas i bezpośredniego powiązania, głównie personalnego, ze strukturami partyjnymi. Zmiany systemowe w Polsce na początku lat 90. przyniosły jakościową zmianę w relacjach między związkami zawodowymi a partiami politycznymi. Celem artykułu jest analiza procesu rewolucyjnych zmian w normatywnym aspekcie wolności zrzeszania się w związkach zawodowych na początku lat dziewięćdziesiątych. W wyniku zmian w normatywnej swobodzie zrzeszania się w związkach zawodowych po 1989 r. zaczął w pełni funkcjonować pluralistyczny model ruchu związkowego.

**Słowa kluczowe:** związek zawodowy, partia polityczna, wolność, stowarzyszenie, prawo człowieka, pluralizm, monizm

### WPROWADZENIE

Organizacja ruchu związkowego w Polsce Ludowej stanowiła przykład swoistego monizmu branżowego. Jego istota sprowadzała się do tego, że branżowe związki zawodowe były sfederowane przymusowo w jednej centrali działając pod ideologiczną i organizacyjną kuratelą rządzącego państwem



aparatu partyjno-biurokratycznego. Według klasycznej leninowskiej formuły miały one stanowić „pas transmisyjny” partii komunistycznej do mas. Podstawowym celem związków zawodowych według tej koncepcji było mobilizowanie pracowników do zwiększania wydajności pracy.

Porozumienia Okrągłego Stołu, obok innych ustaleń, przewidywały przywrócenie pełnej wolności związkowej. Uznano również, że gwarancja tej wolności powinna zostać wprowadzona bezpośrednio do Konstytucji. Uchwalona 17 października 1992 r. ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym<sup>1</sup>, określana potocznie jako „Mała Konstytucja”, zgodnie z art. 77 pozostawiła w mocy między innymi przepisy rozdziału ósmego („Podstawowe prawa i obowiązki obywateli”) Konstytucji z 22 lipca 1952 r.<sup>2</sup> Artykuł 84 zapewniał obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej prawo zrzeszania się. Natomiast art. 85 dotyczący bezpośrednio związków zawodowych podkreślał ich doniosłą rolę społeczną jako reprezentanta interesów i praw ludzi pracy oraz wskazywał na pozycję ruchu związkowego będącego szkołą obywatelskiej aktywności i zaangażowania w budowie społeczeństwa obywatelskiego. Celem niniejszego artykułu jest analiza procesu rewolucyjnych zmian w normatywnym aspekcie kwestii wolności zrzeszania się w związki zawodowe na początku lat dziewięćdziesiątych XX w., w wyniku którego model monistyczny został zastąpiony pluralizmem oznaczającym mnogość podmiotów związkowych reprezentujących interesy pracownicze. Umożliwiło to funkcjonowanie organizacji opartych zarówno na bazie branżowo-zawodowej, jak i terytorialnej.

## PODSTAWA DOKTRYNALNA RUCHU ZWIĄZKOWEGO W POLSCE LUDOWEJ

W okresie Polski Ludowej nastąpiło pełne ideologiczne podporządkowanie związków zawodowych partii komunistycznej. Zostały one normatywnie zobligowane do uznania Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej za przewodnią siłę polityczną. Zgodnie z postanowieniami statutu

---

<sup>1</sup> Dz.U. 1992 r. Nr 84, poz. 426.

<sup>2</sup> Zob. M. Kallas, *Mała Konstytucja z 1992 r.*, Warszawa 1993, s. 42-44; P. Winczorek, *Wartości naczelne „małej konstytucji” z 1992 r.*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 1, s. 7.

Zrzeszenia Związków Zawodowych<sup>3</sup> organizacje związkowe kierowały się w swoim działaniu programem politycznym i społeczno-gospodarczym PZPR, uznając jej kierowniczą rolę jako awangardy klasy robotniczej. Należy podkreślić fakt, że zgodnie z przepisami pierwszej po II wojnie światowej ustawy o związkach zawodowych z 1 lipca 1949 r.<sup>4</sup>, wszystkie związki zawodowe w tym okresie wchodziły w skład Zrzeszenia Związków Zawodowych.

Obok podporządkowania ideologiczno-politycznego istniało też uzależnienie personalno-organizacyjne polegające na obsadzaniu działaczami partii komunistycznej czołowych stanowisk w strukturach związkowych. Takie usytuowanie związków zawodowych było niewątpliwie skutkiem uznania ich za *pas transmisyjny* partii do mas i bezpośredniego powiązania, głównie kadrowego, ze strukturami partii. Przedstawione zdefiniowanie wzajemnych stosunków wyłączało, zdaniem W. I. Lenina, twórcy koncepcji doktrynalnej, możliwość zajęcia przez związki zawodowe stanowiska opozycyjnego wobec partii. Organizacje związkowe, w rozumieniu W. I. Lenina, powinny pozostać niezależne od aparatu państwowego, a stosunki wzajemne winny nosić charakter obustronnej współpracy. Przejawiać się ona miała w uczestniczeniu związków w delegowaniu ich przedstawicieli do prac w organach administracji, sprawowaniu kontroli społecznej, podejmowaniu działań wzbogacających działalność państwa w sferze gospodarczej, kulturalnej oraz socjalnej<sup>5</sup>. W.I. Lenin wskazywał, że „(...) sami będą widzieć, że stoją przed nimi nie cierpiące zwłoki zadania ewidencji i podziału produktów, podniesienia wydajności pracy, i którzy widzą na podstawie doświadczenia, że władza jest w ich rękach, że nikt im nie pomoże, jeżeli nie pomogą sobie sami (...), oto nowe zadanie olbrzymiej wagi historycznej, które stoi przed proletariatem, które bardziej niż cokolwiek innego powinno przeniknąć do świadomości związków zawodowych i działaczy ruchu zawodowego”<sup>6</sup>. Związki zawodowe w systemie komunistycznym nie uległy wprawdzie likwidacji, ale zostały jednak włączone w jednolity system organizacyjny. W tym stanie rzeczy organizacje te stawały się organiczną częścią establishmentu aparatu władzy.

<sup>3</sup> Najwyższymi organami Zrzeszenia był Kongres Związków Zawodowych, który zbierał się co cztery lata oraz wybierana przezeń Centralna Rada Związków Zawodowych (CRZZ). Plenum CRZZ wyłaniało swoje Prezydium oraz powoływało swój Komitet Wykonawczy jako stale funkcjonujące organy. Ten ostatni składał się z przewodniczącego, wiceprzewodniczących i sekretarzy CRZZ oraz przewodniczących wszystkich zarządów głównych związków zawodowych. Warto podkreślić, że przewodniczący CRZZ był zawsze członkiem Biura Politycznego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej.

<sup>4</sup> Dz.U. z 1949 r. Nr 41, poz. 293.

<sup>5</sup> Zob. W. Szubert, *Refleksje nad modelami prawa pracy*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 10, s. 9.

<sup>6</sup> W.I. Lenin, *O związkach zawodowych*, Warszawa 1982, s. 35.

Prezentowany system nie uwzględniał wcale polskich tradycji przedwojennych pluralizmu związkowego. Etatystyczny system sowiecki wykluczał pluralizm związkowy czy jakąkolwiek inną formę niezależności związkowej. Leninowska koncepcja doktrynalna uważała, że robotnicy nie są zdolni wytworzyć niczego więcej, jak świadomość „trade-unionistyczną”; świadomość rewolucyjna – jako wyższa forma – może być tylko produktem partii marksistowskiej<sup>7</sup>. W tej sytuacji samo pojęcie demokracji przemysłowej budziło wątpliwości, zakładało bowiem możliwość uprawiania gry politycznej. Nieprzypadkowo związki zawodowe nazywano organizacjami pracowniczymi, a nie instytucjami demokracji przemysłowej. Nie było dla nich miejsca w systemie, w którym partia stała na straży realizacji odkrytych przez swoich intelektualistów praw historii<sup>8</sup>.

Ruch związkowy w Polsce po II wojnie światowej zorganizowany został na podstawie koncepcji doktrynalnej W.I. Lenina, która ukształtowała się w wyniku ostrych dyskusji, jakie odbyły się w Rosyjskiej Komunistycznej Partii (bolszewików) w latach 1918 - 1922<sup>9</sup>. Związki zawodowe jako organizacje społeczne, spełniać miały funkcje wychowawcze – *szkoły komunizmu*, przez organizowanie udziału pracujących w zarządzaniu, kształtowanie postaw, rozwijanie inicjatyw produkcyjnych wytwórców – w celu nauczania klasy robotniczej wykonywania funkcji klasy rządzącej<sup>10</sup>. Wskazuje na to W.I. Lenin pisząc, że „(...) nigdzie na świecie rozwój proletariatu nie odbywał się i nie mógł się odbywać inaczej niż poprzez związki zawodowe, poprzez ich współdziałanie z partią klasy robotniczej. Zdobycie władzy politycznej przez proletariat jest ze strony proletariatu, jako klasy, olbrzymim krokiem naprzód; partia zaś musi w jeszcze większym stopniu i na modłę nową, a nie tylko na starą modłę, wychować związki zawodowe, kierować nimi, nie zapominając jednak przy tym, że pozostają one i długo jeszcze pozostaną niezbędną szkołą komunizmu (...)”<sup>11</sup>.

W warunkach państwa socjalistycznego, gdzie nie zanikają biurokratyczne wypaczenia aparatu i konflikty interesów, związki zawodowe miały umożliwiać współuczestnictwo robotników w działalności organizacyjnej państwa,

---

<sup>7</sup> W. Morawski, *Stosunki pracy w Polsce a wzory zewnętrzne* [w:] *Zbiorowe stosunki pracy w Polsce w perspektywie integracji europejskiej*, (red.) W. Kozek, Warszawa 1997, s. 48.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 48.

<sup>9</sup> P.J. Gieorgica, *Ruchy i organizacje społeczne, ich formy uczestnictwa w życiu politycznym*, [w:] *Nauka o polityce*, (red.) A. Bodnar, Warszawa 1988, s. 150.

<sup>10</sup> Porównaj W. Widera, „Stare” związki zawodowe, [w:] *Zmierzch socjalizmu państwowego. Szkice z socjologii ekonomicznej*, (red.) W. Morawski, Warszawa 1994, s. 136.

<sup>11</sup> W.I. Lenin, *O związkach zawodowych*, Warszawa 1982, s. 43-44.

a więc w organizowaniu procesu pracy, ewidencji i kontroli nad aparatem administracyjnym państwa, a także zachować swoje tradycyjne funkcje reprezentowania i obrony interesów pracowniczych. Zadaniem organizacji związkowych było skuteczne zapobieganie konfliktom w przedsiębiorstwach państwowych poprzez usuwanie w porę ich przyczyn, skuteczne im przeciwdziałanie czy łagodzenie<sup>12</sup>. W.I. Lenin podkreślał, że „ (...) związki zawodowe mogą rozpocząć państwowe budownictwo ekonomiczne po nowemu, w oparciu o to, co stworzyła produkcja kapitalistyczna, budując socjalizm właśnie na gruncie tej materialnej bazy, tej wielkiej produkcji, której jarzmo ciążyło na nas, która stworzona została przeciwko nam, którą budowano w celu bezgranicznego ucisku mas robotniczych, ale która jednoczyła je, zespalała i tym samym stworzyła awangardę nowego społeczeństwa. I po Rewolucji Październikowej, po przejściu władzy w ręce proletariatu awangarda ta zaczęła brać się do swego właściwego zadania-do wychowywania mas pracujących i wyzyskiwanych, wciągania ich do rządzenia państwem, do zarządzania produkcją bez biurokratów (...)”<sup>13</sup>.

## STATUS PRAWNY ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH W PRL

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.<sup>14</sup> w kwestii wolności zrzeszania się w związki zawodowe operowała pojęciem prawa zrzeszania się. Rzeczą sporną pozostawało to, gdzie należy umieścić prawo zrzeszania się: czy należy je traktować jako wolność obywateli<sup>15</sup>, czy też jako prawo polityczne. F. Siemieński uzasadniał traktowanie go jako prawa politycznego obywateli, argumentując, że w Konstytucji PRL sformułowane zostało ono jako prawo obywateli, dalej to, że nadzór państwa nad korzystaniem z niego przez obywateli jest tu szczególnie daleko idący, wreszcie że korzystanie z niego łączy się w dużej mierze z korzystaniem z innych praw politycznych związanych z systemem przedstawicielskim oraz ze społeczną

<sup>12</sup> P.J. Gięrgica, *Ruchy i organizacje społeczne, ich formy uczestnictwa w życiu politycznym*, s. 153. Zob. także: W.I. Lenin, *O zadaniach związków zawodowych i o błędach Trockiego* [w:] *Dzieła wszystkie*, Warszawa 1986, t. 32; Iden, *O zadaniach związków zawodowych* [w:] *Dzieła*, Warszawa 1954, t. 28; Iden, *Projekt tezy o roli i zadaniach związków zawodowych w warunkach nowej polityki ekonomicznej* [w:] *Dzieła wszystkie*, Warszawa 1970, t. 42.

<sup>13</sup> W.I. Lenin, *O związkach zawodowych*, s. 25.

<sup>14</sup> Dz.U. Nr 33, poz. 232 z późn. zm.

<sup>15</sup> Jako wolność obywateli traktuje prawo zrzeszania się D. Wojtkowiak, *Konstytucyjne wolności obywateli*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1970, nr 3, s. 24. Podobnie S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 525.

kontrolą nad działalnością aparatu państwowego<sup>16</sup>. Prawo to w ówczesnej doktrynie prawa konstytucyjnego, definiowane było jako możliwość (swoboda), w granicach wyznaczonych przez ustawodawcę, zawiązywania i rozwiązywania różnych organizacji społecznych, służących do zaspokojenia potrzeb i zainteresowań obywateli, a także jako możliwość swobodnego przystępowania do tychże organizacji, jak i swobodnego występowania z nich ich członków<sup>17</sup>. Definiując w ten sposób prawo zrzeszania się podkreślano, że korzystanie z niego może być i jest przez państwo nadzorowane.

Ustawowym fundamentem funkcjonującego w okresie Polski Ludowej ruchu związkowego była obowiązująca przez ponad trzydzieści lat, ustawa z dnia 1 lipca 1949 r. o związkach zawodowych<sup>18</sup>. Należy podkreślić fakt, że wszystkie organizacje zawodowe w tym okresie wchodziły w skład Zrzeszenia Związków Zawodowych wyposażonego w osobowość prawną. Najwyższymi organami zrzeszenia był Kongres Związków Zawodowych, który zbierał się co cztery lata oraz wybierana przezeń Centralna Rada Związków Zawodowych (CRZZ), która posiadała uprawnienia dotyczące przygotowywania projektów ustaw oraz kierowania inspekcją pracy<sup>19</sup>. Plenum CRZZ wyłaniało swoje Prezydium oraz powoływało swój Komitet Wykonawczy jako stale funkcjonujące organy. Ten ostatni składał się z przewodniczącego, wiceprzewodniczących i sekretarzy CRZZ oraz przewodniczących wszystkich zarządów głównych związków zawodowych. Warto podkreślić, że przewodniczący CRZZ był zawsze członkiem Biura Politycznego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Terenowymi organami zrzeszenia były wojewódzkie rady związków zawodowych. Ich zadaniem było integrowanie ruchu związkowego na swoim terenie i reprezentowanie go wobec terenowych organów i innych instytucji państwowych.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 1 lipca 1949 r. związki zawodowe miały uchylać swoje statuty, a w nich określać swoje cele, zadania i zakres działania. Statuty zaś nie podlegały zatwierdzeniu przez jakikolwiek organ

---

<sup>16</sup> F. Siemieński, *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1979, s. 185.

<sup>17</sup> J. Romul, *Prawo zrzeszania się* [w:] *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, (red.) A. Łopatka, Warszawa 1971, s. 95; T. Langer, *Podstawowe uprawnienia polityczne obywateli PRL* [w:] *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i świecie*, (red.) M. Szczepaniak, Warszawa 1974, s. 283.

<sup>18</sup> Dz.U. z 1949 r. Nr 4, poz. 293.

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 7 ustawy z 1.07.1949 roku o związkach zawodowych (Dz.U. z 1949 r. Nr 41, poz. 293) tryb i sposób wybierania delegatów na Kongres Związków Zawodowych, ich liczbę oraz terminy zwoływania Kongresu ZZ określał statut Zrzeszenia Związków Zawodowych w Polsce.

administracji państwowej. Statut Zrzeszenia Związków Zawodowych uchwałił Kongres Związków Zawodowych jako najwyższy organ zrzeszenia<sup>20</sup>. Statuty poszczególnych związków uchwały najwyższe ich organy. Były one następnie rejestrowane w Centralnej Radzie Związków Zawodowych (CRZZ)<sup>21</sup>. Uchwały podejmowane przez wyższe władze związkowe wiązały władze niższego szczebla zgodnie z zasadą centralizmu<sup>22</sup>. Z chwilą zarejestrowania związek uzyskiwał osobowość prawną<sup>23</sup>.

Organizacja związków zawodowych opierała się na zasadzie branżowej i w większości była trzystopniowa. Oznaczało to, że zakres działania każdego z nich obejmował określoną gałąź pracy i wszystkich zatrudnionych w niej pracowników bez względu na rodzaj wykonywanej pracy i zajmowane stanowisko np. Związek Zawodowy Nauczycielstwa Polskiego zrzeszał, poza nauczycielami, pracowników administracji szkolnej, łącznie ze sprzątaczkami i woźnymi. Pierwszym fundamentalnym ogniwem organizacyjnym była zakładowa organizacja związkowa. Tworzyli ją wszyscy pracownicy danego zakładu, bez względu na zawód i pełnione stanowiska, należący do związku zawodowego. W większych zakładach pracy mogły być tworzone grupy związkowe, które wybierały ze swojego grona mężów zaufania. Najwyższym organem zakładowej organizacji było ogólne zebranie członków, a jego organem rada zakładowa. Drugim ogniwem organizacyjnym był okręg, a w nim okręgowa konferencja delegatów i wybrany przez nią zarząd okręgu i jego prezydium. Najwyższą władzą związku zawodowego był krajowy zjazd delegatów, a między zjazdami taką pozycję miał zarząd główny związku oraz prezydium zarządu głównego.

## KWESTIA RUCHU ZWIĄZKOWEGO W MYŚLI POLITYCZNEJ OPOZYCJI DEMOKRATYCZNEJ

W naturalny sposób kwestia obrony praw pracowniczych należała do głównych wątków programowych Komitetu Obrony Robotników – organizacji, która powstała w odpowiedzi na represjonowanie uczestników akcji protestacyjnych w Płocku, Radomiu i Ursusie. W „Apelu do społeczeństwa

<sup>20</sup> Art.3 ustawy z 1.07.1949 roku o związkach zawodowych (Dz.U. z 1949 r. Nr 41, poz. 293).

<sup>21</sup> Należy w tym miejscu zauważyć, że tego rodzaju kompetencje w państwie prawnym należą zazwyczaj do kognicji organów publicznych.

<sup>22</sup> Uchwały zarządu głównego związku były wiążące dla rad zakładowych działających w danej branży.

<sup>23</sup> Art.9 ust.2 ustawy z 1.07.1949 roku o związkach zawodowych (Dz.U. z 1949 r. Nr 41, poz. 293).

i władz PRL” z 23 września 1976 r. deklarowano, że celem komitetu jest pomoc prawna, finansowa i lekarska ofiarom represji. Żądano w nim wypuszczenia z więzień represjonowanych robotników i przywrócenia ich do pracy, ujawnienia rozmiarów zastosowanych represji i ukarania osób winnych naruszania prawa<sup>24</sup>.

Powstanie KOR stanowiło impuls do rozważań nad strategią i taktyką polityczną kształtującej się opozycji. Adam Michnik propagował program „nowego ewolucjonizmu”, który odróżniał się od starego (reprezentowanego przez środowiska rewizjonistyczne i neopozytywistyczne skupione głównie w poselskim kole „Znak” Stanisława Stommy) tym, że jego adresatem miała być opinia publiczna, a nie władza. Według Michnika zasadniczym składnikiem formuły „nowego ewolucjonizmu” było przekonanie o sile środowisk robotniczych, które swą twardą i konsekwentną postawą parokrotnie zmuszały władze do spektakularnych ustępstw. Twierdził on, że jest to grupa społeczna, której elita władzy najbardziej się obawia i przed której naciskiem musi ustępować. Nacisk środowisk robotniczych był warunkiem koniecznym ewolucji życia zbiorowego ku demokratycznym formom<sup>25</sup>. Organizacja tych środowisk była zatem głównym zadaniem programowym opozycji. Michnik pozostawiał otwartą kwestię formuły organizacyjnej robotników: mogły to być komisje robotnicze na wzór hiszpański, niezależne związki zawodowe czy kasy oporu.

Inny czołowy działacz KOR Jacek Kuroń w opracowywanym jesienią 1976 r. eseju „Myśli o programie działania” wyróżniał cztery formy otwartych, zbiorowych wystąpień społecznych przeciwko totalitarnej władzy: opór chłopstwa wobec kolektywizacji rolnictwa, strajki i demonstracje robotnicze w obronie płac realnych, aktywność wiernych w obronie wolności praktyk religijnych oraz działania twórców kultury broniących wolności twórczej. Kuroń postulował współpracę pomiędzy uczestnikami wszystkich form zbiorowych protestów oraz organizowanie robotników na szczeblu zakładu pracy w małych grupach, które mogłyby podjąć współdziałanie ze studentami i ekspertami ekonomicznymi: „Trzeba się porozumiewać i wysuwać żądania, ale – podkreślajmy to – ważniejsza od żądań jest »solidarność«. Jeśli władze ustąpią, a następnie wyrzucą z pracy co aktywniejszych, to szybko wycofają się z ustępstw, a nowe wystąpienia będą bardzo utrudnione. Jeśli nie ustąpią,

---

<sup>24</sup> J.J. Lipski, *KOR. Komitet Obrony Robotników, Komitet Samoobrony Społecznej*, Warszawa 2006, s. 573. Na temat strajków i manifestacji w czerwcu 1976 r. zob. P. Sasanka, *Czerwiec 1976. Geneza – przebieg – konsekwencje*, Warszawa 2006.

<sup>25</sup> A. Michnik, *Nowy ewolucjonizm*, „Aneks. Kwartalnik polityczny” 1977, nr 13/14, s. 44.



a pozostanie organizacją robotniczą, to prędzej czy później wywalczy ona realizację dążeń robotniczych”<sup>26</sup>.

Dyskusje programowe w środowisku KORu doprowadziły do wykrystalizowania się pewnego stylu politycznego działania, który wpływał później na Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”. W korowski filozofii działania odrzucano przemoc i dążenie do wywołania rewolucji i opowiadano się za ewolucyjnymi zmianami, wymuszonymi na władzy przez zorganizowane społeczeństwo. KOR odwoływał się do zasady legalizmu, respektował w swoich działaniach porządek prawny PRL, powołując się na ratyfikowane przez władze prawa, umowy i konwencje międzynarodowe, oraz domagał się zmiany niekorzystnych przepisów w prawodawstwie PRL<sup>27</sup>. Z tego też względu Komitet starał się precyzyjnie i realistycznie formułować swoje żądania – realizacja konkretnie wyznaczonych celów częściowych przeważała nad pokusą wypracowywania dalekosiężnych wizji politycznych. Przekształcenie 29 września 1977 r. KOR w Komitet Samoobrony Społecznej „KOR” nie spowodowało zmiany stylu politycznego działania, lecz postawiło przed jego przywódcami problem opracowania programu długofalowego i określenia sposobów jego realizacji. Odtąd ważne miejsce w oświadczeniach i dokumentach KSS „KOR” odgrywały kwestie stanu praworządności i przestrzegania prawa w Polsce oraz łamania praw pracowniczych z powodu pogarszającego się stanu gospodarki w następstwie kryzysu społeczno-gospodarczego. Istotnym elementem działań KSS „KOR” było zatem wspieranie samoorganizacji środowisk robotniczych. Służyło temu wydawane od września 1977 r. pismo „Robotnik”, kolportowane głównie w zakładach pracy. W pierwszym numerze pisma redakcja zapowiadała pomoc w działaniach zmierzających do „solidarnej obrony interesów robotniczych, zwiększenia udziału pracowników w ustalaniu wysokości zarobków, warunków i czasu pracy, warunków socjalnych i mieszkaniowych, popierania niezależnych przedstawicielstw robotniczych, które powinny zastąpić martwą instytucję związków zawodowych”<sup>28</sup>.

W postulatach robotniczych stawianych w trakcie strajków latem 1980 r. domagano się bezpośredniej poprawy warunków bytowych (np. podwyżki płac), poprawy funkcjonowania systemu społeczno-ekonomicznego oraz

<sup>26</sup> J. Kuroń, *Mysli o programie działania*[w:] Iden, *Opozycja. Pisma polityczne 1969–1989*, Warszawa 2010, s. 93.

<sup>27</sup> Zob. M. Korybut, *Refleksje o opozycji*, „Aneks. Kwartalnik polityczny” 1976, nr 12, s. 65–82; R. Zuzowski, *Komitet Samoobrony Społecznej KOR. Studium dysydemtyzmu i opozycji politycznej w Polsce*, Wrocław 1996, s. 44–62.

<sup>28</sup> Ł. Kamiński, *Opozycja demokratyczna wobec idei niezależnych związków zawodowych*, „Almanach Historyczny” 2005, nr 7, s. 175.



reformy systemu społeczno-politycznego, która gwarantowałaby podstawowe prawa i wolności obywatelskie<sup>29</sup>. W ten sposób w wyłaniającym się spoza postulatów strajkowych programie działań nowy związek zawodowy NSZZ „Solidarność” miał być organizacją o charakterze roszczeniowym, strzegącą interesów pracowniczych, egalitarystyczną, ale domagającą się także przestrzegania przez rządzących prawa do wolności słowa i zrzeszania się. Strajkujący nie kwestionowali nakazowo-rozdzielczego ustroju gospodarczego, gdyż to wobec władzy adresowano żądania poprawy jego funkcjonowania (np. lepszego zaopatrzenia sklepów)<sup>30</sup>. Na podstawie Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy, ratyfikowanej przez Sejm PRL<sup>31</sup>, domagano się rozwiązania rady zakładowej i oddziałowych związków zawodowych a na ich miejsce stworzenia niezależnych od partii i pracodawców wolnych związków zawodowych, które posiadałyby prawo do strajku<sup>32</sup>.

Dzięki wspomagającym strajk doradcom, spośród których 24 sierpnia 1980 r. powołano Komisję Ekspertów Międz Zakładowego Komitetu Strajkowego w Stoczni Gdańskiej (w jej skład weszli: Tadeusz Mazowiecki jako przewodniczący, Bohdan Cywiński, Bronisław Geremek, Tadeusz Kowalik, Waldemar Kuczyński i Jadwiga Staniszkis), porozumienie podpisane z delegacją partyjno-rządową zyskało precyzyjną formę prawną, stając się wzorem dla innych komitetów strajkowych w kraju.

Jesienią 1980 r. rozpoczęły się prace nad powołaniem Ośrodka Prac Społeczno-Zawodowych przy Krajowej Komisji Porozumiewawczej NSZZ „Solidarność”; ostatecznie utworzono go uchwałą KKP z 8 stycznia 1981 r. Kierownikiem OPSZ został Andrzej Wielowieyski, zastępcą-Ryszard Bugaj, a przewodniczącym 24-osobowej Rady Programowo-Konsultacyjnej - Bronisław Geremek. Ciało to przygotowało dokument „Kierunki działania Związku w obecnej sytuacji kraju. Tezy do dyskusji”, który składał się z pięciu rozdziałów<sup>33</sup>. W rozdziale „Życie związku” opowiadano się za istniejącą w praktyce terytorialno-branżową strukturą związku. Głównymi zasadami życia wewnątrzwiązkowego miała być równość wszystkich członków związku,

<sup>29</sup> Zob. P. Marciniak, *Horyzont programowy strajków 1980 (na tle ówczesnego systemu społeczno-politycznego)* [w:] *Studia nad ruchami społecznymi*, (red.) P. Marciniak, W. Modzelewski, Warszawa 1989, t. 2, s. 151–158.

<sup>30</sup> Zob. K. Brzechczyn, *Zagubione dziedzictwo ideowe „Solidarności”. O ewolucji solidarnościowej myśli społeczno-politycznej w latach 1980-1989*, „Człowiek i Społeczeństwo” 2016, nr XLII/, s. 183.

<sup>31</sup> Dz.U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125.

<sup>32</sup> K. Brzechczyn, *Program i myśl polityczna NSZZ „Solidarność”* [w:] *NSZZ „Solidarność” 1980-1989, Ruch społeczny*, (red.) Ł. Kamiński, G. Waligóra, Warszawa 2010, t. 2, s. 22.

<sup>33</sup> Ibidem, s. 25-26.

służebny i przedstawicielski charakter władzy związkowej, jawność życia wewnątrzwiązkowego, zasada solidarności i pomocy wzajemnej. Każda organizacja zakładowa miała działać w czterech sferach: w dziedzinie obrony praw, godności i interesów pracowników, a także w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych i duchowych członków organizacji oraz ich rodzin. Komisje zakładowe winny ponadto kontrolować wyższe instancje związku i określać sposób wynagradzania jego etatowych pracowników<sup>34</sup>.

Dokument programowy „Kierunki działania Związku w obecnej sytuacji kraju. Tezy do dyskusji” sprowokował debatę, która przetoczyła się przez centralną („Tygodnik Solidarność”) i regionalną prasę związkową. Jerzy Osiatyński zarzucił „Kierunkom działania Związku” brak umiejscowienia „Solidarności” w szerokim ruchu odnowy oraz to, że związek zamierza ograniczyć się jedynie do roli kontrolera poczynań władzy, zamiast aktywnie proponować i wymuszać określony kształt reformy gospodarczej. Osiatyński argumentował następująco: „Reforma skierowana m.in. na ograniczenie władzy centralnych ośrodków dyspozycji gospodarczej nie może opierać się głównie na dobrej woli władzy do jej przeprowadzenia”<sup>35</sup>.

W podobnym tonie – nawołując do większej aktywności w sferze reformowania gospodarki i do krytyki rewindykacyjno-egalitarystycznych elementów programu – wystąpił Maciej Kozłowski. Także jego zdaniem związek nie powinien ograniczać się do roli kontrolera władzy i występować wyłącznie jako obserwator i krytyk poczynań rządu. „Solidarność” winna zaproponować własny projekt reformy gospodarczej polegającej na uruchomieniu mechanizmów rynkowych, co nieuchronnie doprowadzi do pogłębienia nierówności majątkowych. Tego autorzy „Tez” nie dostrzegli, wysuwając egalitarystyczne pomysły wprowadzenia podatków progresywnych czy podatków od luksusu, które mogą zniweczyć najlepiej nawet pomyślane reformy rynkowe<sup>36</sup>.

## ZMIANA SYTUACJI ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH W WYNIKU UCHWALENIA USTAWY Z 8 PAŹDZIERNIKA 1982 R.

W efekcie porozumień sierpniowych ówczesne władze dopuściły do wykształcenia limitowanego pluralizmu związkowego, którego widocznym

<sup>34</sup> *Kierunki działania Związku w obecnej sytuacji kraju. Tezy do dyskusji*, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 3, s.1.

<sup>35</sup> J. Osiatyński, *Solidarność wobec reformy gospodarczej*, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 7, s. 10.

<sup>36</sup> M. Kozłowski, *Uwagi na marginesie tez*, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 13, s. 16.

przejawem stała się rejestracja i działalność NSZZ „Solidarność”<sup>37</sup>, NSZZ Solidarność Rolników Indywidualnych oraz szeregu autonomicznych związków zawodowych<sup>38</sup>. Charakterystyczną cechą sytuacji nowych związków zawodowych w latach 1980 – 1981, jak zauważa to J. Wrątny, było oparcie ich założeń statutowych na niedookreślonych podstawach prawnych, których trzon stanowiły wielkie porozumienia społeczne z sierpnia i września 1980 r. rozwijane poprzez gęstą sieć kolejnych porozumień zawieranych na różnych szczeblach w okresie 16 miesięcy legalnego działania NSZZ „Solidarność”<sup>39</sup>. Problem legitymizacji nowych związków nie został kompleksowo rozwiązany na gruncie prawa pozytywnego. Wprawdzie od końca września 1980 r. w mieszanej komisji rządowo – związkowej (której ton nadawali przedstawiciele i eksperci „Solidarności”) trwały prace nad przygotowaniem adekwatnej do zaistniałych realiów ustawy o związkach zawodowych, ale prac tych nie ukończono z powodu wprowadzenia stanu wojennego<sup>40</sup>. Zmiany z lat 1980 – 1981 zostały zatrzymane i w znacznej mierze cofnięte po wprowadzeniu 13 grudnia 1981 r. przez Radę Państwa, na wniosek Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego (WRON), stanu wojennego<sup>41</sup>.

W 1982 r. w sytuacji głębokiego kryzysu politycznego i rozpadu branżowego ruchu zawodowego, uchwalona została ustawa z 8 października 1982 r. o związkach zawodowych<sup>42</sup>, która w art. 53 ust. 4 statuowała zasadę, iż w zakładzie pracy może działać tylko jedna organizacja związkowa. Zdaniem T. Jasudowicza rozwiązania przyjęte w dekreście o stanie wojennym z 12 grudnia 1981 r.<sup>43</sup> oraz w nowej ustawie o związkach zawodowych 1982 r. godzące

<sup>37</sup> Rejestracja NSZZ „Solidarność” nastąpiła w trybie postanowienia SN z 10.11.1980 r. Por. J. Olszewski, *Jaki statut?*, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 23, s. 5; J. Kurczewski, *Ostrożnie ze statutem*, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 23, s. 5.

<sup>38</sup> Por. M. Seweryński, *Związki zawodowe w krajach postkomunistycznych. Ustawodawstwo, problemy, perspektywy* [w:] *Syndykalizm współczesny i jego przyszłość*, Łódź 1996, s. 164 i nast.

<sup>39</sup> J. Wrątny, *Związki zawodowe. Znaczenie w życiu politycznym i społeczno – gospodarczym* [w:] *Związki zawodowe a niezwiązkowe przedstawicielstwa pracownicze w gospodarce posttransformatywnej*, (red.) J. Wrątny, M. Bednarski, Warszawa 2010, s. 36.

<sup>40</sup> Zob. J. Wrątny, *Związki zawodowe w prawodawstwie polskim w latach 1980 – 1991*, Lublin 1994, s. 27-39.

<sup>41</sup> Uchwała Rady Państwa z 12.12.1981 r. (Dz.U. Nr 29, poz. 155).

<sup>42</sup> Dz.U. Nr 32, poz. 216 z późn. zm. Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana m. in.: ustawą z 21.07.1983 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie przewycięzania kryzysu społeczno-ekonomicznego... (Dz.U. Nr 39, poz. 176); ustawą z 6.04.1984 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych (Dz.U. Nr 21, poz. 101); ustawą z 24.07.1985 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych i niektórych innych ustaw... (Dz.U. Nr 35, poz. 162); ustawą z 7.04.1989 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych (Dz.U. Nr 20, poz. 105).

<sup>43</sup> Dz.U. Nr 29, poz. 154.

w wolność związkową, stanowiły pogwałcenie zobowiązań międzynarodowych PRL<sup>44</sup>.

Ustawa uchyliła wszystkie obowiązujące do tej pory akty prawne regulujące materię związkową<sup>45</sup> oraz unieważniła wszystkie dotychczasowe rejestracje związków zawodowych<sup>46</sup>. Oznaczało to utratę przez nie podstaw prawnych do działania i konieczność poddania się ponownej rejestracji według przepisów nowej ustawy lub rozwiązania się<sup>47</sup>. Jednocześnie rozpoczęto powoływanie nowych struktur związkowych cieszących się zaufaniem Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Ten sterowany proces postępował oddolnie poprzez tworzenie najpierw organizacji związkowych w zakładach pracy, a następnie organizacji ogólnokrajowych i międzyzwiązkowych. W wyniku tych działań powołano w listopadzie 1984 r. nową organizację międzyzwiązkową o nazwie Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ)<sup>48</sup>. Utworzone przez władze na bazie 117 federacji zawodowych OPZZ uzyskało z czasem silne prerogatywy, takie jak chociażby prawo do reprezentowania ogółu pracowników przedsiębiorstwa. Związki reżimowe uzyskiwały też wpływ na podział funduszu socjalnego i mieszkaniowego, system wynagrodzeń, regulamin pracy, plan urlopów, przydział miejsc w sanatoriach itp. Rządzące wówczas władze partyjno-wojskowe stały na stanowisku, że dopuszczenie możliwości działania większej liczby organizacji związkowych w jednym zakładzie doprowadziłoby do społecznie szkodliwych podziałów wśród załóg i osłabienia właściwej reprezentacji interesów klasy robotniczej.

Znamiennym wydaje się przepis art. 3 ustawy z 1982 r. stanowiący, że związki zawodowe stać miały na gruncie zasad społecznej własności środków produkcji, będącej podstawą socjalistycznego ustroju państwa oraz uznającą określoną w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, przewodnią rolę Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej w budowie socjalizmu. Ponadto naruszeniem wolności związkowej był przyjęty przez ustawę tryb rejestracji (art. 19 ust. 1), bowiem w istocie był on uprzednim zezwoleniem, o czym świadczy *expressis verbis* stylistyka przepisu, stanowiącego iż „związek

<sup>44</sup> T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 53.

<sup>45</sup> Art. 55 ustawy o związkach zawodowych z 8.10.1982 r. (Dz.U. Nr 32, poz. 216 z późn. zm.)

<sup>46</sup> *Ibidem* – art. 55.

<sup>47</sup> W orzeczeniu SN z 14.01.1983 r., I PRZ 3/82 (zamieszczonym w periodyku „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1983, nr 7) stwierdzono, że utrata mocy prawnej rejestracji związków zawodowych oznacza faktyczną likwidację dotychczasowych związków zawodowych i struktur związkowych.

<sup>48</sup> Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych zarejestrowano 12.04.1985 r. Więcej na temat OPZZ zob. H. Lisicka, *Prawa i wolności obywatelskie [w:] System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) H. Lisicka, Wrocław 2005, s. 114-115.

zawodowy nabywa osobowość prawną oraz prawo do działania z dniem zarejestrowania”. Trudno się zatem dziwić, że Rada Administracyjna Międzynarodowej Organizacji Pracy na posiedzeniu w dniu 19 listopada 1982 r. wyraziła stanowisko, że niezależnie od uwzględnienia przez Polskę niektórych uwag MOP do projektu ustawy o związkach zawodowych, godnym ubolewania był fakt, iż „dyspozycje fundamentalne ustawy niezgodne z zasadami wolności związkowej i rokowań kolektywnych nie zostały zmodyfikowane”<sup>49</sup>.

## POCZĄTEK REWOLUCJI

Politycznym otwarciem, zmieniającym patową sytuację drugiej połowy lat osiemdziesiątych, było oświadczenie Komitetu Centralnego PZPR w sprawie pluralizmu politycznego. Czytamy w nim: „Biorąc pod uwagę postępy w dialogu politycznym i demokratyzacji życia oraz potrzeby kraju, KC opowiada się za zniesieniem – w warunkach porozumienia narodowego – ograniczeń w tworzeniu związków zawodowych”<sup>50</sup>.

Prawdziwy przełom w tej materii nastąpił dopiero po zakończeniu obrad Okrągłego Stołu, gdzie w ramach porozumienia z 5 kwietnia 1989 r. przyjęto model pluralizmu związkowego, którego istotą stało się swobodne kształtowanie związkowych struktur organizacyjnych na zasadach branżowych, terytorialnych, zawodowych i innych<sup>51</sup>. Konsekwencją ustaleń Okrągłego Stołu w płaszczyźnie zmian ustrojowych była ustawa z 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL<sup>52</sup>. Tak zwana nowela kwietniowa funkcjonowała niewiele ponad 8 miesięcy, niemniej zmiany dokonane przez ten akt, zwłaszcza w systemie naczelnych władz państwowych, były na tyle głębokie, że wydają się uzasadniać potraktowanie ich jako odrębnej od funkcjonującej struktury ustrojowej<sup>53</sup>. Za moment kończący jej funkcjonowanie musi być uznane wejście w życie ustawy konstytucyjnej z 27 grudnia 1989 r.<sup>54</sup>, formalnie również ujętej jako następna nowelizacja dotychczas obowiązującej Konstytucji

<sup>49</sup> Cytat za: A. Malanowski, *O zasadzie wolności związkowej w aktualnym stanie prawnym*, Warszawa 1983, s. 17-18.

<sup>50</sup> Cytat za K. Z. Ujazdowski, R. Matyja, *Równi równiejsi*, Warszawa 1993, s. 18.

<sup>51</sup> Zob. pkt. 1 stanowiska w sprawie pluralizmu związkowego podpisanego 5.04.1989 r. w ramach porozumień „Okrągłego Stołu”. (*Porozumienia Okrągłego Stołu*, Warszawa 1989, s. 38).

<sup>52</sup> Dz.U. Nr 19, poz. 101. Formalnie ustawa konstytucyjna weszła w życie 8.04.1989 r., natomiast jej rzeczywiste wejście w życie dokonało się po przeprowadzeniu wyborów parlamentarnych, powołaniu głowy państwa i rządu, wyborze marszałków Sejmu i Senatu.

<sup>53</sup> P. Sarnecki, *Ustrój polityczny Polski po wejściu w życie Ustawy Konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3, s. 11.

<sup>54</sup> Dz. U. Nr 75, poz. 444.

PRL, która przeprowadziła już o wiele większe zmiany ustrojowe, choć przy pozostawieniu niezmienionych rozwiązań organizacyjnych<sup>55</sup>.

Nowelę kwietniową można rozumieć szerzej, jako całość zmian legislacyjnych dokonanych w Sejmie 7 kwietnia 1989 r.<sup>56</sup>. Ściśle bowiem z nią powiązanych zostało kilka niezwykle doniosłych ustaw, formalnie zwykłych, ale materialnie zawierających rozstrzygnięcie kwestii ustrojowych o randze w istocie konstytucyjnej, zamieszczanych zwykle w konstytucji. Zewnętrznym i formalnym wyrazem łączności noweli kwietniowej i dopełniających ją ustaw była okoliczność uchwalenia pierwszych z nich tego samego dnia, tj. 7 kwietnia 1989 r. Bez ich uchwalenia, zdaniem Pawła Sarneckiego, przyjęcie samej noweli byłoby politycznie nie możliwe, a realizacja tych ustaw wpływała na interpretację przepisów konstytucyjnych i praktykę konstytucyjną w sposób rozstrzygający<sup>57</sup>. Dotyczy to zwłaszcza dziedziny wolności i praw jednostki, nie poruszonej przez samą nowelę.

Równie ważne znaczenie konstytucyjne, oprócz uchwalonych ustaw, przypisać należy dokumentom wyrażającym sformalizowanie porozumień osiągniętych przy Okrągłym Stole. Zawierają one założenia dokonanych przeobrażeń, a tym samym ich wytyczną interpretacyjną<sup>58</sup>. Wszystkie te dokumenty stanowią łącznie nowelę kwietniową *sensu largo*. Tak więc dnia 7 kwietnia 1989 r. uchwalono: ordynację wyborczą do Sejmu<sup>59</sup>, ordynację wyborczą do Senatu<sup>60</sup>, nowe Prawo o stowarzyszeniach<sup>61</sup>, zmianę ustawy o związkach zawodowych<sup>62</sup> i ustawę o związkach zawodowych rolników indywidualnych<sup>63</sup>.

Podkreślić należy, że nowelizacja *sensu largo* sama w sobie stanowiła wyłom w tradycyjnym systemie wartości państwa socjalistycznego, wprowadzała bowiem do systemu wartość obcą, uważaną za dysfunkcjonalną wobec innych.

<sup>55</sup> Zob. J. Ciemniński, *Nowela Konstytucyjna z 29 grudnia 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3, s. 27-46; J. Ciemniński, *Nowelizacja Konstytucji PRL z 29 grudnia 1989 roku i jej znaczenie ustrojowe* [w:] *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989 – 2009*, (red.) M. Kruk, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011, s. 29-33.

<sup>56</sup> Zob. J. Wawrzyniak, *Nowelizacja Konstytucji PRL z 7 kwietnia 1989 roku – początek transformacji (refleksje prawnopolityczne)* [w:] *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989 – 2009*, (red.) M. Kruk, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011, s. 14-15.

<sup>57</sup> P. Sarnecki, *Ustrój polityczny*, s. 11; W. Sokolewicz, *Kwietniowa zmiana konstytucji*, „Państwo i Prawo” nr 1989, nr 6, s. 5.

<sup>58</sup> Zob. *Porozumienia Okrągłego Stołu*, Warszawa 1989, s. 38 i n.

<sup>59</sup> „Ordynacja wyborcza do Sejmu PRL X kadencji, na lata 1989 – 1993” (Dz.U. Nr 19, poz. 102).

<sup>60</sup> Dz.U. Nr 19, poz. 103.

<sup>61</sup> Dz.U. Nr 20, poz. 104.

<sup>62</sup> Dz.U. Nr 20, poz. 105.

<sup>63</sup> Dz.U. Nr 20, poz. 106.

Pluralizm, bo o nim tu mowa, został *de iure* wprowadzony zarówno przez obie ordynacje wyborcze, jak i przez ustawę o związkach zawodowych<sup>64</sup>.

Nowelizacja ustawy o związkach zawodowych z dnia 7 kwietnia 1989 r.<sup>65</sup> ostatecznie wprowadziła w sferę normatywną wolność zrzeszania się w związkach zawodowych zgodnie z zasadą swobodnego uznania<sup>66</sup>. Przynależność do związku zawodowego została oparta na zasadzie pełnej dobrowolności. Reguła ta stanowiła, że nikt nie może ponosić ujemnych następstw z powodu przynależności do związku lub pozostawania poza nim. Prawo tworzenia i zrzeszania się w związki zawodowe przysługiwało osobom świadczącym pracę w ramach stosunku pracy. Przejście tych osób na emeryturę lub rentę nie pozbawiało ich prawa należenia do związku, tak samo jak okresowe pozostawanie bez pracy w związku z jej poszukiwaniem. Przynależność do związków zawodowych działających w zakładach pracy przysługiwała również osobom wykonującym pracę nakładczą, a także pracę na podstawie umowy agencyjnej, jeżeli nie byli pracodawcami.

## NOWY WYMIAR WOLNOŚCI KOALICJI W USTAWIE O ZWIĄZKACH ZAWODOWYCH Z 23 MAJA 1991 R.

Zakres podmiotowy wolności zrzeszania się w związki zawodowe został określony w ustawie z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych<sup>67</sup>. Różnił się on od uregulowań tej kwestii przez ustawę z 8 października 1982 r. o związkach zawodowych<sup>68</sup>, która ograniczała wolność koalicji do pracowników w znaczeniu prawnym i ściśle wskazanym grupom innych osób. Ustawa z 1982 r. początkowo ograniczała wolność zrzeszania się w związki zawodowe do osób świadczących pracę na podstawie stosunku pracy, a następnie od 1985 r. przyznała ją również osobom wykonującym pracę nakładczą i pracę na podstawie umowy agencyjnej, o ile nie byli pracodawcami. Przepisy te były rozumiane restryktywnie i uznawane za wyraz woli ustawodawcy ograniczenia kręgu osób, którym przysługuje możliwość zrzeszania się w związki zawodowe wyłącznie do pracowników, z pominięciem niepracowniczych grup

---

<sup>64</sup> J. Wawrzyniak, *Nowelizacja Konstytucji PRL z 7 kwietnia 1989 roku – początek transformacji (refleksje prawnopolityczne)*, [w:] *Transformacja*, s. 18.

<sup>65</sup> Dz.U. z 1989 r. Nr 20, poz. 105.

<sup>66</sup> Por. W. Sanetra, *Ruch zawodowy po nowelizacji ustawy o związkach zawodowych*, "Praca i Zabezpieczenia Społeczne" 1989, nr 7, s. 2 i nast.

<sup>67</sup> Dz.U. Nr 55, poz. 234 z późn. zm.

<sup>68</sup> Dz.U. z 1982 r. Nr 32, poz. 216 z późn. zm.



zawodowych<sup>69</sup>. Świadczy o tym orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawie wolności zrzeszania się członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych<sup>70</sup> oraz osób wykonujących pracę nakładczą i pracę na podstawie umowy agencyjnej<sup>71</sup>.

Ustawa o związkach zawodowych z 1991 r.<sup>72</sup> definiowała związek zawodowy jako organizację ludzi pracy, tym samym w płaszczyźnie podmiotowej ogólnie zakreślała wolność koalicji. Ustawa nie wyjaśniała pojęcia „ludzie pracy”. Jest ono szersze aniżeli określenie „pracownicy”. Jego zakres podmiotowy rozciąga się bowiem również na inne grupy osób niż zatrudnione w ramach stosunku pracy.

Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 przedmiotowej ustawy z 1991 r., związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i społecznych. Istota samorządności związków zawodowych sprowadza się do tego, że organizacja zrzeszająca ludzi pracy samodzielnie określa cele i zasady swego funkcjonowania<sup>73</sup>. Zasadniczo są to cele o charakterze ekonomiczno-socjalno-politycznym, w tym głównie ochrona praw i reprezentacja interesów członków związku zawodowego.

To ogólne ujęcie istoty samorządności znajduje swoje uszczegółowienie w prawodawstwie międzynarodowym. Na podstawie art. 3 ust. 1 konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 87 dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych<sup>74</sup>, organizacje pracowników mają prawo opracowywania swych statutów i regulaminów wewnętrznych, swobodnego wybierania swych przedstawicieli, powoływania swego zarządu, działalności oraz układania swego programu działania. Powyższa regulacja MOP została inkorporowana do systemu ustawodawstwa polskiego, według którego samorządność związków zawodowych odnosi się do:

- kształtowania celów i programów działania,
- kształtowania struktury organizacyjnej<sup>75</sup>,

<sup>69</sup> Z. Hajn, *Prawo zrzeszania się w związkach zawodowych – prawo pracowników, czy prawo ludzi pracy?* [w:] *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, (red.) A. Wypych - Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina, Gdańsk 2010, s. 175.

<sup>70</sup> Zob. postanowienie SN z 4.11.1983 r., I PRZ 83/83, OSNC 1984 nr 6 poz. 103.

<sup>71</sup> Zob. uchwałę SN z 21.02.1983 r. III PZP 72/82, OSNC 1983 nr 8 poz. 113.

<sup>72</sup> Tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 854.

<sup>73</sup> Por. W. Sanetra, *Wolności związkowe w świetle nowej ustawy o związkach zawodowych*, „Przebieg Sejmu” 1991, nr 5-6, s. 17-18; E. Gienieccko, J. Marczak, *Nowe prawo związkowe*, Warszawa 1991, s. 18.

<sup>74</sup> Dz.U. z 1958 r. nr 29 poz. 125.

<sup>75</sup> Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 10.10.1997 r., I PKN 325/97, OSNP 1998, nr 16 poz. 475.



- kształtowania zasad reprezentacji organizacji,
- kształtowania statusu członków,
- zrzeszania w strukturach krajowych i międzynarodowych,
- metod działalności statutowej, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i zbiorowym,
- zarządzania funduszami organizacyjnymi<sup>76</sup>.

Drugą z podstawowych gwarancji wolności związkowych, przede wszystkim wolności działania, jest niezależność w swojej działalności statutowej związku zawodowego od pracodawców, administracji państwowej i samorządu terytorialnego oraz od innych organizacji (art. 1 ust 2 ustawy). Zapis polskiej ustawy znalazł swoje źródło w przepisie art. 3 ust. 2 konwencji MOP nr 87, z której wynika, że władze publiczne powinny powstrzymać się od wszelkiej interwencji, która ograniczałaby bądź przeszkadzała w swobodnym działaniu organizacji skupiających pracowników. Natomiast art. 2 ust. 1 konwencji MOP nr 98 dotyczący stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych<sup>77</sup> stanowi, że organizacje pracowników powinny korzystać z odpowiedniej ochrony przed wszelkimi aktami ingerencji jednych w sprawy drugich bądź bezpośrednio, bądź przez swych przedstawicieli lub członków, jeżeli chodzi o tworzenie tych organizacji, ich działalność i zarządzanie nimi.

Związki zawodowe zgodnie z przepisem art. 1 ust 2 ustawy są niezależne nie tylko od organów władzy i administracji, ale również od innych organizacji. W praktyce ważne znaczenie mają tu przede wszystkim relacje z partiami politycznymi. Należy w tym miejscu zaakcentować istniejący między tymi dwoma formami zrzeszeń konflikt interesów. Istota tego konfliktu sprowadza się do zasadniczej natury różnic w celach działania. W demokratycznym państwie prawnym celem partii politycznych jest przejęcie bądź sprawowanie władzy publicznej, zaś związków zawodowych obrona praw i interesów członków w stosunkach pracy. Szczególne niebezpieczeństwo kolizji ról społecznych pojawia się w płaszczyźnie łączenia stanowisk związkowych z partyjnymi bądź państwowymi<sup>78</sup>. Panaceum na tego rodzaju zagrożenia niezależności związków zawodowych stały się ograniczenia statutowe wprowadzane przy okazji kształtowania oblicza ideologiczno-politycznego organizacji.

---

<sup>76</sup> K. W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 124.

<sup>77</sup> Dz.U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126.

<sup>78</sup> W. Sanetra, *Prawo pracy a polityka [w:] Prawo pracy u progu XXI wieku. Stare problemy i wyzwania współczesności*, Białystok 2001, s. 25-26.

## ZAKOŃCZENIE

W okresie Polski Ludowej związki zawodowe zostały zobligowane do uznania Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej za przewodnią siłę polityczną oraz nastąpiło ich pełne ideologiczne podporządkowanie partii komunistycznej. Obok podporządkowania ideologiczno-politycznego istniało też uzależnienie personalno-organizacyjne polegające na obsadzaniu działaczami partii komunistycznej czołowych stanowisk w strukturach związkowych. Takie usytuowanie związków zawodowych było niewątpliwie skutkiem uznania ich za *pas transmisyjny* partii do mas i bezpośredniego powiązania, głównie kadrowego, ze strukturami partii. Zmiany ustrojowe w Polsce z początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku przyniosły jakościową zmianę w relacjach pomiędzy organizacjami związkowymi a partiami politycznymi. Związki zawodowe uwolniły się od partyjnej kurateli. Można nawet zaryzykować twierdzenie, że to właśnie one uzależniły od siebie niektóre z nowo powstałych partii politycznych, stając się wobec nich podmiotami dominującymi w sferze ideologiczno-programowej. Sztandarowym przykładem ilustrującym tę sytuację może być utworzenie Ruchu Społecznego Akcja Wyborcza „Solidarność” z inspiracji działaczy Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”.

W wyniku zmian w sferze normatywnej wolności zrzeszania się w związkach zawodowych dokonanych po 1989 r. zaczął w pełni funkcjonować pluralistyczny model ruchu związkowego. Spowodowało to rozkwit organizacji opartych zarówno na bazie branżowo-zawodowej, jak i terytorialnej. Stąd też wielokrotnie zdarzało się, że kilka bądź nawet kilkanaście związków zawodowych reprezentowało pracowników należących do tej samej grupy zawodowej.

## BIBLIOGRAFIA

*Apel do społeczeństwa polskiego* [w:] *Dokumenty uczestników Ruchu Obrony Praw Człowieka i Obywatela w Polsce 1977-1981*, (red.) G. Waligóra, Kraków 2005.

Baran K. W., *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2010.

Brzechczyn K., *Program i myśl polityczna NSZZ „Solidarność”* [w:] *NSZZ „Solidarność” 1980-1989, Ruch społeczny*, (red.) Ł. Kamiński, G. Waligóra, Warszawa 2010.

Brzechczyn K., *Zagubione dziedzictwo ideowe „Solidarności”. O ewolucji solidarnościowej myśli społeczno-politycznej w latach 1980-1989*, „Człowiek i Społeczeństwo” 2016, nr XLII.

Ciemiński J., *Nowela Konstytucyjna z 29 grudnia 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3.

Ciemiński J., *Nowelizacja Konstytucji PRL z 29 grudnia 1989 roku i jej znaczenie ustrojowe* [w:] *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989 – 2009*, (red.) M. Kruk, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011.

Gienieccko E., Marczak J., *Nowe prawo związkowe*, Warszawa 1991.

Gieorgica P. J., *Ruchy i organizacje społeczne, ich formy uczestnictwa w życiu politycznym* [w:] *Nauka o polityce*, (red.) A. Bodnar, Warszawa 1988.

Hajn Z., *Prawo zrzeszania się w związkach zawodowych – prawo pracowników, czy prawo ludzi pracy?* [w:] *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, (red.) A. Wypych - Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina, Gdańsk 2010.

Jasudowicz T., *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996.

Kallas M., *Mała Konstytucja z 1992 r.*, Warszawa 1993.

Kamiński Ł., *Opozycja demokratyczna wobec idei niezależnych związków zawodowych*, „Almanach Historyczny” 2005, nr 7.

*Kierunki działania Związku w obecnej sytuacji kraju. Tezy do dyskusji*, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 3.

Korybut M., *Refleksje o opozycji*, „Aneks. Kwartalnik polityczny” 1976, nr 12.

Kozłowski M., *Uwagi na marginesie tez*, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 13.

Kurczewski J., *Ostrożnie ze statutem*, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 23.

Kuroń J., *Myśli o programie działania* [w:] *Opozycja. Pisma polityczne 1969–1989*, (red.) Iden, Warszawa 2010.

Langer T., *Podstawowe uprawnienia polityczne obywateli PRL* [w:] *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i świecie*, (red.) M. Szczepaniak, Warszawa 1974.

Lenin W.I., *O zadaniach związków zawodowych* [w:] *Dzieła*, Warszawa 1954, t. 28.

Lenin W.I., *O zadaniach związków zawodowych i o błędach Trockiego* [w:] *Dzieła wszystkie*, Warszawa 1986, t. 32.

Lenin W.I., *O związkach zawodowych*, Warszawa 1982.

Lenin W.I., *Projekt tezy o roli i zadaniach związków zawodowych w warunkach nowej polityki ekonomicznej* [w:] *Dzieła wszystkie*, Warszawa 1970, t. 42.

Lipski J.J., *KOR. Komitet Obrony Robotników, Komitet Samoobrony Społecznej*, Warszawa 2006.

Lisicka H., *Prawa i wolności obywatelskie* [w:] *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) H. Lisicka, Wrocław 2005.

Malanowski A., *O zasadzie wolności związkowej w aktualnym stanie prawnym*, Warszawa 1983.

Marciniak P., *Horyzont programowy strajków 1980 (na tle ówczesnego systemu społeczno-politycznego)* [w:] *Studia nad ruchami społecznymi*, (red.) P. Marciniak, W. Modzelewski, Warszawa 1989, t. 2.

*Memoriał Nurtu Niepodległościowego w sprawie dróg wiodących do naprawy Rzeczypospolitej, tzw. Program 44* [w:] *Opozycja demokratyczna w Polsce 1976-1980. Wybór dokumentów*, (red.) Z. Hemmerling, M. Nadolski, Warszawa 1994.

*Memoriał 59 intelektualistów*, „Kultura” 1976, nr 1/2.

Michnik A., *Nowy ewolucjonizm*, „Aneks. Kwartalnik polityczny” 1977, nr 13/14.

Morawski W., *Stosunki pracy w Polsce a wzory zewnętrzne* [w:] *Zbiorowe stosunki pracy w Polsce w perspektywie integracji europejskiej*, (red.) W. Kozek, Warszawa 1997.

Olszewski J., *Jaki statut?*, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 23.

Osiatyński J., *Solidarność wobec reformy gospodarczej*, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 7.

*Porozumienia Okrągłego Stołu*, Warszawa 1989.

*Program Polskiego Porozumienia Niepodległościowego w Kraju*, „Kultura” 1976, nr 7/8.

Romul J., *Prawo zrzeszania się* [w:] *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, (red.) A. Łopatka, Warszawa 1971.

Rozmaryn S., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951.

Sanetra W., *Prawo pracy a polityka* [w:] *Prawo pracy u progu XXI wieku. Stare problemy i wyzwania współczesności*, Białystok 2001.

Sanetra W., *Ruch zawodowy po nowelizacji ustawy o związkach zawodowych*, "Praca i Zabezpieczenia Społeczne" 1989, nr 7.

Sanetra W., *Wolności związkowe w świetle nowej ustawy o związkach zawodowych*, „Przegląd Sejmowy” 1991, nr 5/6.

Sarnecki P., *Ustrój polityczny Polski po wejściu w życie Ustawy Konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3.

Sasanka P., *Czerwiec 1976. Geneza – przebieg – konsekwencje*, Warszawa 2006.

Seweryński M., *Związki zawodowe w krajach postkomunistycznych. Ustawodawstwo, problemy, perspektywy* [w:] *Syndykalizm współczesny i jego przyszłość*, Łódź 1996.

Siemieński F., *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1979.

Sokolewicz W., *Kwietniowa zmiana konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 6.

Szubert W., *Refleksje nad modelami prawa pracy*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 10.

Ujazdowski K. Z., Matyja R., *Równi równiejsi*, Warszawa 1993.

*Uwagi do statutu Wolnych Związków Zawodowych*, „Ruch Związkowy. Pismo poświęcone odrodzeniu wolnego ruchu zawodowego w Polsce” 1978, nr 2.

Wawrzyniak J., *Nowelizacja Konstytucji PRL z 7 kwietnia 1989 roku – początek transformacji (refleksje prawnopolityczne)* [w:] *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989 – 2009*, (red.) M. Kruk, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011.

Widera W., *„Stare” związki zawodowe* [w:] *Zmierzch socjalizmu państwowego. Szkice z socjologii ekonomicznej*, (red.) W. Morawski, Warszawa 1994.

Winczorek P., *Wartości naczelné „małej konstytucji” z 1992 r.*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 1.

Wojtkowiak D., *Konstytucyjne wolności obywateli*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1970, nr 3.

Wrątny J., *Związki zawodowe w prawodawstwie polskim w latach 1980 – 1991*, Lublin 1994.

Wratny J., *Związki zawodowe. Znaczenie w życiu politycznym i społeczno – gospodarczym* [w:] *Związki zawodowe a niezwiązkowe przedstawicielstwa pracownicze w gospodarce posttransformacyjnej*, (red.) J. Wratny, M. Bednarski, Warszawa 2010.

Zuzowski R., *Komitet Samoobrony Społecznej KOR. Studium dysydemizmu i opozycji politycznej w Polsce*, Wrocław 1996.

## REVOLUTIONARY CHANGES IN THE FREEDOM OF ASSOCIATION IN TRADE UNIONS IN THE EARLY NINETIES OF THE TWENTIETH CENTURY IN POLAND

**Abstract:** During the Polish People's Republic, trade unions were obliged to recognize the Polish United Workers' Party as a leading political force. Such a location of the trade unions resulted from their recognition as the party's conveyor belt to the masses and their direct connection, mainly in personal terms, with party structures. Systemic changes in Poland in the early 1990s brought about a qualitative change in the relations between trade unions and political parties. The aim of this article is to analyze the process of revolutionary changes in the normative aspect of the freedom of association in trade unions in the early 1990s. As a result of changes in the normative freedom of association in trade unions after 1989, the pluralist model of the trade union movement began to function fully.

**Key words:** trade union, political party, freedom, associate, human right, pluralism, monism.





MGR BARTOSZ LEWANDOWSKI

UNIwersytet Wrocławski

ORCID: 0000-0002-3006-6436

## POLSKI MODEL SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Abstrakt: Artykuł swoją treścią obejmuje analizę i opis cech charakterystycznych przyjętego przez polskiego ustawodawcę modelu sądownictwa administracyjnego. Przedstawione zostały zatem aktualnie obowiązujące w określonym wyżej zakresie przepisy prawa. Celem głębszej refleksji nad przedmiotową tematyką odniesiono się również do uprzednio przyjętych regulacji stanowiących podstawę dla funkcjonowania sądów administracyjnych. Biorąc pod uwagę w pewnym sensie rodowód rodzimych regulacji o postępowaniu sądownoadministracyjnym, autor powołał się w niezbędnym zakresie do zasad i reguł kształtujących model sądów administracyjnych w Austrii. Poruszony został również wątek jurysdykcji w sprawach pracy i ubezpieczeń społecznych.

Słowa kluczowe: sądownictwo administracyjne, postępowanie sądownoadministracyjne, analiza historyczna, ustroj sądów administracyjnych, komparatyka prawnicza.

### ZASTOSOWANE METODY BADAWCZE

W niniejszym opracowaniu podjęta zostanie próba dokonania charakterystyki obowiązującego w Polsce kasacyjnego modelu sądownictwa administracyjnego oraz ewentualnych przyczyn przyjęcia takiego, a nie innego modelu ustroju tego rodzaju sądownictwa. W tym celu wykorzystana została metoda formalno-dogmatyczna, która polega na badaniu i analizie materiału normatywnego w celu ustalenia, jakie prawo w jakim znaczeniu obowiązuje w danym czasie na określonym terytorium<sup>1</sup>. Przedmiotowe badania nie opie-

---

<sup>1</sup> Zob. A. Kozak, *Dogmatycznoprawna metoda*, [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, (red.) A. Bator, Warszawa 2008, s. 24-25.

rają się jednak wyłącznie na metodzie formalno-dogmatycznej, gdyż dopiero zastosowanie również i innych metod badawczych pozwoli na lepszy opis i oddanie istoty analizowanego problemu<sup>2</sup>. Takimi metodami są między innymi metoda historyczno-prawna czy porównawcza (komparatystyczna). Według Henryka Olszewskiego metoda historyczno-prawna opiera się na „badaniu zjawisk prawnych w kontekście całości procesu historycznego, z uwzględnieniem miejsca, jakie badane instytucje czy normy zajmowały wśród innych sfer aktywności społecznej oraz roli społecznej, jaką spełniały i spełniają dziś”<sup>3</sup>. Metoda historyczno-prawna pozwala na badanie sposobu, w jaki regulacja prawna na danym obszarze zmieniała się w czasie, a dzięki temu możliwe będzie ustalenie, w jaki sposób ewoluowały regulowane nią instytucje<sup>4</sup>. Metoda komparatystyczna opiera się natomiast na porównywaniu (analizie) regulacji prawnych co najmniej dwóch różnych państw, a na tej podstawie wysuwa się wnioski co do podobieństw i różnic w przyjętych przez te państwa instytucjach prawnych. Stosowanie metod porównawczych pozwala ustalić, jaki wpływ (a nawet: czy w ogóle jakikolwiek) na przyjęcie przez dane państwo pewnych rozwiązań miało obowiązywanie określonych rozwiązań w innym państwie<sup>5</sup>. Zastosowanie obu metod pozwoli ustalić, w jaki sposób ukształtował się współczesny model sądownictwa administracyjnego w Polsce.

## SADOWNICTWO ADMINISTRACYJNE W POLSCE Z PERSPEKTYWY OBOWIĄZUJĄCEGO PRAWA

Dla opisu obowiązującego w Polsce modelu sądownictwa administracyjnego najważniejsze znaczenie mają w zasadzie trzy akty normatywne. Są to: Konstytucja RP<sup>6</sup>, ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>7</sup> oraz ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>8</sup>. Te trzy akty normatywne regulują najistotniejsze kwestie dotyczące ustroju, organizacji oraz kognicji sądów administracyjnych.

---

<sup>2</sup> H. Olszewski, *Podjęcie historyczne w prawoznawstwie*, [w:] *Metody badania prawa*, (red.) A. Łopatka, Wrocław 1973, s. 26.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 15.

<sup>4</sup> J. Bardach, *Themis a Clio, czyli prawo a historia*, Warszawa 2001, s. 12. Zob. też J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 16-17.

<sup>5</sup> Zob. A. Kozak, *Komparatyka prawnicza*, [w:] *Wprowadzenie*, s. 43-44.

<sup>6</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 79, poz. 483 ze zm.).

<sup>7</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 2167 ze zm., dalej: „uPUSA”.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., dalej: „uPPSA”.

Punktem wyjścia dla wszelkich rozważań powinien być art. 10 Konstytucji RP, który statuuje zasadę trójpodziału władz. Zgodnie z tą zasadą ustrój Polski opiera się na oddzieleniu od siebie władzy ustawodawczej (Sejm i Senat), władzy wykonawczej (Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Rada Ministrów) i władzy sądowniczej (sądy i trybunały) oraz na ich równowadze. Władze nie mogą sobie ani odbierać, ani przekazywać kompetencji - każda z nich jednocześnie może i musi czynić to, do czego zobowiązuje ją obowiązujące prawo. Relacje między poszczególnymi władzami opierają się na zasadzie checks and balances, czyli mechanizmie kontroli i równowagi. Oznacza to, że regulacje prawne powinny być tak skonstruowane, by władze mogły wzajemnie się kontrolować, a w razie potrzeby także zareagować odpowiednio do dostrzeżonych nieprawidłowości<sup>9</sup>. W tym miejscu wystarczy wskazać, że władza ustawodawcza stanowi ustawy (art. 120 i 121 Konstytucji RP), które to stanowią podstawę działania poszczególnych władz. Władza wykonawcza, do której należą m.in. organy administracji publicznej, jak sama nazwa wskazuje, te ustawy wykonuje<sup>10</sup>, co należy rozumieć bardzo szeroko, gdyż pojęciem tym obejmuje się np. uchwalenie aktów prawa miejscowego, podejmowanie czynności materialno-technicznych czy stosowanie prawa w trybie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego<sup>11</sup>. Władza sądownicza natomiast powołana jest do sprawowania wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP). W tym miejscu należy od razu zwrócić uwagę na domniemanie właściwości sądów powszechnych. Art. 177 Konstytucji stanowi, że sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach poza tymi, które na mocy ustawy zostały zastrzeżone do właściwości innych sądów. I tak oto art. 184 Konstytucji stanowi, że Naczelny Sąd Administracyjny i inne sądy administracyjne, jako sądy szczególne, sprawują, w określonym ustawowo zakresie, kontrolę działalności administracji publicznej. Już więc na poziomie Konstytucji właściwość sądów powszechnych została pomniejszona o sprawy kontroli działalności administracji publicznej, które to sprawy należą do właściwości sądów administracyjnych.

Bardziej szczegółową od konstytucyjnej regulację odnaleźć można w dwóch pozostałych powołanych na wstępie ustawach. Art. 2 uPUSA stanowi, że sądami administracyjnymi w Polsce są Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne, przy czym te ostatnie

<sup>9</sup> Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015, s. 74-81.

<sup>10</sup> Zob. Rozdział V i Rozdział VI Konstytucji RP.

<sup>11</sup> Jest to wyliczenie jedynie przykładowe, więcej form działania administracji publicznej zob. J. Zimmermann, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2016, s. 423-450.

to objęte domniemaniem właściwości sądy pierwszej instancji (art. 13 § 1 uPPSA w zw. z art. 3 § 1 uPUSA). Art. 1 § 1 uPUSA stanowi, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej<sup>12</sup>, przy czym wspomniana kontrola sprawowana jest na podstawie kryterium zgodności z prawem, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej (art. 1 § 2 uPUSA). W art. 3 § 1 uPPSA stanowi się, że sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki wskazane w ustawie, a w § 2 tego samego artykułu wskazano, jakie działanie lub bezczynność organu administracji publicznej może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego. Od art. 145 do art. 150 i w art. 151a uPPSA uregulowane zostały środki prawne, z których sąd administracyjny korzysta w sytuacji, gdy zaskarżone działanie (bezczynność) organu są niezgodne z prawem<sup>13</sup>. Z przywołanych przepisów wynika, że sąd administracyjny: uchyla, stwierdza nieważność albo stwierdza bezskuteczność aktu lub czynności, a gdy prawo nie pozwala wyeliminować danego działania organu z obrotu prawnego – stwierdza jego podjęcie z naruszeniem prawa. W przypadku uwzględnienia skargi na bezczynność organu (lub przewlekłość jego postępowania) sąd zobowiązuje organ do dokonania określonej czynności w wyznaczonym terminie. Zasadniczo sąd administracyjny nie podejmuje rozstrzygnięć merytorycznych, które „zastąpiłyby” czynności organu administracji publicznej. Zatem w przypadku uwzględnienia skargi na działanie organu administracji publicznej, sąd administracyjny dysponować będzie zasadniczo kompetencją kasacyjną, co oznacza, że może on zaskarżone działanie organu z obrotu prawnego jedynie wyeliminować (ewentualnie stwierdzić jego podjęcie z naruszeniem przepisów prawa) i na tym skończy się jego rola. Z kolei w razie uwzględnienia skargi na bezczynność organu, sąd administracyjny zobowiąże organ do podjęcia określonego działania we wskazanym terminie, ale sam go nie podejmie. Jedynie wyjątkowo, w przypadkach wyraźnie prawem przewidzianych, sąd ten może podjąć swego rodzaju rozstrzygnięcie merytoryczne, ale w takiej sytuacji orzekać będzie i tak tylko co do prawa, gdyż chodzić będzie o uprawnienia lub obowiązki

---

<sup>12</sup> Podobna regulacja znajduje się w art. 1 i 4 uPPSA.

<sup>13</sup> Gdy skarga nie zasługuje na uwzględnienie, a zatem gdy zaskarżone działanie lub bezczynność organu zostały uznane za zgodne z prawem, sąd administracyjny po prostu skargę oddala (art. 151 uPPSA).

jednostki wynikające z przepisów prawa - takie rozstrzygnięcie nie będzie zeterminowane ocenami celowościowymi<sup>14</sup>.

Wyraźnie widać tutaj realizację wspomnianej zasady checks and balances, skoro sądy administracyjne (element władzy sądowniczej) zostały specjalnie powołane do tego, by kontrolować działalność organów administracji publicznej (władzy wykonawczej) i w razie potrzeby „kasować” niezgodne z powszechnie obowiązującym prawem zachowania tej administracji<sup>15</sup>. Koniecznym jest podkreślenie, że rola tych sądów polega wyłącznie na kontroli działalności administracji publicznej i ewentualnym eliminowaniu z obrotu prawnego działań z prawem niezgodnych. Sąd administracyjny nie ma kompetencji do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w zastępstwie organu administracji publicznej, gdyż stanowiłoby to naruszenie analizowanego już art. 10 Konstytucji RP. Ewentualne wyjątki od kasacyjnego charakteru orzecznictwa sądów administracyjnych to przypadki orzekania wyłącznie o prawie, o czym była już mowa. Dopuszczalnym jest zatem stwierdzenie, że obowiązujący w Polsce model sądownictwa administracyjnego to model kasacyjny.

## POLSKIE SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE NA PRZESTRZENI DZIEJÓW

Pierwszym sądem administracyjnym, utworzonym w niepodległej Polsce, był powołany ustawą z dnia 3 sierpnia 1922 r.<sup>16</sup> Najwyższy Trybunał Administracyjny<sup>17</sup>. Zapowiedź powołania tego Trybunału zawarta była już w art. 73 Konstytucji marcowej<sup>18</sup>. Najwyższy Trybunał Administracyjny był właściwy do orzekania o legalności zarządzeń i orzeczeń wydawanych przez organy administracji rządowej i samorządowej (art. 1 ustawy z 1922 r.). W przypadku, gdy skarga na zarządzenie lub orzeczenie organu była zasadna, Trybunał uchylał to zarządzenie lub orzeczenie, a sprawa wracała do właściwego organu celem jej rozstrzygnięcia (art. 26 w zw. z art. 5 ustawy z 1922 r.). Jak widać, Naczelny Trybunał Administracyjny również dysponował

<sup>14</sup> Zob. J. Borkowski (aktualizacja B. Adamiak) [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 482.

<sup>15</sup> H. Knysiak-Sudyka (red.), *Postępowanie sądownictwo administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020, s. 21.

<sup>16</sup> Mowa jest tutaj o ustawie z 3.08.1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz. U. z 1922 r. Nr 67, poz. 600).

<sup>17</sup> Do momentu utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego na ziemiach polskich do 1922 r. stosowano regulacje sądownictwo administracyjne dawnych państw zaborczych. Zob. J. Borkowski (aktualizacja B. Adamiak) [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie*, s. 102.

<sup>18</sup> Ustawa z 17.03.1921 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267).

wyłącznie kompetencją kasacyjną wobec rozstrzygnięć administracji publicznej, zwłaszcza że art. 2 Konstytucji marcowej dokonał rozdziału władz państwowych na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, podobnie jak czyni to art. 10 obecnej Konstytucji RP. W 1932 r. wydane zostało Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym<sup>19</sup>, które zastąpiło poprzednio obowiązującą ustawę. Bliższa analiza treści tego rozporządzenia wskazuje jednak, że nowa regulacja nie różni się w istocie od poprzedniej – wydanie rozporządzenia określono jako „formalną cezurę w regulacji postępowania sądownoadministracyjnego”<sup>20</sup>. Art. 1 tego rozporządzenia mówi o Najwyższym Trybunale Administracyjnym jako sądzie właściwym do kontroli legalności zarządzeń i orzeczeń organów administracji rządowej i samorządowej, a art. 84 stanowi o uchyleniu zaskarżonego zarządzenia lub orzeczenia, jeżeli są ku temu podstawy. W 1935 r. ustawą z dnia 26 marca 1935 r. o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym<sup>21</sup> utworzony szczególny sąd administracyjny, właściwy do orzekania o legalności orzeczeń wydanych w sprawach zaopatrzeń inwalidów wojennych i wojskowych oraz osób pozostałych po tych inwalidach, po poległych, zaginionych i zmarłych w związku ze służbą wojskową (art. 1 ustawy z 1935 r.), przy czym sąd ten miał kompetencje kasacyjno-reformacyjne, a zatem w razie uznania skargi za uzasadnioną mógł: rozstrzygnięcie organu uchylić i przekazać sprawę organowi albo sam sprawę rozstrzygnąć co do jej istoty (art. 18 ustawy z 1935 r.). Inwalidzki Sąd Administracyjny miał skończyć swoją działalność 1 kwietnia 1940 r., gdy to miała wejść w życie ustawa z dnia 28 lipca 1939 r. - Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych<sup>22</sup>, jednak z powodu wybuchu II wojny światowej ustawa ta nie weszła w życie. Warto również zwrócić uwagę, że mimo wprowadzenia w Polsce w 1935 r. przez Konstytucję kwietniową<sup>23</sup> ustroju autorytarnego i podporządkowania poszczególnych władz Prezydentowi (art. 3 Konstytucji kwietniowej), rola Najwyższego Trybunału Administracyjnego nie uległa zmianie – dalej do jego właściwości należało orzekanie o legalności aktów administracyjnych (art. 70 ust. 1 lit b Konstytucji kwietniowej). Po zakończeniu II wojny światowej nie doszło w Polsce do reaktywacji ogólnego sądownictwa administracyjnego, mimo że ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r.

<sup>19</sup> Dz. U. Nr 94, poz. 806 ze zm.

<sup>20</sup> J. Borkowski (aktualizacja B. Adamiak) [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie*, s. 10.

<sup>21</sup> Dz. U. Nr 26, poz. 177.

<sup>22</sup> Dz. U. Nr 71, poz. 476.

<sup>23</sup> Ustawa Konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).

o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej<sup>24</sup> w art. 26 przewidywała wydanie ustawy regulującej tryb i zakres kontroli legalności aktów administracyjnych wydawanych przez administrację publiczną, przy czym art. 26 umieszczony był w Rozdziale VII „Wymiar sprawiedliwości”<sup>25</sup>. W 1946 r. doszło jednak do wykonania wspomnianej wyżej ustawy z 28 lipca 1939 r. - Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych. Powołano okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych oraz Trybunał Ubezpieczeń Społecznych, które doktryna uznawała za szczególny rodzaj sądów administracyjnych<sup>26</sup>, Sądy te, podobnie jak Inwalidzki Sąd Administracyjny, sprawowały wymiar sprawiedliwości w sprawach ubezpieczeń społecznych (art. 1 ustawy z 1939 r.) oraz także dysponowały kompetencją kasacyjno-reformacyjną (art. 314 oraz 372 i 373 ustawy z 1939 r.). Stan ten uległ zmianie, gdy uchwalono ustawę z 24 października 1974 r. o okręgowych sądach pracy i ubezpieczeń społecznych<sup>27</sup>, z wejściem w życie której zlikwidowano okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych i Trybunał Ubezpieczeń Społecznych, a powołano okręgowe sądy pracy i ubezpieczeń społecznych, przy czym i te sądy miały kompetencje kasacyjno-reformacyjne (art. 62-64 ustawy z 1974 r.). Gruntowna zmiana nastąpiła w 1980 r., gdy to doszło do reaktywacji ogólnego sądownictwa administracyjnego. Utworzony został Naczelny Sąd Administracyjny, a do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>28</sup> wprowadzono regulacje dotyczące postępowania przed tym sądem<sup>29</sup>. Zgodnie z tą ustawą oraz znowelizowanymi przepisami Kodeksu, Naczelny Sąd Administracyjny orzekał w sprawie skarg na decyzje administracyjne, a w razie uwzględnienia skargi decyzję: uchylał, stwierdzał jej nieważność albo wydanie z naruszeniem przepisów<sup>30</sup>, a zatem ustawodawca, reaktywując ogólne sądownictwo administracyjne, zachował kasacyjny charakter jego kompetencji. Kolejną niezwykle

<sup>24</sup> Dz. U. z 1947 r. Nr 18, poz. 71.

<sup>25</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r. (Dz. U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232) w art. 46 ust. 1 mówiła, że wymiar sprawiedliwości sprawują m.in. sądy szczególne. W latach 50. i 70. XX w. odbyły się dyskusje na temat reaktywacji sądownictwa administracyjnego w Polsce, stworzono nawet projekty ustaw, ale dalszych prac zaprzestano. W tamtym czasie swoją właściwość do badania ważności decyzji administracyjnej uznały sądy powszechne. Zob. J. Borkowski (aktualizacja B. Adamiak) [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie*, s. 109.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 107-108.

<sup>27</sup> Dz. U. Nr 39, poz. 231 ze zm.

<sup>28</sup> Ustawa z 14 .06.1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775), dalej: „k.p.a.”.

<sup>29</sup> Podstawą tych zmian była ustawa z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 1980 r. Nr 4, poz. 8).

<sup>30</sup> Mówił o tym ówczesny art. 150<sup>18</sup> k.p.a.



istotną ustawą była ustawa z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>31</sup>, która to opisała Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd, który sprawuje wymiar sprawiedliwości przez sądową kontrolę wykonywania administracji publicznej ze względu na kryterium legalności (art. 1 w zw. z art 21 tej ustawy). Analizowana ustawa w art. 16 rozszerzyła zakres kontroli sprawowanej przez ten sąd - od tej pory kontroli podlegały nie tylko decyzje administracyjne, ale także m.in. akty nadzoru nad działalnością organów samorządu terytorialnego czy przepisy prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy samorządu terytorialnego. Także w świetle przepisów tej regulacji Naczelny Sąd Administracyjny jawi się jako sąd o kompetencji kasacyjnej (art. 22, 24 i 26 ustawy z 1995 r.), przy czym ustawodawca wyjątkowo w art. 23 i 25 ustawy z 1995 r. dopuścił kompetencję merytoryczną tego sądu, ograniczając ją jednak do orzekania wyłącznie w sytuacji, gdy prawa lub obowiązki wynikały z przepisów prawa - Naczelny Sąd Administracyjny orzekał wówczas co do prawa, a rozstrzygnięcie nie było zdeterminowane oceną celowościową. Kolejnym etapem ewolucji ogólnego sądownictwa administracyjnego w Polsce jest uchwalenie w 2002 r. dwóch ustaw: ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które to były analizowane już wyżej.

Na szczególną uwagę zasługuje w tym miejscu wątek sądownictwa w sprawach ubezpieczeń społecznych, a później także w sprawach pracy. Aktualnie obowiązująca ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych<sup>32</sup>, która zastąpiła ustawę z 1974 r., wskazuje w art. 1 na właściwość sądów powszechnych w tych sprawach, przy czym postępowanie ma się toczyć na podstawie właściwych przepisów Kodeksu postępowania cywilnego<sup>33</sup>. Jedną z najistotniejszych różnic między sądami powszechnymi i sądami administracyjnymi w tym kontekście jest to, że te pierwsze w pełnym zakresie dysponują kompetencją kasacyjno-reformacyjną<sup>34</sup>, a zatem kompetencją do uchylecia, ale i zmiany decyzji organu administracji publicznej, podczas gdy sądy administracyjne dysponują zasadniczo wyłącznie kompetencją kasacyjną. Sprawa administracyjna z zakresu ubezpieczeń społecznych podlega przeniesieniu z drogi administracyjnej przed organem rentowym na drogę sądową przed sądem powszechnym

---

<sup>31</sup> Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

<sup>32</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.

<sup>33</sup> Ustawa z 17.11.1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575), dalej: „k.p.c.”.

<sup>34</sup> *Zob. art. 477<sup>14</sup> k.p.c.*



na skutek wniesienia odwołania od decyzji organu rentowego (art. 477<sup>o</sup> k.p.c.). Może być to uzasadnione tym, że współczesny ustawodawca za uzasadnione uznaje, by sąd kontrolujący decyzje organu rentowego w dalszym ciągu dysponował kompetencją kasacyjno-reformacyjną, a nie wyłącznie kompetencją kasacyjną. By zatem taki stan zapewnić, ustawodawca pozostał przy rozwiązaniu pozostawiającym kontrolę tego rodzaju rozstrzygnięć sądom do tego specjalnie powołanym - sądom pracy i ubezpieczeń społecznych (a zatem sądom powszechnym), które to rozwiązanie funkcjonuje w Polsce już od kilkudziesięciu lat. Oczywiście, ustawodawca mógłby spróbować wprowadzić odpowiednie zmiany do przepisów regulujących postępowanie sądowniczo-administracyjne, ale wówczas sądy administracyjne utraciłyby swój dotychczasowy charakter sądów szczególnego rodzaju, skoro zaczęłyby orzekać w sposób podobny do sądów powszechnych (w tym sądów pracy i ubezpieczeń społecznych)<sup>35</sup>.

Jak wynika z powyższej analizy, kasacyjny model ogólnego sądownictwa administracyjnego jest obecny w polskim systemie prawnym już od dawna, skoro Najwyższy Trybunał Administracyjny, pierwszy sąd administracyjny utworzony w niepodległej Polsce, był sądem o kompetencji kasacyjnej. Również utworzony na skutek reaktywacji sądownictwa administracyjnego w 1980 r. Naczelny Sąd Administracyjny można określić mianem sądu o kompetencji kasatoryjnej. Naturalnym więc wydaje się, że także współcześnie funkcjonujące sądy administracyjne będą sądami kasacyjnymi, skoro takie rozwiązanie prawne zostało uznane za skuteczne w praktyce i odpowiadające wymaganiom obrotu prawnego, a do tego jest zgodne z wymaganiami zasady trójpodziału władzy. Tym samym ustawodawca, widząc konieczność zapewnienia innego rodzaju kontroli w sprawach ubezpieczeń społecznych<sup>36</sup>, niejako dostosował rozwiązanie obowiązujące od 1946 r., a tym samym przekazał te sprawy do właściwości sądów o kompetencji kasacyjno-reformacyjnej, czyli obecnie sądów pracy i ubezpieczeń społecznych.

<sup>35</sup> Warto zwrócić w tym miejscu uwagę, że z podobną sytuacją, tzn. „przeniesieniem” sprawy administracyjnej na drogę sądową przed sądem powszechnym na skutek wniesienia odwołania od decyzji organu administracji publicznej, można się spotkać także w wielu innych ustawach: zob. Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2019, s. 392-393.

<sup>36</sup> Zob. Ł. Jurek, *Wybrane zagadnienia w zakresie kontroli działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przez sądy administracyjne – część pierwsza*, „Studenckie zeszyty naukowe”, 2014, z. 25, s. 67-75. Zob. też M. Klimas, *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2013, s. 91-107 i 186-189.

ANALIZA PORÓWNAWCZA SĄDOWNICTWA  
ADMINISTRACYJNEGO W AUSTRII

Niniejsze opracowanie ogranicza się do analizy austriackiego sądownictwa administracyjnego ze względu na to, że austriacki model sądownictwa administracyjnego stanowił niejako pierwowzór dla rozwiązań przyjętych w Polsce<sup>37</sup>.

Aż do 1 stycznia 2014 r., czyli do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej – *Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*<sup>38</sup> gruntownie zmieniającej austriacki model postępowania sądowniczoadministracyjnego, obowiązującym w Austrii modelem sądownictwa administracyjnego był model kasacyjny<sup>39</sup>. Powołany na podstawie ustawy z 1875 r. o Trybunale Administracyjnym (*Verwaltungsgerichtshofgesetz*)<sup>40</sup> Trybunał Administracyjny rozpoczął swoją działalność z dniem 2 lipca 1876 r. Trybunał ten przez prawie 100 lat był jedynym sądem administracyjnym w Austrii. Postępowanie sądowniczoadministracyjne było jednoinstancyjne. Trybunał, zasadniczo, miał wyłączną kompetencję do kontroli działalności administracji publicznej<sup>41</sup>, przy czym ta kontrola była jedynym zadaniem tego sądu. W przypadku uznania skargi na akt organu za uzasadnioną Trybunał mógł akt ten uchylić albo stwierdzić jego nieważność, a zatem dysponował wyłącznie kompetencją kasacyjną; jego wyroki nie zastępowały aktów właściwych organów administracji publicznej<sup>42</sup>. Na skutek dokonanej przez Austrię w 1958 r. ratyfikacji Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>43</sup> powstały wątpliwości co do zgodności z ww. konwencją braku możliwości zaskarżenia orzeczenia Trybunału, skoro orzekał on wyłącznie w jednej instancji, co pozbawiało jednostkę możliwości kontroli orzeczenia wydanego przez Trybunał w pierwszej i jedynej

<sup>37</sup> Zob. A. Kubiak-Kozłowska, *Ewolucja i ustrój sądownictwa administracyjnego w Polsce* [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne*, (red.) Z. Kmiecik, Warszawa 2006, s. 34 i nast. Zob. też A. Krawczyk, *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 4, s. 137.

<sup>38</sup> *Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*, BGBl. nr 51/2012.

<sup>39</sup> Ł. Piebiak, *System sądownictwa Republiki Austrii*, <https://www.kwartalnikiustitia.pl/system-sadownictwa-republiki-austrii-cz-ii,3912/2> [dostęp: 24.12.2020].

<sup>40</sup> Gesetz, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes, RGBl. nr 1876/36.

<sup>41</sup> Zob. D. Gut, *Austria* [w:] *Elementy ustrojowo-funkcjonalne sądownictwa administracyjnego w wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2020, s. 89.

<sup>42</sup> Wyjątek stanowił wyrok merytoryczny Trybunału Administracyjnego wydawany w sytuacji milczenia administracji, który to wyrok mógł zastąpić decyzję organu. Zob. D. Gut, *Model postępowania sądowniczoadministracyjnego w Austrii*, „Młody Jurysta” 2017, nr 2, s. 4.

<sup>43</sup> Konwencja z 4.11.1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), dalej: „EKPC”

jednocześnie instancji<sup>44</sup>. By ten stan rzeczy zmienić, w 1988 r. utworzone zostały w każdym kraju związkowym tzw. senaty administracyjne, czyli niezależne quasi-sądowe organy uprawnione do rozpatrywania skarg na decyzje organów administracji, skarg na czynności tzw. bezpośredniej władzy rozkazodawczej i stosowania środków przymusu. Tego samego roku utworzony został jeszcze jeden quasi-sądowniczy organ - Niezależna Federalna Rada ds. Azylu, która była organem zwierzchnim wobec organów federalnej administracji rządowej zajmujących się sprawami azylu; w 2008 r. Rada została zastąpiona Trybunałem Azylowym. Postępowanie przed senatami administracyjnymi oraz ww. Radą (Trybunałem Azylowym) toczyło się według przepisów regulujących postępowanie przed organami odwoławczymi w zwykłym toku instancji administracyjnej, a dalej orzeczenia senatów czy Rady (Trybunału Azylowego) można było zaskarżyć do Trybunału Administracyjnego. Mimo wprowadzenia instytucji senatów administracyjnych i Niezależnej Federalnej Rady ds. Azylu (Trybunału Azylowego) austriackie postępowanie sądowo-administracyjne dalej było jednoinstancyjne, gdyż ww. senaty i Rada (Trybunał Azylowy) w istocie nie były sądami, a jedynie organami podobnymi do sądów. Problemem nadal pozostawał charakter kompetencji Trybunału Administracyjnego, który ciągle dysponował wyłącznie kompetencją kasacyjną<sup>45</sup>. Po przystąpieniu w 1995 r. przez Austrię do Unii Europejskiej, ponownie poruszono, tym razem na kanwie art. 47 Karty praw podstawowych<sup>46</sup>, kwestię braku możliwości zaskarżenia orzeczenia Trybunału Administracyjnego. Dyskusja nad kształtem zmian zakończyła się w 2012 r., gdy to uchwalona została ww. ustawa nowelizująca – *Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*. Od tej pory austriackie sądownictwo administracyjne jest dwuinstancyjne. W poszczególnych krajach związkowych utworzone zostały krajowe sądy administracyjne, na poziomie federacji powołany został, w miejsce Trybunału Azylowego, Federalny Sąd Administracyjny. Powołany został również Federalny Sąd Finansowy - utworzony na poziomie federacji sąd administracyjny, którego właściwość ogranicza się do spraw finansowych. Dotychczasowy Trybunał Administracyjny stał się natomiast sądem drugiej instancji, właściwym do rozpatrywania rewizji od wyroków sądów administracyjnych. Ważniejszą zmianą było wprowadzenie merytorycznej (zamiast kasacyjnej) kompetencji sądów administracyjnych, co łącznie z utworzeniem sądów administracyjnych

<sup>44</sup> Mowa jest o art. 5, 6 i 13 EKPC.

<sup>45</sup> D. Gut, Austria, s. 90.

<sup>46</sup> Mowa jest o art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 7.12.2000 r. (Dz.Urz.UE 2016 Nr C 202/02).

pierwszej instancji spowodowało likwidację dwuinstancyjności postępowania administracyjnego<sup>47</sup>. I tak na przykład<sup>48</sup> w razie uwzględnienia skargi na decyzję organu, sąd administracyjny podejmie wyrok merytoryczny, gdy stan faktyczny sprawy nie budzi wątpliwości albo samodzielne ustalenie stanu faktycznego sprawy przez ten sąd jest uzasadnione względami szybkości bądź związane jest ze znaczną oszczędnością kosztów. Jeżeli nie zostaną spełnione wymogi do wydania wyroku merytorycznego, sąd będzie mógł podjąć taki wyrok, jeżeli organ, który wydał decyzję, nie wyrazi wobec tego sprzeciwu, biorąc pod uwagę istotne uproszczenie oraz przyspieszenie postępowania administracyjnego. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję uznaniową, z tą jednak różnicą, że sąd nie może zmienić decyzji ze względu na jej niecelowość – w tym przypadku sąd decyzję może jedynie uchylić. Natomiast w sprawach karno-administracyjnych sąd obojętnie orzeka merytorycznie<sup>49</sup>. Z kolei w przypadku uwzględnienia skargi na naruszenie obowiązku wydania przez organ decyzji, sąd administracyjny wyda wyrok, w którym zobowiąże organ do wydania (w terminie do 8 tygodni) rozstrzygnięcia, wskazując jednocześnie pewne zasadnicze kwestie tego rozstrzygnięcia. Jeżeli jednak organ tego wyroku nie wykona, sąd wyda wyrok merytoryczny<sup>50</sup>.

Jak widać na podanych przykładach, austriackie sądy administracyjne przestały być jedynie sądami kasacyjnymi. Można uznać, że w sprawach skarg na decyzje administracyjne obowiązuje reguła merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne, skoro szeroko dopuszcza się możliwość wydawania przez te sądy merytorycznych wyroków w sprawie. Sąd będzie miał również kompetencję do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy w sytuacji, gdy wniesiona została skarga na naruszenie przez organ obowiązku wydania decyzji i sąd wydał wyrok zobowiązujący organ do wydania decyzji, a organ mimo to decyzji nie wydał.

## PODSUMOWANIE

Na podstawie powyższej analizy jasno wynika, że obowiązujący w Polsce model sądownictwa administracyjnego to mocno uwarunkowany historycznie model kasacyjny. Mianowicie, już pierwszy polski sąd administracyjny był

---

<sup>47</sup> Zob. D. Gut, Model, s. 6.

<sup>48</sup> Istnieje jeszcze skarga na wykonanie bezpośredniego administracyjnoprawnego środka władczego o charakterze przymusowym, zob. D. Gut, *Austria*, s. 112.

<sup>49</sup> *Ibidem*, s. 110-112.

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 112-113.

w swojej kompetencji ograniczony do możliwości uchylania działań organów administracji publicznej, bez możliwości zastępowania tych działań swoimi wyrokami. Rozwiązania te były później jedynie powielane i ewentualnie modyfikowane. Wydaje się, że ten stan rzeczy spowodowany był i jest obowiązkiem zasady trójpodziału władzy, która ogranicza możliwość ingerencji organów jednej władzy w sferę działania organów innej z władz. Oczywiście polski ustawodawca dopuścił w wyjątkowych przypadkach możliwość orzekania przez sądy administracyjne w sposób merytoryczny, ale są to rozwiązania sporadyczne i nawet wtedy sąd orzeka tylko co do istnienia (nieistnienia) praw lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Wprowadzenie powyższych wyjątków nie zmienia jednak faktu, że polskie sądy administracyjne to sądy o kompetencji kasatoryjnej, co wynika z obawy przed naruszeniem zasady trójpodziału władzy zawartej w art. 10 Konstytucji RP. Jak już zostało wspomniane, sądownictwo administracyjne w Polsce wzorowane było na rozwiązaniach obowiązujących w Austrii. Austriacki ustawodawca, na podstawie powołanej ustawy z 2012 r., w bardzo szerokim zakresie wprowadził jednak możliwość merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne, likwidując tym samym kasatoryjny model sądownictwa administracyjnego. Okazuje się więc, że możliwe jest pogodzenie wymogów praworządności i podziału władz z możliwością merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne, a więc orzekania przez organy wymiaru sprawiedliwości w sprawach należących do właściwości władzy wykonawczej. Warto zwrócić w tym miejscu uwagę, że również w Polsce od kilku lat dyskutuje się nad wprowadzeniem zmian w przepisach regulujących postępowanie sędowoadministracyjne, dzięki którym polskie sądy administracyjne uzyskałyby większy zakres kompetencji do merytorycznego orzekania w sprawie<sup>51</sup>. Głosy te popierane są po pierwsze tym, że już i tak pojawiają się w polskim systemie prawnym instytucje „wkraczające na obszar” merytorycznego orzecznictwa sądów administracyjnych, a po drugie tym, że model austriacki – wzorzec rozwiązań przyjętych w Polsce – został przekształcony z modelu kasacyjnego na reformacyjny, a sama ta zmiana była uważana za konieczną w nowoczesnym państwie prawnym.

Na osobną uwagę zasługuje kwestia wymiaru sprawiedliwości w sprawach ubezpieczeń społecznych. Pierwotnie sądy ubezpieczeń społecznych przez doktrynę określane były jako szczególny rodzaj sądów administracyjnych. Były to sądy, które rozpatrywały skargi na decyzje w sprawach ubezpieczeń

---

<sup>51</sup> Zob. M. Więckowska, *Propozycje reformy sądownictwa administracyjnego*, [https://www.temidium.pl/artykul/propozycje\\_reformy\\_sadownictwa\\_administracyjnego-5931.html](https://www.temidium.pl/artykul/propozycje_reformy_sadownictwa_administracyjnego-5931.html) [dostęp: 24.12.2020].

społecznych. Ich szczególny charakter związany był jednak nie tylko z ograniczeniem ich właściwości jedynie do spraw jednego rodzaju, ale zwłaszcza z przysługującą im kompetencją kasacyjno-reformacyjną, czyli możliwością uchylecia, ale także zmiany zaskarżonej decyzji organu. Wraz z upływem czasu odmiennosc postępowania sądów ubezpieczeń społecznych pogłębiła się do tego stopnia, że przestano je postrzegać jako szczególny rodzaj sądów administracyjnych, skoro w istocie orzekały w taki sam sposób, w jaki orzekają sądy powszechne. I tak, obecnie, odwołania od decyzji organów rentowych rozpatrywane są przez sądy powszechne w trybie przewidzianym Kodeksem postępowania cywilnego.

## BIBLIOGRAFIA

Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2020.

Bardach J., *Themis a Clio, czyli prawo a historia*, Warszawa 2001.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015.

Gut D., Austria [w:] *Elementy ustrojowo-funkcjonalne sądownictwa administracyjnego w wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2020.

Gut D., *Model postępowania sądownictwa administracyjnego w Austrii*, „Młody Jurysta” 2017, nr 2.

Jurek Ł., *Wybrane zagadnienia w zakresie kontroli działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przez sądy administracyjne – część pierwsza*, „Studenckie zeszyty naukowe” 2014, nr 25.

Klimas M., *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2013.

Kmieciak Z.R., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2019.

Knysiak-Sudyka H. (red.), *Postępowanie sądownictwa administracyjnego. Zarys wykładu*, Warszawa 2020.

Kozak A., *Dogmatycznoprawna metoda*, [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, (red.) A. Bator Warszawa 2008.

Kozak A., *Komparatystyka prawnicza*, [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, (red.) A. Bator Warszawa 2008.

Krawczyk A., *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 4.

Kubiak-Kozłowska A., *Ewolucja i ustrój sądownictwa administracyjnego w Polsce* [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne*, (red.) Z. Kmiecik, Warszawa 2006.

Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986.

Olszewski H., *Podjęcie historyczne w prawoznawstwie*, [w:] *Metody badania prawa*, (red.) A. Łopatka, Wrocław 1973.

Zimmermann J., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2016.

### **Wykaz aktów normatywnych**

#### **Obowiązujących**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 79, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256).

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575).

Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.).

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2167 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.).

#### **O znaczeniu historycznym**

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267).

Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. z 1922 r. Nr 67, poz. 600).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 94, poz. 806 ze zm.).



Ustawa z dnia 26 marca 1935 r. o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 26, poz. 177).

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

Ustawa z dnia 28 lipca 1939 r. - Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 71, poz. 476).

Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1947 r. Nr 18, poz. 71).

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232).

Ustawa z 24 października 1974 r. o okręgowych sądach pracy i ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 39, poz. 231 ze zm.).

Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1980 r. Nr 4, poz. 8).

Ustawa z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

### **Pozostałe**

Gesetz, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes, RGBl. nr 1876/36

Konwencja z dnia 4 listopada 1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz.Urz.UE 2016 Nr C 202/02).

Ustawa nowelizująca - Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, BGBl. nr 51/2012.

### **Źródła internetowe**

Piebiak Ł., *System sądownictwa Republiki Austrii*, <https://www.kwartalnik.iustitia.pl/system-sadownictwa-republiki-austrii-cz-ii,3912/2> [dostęp: 24.12.2020].

Więckowska M., *Propozycje reformy sądownictwa administracyjnego*, [https://www.temidium.pl/artukul/propozycje\\_reformy\\_sadownictwa\\_administracyjnego-5931.html](https://www.temidium.pl/artukul/propozycje_reformy_sadownictwa_administracyjnego-5931.html) [dostęp: 24.12.2020].



## POLISH MODEL OF ADMINISTRATIVE JUSTICE

**Abstract:** The article by its content includes an analysis and description of the characteristics of the model of administrative judiciary adopted by the Polish legislator. Thus, the legal regulations currently in force within the scope specified above are presented. In order to reflect more deeply on the topic in question, reference has also been made to previously adopted regulations constituting the basis for the functioning of administrative courts. Taking into account, in a sense, the origin of native regulations on administrative court proceedings, the author referred in the necessary scope to the principles and rules shaping the model of administrative courts in Austria. The topic of labor and social security jurisdiction is also addressed.

**Keywords:** administrative judiciary, administrative court proceedings, historical analysis, system of administrative courts, comparative law.



# STANOWIENIE GMINNYCH I POWIATOWYCH PRZEPISÓW PORZĄDKOWYCH

**Abstrakt:** Przedmiotem niniejszego artykułu jest omówienie najważniejszych przesłanek charakteryzującymi tzw. przepisy porządkowe, które mogą być wydawane na gruncie samorządu gminnego oraz powiatowego. Scharakteryzowano w nim trzy najważniejsze przesłanki jakimi należy kierować się wprowadzając w życie przepisy porządkowe, tj. przesłanka obiektywna, subiektywna oraz terytorialna. W dalszej części przedstawiono zasady ogłaszania i informowania o wydaniu przepisów porządkowych oraz omówiono możliwości zastosowania kary grzywny jak i odesłanie do przepisów dotyczących wykroczeń. W osobnym punkcie omówiono zagadnienie kolizji przepisów porządkowych.

**Słowa kluczowe:** przepisy porządkowe, prawo miejscowe, samorząd gminny, samorząd powiatowy.

## 1. WPROWADZENIE

Niniejszy tekst dotyczy przepisów porządkowych, zaliczanych do prawa miejscowego, wydawanych przez organy samorządu gminnego oraz powiatowego. Mimo iż ów temat doczekał się ciekawych uwag w polskiej literaturze, to analizując orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące niewłaściwych prób wykorzystania przepisów porządkowych, zasadnym jest w oparciu o dorobek doktryny prawa administracyjnego jak i tezy zawarte w orzeczeniach sądów administracyjnych oraz rozstrzygnięciach nadzorczych, przedstawienie sposobu interpretacji najważniejszych elementów przepisów stanowiących podstawę wydania przepisów porządkowych. W związku z tym,

niniejsza praca została podzielona na część dotyczącą analizy przesłanki obiektywnej, przesłanki subiektywnej, przesłanki terytorialnej, szczególnej kompetencji organu wykonawczego, ogłoszenia oraz informowania o przepisach porządkowych, możliwości stosowania kary grzywny i odesłania do przepisów dotyczących wykroczeń jak i kolizji przepisów porządkowych.

Charakteryzując przepisy porządkowe<sup>1</sup> będące aktami prawa miejscowego<sup>2</sup>, na wstępie należy podać, że zaliczane są do przepisów blankietowych, które nie stanowią jednolitej kategorii<sup>3</sup> jak też wydawane są na podstawie upoważnienia generalnego<sup>4</sup>. Przepisy porządkowe nie mogą być zamieszczane w aktach prawa miejscowego, które ustanawiają przepisy wykonawcze lub / i przepisy

<sup>1</sup> W literaturze przedmiotu uznawane są niekiedy za relikty państwa policyjnego – zob. M. Szewczyk, K. Ziemiński, *Prawo miejscowe a przepisy gminne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, z. 1, s. 70. Na temat zagadnień historyczno-prawnych dotyczących przepisów porządkowych zob. T. Szewc, *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 2, s. 87-88; J. Jagielski, *Przepisy porządkowe wojewody i gminy*, „Człowiek i Środowisko” 1991, t. 16, s. 44; G. Jagiełłowicz, *Wydawanie zarządzeń porządkowych przez terenowe organy władzy i administracji stopnia wojewódzkiego*, „Organizacja-Metody-Technika” 1977, nr 12, s. 16-17; M. Święcki, *Formalnoprawna przesłanka stanowienia przepisów prawa miejscowego*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici, Nauki Humanistyczno-Społeczne, Prawo XXX”, z. 233, s. 115-116, 119 i 125; M. Zimmermann, *Terenowe przepisy na ziemiach polskich. Prawo państw zaborczych*, Poznań 1963.

<sup>2</sup> Przypominając, że zgodnie z art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.02.1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 – dalej Konstytucja), źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Natomiast organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Operując terminem „prawo miejscowe” zasadnym jest przedstawienie jego definicji. Przykładowo D. Dąbek w swej fundamentalnej pracy *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 21 uznała, za prawo miejscowe „(...) źródła prawa powszechnie obowiązującego, stanowione przez terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły”. Mając na uwadze zakres tematyczny niniejszej pracy dodam uwagę zawartą w definicji „prawa miejscowego” autorstwa A. Bień-Kacały, że „(...) akty prawa miejscowego wydawane przez organy samorządu terytorialnego mogą natomiast wypełniać w odmienny sposób niektóre kwestie ustawowe czy wypełniać przepisy blankietowe (...)”: A. Bień-Kacała, (hasło) *Prawo miejscowe* [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa*, t. VI, (red.) A. Łabno, Warszawa 2016, s. 272-273.

<sup>3</sup> M. Szewczyk, K. Ziemiński, *Prawo miejscowe a przepisy gminne*, s. 70.

<sup>4</sup> M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustawowych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1, s. 58. Zob. przykładowe wyroki dotyczące tego zagadnienia np. SN z 13.06.2002 r., III RN 54/02, LEX 110625 lub z 4.12.2001 r. V KKN 293/01, LEX 51576; wyrok WSA w Opolu z 12.04.2002 r. II SA/Op 36/05, CBOSA. W ocenie M. Szewczyka przedstawionej w pracy, *Normatywny charakter przepisów porządkowych* [w:] *Mysł Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*, (red.) L. Staniszevska, M. Szewczyk, J. Zimmermann, Warszawa 2020, s. 44, w „(...) ujęciu normy postępowania nieposiadającego cech generalności i abstrakcyjności jednocześnie nie są traktowane jako normy prawne, nawet jeśli pochodzą od podmiotów wyposażonych w upoważnienia do stanowienia prawa”.

ustrojowo-organizacyjne<sup>5</sup>. Dodając przy tym, że przepisy porządkowe nie mają na celu skonkretyzowania unormowań zawartych w przepisach ustawowych a regulują ściśle określone stosunki społeczne<sup>6</sup>. Należy je również traktować w kategorii aktów stanowienia a nie stosowania prawa<sup>7</sup>.

Charakter przepisów porządkowych, bardzo ciekawie oddaje teza zawarta w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 21.11.2019 r., II SA/Go 580/19, który uznał, że w przeciwieństwie do aktów wykonawczych przepisy porządkowe nie są wydawane w celu uszczegółowienia ustawowych unormowań materialnoprawnych, lecz w celu uregulowania pewnej sfery stosunków społecznych, którą nie zajął się ustawodawca, a której granice wyznacza jedynie przedmiot regulacji (ochrona życia, zdrowia, zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego). Chodzi, więc o normowanie sytuacji lokalnych o charakterze szczególnym, nadzwyczajnym, co do których brak regulacji przepisami ogólnopaństwowymi. Istotą upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym jest zatem stworzenie możliwości wypełniania ewentualnych luk w prawie, które mogą pojawić się na tle specyfiki lokalnej<sup>8</sup>.

Należy przy tym dodać, że przepisy porządkowe, nie mogą stanowić podstawy decyzji indywidualnej<sup>9</sup>, nie mogą również co do zasady stwarzać trwałego, niezmiennego elementu gminnego (dodając, że i powiatowego) porządku prawnego, wprowadzając stałe zakazy określonego zachowania się<sup>10</sup> oraz

---

<sup>5</sup> P. Mijał, *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 5-6, s. 51-52 i 55 oraz podany w tej pracy wybór wyroków sądów administracyjnych. Przykładowo P. Mijał, zakaz ujmowania w jednym akcie prawa miejscowego przepisów porządkowych z przepisami wykonawczymi czy też ustrojowo-organizacyjnymi uzasadniał wykształconym stanowiskiem sądów administracyjnych akcentujących, że ów podział ma charakter rozłączny.

<sup>6</sup> M. Szewczyk, *Normatywny charakter przepisów porządkowych* [w:] *Mysł Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*, (red.) L. Staniszevska, M. Szewczyk, J. Zimmermann, Warszawa 2020, s. 40.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 146 (uwaga za M. Zimmermannem). Zob. również Z. Mazur, *Porządkowe akty prawa miejscowego wydawane przez terenowe organy administracji rządowej i organy gminy oraz powiatu*, „Studia Prawnoustrojowe” 2020, t. 11, s. 243; E. Nowacka, *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997, s. 72.

<sup>8</sup> LEX 2746805.

<sup>9</sup> Zob. wyrok NSA w Łodzi z 8.02.1996 r., SA/Łd 2450/95, ONSA 1997/1/22 – LEX.

<sup>10</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 10.05.2011 r., NP/II/0911/199/11, Legalis 556862.

nie mogą być wykorzystywane do bieżącego gospodarowania sprawami gminy lub powiatu<sup>11</sup>.

W przypadku charakterystyki przepisów porządkowych, warto również przytoczyć uwagę Mariana Zdyba twierdzącego, że „(...) przepisy porządkowe wchodzi w sferę materii ustawowych. Z tej racji można przyjąć, że mają one moc równorzędną mocy ustawy. Mimo że w obu ustawach samorządowych przewiduje się delegacje do ich ustanowienia, to jej ogólność powoduje, że faktycznie przepisy porządkowe przypominają swoim charakterem ustawy i mają charakter quasi samoistnych”<sup>12</sup>.

Mimo iż przepisy porządkowe występują w ustawie z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (dalej u.s.g.), ustawie z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (dalej u.s.p.) oraz ustawie z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, to jakkolwiek podział przedmiotu ochrony jest niedopuszczalny jak i nie znajduje żadnego uzasadnienia<sup>13</sup>.

W przypadku przepisów porządkowych, analogicznie jak i do całej grupy przepisów prawa miejscowego, należy dodać, że nie mogą one zawierać regulacji odnoszących się do „(...) spraw o istotnym znaczeniu z punktu widzenia konstytucyjnych wolności i praw”<sup>14</sup>.

Warto również zaakcentować jeszcze jedną kwestię a dotyczącą nazwy tych aktów. Przykładowo Jarosław Sozański uznał, że nazwa „przepisy porządkowe” ma swe źródło w art. 40 nieobowiązującej już ustawy z 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie, gdzie został użyty zwrot „rozporządzenia porządkowe”. Ponadto krytycznie odniósł się do stosowanej nazwy uznając, że w tym przypadku należy mówić o przepisach pozostających w kompetencji gmin i powiatów<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Wyrok NSA z 30.03.2021 r., II GSK 220/21, LEX 3163145, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17.02.2011 r., II SA/Go 26/11, LEX 795082, czy też wyrok WSA w Poznaniu z 11.05.2011 r., IV SA/Po 1033/10, LEX 1102524. Przykładowe rozstrzygnięcia nadzorcze: Wojewody Podkarpackiego z 23.07.2014 r., P-II.4131.2.96.2014, LEX 1486919; Wojewody Zachodniopomorskiego z 7.03.2014 r., NK.3.4131.55.2014.SA, LEX 1436971; Wojewody Podkarpackiego z 28.05.2012 r., P-II.4131.2.52.2012, LEX 1166432 lub też Wojewody Śląskiego z 10.05.2011 r. NP/II/0911/199/11, LEX 963137.

<sup>12</sup> M. Zdyb, *Miejsce samorządu terytorialnego w ramach ładu prawnego w Polsce. Studium publicznoprawne*, Lublin 2019, s. 184.

<sup>13</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo miejscowe, jako instrument ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (wybrane zagadnienia)* [w:] *Sprawność a legalność działania administracji publicznej w sferze ochrony porządku i publicznego*, (red.) P. Stanisławski, M. Czuryk, K. Ostaszewski, J. Świącicki, Lublin 2014, s. 200.

<sup>14</sup> Wyrok TK z 8.07.2003 r., P 10/02, OTK-A 2003, Nr 6, poz. 62. Odmienna uwaga M. Zdyba, *Miejsce samorządu terytorialnego*, s. 184 (teza nr 5).

<sup>15</sup> J. Sozański, *Akty prawa miejscowego a przepisy porządkowe, czyli kształt i charakter własnych regulacji normatywnych samorządu terytorialnego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2015, nr XV (2), s. 34 i 38.

Na marginesie dodając, że w literaturze przedmiotu można spotkać się jeszcze z innym podejściem do charakterystyki przepisów porządkowych, a mianowicie, że „akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym są aktami o bardziej samoistnym charakterze niż akty prawa miejscowego wykonawczego, gdyż zawierają „normy nowe”, stworzone przez podmiot wydający taki akt”<sup>16</sup>.

## OKOLICZNOŚCI UZASADNIAJĄCE WPROWADZENIE PRZEPISÓW PORZĄDKOWYCH

Okoliczności uzasadniające możliwość wprowadzenia przepisów porządkowych zostały wymienione w art. 40 ust. 3 u.s.g, w myśl którego w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Z kolei art. 41 ust. 1 u.s.p. stanowi, że w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, w szczególności uzasadnionych przypadkach, rada powiatu może wydawać powiatowe przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy.

## PRZESŁANKA OBIEKTYWNA

W literaturze przedmiotu przesłanka obiektywna jest określana również jako przesłanka prawna odnosząca się do „zakresu nieuregulowanego” w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, które zostały wymienione w art. 87 ust. 1 oraz 2 Konstytucji. W ocenie Doroty Dąbek w przypadku „zakresu nieuregulowanego” „(...) należy [przez to] rozumieć (...) brak regulacji zawartej w innych przepisach, która w pełni rozstrzyga normatywnie dane zagadnienie, a nie jedynie ogólnikowo

---

<sup>16</sup> R. Prażmo-Nowomiejska, E. Stobiecki, *Prawo miejscowe w III Rzeczypospolitej Polskiej*, „Radca Prawny”, 2001, nr 6, s. 13. Uwagi dotyczące nazwy zob. J. Wilk, *Akt prawa miejscowego jako forma prawna*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2009, nr 6, s.13.

je zamarkowuje”<sup>17</sup>. Aczkolwiek wyłania się przy tym potrzeba wyjaśnienia owego „braku regulacji”. Warto przy tym dodać, że Dorota Dąbek zanim przedstawiła swój sposób rozumowania powyższego terminu postawiła pytanie czy w tej sytuacji mamy do czynienia z brakiem regulacji prawnej (dodając od siebie, że należy przez to rozumieć dosłownie nieistnienie czy też „nieobecność” określonej regulacji prawnej) też dany stosunek społeczny jest uregulowany zdawkowo<sup>18</sup>.

Z kolei w przypadku możliwości zastosowania przepisów porządkowych (w kontekście przesłanki obiektywnej), Bogdan Dolnicki, uznał, że dotyczą one stosunków o charakterze „niepewnym”<sup>19</sup>. Ponadto odsyłam do jego uwagi, że mimo uznania terminu „zakres nieuregulowany” za termin nieostry, to „koniecznym jest wytyczenie granicy, poza którą wydawanie przepisów porządkowych będzie niedopuszczalne”<sup>20</sup>.

Również Bogdan Dolnicki, przytaczając wyrok NSA z 11.07.2006, II GSK 68/06 stwierdził, że „o „zakresie nieuregulowanym” można mówić na gruncie art. 40 ust. u.s.g., wyłącznie wtedy, gdy w systemie prawa powszechnie

---

<sup>17</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, s. 194. Przykładowo Z. Mazur, *Porządkowe akty prawa miejscowego*, s. 243, w przypadku przepisów porządkowych twierdzi, że dotyczą stosunków społecznych o charakterze „nieprawym”. Rozwijając ten wątek, R. Prażmo-Nowomiejska, E. Stobiecki w pracy *Prawo miejscowe*, s. 14, stosując zasady wykładni gramatycznej, jednoznacznie stwierdzili, że „przedmiot aktu prawa miejscowego porządkowego musi się mieścić, jest to warunek sine qua non jego legalności, w zakresie nie unormowanym odrębnymi ustawami (także rozporządzeniami Rady Ministrów, ministrów i wojewodów oraz uchwałami sejmiku województwa i uchwałami rady powiatu, które z racji na swą treść są aktami prawa miejscowego), bądź też dotyczyć przypadków nie unormowanych przepisami”.

<sup>18</sup> Ibidem. Odnosząc się do drugiej części przedstawionej tezy, należy dodać uwagę zawartą w pracy Z. Gilowskiej, A. Agopszowicza, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 278, w której stwierdzono, że dana materia nie jest uregulowana przez inne ustawy lub też „(...) jest ona uregulowana w sposób niewystarczający dla ochrony dóbr wymienionych w ust. 3”. Ponadto w orzecznictwie sądów administracyjnych można spotkać się z tezą dotyczącą uzupełniania istniejącego katalogu źródeł prawa, np. WSA w Lublinie w wyroku z 15.11.2007 r., III SA/Lu 511/07, uznał, że akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym nie są wydawane w celu szczegółowej realizacji określonych ustawowych unormowań materialno-prawnych, lecz w celu uregulowania pewnej sfery stosunków społecznych, którą nie zajął się ustawodawca, a której granice wyznacza jedynie przedmiot regulacji (ochrona życia, zdrowia, mienia itp.). Chodzi więc o unormowanie sytuacji lokalnych o charakterze szczególnym, nadzwyczajnym, co do których brak jest regulacji przepisami ogólnopaństwowymi. Istotą upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym jest zatem stworzenie możliwości wypełniania ewentualnych luk w prawie, które mogą pojawić się na tle specyfiki lokalnej. Przepisy te mają więc charakter „uzupełniający system źródeł prawa”, *Legalis* 173012.

<sup>19</sup> B. Dolnicki, *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5, s. 11-12; zob. również Iden, *Przepisy porządkowe, jako akty prawa miejscowego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 12, s. 10; zob. M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 11, s. 34.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 10-11.



obowiązującego nie ma innych regulacji zezwalających na eliminację dostrzeżonych przez gminę, niepożądanych w myśl tego przepisu zjawisk”<sup>21</sup>.

Możliwość (czy też konieczność) stosowania przepisów porządkowych w „zakresie nieuregulowanym” związana jest z procesem na który składają się dwa elementy: 1. ocena aktualnego stanu prawnego oraz 2. ustalenie czy określona sytuacja prawna, która wymaga ochrony, nie została ujęta w obowiązujących przepisach prawnych<sup>22</sup>. Dopiero wynik pozytywny dopuszcza możliwość wprowadzenia przepisów porządkowych. Należy przy tym dodać, że dana sytuacja może być uregulowana w kilku aktach powszechnie obowiązujących<sup>23</sup>.

W przypadku odkodowania owej przesłanki obiektywnej należy również przywołać uwagę Mariusza Kotulskiego odnośnie art. 41 ust. 1 u.s.p., który uznał, że samo stwierdzenie iż dany stan faktyczny nie został określony w przepisach powszechnie obowiązujących nie stanowi już przesłanki uzasadniającej wprowadzenie przepisów porządkowych. Za przyjęciem tej tezy przemawia

<sup>21</sup> B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, (red.) B. Dolnicki, Warszawa 2021, s. 705.

<sup>22</sup> G. Giejlaszewska, *Przesłanki prawne stanowienia przepisów porządkowych w gminie*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 4, s. 60-61. Zob. M. Kotulski, *Stanowienie prawa miejscowego*, „Wspólnota” 2000, nr 52-53, s. 58; J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządem konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 1, s. 86, 89-90.

<sup>23</sup> Powyższa tezę ciekawie ilustruje stanowisko WSA w Krakowie zawarte w wyroku z 1.02.2017, III SA/Kr 679/16 odnoszące się do zarządzenia Burmistrza Gminy C., wydanego a następnie zatwierdzonego uchwałą w przedmiocie zakazu zasiedlania określonej nieruchomości. Sąd przywołał kilka aktów prawnych, które w swych częściach odnosiły się do stanu faktycznego poruszanego w przepisach porządkowych Legalis 1568635. W podobny sposób oceny przepisów porządkowych odnoszących się do pomocy materialnej dla uczniów dokonał WSA w Olsztynie w wyroku z 6.07.2021 r., II SA/Ol 356/21, LEX 3198465 (z uwagą, że ów wyrok dotyczył zarządzenia organu wykonawczego). Z kolei Wojewoda Lubelski w rozstrzygnięciu nadzorczym z 22.07.2015 r., PN-II.4131.323.2015, bazując na art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2020 r. poz. 2028) jako akt regulujący m.in. zakaz używania wody z komunalnych urządzeń wodociagowych, uznał regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, co w konsekwencji wyklucza możliwość wydania przepisów porządkowych. Innym przykładem może być rozporządzenie Wojewody Małopolskiego z 13.11.2013 r., WN-II.4131.1.35.2013 dotyczące określenia zasad prowadzenia handlu obwoźnego (Legalis 750430). W przypadku handlu obwoźnego, odsyłam do rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Podkarpackiego z 2.08.2011 r., P.II.4131.2.83.2011, w którym zaakcentowano, że stanowienie gminnych przepisów porządkowych wymaga wykazania rzeczywistego zagrożenia dla obywateli. Dotyczy to także zakazu handlu w określonych miejscach. W innym przypadku rada wykracza poza swoje kompetencje Legalis 375968. Ciekawym rozwiązaniem może być wyrok WSA w Poznaniu z 11.05.2011 r., IV SA/Po 1033/10, LEX 1102524, w którym stwierdzono, że ustanowienie ograniczeń w użytkowaniu i obrocie artykułami pirotechnicznymi o działaniu hukowym i błyskowym na terenie gminy w drodze przepisów porządkowych nie spełnia kryteriów określonych w art. 40 ust. 3 u.s.g., gdyż ograniczenie to zawiera w sobie art. 51 § 1 ustawy z 20.05.1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r., poz. 281 – dalej k.w.).

okoliczność, że przesłanka obiektywna ma charakter kwalifikowany<sup>24</sup>. Wskazał przy tym na zapis zawarty w przywołanym przepisie a odnoszący się do „szczególnie uzasadnionych przypadków”<sup>25</sup>. Ponadto bazując na orzecznictwie NSA zaakcentował trzy kwestie<sup>26</sup>. Po pierwsze akty prawa miejscowego nie mogą powtarzać przepisów ustawowych (o czym była mowa powyżej) gdyż może prowadzić do zmiany intencji prawodawcy jak też problemów odnośnie interpretacji danego przepisu (teza sformułowana na podstawie wyroku NSA z 14. 10. 1999 r., II SA/Wr 1179/98)<sup>27</sup>. Po drugie, przepisy porządkowe zawarte w aktach prawa miejscowego „(...) nie mogą niweczyć określonych norm ustanowionych przez prawodawcę w ustawach (...)” (teza sformułowana na podstawie wyroku NSA z 6.06.1992 r., SA/PO 147/91)<sup>28</sup>. Po trzecie, należy liczyć się z tym, że ustawodawca celowo pozostawił lukę prawną, odnoszącą się do stosunków, w stosunku do których ciężko skonstruować adekwatny przepis prawa (teza sformułowana na podstawie wyroku NSA z 18.03.1999 r., II SA/Po 1399/98)<sup>29</sup>.

<sup>24</sup> M. Kotulski, *Samorząd terytorialny wobec zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego* [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, (red.) S. Pikulski, W. Bednarek, Olsztyn 2000, s. 324; zob. wyrok NSA w Katowicach z 19.06.1991 r., SA/Ka 362/91, Legalis 36890.

<sup>25</sup> M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustrojowych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1, s. 64. Warto przy tym przytoczyć uwagę zwartą w pracy R. Prażmo-Nowomiejska, E. Stobiecki, *Prawo miejscowe*, s. 14 odnośnie terminu „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” a mianowicie „kto może wiedzieć, kiedy to ma miejsce”.

<sup>26</sup> M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 8, s. 34-35.

<sup>27</sup> Ibidem s. 324. Zob. wyrok NSA z 22.05.1991 r., SA/Ka 311/19 przedstawiony w pracy B. Dolnickiego, *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5, s. 16; Iden, *Przepisy porządkowe*, s.11; J. Smarż, *Szczególny charakter przepisów porządkowych, jako aktów prawa miejscowego* [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, (red.) B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 661.

<sup>28</sup> M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego*, s. 34. W tym punkcie odsyłam do uwagi B. Dolnickiego przedstawionej w pracy *Przepisy porządkowe*, s. 11, w której przywołał wyrok SN z 13.06.2003 r., III RN 54/02 jak też uznając, że „(...) brak w ustawie regulacji zawierających określone zakazy nie oznacza braku uregulowań ustawowych dotyczących tej kwestii (...)”.

<sup>29</sup> M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustrojowych*, s. 324. Podobnie R. Prażmo-Nowomiejska, E. Stobiecki, *Prawo miejscowe*, s. 15, twierdząc, że w sytuacji kiedy to ustawodawca świadomie pominął konieczność regulacji danej sytuacji „(...) akt prawa miejscowego nie będzie dopuszczalny tam, gdzie treść ustawy sugeruje, że ustawodawca sugeruje, że nie chciał wprowadzić określonych zakazów lub nakazów”. W dalszej części dodając, iż zasadnym jest zapoznanie się z intencją ustawy poprzez lekturę uzasadnienia, debatą w sejmowych komisjach oraz podczas posiedzenia Sejmu, jak też na podstawie analizy porównawczej tekstu starej ustawy z nową ustawą. Również J. Jagielski w pracy *Przepisy porządkowe wojewody i gminy*, s. 47, stał na stanowisku, że działanie ustawodawcy w postaci braku regulacji prawnej może być działaniem świadomym. W podanej enumeracji został poruszona kwestia luk w prawie (pkt nr 3). W ocenie P. Dobosza mamy w tym przypadku z luką obiektywną jak też luką kwalifikowaną z wykluczeniem luki subiektywnej (tj. wynikające z przeświadczenia teoretyka lub praktyka) – zob. P. Dobosz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, (red.) P. Chmielnicki, Warszawa 2010, s. 472.

Uważam, że ciekawym uzupełnieniem tezy trzeciej jest uwaga autorstwa Ewy Olejniczak-Szałowskiej, która uznała, że niektóre sfery stosunków społecznych nie podlegają jak też nie powinny podlegać prawnej regulacji a ingerencja państwa jest wówczas niedopuszczalna<sup>30</sup>.

W przypadku trzeciej tezy zwracam uwagę, że w polskiej doktrynie można spotkać się z innym stanowiskiem odmiennym. Przykładowo oraz Tomasz Szewc<sup>31</sup> oraz Sławomir Dudziak<sup>32</sup> uznali, że milczenie ustawodawcy mogło być nie zamierzone.

Warto przy tym przedstawić uwagi Łukasza Maszewskiego oraz Karoliny Rokickiej-Murszewskiej, którzy uznali, że „(...) analiza pojęcia „zakres uregulowany” powinna być głębsza niż zazwyczaj się to czyni. Powinna ona uwzględniać także okoliczności danego przypadku oraz konfrontować je z celem, dla którego ustanowiono regulację, co do której zachodzi podejrzenie, że daną materię już reguluje. (...) Innymi słowy, analizując, czy przesłanka obiektywna jest spełniona, należałoby uwzględnić również to, czy przy pomocy obowiązujących już przepisów jest możliwe zwalczanie danego zagrożenia”<sup>33</sup>.

W przypadku odkodowania terminu „zakres nieuregulowany” niedopuszczalne jest stosowanie wykładni rozszerzającej, co potwierdził NSA w wyroku z 11.07.2006 r., II GSK 68/06<sup>34</sup> lub też jakiegokolwiek dowolności w interpretacji powyższego terminu<sup>35</sup>. Wraz z zakazem wykładni rozszerzającej wiąże się inne zagadnienia, a mianowicie polegające na niedopuszczalności w umieszczaniu przepisów porządkowych w innych aktach prawa miejscowego

---

<sup>30</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo miejscowe, jako instrument ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (wybrane zagadnienia)* [w:] *Sprauność a legalność działania administracji publicznej w sferze ochrony porządku i publicznego*, (red.) P. Stanisz, M. Czuryk, K. Ostaszewski, J. Świącicki, Lublin 2014, s. 201.

<sup>31</sup> T. Szewc, *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, s. 88.

<sup>32</sup> S. Dudziak, *Akty prawa miejscowego stanowiące przez samorząd terytorialny – kryteria kwalifikacji, wymogi w zakresie prawidłowego stanowienia oraz konsekwencje prawne ich naruszenia*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 3, s. 14.

<sup>33</sup> Ł. Maszewski, K. Rokicka-Murszewska, *Aksjologia stanowienia przepisów prawa miejscowego* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, (red.) J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 534.

<sup>34</sup> LEX 267157; zob. K. Płonka-Bielenin, *Charakter prawny powiatowych przepisów porządkowych – uwagi de lege lata i de lege ferenda* [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, (red.) B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 588; zob. wyrok WSA w Poznaniu z 14.12.2011 r., IV SA/Po 1009/11, LEX 115430; A. Wójtowicz, *Akty prawa miejscowego a przepisy porządkowe*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, (red.) B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 794; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 20.09.2013 r., 72/2013, Legalis 750924; wyrok WSA w Poznaniu z 08.12.2012, IV SA/Po 793/10, Legalis 482142.

<sup>35</sup> Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 10.05.2011 r., NP/II/0911/199/11, Legalis 556862; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 08.03.2011, NP/I/0911/84/11, Legalis 316974; wyrok NSA z 11.07.2006, II GSK 68/06, Legalis 81675.

(co było wcześniej sygnalizowane w niniejszej pracy)<sup>36</sup>. W przypadku zakazu stosowania wykładni rozszerzającej, za powyższym stanowiskiem stoi reglamentacyjny charakter przepisów porządkowych<sup>37</sup>. Aczkolwiek warto przy tym przedstawić tezę Jana Zimmermanna, który uznał, że „(...) doceniając trzymanie się zasady wykładni ścieśniającej wobec uregulowań wyjątkowych, że specyfika przepisów porządkowych, ich dramatyczna niekiedy niezbędność, pozwala w pewnym stopniu na odejście od tej zasady”<sup>38</sup>.

Negatywne ustalenia co do jednego ze wskazanych punktów, wyklucza stosowanie przepisów porządkowych przez organy gminy i organy powiatu. Powyższa uwaga dotyczy stanu, kiedy to dana sytuacja zostanie uregulowana przez przepisy powszechnie obowiązujące jak i przepisy porządkowe. Przykładowo, w ocenie Grażyny Giejąszewskiej „(...) zakaz dublowania regulacji pozwala również wyeliminować ryzyko odmiennego normowania danej kwestii prawnej na poziomie aktów prawa miejscowego”<sup>39</sup>. Rozwijając te tezę przytoczę uwagi Mariusza Kotulskiego twierdzącego, że „(...) powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście tegoż aktu, w którym go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy”<sup>40</sup>.

W przypadku przesłanki obiektywnej należy również przytoczyć P. Dobosza, który postawił pytanie „(...) czy właściwe organy gminy mogą prawotwórczo regulować te sfery stosunków społecznych, które w ogóle nie zostały uregulowane w aktach normatywnych powszechnie obowiązujących, czy też organy gminy mogą regulować te sfery stosunków społecznych, które zostały objęte treścią już obowiązujących aktów normatywnych, ale określony ich zakres pozostał nieuregulowany”<sup>41</sup>. Odpowiadając na postawione pytanie, opowiedział się za rozwiązaniem drugim, wyjaśniając, że „(...) norma konstytucyjna, regulująca legitymację działań wszystkich organów władzy publicznej, uzależnia podjęcie działań przez te organy od obowiązku powołania odpowiedniego przepisu aktu normatywnego o randze adekwatnej do podejmowanych działań”<sup>42</sup>.

<sup>36</sup> K. Sikory, *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądowoadministracyjnej kontroli*, Lublin 2017, s. 171.

<sup>37</sup> K. Grobicka-Madej, L. Mażewski, K. Pawlik, A. Sobolewska, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 170-172 oraz podane w tym komentarzu orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące przekroczenia uprawnień do wydania przepisów porządkowych.

<sup>38</sup> J. Zimmermann (hasło) *Przepisy porządkowe* (w:) J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 197.

<sup>39</sup> G. Giejąszewska, *Przesłanki prawne stanowienia*, s. 62.

<sup>40</sup> M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustrojowych*, s. 63.

<sup>41</sup> P. Dobosz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, (red.) P. Chmielnicki, Warszawa 2010, s. 472.

<sup>42</sup> Ibidem.

## PRZESŁANKA SUBIEKTYWNA

Przesłanka subiektywna (zwana niekiedy, jako przesłanka stanu faktycznego)<sup>43</sup> związana jest z enumeratywnym wymienieniem dóbr, które mogą być zagrożone i koniecznym jest ich ochrona. Ponadto stanowi wynik oceny danego organu, że określone dobra są zagrożone lub mogą być zagrożone<sup>44</sup>. Mając na uwadze art. 40 ust. 3 u.s.g. jak i art. 41 ust. 1 u.s.p., należy zaakcentować, że ten katalog jest tożsamy z wyjątkiem wymienienia w art. 41 ust. 1 u.s.p., ochrony środowiska<sup>45</sup>. Zalicza się do niego: ochrona życia, zdrowia oraz zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego<sup>46</sup>. Ponadto z treści obu przepisów wynika, że ów katalog jest katalogiem zamkniętym, co w konsekwencji wyklucza możliwość stosowania wykładni rozszerzającej. Ponadto ów zamknięty katalog jest „(...) barierą przed nadmiernym sięganiem po instrument regulacji porządkowej”<sup>47</sup>. Aczkolwiek należy zaakcentować istotny problem odnoszący się do faktu, że przedstawione powyżej pojęcia zaliczane są do pojęć nie ostrych a ich odkodowania oparte jest na kryterium ocennym. W konsekwencji, organy gminy jak i organy powiatu zobligowane

<sup>43</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, s. 198.

<sup>44</sup> M. Kotulski, *Samorząd terytorialny wobec zapewnienia porządku*, s. 324; B. Dolnicki, *Przepisy porządkowe*, s. 13.

<sup>45</sup> W literaturze przedmiotu można spotkać się z tezą, że mamy do czynienia z „niedostatkiem procesu legislacyjnego” – zob. Z. Mazur, *Porządkowe akty prawa miejscowego*, s. 244-245; Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego w obliczu założeń reformy administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, (red.) E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Kraków 1999, s. 148, w ocenie której trudno dopatrzeć się różnic w regulacji; P. Mijał, *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego*, s. 56.

<sup>46</sup> Odsyłam do pracy J. Jagielskiego, *Przepisy porządkowe*, s. 48-49, który przedstawił sposób odkodowania tych pojęć w oparciu o pracę W. Kawki, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939. Inne przykłady, w których zostały podane sposoby rozumienia tych pojęć, zob. B. Dolnicki, *Akty prawa miejscowego w świetle orzecznictwa* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, (red.) J. Boć i A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 224-226; Ł. Maszewski, K. Rokicka-Murszewska, *Aksjologia stanowienia przepisów*, s. 529- 533; K. Sikory, *Istota i charakter prawny*, s. 177-179; G. Jyż [w:] *Samorząd gminny. Komentarz*, (red.) A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Warszawa 2005, s. 385-389; Z. Gilowska, A. Agopszowicz, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym, Komentarz*, Warszawa 1999, s. 278-279; K. Chochowski, *Zadania samorządu gminnego w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, (red.) M. Stec, S. Płażek, Warszawa 2017, s. 116-118; M. Mączyński, *Zadania samorządu terytorialnego w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego* [w:] *Charakter i konstrukcja zadań*, s. 223-235 oraz podana tam literatura; K. Płonka-Bielanin, *Zadania gminy w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego – wnioski i postulaty* [w:] *Charakter i konstrukcja zadań*, s. 269-287; A. Pakuła, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, jako zadanie publiczne i obywatelskie. Obywatel, jako przedmiot i podmiot ochrony* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, (red.) E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2014, s. 94-103; Z. Duniewska, *Bezpieczeństwo publiczne a pozycja jednostki – zagadnienia wybrane* (w:) *Jednostka wobec działań administracji*, s. 104-117.

<sup>47</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, s. 198; B. Dolnicki, *Przepisy porządkowe*, s. 13 oraz przytoczony w tej pracy wyrok TK z 8.07.2003 r., P 10/02 oraz wyrok NSA z 3.12.2004 r., GSK 1132/04.

są do indywidualnego określenia danego stanu faktycznego<sup>48</sup>. W ocenie NSA przedstawionej w wyroku z 30.03.2021 r., II GSK 220/21, przesłanki te stanowią kategorie subiektywne, semantycznie niezwykle pojemne, których ocena musi być odnoszona każdorazowo do określonego stanu faktycznego. Nie oznacza to jednak pozostawionej przez ustawodawcę dla lokalnego prawodawcy dowolności w dokonaniu oceny występowania tych przesłanek. Każdorazowo dla prawidłowego zakwalifikowania istniejących stanów faktycznych istotne znaczenie ma prawidłowa wykładnia tych pojęć<sup>49</sup>.

Ów zamknięty katalog potwierdził TK w wyroku z 8.07.2003 r., P 10/02, twierdząc, że „(...) przepisy porządkowe mogą być wydawane wyłącznie w celu ochrony dóbr wymienionych w ustawie”<sup>50</sup>.

Istotnym zagadnieniem, w przypadku tworzenia przepisów porządkowych jest zdefiniowanie przywołanych powyżej pojęć, co jest niemożliwe. W konsekwencji oznacza to, że przepisy porządkowe winny zawierać sformułowania wyłączające zarówno wykładnię rozszerzającą jak też jakikolwiek luz decyzyjny<sup>51</sup>. Ta uwaga odnosi się zarówno do treści przepisów jak i ich uzasadniania<sup>52</sup>.

Na potwierdzenie powyższej tezy należy przytoczyć uwagę Aleksandry Witkorowskiej, która uznała, że sposób interpretacji owych przesłanek jest samodzielny jak też „(...) może być do pewnego stopnia dowolny, z uwagi na występujące w upoważnieniu pojęcia niedookreślone (...)”<sup>53</sup>. Elementem uzasadniającym ową samodzielność organu w przypadku przepisów porządkowych potwierdza również teza, że stosowanie klauzul generalnych nigdy nie było kwestionowane z wyjątkiem zakresu ich stanowienia oraz sposobu kontroli<sup>54</sup>.

Jednakże w pierwszej kolejności zasadnym jest przedstawienie sposobu rozumienia pojęcia „niezbędne dla ochrony” występującego w art. 40 ust. 3 u.s.g., jak i art. 41 ust. 1 u.s.p. Wyjaśnienie znaczenia tego zwrotu w obu przepisach niewątpliwie jest skorelowane z jedną z uwag

<sup>48</sup> G. Giejażewska, *Przesłanki prawne*, s. 63.

<sup>49</sup> Legalis 2560728.

<sup>50</sup> K. Płonka-Bielenin, *Charakter prawny powiatowych*, s. 588.

<sup>51</sup> M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustawowych*, s. 65 oraz podane w tej pracy orzecznictwo sądownoadministracyjne.

<sup>52</sup> A. Szewc, *Samorządowe przepisy porządkowe – zagadnienia wybrane (ze szczególnym uwzględnieniem orzecznictwa)* [w:] *Samorząd Terytorialny (zagadnienia prawne). Ustrój samorządu terytorialnego*, (red.) B. Ćwiertnik, Sosnowiec 2015, t. 1, s. 113-114.

<sup>53</sup> A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy*, Warszawa 2002, s. 153 i 156.

<sup>54</sup> W. Taras, A. Wróbel, *Samodzielność prawotwórcza samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7-8, s. 18.



dotyczącą przesłanki obiektywnej, a mianowicie, że lokalny prawodawca nie może za pomocą przepisów porządkowych uzupełniać czy też poprawiać ustawodawcy<sup>55</sup>. Przykładowo NSA w wyroku z 7.08.1998 r., I SA 781/98, uznał, że owa „niezbędność” odnosi się do „(...) wprowadzenia zakazów i nakazów, nie może być uzasadniana tym, że obowiązujące regulacje prawne są niewystarczające”<sup>56</sup>. Z kolei Wojewoda Pomorski w rozstrzygnięciu nadzorczym z 4.09.2015 r., PN-IV.4131.68.2015.MP, stwierdził, że pojęcie „niezbędności”, o którym mowa w art. 40 ust. 3 u.s.g. obejmuje sytuację, gdy chodzi o konkretne, jednostkowe i bezpośrednie zagrożenie życia, zdrowia, porządku lub spokoju, którego nie da się przewyciężyć przez wydanie w późniejszym czasie trwalszych przepisów prawnych. Znajduje to potwierdzenie w sposobie wprowadzania w życie przepisów porządkowych przewidzianym w art. 4 ust. 3 u.o.o.a.n<sup>57</sup>. Natomiast Wojewoda Mazowiecki w rozstrzygnięciu nadzorczym z 5.08.2021 r. WNP-I.4131.157.2021, na gruncie u.s.g., zaakcentował, iż z uwagi na charakter przepisów porządkowych owa „niezbędność” winna wynikać z lokalnego charakteru<sup>58</sup>.

Należy przy tym dodać, że owa „niezbędność” w wydaniu przepisów porządkowych musi odnosić się do realnego oraz rzeczywistego zagrożenia dóbr wymienionych w przesłance subiektywnej. Uzasadniając powyższą tezę, przytoczę stanowisko WSA we Wrocławiu zawarte w wyroku z 18.11.2006, III SA/Wr 164/06, że nawet deklarowany względ na bezpieczeństwo w danym rejonie nie mógł stanowić wystarczającego kryterium do wprowadzenia zakazu prowadzenia działalności na terenie przed miejskim domem handlowym w formie przepisu porządkowego<sup>59</sup>.

Natomiast Łukasz Maszewski oraz Karolina Rokicka-Murszewska, w przypadku odkodowania pojęcia „niezbędność” posłużyli się § 8 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z 20 czerwca 2006 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>60</sup>, zgodnie z którym w ustawie należy używać wyrażeń językowych w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu, co oznacza, że nadaj się zwrotom prawnym znaczenie występujące w języku potocznym<sup>61</sup>. W tym też celu skorzystali ze Słownika języka polskiego

<sup>55</sup> Ibidem s. 64.

<sup>56</sup> J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe*, s. 92.

<sup>57</sup> Legalis 1325739.

<sup>58</sup> Legalis 2600035.

<sup>59</sup> Legalis 161414.

<sup>60</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908.

<sup>61</sup> Ł. Maszewski, K. Rokicka-Murszewska, *Aksjologia stanowienia przepisów*, s. 528.

podając, że pod pojęciem „niezbędności” należy rozumieć „(...) taki, bez którego nie można się obejść, koniecznie potrzebny, nieodzowny, niezastąpiony”<sup>62</sup>.

Przykładowo w ocenie Eugeniusz Ochendowskiego<sup>63</sup> ustalenie czy dana norma wprowadzona przepisem porządkowym jest „niezbędna” dla ochrony wskazanych powyżej dóbr nie powinno być skomplikowane. Aczkolwiek zasygnalizował przy tym inny problem, a mianowicie czy aby dany przepis porządkowy był niezbędny i konieczny w celu zapewnienia porządku, bezpieczeństwa oraz spokoju.

W kategoriach działań mogących negatywnie oddziaływać na dobra wymienione w przesłance subiektywnej, nie można traktować zachowań należących do powszechnej aktywności ludzkiej a realizowanych w szczególnych okolicznościach<sup>64</sup>.

Na gruncie działania samorządu terytorialnego owa „niezbędność” będzie zachodziła kiedy to „zwykłe sposoby działania administracji” nie będą adekwatne do zaistniałej sytuacji (np. jak podał również w sytuacji kiedy istnieje możliwość wydania decyzji administracyjnej)<sup>65</sup>.

Z kolei Dorota Dąbek akcentuje zawarcie w art. 41 ust. 1 u.s.p., pojęcia „w przypadkach szczególnie uzasadnionych”, uznając przy tym, że w ten sposób została jeszcze bardziej ograniczona działalność prawotwórcza samorządu powiatowego odnosząca się do przepisów porządkowych<sup>66</sup>.

<sup>62</sup> Ibidem. Na marginesie dodając, że Autorzy przywołali kwestie marginalnie poruszaną w literaturze a odnoszącą się do zagadnienia przepisów porządkowych, a mianowicie, jakim stopniem trudności obarczana jest dokonywane oceny zaistnienia przesłanki subiektywnej, w oparciu o poglądy E. Ochendowskiego jak i A. Agopszowicza – Ibidem s. 529.

<sup>63</sup> E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 2, s. 30. Na marginesie dodając, że E. Ochendowski na potrzeby swej pracy przedstawił swój sposób rozumienia „porządku publicznego” jako „pewien stan zewnętrzny, polegający na przestrzeganiu przez ludność zasad współżycia społecznego” – Ibidem. Odsyłam przy tym do zawartej w teżej pracy krótkiej analizy dotyczącej próby zdefiniowania bezpieczeństwa publicznego” czy też „porządku publicznego”, akcentując przy tym zmienność interpretacji tych pojęć, czego przykładem może być kąpiel w stroju toples nie stanowiąca już naruszenia porządku publicznego.

<sup>64</sup> Sytuacją ilustrującą powyższą tezę może być np. jeżdżenie na rolakach, hulajnogach czy wrotkach po nawierzchni rynku – zob. wyrok SN z 18.03.1999 r., II SA/Po 1399/98, Legalis 45287 (na temat hulajnog a przepisów porządkowych zob. A. Misiejko, *Dopuszczalność regulowania działalności w zakresie udostępnienia hulajnog elektrycznych za pomocą gminnych przepisów porządkowych* [w:] *Mysł Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*, (red.) L. Staniszevska, M. Szewczyk, J. Zimmermann, Warszawa 2020, s. 77-94.

<sup>65</sup> A. Szewc, *Samorządowe przepisy porządkowe – zagadnienia wybrane (ze szczególnym uwzględnieniem orzecznictwa)*, s. 108.

<sup>66</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, s. 198.



## PRZESŁANKA TERYTORIALNA

Analizując przesłankę terytorialną, należy mieć na uwadze art. 94 Konstytucji, zgodnie, z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów<sup>67</sup>.

Wyszczególnienie przesłanki terytorialnej w przypadku aktów prawa miejscowego diametralnie zmieniło sposób organizacji bezpieczeństwa, jaki występował przed reaktywacją i rozwojem samorządu terytorialnego (tj. lata 1990 – 1997). Jak wyjaśnia M. Kotulski system organizacji państwa charakteryzował się wówczas przewagą układów resortowych nad terytorialnymi<sup>68</sup>.

W stosunku do dwóch poprzednich przesłanek – obiektywnej i subiektywnej, przesłanka terytorialna zdaje się, że jest najłatwiejsza w wyodrębnieniu. W tym przypadku należy posiłkować się ogólną zasadą wyrażoną w art. 40 ust. 1 u.s.g. zgodnie, z którym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Natomiast art. 41 ust. 1 u.s.p., wskazuje, że przesłanki obiektywne jak i subiektywne muszą występować na obszarze więcej niż jednej gminy. Należy przy tym poczynić uwagę odnośnie przepisów porządkowych stanowionych przez samorząd powiatowy. Przepisy porządkowe nie muszą w tym przypadku obejmować całego powiatu (czyli kilku gmin) ale mogą odnosić się do części gmin, aczkolwiek swym zasięgiem muszą objąć więcej niż jedną gminę<sup>69</sup>.

Charakteryzując przesłankę terytorialną, w zespół z przesłanką obiektywną i subiektywną, należy dopowiedzieć, że nieodpuszczalne jest odoszczenie ich do zjawisk występujących w całym kraju, gdyż przepisy porządkowe

---

<sup>67</sup> Odsyłam przy tym do pracy M. Szewczyka, *Przestrzeń obowiązywania aktów prawa miejscowego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, (red.) J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 413-414 oraz jego uwagi dotyczące dziany granic czy też pkt 1.5.3. pt. *Terytorialny charakter aktów prawa miejscowego* w pracy K. Sikory, *Istota i charakter prawny aktów*, s. 73-76; P. Dobosz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, (red.) P. Chmielnicki, Warszawa 2010, s. 459-460.

<sup>68</sup> M. Kotulski, *Samorząd terytorialny wobec zapewnienia porządku*, s. 312.

<sup>69</sup> K. Płonka-Bielenin, *Charakter prawny powiatowych*, s. 582

są przepisami z zakresu prawa miejscowego i nie służą likwidacji zagrożeń wykraczających poza teren gminy czy powiatu<sup>70</sup>.

Ponadto należy dodać, że owo zagrożenie nie musi być bezpośrednio. Wystarczy powstanie sytuacji nie ujętych w obowiązujących przepisach powszechnych, w której w sposób pośredni doszłoby do naruszenia dobra wymienionego w przesłance subiektywnej<sup>71</sup>.

## SZCZEGÓLNA KOMPETENCJA ORGANU WYKONAWCZEGO

Mimo iż u.s.g. jak i u.s.p., jako organ właściwy do wydania przepisów porządkowych wskazuje organ stanowiący (radę gminy oraz radę powiatu) to art. 41 ust. 2 u.s.g., dopuszcza możliwość kiedy to w przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, w formie zarządzenia, a art. 42 ust. 2 u.s.p., stanowi, że powiatowe przepisy porządkowe, o których mowa w art. 41 u.s.p., w przypadkach niecierpiących zwłoki, może wydać zarząd. Za przyjęciem takiego rozwiązania przemawia konieczność szybkości

---

<sup>70</sup> J. Smarż, *Szczególny charakter przepisów porządkowych*, s. 663. Przykładem może być sytuacja, do której odnosi się wyrok WSA w Gliwicach z 10.09.2020 r., II SA/GI 828/20, Legalis 2490876 a dotycząca wydania zarządzenia przez Burmistrza Miasta Cieszyna wyłączającego ze stosowania przepisy uchwały Rady Miejskiej dotyczące poboru opłat za postój pojazdów. W tymże przepisie porządkowym podano, że parkomaty stanowią nośnik wirusa, z uwagi na obrót gotówki, co może przyczynić się do rozprzestrzeniania się COVID-19. WSA uznał, że nie uzasadniono, iż na terenie Miasta Cieszyn wystąpiła nadzwyczajna sytuacja, inna niż na terytorium całego kraju. Ponadto w ocenie Sądu działanie parkomatów jest zbliżone do działania bankomatów, o wyłączenie, których z użycia nikt nie pomyślał. Podobne jest też do płatności gotówką np. w sklepach. Trudności związane z dezynfekcją urządzeń i przyjmowaniem gotówki są wszędzie podobne i nie sposób utrzymywać, że są to sytuacje niemożliwe do rozwiązania (zob. wyroki WSA w Gliwicach z 24.11.2020, II SA/GI 1038/20 oraz II SA/GI 1039/20 – Legalis 2509189 i 2509190). Innym przykładem może być rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 27.02.2020 r., NK-N.4131.144.3.2020.MF odnoszące się do uchwały w sprawie wyeliminowania toreb z tworzyw sztucznych. Organ nadzoru uznał w nim, że skoro ustawodawca dopuścił na terenie całego obszaru Rzeczypospolitej Polskiej prawną możliwość oferowania przez przedsiębiorców określonych toreb na zakupy z tworzywa sztucznego, to nie ma ani podstaw do wydania aktu o charakterze przepisu porządkowego, ani podstaw do wydania innego aktu prawa miejscowego w tej materii, mocą którego zakazuje się przedsiębiorcom sprzedaży i udostępniania takich toreb na zakupy – Legalis 2284842. Z kolei Wojewoda Pomorski w rozstrzygnięciu nadzorczym z 7.09.2015 r., PN-IV.4131.69.2015. MP, uznał, że przepisy porządkowe należą do prawa lokalnego i nie można przy ich pomocy likwidować braków ustawodawstwa obowiązującego na terenie całego kraju lub likwidować zagrożeń mających znaczenie ogólnokrajowe. Problem występowania rośliny z gatunku barszcz Sosnowskiego nie jest zaś problemem lokalnym gminy. Jest to zjawisko występujące w całym kraju, a więc problem ten dotyczy sfery stosunków społecznych, która wymaga generalnych uregulowań (zob. podobnie wyrok WSA we Wrocławiu z 18.11.2015 r., II SA/Wr 590/15, Legalis 1390923).

<sup>71</sup> Zob. wyrok NSA z 30.03.2021 r. II GSK 144/21, Legalis 2555091; wyrok NSA w Katowicach z 28.08.1991 r., SA/Ka 525/91, Legalis 36935.

działania jak też większa operatywność<sup>72</sup>. Zarządzenie organu wykonawczego musi być również oparte na przesłance obiektywnej, subiektywnej jak i terytorialnej<sup>73</sup>.

Uwagi może już budzić forma (tj. zarządzenie), w jakiej owe przepisy porządkowe są wydawane przez organy wykonawcze, gdyż przywołuje to skojarzenie z przepisami z zakresu prawa wewnętrznego<sup>74</sup>.

Przykładowo, Mariusz Kotulski uznał, że „(...) ta kompetencja przewidziana dla (...) zarządu powiatu ma wyłącznie charakter subsydiarny i nie może być przejęta przez wójta, burmistrza czy też prezydenta miasta lub starostę<sup>75</sup>. Wynika to również z faktu, że organ wykonawczy ma prawo wydać przepis porządkowy w sytuacji, kiedy nie może tego uczynić organ stanowiący gminy czy też powiatu<sup>76</sup>.

Charakteryzując zarządzenie wójta, należy dodać, że uchwała nie ma charakteru deklaratoryjnego – jedynie potwierdzającego treść przepisu porządkowego zawartego w zarządzeniu wójta. Owo zarządzenie podlega ocenie z punktu widzenia zgodności z prawem jak też konieczności jego wydania<sup>77</sup>. W tym przypadku będzie uwzględniany stan faktyczny istniejący nie tylko w dniu wydania zarządzenia, ale i w dniu podejmowania uchwały, o której jest mowa w art. 41 ust. 3 u.s.g.<sup>78</sup>.

Elementem dopuszczającym możliwość wydania przepisów porządkowych na poziomie gminy jak i na poziomie powiatu, jest ujęty w przepisach ustawowych „przypadek niecierpiący zwłoki”.

Ponadto u.s.g. jak i u.s.p. nie zawierają definicji owego zarządzenia jak też nie zawierają norm proceduralnych. W przypadku tej drugiej kwestii, pomocnym może być praktyka statutowa<sup>79</sup>.

<sup>72</sup> J. Smarż, *Szczególny charakter przepisów porządkowych*, s. 659.

<sup>73</sup> Zob. wyrok NSA we Wrocławiu z 08.12.1992 r., SA/Wr 1306/92, ONSA 1993/2/56 – LEX.

<sup>74</sup> A. Błaś, J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, (red.) J. Boć, Wrocław 2010, s. 94.

<sup>75</sup> M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustrojowych*, s. 324

<sup>76</sup> A. Wójtowicz, *Akty prawa miejscowego a przepisy porządkowe*, s. 795.

<sup>77</sup> A. Bohdan, *Przepisy gminne porządkowe, jako szczególne akty prawa miejscowego* [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, (red.) B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 101.

<sup>78</sup> Ibidem. Jak stwierdzono w rozstrzygnięciu nadzorcym Wojewody Mazowieckiego z 30.06.2020 r., WNP-P.4131.9.2020.PC dopuszczalne jest zatwierdzenie przez radę gminy tylko takiego zarządzenia porządkowego wójta, które zarówno w dniu wydania jak i w dniu zatwierdzenia odpowiada obu przesłankom określonym w art. 40 ust. 3 u.s.g., tj. materia podlegająca unormowaniu zarządzeniem nie została uregulowana w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, a wprowadzenie określonych norm jest niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego – Legalis 2392455.

<sup>79</sup> G. Jyż [w:] *Samorząd gminny. Komentarz*, (red.) Szewc A., Jyż G., Pławecki Z., Warszawa 2005, s. 392.

W swej analizie Sławomir Dudziak wyszczególnił dwie konieczne do zaistnienia przesłanki dotyczącej możliwości wydania przepisów porządkowych przez organ wykonawczy<sup>80</sup>.

Po pierwsze, zaistnienie nowej przesłanki winno być oceniane indywidualnie, w zależności od realiów określonej sprawy<sup>81</sup>. W swej ocenie przytoczył rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z 28.07.2008 r., ON-I-0911/344/08 (LEX 492927) odnoszące się do gminnych przepisów porządkowych, w którym za „przypadek niecierpiący zwłoki” uznano sytuację faktyczną odnoszącą się do zagrożenia dóbr wymienionych w art. 40 ust. 3 u.s.g. a niepodjęcie „bezwzględnych działań” rodzi „wysokie prawdopodobieństwo” naruszenia dóbr, które zostały wymienione w przytoczonym przepisie<sup>82</sup>.

Drugi element dotyczy konieczności przekazania przepisów porządkowych organowi stanowiącemu (radzie gminy lub radzie powiatu). W myśl art. 41 ust. 2 oraz 3 u.s.g., zarządzenie, o którym mowa w ust. 2, podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady. Zgodnie z art. 42 ust. 3 u.s.p., powiatowe przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 2, podlegają zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady powiatu. Tracą one moc w razie nieprzedłożenia ich do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia. Termin utraty mocy obowiązującej określa rada powiatu<sup>83</sup>.

W tym przypadku wykonanie tej przesłanki formalnej zostało zabezpieczone przez sankcję polegającą na utracie mocy obowiązującej przepisu porządkowego<sup>84</sup>. Cytując za S. Dudziakiem „należy jednak zaznaczyć, że skutkiem zaniechania przedłożenia organowi stanowiącemu przepisów porządkowych

---

<sup>80</sup> S. Dudziak, *Akty prawa miejscowego stanowione*, s. 14 – 15. Przykładowo Wojewoda Dolnośląski w rozstrzygnięciu nadzorczym z 15.02.2012 r., NK-N3.4131.1.2012.DC uznał, że przez przypadek niecierpiący zwłoki, o którym mowa w art. 41 ust. 2 u.s.g., należy rozumieć taką sytuację faktyczną, w której zagrożone są dobra, o których mowa w art. 40 ust. 3, a niepodjęcie natychmiastowych działań, w tym także niewydanie przepisów porządkowych, może spowodować ich jakikolwiek uszczerbek. Inaczej mówiąc z „przypadkiem niecierpiącym zwłoki” związane jest realne, rzeczywiste, już istniejące lub wysoce prawdopodobne i nieodległe (bliskie) ugodzenie w dobra chronione ustawowo, o których mowa w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, Legalis 1048531.

<sup>81</sup> S. Dudziak, *Akty prawa miejscowego stanowione*, s. 14.

<sup>82</sup> Ibidem, s. 14-15.

<sup>83</sup> W polskich regulacjach dotyczących samorządu terytorialnego, instytucja „zatwierdzenia” występuje w przytoczonej konstrukcji odnoszącej się do przepisów porządkowych – A. Wiktorowska, *Prawne determinanty*, s. 157.

<sup>84</sup> S. Dudziak, *Akty prawa miejscowego stanowione*, s. 14.

celem zatwierdzenia nie jest ich nieważność (która miałyby charakter *ex tunc*), a utrata mocy (która ma charakter *ex nunc*)<sup>85</sup>.

W przypadku organu stanowiącego zatwierdzającego przepis porządkowy należy dodać, że powodem odmowy mogą być względy prawne lub względy prawne lub celowościowe<sup>86</sup>.

Inny sposób charakterystyki przepisów porządkowych wydawanych przez organy wykonawcze przedstawiała Anna Bohdan. Wyszczególniła cztery przesłanki, które muszą wówczas wystąpić: 1.) istnienie obiektywnej luki prawnej, 2) zagrożenie jednej z kategorii dóbr, o której jest mowa w art. 40 ust. 3 u.s.g., 3) niezbędność podjęcia działań obronnych, będących jako „(...) zobiektywizowana i o obligatoryjna konieczność wydania przepisów porządkowych” oraz 4) istnienie „przypadku niecierpiącego zwłoki”<sup>87</sup>.

Odnosząc się do przedstawionych powyżej przepisów należy wskazać na dwie kwestie temporalne. Po pierwsze, obowiązek przekazania przepisów porządkowych organowi stanowiącemu i ich zatwierdzenie, który jednoznacznie jest zakreślony poprzez użycie zwrotu „na najbliższej sesji” rady gminy (powiatu). Po drugie, do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego należy określenie terminu utraty mocy przepisów porządkowych przedłożonych przez organ wykonawczy a przez niego zatwierdzonych<sup>88</sup>.

W przypadku uchwały zatwierdzającej przepis porządkowy wydany przez organ wykonawczy, odsyłam do uwagi Anny Bohdan, sformułowanej na podstawie wyroku WSA w Poznaniu z 27.09.2012 r., IV/Po 576/12, że „(...) uchwała ta nie ma charakteru tylko technicznego i wewnętrznie obowiązującego, ale można ją uznać za akt obowiązujący powszechnie, gdyż rada determinuje w treści swojej woli wyrażonej w uchwale dalszy byt prawny wydanego zarządzenia, jako aktu powszechnie obowiązującego”<sup>89</sup>. Rozwijając powyższą

<sup>85</sup> Ibidem.

<sup>86</sup> J. Smarż, *Szczególny charakter przepisów porządkowych*, s. 658.

<sup>87</sup> A. Bohdan, *Przepisy gminne porządkowe*, s. 102.

<sup>88</sup> Ibidem. Na marginesie, tytułem dopowiedzenia, należy przedstawić polemikę między S. Dudziakiem a E. Ochendowskim, który w swej pracy *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 2, s. 21 uznał, że nie przedstawienie radzie celem zatwierdzenia przepisów porządkowych wydanych przez organ wykonawczy skutkuje tym, że utrata jego mocy następuje w dniu sesji rady. Według S. Dudziaka, należy przychylić się do tego poglądu, aczkolwiek z uwagą, że trzeba mieć na uwadze art. 41 ust. 4 u.s.g., zgodnie z którym w razie nieprzedstawienia do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia zarządzenia rada gminy określa termin utraty jego mocy obowiązującej jak też przytoczony art. 42 ust. 3 u.s.p. Z treści obu przepisów wynika, że uprawnienie organu stanowiącego do wskazania dnia utraty mocy przepisów porządkowych przysługuje zarówno w momencie odmowy ich zatwierdzenia jak też w sytuacji, kiedy przepisy porządkowe nie zostały przedstawione pod obrady organu stanowiącego – Ibidem.

<sup>89</sup> A. Bohdan, *Przepisy gminne porządkowe*, s. 101.

tezę należy dodać, że zarówno w dniu wydania przepisu porządkowego przez organ wykonawczy jak i zatwierdzenie go przez organ stanowiący muszą istnieć wskazane powyżej przesłanki<sup>90</sup>.

W art. 41 ust. 3 u.s.g., jak i art. 42 ust. 3 u.s.p., ustawodawca podał, że przepisy porządkowe podlegają zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy lub powiatu. W sytuacji kiedy przepis porządkowy wydany przez organ wykonawczy zostanie przekazany do zatwierdzenia na kolejnej sesji rady gminy (powiatu) lub też rada gminy (powiatu) nie wypowiedziała się na jego temat (bez znaczenia czy pozytywnie czy też negatywnie) na najbliższej sesji, wówczas ów przepis porządkowy nie powinien podlegać rozpoznaniu a podjęta uchwała jest obarczona wadą nieważności *ex tunc*<sup>91</sup>.

Należy jeszcze zasygnalizować niedopracowanie u.s.p., w kontekście przepisów porządkowych a dotyczące wskazania formy w jakiej winny być one wydawany przez organ wykonawczy. W art. 41 ust. 2 u.s.g., ustawodawca podał, że wójt (burmistrz, prezydent) wydaje przepisy porządkowe w formie zarządzenia. Natomiast w u.s.p. brak jest analogicznej regulacji. W literaturze przedmiotu, posiłkując się art. 13 ust. 1 u.s.p., uznano, że zarząd powiatu, przepisy porządkowe winien wydawać w formie uchwały<sup>92</sup>.

Kolejna uwaga odnosi się do sytuacji kiedy to przepis porządkowy zostanie wydany przez organ wykonawczy a następnie organ stanowiący odmówi jego zatwierdzenia. Na przykładzie u.s.p., Karolina Płonka-Bielenin uznała, że wnioskując a *contrario* od momentu wydania przepisu porządkowego do odmowy zatwierdzenia (lub nieprzedstawienia do zatwardzenia na najbliższej sesji), ten przepis obowiązuje i wywołuje skutki prawne<sup>93</sup>. Ponadto ustawodawca nie sprecyzował jakimi przesłankami należy się kierować przypadku owej odmowy. Niewątpliwie należy uznać, że w sytuacji kiedy zarządzenie nie spełnia jednej z przesłanek (tj. obiektywnej, subiektywnej lub terytorialnej) stanowi to podstawę do jego negatywnej oceny<sup>94</sup>.

<sup>90</sup> Wyrok NSA z 8.12.1992 r., SA/Wr 1306/02 – A. Wójtowicz, *Akty prawa miejscowego a przepisy porządkowe*, s. 795.

<sup>91</sup> P. Dobosz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, (red.) P. Chmielnicki, Warszawa 2021, s. 484.

<sup>92</sup> S. Dudziak, *Akty prawa miejscowego stanowiące*, s. 14 – 15; M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego jednostek samorządowych w nowych uregulowaniach ustrojowych*, „Causa” 1998, nr 4, s. 49; Aczkolwiek w literaturze przedmiotu można spotkać się ze stanowiskiem, że stanowisko zarządu winno być przedstawione w formie zarządzenia, zob. A. Wójtowicz, *Akty prawa miejscowego a przepisy porządkowe*, s. 794.

<sup>93</sup> K. Płonka-Bielenin, *Charakter prawny powiatowych*, s. 586-587

<sup>94</sup> A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 393.

Odnośnie tego punktu, warto przytoczyć uwagi krytyczne Dorota Dąbek, która analizując kwestię możliwości przyznania kompetencji prawotwórczych organowi wykonawczemu, stwierdziła, że w przypadku przepisów porządkowych ma to charakter wyjątkowy (z uwagi na konieczność przeciwdziałania określonym zagrożeniom), aczkolwiek akcentując przy tym konieczność zachowania „priorytetowej w tym względzie roli rady gminy”<sup>95</sup>.

Aczkolwiek w przypadku u.s.p., należy dodać, że starosta posiada szereg innych uprawnień odnoszących się do stanu powodzi czy też klęski żywiołowej, o czym jest mowa w art. 34 ust. 1a – 2 u.s.p. oraz art. 35 u.s.p. w kontekście współpracy z odpowiednimi służbami i inspekcjami, w konsekwencji oznacza to, że wprowadzanie przez niego przepisów porządkowych winno być traktowane, w tych przypadkach, jako rozwiązanie ostateczne<sup>96</sup>.

Na zakończenie omawiania tego punktu dodam kilka uwag wyłaniających się z lektury tekstu Andrzej Szewca dotyczącego zatwierdzenia przepisów porządkowych na najbliższej sesji organu stanowiącego, uzasadniających tezę, że regulacja z u.s.g. jak u.s.p., jest niedoskonała i wymaga korekty. Po pierwsze, jak należy postąpić w sytuacji kiedy ustanie kadencja rady. Wówczas „najbliższa sesja” odbędzie się dopiero po wyborach. Po drugie, czy jako „najbliższą sesją” można uznać pierwszą sesję na której następuje ślubowanie radnych (art. 23a ust. 3 u.s.g. oraz art. 20 ust. 3 u.s.p.) jak też sesję uroczystą (solenną) zwołaną w celu np. uczczenia jakiegoś wydarzenia lub osoby<sup>97</sup>.

Warto też odnotować uwagi odnośnie przepisów porządkowych wydawanych przez organ wykonawczy, tytułem uzupełnienia powyższego wywodu. Pierwsza odnosi się do sytuacji kiedy to organ stanowiący będzie na najbliższej sesji miał zatwierdzić zarządzenie organu wykonawczego odnoszące się do stanu, który już nie istnieje. Druga uwaga związana jest z odmową zatwierdzenia zarządzenia, która nie może być traktowana jako unieważnienie lub stwierdzenie nieważności (tytułem rozwinięcia podanej wcześniej uwagi Sławomira Dudziaka), co w konsekwencji oznacza, że nie będą miały zastosowanie przepisy z zakresu prawa cywilnego odnoszące się do ewentualnego odszkodowania. Kolejna punkt dotyczy uchwały, które jak obrazowo podał Andrzej Szewc ma charakter „zero-jedynkowy” co powoduje, że organ stanowiący nie może poprawić owego przepisu porządkowego. Ponadto ustawodawca

<sup>95</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, s. 152.

<sup>96</sup> B. Skóbel [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, (red.) P. Dremlkowski, Warszawa 2019, s. 405-406, sugerując, że w kontekście art. 34 i 35 u.s.p., mamy do czynienia w praktyce z martwą regulacją.

<sup>97</sup> A. Szewc, *Samorządowe przepisy porządkowe – zagadnienia wybrane (ze szczególnym uwzględnieniem orzecznictwa)*, s. 110-111.



nie uwzględnił sytuacji kiedy to na najbliższej sesji nie będzie quorum<sup>98</sup> jak też współdziałania organów podczas wydawania przepisów porządkowych<sup>99</sup>.

## OGŁOSZENIE I INFORMOWANIE O PRZEPISACH PORZĄDKOWYCH

Charakteryzując punkt dotyczący ogłaszania i informowania o wydaniu przepisów porządkowych, należy wyjaśnić, że ustawodawca nie przewidział szczególnej regulacji dotyczącej ogłaszania przepisów porządkowych. W przypadku samorządu gminnego zastosowanie ma art. 42 u.s.g., stanowiący, że zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461 – dalej u.o.a.n.). Analogiczną regulację zawiera art. 44 u.s.p.<sup>100</sup>. Aczkolwiek odnośnie przepisów porządkowych należy zasygnalizować na szczególną regulację wynikającą z u.o.a.n. W myśl art. 4 ust. 3 u.o.a.n., przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia. Z kolei art. 14 u.o.a.n., stanowi, że przepisy porządkowe ogłasza się w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu (ust. 1)<sup>101</sup>. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu, za dzień ogłoszenia

<sup>98</sup> Ibidem s. 111-112.

<sup>99</sup> Ibidem s. 116. Na potwierdzenie swej tezy A. Szewc przytoczył art. 59 ust. 2 ustawy z 23.01.1999 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2019 r., poz. 1464), stanowiący, że organy niezespołonej administracji rządowej działające w województwie są obowiązane do uzgadniania z wojewodą projektów aktów prawa miejscowego stanowiących przez te organy na podstawie odrębnych przepisów.

<sup>100</sup> Na marginesie dodam uwagę B. Dolnickiego, że treść aktu przekazanego do publikacji musi być zgodna z treścią akty uchwalonego. W przeciwnym razie mamy do czynienia z niebytem uchwały – B. Dolnicki, *Przepisy porządkowe jako akty prawa miejscowego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 12, s. 19.

<sup>101</sup> W przypadku interpretacji pojęcia „a także” odsyłam do wyroku SN z 07.07.2011 r., II CSK 411/10, LEX 1050456, w którym stwierdzono, że użycie tego terminu nie oznacza obowiązku lecz „wyjątkową potrzebę” – zob. J. Smarż, *Szczególny charakter przepisów porządkowych*, s. 665. Z kolei Wojewoda Dolnośląski w rozstrzygnięciu nadzorczym z 27.02.2020 r., NK-N.4131.144.3.2020.MF uznał, że publikacja (przepisów porządkowych) w formie obwieszczenia ma walor promulgacyjny, jest ogłoszeniem w rozumieniu art. 88 ust. 1 Konstytucji, zaś pozostałe formy, w tym zamieszczenie uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, stanowią w istocie „jedynie” obligatoryjną formę podania aktu do publicznej wiadomości – Legalis 2284842.

przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu. Natomiast ust. 3 stanowi, że ogłoszenie przepisów porządkowych w sposób określony w ust. 1 nie zwalnia z obowiązku ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Inna regulacja została zawarta w art. 24 ust. 4 u.o.a.n., stanowiący, że redakcje w rozumieniu przepisów ustawy z 26.01.1984 r. - Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 1914) publikują przepisy porządkowe, o których mowa w art. 14, lub ich uzgodnione omówienia bezpłatnie, w sposób zapewniający ich największą dostępność.

Z przytoczonej regulacji wynika, że przepisy porządkowe muszą być ogłaszane na trzy sposoby: 1) w dzienniku urzędowym województwa, 2) za pomocą obwieszczeń oraz 3) w sposób zwyczajowo przyjęty. Określając pierwszeństwo form ogłaszania przepisów porządkowych, jako pierwszy sposób należy wskazać na obwieszczenie<sup>102</sup>. Wynika to z charakteru owych przepisów, które w swej treści odnoszą się do dóbr określonych w omówionej powyżej przesłance subiektywnej. Cytując za Sławomirem Dudziakiem, należy dodać, że ogłoszenie w drodze obwieszczeń nie znajduje odzwierciedlenia w polskim porządku prawnym. Ponadto data obwieszczenia musi być „(...) zgodna z faktyczną datą ogłoszenia danego obwieszczenia, a jakiegokolwiek antydatowanie lub postdatowanie takiego obwieszczenia jest kwalifikowane w literaturze jako przestępstwo poświadczenia nieprawdy (...)”<sup>103</sup>.

O konieczności obligatoryjnego zastosowania trzech form ogłoszenia może świadczyć stanowisko WSA we Wrocławiu, omówione przez Annę Bohdan, a dotyczące sytuacji kiedy to w uchwale dotyczącej przepisów porządkowych pominięto informację o ogłoszeniu w formie obwieszczenia, w sposób zwyczajowo przyjęty na terenie gminy czy też w środkach masowego przekazu<sup>104</sup>.

W przypadku przywołanego powyżej art. 4 u.o.a.n., w osobnym punkcie, należy dodać, że art. 5 tej ustawy stanowi, iż przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej,

<sup>102</sup> M. Kotulski, *Stanowienie prawa miejscowego*, s. 59; S. Szczepaniak, *Ogłaszanie aktów prawa miejscowego – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 3, s. 34-42; E. Bednarek, *Akty prawa miejscowego i ich ogłaszanie*, „Gazeta Prawna” 2001, nr 42 (471), s. 23. Zob. uwaga krytyczna dotycząca publikowania aktów prawa miejscowego w dzienniku urzędowym województwa – Z. Lorek, *Prawo miejscowe*, „Wspólnota” 2002, nr 11 (627), s. 3.

<sup>103</sup> S. Dudziak, *Akty prawa miejscowego stanowione*, s. 16; Artykuł redakcji, *Publikacja i wejście w życie uchwały*, „Wspólnota” 2011, nr 6 (1012), s. 20. Odsyłam do krytyki zawartej w pracy B. Dolnicki, *Akty prawa miejscowego w świetle orzecznictwa*, s. 231-232.

<sup>104</sup> A. Bohdan, *Przepisy gminne porządkowe*, s. 102 - chodzi o wyroki WSA we Wrocławiu: z 25.02.2016 r., II SA/Wr 866/15 oraz z 18.11.2016 r. II SA/Wr 590/15.

jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie<sup>105</sup>. Aczkolwiek w orzecznictwie sądów podkreśla się, że wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków<sup>106</sup>.

W myśl art. 41 ust. 5 u.s.g., wójt przesyła przepisy porządkowe do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu. Natomiast jak stanowi art. 42 ust. 4 u.s.p., starosta przesyła przepisy porządkowe do wiadomości organom wykonawczym gmin położonych na obszarze powiatu i starostom sąsiednich powiatów następnego dnia po ich ustanowieniu. Obowiązek przysyłania wydanych przepisów porządkowych związany jest również z kolizją tychże przepisów (o czym jest mowa w dalszej części pracy). Niezależnie od tego należy przytoczyć uwagę Kamila Sikory, że w tym przypadku mamy do czynienia z zasadą pierwszeństwa oparta na prostym „kto pierwszy ten lepszy”<sup>107</sup> (na temat kolizji przepisów porządkowych – zob. pkt 9 niniejszego tekstu).

Ponadto na gruncie u.s.g. podkreśla się, że termin dotyczący przekazania przepisów porządkowych wójtom sąsiednich gmin jak i właściwemu staroście, jest terminem instrukcyjnym a nie zawitym, co w konsekwencji oznacza, że jego przekroczenie nie powoduje określonego skutku prawnego. Oczywiście, te rozważania można odnieść i do u.s.p.<sup>108</sup>.

Na zakończenie posłużę się tezą Bogdana Dolnickiego, że obowiązek informowania ma na celu zwiększenie „skuteczności przepisów porządkowych”<sup>109</sup>.

Warto przy tym dodać, że na gruncie u.s.g. jak i u.s.p., ustawodawca nie wprowadził sankcji w związku z pominięciem tego obowiązku. W przypadku u.s.g., Piotr Dobosz uznał, że w sytuacji kiedy sąsiednia gmina wykazałaby,

---

<sup>105</sup> Ów art. 5 u.o.a.n, stanowiący, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. zob. R. Prażmo-Nowomiejska, E. Stobiecki, *Prawo miejscowe w III Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 20-21; B. Dolnicki, *Przepisy porządkowe, jako akty prawa miejscowego*, s. 21; P. Dobosz, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, (red.) P. Chmielnicki, Warszawa 2021, s. 487,

<sup>106</sup> Wyrok NSA z 19.11.2010 r., II FSK 1272/09, LEX 745594 lub wyrok WSA w Łodzi z 9.11.2020 r., I SA/Łd 401/20, LEX 3087955.

<sup>107</sup> K. Sikora, *Istota i charakter prawny aktów*, s. 177.

<sup>108</sup> G. Jyż [w:] *Samorząd gminny. Komentarz*, A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, Warszawa 2012, s. 609.

<sup>109</sup> B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, (red.) B. Dolnicki, Warszawa 2020, s.661.

że poniosła rzeczywistą szkodę w związku z brakiem informacji, wówczas istniałaby możliwość podjęcia działań odszkodowawczych<sup>110</sup>.

Odnosnie przepisów porządkowych wydawanych przez zarząd powiatu, Andrzej Szewc zasygnalizował problem dotyczący „technicznego” przekazania tychże przepisów radzie powiatu, a mianowicie kto to ma zrobić. Czy musi to zrobić cały zarząd czy też mogą je przekazać poszczególni członkowie zarządu. W jego ocenie, w drodze analogii, można posiłkować się art. 78 u.s.p., i jako podmiot odpowiedzialny za przekazanie wskazać należy na starostę<sup>111</sup>.

Ponadto w doktrynie jak i orzecznictwie poruszany jest problem publikacji, ale przed wykorzystaniem uprawnień nadzorczych przysługujących wojewodzie (dodając, że w myśl art. 90 ust. 1 u.s.g. akty ustanawiające przepisy porządkowe wójt przekazuje w ciągu 2 dni od ich ustanowienia a zgodnie z art. 78 ust. 1 u.s.p., starosta zobowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Uchwały organów powiatu w sprawie wydania przepisów porządkowych podlegają przekazaniu w ciągu dwóch dni od ich podjęcia<sup>112</sup>). W tej kwestii przedstawiane są dwa rozwiązania: publikacja po przeprowadzeniu działań nadzorczych lub też publikacja przed działaniami nadzorczymi. Z tą uwagą, że rozwiązanie drugie jest rozwiązaniem wielce dyskusyjne<sup>113</sup>.

<sup>110</sup> P. Dobosz, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, (red.) P. Chmielnicki, Warszawa 2021, s. 485; zob. A. Szewc, *Samorządowe przepisy porządkowe – zagadnienia wybrane (ze szczególnym uwzględnieniem orzecznictwa)*, s. 116.

<sup>111</sup> *Ibidem* s. 110.

<sup>112</sup> Jak uznano w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Dolnośląskiego z 08.04.2013 r. NK N.4131.180.4.2013.AM5, Legalis 750743, podany przepis jest przepisem bezwzględnie obowiązującym i nie może być w żaden sposób modyfikowany przez akt wykonawczy w stosunku do ustawy.

<sup>113</sup> B. Dolnicki, *Przepisy porządkowe, jako akty prawa miejscowego*, s. 21; M. Stahl, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 6, s. 25-26; S. Szczepaniak, *Ogłaszanie aktów prawa miejscowego – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 3, s. 34-35; K. Darowska-Szczepanek [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, (red.) B. Dolnicki, Warszawa 2020, s. 676-677; B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 728; A. Skóra, T. Bąkowski, *Problemy publikacji prawa miejscowego w wojewódzkich dziennikach urzędowych* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia; materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź, 2000, s. 10.

## KARA GRZYWNY I ODESŁANIE DO PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH WYKROCZEŃ

Kolejny punkt, który charakteryzuje i wyróżnia przepisy porządkowe obnosi się do możliwości stosowania kary grzywny. W myśl art. 40 ust. 4 u.s.g., przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 3, mogą przewidywać za ich naruszanie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach. Z kolei art. 41 ust. 2 u.s.p., stanowi, że powiatowe przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 1, mogą przewidywać za ich naruszenie kary grzywny wymierzone w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach. Niezależnie od tych przepisów należy mieć na względzie art. 54 k.w., zgodnie z którym kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany.

Odnosząc się do przywołanego art. 54 k.w., analogicznie jak i w przypadku przepisów stanowiących podstawę wydania przepisów porządkowych, jest on uznany za przepis blankietowy<sup>114</sup>, gdyż nie przewiduje określonych nakazów jak i zakazów, ale sankcję za ich naruszenie zawartych w przepisach szczególnych<sup>115</sup>. Należy przy tym dodać, że przywołany przepis stanowił przedmiot analizy Trybunału Konstytucyjnego, pod kątem jego zgodności z Konstytucją, który w wyroku z 08.07.2003 r., P 10/02 uznał, go za zgodny z art. 42 ust. 2 Konstytucji<sup>116</sup>.

Charakteryzując sankcję karną dotyczącą przepisów porządkowych, M. Bojarski, bazując na wyroku SN z 19.08.2009 r. III KK 230/09, dodał, że „nie istnieje prawna możliwość przyjęcia uchwały rady miasta w sprawie przepisów porządkowych, a więc aktu prawnego o charakterze podstawowym, za podstawę skazania i wymierzenia kary grzywny w wymiarze określonym w k.w., bez powiązania z przepisem części szczególnej tego Kodeksu oraz określonym w nim rodzajem i wymiarem kary”<sup>117</sup>.

<sup>114</sup> W przypadku scharakteryzowania owego przepisu blankietowego, jak uznał M. Bojarski [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, (red.) M. Bojarski, W. Radecki, Warszawa 2016, s. 499 i 502, w art. 54 k.w., mamy do czynienia z odesłaniem dynamicznym, jaki, że jest to przepis blankietowy zupełny. Wynikać to mam z tego, że elementy czynu uznanego za czyn zabroniony zostały scharakteryzowane w akcie, do którego on odsyła; zob. podobna teza zawarta w wyrokach SN z 1.07.2021 r., IV KK 238/21, LEX 3194268; z 5.11.2009 r., III KK 270/09, Legalis 451629; z 5.11.2009 r., III KK 271/09, Legalis 451630.

<sup>115</sup> Ibidem s. 489 i 493.

<sup>116</sup> Ibidem. zob. wyrok TK z 8.07.2003 r., P 10/03, Legalis 57525,

<sup>117</sup> Ibidem s. 492.

Należy przy tym sprecyzować, że art. 54 k.w., znajdzie zastosowanie w sytuacji kiedy to przepisy porządkowe same nie określają sankcji za wykroczenie<sup>118</sup>. Rozwijając powyższą tezę, warto dodać, że możliwość wydania przepisów porządkowych nie może stanowić podstawy do wydania nowych przepisów, w których zostałyby ujęte sankcje karne<sup>119</sup>. Za tym sformułowaniem przemawia lektura art. 1 k.w., który stanowi, że odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5000 złotych lub nagany. W tym przepisie ustawodawca jednoznacznie wskazał na „ustawę” określającą dany czyn i przewidującą stosowną sankcję za jego popełnienie.

Przecyzując ów blankietowy charakter art. 54 k.w., Marek Bojarski uznał, że stosowanie przepisów blankietowych jest możliwe w sytuacji kiedy przepisy ustawowe dopuszczają możliwość stosowania kary o niewielkim stopniu dolegliwości (jak to ma miejsc w ww przypadku wykroczeń). Kolejna kwestia dotyczy samej możliwości posługiwania się przepisem blankietowym, która jest ograniczona tylko i wyłącznie do organów wywodzących się z powszechnych i bezpośrednich wyborów<sup>120</sup>.

Wyszczególniając stronę przedmiotową na podstawie art. 54 k.w. należy uznać, że dotyczy ona „(...) porządku i spokoju w miejscach publicznych, a także zachowania w takich miejscach w zakresie, w jakim zostały określone w prawidłowo wydanych przepisach porządkowych”<sup>121</sup>. Natomiast strona podmiotowa odnosi się do „(...) wykroczenia przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych (...)”, z uwagą, że będzie to zachowanie umyślne jak i nieumyślne<sup>122</sup>.

Niezależnie od powyższych uwag należy przedstawić jeszcze stanowisko SN zawarte w wyroku z 9.06.2005 r., V KK 41/05, w którym podano, że „(...) z art. 178 ust. 1 Konstytucji (...) wynikają dla sądów uprawnienia do samodzielnej oceny i ustalenia zgodności podustawowych aktów

<sup>118</sup> Ibidem s. 500.

<sup>119</sup> W. Taras, A. Wróbel, *Samodzielność prawotwórcza samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7-8, s. 18.

<sup>120</sup> M. Bojarski [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, (red.) M. Bojarski, W. Radecki, Warszawa 2016, s. 503.

<sup>121</sup> A. Michalska – Warias [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, (red.) T. Bojarski, Warszawa 2019, s. 206 i 209; M. Budyn-Kulik, [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, (red.) M. Mozgawa, Warszawa 2019, s. 360

<sup>122</sup> A. Michalska – Warias [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, (red.) T. Bojarski, Warszawa 2019, s. 206 i 209-210; M. Budyn-Kulik, [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, (red.) M. Mozgawa, Warszawa 2019, s. 360-361

normatywnych z ustawami, przy rozpoznawaniu także spraw karnych, a w razie stwierdzenia ich niezgodności z prawem, odmowy ich zastosowania w konkretnej sprawie”<sup>123</sup>. Ponadto SN w wyroku z 24.09.1993 r. III KRN 100/93 uznał, że „sądy, w tym i Sąd Najwyższy nie mogą wprawdzie generalnie kwestionować mocy wiążącej uchwały organu samorządowego, jednakże w wypadku, gdyby uchwała taka miała stanowić podstawę odpowiedzialności karnej, sądom wolno odmówić jej zastosowania, jeśli stwierdzą, że została ona wydana z przekroczeniem ustawowego upoważnienia”<sup>124</sup>.

## KOLIZJA PRZEPISÓW PORZĄDKOWYCH

O ile w przypadku określenia przesłanki obiektywnej sytuacja odnoszącej się do relacji, jakie mogą zachodzić pomiędzy przepisami porządkowymi a przepisami ustawowymi, tak szczególnie należy zaakcentować uwagę Jarosława Maćkowiaka a dotyczącą ewentualnej kolizji przepisów porządkowych, czyli uregulowania danej sytuacji przez porządkowe przepisy gminne, powiatowe oraz stanowione przez wojewodę lub organy administracji niezespolonej<sup>125</sup>. Niewątpliwie należy zgodzić się z postawioną przez niego tezą, że ów „zakres nieuregulowany” (przypominając, że charakteryzujący przesłankę obiektywną) stanie się przedmiotem zainteresowania zarówno ze strony gminnych przepisów porządkowych, powiatowych przepisów porządkowych czy też przepisów porządkowych wydawanych przez wojewodę lub organy administracji niezespolonej<sup>126</sup>. Autor wskazał przy tym na kilka rozwiązań, które mogą zapobiec owej kolizji. Pierwsze rozwiązanie odnosić się będzie do zastosowania konstytucyjnej zasady pomocniczości i pierwszeństwa gminy dotyczących wykonywania zadań publicznych, będących skorelowanymi z możliwością wydania przepisów przez powiat, wojewodę i administrację niezespoloną w zakresie nie uregulowanym przez gminę. Wprowadził przy tym regułę, że organy administracji rządowej (czyli wojewoda i administracja niezespolona) mogą wydawać przepisy porządkowe ale tylko w zakresie nie uregulowanym przez jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast organy administracji niezespolonej mogą je wydawać w sytuacji kiedy to owe przepisy nie zostały wydane przez wojewodę i organy gminy lub powiatu (w drugim przypadku powołując się na art. 24 ustawy z 5.06.1998 r. o wojewodzie

---

<sup>123</sup> A. Michalska-Warias [w:] *Kodeks wykroczeń*, s. 208-209; zob. Legalis 57525.

<sup>124</sup> Ibidem s. 208; zob. Legalis 28145.

<sup>125</sup> J. Maćkowiak, *Proponowane kierunki zmian regulacji ustawowych dotyczących przepisów gminnych*, „Kontrola Państwa” 1999, nr 6, s. 30-31.

<sup>126</sup> Ibidem s. 31.



i administracji rządowej w województwie, Dz. U. z 1998 r., Nr 91, poz.577). Kolejny jego postulat dotyczył szczególnego zaakcentowania w u.s.g., pierwszeństwa gminy w wydawaniu przepisów porządkowych, a w u.s.p., ujęcia zapisu, że powiatowe przepisy porządkowe mogą być stanowione w zakresie, który nie jest uregulowany gminnymi przepisami porządkowymi (oraz analogicznie w przypadku przepisów dotyczących wojewody i administracji niezespólonej). Aczkolwiek z uwagi na wielość regulacji prawnych dodał, że z uwagi na konieczność nowelizacji kilku ustaw zasadnym byłoby wprowadzenie kompleksowego rozstrzygnięcia w przepisach dotyczących stanowienia prawa<sup>127</sup>.

Natomiast inny pogląd przedstawił Bogdan Dolnicki, a mianowicie, że „(...) akt prawa miejscowego wcześniej wydany jest wiążący dla innych organów, które są także kompetentne do stanowienia tego rodzaju norm (...)”<sup>128</sup>. Z uwagi na fakt, że pomiędzy poszczególnymi organami nie zachodzi hierarchiczne podporządkowanie to wszystkie akty prawa miejscowego są sobie równe. Natomiast ustawy samorządowe nie zawierają żadnych reguł kolizyjnych pozwalających usunąć kolizję między nimi, jaka może zająć w przypadku przepisów porządkowych. W jego ocenie należy wykluczyć możliwość zastosowania reguły, iż akt późniejszy uchyla akt wcześniejszy. Zaproponował rozwiązanie odnoszące się do głównego punktu odnoszącego się do przesłanki obiektywnej a mianowicie „zakresu nieuregulowanego w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących”<sup>129</sup>. W konsekwencji oznacza to, że jeśli na danym obszarze obowiązuje już przepis porządkowy, to wówczas nie można mówić, aby występowała luka w prawie<sup>130</sup>. Podsumowując swą analizę Bogdan Dolnicki stwierdził, że „(...) stan konfliktu (czy raczej kolizji, konkurencyjności) przepisów porządkowych na danym terenie udaje się usunąć przez zastosowanie reguły, że prawo wcześniejsze wyklucza

---

<sup>127</sup> Ibidem, s. 32. Na temat owej kolizji zob. E. Ochendowski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy samorządu województwa i powiatu*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa, Księga Jubileuszowa dla Profesora Jana Jendroski*, (red.) B. Adamiak, J. Boć, M. Miemieć, K. Nowacki, Wrocław 1999, s. 282 uznając, że mimo iż działalność powiatu nie może ingerować w działalność gminy, toina gruncie przepisów porządkowych wydanie powiatowych przepisów porządkowych wyłącza możliwość ich wydania przez organy gminy.

<sup>128</sup> B. Dolnicki, *Przepisy porządkowe, jako akty prawa miejscowego*, s. 12

<sup>129</sup> Iden, *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, s. 20

<sup>130</sup> Ibidem. Z kolei wydanie przepisu porządkowego oznaczałoby, że ten akt jest dotknięty wadą skutkującą jego nieważnością. Na potwierdzenie swej tezy przywołał przykład powiatu wydającego przepisy porządkowe obowiązujące na terenie kilku gmin. Jeżeli organ gminy wydał przepisy porządkowe to regulacja powiatowa winna wyłączać terenie danej gminy. Miałaby ona zastosowanie w sytuacji, kiedy zakres regulacji powiatowej wykraczałby zakres przepisu gminnego - Ibidem.

prawo późniejsze”<sup>131</sup>. Przedstawiona teza wiąże się również z obowiązkiem informowania o wydaniu przepisów porządkowych, co zostało uregulowane w art. 41 ust. 5 u.s.g., jak i art. 42 ust. 4 u.s.p.

Na marginesie należy dodać, że w literaturze przedmiotu można spotkać się z dwiema innymi koncepcjami dotyczącymi kolizji przepisów porządkowych (często akcentowanymi w literaturze przedmiotu). Pierwsza – autorstwa wspomnianego już Eugeniusza Ochendowskiego stojącego na stanowisku, że „(...) ze względu na hierarchię źródeł prawa należy przyjąć, że późniejsze uregulowanie określonej materii (...) w skali ponadlokalnej, wyłącza regulację w tym zakresie dokonaną gminnymi przepisami porządkowymi”<sup>132</sup>. Po drugie – bardzo podobnie Wojciech Kręcisz oraz Wojciech Zakrzewski stwierdzili, że „(...) z racji terytorialnego zasięgu (całe województwo bądź jego część obejmującą kilka gmin) akty porządkowe wojewody stanowią akty, których wydanie uchyla wcześniejsze przepisy gmin w tej mierze”<sup>133</sup>. Aczkolwiek oba rozwiązania, nie zyskały aprobaty w przeciwieństwie do wcześniej omówionego rozwiązania.

## UWAGI KOŃCOWE

Oceniając zasadność (tudzież konieczność) istnienia w polskim porządku prawnym przepisów porządkowych, poza kwestią elastyczności prawa jak „łatania” luk w prawie (co było wielokrotnie poruszane w literaturze przedmiotu), uważam, że należy zaakcentować, iż mieszkańcy gminy jak i mieszkańcy powiatu, do których odnoszą się owe przepisy porządkowe, stanowią z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 1 ust. 1 u.s.g. oraz art. 1 ust. 1 u.s.p.). Nie ma takich samych wspólnot samorządowych a różnice występujące

---

<sup>131</sup> Ibidem. Podobne stanowisko; K. Płonka-Bielenin, *Charakter prawny powiatowych*, s. 592-593; J. Smarż, *Szczególny charakter przepisów porządkowych*, s. 661. Bardzo podobne rozwiązanie postulował E. Knosala w pracy *W kwestii hierarchii źródeł prawa miejscowego* [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych – Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze* (red.) M. Kudej, Katowice 1999, s. 140 czy też M. Szewczyk, K. Ziemiński, *Prawo miejscowe a przepisy gminne*, s. 73. Z kolei J. Jagielski w pracy *Przepisy porządkowe*, s. 55 w przypadku kolizji przepisów porządkowych wydawanych, jako pierwsze przez gminę a przepisów porządkowych wydawanych przez wojewodę, zaakcentował nie tylko pierwszeństwo gminy, która wcześniej dana okoliczność objęła przepisem porządkowym, ale również i jej autonomię prawotwórczą. Na temat kolizji przepisów porządkowych zob. K. Sikora, *Istota i charakter prawny*, s. 174-175; B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 641 i 651-652.

<sup>132</sup> E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja*, s. 223.

<sup>133</sup> W. Kręcisz, W. Zakrzewski, *Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5, s. 60. Na temat obu rozwiązań zob. B. Dolnicki, *Akty prawa miejscowego w świetle orzecznictwa*, s. 223.

między nimi stanowią społeczną jak i prawną barierę przed działaniami ustawodawcy zmierzającego do objęcia materią ustawową wszelkich aspektów życia. Pozostawienie pewnego luzu, aczkolwiek bardzo minimalnego i podlegającego kontroli czy to w trybie nadzoru czy kontroli sądów administracyjnych, zdaje się być zjawiskiem jak najbardziej pożądanym. Chociażby z uwagi na fakt właściwego funkcjonowania owych wspólnot samorządowych, które zobligowane są do poszanowania takich nadrzędnych wartości jak te, o których jest mowa w art. 40 ust. 3 u.s.g. czy też art. 41 ust. 1 u.s.p., a ochrona których byłaby niemożliwa lub znacznie utrudniona z uwagi na istniejącą lukę.

Ponadto, jak podałem na wstępie, przepisy porządkowe nie mogą stwarzać trwałego jak i niezmiennego elementu gminnego czy to powiatowego porządku prawnego. Jednakże do momentu ustąpienia owego zagrożenia jak i oceny ze strony ustawodawcy, co do dalszych działań legislacyjnych, mogą stanowić rozwiązania prawne gwarantujące zapewnienie poczucia bezpieczeństwa członków tychże wspólnot samorządowych. Już ocena przez lokalnego prawodawcę charakteru owego zagrożenia jak też opracowanie ram prawnych mających jego zapobieżenie czy też ograniczenie, stanowić może ciekawą analizę faktyczno-prawną wykorzystaną na potrzeby ewentualnego procesu legislacyjnego.

## BIBLIOGRAFIA

- Artykuł redakcji, *Publikacja i wejście w życie uchwały*, „Wspólnota” 2011, nr 6 (1012).
- Bednarek E., *Akty prawa miejscowego i ich ogłaszanie*, „Gazeta Prawna” 2001, nr 42 (471).
- Bień-Kacała A., (hasło) *Prawo miejscowe* [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa*, t. VI, (red.) Łabno A., Warszawa 2016.
- Błaś A., Boć J. [w:] *Prawo administracyjne*, (red.) Boć J., Wrocław 2010.
- Bohdan A., *Przepisy gminne porządkowe, jako szczególne akty prawa miejscowego* [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, (red.) Dolnicki B., Warszawa 2018.
- Bojarski M. [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, (red.) Bojarski M., Radecki W., Warszawa 2016.
- Budyn-Kulik M., [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, (red.) Mozgawa M., Warszawa 2019.

Chochowski K., *Zadania samorządu gminnego w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, (red.) Dolnicki B., Warszawa 2020.

Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020.

Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego w obliczu założeń reformy administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, (red.) E. Knosala, Matan A., Łaszczyca G., Kraków 1999.

Dobosz P. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, (red.) P. Chmielnicki, Warszawa 2010.

Dolnicki B., *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5.

Dolnicki B., *Przepisy porządkowe, jako akty prawa miejscowego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 12.

Dolnicki B., *Akty prawa miejscowego w świetle orzecznictwa* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, (red.) Boć J. i Chajbowicz A., Wrocław 2009.

Dolnicki B. (w:) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, (red.) B. Dolnicki, Warszawa 2021.

Dudziak S., *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny – kryteria kwalifikacji, wymogi w zakresie prawidłowego stanowienia oraz konsekwencje prawne ich naruszenia*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 3.

Duniewska Z., *Bezpieczeństwo publiczne a pozycja jednostki – zagadnienia wybrane* (w:) *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, (red.) Ura E., Ferret E., Pieprzny S., Rzeszów 2014.

Giejąszewska G., *Przesłanki prawne stanowienia przepisów porządkowych w gminie*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 4.

Gilowska Z., Agopszowicz A., *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999.

Grobicka-Madej K., Mażewski L., Pawlik K., Sobolewska A., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018.

Jagiellowicz G., *Wydawanie zarządzeń porządkowych przez terenowe organy władzy i administracji stopnia wojewódzkiego*, „Organizacja-Metody-Technika” 1977, nr 12.

Jagielski J., *Przepisy porządkowe wojewody i gminy*, „Człowiek i Środowisko” 1991, t. 16,

Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.

Kotulski M., *Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustrojowych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1, s. 64.

Kotulski M., *Akty prawa miejscowego jednostek samorządowych w nowych uregulowaniach ustrojowych*, „Causa” 1998, nr 4, s. 49.

Kotulski M., *Stanowienie prawa miejscowego*, „Wspólnota” 2000, nr 51-52.

Kotulski M., *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd terytorialny” 2001, nr 11.

Kotulski M., *Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustawowych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1.

Lorek Z., *Prawo miejscowe*, „Wspólnota” 2002, nr 11 (627).

Knosala E., *W kwestii hierarchii źródeł prawa miejscowego* [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych – Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze* (red.) Kudej M., Katowice 1999.

Kręcisz W., Zakrzewski W., *Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5.

Maćkowiak J., *Proponowane kierunki zmian regulacji ustawowych dotyczących przepisów gminnych*, „Kontrola Państwowa” 1999, nr 6.

Maszewski Ł, Rokicka-Murszewska K., *Aksjologia stanowienia przepisów prawa miejscowego* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, (red.) Zimmermann J., Warszawa 2017.

Mazur Z., *Porządkowe akty prawa miejscowego wydawane przez terenowe organy administracji rządowej i organy gminy oraz powiatu*, „Studia Prawnoustrojowe” 2020, t. 11.

Mączyński M., *Zadania samorządu terytorialnego w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego* [w:] *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, (red.) Stec M., Płażek S., Warszawa 2017.

Michalska – Warias A. [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, (red.) Bojarski T., Warszawa 2019.

Mijał P., *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 5-6,

Misiejko A., *Dopuszczalność regulowania działalności w zakresie udostępnienia hulajnóg elektrycznych za pomocą gminnych przepisów porządkowych* [w:] *Mysł Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*, (red.) Staniszevska Ł., Szewczyk M., Zimmermann J., Warszawa 2020.

Nowacka E., *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997.

Olejniczak-Szałowska E., *Prawo miejscowe, jako instrument ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (wybrane zagadnienia)* [w:] *Sprawność a legalność działania administracji publicznej w sferze ochrony porządku i publicznego*, (red.) P. Stanisiz, M. Czuryk, K. Ostaszewski, Świącicki J., Lublin 2014.

Ochendowski E., *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 2.

Ochendowski E., *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy samorządu województwa i powiatu*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa, Księga Jubileuszowa dla Profesora Jana Jendroński*, (red.) Adamiak B., Boć J., Miemiec M., Nowacki K., Wrocław 1999.

Pakuła A., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, jako zadanie publiczne i obywatelskie. Obywatel jako przedmiot i podmiot ochrony* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, (red.) Ura E., Feret E., Pieprzny S., Rzeszów 2014.

Płonka-Bielanin K., *Zadania gminy w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego – wnioski i postulaty* (w:) *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, (red.) Stec M., Płażek S., Warszawa 2017.

Płonka-Bielenin K., *Charakter prawny powiatowych przepisów porządkowych – uwagi de lege lata i de lege ferenda* [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, (red.) Dolnicki B., Warszawa 2018.

Prażmo-Nowomiejska R., Stobiecki E., *Prawo miejscowe w III Rzeczypospolitej Polskiej*, „Radca Prawny”, 2001, nr 6.

Olejniczak-Szałowska E., *Prawo miejscowe, jako instrument ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (wybrane zagadnienia)* [w:] *Sprawność a legalność działania administracji publicznej w sferze ochrony porządku i publicznego*, (red.) Stanisz P., Czuryk M., Ostaszewski k., Świącicki J., Lublin 2014.

Sikora K., *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądownoadministracyjnej kontroli*, Lublin 2017.

Skóbel B. [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, (red.) P. Drembowski, Warszawa 2019.

Skóra A., Bąkowski T., *Problemy publikacji prawa miejscowego w wojewódzkich dziennikach urzędowych* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia; materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź, 2000.

Smarż J., *Szczególny charakter przepisów porządkowych, jako aktów prawa miejscowego* [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, (red.) B. Dolnicki, Warszawa 2018.

Sozański J., *Akty prawa miejscowego a przepisy porządkowe, czyli kształt i charakter własnych regulacji normatywnych samorządu terytorialnego*, „Roczniki Administracji i Prawa” nr XV (2).

Stahl M., *Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 6.

Szczepaniak S., *Ogłaszanie aktów prawa miejscowego – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 3, s. 34-42.

Szewc A., *Samorządowe przepisy porządkowe – zagadnienia wybrane (ze szczególnym uwzględnieniem orzecznictwa)* [w:] *Samorząd Terytorialny (zagadnienia prawne). Ustrój samorządu terytorialnego*, (red.) Ćwiertnik B., Sosnowiec 2015, t. 1.

Szewc T., *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 2.

Jyż G. [w:] *Samorząd gminny. Komentarz*, Szewc A., Jyż G., Pławewski Z., Warszawa 2005.

Szewczyk M., Ziemiński K., *Prawo miejscowe a przepisy gminne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, z. 1.



Szewczyk M., *Normatywny charakter przepisów porządkowych* [w:] *Mysł Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*, (red.) Staniszevska L., Szewczyk M, Zimmermann J., Warszawa 2020.

Szewczyk M., *Przestrzeń obowiązywania aktów prawa miejscowego* [w:] *Konceptcja systemu prawa administracyjnego*, (red.) Zimmermann J., Warszawa 2007.

Świątkiewicz J., *Prawo miejscowe pod rządem konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 1.

Święcki M., *Formalnopravna przesłanka stanowienia przepisów prawa miejscowego*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici, Nauki Humanistyczno-Społeczne, Prawo XXX”, z. 233.

Taras W., Wróbel A., *Samodzielność prawotwórcza samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7-8.

Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy*, Warszawa 2002.

Wilk J., *Akt prawa miejscowego jako forma prawna*, „Nowe Zeszyty Samorządowe”, 2009, nr 6.

Wójtowicz A., *Akty prawa miejscowego a przepisy porządkowe*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, (red.) B. Dolnicki, Warszawa 2018.

Zdyb M., *Miejsce samorządu terytorialnego w ramach ładu prawnego w Polsce. Studium publicznoprawne*, Lublin 2019.

Zimmermann M., *Terenowe przepisy na ziemiach polskich*,. *Prawo państw za-borczych*, Poznań 1963.

Zimmermann J. (hasło) *Przepisy porządkowe* (w:) J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.

## ESTABLISHING MUNICIPAL AND DISTRICT REGULATIONS

**Abstract:** The subject of this article is a discussion of the most important premises characterizing the so-called order regulations that may be issued by the municipal and province self-government. The article describes the three most important premises to be followed when implementing order regulations, i.e. objective, subjective and territorial one. The following part presents the principles of announcing and informing about the issuance of order regulations and discusses the possibility of applying a fine as well as the reference to the regulations on petty offenses. The issue of the conflict of order regulations is discussed in a separate section.

**Keywords:** order regulations, local law, commune self-government, poviat self-government.

Niniejszy tom poświęcony jest dwóm zagadnieniom: historii prawa oraz historii myśli polityczno-prawnej. Oba zagadnienia były, są i będą przedmiotem licznych dociekań naukowych, aczkolwiek niniejsze opracowanie stanowi pokłosie badań, nad którymi obecnie pracują Autorzy. Ich intencją jest albo przedstawienie nowej tematyki, która nie doczekała się prezentacji w polskiej nauce lub też nowa analiza tematów już wcześniej opracowanych. Autorami tekstów są badacze wywodzący się z polskich ośrodków naukowych takich jak: Toruń, Wrocław, Płock, Poznań, Łódź oraz Olsztyn. Z uwagi na różnorodność przedmiotową artykułów zostały one podzielone na dwie grupy: historia myśli polityczno-prawnej oraz historia prawa. Dalsza systematyka została oparta na podziale temporalnym.

Ze wstępu

ISBN 978-83-67959-23-0