

e-Politikon

Numer XXVII, jesień 2018

ISSN 2084-5294

Rada Redakcyjna

prof. Oksana P. Ovchinnikova (Orłowska Regionalna
Akademia Administracji Państwowej, Rosja)
prof. Stanisław Sulowski (Uniwersytet Warszawski)
prof. Szewach Weiss (University of Haifa, Izrael)
prof. Konstanty Wojtaszczyk (Uniwersytet Warszawski)

Kolegium Redakcyjne

dr Olgierd Annusewicz (Redaktor Naczelny)
dr hab. Ewa Maria Marciniak (Członek Kolegium)
prof. Dorota Piontek (Członek Kolegium)
Paweł Krasowski (Sekretarz Redakcji)
Adriana Baranowska (Młodszy Sekretarz Redakcji)

Redaktorzy numeru

dr hab. Anna Szustek
dr Olgierd Annusewicz

Redaktorzy tematyczni

dr Izolda Bokszczanin, dr hab. Rafał Chwedoruk,
dr hab. Aleksandra Gasztold, dr Tomasz Godlewski,
prof. Jolanta Itrich-Drabarek, dr Marek Kochan,
dr Krzysztof Księżopolski, dr Anna Materska-Sosnowska,
dr hab. Renata Mieńkowska-Norkiene, dr Andżelika Mirska,
dr Ewa Pietrzyk-Zieniewicz, dr Justyna Grażyna Otto,
dr Błażej Poboży, dr hab. Tomasz Słomka,
Jarosław Spychała, dr hab. Jerzy Szczupaczyński,
dr hab. Adam Szymański, dr Marcin Tobiasz,
prof. Andrzej Wierzbicki, dr hab. Justyna Zając,
dr hab. Jakub Zajączkowski, dr hab. Jacek Zaleśny,
dr hab. Piotr Załęski, dr hab. Jacek Ziółkowski

Redaktorzy językowi

Eva Allen (native speaker)
Ewa Sadowska
Katarzyna Wojtak

Redaktorzy statystyczni

dr Tomasz Gackowski, Aneta Marcinkowska

Projekt graficzny

Radosław Stachurski/ dreamstime.com

Copyright by



Warszawa 2018

ISSN 2084-5294

Uniwersytet Warszawski

Ośrodek Analiz Politologicznych

ul. Nowy Świat 69

00-927 Warszawa

biuro@oapuw.pl, epolitikon@oapuw.pl

www.oapuw.pl, www.epolitikon.pl

Spis treści

Wstęp	5
-------------	---

Michał Śliwa

Parlamentaryzm w warunkach autorytaryzacji władzy państwowej w Polsce w XX wieku..	9
--	---

Agnieszka Lipska-Sondecka

Modernizacja administracji państwowej w Polsce w latach 1989-1998	37
---	----

Anna Szustek, Małgorzata Szustek-Janowska

Samorząd w polskim porządku konstytucyjnym XX wieku. Koncepcje samorządu terytorialnego i samorządów specjalnych	59
--	----

Marcin Zaborski

Ustrój Adwokatury Polskiej w latach 1918-2018 w perspektywie historyczno-prawnej	82
--	----

Daniel Przastek

Polityczny teatr w Polsce Odrodzonej (1918-2018)	146
--	-----

Marek Jabłonowski

Rola i znaczenie grup nacisku w II Rzeczypospolitej. Przypadek ruchu kombatanckiego .	175
---	-----

Krzysztof Żegota

O kształt granicy zachodniej. Kwestia wschodniopruska w Romana Dmowskiego programie granic Rzeczypospolitej w trakcie I wojny światowej	212
---	-----

RECENZJE

Katarzyna Skiert-Andrzejuk

Tadeusz Klementewicz, <i>Understanding Politics. Theory, Procedures, Narratives</i>	229
---	-----

Autorzy	233
---------------	-----

Contents

Introduction.....	5
-------------------	---

Michał Śliwa

Parliamentarism under Conditions of Authoritarianisation of State Power in Poland in the 20 th Century.....	9
--	---

Agnieszka Lipska-Sondecka

Modernization of State Administration in Poland in 1989-1998	37
--	----

Anna Szustek, Małgorzata Szustek-Janowska

Self-Government in the Polish Constitutional Order. Concepts of Territorial Self-Government and Special Self-Governments	59
--	----

Marcin Zaborski

System of Polish Advocacy in 1918-2018 from Historical and Legal Perspective	82
--	----

Daniel Przastek

Political Theatre in Reborn Poland (1918-2018)	146
--	-----

Marek Jabłonowski

Role and Importance of Pressure Groups in the Second Polish Republic. A Case Study of Veteran Movement	175
--	-----

Krzysztof Żęgota

The Shape of Western Border. The Issue of East Prussia in Polish Border Programme of Roman Dmowski during World War I.....	212
--	-----

REVIEWS

Katarzyna Skiert-Andrzejuk

Tadeusz Klementewicz, <i>Understanding Politics. Theory, Procedures, Narratives</i>	229
---	-----

Authors	233
---------------	-----

Wstęp

Szanowni Czytelnicy,

obchody stulecia odzyskania niepodległości stały się okazją do refleksji nad dorobkiem i kondycją państwa polskiego ostatniego wieku. W tym dyskursie ważne jest także spojrzenie na niepodległą Polskę z perspektywy nauk politycznych. Zdecydowaliśmy zatem niniejszy numer „e-Politikonu” poświęcić ostatniemu stuleciu państwa polskiego – wyjątkowemu, bo po 123 latach zaborów i odzyskaniu niepodległości państwo to w niczym nie przypominało XVIII-wiecznej monarchii. Zostało zbudowane na nowo i oparte na demokratycznych fundamentach. I choć przez lata były one niestabilne, niszczone w czasie II wojny światowej, mające charakter fasadowy w okresie PRL i targane wyzwaniami okresu transformacji, to tym bardziej interesująca wydaje się ewolucja państwa. Ważna jest refleksja naukowa nad tym, jak Polacy wykorzystali ten czas. Mamy więc zaszczyt przedstawić Państwu numer naszego czasopisma zatytułowany ***Polska 1918-2018. Stulecie niepodległości państwa.***

Informując o tym projekcie, zapraszaliśmy badaczy, którzy w związku z nadbiegającą rocznicą chcieli podjąć się badań i przybliżenia czytelnikom wybranych problemów funkcjonowania państwa polskiego na przestrzeni ostatnich stu lat. Celem projektu było ukazanie, jak przez ten czas zmieniał się państwo, jak było budowane i modernizowane w różnych aspektach, jak w tym państwie układały się losy jego obywateli. Otrzymaliśmy od autorów zbiór tekstów zarówno o charakterze przeglądowym, jak i odwołujących się do najważniejszych dla rozwoju państwa osiągnięć, kluczowych kamieni milowych, najistotniejszych wydarzeń niepodległego stulecia w różnych obszarach funkcjonowania państwa.

Numer otwieramy artykułem Michała Śliwy pt. *Parlamentaryzm w warunkach autorytaryzacji władzy państwowej w Polsce w XX wieku*, w którym autor, odwołując się zarówno do stulecia odzyskania niepodległości, jak i 550-lecia parlamentaryzmu polskiego, podkreśla społeczny i ustrojowy charakter obu rocznic. Opisując rozwój parlamentaryzmu, badacz wskazuje na słabości państwa ujawniające się w kryzysie parlamentaryzmu. Jest on związany z brakiem – przez większą część minionego stulecia – sprzyjających warunków dla funkcjonowania systemu parlamentarnego. Jednocześnie pomimo wszelkich trudności zawsze ujawniały się silne dążenia do parlamentaryzacji ustroju państwa jako najpewniejszej drogi urzeczywistnienia idei demokratyzacji władzy państwowej i społeczeństwa. Michał Śliwa wskazuje, że jest to trwała i dominująca cecha tradycji polskiej kultury parlamentarnej. Agnieszka Lipska-Sondecka podjęła problematykę z zakresu administracji państwowej i rezultaty swoich badań przedstawiła w artykule pt. *Modernizacja administracji państwowej w Polsce w latach 1989-1998*. Autorka, wychodząc od ustaleń Okrągłego Stołu dotyczących struktury aparatu władzy w państwie, w ramach którego administracja miała stać się podmiotem o szczególnym znaczeniu dla prawidłowego funkcjonowania państwa i systemu społecznego, wskazuje na kolejne, kluczowe etapy procesu zmian administracji zmierzających do jej upodmiotowienia. Z poruszoną w tekście tematyką koresponduje w pewnej mierze artykuł Anny Szustek i Małgorzaty Szustek-Janowskiej pt. *Samorząd w polskim porządku konstytucyjnym XX wieku. Koncepcje samorządu terytorialnego i samorządów specjalnych*. W artykule przedstawiono ewolucję koncepcji samorządu w polskich konstytucjach w okresie ostatniego stulecia. Jest to analiza porównawcza wizji samorządu powszechnego i samorządów specjalnych. To studium komparatystyczne obrazujące, jak zawile rozwijała się polska myśl samorządowa od odzyskania niepodległości. Przegląd konstytucyjnych podstaw samorządu pozwala ocenić rolę czynnika społecznego i państwowego w budowie systemu samorządowego w Polsce. Do konstytucyjnych wizji samorządu specjalnego nawiązuje tekst Marcina Zaborskiego, który

podjął się analizy ustroju adwokatury polskiej w okresie 1918-2018. Pokazał specyfikę i meandry samorządu adwokatów jako zawodu zaufania publicznego. Adwokatura jako jedyna ma samorząd zawodowy w Polsce, który ma stuletnią tradycję. W artykule wyeksponowano, w jakiej mierze czynnik państwowy, a w jakim zakresie samo środowisko zawodowe wpłynęło na kształt ustroju adwokatury w Polsce. Grupę artykułów o charakterze przekrojowym zamyka tekst Daniela Przastka pt. *Polityczny teatr w Polsce Odrodzonej (1918-2018)*, w którym autor ukazuje polityczne znaczenie polskiej sceny w ostatnich stu latach państwowości poprzez analizę organizacji życia artystycznego, realizację polityki kulturalnej państwa oraz polityczny i społeczny wymiar aktywności artystycznej polskich twórców scenicznych. Autor postawił tezę, że *polski teatr jest świadomym uczestnikiem życia wspólnoty, ale również kreatorem oryginalnych i wyjątkowych widowisk, które posiadają wymiar polityczny i społeczny*. Pokazał różne aspekty i formy polityzacji teatru. Podkreślił, że artystyczną siłą sceny polskiej jest jej polityczne oblicze i zaangażowanie, ponieważ *sztuka musi dotyczyć, żeby miała sens*. Z kolei Marek Jabłonowski w artykule pt. *Rola i znaczenie grup nacisku w II Rzeczypospolitej. Przypadek ruchu kombatanckiego* przedstawił konkluzje wynikające z badań prowadzonych nad rolą grup nacisku w historii politycznej II Rzeczypospolitej. Szczególną uwagę autor poświęcił organizacjom byłych wojskowych stanowiących zaplecze szeroko rozumianej sanacji. Pokazał udział ruchu kombatanckiego w życiu kraju, relacje z władzą polityczną, armią, sposoby oddziaływania na społeczeństwo, jego formy organizacyjne i metody działania. Ważnym aspektem analizy było ujęcie organizacji kombatanckich jako elementu systemu politycznego, w tym szczególnie służących do mobilizacji społecznego poparcia dla obozu władzy. Ostatnim artykułem w niniejszym tomie jest praca Krzysztofa Żęgoty pt. *O kształt granicy zachodniej. Kwestia wschodniopruska w Romana Dmowskiego programie granic Rzeczypospolitej w trakcie I wojny światowej*. Autor podjął tematykę z zakresu myśli politycznej Narodowej Demokra-

cji, a ściślej ujmując – poddał analizie wybrane problemy dotyczące endeckiej koncepcji granic odrodzonej Polski. W tym obszarze badawczym wybrał może epizodyczną sprawę, ale o dużym ciężarze gatunkowym. Pokazał, jak ważnym i trudnym zagadnieniem była kwestia Prus Wschodnich w polskim programie terytorialnym. Celem artykułu było pokazanie obecności i miejsca kwestii wschodniopruskiej w programie granic Romana Dmowskiego, jednego z głównych ideologów Narodowej Demokracji. Poddano analizie miejsce kwestii wschodniopruskiej w koncepcji polskiej granicy zachodniej.

Anna Szustek

Olgierd Annusewicz

Michał Śliwa

Parlamentaryzm w warunkach autorytaryzacji władzy państwowej w Polsce w XX wieku

Słowa kluczowe:

niepodległość Polski, państwo, demokracja, parlamentaryzm, autorytaryzm

Wprowadzenie

W tym roku, oprócz stulecia odzyskania przez Polskę niepodległości, przypada również rocznica 550-lecia powstania polskiego parlamentaryzmu. Co prawda sam termin „parlament” pojawił się dwa i pół wieku wcześniej, oznaczając przez wiele następnych stuleci jedynie nazwę własną brytyjskiego organu przedstawicielskiego, a nie ustroju reprezentacyjnego. Trzeba było czekać jeszcze aż do przełomu dwóch poprzednich wieków, by ostatecznie ugruntowało się wyobrażenie parlamentaryzmu bądź też systemu parlamentarnego, względnie rządów parlamentarnych albo także demokracji parlamentarnej jako ustroju, w którym organ przedstawicielski – parlament pochodzi z demokratycznych wyborów i zajmuje nadrzędną pozycję w systemie organów państwowych, w tym w stosunku do władzy wykonawczej. Dokonało się to w wyniku długiego procesu historycznego, w którego podsumowaniu na początku XX wieku wybitny myśliciel społeczny i teoretyk Polskiej Partii Socjalistycznej Kazimierz Kelles-Krauz przekonująco wykazywał, że *najpierw klasy posiadające zdobyły wpływ na rząd monarszy i wykonywały go za pomocą zgromadzenia, które nawet w części i z początku przynajmniej, niekoniecznie miało być wybieralne, a następnie klasy nie posiadające powoli zdobywały (...) wpływ na to zgromadzenie*

przez coraz większe upowszechnienie prawa wyborczego¹. Ukształtowało się ono w modelowej postaci w Wielkiej Brytanii i przeniknęło do myśli politycznej wielu europejskich i pozaeuropejskich społeczeństw (niektórych kolonii brytyjskich) oraz w pewnym zmienionym kształcie do praktyki ustrojowej licznych krajów europejskich po I wojnie światowej. Było wyrazem ideowo-politycznej akceptacji demokracji przez liberalizm w obawie przed antywolnościowymi tendencjami władzy państwowej i niebezpieczeństwem bezpośredniej władzy ludu (liberalna koncepcja rządów parlamentarnych), ale także zespolenia demokracji z socjalizmem i agraryzmem i postrzegania parlamentaryzmu przez nowe masowe ruchy społeczne, powstałe u schyłku XIX wieku, przede wszystkim przez ruch socjalistyczny i ludowy, jako najpewniejszego środka urzeczywistnienia zasady ludowładztwa, czyli „rządów ludu przez cały lud” (socjalistyczna i agrarystyczna koncepcja demokracji parlamentarnej).

Wyrażał te dążenia obu ruchów społecznych inny polityk socjalistyczny – Bolesław Antoni Jędrzejowski, gdy w gorących dniach pierwszej rewolucji rosyjskiej dowodził: *Dla klasy robotniczej nie ma innego sposobu do wzięcia udziału w rządach państwem, jak parlament (lub też tak zwane bezpośrednio prawodawstwo ludowe). Ale na to, by parlament rzeczywiście zapewnił jej udział w rządach, klasa robotnicza musi się starać o to, by każdy dorosły mieszkaniec państwa, każdy obywatel miał głos przy wyborach posłów do parlamentu. Innymi słowy, klasa robotnicza musi dążyć do powszechnego głosowania. Partie socjalistyczne do dziś we wszystkich trzech zaborach muszą dopiero walczyć o to najniezbędniejsze prawo polityczne. Nie tylko pod zaborem rosyjskim robotnik nie ma żadnego głosu w kierowaniu sprawami kraju, ale i do sejmu pruskiego żaden poseł robotniczy dostać się*

¹ K. Kelles-Krauz, *Demokracja w nowoczesnym ustroju państwowym*, Warszawa 1906, s. 34.

nie może; i pod zaborem austriackim robotnik przy wyborach do parlamentu austriackiego jest upośledzonym, przy wyborach zaś do sejmu galicyjskiego zupełnie praw pozbawionym².

O polski i ludowy parlament

Była to wypowiedź charakterystyczna nie tylko dla polskich socjalistów o znaczeniu demokratycznego ustroju państwa dla urzeczywistnienia celów socjalistycznych, lecz dla wielu innych grup politycznych, m.in. wspomnianych ludowców, a także ruchu nacjonalistycznego oraz ugrupowań o charakterze ogólnodemokratycznym i liberalnym, upatrujących w parlamentaryzmie właściwe dla siebie cele i wartości. Wśród jednak tworzących się w epoce popowstaniowej nowych organizacji politycznych najwcześniej i najbardziej konsekwentnie promowali ideę parlamentaryzmu polscy socjaliści. Od początku swej działalności popularyzowali oni wśród robotników i całego społeczeństwa polskiego model demokratycznego państwa, funkcjonującego w ramach ustroju demokracji parlamentarnej. Wyróżniało ich to spośród wszystkich ówczesnych ugrupowań polskich. Już w swych pierwszych enuncjacjach programowych, jeszcze u schyłku lat 70. XIX wieku, zwłaszcza na terenie Galicji, stawiali żądanie „powszechnego prawa wyborczego”. Już wówczas zastanawiali się także nad możliwością wykorzystania istniejących instytucji państwa do realizacji programu socjalistycznego. Na przykład w *Programie socjalistów galicyjskich*, opracowywanym na przełomie 1880 i 1881 r. przez lwowskiego socjalistę, Ludwika Inlendera, pojawiło się rozróżnienie dwóch sposobów zdobycia władzy: za pomocą środków przemocy rewolucyjnej w myśl zasady „im gorzej, tym lepiej” oraz poprzez wykorzystanie istniejących demokratycznych instytucji państwa na drodze stopniowego opanowywania przez robotników państwa i przygotowania nowej organizacji

² BAJ (B.A. Jędrzejewski), *Powszechne głosowanie. Bezpośrednie prawodawstwo ludowe*, Kraków 1905, s. 6.

życia społecznego. Oczywiście, autor opowiadał się za metodą drugą jako skuteczniejszą i pewniejszą: *potępiając istniejący stan rzeczy – przekonywał bowiem – zabieramy się od razu do budowy przyszłego gmachu i możemy mieć nadzieję, że skoro obecna budowa runie, pod przyszłą grunt już będzie przygotowany i fundament położony*³.

Od początku swej działalności polscy socjaliści rozwijali więc tezę o możliwości wykorzystania istniejących instytucji państwa do tworzenia nowego, sprawiedliwego ładu społeczno-politycznego, a nie zburzenia dotychczasowego państwa i tworzenia na jego gruzach nowych form organizacyjnych życia państwowego. To też po powstaniu zorganizowanego ruchu socjalistycznego w postaci nowoczesnych partii socjalistycznych – Galicyjskiej Partii Robotniczej (1890; od 1897 Polska Partia Socjalno-Demokratyczna Galicji i Śląska), PPS w Królestwie Polskim (1892) i PPS zaboru pruskiego (1893) upowszechniali projekt polityczny odrodzonej Rzeczypospolitej – „Niepodległej Republiki Demokratycznej Polskiej”, której system ustrojowy miał być oparty na instytucji parlamentu jednoizbowego, wyłonionego na podstawie pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego oraz uzupełniony prawodawstwem ludowym (referendum i inicjatywą ustawodawczą), szeroko rozbudowanym samorządem terytorialnym, obieralnością urzędników państwowych i samorządowych itp. W swych programach partyjnych i deklaracjach politycznych, w bogatej publicystyce partyjnej, w bezpośrednich wypowiedziach na wiecach i spotkaniach socjalistycznych oraz w licznych rozprawach i wydawnictwach popularyzujących ideę socjalistyczną upowszechniali i uzasadniali na niespotykaną dotąd masową skalę wartości demokracji i parlamentaryzmu⁴. Rozprawiali o znaczeniu akcji robot-

³ Cyt. za: *Polskie programy socjalistyczne 1878-1918*, zebrał i opatrzył komentarzem historycznym F. Tych, Warszawa 1975, s. 116-117.

⁴ Na przykład w wydawnictwach agitacyjnych, dostosowanych do możliwości percepcyjnych słabo wykształconego pracownika, często o nakładzie kilkudziesięciu tysięcy egzemplarzy i wielokrotnie wznawianych, m.in.: E. Abramowski, *Sprawa robotnicza. O tym, co*

niczej w dziele demokratyzacji państwa zaborczego, urzeczywistnienia wolności politycznych, upowszechnienia demokratycznego prawa wyborczego. Zaznajamiali robotników z systemami ustrojowymi i rozwojem parlamentaryzmu w europejskich krajach demokratycznych i Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej itp.

Trudno więc nie docenić ich wysiłku intelektualnego i agitacyjnego. Wszak tworzyli ruch emancypacyjny nowej klasy społecznej – robotników, którzy najpóźniej uzyskali prawa obywatelskie i stali się pełnoprawnym podmiotem nowoczesnego narodu. W ten sposób socjaliści popierali nie tylko partykularne interesy robotników, lecz jednocześnie cele ogólnonarodowe, ponieważ w warunkach niedorozwoju struktury społecznej i politycznej społeczeństwa polskiego, czego wyrazem była m.in. słaba pozycja ruchu liberalnego, przyszło im realizować jemu historycznie przypisane zadania. Łącząc wartości egalitaryzmu społecznego z patriotyzmem i demokratyzmem, przekonywali, że najlepsze warunki dla urzeczywistnienia dążeń robotniczych stwarza własne państwo narodowe – jak mawiał przywódca socjalistów Ignacy Daszyński: *nowoczesne pole walki klasowej* – zorganizowane na podstawie demokratycznych instytucji ustrojowych. Tylko w państwie demokratycznym robotnicy i pozostałe warstwy ludności pracującej mogą bowiem dochodzić swych racji i praw w sposób pokojowy, demokratyczny. Wszak w przyszłej Polsce niezbędny jest ustrój demokracji parlamentarnej jako najlepiej umożliwiający „uobywatelnienie” i unarodowienie ludzi pracy. W ten sposób polscy socjaliści rozbudzali w warstwie robotniczej poczucie obywatelskości i demokratyzmu, co pozwalało nie tylko oprzeć

każdy robotnik wiedzieć i pamiętać powinien, Londyn 1892; tenże, *Czego chcą socjaliści?*, Londyn 1896; F. Czerski (F. Czaki), *Czerwony katechizm*, Kraków 1900; I. Daszyński, *Szlachetczyzna o odrodzenie Galicji*, Lwów 1899; tenże, *Pogadanka o socjalizmie*, Kraków 1900; tenże, *O formach rządu. Szkic socjologiczny*, Kraków 1902; D. Kłuszyńska, *Dlaczego kobiety walczą o prawa polityczne*, Kraków 1912; B. Limanowski, *Demokracja w Polsce*, Kraków 1903; tenże, *Historia demokracji polskiej w epoce porozbiorowej*, Zurych 1902; Res (F. Perl), *Jak odpowiadać na zarzuty przeciwników?*, Warszawa 1913; S. Posner, *Deklaracja praw człowieka i obywatela*, Warszawa 1907; E. Abramowski, *Czego chcą socjaliści?*, Londyn 1896; L. Wasilewski, *Współczesne państwo konstytucyjne*, Kraków 1905.

dzieło odzyskania niepodległości narodowej na szerokim i pewnym podłożu społecznym oraz zapewnić odrodzonemu państwu ustrój demokratyczny, w przyszłości jego obronę, ale także ułatwiać rozwiązanie podstawowych problemów społeczeństwa, wyrażających się przede wszystkim w potrzebie modernizacji i unowocześnienia stosunków polskich.

Nie można nie dostrzec również innego wymiaru znaczenia popularyzacji demokracji i wartości demokratycznego ustroju państwa w środowisku robotniczym i społeczeństwie, a mianowicie skierowania procesu rozwiązywania konfliktów społecznych, politycznych i narodowych na tory demokratyczne, parlamentarne. Było to tym ważniejsze, gdy uwzględni się fakt, że warstwy plebejskie, w tym robotnicy, jakby w sposób naturalny były skłonne dochodzić swych roszczeń metodami siły, przymusu fizycznego, walki rewolucyjnej. Tymczasem socjaliści nie dopuścili do radykalizacji nastrojów w stylu radykalizmu bolszewickiego i skierowali rozwój wydarzeń na progu niepodległości na tory demokratyczno-parlamentarne. Powstającym spontanicznie w 1918 r. nowym formom organizacyjno-politycznym (radom delegatów robotniczych) nadali niepodległościowo-demokratyczny charakter i przekonali swych zwolenników – szerokie rzesze ludności pracującej – że konflikty i spory należy rozstrzygać w drodze mediacji, kompromisu, czyli w poszanowaniu zasad demokratycznych. Nie dopuścili do bolszewizacji nastrojów społecznych i polityki polskiej, przekonawszy robotników do akcji na rzecz zrzucenia obcej zależności i okupacji oraz budowy demokratycznego państwa jako warunku zaprowadzenia większej sprawiedliwości i równości w stosunkach społecznych. Potrafili też przekonać, pomimo ogólnego ożywienia społecznego i radykalizacji nastrojów w powojennej Europie, że najlepszą metodą na zmianę społeczną nie jest walka uliczna, przemoc rewolucyjna, pięść i siła, lecz decyzja demokratycznie wyłonionego sejmu ustawodawczego, a więc jednoizbowy parlament i pięcioprzymiotnikowe prawo wyborcze pozostawały niezbywalną miarą demokracji.

Zasługi polskich socjalistów w procesie demokratyzacji postaw i zachowań robotników i kształtowania ich nowoczesnej, uczestniczącej kultury politycznej nabierają szczególnego znaczenia również w kontekście oddziaływania na środowiska polskich robotników różnych nurtów i orientacji socjalistycznych, choć w istocie ni-
kłych, kwestionujących doktrynalnie wartości demokracji parlamentarnej, np. re-
wolucyjnego syndykalizmu, anarchizmu czy socjalizmu bezpieczeństwa Edwarda
Abramowskiego (po jego odejściu z Polskiej Partii Socjalistycznej). Nie można rów-
nież pominąć oddziaływania tradycyjnego socjaldemokratyzmu, promującego wizję
państwa dyktatury proletariatu, rozwijanej później przez ruch komunistyczny. Na-
bierają one także nowego wymiaru w perspektywie polskich realiów, charakteryzu-
jących się trudnościami w funkcjonowaniu demokracji parlamentarnej i zagrażają-
cymi jej różnymi tendencjami populistycznymi i autorytarnymi.

Powoli jednak również inne grupy polityczne społeczeństwa polskiego,
zwłaszcza nowych masowych ruchów społecznych – ludowego i nacjonalistycznego,
podobnie jak wcześniej socjaliści, przekonały się do wartości parlamentarnej formy
ustrojowej. Uczyniły to zapewne w znacznym stopniu pod wpływem przetrwałej
w świadomości polskiej tradycji parlamentaryzmu szlacheckiego – przedstawiciel-
stwa narodu politycznego w czasach I Rzeczypospolitej, wyrażającej niejako ideę
„rządów zgromadzenia” poprzez zwierzchnictwo sejmu nad wyraźnie osłabioną
władzą wykonawczą.

Rozwijano i upowszechniano więc na niespotykaną skalę mit dawnego pol-
skiego parlamentaryzmu, wiążąc ogromne nadzieje z realizacją tej formy ustrojowej
w przyszłym, odrodzonym państwie polskim. Toteż w wyniku doświadczeń wojny
i rewolucji, gdy parlamentaryzm stał się ogólnoeuropejskim standardem ustrojo-
wym, główne polskie obozy polityczne (ruch socjalistyczny, ludowy, nacionali-
styczny i demokratyczno-liberalny) przystąpiły do urzeczywistnienia demokra-
tyczno-parlamentarnego wzorca ustrojowego, popierając odpowiednie działania

Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego. Już w kilkadziesiąt dni po odzyskaniu niepodległości złożyły tworzącą się władzę państwową w ręce wyłonionej reprezentacji politycznej – sejmu ustawodawczego. Dlatego trudno nie przyznać racji współtwórcy ustroju republikańsko-parlamentarnego II Rzeczypospolitej – socjaliście Mieczysławowi Niedziałkowskiemu, gdy w podsumowaniu pierwszych doświadczeń parlamentaryzmu polskiego pisał: *U schyłku okupacji hasło «Sejm» wyrosło ponad wszystko inne w podnieconej, wzburzonej wyobraźni mas. Sejm miał wszystko załatwić, o wszystkim od razu rozstrzygnąć (...). Kierownicy polskiej opinii publicznej, przywódcy i publicyści czołowych stronnictw – przynajmniej w znacznym odłamie, nie zdawali sobie sprawy z trudności funkcjonowania demokracji parlamentarnej (...). Dlatego rozczarowanie stanowiło rzecz zrozumiałą i nieuniknioną. Przybrało ono charakter równie naiwny, jak i naiwnym było poprzednie idealizowanie*⁵.

Pierwsze rozczarowania i rozrachunki

Od tej pory losy demokratycznego parlamentaryzmu ściśle zespoliły się z losami odrodzonego państwa. Słabości tego państwa ujawniały się w kryzysie tej formy ustrojowej. Nie były to bowiem dla niej czasy łatwe. Czeką ją wiele pułapek, upadków i załamań, ale także odrodzenia i rozkwitu. Społeczeństwo nie było przygotowane na owe trudności i wyzwania. Zawsze występował w nim znaczny potencjał sił nie-demokratycznych, kwestionujących demokratyczny ład społeczny i demokratyczno-parlamentarny ustrój państwa. Tym bardziej że nie z własnej woli w minionym wieku zaledwie przez trzy dekady rządziło się ono w sposób suwerenny i w sposób samodzielny mogło kształtować stosunki władzy i politykę, i w dodatku jedynie przez osiemnaście lat rządziło się demokratycznie. Już w pierwszych tygodniach odzyskiwanej wolności narodowej skierowano rozwój państwowości polskiej na tory

⁵ M. Niedziałkowski, *Demokracja parlamentarna w Polsce*, Warszawa 1930, s. 30.

nowoczesnej demokracji parlamentarnej, by wkrótce ją ograniczyć i zastąpić systemem autorytarnym. Nie mogła się ona znowu odrodzić w zaistniałej w wyniku II wojny światowej nowej sytuacji geopolitycznej Polski. Ustanowiono wówczas w warunkach ograniczonej suwerenności system władzy totalitarnej, ewoluującej stopniowo w kierunku reżimu autorytarnego. Trzeba było czekać niemal półwiecze, by po upadku realnego socjalizmu wraz z odzyskaniem pełnej suwerenności odbudować ustrój demokracji parlamentarnej, dzisiaj jednak znowu kwestionowany i zastępowany bliżej jeszcze nieukształtowanym systemem autorytarnym.

Niewątpliwie demokracja parlamentarna funkcjonuje najsprawniej w warunkach społeczeństwa ustabilizowanego i wysokiej kultury politycznej obywateli, skłonnych do współdziałania z władzami państwowymi. Nie bez powodu. Jest wszak zjawiskiem przede wszystkim społecznym i politycznym, mniej zaś konstrukcją prawną. Nic więc dziwnego, że zaraz po uchwaleniu Konstytucji marcowej w 1921 r. pojawiły się wątpliwości co do sprawności i efektywności ustanowionego systemu ustrojowego. Powszechnie mówiło się o jego słabościach, będących przejawem kryzysu demokracji parlamentarnej lub jej podstawowej instytucji, tj. kryzysu parlamentaryzmu. Przyczyny totalnej, czasem wręcz agresywnej krytyki ustroju parlamentarnego prowadzonej przez różne ośrodki polityczne tkwiły w zjawiskach społeczno-politycznych i ekonomicznych okresu międzywojennego. Kryzys demokracji parlamentarnej przejawiał się w Polsce w formie ostrzejszej aniżeli w krajach zachodnioeuropejskich. Uwarunkowane to było niskim poziomem gospodarczym kraju, potrzebą tworzenia od podstaw instytucji i aparatu państwowego, skomplikowaną strukturą społeczną i narodowościową, nieustabilizowanym życiem politycznym, brakiem szerszych doświadczeń w pracy parlamentarnej, zdominowaniem polskiej sceny politycznej przez dwa silnie zantagonizowane obozy polityczne: narodową demokrację i piłsudczyków oraz niezdolnością stronnictw centrum i lewicy do kompromisu i tworzenia koalicji rządowych, co w konsekwencji skazywało Polskę na częste kryzysy polityczne.

Spółeczeństwo polskie, pozbawione przez długi okres własnej państwowości, nie miało doświadczenia w zakresie funkcjonowania parlamentaryzmu. Do sejmów Polski odrodzonej przenoszono nawyki i tradycje z działalności poselskiej w parlamentach państw zaborczych. Wśród stronnictw sejmowych występowała tendencja do przeciwstawiania się rządowi i niechęć brania odpowiedzialności za jego politykę oraz dążność do obalania rządów. Stronnictwa były silnie skonfliktowane i toczyły ostrą walkę polityczną. Żadnego z nich nie zadowalał system ustrojowy ustanowiony Konstytucją marcową. Toteż nazajutrz po jej uchwaleniu zaczęto rozważać potrzebę jej zmiany.

Co prawda wiele zarzutów i oskarżeń wysuwanych wobec realizowanego wzorca ustrojowego nie miało uzasadnienia, gdyż np. twierdzenie o braku doświadczonej kadry polityków nie było przekonujące, ponieważ w państwach zaborczych: Niemczech i Austro-Węgrzech wykształciła się liczna kadra parlamentarzystów, urzędników państwowych i samorządowych oraz organizatorów i pracowników rozmaitych instytucji i stowarzyszeń społecznych. Nie było również uzasadnione przekonanie o dużej atomizacji życia politycznego kraju i rozbiciu partyjno-parlamentarnym, rzekomo utrudniającym zapewnienie stabilnych rządów większościowych w państwie, ponieważ sytuacja polityczna w Polsce nie odbiegała pod tym względem od innych krajów, np. ówczesnych Niemiec czy Francji. Wcale znowu nie cechowały jej duża zmienność rządów i niska aktywność ustawodawcza. Wręcz przeciwnie – rządy parlamentarne były dość stabilne, a parlament sprawował swoje funkcje sprawnie i efektywnie. Do kryzysu parlamentaryzmu doprowadził raczej szczególny układ sił politycznych. Po pierwsze – najbardziej wpływowe siły polityczne w II połowie lat 20. opowiedziały się przeciw parlamentaryzmowi – narodowa demokracja oraz piłsudczycy, ugrupowania z różnych krańców wachlarza politycznego, konkurujące ze sobą, o silnych jednocześnie tendencjach dyktatorskich, z których jedno – piłsudczycy spełniało pozory lewicy; po drugie – wynikające z tego układu sił rozwiązanie polityczne, wymuszające realnie jedynie rządy centrowo-

prawicowe, uniemożliwiając jednocześnie powstanie alternatywy w postaci większości centrowo-lewicowej, głównie w wyniku niezdolności centrum parlamentarnego do kompromisów z lewicą, co było największą bolączką polskiego parlamentaryzmu przed zamachem majowym.

Istniejący bowiem układ sił społeczno-politycznych społeczeństwa polskiego zapóźnionego kapitalizmu i stosunków postfeudalnych, odziedziczony po zaborcach, sprzyjał przede wszystkim siłom centrowo-prawicowym i wynosił je do władzy. W istocie przetrwał on do współczesności, choć w odmiennych już warunkach społecznych i międzynarodowych. Od schyłku XIX wieku, przez następne stulecie, aż do czasów współczesnych obserwuje się zjawisko słabości lewicy społecznej i braku dostatecznych sił społecznych do skierowania rozwoju kraju na tory nowoczesnej, lewicowej modernizacji. Nie jest w stanie lewica polska wypełnić do końca misji, jaką w krajach rozwiniętych miały do spełnienia ruchy liberalne i demokratyczne, których z oczywistych powodów w polskim środowisku społeczno-politycznym zawsze brakowało. Sytuację tę utrwala jeszcze tradycyjny konserwatyzm kulturowy Polaków. Nic też dziwnego, że w obliczu powszechnej krytyki w powojennych warunkach kryzysu kapitalizmu państwa liberalno-demokratycznego, również w Polsce zakwestionowano zasadność realizacji demokratyczno-parlamentarnego wzorca ustrojowego. Już nazajutrz po jego wprowadzeniu przeciwne mu były wspomniane dwa wielkie obozy polityczne: narodowi demokraci i piłsudczycy, dominujące niepodzielnie na polskiej scenie politycznej w II Rzeczypospolitej. One to właśnie starały się, wychodząc z odmiennych stanowisk doktrynalnych, ukształtować w opinii polskiej przekonanie o kryzysie, a nawet upadku cywilizacji opartej na zasadach ideologii oświeceniowej. Wykazywały, że liberalizm doprowadzić miał do atomizacji społeczeństwa, zniszczenia tradycyjnych więzi społecznych, podważenia moralności i nauki społecznej Kościoła katolickiego, pomniejszenia roli państwa, lekceważenia wartości narodowych itp. Oparte na jego założeniach powojenny ład społeczny i organizacja państwa (ustrój demokracji parlamentarnej)

nie odpowiadają już potrzebom przeżywanej epoki dziejowej i należy je zastąpić nową organizacją społeczeństwa. Konsekwentni krytycy demokracji parlamentarnej – narodowi demokraci i piłsudczycy – w swych projektach przebudowy ustroju politycznego sięgali do różnych koncepcji elitystycznych. W zwalczanym ustroju, do którego ustanowienia wydatnie się przyczynili w pierwszych latach niepodległości, dostrzegali jedynie przerost demokracji, sejmowładztwo niezapewniające im dominującej pozycji w państwie. Najczęściej atakowali demokratyczne prawo wyborcze, zwłaszcza zasadę proporcjonalności, twierdząc, że sprzyja upowszechnianiu demagogii oraz powoduje rozbięcie polityczne parlamentu i utrudnia wyłonienie silnego, skutecznego rządu. Stawiali często zarzuty, że w warunkach demokracji parlamentarnej panuje „kult niekompetencji”, „partyjniactwo”, tendencje oligarchiczne, demoralizacja władzy i brak odpowiedzialności za realizowaną politykę. Stwarzać to miało poważne zagrożenie dla państwa. Dlatego najwłaściwszym rozwiązaniem ustrojowym dla Polski byłby system silnej władzy wykonawczej, czyli system rządów dyktatorskich, autorytarnych.

Nic dziwnego, że dojście do władzy któregośkolwiek z obozów politycznych – piłsudczyków czy narodowych demokratów, konkurujących silnie z sobą – prowadziło do urzeczywistnienia centralistycznego modelu organizacji państwa i rządu, czyli do pozbawienia parlamentu realnej władzy, a więc właściwych uprawnień ustawodawczych i kontrolnych wobec rządów autorytarnych. Do dyktatury zmierzał bowiem jednoznacznie obóz Romana Dmowskiego, po którego zapowiedziach można się było spodziewać likwidacji lub w najlepszym wypadku ograniczenia demokracji parlamentarnej. W tej sytuacji przewrót majowy Józefa Piłsudskiego został odebrany przez znaczną część społeczeństwa jako zamach przewencyjny, tym bardziej że jego twórca kojarzony był z lewą stroną sceny politycznej. Tymczasem to on faktycznie doprowadził do ograniczenia demokracji i do autorytaryzacji rządu i ustroju państwa. Niemożność powstania koalicji centrowo-lewicowej i brak alternatywy centrowo-lewicowej osłabiały w konsekwencji siły demokratyczne

kraju, skazując go na chroniczny kryzys polityczny i otwierając drogę do władzy ugrupowaniom niedemokratycznym i autorytarnym. W krajach europejskich, głównie Europy Środkowo-Wschodniej, oba ruchy plebejskie: chłopski i robotniczy, choć zajmowały znaczącą pozycję polityczną, nie współdziałając ze sobą w sposób trwały, nie potrafiły zabezpieczyć społeczeństwu warunków pokojowego, demokratycznego rozwoju oraz nie zdołały powstrzymać faszyzacji lub autokratyzacji życia politycznego. Chwalebny wyjątkiem pozostała jedynie Czechosłowacja, gdzie socjaliści i agrariusze współdziałali nie tylko w tworzeniu podstaw państwowości czechosłowackiej i nadaniu demokratycznego charakteru swemu państwu, ale potrafili tę współpracę kontynuować w celu zapewnienia stabilnego i demokratycznego rozwoju kraju. Polska nie była więc wyjątkiem w ówczesnej Europie, kiedy to systemy totalitarne i autorytarne różnej proveniencji i charakteru święciły swój triumf. Ich sukcesy potwierdzały wcześniejsze już spostrzeżenia o sprawności systemu demokracji parlamentarnej jedynie w ustabilizowanych społecznie i politycznie społeczeństwach, zapewniających optymalne rozwiązywanie sprzeczności i konfliktów społecznych. W sytuacji natomiast wysokiego poziomu konfliktowości i walk społecznych parlamentarizm traci ową zdolność, będąc jednocześnie pozbawiony poparcia społecznego na rzecz niedemokratycznych rozwiązań ustrojowych i politycznych. Powstaje przy tym istotne pytanie, co dla przyszłości parlamentarizmu było bardziej niekorzystne: uczynienie z niego dekoracyjnej oprawy rządów autorytarnych czy też jego likwidacja w systemie totalitarnym? Trudno udzielić jednoznacznej odpowiedzi – być może rozwiązanie pierwsze było gorsze, gdyż w opinii społecznej mogło doprowadzić do zaniku poczucia jego wartości ustrojowej i autorytetu władzy państwowej i w konsekwencji jego zbędności w przebudowie w przyszłości ustroju państwa polskiego.

Tak się jednak w Polsce nie stało z wielu powodów, ponieważ nigdy w społeczeństwie polskim, nawet po upadku II Rzeczypospolitej, nie zanikło przekonanie

o konieczności odbudowy parlamentaryzmu jako najpewniejszej drogi postępu i demokracji. Dlatego zachowana została pewna ciągłość tradycji parlamentarnej i rozwiązań ustrojowych parlamentaryzmu w odmiennych jednakże epokach historycznych – Polski przedwrześniowej oraz Polski drugiego okresu powojennego. Choć w tym nowym okresie historycznym zagrożenia odradzającego się systemu demokracji parlamentarnej przybierały różny i często odmienny charakter w poszczególnych regionach starego kontynentu. W zachodniej jego części były w znacznym stopniu związane z szerzącymi się wówczas doktrynami technokratyzmu i rządów managerskich, będących zapowiedzią nowej rewolucji technologicznej i nowego typu społeczeństwa. Pojawiały się również spostrzeżenia o zmierzchu klasycznej demokracji parlamentarnej wskutek poważnych przeobrażeń życia politycznego poprzez zmiany w systemach partyjnych i kształtowanie się systemu partii dominującej w niektórych krajach europejskich. W wyniku zdominowania przezeń życia państwowego, parlamentaryzm stał się bezwolnym narzędziem partii rządzącej, jedynie nadającym jej decyzjom rangę decyzji państwowej. Gruntownie zmienił się jego charakter: z instytucji nadrzędnej w stosunku do władzy wykonawczej został poddany kontroli tej władzy, tracąc swój autonomiczny i niezależny status polityczno-prawny. Pojawiły się także propozycje, wynikające z troski o zachowanie praw i wolności obywatelskich, ograniczenia suwerennego charakteru parlamentaryzmu jako instytucji wyrażającej wolę narodu/ludu poprzez wprowadzenie do struktury organów państwowych instytucji sądowej kontroli konstytucyjności ustaw. Z tych wszystkich niebezpieczeństw i modyfikacji parlamentaryzmu zostało się jedynie sądownictwo konstytucyjne jako standard współczesnej praktyki ustrojowej.

Czy w real socjalizmie potrzebny jest parlamentaryzm?

Innej natury trudności i przeszkody pojawiły się w procesie odradzania demokracji parlamentarnej po II wojnie światowej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej,

pozostających w sferze wpływów Związku Radzieckiego. Wzorem sowieckim odrzucono tradycyjny parlamentaryzm jako zjawisko burżuazyjne, zastępując go systemem przedstawicielskim, opartym na instytucji rad i pozbawionym podziału władz. Przeciwno demokracji parlamentarnej wysuwano różne oskarżenia, a więc że jest „kusa i fałszywa”, że jest „listkiem figowym” zakrywającym dyktaturę burżuazji itp. Realizując komunistyczno-stalinowską wizję socjalizmu i państwa dyktatury proletariatu, a faktycznie dyktatury przywódcy komunistycznego, wykluczano zasadę konkurencyjności ekonomicznej i politycznej, reglamentując prawa i wolności obywatelskie, likwidując pluralizm światopoglądowy i polityczny, znosząc demokratyczne metody rządzenia itp. W konsekwencji zastąpiono Marksowską utopię „królestwa wolności” wizją opresyjnego i represyjnego systemu ustrojowego⁶. By zachować monopol w sprawowaniu władzy państwowej, nie dopuszczano możliwości istnienia opozycji i zjawiska rotacji władzy czy nawet chwilowej jej utraty wskutek braku poparcia ze strony warstw pracujących. Toteż odrzucono zasady i instytucje demokracji politycznej jako rzekomo zapewniające jedynie dominację siłom kapitalistycznym. Wszak w schemacie demokracji politycznej nie zapewnia się żadnej organizacji politycznej monopolu na sprawowanie władzy; wręcz przeciwnie – istnieje formalna gwarancja, że w zasadzie każda grupa obywateli może utworzyć partię polityczną i aspirować do sprawowania władzy państwowej. Dlatego twórcy doktryny komunistycznej zakwestionowali zasadę podziału władz jako nieodpowiadającą zadaniom stawianym państwu – totalnej organizacji przez rewolucję socjalistyczną. Reform ustrojowych, zwłaszcza w dziedzinie ekonomicznej, może dokonać bowiem jedynie władza silna, skoncentrowana, a więc nie może być mowy nawet o formalnym podziale władzy państwowej. Tym bardziej wykluczony jest rzeczywisty podział owej władzy, przejawiający się w funkcjonowaniu rządów koalicyjnych i działaniu

⁶ Najpełniejszej krytycznej analizy doktryny komunistycznej i praktyki ustrojowej realnego socjalizmu dokonał w literaturze polskiej A. Walicki, *Marksizm i skok do królestwa wolności. Dzieje komunistycznej utopii*, Warszawa 1996.

opozycji wobec tych rządów, ponieważ może to tylko osłabić władzę rewolucyjną i uniemożliwić reformy socjalistyczne. W konsekwencji system dyktatury proletariatu wykluczał możliwość funkcjonowania nowego społeczeństwa na zasadach demokratycznych. Wbrew zapowiedziom jego realizatorów, nie porzeczono na ograniczaniu demokracji dla „wrogów demokracji”, lecz doprowadzono do likwidacji demokracji w ogóle.

Jednakże wśród krajów zależnych od Związku Radzieckiego jedynie w Polsce nie wprowadzono go konsekwentnie, gdyż przez pewien czas po wojnie nawiązywano do wielu rozwiązań tradycyjnego parlamentaryzmu i wyrażano nadzieję na jego rychłą odbudowę. Podejmowano bowiem próby nawiązania do rozwiązań ustrojowych liberalnej demokracji parlamentarnej, m.in. poprzez oparcie początkowo systemu ustrojowego na zasadach Konstytucji marcowej bądź też skorygowania tradycyjnego modelu demokracji parlamentarnej poprzez wprowadzenie systemu rad lokalnych. W miarę jednak stabilizacji sytuacji społeczno-politycznej ze zdwojoną siłą urzeczywistniano centralistyczny model organizacji państwa i rządzenia, pozbawiając parlament realnej władzy i czyniąc z niego znowu dekorację początkowo totalitarnych, później autorytarnych rządów, tym razem komunistycznych.

W różnych jednak okresach realnego socjalizmu w Polsce, szczególnie w czasie wydarzeń październikowych 1956 r., grudniowych 1970 r. i sierpniowych 1980 r., odnawiała się myśl odbudowy parlamentaryzmu, przynajmniej odbudowy ustrojowej roli sejmu, ponieważ – jak powszechnie wówczas sądzono – proces degradacji parlamentaryzmu w warunkach realnego socjalizmu nie był zjawiskiem nieuchronnym i korzystnym dla rozwoju tego systemu. Stale zwracano wówczas uwagę na negatywne skutki zjawiska alienacji elity rządzącej w Polsce wskutek ograniczenia i zastępowania „dyktatury mas pracujących” dyktaturą „biurokratycznej elity”, co doprowadziło do stosowania terroru i represji, łamania praworządności, wypaczeń w polityce naukowej i kulturalnej, osłabienia tempa wzrostu gospodarczego

i regresu cywilizacyjnego, a następnie uzależnienia Polski od ZSRR i utraty suwerenności narodowo-państwowej. Przykładowo jeden z czołowych promotorów przemian demokratycznych podczas wydarzeń październikowych 1956 r., Julian Hochfeld, dowodził, że *nie można budować socjalizmu bez demokracji, bo wtedy wypaczeniom podlega sam proces budownictwa socjalistycznego (...), dyktatura takich ciał [tzn. wyobcowanej elity władzy – M.Ś.] przetransponowana na władzę państwową, odbiera demokratyczny charakter dyktatury proletariatu, że brak demokracji paczy w zarodku i wykrzywia ideę socjalistyczną, program socjalistyczny, drogę do socjalizmu*⁷. Realizując bowiem totalitarny model ustroju sprawiedliwości społecznej, urzeczywistnia się w istocie „karykaturę socjalizmu”, gdyż zatracą się najistotniejszą wartość socjalizmu – demokrację, i gubi się naczelne założenie socjalizmu jako wyłącznie zespołu środków pozwalających osiągnąć humanistyczne cele wyzwolenia człowieka od przemocy, alienacji, niedostatku itp. Tym bardziej że w czasach współczesnych konieczność zachowania i rozwoju demokracji nie wynika tylko z systemu wartości ideologii socjalistycznej, lecz również z potrzeb funkcjonowania nowoczesnego społeczeństwa. Nie jest obecnie bez niej możliwy rozwój kultury i nauki, kształtowanie postaw obywatelskich, rozwijanie nowoczesnej gospodarki industrialnej itp. Należy zatem budować w Polsce nowy system społeczno-polityczny, będący pewną syntezą zachodnich i radzieckich rozwiązań ustrojowych. Najlepszym modelem ustroju politycznego powinna być – według J. Hochfelda i jego zwolenników – tradycyjnie rozumiana „demokracja ludowa”, nawiązująca do mechanizmów funkcjonowania demokracji parlamentarnej w krajach zachodnich, choć nie nieuznająca zasady konkurencji w walce o władzę, bo gwarantująca z powodów historycznych i geopolitycznych oraz ze względu na niebezpieczeństwo kontrrewolucji i ogólne trudności społeczno-ekonomiczne monopol „partii robotniczej”

⁷ J. Hochfeld, *Z zapomnianych polemik*, „Po prostu” 1957, nr 7, s. 3.

na sprawowanie władzy państwowej. W tej sytuacji – wnioskował ów polityk reformator – *budowanie modelu naszego parlamentaryzmu musi wziąć tę sprawę pod uwagę. Trzeba w rezultacie budować cegiełka po cegiełce taki system, który nie narażając na szwank kierownictwa Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej zacząłby mimo to funkcjonować jako system «hamowania i równowagi» i prowadziłby nas naprzód, a nie w tył, na drodze demokratyzacji politycznych stosunków w Polsce*⁸. Jako środki naprawcze polskiego systemu politycznego wymieniano wówczas m.in. potrzebę wyraźnego rozgraniczenia zakresu działania aparatu partyjnego i aparatu państwowego, przywrócenia sejmowi jego właściwych funkcji ustawodawczych i kontrolnych wobec władzy wykonawczej oraz wzmocnienie jego pozycji społeczno-ustrojowej jako instrumentu demokracji, nadanie klubowi partii rządzącej bardziej autonomicznego charakteru, by przestał być narzędziem politycznym wąskiego kierownictwa partyjnego, a stał się samodzielnym ośrodkiem sprawującym kierowniczą rolę partii w sejmie, rozwijanie różnorodnych pozapaństwowych organizacji i stowarzyszeń, uznających hegemonię partii rządzącej i jednocześnie sprzyjających kształtowaniu się rzeczywistego pluralizmu politycznego w społeczeństwie polskim itp.

Dlatego stale pojawiało się po 1956 r. dążenie do odrodzenia parlamentaryzmu, gdyż dostrzegano w miarę doświadczeń realnego socjalizmu istotną zaletę demokracji parlamentarnej, przejawiającą się w pełnieniu funkcji amortyzatora sprzeczności i konfliktów społeczno-politycznych. I faktycznie, od dawna bowiem, również w Polsce, zwracano uwagę na to szczególne znaczenie demokracji parlamentarnej i w nim postrzegano jej przewagę nad innymi systemami ustrojowymi. Na przykład najbardziej konsekwentni jej promotorzy i obrońcy w II Rzeczypospolitej, czyli socjaliści i ludowcy, ale także liberalnie i demokratycznie nastawieni ludzie obozu władzy komunistycznej w drugim okresie powojennym, i tym bardziej twórcy

⁸ J. Hochfeld, *Z zagadnień parlamentaryzmu w warunkach demokracji ludowej*, „Nowe Drogi” 1957, nr 4, s. 79.

opozycji antykomunistycznej od połowy lat 70., przypominając ową istotną funkcję amortyzatora sprzeczności i konfliktów społecznych, porównywali obrazowo społeczeństwo do kotła z gotującą się wodą. Władza polityczna, będąca w sprzeczności z układem sił w społeczeństwie, stanowi jak gdyby hermetyczną pokrywę kotła. Wystarczy ona na pewien tylko czas do przytłumienia wrzenia, bowiem wraz z nasileniem antagonizmów społecznych następuje wybuch, niszczący nie tylko pokrywkę, ale cały kocioł, czyli społeczeństwo i państwo. Demokracja parlamentarna jest natomiast klapą bezpieczeństwa, reagującą na „każde ciśnienie pary, każdy wytrysk wody”, sprowadza poważną część konfliktów na grunt parlamentarny, pokojowy i pozwala zachować całość kotła (państwa), i tym samym zachować i utrwalić niepodległość. Dlatego ostrzegali oni społeczeństwo przed wszelkimi próbami tworzenia elementów stałości w stosunkach społecznych i politycznych na drodze zmiany organizacji i kompetencji parlamentu. Przestrzegali, że ich realizacja prowadzi do zalutowania „kotła pełnego wrzącej wody” i w konsekwencji stwarza niebezpieczeństwo dla państwa. Wyrażano optymistyczne przekonanie, że wkrótce system i praktyka ustrojowa w Polsce powrócą znowu na drogę parlamentaryzacji. W odróżnieniu od pozostałych krajów realnego socjalizmu, w których miał funkcjonować „socjalistyczny system przedstawicielski”, postulowano rozwijanie „parlamentaryzmu socjalistycznego” jako najpewniejszej drogi usprawnienia ustroju politycznego państwa i zaspokojenia aspiracji obywateli. Miał on polegać na tym – jak przekonywał jeden z jego promotorów Kazimierz Biskupski – że *socjalistyczny parlament winien być przede wszystkim forum ujawniania woli zorganizowanych przez partie polityczne mas ludowych przez swobodnie wybranych przedstawicieli, a rząd organem wykonawczym tak pomyślanego parlamentu, a tym samym zasiadających w nim przedstawicieli ludu*⁹.

⁹ K. Biskupski, *Problemy ustrojownawstwa*, Toruń 1968, s. 237.

Nie takiego ustroju politycznego oczekiwaliśmy

Bardziej konsekwentne poglądy w kwestii przebudowy systemu ustrojowego Polski wyrażali twórcy opozycji demokratycznej od połowy lat 70. XX wieku. Przedstawiciele jego nurtu liberalno-demokratycznego, niewolnego od tendencji socjalistycznych, z Jackiem Kuroniem na czele, największe niebezpieczeństwo dla wolności jednostki i społeczeństwa dostrzegali w systemie totalitarnym, panującym w Polsce, gdyż wprowadzającym państwowy monopol w dziedzinie informacji, stosunków pracy, organizacji społeczeństwa, i w konsekwencji zniewalającym człowieka. Ze zrozumiałych względów przeciwstawiali społeczeństwo państwu i wyolbrzymiali różnice między nimi, postulując nieustannie idee tworzenia „niezależnego społeczeństwa”, „społeczeństwa obywatelskiego”, „samorządnej Rzeczypospolitej”, „kultury niezależnej”, „równoległych struktur społeczeństwa alternatywnego” itp. Przyszłe państwo wyobrażali sobie jako jeden wielki ruch samorządowy, będący federacją ruchów pracowniczych, zawodowych, lokalnych i regionalnych, kulturalnych, konsumenckich itd. Oczywiście najlepszej formy organizacji ustrojowej państwa upatrywali w systemie demokracji parlamentarnej, pełniącej – jak przypominał Jacek Kuroń – ową pierwszorzędną funkcję amortyzatora konfliktów i sprzeczności społecznych, ponieważ wyraża on najlepiej *różne i przeciwstawne dążenia różnych członków społeczeństwa (...)* w warunkach wolności słowa, zrzeczeń, pięcioprymiotnikowych wyborów. Zatem *współpraca społeczna w ramach tego systemu może funkcjonować bez zaburzeń dopóty, dopóki grupy interesów wyrażają dążenia ogółu członków społeczeństwa, a ich odrębność i przeciwstawność może być przezwyciężona przez ten ogół akceptowanym. Kryzys społeczny ujawnia się więc – jak to miało miejsce w międzywojennym dwudziestoleciu w Europie – jako kryzys parlamentaryzmu*¹⁰. Postrzegali w nim najpewniejszą drogę przebudowy stosunków

¹⁰ J. Kuroń, *Myśli o programie działania*, „Aneks” 1977, nr 13-14, s. 15.

społecznych w Polsce, odejścia od państwa totalitarnego i warunek rozwoju społeczeństwa. Sądziło się, że można i należy go godzić z zasadami gospodarki rynkowej, a to wszystko z ideami sprawiedliwości i równości społecznej. Ostatecznie na I Zjeździe „Solidarności” we wrześniu i październiku 1981 r. przyjęto ową wizję wielkiej przemiany ustrojowej w Polsce w formie programu „samorządnej Rzeczypospolitej”. Projektowano w nim budowę nowego typu ładu społeczno-ustrojowego, opartego na zasadzie szeroko rozumianego pluralizmu światopoglądowego, politycznego i kulturalnego, którego podstawę stanowiłaby struktura samorządowa jako najwłaściwszy sposób organizacji i aktywności ludzkiej. Zwieńczeniem samorządowej budowy państwa miał być system demokracji parlamentarnej, uzupełnionej drugą izbą – samorządową lub społeczno-gospodarczą – stanowiącą przeciwwagę wobec izby pierwszej o charakterze politycznym, czyli sejmu. Dopełnieniem zaś ustroju parlamentarnego samorządnej Polski miał być szeroko rozbudowany system samorządu pracowniczego jako istotny czynnik zarządzania w sferze społeczno-gospodarczej, a w wymiarze lokalnym i regionalnym – samorząd terytorialny, zapewniający najlepszy sposób organizacji i funkcjonowania społeczności lokalnej. W tej sytuacji instytucje demokracji politycznej stawały się niezbędnym zabezpieczeniem procesu budowy „Polski samorządnej”, dopełnionym jeszcze urządzeniami demokracji społeczno-gospodarczej. Rzeczpospolita samorządna gwarantować miała również wszystkim obywatelom szerokie prawa i wolności polityczne, ekonomiczno-socjalne i kulturalne na podstawie zasad równości i sprawiedliwości.

Jednakże postulat odbudowy parlamentaryzmu spełnił się dopiero po upadku realnego socjalizmu, gdy wszystkie kraje zależne dawniej od Związku Radzieckiego, w tym również Polska, wprowadziły go w różnych wersjach i odmianach w ramach ładu liberalno-demokratycznego, a nie bliżej nieokreślonej solidarnościowej utopijnej wizji powszechnej samorządności. Aczkolwiek właśnie w Polsce urzeczywistniono najbardziej zdecentralizowany model władzy publicznej, przeniknięty różnorodnymi formami samorządności społecznej, co wyróżnia nas nie tylko wśród

krajów poradzieckich, lecz w całej Europie. Jest to zapewne skutkiem postulowanego wcześniej projektu „samorządnej Rzeczypospolitej” i toczonych wokół niego debat.

Na powrót jednak system parlamentarny stał się ogólnoeuropejskim standardem ustrojowym. Nie oznacza to wcale, że nie pojawiają się nowe wobec niego zagrożenia i niebezpieczeństwa. W Polsce przejawiają się one stale, w różnym stopniu nasilenia w poszczególnych okresach III Rzeczypospolitej, w tendencjach autorytarnych i populistycznych. Nie został on zresztą, wzorem II Rzeczypospolitej, wprowadzony od razu w formie funkcjonującej współcześnie, gdyż przez kilka lat w systemie podziału i organizacji władz państwowych starano się utrzymać wzmocnioną pozycję głowy państwa kosztem pełnych uprawnień parlamentu. I do dziś powracają stale pomysły na gruntowną rewizję Konstytucji z 1997 r. i ograniczenia parlamentaryzmu na rzecz władzy wykonawczej. Wciąż także wskutek szerzenia się populizmu nasila się kwestionowanie instytucji przedstawicielskich i postulat wprowadzenia różnych „hamulców” i ograniczeń parlamentaryzmu. Bardzo niebezpieczny charakter dla przyszłości ustroju politycznego w Polsce mają zapoczątkowane na przełomie 2015 i 2016 r. działania nowego obozu władzy skupionego wokół partii Prawo i Sprawiedliwość, wyrosłej z dawnego obozu solidarnościowego. Zmierzają one do podważenia i zniesienia zasady trójpodziału władzy państwowej, ograniczenia roli sądownictwa konstytucyjnego, podporządkowania sądownictwa w ogóle rządzącej partii politycznej o charakterze wodzowskim, wzmocnienie pozycji ustrojowej prezydenta kosztem władzy ustawodawczej wzorem Konstytucji kwietniowej z 1935 r., omijania procedur prawnych i zwyczajowych w stanowieniu prawa i realizacji polityki kadrowej w instytucjach państwowych, podporządkowania mediów polityce rządowej, upolitycznienia służby cywilnej, wzmożenia kontroli policyjnej w sferze obiegu informacji, ograniczenia swobody wypowiedzi w mediach elektronicznych, osłabienia instytucji korporacyjnych i samorządowych różnych środowisk społecznych i zawodowych w organizacji społeczeństwa obywatelskiego itp.

Z postulatów tych uczyniono wręcz program postsolidarnościowej partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość, powstałej w 2001 r. Ich realizacja ma rzekomo służyć wzmocnieniu państwa w celu zapewnienia odpowiedniego rozwoju gospodarczego i społecznego kraju, niegdyś zniewolonego i skomunizowanego. Wszak – jak twierdzili od początku zmiany ustrojowej, kontestując zresztą jej formę realizacji, twórcy i politycy rządzącego dziś obozu politycznego z Jarosławem i Lechem Kaczyńskimi na czele – współczesna Polska bardziej przypomina kraje postkolonialne, zwane Trzecim Światem, aniżeli nowoczesny i rozwijający się dynamicznie kraj europejski. W istocie stanowi ona europejską wersję państwa pokolonialnego. W uzasadnieniu doktrynalnym i ideowym sięgnięto do modelu „miękkiego państwa” szwedzkiego ekonomisty, socjologa i polityka, noblisty, Gunnara Myrdala, który na podstawie analizy sytuacji krajów nowo powstałych w wyniku rozpadu po II wojnie światowej systemu kolonialnego doszedł niemal pół wieku temu do wniosku, że główną przyczyną zastoju społeczno-gospodarczego jest niewydolność władzy politycznej jako instrumentu reform, cechująca się niskim poziomem dyscypliny społecznej, niedostatkami ustawodawstwa, nieprzestrzeganiem i nieegzekwowaniem prawa, brakiem profesjonalizmu i nieposłuszeństwem urzędników, preferowaniem w polityce państwowej interesów partykularnych, nikłą efektywnością funduszy publicznych wskutek korupcji i nepotyzmu, niską skutecznością realizowanych reform społecznych itp.¹¹

Argumentami tymi stale posługiwali się politycy PiS w ocenie sytuacji Polski, co wielokrotnie przyznawał J. Kaczyński, przypominając, że *mamy w Polsce miękkie*

¹¹ G. Myrdal, *Przeciw nędzy na świecie. Zarys światowego programu walki z nędzą*, Warszawa 1975, s. 271 i n.; por. także T. Kostrzewa-Tomczak, *Myrdalowska zasada przyczynowości okrężnej a problem rozwoju gospodarczego krajów słabo rozwiniętych*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 1985, t. 56, s. 57-73.

*państwo, myśmy się do tego Myrdalowskiego określenia, odnoszącego się do krajów trzeciego świata, odwoływali już od początku lat dziewięćdziesiątych*¹². I on również, i jego przyjaciele polityczni, nieustannie podnosili słabość i niewydolność państwa polskiego, upatrując przyczyny tego stanu w przejściu do nowego systemu ustrojowego w drodze kompromisu politycznego, a nie rewolucji, co skutkowało kontynuowaniem przeszłości komunistycznej w wymiarze aksjologicznym, kadrowym i instytucjonalnym. W konsekwencji zrodziło to kryzys moralny społeczeństwa i uwłaszczenie się starej nomenklatury w sferze ekonomicznej oraz zdominowanie życia publicznego przez „układ polityczno-gospodarczo-kryminalny”, stworzony przez ludzi dawnych służb specjalnych, grupy przestępcze, polityków dawnego reżimu i ludzi biznesu, przechwytyjący znaczną część dochodu narodowego i potęgujący niewydolność społeczno-gospodarczą kraju. Stan ów utrwalają jeszcze niejasny i niedookreślony konstytucyjnie system władzy państwowej, zwłaszcza wzajemne relacje pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, patologiczny charakter procesu legislacyjnego, nieudolność sądownictwa, postkomunistyczna mentalność społeczna itp. By zerwać definitywnie z przeszłością komunistyczną i stworzyć warunki dla rozwoju narodu polskiego, należy rozpocząć wszelkie przemiany od przebudowy istniejącego państwa w „państwo narodowe”, „państwo silne”, „demokratyczne, niepodległe i praworządne”, czyli – jak mawia J. Kaczyński – *przywrócić państwo narodowi*. W tym celu w ostatnim dziesięcioleciu kierownictwo PiS dwukrotnie przedstawiło projekty nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2005 i 2010. Na ich podstawie prowadziło wówczas kampanie wyborcze prezydencką i parlamentarną. Natomiast podczas kampanii wyborczych w 2015 r. chwilowo ze względów politycznych zaniechano promowania nowych rozwiązań konstytucyjnych. Tym bardziej że ów drugi projekt konstytucji jeszcze bardziej

¹² Cyt. za: J. Sanecka, *Prawa i Sprawiedliwości ocena III Rzeczypospolitej*, [w:] J. Faryś, T. Sikorski, P. Słowiński (red.), *Między Europą naszych pragnień a Europą naszych możliwości*, t. 2, Gorzów Wielkopolski 2007, s. 133 i n.

w stosunku do poprzedniego zakładał oktrojowanie demokracji i urzędzeń demokratycznych państwa praworządnego. W sytuacji braku po ostatnich zwycięskich wyborach politycznych większości parlamentarnej, pozwalającej zmienić Konstytucję, obóz rządzący środkami pozakonstytucyjnymi i często pozaprawnymi ogranicza system parlamentarny, czyniąc z samego parlamentaryzmu instytucję bezwonną i dekoracyjną swych rządów zmierzających do niekontrolowanej, absolutnej, dyktatorskiej władzy. Potwierdza to nie tylko dokonane już ubezwłasnowolnienie wymiaru sprawiedliwości poprzez podporządkowanie go władzy wykonawczej, a więc partii rządzącej, i w konsekwencji zlikwidowanie zjawiska równowagi i podziału władzy państwowej, lecz także poprzez zmiany regulaminu Sejmu i różne zabiegi proceduralne uczynienie z Sejmu instytucji fasadowej i dekoracyjnej, obradującej niezwykle rzadko (w pierwszym półroczu 2018 r. odbyło się zaledwie 11 posiedzeń), uchwalającej ustawy w niebywałym pośpiechu, bez dyskusji i wysłuchań publicznych oraz uzgodnień międzyresortowych, nadużywanie dominującej pozycji przez większość parlamentarną w stosunku do opozycji, monopolizację ustawodawstwa przez obóz rządzący, tłumienie krytyki opozycyjnej, zaostrzanie represji wobec opozycyjnych parlamentarzystów itp. Sprzyja temu postępujący z kadencji na kadencję spadek poziomu intelektualnego, moralnego i kulturalnego parlamentarzystów i oczywiście niski poziom ogólnej kultury politycznej społeczeństwa, przejawiający się m.in. wysoką absencją wyborczą, niskim zaufaniem społecznym wobec głównych instytucji życia politycznego (poparcie Sejmu i Senatu waha się od 20 do 30%, a partii politycznych sięga zaledwie kilkunastu procent) i znacznym potencjałem społecznym sił niedemokratycznych.

Konkluzje

Dlatego coraz częściej pojawiają się zapytania, w jakim systemie rządzenia funkcjonuje społeczeństwo polskie i czy to jest początek państwa policyjnego, czy też są już

to rządy dyktatorskie itp. Na pewno można bez żadnej przesady stwierdzić, że kolejny już, trzeci raz, w krótkiej, gdyż zaledwie stuletniej historii współczesnej, polski parlamentaryzm staje przed poważnymi zagrożeniami i wyzwaniem. Od ich rozwiązania zależeć będzie jego przyszłość, i tym samym przyszłość ustroju politycznego kraju, a więc czy powtórzy się sytuacja po zamachu majowym z czasów II Rzeczypospolitej oraz z drugiego okresu powojennego po przejęciu władzy przez obóz komunistyczny ze sprowadzeniem parlamentaryzmu do roli dekoracji, atrapy rządów autorytarnych, czy z owych zmagani wyjdzie on zwycięsko i umocni swoją pozycję jako rzeczywisty sposób sprawowania władzy państwowej. Nie można jednak nie dostrzec, że demokracja parlamentarna po 1989 r. – jak dotąd – nie najgorzej radzi sobie w nawet niezwykle trudnych sytuacjach politycznych, w warunkach kryzysu politycznego państwa, i nie traci na znaczeniu. Jej umacnianie w systemie ustrojowym państwa wymaga niewątpliwie podniesienia świadomości obywatelskiej i kształtowania nowoczesnej kultury politycznej społeczeństwa. To bowiem uporczywe dążenie do parlamentaryzacji ustroju państwa pozostaje dominującą cechą tradycji polskiej kultury parlamentarnej, będąc wyrazem wynikającego z historycznych doświadczeń przekonania o konieczności przywrócenia w polskim systemie władzy państwowej instytucji parlamentaryzmu jako najpewniejszej drogi demokratyzacji państwa i społeczeństwa.

Abstrakt

Obchody w tym roku jednocześnie dwóch rocznic historycznych: stulecia odzyskania niepodległości i 550-lecia narodzin parlamentaryzmu polskiego nie mają jedynie wymiaru symbolicznego, lecz przede wszystkim wybitnie społeczny i ustrojowy. Wszak od pierwszych chwil niepodległości losy demokratycznego parlamentaryzmu ściśle zespoliły się z losami odrodzonego państwa. Wszelkie słabości tego państwa ujawniały się w kryzysie parlamentaryzmu. Nie było sprzyjających warunków dla funkcjonowania systemu parlamentarnego. W samym społeczeństwie występował

znaczny potencjał sił niedemokratycznych, kwestionujących demokratyczny ład społeczny i demokratyczno-parlamentarny ustrój państwa. Toteż w minionym wieku zaledwie przez niecałe dwie dekady rządziło się ono demokratycznie. Aż trzykrotnie: od połowy lat 20. do końca II Rzeczypospolitej, w drugim okresie powojennym oraz w ostatnich kilku latach ograniczano i likwidowano demokratyczny porządek społeczno-ustrojowy na rzecz systemu autorytarnego bądź nawet totalitarnego. Pomimo tego zawsze ujawniały się silne dążenia do parlamentaryzacji ustroju państwa jako najpewniejsze drogi urzeczywistnienia idei demokratyzacji władzy państwowej i społeczeństwa. Jest to trwała i dominująca cecha tradycji polskiej kultury parlamentarnej.

PARLIAMENTARISM UNDER CONDITIONS OF AUTHORITARIANISATION OF STATE POWER IN POLAND IN THE 20TH CENTURY

Abstract

This year's simultaneous celebrations of two historical anniversaries: the centenary of Poland regaining its independence and the 550th anniversary of the Polish parliamentarism do not have only a symbolic dimension, but above all, a social and political one. Since the first moments of independence, the fate of democratic parliamentarism was closely interwoven with the fate of the reborn state. Any weaknesses of the state manifested themselves in the crisis of parliamentarism. There were no supportive conditions for the parliamentary system. Within the society itself, a significant potential had undemocratic forces – undermining the democratic social order and the democratic-parliamentary regime of the state. Therefore, in the previous century, merely for less than two decades the state was governed democratically. Three times: since the mid-1920s until the end of the Second Polish Republic, in the second post-WWII period and over the past few years, the democratic social-political order has been limited and removed, and replaced by an au-

thoritarian or even totalitarian system. Despite this, a strong drive towards parliamentarism, as the most certain way of making the ideas of democratisation of the state power and the society a reality, has always reappeared. It is a lasting and a dominant feature of the tradition of the Polish parliamentary culture.

Bibliografia

- E. Abramowski, *Czego chcą socjaliści?*, Londyn 1896.
- E. Abramowski, *Sprawa robotnicza. O tym, co każdy robotnik wiedzieć i pamiętać powinien*, Londyn 1892.
- K. Biskupski, *Problemy ustrojoznawstwa*, Toruń 1968.
- F. Czaki, *Czerwony katechizm*, Kraków 1900.
- I. Daszyński, *O formach rządu. Szkic socjologiczny*, Kraków 1902.
- I. Daszyński, *Pogadanka o socjalizmie*, Warszawa 1906.
- I. Daszyński, *Szlachetczyzna a odrodzenie Galicji*, Lwów 1900.
- J. Hochfeld, *Z zagadnień parlamentaryzmu w warunkach demokracji ludowej*, „Nowe Drogi” 1957, nr 4.
- J. Hochfeld, *Z zapomnianych polemik*, „Po prostu” 1957, nr 7.
- B.A. Jędrzejewski, *Powszechne głosowanie. Bezpośrednie prawodawstwo ludowe*, Kraków 1905.
- K. Kelles-Krauz, *Demokracja w nowoczesnym ustroju państwowym*, Warszawa 1906.
- D. Kłuszyńska, *Dlaczego kobiety walczą o prawa polityczne*, Kraków 1912.
- T. Kostrzewa-Tomczak, *Myrdalowska zasada przyczynowości okrężnej a problem rozwoju gospodarczego krajów słabo rozwiniętych*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 1985, t. 56.
- J. Kuroń, *Myśli o programie działania*, „Aneks” 1977, nr 13-14.
- B. Limanowski, *Historia demokracji polskiej w epoce porozbiorowej*, Kraków 1902.
- B. Limanowski, *Demokracja w Polsce*, Kraków 1903.
- G. Myrdal, *Przeciw nędzy na świecie. Zarys światowego programu walki z nędzą*, Warszawa 1975.
- M. Niedziałkowski, *Demokracja parlamentarna w Polsce*, Warszawa 1930.
- Polskie programy socjalistyczne 1878-1918*. Zebrał i opatrzył komentarzem F. Tych, Warszawa 1975.
- S. Posner, *Deklaracja praw człowieka i obywatela*, Warszawa 1907.
- F. Perl, *Jak odpowiadać na zarzuty przeciwników?*, Warszawa 1913.
- J. Sanecka, *Prawa i Sprawiedliwość ocena III Rzeczypospolitej*, [w:] J. Foryś, T. Sikorski, P. Słowiński (red.), *Między Europą naszych pragnień a Europą naszych możliwości*, t. 2, Gorzów Wielkopolski 2007.
- A. Walicki, *Marksizm i skok do królestwa wolności. Dzieje komunistycznej utopii*, Warszawa 1996.
- L. Wasilewski, *Współczesne państwo konstytucyjne*, Kraków 1905.

Agnieszka Lipska-Sondecka

Modernizacja administracji państwowej w Polsce w latach 1989-1998

Słowa kluczowe:

władza publiczna, administracja, przemiany ustrojowe, transformacja, reformy ustrojowe

Wprowadzenie

Źródłosłów pojęcia „administracja” wywodzi się z łacińskiego słowa *ministrare* (służyć, kierować, wykonywać), a przedrostek *ad-* podkreśla dodatkowo cechę jej działania ukierunkowaną na wypełnianie służebnej roli wobec obywateli¹. Administracja odpowiada za praktyczną realizację funkcji państwa i w takim rozumieniu powinna być postrzegana jako zbiór urzędów wypełniających obowiązki wobec państwa i społeczeństwa. Przy realizacji zadań korzysta z określonych narzędzi oraz środków, za pomocą których może realizować zakładane cele. W literaturze przedmiotu, szczególnie prawniczej, odnaleźć możemy wiele sposobów (ujęć) definiowania administracji. Na przykład w pracy zbiorowej pod redakcją Zbigniewa Cieślaka jej autorzy wskazują na cztery definicje administracji²:

- 1) negatywno-przedmiotową, określaną też jako definicja tzw. wielkiej reszty – podkreśla ona, że administracja to działalność państwowa niebędąca ustawodawstwem ani działalnością sądowniczą;
- 2) negatywno-podmiotową, dla której administracja publiczna to organy, które nie są organami ustawodawczymi i sądowniczymi;

¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 28.

² Z. Cieślak (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2012, s. 12.

- 3) pozytywno-przedmiotową, traktującą administrację publiczną jako działalność mającą na celu realizację zadań publicznych;
- 4) pozytywno-podmiotową, według której administracja publiczna oznacza ogół podmiotów administrujących.

Dla Jacka Langa *administracja jest pewną organizacją składającą się z różnych jednostek organizacyjnych, skupionych wokół organów tj. jednostek organizacyjnych wyposażonych w kompetencje określone w ustawach i tworzących pewien zamknięty układ organizacyjny, mający realizować zadania państwowe bądź publiczne, lub jedne i drugie*³.

Jan Łukasiewicz zaś definiuje administrację w sposób następujący⁴:

- 1) w ujęciu organizacyjnym (podmiotowym) – jako podmioty (organy) instytucje wykonujące określone zadania;
- 2) w ujęciu przedmiotowym – oznaczającym określone działania podmiotów (organów) instytucji podejmowane na rzecz realizacji interesu społecznego/publicznego;
- 3) jako zespół osób fachowo przygotowanych do realizacji powierzonych zadań.

Idąc tym tokiem rozumowania, możemy przyjąć, że jeśli określone zadania wykonywane są przez tzw. państwowe podmioty, organizacje i instytucje, możemy mówić o administracji państwowej. W przypadku gdy działania na rzecz realizacji interesu publicznego podejmowane są także przez inne niż państwowe podmioty, organy i instytucje, wówczas mamy na myśli administrację publiczną. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że utożsamianie administracji państwowej z administracją rządową jest błędem. Ta druga (administracja rządowa) jest tylko komponentem administracji państwowej. We współczesnych państwach demokratycznych na kon-

³ J. Lang, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002, s. 15.

⁴ J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2007, s. 77-80.

strukcję określaną mianem administracji publicznej składają się: administracja państwowa, w tym rządowa, oraz administracja samorządowa, która odpowiedzialna jest za praktyczną realizację zadań samorządu terytorialnego.

Administracja publiczna nie tylko rozwiązuje problemy życia zbiorowego, które wpisane są w klasyczny katalog jej funkcji, ale także musi wypełniać dodatkowe zadania wynikające z funkcjonowania państwa w ponadnarodowych strukturach. Aparat administracyjny państwa musi być pomocny i skuteczny w rozwiązywaniu problemów i służyć społeczeństwu zgodnie z łacińskim *administrare*.

Wydarzenia z pierwszej połowy 1989 r., tj. Okrągły Stół, a następnie wybory czerwcowe, rozpoczęły okres głębokiej zmiany systemowej, którą określono mianem transformacji. Kształtował się nowy system polityczny, w ramach którego budowano nowe mechanizmy władzy publicznej. Administracja, będąc integralną częścią władzy wykonawczej, stawiała się komponentem nowego demokratycznego systemu władzy. Jednocześnie sama poddana była zmianom zmierzającym do jej upodmiotowienia.

W latach 1989-1998 Polska przeszła istotne zmiany ustrojowe, w ramach których zmieniła się nie tylko pozycja administracji jako mechanizmu wykonawczego zadań państwa, ale także funkcje, jakie pełni w zdecentralizowanym systemie władzy publicznej. W ciągu dekady zbudowano nowy model administracji publicznej, którego poszczególne części składowe stały się odpowiedzialne za realizację zadań o szczególnym znaczeniu dla prawidłowego kierowania i zarządzania życiem publicznym. Artykuł prezentuje przełomowe etapy procesu modernizacji administracji państwowej w latach 1989-1998, które doprowadziły do zmiany jej pozycji i funkcji w systemie politycznym państwa.

Najważniejsze zmiany regulacji konstytucyjnych w latach 1989-1997

Wydarzenia, które miały miejsce w Polsce od lutego 1989 r., zapoczątkowały bezprecedensowy, pokojowy proces przemian, który przyniósł upadek socjalistycznego

ustroju politycznego i gospodarczego. W literaturze przedmiotu określony został mianem transformacji⁵. Podczas obrad Okrągłego Stołu, które miały miejsce w dniach od 6 lutego do 5 kwietnia 1989 r., ówczesna władza wraz z opozycją uzgodniła kierunek przyszłych zmian, które doprowadzić miały do całościowej przebudowy ustroju politycznego państwa. Skutki polityczne działań, które zostały podjęte w ramach ustaleń zapisanych w protokole końcowym Okrągłego Stołu, przyczyniły się do upadku organizacyjnych, prawnych i politycznych fundamentów państwa socjalistycznego. Pierwszym krokiem na drodze transformacyjnych zmian były nowelizacje Konstytucji PRL z 1952 r. Ich najważniejszym celem było umożliwienie przeprowadzenia całościowej modernizacji państwa i jego aparatu. W dniu 7 kwietnia 1989 r. przyjęto ustawę zmieniającą Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, na podstawie której to nowelizacji organy władzy państwowej zyskały nowy kształt⁶. W miejsce Rady Państwa powołano urząd Prezydenta PRL, utworzono Senat – drugą izbę parlamentu, wprowadzono zasadę nieusuwalności sędziów, powołano do życia Krajową Radę Sądownictwa pełniącą funkcję samorządu zawodowego⁷. Nadal jednak pozostały przepisy wskazujące na zasadę jednolitości i niepo-

⁵ W naukowej literaturze przedmiotu występuje znaczące zróżnicowanie co do określenia terminologii wydarzeń, które miały miejsce w Polsce po 1989 r. (zob. Z. Blok, *Transformacja jako konwersja funkcji wewnątrzsystemowych państwa na przykładzie Polski*, Poznań 2006; I. Krzemiński (red.), *Wielka transformacja. Zmiany ustroju w Polsce po 1989. Koncepcja, wybór i komentarze*, Warszawa 2011; A. Antoszewski, *Od tranzycji do autorytaryzmu i jego konsolidacji w państwach postkomunistycznych*, [w:] J. Marszałek-Kawa, A. Chodubski (red.), *Wielowymiarowość politologii*, Toruń 2014). Moim zamiarem nie są jednak rozważania terminologiczne dotyczące procesów zmian zachodzących w naszym kraju po 1989 r. Przyjmuję, że Okrągły Stół, a następnie wybory czerwcowe zapoczątkowały głęboką, złożoną systemową przebudowę ustroju politycznego i gospodarczego Polski określaną jako transformacja ustrojowa.

⁶ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 19, poz. 101.

⁷ Zob. ustawę z dnia 29 maja 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym organom państwowym, Dz. U. nr 34, poz. 178.

dzielności władzy państwowej, ponieważ ówczesna władza miała nadzieję, że pomimo zmian zostanie utrzymany socjalistyczny charakter państwa. Nowela kwietniowa zapoczątkowała zmiany, które umożliwiły dalsze przekształcenia ustroju zmierzające do budowy nowych mechanizmów i zasad działania aparatu władzy publicznej⁸.

Jednak największe zmiany w zakresie organizacji i funkcjonowania państwa wprowadziła tzw. nowela grudniowa, stwarzając normatywne, ustrojowe podstawy transformacji⁹. Na mocy jej przepisów treść pierwszego rozdziału Konstytucji PRL została zatytułowana *Podstawy ustroju politycznego i gospodarczego*, przywrócono tradycyjną nazwę państwa „Rzeczpospolita Polska”, a w godle państwowym pojawił się orzeł w koronie. Nowela grudniowa, choć mniej obszerna niż ta z kwietnia 1989 r., otworzyła drogę do kształtowania systemu politycznego opartego na wartościach i zasadach charakteryzujących wolne społeczeństwa i państwa zachodniego świata¹⁰. Dynamika ówczesnych wydarzeń spowodowała, że latem 1990 r. w gorącej atmosferze politycznej generał Wojciech Jaruzelski zadeklarował gotowość ustąpienia z urzędu Prezydenta. Umożliwiło to zmianę sposobu powoływania głowy państwa. Nowelą konstytucyjną z września 1990 r. wprowadzono powszechny i bezpośredni tryb wyborów Prezydenta RP¹¹. W myśl nowych przepisów kandydatów na urząd Prezydenta mogły zgłaszać partie polityczne, stowarzyszenia i sami wyborcy. W głosowaniu mógł wziąć udział każdy pełnoletni obywatel posia-

⁸ Zob. J. Wawrzyniak, *Nowelizacje Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 7 kwietnia 1989 roku – początek transformacji (refleksje prawno-polityczne)*, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989-2009*, Warszawa 2011; W. Sokolewicz, *Kwietniowa zmiana Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 6.

⁹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 75, poz. 444.

¹⁰ Nowela grudniowa nie objęła struktur terenowego aparatu władzy, który nadal opierał się na systemie rad narodowych i terenowych organów administracji.

¹¹ Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. nr 67, poz. 397.

dający pełnię praw publicznych. Prawo wybieralności przysługiwało każdemu polskiemu obywatelowi, który ukończył 35. rok życia i korzysta z pełni praw wyborczych. Kadencja Prezydenta RP trwać miała 5 lat z możliwością ponownego wyboru. Na podstawie nowych przepisów o powszechności i bezpośredniości wyborów głową państwa został Lech Wałęsa, wybrany w drugiej turze wyborów 9 grudnia 1990 r. Nowela wrześniowa określiła także nowe zadania Zgromadzenia Narodowego, do których zaliczono¹²:

- 1) stwierdzanie ważności wyboru Prezydenta i odbieranie przysięgi od nowo wybranej głowy państwa;
- 2) podejmowanie decyzji w sprawie określenia, czy ze względu na stan zdrowia Prezydent może nadal pełnić swoje obowiązki;
- 3) rozstrzyganie w sprawie postawienia Prezydenta przed Trybunałem Stanu.

Transformacja ustrojowo-polityczna w zakresie przekształcania mechanizmów i zasad organizowania i kierowania życiem zbiorowym zrodziła potrzebę podjęcia prac nad nową konstytucją, która w sposób czytelny uwzględniłaby wszystkie dokonane już zmiany. W sytuacji silnego rozbieżności politycznych w Sejmie, częstej zmiany rządów oraz konfliktów na linii prezydent–rząd w dniu 17 października 1992 r. uchwalono ustawę konstytucyjną o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym¹³. Uchwalona ustawa potocznie nazwana została „Małą Konstytucją”, a jej treść odzwierciedlał już sam tytuł. Jej najważniejsze przepisy sprowadzały się do następujących rozwiązań¹⁴:

- 1) ustrój państwa oparto na zasadzie trójpodziału władzy na: ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą;

¹² Art. 32b ust. 1 Konstytucji zmieniony ustawą z dnia 27 września 1990 r.

¹³ Dz. U. nr 84, poz. 426 z późn. zm.

¹⁴ M. Żukowski, *Dzieje administracji w Polsce w XX wieku*, Warszawa 2011, s. 725.

- 2) Sejm przestał być najwyższym organem władzy, dominującym nad pozostałymi organami;
- 3) Prezydent RP uzyskał zwiększone uprawnienia w procesie tworzenia rządu i kształtowania bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa oraz w obszarze polityki zagranicznej;
- 4) wzmocniona została pozycja Rady Ministrów poprzez powierzenie jej prawa do wydawania rozporządzeń z mocą ustaw niewymagających zatwierdzenia przez Sejm;
- 5) powołana została nowa instytucja, tj. Rada Gabinetowa, którą tworzyła Rada Ministrów pod przewodnictwem Prezydenta; jej głównym zadaniem miało być ułatwianie kontaktów i komunikacji pomiędzy Prezydentem a rządem.

Tak sformułowane regulacje ustawowe miały fundamentalne znaczenie dla jednoznacznego określenia kierunku przekształceń na rzecz budowy sprawnych i przejrzystych mechanizmów działania trzech władz¹⁵. Jak pisze Antoni Dudek: *Mała Konstytucja stanowiła kompromis między dążeniami Lecha Wałęsy do ustanowienia w Polsce ustroju prezydenckiego a przeciwnymi temu rozwiązaniu ugrupowaniami politycznymi*¹⁶. W wielu miejscach przepisy ustawy konstytucyjnej z października 1992 r. były nieprecyzyjne, co wywoływało wiele napięć i sporów o charakterze kompetencyjnym pomiędzy głową państwa a premierem i rządem. Uchwalenie nowej Konstytucji było zatem niezbędne i kluczowe dla ustrojowego potwierdzenia zmian rozpoczętych wiosną 1989 r. Prace nad nową Konstytucją RP, zakończone swoistym „kompromisem konstytucyjnym”, otworzyły nowy rozdział w historii ustroju państwa, potwierdzając jego oparcie na demokratycznych zasadach i wzorcach sprawdzonych w zachodnich społeczeństwach. Dnia 2 kwietnia 1997 r.

¹⁵ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 69.

¹⁶ A. Dudek, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989-1995*, Kraków 2002, s. 308.

Zgromadzenia Narodowe uchwaliło nową Konstytucję¹⁷, a po jej przyjęciu w referendum powszechnym w dniu 25 maja 1997 r. została podpisana przez ówczesnego prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego (16 lipca 1997 r.), i weszła w życie 17 października 1997 r. Jej przepisy określiły Polskę jako „demokratyczne państwo prawne” i oparły ustrój RP na następujących zasadach¹⁸:

- 1) suwerenności narodu;
- 2) suwerenności i niepodległości państwa;
- 3) pluralizmu politycznego;
- 4) podziału władz: ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska;
- 5) społecznej gospodarki rynkowej;
- 6) przyrodzonej godności człowieka.

Joanna Marszałek-Kawa zauważa, że twórcy Konstytucji RP z 1997 r. postawili sobie za cel stworzenie ustawy zasadniczej, która opierałaby się na demokratycznych zasadach politycznego i społecznego ustroju państwa, a z uwagi na fakt, że ambicje europejskie były wyrażone przez większość polskiej elity, konstytucja, uchwalona jeszcze przed akcesją Polski do Unii Europejskiej, odwołuje się również szeroko do europejskich standardów demokracji¹⁹. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. w sposób symboliczny zakończyła budowę nowych struktur polityczno-organizacyjnych mających stać na straży poszanowania demokratycznych zasad i wartości umożliwiających obywatelom realizację potrzeb i aspiracji cywilizacyjno-kulturowych.

¹⁷ Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹⁸ Zob. A. Lipska-Sondecka, *Transformacja administracji publicznej w Polsce. Od upadku realnego socjalizmu do członkostwa w Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 90.

¹⁹ J. Marszałek-Kawa, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej po akcesji do Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 154-155.

Reforma centrum rządowego w latach 1989-1998

Jak sygnalizowano już wcześniej, transformacja ustrojowo-polityczna była procesem głębokich i złożonych zmian systemowych. Istotną ich częścią stała się administracja, która miała podjąć nowe funkcje i zadania mające na celu realizację reform politycznych i gospodarczych. Jak wspomina profesor Michał Kulesza, *system administracyjny w PRL-u (...) był bardzo silnie scentralizowany i oparty na zasadzie przewagi struktury resortowych. Ten stan rzeczy uniemożliwiał racjonalne prowadzenie polityki społecznej i gospodarczej w skali ogólnokrajowej, a także regionalnej i lokalnej, paradoksalnie utrudniał więc (zamiast ułatwiać) dokonywanie właściwej hierarchizacji i wyboru celów publicznych, a następnie ich osiągnięcie*²⁰. Modernizację administracji rozpoczęto w 1989 r. i zakończono w 1999 r., wprowadzając nowy zasadniczy podział terytorialny państwa, a w jego ramach trójszczeblową strukturę samorządu terytorialnego. Reforma administracji osadzona była w szczególnych warunkach politycznych, ekonomicznych i społecznych, które nie tylko nie pomagały, ale wręcz utrudniały podejmowanie działań reformatorskich. Słaby i niestabilny system polityczny, częste wybory parlamentarne, zmiany w prawie wyborczym poprzedzające kolejne wybory, skrócone kadencje Sejmu, zmiany rządu czy wreszcie okresy kohabitacji, to tylko niektóre czynniki wpływające na intensywność prac reformujących tzw. centrum rządowe²¹. Reforma aparatu administracji przebiegała dwutorowo: pierwszy obszar dotyczył modernizacji administracji centralnej, drugi – reform administracji terenowej. Profesor Michał Kulesza, który w rządzie Hanny Suchockiej został powołany na stanowisko Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Administracji Publicznej, tak określił cele reformy²²:

²⁰ M. Kulesza, *Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990-2000)*, „Studia Iuridica” 2000, t. XXXVII, s. 81.

²¹ I. Jackiewicz, *Administracja centralna 1987-2001*, [w:] I. Jackiewicz (red.), *Budowanie instytucji państwa 1989-2001*, Warszawa 2013, s. 13.

²² M. Kulesza, *Reforma administracji publicznej. Tezy podstawowe*, [w:] *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990-2007*, Warszawa 2008, s. 107.

- 1) zwiększenie spójności i sterowalności państwa, przede wszystkim operatywności centrum władzy wykonawczej, uporządkowanie struktur administracji centralnej i terenowej administracji rządowej;
- 2) uporządkowanie podziału terytorialnego, dalsza decentralizacja zadań publicznych i rozbudowa mechanizmów państwa obywatelskiego poprzez dokończenie reformy samorządowej i powołanie powiatów;
- 3) usprawnienie funkcjonowania administracji, przede wszystkim poprzez przepływ informacji i procesów decyzyjnych;
- 4) stworzenie nowoczesnej służby publicznej;
- 5) wzrost efektywności wykorzystania środków publicznych.

Zespół Michała Kuleszy opracował dokument, w którym przedstawił najważniejsze założenia i kierunki reformy administracji publicznej mające na celu jej gruntowną i kompleksową przebudowę. Niestety rzeczywistość polityczna przekreśliła realizację planów Zespołu. Przedterminowe wybory do parlamentu i odwołanie gabinetu Hanny Suchockiej w maju 1993 r. uniemożliwiły uchwalenie, a następnie wdrożenie zaproponowanych projektów reformujących aparat administracyjny państwa. W wyniku wrześniowych wyborów (1993 r.) nowa większość parlamentarna SLD–PSL nie wykazywała istotnego zainteresowania kontynuowaniem prac w zakresie reorganizacji centrum rządowego. Koalicyjny rząd Waldemara Pawlaka powołany w październiku 1993 r. nie był przychylny działaniom reformatorskim w tym obszarze, co powodowało ciągłe spory i nieporozumienia pomiędzy stroną rządową a Pełnomocnikiem do spraw Reformy Administracji Publicznej. W maju 1994 r. Michał Kulesza złożył rezygnację z pełnionej funkcji, a po upływie trzech miesięcy Rada Ministrów w drodze rozporządzenia zniosła urząd Pełnomocnika i rozwiązała jego biuro²³. Nadal jednak pozostawał nierozwiązany problem aparatu

²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 września 1994 r. w sprawie zniesienia urzędu Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Administracji Publicznej, Dz. U. nr 103, poz. 505.

administracji ukształtowanego w epoce realnego socjalizmu. *System resortowy* – wspomina Michał Kulesza – *jest tak silny, że skuteczna koordynacja nawet w drobnych sprawach wymaga często angażowania najwyższych szczebli decyzyjnych*²⁴. Kwestia przebudowy aparatu administracji okazała się kluczowa, ponieważ nie był on przygotowany do realizacji zadań, które pojawiły się wraz z przejściem polskiej gospodarki na mechanizmy wolnorynkowe, które wznagały aspiracje cywilizacyjne i kulturowe społeczeństwa. W czerwcu 1994 r. Sejm uchwalił *Strategię dla Polski* – dokument, w którym zawarto program społeczno-gospodarczy mający na celu stabilizację systemu makroekonomicznego oraz poprawę warunków życia polskiego społeczeństwa, a rok później, w 1995, Rada Ministrów powołała, w randze sekretarza stanu, Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Centrum Gospodarczego, którym został Marek Pol²⁵. W wyniku prac zespołu, w grudniu 1995 r., do Sejmu skierowano pakiet 12 ustaw reformujących centrum administracyjno-rządowe, które po uwzględnieniu uwag strony rządowej i posłów zostały przyjęte przez Sejm w czerwcu 1996 r.²⁶ Był to pierwszy krok zmierzający do realizacji zadań związanych z reformą centrum rządowego. Jego reorganizacja miała na nowo określić pozycję ustrojową centralnej administracji rządowej tak, by mogła ona realizować zadania w kontekście zasady trójpodziału władzy i wyzwania związane z procesem integracji europejskiej. Na mocy ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. powołano do życia Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, które miało być narzędziem do monitorowania działań reformujących centrum rządowe²⁷.

²⁴ M. Kulesza, *Reforma administracji publicznej...*, s. 104.

²⁵ A. Lipska-Sondecka, *dz. cyt.*, s. 101.

²⁶ Zob. *Sprawozdanie z działalności Pełnomocnika Rady Ministrów do Spraw reformy CAGR*, Warszawa 1997, s. 5.

²⁷ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, Dz. U. nr 106, poz. 495. W 2006 r. ówczesna koalicja rządząca PiS–LPR–Samobrona podjęła decyzję o likwidacji Rządowego Centrum Studiów Strategicznych i przekazaniu jego zadań i kompetencji Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (ustawa z dnia 17 lutego 2006 r. o likwidacji Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, Dz. U. nr 45, poz. 319).

Mimo niesprzyjających warunków wewnętrznych do przeprowadzania kolejnych reform, we wrześniu 1997 r. uchwalono ustawę o działach administracji rządowej²⁸, która w sposób symboliczny kończyła epokę Polski resortowej. Przepisy ustawy wzmocniły pozycję ustrojową premiera, wprowadziły zasadę koordynacji polityk rządowych i dały podstawę do budowania systemu planowania strategicznego. Wyjątkiem od ustalonych zasad były przepisy w zakresie budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych, które podlegać miały jednemu ministrowi.

Integralną częścią reform sektora publicznego było przywrócenie służby cywilnej, która niezależnie od zmieniającej się sytuacji politycznej mogłaby w sposób kompetentny i fachowy realizować zadania państwa. Prace nad ustawą, zapoczątkowane w 1991 r. przez rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego, ze zmienną intensywnością trwały aż do lata 1996 r. W dniu 5 lipca 1996 r. Sejm przyjął ustawę o służbie cywilnej, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1997 r.²⁹ Artykuł 1 ust. 1 ustawy stwierdzał, że *w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa ustanawia się służbę cywilną*. Przepisom ustawy podlegali urzędnicy zatrudnieni w administracji rządowej. Na mocy przepisów ustawy powołano także Radę Służby Cywilnej, Szefa Służby Cywilnej, dyrektorów urzędów generalnych oraz trzy komisje: Kwalifikacyjną do Służby Cywilnej, Odwoławczą oraz Wyższą Komisję Dyscyplinarną³⁰. Idea stworzenia politycznie neutralnej, niezależnej od zmian rządu instytucji okazała się niezwykle trudna. Kolejne ekipy rządzące dokonywały zmian w organizacji i działaniu służby cywilnej w taki sposób, by móc obsadzać stanowiska w administracji rządowej i jej jednostkach organizacyjnych „swoimi ludźmi”³¹. Powrót do demokratycznych standardów

²⁸ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2018 r., poz. 762 z późn. zm.

²⁹ Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej, Dz. U. nr 89, poz. 402 z późn. zm.

³⁰ Zob. J. Pawłowski, *Historia systemu służby cywilnej w Polsce*, www.dsc.kprm.gov, 8.06.2011.

³¹ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, Dz. U. z 1999 r. nr 49, poz. 483 z późn. zm.

nastąpił dopiero w 2007 r., kiedy po kolejnych wyborach parlamentarnych ówczesna koalicja PO–PSL zdecydowała się na odbudowę służby cywilnej postrzeganej jako apolityczna instytucja powołana do fachowego wykonywania zadań państwa³².

Kolejnym obszarem działań modernizacyjnych, niezmiernie ważnych z punktu widzenia zapewnienia ładu i porządku w państwie, była sfera szeroko rozumianego bezpieczeństwa. W kwietniu 1990 r. uchwalono pakiet ustaw, na mocy których przeprowadzono reorganizację resortu spraw wewnętrznych, zlikwidowano Służbę Bezpieczeństwa i przekształcono Milicję Obywatelską w Policję. Centralnym organem administracji właściwym w sprawach bezpieczeństwa państwa został Urząd Ochrony Państwa³³. Powołano także inne instytucje odpowiedzialne za porządek i bezpieczeństwo: Straż Graniczną, Biuro Ochrony Rządu, Państwową Straż Pożarną. W kolejnych latach następowały zmiany organizacyjne w poszczególnych instytucjach po to, aby sprawniej zarządzać sferą ładu i porządku publicznego, zapewniając obywatelom poczucie bezpieczeństwa.

Jednym z najważniejszych etapów procesu modernizacji państwa i jego instytucji były reformy przygotowane i wdrożone przez koalicyjny rząd AWS–UW. Po wygranych przez ugrupowania centroprawicowe wyborach parlamentarnych we wrześniu 1997 r. rząd Jerzego Buzka podjął się przeprowadzenia odważnych reform, które w zasadniczym stopniu rzutowały na stan stosunków społecznych, atmosferę polityczną i poziom zaspokajania ważnych potrzeb obywateli³⁴. Reformy te, nazwane później „reformami Buzka”, objęły następujące sfery życia publicznego:

³² Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. z 2018 r. poz. 1559.

³³ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa, Dz. U. z 1999 r. nr 51, poz. 526 z późn. zm.

³⁴ A. Lutrzykowski, *Wielkie reformy systemowe. Meandry polskiej transformacji*, [w:] T. Michalczyk, T. Kamiński, W. Skarbek (red.), *Problemy społeczne w okresie transformacji ustrojowej*, Zeszyty Naukowe Instytutu Filozofii i Socjologii oraz Instytutu Agrobiznesu z Informatyką Stosowaną Filii Akademii Świętokrzyskiej im. Jana Kochanowskiego, Filia w Piotrkowie Trybunalskim 2004, nr 1, s. 90.

ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne, oświatę i administrację publiczną. Latem 1998 r. uchwalono nowe regulacje prawne, na podstawie których dokonano przekształceń systemu administracji publicznej w taki sposób, by jej aparat mógł realizować przedsięwzięcia transformacyjne. Zniesiono dwustopniowy podział administracyjny i w jego miejsce wprowadzono nowy trójstopniowy zasadniczy podział terytorialny państwa obejmujący gminy, powiaty i województwa³⁵. Nowa terytorialna konstrukcja państwa została wprowadzona z dniem 1 stycznia 1999 r., a wraz z nią przywrócono instytucję samorządu terytorialnego obejmującą trzy szczeble: samorządową gminę, samorządowy powiat i samorząd w województwie. Reformy ustrojowe państwa po 1989 r., podejmowane z różną intensywnością, zaangażowaniem i zrozumieniem, doprowadziły do gruntownej przebudowy systemu władzy publicznej. Najważniejszymi zasadami, które wyznaczały kierunek działań transformacyjnych, były decentralizacja i dekoncentracja władzy publicznej. Chodziło o zbudowanie takiej struktury administracji, by centrum rządowe odpowiedzialne było za zadania długofalowe, zaś administracja terytorialna mogła efektywnie zaspokajać potrzeby lokalnych i regionalnych społeczności.

Przełomowe etapy w odbudowie samorządności terytorialnej w Polsce latach 1989-1998

Proces odbudowy samorządności terytorialnej rozpoczęto w marcu 1990 r. nowelizacją Konstytucji, z której wykreślono przepisy dotyczące terenowych organów władzy i administracji państwowej, wprowadzając w ich miejsce samorząd terytorialny (wówczas tylko na poziomie gminy) jako podstawową formę organizacji życia publicznego w gminie. Na mocy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. mieszkańcy gminy stali się wspólnotą samorządową, gminy wyposażono w osobowość prawną, mogły one dysponować własnym majątkiem, stały się odpowiedzialne za wykonywanie zadań

³⁵ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. nr 96, poz. 603 z późn. zm.

publicznych (własnych i zleconych)³⁶. Od tej chwili samorząd terytorialny w Polsce stał się istotnym ogniwem systemu władzy publicznej. Wraz z ustawą o samorządzie terytorialnym uchwalono także ordynację wyborczą do rad gmin, co stanowiło wyraźny krok w procesie budowania nowego modelu władzy³⁷. Jednak działania reformatorskie zmierzające ku decentralizacji były hamowane przez część funkcjonariuszy ówczesnej administracji rządowej, która nie wyrażała chęci dzielenia się władzą z organami samorządu terytorialnego. Istotny wpływ na prace dotyczące odbudowy samorządności w Polsce miał także rozłam w obozie solidarnościowym i tzw. „wojna na górze”. Gabinety Jana Krzysztofa Bieleckiego (styczeń-grudzień 1991) oraz Jana Olszewskiego (grudzień 1991-czerwiec 1992) nie wyrażały chęci zintensyfikowania prac nad wypracowaniem modelu ustrojowego samorządu terytorialnego. Kwestie reformy rządowej administracji centralnej i terenowej oraz powołanie drugiego szczebla samorządu, tj. powiatu, powróciły do debaty politycznej dopiero w okresie rządów Hanny Suchockiej. Powołano wówczas wspomniany już wcześniej urząd Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Administracji Publicznej, a także uchwalono tzw. „Małą Konstytucję”. W art. 1 podkreślono, że ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej będzie opierać się demokratycznym paradygmacie porządku prawnego i ustrojowego w sferze władzy publicznej, zaś kolejne przepisy (rozdział 5 Małej Konstytucji) umocowały jednostki gmin jako podmioty odpowiedzialne za realizację istotnej części zadań publicznych niezastrzeżonych ustawowo do kompetencji administracji rządowej. Przepisy Małej Konstytucji zakładały także możliwość rozbudowy samorządu na wyższe szczeble. Kolejne rządy, tj. Józefa Oleksego i Włodzimierza Cimoszewicza (1993-1997), nie przyniosły rozwiązań, które przełamałyby co najmniej niechętną postawę niektórych członków rządu i administracji centralnej

³⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. nr 16, poz. 95 (następnie zmieniła tytuł na: ustawa o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.).

³⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz. U. z 1996 r. nr 84, poz. 387. Pierwsze wybory do rad gmin odbyły się 27 maja 1990 r.

wobec konieczności dokończenia odbudowy samorządu terytorialnego. Dopiero wspomniane wcześniej wybory parlamentarne we wrześniu 1997 r. i zwycięstwo ugrupowań centroprawicowych pozwoliły na dokończenie reformy samorządowej. Czynnikiem, który przyspieszył prace nad samorządowymi regulacjami, było uchwalenie nowej ustawy zasadniczej. Konstytucja RP z 1997 r. nie tylko potwierdziła ustrojową pozycję samorządu terytorialnego w systemie władzy publicznej, ale także stworzyła podstawy do budowy innych jednostek samorządu. Latem 1998 r. Sejm uchwalił ustawy wprowadzające nowy model strukturalny samorządu terytorialnego, obejmujący samorządową gminę, samorządowy powiat oraz samorząd w województwie³⁸. Nowe rozwiązania w zakresie trójszczeblowej struktury samorządu terytorialnego zaczęły obowiązywać od 1 stycznia 1999 r. wraz z nowym zasadniczym podziałem terytorialnym państwa. Odbudowa samorządności terytorialnej w Polsce po 1989 r. z pewnością była i jest nadal postrzegana jako ogromne osiągnięcie procesu modernizacji państwa. Samorząd dał początek budowie podstaw państwa demokratycznego i społeczeństwa obywatelskiego, stając się z czasem trwałym elementem ładu ustrojowego państwa.

Uwagi końcowe

Modernizacja administracji państwowej w Polsce w latach 1989-1998 była jednym z najważniejszych zadań w początkowej fazie przeobrażeń transformacyjnych. Budowa nowego modelu administracji publicznej na podstawie zasad decentralizacji, dekoncentracji i subsydiarności odzwierciedlić miała zmianę jej pozycji i funkcji w demokratycznym systemie władzy. Poszczególne elementy administracji zostały odpowiedzialne za realizację praktycznych działań organizatorskich, kierowniczych i wykonawczych mających zaspokoić potrzeby społeczne i aspiracje cywilizacyjno-

³⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2018 r., poz. 995 z późn. zm.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2018 r., poz. 913 z późn. zm.

kulturowe obywateli. Procesy transformacyjne w Polsce po 1989 r. należy koniecz- nie rozpatrywać w szerszym kontekście niż tylko jako wewnętrzne zmiany syste- mowe. Demokratyzacji ustroju politycznego i społecznego towarzyszyły przecież istotne wydarzenia zewnętrzne. Upadek ZSRR, rozwiązanie Układu Warszawskiego pozwoliły Polsce na spełnienie dążeń do członkostwa w Radzie Europy, NATO oraz Unii Europejskiej.

Transformacja ustrojowa jest specyficznym splotem wydarzeń, które w istotny sposób modyfikują warunki bytu i zasady funkcjonowania obywateli, a także życie pojedynczego człowieka³⁹. Oznacza to, że w wyniku działań transfor- macyjnych pojawiają się liczne problemy i przeszkody, które utrudniają i spowal- niają tempo przemian. Tak też było w przypadku przebudowy polskiego systemu władzy publicznej. Swoiste „rozwibrowanie” sceny politycznej tamtego okresu, ostra retoryka głównych sił politycznych, a nawet bezpardonowa wręcz walka o za- bezpieczenie partykularnych interesów nie sprzyjały przebudowie struktur i mecha- nizmów władzy. Dodatkowymi czynnikami, które generowały liczne napięcia pomię- dzy „nimi” (rządzący) a „nami” (rządzeni) był brak społecznej akceptacji dla wpro- wadzanych zmian. W walce o zabezpieczanie własnych interesów kolejne ekipy rzą- dzące wykorzystywały aparat administracyjny państwa. Przykładem tego typu za- chowań są chociażby zasygnalizowane w artykule prace nad ustawą o służbie cywil- nej.

Mimo wielu problemów i bolączek, z którymi po 1989 r. musiała się zmierzyć młoda polska demokracja, udało się zmodernizować aparat administracyjny pań- stwa w taki sposób, by postrzegać go jako zbiór urzędów, które wypełniają powie- rzane zadania, pomagają w rozwiązywaniu społecznych problemów i pełnią funkcję służebną wobec obywateli. Na koniec należy podkreślić, że procesy transformacyjne

³⁹ A. Lutrzykowski, *Transformacja ustrojowa. Zamknięty rozdział historii Polski czy kontynu- acja zmian?*, [w:] J. Marszałek-Kawa, A. Chodubski (red.), *Wielowymiarowość politologii*, Toruń 2014, s. 174-186.

nie zostały „domknięte” i trwają nadal. Podzielał pogląd profesora Alfreda Lutrzykowskiego, który twierdzi, że niemożliwe jest wskazanie granicy (faktu, wydarzenia, decyzji) zamykającej transformację⁴⁰. Wciąż bowiem pojawiają się nowe zadania i nowe problemy, które trzeba będzie realizować i rozwiązywać, uwzględniając przy tym stale zmieniającą się rzeczywistość. Rola administracji w budowaniu nowego ładu społecznego jest więc kluczowa, bo to na jej barkach spoczywa najważniejszy ciężar realizacji społecznych oczekiwań wobec zmian projektowanych przez elity władzy.

Abstrakt

Koniec lat 80. w Polsce przyniósł istotne zmiany społeczne i polityczne. System władzy oparty na hegemonii jednej partii – Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej – pomimo wielu propagandowych zabiegów i nieudanych reform nie był w stanie zapobiec wielowymiarowemu i stale pogłębiającemu się kryzysowi społeczno-politycznemu. Czynnikiem, które przyspieszyły zmiany systemu politycznego w Polsce, był rozpad imperium radzieckiego i wzrost aktywności demokratycznej opozycji. Podjęcie przez kierownictwo PZPR rozmów z opozycją zaowocowało bezprecedensowym wydarzeniem w historii Polski po 1945 r., tj. rundą Okrągłego Stołu. W trakcie rozmów w zespołach omawiających sprawy ustroju politycznego i społecznego podjęto ustalenia w zakresie jego istotnej przebudowy. Okrągły Stół rozpoczął głęboką systemową zmianę ustroju, która objęła wszystkie sfery życia publicznego. Niezwykle istotne ustalenia dotyczyły struktury aparatu władzy w państwie, w ramach którego administracja miała stać się podmiotem o szczególnym znaczeniu dla prawidłowego funkcjonowania państwa i systemu społecznego. Tym samym administracja stała się także obszarem objętym działaniami modernizacyjnymi, które zmierzały do jej upodmiotowienia. Ustanowienie samorządu na poziomie gminy

⁴⁰ *Tamże.*

(1990 r.) stało się momentem przełomowym w procesie kształtowania się nowego oblicza polskiej administracji. Wielkie reformy systemowe z lat 90. ubiegłego wieku wprowadziły nowy ład ustrojowy władzy i administracji publicznej. Z dniem 1 stycznia 1999 r. wprowadzono w Polsce nowy zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa, a w jego ramach trójszczeblowy samorząd terytorialny. Zgodnie z demokratyczną wizją modernizacji państwa administracja miała stać się podmiotem odpowiedzialnym za realizację istotnej części zadań publicznych na poziomie lokalnym, ponadlokalnym i regionalnym. W toku zmian administracja stawiała się ważnym instrumentem realizacji zadań społecznych określanych w drodze demokratycznych procedur, a ukształtowanie się w ramach transformacyjnych działań administracji samorządowej było istotnym czynnikiem, który sprzyjał jej upodmiotowieniu.

MODERNIZATION OF STATE ADMINISTRATION IN POLAND IN 1989-1998

Abstract

The end of the 1980s in Poland brought about significant social and political changes. The system of authority based on the hegemony of one party – the Polish United Workers' Party (Pol. PZPR) – despite many propaganda efforts and unsuccessful reforms, was not able to prevent a multidimensional and constantly deepening socio-political crisis. The factors that accelerated changes in the political system in Poland were the break-up of the Soviet empire and increasing activity of the democratic opposition. The PZPR leadership's talks with the opposition resulted in an unprecedented event in the Polish history after 1945, the Round Table. During consultations in teams discussing the issues of political and social system, arrangements were made as to its significant reconstruction. The Round Table began a deep systemic change of the political system, which embraced all spheres of public life. Extremely important arrangements concerned the power structure in state

apparatus, under which administration was to become an entity of particular importance for the proper functioning of state and the social system. Thus, the administration also became an area covered by modernization activities that aimed at its empowerment. Establishing self-government at the commune level (1990) has become a turning point in shaping the process of new face of the Polish administration. The great system reforms of the 1990s introduced a new political order of power and public administration. As of January 1, 1999, a new fundamental three-level territorial division of the country was introduced in Poland, and within its framework, a three-level territorial self-government. According to the democratic vision of state modernization, the administration was to become the entity responsible for the implementation of a significant part of public tasks at the local, supra-local and regional levels. In the course of changes, the administration became an important instrument for the implementation of social tasks, defined through democratic procedures, and the formation of transformational actions of local government administration was an important factor that favoured its empowerment.

Bibliografia

Artykuły i opracowania

- A. Antoszewski, *Od tranzycji do autorytaryzmu i jego konsolidacji w państwach postkomunistycznych*, [w:] J. Marszałek-Kawa, A. Chodubski (red.), *Wielowymiarowość politologii*, Toruń 2014.
- Z. Blok, *Transformacja jako konwersja funkcji wewnętrznych państwa na przykładzie Polski*, Poznań 2006.
- Z. Cieślak (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2012.
- A. Dudek, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989-1995*, Kraków 2002.
- H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
- I. Jackiewicz, *Administracja centralna 1987-2001*, [w:] I. Jackiewicz (red.), *Budowanie instytucji państwa 1989-2001*, Warszawa 2013.
- I. Krzemiński (red.), *Wielka transformacja. Zmiany ustroju w Polsce po 1989. Koncepcja, wybór i komentarze*, Warszawa 2011.
- M. Kulesza, *Reforma administracji publicznej. Tezy podstawowe*, [w:] *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990-2007*, Warszawa 2008.
- M. Kulesza, *Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990-2000)*, „Studia Iuridica” 2000, t. XXXVII.

- A. Lipska-Sondecka, *Transformacja administracji publicznej w Polsce. Od upadku realnego socjalizmu do członkostwa w Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.
- A. Lutrzykowski, *Transformacja ustrojowa. Zamknięty rozdział historii Polski czy kontynuacja zmian?*, [w:] J. Marszałek-Kawa, A. Chodubski (red.), *Wielowymiarowość polityologii*, Toruń 2014.
- A. Lutrzykowski, *Wielkie reformy systemowe. Meandry polskiej transformacji*, [w:] T. Michalczyk, T. Kamiński, W. Skarbek (red.), *Problemy społeczne w okresie transformacji ustrojowej*, Zeszyty Naukowe Instytutu Filozofii i Socjologii oraz Instytutu Agrobiznesu z Informatyką Stosowaną Filii Akademii Świętokrzyskiej im. Jana Kochanowskiego, Filia w Piotrkowie Trybunalskim 2004, nr 1.
- J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2007.
- J. Marszałek-Kawa, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej po akcesji do Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- J. Pawłowski, *Historia systemu służby cywilnej w Polsce*, www.dsc.kprm.gov, 8.06.2011.
- W. Sokolewicz, Kwietniowa zmiana Konstytucji, „Państwo i Prawo” 1989, nr 6.
- Sprawozdanie z działalności Pełnomocnika Rady Ministrów do Spraw reformy CAGR*, Warszawa 1997.
- J. Wawrzyniak, *Nowelizacje Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 7 kwietnia 1989 roku – początek transformacji (refleksje prawno-polityczne)*, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989-2009*, Warszawa 2011.
- M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002.
- J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.
- M. Żukowski, *Dzieje administracji w Polsce w XX wieku*, Warszawa 2011.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 19, poz. 101.
- Ustawa z dnia 29 maja 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym organom państwowym, Dz. U. nr 34, poz. 178.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 75, poz. 444.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. nr 16, poz. 95 (następnie zmieniła tytuł na: ustawa o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz. U. z 1996 r. nr 84, poz. 387.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa, Dz. U. z 1999 r. nr 51, poz. 526 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. nr 67, poz. 397.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. nr 84, poz. 426 z późn. zm.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 września 1994 r. w sprawie zniesienia urzędu Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Administracji Publicznej, Dz. U. nr 103, poz. 505.

Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej, Dz.U. z 1996 r. nr 89, poz. 402 z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, Dz. U. nr 106, poz. 495.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2018 r., poz. 762 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2018 r., poz. 995 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2018 r. poz. 913 z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. nr 96, poz. 603 z późn. zm.

Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, Dz. U. z 1999 r. nr 49, poz. 483 z późn. zm.

Ustawa z dnia 17 lutego 2006 r. o likwidacji Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, Dz. U. nr 45, poz. 319.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. z 2018 r. poz. 1559.

Anna Szustek

Małgorzata Szustek-Janowska

Samorząd w polskim porządku konstytucyjnym XX wieku. Koncepcje samorządu terytorialnego i samorządów specjalnych

Słowa kluczowe:

samorząd terytorialny, samorząd specjalny, koncepcje samorządu, samorząd w polskich konstytucjach, konstytucje polskie w XX wieku

Siatka pojęciowa

Etymologicznie słowo „samorząd” jest kompilacją zapożyczeń obcojęzycznych. Z języka niemieckiego przywołuje się *Selbstverwaltung*, zaś z języka angielskiego *self-government*. Te słowa nie są tożsame, chociaż oba oznaczają władzę lokalną. Znajduje w nich odbicie odmienna droga rozwoju władzy lokalnej na kontynencie i w Anglii. *Selbstverwaltung* oznacza decentralizację administracji publicznej, tj. jednostki samorządu nie są podporządkowane hierarchicznie innym szczeblom administracji publicznej. Natomiast *self-government* powstał w wyniku dekoncentracji administracji publicznej i tu gmina jest podporządkowana wyższej instancji administracji publicznej.

Współcześnie pojęcie „samorząd” jest używane najczęściej intuicyjnie. Jednakże ta kategoria ma solidną literaturę w języku polskim¹. Dotyczy to zarówno rozpraw mających charakter teorii samorządu powstałych w gabinetach uczonych, jak

¹ Szerzej na ten temat: A. Szustek, *Samorząd – samorząd gospodarczy – inne rodzaje samorządu. Siatka pojęciowa, ujęcie teoretyczne i zagadnienia metodologiczne*, Warszawa 2014, 2017, s. 157 i n.

i opracowań zajmujących się praktycznym funkcjonowaniem tego pojęcia w przestrzeni publicznej. W polskiej literaturze teoretycznej studia nad samorządem znakomicie zostały rozwinięte w okresie międzywojennym. Dały one fundament dla nowoczesnej polskiej myśli samorządowej. Teorie samorządu powstałe w międzywojniu chętnie są przywoływane współcześnie, choć bywa, że są znacznie spłycone. Wyodrębnia się teorię naturalistyczną, państwową, polityczną i socjologiczną, przy czym teoria państwowa ma dwa znacznie różniące się nurty. Czym innym jest teoria państwowa jednopodmiotowa, a czym innym teoria państwowa wielopodmiotowa. Dla pierwszej z nich fundamentalne założenia przedstawił Jerzy Panejko, zaś głównym twórcą drugiej z tych teorii był Tadeusz Bigo. W okresie II Rzeczypospolitej największe uznanie znalazła teoria państwowa, a jej obydwa nurty nadawały ton dyskusjom o istocie samorządu w tamtych latach.

W okresie Polski Ludowej przedwojenna myśl samorządowa została wyrugowana z przestrzeni publicznej. Zajmowali się nią jedynie administratywiści i historycy. W pierwszej powojennej dekadzie prawie zniknęło pojęcie samorządu. Po 1956 r. propagowano nową koncepcję tzw. samorządu społecznego. Pomijając trafność samego określenia (samorząd z natury swojej jest społeczny), w tym ujęciu zatarto granicę między tym, co jest samorządowe, a tym, co jest jedynie samorządne. Istotą w samorządzie społecznym miało być aktywizowanie obywateli do udziału w wykonywaniu funkcji państwowych lub do zadań publicznych na szczeblu podstawowym². Ważne miało być kształtowanie postaw obywateli, a struktury stanowiły problem drugorzędny. W założeniach teoretycznych miała to być forma uspołecznienia władzy.

Współczesne odwołania do przedwojennego dorobku teoretycznego bywają wcale nierzadko kompilacją tez i twierdzeń ze wspomnianych wyżej nurtów

² Szerzej na ten temat: A. Szustek, *Samorząd...*, s. 108-113.

refleksji nad samorządem. Ten eklektyzm teoretyczny znajduje odbicie w siatce pojęciowej dotyczącej samorządu. Istotnym czynnikiem, który ukształtował w III Rzeczypospolitej rozumienie kategorii samorządu, są akty prawne. Zarówno praktycy, jak i ludzie nauki zajmujący się samorządem chętnie posługują się tym sposobem definiowania. Refleksja ogólna o samorządzie ukształtowała się w znaczącej mierze na polu dyskusji o samorządzie terytorialnym. Najczęściej powiada się, że w III RP sposób definiowania samorządu odwołuje się do teorii państwowej. Przyjmuje się, że po 1989 r. na gruncie prawa konstytucyjnego i administracyjnego istnieje pewna ciągłość w definiowaniu samorządu terytorialnego, w tym rozumieniu, że w Konstytucji z 1997 r. zachowano wizję samorządu z noweli konstytucyjnej z 8 marca 1990 r. i tzw. małej konstytucji uchwalonej w 1992 r. W najprostszym ujęciu współcześnie samorząd definiuje się przez decentralizację administracji państwowej, której zakres i intensywność zależą od polityki państwa w danym czasie.

Pojęcie „samorząd specjalny” współcześnie jest używane stosunkowo rzadko. Zupełnie bezzasadnie. Terminem tym posługuje się zwłaszcza starsza literatura. Dobrze stosuje się zarówno w teorii samorządowej, jak i w praktyce życia publicznego. W okresie międzywojennym był na porządku dziennym. Z zasady używano go przy klasyfikacjach, dzieląc samorzady na powszechne i specjalne. Dla samorządów powszechnych stosuje się zamiennie określenie „samorząd terytorialny”, pojawia się też „samorząd terenowy”, choć ten ostatni nie zyskał sobie takiego uznania. Termin „samorząd specjalny” zastępowano czasem „samorządem nieterytorialnym”, jednakże ten nie upowszechnił się szerzej. Prawie nie korzystano z pojęcia „samorząd specjalny” w czasie Polski Ludowej. W okresie III Rzeczypospolitej chętnie odnoszono się do teorii samorządu sprzed II wojny i tym samym przywołano siatkę pojęciową, stanowiącą klasykę polskiej myśli samorządowej.

Do samorządów specjalnych zalicza się przede wszystkim samorządy gospodarcze (te są najliczniejsze i najbardziej znaczące), samorządy pracownicze³, samorządy zawodowe, samorządy wyznaniowe, samorządy mniejszości narodowych, samorządy akademickie, samorządy uczniowskie, samorządy spółdzielcze i inne⁴. Istotne jest, że w okresie międzywojennym samorządy pracy najemnej zaliczano do grupy samorządów gospodarczych. W dyskusjach (szczególnie teoretyków) przesłanką do takiego ujęcia była teza, że życie gospodarcze stanowią łącznie kapitał i praca.

W języku polskim przez długi czas pojęcie samorządu było używane wyłącznie w kontekście samorządu terytorialnego, a ściślej ujmując – tylko w odniesieniu do samorządu gminnego. W latach 20. XX wieku określenia „samorząd” i „samorząd terytorialny” bywały synonimami. W polskich systemach samorządowych pierwszorzędą rolę odgrywają samorządy terytorialne. Również w teorii samorządowej wiodącą jest refleksja zajmująca się tym samorządem. Dlatego analiza pozycji i konstytucyjnych rozwiązań w zakresie samorządów specjalnych została przeprowadzona niejako na tle koncepcji odnoszących się do samorządu powszechnego.

Celem artykułu jest analiza ewolucji koncepcji samorządu w polskich konstytucjach w okresie ostatniego stulecia. Istotne jest pokazanie, jak meandrycznie rozwijała się polska myśl samorządowa od odzyskania niepodległości. Studium stanowi analizę porównawczą wizji samorządu powszechnego i samorządów specjalnych. Przegląd konstytucyjnych podstaw samorządu pozwala ocenić rolę czynnika społecznego i państwowego w budowie systemu samorządowego w Polsce.

³ Organizacje samorządu pracy mają w polskiej tradycji różne nazwy, np. „samorząd załogowy”, „samorząd pracowniczy”, „samorząd przedsiębiorstwa” i inne.

⁴ Szerzej na temat siatki pojęciowej dotyczącej samorządu, w tym kategorii „samorząd powszechny” i „samorząd specjalny”: A. Szustek, *Samorząd...*, s. 157 i n.

Samorząd w konstytucjach II Rzeczypospolitej

W polskich konstytucjach samorząd powszechny jest uregulowany stosunkowo obszernie i przeważnie odrębnie. Samorządy specjalne są opisane znacznie skromniej, nierzadko w sposób rozproszony w różnych przepisach rozrzuconych w poszczególnych rozdziałach. W żadnej z konstytucji literalnie nie występuje określenie „samorządy specjalne”, jednakże te samorządy są wyraźnie oddzielone od samorządu powszechnego. Granica między nimi nie jest zatarta.

Dla określenia samorządu powszechnego przedwojenne polskie konstytucje używają zróżnicowanej terminologii. W Konstytucji marcowej z 1921 r.⁵ zasadniczo występuje „samorząd terytorialny” (np. art. 3 ust. 4, art. 65), ale używane jest też określenie „samorząd powszechny” (np. art. 109). Dla określenia tych samorządów, które zalicza się do samorządów specjalnych, w Konstytucji marcowej wprost użyte zostało określenie „samorząd gospodarczy” (art. 68). Jest to jedyny z nazwy wymieniony samorząd zaliczany do grupy samorządów specjalnych. Również w Konstytucji kwietniowej z 1935 r.⁶ spośród samorządów należących do specjalnych nominalnie występuje jedynie samorząd gospodarczy. Określenie to pojawia się w art. 4, 72, 76. W Konstytucji z 1935 r. równorzędnie występuje określenie „samorząd terytorialny” i „samorząd gospodarczy” (art. 4 ust. 3, art. 72 oraz por. art. 75 i 76). Można odnieść wrażenie, że są one równoprawne. Przy samorządzie terytorialnym pojawiły się pojęcia „samorząd wojewódzki”, „samorząd powiatowy” i „samorząd gminny” (art. 75). Zaś samorząd gospodarczy miał obejmować *izby rolnicze, przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze, pracy, wolnych zawodów oraz inne zrzeszenia publiczno-prawne* (art. 76) (podkr. – A.S., M.S.-J.).

⁵ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. nr 44, poz. 267.

⁶ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. nr 30, poz. 227.

W Konstytucji marcowej samorząd terytorialny i samorząd gospodarczy zasadniczo zostały opisane w rozdziale III *Władza wykonawcza*. Jednakże już w rozdziale II *Władza ustawodawcza* określono ramy dla samorządu terytorialnego. Poreczano, że *Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekaze przedstawicielom tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi* (art. 3 ust. 4). Jednostkami samorządu terytorialnego miały być województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie. Organizacja administracji państwowej została oparta na zasadach dekoncentracji, zespolenia i udziału obywateli powołanych w drodze wyborów. Samorządowi terytorialnemu poświęcono art. 3 ust. 4 oraz art. 65-67.

Jak już zostało zaznaczone, jako jedyny spośród samorządów specjalnych, nominalnie wymieniony i opisany został samorząd gospodarczy. Użyto terminu „samorząd gospodarczy”. W świetle art. 68: *obok samorządu terytorialnego osobna ustawa powoła samorząd gospodarczy dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, a mianowicie: Izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze, pracy najemnej i inne, połączone w Naczelną Izbę Gospodarczą Rzeczypospolitej, których współpracę z władzami państwowymi w kierowaniu życiem gospodarczym i w zakresie zamierzeń ustawodawczych określą ustawy* (podkr. – A.S., M.S.-J.).

Ponadto art. 69-71 i 73 odnoszą się do samorządu terytorialnego i gospodarczego łącznie. Dotyczą one takich spraw, jak: źródła dochodu samorządu, nadzór nad samorządem, odwołanie od orzeczeń organów samorządowych i orzekanie o legalności aktów administracyjnych samorządu.

Pośrednio i w części do samorządów odnoszą się też inne przepisy Konstytucji z 1921 r. Można tu wymienić: art. 16 dotyczący pracowników samorządowych, bez względu na rodzaj samorządu; art. 90 odnoszący się do rozporządzeń samorządowych, art. 99 o własności ciał samorządowych, art. 107 traktujący o petycjach ciał samorządowych oraz art. 119-121 o szkołach samorządowych.

W Konstytucji marcowej jest jeszcze mowa o samorządzie mniejszości narodowych, choć nie użyto wprost pojęcia „samorząd mniejszości narodowych”. Ten samorząd specjalny określono mianem *autonomicznych związków mniejszości o charakterze publiczno-prawnym w obrębie związków samorządu powszechnego* (art. 109). W jeszcze bardziej zawoalowanej formie występuje też jakaś namiastka samorządu wyznaniowego i językowego (art. 110, 113, 115). Tu w ogóle nie pojawia się słowo „samorząd” lub jego synonim.

W II Rzeczypospolitej w okresie obowiązywania Konstytucji z 1921 r. podstawą systemu samorządowego miały być zasadniczo dwa samorządy, tj. trójszczeblowy terytorialny i dwuszczeblowy samorząd gospodarczy, zbudowany z przynajmniej pięciu rodzajów izb, odbijających główne dziedziny życia gospodarczego.

W Konstytucji kwietniowej wymienione zostały dwa samorządy, tj. terytorialny i gospodarczy. Traktowane są niemal w równy sposób, tyle tylko że samorząd terytorialny jest wymieniany z zasady jako pierwszy. Zostały im poświęcone cztery artykuły, w tym dwa dotyczą obydwu samorządów (art. 4 i 72) oraz po jednym artykule porównywalnym objętościowo odnosi się do każdego z nich z osobna. W rozdziale I *Rzeczpospolita Polska* już w art. 4 wskazywano, że *Państwo powoła samorząd terytorialny i gospodarczy do udziału w wykonywaniu zadań życia zbiorowego*. Fundamentem sanacyjnej koncepcji samorządu było współdziałanie samorządów z państwem. Podkreślano więc, że *w ramach Państwa i w oparciu o nie kształtuje się życie społeczeństwa*. Państwo poręczało swobodę rozwoju życia społeczeństwa, lecz zastrzegano jednocześnie, że *gdy dobro powszechne tego wymaga, państwo nadaje kierunek lub normuje warunki tego życia*. W rozdziale X *Administracja państwowa* wskazano, że administrację państwową sprawuje administracja rządowa, samorząd terytorialny i samorząd gospodarczy (art. 72). Tylko jeden przepis w całości poświęcony został samorządowi powszechnemu (jak w żadnej innej konstytucji). W art. 75 podkreślono, że *stosownie do podziału Państwa na obszary administracyjne powołuje się do urzeczywistniania zadań administracji państwowej w zakresie*

potrzeb miejscowych samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny. Samorządy terytorialne miały prawo wydawania na własnym terytorium norm, które wymagały zatwierdzenia przez *władzę nadzorczą*. Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego sprawować miał rząd i samorząd wyższego szczebla. Samorządy mogły być łączone w związki zadaniowe, które miały być wyposażane w osobowość publicznoprawną.

Również jeden artykuł traktuje o samorządzie gospodarczym. Jest on zbudowany porównywalnie jak przepis o samorządzie terytorialnym, uregulowane są podobne sprawy oraz użyte jednakowe zwroty. W art. 76 podkreślone zostało, że *dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego powołuje się samorząd gospodarczy, obejmujący izby rolnicze, przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze, pracy, wolnych zawodów oraz inne zrzeszenia publicznoprawne*. Izby mogły być łączone w związki wyposażone w osobowość publicznoprawną. Nadzór nad samorządem gospodarczym powierzano rządowi. Tym, co różniło najbardziej przepisy konstytucyjne w zakresie samorządu terytorialnego i samorządu gospodarczego, był ustęp dotyczący Naczelnej Izby Gospodarczej⁷. W art. 76 podkreślono, że *do rozważania zagadnień, dotyczących całokształtu życia gospodarczego, opiniowania o projektach ustaw gospodarczych, tudzież harmonizowania poczynąń w poszczególnych gałęziach gospodarstwa narodowego – może być ustawą powołana Naczelna Izba Gospodarcza* (podkr. – A.S., M.S.-J.). Tak więc samorząd gospodarczy miałby być dwuszczeblowy, z centralą ogólnopaństwową. Strukturalnie to zupełnie inna koncepcja niż w samorządzie terytorialnym, gdzie znajdowała wyraz zasada decentralizacji. Naczelna Izba Gospodarcza była dużym wyzwaniem dla teorii samorządowych w okresie międzywojennym. Trudno było z tym podmiotem pogodzić decentralizację czy dekoncentrację, które tak hołubili twórcy myśli samorządowej. Jednakże koła gospodarcze

⁷ Szerzej na temat Naczelnej Izby Gospodarczej w konstytucjach polskich okresu międzywojennego: A. Szustek, *Naczelna Izba Gospodarcza*, Warszawa 2015, 2017.

i w jakiejś mierze czynnik państwowy widziały potrzebę powołania takiego podmiotu. Uważano, że ogólnopaństwowa NIG jest potrzebna, żeby mogły w praktyce sprawnie funkcjonować okręgowe izby gospodarcze. Z pozoru może wyglądać to paradoksalnie, jednakże twórcy konstytucyjnej wizji samorządu gospodarczego uważali, że decentralizacja w praktycznym działaniu sprawdza się, o ile struktury okręgowe posiadają swoistą „czapę” w postaci podmiotu mającego charakter ogólnopaństwowy.

W Konstytucji z 1935 r. po raz pierwszy pojawił się samorząd wolnych zawodów, co odpowiadałoby – z grubsza ujmując – współczesnemu samorządowi zawodowemu. Jednakże kategorii „samorząd zawodowy” w sanacyjnej Konstytucji nie ma w ogóle. Przed wojną funkcjonował samorząd adwokacki, lekarski, lekarsko-dentystyczny i pewna namiastka samorządu notarialnego. W czerwcu 1939 r. uchwalona została ustawa o samorządzie aptekarskim, lecz do wybuchu wojny nie rozpoczął on działalności. Powstał dopiero po zakończeniu wojny i działał do 1951 r. Były też inne zawody aspirujące do urzędu samorządowego. Trwały prace nad samorządem dziennikarskim, inżynierskim. Trudno z art. 76 wnosić, czy twórcy Konstytucji kwietniowej myśleli o połączeniu izb wolnych zawodów w jeden samorząd z zachowaniem autonomii izb poszczególnych profesji, czy projektowano powstanie jednego samorządu dla wszystkich wolnych zawodów (czy jak mówiono: „zawodów zaufania publicznego”) lub też miało być wiele samorządów – dla każdego z wolnych zawodów odrębny. W Konstytucji kwietniowej samorząd wolnych zawodów jest traktowany jako część samorządu gospodarczego.

Konstytucje okresu międzywojennego za najważniejszy spośród samorządów specjalnych uznawały samorząd gospodarczy. Obok samorządu terytorialnego miał być on podstawą systemu samorządowego w okresie II Rzeczypospolitej. Uczestnikiem życia gospodarczego (w różnej formie) był niemal każdy obywatel. Już z samego tego faktu ranga samorządu gospodarczego była porównywalna do samorządu terytorialnego.

Samorząd w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

W pierwszych latach po II wojnie światowej stopniowo porzucono dorobek przedwojennych teoretyków samorządu, zarówno dotyczący samorządu terytorialnego, jak i ten zajmujący się samorządami specjalnymi. Krytykowano przede wszystkim funkcjonowanie samorządów sprzed 1939 r. Samorządowi terytorialnemu zarzucano upolitycznienie, zdominowanie przez ludzi związanych z sanacją, a czasem wprost podporządkowywanie się przedwrześniowemu obozowi władzy. Uważano, że samorzady nie sprawdziły się, ponieważ były zbyt mało społeczne. W tej powojennej krytyce podkreślano, że w okresie II Rzeczypospolitej samorzady nie zajmowały się problemami uboższych warstw społecznych, zaś były nastawione na elity sanacyjne. Atakując je, wskazywano, że w sensie społecznym były atrapą. W pierwszej dekadzie po 1945 r. negowano niemal wszystko, co było związane z Rzeczypospolitą sprzed 1939 r., a już szczególnie z obozem sanacyjnym. Krytyka dotyczyła praktyki życia publicznego, funkcjonowania państwa. Jednakże w pierwszych powojennych latach przy organizacji państwa odwoływano się do myśli samorządowej sprzed 1939 r. Przede wszystkim dlatego siły polityczne, które przejęły władzę w Polsce, nie miały własnych koncepcji w tym zakresie. Dyskusja o systemie rad narodowych w pierwszej dekadzie po 1945 r. dobrze obrazuje brak rozwiązań teoretycznych, które mogłyby zastąpić przedwojenną myśl samorządową. Ustawodawstwo Polski Ludowej początkowo przy ustalaniu pojęcia samorządu odwoływało się do koncepcji korporacyjności, ale nie zdołano tego pogodzić z wizją jedności władzy, której podstawową tezę było to, że *jedynym suwerenem władzy państwowej jest tylko lud*⁸. Także przy określaniu zakresu działalności samorządu terytorialnego przedwojenne rozwiązania budziły zainteresowanie nowej władzy. Przydatna wydawała się przedwojenna państwowa koncepcja samorządu. Jednakże te odwołania

⁸ L. Jastrzębski, J. Lang, J. Służewski, M. Wierzbowski, *Polskie prawo administracyjne*, cz. I, Warszawa 1985, s. 138-140.

okazały się krótkotrwałe i złudne. Myśl samorządowa sprzed 1939 r. musiała w zupełności ustąpić pola radom narodowym.

W pierwszej połowie 1944 r. w terenie zaczęły powstawać rady narodowe. Asumpt do ich powoływania dała Krajowa Rada Narodowa. Utworzenie w lipcu 1944 r. na Lubelszczyźnie nowego ośrodka władzy w postaci Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego zapoczątkowało rady narodowe jako terenowe struktury organizowane przez skrajną lewicę. Wówczas w kręgach lewicy nie było jasno określonej wizji systemu rad narodowych. Obok terenowych rad narodowych funkcjonował przedwojenny samorząd terytorialny w postaci starostw. Ten dualizm utrzymywany był do 20 marca 1950 r.

Równoległe z druzgocącą krytyką przedwojennego samorządu terytorialnego rozpoczęła się dyskusja o radach narodowych. Przede wszystkim stawiano pytanie, czym rady narodowe miałyby być. Pierwszy etap tej refleksji został zamknięty około 1950 r. i znalazł odbicie w Konstytucji uchwalonej 22 lipca 1952 r.⁹ Nie znaczy to, że rozstrzygnięto kluczowe sprawy w zakresie istoty rad narodowych. Pytania o istotę rad narodowych były aktualne prawie przez cały okres Polski Ludowej, czego wyrazem są nowelizacje prawa dotyczącego rad narodowych, w tym zmiany w Konstytucji. Kluczem do dyskusji o radach narodowych było porzucenie teorii trójpodziału władzy i przyjęcie koncepcji jedności władzy. Wykładnia do nowego ustroju opierała się na tezie, że „lud” powinien mieć realny wpływ na rządzenie państwem przez wieloszczeblowy system przedstawicielski, który składałby się z piramidy rad jako *wybieranych przez miejscową ludność terenowych organów władzy państwowej* oraz parlamentu. Rady stały się organami władzy państwowej w terenie. Terenowe rady narodowe jako przedstawicielstwa miejscowej ludności były dopiero później *organami o charakterze samorządowym*¹⁰ – jak to określał w starej

⁹ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., tekst pierwotny: Dz. U. nr 33, poz. 232; tekst jednolity: Dz. U. z 1976 r. nr, poz. 36 z późn. zm.

¹⁰ T. Fuks, A. Łopatka, M. Rybicki, W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1986, s. 224.

literaturze Tadeusz Fuks. O ile w przedwojennych koncepcjach samorząd plasowano we władzy wykonawczej – był on przecież przede wszystkim formą zdecentralizowanej administracji – to w peerelowskiej teorii jedności władzy rady narodowe były jedynym organem władzy państwowej, który posiadał nadrzędną pozycję wobec organów administracji państwowej. Był taki okres w Polsce Ludowej, kiedy uważano, że zasada tzw. „centralizmu demokratycznego” wyklucza istnienie samorządu terytorialnego rozumianego jako pewna samodzielność w rozstrzyganiu swoich spraw przez społeczności lokalne. Wówczas w ogóle nie uznawano samorządowej roli rad narodowych.

Po 1945 r. odrodziły się wszystkie trzy przedwojenne samorządy gospodarcze, lecz także im nie szczędzono krytyki. Izby rolnicze atakowano za to, że były ostoją interesów ziemiaństwa i mało zajmowały się gospodarstwami chłopskimi. Ponadto uważano, że były opanowane przez Polskie Stronnictwo Ludowe. Podskórny problem była rywalizacja o wpływy w spółdzielczości związanej z rolnictwem pomiędzy działaczami przedwojennego zawodowego ruchu rolniczego a ludźmi z kręgów Polski Lubelskiej. Izby rolnicze zlikwidowano już w 1946 r.

W pierwszym okresie po wojnie wydawało się, że izby przemysłowo-handlowe mają jakąś perspektywę istnienia. Przede wszystkim część działaczy gospodarczych z tego samorządu okazała się układowa wobec nowej władzy i poszukiwała obszarów współdziałania. Rząd także skłaniał się do współpracy. Przedstawiciele rządu (Hilary Minc, Eugeniusz Szyr) prowadzili rozmowy z przedstawicielami izb przemysłowo-handlowych w sprawie rozporządzeń wykonawczych do ustawy nacjonalizacyjnej i ustawy o zakładaniu nowych przedsiębiorstw¹¹. Jednakże w nowym modelu życia gospodarczego nie było miejsca dla samorządu przemysłowo-handlo-

¹¹ Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, Dz. U. nr 3, poz. 17 z późn. zm.; ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o zakładaniu nowych przedsiębiorstw i popieraniu inicjatywy prywatnej w przemyśle i handlu, Dz. U. nr 3, poz. 18 z późn. zm.

wego. W 1948 r. na naradzie izb przemysłowo-handlowych w Katowicach postawiono pytanie: czym te izby miałyby się zajmować w nowej rzeczywistości? Uznano, że ich podstawowym celem powinno być wprowadzenie przemysłu i handlu do gospodarki planowej. I to była koncepcja pochodząca z kół gospodarczych. Ponadto, po zniesieniu zasady powszechnej i obligatoryjnej przynależności podmiotów gospodarczych, wszystkie izby przemysłowo-handlowe zaczęły mieć kłopoty z funduszami na swoją statutową działalność. W 1950 r. zlikwidowano samorząd przemysłowo-handlowy. Krytyka tych izb była druzgocąca. Najczęściej w ich kontekście pojawiał się słowo „bankrut”.

Trzeci z przedwojennych samorządów gospodarczych przetrwał niejako przypadkowo. Izby rzemieślnicze zamierzano utrzymać tylko przez jakiś czas po to, żeby wprowadziły prywatne drobne podmioty do gospodarki planowej. Omnipotencja państwa w gospodarce wykluczała potrzebę istnienia samorządów gospodarczych. Jednakże wbrew pierwotnym założeniom, izby rzemieślnicze nie tylko przetrwały, ale znakomicie rozwinęły swoją działalność na wielu polach. Tym samorządem objęte były podmioty pozarolniczego sektora prywatnego, tj. tzw. inicjatywa prywatna w rzemiośle i drobnej wytwórczości oraz niektóre segmenty spółdzielczości. W okresie Polski Ludowej samorząd rzemiosła stał się ostoją sektora prywatnego, funkcjonując w gospodarce scentralizowanej, zdominowanej przez podmioty państwowe.

Spośród przedwojennych samorządów zawodowych okres Polski Ludowej przetrwał tylko samorząd adwokacki. Pomimo niesprzyjających warunków adwokatów udało się utrzymać organizację samorządową w dobrej kondycji, chociaż po daleko idących przekształceniach. Jest to jedyny zawód w Polsce, którego tradycja samorządowa jest równa stuleciu odrodzonej Polski¹². Palestra przechowała idee

¹² Szerzej na temat tradycji samorządowej polskiej adwokatury: M. Zaborski, *Zarys ustroju i dziejów adwokatury polskiej*, „Palestra” 2003, nr 11-12, s. 56-70; tenże, „*Cuius regio, eius palestra?*” *Na drodze do adwokatury państwa totalitarnego. Przemiany ustrojowe adwokatury polskiej w latach 1944-1963*, [w:] G. Górski, L. Ćwikła, M. Lipska (red.), *Cuius regio,*

samorządu zawodowego i z tych kręgów emanowały one na inne środowiska zawodowe. U schyłku Polski Ludowej z tych inspiracji powstał samorząd radców prawnych.

W latach 1950-1958 funkcjonował centralistyczny model zarządzania państwem, który w 1954 r. osiągnął swoje apogeum. W Konstytucji uchwalonej 22 lipca 1952 r. w wersji pierwotnej w ogóle nie było słowa „samorząd”. Zamiast samorządu terytorialnego pojawiły się terenowe rady narodowe jako przedstawicielstwa ludności. Radom narodowym poświęcono sporo przepisów ustawy zasadniczej (art. 2, art. 27, art. 32 pkt 11, cały rozdział piąty, tj. art. 34-45, i art. 80). Istotą systemu rad narodowych było to, że *lud pracujący sprawuje władzę państwową przez swych przedstawicieli wybieranych do Sejmu (...) i do rad narodowych* (art. 2 ust. 1). Pierwotnie rady narodowe były *terenowymi organami władzy państwowej*, a od 1973 r. funkcjonowały jako *terenowe organy władzy i administracji państwowej*. Zakres kompetencji rad był bardzo szeroki. Miały one *przyciągać coraz szersze rzesze ludzi pracy do udziału w rządzeniu państwem*, kierować działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną, *wiążąc potrzeby terenu z zadaniami ogólnopaństwowymi*, *troszczyć się stale o codzienne potrzeby i interesy ludności*, *sprawować kontrolę społeczną*, *dbać o utrzymanie porządku publicznego*, *zajmować się praworządnością*, *ochroniać własność społeczną*, *zabezpieczać prawa obywateli*, *umacniać obronność i bezpieczeństwo państwa*, *uchwalać terenowe plany gospodarcze i budżety terenowe* (art. 36-41). Od 1973 r. *terenowymi organami administracji państwowej oraz organami wykonawczymi i zarządzającymi* rad narodowych byli wojewodowie, prezydenci lub naczelnicy miast, naczelnicy powiatów (do 1975 r.), naczelnicy dzielnic

eius religio? Publikacja po Zjeździe Historyków Państwa i Prawa, Lublin wrzesień 2016, t. II, Lublin 2008, s. 427-456; A. Redzik, *Zarys historii samorządu adwokackiego w Polsce*, Warszawa 2007, 2010; T.J. Ketliński, A. Redzik, M. Zaborski, *Historia ustroju adwokatury polskiej w źródłach*, Warszawa 2013.

i naczelnicy gmin (art. 42)¹³. W pierwotniej wersji Konstytucji z 1952 r. samorządy specjalne zostały pominięte milczeniem.

Od 1956 r. w przestrzeni publicznej zaczęto powracać do terminu „samorząd”, lecz w aktach prawnych nie znalazło to odbicia tak od razu. Tu dominowały rady. Typowym przykładem może być ustawa o radach robotniczych z dnia 19 listopada 1956 r.¹⁴, gdzie w ogóle nie pojawiło się słowo „samorząd”. W 1958 r. uchwalona została ustawa¹⁵, która już tytułowała się „o samorządzie robotniczym”, lecz koncepcja samorządu tam wyłożona pokazuje, jakie kłopoty sprawiało to pojęcie w okresie Polski Ludowej.

Dopiero w latach 70. do porządku konstytucyjnego trafiły słowa i zwroty związane z samorządem. Dotyczyło to zarówno tych obszarów życia publicznego, gdzie plasują się samorządy terytorialne, jak i tych, gdzie rozwijają się samorządy specjalne.

W nowelizacji Konstytucji z 1976 r.¹⁶ pojawiły się takie zwroty jak: *rozwój różnych form samorządności* (art. 5 pkt 2), *załogi przedsiębiorstw uczestniczą w zarządzaniu przedsiębiorstwami* (art. 13), *rozwój samorządu rolniczego, a zwłaszcza kółek rolniczych i ich spółdzielni* (art. 15 pkt 3). Zaś rady narodowe, poza tym, że były tak jak dotychczas *terenowymi organami władzy państwowej*, teraz miały stać się *podstawowymi organami samorządu społecznego ludu pracującego miast i wsi w gminach, miastach, dzielnicach większych miast i województwach* (art. 43). Ponadto rady narodowe miały *współdziałać z samorządem mieszkańców* (art. 45). Takie regulacje konstytucyjne dotyczące samorządów utrzymały się do schyłku Polski Ludowej.

¹³ Ustawa z dnia 22 listopada 1973 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 47, poz. 275.

¹⁴ Ustawa z dnia 19 listopada 1956 r. o radach robotniczych, Dz. U. nr 53, poz. 238.

¹⁵ Ustawa z dnia 20 grudnia 1958 r. o samorządzie robotniczym, Dz. U. nr 77, poz. 397 z późn. zm.

¹⁶ Tekst jednolity z dnia 16 lutego 1976 r., Dz. U. nr 7, poz. 36 z późn. zm.

Samorząd w Konstytucji III Rzeczypospolitej

W III Rzeczypospolitej powrócono do polskiej myśli samorządowej z okresu przedwojennego. Przypomniano dorobek takich teoretyków samorządu jak Tadeusz Bigo, Jerzy Panejko. U progu III Rzeczypospolitej tematyka samorządowa była żywa za sprawą dyskusji elit opozycyjnych z lat 80., zarówno z okresu pierwszej „Solidarności”, jak i w czasów podziemnej „Solidarności”. Śmiało można powiedzieć, że samorząd był jednym z filarów przemian ustrojowych po 1989 r. W nowelizowanej w dniu 29 grudnia 1989 r.¹⁷ Konstytucji podkreślono, że *Rzeczypospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu* (art. 5). Ustawą z dnia 8 marca 1990 r. zostały zniesione rady narodowe i do porządku konstytucyjnego powrócił *samorząd terytorialny jako podstawowa forma organizacji życia publicznego w gminie*¹⁸. Szerzej rozwinęła sprawę samorządu terytorialnego ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r.¹⁹

W ostatniej dekadzie XX wieku samorząd cieszył się dużym zainteresowaniem społeczeństwa i wywoływał żywą dyskusję wśród teoretyków. Znalazł też uznanie u twórców Konstytucji uchwalonej 2 kwietnia 1997 r.²⁰ W rozdziale I zatytułowanym *Rzeczypospolita* trzy artykuły zostały poświęcone samorządom – art. 15 i 16 samorządowi powszechnemu i art. 17 samorządom specjalnym. Wskazuje to, że samorząd należał do kardynalnych spraw w III Rzeczypospolitej i normy te zostały

¹⁷ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 75, poz. 444.

¹⁸ Art. 1 pkt 6-7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 16, poz. 94 z późn. zm.

¹⁹ Art. 70-75 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. nr 84, poz. 426 z późn. zm.

²⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

zaliczone do zasad ustrojowych państwa. Ponadto zagadnienia samorządu powszechnego zostały opisane w odrębnym rozdziale VII zatytułowanym *Samorząd terytorialny* (art. 163-172). Zaś problematyka samorządów specjalnych, poza art. 17, w zasadzie nie została rozwinięta. Jedynie w pośredni, ale treściwy sposób odnosi się do niej art. 61.

W świetle przepisów Konstytucji z 1997 r. samorząd jest rozumiany jako wydzielenie z zakresu władzy państwowej określonych dziedzin spraw i przekazanie ich wspólnotom samorządowym do samodzielnego rozwiązania. Ustrój terytorialny III Rzeczypospolitej opiera się na zasadzie *decentralizacji władzy publicznej*, uwzględnia *więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe* i zapewnia *jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych* (art. 15). Pojęcie decentralizacji jest wielowymiarowe i powinno uwzględniać z jednej strony *zakaz skupiania władzy*, z drugiej *nakaz poszukiwania najbardziej efektywnych rozwiązań strukturalnych*. Pod względem przedmiotowym zakres decentralizacji nie został określony w Konstytucji i jest zależny od ustawodawcy. Jak wskazuje w komentarzu do Konstytucji Bogusław Banaszak, decentralizacja oznacza także *traktowanie samorządu terytorialnego jako formy udziału obywateli w rządzeniu, jako instytucję służącą budowie demokracji od dołu*²¹. W Konstytucji podkreślono, że *samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej*. Jest to realizowane przez wykonywanie zadań publicznych niezastrzeżonych konstytucyjnie lub ustawowo dla innych władz publicznych, zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej i zadań zleconych przez państwo w drodze ustawy (art. 163, art. 166 ust. 1-2). Tak więc samorząd powszechny tyle ma władzy oraz zadań i kompetencji, ile przekaze mu państwo w drodze ustaw. Sam samorząd z natury swojej nie ma żadnej władzy suwerennej. W świetle Konstytucji *istotną część zadań publicznych*

²¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 108-111.

przekazanych ustawą *samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność*. Samorząd posiada ustawowo określoną samodzielność przez to, że jest wyodrębniony organizacyjnie i funkcjonalnie. Konstytucja posługuje się pojęciem „wspólnota samorządowa”, definiowanym jako ogół mieszkańców jednostki w podziale terytorialnym państwa. Wspólnota samorządowa powstaje z mocy prawa (art. 16), a nie jest wynikiem procesów naturalnych, choć powinna je uwzględniać. Kategoria wspólnoty samorządowej ma w literaturze przedmiotu krytyczną opinię. Uważa się, że jest to pojęcie merytorycznie i prawnie „fikcyjne”. Bardziej adekwatne wydaje się określenie „społeczność lokalna”. Współczesna konstytucyjna koncepcja samorządu powszechnego odwołuje się do przedwojennej państwowej i politycznej teorii samorządowej.

Jak zostało to już zaznaczone, w Konstytucji z 1997 r. samorządy specjalne zostały opisane lakonicznie. Zasadniczo odnosi się do nich art. 17. Spośród wszystkich samorządów specjalnych szczególną pozycję uzyskały samorządy zawodowe. Pierwszy raz w polskiej konstytucji znalazło się określenie „samorząd zawodowy”. W świetle art. 17 ust. 1: *w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony* (podkr. – A.S., M.S.-J.). Ten rodzaj samorządu ustawodawca kieruje do zawodów zaufania publicznego. Konstytucja nie definiuje tego pojęcia. Pod względem funkcjonalnym istotą tych samorządów jest sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu. Jak podkreśla Bogusław Banaszak, *piecza korporacji samorządowej nad należyтым wykonywaniem zawodu nie została w pełni zdecydowana*²². Nie jest jasne, czy z tego przepisu można byłoby wywodzić, że „sprawowanie pieczy” to tyle samo, co przekazanie przez państwo organizacji samorządu zadań związanych z funkcjonowaniem danego zawodu, czy też to są czynności np.

²² B. Banaszak, *dz. cyt.*, s. 117.

o charakterze kontroli, nadzoru. Jedynie z art. 61 ust. 1 wiadomo, że samorząd zawodowy wykonuje (...) zadania władzy publicznej. Natomiast jednoznacznie z normy art. 17 wynika, że samorządy zawodowe powinny działać w *granicach interesu publicznego i dla jego ochrony*, nie zaś być nakierowane na artykułowanie interesu partykularnego. Można wnosić, że przynależność do samorządów zawodowych powinna być obligatoryjna, tj. nie można wykonywać poza samorządem zawodu urzędnego korporacyjnie.

Druga część art. 17 odnosi się do wszystkich innych samorządów specjalnych poza samorządem zawodowym (a ściślej ujmując: poza samorządami zawodów zaufania publicznego). W świetle przepisu ust. 2: *w drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu. Samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej*. Powoływanie tych samorządów w drodze ustawy wskazuje, że państwo nadaje samorząd danej społeczności zawodowej lub gospodarczej²³. Konstytucja z 1997 r. niemal pomija milczeniem samorząd gospodarczy. Jedynie w art. 61 pojawia się określenie „samorząd gospodarczy”. Pomimo że ten przepis znajduje się w rozdziale Konstytucji *Wolności i prawa polityczne*, to jest to najtreściwsza norma o samorządach specjalnych. W myśl tego przepisu obywatel ma prawo do uzyskania informacji *o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego (...) w zakresie w jakim wykonują one zadania władzy publicznej*. Pod względem funkcjonalnym

²³ Polemicznie należy odnieść się do konstatacji B. Banaszaka, który w odniesieniu do art. 17 ust. 2 pisze, że *Konstytucja gwarantuje wolność samoorganizowania się w innych niż samorząd zawodowy formach samorządu* (B. Banaszak, dz. cyt., s. 117). Samoorganizacji obywatelskiej dotyczy art. 12 Konstytucji. Zaś samorząd nie powstaje w drodze samoorganizacji, a jest powoływany w drodze ustawy, chociaż przy powstaniu samorządu efekty samoorganizacji obywatelskiej są przydatne. Czym innym jest samoorganizacja w drodze inicjatywy obywatelskiej, a czym innym samorząd nadawany przez państwo określonej społeczności. Zacieranie różnicy pomiędzy samoorganizacją z inicjatywy obywatelskiej a samorządem w klasycznym rozumieniu ma swoje korzenie w okresie Polski Ludowej, gdzie dobrowolnym organizacjom próbowano nadawać status samorządu. W ten sposób stawiano znak równości pomiędzy tym co samorządne i samorządowe.

wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej czyni faktycznie określoną korporację samorządem²⁴.

Samorząd gospodarczy jest największym spośród wszystkich samorządów specjalnych i dotychczas znajdował uznanie w uregulowaniach konstytucyjnych. Ujęcie samorządu gospodarczego w sposób bardzo ogólnikowy jako „inne rodzaje samorządu” można uznać za nieodpowiadające duchowi samorządowemu III Rzeczypospolitej. Takie lakoniczne rozwiązanie w tym przedmiocie jest odbiciem braku dojrzałej koncepcji samorządu gospodarczego zarówno czynnika państwowego, jak i w kręgach gospodarczych²⁵. Widać też, że twórcy Konstytucji z 1997 r. nie mieli wypracowanej wizji samorządów specjalnych, czy szerzej – pełnego systemu samorządowego. W art. 17 znajdują odbicie silnie artykułowane interesy grup zawodowych, dążących w drodze ustroju zawodowego do Polski korporacyjnej²⁶.

Debata konstytucyjna otwarta przez prezydenta Andrzeja Dudę skłania do przeglądu i podsumowania myśli konstytucyjnej w okresie Polski Odrodzonej. Samorząd jest jedną z kluczowych spraw wśród pytań stawianych o rozwiązania ustrojowe w nowej konstytucji. Dotychczas w dyskursie o konstytucjach, a także w pewnej mierze w samych ustawach zasadniczych problematyka samorządowa była zdominowana przez samorząd powszechny. Samorządy specjalne były na drugim planie (w Konstytucji marcowej) lub zostały potraktowane obrzeżowo (Konstytucja Polski

²⁴ Zob. szerzej na temat sporów istotę samorządu wśród klasyków polskiej myśli samorządowej [w:] A. Szustek, *Samorząd - samorząd gospodarczy ...*, t. I, s. 67 in.

²⁵ Szerzej na ten temat: A. Szustek, M. Szustek-Janowska, *Samorządy specjalne w Konstytucji z 1997 roku, czyli rzecz o artykule 17*, [w:] T. Słomka (red.), *Demokracja konstytucyjna w Polsce* (w druku).

²⁶ Potwierdza to przebieg prac Komisji Konstytucyjnej nad art. 17. Zob. R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989-1997*, Warszawa 2001, s. 277, 321.

Ludowej i Konstytucja III Rzeczypospolitej). Spojrzenie na samorząd terytorialny w Konstytucji z 1997 r. nieco się zestarzało. Prężny rozwój tego samorządu w III Rzeczypospolitej przyniósł bogatą refleksję teoretyczną w tym przedmiocie, która powinna znaleźć odbicie w nowych rozwiązaniach konstytucyjnych. Wizja samorządów specjalnych wyrażona w art. 17 budzi od dawna spory i kontrowersje. Z perspektywy czasu śmiało można ją uznać za nieudaną. Istnieje konieczność poszukiwania nowej koncepcji tych samorządów, która odpowiadałaby ambicjom, potrzebom społecznym i duchowi czasu. Konstytucyjnej rangi wymagają unormowania dotyczące samorządu gospodarczego. Warto byłoby powrócić do przedwojennego ujęcia, gdzie życie gospodarcze rozumiano łącznie jako kapitał i pracę. Obok izb przemysłowych, handlowych, rolniczych mogłyby pojawić się izby pracy. Debata w tym zakresie ożywiłaby koła gospodarcze i środowiska pracownicze. Pozwoliłaby na wypracowanie nowego modelu organizacji gospodarczych i zawodowych. W szerszym ujęciu dałaby okazję do refleksji nad całościowym, nowoczesnym polskim systemem samorządowym.

Abstrakt

W artykule przedstawiono analizę porównawczą konstytucyjnych podstaw samorządów w okresie stulecia Polski niepodległej. Porównano koncepcje samorządu terytorialnego i samorządów specjalnych. Przedmiotem studium są cztery konstytucje, tj. Konstytucja uchwalona 17 marca 1921 r., Konstytucja uchwalona 23 kwietnia 1935 r., Konstytucja uchwalona 22 lipca 1952 r., z uwzględnieniem najistotniejszych nowelizacji, i Konstytucja uchwalona 2 kwietnia 1997 r.

SELF-GOVERNMENT IN THE POLISH CONSTITUTIONAL ORDER. CONCEPTS OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT AND SPECIAL SELF-GOVERNMENTS

Abstract

The paper presents a comparative analysis of the constitutional bases of self-governments during the period of the hundred years of independent Poland. It compares the concepts of territorial self-government and special governments. The subject of the study are four constitutions, which are the Constitution of 17 March 1921, the Constitution of 23 April 1935, the Constitution of 22 July 1952, including its most significant amendments, and the Constitution of 2 April 1997.

Bibliografia

Artykuły i opracowania

- B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989-1997*, Warszawa 2001.
- T. Fuks, A. Łopatka, M. Rybicki, W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1986.
- L. Jastrzębski, J. Lang, J. Służewski, M. Wierzbowski, *Polskie prawo administracyjne*, cz. I, Warszawa 1985.
- T.J. Ketliński, A. Redzik, M. Zaborski, *Historia ustroju adwokatury polskiej w źródłach*, Warszawa 2013.
- A. Redzik, *Zarys historii samorządu adwokackiego w Polsce*, Warszawa 2007, 2010.
- A. Szustek, *Naczelna Izba Gospodarcza*, Warszawa 2015, 2017.
- A. Szustek, *Samorząd – samorząd gospodarczy – inne rodzaje samorządu. Siatka pojęciowa, ujęcie teoretyczne i zagadnienia metodologiczne*, Warszawa 2014, 2017.
- A. Szustek, M. Szustek-Janowska, *Samorządy specjalne w Konstytucji z 1997 roku, czyli rzecz o artykule 17*, [w:] T. Słomka (red.), *Demokracja konstytucyjna w Polsce* (w druku).
- M. Zaborski, „*Cuius regio, eius palestra?*” *Na drodze do adwokatury państwa totalitarnego. Przemiany ustrojowe adwokatury polskiej w latach 1944-1963*, [w:] G. Górski, L. Ćwikła, M. Lipska (red.), *Cuius regio, eius religio? Publikacja po Zjeździe Historyków Państwa i Prawa, Lublin wrzesień 2016*, t. II, Lublin 2008.
- M. Zaborski, *Zarys ustroju i dziejów adwokatury polskiej*, „Palestra” 2003, nr 11-12.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. nr 44, poz. 267.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. nr 30, poz. 227.

Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, Dz. U. nr 3, poz. 17 z późn. zm.

Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o zakładaniu nowych przedsiębiorstw i popieraniu inicjatywy prywatnej w przemyśle i handlu, Dz. U. nr 3, poz. 18 z późn. zm.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., tekst pierwotny: Dz. U. nr 33, poz. 232; tekst jednolity: Dz. U. z 1976 r. nr, poz. 36 z późn. zm.

Ustawa z dnia 19 listopada 1956 r. o radach robotniczych, Dz. U. nr 53, poz. 238.

Ustawa z dnia 20 grudnia 1958 r. o samorządzie robotniczym, Dz. U. nr 77, poz. 397 z późn. zm.

Ustawa z dnia 22 listopada 1973 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 47, poz. 275.

Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 75, poz. 444.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 16, poz. 94 z późn. zm.

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. nr 84, poz. 426 z późn. zm.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Marcin Zaborski

Ustrój Adwokatury Polskiej w latach 1918-2018 w perspektywie historyczno- prawnej

Słowa kluczowe:

adwokatura, dekret, komunizm, minister sprawiedliwości, nadzór nad adwokaturą, sądownictwo, sejm, totalitaryzm, ustrój adwokatury, wymiar sprawiedliwości

Wprowadzenie – istota problemu

Opracowanie dotyczące „ustroju” adwokatury należy rozpocząć od próby zdefiniowania terminu „ustrój adwokatury”¹. Otóż według mnie jest to *ogół zasad i przepisów prawa dotyczących organizacji i sposobu funkcjonowania adwokatury*².

Termin „ustrój adwokatury” nie jest więc tożsamy z terminem „samorząd adwokatury”, który jest pojęciem węższym, dotyczy bowiem tylko części materii zawartej w pojęciu „ustrój adwokatury”. Ponieważ – jak się wydaje – w nauce polskiej nikt dotychczas nie zdefiniował terminu „samorząd adwokatury”³, wskazane jest

¹ W literaturze przedmiotu nie odnalazłem choćby wzmianki nt. definicji pojęcia „ustrój adwokatury”. Przyczyną takiego stanu rzeczy może być przekonanie, że kwestia ta wydaje się być oczywista.

² W ustaleniu tej definicji pomocne okazały się wydawnictwa słownikowe powszechne, a nie prawnicze. Np. *Słownik języka polskiego* Wydawnictwa Naukowego PWN SA podaje pod hasłem „ustrój”, że są to *zasady prawne określające organizację i sposób funkcjonowania państwa, społeczeństwa, instytucji publicznych itp.* Podobnie definiują pojęcie „ustroju politycznego” popularne encyklopedie.

³ Słuszna jest uwaga Małgorzaty Materniak-Pawłowskiej, że *pojęcia tego nie definiowała żadna z obowiązujących (...) w Polsce ordynacji adwokackich* (M. Materniak-Pawłowska, *Adwokatura II Rzeczypospolitej. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Poznań 2009, s. 95; zob. też recenzję tej pracy: M. Zaborski, „Palestra” 2010, nr 5-6, s. 188-189). Dodać należy, że definicji pojęcia „samorząd adwokacki” nie zawierały i nie zawierają liczne encyklopedie prawa, np. słynna *Encyklopedia podręczna prawa publicznego* pod red. Zygmunta Cybi-

podjęcie próby utworzenia takiej definicji⁴. Otóż moim zdaniem samorząd adwokatury to *usankcjonowany ustawowo, specyficzny sposób obowiązkowego organizowania się osób wykonujących zawód zaufania publicznego adwokata, stanowiących łącznie adwokaturę, będącą współuczestnikiem państwowego wymiaru sprawiedliwości, polegający na istnieniu izb adwokackich grupujących adwokatów z okręgów tych izb oraz ich organów, a także rady naczelnej – powoływanych w drodze tajnego głosowania na zgromadzeniach izb i podczas zjazdu adwokatury wyłącznie spośród adwokatów, które reprezentują adwokaturę i decydują (lub co najmniej współdecydują) m.in. o przyjmowaniu do zawodu, prowadzą aplikację dla kandydatów do zawodu, a także na istnieniu adwokackiego sądownictwa dyscyplinarnego, niezależnego od sądownictwa państwowego.*

chowskiego (Warszawa 1926-1930), *Mała encyklopedia prawa* z 1959 r. pod red. Leona Kurowskiego (Warszawa), *Mała encyklopedia prawa* z 1980 r. pod red. Zygmunta Rybickiego (Warszawa), *Wielka encyklopedia prawa* pod red. Brunona Hołysta (wydanie 2: Warszawa 2005), *Wielka encyklopedia prawa* pod red. Urszuli Kaliny-Prasznic (wydanie 4: Warszawa 2007), czy *Encyklopedia prawa administracyjnego* pod red. Michała Domagały, Anny Haładyj i Stanisława Wrzoska (Warszawa 2010). Definicji tej nie zawierały także ważne opracowania pochodzące z okresu II RP, np. Jerzego Starościaka (mimo wiele obiecującego tytułu: *Samorząd adwokatury*, Wrocław-Wilno 1939), czy Zdzisława Grelowskiego (*Samorząd specjalny: gospodarczy – zawodowy – wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice 1947). Nie zawierają jej także liczne prace współczesne, niebędące encyklopediami.

⁴ Brak definicji terminu „samorząd adwokacki” w nauce prawa w okresie II RP wynikał m.in. z fatalnej konstrukcji odnoszących się do tego zagadnienia przepisów Prawa o ustroju adwokatury z 1932 r. oraz Prawa o ustroju adwokatury z 1938 r. PuA z 1932 r. stanowiło w art. 1, że *adwokatura stanowi jednostkę samorządu zawodowego*. Nie tylko więc nie wyjaśniało istoty samorządu adwokackiego, lecz – co więcej – wskazywało, że istnieje jakiś, bliżej nieokreślony *samorząd zawodowy*, którego ledwie gałęzią (*jednostką*) jest samorząd adwokacki. Natomiast PuA z 1938 r. przewidywało w art. 1 ust. 2, że *adwokatura tworzy jednostkę samorządu*, nie precyzując jednak, jaki charakter ma tenże samorząd. Przepisy obu tych ordynacji adwokackich nie tylko nie niosły rzeczywistej treści, lecz dodatkowo były skonstruowane w taki sposób, który umożliwiał różne ich rozumienie i interpretację (o czym przekonują chociażby interpretacje adw. Zygmunta Sokołowskiego z 1931 r. (*Reforma ustroju adwokatury*, „Palestra” 1931, nr 10-11, s. 433), czy Małgorzaty Materniak-Pawłowskiej z 2009 r. (*Adwokatura II Rzeczypospolitej...*, s. 55 oraz 95-96).

Na wyeksponowanie zasługuje pogląd, że samorząd adwokatury został ustanowiony nie „dla dobra” adwokatów, czy „dla dobra” adwokatury. Istnieje on, w znaczeniu najszerszym – w interesie społeczeństwa i obywatela; w znaczeniu węższym – w interesie wymiaru sprawiedliwości i jego „petentów”. Dopiero w dalszej kolejności ma on na względzie dobro adwokatów i adwokatury. Podkreślić jednak wypada, że pomiędzy interesem społeczeństwa, obywatela, wymiaru sprawiedliwości i jego petenta a dobrem adwokatury i adwokatów nie istnieje sprzeczność. Należy rozpatrywać je w kontekście ich materialnej jednolitości. Istnienie samorządu adwokackiego jest dobrem jak najbardziej powszechnym, a nie partykularnym dobrem adwokatów.

Samorząd adwokatury wykonuje, przekazane mu ustawowo w ściśle określonym zakresie, funkcje państwa. I z tego względu jest *samorządem zawodu zaufania publicznego*.

Realny i prawidłowo działający samorząd wolnej adwokatury oznacza dla ustroju państwa prawa niemalże to samo, co niezależne sądy i niezawisli sędziowie. Jest koniecznym składnikiem nowoczesnego państwa prawa. Ta uwaga, skądinąd oczywista i niewymagająca szczególnie obszernego uzasadnienia, napotyka jednak, nieustannie już wręcz przez wieki, na opór, przede wszystkim różnego rodzaju tzw. czynników politycznych (choć niekiedy ubranych w prawnicze togi). Od połowy XIX wieku trwa, z różnym natężeniem, nieustanny „atak” władzy wykonawczej na samorząd wolnej adwokatury, widoczny wyraźnie już nawet w okresie II Rzeczypospolitej, a szczególnie nasilony w okresie tzw. Polski Ludowej (lata 1944-1989). Uwagi wybitnych przedstawicieli adwokatury sprzed kilkudziesięciu lat pozostają aktualne do dziś, mimo że od tamtego czasu nastąpiły liczne i czasami nawet drastyczne zmiany ustrojowe, których ich autorzy nie przewidywali. *Historia się powtarza: periodycznie powtarzały się i powtarzać się będą okresy, kiedy wolność słowa obrończego i niepodległość tego stanu będzie uważana za coś niebezpiecznego*

i szkodliwego dla państwa – pisał w 1931 r. adw. Marian Niedzielski⁵. Jeszcze dobitniej wyrażał swoje obawy inny wybitny działacz samorządu adwokackiego, adw. Czesław Białaszewicz: Tylko tam, gdzie dławiony i lekceważony jest głos opinii publicznej, tam dławiona jest wolność adwokatury, bo jej głos krytyczny a niezawisły, jest chwilowym dzierzycielom władzy niemiły. Dlatego też (...) wszelka dyktatura znosi [czyli: uchyla i likwiduje – przyp. M.Z.], bo z natury swojej musi znosić niezawisłość stanu adwokackiego⁶.

Samorząd adwokatury nie jest po prostu samorządem zawodowym. Pogląd przeciwny – obecny, dodajmy, tak w doktrynie, jak i w judykaturze, a nawet w samej adwokaturze w całym okresie lat 1918-2018 – opiera się albo na bardzo powierzchownej analizie problemu, albo na celowym deprecjonowaniu funkcji adwokatury, na odmawianiu jej stanowiska współuczestnika państwowego wymiaru sprawiedliwości państwa prawa. Samorząd adwokatury jest bowiem *samorządem właściwym dla zawodu zaufania publicznego*.

Różnica pomiędzy tymi dwoma pojęciami jest kolosalna. Już w okresie II Rzeczypospolitej najbardziej świadome jednostki, wybitni działacze samorządu adwokackiego podkreślali, że samorząd zawodowy posiadają np. rzemieślnicy, „przemysł”, czy „handel”⁷ – charakter samorządu adwokatury jest zaś całkowicie odmienny. Konstатовano także, że władza wykonawcza, nie rozumiejąc istoty powołania stanu adwokackiego, czasami zmierza do przeistoczenia adwokata właśnie w rzemieślnika, doświadczonego w pisaniu podań i skarg, w wygłaszaniu przemówień fachowych – lecz nie obrońcę prawa⁸.

⁵ M. Niedzielski, *Przywileje czy obowiązek*, „Palestra” 1931, nr 10-11, s. 462.

⁶ C. Białaszewicz, *Zamach na niezawisłość adwokatury*, „Palestra” 1931, nr 10-11, s. 504.

⁷ Z. Sokołowski, *Reforma ustroju adwokatury...*, s. 433, 435.

⁸ Z. Rymowicz, *Powracająca fala*, „Palestra” 1931, nr 10-11, s. 469.

W Europie ustrój adwokatury nowoczesnego państwa prawa oparty jest, niezmiennie od połowy XIX wieku, na tych samych zasadach⁹. Po uaktualnieniu ich i dostosowaniu do realiów początku XXI wieku są to:

- 1) zasada wolności (niezależności¹⁰) adwokatury;
- 2) zasada samorządu adwokatury;
- 3) zasada jedności adwokatury;
- 4) zasada wyłączności adwokatury;
- 5) zasada niezawisłości adwokata;
- 6) zasada wolności słowa oraz immunitetu adwokata;
- 7) zasada odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokata;
- 8) zasada tajemnicy adwokackiej.

Zasada wolności (niezależności) adwokatury jest podstawową zasadą ustrojową i dotyczy szerokiego spektrum zagadnień. Uprawniony jest pogląd, że w istocie konsumuje ona częściowo wszystkie pozostałe zasady. Zasada ta wyznacza miejsce adwokatury w ustroju państwa – jej niezależność od władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Oczywiście nie jest to niezależność bezwzględna. Adwokatura wolna i niezależna to taka, o której składzie osobowym decyduje przepis prawa

⁹ O zasadach ustroju adwokatury napisało dotychczas niewielu autorów i to na dodatek w ujęciu fragmentarycznym. Zob. przede wszystkim: S. Gołąb, *Organizacja sądów powszechnych, opracowana systematycznie z uwzględnieniem rozwoju historycznego sądownictwa szczególnego oraz ustroju adwokatury, Prokuraturii Generalnej i notariatu*, Kraków 1938, s. 96-99; J. Merliński, *Ustrój adwokatury*, Warszawa 1932, s. 9 i n.; Z. Krzeziński, *Prawo o adwokaturze. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 5-6 oraz – najobszerniej – M. Materniak-Pawłowska, *Adwokatura II Rzeczypospolitej...*, s. 81-95.

¹⁰ Zasadę tę często określano, głównie w przeszłości, także mianem *zasady niezawisłości adwokatury*. W aktualnym stanie wiedzy należy jednak odstąpić od tej praktyki, jako anachronicznej, albowiem obecnie nie może być wątpliwości co do tego, że zasada niezależności dotyczy całej adwokatury i jej umiejscowienia ustrojowego wobec władzy państwowej (przede wszystkim wobec władzy wykonawczej i sądowniczej) – a zasada niezawisłości dotyczy nie adwokatury, lecz pozycji każdego poszczególnego adwokata przy wykonywaniu przez niego czynności zawodowych. Sensu tego rozróżnienia nie zmienia oczywisty skądinąd fakt, że zasady te są ze sobą ściśle powiązane.

oraz jej organa – a nie np. minister sprawiedliwości. Taka, wobec której władza wykonawcza nie posiada bezpośrednich uprawnień nadzorczych. Ale także adwokatura posiadająca realny samorząd, właściwy dla zawodów zaufania publicznego, grupująca adwokatów wyposażonych w wolność słowa, chronionych immunitetem, zobowiązanych bezwzględnie obowiązującą tajemnicą adwokacką, podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej przed sądami dyscyplinarnymi będącymi organami adwokatury.

Zasada samorządu adwokatury oznacza, że wszyscy członkowie adwokatury, a więc adwokaci i aplikanci adwokaccy, są obligatoryjnie zorganizowani jako specyficzna struktura samorządowa – jako samorząd zawodu zaufania publicznego. Sprawy stanu adwokackiego załatwia więc adwokatura samodzielnie, w ramach swojej autonomii.

Zasadę jedności adwokatury można rozpatrywać w różnych płaszczyznach. Pierwsza z nich oznacza, że wszyscy adwokaci posiadają równe uprawnienia do wykonywania zawodu (jedność rzeczowa). Nie ma więc w palestrze np. adwokatów-kasatorów, tj. superadwokatów posiadających uprawnienie do sporządzania, wnoszenia i popierania przed Sądem Najwyższym skarg kasacyjnych. Nie ma także, jak to incydentalnie miało miejsce pod rządami stalinowskiej ustawy z dnia 27 czerwca 1950 r. o ustroju adwokatury¹¹, kasty adwokatów posiadających uprawnienie do występowania przed Sądami Wojewódzkimi (obecnie okręgowymi) jako sądami pierwszej instancji. Uprawnienie to nadawał poszczególnym adwokatom w latach 1950-1956 osobiście Minister Sprawiedliwości (art. 51 tej ustawy, uchylony nowelą z 1956 r.). Druga płaszczyzna zasady jedności adwokatury dotyczy aspektu miejsca wykonywania czynności przez adwokata (jedność terytorialna). Oznacza ona, że każdy adwokat jest uprawniony do wykonywania zawodu na terenie całego kraju, bez względu na województwo (w II RP: ziemie poszczególnych b. zaborów),

¹¹ Ustawa z dnia 27 czerwca 1950 r. o ustroju adwokatury, Dz. U. z 1959 r. nr 8, poz. 41 ze zm.

okręg sądu apelacyjnego, okręg sądu okręgowego czy okręg sądu rejonowego. Adwokat nie jest przypisany ani ograniczony w zakresie wykonywania swoich czynności zawodowych do swojej siedziby zawodowej ani przynależnością do izby adwokackiej.

Zasada wyłączności adwokatury (inaczej: niepołączalności, tzw. adwokacka *incompatibilitas*) oznacza zakaz sprawowania przez czynnego adwokata urzędu państwowego lub samorządowego. Zakaz ten związany jest integralnie z zasadą wolności.

Zasada niezawisłości adwokata dotyczy stanowiska ustrojowego i procesowego adwokata, a nie całej adwokatury. Jej sens sprowadza się do zapewnienia każdemu adwokatowi całkowitej swobody i samodzielności w wykonywaniu czynności zawodowych. Wpływanie na czynności zawodowe adwokata jest, co do zasady, niedopuszczalne. W materii tej mieści się także kwestia swobodnego wyboru klienta.

Zasada wolności słowa i immunitetu adwokata jest jedną z gwarancji jego niezawisłości. Adwokat ma zagwarantowaną przy wykonywaniu czynności zawodowych wolność słowa. Jest to wolność słowa szczególnego rodzaju – rozumiana szerzej, niż powszechna wolność słowa. Przekroczenie granic tej wolności słowa jest chronione immunitetem materialnym: nie jest czynem zabronionym przez prawo karne, lecz tzw. deliktem dyscyplinarnym, tj. czynem ściganym w drodze postępowania dyscyplinarnego przed sądami dyscyplinarnymi adwokatury.

Zasada odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokata ma na celu z jednej strony doprowadzenie do maksymalnej ochrony interesów klienta (adwokat nie może obawiać się, że za zbyt intensywne reprezentowanie interesów strony zostanie pociągnięty do odpowiedzialności karnej), z drugiej strony ma na celu obligowanie członków adwokatury do zachowywania jak najwyższego poziomu nie tylko zawodowego, ale również pozazawodowego. Zasada ta jest z jednej strony przywilejem adwokatury, z drugiej jednak strony odczuwana jest powszechnie przez członków palestry jako poważna uciążliwość, a wręcz dolegliwość.

Zasada tajemnicy adwokackiej (milkliwości) nakłada na adwokata obowiązek zachowania w tajemnicy wszystkiego, o czym dowiedział się w związku z wykonywaniem zawodu. Informacje takie mogą być wykorzystywane tylko dla dobra klienta, za jego zgodą oraz w stosownym trybie, istnieje jednak spektrum informacji, które ujawnione być nie mogą nigdy, nawet jeśli klient się na to godzi¹².

Szczegółowe omówienie wszystkich zagadnień dotyczących ustroju adwokatury polskiej w latach 1918-2018 jest, z oczywistych względów, niemożliwe. Wielość tych zagadnień, jak też znaczna liczba aktów prawnych regulujących urząd adwokatury w tym okresie, powodowałyby konieczność zredagowania monografii o objętości kilkuset stron. Z tego względu w niniejszym opracowaniu skoncentruję się na wątkach dotychczas niezbadanych, pomijanych oraz na zagadnieniach kwestyjnych, budzących szczególne wątpliwości lub przedstawianych jednostronnie lub po prostu do chwili obecnej w literaturze przedmiotu (np. tryb legislacyjny uchwalania lub wydawania aktów prawnych dotyczących ustroju adwokatury, dyskusje w Sejmie i Senacie nad projektami ordynacji adwokackich, czy zakres czasowej oraz terytorialnej mocy ich obowiązywania¹³). Omówię także te kwestie, które uważam za ważne i ciekawe pod względem ustrojowym (np. Izba ds. Adwokatury przy Sądzie Najwyższym, czy tzw. akcje weryfikacyjne w adwokaturze)¹⁴. Rozmiary niniejszego opracowania powodują także konieczność odstąpienia od przedstawienia funkcjonowania ordynacji adwokackich obowiązujących w latach 1918-2018 w praktyce.

¹² Por. M. Zaborski, *Wprowadzenie*, [w:] T.J. Kotliński, A. Redzik, M. Zaborski, *Historia ustroju Adwokatury Polskiej w źródłach*, Warszawa 2013, s. 12-15.

¹³ Wątki te nie zostały wyczerpująco omówione nawet przez tak wytrawnych badaczy, jak Małgorzata Materniak-Pawłowska, Adam Redzik, czy Tomasz J. Kotliński.

¹⁴ Nie jest konieczne ani wskazane omawianie w niniejszym opracowaniu szczegółowo np. struktury organizacyjnej izb adwokackich, struktury i trybu obsadzania NRA, szczegółów nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad adwokaturą, form wykonywania zawodu, tajemnicy adwokackiej, immunitetów, czy modeli postępowania dyscyplinarnego w kontekście wszystkich ordynacji obowiązujących w latach 1918-2018. Kwestie te jednak pojawią się w tekście w odniesieniu do niektórych aktów prawnych.

Punkt zwrotny – Statut tymczasowy Palestry Państwa Polskiego

Początek odrodzonego po 123 latach zaborów Państwa Polskiego łączy się z nieomal równoczesnym powstaniem Adwokatury Państwa Polskiego¹⁵. Już 43 dni po proklamowaniu niepodległości, w wigilię świąt Bożego Narodzenia 1918 r., Naczelnik Państwa – Józef Piłsudski okrojoywał pierwszą w historii Polski ordynację adwokacką, akt prawny o mocy ustawy: Statut tymczasowy Palestry Państwa Polskiego¹⁶. Statut ów przyjął legislacyjną formę dekretu Naczelnika Państwa¹⁷, powstał więc *w drodze ustawodawstwa tymczasowego*¹⁸. Zatem, zgodnie z treścią art. 3 dekretu Naczelnika Państwa z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej¹⁹, powinien być *przedstawiony do zatwierdzenia* przez Sejm Ustawodawczy na jego pierwszym posiedzeniu²⁰, w przeciwnym wypadku utraciłby moc²¹.

¹⁵ Co prawda przed dniem 11 listopada 1918 r. na terenach byłej Rzeczypospolitej funkcjonowali adwokaci polscy (w tym narodowości niepolskiej, choć utożsamiający się z polską kulturą), jednak działali oni w ramach porządków prawnych państw zaborczych. Można nawet mówić o Adwokataturze Polskiej pod zaborami – nie była to jednak bez wątpienia Adwokatura Państwa Polskiego.

¹⁶ Dekret Naczelnika Państwa z dnia 24 grudnia 1918 r. – Statut tymczasowy Palestry Państwa Polskiego, Dz. P. P. P. nr 22, poz. 75.

¹⁷ W doktrynie sporne jest, czy dekrety wydawał Naczelnik Państwa, czy Rada Ministrów – a Naczelnik Państwa tylko je zatwierdzał, czy też Naczelnik Państwa wspólnie z Radą Ministrów.

¹⁸ Takiego określenia użył w toku pierwszego posiedzenia Sejmu Ustawodawczego jego Marszałek (podówczas: „Przewodniczący”) Ferdynand Radziwiłł (Sprawozdanie stenograficzne z 1. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 10 lutego 1919 r., ł. 8).

¹⁹ Dz. P. P. P. nr 17, poz. 41.

²⁰ Kwestia „zatwierdzania” Statutu przez Sejm Ustawodawczy dotychczas nie była ani badana, ani dostrzeżona w polskiej nauce.

²¹ Artykuł ten stanowił, że *Projekty ustawodawcze uchwalone przez Radę Ministrów ulegają mojemu zatwierdzeniu i uzyskują moc obowiązującą, o ile sama ustawa inaczej nie stanowi, z chwilą ogłoszenia w Dzienniku Praw Państwa Polskiego; tracą one moc obowiązującą, o ile nie będą przedstawione na pierwszym posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego do jego zatwierdzenia.*

Tak też się stało – Statut został przedstawiony *do ustawodawczego traktowania* podczas pierwszego posiedzenia tego Sejmu, w dniu 10 lutego 1919 r.²², a Marszałek Ferdynand Radziwiłł zapowiedział odesłanie go do rozpatrzenia w Komisji Prawniczej Sejmu²³.

Komisję tę powołano podczas trzeciego posiedzenia Sejmu Ustawodawczego, w dniu 20 lutego 1919 r.²⁴, jednak istnieją wątpliwości, czy w ogóle zajęła się ona sprawą zatwierdzenia Statutu. Pewne jest natomiast, że w sprawozdaniach stenograficznych z 342 posiedzeń Sejmu Ustawodawczego, odbytych od 10 lutego 1919 r. do 27 listopada 1922 r., brak jest informacji o tym, iżby Statut był przedmiotem obrad w jakimkolwiek kontekście²⁵. Nie oznacza to jednak, że dekret z 24 grudnia 1918 r. utracił moc przed jego formalnym uchyleniem z dniem 1 listopada 1932 r., albowiem przed utratą mocy dekrety Naczelnika Państwa były chronione już przez samo *przedstawienie do zatwierdzenia* na pierwszym posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego – co przecież bezspornie nastąpiło, a nie przez „zatwierdzenie”²⁶.

²² Sprawozdanie stenograficzne z 1. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 10 lutego 1919 r., t. 8, 15.

²³ Sprawozdanie stenograficzne z 1. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 10 lutego 1919 r., t. 26.

²⁴ Sprawozdanie stenograficzne z 3. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r., t. 89.

²⁵ Tezę tę potwierdzają pośrednio ustalenia Romualda Kraczkowskiego, który – badając kwestię zatwierdzania wszystkich 216 dekretów przedłożonych Sejmowi Ustawodawczemu – zauważył, że komisje sejmowe przedstawiły sprawozdania tylko o 62 dekretach, przy czym nie wszystkie sprawozdania były procedowane na posiedzeniach plenarnych – *Tym samym niemal trzy czwarte (...) przedłożonych Sejmowi do zatwierdzenia dekretów, obowiązywało nie doczekawszy się żadnej jego uchwały* (R. Kraczkowski, *Dekretowanie ustaw w Polsce w latach 1918-1926*, Warszawa 1994, s. 38; zob. też s. 34-37).

²⁶ Nie może jednak ulegać wątpliwości, że formalne zatwierdzenie dekretu stworzyłoby sytuację całkowicie klarowną i pożądaną, a także zgodną z intencjami ustawodawcy. Pośrednio potwierdził to Romuald Kraczkowski, stwierdzając z dezaprobatą, że Sejm Ustawodawczy nie zdobył się choćby *na jakieś sumaryczne załatwienie tej sprawy i tym samym nie wykonał przyjętego na siebie obowiązku ich «konstytucyjnego zatwierdzenia»* (tenże, *Dekretowanie ustaw...*, s. 38). Wydaje się, że nierozpatrzenie i niezatwierdzenie przez Sejm Ustawodawczy Statutu było spowodowane ogromem prac, jakim został obciążony ten sejm.

Bezsporne jest, że Statut był jednym z pierwszych aktów prawnych wydanych przez odrodzone państwo polskie. Świadczy o tym nie tylko data jego wydania, bliska dacie 11 listopada 1918 r., ale ponadto fakt, że do dnia wydania Statutu promulgowano zaledwie około 35 aktów prawnych o mocy ustawy²⁷. Jako oczywiste nasuwa się więc pytanie: jakie były przyczyny tej nadzwyczajnej sprawności w zakresie wydania Statutu?

A *limine* należy odrzucić możliwość wszczęcia prac nad Statutem dopiero po dniu 11 listopada 1918 r.²⁸, jak też pokutujący nadal w świadomości części prawników pogląd, że autorem Statutu był osobiście Józef Piłsudski. Podobnie należy odrzucić pogląd, że Statut został wydany tak szybko, albowiem nowy ustrój adwokatury był na przełomie lat 1918 i 1919 kluczową dla odradzającego się Państwa Polskiego kwestią²⁹. W istocie zasadniczą przyczyną tak szybkiego wydania tego dekretu była bowiem okoliczność, że w dniu 11 listopada 1918 r. po prostu funkcjonował już gotowy projekt tego aktu prawnego, a prace nad nim trwały blisko dwa i pół roku. Prace te prowadziła Delegacja Adwokatury Warszawskiej³⁰, czyli nieformalny adwokacki organ społeczny, działający w istocie nielegalnie, półkonspiracyjnie, zastępujący organa samorządu adwokackiego, który na ziemiach polskich zaboru rosyjskiego w ogóle nie istniał. Delegacja Adwokatury Warszawskiej już w sierpniu 1916 r. wyłoniła ze swego składu 9-osobową Komisję pod przewodnictwem adw.

²⁷ Podanie ścisłej liczby jest problematyczne, albowiem istnieją wątpliwości, czy rozporządzenia Rady Ministrów, zawierające materię właściwą dla aktu o randze ustawy, należy uwzględnić, czy pominąć. Ponadto tylko w dniu 24 grudnia 1918 r. (a więc w dniu wydania Statutu) wydano kilka innych dekretów. Dodać należy także, że pośród aktów prawnych wydanych do dnia 24 grudnia 1918 r. Statut był aktem prawnym drugim pod względem objętości.

²⁸ Taką tezę przedstawił m.in. Andrzej Dalczyński (*Statut tymczasowy Palestry Państwa Polskiego*, „Palestra” 1998, nr 11-12, s. 6).

²⁹ Taką tezę postawił w 1931 r. adw. Antoni Chmurski (*Historia Statutu Palestry*, „Palestra” 1931, nr 10-11, s. 522).

³⁰ W literaturze zwana też „Delegaturą”.

Jana Jakóba Litauera³¹. Komisja rozpoczęła intensywne prace 31 sierpnia 1916 r. i po odbyciu 19 posiedzeń roboczych przedstawiła 14 stycznia 1917 r. projekt pierwotny – roboczy, który został opublikowany w „Gazecie Sądowej Warszawskiej”, w numerze 3 z dnia 20 stycznia 1917 r.³², jako *Projekt Statutu Palestry Królestwa Polskiego*³³. W wyniku zgłoszonych uwag projekt pierwotny uległ modyfikacji i w takim stanie przedstawiono go do dalszych prac „Komisji kierowniczej organizacji sądownictwa”³⁴. Komisja ta, po wprowadzeniu kolejnych poprawek, przedłożyła projekt Departamentowi Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego (późniejsze Ministerstwo Sprawiedliwości). W dalszej kolejności Departament Sprawiedliwości powołał 9 października 1917 r. kolejną komisję, która składała się z 5 członków: Dominika Anca – przewodniczącego oraz Bolesława Pohoreckiego, Cezarego Ponikowskiego, Stanisława Cara i Antoniego Chmurskiego³⁵. Ten ostatni objął stanowisko redaktora i referenta projektu. Komisja Departamentu Sprawiedliwości uchwaliła ostateczną wersję projektu 18 kwietnia 1918 r., pod od-

³¹ W jej skład weszli także: adw. Stanisław Car jako sekretarz Komisji oraz: adw. Henryk Cederbaum, adw. Stefan Dziewulski, adw. Nikodem Likiert, adw. Czesław Mejro, adw. Aleksander Mogilnicki, adw. Feliks Ochimowski i adw. Leon Papieski. W pewnym okresie członkiem Komisji był też b. adwokat Stanisław Bukowiecki.

³² A. Chmurski, *Historia Statutu Palestry...*, s. 519.

³³ Zob. *Projekt Statutu Palestry Królestwa Polskiego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1917, nr 3, s. 1-4. Redakcja tego periodyku wyjaśniła, że *projekt niniejszy, opracowany przez komisję, wyłonioną przez Delegację adwokatury warszawskiej, będzie złożony do ostatecznej aprobaty «Komisji Kierowniczej organizacji sądownictwa».* Drukujemy go celem wywołania uwag krytycznych (redakcyjnych i merytorycznych), które, o ile nastąpi ich nadesłanie przed d. 1 lutego r. b., będą rozważane przy ostatecznym rozpatrywaniu projektu. Wszelkie uwagi należy przesyłać pod adresem «Komisji Kierowniczej» (Kredytowa 3, lokal Towarzystwa Prawniczego).

³⁴ Jej członkami byli adwokaci: Dominik Anc, Józef Higersberger, Jan Jakób Litauer, Feliks Ochimowski, Leon Supiński oraz jako sekretarz – prowadzący protokół Józef Światopełk-Zawadzki (zob. A. Chmurski, *Historia Statutu Palestry...*, s. 520).

³⁵ Spośród członków tej komisji tylko Bolesław Pohorecki nie był adwokatem – był sędzią Sądu Apelacyjnego.

byciu aż 36 posiedzeń. W takim stanie projekt został jeszcze przedłożony do ostatecznej akceptacji superkomisji w składzie mieszanym, sędziowsko-adwokackim³⁶, a następnie, już w odrodzonej Rzeczypospolitej, wreszcie został wydany, jako dekret, w dniu 24 grudnia 1918 r.

Podkreślić wyraźnie więc trzeba, że ukazanie się Statutu nie było dziełem zbiegu szczęśliwych okoliczności, czy skutkiem pośpiesznych działań z okresu po 11 listopada 1918 r. Było wynikiem ciężkiej i długiej pracy koncepcyjno-legislacyjnej warszawskiego środowiska adwokackiego. Wypada przyznać rację adw. Antoniemu Chmurskiemu, współautorowi Statutu, który w 1931 r. postawił tezę, iż *Statut Palestry Państwa Polskiego jest dziełem adwokatury samej*³⁷.

Droga do unifikacji – lata 1919-1932

Wydanie Statutu nie oznaczało jednak, że cały obszar niepodległej RP będzie rządzony jedną, nową polską ordynacją adwokacką. Zamiast porządkować materię ustroju adwokatury, Statut w pewnym sensie – *toutes proportions gardées* – spowodował okresowe nasilenie zamętu: oto ustrój adwokatury od dnia 1 stycznia 1919 r.³⁸ do połowy 1922 r. regulowały przepisy nie jednego aktu prawnego, a nawet nie trzech – lecz przepisy aż czterech, partykularnych aktów prawnych [sic!].

I tak na ziemiach b. zaboru austriackiego (największe ośrodki adwokackie: Lwów i Kraków) obowiązywała nadal nowoczesna austriacka, liberalna ordynacja adwokacka z 1868 r. o nazwie Statut dla adwokatów³⁹ oraz uzupełniający ją Statut

³⁶ Jej członkami byli: wysoki urzędnik Departamentu Sprawiedliwości Józef Światopełk-Zawadzki, Prezes SN Stanisław Srzednicki, sędzia SA Bolesław Pohorecki oraz trzech przedstawicieli Delegacji Adwokatury Warszawskiej: adw. Henryk Cederbaum, adw. Marek Kuratów-Kuratowski i adw. Czesław Mejro. Referentem ponownie był Antoni Chmurski (zob. A. Chmurski, *Historia Statutu Palestry...*, s. 521-522).

³⁷ A. Chmurski, *Historia Statutu Palestry...*, s. 518.

³⁸ Statut wszedł w życie z dniem 1 stycznia 1919 r. (art. 10 „Przepisów przechodnich”).

³⁹ Zob. *Przekłady ustaw, rozporządzeń i obwieszczeń z Dziennika Praw Państwa dla Królestwa Galicyi i Lodomeryi, tudzież Wielkiego Księstwa Krakowskiego. Rocznik 1868. We Lwowie, Z ces. król. galicyjskiej drukarni rządowej*, poz. 92, s. 349-361 oraz *Ustawa sądowa dla*

porządkowo-karny dla adwokatów i kandydatów adwokackich⁴⁰. Austriackie przepisy o urządzeniu adwokatury były bardzo dobrze oceniane przez adwokaturę galicyjsko-małopolską przede wszystkim ze względu na to, że poręczały tamtejszej adwokaturze realną samorządność i doprowadziły do jej bujnego rozwoju na tych terenach⁴¹.

Na ziemiach b. zaboru niemieckiego (okręgi sądów apelacyjnych w Poznaniu, Toruniu oraz górnośląska część okręgu sądu apelacyjnego w Katowicach) obowiązywała niemiecka ordynacja adwokacka z 1872 r., dostosowana do warunków

*Galicyi Zachodniej (Kodeks Procedury Cywilnej) w poprawnem wydaniu, z dołożeniem odpowiednich paragrafów powszechnej ustawy sądowej, z przytoczeniem wszystkich zmian dotąd zaszytych, z dodaniem ustaw i rozporządzeń późniejszych tudzież judykatury sądu najwyższego, opracowana przez M. Koczyńskiego, b. prof. Uniwer. Jagiellońskiego, Kraków 1881, s. 490-504. Zob. też tekst ww. aktu w: T.J. Kotliński, A. Redzik, M. Zaborski, *Historia ustroju Adwokatury Polskiej w źródłach...*, s. 79-87.*

⁴⁰ Zob. „Dziennik ustaw państwa dla królestw i krajów w radzi państwa reprezentowanych” 1872, Zeszyt XVI – Wydany i rozesłany dnia 9 kwietnia 1872, s. 97-106. Zob. też tekst ww. aktu w: T.J. Kotliński, A. Redzik, M. Zaborski, *Historia ustroju Adwokatury Polskiej w źródłach...*, s. 88-97.

⁴¹ Austriacki Statut dla adwokatów już w § 1 wyraźnie stanowił, że do „wykonywania adwokatury” nie jest potrzebna zgoda władzy państwowej. Kandydat na adwokata musiał jedynie spełnić wskazane enumeratywnie wymogi formalne (obywatelstwo, pełnia praw cywilnych, ukończenie studiów prawnych i uzyskanie doktoratu, odbycie aplikacji, złożenie egzaminu) oraz uzyskać wpis na listę adwokatów (co było w zasadzie czynnością techniczną). Statut z 1868 r. wprowadzał poziomą strukturę terytorialną samorządu adwokackiego w postaci izb adwokackich, nie przewidywał jednak organu naczelnego, wspólnego dla wszystkich izb, w postaci rady naczelnej. W konsekwencji poszczególne izby adwokackie cieszyły się dużą autonomią. Organem wykonawczym izby był „wydział”, którego członkowie byli obsadzani w drodze wyborów dokonywanych na walnych zgromadzeniach izby. Pracami wydziału izb kierował „prezydent”. Aplikacja adwokacka trwała 7 lat, przy czym do końca czwartego roku „kandydat adwokatury” (takim terminem określano aplikanta adwokackiego) miał obowiązek uzyskać doktorat. Listę adwokatów i listę kandydatów adwokatury prowadził wydział izby. Adwokat był zobowiązany do przestrzegania tajemnicy adwokackiej. Adwokackie sądy dyscyplinarne nosiły nazwy „Rad porządkowo-karnych”. Prezesów owych rad, jej członków oraz prokuratorów dyscyplinarnych wybierały walne zgromadzenia izb. Środki odwoławcze od orzeczeń rad porządkowo-karnych rozpoznawał Sąd Najwyższy w senacie złożonym z 8 członków i przewodniczącego.

niepodległej Polski⁴². Ordynacja ta była oceniana znacznie bardziej krytycznie, niż ordynacja austriacka. Głównie ze względu na to, że ustanawiała w istocie reglamentowaną pól samorządność oraz nie przewidywała w ogóle instytucji aplikacji adwokackiej⁴³.

Natomiast na ziemiach b. zaboru rosyjskiego obowiązywał właśnie Statut. Wynikało to *expressis verbis* z zawartego w nim przepisu przejściowego, który stanowił, że *Statut niniejszy obowiązuje aż do ustawodawczego uregulowania organizacji adwokatury na całym obszarze Państwa Polskiego tylko na ziemiach polskich dawnego zaboru rosyjskiego*⁴⁴. Moc obowiązywania terytorialnego Statutu doznała jednak od razu istotnego ograniczenia. Otóż w dniu 1 stycznia 1919 r. nie była zamknięta kwestia wschodnich granic Rzeczypospolitej. Nie uregulowano jeszcze granicy polsko-litewskiej (w szczególności wobec powstania polskiej Litwy Środkowej gen. Lucjana Żeligowskiego w opozycji do tzw. Litwy Kowieńskiej), jak też granicy

⁴² Zob. T. Zajączkowski, *Ordynacja adwokacka obowiązująca w Okręgach Sądów Apelacyjnych w Poznaniu i Toruniu oraz Górnośląskiej części Okręgu Sądu Apelacyjnego w Katowicach*, Poznań 1925. Zob. też tekst ww. aktu w: T.J. Kotliński, A. Redzik, M. Zaborski, *Historia ustroju Adwokatury Polskiej w źródłach...*, s. 159-172.

⁴³ Ordynacja niemiecka z 1878 r. w brzmieniu nadanym ustawą z 1924 r. nie przewidywała instytucji aplikacji adwokackiej i aplikantów adwokackich. Adwokatem mogła zostać osoba, która – uogólniając – posiadała uprawnienia do sprawowania urzędu sędziowskiego. Listy adwokatów prowadziły sądy apelacyjne, a o wpisie na listę decydował Minister Sprawiedliwości. Izbę Adwokacką tworzyli adwokaci zamieszkali w okręgu sądu apelacyjnego. Organem wykonawczym izby był „wydział”, składający się zasadniczo z 9 członków, wybranych przez Zgromadzenie Izby, z przewodniczącym na czele. W postępowaniu dyscyplinarnym orzekał wydział, działając jako sąd dyscyplinarny, w 3-osobowym składzie. Od orzeczeń dyscyplinarnych przysługiwał środek odwoławczy do Senatu dyscyplinarnego dla adwokatów przy Sądzie Najwyższym, orzekającego w mieszanym, sędziowsko-adwokackim składzie.

⁴⁴ Art. 1 „Przepisów przechodnich” Statutu (umieszczonych po art. 59).

z Rosyjską Federacyjną Socjalistyczną Republiką Rad i Ukraińską Socjalistyczną Republiką Rad. Sporny był więc status „Ziemi Wileńskiej”⁴⁵ oraz „Ziem Wschodnich”⁴⁶ i z tego względu na terenach objętych tymi ziemiemi przepisy Statutu nie obowiązywały⁴⁷, lecz nadal w mocy pozostawały przestarzałe przepisy rosyjskie z lat 1864/1875⁴⁸. To, że przepisy rosyjskie były już w II i III dekadzie XX wieku ewidentnie anachroniczne oraz że nie ustanawiały realnego i pełnego samorządu⁴⁹, nie było wcale największym problemem polskich adwokatów na terenie Warszawskiego Okręgu Sądowego. Poważniejszy problem wynikał bowiem z faktu, że na terenie b. Królestwa Kongresowego nawet te ułomne rosyjskie przepisy o adwokatach

⁴⁵ Wyjaśnienie pojęcia „Ziemia Wileńska” nastąpiło w ustawie Sejmu Ustawodawczego z dnia 6 kwietnia 1922 r. o objęciu władzy państwowej nad Ziemią Wileńską, Dz. U. nr 26, poz. 213. Zgodnie z § 1 tej ustawy „Ziemia Wileńska” to powiaty: wileński, oszmiański, święciański, trocki i brasławski. Do „Ziemi Wileńskiej” przyłączono jednak także – na mocy § 8 tej ustawy – powiaty: dziśnieński, duniłowiczowski i wilejski, które wyłączono administracyjnie z województwa nowogródzkiego. Z terenów „Ziemi Wileńskiej” nieco później utworzono formalnie województwo wileńskie, a to na mocy ustawy z dnia 22 grudnia 1925 r. w sprawie utworzenia województwa wileńskiego, Dz. U. z 1926 r. nr 6, poz. 29.

⁴⁶ Pojęcie „Ziemie Wschodnie” zostało zdefiniowane w § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 1922 r. w przedmiocie rozciągnięcia na Ziemie Wschodnie mocy obowiązującej dekretu z dnia 24 grudnia 1918 r. w przedmiocie statutu tymczasowego Palestry Państwa Polskiego (Dz. U. nr 47, poz. 416). Ziemie te to: województwo nowogródzkie, województwo poleskie, województwo wołyńskie oraz część województwa białostockiego, a mianowicie powiaty grodzieński, wołkowyski i białostocki.

⁴⁷ W dotychczasowej literaturze przedmiotu pomijano szczegółowe wyjaśnienie przyczyn konieczności rozciągnięcia mocy obowiązującej Statutu na Ziemię Wileńską i Ziemie Wschodnie, w szczególności pomijano aspekt granicznego sporu polsko-litewskiego, wspomniano natomiast o sporze polsko-bolszewickim. Nie wyjaśniono także, co oznaczały terminy „Ziemia Wileńska” oraz „Ziemie Wschodnie”, mimo że istniały ich definicje ustawowe.

⁴⁸ Zobacz tekst ww. przepisów w: T. J. Kotliński, A. Redzik, M. Zaborski, *Historia ustroju Adwokatury Polskiej w źródłach...*, s. 174-181.

⁴⁹ Adwokaci według przepisów rosyjskich byli nazywani „obrońcami” i „adwokatami przysięgłymi”, a ustawa stanowiła, że *ustanawiani są przy sądach i zaliczają się do izb sądowych*. Palestra okręgu każdej izby sądowej miała wybierać spośród siebie Radę Obrończą, w tym jej prezesa i wiceprezesa. Rada Obrończa m.in. rozpoznawała wnioski o przyjęcie do palestry oraz pełniła rolę sądu dyscyplinarnego. Palestranta obowiązywała tajemnica adwokacka. Ustawy rosyjskie przewidywały ułomną aplikację adwokacką, zaś faktycznych aplikantów określano mianem „pomocników” obrońcy/adwokata przysięgłego. Ustawa stanowiła także, że *tam, gdzie niema ani rady obrończej, ani jej wydziału, prawa jej i obowiązki wykonywane są przez miejscowy sąd okręgowy*.

nie obowiązywały w całości, a zarządzanie adwokaturą powierzono miejscowemu Sądowi Okręgowemu⁵⁰.

Stan podziału na cztery strefy partykularne trwał do 1 lipca 1922 r., kiedy to, po uregulowaniu granicy wschodniej RP, na mocy dwóch rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 1922 r., przepisy Statutu zostały rozciągnięte na „Ziemie Wileńską”⁵¹ oraz na „Ziemie Wschodnie”⁵². Od tego dnia ustrój adwokatury w Polsce regulowały już tylko trzy ordynacje: austriacka, niemiecka oraz Statut.

Jako oczywiste nasuwa się w tym miejscu pytanie: dlaczego przepisy Statutu nie objęły od razu, od 1 stycznia 1919 r., obszaru całej Polski? Odpowiedź na to py-

⁵⁰ Moc rosyjskich przepisów o reformie sądów z 1864 r., dotyczących także adwokatów, została rozciągnięta na ziemie Królestwa Polskiego w 1876 r. Owo rozciągnięcie nie dotyczyło jednak całości ww. przepisów –wyłączono bowiem przepisy przewidujące istnienie samorządu adwokackiego w postaci Rady Obrończej. Funkcje Rad Obrończych spełniały więc sądy okręgowe. Poza tym nawet na rdzennie rosyjskich obszarach Cesarstwa Rosyjskiego początkowo powołano jedynie trzy Rady, w izbach sądowych moskiewskiej, petersburskiej i charkowskiej, a w 1874 r. zawieszono powoływanie kolejnych. Dopiero od 1906 r. tworzone Rady Obrończe w izbach sądowych: kazańskiej, nowoczerkaskiej, odesskiej, saratowskiej, irkuckiej i omskiej (zob. M. Materniak-Pawłowska, *Adwokatura w Królestwie Polskim w latach 1876-1918*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2010, nr 2, s. 173 i 175). *Casus* ustroju adwokatury wileńskiej w okresie do 1 lipca 1922 r. opisał szczegółowo Mikołaj Tarkowski (*Adwokatura wileńska 1918-1939*, Gdańsk 2014, s. 71-112).

⁵¹ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 1922 r. w przedmiocie rozciągnięcia na Ziemię Wileńską mocy obowiązującej dekrety z dnia 24 grudnia 1918 r. w przedmiocie statutu tymczasowego Palestry Państwa Polskiego, Dz. U. nr 47, poz. 417. Podstawa prawna, upoważniająca Radę Ministrów do wydania ww. rozporządzenia, zawarta była w ustawie z dnia 6 kwietnia 1922 r. o objęciu władzy państwowej nad Ziemią Wileńską (Dz. U. nr 26, poz. 213). Art. 5 tej ustawy upoważnił Radę Ministrów do rozciągania na Ziemię Wileńską mocy obowiązującej funkcjonujących w RP dekretów, ustaw i rozporządzeń.

⁵² Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 1922 r. w przedmiocie rozciągnięcia na Ziemie Wschodnie mocy obowiązującej dekrety z dnia 24 grudnia 1918 r. w przedmiocie statutu tymczasowego Palestry Państwa Polskiego, Dz. U. nr 47, poz. 416. Podstawą prawną wydania przez Radę Ministrów tego rozporządzenia była ustawa z dnia 4 lutego 1921 r. o unormowaniu stanu prawno-politycznego na ziemiach, przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminarjnym pokoju i rozejmie, podpisanej w Rydze dnia 12 października 1920 r. (Dz. U. nr 16, poz. 93). Art. 6 tej ustawy upoważnił Radę Ministrów do rozciągnięcia na Ziemie Wschodnie mocy obowiązującej funkcjonujących w RP dekretów, ustaw i rozporządzeń.

tanie jest złożona. Po pierwsze: wydaje się dość oczywiste, że przepisy Statutu obejmowały tylko ziemie b. zaboru rosyjskiego z tego względu, że taki właśnie był zamiar jego twórców. Statut powstał bowiem przede wszystkim po to, żeby zlikwidować legislacyjną pustkę w zakresie ustroju adwokatury, która istniała na ziemiach tzw. Królestwa Polskiego, a wcześniej na ziemiach polskich zaboru rosyjskiego. Pamiętać bowiem należy, że o ile na ziemiach zaboru austriackiego i zaboru niemieckiego funkcjonowały jednolite ordynacje adwokackie, o tyle na ziemiach zaboru rosyjskiego obowiązywały jedynie przepisy dotyczące adwokatów, w dodatku drastycznie okrojone w stosunku do stanu obowiązującego w Rosji carskiej. W konsekwencji w tym ostatnim zaborze nie było ani ordynacji adwokackiej, ani samorządu adwokackiego w ogóle. Stan ustroju adwokatury na ziemiach b. zaboru rosyjskiego był więc alarmujący i wymagał natychmiastowej interwencji – inaczej niż na pozostałym obszarze odrodzonej RP.

Na zamierzony partykularny charakter Statutu wskazywał też jego tytuł („tymczasowy”), jak i przepis przejściowy, wskazujący precyzyjnie, że dotyczy on tylko ziem byłego zaboru rosyjskiego. Tezę tę popiera ponadto fakt, że projekt Statutu, ogłoszony w styczniu 1917 r. w „Gazecie Sądowej Warszawskiej”, już w samym tytule wskazywał na obszar tzw. Królestwa Polskiego (czyli ziem b. zaboru rosyjskiego).

Zauważyć należy też, że Delegacja Adwokatury Warszawskiej nie była legitymowana moralnie do swoistego odgórnego narzucania ustalonego przez siebie modelu ustroju adwokatury palestrantom polskim z ziem innych, niż ziemie zaboru rosyjskiego. Tym bardziej, że adwokatura polska ziem b. zaboru rosyjskiego była znacznie mniej liczna, niż adwokatura ziem tylko b. zaboru austriackiego.

Istotną okolicznością dotyczącą wspomnianego wyżej braku legitymacji moralnej jest brak współpracy twórców projektu Statutu z ośrodkami pozawarszawskimi. Projekt Statutu nie był dziełem adwokatów polskich, lecz tylko adwokatów

warszawskich. Nie był konsultowany z adwokackimi środowiskami Poznania, Krakowa, czy z najliczniejszym środowiskiem lwowskim⁵³. Okoliczność ta popiera także tezę o zamierzonym przez jej twórców, partykularnym charakterze tej ordynacji.

Założyć także należy, że gdyby zamysłem twórców Statutu było objęcie jego mocą od razu całego obszaru RP, to tak by się stało. Wiemy jednak, że stało się inaczej.

Dla ścisłości wyводу wskazać należy, że współtwórca projektu Statutu, adw. Antoni Chmurski, prezentował w 1931 r. odmienne stanowisko. Twierdził on mianowicie, że Statut *ogłoszony został z mocą obowiązującą tylko na ziemiach polskich dawnego zaboru rosyjskiego*, choć myślą przewodnią *przy jego redakcji było jednak rozciągnięcie jego mocy obowiązującej na cały obszar Rzeczypospolitej Polskiej*⁵⁴. Jego teza była wielokrotnie, bezrefleksyjnie powtarzana i traktowana jako niepodlegająca dyskusji i ostateczna⁵⁵. Jednak ocena historyczno-prawna, dokonywana po blisko 100 latach od opisywanych zdarzeń, wskazuje, że powyższy pogląd Antoniego Chmurskiego nie wytrzymuje krytyki⁵⁶. Jest to bowiem pogląd sprzeczny

⁵³ Według ustaleń Tomasza J. Kotlińskiego Izba Adwokacka w Krakowie, działająca na podstawie austriackiej ordynacji adwokackiej z 1868 r., zapoznała się z projektem Statutu dopiero na początku grudnia 1918 r., a swoje krytyczne uwagi wniosła na piśmie już 10 grudnia 1918 r. (T.J. Kotliński, *Statut tymczasowy Palestry Państwa Polskiego – ocena historyczno-prawna*, „Palestra” 2008, nr 11-12, s. 27-28). Można więc – moim zdaniem – postawić dodatkową tezę, że już sam tryb procedowania projektu Statutu w Ministerstwie Sprawiedliwości wskazuje na konsekwentny zamiar objęcia rządami tego aktu prawnego tylko ziem b. zaboru rosyjskiego.

⁵⁴ A. Chmurski, *Historia Statutu Palestry...*, s. 522.

⁵⁵ M.in. Andrzej Dalczyński napisał, że celem twórców Statutu *było obowiązywanie tego aktu na obszarze całego państwa* (Statut tymczasowy..., s. 6). Na poglądzie Antoniego Chmurskiego oparł się też adw. Stefan Mizera w opracowaniu z 1978 r. (S. Mizera, *O statucie tymczasowym Palestry Państwa Polskiego*, „Palestra” 1978, nr 11-12, s. 4).

⁵⁶ Konsekwentną polemikę z tą tezą prowadzi Tomasz J. Kotliński – por. tenże, *Statut tymczasowy Palestry Państwa Polskiego...*, s. 26-28 oraz tenże, *Samorząd adwokacki w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2008, s. 57. Jego uwagi zasługują generalnie na akceptację, sprzeciw budzi jedynie zbyt daleko idąca teza, że Statut stał się „narzędziem” w rękach adwokatury stołecznej, która załatwiła sobie w ten sposób uprzywilejowaną pozycję w państwie (*Samorząd adwokacki...*, s. 57).

z treścią samego *Statutu*, jak i jego projektu, a ponadto z logiką i doświadczeniem życiowym. Jest to poza tym pogląd gołosłowny – ignoruje bowiem w istocie fakty bezsporne. Znamienne jest także, że Antoni Chmurski nie próbował nawet wyjaśnić, dlaczego Statut nie został wydany dla obszaru całego państwa, mimo że takie miały być zamiary jego twórców⁵⁷. Pogląd, prezentowany m.in. przez A. Chmurskiego, już kilka lat temu pozwoliłem sobie nazwać jednym z „mitów” Adwokatury Polskiej⁵⁸.

Szczegółowe referowanie w niniejszym opracowaniu przepisów o ustroju adwokatury zawartych w Statucie nie jest konieczne, wobec powszechnej dostępności tego aktu prawnego oraz wobec istnienia opracowań na ten temat⁵⁹. Wskazane jest jednak syntetyczne przedstawienie podstawowych założeń tego aktu normatywnego. Otóż dekret z dnia 24 grudnia 1918 r. w pierwszej kolejności stanowił, że adwokaturę („Palestrę”) stanowią adwokaci i aplikanci adwokaccy (art. 1), a językiem ustawowym adwokatury jest język polski (art. 2). Adwokatem mogła zostać osoba posiadająca obywatelstwo polskie, bez różnicy płci, która – m. in. - odbyła wyższe studia prawnicze oraz aplikację sądową i 2-letnią aplikację adwokacką (art. 3

⁵⁷ Kończąc ten wątek, wyeksponować należy okoliczność, że tezę tę Antoni Chmurski zaprezentował w warunkach szczególnych, a mianowicie w warunkach ostrego sporu Adwokatury z Ministrem Sprawiedliwości w 1931 r. na tle treści projektu Prawa o ustroju adwokatury, które miało zunifikować ustrój Adwokatury w Polsce. Antoni Chmurski, jako autor opracowania krytykującego projekt Ministra Sprawiedliwości, przyjął opcję swoistej monumentalizacji Statutu, jako „dobrego” aktu prawnego, który należy przeciwstawić „złemu” projektowi Ministra Sprawiedliwości. Stąd też jego teza mogła być w istocie pewnego rodzaju zabiegiem retorycznym, wzmacniającym jego argumentację. Być może autor tezy nie był świadomy, jak daleko idące konsekwencje będzie miało jego stwierdzenie, podane zresztą na marginesie innego problemu.

⁵⁸ Zob. recenzję innej pracy T.J. Kotlińskiego (M. Zaborski, *Recenzja książki: Adwokatura w dawnej Galicji. Historia samorządności, praca zbiorowa zawierająca teksty autorstwa: Andrzeja Zolla, Stanisława Grodzkiego, Doroty Malec, Adama Redzika i Tomasza J. Kotlińskiego, wstęp: Stanisław J. Jaźwiecki, Wydawnictwo „Petrus”, Kraków 2011, ss. 64, „Palestra” 2011, nr 11-12, s. 256).*

⁵⁹ Poza przytoczonymi już wyżej opracowaniami w szczególności zob.: A. Redzik, T.J. Kotliński, *Historia Adwokatury*, Warszawa 2018, s. 168-170; A. Redzik, *Zarys historii samorządu adwokackiego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 43-45; M. Materniak-Pawłowska, *Adwokatura II Rzeczypospolitej...*, s. 18-24.

i art. 14). Statut poręczał adwokatowi tajemnicę adwokacką, wolność słowa i pisma oraz immunitet materialny (art. 8 i art. 9). Wprowadzał także instytucję adwokackiej *incompatibilitas* (art. 11)⁶⁰. Fundamentalną zasadą ustrojową Statutu było zorganizowanie adwokatury na zasadach – wedle aktualnej nomenklatury – samorządu właściwego dla zawodu zaufania publicznego. Struktura tego samorządu była nie tylko pozioma (jak to miało miejsce w ordynacjach austriackiej, niemieckiej) – tj. wyrażająca się w istnieniu izb adwokackich, kierowanych przez rady adwokackie z dziekanem na czele, ale także pionowa – tj. wyrażająca się w istnieniu organu naczelnego, nadzorczego, umiejscowionego ponad strukturą poziomą, w postaci Naczelnej Rady Adwokackiej, z prezesem na czele, obsadzanej przez delegatów z poszczególnych izb adwokackich (art. 21-36)⁶¹. Istotnym elementem samorządności adwokackiej było istnienie adwokackiego sądownictwa dyscyplinarnego (art. 38-59). Jeden z pierwszych przepisów Statutu wprowadzał ponadto fundamentalną zasadę ustrojowo-materialną, a mianowicie że *Adwokat winien być rzecznikiem prawa i słuszności* (art. 4)⁶².

Statut wszedł w życie z dniem 1 stycznia 1919 r. Obowiązki na obszarze RP od tego dnia nadal aż trzech partykularnych ordynacji adwokackich spowodowało nieomal natychmiastowe wszczęcie prac legislacyjnych nad zunifikowaniem ustroju Adwokatury Polskiej. Prace te były prowadzone w ramach samorządu adwokackiego, w adwokackich strukturach pozasamorządowych (głównie w Związku

⁶⁰ Zakaz łączenia wykonywania zawodu adwokata z pełnieniem urzędu państwowego, prowadzenia działalności gospodarczej i w ogóle zajęć, nie liczących z powołaniem adwokata. Zakaz ten nie dotyczył wykonywania zawodu nauczyciela akademickiego.

⁶¹ NRA przewidziana w Statucie była organem nadrzędnym jednak tylko wobec izb adwokackich objętych jego mocą, tj. wobec izb w Warszawie, Wilnie, Lublinie i Łucku.

⁶² Zasadę tę powtarzały Prawo o ustroju adwokatury z 1932 r. oraz Prawo o ustroju adwokatury z 1938 r.

Adwokatów Polskich) – szczególne znaczenie miały jednak prace prowadzone w państwowej Komisji Kodyfikacyjnej RP⁶³.

Trudna do przecenienia w powstaniu projektu Komisji Kodyfikacyjnej była rola prof. Jana Jakóba Litauera, który wcześniej był już współautorem projektu Statutu. Pod koniec 1925 r. objął on w Komisji Kodyfikacyjnej referat *jednolitej dla całego państwa ordynacji adwokackiej*⁶⁴. Niezwłocznie sporządził pierwszy, przedwstępny projekt, a następnie poufnie przedstawił go Naczelnej Radzie Adwokackiej, władzom większych izb adwokackich i Związkowi Adwokatów Polskich. W dalszej kolejności zwoływał „narady międzyizbowe”, które odbywały się od 6 lutego 1926 r. do 11 czerwca 1927 r. pod jego przewodnictwem w Warszawie. W owych naradach brali udział wybitni polscy adwokaci oraz wiceministrowie sprawiedliwości. Po przeanalizowaniu stanowisk wszystkich podmiotów biorących udział w tych naradach Jan Jakób Litauer, przy współpracy Prezydenta Izby Adwokackiej w Krakowie – adw. Jerzego Trammera, pod koniec 1927 r. sporządził – tym razem oficjalny – projekt ustawy o urządzeniu adwokatury. Na początku 1928 r. projekt ten został opublikowany w urzędowym wydawnictwie pt. „Komisja Kodyfikacyjna”⁶⁵ i rozesłano go, celem zaopiniowania, do Sądów, Zrzeszeń i Instytucji Prawniczych Rzeczypospolitej Polskiej. Spływające opinie były pozytywne, a prezes Sądu Apelacyjnego w Wilnie – sędzia Restytut Sumorok, ocenił ten projekt jako najwybitniejsze dotych-

⁶³ Szerzej o pracach kodyfikacyjnych dotyczących projektu ustawy unifikującej ustrój adwokatury w RP por.: M. Materniak-Pawłowska, *Adwokatura II Rzeczypospolitej...*, s. 35-63; A. Redzik, T.J. Kotliński, *Historia Adwokatury...*, 172-173; A. Redzik, *Zarys historii samorządu adwokackiego...*, s. 46-48; T.J. Kotliński, *Projekty urządzenia adwokatury polskiej w latach 1917-1939*, „Palestra” 2006, nr 11-12, s. 118-129.

⁶⁴ J.J. Litauer, *Prace Komisji Kodyfikacyjnej nad projektem ustawy o adwokaturze*, „Palestra” 1931, nr 10-11, s. 524.

⁶⁵ Zob. *Projekt ustawy o urządzeniu adwokatury, opracowany przez referenta głównego, wiceprezesa Sekcji Postępowania Cywilnego, prof. Jana Jakóba Litauera*, „Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Sekcja Postępowania Cywilnego”, tom I, z. 4, 3 lutego 1928, ss. 24.

czas dzieło Komisji Kodyfikacyjnej. O projekcie pozytywnie pisali także juryści zagraniczni w wydawnictwach fachowych. Do dalszego procedowania projektu utworzono w Komisji Kodyfikacyjnej, przy Sekcji Postępowania Cywilnego, specjalną podkomisję, referat której prowadził nadal Jan Jakób Litauer. Podkomisja ta od maja 1928 r. do maja 1929 r. odbyła 21 posiedzeń i tzw. pierwsze czytanie. W takim stanie procedowania projekt został ponownie rozesłany izbom adwokackim i do Związku Adwokatów Polskich. Tak zwane drugie czytanie odbywało się od 1 lipca 1930 r. do 26 września 1931 r. Na tym etapie w pracach podkomisji brali udział także prof. Bronisław Stelmachowski oraz prof. Maurycy Allerhand. Tak zwane trzecie czytanie projektu miało miejsce 10 października 1931 r., a następnie gotowy projekt⁶⁶ został przekazany sekretarzowi generalnemu Komisji Kodyfikacyjnej⁶⁷.

W takiej sytuacji szokiem tak dla adwokatury, jak i – szerzej – dla całego prawnictwa II RP, było wniesienie przez Ministra Sprawiedliwości pod obrady Sejmu, w dniu 29 września 1931 r., całkiem innego, rządowego projektu Prawa o ustroju adwokatury⁶⁸. Szok ten wywoływał nie tylko nagły i „tajny” tryb wniesienia tego projektu (autorstwa nie wiadomo kogo), z ostantacyjnym lekceważeniem 6-letniego dorobku prac Komisji Kodyfikacyjnej, ale także jego treść. Projekt rządowy m.in. nie przewidywał istnienia NRA, nadzór nad adwokaturą miały sprawować sądy oraz minister sprawiedliwości. W postępowaniu dyscyplinarnym sądem odwoławczym miały być sądy apelacyjne. Przepis zawarty w osławionym art. 82 projektu umożliwiał sędziemu, podczas rozprawy sądowej, wymierzenie „niezwłocznie” kary dyscyplinarnej, łącznie z karą skreślenia z listy adwokatów – wobec adwokata biorącego udział w tej rozprawie. Zasady tajemnicy adwokackiej oraz

⁶⁶ Projekt ten został opublikowany w „Gazecie Sądowej Warszawskiej” 1931, nr 43, s. 621-628. Zob. treść tego projektu w: T.J. Kotliński, A. Redzik, M. Zaborski, *Historia ustroju Adwokatury Polskiej w źródłach...*, s. 220-232.

⁶⁷ J.J. Litauer, *Prace Komisji Kodyfikacyjnej...*, s. 524-526.

⁶⁸ Projekt ten został opublikowany w „Gazecie Sądowej Warszawskiej” 1931, nr 41, s. 591-598. Zob. treść tego projektu w: T.J. Kotliński, A. Redzik, M. Zaborski, *Historia ustroju Adwokatury Polskiej w źródłach...*, s. 233-245.

wolności słowa były znacznie ograniczone. W istocie więc projekt rządowy podporządkowywał adwokaturę nie tylko władzy sądowej, ale także wykonawczej, a ponadto deprecjonował rangę i rolę adwokatury, spychając ją na poziom rzemiosła zarobkowego⁶⁹.

Wniesienie projektu rządowego spowodowało falę gwałtownej krytyki nie tylko ze strony adwokatów i adwokatury, ale i ogółu prawnictwa II RP. Między innymi krytyce projektu został poświęcony specjalny numer miesięcznika „Palestra” z 1931 r. (nr 10-11). W takich warunkach doszło do pierwszego czytania projektu rządowego w Sejmie w dniu 13 października 1931 r. Dyskusję sejmową nad projektem zainaugurował Jan Nowodworski – poseł z ramienia prawicowego Stronnictwa Narodowego, będący równocześnie nie tylko wybitnym adwokatem, ale także Dziekanem Rady Adwokackiej w Warszawie. Swoje wystąpienie rozpoczął on następująco: *Wysoka Izbo! Pierwsze czytanie projektu ustawy o ustroju adwokatury, tak to się nazywa ta ustawa. Jednak słusznie chyba można powiedzieć, nie jest to ustawa o ustroju adwokatury, to jest ustawa o ekspedycji karnej na adwokaturę*. Dalej następowała druzgocąca, ale rzeczowa krytyka projektu rządowego. Na koniec poseł Jan Nowodworski poprosił, *żeby Wysoka Izba raczyła przy obradach nad tym projektem pamiętać, że to nie jest ustawa o ustroju adwokackim, tylko ustawa o rozstroju adwokackim*⁷⁰. Przemówienie to wywołało szokujące wrażenie nawet na popierających projekt posłach związanego z tzw. Sanacją Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem (BBWR), a jeden z posłów tego klubu – Roman Bogdani – adwokat z Izby Adwokackiej w Krakowie, złożył wniosek o natychmiastowe przerwanie dyskusji. Wniosek ten przegłosowano, a następnie Marszałek Sejmu odesłał projekt

⁶⁹ Por. M. Zaborski, *Adwokaci II RP o ustroju adwokatury. W osiemdziesiątą rocznicę numeru X-XI „Palestry” z 1931 r.*, „Palestra” 2011, nr 9-10, s. 212-213.

⁷⁰ Sprawozdanie stenograficzne z 31. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 13 października 1931 r., t. 60 i 67.

do Komisji Prawniczej Sejmu⁷¹. Procedowanie projektu znalazło się w impasie, kontrolowanym jednak przez sejmową większość, która nie miała pomysłu, co dalej w tej kwestii należy zrobić. Żeby uniknąć zbędnych dyskusji i publicznej kompromitacji, sprawę załatwiono swoistą drogą okrężną – projekt rządowy poprawiono, uwzględniono część krytycznych uwag i niespodziewanie przekazano Prezydentowi RP, który w dniu 7 października 1932 r. wydał Prawo o ustroju adwokatury⁷² w formie rozporządzenia z mocą ustawy⁷³.

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 7 października 1932 r. Prawo o ustroju adwokatury (dalej: PUA z 1932 r.) jest aktem prawnym już wielokrotnie zbadanym i opisanym w pracach naukowych. Oceniając PUA z 1932 r. z perspektywy ponad 80 lat, można sformułować tezę, że o dużej wadze tej ordynacji decydują przede wszystkim te jej skutki, które wystąpiły bezpośrednio po jej wejściu w życie, tj. do końca listopada 1932 r., a mianowicie prawne zunifikowanie Adwokatury Polskiej oraz szybkie powołanie do życia nowej NRA, właściwej dla wszystkich izb RP⁷⁴. Z dniem 1 listopada 1932 r. zjednoczona Adwokatura Polska zaistniała prawnie, a z dniem 1 grudnia 1932 r. zaczęła funkcjonować.

W materii merytorycznej PUA z 1932 r. stanowiło konglomerat zasad i przepisów zawartych przede wszystkim w Statucie z 1918 r. i projekcie Ministerstwa

⁷¹ Sprawozdanie stenograficzne z 31. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 13 października 1931 r., ł. 67-68.

⁷² Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 7 października 1932 r. – Prawo o ustroju adwokatury, Dz. U. nr 86, poz. 733.

⁷³ Prezydent RP uzyskał ogólne uprawnienie do wydawania aktów prawnych (rozporządzeń) z mocą ustawy na podstawie nowelizacji dokonanej na mocy ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniającej i uzupełniającej Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r., Dz. U. nr 78, poz. 442 (tzw. nowela sierpniowa). Bezpośrednią podstawą prawną była jednak tzw. ustawa o pełnomocnictwach z dnia 17 marca 1921 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, Dz. U. nr 22, poz. 165.

⁷⁴ Zgodnie z przejściowym przepisem art. 125 PUA z 1932 r. pierwszy skład NRA (20 adwokatów wpisanych na listę adwokatów co najmniej od 10 lat), miał obsadzić Prezydent RP na wniosek Ministra Sprawiedliwości. Uczynił to jeszcze w listopadzie 1932 r. i w dniu 1 grudnia 1932 r. odbyło się pierwsze posiedzenie NRA, podczas którego rada ta ukonstytuowała się. Prezesem NRA został wybrany adw. Franciszek Paschalski.

Sprawiedliwości z 1931 r. Sięgnięto jednak do rozwiązań z innych ordynacji i projektów. Między innymi powtórzono fundamentalną zasadę z art. 4 Statutu, że *Adwokat winien być rzecznikiem prawa i słuszności* (art. 15)⁷⁵. Ustanowiono poziomo-pionową strukturę samorządu. Izby adwokackie obejmowały swoim terytorium okręg sądu apelacyjnego (art. 31). W praktyce doprowadziło to do likwidacji kilku małych izb adwokackich: cieszyńskiej, łuckiej, przemyskiej i samborskiej⁷⁶. *Expressis verbis* określono organa izby adwokackiej (art. 32)⁷⁷. W stosunku do rozwiązań zawartych w Statucie zmodyfikowano tryb obsadzania NRA (art. 49). Znacznym postępowym ustrojowym było wyraźne wyemancypowanie sądownictwa dyscyplinarnego od rady adwokackiej. Członków sądu dyscyplinarnego izby wybierało walne zgromadzenie izby adwokackiej (art. 34 pkt 2)⁷⁸.

Widocznym regresem ustrojowym było natomiast ustanowienie znacznie silniejszego niż dotychczas nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad adwokaturą (art. 58-60)⁷⁹.

⁷⁵ Jednak obowiązek okazywania przez adwokata „poszanowania” i „posłuchu” także dla urzędów (a nie tylko dla sądów i organów adwokatury), zawarty w art. 4 Statutu, zliberalizowano i zastąpiono obowiązkiem okazywania tylko „poszanowania” (art. 15). Por. M. Zaborski, *Dyskrecjonalna władza sędziego versus adwokatura. Wstęp do zagadnienia*, [w:] M. Dębiński, R. Pelewicz, T. Rakoczy (red.), *Dyskrecjonalna władza sędziego. Zagadnienia teorii i praktyki*, Tarnobrzeg 2012, s. 257, 260-261.

⁷⁶ Trudno ocenić zwinienie tych izb jako istotną wadę unifikacji. Wydaje się natomiast, że oparcie struktury terytorialnej Adwokatury Polskiej na okręgach apelacyjnych miało inny negatywny skutek, a mianowicie brak izby adwokackiej z siedzibą w Łodzi. Utworzenie izby łódzkiej było zasadne nie tylko ze względu na rangę Łodzi jako dużego ośrodka, lecz także ze względu na stanowczo zbyt duży, nienaturalny obszar izby warszawskiej.

⁷⁷ Były nimi: walne zgromadzenie adwokatów, rada adwokacka i sąd dyscyplinarny.

⁷⁸ Jednym z organów odwoławczych był Senat Dyscyplinarny przy Sądzie Najwyższym, orzekający w mieszanym, sędziowsko-adwokackim składzie (art. 86-87).

⁷⁹ Według PUA z 1932 r. daleko idące uprawnienia nadzorcze władzy państwowej wobec adwokatury wykonywał Minister Sprawiedliwości, a jego zarządzenia w tej materii były ostateczne i nie podlegały zaskarżeniu (art. 60). Natomiast według przepisów Statutu uprawnienia te przysługiwały Ministrowi Sprawiedliwości oraz – w sprawach dotyczących rozwiązania rady adwokackiej bądź NRA – Radzie Ministrów. Ponadto organom adwokatury przysługiwało zażalenie do izb połączonych Sądu Najwyższego (art. 37).

Zagadnieniami kwestyjnymi okazały się natomiast dwa nowe rozwiązania ustrojowe: upoważnienie Ministra Sprawiedliwości do „zamykania” list adwokatów i list aplikantów adwokackich (art. 14)⁸⁰ oraz zniesienie wymogu – kierowanego do kandydatów na adwokatów – odbycia, przed aplikacją adwokacką, aplikacji sądowej. Według PUA z 1932 r. przyszły adwokat miał obowiązek odbycia 5-letniej aplikacji adwokackiej (art. 9 pkt 5 i art. 103), a nie, jak stanowił Statut z 1918 r., aplikacji sądowej i 2-letniej aplikacji adwokackiej, czy też 7-letniej aplikacji adwokackiej zgodnie z postanowieniami ordynacji austriackiej z 1868 r. Dodatkowo przepisy PUA z 1932 r. umożliwiały wpis na listę adwokatów byłym sędziom i prokuratorom oraz referendarzom Prokuratury Generalnej RP, którzy wykazywali się co najmniej 2-letnią służbą (art. 10 i art. 11 pkt 2 i 3). W ten sposób dostęp do adwokatury został w istotny sposób ułatwiony⁸¹.

Unifikacja „poprawiona” – Prawo o ustroju adwokatury z 1938 r.

Swoistym paradoksem jest, że na unifikację swojego ustroju Adwokatura Polska czekała ponad 13 lat, a mimo tego nieomal od razu po wejściu w życie PUA z 1932 r.⁸² podniosły się głosy o konieczności niezwłocznego podjęcia prac nad no-

⁸⁰ Kwestia ta, nie wiedzieć czemu, była w dotychczasowych badaniach niedostrzegana bądź niedoceniana. W literaturze przedmiotu dominuje pogląd sugerujący, że uprawnienie do „zamykania” list to *novum* zawarte dopiero w PUA z 1938 r.

⁸¹ Art. 18 Statutu zezwalał na przechodzenie do adwokatury sędziom i prokuratorom sądów powszechnych oraz pisarzom hipotecznym i notariuszom – jednak tylko tym legitymującym się co najmniej 4-letnią służbą. Natomiast przejście z sądownictwa szczególnego oraz z urzędów administracyjnych wymagało odbycia aplikacji i egzaminu. Por. S. Urbanowicz, *Nowe prawo o ustroju adwokatury*, „Palestra” 1932, nr 3-10, s. 102.

⁸² Np. już 25 czerwca 1933 r. NRA zwołała konferencję dziekanów i wicedziekanów wszystkich rad adwokackich oraz członków Wydziału Wykonawczego NRA – w celu omówienia nowego PUA z 1932 r. W związku z tym Rada Adwokacka w Warszawie 24 czerwca 1933 r. podjęła uchwałę, w której wypowiedziała się za przywróceniem obowiązkowej aplikacji sądowej dla kandydatów na adwokatów, za wprowadzeniem obowiązkowego egzaminu adwokackiego dla b. referendarzy Prokuratury Generalnej RP oraz za rozszerzeniem uprawnień Ministra Sprawiedliwości do zamykania list adwokatów i list aplikantów adwokackich.

welizacją bądź stworzeniem całkiem nowej ordynacji. Rozporządzenie z 1932 r. spowodowało bowiem gwałtowny przyrost liczby adwokatów. Zważywszy na okoliczność, że był to równocześnie okres światowego kryzysu gospodarczego, dotyczącego głęboko także społeczeństwo II RP, nie może dziwić, że następowało gwałtowne ubożenie palestrantów we wszystkich izbach adwokackich.

Na skutek środowiskowych dyskusji NRA uchwaliła „adwokacki” projekt nowego Prawa o ustroju adwokatury na posiedzeniu w dniu 31 października 1936 r. Następnie 3 grudnia 1936 r. przedstawiciele Adwokatury Polskiej zostali zaproszeni na konferencję do Ministerstwa Sprawiedliwości, gdzie omówiono wiodące aktualne problemy ustroju adwokatury i kierunki sztykowanej nowelizacji. Między innymi w następstwie tej konferencji Rada Ministrów uchwaliła 19 lutego 1937 r. rządowy projekt nowego PUA, który 22 lutego 1937 r. Minister Sprawiedliwości wniósł do Sejmu. Niezwłocznie uwagi do niego zgłosiła Komisja Statutowo-Regulaminowa NRA. Podkomisji tej złożył swój autorski projekt także poseł-sprawozdawca, Zygmunt Sioda, adwokat z Bydgoszczy⁸³.

Oceny projektu dokonały w specjalnych uchwałach m.in. Rada Adwokacka w Warszawie, Rada Adwokacka w Krakowie, Zrzeszenie Prawników Socjalistów, Zarząd Główny Związku Adwokatów Polskich oraz Zarząd Stowarzyszenia Adwokatów⁸⁴.

Sejm RP po raz pierwszy zajął się projektem nowego PUA w trakcie posiedzenia w dniu 4 marca 1937 r. Wtedy to Marszałek Stanisław Car zarządził pierwsze

W tej kwestii argumentowano, że w marcu 1933 r. wpłynął do warszawskiej Rady wniosek tamtejszej adwokatury, za pośrednictwem jej Delegata w Łodzi, o podjęcie kroków *celem spowodowania zamknięcia listy adwokatów w Łodzi*. Zob. Sprawozdanie Rady Adwokackiej w Warszawie za rok 1932-1933, Warszawa 1933, s. 18-19 i 32-33.

⁸³ K. Kraushar, *Prace nad reformą ustroju adwokatury*, „Palestra” 1938, nr 2, s. 81-82.

⁸⁴ K. Kraushar, *Prace nad reformą...*, s. 92-101.

czytanie⁸⁵ rządowych projektów ustaw, wśród których na pierwszym miejscu widniało PUA, po czym zaproponował odesłanie projektu do Komisji Prawniczej. Sejm na tę propozycję wyraził zgodę⁸⁶.

Następnie, podczas posiedzenia w dniu 1 grudnia 1937 r., Marszałek Sejmu na wstępie poinformował izbę, że rząd na podstawie art. 43 Regulaminu Sejmu⁸⁷ wniósł o *podjęcie dalszych prac nad (...) projektami ustaw, złożonymi na poprzedniej sesji zwyczajnej r. 1936/37, w tym nad projektem nowego PUA*⁸⁸.

W dalszej kolejności w Sejmie projektem tym zajęła się specjalnie utworzona Podkomisja, wyłoniona ze składu Komisji Prawniczej. Podkomisja ta gruntownie zmieniła i uaktualniła projekt rządowy w styczniu 1938 r. Projekt Podkomisji został uchwalony przez całą Komisję Prawniczą na posiedzeniu w dniu 2 marca 1938 r., po zapoznaniu się z opiniami NRA oraz Zarządu Głównego Związku Adwokatów Polskich⁸⁹.

Drugie czytanie tego projektu⁹⁰ nastąpiło na posiedzeniu Sejmu 15 marca 1938 r. Sprawozdanie Komisji Prawniczej Sejmu złożył poseł-sprawozdawca Zygmunt Sioda. Swoje wystąpienie rozpoczął od przypomnienia, że już w toku prac nad PUA z 1932 r. *podniosły się głośnie protesty, zaś m.in. rady adwokackie ziem zachodnich opracowały szczegółowe memoriały, wykazując, że nowy projekt, uchylający konieczność odbycia aplikacji sądowej, nie tylko obniżyć musi stopień fachowego*

⁸⁵ Art. 45 Regulaminu Sejmu, uchwalonego w dniu 5 października 1935 r. wyjaśniał, że *pierwsze czytanie projektu ustawy polega na odesłaniu go do komisji bez rozprawy*.

⁸⁶ Sprawozdanie stenograficzne z 48. posiedzenia Sejmu w dniu 4 marca 1937 r., t. 5.

⁸⁷ Art. 43 Regulaminu Sejmu stanowił, że *Projekty ustaw (...) niezatwierdzone podczas sesji zwyczajnej, nie wygasają z chwilą zamknięcia sesji, jednakże Sejm podejmie dalszą pracę nad nimi tylko w przypadku, gdy Rząd albo wnioskodawca tego zażąda*.

⁸⁸ Sprawozdanie stenograficzne z 60. posiedzenia Sejmu w dniach 1 i 2 grudnia 1937 r., t. 5.

⁸⁹ Sprawozdanie stenograficzne z 78. posiedzenia Sejmu w dniu 15 marca 1938 r., t. 37-38.

⁹⁰ Zgodnie z art. 59 Regulaminu Sejmu: *Drugie czytanie polega: a/ na zreferowaniu Izbie projektu ustawy w brzmieniu, zaproponowanym przez komisję, b/ na zapoznaniu Izby z wnioskami mniejszości komisji, c/ na przeprowadzeniu rozprawy nad sprawozdaniem, d/ na przegłosowaniu projektu*.

wykształcenia przyszłych adwokatów, ale ponadto, otwierając szeroko bez jakichkolwiek ograniczeń dostęp do adwokatury, będzie musiał spowodować nadmierny przyrływ kandydatów do niej, tak że w krótkim czasie nastąpi przeludnienie i, co się z tym łączy, pauperyzacja tego zawodu oraz obniżenie jego etyki. Zauważył także Zygmunt Sioda, że już w bardzo krótkim czasie od wejścia w życie rozporządzenia Prezydenta z dnia 7 października 1932 r. okazało się, że *wszystkie zastrzeżenia, wysunięte przeciwko temu projektowi, były słuszne*, co spowodowało jego interwencje u Ministra Sprawiedliwości Czesława Michałowskiego, który sprawę zlekceważył, a następnie u jego następcy Witolda Grabowskiego, który stwierdził, że sprawa wymaga natychmiastowej ingerencji legislacyjnej i polecił przystąpienie do prac nad projektem nowego PUA⁹¹. Kończąc swoje sprawozdanie, Zygmunt Sioda wniósł o uchwalenie projektu PUA w brzmieniu proponowanym przez Komisję Prawniczą.

Po sprawozdaniu nastąpiła sejmowa dyskusja nad projektem („rozprawa”). Dyskusja ta była obszerna, ciekawa i rzeczowa. Wzięło w niej udział dziewięciu posłów: pięciu posłów ukraińskich (w tym czterech adwokatów)⁹², jeden poseł żydowski⁹³ – adwokat oraz trzech posłów polskich: Michał Wymysłowski (robotnik, legionista, działacz Związku Legionistów Polskich, poseł z listy OZN), Stefan Olszewski, adwokat w Ciechanowie, poseł z listy BBWR oraz Włodzimierz Szczepański, adwokat z Warszawy, poseł OZN. Projektu bronili tylko dwaj ostatni posłowie; nawet kandydujący z listy Obozu Zjednoczenia Narodowego Michał Wymysłowski kategorycznie skrytykował dzieło Komisji Prawniczej, jako godzące w samorządność. Poseł Stepan Baran stwierdził natomiast, że przedłożony projekt jest dużo gorszy od regulacji zaborczych obowiązujących do 1932 r., w szczególności od ordynacji austriackiej z 1868 r.⁹⁴

⁹¹ Sprawozdanie stenograficzne z 78. posiedzenia Sejmu w dniu 15 marca 1938 r., ł. 36-37.

⁹² Byli to: Stepan Bilak – adwokat; Stepan Witwicki (Wytwycki) – adwokat; Stepan Baran – adwokat; Iwan Zawatykut – adwokat; Hryć Terszakowec – rolnik.

⁹³ Emil Sommerstein.

⁹⁴ Sprawozdanie stenograficzne z 78. posiedzenia Sejmu w dniu 15 marca 1938 r., ł. 44-83.

Po zakończeniu dyskusji w głosowaniach odrzucono wszystkie wnioski mniejszości oraz uchwalono całość projektu w drugim czytaniu. Na wniosek posła-sprawozdawcy przystąpiono niezwłocznie do trzeciego czytania. Sprzeciw posła Emila Sommersteina został przegłosowany negatywnie i przystąpiono do głosowania nad całością projektu w trzecim czytaniu. Projekt został przegłosowany wyraźną większością głosów⁹⁵.

Przegłosowaną ustawę odesłano do Senatu, który zajął się nią na posiedzeniu w dniu 24 marca 1938 r. Sprawozdanie Komisji Prawniczej Senatu o projekcie złożył senator dr Witold Jeszke – adwokat i notariusz z Poznania, w latach 1932-1933 Dziekan tamtejszej Rady Adwokackiej. Rozpoczął je twierdzeniem, że nowe PUA *ma stworzyć normy, umożliwiające adwokaturze polskiej dojście do normalnych warunków istnienia, albowiem dotychczasowe warunki, w jakich rozwija się adwokatura w Polsce, należy uznać za anormalne. Adwokatura nasza, jako całość, jest chora*⁹⁶. Następnie omówił poprawki wniesione przez Komisję Prawniczą Senatu oraz poprawki mniejszości.

W dyskusji udział wzięli senator Włodzimierz Decykiewicz (doktor prawa, polityk ukraiński), senator Jakub Jankiel Trockenheim, znany żydowski polityk i samorządowiec (m.in. Prezes Gminy Żydowskiej w Warszawie), senator Michał Róg (ludowiec, publicysta, członek Klubu Senackiego OZN) oraz senator Tadeusz Petrzycki, płk w st. sp., sędzia Najwyższego Sądu Wojskowego (wcześniej „Dowborczyk”, zamordowany przez NKWD w Charkowie w 1940 r.). Pierwsi dwaj krytykowali projekt w całości, drugi wniósł jedną uwagę krytyczną, a ostatni konsekwentnie bronił projektu⁹⁷.

⁹⁵ Sprawozdanie stenograficzne z 78. posiedzenia Sejmu w dniu 15 marca 1938 r., ł. 83-87.

⁹⁶ Sprawozdanie stenograficzne z 49. posiedzenia Sejmu w dniu 24 marca 1938 r., ł. 26.

⁹⁷ Sprawozdanie stenograficzne z 49. posiedzenia Sejmu w dniu 24 marca 1938 r., ł. 34-42.

W dalszej kolejności na krytykę odpowiedział senator-sprawozdawca, a następnie przystąpiono do głosowania nad poprawkami. W konsekwencji wszystkie poprawki mniejszości upadły⁹⁸. Projekt odesłano z powrotem do Sejmu.

Sejm zajął się nim w dniu 31 marca 1938 r. Poseł-sprawozdawca Zygmunt Sioda przedstawił stanowisko Komisji Prawniczej wobec poprawek Senatu. Stanowisko to nieomal w całości zostało uwzględnione w głosowaniach. Bezskuteczne okazały się zastrzeżenia posła Emila Sommersteina, który, podsumowując swoje krytyczne stanowisko wobec projektu, postawił wysoce kontrowersyjną tezę, że procedowana ustawa *jest ustawą wyjątkową, skierowaną przeciwko mniejszościom i uchyla samorząd adwokacki*⁹⁹.

Proces legislacyjny został zakończony. Ustawa została przekazana Prezydentowi RP – Ignacemu Mościckiemu, który – zgodnie z wymogiem art. 54 ust. 1 Konstytucji kwietniowej¹⁰⁰ – w dniu 4 maja 1938 r. podpisał ją, a następnie zarządził opublikowanie jej w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”. Publikacja nastąpiła w dniu 12 maja 1938 r. i z tym dniem ustawa ta weszła w życie¹⁰¹.

Prawo o ustroju adwokatury z 1938 r. było aktem prawnym znacznie obszerniejszym niż PUA z 1932 r., a ponadto dojrzałym legislacyjnie. Jednak w znacznym zakresie nawiązywało do rozwiązań z poprzedniego PUA. W zakresie głównych „punktów zapalnych” ordynacja ta przywracała wymóg formalny dla kandydatów na adwokatów w postaci odbycia aplikacji sądowej zakończonej egzaminem (art. 57 ust. 1 lit. e), zaś dla b. sędziów, prokuratorów i referendarzy Prokuraturii Generalnej RP wydłużono okres pozostawania w służbie do lat 3 – jako przesłankę dopuszczenia do adwokatury (art. 58 lit. c i art. 59). Poza tym rozszerzeniu uległy uprawnienia Ministra Sprawiedliwości w zakresie „zamykania” list adwokatów i list aplikantów adwokackich (art. 66).

⁹⁸ Sprawozdanie stenograficzne z 49. posiedzenia Sejmu w dniu 24 marca 1938 r., ł. 43-44.

⁹⁹ Sprawozdanie stenograficzne z 81. posiedzenia Sejmu w dniu 31 marca 1938 r., ł. 8-14.

¹⁰⁰ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. nr 30, poz. 227.

¹⁰¹ Ustawa z dnia 4 maja 1938 r. – Prawo o ustroju adwokatury, Dz. U. nr 33, poz. 289.

Ustawa powtarzała znaną już ze Statutu oraz z PUA z 1932 r. zasadę, że *Adwokat jest powołany do obrony prawa i słuszności* (art. 67). Wprowadzono nowy, czwarty organ izby adwokackiej: komisję rewizyjną, a dotychczasowa Rada Adwokacka otrzymała ustawową nazwę Okręgowej Rady Adwokackiej (art. 11). Utrzymany został zdecydowanie zbyt silny nadzór Ministra Sprawiedliwości nad adwokaturą (art. 54-55). Rozbudowano przepisy dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 108-155).

Wyrażną zmianę wprowadziło PUA z 1938 r. w kwestii trybu obsadzania składu NRA. W jej skład wchodził już nie tylko członkowie wybrani przez walne zgromadzenia izb adwokackich – po trzech z każdej izby, ale także powołani przez Prezydenta RP, w liczbie 12, oraz adwokaci „przybrani” przez ww. wybranych i powołanych – w liczbie 6, spośród adwokatów mających siedzibę w Warszawie (art. 36).

Całkowite *novum* stanowiło wprowadzenie do PUA z 1938 r. instytucji ustrojowej w postaci Izby do spraw Adwokatury przy Sądzie Najwyższym (art. 5). Izba ta zastąpiła archaiczne „senaty”, obecne w przepisach ordynacji z 1878 r., 1918 r. i 1932 r. Składała się z 12 sędziów SN oraz z 8 członków NRA (art. 47). Jej właściwość dotyczyła spraw dyscyplinarnych¹⁰² oraz spraw administracyjnych (art. 48). Był to organ nowoczesny i wyposażony w jasno zakrojone kompetencje, dzięki któremu zachowano balans pomiędzy zasadą samorządności a nadzorem sądowym nad adwokaturą¹⁰³.

Krótko po wejściu w życie tego aktu Minister Sprawiedliwości – postępując zgodnie z sugestiami władz adwokatury – na mocy rozporządzenia z dnia 4 czerwca 1938 r. „zamknął” listy adwokatów i listy aplikantów adwokackich we wszystkich

¹⁰² Nowym i frapującym elementem właściwości Izby ds. Adwokatury, dotyczącym kwestii dyscypliny adwokackiej, było rozpoznawanie, w pierwszej i jednocześnie ostatniej instancji, spraw o *wniesienie kasacji lekkomyślnie lub w celu działania na zwłokę*, wszczętych na skutek powiadomienia przez Sąd Najwyższy rozpoznający taką kasację (art. 115 ust. 3 lit. b).

¹⁰³ Szerzej o Izbie ds. Adwokatury przy Sądzie Najwyższym zob. M. Zaborski, *Izba do spraw Adwokatury przy Sądzie Najwyższym (1938-1950)*, „Palestra” 2014, nr 9, s. 273-287.

izbach adwokackich na terenie RP¹⁰⁴. W tym samym roku moc obowiązywania PUA z 1938 r. została rozciągnięta na ziemie Śląska Cieszyńskiego¹⁰⁵.

Prawo o ustroju adwokatury z 1938 r. w Polsce Ludowej i zarząd komisaryczny nad adwokaturą

Jeden z paradoksów dotyczących PUA z 1938 r. polega na tym, że ordynacja ta dłużej obowiązywała formalnie w Polsce Ludowej (przez 5 lat), niż w II RP (tylko 16 miesięcy)¹⁰⁶. *De iure* zakończenie obowiązywania tej ordynacji nastąpiło dopiero z dniem wejścia w życie nowego, „ludowego” prawa o adwokaturze, tj. z dniem 27 sierpnia 1950 r. *De facto* jednak w latach 1945-1950 ustawa z 1938 r. działała tylko ramowo, by nie powiedzieć: fasadowo. Jej materialna treść była bowiem parokrotnie nowelizowana, choć w sposób osobliwy, albowiem bez ingerencji w tekst samej ustawy¹⁰⁷. Władza komunistyczna uzyskała ten efekt poprzez stanowienie aktów prawnych o mocy ustawy, w których zawarte były przepisy o randze *lex specialis* w stosunku do przepisów PUA z 1938 r. W efekcie tego zabiegu najistotniejsze przepisy tej ordynacji nie obowiązywały. Bez wątpienia nie obowiązywały w Polsce

¹⁰⁴ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 czerwca 1938 r. o zamknięciu list adwokatów i list aplikantów adwokackich, Dz. U. nr 40, poz. 334.

¹⁰⁵ Dekret Prezydenta RP z dnia 18 listopada 1938 r. o rozciągnięciu prawa o ustroju adwokatury na odzyskane ziemie Śląska Cieszyńskiego, Dz. U. nr 89, poz. 606.

¹⁰⁶ Celowo pomijam okres II wojny światowej, albowiem moim zdaniem powinien on stanowić przedmiot osobnego opracowania. W kontekście tematu niniejszej pracy konieczne jest jedynie stwierdzenie, że na ziemiach polskich wcielonych do Rzeszy PUA z 1938 r. nie obowiązywało w ogóle. Podobnie było na terenach okupowanych przez ZSRR. Jedynie w Generalnej Guberni istniały szczątkowe struktury organizacyjne, podlegające władzom niemieckim. Szerzej zob. A. Redzik, T. Kotliński, *Historia Adwokatury...*, s. 268-298 oraz A. Wrzyszczyk, *Organizacja adwokatury i notariatu w Generalnym Gubernatorstwie 1939-1945*, [w:] *Początek Stanisława Balickiego k. 80. urodzin*, „Acta historico-iuridica Pilsnensia” 2008, s. 446-457.

¹⁰⁷ Czyli bez dokonania zmiany treści przepisów, uchylecia części przepisów, czy dodania nowych przepisów do treści dotychczasowej. W tym przypadku można więc mówić o „nowelizacji faktycznej”.

Ludowej także przepisy o adwokaturze legalnie i prawidłowo wydane przez Państwo Podziemne w dniu 1 sierpnia 1944 r., które zostały opublikowane w legalnym, państwowym publikatorze¹⁰⁸.

Pierwszym w ogóle aktem prawnym władzy komunistycznej dotyczącym adwokatury było rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 marca 1945 r. o uchyleniu „zamknięcia” list adwokatów i list aplikantów adwokackich dokonanego w 1938 r.¹⁰⁹ Wobec olbrzymich strat ludzkich, poniesionych przez Adwokatów Polską w okresie II wojny światowej, wydanie tego rozporządzenia było oczywistością. Tym większe zdziwienie musi budzić okoliczność, że już niespełna 3 lata później „ludowy” Minister Sprawiedliwości ponownie „zamknął” listy adwokatów i aplikantów adwokackich¹¹⁰. Tym razem uczynił to jednak nie w interesie adwokatury, czy adwokatów, lecz w interesie nowej władzy. Jej zamiarem było bowiem zablokowanie naboru do adwokatury na „starych” zasadach, tj. w trybie przewidzianym przez PUA z 1938 r., a następnie zorganizowanie naboru na podstawie politycznych kryteriów zawartych w już planowanej, „ludowej” ordynacji adwokackiej.

¹⁰⁸ Chodzi o rozporządzenie tymczasowe Krajowej Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1944 r. o uruchomieniu adwokatury, Dz. U. cz. III, nr 2, poz. 14, opublikowane także w: A.K. Kunert (red.), *Rzeczpospolita Polska czasu wojny. Dziennik Ustaw i Monitor Polski 1939-1945*, Warszawa 1995. Por. M. Zaborski, „*Cuius regio, eius Palestra*”? Na drodze do adwokatury państwa totalitarnego. *Przemiany ustrojowe Adwokatury Polskiej w latach 1944-1963*, [w:] G. Górski, L. Ćwikła, M. Lipska (red.), *Cuius regio, eius religio? Publikacja po Zjeździe historyków państwa i prawa. Lublin, wrzesień 2006 r.*, Lublin 2008, s. 427-429.

¹⁰⁹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 marca 1945 r. w sprawie uchylenia rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 czerwca 1938 r. o zamknięciu list adwokatów i list aplikantów adwokackich, Dz. U. nr 7, poz. 34.

¹¹⁰ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 lutego 1948 r. o zamknięciu list adwokatów i list aplikantów adwokackich, Dz. U. nr 6, poz. 46.

Pierwszym aktem prawnym o mocy ustawy dotyczącym ustroju adwokatury w Polsce Ludowej był natomiast dekret z dnia 24 maja 1945 r. o tymczasowych przepisach uzupełniających prawo o ustroju adwokatury¹¹¹. Dekret ten dokonał największych zmian w ustroju adwokatury w Polsce, począwszy od 1945 r. Na jego mocy samorząd adwokatury został zawieszony. Zakazano dokonywania korporacyjnych wyborów do organów adwokatury. Minister Sprawiedliwości uzyskał prawo do powoływania *tymczasowych władz adwokatury* według swojego uznania. Uprawnienie to dotyczyło obsadzania składu NRA, okręgowych rad adwokackich, sądów dyscyplinarnych i komisji rewizyjnych (art. 2). Natomiast walne zgromadzenia izb albo nie odbywały się w ogóle, albo zmieniły swój charakter na czysto informacyjny. Minister Sprawiedliwości posiadał więc uprawnienie do sprawowania nad adwokaturą tzw. zarządu komisarycznego. Już tylko te postanowienia ww. dekretu spowodowały likwidację *de facto* wolności i samorządności adwokatury.

Dekret z 24 maja 1945 r. nakazywał ponadto nowym radom adwokackim niezwłoczne założenie na nowo list adwokatów oraz list aplikantów adwokackich (art. 3 w zw. z art. 10) oraz znosił zasadę wyłączności (art. 16).

Na mocy przepisów tego dekretu przeprowadzono poza tym tzw. pierwszą akcję weryfikacyjną w adwokaturze. Dwuinstancyjne komisje weryfikacyjne orzekały, czy *zachowanie się weryfikowanego, zwłaszcza w okresie okupacji niemieckiej, było nienaganne pod względem obywatelskim, społecznym oraz zawodowym*. Uznanie weryfikowanej osoby za „niegodną” pociągało za sobą skutki wydalenia z adwokatury (art. 8). Komisje weryfikacyjne nie były częścią struktur adwokatury, albowiem ich skład był tylko „z udziałem” czynnika adwokackiego. Weryfikacja ta nie przyniosła szkód adwokaturze, co jednak było zasługą nie osób orzekających

¹¹¹ Dekret Rady Ministrów z dnia 24 maja 1945 r. o tymczasowych przepisach uzupełniających prawo o ustroju adwokatury, Dz. U. nr 25, poz. 146 z późn. zm.

w komisjach, lecz skutkiem odpowiedzialnej postawy adwokackich „rzeczników weryfikacyjnych”, wśród których były osoby posiadające rzeczywisty autorytet środowiska. Weryfikacja ta trwała do 1950 r.¹¹²

Kolejną zmianę ustroju adwokatury wprowadził dekret z dnia 22 stycznia 1946 r., tzw. dekret o wyjątkowym dopuszczaniu¹¹³. Na jego mocy Minister Sprawiedliwości uzyskał uprawnienie do wpisywania na listę adwokatów osób, które co prawda ukończyły studia prawnicze, lecz nie odbyły aplikacji sądowej, aplikacji adwokackiej oraz nie złożyły egzaminu adwokackiego, a także tzw. obrońców sądowych i obrońców przy sądach grodzkich – nawet jeśli nie ukończyli studiów prawniczych (art. 3). Dekret ten, poza kolejnym naruszeniem wolności i samorządności państwa, miał znaczenie wybitnie polityczne, albowiem ograniczał w istotnym zakresie podstawowe prawo korporacyjne adwokatury, tj. prawo do prowadzenia naboru kandydatów do zawodu, zaś zmierzał w oczywisty sposób do dopuszczenia do zawodu osób, które nie legitymowały się spełnieniem ustawowych wymogów formalnych (w tym także wymogów o charakterze fundamentalnym).

Rok 1950 – „ludowa” ustawa „kagańcowa”

Do powstania całkowicie nowej, „ludowej” ordynacji adwokackiej, doszło w 1950 r. W dniu 9 marca 1950 r. prezes Rady Ministrów Józef Cyrankiewicz skierował do Sejmu Ustawodawczego projekt rządowy nowej ustawy o ustroju adwokatury. W uzasadnieniu tego projektu krytykowano, że dotychczas obowiązujące Prawo o ustroju adwokatury oparte było *na koncepcji wolnego zawodu* i przewidywało, że *adwokat był powołany do obrony abstrakcyjnie ujętego prawa i słuszności*. Wyjaśniono także, że *podstawową przesłanką reformy adwokatury w Polsce jest*

¹¹² Szerzej o tej weryfikacji zob. M. Zaborski, *Pierwsza weryfikacja adwokatów w Polsce Ludowej*, „Palestra” 2015, nr 11-12, s. 198-216.

¹¹³ Dekret Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1946 r. o wyjątkowym dopuszczaniu do obejmowania stanowisk sędziowskich, prokuratorskich i notarialnych oraz do wpisywania na listę adwokatów, Dz. U. nr 4, poz. 33 z późn. zm.

*oczyszczenie jej szeregów przez usunięcie osób, nie mających należytego stosunku ideowego do nowego ustroju Polski Ludowej, albowiem niedokonanie należytej weryfikacji i wprowadzenie do adwokatury niepowołanych elementów spostponowałoby zreformowaną na nowych zasadach instytucję, natomiast oczyszczenie szeregów daje gwarancję, że adwokatura spełni swe zadania w nowym układzie społeczno-politycznym*¹¹⁴.

Pierwsze czytanie projektu nastąpiło podczas posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 20 marca 1950 r. Wobec braku chętnych do zabrania głosu Marszałek Sejmu odesłał projekt do Komisji Prawniczej i Regulaminowej¹¹⁵.

W dniu 27 czerwca 1950 r. Sejm Ustawodawczy przeprowadził drugie i trzecie czytanie projektu. Posłem-sprawozdawcą był poseł Władysław Kiernik, 71-letni już podówczas adwokat i znany działacz ludowy z okresu II RP, który jednak od 1945 r., kierując się głębokim i osobistym urazem do tzw. Sanacji, przyjął postawę pełnej kolaboracji z władzą komunistyczną, członek klubu poselskiego Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego. W swoim sprawozdaniu obszernie powoływał kuriozalne „dzieła” Stalina, rzucał kalumnie na II RP i jej adwokatów, krytykował że jej ustrój cechowała *daleko idąca autonomia tzw. stanu adwokackiego*. Przestrzegając, że *gdy zasadniczym warunkiem wpisu na listę adwokatów wedle prawa z 1938 r. była rękojmia zachowania godności stanu, to obecnie głównym warunkiem wpisu na listę adwokatów będzie rękojmia wykonywania zawodu adwokata zgodnie z zadaniami adwokatury w Polsce Ludowej, a konsekwencją braku takiej rękojmi będzie skreślenie z listy*¹¹⁶.

Po złożeniu sprawozdania Wicemarszałek Sejmu Ustawodawczego – Wacław Barcikowski, adwokat, otworzył rozprawę nad projektem. Wzięło w niej udział

¹¹⁴ Biblioteka Sejmowa, Sejm Ustawodawczy, 1950, druk nr 677, s. 11 i 14.

¹¹⁵ Sprawozdanie stenograficzne z 77. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 20 marca 1950 r., Warszawa 1950, t. 9.

¹¹⁶ Sprawozdanie stenograficzne z 81. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 27 czerwca 1950 r., Warszawa 1950, t. 46-48.

tylko trzech dyskutantów: Kazimierz Rapaczyński (w II RP adwokat w Krakowie, po II wojnie światowej m.in. sędzia SN, poseł z ramienia „fałszywej” PPS), Antoni Bajkowski – poseł Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego oraz Witold Wenclik, adwokat z Białegostoku, poseł z ramienia Stronnictwa Demokratycznego. Wszyscy bez zastrzeżeń poparli projekt.

Kazimierz Rapaczyński powoływał się na dorobek nauki radzieckiej, ponadto poparł słynne powiedzenie Lenina o rękawicach jeżowych, w które należy brać adwokatów¹¹⁷. Trzeba w tym miejscu wyjaśnić, że powiedzenie to pochodzi z listu Lenina do „Stasowej i towarzyszy” z 19 stycznia 1905 r. i miało w oryginale następującą treść: *Adwokatów należy brać w jeżowe rękawice i trzymać w stanie osaczenia, w przeciwnym razie ta inteligentka hołota często bruździ. Zawczasu im oświadczyć: jeśli ty, psi synu, pozwolisz sobie choćby w najmniejszym stopniu na nieprzystojność albo na polityczny oportunizm (...) to ja (...) publicznie cię (...) nazwę kanalią*¹¹⁸.

Poseł Antoni Bajkowski m.in. przywołał z aprobatą pogląd ówczesnego Wiceministra Sprawiedliwości Tadeusza Reka (adwokata), który na łamach prasy fachowej stwierdził, że *ci z adwokatów, którzy nie zechcą czy nie potrafią zrozumieć wielkich przemian i przeobrażeń stosunków społecznych, dokonujących się w świecie, którzy nie zechcą czy nie potrafią dojrzeć wielkich twórczych sił ludzi pracy miast i wsi, którzy ugrzęźli w światopoglądzie ustroju niesprawiedliwości społecznej, muszą odpaść (...) jako ciało obce, gnilne i wrogie*¹¹⁹.

Z kolei poseł Witold Wenclik podkreślił, że *nowa ustawa wskazuje wyraźnie miejsce dla adwokatury polskiej. Celem adwokatury staje się pomoc w budowie socjalizmu. (...) Zadaniem adwokata jest praca w interesie mas pracujących*¹²⁰.

¹¹⁷ Sprawozdanie stenograficzne z 81. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 27 czerwca 1950 r., Warszawa 1950, t. 56.

¹¹⁸ Zob. M. Zaborski, „*Cuius regio, eius Palestra?*”..., s. 435.

¹¹⁹ Sprawozdanie stenograficzne z 81. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 27 czerwca 1950 r., Warszawa 1950, t. 63.

¹²⁰ Sprawozdanie stenograficzne z 81. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 27 czerwca 1950 r., Warszawa 1950, t. 66-67.

W dalszej kolejności Wicemarszałek zarządził głosowanie w drugim czytaniu. Projekt przeszedł jednogłośnie. Wobec braku sprzeciwu przystąpiono od razu do trzeciego czytania. Wynik głosowania powtórzył się. Wacław Barcikowski stwierdził, że *Sejm ustawę o ustroju adwokatury jednomyślnie uchwalił*¹²¹. Została ona opublikowana w Dzienniku Ustaw z 1950 r. nr 30, poz. 275. Przykre, ale i znamienne jest, że ustrojowego „mordu” na adwokaturze władza komunistyczna dokonała rękoma adwokatów.

Omówienie treści ustawy z 27 czerwca 1950 r. o ustroju adwokatury należy rozpocząć od jej przepisów przejściowych. Mimo uchylenia dekretu z 24 maja 1945 r. zawierały one postanowienie, na mocy którego „dotychczasowe” władze w sprawach adwokatury miały sprawować swoje czynności aż do zarządzenia przez Ministra Sprawiedliwości trybu zorganizowania „pierwszych” organów adwokatury (art. 124). W ten sposób utrzymany został zarząd komisaryczny tego ministra nad adwokaturą, ustanowiony w 1945 r. Dodajmy, że pierwsze wybory do organów adwokatury odbyły się dopiero w 1956 r.

Drugim, kluczowym dla całej adwokatury postanowieniem zawartym w przepisach przejściowych ustawy z 1950 r., było postanowienie o przeprowadzeniu drugiej „akcji weryfikacyjnej” w adwokaturnie, której podlegali wszyscy adwokaci wpisani na listy adwokatów w dniu wejścia w życie ustawy z 27 czerwca 1950 r. (art. 110). Akcja ta, w przeciwieństwie do tej przewidzianej w dekreście z dnia 24 maja 1945 r., miała charakter nie merytoryczny, lecz ściśle polityczny, a jej celem było wydalenie z adwokatury wszystkich adwokatów „nieprawomyślnych”. W trakcie tej weryfikacji badana była tylko jedna przesłanka: czy *weryfikowany jest godny wykonywania zawodu adwokata w Polsce Ludowej* (art. 113). Weryfikację przeprowadzały powoływane i obsadzone przez Ministra Sprawiedliwości komisje, lokujące się poza strukturą adwokatury, w skład których musiał wchodzić co najmniej jeden

¹²¹ Sprawozdanie stenograficzne z 81. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 27 czerwca 1950 r., Warszawa 1950, t. 69.

adwokat. W pierwszej instancji orzekały Wojewódzkie Komisje Weryfikacyjne, powoływane przy każdej izbie adwokackiej, a w drugiej instancji Wyższa Komisja Weryfikacyjna przy Ministrze Sprawiedliwości. Postępowanie przed komisjami weryfikacyjnymi było nie tyle niejawne, co ściśle tajne. Weryfikowany nie był świadomy, że w jego sprawie toczy się postępowanie. Składy poszczególnych komisji były utajniane nawet na odpisach wydawanych orzeczeń. Do dziś kwestia adwokatów-członków komisji weryfikacyjnych jest jedną z największych „tajemnic” adwokatury Polski Ludowej. W orzeczeniu weryfikacyjnym komisje orzekały albo o utrzymaniu w mocy wpisu adwokata na listę, albo o skreśleniu adwokata z listy (art. 113). Dodać trzeba, że uzasadnienia orzeczeń orzekających skreślenie adwokata z listy adwokatów bywały kuriozalne: jednemu z adwokatów zarzucono np., że *w sprawach prowadzonych przez siebie kieruje się interesami swoich klientów*¹²².

Następstwa drugiej akcji weryfikacyjnej dla adwokatury były dramatyczne. Kilkuset adwokatów na skutek jej przeprowadzenia zostało skreślonych z list adwokatów, m.in. wspomniany już b. dziekan RA w Warszawie – adw. Jan Nowodworski, czy legendarny dziekan RA w Lublinie – adw. Stanisław Kalinowski¹²³.

Wśród innych zasad ustrojowych, wprowadzonych przez ustawę z 27 czerwca 1950 r., należy wymienić przede wszystkim wprowadzenie do struktur adwokatury zewnętrznych organów dyscyplinarnych. W miejsce dotychczasowego sądu dyscyplinarnego wprowadzono komisje dyscyplinarne, które orzekały w 3-osobowych składach z udziałem tylko jednego adwokata (art. 102 i art. 105).

Znacznie zwiększono – w stosunku do ordynacji obowiązujących w II RP – zakres nadzoru nad adwokaturą, sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości, który uzyskał pozycję hegemonu.

¹²² Zob. M. Zaborski, „*Cuius regio, eius Palestra?*”..., s. 438.

¹²³ Por. F. Sadurski, *Niektóre zagadnienia adwokatury*, „Biuletyn Naczelnej Rady Adwokackiej” 1956, nr 1, s. 12. Wpisy na listy adwokatów były przywracane osobom pokrzywdzonym w trakcie weryfikacji od 1956 r.

Zmieniono funkcje adwokatury. Adwokat, zamiast być rzecznikiem prawa i słuszości, miał współdziałać z sądami w *ochronie porządku prawnego Polski Ludowej* oraz udzielać pomocy prawnej zgodnie z *interese mas pracujących* (art. 2).

Zmieniono formy wykonywania zawodu. Podstawową formą uczyniono zespoły adwokackie, dopuszczono tylko niedookreśloną formę „indywidualną” (art. 3)¹²⁴. W wyśmiewanym powszechnie przez ogół adwokatów przepisie art. 72 stwierdzono, że *Zespoły adwokackie torują drogę wyższym społecznym formom wykonywania czynności zawodowych*. Analiza tego przepisu wskazuje jednak, że zapowiadał on złowieszczą całkowitą upaństwowienie adwokatury, zaś zespoły adwokackie miały być tylko swoistym okresem przejściowym „na drodze do komunizmu”. Zapowiedziano także powołanie innej nowej formy wykonywania zawodu: Społecznych Biur Pomocy Prawnej (art. 77-78).

Wśród wymogów formalnych dla kandydata na adwokata na pierwszym miejscu wymieniono dawanie *rękojmi wykonywania zawodu adwokata zgodnie z zadaniami adwokatury w Polsce Ludowej* (art. 43 ust. 1 pkt 1). Ustalenie, że adwokat wpisany na listę takiej rękojmi nie daje, skutkowało obligatoryjnym skreśleniem go z listy przez Wojewódzką Radę Adwokacką (art. 79 ust. 1 pkt 7), przy czym inicjatywa w tej kwestii mogła wyjść tak z samej rady, jak i z wiążącego polecenia NRA bądź Ministra Sprawiedliwości. Ten tryb wydalenia przeciwników reżimu komunistycznego z adwokatury był powszechnie zwany „trybem administracyjnym”. Był on szeroko stosowany, m.in. wobec wybitnych palestrantów z okresu II RP (np. legendarnej postaci adwokatury lubelskiej, adw. Otmara Poźniaka).

Innym wymogiem formalnym dla kandydata na adwokata było odbycie wyższych studiów prawnych, odbycie aplikacji adwokackiej i złożenie egzaminu adwokackiego (art. 43 ust. 1 pkt 4 i 5). Trudno w to uwierzyć, ale ustawa z 27 czerwca 1950 r. umożliwiała Ministrowi Sprawiedliwości zwolnienie kandydata na adwokata

¹²⁴ Złośliwi powiadali, że forma „indywidualna” składała się z jednego adwokata, jednej teczeki, jednego stolika, jednej maszyny do pisania i dwóch krzeseł.

nie tylko z egzaminu adwokackiego, nie tylko z odbycia aplikacji adwokackiej – ale nawet z obowiązku odbycia wyższych studiów prawnych (art. 46). W ten sposób otworzono łatwą drogę do adwokatury dla niewykształconego tzw. elementu partyjnego. Minister Sprawiedliwości zresztą skrzętnie korzystał z tego uprawnienia.

Na mocy art. 51 ustawy z 27 czerwca 1950 r. adwokatura została podzielona na dwie kategorie: adwokatów upoważnionych do występowania przed sądami wojewódzkimi jako sądami pierwszej instancji oraz adwokatów pozostałych, nieposiadających takiego uprawnienia. Zezwoleń, na okres czasowy, udzielał Minister Sprawiedliwości. Jak łatwo się domyślić, zezwolenia otrzymywali adwokaci zaufani, choćby bez wyższego wykształcenia, zaś adwokaci z jakiegokolwiek względu niewygodni dla władzy byli karani i poniżani jego brakiem (w tym najwybitniejsi palestranci z okresu II RP). Naruszona została w ten sposób zasada jedności adwokatury. Dodać należy, że naruszanie tej zasady powodowało również istnienie list obrońców wojskowych, prowadzonych przez Ministra Obrony Narodowej (wykonywanie obron przed komunistycznymi sądami wojskowymi wymagało wpisu na tę listę), jak też faktyczne istnienie list nieformalnych, w sądach prowadzących najważniejsze procesy polityczne: tzw. tajnej listy obrońców wojskowych funkcjonującej w Wojskowym Sądzie Rejonowym w Warszawie oraz tzw. tajnej listy adwokatów, prowadzonej przez Prezesa Sądu Wojewódzkiego dla m. st. Warszawy w Warszawie, na której umieszczono nazwiska 21 najbardziej zaufanych adwokatów, którzy byli upoważnieni do prowadzenia obron z urzędu w tzw. sprawach tajnych oraz byli zaleceni do obron z wyboru w tych sprawach¹²⁵. Ustawa zredefiniowała ponadto pojęcie adwokackiego deliktu dyscyplinarnego. Zgodnie z kuriozalną, nową definicją, deliktem takim było *postępowanie sprzeczne z interesem mas pracujących* (art. 95).

¹²⁵ Sposób wykonywania przez adwokatów obron przed sądami wojskowymi i sądami tajnymi stanowi odrębny i bardzo poważny problem badawczy.

Ustawa z dnia 27 czerwca 1950 r. przyniosła Adwokaturze Polskiej skutki dramatyczne – jednak bardziej szczegółowe omówienie ich wykracza poza temat niniejszego opracowania.

Przełomowym momentem dla ustroju adwokatury w PRL był rok 1956. Na fali tzw. antystalinowskiej odwilży doszło do znowelizowania „kagańcowej” ustawy z 1950 r. Ustawa nowelizująca z dnia 19 listopada 1956 r.¹²⁶ zniósła przepisy umożliwiające wykonywanie zarządu komisarycznego nad adwokaturą przez Ministra Sprawiedliwości, jak też przepisy o drugiej weryfikacji. Wyłączyła możliwość orzekania w komisjach dyscyplinarnych przez „czynnik zewnętrzny”, przywracając jednocześnie sądownictwo dyscyplinarne do struktur ściśle adwokackich. Uchylono art. 51, dzielący adwokatów na dwie kategorie. Uchylono także artykuł umożliwiający Ministrowi Sprawiedliwości zwalnianie kandydata na adwokata z wymogów formalnych ukończenia wyższych studiów prawniczych, odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego. Wyeliminowano możliwość skreślenia adwokata z listy w „trybie administracyjnym”.

Nowelizacja z 1956 r. zawierała także ustrojową sensację. Na jej mocy bowiem powołano do życia całkiem nowy, nieznany dotychczas polskiemu prawnictwu¹²⁷, naczelny organ adwokatury: Zjazd Adwokatury. Ów adwokacki sejm miał wybierać członków NRA¹²⁸, członków Wyższej Komisji Dyscyplinarnej oraz członków Komisji Rewizyjnej NRA. Miał też rozpatrywać sprawozdania tych organów. Zjazd

¹²⁶ Ustawa z dnia 19 listopada 1956 r. o zmianie ustawy o ustroju adwokatury, Dz. U. nr 54, poz. 248 z późn. zm. Nowelizacja z 1956 r. została jednak osłabiona w 1958 r., uchwaleniem kolejnej nowelizacji, która m.in. wzmacniała pozycję Ministra Sprawiedliwości wobec adwokatury (ustawa z dnia 5 listopada 1958 r. o zmianie ustawy z dnia 27 czerwca 1950 r. o ustroju adwokatury, Dz. U. nr 68, poz. 337).

¹²⁷ Przypomnieć należy, że tego typu organ nie istniał ani w Statucie austriackim z 1868 r., ani w ordynacji niemieckiej z 1878 r., ani w przepisach rosyjskich, ani w polskich ordynacjach z 1918, 1932, 1938 i 1950 r.

¹²⁸ Poza wirylistami – dziekanami wszystkich rad adwokackich, wchodzącymi do składu NRA z urzędu.

Adwokatury składał się z delegatów poszczególnych izb adwokackich, wybranych w stosunku jeden delegat na pięćdziesięciu członków izby.

Zjazd Adwokatury odbył się tylko raz – 24 października 1959 r. w Warszawie. Podczas tego Zjazdu przeprowadzono po raz pierwszy ogólnopolskie wybory adwokackie, w dodatku bez udziału podlegającej PZPR struktury o nazwie Front Jedności Narodu, służącej do sprawnego przeprowadzania wszelkich pseudowyborów w PRL. Mimo że w trakcie Zjazdu nie doszło do żadnych zdarzeń o charakterze opozycyjnym, to odbycie zgromadzenia o charakterze ogólnopaństwowym, podczas którego doszło do tajnych i w zasadzie wolnych wyborów, uznano za naruszające w oczywisty sposób zasadę kierowniczej roli partii komunistycznej. Istnienie ustrojowej instytucji Zjazdu Adwokatury uznano za groźny precedens ustrojowy, godzący bezpośrednio w pryncypia realnego socjalizmu oraz w praktykę sprawowania władzy. W kręgach władzy powstał więc długofalowy plan likwidacji Zjazdu jako instytucji ustrojowej adwokatury. Istota tego planu polegała na uniemożliwieniu wyboru delegatów na kolejny Zjazd, a następnie na ustawowej likwidacji tej instytucji. Drugi Zjazd powinien odbyć się jesienią 1962 r., więc Minister Sprawiedliwości wymusił na NRA, aby ta nie dopuściła do odbycia się w izbach adwokackich w tym roku walnych zgromadzeń, podczas których mogłoby dojść do wyboru delegatów na Zjazd. Sterroryzowana NRA podporządkowała się temu żądaniu, a władze przeprowadziły

sprawnie krótką nowelizację ustawy o ustroju adwokatury, polegającą na przedłużeniu upływającej¹²⁹, 3-letniej kadencji naczelnych organów adwokatury, do czterech lat¹³⁰. W konsekwencji II Zjazd powinien odbyć się jesienią 1963 r., jednak począwszy od wiosny tego roku powtórzyły się naciski Ministra Sprawiedliwości i do wyborczych walnych zgromadzeń izbowych ponownie nie doszło. Natomiast 19 grudnia 1963 r. Sejm PRL uchwalił nową ustawę o ustroju adwokatury, która już nie przewidywała istnienia Zjazdu Adwokatury jako naczelnego organu adwokatury.

W taki sposób ta unikalna instytucja ustrojowa przestała istnieć¹³¹.

¹²⁹ Do uchwalenia tej nowelizacji doszło w trybie nadzwyczajnym. Projekt ustawy Prezes Rady Ministrów Józef Cyrankiewicz złożył w Sejmie PRL dopiero w dniu 10 grudnia 1962 r. Prezydium Sejmu, wykorzystując specjalny tryb procedowania ustaw, przewidziany w art. 53 ust. 1 Regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (uchwalonego dnia 1 marca 1957 r. i zmienionego uchwałą Sejmu z dnia 28 grudnia 1957 r.), skierowało projekt wprost do Komisji Wymiaru Sprawiedliwości, która sprawozdanie na piśmie złożyła już 19 grudnia 1962 r. Skierowanie projektu wprost do komisji zastępowało pierwsze czytanie, które powinno odbyć się na posiedzeniu plenarnym. W sprawie projektu tej ustawy odbyło się więc tylko drugie czytanie na posiedzeniu plenarnym w dniu (Regulamin Sejmu z 1957 r. w art. 51 nie przewidywał trzeciego czytania). Posłem-sprawozdawcą był Tadeusz Gierzyński, poseł Stronnictwa Demokratycznego, adwokat z Płocka, członek NRA. W sprawozdaniu podkreślił cynicznie, że w mijającym 1962 r. *odbyte już, bądź zwołane na koniec grudnia walne zgromadzenia izb adwokackich w ani jednym wypadku nie postawiły na porządku dziennym wyborów. (...) W wypadku dokonania obecnie wyborów nowych organów adwokatury – działalność ich miałyby charakter tymczasowy. (...) Z tych względów celowe i uzasadnione jest niedokonywanie wyborów nowych władz adwokatury na okres przejściowy do czasu opracowania i uchwalenia przez Sejm nowych przepisów o adwokaturze* (Sprawozdanie stenograficzne z 16. posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 21 grudnia 1962 r., Warszawa 1962, t. 27-28).

¹³⁰ Ustawa z dnia 21 grudnia 1962 r. o zmianie ustawy o ustroju adwokatury, Dz. U. nr 66, poz. 329. Dotychczasowym organom adwokatury nakazano jednak działać aż do ukonstytuowania się nowo wybranych organów.

¹³¹ Szerzej o Zjeździe Adwokatury zob. M. Zaborski, *Zjazd Adwokatury jako naczelnny organ adwokatury w Polsce w latach 1956-1963*, „Palestra” 2012, nr 5-6, s. 30-43.

„Kisiel” pokonany, czyli druga ustawa „kagańcowa” z 1963 r.

Ustawa z dnia 19 grudnia 1963 r. o ustroju adwokatury¹³² była uchwalana ponownie w pośpiechu, używając kolokwializmu: „na ostatnią chwilę”. Premier Józef Cyrankiewicz rządowy projekt tej ustawy przedstawił Sejmowi PRL dopiero w dniu 25 listopada 1963 r.¹³³ Już 4 dni później Prezydium Sejmu, działając na podstawie art. 53 ust. 1 Regulaminu Sejmu, przekazało projekt ten do rozpatrzenia Komisji Wymiaru Sprawiedliwości. W ten sposób, w zastępczym trybie, odbyło się pierwsze czytanie projektu.

Komisja Wymiaru Sprawiedliwości złożyła pisemne sprawozdanie 13 grudnia 1963 r., zaś drugie czytanie projektu odbyło się w trakcie posiedzenia Sejmu PRL w dniu 19 grudnia 1963 r. Złą wróżbą dla adwokatury był już sam fakt, że postęmsprawozdawcą był Bronisław Ostapczuk z Klubu Poselskiego PZPR. Ten był funkcjonariusz MO we Wrocławiu, inspektor osławionej Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym, zastępca Prokuratora Wojewódzkiego we Wrocławiu i tamże prominentny funkcjonariusz PZPR¹³⁴ – słynął z niechęci do adwokatury.

Bronisław Ostapczuk w swoim sprawozdaniu podkreślił, że konieczność uchwalenia nowej ustawy o adwokataturze wyniknęła z nienależytego pojmowania przez adwokatów funkcji i roli podstawowej instytucji ustrojowej „ludowej” adwokatury w postaci zespołu adwokackiego. Jego zdaniem adwokaci tylko markowali,

¹³² Dz. U. nr 57, poz. 309 z późn. zm.

¹³³ Biblioteka Sejmowa, Sejm PRL III Kadencji, druk nr 163.

¹³⁴ Bronisław Ostapczuk, ur. w 1923 w Monasterzyskach. W latach 1945-1947 funkcjonariusz MO we Wrocławiu; 1947-1950 inspektor Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym; w 1950 zastępca prokuratora wojewódzkiego we Wrocławiu. Ukończył studia prawnicze na Uniwersytecie Wrocławskim. Od 1948 w PZPR; 1950-1954 kierownik Wydziału Administracyjnego KW PZPR we Wrocławiu, 1954-1955 członek Wojewódzkiej Komisji Rewizyjnej PZPR, w 1956 członek egzekutywy KW PZPR. 1954-1969 przewodniczący i wiceprzewodniczący Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej we Wrocławiu. 1969-1970 dyrektor żegluga we Wrocławiu, 1970-1971 docent kontraktowy na Wydziale Prawa Uniwersytetu Bolesława Bieruta. Od 1957 był posłem na Sejm PRL z ramienia PZPR przez 4 kadencje. 1972-1980 podsekretarz stanu w Urzędzie Rady Ministrów.

że wykonują zawód w zespołach adwokackich, w rzeczywistości natomiast traktowali je jako przykrywkę do prowadzenia indywidualnych kancelarii adwokackich. Z tego względu – jak zapowiedział – nowa ustawa będzie chronić zespoły adwokackie, udoskonalać je, a adwokatów zmusi do prawidłowego ich postrzegania i prawidłowego wykonywania zawodu¹³⁵.

Następnie Marszałek Sejmu otworzył dyskusję nad projektem. Jako pierwszy zabrał głos poseł Stefan Kisielewski, znany jako „Kisiel” publicysta liberalno-konserwatywny, niekryjący krytycznych poglądów wobec ustroju tzw. realnego socjalizmu¹³⁶, członek Koła Poselskiego „Znak”.

Dyskutant rozpoczął swoje wystąpienie błyskotliwie i kategorycznie: *Wysoki Sejmie! Przemówienie moje miałem zacząć od słów, że nie zgadzam się z moimi przedmówcami (...). Nie wiedziałem, że będę pierwszym mówcą, więc mogę tylko powiedzieć, że nie zgadzam się z kolegą referentem.* Dodał, że jego zdaniem ustawa będzie miała *skutki społecznie negatywne*, które podzielił na trzy grupy: po pierwsze – *odjęcie tej branży pięknej i ważnej cechy samodzielności, niezależności*; po drugie – *ograniczenie prerogatyw samorządu na rzecz Ministerstwa Sprawiedliwości*; po trzecie – *zwiększenie i zaostrzenie systemu kar i zakazów wiszących nad adwokatami, co oczywiście pogłębi ich zależność*¹³⁷. W dalszej części swojego wywodu Stefan Kisielewski krytykował w szczególności postanowienia projektu dotyczące: skreślania adwokatów z list w „trybie administracyjnym”, likwidacji instytucji Zjazdu Adwokatury oraz bardzo silnego nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad adwokaturą. Uwagi swoje podsumował stwierdzeniem, że *widać gołym okiem, iż mamy tu do czynienia z dużym ograniczeniem prerogatyw samorządu adwokackiego*¹³⁸.

¹³⁵ Sprawozdanie stenograficzne z 22. posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 19 grudnia 1963 r., Warszawa 1963, ł. 23-28.

¹³⁶ Stefan Kisielewski był też pisarzem, kompozytorem i krytykiem muzycznym.

¹³⁷ Sprawozdanie stenograficzne z 22. posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 19 grudnia 1963 r., Warszawa 1963, ł. 28-29.

¹³⁸ Sprawozdanie stenograficzne z 22. posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 19 grudnia 1963 r., Warszawa 1963, ł. 32. Zob. też ł. 30-31.

Stefan Kisielewski przypominał również, że w trakcie prac w Komisji Wymiaru Sprawiedliwości członek Koła Poselskiego „Znak” – Stanisław Stomma, zgłosił do procedowanego projektu 17 poprawek, zgodnych z postulatami środowiska adwokackiego. Niestety, poprawki te zostały odrzucone. *W takiej sytuacji – oświadczył dyskutant – dzisiaj (...) nasza cierpliwość jakoś nie wytrzymała i oświadczam, że będziemy głosowali przeciwko tej ustawie*¹³⁹.

Wystąpienie Stefana Kisielewskiego było bezkompromisowe i odważne. Wywołało gwałtowną reakcję kolejnych dyskutantów z PZPR i tzw. partii satelickich. Entuzjastycznie natomiast zareagowała grupa adwokatów obecnych w tym momencie na tzw. galerii, z adw. Zdzisławem Krzemińskim¹⁴⁰ na czele, która głośnym śmiechem, okrzykami i brawami okazywała aprobatę dla dyskutanta i dezaprobatę dla projektu¹⁴¹. Nawet stenogram tego posiedzenia Sejmu PRL odnotował *wesołość na galerii i oklaski*. Wywołało to reakcję prowadzącego obrady Marszałka Czesława Wycecha, który poprosił *obywateli z galerii o zachowanie spokoju*¹⁴².

Następnym dyskutantem był poseł Władysław Fołta, członek Klubu Poselskiego ZSL, prezes wojewódzkich struktur tej partii w województwie rzeszowskim. Powołał się m.in. na adwokata z okresu II RP, komunistę i oficjalnego radcę prawnego poselstwa radzieckiego w Polsce – Teodora Duracza, a poza tym skupił się

¹³⁹ Sprawozdanie stenograficzne z 22. posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 19 grudnia 1963 r., Warszawa 1963, t. 32. Zob. też t. 35.

¹⁴⁰ Por. Z. Krzemiński, *Stefan Kisielewski*, „Palestra” 1991, nr 10, s. 85-86 oraz F. Sadurski, *Listy do Redakcji*, „Palestra” 1992, nr 1-2, s. 117-118.

¹⁴¹ Zachowanie się tej grupy adwokatów na galerii sali posiedzeń pokazuje, jak bardzo zdegenerowane było środowisko adwokackie w związku z opracowywaniem przez władzę projektu drugiej ustawy „kagańcowej”.

¹⁴² Sprawozdanie stenograficzne z 22. posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 19 grudnia 1963 r., Warszawa 1963, t. 32. Zob. też t. 28.

na polemice ze Stefanem Kisielewskim, stwierdził np.: *Nieprawdą jest, Pośle Kisielewski, że my rangę zawodu adwokata chcemy pomniejszyć*¹⁴³. Podsumowując stanowisko Klubu Poselskiego ZSL, zapowiedział poparcie przez posłów tej partii procedowanego projektu.

W dalszej kolejności głos zabrała Anna Piotrowska, posłanka z Klubu Poselskiego PZPR, prawniczka – sędzia Sądu Powiatowego w Zgorzelcu. Powtórzyła ona w istocie tezy sprawozdania Komisji, a ponadto krytykowała – bez związku z tematem – adwokatūrę z okresu II RP, powołując się na ówczesne autorytety adwokatury. Najmocniej jednak polemizowała z posłem Stefanem Kisielewskim. Na koniec zapowiedziała poparcie projektu przez Klub Poselski PZPR¹⁴⁴.

Z ramienia Stronnictwa Demokratycznego głos zabrał poseł Tadeusz Gierzyński, adwokat, referent projektu nowelizacji z 1962 r. Było to – nie wiadomo czym powodowane – wystąpienie zdecydowanie najdłuższe. Miało ono wywołać nieprawdziwe wrażenie, że procedowany projekt „kagańcowej” ustawy jest firmowany także przez Adwokatūrę Polską. Tadeusz Gierzyński stwierdził m. in., że *rozpatrywany projekt ustawy dąży do wzmocnienia i rozszerzenia samorządu zawodowego adwokatury* – co było stwierdzeniem nie tylko zawstydzającym dla autora będącego adwokatem, ale też wręcz kuriozalnym. Na koniec swojego wystąpienia dyskutant skrytykował posła Stefana Kisielewskiego, oznajmiając, że *tanie gesty pseudo-obrony interesów adwokatury, z jakimi spotkaliśmy się tu dzisiaj na tej sali, nie mogą i nie zastąpią rzetelnej współpracy adwokatury z władzą ludową nad poszukiwaniem właściwych rozwiązań trudności, jakie życie wyłania i stawiać będzie jeszcze niewątpliwie przed adwokatūrą*¹⁴⁵.

¹⁴³ Sprawozdanie stenograficzne z 22. posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 19 grudnia 1963 r., Warszawa 1963, ł. 32. Zob. też ł. 38.

¹⁴⁴ Sprawozdanie stenograficzne z 22. posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 19 grudnia 1963 r., Warszawa 1963, ł. 32. Zob. też ł. 41-47.

¹⁴⁵ Sprawozdanie stenograficzne z 22. posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 19 grudnia 1963 r., Warszawa 1963, ł. 32. Zob. też ł. 51 i 58.

O randze wystąpienia Stefana Kisielewskiego ostatecznie przekonuje treść przemówienia ostatniego dyskutanta – samego Ministra Sprawiedliwości, Mariana Rybickiego. Ten znany wróg adwokatury i koryfeusz marksistowskiej pseudo-nauki prawa, a ponadto wysoki funkcjonariusz PZPR, już na początku zaatakował posta Klubu Poselskiego „Znak”, którego słuchał ze *wzrastającym zdumieniem* i któremu zarzucił *nieścistości, półprawdy, półfałsze, dezinformację oraz fałszywy obraz*. Odwoływał się też do *też* wystąpienia posta Tadeusza Gierzyńskiego¹⁴⁶.

Dyskusję podsumował poseł-sprawozdawca Bolestaw Ostapczuk. Zauważył on, że *po tak świetnej replice ze strony Ministra Sprawiedliwości trudno mi zabierać głos i rozwijać poszczególne punkty repliki w odniesieniu do kolegi Kisielewskiego (...)* Dlatego też *pomimo wielu złośliwości, jakie zaaplikował pod adresem projektu ustawy poseł Kisielewski*, poprosił Sejm o uchwalenie rządowego projektu¹⁴⁷.

Wobec wyczerpania listy mówców Marszałek zamknął dyskusję i zarządził głosowanie nad projektem. Po zliczeniu głosów okazało się, że pięciu posłów było przeciwko¹⁴⁸ – byli to wszyscy posłowie Klubu Poselskiego „Znak”. Ustawa została więc uchwalona, ale nie jednomyślnie.

Ustrój adwokatury przewidywany w ustawie z dnia 19 grudnia 1963 r. oznaczał istotny regres nawet w stosunku do zasad ustalonych w ustawie z 1950 r. po nowelizacji z 1956 r. Ustawa z 1963 r. zlikwidowała Zjazd Adwokatury jako naczelny organ adwokatury (art. 9). Co więcej – ustawa ta zlikwidowała nawet inną podstawową instytucję ustrojową, a mianowicie walne zgromadzenia poszczególnych izb adwokackich. W miejsce walnych zgromadzeń utworzono „zgromadzenia delegatów” (art. 36). Utrzymano pozycję Ministra Sprawiedliwości wobec adwokatury jako

¹⁴⁶ Sprawozdanie stenograficzne z 22. posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 19 grudnia 1963 r., Warszawa 1963, ł. 59-65.

¹⁴⁷ Sprawozdanie stenograficzne z 22. posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 19 grudnia 1963 r., Warszawa 1963, ł. 32. Zob. też ł. 65-67.

¹⁴⁸ Sprawozdanie stenograficzne z 22. posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 19 grudnia 1963 r., Warszawa 1963, ł. 32. Zob. też ł. 67.

nadzorcy i hegemonia. Dokonano ostatecznej likwidacji możliwości wykonywania zawodu „indywidualnie”. Ustawa przewidywała tylko dwie formy wykonywania zawodu adwokata: w zespole adwokackim lub w Społecznym Biurze Pomocy Prawnej¹⁴⁹ (art. 3). Skład NRA tworzyli dziekani wszystkich rad adwokackich (tzw. kolegium dziekanów) oraz 9 adwokatów wybranych przez to kolegium (art. 54). Utrzymano najważniejszy wymóg formalny dla kandydatów na adwokatów w postaci *dawania rękojmi...* (art. 63). Przywrócono drakoński tryb skreślenia z list w „trybie administracyjnym” adwokatów, którzy nie dawali takiej „rękojmi” – tryb znany już z ustawy z 1950 r. w brzmieniu pierwotnym (art. 78 ust. 1 pkt 8). Ustawa z 1963 r. wraz z przepisami wykonawczymi uczyniła zespół adwokacki *podstawową jednostką organizacyjną adwokatury* (art. 4). Zespoły adwokackie otrzymały organy, których charakter był zbliżony do organów izb adwokackich (art. 24). Najpoważniejszym adwokackim deliktem dyscyplinarnym uczyniono delikt na szkodę zespołu adwokackiego: *udzielenie klientowi odpłatnej pomocy prawnej bez wiedzy kierownika zespołu*, jak też *przyjęcie od klienta korzyści materialnej* skutkowało obligatoryjnym wymierzeniem kary dyscyplinarnej nie niższej niż pozbawienie prawa wykonywania zawodu. Powtórne dokonanie przez adwokata takiego czynu skutkowało obligatoryjnym wydaleniem z adwokatury (art. 96).

Projekt Komisji Legislacyjnej Ogólnopolskiego Zjazdu Adwokatów i Prawo o adwokaturze z 1982 r.

Ustawa z dnia 19 grudnia 1963 r. obowiązywała od 1 stycznia 1964 r. do 30 września 1982 r. Z dniem 1 października 1982 r. weszła bowiem w życie kolejna ustawa – tym

¹⁴⁹ Ustawa z 1963 r. wskazywała wyraźnie, że Społeczne Biuro Pomocy Prawnej jest jedną z dwóch form wykonywania zawodu adwokata. Ustawa z 1950 r. tylko zapowiadała powstanie takich biur. Natomiast ustawa z 1938 r. w ogóle o takich biurach nie wspominała. Paradoxem więc jest, że biura te funkcjonowały w najszerszym zakresie w latach 1946-1950, czyli pod rządami ustawy z 1938 r. W mniejszym zakresie – pod rządami ustawy z 1950 r. Natomiast pod rządami ustawy z 1963 r. funkcjonowały tylko szczątkowo.

razem nosząca nazwę Prawo o adwokaturze, z dnia 26 maja 1982 r. (dalej: PoA)¹⁵⁰. Mimo że uchwalenie PoA nastąpiło w fatalnym momencie, tj. w pierwszych miesiącach stanu wojennego, wprowadzonego przez władzę komunistyczną 13 grudnia 1981 r., to ustawa ta nie była „dzieckiem stanu wojennego”. Wręcz przeciwnie – w znacznym stopniu była „dzieckiem «Solidarności»”. Inicjatywa stworzenia nowej ordynacji adwokackiej została przedstawiona w trakcie Ogólnopolskiego Zjazdu Adwokatów, który odbył się, jako nieformalny sejm adwokacki, w dniach 3 i 4 stycznia 1981 r. w Poznaniu. W uchwale tego Zjazdu z 4 stycznia 1981 r. stwierdzono m.in., że konieczne jest *przedłożenie w najkrótszym czasie Sejmowi projektu nowego prawa o ustroju adwokatury, opartego na pogłębionej samorządności i demokratyzacji zawodu*¹⁵¹. Sporządzenie stosownego projektu zlecono utworzonej w trakcie Zjazdu Komisji Legislacyjnej¹⁵².

Prace nad wstępnym projektem nowego prawa Komisja Legislacyjna zakończyła już 31 stycznia 1981 r. i rozesłała go do różnych struktur adwokackich celem zaopiniowania. Następnie w lutym 1981 r. projekt zatwierdziło, z niewielkimi poprawkami, Prezydium NRA. W końcu, 29 marca 1981 r. projekt został zatwierdzony na posiedzeniu wspólnym NRA i Komisji Legislacyjnej Zjazdu. Na początku czerwca 1981 r.¹⁵³ grupa pięciu adwokatów, będących jednocześnie posłami do Sejmu PRL, doprowadziła do złożenia go w Sejmie w charakterze projektu poselskiego (a nie rządowego), popieranego przez 70 posłów¹⁵⁴.

¹⁵⁰ Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, tekst pierwotny: Dz. U. nr 16, poz. 124; tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 1184 z późn. zm.

¹⁵¹ *Uchwała Ogólnopolskiego Zjazdu Adwokatów w Poznaniu z dnia 4 stycznia 1981 r.*, „Palestra” 1981, nr 3-4, s. 198.

¹⁵² Skład tej Komisji zob. w: „Palestra” 1981, nr 3-4, s. 209-210. Wchodziło do niej także pięciu adwokatów – posłów na Sejm PRL.

¹⁵³ Wniesienie projektu poselskiego nastąpiło prawdopodobnie pomiędzy dniem 30 maja a dniem 8 czerwca 1981 r.

¹⁵⁴ Biblioteka Sejmowa, Sejm PRL, 1982, druk nr 59, s. 1 i 38. Por. A. Redzik, T.J. Kotliński, *Historia Adwokatury...*, s. 334-335.

„Pierwsze czytanie” projektu nastąpiło na wspólnym posiedzeniu sejmowych Komisji Prac Ustawodawczych oraz Komisji Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości w dniu 29 lipca 1981 r. Dalsze prace nad projektem trwały na posiedzeniach w dniach 17 kwietnia 1982 r., 12 maja 1982 r. oraz 17 maja 1982 r.¹⁵⁵ Niestety, w trakcie procedowania przez komisje sejmowe projekt pierwotny został w znacznym stopniu zmieniony, albowiem – jak twierdził poseł-sprawozdawca, znany marksistowski teoretyk prawa, Adam Łopatka – *w wersji złożonej do łaski marszałkowskiej był zbyt jednostronnie ukierunkowany przez ideę samorządności oraz nasycony brakiem zaufania do Rządu*¹⁵⁶. Inny luminarz prawnictwa PRL – Minister Sprawiedliwości Sylwester Zawadzki, w trakcie sejmowej dyskusji nad projektem w dniu 26 maja 1982 r. zauważył, że *na fali wydarzeń uderzających w ustalone funkcje socjalistycznego państwa pojawiły się poglądy absolutyzujące samorządność adwokacką i przesadnie upatrujące w nim remedium na wszelkie niedociągnięcia praktycznego modelu ochrony prawnej*¹⁵⁷. Wolność i samorządność adwokatury musiały więc znowu przegrać z realiami państwa „ludowego”. W konsekwencji uchwalona wersja odbiegała w istotnych momentach od projektu z 29 marca 1981 r. – jednak ewidentnie na tym projekcie się opierała. Nie może budzić wątpliwości teza, że PoA z 1982 r. było aktem prawnym obiektywnie lepszym w każdym aspekcie od ustawy z 1963 r.

Prawo o adwokaturze z 1982 r. w brzmieniu pierwotnym stanowiło w art. 1, że adwokatura powołana jest nie tylko do udzielania pomocy prawnej, ale także do *współdziałania w ochronie praw i wolności obywatelskich*. Już tylko ten zapis ustawy, szczególnie po porównaniu jego treści z analogicznymi zapisami zawartymi

¹⁵⁵ Biblioteka Sejmowa, Sejm PRL, 1982, druk nr 195.

¹⁵⁶ Sprawozdanie stenograficzne z 22. posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 26 maja 1982 r., ł. 65 (wystąpienie posła-sprawozdawcy Adama Łopatki).

¹⁵⁷ Sprawozdanie stenograficzne z 22. posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 26 maja 1982 r., ł. 84 (wystąpienie Sylwestra Zawadzkiego).

w ustawach z 1950 r. oraz z 1963 r., przekonuje, że nowa ustawa stanowiła przełom w historii ustroju adwokatury w Polsce Ludowej i PRL.

Co do zasady jedyną formą wykonywania zawodu adwokata miał być zespół adwokacki, jednak w uzasadnionych przypadkach Minister Sprawiedliwości mógł wyrazić zgodę na wykonywanie zawodu „indywidualnie” (art. 4). Ustawa wprowadzała zasady tajemnicy adwokackiej, wolności słowa oraz immunitetu adwokackiego (art. 6 i 8). Wśród organów adwokatury ponownie pojawił się zjazd – tym razem pod nazwą Krajowego Zjazdu Adwokatury (nawiązywał on w oczywisty sposób do Zjazdu Adwokatury z lat 1956-1963 – art. 9 i art. 54-56). Przywrócono organ izby adwokackiej w postaci zgromadzenia izby (w miejsce zgromadzenia delegatów z ustawy z 1963 r. – art. 39). Zlikwidowano wymóg formalny dla kandydatów na adwokatów w postaci osławionego „dawania rąkojmi”, a w konsekwencji także tzw. skreślenia w trybie administracyjnym (art. 65 i art. 72). Ograniczono w istotny sposób nadzór Ministra Sprawiedliwości nad adwokaturą (art. 14). Utrzymano natomiast zasadę, obowiązującą już w ustawie z 1963 r., że *podstawową jednostką organizacyjną adwokatury jest zespół adwokacki* (art. 17).

Dodać należy, że PoA z 1982 r., gruntownie zmienione przez parędziesiąt nowelizacji, obowiązuje do chwili obecnej. Nowelizacji tych dokonywano jednak nieśpiesznie, co do dziś jest trudno wytłumaczalne. W pierwszych latach III RP nacisk środowiska adwokackiego na zmianę PoA z 1982 r. był nieodczuwalny. Zespoły adwokackie co prawda funkcjonowały, jednak masowo powstawały „indywidualne” kancelarie adwokackie, tworzone na podstawie zgód, wyrażanych każdorazowo przez Ministra Sprawiedliwości zgodnie z przepisem art. 4 ust. 3 tej ustawy.

Pierwsza nowelizacja, którą można określić mianem zasadniczej, miała miejsce dopiero w 1997 r.¹⁵⁸ Na jej mocy ustanowiono nowy katalog form wykonywania

¹⁵⁸ Ustawa z dnia 22 maja 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 75, poz. 471.

zawodu adwokata. Podstawową formą stała się „kancelaria adwokacka”¹⁵⁹. Katalog ten został rozszerzony o spółkę partnerską i komandytowo-akcyjną na mocy nowelizacji z 2010 r.¹⁶⁰ Pozostałe istotne nowelizacje dotyczyły zmian w postępowaniu dyscyplinarnym oraz ułatwiania dostępu do zawodu adwokata, a także innych kwestii szczegółowych.

Podsumowanie

Jak zasygnalizowałem we wprowadzeniu, w niniejszym opracowaniu skupiłem się przede wszystkim na tych wątkach ustroju Adwokatury Polskiej w latach 1918-2018, które nie były dotychczas zbadane, oraz na zagadnieniach budzących kontrowersje.

Bardziej szczegółowe omawianie treści aktów prawnych dotyczących ustroju adwokatury od strony merytorycznej wymagałoby w zasadzie nie tyle jednego, bardzo obszernego opracowania, co raczej interdyscyplinarnego programu badawczego, prowadzonego przez grupę naukowców: prawników – specjalistów z różnych dziedzin prawa, ale także politologów, historyków, socjologów, czy kulturoznawców.

Pomijając okres II wojny światowej (lata 1939-1945), który zasługuje na całym odrębne potraktowanie, w historii ustroju Adwokatury Polskiej lat 1918-2018 w naturalny sposób wyodrębniają się trzy okresy. Pierwszy – lata 1918-1939. Drugi – lata 1945-1990 (aczkolwiek z podokresem od dnia 1 października 1982 r.). Trzeci – lata 1990-2018.

¹⁵⁹ Poza „kancelarią adwokacką” ustawa nowelizująca przewidywała, jako formy wykonywania zawodu: zespół adwokacki, spółkę jawną lub cywilną z wyłącznym udziałem adwokatów lub adwokatów i radców prawnych, albo w spółce komandytowej, w której komplementariuszami są wyłącznie adwokaci lub adwokaci i radcowie prawni, przy czym wyłącznym przedmiotem działalności takich spółek powinno być świadczenie pomocy prawnej.

¹⁶⁰ Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. nr 47, poz. 278 z późn. zm. (art. 22). Nowelizacja ta ustanowiła ponadto całkowicie nowy katalog form wykonywania zawodu adwokata, wprowadziła formę spółki komandytowo-akcyjnej, zaś wśród wspólników lub partnerów wymieniła, poza adwokatami i radcami prawnymi, także rzeczników patentowych, doradców podatkowych oraz „prawników zagranicznych”.

Polskie ordynacje adwokackie z lat 1918, 1932 i 1938 nie były idealnymi aktami prawnymi i zasługują na sporą dozę rzeczowej krytyki. Hołdowały jednak zasadom ustroju adwokatury, omówionym na wstępie niniejszego opracowania. Mimo archaicznej formy (szczególnie Statut z 1918 r.), czy nie najwyższego poziomu legislacyjnego – doprowadziły jednak do gwałtownego rozwoju Adwokatury Polskiej i zunifikowania jej. Oceniając te ordynacje adwokackie, nie wolno jednak popełniać błędu polegającego na abstrakcyjnej analizie przepisów w nich zawartych, na swoim stosowaniu metody formalno-dogmatycznej. Nie wolno popełniać błędu ahistorycyzmu. Treść tych dekretów, rozporządzeń i ustaw była bowiem determinowana sytuacją, w jakiej znajdowało się w latach 1918-1939 państwo polskie. Irytujący dziś *passus* z art. 4 Statutu, że adwokat jest zobowiązany okazywać „poszanowanie i posłuch” urzędom – jest zrozumiały gdy zważy się, że powstał w momencie powstawania jednolitego państwa ze społeczności rozdartej dotychczas na trzy strefy; państwa, które musiało toczyć liczne wojny o ustalenie swoich granic i w obronie swojej suwerenności. Nie znaczy to jednak, że należy bezkrytycznie akceptować zakres uprawnień nadzorczych egzekutywy wobec adwokatury, a w szczególności brak drogi odwoławczej od zarządzeń nadzorczych w rozporządzeniu z 1932 r. i ustawie z 1938 r.

Prawdą jest, że w latach 1918-1939 adwokatura doznawała, wcale nie rzadko, ograniczeń wolności i samorządności. Jednak owe ograniczenia mogą być uznane za dyskusyjne, gdy zważy się, że niektóre z nich były wręcz wymuszane przez samą adwokatwę – np. zamykanie list adwokatów i list aplikantów adwokackich, czy „utrudnianie” dostępu do zawodu poprzez wprowadzanie wymogu odbycia nie tylko aplikacji adwokackiej, ale także aplikacji sądowej. Upatrywanie w konkretnych rozwiązaniach prawnych polityki skierowanej przeciwko przeciwnikom politycznym, czy mniejszościom narodowym również nie wytrzymuje krytyki. Oto adw. Feliks Mantel, polski Żyd rodem z Przemyśla, całe życie wierny ideom socjalistycznym, wspominał 7-letnią aplikację adwokacką według przepisów ordynacji austriackiej

i porównywał ją z aplikacją według przepisów rozporządzenia z 1932 r. I dziwił się: *Za naszych czasów (...) skrócono okres praktyki, narzekając równocześnie na nadmiar adwokatów. Gdzie tu logika?*¹⁶¹

Okresu lat 1945-1990 nie sposób porównywać z okresem II RP. Okres Polski Ludowej i PRL charakteryzował się bowiem celowym i konsekwentnym naruszeniem przez władzę komunistyczną wszystkich zasad ustroju adwokatury obowiązujących w państwach cywilizowanych – choć w różnych podokresach z różnym natężeniem. Adwokatura Polski Ludowej i PRL nie była ani wolna, ani samorządna. Wspomniany już adw. Zdzisław Krzemiński, doktor prawa rodem z UW, twierdził nawet, że adwokatura Polski Ludowej i PRL to w ogóle nie była adwokatura.

W odniesieniu do okresu lat 1990-2018 na pierwszy plan wysuwa się bierność środowiska adwokackiego w kwestiach ustroju adwokatury. Dziwi to tym bardziej, że środowisko to posiada tradycję samorządności najdłużej trwającą spośród zawodów określanych dziś mianem „zawodów zaufania publicznego”. Tradycja ta sięga początków odrodzonego w 1918 r. państwa polskiego – zaś na ziemiach zaboru austriackiego nawet lat 70. XIX wieku. Od takiej korporacji można więc więcej wymagać i więcej oczekiwać. Tymczasem Adwokatura Polska, ukontentowana Prawem o adwokaturze z 1982 r., nie ustaliła w początkach III RP, jak stworzyć nowoczesną adwokatwę odpowiadającą potrzebom państwa i społeczeństwa przełomu XX i XXI wieku, tj. adwokatwę maksymalnie tradycyjną i konserwatywną co do jej podstawowych zasad i maksymalnie nowoczesną co do form i sposobu wykonywania zawodu.

Zamęt w zakresie podstawowych postulatów ustrojowych, jaki panuje w Adwokaturze Polskiej w XXI w., dobrze obrazują cztery kwestie. Kwestia pierwsza: do dziś PoA z 1982 r. nie zostało znowelizowane wprowadzeniem do jego treści zasady – obowiązującej w polskich ordynacjach adwokackich z lat 1918, 1932 i 1938

¹⁶¹ F. Mantel, *Wachlarz wspomnień*, Paryż 1980, s. 121.

– że adwokat jest rzecznikiem prawa i słuszności. Kwestia druga: do dziś PoA z 1982 r. nie zawiera *passusu*, że adwokatura stanowi zawód zaufania publicznego. Kwestia trzecia: do chwili obecnej PoA z 1982 r. przewiduje archaiczną i pochodzącą z tzw. okresu stalinowskiego formę wykonywania zawodu adwokata w postaci zespołu adwokackiego. I kwestia czwarta: treść art. 1 wytworzonego pod auspicjami NRA w 2012 r. projektu nowego Prawa o adwokaturze stanowi, że *adwokatura (...) jest samorządem zawodowym*¹⁶². Pomijając brak logiki w tym sformułowaniu i zawarty w nim tzw. skrót myślowy, podkreślić trzeba, że twórcy tego projektu, umieszczając w jego art. 1 *passus* o samorządzie „zawodowym”, deprecjonują znaczenie adwokatury jako współuczestnika państwowego wymiaru sprawiedliwości państwa prawa. Nie budzi – mam nadzieję – wątpliwości pogląd, że stosowny zapis przyszłego PoA powinien stanowić, że adwokatura jest zorganizowana na zasadach właściwych dla „samorządu zawodu zaufania publicznego” (a nie na zasadach właściwych dla „samorządu zawodowego”).

Na koniec przykre skojarzenie. Przypomnę, że stalinowska ustawa z dnia 27 czerwca 1950 r. o ustroju adwokatury została uchwalona przy bardzo dużej aktywności tych posłów do komunistycznego Sejmu Ustawodawczego, którzy byli adwokatami. W XXI w. stanowisko Adwokatury Polskiej w ustroju całego państwa jest deprecjonowane również przez adwokatów. Czyżby historia zatoczyła koło?

Abstrakt

24 grudnia 1918 r. Naczelnik Państwa wydał pierwszy polski akt regulujący w całości ustrój adwokatury w Polsce. Dekret ten wszedł w życie z dniem 1 stycznia 1919 r. Do tego dnia na ziemiach państwa polskiego obowiązywały przepisy o adwokaturze

¹⁶² Zob. ten projekt na stronie internetowej:

http://www.adwokatura.pl/admin/wgrane_pliki/adwokatura-tresc-8371.pdf
(27.09.2018).

z państw zaborczych: Austrii, Niemiec i Rosji. Całkowita unifikacja ustroju advokatury nastąpiła jednak dopiero w 1932 r. Wydane wtedy rozporządzenie Prezydenta obowiązywało na terenie całej Polski. Kolejny akt prawny o advokaturze to ustawa Sejmu z 1938 r. Polskie akty prawne o advokaturze poręczały jej wolność i samorządność, a poszczególnym adwokatom niezawistość, wolność słowa i immunitet.

Sytuacja ta uległa całkowitej zmianie po przejęciu władzy w Polsce przez komunistów w 1945 r. Nowa władza zlikwidowała wolność i samorządność advokatury w Polsce. Faktycznym zarządcą advokatury stał się minister sprawiedliwości komunistycznego rządu. Stan taki trwał do 1990 r.

SYSTEM OF POLISH ADVOCACY IN 1918-2018 FROM HISTORICAL AND LEGAL PERSPECTIVE

Abstract

On 24 December 1918, the Chief of State (Pol. Naczelnik Państwa) issued the first Polish law regulating the advocacy system in Poland. This law entered into force on January 1, 1919. Until that day, regulations on the advocacy of the partitioning states: Austria, Germany and Russia were in force in the lands of the Polish State. The complete unification of the advocacy system did not take place until 1932. The President's decree issued at that time was binding throughout Poland. Another legal act on advocacy was the Sejm Law of 1938. Polish legal acts on advocacy guaranteed its freedom and self-governance, while individual advocates were guaranteed independence, freedom of speech and immunity.

This situation changed completely after the communists seized power in Poland in 1945. The new government abolished the freedom and self-governance of the advocacy in Poland. The Minister of Justice of the communist government became the actual administrator of the advocacy. This state of affairs lasted until 1990.

Bibliografia

Artykuły i opracowania

- C. Białaszewicz, *Zamach na niezawisłość adwokatury*, „Palestra” 1931, nr 10-11.
- A. Chmurski, *Historia Statutu Palestry*, „Palestra” 1931, nr 10-11.
- A. Dalczyński, *Statut tymczasowy Palestry Państwa Polskiego*, „Palestra” 1998, nr 11-12.
- S. Gołąb, *Organizacja sądów powszechnych, opracowana systematycznie z uwzględnieniem rozwoju historycznego sądownictwa szczególnego oraz ustroju adwokatury, Prokuratorii Generalnej i notariatu*, Kraków 1938.
- T.J. Kotliński, *Projekty urządzenia adwokatury polskiej w latach 1917-1939*, „Palestra” 2006, nr 11-12.
- T.J. Kotliński, *Samorząd adwokacki w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2008.
- T.J. Kotliński, *Statut tymczasowy Palestry Państwa Polskiego – ocena historyczno-prawna*, „Palestra” 2008, nr 11-12.
- T.J. Kotliński, A. Redzik, M. Zaborski, *Historia ustroju Adwokatury Polskiej w źródłach*, Warszawa 2013.
- R. Kraczkowski, *Dekretowanie ustaw w Polsce w latach 1918-1926*, Warszawa 1994.
- K. Kraushar, *Prace nad reformą ustroju adwokatury*, „Palestra” 1938, nr 2.
- Z. Krzemiński, *Stefan Kisielewski*, „Palestra” 1991, nr 10.
- Z. Krzemiński, *Prawo o adwokaturze. Komentarz*, Warszawa 1998.
- A.K. Kunert (red.), *Rzeczpospolita Polska czasu wojny. Dziennik Ustaw i Monitor Polski 1939-1945*, Warszawa 1995.
- J.J. Litauer, *Prace Komisji Kodyfikacyjnej nad projektem ustawy o adwokaturze*, „Palestra” 1931, nr 10-11.
- F. Mantel, *Wachlarz wspomnień*, Paryż 1980.
- M. Materniak-Pawłowska, *Adwokatura II Rzeczypospolitej. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Poznań 2009.
- M. Materniak-Pawłowska, *Adwokatura w Królestwie Polskim w latach 1876-1918*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2010, nr 2.
- J. Merliński, *Ustrój adwokatury*, Warszawa 1932.
- S. Mizera, *O statucie tymczasowym Palestry Państwa Polskiego*, „Palestra” 1978, nr 11-12.
- M. Niedzielski, *Przywileje czy obowiązek*, „Palestra” 1931, nr 10-11.
- A. Redzik, *Zarys historii samorządu adwokackiego w Polsce*, Warszawa 2010.
- A. Redzik, T.J. Kotliński, *Historia Adwokatury*, Warszawa 2018.
- Z. Rymowicz, *Powracająca fala*, „Palestra” 1931, nr 10-11.
- F. Sadurski, *Listy do Redakcji*, „Palestra” 1992, nr 1-2.
- F. Sadurski, *Niektóre zagadnienia adwokatury*, „Biuletyn Naczelnej Rady Adwokackiej” 1956, nr 1.
- Z. Sokołowski, *Reforma ustroju adwokatury*, „Palestra” 1931, nr 10-11.
- M. Tarkowski, *Adwokatura wileńska 1918-1939*, Gdańsk 2014.
- S. Urbanowicz, *Nowe prawo o ustroju adwokatury*, „Palestra” 1932, nr 3-10.
- A. Wrzyszczy, *Organizacja adwokatury i notariatu w Generalnym Gubernatorstwie 1939-1945*, [w:] *Poczt Stanisłavu Balíkovi k. 80.narozenínám*, „Acta historico-iuridica Pilsnensia” 2008.
- M. Zaborski, *Adwokaci II RP o ustroju adwokatury. W osiemdziesiątą rocznicę numeru X-XI „Palestry” z 1931 r.*, „Palestra” 2011, nr 9-10.

- M. Zaborski, „*Cuius regio, eius Palestra?*” *Na drodze do adwokatury państwa totalitarnego. Przemiany ustrojowe adwokatury polskiej w latach 1944-1963*, [w:] G. Górski, L. Ćwikła, M. Lipska (red.), *Cuius regio, eius religio? Publikacja po Zjeździe Historyków Państwa i Prawa, Lublin wrzesień 2016*, t. II, Lublin 2008.
- M. Zaborski, *Dyskrecjonalna władza sędziego versus adwokatura. Wstęp do zagadnienia*, [w:] M. Dębiński, R. Pelewicz, T. Rakoczy (red.), *Dyskrecjonalna władza sędziego. Zagadnienia teorii i praktyki*, Tarnobrzeg 2012.
- M. Zaborski, *Izba do spraw Adwokatury przy Sądzie Najwyższym (1938-1950)*, „Palestra” 2014, nr 9.
- M. Zaborski, *Pierwsza weryfikacja adwokatów w Polsce Ludowej*, „Palestra” 2015, nr 11-12.
- M. Zaborski, *Recenzja książki: Adwokatura II Rzeczypospolitej. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Małgorzata Materniak-Pawłowska, Poznań 2009, „Palestra” 2010, nr 5-6.
- M. Zaborski, *Recenzja książki: Adwokatura w dawnej Galicji. Historia samorządności, praca zbiorowa zawierająca teksty autorstwa: Andrzeja Zolla, Stanisława Grodzkiego, Doroty Malec, Adama Redzika i Tomasza J. Kotlińskiego, wstęp: Stanisław J. Jażwiecki*, Wydawnictwo „Petrus”, Kraków 2011, ss. 64, „Palestra” 2011, nr 11-12.
- M. Zaborski, *Zjazd Adwokatury jako naczelny organ adwokatury w Polsce w latach 1956-1963*, „Palestra” 2012, nr 5-6.
- T. Zajączkowski, *Ordynacja adwokacka obowiązująca w Okręgach Sądów Apelacyjnych w Poznaniu i Toruniu oraz Górnośląskiej części Okręgu Sądu Apelacyjnego w Katowicach*, Poznań 1925.

Akty prawne

- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej, Dz. P. P. P. nr 17, poz. 41.
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 24 grudnia 1918 r. – Statut tymczasowy Palestry Państwa Polskiego, Dz. P. P. P. nr 22, poz. 75.
- Ustawa z dnia 4 lutego 1921 r. o unormowaniu stanu prawno-politycznego na ziemiach, przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminarjnym pokoju i rozejmie, podpisanej w Rydze dnia 12 października 1920 r. (Dz. U. nr 16, poz. 93).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1922 r. o objęciu władzy państwowej nad Ziemią Wileńską, Dz. U. nr 26, poz. 213.
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, Dz. U. nr 22, poz. 165.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 1922 r. w przedmiocie rozciągnięcia na Ziemię Wschodnie mocy obowiązującej dekretu z dnia 24 grudnia 1918 r. w przedmiocie statutu tymczasowego Palestry Państwa Polskiego (Dz. U. nr 47, poz. 416).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 1922 r. w przedmiocie rozciągnięcia na Ziemię Wileńską mocy obowiązującej dekretu z dnia 24 grudnia 1918 r. w przedmiocie statutu tymczasowego Palestry Państwa Polskiego, Dz. U. nr 47, poz. 417.
- Ustawa z dnia 22 grudnia 1925 r. w sprawie utworzenia województwa wileńskiego, Dz. U. z 1926 r. nr 6, poz. 29.
- Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r., Dz. U. nr 78, poz. 442.

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 7 października 1932 r. – Prawo o ustroju adwokatury, Dz. U. nr 86, poz. 733.

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

Ustawa z dnia 4 maja 1938 r. – Prawo o ustroju adwokatury, Dz. U. nr 33, poz. 289.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 marca 1945 r. w sprawie uchylenia rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 czerwca 1938 r. o zamknięciu list adwokatów i list aplikantów adwokackich, Dz. U. nr 7, poz. 34.

Dekret Prezydenta RP z dnia 18 listopada 1938 r. o rozciągnięciu prawa o ustroju adwokatury na odzyskane ziemie Śląska Cieszyńskiego, Dz. U. nr 89, poz. 606.

Rozporządzenie tymczasowe Krajowej Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1944 r. o urucho-
mieniu adwokatury, Dz. U. cz. III, nr 2, poz. 14.

Dekret Rady Ministrów z dnia 24 maja 1945 r. o tymczasowych przepisach uzupełniających prawo o ustroju adwokatury, Dz. U. nr 25, poz. 146 z późn. zm.

Dekret Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1946 r. o wyjątkowym dopuszczaniu do obejmowania stanowisk sędziowskich, prokuratorskich i notarialnych oraz do wpisywania na listę adwokatów, Dz. U. nr 4, poz. 33 z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 lutego 1948 r. o zamknięciu list adwokatów i list aplikantów adwokackich, Dz. U. nr 6, poz. 46.

Ustawa z dnia 27 czerwca 1950 r. o ustroju adwokatury, Dz. U. z 1959 r. nr 8, poz. 41 ze zm.

Ustawa z dnia 19 listopada 1956 r. o zmianie ustawy o ustroju adwokatury, Dz. U. nr 54, poz. 248 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 listopada 1958 r. o zmianie ustawy z dnia 27 czerwca 1950 r. o ustroju adwokatury, Dz. U. nr 68, poz. 337.

Ustawa z dnia 21 grudnia 1962 r. o zmianie ustawy o ustroju adwokatury, Dz. U. nr 66, poz. 329.

Ustawa z dnia 19 grudnia 1963 r. o ustroju adwokatury, Dz. U. nr 57, poz. 309 z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, tekst pierwotny: Dz. U. nr 16, poz. 124; tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 1184 z późn. zm.

Ustawa z dnia 22 maja 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 75, poz. 471.

Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. nr 47, poz. 278 z późn. zm.

Inne dokumenty

Projekt Statutu Palestry Królestwa Polskiego, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1917, nr 3.

Projekt ustawy o urzędzeniu adwokatury, opracowany przez referenta głównego, wiceprezesa Sekcji Postępowania Cywilnego, prof. Jana Jakóba Litauera, „Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Sekcja Postępowania Cywilnego”, tom I, z. 4, 3 lutego 1928.

Przekłady ustaw, rozporządzeń i obwieszczeń z Dziennika Praw Państwa dla Królestwa Galicyi i Lodomeryi, tudzież Wielkiego Księstwa Krakowskiego. Rocznik 1868. We Lwowie, Z ces. król. galicyjskiej drukarni rządowej, poz. 92.

Regulamin Sejmu z dnia 5 października 1935 r.

Regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 marca 1957 r.

Sprawozdanie Rady Adwokackiej w Warszawie za rok 1932-1933, Warszawa 1933.

Sprawozdanie stenograficzne z 1. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 10 lutego 1919 r.

Sprawozdanie stenograficzne z 3. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r.

Sprawozdanie stenograficzne z 31. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 13 października 1931 r.

Sprawozdanie stenograficzne z 48. posiedzenia Sejmu w dniu 4 marca 1937 r.

Sprawozdanie stenograficzne z 49. posiedzenia Sejmu w dniu 24 marca 1938 r.

Sprawozdanie stenograficzne z 60. posiedzenia Sejmu w dniach 1 i 2 grudnia 1937 r.

Sprawozdanie stenograficzne z 78. posiedzenia Sejmu w dniu 15 marca 1938 r.

Sprawozdanie stenograficzne z 81. posiedzenia Sejmu w dniu 31 marca 1938 r.

Sprawozdanie stenograficzne z 77. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 20 marca 1950 r., Warszawa 1950.

Sprawozdanie stenograficzne z 81. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 27 czerwca 1950 r., Warszawa 1950.

Sprawozdanie stenograficzne z 16. posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 21 grudnia 1962 r., Warszawa 1962.

Sprawozdanie stenograficzne z 22. posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 19 grudnia 1963 r., Warszawa 1963.

Sprawozdanie stenograficzne z 22. posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 26 maja 1982 r.

Uchwała Ogólnopolskiego Zjazdu Adwokatów w Poznaniu z dnia 4 stycznia 1981 r., „Palestra” 1981, nr 3-4.

Ustawa sądowa dla Galicyi Zachodniej (Kodeks Procedury Cywilnej) w poprawnym wydaniu, z dołączeniem odpowiednich paragrafów powszechnej ustawy sądowej, z przytoczeniem wszystkich zmian dotąd zasłanych, z dodaniem ustaw i rozporządzeń późniejszych tudzież judykatury sądu najwyższego, opracowana przez M. Koczyńskiego, b. prof. Uniwer. Jagiellońskiego, Kraków 1881.

Źródła internetowe

Projekt Prawa o adwokaturze uchwalony przez NRA z dnia 22 września 2012 r., http://www.adwokatura.pl/admin/wgrane_pliki/adwokatura-tresc-8371.pdf (27.09.2018).

Daniel Przastek

Polityczny teatr w Polsce Odrodzonej (1918-2018)

Słowa kluczowe:

teatr, polityka, kultura, władza, scena

Wprowadzenie

Sto lat polskiej niepodległości rozpatrywać można wielopłaszczyznowo. Nasze dzieje to nie tylko salony wielkiej polityki, narodowe traumy, porażki i wstrząsy społeczne, które znajdują poczesne miejsce na kartach historycznych i politologicznych almanachów. Życie społeczeństwa to codzienność, życie ulicy, miasta, wspólnoty. Codziennych problemów i radości, łez i rozrywek. Kultura to istotny składnik konsolidacji i wyraz tożsamości narodu. Każdy z nas zna, choćby z obowiązku szkolnego, utwory Fryderyka Chopina, fragmenty dzieł Adama Mickiewicza czy malarskie dokonania Jana Matejki. Tych artystów, którzy wielokrotnie, nawet anonimowo, towarzyszą nam w kształtowaniu naszej świadomości. Istotną rolę w Polsce, pośród wszystkich sztuk, odgrywa teatr. Jego specyfiką ostatnich lat, co wyróżnia aktywność sceniczną spośród innych europejskich i światowych dokonań, jest polityczność. To aktualność i umiejętność reagowania polskiej twórczości teatralnej, ale również środowiska artystycznego, na zdarzenia społeczne. Swoiste życie rytmem społeczeństwa. Wadzenie się ze światem, reagowanie na ból, cierpienie i zło wokół szarego człowieka, ukazywanie świata sporu politycznego w artystycznej formie. Celem niniejszego opracowania jest ukazanie politycznego charakteru polskiej sceny w ostatnich stu latach państwowości. Tezą – że polski teatr jest świadomym uczestnikiem życia wspólnoty, ale również kreatorem oryginalnych i wyjątkowych widowisk, które posiadają wymiar polityczny i społeczny.

Teatr i polityka

Teatr niezmiennie, od momentu wykrystalizowania, odgrywał ważną rolę społeczną. Lech Sokół, polski historyk teatru i dramatu, wskazywał: *Teatr jest jedną z najdonioślejszych sztuk. Dowodów na potwierdzenie tego faktu nie brakuje. Dostarczają go dzisiaj, podobnie jak przed wiekami, bardzo liczne odwołania do teatru w myśleniu potocznym, religijnym, wreszcie naukowym. Liczne metafory teatralne, chętnie przy najrozmaitszych okazjach przywoływane, rzucają światło na te zależności i paralele. Pisano wielokrotnie, że «świat jest teatrem». Metafora «wielkiego teatru świata», «theatrum mundi» przedstawia świat jako scenę, zrównuje i zestawia teatr i świat¹. To symboliczne ujęcie ukazuje rangę teatru w panteonie innych sztuk. Unaocznia, jaka siła jest nie tyle w samej materii sztuki scenicznej, ale jak głęboko jego forma była i jest wykorzystana w otaczającym świecie.*

Teatr uważany jest za najbardziej społeczną ze wszystkich sztuk, gdyż jako w jedynej dochodzi do bezpośredniego spotkania twórcy i odbiorcy. Nie istnieje żaden pośrednik przekazu, zachodzi bezpośrednia interakcja wykonawców i widzów, przez co uczestników zdarzenia teatralnego. Można założyć, że każdy spektakl teatralny to odmienny akt artystyczny realizowany we wspólnocie uczestników scenicznego zdarzenia. Kazimierz Braun, praktyk i teoretyk teatru wskazuje na podstawowe cechy teatru:

- 1) teatr to proces międzyludzki, kształtowany artystycznie;
- 2) to sztuka żywego człowieka;
- 3) jest sztuką ludzkiej zbiorowości składającej się z aktorów i widzów;
- 4) widowisko to podstawowy wytwór teatru, od XX wieku nazywane dziełem sztuki;

¹ L. Sokół, *Wstęp*, [w:] J.R. Brown (red.), *Historia teatru*, Warszawa 2007, s. 1.

- 5) życie społeczne wykazuje cechy teatralizacji, czyli wykorzystywania elementów teatru do obrzędów i rytuałów społecznych powiązanych z polityką, sportem czy muzyką;
- 6) każdy poszczególny teatr jest strukturą społeczną, stanowi bowiem grupę ludzi jednoczących się dla konkretnego celu. Staje się on instytucją społeczną, która posiada zespół ludzi, właściwą siedzibę oraz fundusze umożliwiające jego funkcjonowanie².

Na podstawie powyższego można wskazać trzy płaszczyzny styku pomiędzy teatrem a sferą publiczną. Pierwszą jest samo widowisko (spektakl, przedstawienie) teatralne. Pokaz adresowany jest do konkretnego odbiorcy, który staje się pośrednio lub bezpośrednio uczestnikiem zdarzenia artystycznego. To również określony przekaz, który powinien odnosić się do rzeczywistości społecznej – zarówno w warstwie formy, jak i treści. Druga płaszczyzna to bezpośrednie wykorzystanie teatru w życiu społecznym. Jest to możliwe w dwojaki sposób – jako sztuki propagującej, wspierającej określone idee i wartości, bądź polemicznej, stojącej w opozycji do otaczającego świata. Inny sposób to wykorzystanie technik teatralnych w innych dziedzinach. Po trzecie to rozumienie teatru jako instytucji, która podlega rygorom i zarządzeniom, prawu i, najważniejsze, finansowaniu. Te wszystkie elementy wskazują na zależność, do której dochodzi pomiędzy teatrem a polityką.

Cechą wyróżniającą polski teatr był i faktycznie nadal jest jego polityczny charakter³. Owa tradycja sięga rzeczywiście momentu powstania. Jako przykład

² Zob. K. Braun, *Kieszonkowa historia teatru na świecie w XX wieku*, Lublin 2000, s. 12-16.

³ Teatr polityczny należy traktować bardzo szeroko – jako teatr pozostający w bezpośredniej bądź pośredniej relacji do reżimu politycznego danego państwa. Odzworowane jest to w praktyce teatralnej i formach aktywności artystycznej ukazującej metaforycznie, również aluzyjnie, stosunek twórcy (twórców) do rzeczywistości społecznej. Sam termin teatr polityczny został wprowadzony przez Erwina Piscatora, który oddał scenę na usługi bieżącej polityki, czerpiąc z najnowszej sztuki i cywilizacji, zob. E. Piscator, *Teatr polityczny*, Warszawa 1982. Według słownikowego ujęcia, teatr polityczny to: *teatr zajmujący się konkretnymi wydarzeniami politycznymi i reprezentujący wobec nich określone stanowisko. Twórcy uprawiający ten rodzaj teatru posługują się bardzo różnymi środkami inscenizacyjnymi*

może posłużyć pierwsza narodowa opera, za którą uważamy *Cud mniemany*, czyli *Krakowiacy i Górale*, której premiera najprawdopodobniej odbyła się 1 marca 1794 r. w Teatrze Narodowym przy pl. Krasińskich w Warszawie. Autorem muzyki był pochodzący z Czech Jan Stefani, zaś libretta – nazywany ojcem polskiej sceny Wojciech Bogusławski. Na pozór niewinna komediowa opowieść o sporze mieszkańców Małopolski i Podhala, z wątkiem miłosnym w tle, nie wydaje się istotnym zjawiskiem artystycznym z politycznymi odnośnikami. Jednak okoliczności były odmienne. Jak wspominał W. Bogusławski, uwarunkowania powstania utworu były następujące: *Ale brakowało jeszcze Polskiej Operze tego, co każdemu Narodowi nayszybszym... narodowości. – Przyszła mi myśl, wystawienia na Scenę tych wesołych i rubasznych Krakowiaków, którzy śpiewając uprawiają ziemię, śpiewając biąc się za nią. Świeży dowód ich męstwa pod Racławicami, zapalił mój umysł; lube mojej młodości wspomnienia, drogie chwile które na tej ziemi przeżyłem, nauki które w niej brałem, związki krwi które mnie tam łączyły, wszystko to przed moimi stanęło oczyma. – Wezwałem całej mojej pamięć, całej zdolności do odmalowania ich zwyczajów, zdań, uczuć, mowy i zabaw (...). Krakowiaki pozyskały wszystkich serca, zapaliły wszystkich umysły. – Stosowność, iakiej z ówczesowemi okolicznościami domyślano się w tej Operze, sprawiła, że po trzech ciągłych oney wystawieniach zakazaną została. Ci, którzy w niej nic więcej oprócz wesołej zabawy nieupatrywali, zasmucili się iey zgonem (...)*⁴. I choć autor owych słów mylił zdarzenia, gdyż powstanie pod wodzą Tadeusza Kościuszki miało miejsce blisko miesiąc później,

i różnego rodzaju tekstami. (...) Radykalną odmianę teatru politycznego stanowi agit-pop, teatr agitacyjny. (...) Teatr polityczny w szerokim, przenośnym znaczeniu, to utwory i realizacje sceniczne ukazujące mechanizmy życia politycznego, dotyczące moralnych aspektów władzy itp. Za pomocą analizy (...) nakłaniają widza do politycznego myślenia o rzeczywistości – M. Semil, E. Wyśińska, Słownik współczesnego teatru. Twórcy, teatry, teorie, Warszawa 1990, s. 357.

⁴ Zachowano pisownię oryginalną, za: W. Bogusławski, *Dzieje Teatru Narodowego na trzy części podzielone oraz wiadomość o życiu sławnych artystów przez Wojciecha Bogusławskiego*, Warszawa 1965, s. 77.

to należy wykazać, że opera powstała właśnie z inspiracji politycznych, żarliwej troski o losy państwa, chwilę przed jego upadkiem i klęską 123 lat zaborów. Genezy *Krakowiaków i Górali* należy upatrywać w sytuacji politycznej Polski lat 1793-1794. Wedle badań W. Bogusławski należał do tajnego sprzysiężenia, które przygotowywało wybuch rewolucji w kraju. Można przypuszczać, że spisek został zawiązany jesienią 1792 r., równocześnie z ośrodkiem emigracyjnym w Lipsku. Jednak dopiero w połowie roku 1793 luźne grupy i koła spiskowe zostały połączone w jeden rewolucyjny Komitet (Związek Rewolucyjny), który rozpoczął żywą agitację wśród mieszczan i w polskich oddziałach wojskowych na rzecz powstania zbrojnego. Na W. Bogusławskim zależało spiskowcom, gdyż był osobą poważaną, prowadzącą teatr, którego scena mogła stać się trybuną postępu i agitacji. Za sprawą dyrektora sceny narodowej teatr stał się jedną z najważniejszych instytucji społecznych. Owocem współpracy spiskowców z W. Bogusławskim stał się *Cud mniemany, czyli Krakowiacy i Górale*. To pokazuje, jak sztuka może łączyć się z rzeczywistością społeczną, stać się orężem w pobudzeniu wspólnoty do spraw najważniejszych – obrony ojczyzny. Doświadczenie premiery było znaczące. Z jednej strony owacyjne przyjęcie przez lud Warszawy, z drugiej, tak jak wspomniano, zakaz dalszych pokazów zaledwie po trzech prezentacjach⁵. Zawieszenie przedstawienia wynikało z aktywności Osipa Igelströma, głównodowodzącego wojsk rosyjskich w Rzeczypospolitej i pośła nadzwyczajnego i ministra pełnomocnego w Polsce, tym samym konsolidującego w jednym ręku władzę wojskową i cywilną w naszym kraju. Agitacyjny charakter utworu okazał się wielkim niebezpieczeństwem dla już faktycznej rosyjskiej okupacji.

Upatrywać w operze można również elementu narodotwórczego, bowiem ukazywała ona, choć w ujęciu wyidealizowanym i dalekim od ówczesnej rzeczywistości społecznej, obyczajowość, obrzędowość i kulturę wsi polskiej. W tym utworze

⁵ Szerzej o warszawskiej premierze spektaklu: Z. Raszewski, *Bogusławski*, t. I, Warszawa 1972, s. 295-358; Z. Hübner, *Bogusławski. Człowiek teatru*, Warszawa 1958, s. 156-167.

pierwszy raz lud polski występuje jako gromada, wspólnota świadoma i aktywna. Ta tradycja politycznego zaangażowania sceny nie pozostała obojętna dla istoty sztuki scenicznej już w Polsce Odrodzonej.

W dwudziestoleciu międzywojennym znaczenie miały wielkie, monumentalne widowiska, które korespondowały z rzeczywistością społeczną, ale również stawały się odzwierciedleniem poglądów twórców. Pluralny model teatru, brak dominacji państwa w dziedzinie sztuki, dawał szansę na niezależne kreowanie, również spektakli o zabarwieniu politycznym. Po roku 1944 podejście do formy aktywności teatralnej wykazać można w dwojaki sposób. Z jednej jako formy zaangażowanej, z drugiej odzęgającej się od wspierania określonych idei czy wartości. Owa cecha definiowana była niedemokratycznym reżimem politycznym, który wymuszał od sztuki podległość i uznanie, ale również poszukiwanie pól niezależności⁶. Według Kazimierza Brauna można wyróżnić trzy rodzaje polityzacji teatru polskiego od początku II wojny światowej do początku transformacji. Są to:

- 1) teatr aktywnie zaangażowany w politykę po stronie władz;
- 2) teatr aktywnie opozycyjny wobec władz;
- 3) teatr pozornie (treściowo i formalnie) obojętny politycznie⁷.

To jedna z możliwych interpretacji teatru poprzedzającego rok 1989. Przyjmując ją jako ważną, należy wskazać, że spuścizna i owo doświadczenie nie jest obce współczesnej scenie (po roku 1989). Ale należy przyjąć ujęcie rozszerzające. Brak konieczności dwuznacznego ukazywania podejścia do otaczającego świata, będący konsekwencją zniesienia urzędu cenzury, powiększył pole scenicznego zaangażowa-

⁶ Jako jedną z nich można wskazać aktywność w teatrze alternatywnym czy studenckim, który – choć finansowany z pieniędzy publicznych – wykazywał większą autonomię artystyczną niż teatry instytucjonalne. Nie należy całego okresu Polski Ludowej rozpatrywać jako jednorodnego życia teatralnego. Charakteryzowała go zmienność względem ukazywania problematyki aktualnej czy też dnia codziennego.

⁷ Por. K. Braun, *Teatr Polski 1939-1989. Obszary wolności – obszary zniewolenia*, Warszawa 1994, s. 12.

nia. Paweł Mościcki w eseju *Teatr angażujący* zauważył, że współczesny teatr polityczny powinien zajmować się najróżniejszymi formami, symbolami, dyskursami, za pomocą których społeczeństwo chce sobie siebie przedstawić⁸. Teatr ostatnich blisko trzydziestu lat jest istotnym, ważnym obserwatorem rzeczywistości. Jest polemiczny, dygresyjny, komentujący. Wzbudza emocje, spektakle swoją formą i poruszaną problematyką otwierają dotychczas nieznane pokłady wrażliwości artystycznej. Jego główną cechą wyróżniającą pozostaje aktualność. Mimo przedstawionego, jasno określonego charakteru polskiego teatru, który odpowiadałby ujęciu sztuki krytycznej⁹, nie posiada on wykrystalizowanej naukowo narracji. Dlatego można nazwać model uprawianej sztuki jako kontestującą w ujęciu konfrontacyjnym – sztukę poddającą w wątpliwość, kwestionującą możliwy ład i rzeczywistość. Konfrontowanie rozumiane nie jako stawanie na barykadzie, pisanie nowych scenariuszy społecznych czy też manifestów politycznych, ale jako zestawianie utartych schematów myślowych z wrażliwością, odczuwaniem i wyobrażeniem społecznym artystów. To tematycznie teatr niezgody, ale i obserwacji, łamania dotychczasowych stylistyk, czy również operowanie sprawdzonymi technikami teatralnymi.

Sztuka sceniczna współczesnych lat poszerza swoje kręgi zainteresowań. Ważnym punktem staje się cielesność, ukazywanie odmienności, patologii społecznych i polemizowanie z utartymi poglądami odnoszącymi się do kwestii wiary, tożsamości, patriotyzmu, seksualności i szeroko ujętej problematyki społecznej. Jednym z najważniejszych punktów odniesienia pozostaje szeroko rozumiane życie polityczne. To teatr wchodzący w spór ze światem wartości moralnych, które mają

⁸ Por. P. Mościcki, *Teatr angażujący*, [w:] Program festiwalu *Express EC 47. Odcienie polityki*, Warszawa 2006, s. 5.

⁹ Sztuka krytyczna odnosi się do sztuk wizualnych i oznacza krytyczny opis rzeczywistości czy też tworzenie komentarzy na temat współczesności. Rolą tej sztuki stało się ujawnianie, ukazywanie tego, co nieoczywiste, zepchnięte na margines czy niedookreślone. Szerzej zob. J. Zydorowicz, *Artystyczny wirus. Polska sztuka krytyczna wobec przemian kultury po 1989 roku*, Warszawa 2005; I. Kowalczyk, *Ciało i władza. Polska sztuka krytyczna lat 90*, Warszawa 2002; P. Piotrowski, *Muzeum krytyczne*, Poznań 2011.

prawo podlegać krytyce twórcy, który jest częścią wspólnoty społecznej jak każdy inny obywatel. Analogicznie jak w przypadku sztuk wizualnych, w ostatnich latach owa aktywność teatralna poddawana jest licznym obostrzeniom i próbom ograniczania swobody twórczej.

Słowo „teatr” kumuluje jeszcze jeden istotny aspekt, nie tyle samego widowiska, co również instytucji artystycznej. W państwie demokratycznym powinna być ona niezależna od nacisków politycznych – organizatorów działalności kulturalnej. Mimo to mechanizm finansowania buduje zależność, która może wpływać na realizowany program artystyczny i eliminowanie treści niespójnych z oczekiwaniami władzy. Ta druga istotna kategoria styku teatru i polityki, *stricte* instytucjonalna, ukazuje możliwe próby ograniczania wolności wypowiedzi artystycznej.

Teatr Leona Schillera – teatr jako walka

Dwadzieścia jeden lat polskiej sceny, od odzyskania niepodległości do czasu II wojny światowej, można charakteryzować na różne sposoby. Rozpatrując strukturę organizacyjną, była ona kształtowana poprzez podmioty prywatne i miejskie. Aktywność państwa w tym zakresie faktycznie nie występowała. Ograniczała się do subwencjonowania konkretnych zdarzeń artystycznych. Dotacje miejskie pokrywały od 20 do maksymalnie 40% kosztów instytucji. Tym samym placówki musiały być prowadzone niekoniecznie przez artystów, a przez obrotowych przedsiębiorców¹⁰. Wskazany model doprowadzał do uprzywilejowania sztuki lekkiej, która dostarczała łatwego wpływu do kasy, a nie ryzykownych, wieloobsadowych przedsięwzięć artystycznych. Ten system powodował jeszcze jedno zjawisko. Wielokrotnie brak spójności oczekiwań rajców miejskich z programem sceny powodował ograniczenie wsparcia i w konsekwencji zamknięcie placówki.

¹⁰ K. Braun, *Kieszonkowa historia...*, s. 119-120.

Patrząc z perspektywy artystycznego wyrazu, badacze owej problematyki wskazują cztery kierunki rozwojowe polskiej sceny. Pierwszy to teatr monumentalny będący kreacją Wielkiej Reformy Teatru, gdzie pierwszoplanową postacią został inscenizator – kreator widowiska scenicznego. Drugim naczelnym nurtem był teatr wielkich idei i widowisk politycznych, który wykorzystywał doświadczenia inscenizacyjne teatru monumentalnego. Trzeci to nowoczesna szkoła kameralnego dramatu psychologicznego. Czwarty prąd artystyczny to eksperyment wizualny, ukazujący rolę scenografa – nie tylko dekoratora przestrzeni, ale wizjonera, architekta, budowniczego nowej płaszczyzny kreacji widowiska¹¹. Ów katalog wydaje się niekompletny. Pomija codzienność życia, czyli teatry rewijowe, komediowe i kabaletowe, które cieszyły się wielkim powodzeniem, gdyż dostarczały rozrywki dla rzeszy drobnomieszczaństwa spragnionego oddechu od zgiełku codzienności.

Rozpatrując polską scenę jako wyraz artystycznej ekspresji, należy podkreślić właśnie jej polityczny charakter. Za głównego bohatera tego typu teatru w okresie dwudziestolecia międzywojennego należy uznać największego polskiego reżysera – Leona Schillera. Swoistym domem dla formy teatru robotniczego był Teatr im. Wojciecha Bogusławskiego. Choć funkcjonował zaledwie dwa lata (1924-1926), stał się jednym z najbardziej żywych miejsc stolicy. Teatrem pulsującym politycznym życiem i wielkimi ideami. Jego zadaniem było służenie za zwierciadło epoki bieżącej i brak zgody na osłabienie napięcia duchowego społeczeństwa. Lewicowe poglądy Schillera jasno ukierunkowały program sceny. Do najbardziej znaczących widowisk, gdzie scena stawiała się konsolidacją sztuk, należy *Książę Piatomkin* Tadeusza Micińskiego (1925). Rzecz o buncie marynarzy stawiała się eposem o kształtowaniu rewolucji, swoistym reportażem przedstawiającym narastanie buntu i jego społeczno-polityczny wymiar. Wilam Horzyca, kierownik literacki sceny, zanotował: *Inszeniza-*

¹¹ Za: S. Marczak-Oborski, *Teatr polski w latach 1918-1965. Teatry dramatyczne*, Warszawa 1985, s. 86-100.

*cja wydobyła z dramatu Micińskiego metaforę rewolucji, niepokojącą i wieloznaczną. Narzuciła wrażenie monumentalizmu poprzez grozę i stalową moc pancernika, organizację ruchu skierowanego ku górze, drgającej strugi światła, rozbłyśnięcie żaru w kotłowni ogromnego okrętu, nowoczesną muzykę Karola Szymanowskiego*¹².

Równie ważnym było wystawienie w roku 1926 *Róży* Stefana Żeromskiego – utworu o rewolucji, gdzie autor ukazywał *nikczemność i podłość ludzi i partyj, obojętność wobec dążeń wolnościowych. Róża to ponury dramat chociaż nie pozbawiony optymizmu. Żeromski chlosta tu rodaków i wstrząsa sumieniem narodu*¹³. Faktycznym zwieńczeniem przez L. Schillera pracy w Teatrze im. Bogusławskiego było wystawienie w czerwcu 1926 r. *Nie-Boskiej komedii* Zygmunta Krasińskiego. Po dziś dzień uznawane za jedno z najważniejszych osiągnięć inscenizatora. Uwspółcześnione, brzmiało dobitnie i znacząco. Hrabia Henryk w kostiumie odwołującym się do mundurów hallerczyków, zaś Leonard w kurtce bolszewickiej. Całość nazywano „magiczną latarnią rewolucji”, a spektakl rozgrzewał publiczność do czerwoności¹⁴. Rewolucja została przez Schillera wysunięta na plan pierwszy. Nie był to problem jednostek, poszczególnych bohaterów, ale społeczności, masy, ludu rzuconego w wir zmiany społecznej¹⁵. Utwór, wystawiony miesiąc po przewrocie majowym, faktycznie odpowiadał na żywe zdarzenia nie tylko znane z kart gazet, ale i bliskie oraz żywe z otaczających ulic stolicy. Polityczność i powszechność to dwie cechy, które wyróżniały scenę przy ulicy Hipotecznej w Warszawie. Niedobory finansowe, faktyczne bankructwo, a w mniejszym stopniu polityczne zaangażowanie doprowadziły teatr do upadku po dwóch latach aktywności artystycznej. Odpowiedzialnym za zamknięcie sceny był magistrat m.st. Warszawy, a nie – wbrew obiegowej opinii – piśsudczycy obawiający się siły inscenizacji Leona Schillera.

¹² W. Horzyca, *Polski teatr monumentalny*, Wrocław 1994, s. 8.

¹³ W. Brumer, *Tradycja i styl w teatrze*, Warszawa 1986, s. 108.

¹⁴ Szerzej: S. Marczak-Oborski, *Teatr w Polsce 1918-1939. Wielkie ośrodki*, Warszawa 1984, s. 92-93.

¹⁵ Por. Z. Tonecki, *Leon Schiller a reżyseria nowoczesna*, Warszawa 1937, s. 27-28.

Odmienny charakter polityczny miały Schillerowskie faktomontaże. Reportaże sceniczne wyrażające w formie i treści *Zeittheater* (teatr współczesny) stanowiły sposób walki politycznej i społecznej. Odrzucając klasyczny dramat, a wykorzystując teksty pisane faktycznie przez otaczającą rzeczywistość, przy wykorzystaniu wszelkich środków scenicznych w duchu teatru monumentalnego, stawiał się piewą lewicowej ideologii dążącej do wyzwolenia klasy robotniczej z ucisku i degradacji. Do owego nurtu zostały zaliczone trzy widowiska: *Polityka społeczna R.P.* Aleksandra Wata, *Cjankali* Fridricha Wolfa oraz *Krzyżcyk, Chiny!* Siergieja Trietjakowa. Tym utworom została poświęcona niezwykle cenna praca pod redakcją Anny Kuligowskiej-Korzeniewskiej *Faktomontaże Leona Schillera*¹⁶. Zbiór jest zapisem nie tylko artystycznego wyrazu przedstawień, ale również społecznych i politycznych reakcji. Faktycznie nie różniły się one od dzisiejszych protestów i wrzawy, łącznie z zakazem dalszych pokazów.

Pierwszy ze wskazanych reportaży scenicznych został przygotowany z okazji rządowej Powszechnej Wystawy Krajowej w Poznaniu odbywającej się w dniach od 16 maja do 30 września 1929 r. Za pomysłodawcę projektu należy uznać dr Alfreda Krygiera, działacza socjalistycznego, ówczesnego pracownika Towarzystwa Ubezpieczeniowego „Przyszłość” i szefa Ogólnopolskiego Związku Kas Chorych. *Polityka społeczna R.P.* miała uhonorować dziesięciolecie niepodległości i wskazać sukcesy państwa w tym zakresie życia publicznego. Poproszony o napisanie tekstu Aleksander Wat nie stworzył laurki. Wręcz przeciwnie – była to forma oskarżycielska o łamanie praw pracowniczych przez pracodawców, wyzysk, nędzę i bezrobocie. *My ginimy dla ich dywidendy. Kogo nie zgładzi ich zapłata, nie zmorzy ich racjonalizacja, nie zdemoralizuje ich kultura, kogo nie zgubi ich fabrykacja, kto nie zginie od ich bezrobocia, to niszczą ich w więzieniach* – pointował jeden z bohaterów. L. Schiller

¹⁶ A. Kuligowska-Korzeniewska (red.), *Faktomontaże Leona Schillera*, Warszawa 2015. W przedstawionej analizie wykorzystano to źródło, bez wskazywania szczegółowych odniesień. Uwzględniono również artykuły: T. Miłkowski, *Afera Schillera*, „Dziennik Trybuna” 2015, nr 231; tenże, *Teatr faktu Leona Schillera*, „Stolica” 2016, nr 1-2.

przygotował 45-minutowe widowisko nawiązujące do rozwiązań Erwina Piscatora, w scenografii Władysława Daszewskiego, pełne żywych obrazów, z lektorem, filmem, telefonem, statystykami i muzyką. Grano je dwa razy dziennie, praktycznie bez żadnej reklamy, w specjalnie zaadaptowanej salce w podziemiach głównego pawilonu wystawowego w Pałacu Rządowym, gdzie prezentowały się wszystkie resorty, a na piętrze pierwszym – Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej. Przedstawienie nie przypadło do gustu, ze względu na wymowę sprzeczną z państwową narracją, przemysłowcom z Górnego Śląska. Najprawdopodobniej za ich sprawą na widowni znaleźli się ówczesny Minister Pracy i Opieki Społecznej Aleksander Prystor w towarzystwie żony Józefa Piłsudskiego – Aleksandry. Po obejrzeniu szef resortu zdecydował arbitralnie o zawieszeniu dalszych pokazów. W tym przypadku zgrzyt teatralny rozegrał się w zaciszu pomieszczeń wystawowych. Widownia masowo nie protestowała, a prasa – z wyjątkiem Ilustrowanego Tygodnika Socjalistycznego „Pobudka” – milczała. Inaczej było w przypadku dwóch kolejnych faktomontaży L. Schillera.

Cjankali Fridricha Wolfa, w dekoracjach Konstantego Mackiewicza miało premierę 14 stycznia 1930 r. w Teatrze Miejskim w Łodzi. Dramat będący bezkompromisową, jak na ówczesne czasy, opowieścią o losie kobiet zmuszanych do macierzyństwa, bez względu na stopę życiową, warunki egzystencji, skazanych na głód i poniżenie, poruszał faktyczny publiczny temat tabu – aborcję, legalizację poronień i regulację urodzin. Po premierze rozgorzała faktyczna wojna prasowa wymierzona w łódzką scenę nazwaną „bolszewicką budą”. Dzienniki prześcigały się w epitetach: *Ze sceny wieje taka ohyda, taka deprawacja, taki posiew komunistycznego ziarna, iż zdaje się nie ulegać najmniejszej wątpliwości, iż autor otrzymał poważną zapomogę od ambasady sowieckiej, z funduszu śp. Lenina* – obwieszczał recenzent „Rozwoju”. Pięć dni po pierwszym pokazie doszło do przerwania przedstawienia. Podczas aktu trzeciego rozległy się okrzyki: *Precz z pornografią na scenie! Precz z Adwentowiczem!* [dyrektor teatru] *Precz z bolszewizmem!* Następnie na scenę spadły

dwa szklane naczynia z gazem łzawiącym co wywołało panikę wśród widzów i konieczność ewakuacji sali. Do podobnego zdarzenia doszło również 21 stycznia, gdy ponownie rzucono na parter małą próbkę zawierającą skropiony gaz łzawiący. W teatrze rezydowała już policja, dlatego łatwo było ująć sprawców. Jak się okazało, część „obrońców moralności” należała do Obozu Wielkiej Polski, podmiotu utworzonego po zamachu majowym w roku 1926 przez Romana Dmowskiego, skupiającego „młody żywioł narodowy”. Spektakl w Łodzi zagrano zaledwie 27 razy, następnie prezentowano go w warszawskim Capitolu. Adresatem, i faktycznie ofiarą protestów, został szef Teatru Miejskiego – Karol Adwentowicz. We wrześniu 1930 r., po przegranej Polskiej Partii Socjalistycznej w wyborach samorządowych, zrezygnował z dalszego prowadzenia sceny.

Najważniejszym faktomontażem Leona Schillera, który wywołał wrzenie społeczne, pozostają *Krzyczcie, Chiny!* Siergieja Trietjakowa wystawione w Teatrze Wielkim we Lwowie (premiera 15 maja 1932 r.) w dekoracjach Andrzeja Pronaszki. To opowieść o wyzysku przez kapitalistów, buncie i tragedii przewoźników, traktowanych jak bezduszny tłum, w porcie chińskim przeciwko brytyjskim kolonizatorom. Recenzje z jednej strony entuzjastyczne, wyrażały uznanie dla widowiskowości i wymowy, przestania spektaklu. Jednak w ówczesnym czasie lewicowa narracja, nazywana agitacją prokomunistyczną, a szczególnie reakcja publiczności wykrzykującej z galerii: *Hańba imperialistom!, Niech żyje czerwona China!* nie była do zaakceptowania dla konserwatywnej części społeczeństwa. „Ilustrowany Kurier Codzienny” oceniał spektakl jednowymiarowo – propaganda ziejąca ze sceny, „antynarodowy”, „antypaństwowy” za „pieniądze polskiego kresowego społeczeństwa”. Te wszystkie głosy doprowadziły, pod pretekstem usterek technicznych, do zawieszenia, po siedmiu repetycjach, przedstawienia. „Express Ilustrowany” ochrzcił L. Schillera mianem „apostoła czerwonego teatru”. W konsekwencji zdarzeń wokół premiery, w czerwcu 1932 r., na wniosek prokuratora dla przestępstw państwowych, przepro-

wadzono rewizje u osób wywodzących się z kręgów muzycznych, literackich i teatralnych, a podejrzanych o działalność komunistyczną. W następstwie odnalezienia oryginalnych wydawnictw dotyczących teatrów radzieckich i bogatej korespondencji, L. Schiller został aresztowany. Późniejsze inscenizacje w Łodzi (premiera 15 grudnia 1932 r.) i warszawskim Teatrze Nowe Ateneum (premiera 1 kwietnia 1933 r.) nie były wolne od protestów i gwałtownego przebiegu tak jak we Lwowie. Warto zaznaczyć znamieny fakt, że pokazy w stolicy, gdy nastrój na widowni był gorący, asekurowała policja, legitymując i zawożąc na komisariat wychodzących z teatru. To wpływało odstrasżająco na frekwencję. Pokazy warszawskie miały 34 powtórzenia, łódzkie – 49.

Ową analizę politycznej wymowy realizacji Leona Schillera, wywołanych realizacjami w Teatrze Bogusławskiego oraz faktomontażami, należy uzupełnić o inne inscenizacje, które miały wymowę polityczną. Stały się one również podstawą do oskarżenia o bolszewizm. Najbardziej znamienne miały miejsce we Lwowie. Gdy Wilhelm Horzyca objął scenę galicyjską, natychmiast zaprosił do współpracy inscenizatora. Wystawione *Dziady* Adama Mickiewicza (premiera 18 marca 1932 r.), będące jedną z najważniejszych kart w historii polskiej sceny, zostały posądzone o „bezbożnictwo”. Zaprezentowanej trzy miesiące później inscenizacji *Snu srebrnego Salomei* Juliusza Słowackiego (premiera 9 czerwca 1932 r.), z płonącej cerkwią zaprojektowaną przez Andrzeja Pronaszkę¹⁷, zarzucono „tendencyjne sfałszowanie poematu”. Wcześniejsze prace inscenizatora z Teatru Polskiego w Warszawie prowadzonego przez Arnolda Szyfmana nie były również wolne od fali krytyki i oburzenia. *Dzieje grzechu* Stefana Żeromskiego (premiera 19 października 1926 r.) oskarżano o *bluźnierstwo, pornografię, zwyrodniały seksualizm, zezwierzęcenie instynktów, bolszewizację smaku, propagandę wywrotu moralnego*¹⁸. Na skutek interwencji szefa

¹⁷ Za: W. Kałużyński, *Kino, teatr, kabaret w przedwojennej Polsce. Artyści. Miejsca. Skandale*, Warszawa 2013, s. 248.

¹⁸ *Tamże*, s. 246.

sceny realizator złagodził wydźwięk przedstawienia. Podobnie było w przypadku premiery *Opery za trzy grosze* Bertolta Brechta (premiera 4 maja 1929 r.), z której publiczność ostentacyjnie wychodziła przed końcem, gdyż ze sceny padały oskarżenia i inwektywy wymierzone wprost w mieszczańską moralność¹⁹. Przedstawione zdarzenia teatralne dwudziestolecia międzywojennego charakteryzowały się silnym zaangażowaniem prasy, która podsycala nastroje, komentowała życie polskiej sceny. W teatrze odbijał się wyraźnie spór o wartości i idee podzielonego, różnorodnego społeczeństwa. Walka o racje polityczne toczyła się poprzez wielką sztukę, której celem nie była tylko rozrywka, ale poruszenie drażliwych, pomijanych problemów społecznych. Brak akceptacji skutkował jednym – protestem i wstrząsem oraz eliminacją przez czynniki państwowe.

Scena dwudziestolecia międzywojennego to nie tylko polityczna aktywność poprzez twórczość artystyczną. Mało znanym faktem pozostaje działalność Teatru Comoedia założonego przez Eugeniusza Poredę funkcjonującego zaledwie pół roku (grudzień 1934-czerwiec 1935) w Warszawie przy ulicy Karowej 18. Ważnym przedstawieniem, o wymowie politycznej, był *Kordian i cham* Leona Kruczkowskiego. Spektakl głęboko aktualny, polemiczny wobec mitu powstania listopadowego, ukazywał problematykę sprawiedliwości społecznej i dolę człowieka pracy. Jednak znaczenie Comoedii wiąże się ze strajkiem artystów, który unaoczniał los tej grupy społecznej w latach 30. XX wieku. Po jednym z pokazów *Kordiana i chama* (14 kwietnia 1935 r.) aktorzy postanowili okupować ciasną, chłodną, słabo wentylowaną salę teatralną. Protest ukazał mitręgę ludzi sztuki, faktycznie nędzę egzystencji i brak wsparcia ze strony państwa i samorządu. Kampania prasowa spowodowała akty solidarności i pomoc rzeczową od warszawskich firm. Również scena otrzymała drobną subwencję od Wydziału Sztuki Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Owe fundusze pomogły na prowadzenie Comoedii zaledwie

¹⁹ *Tamże*, s. 247.

do końca czerwca 1935 r.²⁰ Owo doświadczenie było jaskrawym przykładem, że model (faktycznie brak) polityki kulturalnej w okresie II Rzeczypospolitej był chybiącym. Niewystępowanie założeń wsparcia i subwencjonowania aktywności artystycznej doprowadzał do akcji strajkowych, gdyż zdarzenie z wiosny 1935 r. nie było odosobnione w całej historii dwudziestolecia.

Artystyczną siłą polskiej sceny lat 1918-1939 było jej polityczne oblicze. Korrespondowanie z rzeczywistością, dniem bieżącym, życiem wspólnoty. Jednak wadliwy (praktycznie jego brak) mechanizm finansowy wspierania inicjatyw w sferze kultury, również partykularyzmy polityczne władz lokalnych, niekiedy centralnych, hamowały i ograniczały aktywność artystyczną. Mimo owych ograniczeń sztuka teatralna stanowiła istotny składnik polskiej kultury.

Polska Ludowa – od socrealizmu do najdłuższego strajku PRL

Sztuka sceniczna w okresie Polski Ludowej, analogicznie jak inne dziedziny życia społecznego, została wprzęgnięta w ramy ideologicznego nadzoru, ale również w niej odbijała się, charakterystyczna dla wszystkich dziedzin sztuki, próba wyzwolenia z jarzma dominacji jedynie słusznej teorii. Przypisanie twórcom szczególnej roli – „inżynierów dusz” stało się niebagatelnym elementem dla kształtowania środowiska artystycznego. Z roli bohaterów kolorowych czasopism, znanych z okładek dwudziestolecia międzywojennego, artyści stawali się autorytetami społecznymi. Tym samym indywidualny, autonomiczny układ jednostek stawał się złożoną grupą oddziałującą na rozwój i zmiany otaczającej rzeczywistości. Można zauważyć dualny charakter tegoż oddziaływania – z jednej strony od świata zewnętrznego na społeczność twórców i odwrotnie – wpływ teatru na świat zewnętrzny. W historii po roku 1944 można zaobserwować obydwie tendencje.

²⁰ S. Marczak-Oborski, *Teatr w Polsce...*, s. 198-201.

Upolitycznienie teatru kumuluje się, w okresie Polski Ludowej, zarówno w organizacji życia teatralnego jak i w doborze repertuaru. I właśnie w owych płaszczyznach należy wskazać podporządkowania sceny i środowiska poprzez metody prawne i pozaprawne. W tym gąszczu dominacji pojawiały się tendencje niezawisłości, które stawały się niezależnymi próbami wybicia się od hegemonii władz, ale również świadczyły o środowiskowej symbiozie i głosie społecznym, co miało miejsce po wprowadzeniu stanu wojennego.

Jednym z najtrudniejszych staje się wykazanie periodyzacji dziejów polskiej sceny, która wskazywałaby na owe elementy zależności i podległości. Najprostszym wydaje się ujęcie pisane przełomami politycznymi naszej historii: 1944-1956, 1956-1970, 1970-1980 i 1980-1989. Dla potrzeb tejże analizy wydaje się ono jak najbardziej trafne. Ważnym jest uchwycenie dwóch okresów: czasu socrealizmu, gdy sztuka została poddana pełnej dominacji państwa poprzez narzuconą metodę twórczą oraz czas „Solidarności” i po wprowadzeniu stanu wojennego, gdy środowiskowa postawa i paralelne formy scenicznej wypowiedzi jasno określiły polityczne znaczenie polskiego teatru. Oceniając cały okres 1944-1989, należy stwierdzić, że tendencje niezależności polskiej sceny występowały na szerszą skalę w działalności artystycznej, ale również aktywności indywidualnej, jak i środowiskowej twórców, co współgrało z ogólnospołecznym niezadowoleniem i protestem. To swoisty proces, od jednostkowych przypadków do wspólnotowej postawy w dniach stanu wojennego. Płaszczyzna podporządkowania władzy państwowej występowała w formie organizacji życia teatralnego – podległości administracyjnej, instytucjonalnej oraz najważniejszej – finansowej. To również podległość co do treści poprzez obowiązywanie ustawy o cenzurze, co hamowało rozwój artystyczny, eliminowało polemiczne treści niespójne z obowiązującą doktryną. Elementy prześladowań występowały jeszcze w jednym aspekcie – inwigilacji. Wzmoczone działania służby bezpieczeństwa występowały w II połowie lat 60. XX wieku i po 13 grudnia 1981 r. Konkludując, można stwierdzić, że niezależność artystyczna tego okresu

reglamentowana była działaniami państwa jako dysponenta środków materialnych i siłowych dla organizacji życia teatralnego.

Dokonując analizy środowiska teatralnego okresu Polski Ludowej, należy zwrócić uwagę na jego model organizacyjny. Pierwsze powojenne lata charakteryzowały się typem zbliżonym do przedwojennego. Sceny znajdowały się w gestii poszczególnych zarządów miejskich, których partnerami byli dyrektorzy o cechach przedwojennych przedsiębiorców, ale również instytucje dofinansowywało Ministerstwo Kultury i Sztuki oraz inne podmioty: związki zawodowe, organizacje społeczne czy wojsko²¹. Paweł Płoski, przedstawiając system teatralny w Polsce²², zauważył, że był to proces zmierzający do decentralizacji. Owo polemiczne ujęcie posiada swoje uzasadnienie, gdy kontrapunktem była skrajna centralizacja, która stała się następstwem wprowadzenia socrealizmu, co dla środowiska teatralnego nastąpiło wraz z Naradą Teatralną w Oborach w dniach 18-19 czerwca 1949 r. Ten proces wieńczy faktycznie odwilż. Już w końcu roku 1954 stały się publiczne prośby środowiskowe o złuzowanie nadzoru w stolicy, co wpływało negatywnie na działalność scen. Początek owego procesu formalnie przypieczętowała decyzja Ministra Kultury i Sztuki z 29 grudnia 1955 r. w sprawie rozszerzenia kompetencji rad narodowych w zakresie nadzoru nad instytucjami artystycznymi i muzycznymi. Kolejne lata to rozwój sieci scen. Reforma wojewódzka doprowadziła do tego, że każdy ośrodek miejski posiadał teatr, co skutkowało paradoksami. Obecnie najmniejsze województwo – opolskie – to dysponent jednego z największych gmachów teatralnych w kraju. Szacuje się, że w latach 1970-1980 powstało dziesięć nowych ośrodków teatralnych. W poprzednich dwóch dekadach faktycznie ich liczba była niezmienna, to w okresie gierkowskim wzrosła o 20%. Najszerze zmiany w funkcjonowaniu scen dokonały się w stanie wojennym. Na przełomie roku 1982 i 1983 pod bezpośredni

²¹ I. Bołtuć, A. Hausbrandt, *Życie teatralne w Polsce Ludowej*, [w:] A. Skolimowski (red.), *Teatr w Polsce Ludowej*, Warszawa 1982, s. 8.

²² P. Płoski, *Od decentralizacji do decentralizacji. System teatralny w Polsce*, [w:] K. Prykowska-Michalak (red.), *System organizacji teatrów w Europie*, Warszawa 2016, s. 65-80.

nadzór Ministerstwa Kultury i Sztuki powróciły Teatr Narodowy i Teatr Wielki. Zmiany na stanowiskach dyrektorskich w teatrach: Narodowym, Dramatycznym, Rozmaitości, Kwadracie, Wrocławskim Teatrze Współczesnym czy też próba likwidacji Teatru Dramatycznego i w jego miejsce osadzenie Teatru Rzeczypospolitej świadczyły o politycznej rozgrywce adresowanej przez władze do środowiska teatralnego.

Działanie państwa wymierzone w świat kultury w okresie Polski Ludowej to wprowadzenie prawnych ograniczeń na niepożądane, z punktu widzenia władzy, treści. Dzieje cenzury związane są z początkami budowania nowego modelu państwa. Przy zachowaniu konstytucyjnych pozorów (odwołanie do Konstytucji marcowej i regulacje Konstytucji PRL z 1952 r.) o swobodzie wyrażania myśli i przekonań, wprowadzano reglamentację w tym zakresie. Pierwsze regulacje prawne związane są z dekretem z dnia 5 lipca 1946 r.²³ Na jego mocy został utworzony Główny Urząd Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk. W myśl art. 2 do jego zadań należały: nadzór nad prasą, publikacjami oraz widowiskami oraz kontrola rozpowszechniania wszelkiego rodzaju utworów za pomocą druku, obrazu i żywego słowa, mająca na celu zapobieżenie: godzeniu w ustrój Państwa Polskiego, ujawnianiu tajemnic państwowych, naruszaniu międzynarodowych stosunków Państwa Polskiego, naruszania prawa lub dobrych obyczajów oraz wprowadzaniu w błąd opinii publicznej przez podawanie wiadomości niezgodnych z rzeczywistością. Przepisy dekretu faktycznie obowiązywały do uchwalenia kolejnego dokumentu w tym zakresie, który powstał w roku 1981²⁴. Ustawa z 31 lipca 1981 r. o kontroli publikacji i widowisk²⁵ zapewniała wolność słowa i druku w publikacjach i widowiskach, ale korzystanie z nich

²³ Dekret z dnia 5 lipca 1946 r. o utworzeniu Głównego Urzędu Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk, Dz. U. nr 34, poz. 210 z późn. zm.

²⁴ O historii cenzury w Polsce zob. A. Koziół, J. Adamowski, *Cenzura w PRL*, [w:] G. Miernik (red.), *Granice wolności słowa. Materiały konferencji naukowej, Kielce 4-5 maja 1995 r.*, Kielce–Warszawa 1999, s. 57-71.

²⁵ Dz. U. nr 20, poz. 99 z późn. zm.

zostało ograniczone poprzez wskazanie czynów niedozwolonych. Było to dziesięć punktów, wedle których nie można było: godzić w niepodległość lub integralność terytorialną PRL; nawoływać do obalenia, łżyć, wyszydzać lub poniżać konstytucyjny ustroj PRL; godzić w konstytucyjne zasady polityki zagranicznej PRL i jej sojusze; uprawiać propagandy wojennej; ujawniać wiadomości stanowiących tajemnicę państwową i dotyczącą obronności kraju; nawoływać do popełnienia przestępstwa lub je pochwalać; ujawniać informacje procesowe prowadzone z wyłączeniem jawności; naruszać uczucia religijne i uczucia osób niewierzących; propagować dyskryminacji narodowościowej i rasowej; propagować treści szkodliwych obyczajowo, a w szczególności alkoholizmu, narkomanii i okrucieństwa. Organami kontroli były okręgowe urzędy kontroli publikacji i widowisk oraz Główny Urząd Kontroli Publikacji i Widowisk. Wskazano druki i publikacje, które nie podlegały kontroli wstępnej (np.: sprzed roku 1918, wystąpienia postów, podręczniki szkolne zatwierdzone przez ministerstwo oraz druki na prawach rękopisu do 100 egz.). Dokładnie regulowano procedurę kontrolną (terminy) oraz zakładano możliwość zaskarżenia decyzji do Naczelnego Sądu Administracyjnego²⁶. Zniesienie owej ustawy dokonało się 11 kwietnia 1990 r.

Jak wskazano powyżej, dwa okresy w dziejach sceny po roku 1944 są kluczowe dla ukazania związków sztuki i polityki. Pierwszy to czas realizmu socjalistycznego, pisany datami 1949-1956²⁷. Twórcy wypełniający funkcję „inżynierów dusz”

²⁶ Wskazany dokument został zmodyfikowany dekretem z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym, Dz. U. nr 29 poz. 154 z późn. zm., który rozszerzył zakres publikacji poddawanych cenzurze, jak i same podstawy ingerencji cenzorskich m.in. o niewyrażenie zgody na upublicznienie ze względu na zagrożenie interesów bezpieczeństwa lub obronności państwa. Te zasady zostały wprowadzone do ustawy nowelą z dnia 28 lipca 1983 r. o zmianie ustawy o kontroli publikacji i widowisk, Dz. U. nr 44, poz. 204.

²⁷ Wskazane daty nie są przypadkowe. Początkuje je wspomniana I Krajowa Narada Teatralna w Oborach w dniach 18-19 czerwca 1949 r., a wieńczy rok 1956, gdy I sekretarzem został Władysław Gomułka. Już w latach wcześniejszych można zaobserwować zmiany na scenach m.in. powrót *Dziadów*, pojawienie się dramatu współczesnego poruszającego problematykę Armii Krajowej czy też odmienne stylistyki i formy realizacji spektakli. O zjeździe w Oborach zob. M. Fik, *Dwa zjazdy*, „Arka” 1991, nr 2.

zostali wprężeni w machinę upowszechniania kultury, gdzie treść socjalistyczna, a forma realistyczna miały odgrywać rolę nadrzędną w budowaniu widowiska. W latach 1950-1955 zrealizowano 98 prapremier polskich dramatów wystawionych w konwencji socrealistycznej. Niektóre sceny można określić, że wyspecjalizowały się w realizacji tego typu przedstawień. W teatrze olsztyńskim prowadzonym przez Władysława Sarzyńskiego i reżysera Stanisława Miłskiego w *Sprawie Anny Koster-skiej* Władysława Lubeckiego, co wieczór na scenie wybuchał pożar, który musieli występujący gasić. W sztuce Leona Pasternaka *Trzeba było iskry* na scenę wjeżdżała prawdziwa lokomotywa z poruszającymi się tłokami i buchającą parą. Natomiast w *Dr Annie Leśnej* Ireny Krzywickiej krótki, mało ważny element operacji, sprowadzono do rozbudowanej sceny z myciem rąk, pędzlowaniem pacjenta i podawaniem narkozy²⁸. Szczególne miejsce dla obecności teatru socrealistycznego w Polsce zajmuje Teatr Nowy w Łodzi. W sierpniu 1948 r. prasa lokalna podała informację o powołaniu nowej instytucji. Jednak do pierwszej premiery doszło dopiero w listopadzie 1949 r. Siłą miejsca była młodość i zapał twórczy. Głównymi bohaterami placówki stali się wychowankowie szkoły Leona Schillera, a wśród nich późniejszy najwybitniejszy inscenizator powojenny Kazimierz Dejmek. Deklaracja programowa zakładała: *Chcemy naszej rzeczywistości służyć i być jej współtwórcami. (...) W tematyce wystawianych sztuk chcemy dać wyraz sumie przekonań społeczno-politycznych naszego zespołu. Chcemy pracować dla określonego klasowo widza – widza robotniczego*²⁹. Po ponad rocznej pracy przygotowań nad spektaklem, podczas których aktorzy obserwowali robotników łódzkiej *Wifamy* przy maszynach i w czasie odpoczynku, odbyła się pierwsza premiera: *Brygada szlifierza Karhana* Waski Kani w reżyserii zespołowej pod kierunkiem Jerzego Merunowicza. Została ona uznana za wzór realizacji dramatu socrealistycznego w naszym kraju. Siłą spektaklu była

²⁸ S. Marczak-Oborski, *Życie teatralne w latach 1944-1964. Kierunki rozwojowe*, Warszawa 1968, s. 75.

²⁹ M. Czanerle, *Teatr pokolenia*, Łódź 1965, s. 7-8.

żarliwość i autentyczność. Scena ukazywała, że można *instytucję artystyczną, za jaką uchodzi teatr, tak ściśle powiązać z polityką i podporządkować tak wiernie agitacyjnym potrzebom*³⁰. Socrealizm ukazuje jak wykorzystano sztukę do bieżącej politycznej gry o wartości i idee.

Na przeciwnym biegunie znajduje się aktywność sceny w latach 80. XX wieku. To również silne zaangażowanie, ale będące wyrazem oporu i opozycji wobec rzeczywistości politycznej. Można postawić tezę, że czas „Solidarności” stał się dla środowiska artystycznego możliwością włączenia w budowanie świadomości narodowej i tożsamości kulturowej wspólnoty. Spora grupa artystów, wcześniej uwikłana w związki z władzą, wykorzystała moment do rozstania i opowiedzenia się po stronie społeczeństwa. Współdziałanie z NSZZ „Solidarność” dokonywało się nie tylko poprzez deklaracje organizacji branżowej – Związku Artystów Scen Polskich, ale jednak głównie w aktywności artystycznej. Od pierwszych dni strajku aktorzy byli obecni w stocznich w Gdańsku i Gdyni, gdzie prezentowano programy artystyczne – wspierając muzyką i poezją protestujących. Na deskach teatrów pojawiały się liczne utwory korespondujące z rzeczywistością społeczną. Renesans przeżywała twórczość Karola Wojtyły (*Przed sklepem jubilera*), Sławomira Mrożka czy poezja lat 70. w jednym z najciekawszych spektakli tegoż okresu zrealizowanym w Teatrze Powszechnym w Warszawie: *Wszystkie spektakle zarezerwowane*. Marta Fik pisała: *już tytułem nawiązywały nie tylko do świeżej przeszłości, ale i wydarzeń politycznych po Sierpniu*³¹. Wystawiono *Polonez* Jerzego Sity, *Sto ręk, sto sztyletów* Jerzego Żurka i wiele innych przedstawień będących odpowiedzią na ówczesny czas, które nie wprost, ale również w historycznym kostiumie mówiły o małych i wielkich problemach Polaków. Ale dobre intencje nie szły czasem w parze z jakością artystyczną. Próby wyjścia ze sztuki „do mas” miały skutek odwrotny od zamierzonego. Stawały

³⁰ M. Czanerle, *Rodowód teatru*, [w:] S. Kaszyński (red.), *Teatr Nowy w Łodzi 1949-1979*, Łódź 1983, s. 13.

³¹ M. Fik, *Sezon 1980/81 w teatrach warszawskich*, „Kronika Warszawy” 1982, nr 2, s. 129.

się propagandowym afiszem, ale niepopartym głębszą myślą i refleksją. Przykładem może być *Tragedia romantyczna* na podstawie *Dziadów* Adam Mickiewicza i *Kordiana* Juliusza Słowackiego w reżyserii Mirosława Kina i Adama Gesslera wystawiona w katowickim Spodku – będąca słusznie ideologiczną pod sztandarem „Solidarności”, ale zaprojektowaną po dyletancku i szwankującą w zasadach wielką jak Huta Katowice próbą wyjścia ze sztuką do mas³². Szesnaście miesięcy solidarnościowego karnawału ukazywało silną unifikację sceny z ówczesnym czasem. Jednak trudno ocenić go jednoznacznie, bowiem więcej było jednostkowego zaangażowania politycznego niż rzeczywistej artystycznej ekspresji na scenie, która oddawałaby stan ducha tamtych dni.

Wprowadzenie stanu wojennego³³ stanowi jeden z najważniejszych momentów aktywności ludzi sceny w okresie Polski Ludowej. Dzień 13 grudnia 1981 r. to swoisty przełom dla środowiska. Ten czas wyostrzył postawę obywatelską poprzez zorganizowanie najdłuższego strajku w dziejach PRL – trwającego blisko rok bojkotu przez twórców udziału w programach radia i telewizji. Protest, mimo obiegowej opinii, nie miał charakteru spontanicznego, to raczej forma środowiskowej samoorganizacji wobec ówczesnej sytuacji politycznej. Brak aktorów na szklanym ekranie stanowił faktycznie niebyt Teatru Telewizji – sztandarowego osiągnięcia Telewizji Polskiej, którego repertuar śledziły miliony Polaków. Postawa okazała się niezwykle bolesna dla władz, które licznymi sposobami dążyły do złamania bojkotu.

Aktywność artystyczną polskiej sceny, po roku 1981, należy rozpatrywać w kilku aspektach. Po pierwsze to wątki polityczne, które pojawiały się na scenach instytucjonalnych. Do najbardziej znaczących należą: *Mord w katedrze* Thomasa S. Eliota w reżyserii Jerzego Jarockiego w Teatrze Dramatycznym m.st. Warszawy i Starym Teatrze im. H. Modrzejewskiej w Krakowie. Spektakle grano w Katedrze

³² Por. J. Sieradzki, *Od wzniosłości do śmieszności*, „Teatr” 1996, nr 9, s. 46-47.

³³ Na temat teatru tego okresu zob. D. Przastek, *Środowisko teatru w okresie stanu wojennego*, Warszawa 2005; tenże, *Teatr stanu wojennego*, Warszawa 2007.

św. Jana i w Katedrze Wawelskiej. Rzecz o mordzie politycznym, konfrontacji władzy świeckiej i politycznej wspomagana powagą miejsc brzmiała aktualnie i przejmująco³⁴; *Wyzwolenie* Stanisława Wyspiańskiego w reżyserii Kazimierza Dejmka w Teatrze Polskim w Warszawie; *Upadek* Nordahla Griega w reżyserii Zygmunta Hübnera w Teatrze Powszechnym w Warszawie, rzecz o dyktaturze wojskowej czasów Komuny Paryskiej korespondowała nadzwyczaj aktualnie z dniami stanu wojennego; *Dżuma* Alberta Camusa w reżyserii Kazimierza Brauna w Teatrze Współczesnym we Wrocławiu, będąca jednoznaczną wypowiedzią i sprzeciwieniem się przemocy wobec jednostek. Drugą aktywnością ludzi sceny stały się dotychczas nieznane formy kontaktu z publicznością, które stawały się rekompensatą nieobecności w programach radia i telewizji. To spektakle w kościołach i domach prywatnych. Pierwsze były ogólnodostępne i odbywały się w parafiach na terenie całego kraju. Stanowiły uzupełnienie liturgii, ale również powstały dedykowane miejsca, gdzie prezentowano niezależne formy artystyczne. Jednym z nich było Muzeum Archidiecezji Warszawskiej, gdzie scenę prowadziła artystycznie aktorka Hanna Skarżanka. Teatr w mieszkaniach miał formułę zamkniętą. Biletem było zaufanie lub zaproszenie od innej wtajemniczonej osoby. Na kartach historii znacząco zapisała się aktywność Teatru Domowego zainicjowanego przez Ewę Dańkowską i Emiliana Kamińskiego. Oceniając ową aktywność, należy podkreślić, że jej istotą nie było artystyczne spełnienie, ale stanowiła element konsolidacji, wytwarzała wspólnotę obywatelską.

Teatr okresu Polski Ludowej to pasmo politycznego zaangażowania. Wspomniane powyżej to tylko refleksy owej aktywności. Mimo reżimu niedemokratycznego scena, poprzez swoje realizacje, dążyła do niezależności i dialogu z publicznością. Ale w ów idealizm postawy wkrada się fałsz. Bowiem artyści po roku 1989 nie umieli wyzwolić się z pozycji moralnego autorytetu, co w świecie rodzącego się wolnego rynku ukazywało zagubienie środowiska artystycznego.

³⁴ Por. K. Braun, *Teatr Polski...*, s. 226.

Po roku 1989 – polityczny teatr zaangażowany

Przemiany, które nastąpiły po roku 1989, doprowadziły do zmian w strukturze organizacyjnej polskiej kultury, w tym teatru. Jedną z najważniejszych dla instytucji artystycznych stała się decentralizacja będąca delegowaniem kompetencji decyzyjnych ze szczebla państwowego na niższy – samorządu terytorialnego. To delegowanie kompetencji, powierzenie możliwości prowadzenia instytucji kultury przez podmioty samorządu terytorialnego – jak ma to miejsce w naszym kraju, pozwala na kształtowanie własnych, lokalnych priorytetów w tym sektorze. W chwili obecnej tylko drobny procent instytucji kultury pozostaje w gestii państwa, jeżeli chodzi o teatr są to: Narodowy, Narodowy Stary Teatr im. Heleny Modrzejewskiej w Krakowie i Teatr Wielki-Opera Narodowa w Warszawie. Dla większości podmiotów działających w tej sferze życia społecznego organem założycielskim pozostają struktury samorządowe. Poszczególne gminy, powiaty i województwa samodzielnie kształtują finansowanie zjawisk artystycznych. Wskazują priorytety w sferze kultury, organizują konkursy dla dyrektorów prowadzących instytucje kultury, w ten sposób określając priorytety własnej, lokalnej polityki kulturalnej³⁵. Regulacją ustawową są przepisy ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej³⁶. Ten model obarczony jest niestety możliwymi ingerencjami, zarówno szczebla centralnego, jak i lokalnego, w materię sztuki poprzez próby ograniczania, gwarantowanej konstytucyjnie, wolności wypowiedzi artystycznej³⁷. To jeden z najważniejszych problemów dla dziedziny kultury w naszym kraju. Tylko w sferze teatru w latach 1989-2015 miało miejsce 57 prób hamowania wolności ekspresji twórczej. To aktywność polityków, mediów, organizacji społecznych, które w imię

³⁵ Zob. szerzej: D. Przastek, *Polityki kulturalne a wolność wypowiedzi artystycznej w Polsce w latach 1989-2015*, Warszawa 2017.

³⁶ Dz. U. z 2018 r., poz. 1983 z późn. zm.

³⁷ Art. 73 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.): *Każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury.*

obrony uczuć religijnych, wartości narodowych, patriotycznych czy też obyczajowych, w sposób pozaprawny próbują wpływać na dobór repertuaru czy też metodę realizacji przedsięwzięć teatralnych.

Scena polska dnia dzisiejszego jest żywa i korespondująca z rzeczywistością społeczną. Jeżeli przyjmiemy, że do roku 1989 istotna była metafora systemu politycznego, wadzenie się z niedemokratycznymi formami sprawowania władzy, to w chwili obecnej mamy do czynienia z „poszerzeniem pola walki”. Problematyka, która weszła do naszego teatru, to szeroki kontekst społeczny: wyzysk, seksualność, gwałt, stosunek do kościoła, patologie, przemoc. Są to problemy, które śledzimy w prasie, codzienności, ale scena je wyjaskrawia i unaocznia. Szczególnym przypadkiem, i jedynym, do którego się odwołam, jest *Klątwa* na podstawie Stanisława Wyspiańskiego w reżyserii Olivera Frija w Teatrze Powszechnym im. Z. Hübnera w Warszawie. Spektakl ukazał głęboki podział społeczny i potencjalne tabu, które wedle części społeczeństwa, nie powinno być poruszane na scenie. Teatr i konflikt, spór to dzisiejsze jądro aktywności artystycznej. Nie można być obojętnym wobec tego, co dzieje się wokół. Sztuka musi dotyczyć, aby miała sens. I tę maksymę, wierni teatralnej tradycji, wypełniają współcześni polscy twórcy teatralni.

Podsumowanie

W 1968 r. Konstanty Puzyna, jeden z najwybitniejszych polskich krytyków teatralnych, na łamach pisma „Teatr” powiedział: *Każdy teatr jest polityczny. Ale wtedy, kiedy pod słowem «polityka» rozumiemy wszelką działalność publiczną. (...) Polityczny jest u nas każdy teatr żywy. Bo istnieje jeszcze teatr martwy. Martwy teatr, to taki teatr, który publiczność przyjmuje obojętnie*³⁸. Polskie doświadczenia teatru

³⁸ *Teatr – tradycja – polityka*, dyskusja z udziałem: Bohdana Korzeniewskiego, Gustawa Holoubka, Jerzego Krasowskiego, Jerzego Kreczmara i Konstantego Puzyny, „Teatr” 1968, nr 2, s. 11.

w okresie stu lat Polski Odrodzonej ukazują, że polityka i polityczność nierozdzielnie łączą się ze sceną. To żywy dialog z widzem o sprawach istotnych dla wspólnoty. Nie można jednak zapominać, że w tej artystycznej grze obecny jest oprócz twórcy i widza, ktoś trzeci – polityk – dawniej i dziś dysponent pieniądza. Czasy się zmieniają, a kultura pozostaje podległa władzy poprzez mechanizm finansowy. Teatr potrzebuje niezależności i autonomii, aby jego głos polityczny nie zamilkł, bo świadczy o sile demokracji państwa.

Abstrakt

Relacje sztuki i polityki stanowią istotny element życia społecznego. Szczególną rolę, ze względu na charakter najbardziej społecznej ze sztuk, stanowią związki teatru i polityki. Celem niniejszego artykułu jest ukazanie politycznego znaczenia polskiej sceny w ostatnich stu latach państwowości (1918-2018). Przedmiotem analizy jest organizacja życia artystycznego, będąca konsekwencją realizacji polityki kulturalnej państwa oraz polityczny i społeczny wymiar aktywności artystycznej polskich twórców scenicznych.

POLITICAL THEATRE IN REBORN POLAND (1918-2018)

Abstract

The relation between the art and politics is an essential element of the social life. Owing to its particularly social character, an interesting connection exists between the theatre and politics. The aim of this article is to present the role the theatre played in Poland's political life over the last hundred years, 1918-2018. The analysis focuses on the organisation of the artistic life, which is shaped by the cultural policy of the country and political and social impact of the activities of Polish theatre artists.

Bibliografia

Artykuły i opracowania

- W. Bogusławski, *Dzieje Teatru Narodowego na trzy części podzielone oraz wiadomość o życiu sławnych artystów przez Wojciecha Bogusławskiego*, Warszawa 1965.
- I. Bołtuć, A. Hausbrandt, *Życie teatralne w Polsce Ludowej*, [w:] A. Skolimowski (red.), *Teatr w Polsce Ludowej*, Warszawa 1982.
- K. Braun, *Kieszonkowa historia teatru na świecie w XX wieku*, Lublin 2000.
- K. Braun, *Teatr Polski 1939-1989. Obszary wolności – obszary zniewolenia*, Warszawa 1994.
- J.R. Brown (red.), *Historia teatru*, Warszawa 2007.
- W. Brumer, *Tradycja i styl w teatrze*, Warszawa 1986.
- M. Czanerle, *Rodowód teatru*, [w:] S. Kaszyński (red.), *Teatr Nowy w Łodzi 1949-1979*, Łódź 1983.
- M. Czanerle, *Teatr pokolenia*, Łódź 1965.
- M. Fik, *Dwa zjazdy*, „Arka” 1991, nr 2.
- M. Fik, *Sezon 1980/81 w teatrach warszawskich*, „Kronika Warszawy” 1982, nr 2.
- W. Horzyca, *Polski teatr monumentalny*, Wrocław 1994.
- Z. Hübner, *Bogusławski. Człowiek teatru*, Warszawa 1958.
- W. Kałużyński, *Kino, teatr, kabaret w przedwojennej Polsce. Artyści. Miejsca. Skandale*, Warszawa 2013.
- I. Kowalczyk, *Ciało i władza. Polska sztuka krytyczna lat 90*, Warszawa 2002.
- A. Koziół, J. Adamowski, *Cenzura w PRL*, [w:] G. Miernik (red.), *Granice wolności słowa. Materiały konferencji naukowej, Kielce 4-5 maja 1995 r.*, Kielce–Warszawa 1999.
- A. Kuligowska-Korzeniewska (red.), *Faktomontaże Leona Schillera*, Warszawa 2015.
- P. Mościcki, *Teatr angażujący*, [w:] Program festiwalu Express EC 47. *Odcienie polityki*, Warszawa 2006.
- S. Marczak-Oborski, *Teatr polski w latach 1918-1965. Teatry dramatyczne*, Warszawa 1985.
- S. Marczak-Oborski, *Teatr w Polsce 1918-1939. Wielkie ośrodki*, Warszawa 1984.
- S. Marczak-Oborski, *Życie teatralne w latach 1944-1964. Kierunki rozwojowe*, Warszawa 1968.
- T. Miłkowski, *Afera Schillera*, „Dziennik Trybuna” 2015, nr 231.
- T. Miłkowski, *Teatr faktu Leona Schillera*, „Stolica” 2016, nr 1-2.
- P. Piotrowski, *Muzeum krytyczne*, Poznań 2011.
- E. Piscator, *Teatr polityczny*, Warszawa 1982.
- P. Płoski, *Od decentralizacji do decentralizacji. System teatralny w Polsce*, [w:] K. Prykowska-Michalak (red.), *System organizacji teatrów w Europie*, Warszawa 2016.
- D. Przastek, *Polityki kulturalne a wolność wypowiedzi artystycznej w Polsce w latach 1989-2015*, Warszawa 2017.
- D. Przastek, *Środowisko teatru w okresie stanu wojennego*, Warszawa 2005.
- D. Przastek, *Teatr stanu wojennego*, Warszawa 2007.
- Z. Raszewski, *Bogusławski*, t. I, Warszawa 1972.
- M. Semil, E. Wyśińska, *Słownik współczesnego teatru. Twórcy, teatry, teorie*, Warszawa 1990.
- J. Sieradzki, *Od wzniosłości do śmieszności*, „Teatr” 1996, nr 9.

Teatr – tradycja – polityka, dyskusja z udziałem: Bohdana Korzeniewskiego, Gustawa Holoubka, Jerzego Krasowskiego, Jerzego Kreczmara i Konstantego Puzyny, „Teatr” 1968, nr 2.

Z. Tonecki, *Leon Schiller a reżyseria nowoczesna*, Warszawa 1937.

J. Zygorowicz, *Artystyczny wirus. Polska sztuka krytyczna wobec przemian kultury po 1989 roku*, Warszawa 2005.

Akty prawne

Dekret z dnia 5 lipca 1946 r. o utworzeniu Głównego Urzędu Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk, Dz. U. nr 34, poz. 210 z późn. zm.

Ustawa z 31 lipca 1981 r. o kontroli publikacji i widowisk, Dz. U. nr 20, poz. 99 z późn. zm.

Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym, Dz. U. nr 29, poz. 154 z późn. zm.

Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o zmianie ustawy o kontroli publikacji i widowisk, Dz. U. nr 44, poz. 204.

Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz. U. 2018 r. poz. 1983 z późn. zm.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Marek Jabłonowski

Rola i znaczenie grup nacisku w II Rzeczypospolitej. Przypadek ruchu kombatanckiego

Słowa kluczowe:

I wojna światowa, odzyskanie niepodległości, kombatancki, Józef Piłsudski, sanacja, BBWR, legionści

Wprowadzenie

W nowoczesnych społeczeństwach znaczącą rolę w funkcjonowaniu systemu politycznego państwa jako całości oraz różnych jego instytucji odgrywają grupy nacisku. Grupy te są organizacjami, które reprezentują interesy określonych środowisk społecznych wobec innych; przekazują postulaty swoich członków ośrodkom decyzyjnym; oddziałują na rząd, parlament, partie polityczne, opinię publiczną i tym samym wpływają na rozstrzygnięcia polityczne.

Grupy nacisku funkcjonują w różnych sferach działalności społecznej. Można je sklasyfikować, przyjmując różne kryteria. Głównymi grupami nacisku (interesu) są: związki przedsiębiorców (np. zrzeszenia pracodawców) i związki pracobiorców (np. związki zawodowe). Grupy interesu powstały i rozwijały się w związku z postępującą industrializacją nowoczesnych społeczeństw. Ich rozwojowi towarzyszy poszerzanie pola działania zarówno wobec państwa, konkurencyjnych związków interesu i opinii publicznej, jak i wobec własnych struktur organizacyjnych. Działalność grup interesu sprowadza się do: zbierania informacji, doradztwa, pośrednictwa, działalności edukacyjnej. Część z nich uczestniczy ponadto w podejmowaniu decyzji państwowych.

Tabela 1. Typologia grup interesu.

Typy grup interesu	Rodzaje grup interesu		Przykłady
Ekonomiczne	podstawowe	kapitału	zrzeszenia przemysłowe, zrzeszenia pracodawców
		pracownicze	związki zawodowe, izby samorządowe
	niepodstawowe	rolnicze, rzemieślników, wolne zawody, spółdzielcze, konsumenci	zrzeszenia rolnicze, organizacje konsumenckie
Nieekonomiczne	organizacje o cechach politycznych niepowiązane z partiami, kościoły i inne związki religijne, zrzeszenia kulturalne, filantropijne, humanitarne		stowarzyszenia o cechach politycznych, koła dyskusyjne, organizacje kombatanckie

Źródło: oprac. W. Jakubowski.

Zrzeszanie się byłych uczestników kompanii wojennych praktykowano na długo przed 1918 r. – szczególnie w Niemczech¹. W miarę rozwoju wyznaczały sobie one coraz więcej zadań. Początkowo ich rola ograniczała się do zakładania kas pieniężnych i grzebania z honorami zmarłych, później pojawiły się zadania pomocy koleżeńskiej, opieki nad wdowami i sierotami, kultywowania tradycji, a także różnorodne formy podtrzymywania więzi łączących ich członków². Początków powstawania polskich zrzeszeń byłych wojskowych należy szukać w latach 70. XIX wieku, kiedy to w Galicji zaczęły zawiązywać się pierwsze polskie organizacje weteranów przede

¹ Na ten temat najszerszej P. Wróbel, *Droga powrotna. Niemiecki prawicowy ruch kombatancki po I wojnie światowej*, Warszawa 1989.

² B. Waligóra, *Zrzeszenia b. wojskowych, ich zadania i rozwój w Niemczech oraz w Polsce Odrodzonej*, Warszawa 1938.

wszystkim o charakterze samopomocowym³. Rozwinęły one swą aktywność na dobre dopiero po 1918 r.

W okresie zmagania o Niepodległą i granice Polska zorganizowała silną armię, liczącą setki tysięcy żołnierzy. W jej składzie znaleźli się – poza tymi, którzy trafili pod polskie sztandary w okresie 1918-1921 – m.in. żołnierze Legionów Polskich, „Błękitnej Armii” Józefa Hallera, licznych formacji polskich na wschodzie, Armii Wielkopolskiej, powstańcy śląscy oraz wielu innych dróg i ścieżek prowadzących do wolnej Polski. Istniały ponadto liczne środowiska, także kobiece, związane z niepodległościowymi nurtami sprzed 1918 r. – kształtujący się bowiem wokół Józefa Piłsudskiego ruch irredentystyczny przyciągał nie tylko programem walki o niepodległość, ale i wizją reform społecznych. Lata walki, konspiracji i wspólne przeżycia – w tym zapoznanie ze światem współczesnym, krajami i kulturami – wpłynęły na tworzenie pomiędzy uczestnikami wspomnianych środowisk silnych więzi, tłumili istniejące podziały, także klasowe. Ponadto łączył ich wiek – większość była ludźmi młodymi urodzonymi w latach 1890-1900. W ojczyźnie wielu, po demobilizacji, szybko w oczy zajeżdżała bieda, co przyczyniło się do powstania poczucia wspólnoty interesów. Stąd droga do powoływania własnych organizacji. Niektóre wyprzedziły moment odzyskania niepodległości, większość stowarzyszeń i związków kombatanckich zawiązała się po demobilizacji armii. Po 1926 r. podjęto próby formalizowania ich struktur i działalności. Ich rozwój w dobie II Rzeczypospolitej dzieli na dwa zasadnicze okresy, cezurą jest maj 1926 r.:

- 1) 1918-1926 – wtedy to spontanicznie zawiązywały się i rozpoczynały działalność związki i stowarzyszenia skupiające byłych żołnierzy, w tym kobiety; to okres, w którym koncentrowano się przede wszystkim na problematyce społeczno-gospodarczej i wewnątrzorganizacyjnej, a podejmowane próby zaistnienia na scenie politycznej nie kończyły się powodzeniem;

³ Więcej M. Jabłonowski, *Sen o potęgę Polski. Z dziejów ruchu byłych wojskowych w II Rzeczypospolitej 1918-1939*, Olsztyn 1998, s. 15-17.

- 2) 1926-1939 – po zdobyciu władzy przez obóz sanacyjny powstała sytuacja, która zaowocowała, często z inspiracji rządzących, powstaniem szeregu nowych organizacji i związków. Dostrzeżono i doceniono organizacje b. żołnierzy. Nastąpiło ich gwałtowne upolitycznienie i próby działań na forum ogólnopolskim. W kolejnych latach można zaobserwować ich znaczną aktywność i polityczne aspiracje.

Obok zrzeszeń wywodzących się z licznych nurtów walki o niepodległość (historycznych), powstawały także grupy o innym charakterze, skupiające m.in. oficerów, podoficerów, inwalidów wojennych czy osadników wojskowych. Od początku swej aktywności określały się jako apolityczne, co nie znaczy, że nie prowadziły działań o takim charakterze. W tej kwestii wystarczy spojrzeć na łamy licznych periodyków środowiska⁴. Wspomniane organizacje aktywnie poszukiwały swoich form instytucjonalnych, zasad działania i miejsca w systemie politycznym. Ich działacze próbowali tworzyć, a następnie realizować wizje rozwoju organizacji. Powstawały one na terenie całego kraju. W latach 30. skupiały prawdopodobnie paręset tysięcy członków. Zajmowały się różnorodną działalnością – od zagadnień politycznych, gospodarczych i samopomocowych, aż po sprawy związane z przygotowaniem wojskowymi społeczeństwa i aktywnością na forum międzynarodowym. Dzieje tego licznego i zróżnicowanego ruchu stanowiącego istotny element krajobrazu politycznego Polski przez lata nie budziły szerszego zainteresowania badaczy. Ostatnio tendencja ta uległa zmianie⁵, czego przejawem jest m.in. ta konferencja podnosząca

⁴ W kwestii prasy kombatanckiej doby II Rzeczypospolitej zob. M. Jabłonowski, *Przyczynek do dziejów prasy polskich związków byłych wojskowych w latach 1918-1939*, „Kwartalnik Historii Prasy Polskiej” r. XXX, nr 2.

⁵ Przykładowo już w tym wieku ukazały się liczne opracowania – różnej jakości – poświęcone, poruszające lub nawiązujące do kwestii organizacji kombatanckich, w tym m.in.: J. Dufrat, *Kobiety w kręgu lewicy niepodległościowej. Od Ligi Kobiet Pogotowia Wojennego do Ochotniczej Legii Kobiet (1908-1918/1919)*, Toruń 2001; A.E. Markert, *Przysposobienie wojskowe kobiet (1922-1939). Zarys historii, dokumenty i materiały*, Warszawa 2002; E. Kossewska, *Związek Legionistów Polskich 1922-1939*, Warszawa 2003; W. Paruch, *Myśl*

kwestię weteranów i kombatanatów w Polsce jako problemu społecznego i politycznego w XX w.

Zamierzając choćby zasygnalizować rolę i znaczenie organizacji kombatanckich w dobie II Rzeczypospolitej, należałoby omówić rozmaite kwestie: ukazać ich genezę i rozwój organizacyjny, przedstawić struktury i potencjał, relacje z władzą i opozycją, z partiami politycznymi, mniejszościami, udział w wyborach, problemy związane z bezpieczeństwem i zagrożeniem bytu państwowego, w tym relacje z armią, a także stosunek do węzłowych zagadnień życia gospodarczego kraju czy aktywność na forum międzynarodowym, nie zapominając o powstających na tym tle dylematach, a w konsekwencji napięciach prowadzących do przewartościowywania postaw. Wypełnienie treścią tak zarysowanej problematyki wymagałoby przygotowania obszernego studium znacznie przekraczającego ramy projektowanego artykułu. Wobec konieczności dokonywania wyborów, i na potrzeby tego materiału, zamierzam skoncentrować się na dwóch obszarach: ukazać działania podjęte przez piłsudczyków po 1926 r. zmierzające do konsolidacji organizacji kombatanckich jako elementu zaplecza politycznego obozu władzy i konsekwencji tego procesu, co wyrażało się m.in. ich udziałem w kolejnych kampaniach wyborczych, a także zasygnalizować problematykę relacji tego środowiska z armią, co skutkowało szerokim angażowaniem się struktur związków w akcje szkolenia rezerw, a po 1935 r. mobilizowaniem społeczeństwa wobec narastającego zagrożenia wojną.

polityczna obozu piłsudczykowski 1926-1939, Lublin 2005; J.S. Wojciechowski, *Stowarzyszenia i związki kombatanckie w latach 1919-1939*, Pruszków 2007; T. Kondracki, *Polskie organizacje kombatanckie w Wielkiej Brytanii w latach 1945-1948*, Warszawa 2007; Z. Kozak, *Liga Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej w Polsce w latach 1928-1939*, Szczecin 2007; A. Zakrzewska, *Związek Strzelecki 1919-1939. Wychowanie obywatelskie młodzieży*, Kraków 2007; P. Olstowski, *Obóz pomajowy w województwie pomorskim w latach 1926-1939*, Warszawa 2008; A.C. Dobroński, *Związek Inwalidów Wojennych RP 1919-2009*, Warszawa 2009; M. Wiśniewska, *Związek Strzelecki (1910-1939)*, Warszawa 2010; K. Dziuda, *Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem w Łodzi w latach 1930-1935*, Bełchatów 2010; A. Niewęglowska, *Federacja Polskich Związków Obrońców Ojczyzny (1928-1939)*, Warszawa 2011; J. Dufrat, *W służbie obozu marszałka Józefa Piłsudskiego. Związek Pracy Obywatelskiej Kobiet (1928-1939)*, Kraków–Wrocław 2013.

„Sen o potęgę” i władzy – organizacje kombatanckie jako element zaplecza politycznego obozu sanacyjnego

Nie ulega wątpliwości, że maj 1926 r.⁶ otworzył nowy etap w historii licznych organizacji społecznych. Po tej dacie decydujący wpływ na ich rozwój wywierała wewnętrzna sytuacja polityczna kraju. Przewrót dokonał się pod wezwaniem szeroko rozumianego uzdrowienia – sanacji ustroju państwa, stanowił silny impuls do działalności publicznej. Jako jedne z pierwszych, oddolnie – z inspiracji tajnego Związku Patriotycznego – uaktywniły się środowiska Związku Strzeleckiego, Centralnego Związku Osadników i Związku Powstańców Śląskich. W czerwcu utworzyły one Związek Naprawy Rzeczypospolitej⁷. Szybko okazało się, że „Naprawa” nie była w stanie działać w skali kraju i pełnić roli partii politycznej sanacji. Wobec braku narzędzi politycznych zwycięstwo niejako wymusiło przyspieszenie procesu poszukiwania przez piłsudczyków i ich przeciwników politycznych nowych form organizacyjnych i metod działalności, zmierzano do konsolidacji sił.

Czas konsolidacji dla prosanacyjnych środowisk politycznych, tych, które identyfikowały się z obozem rządzącym, nadszedł jesienią 1927 r. Wiązał się bezpośrednio z kończącą się kadencją Sejmu i wyznaczeniem wyborów parlamentarnych (marzec 1928 r.)⁸. Podstawą podjętych działań stały się nie dążenia poszczególnych środowisk, ale decyzje ośrodków dyspozycji politycznej i ideologicznej. Zdecydo-

⁶ W ostatnich latach w odniesieniu do tego tematu zwraca uwagę ciekawa praca zbiorowa: M. Sioma (red.), *Zamach stanu Józefa Piłsudskiego 1926 roku*, Lublin 2007.

⁷ Zob. P. Waingertner, *„Naprawa” 1926-1939. Z dziejów obozu pomajowego*, Warszawa 1999 oraz E. Długajczyk, *Sanacja śląska 1926-1939. Zarys dziejów politycznych*, Katowice 1983, s. 42 i n.

⁸ M. Jabłonowski, *Budowa zaplecza politycznego obozu władzy po 1926 roku (na przykładzie ruchu byłych wojskowych)*, [w:] A. Koseski, J. Cymerński (red.), *Józef Piłsudski. Dziedzictwo epoki – wyzwania dla współczesności*, Pułtusk 2015, s. 97-122; w odniesieniu do tej problematyki aktualne pozostają ustalenia J. Halbersztadta, *Józef Piłsudski i jego współpracownicy wobec problemu wyborów parlamentarnych w latach 1926-1928. Z badań nad genezą BBWR*, „Dzieje Najnowsze” 1984, nr 1.

wano z jednej strony tworzyć partię polityczną, z drugiej duże i dobrze zorganizowane, popierające politykę rządu organizacje społeczne i o wyższej użyteczności. Zasadnicze posunięcia w tej sferze miały miejsce w pierwszych tygodniach 1928 r.:

- 1) od stycznia 1928 r. zaczęły powstawać Komitety Współpracy z Rządem (deklaracja Bloku Współpracy z Rządem Marszałka Piłsudskiego podpisana przez 373 osoby ukazała się 19 stycznia). Po wyborach utworzono klub parlamentarny BBWR. O ile J. Piłsudski upatrywał w bloku narzędzie do zdobycia i utrzymania władzy, a więc bieżącej walki politycznej, o tyle prezes BBWR Walery Sławek⁹ widział blok szerzej – jako organizację nowego typu, która miała odżegnywać się od działalności o charakterze partyjnym, prowadzić ograniczoną agitację i propagandę. Jej zadaniem miało być, poza opracowaniem nowej konstytucji, kształtowanie propaństwowych postaw. Mimo deklarowanej apartyjności blok najbardziej widoczny był w okresach wyborczych, spełniając rolę partii politycznej¹⁰;
- 2) 3 stycznia 1928 r. Prezydium Demokratycznego Komitetu Wyborczego Kobiet ogłosiło *Deklarację Ideową*. Łączyła ona postulaty reformy państwa (m.in. konstytucji) z troską o sprawy społeczne i dążeniem do ostatecznej likwidacji dyskryminacji kobiet. Po wyborach komitet uległ likwidacji, a w jego miejsce 25 marca powstał Związek Pracy Obywatelski Kobiet – przewodniczącą została Zofia Moraczewska¹¹. Ten związek związków prowadził działalność

⁹ Szerzej m.in. J.M. Nowakowski, *Walery Sławek (1879-1939). Zarys biografii politycznej*, Warszawa 1988; S. Łoza (red.), *Czy wiesz kto to jest?*, Warszawa 1983; J. Majchrowski (red.), *Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1994; L. Malinowski, *Politycy II Rzeczypospolitej*, t. II, Toruń 1995; W. Roszkowski, J. Kofman (red.), *Słownik biograficzny Europy Środkowo-Wschodniej XX wieku*, Warszawa 2004.

¹⁰ Zob. m.in.: A. Chojnowski, *Piłsudczycy u władzy. Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Wrocław-Warszawa 1986 oraz tenże, *Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem*, [w:] *Encyklopedia historii Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1999; a także K. Dziuda, dz. cyt. czy P. Olstowski, dz. cyt., zwłaszcza rozdział III.

¹¹ I. Florczak, Z. Moraczewska (1873-1958). *Kobieta – polityk II Rzeczypospolitej*, „Acta Universitatis Lodiensis. Folia Historica” 2003, t. 77; zob. także A. Żarnowska, A. Szwarc (red.), *Kobiety i świat polityki w niepodległej Polsce 1917-1939*, Warszawa 1996.

oświatowo-wychowawczą i polityczną, dążył do „bezpośredniego” udziału we władzy. Liczył przeszło 30 tys. członków. Wchodząc w skład BBWR, dysponował własną reprezentacją parlamentarną. Był największą organizacją kobiecą związaną z obozem rządzącym¹²;

- 3) 9 lutego 1928 r. utworzono związek związków kombatanckich pod nazwą Federacja Polskich Związków Obrońców Ojczyzny. W skład FPZOO weszły pro-rządowe organizacje kombatanckie na czele ze Związkiem Legionistów Polskich. Prezesem Federacji został gen. bryg. Roman Górecki¹³ zmierzający do skupienia związków byłych żołnierzy w wielką, karną organizację w myśl hasła: *Wszystko dla państwa, jego rozwoju, bezpieczeństwa i mocarstwowego stanowiska w świecie*. Celem FPZOO było szeroko rozumiane wspieranie obozu władzy i współdziałanie w przygotowaniach społeczeństwa do obrony kraju. Federacja prowadziła także działalność samopomocową. Jej protektorem został prezydent, a dożywotnim prezesem honorowym J. Piłsudski (następnie Edward Śmigły-Rydz). Skupiła ona około 600 tys. członków działających w licznych organizacjach. Federacja była największą organizacją kombatancką współdziałającą z obozem rządzącym¹⁴.

Zasygnalizowany proces posiada swoją bogatą literaturę. Nie ulega wątpliwości, że mamy tu do czynienia z jedną z najpoważniejszych po maju 1926 r. prób konsolidacji i rozszerzenia bazy społecznej obozu sanacyjnego.

Z punktu widzenia tego materiału istotne są środowiska kombatanckie. W polskim ruchu byłych wojskowych po maju 1926 r. istniejące podziały doprowadziły do ukształtowania się na przełomie 1927/1928 r. dwóch przeciwstawnych nur-

¹² Szerzej zob. J. Dufrat, *W służbie obozu marszałka...*

¹³ Szerzej: M. Jabłonowski, *Sen o potęgę Polski...*, s. 61 i n.; S. Łoza (red.), *dz. cyt.*, s. 220-221; W. Roszkowski, J. Kofman (red.), *dz. cyt.*, s. 391-392; zob. także Z. Landau, *Bank Gospodarstwa Krajowego*, Warszawa 1993.

¹⁴ M. Jabłonowski, *Sen o potęgę Polski...* oraz A. Niewęglowska, *dz. cyt.*, s. 84 i n.

tów o wyraźnie zarysowanych obliczach politycznych. Jeden skupiał zrzeszenia reprezentowane w FPZOO¹⁵ i opowiadał się za współpracą z ekipą sanacyjną; drugi, związany w listopadzie 1927 r. pod nazwą Legion Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶, zrzeszał związki pozostające w opozycji wobec obozu władzy.

Próba dialogu podjęta przez oba ugrupowania, w kontekście nadchodzącej dziesiątej rocznicy niepodległości, nie doprowadziła jesienią 1928 r. do uzgodnienia stanowisk. Zdecydowanie większą wagę do pozyskania byłych wojskowych przywiązywała ekipa sprawująca władzę. W walce z opozycją wykazano daleko posuniętą determinację. Takiej determinacji zabrakło przedstawicielom prawicy. Konfrontacja odbyła się na dwóch zasadniczych płaszczyznach: wewnętrznej i międzynarodowej. W jej wyniku FPZOO opanowała polski ruch kombatancki. Związki i stowarzyszenia znajdujące się w opozycji zostały zmarginalizowane, co nie znaczy, że nie zaznaczały swej obecności w życiu politycznym kraju¹⁷.

¹⁵ FPZOO skupiała: Związek Peowiaków, Związek Inwalidów Wojennych RP, Legię Inwalidów Wojennych RP, Związek Kaniowczyków i Żeligowczyków, Związek Sybiraków, Związek b. Ochotników Armii Polskiej, Związek Ociemniałych Żołnierzy RP, Związek Żołnierzy I Korpusu Wschodniego, Związek Oficerów w SS, Związek Ogólny Podoficerów Rezerwy RP, Związek Legionistów Polskich, Związek Legionistek Polskich, Związek b. Uczestników Wojsk Straży Kolejowych, Stowarzyszenie Weteranów b. Armii Polskiej we Francji, Związek Żydów Uczestników Walk o Niepodległość, Związek Osadników, Związek b. Członków Straży Obywatelskiej, Związek Powstańców Wielkopolskich, Towarzystwo Przyjaciół Weteranów 1963 r., Związek Marynarzy Rezerwy, Związek Obrońców Lwowa, Związek b. Wojsk Polskich w Belgii, Związek Rezerwistów, Związek Legionistów Polskich Formacji Puławskiej, Związek Murmańczyków, Związek Oficerów Internowanych, Związek Powstańców Śląskich, Związek b. Kurierów 1 Brygady Legionów Polskich, Stowarzyszenie Strzelczyń 1912-1914, Związek b. Drużyniczek, Związek b. Żołnierzy Lekkiej Brygady Korpusu Wojsk Polskich na Wschodzie, Związek Ochotników Armii Polskiej z Ameryki oraz Związek b. Żołnierzy Polskiej Siły Zbrojnej (A. Pruszkowski, *Przewodnik społeczny*, Warszawa 1934, s. 108-109).

¹⁶ Legion RP skupiał: Związek Hallerczyków, Stowarzyszenie Dowborczyków „Ku chwale Ojczyzny”, Związek Powstańców i Wojaków DOK VII, Związek Powstańców i Byłych Żołnierzy, Związek Uczestników Powstania Wielkopolskiego 1918/1919, Związek Podoficerów Ziemi Zachodnich oraz Stowarzyszenie Oficerów Przeniesionych w Stan Spoczynku (A. Pruszkowski, *dz. cyt.*, s. 110).

¹⁷ Związek Hallerczyków konsekwentnie uchylał się od współuczestnictwa w obchodach i uroczystościach organizowanych przez władze – Archiwum Akt Nowych (dalej: AAN) Arch.

W opinii byłych wojskowych skupionych wokół J. Piłsudskiego w maju 1926 r. zdobył on *prawo do pracy państwowej dla siebie samego i dla tych, którzy nie dla osobistego, lecz ogólnego dobra życie swe poświęcili*¹⁸. Z trybuny XII Zjazdu Związku Legionistów Polskich Walery Sławek stwierdził m.in.: *Rolą naszą jest branie na warsztat najcięższych rzeczy państwowych i tych, co wymagają uporządkowania (...) mamy odpowiadać za ustawienie życia w Polsce, za jej drogi rozwojowe*¹⁹. Zabierali głos w tej materii także czołowi publicyści związani z ekipą sanacyjną, m.in. Wojciech Stpicyński²⁰. Eksponowano, że kombatancki zajmują poważne stanowiska we władzach politycznych i samorządowych²¹. W konsekwencji związku kombatanckie po 1926 r. zaczęły odgrywać m.in. rolę swego rodzaju rezerwy kadrowej²².

Czyniono wiele, by wytworzyć i utrzymać pewien stan świadomości spajającej grupę kombatanckich, tak by w rękach władzy stali się sprawnym instrumentem. Jak był on potrzebny, dowodzi uchwała FPZOO podjęta na początku 1929 r. Głosiła ona wprost, że warunkiem osiągnięcia celów zapisanych w statucie jest wzmocnienie władzy wykonawczej w kraju²³. Wzywano wszystkich byłych wojskowych

I.J. Paderewskiego – 2113, k. 5, zob. „Informacyjny Biuletyn Wewnętrzny Związku Hallerczyków” 1932, nr 2 z 28 września; dotyczy to także Związku Dowborczyków oraz działającego na Śląsku Związku Powstańców i b. Żołnierzy.

¹⁸ M. Kościółkowski, *Wczoraj i dziś*, „Głos Rezerwy” 1929, nr 2, s. 1.

¹⁹ AAN ZLP – 14, k. 8.

²⁰ W. Stpicyński, *Typ żołnierski w budowie Państwa*, „Naród i Wojsko” 1934, nr 5, s. 3.

²¹ Przykładowo: *Wiceprezes FPZOO Komisarzem rządowym m. Warszawy*, „Biuletyn Informacyjny i Prasowy FPZOO” 1934, nr 2-3, s. 4; *Kombatancki na czele zarządu stolicy*, „Biuletyn Informacyjny i Prasowy FPZOO” 1934, nr 6, s. 19; *Nowi posłowie i senatorowie – b. kombatancki*, „Naród i Wojsko” 1935, nr 20, s. 4 i nr 21, s. 3; *Jak legionieści rządzą Krakowem*, „Oleandry” 1937, nr 3, s. 89.

²² A. Chojnowski, *Piłsudczycy u władzy...*; P. Stawecki, *Następcy Komendanta. Wojsko a polityka wewnętrzna w latach 1935-1939*, Warszawa 1969, s. 242-243. Zob. także: P. Stawecki, *O dominacji wojskowych w państwowym aparacie wykonawczym w latach 1926-1939*, „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1965, nr 3. W opinii ostatniego z wymienionych badaczy w latach 1926-1934 z armii odeszło około 7 tys. oficerów. Większość była powiązana z organizacjami kombatanckimi. Dotyczyło to zwłaszcza tych, których przenoszono ze służby czynnej i wyznaczano na stanowiska w administracji.

²³ AAN FPZOO – 28, k. 35. Posiedzenie ZG FPZOO 15 marca 1929 r.

do obrony tego stanowiska. II Walny Zjazd Delegatów FPZOO podzielił je w pełni²⁴. Zbliżał się moment generalnej rozprawy z opozycją. W szerszej perspektywie władzy niezbędne było zaplecze wspierające jej poczynania.

Ważnym i wyraźnie dostrzegalnym nurtem działań kombatanatów było wspieranie różnorodnych wysiłków i inicjatyw władz, tworzenie m.in. specyficznej oprawy dla odbywających się uroczystości. W świetle sprawozdań urzędów wojewódzkich aktywność kombatanatów w tym zakresie była znaczna²⁵. Przykładowo już w 1930 r. stwierdzono, że od dwóch lat nie obchodzi się uroczystości państwowych bez udziału byłych żołnierzy, i że są one nie tylko spełnieniem obywatelskiego obowiązku, ale także odebraniem od społeczeństwa dowodów wdzięczności i czci dla tych, co wywalczyli niepodległość²⁶. W kolejnych latach aktywność związków kombatanckich w tym zakresie wzrastała. Uzasadnioną będzie konstatacja, że bez ich pomocy trudno byłoby sobie wyobrazić, by jakakolwiek szerszej zakrojona akcja społeczna była udana²⁷. Przykładowo Związek Legionistów Polskich organizował uroczystości w Gdyni w 1932 r. (XI Zjazd), wspierając politykę władz państwowych wobec Wolnego Miasta Gdańska i Rzeszy²⁸. Kombataneci manifestowali 8 maja 1933 r. na Placu Zamkowym w dniu powtórnego wyboru prezydenta Rzeczypospolitej²⁹,

²⁴ AAN FPZOO – 1, k. 26-27. Zob. Deklarację programową uchwaloną na wniosek M. Zyndram-Kościółkowskiego.

²⁵ Np. AAN, KC PZPR, Urząd Wojewódzki Lublin 270/IV, t. 34, Sprawozdanie Wydziału Społeczno-Politycznego za okres 1.10-31.12.1933 (dalej: AAN KC UW i SWSP) oraz UW Śląski 274/II, t. 30, SWSP 1.10.1935-31.03.1936 – podkreślano w nich udział kombatanatów w obchodach święta niepodległości.

²⁶ M. Wroczyński, *Jak święciliśmy dzień 15 sierpnia*, „Ociemniały Żołnierz” 1930, nr 7, s. 5-6.

²⁷ AAN KC UW Śląski 275/II, t. 30, SWSP 1.10.1935-31.03.1936.

²⁸ AAN ZLP – 29, k. 64-65 oraz ZLP-30, k. 3-4; *XI Zjazd Legionów. Wspólny zjazd legionistów i peowiaków*, „Biuletyn Informacyjny i Prasowy FPZOO” 1932, nr 5, s. 2-3; E. Kwiatkowski, *Gdynia jako program*, „Znak” 1933, nr 9, s. 203. W drugiej połowie lat 30. wielokrotnie do zagadnień gospodarki morskiej i budowy portu w Gdyni wracali publicyści „Powstańca Śląskiego”, zob. np. 1938, nr 27.

²⁹ *Manifestacja w stolicy w dniu wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej*, „Biuletyn Informacyjny i Prasowy FPZOO” 1933, nr 11, s. 6.

czy „organizowali” przejazd Edwarda Śmigłego-Rydza 11 listopada 1936 r., gdy udawał się do siedziby Prezydenta RP celem otrzymania buławy marszałkowskiej³⁰. W kolejnych latach urzędy wojewódzkie w nadsyłanych sprawozdaniach podkreślały, że związki nie przysparzają im w tym względzie trudności³¹. Władze, doceniając użyteczność ruchu, starały się w tym zakresie inspirować jego poczynania³².

Wielu polityków i wojskowych wykorzystywało forum zjazdów i spotkań kombatanckich, przekazując swe wizje i koncepcje polityczne o zasięgu zdecydowanie przekraczającym ramy środowiska. Dotyczyło to m.in. Józefa Piłsudskiego, Waleriego Sławka czy Józefa Hallera, Józefa Dowbora-Muśnickiego. Do najbardziej znanych wystąpień tego typu należy mowa E. Śmigłego-Rydza wygłoszona w maju 1936 r. na XIII Zjeździe Związku Legionistów Polskich w Warszawie³³. W odniesieniu do tego ostatniego warto odnotować, że środowiska Legionowych Kół Pułkowych³⁴ odegrały istotną rolę w budowie zaplecza i pozycji politycznej generała, a po 1935 r. związki kombatanckie były niezwykle aktywne w kreowaniu obrazu Generalnego Inspektora jako spadkobiercy i następcy J. Piłsudskiego³⁵.

Od 1932 r. na łamach periodyków licznych związków zaczęły ukazywać się głosy domagające się zwiększenia udziału kombatanatów w życiu politycznym i gospodarczym kraju. Głoszono m.in. hasło: *Żołnierze kombatancki na front życia publicznego w Polsce*³⁶. W mojej opinii szansa na odegranie pierwszoplanowej roli

³⁰ AAN ZLP – 335, k. 75. Tam m.in. szczegółowy schemat rozstawienia związków kombatanckich na odcinku od Bagateli do ul. Piłsudskiego.

³¹ AAN KC UW Lublin 270/4, t. 47. SWSP 1.10.1938-1.04.1939.

³² Np. w 1933 r. MSW (AAN ZLP – 37, k. 65-66) zwróciło się do województw i komisarza rządu m.st. Warszawy z prośbą o opiekę, pomoc i poparcie przy organizacji XII Zjazdu Związku Legionistów Polskich.

³³ T. Jędruszcak, *Piłsudczycy bez Piłsudskiego. Powstanie Obozu Zjednoczenia Narodowego w 1937 r.*, Warszawa 1963, s. 19-21, 84 i n.

³⁴ M. Jabłonowski, *Sen o potęgę Polski...*, s. 274 i n.

³⁵ Od połowy 1935 r. E. Śmigły-Rydz rozwinął szeroką działalność polityczną i społeczną. Kalendarium aktywności szefa GISZ w kolejnych latach zob.: M. Jabłonowski, P. Stawecki, *Następca Komendanta Edward Śmigły-Rydz. Materiały do biografii*, Warszawa 2014.

³⁶ *Nie wolno nam milczeć*, „Znak” 1932, nr 12, s. 1-2.

przez wspomniane środowiska zarysowała się w połowie lat 30. Śmierć J. Piłsudskiego zapoczątkowała głębokie rozdźwięki w obozie sprawującym władzę, które podzieliły je na walczące między sobą grupy³⁷. W dotychczasowej literaturze zwracano uwagę głównie na grupy „zamkową” – skupioną wokół prezydenta I. Mościckiego, „GISZ” z gen. E. Śmigłym-Rydzem oraz pułkowników, których centralną postacią pozostawał W. Sławek. Żadna z nich nie mogła samodzielnie sięgnąć po władzę. Konieczne były kompromisy. Sytuację skomplikował fakt rozwiązania 30 października przez Walerego Sławka BBWR. W zaistniałych okolicznościach dość nieoczekiwanie poważnego znaczenia nabrała grupa polityków stojąca na czele Federacji Polskich Związków Obrońców Ojczyzny. Stanowili oddzielną grupę, bo nie można zakwalifikować ich do żadnej z poprzednio wymienionych. Nie byli to ludzie przypadkowi czy nieznani. Od lat zajmowali miejsca w elicie politycznej. Byli stosunkowo młodzi i ambitni, a ponadto u schyłku 1935 r. dysponowali zapleczem w postaci Federacji i tworzących ją związków. W tym czasie była to największa i najlepiej zorganizowana siła rządzącego obozu. Marian Zyndram-Kościałkowski i Roman Górecki wykorzystali rysującą się przed nimi szansę. W wyniku ich porozumienia z grupą „zamkową” 13 października 1935 r. został powołany rząd, w którym pierwszy z wymienionych objął tekę premiera, a drugi ministra przemysłu i handlu³⁸. Wyrażano

³⁷ Zob. np. H. i T. Jędruszczak, *Ostatnie lata Drugiej Rzeczypospolitej (1935-1939)*, Warszawa 1970, s. 46 i n. oraz 58 i 60.

³⁸ Redakcja „Narodu i Wojska” (1935, nr 20 z 15 października) do kombatanatów w składzie nowego rządu zaliczyła: M. Kościałkowskiego, E. Kwiatkowskiego, R. Góreckiego, W. Rackiewicz, E. Kalińskiego, T. Kasprzyckiego i J. Poniatowskiego. Przemawiając z trybuny VII Walnego Zjazdu Delegatów FPZOO 17 listopada 1935 r., R. Górecki stwierdził m.in.: Dumni jesteśmy, że prezes największego związku sfederowanego i wiceprezes Federacji objął w ciężkim okresie zmagania się z kryzysem ster nawy państwowej. Zapewniamy Cię, Panie Premierze, że jak dotychczas w stosunku do rządów Marszałka, tak i obecnie oddajemy do dyspozycji Państwa wszystkie nasze siły, nasz zapał do pracy, chęć do ofiar. Występujący w imieniu władz państwowych na tym samym zjeździe minister E. Kaliński m.in. podkreślił: Należycie Panowie do pokolenia, które już w młodości swej oddało wszystkie swe najlepsze siły na rzecz dobra ogólnego, toteż nie wątpię, że dzisiaj jesteście gotowi do spełnienia każdego obowiązku, którego Państwo zażąda – zob. AAN FPZOO – 1, k. 97-98.

opinię, że wobec osłabienia obozu, po rozwiązaniu BBWR, należy dokładać starań, by wypełnić istniejącą lukę. Podejmując aktywne działania, Federacja miała stać się ważkim elementem w systemie politycznym państwa, ośrodkiem konsolidacji obozu sprawującego władzę³⁹. Polityczny zamysł polityków stojących na czele FPZOO nie zakończył się powodzeniem. W istniejącym układzie stosunków wewnętrznych zabrakło miejsca dla koncepcji, by poprzez uaktywnienie Federacji stworzyć platformę porozumienia narodowego i motoru przemian w państwie. Dnia 18 kwietnia 1936 r. w czasie posiedzenia Zarządu Głównego FPZOO jej sekretarz generalny J. Walewski poinformował, że wobec likwidacji BBWR planowane jest powołanie nowej organizacji politycznej⁴⁰. O niepowodzeniu przesądziły dwa czynniki: słabość organizacyjna Federacji oraz nieprzychylnie odniesienie się do tego zamierzenia E. Śmigłego-Rydza⁴¹.

Związki byłych wojskowych odgrywały ważną rolę w okresie wszystkich kampanii wyborczych po 1928 r.⁴² Początkowo Legion RP i FPZOO były jeszcze organizacyjnie zbyt słabe, by podejmować próby prowadzenia dużych politycznych kampanii. Nie oznacza to, że poszczególne związki i stowarzyszenia nie zabierały głosu w sprawach istotnych dla kraju. Ich stanowisko da się sprowadzić do określenia własnego stosunku do ustroju opartego na systemie parlamentarnym oraz do podsuwania członkom odpowiedzi na pytania, jak się mają zachować wobec walki wyborczej i aktu głosowania. Większość zrzeszeń znajdowała się już w tym czasie w szeregach obozu sanacyjnego bądź popierała go, w konsekwencji zaznaczały one swój krytyczny stosunek do ustroju parlamentarnego. Uważano, że naród powinna reprezentować elita intelektualna i moralna utożsamiana z obozem J. Piłsudskiego⁴³.

³⁹ AAN FPZOO – 34, k. 77-79.

⁴⁰ AAN FPZOO – 30, k. 20.

⁴¹ M. Jabłonowski, *Budowa zaplecza politycznego...*

⁴² Zob. szerzej M. Jabłonowski, *Organizacje kombatanckie okresu międzywojennego i ich społeczno-polityczna rola (na przykładzie wyborów)*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Olsztynie. Prace Historyczne” 1997, nr 1, s. 97-116.

⁴³ *Oficerowie rezerwy a wybory*, „Znak” 1927, nr 4, s. 2-3.

Z drugiej strony kierownictwa wielu stowarzyszeń negatywnie ustosunkowywały się do aktywnego i samodzielnego (bądź w blokach) udziału w wyborach, głównie z uwagi na to, że ich członkowie – jak argumentowano – są ludźmi o najrozmaitszych przekonaniach politycznych i w tej sytuacji nie jest możliwy akces do jakiegokolwiek z istniejących ugrupowań. Zgodnie z zapisami statutów, zrzeszenia miały stać ponad istniejącymi podziałami i ugrupowaniami politycznymi. Niektóre ze środowisk podjęły próby manifestowania swych sympatii politycznych. Inne szły jeszcze dalej⁴⁴. Część działaczy znalazła się w składach lokalnych komitetów wyborczych, przybijających nazwy Komitetów Współpracy z Rządem. Dotyczy to m.in. związków Legionistów Polskich, peowiaków oraz Oficerów Rezerwy RP⁴⁵. Część nieprzychylnie nastawionych do sanacji działaczy Związku Inwalidów Wojennych RP powołała Komitet Wyborczy Inwalidów i Zdemobilizowanych Żołnierzy⁴⁶. Z przeciwstawnych pozycji działał Związek Powstańców Śląskich, który był siłą motoryczną obozu sanacyjnego na Śląsku. Z tego względu angażował się całkowicie w kampanię, nie cofając się przed użyciem siły w stosunku do przeciwników⁴⁷. Ostrze tej krytyki było skierowane szczególnie przeciwko Sejmowi Śląskiemu⁴⁸.

⁴⁴ Centralne Archiwum Wojskowe (dalej: CAW) GMSWojsk. I.300.1.365.

⁴⁵ A. Chojnowski, *Piłsudczycy u władzy...*, s. 53-54.

⁴⁶ B. Kikiewicz, *Dzieje Organizacji Inwalidów w Polsce*, [w:] *Księga Pamiątkowa Związku Inwalidów Wojennych RP wydana w dziesięciolecie Okręgu Poznańskiego*, Poznań 1931, s. 143; A. Garlicki (*Od maja do Brześcia*, Warszawa 1981, s. 200) zauważa, że wspomniana grupa nie przystąpiła do wyborów i w żadnym z okręgów nie wysuwała kandydatów.

⁴⁷ R. Kornke, *4 marca 1928 (odczytać na zebraniach i zbiórkach)*, „Powstaniec Śląski” 1928, nr 2, s. 1-2; oraz w tym samym numerze referat: *Za kim oddam głos!*, s. 2-3. Zob. także *Sprawozdanie Sejmowej Komisji Administracji. Terror – korupcja – oszustwa wyborcze*, Warszawa 1929, s. 31. Sprawozdawca, poseł J. Putek, zwracał m.in. uwagę na współdziałanie Związku Powstańców Śląskich z władzami administracyjnymi, oskarżał Związek i komitet wyborczy BBWR o organizowanie bojówek do rozbijania wieców. Na temat wyborów zob. szerzej: E. Długajczyk, *dz. cyt.*, s. 94-96 oraz H. Rechowicz, *Sejm Śląski 1922-1939*, Katowice 1971, s. 175-176.

⁴⁸ Zob. np. *Odezwa do Powstańców w sprawie rozwiązywania Sejmu Śląskiego*, „Powstaniec Śląski” 1929, nr 2, s. 1-2.

Odmienne sytuacja ukształtowała się w 1930 r. W walce o głosy wyborców Federacji i tworzącym ją związkom wyznaczono pierwszoplanowe role. Nie skrywano już swoich opcji i powiązań politycznych. Stanowiska zostały zarysowane ostro. W opinii władz Federacji nadchodzące wybory nie miały mieć charakteru starcia pomiędzy partiami. Rozgrywała się walka dwóch obozów: za i przeciw marszałkowi J. Piłsudskiemu. Wyraźnie wskazywano przeciwników: komuniści, prawica, socjaliści, chadecja⁴⁹. Dnia 17 września opublikowano uchwałę Zarządu Głównego FPZOO w tej sprawie i okólnik precyzujący jej zapisy⁵⁰. Zawierał on m.in. skład Głównego Komitetu Wyborczego Byłych Wojskowych, polecał utworzyć wojewódzkie, okręgowe i powiatowe komitety wyborcze byłych wojskowych (na czele każdego z nich stał prezes lub wiceprezes lokalnego zarządu FPZOO). Miały one delegować swych przedstawicieli do odpowiednich komitetów wyborczych BBWR. Szczegółowe instrukcje taktyczne i techniczne w czasie kampanii miały być przekazywane przez delegatów BBWR. Prezes FPZOO zwracał się do prezesów niższych szczebli, by zadbali o to, aby kombatan ci wykazali się odpowiednią reprezentacją, zarówno na listach kandydatów do Sejmu i Senatu, jak i w aparacie wyborczym. Główny Komitet Wyborczy Byłych Wojskowych wydał odezwę, w której położono nacisk na związek środowiska z marszałkiem J. Piłsudskim⁵¹, z podobnymi odezwaniami wystąpiły też Federacje wojewódzkie. Poparcia dla akcji Zarządu Głównego FPZOO udzieliły wszystkie związki ją tworzące. Jedne z pełnym zaangażowaniem, jak np. legioniści, peowiacy, rezerwiści czy ociemniali żołnierze⁵², inni – jak np. Związek Oficerów

⁴⁹ AAN FPZOO – 45, k. 1. Zob. notatkę z zebrania z 14 września 1930 r.

⁵⁰ „Federacja” 1930, nr 10-11, s. 66.

⁵¹ „Federacja” 1930, nr 10-11, s. 66. Stwierdzono w niej m.in.: *Skoro więc pierwszy i najzasłużeńszy żołnierz Rzplitej staje do wyborów do Sejmu, to tak jak nasze serca i nasze życie jest do jego dyspozycji, tak i głosy nasze tylko na Niego oddamy. Jemu wierzymy! On nas nigdy nie zawiodł! W Jego ręce składamy zagadnienie zmiany ustroju. W Jego ręce składamy los obrony kraju. W Jego ręce składamy los nasz i naszych rodzin.*

⁵² „Biuletyn Zarządu Głównego Związku Legionistów Polskich” zamieścił wiele materiałów mających ukazać istotę toczącej się walki politycznej oraz intencje obozu sanacyjnego, dys-

Rezerwy RP – zaznaczały, że ich udział w pracach komitetów wyborczych wynika z formalnych zobowiązań zrzeszenia jako karnego członka Federacji⁵³. Po wyborach w FPZOO i w wielu tworzących ją związkach dominowało uczucie, że zdołały one wypełnić postawione przed nimi zadania.

W 1933 i 1934 r. odbyły się wybory samorządowe. Zarząd Główny FPZOO, publikując w swym „Biuletynie Informacyjnym i Prasowym” okólnik Zarządu Głównego Związku Legionistów Polskich, wzywający on do powszechnego udziału w wyborach, do dyscypliny i solidarności, podkreślił, że postulat ten jest aktualny dla wszystkich organizacji zrzeszonych w Federacji⁵⁴. Federacja stała na stanowisku, że w Polsce musi funkcjonować samorząd sprawny, ściśle i zgodnie współpracujący z władzami. Dotychczasowe, według jej oceny, nie spełniały swych zadań. Szczególnie jeśli chodzi o ich udział w pracy nad przygotowaniem obrony państwa i prac przysposobienia wojskowego. W licznych artykułach nawiązywano do wyborów⁵⁵. Nie zapomniano też o podkreśleniu nowej roli samorządu i zmianach, jakie wprowadzała ustawa z marca 1933 r.⁵⁶ Związki kombatanckie włączyły się także do prac przygotowujących pracowników dla przyszłych samorządów⁵⁷. Okólnikiem Zarządu Głównego FPZOO z 23 maja 1934 r. ustanowiono system głosowania do organów samorządowych obowiązujących w Federacji⁵⁸. Listy kandydatów zostały ustalone

kredytując jednocześnie jego przeciwników – przykładowo zob.: *Dwie demokracje*, „Biuletyn Zarządu Głównego Związku Legionistów Polskich” 1930, nr 11, s. 2-9. Podobnie „Peowiak” – zob. K. Szertwan, *Dwa obszary. Kilka słów o sytuacji na froncie wyborczym*, „Peowiak” 1930, nr 2, s. 4-5.

⁵³ *Stajemy na froncie*, „Znak” 1930, nr 10, s. 1-2.

⁵⁴ *Udział Federacji w wyborach samorządowych. Apel legionistów*, „Biuletyn Informacyjny i Prasowy FPZOO” 1933, nr 22, s. 4.

⁵⁵ A. Jakubowski, *Przed wyborami do samorządów*, „Podoficer Rezerwy” 1933, nr 5, s. 2-3.

⁵⁶ *Nowy samorząd*, „Znak” 1933, nr 12, s. 1. Pisano: *Przekreślając i niszcząc stary, zbankrutowany pogląd na samorząd – budujemy na jego gruzach fundamenty nowej ideologii samorządowej*.

⁵⁷ *ZLP w 1933 r.*, op. cit., s. 18.

⁵⁸ AAN FPZOO – 45.

w drodze porozumienia międzyorganizacyjnego w lokalnych komitetach wyborczych. Jako sprawę podstawową wysuwano kwestię dyscypliny organizacyjnej. W przeddzień wyborów do poszczególnych okręgów dostarczono karty do głosowania na listę nr 1 Narodowego Bloku Gospodarczo-Społecznego⁵⁹. Zrzeszenia tworzące Federację współpracowały z BBWR, podporządkowując się jego wskazówkom⁶⁰. Nie wszędzie odnotowano sukcesy, m.in. zwrócono uwagę na niedocenienie w niektórych okręgach ruchu kobiecego, co odebrało obozowi rządzącemu wiele głosów⁶¹.

Wybory do Sejmu i Senatu odbyły się we wrześniu 1935 r. Problem stosunku do wyborów podniesiono na posiedzeniu Prezydium FPZOO 11 lipca 1935 r. Uznano, że udział w nich stanowi obowiązek wobec państwa i że Federacja poprzez swe agendy weźmie w nich udział. Postanowiono pozostawać w ścisłym kontakcie z BBWR i popierać blok we wszystkich przypadkach, jeśli tylko zajdzie taka potrzeba⁶². Poszczególne związki podjęły starania, aby wywiązać się z nałożonych na

⁵⁹ CAW FPZOO-I.391.1.39. W wydany 14 maja 1934 r. okólniku nr 4 ZG Związku Rezerwistów uwypuklono m.in. zadanie: wprowadzić do samorządu ludzi o nastawieniu państwowym.

⁶⁰ AAN KC PZPR UW Kielce 267/II, t. 18, SWSP 1.07-30.09.1934 – podkreślano, że wszystkie związki byłych wojskowych wzięły udział w wyborach do rady miejskiej. Komitet Wyborczy BBWR, opierając się właśnie na nich, odniósł zdecydowany sukces.

⁶¹ AAN FPZOO – 45, k. 59.

⁶² AAN FPZOO – 34, k. 47-49. Zob. posiedzenie Prezydium ZG FPZOO 11 lipca 1935 r., kiedy to zapadły wstępne ustalenia. Ich rozwinięcie nastąpiło 9 sierpnia na kolejnym posiedzeniu Prezydium ZG FPZOO, na które zaproszono przedstawicieli 33 związków. Ustalono, że wezmą one udział w akcji wyborczej, poprowadzą odpowiednie zebrania i kampanię prasową, cały czas w porozumieniu z BBWR.

nie zadań⁶³. Prasa kombatancka zamieszczała sylwetki kandydatów oraz opublikowała wiele artykułów okolicznościowych⁶⁴. Związek Hallerczyków, przeciwstawiający się linii politycznej Federacji, podjął w okresie kampanii wyborczej akcję kolportażu odezwy Józefa Hallera *Do moich żołnierzy i przyjaciół*, w której ten opowiadał się za zasadniczymi zmianami w życiu wewnętrznym kraju⁶⁵. Wysiłki podejmowane przez obóz sprawujący władzę przyniosły ograniczone rezultaty⁶⁶. Pomimo niskiej frekwencji w obu izbach parlamentu znalazło się wielu reprezentantów środowiska byłych wojskowych⁶⁷.

Po raz kolejny zintensyfikowanie działań Federacji nastąpiło w latach 1938-1939 w związku z wyborami do izb ustawodawczych oraz terenowych organów samorządowych⁶⁸. Opublikowano odezwę wyborczą. Zawierała ona nowe akcenty, stwierdzała, że FPZOO zabiera głos w sprawach o podstawowym znaczeniu dla Polski. Wobec groźnej sytuacji międzynarodowej i rozpisanych wyborów *cały naród polski winien zewrzeć swoje szeregi, skupić się wokół swej Armii i Naczelnego Wodza*

⁶³ CAW ZR I.391.2.21. Okólnik nr 6 ZR z 20 sierpnia 1935 r. AAN KC UW Śląski 275/II, t. 27, SWSP 1.07.1935-30.09.1935 oraz „Naród i Wojsko” 1935, nr 15, s. 21 – zob. odezwę Związku Strzeleckiego wydaną z okazji wyborów.

⁶⁴ Np. „Głos Kaniowczyków Żeligowczyków” 1935, nr 9, s. 2, zamieścił uchwałę Zarządu Głównego Związku Kaniowczyków i Żeligowczyków oraz apel do członków w sprawie wzięcia udziału w wyborach; zamieszczono sylwetki kandydatów na posłów; L. Moser, *Frontem do wyborów*, „Naród i Wojsko” 1935, nr 15, s. 21; *Nasz obowiązek*, „Współpraca Inwalidzka” 1935, nr 6-8, s. 1; *Obowiązek*, „Znak” 1935, nr 8, s. 1; *Na nas czas*, „Inwalida” 1935, nr 16, s. 1.

⁶⁵ I. Modelski, *Józef Haller w walce o Polskę Niepodległą i Zjednoczoną*, Toruń 1936, s. 50.

⁶⁶ AAN KC UW Śląski 275/II, t. 27, SWSP 1.07-30.09.1935. W wyborach głosowało 46% uprawnionych. Najwyższą frekwencję odnotowano w województwie śląskim.

⁶⁷ AAN ZLP – 339, k. 22. Pismo z 16 lipca 1936 r. Szefa Wydziału Społecznego ZLP S. Dąbrowskiego do A. Hanke informujące, że wśród posłów i senatorów Związek posiada około 130 legionistów i peowiaków.

⁶⁸ Zob. zarządzenie Prezydenta RP z 15 września 1938 r. o rozwiązaniu Sejmu i Senatu. Wybory do Sejmu odbyły się 16 listopada, a do Senatu – 13 listopada. Zob. ustawy: z dnia 16 sierpnia 1938 r. o samorządzie gminy m.st. Warszawy, Dz.U. ROP nr 63, poz. 479; z dnia 16 sierpnia 1938 r. o wyborze radnych miejskich, Dz. U. RP nr 63, poz. 480 oraz z dnia 16 sierpnia 1938 r. o wyborze radnych gromadzkich gminnych i powiatowych, Dz. U. RP nr 63, poz. 481.

*Marszałka Śmigłego-Rydza*⁶⁹. Z udziałem Federacji, w porozumieniu z powiatowymi i miejskimi organizacjami Obozu Zjednoczenia Narodowego zostały powołane powiatowe i okręgowe komitety wyborcze. W ich szeregach działacze ruchu kombatanckiego wykazali się dużą ruchliwością. Wydawano okólniki, instrukcje, apele, a nawet nakazy do kombatantów związane z akcją wyborczą⁷⁰. Szczególną aktywność przejawiał Związek Legionistów Polskich⁷¹ oraz Związek Powstańców Śląskich akcentujący konieczność współpracy z OZN⁷². Aktywni byli dziennikarze prasy byłych wojskowych. Wydaje się, że uzasadniona będzie opinia, że działacze FPZOO czuli się odpowiedzialni za wyniki wyborów. Na łamach organu Federacji „Narodu i Wojska” opublikowano m.in. listy wybranych posłów i senatorów⁷³.

Na przełomie 1938/1939 r. odbyły się wybory do samorządu terytorialnego. W listopadzie do rad miejskich Warszawy, Krakowa i Poznania, w grudniu i styczniu

⁶⁹ AAN FPZOO – 45, k. 48.

⁷⁰ CAW GISZ I.302.10.12. Tygodniowe Sprawozdanie z Polskiego Ruchu Społecznego nr 43 z 27 października 1938 r. oraz FPZOO I.391.1.6 – zob. informacje nt. organizowania przez rząd grodzki FPZOO w Poznaniu Wojewódzkiego Komitetu Wyborczego, tam także lista 69 działaczy FPZOO z różnych związków, którzy zostali przydzieleni do prac wyborczych; AAN FPZOO – 45 – zob. rozkaz nr 12 Związku byłych Ochotników Armii Polskiej z 21 października 1938 r. nakazujący członkom związku branie czynnego udziału w wyborach wraz z rodzinami. Podobne w treści i duchu zarządzenie wydał Zarząd Główny Związku Powstańców Śląskich – zob.: *Powstańcy*, „Powstaniec” 1938, nr 41, s. 5.

⁷¹ AAN ZLP – 338, k. 7. Zarządzenie Komendanta Naczelnego ZLP J. Ulrycha z 21 września 1938 r. do zarządów okręgowych. Z uwagi na zaangażowanie wielu członków ZLP w akcję wyborczą komendant odwoływał nadzwyczajny walny zjazd przewidziany na 11-12.11.1938 r., „Biuletyn Informacyjny i Prasowy FPZOO” (1938, nr 5, s. 24) precyzował, jak powinien się zachować kombatant (legionista i peowiak) 6 listopada: 1) głosować; 2) wziąć udział w zebraniu obwodowym; 3) brać udział w zgromadzeniach przedwyborczych; 4) wyjaśniać w kręgu swego zamieszkania, iż obywatel zobowiązany jest brać udział w wyborach; 5) brać czynny udział w akcji wyborczej.

⁷² CAKC UW Śląski 275/II, t. 33, SWSP 1.10.1938-31.12.1938 informowało, że Związek Powstańców Śląskich w akcji wyborczej całkowicie podporządkował się OZN.

⁷³ Redakcja „Narodu i Wojska” w 1938 r. odnotowała: nr 46, s. 19 (posłowie – działalność w szeregach związków kombatanckich odnotowano u 43 wybranych); nr 47, s. 2 (senatorowie – jak poprzednio – 7); nr 48, s. 3 (senatorowie z nominacji prezydenta – jak poprzednio – 3). „Podoficer Rezerwy” (R. Sładomski, *Nowa era w życiu naszej organizacji*, 1938, nr 11-12, s. 1-2) odnotował nominację senatorską prezesa ZG OZPR A. Jakubowskiego.

do rad gromadzkich w woj. łódzkim, a następnie do rad miejskich, powiatowych gromadzkich i gminnych na obszarze całego kraju. Udział FPZOO i jej związków w wyborach na tym szczeblu był szeroki i nie zmienił swych form. Wspierano działania OZN. Zwalczano hasła opozycji⁷⁴, wydawano odezwy⁷⁵, brano udział w ustalaniu składów komisji wyborczych⁷⁶. Zwraca uwagę audyencja przedstawicieli prezydium Narodowo-Gospodarczego Komitetu Samorządowego z Warszawy u marszałka E. Śmigłego-Rydza⁷⁷.

Związki kombatanckie a armia – problem szkolenia rezerw oraz mobilizacji społeczeństwa wobec narastającego zagrożenia

W latach 20. obowiązywał zakaz udziału wojskowych służby czynnej w pracach organizacji kombatanckich⁷⁸. Po 1926 r. rozporządzenia w tej materii nie uległy zmianie. W konsekwencji tego stanu rzeczy większość oficerów nie brała udziału w ich pracach. W latach 30. szef Biura Personalnego MSWojsk – jak się wydaje pod naciskiem gen. E. Śmigłego-Rydza – wystąpił z projektem reformy mającej na celu umożliwienie oficerom pracy w organizacjach kombatanckich⁷⁹. Uprawnienia takie otrzymali oficerowie zamierzający aktywnie włączyć się w nurt prac Związku Legionistów Polskich i Legionowych Kół Pułkowych, a następnie b. członkowie POW⁸⁰. Na początku 1939 r. wspomniane uprawnienia rozszerzono na inne organizacje⁸¹.

⁷⁴ W przededniu wyborów samorządowych, „Naród i Wojsko” 1938, nr 50.

⁷⁵ Np. „Naród i Wojsko” 1938, nr 51-52, s. 19.

⁷⁶ AAN ZLP – 338, k. 1-6, zob. Korespondencja w sprawie działalności okręgowej i obwodowych komisji wyborczych na terenie Warszawy.

⁷⁷ Raport u naczelnego wodza, „Naród i Wojsko” 1938, nr 51-52, s. 10.

⁷⁸ Zob. rozkaz gen. S. Szeptyckiego z 23 lipca 1923 r.; dokładniej A. Stelmach, *Oblicze ideowo-polityczne i działalność socjalna Związku Bojowników o Wolność i Demokrację*, Poznań 1988, s. 16.

⁷⁹ CAW GISZ 1.302.4.96, k. 61-62.

⁸⁰ *Oficerowie i podoficerowie w Związku Peowiaków*, „Biuletyn Informacyjny Legionowo-Peowiacki” 1938, nr 6, s. 23.

⁸¹ Dziennik Rozkazów MSWojsk. 1939, nr 3, poz. 29.

Z punktu widzenia prezentowanego materiału interesującym przyczynkiem obrazującym aktywność żołnierzy służby czynnej w organizacjach b. wojskowych są dzieje Legionowych Kół Pułkowych. Pierwsze powstały jeszcze przed 1926 r., lecz nie odgrywały poważniejszej roli. Na szerszym forum zaistniały po 1929 r., kiedy to J. Piłsudski zaakceptował tego rodzaju aktywność oficerów służby czynnej⁸². Powołała je do życia większość posiadających „wojenne korzenie” pułków, w tym wszystkie legionowe. We władzach kół znaleźli się prominentni oficerowie, częstoć powiązani z obozem sprawującym władzę. W deklaracjach programowych kół akcentowały konieczność podejmowania prac nad pielęgnowaniem tradycji poszczególnych pułków, więzi pomiędzy byłymi żołnierzami a pozostającymi w służbie czynnej⁸³, czy zagadnieniami samopomocy. Krytykowano władze Związku Legionistów Polskich (W. Sławka) za zaangażowanie związku w działalność polityczną. W mojej opinii u podstaw ich rozwoju legły dwa czynniki: stworzenie możliwości angażowania się w działalność o charakterze społecznym oficerom służby czynnej, którzy do tej pory byli jej pozbawieni, a także to, że ich aktywność odpowiadała oczekiwaniom gen. E. Śmigłego-Rydza, który na przełomie lat 20. i 30. rozpoczął budowę swego zaplecza politycznego⁸⁴. W 1933 r. utworzono Zarząd Naczelny Kół Pułkowych, którego prezesem został gen. E. Śmigły-Rydz⁸⁵. W ten sposób zaistniała wyraźna dwutorowość w pracy społecznej środowiska b. legionistów, rodziły się konflikty⁸⁶. W 1936 r. W. Sławek poczuł się zmuszony do podjęcia próby rozwiązania zaistniałej sytuacji. Zdecydowano o zreformowaniu struktury ZLP. Władze związku miały zostać wyłonię jako wspólne; organizacyjnie obie struktury miały działać

⁸² *Koło pułkowe I pp Legionów*, „Naród i Wojsko” 1935, nr 14, s. 4.

⁸³ P. Stawecki, *Następcy Komendanta...*, s. 219.

⁸⁴ M. Jabłonowski, *Sen o potęgę Polski...*, s. 275.

⁸⁵ AAN Akta E. Knolla-Kownackiego – 9.

⁸⁶ AAN Akta I.J. Paderewskiego – 2113, k. 26; „Informacyjny Biuletyn Wewnętrzny Związku Hallerczyków” (1934, nr 5) informował, że wśród legionistów zaistniał rozłam.

oddzielnie. W kwietniu 1936 r. Zjazd Delegatów ZLP przyjął nowy statut⁸⁷. Zmieniono władze związku – W. Sławek utracił stanowisko prezesa na rzecz płk Adama Koca. Związek Legionistów Polskich i koła pułkowe stały się narzędziami w rękach Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych.

Z zagadnieniem przynależności oficerów do organizacji kombatanckich łączy się też kwestia ich udziału w szeroko pojętej pomocy dla b. obrońców ojczyzny. Jest to problem stosunkowo słabo rozpoznany, obejmujący m.in. kwestie walki z bezrobociem, aktywnością oświatową, kulturalną i społeczną, problematykę zaopatrzenia inwalidów czy zagadnienia opieki lekarskiej⁸⁸. W tej kwestii zwracają uwagę starania o znalezienie zatrudnienia dla b. żołnierzy. Na tym polu szczególne zasługi położył gen. Felicjan Sławoj Składkowski, łączący w tej sprawie swą aktywność zawodową (MSW, MSWojsk, premier) i społeczną (Opiekun Główny ZLP). W lipcu 1933 r. wydał on zarządzenie, na mocy którego przy MSWojsk stworzono referat legionowy, który następnie rozrósł się w biuro Opiekuna Głównego. Do jego zadań należało wyszukiwanie miejsc pracy dla b. legionistów⁸⁹. Po objęciu funkcji premiera przez F.S. Składkowskiego efektywność jego pracy na tym polu wzrosła⁹⁰. Jego też decyzją powołano w 1935 r. w Warszawie Hotel Legionowy⁹¹.

Odminną formą pomocy i uzyskania warsztatu pracy była możliwość uzyskania przez b. żołnierzy działek wojskowych pozyskiwanych w ramach parcelacji rządowej m.in. w województwach wschodnich i na Pomorzu.

⁸⁷ *Związek Legionistów Polskich 1934-1936. Sprawozdanie Zarządu Głównego Związku Legionistów Polskich*, Warszawa 1936, s. 20.

⁸⁸ Szerzej zob. *M. Jabłonowski, Sen o potęgę Polski...*, s. 226 i n.

⁸⁹ ZLP 1934-1936 op. cit., s. 36. W okresie 1933-1936 znaleziono pracę dla 1498 bezrobotnych.

⁹⁰ Od 1 czerwca do 31 grudnia 1937 r. zatrudnienie otrzymało 1471 b. legionistów, a awansowano 1355. Zob.: *Czy i jak wykonuje się ustawę o zatrudnianiu niepodległościowców. Mowa p. Dublasiewicza w Sejmie*, „Naród i Wojsko” 1938, nr 12.

⁹¹ *Regulamin Hotelu Legionowego w Warszawie. Koło Żołnierzy b. 2 pp Legionów Polskich. Komunikat nr 2/1935.*

Bezpośrednio po zamachu majowym podjęto prace mające na celu przygotowanie kraju do obrony, m.in. poprzez odpowiednią organizację wychowania fizycznego i przysposobienia wojskowego (pw)⁹². Zamierzano oprzeć ją na współpracy władz państwowych i czynnika społecznego⁹³. Takie podejście tworzyło pole do aktywności dla niektórych organizacji kombatanckich. Efektem podjętych ze strony władz państwowych wysiłków było m.in. powołanie w 1927 r. Państwowego Urzędu Wychowania Fizycznego i Przysposobienia Wojskowego (PUWFIPW). Od pierwszych miesięcy jego działalności można odnotować próby nawiązywania z nim kontaktu przez organizacje kombatanckie, chodziło m.in. o związki: Towarzystw Powstańców i Wojaków, Strzelecki czy Hallerczyków⁹⁴; inne, jak Legionistów Polskich czy Ogólny Podoficerów Rezerwy RP, informowały o konkretnych pracach na rzecz pw rezerw⁹⁵. Kierownictwo Urzędu nie podejmowało w tym okresie wiążących zobowiązań dotyczących podejmowania szerszej współpracy, co zmieniło się w 1929 r. Początkowo wybór padł na Stowarzyszenie Rezerwistów i b. Wojskowych. O powyższym przesądził, jak się wydaje, potencjał organizacji i powiązania szefów związku z elitą władzy⁹⁶. W kwietniu ukazał się rozkaz nr 1 prezesa ZG Stowarzyszenia określający strukturę i zadania w nowej sytuacji⁹⁷, a w czerwcu PUWFIPW poinformował zainteresowane instytucje i organizacje, że przystąpił do współpracy

⁹² J. Ulrych, *Wychowanie fizyczne i przysposobienie wojskowe. Założenia i wytyczne marszałka J. Piłsudskiego*, „Niepodległość” 1958, t. VI, s. 209.

⁹³ Problematyka relacji pomiędzy siłami zbrojnymi a społeczeństwem II Rzeczypospolitej w kontekście realizowanej wówczas polityki wojskowej nie jest problemem badawczo nowym. Zagadnienia z nią związane poruszało wielu autorów, by przykładowo wspomnieć m.in.: P. Staweckiego, *Polityka wojskowa Polski 1921-1926*, Warszawa 1981; J. Odziemkowski, *Armia i wieś w II Rzeczypospolitej*, Wrocław 1988 czy *Armia i społeczeństwo II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1996; J. Kęsika, *Naród pod bronią. Społeczeństwo w programie polskiej polityki wojskowej 1918-1939*, Wrocław 1998; L. Wyszczelskiego, *Społeczeństwo a obronność w Polsce (1918-1939)*, Toruń 2007 czy A. Ignatowicz, *Przygotowanie obronne społeczeństwa w Polsce (1921-1939)*, Warszawa 2010.

⁹⁴ Korespondencja w tej kwestii zob. CAW PUWFIPW I.300.69.4 oraz I. 300.69.17.

⁹⁵ CAW PUWFIPW I.300.69.17 oraz „Podoficer Rezerwy” 1929, nr 1, s. 3-4.

⁹⁶ Na czele SRiBW stał Marian Zyndram-Kościałkowski.

⁹⁷ „Głos Rezerwy” 1929, nr 6, s. 1.

ze stowarzyszeniem w dziedzinie pw rezerwistów⁹⁸. Zarząd Główny FPZOO zgłosił także swe aspiracje w zakresie pw, uznając że powinna ona na tym polu odegrać pierwszorzędną rolę. Wyrazem tych tendencji była próba powołania do życia Polskiego Legionu b. Wojskowych⁹⁹. Organizacja miała m.in. ująć w ścisłą organizację wojskową wszystkich b. żołnierzy, zająć się ich szkoleniem i odciążyć armię czynną. Struktury Federacji poparty starania zarządu; inaczej było ze sfederowanymi związkami, których większość – widząc zagrożenie dla swej autonomii lub zamiar likwidacji – ustosunkowała się do tej inicjatywy niechętnie¹⁰⁰, projekt nie znalazł również uznania w PUWFIPW. W konsekwencji zarząd Federacji wycofał się z forsowania wspomnianej koncepcji¹⁰¹. Problem pw rezerw uregulowano w maju 1933 r. W wyniku negocjacji z udziałem prezesów Federacji, Związku Rezerwistów oraz MSWojsk, z udziałem Walerego Sławka, ustalono, że poprowadzi je Związek Rezerwistów jako składowa część FPZOO, której powierzono funkcje kontrolne. Dla odpowiedniej koordynacji działań oficerowie odpowiedzialni za prace pw mieli łączyć stanowiska w związku i Federacji¹⁰². W tej kwestii I wiceminister spraw wojskowych wydał *Wytuczne pracy pw Rezerwistów*¹⁰³. Cel pracy określono jako wzmacnianie świadomości państwowo-obywatelskiej, utrwalanie ducha żołnierskiego oraz utrzymanie na pewnym poziomie sprawności bojowej rezerwistów. Zadania te powierzono Związkowi Rezerwistów oraz czasowo, ze względów regionalnych, związkom: Towarzystw Powstańców i Wojaków DOK VIII oraz Powstańców Śląskich. Doskonalić dowódców w ramach specjalnych miały związki: Oficerów Rezerwy RP oraz Ogólny Podoficerów Rezerwy RP. Ustalono następujący podział zadań:

⁹⁸ *Tamże*, s. 1-2.

⁹⁹ AAN FPZOO – 255.

¹⁰⁰ AAN FPZOO – 15, k. 34-59.

¹⁰¹ AAN FPZOO – 33, k. 37-58.

¹⁰² CAW DDO I. 300.22.106.

¹⁰³ CAW PUWFIPW I. 300.69.18.

- 1) PUWFiPW: wykonuje ogólną kontrolę prac zrzeczeń b. wojskowych; przydziela do prac pw oficerów służby czynnej; udziela związkowi rezerwistów pomocy poprzez przydział broni, amunicji oraz sprzętu wojskowego, a także strzelnic wojskowych i innych obiektów; ułatwia zorganizowanie opieki lekarskiej;
- 2) FPZOO, jako czynnik nadrzędny, harmonizuje pracę pw związków, kontroluje i planuje zamierzenia, kontroluje gospodarkę materiałami i funduszami związków, przyznanymi przez Federację; wpływa na związki, by oddawały do dyspozycji ZR tych członków, którzy nadają się do wykonywania prac pw; współdziała z ZR w zakresie wychowania obywatelskiego; łagodzi ewentualne spory;
- 3) Związek Rezerwistów: podporządkowuje się statutowo władzom wojskowym; wykonuje prace pw przy użyciu własnych instruktorów; niezależnie od uzyskanej pomocy zewnętrznej wypracowuje środki materialne potrzebne do wykonywania założonych zadań; poddaje się kontroli FPZOO i władz wojskowych;
- 4) Związek Oficerów Rezerwy RP: organizuje i wykonuje, pod nadzorem władz wojskowych zadania w zakresie doskonalenia dowódców; wspiera działania ZR, delegując swych członków do pracy z pw rezerw;
- 5) Ogólny Związek Podoficerów Rezerwy RP: współdziała z agendami armii w zakresie doskonalenia dowódców; współdziała ze ZR, delegując swych członków do prac z pw rezerw¹⁰⁴.

Oczekiwano, że działania podjęte przez Związek Rezerwistów i inne zrzeczenia pozwolą utrzymywać rezerwistów na odpowiednim poziomie sprawności bojowej (strzelanie, zaprawa fizyczna, musztra, znajomość terenu), fizycznej i strzeleckiej, a także doskonalenia dowódców¹⁰⁵. Stanowisko Komendanta Głównego FPZOO i Związku Rezerwistów objął gen. bryg. Mieczysław Dąbkowski¹⁰⁶.

¹⁰⁴ CAW WINO I. 300.68.6.

¹⁰⁵ *Akcja wychowawczo-szkoleniowa rezerwistów. Ref. mjr B. Chruściela, wygłoszona na zebraniu Federacji*, „Biuletyn Informacyjny i Prasowy FPZOO” 1933, nr 13-14.

¹⁰⁶ AAN FPZOO – 34, k. 24.

Realizacja projektu była problematyczna. Organizatorzy pracy pw rezerwistów w kolejnych latach napotykali rozmaite trudności, poczynając od finansowych, poprzez organizacyjne, aż po bardzo kłopotliwe do przezwyciężenia spory o charakterze prestiżowym i kompetencyjnym pomiędzy wojskowymi a zrzeszeniami, poszczególnymi związkami oraz zrzeszeniami a ogniwami Federacji. W zaistniałej sytuacji wojskowi oceniali, że najkorzystniejszym rozwiązaniem z punktu widzenia interesów armii byłoby scalenie rozproszonych organizacji¹⁰⁷. Pomimo podjęcia prac w tym zakresie¹⁰⁸, nie wdrożono nowych rozwiązań do września 1939 r.

Zrzeszenia kombatanckie wiele uwagi poświęciły szkoleniu strzeleckiemu swych członków. Propagowano zawody sportowe oraz zdobywanie odznak, starano się utrzymywać odpowiednią kondycję fizyczną ćwiczących poprzez organizowane marsze¹⁰⁹ i specjalistyczne obozy¹¹⁰. W pracach pw rezerw wyróżniły się związki: Rezerwistów oraz Oficerów Rezerwy, gorsze wyniki osiągał Ogólny Związek Podoficerów Rezerwy RP¹¹¹. Osobnym problemem – wychodzącym poza ramy tego szkicu – jest działalność Przysposobienia Wojskowego Kobiet (PWK)¹¹². Związki zrzeszające kobiety, a znajdujące się w strukturach FPZOO i Unii Polskich Związków Obrończyń Ojczyzny, wielokrotnie deklarowały poparcie dla idei PWK¹¹³.

¹⁰⁷ W. Dunin-Wąsowicz, *Główne czynniki pracy PW Rezerwy. Wywiad z dyrektorem PUWF, „Naród i Wojsko” 1934, nr 2 oraz tenże, Współpraca wojska w szkoleniu rezerw. Wywiad z nowym dyrektorem PUWFiPW, „Naród i Wojsko” 1935, nr 2, czy L. Stanek, O szkoleniu rezerw poza wojskiem, „Naród i Wojsko” 1936, nr 14.*

¹⁰⁸ Korespondencja w tej sprawie zob. CAW DDO I. 300.22.132.

¹⁰⁹ *Koło Żołnierzy 2 pp Legionów. Komunikat nr 2/1935*, s. 9; Z. Mroczo, *Polska myśl zachodnia (kształtowanie i upowszechnianie)*, Poznań 1986, s. 325-326.

¹¹⁰ Np. Związek Rezerwistów organizował letnie obozy nad morzem w Redłowie („Rezerwiści” 1939, nr 9) oraz zimowe narciarskie (CAW ZR 1.391.2.11).

¹¹¹ CAW FPZOO 1.391.1.29.

¹¹² Problematyce PWK liczne opracowania poświęciła E. Zawadzka, zob. zwłaszcza: *Czekając na rozkaz. Pogotowie społeczne organizacji Przysposobienia Wojskowego Kobiet w przededniu II wojny światowej*, Lublin 1992.

¹¹³ *Służba kobiet dla ochrony państwa. Z historii ruchu PWK, „Naród i Wojsko” 1934, nr 5, s. 6.*

Interesującą formą zaangażowania związków kombatanckich na rzecz szeroko rozumianej obronności był ich udział w działaniach na rzecz mobilizowania społeczeństwa do zachowań zgodnych z interesem państwa. Chodziło przede wszystkim o kształtowanie postaw wobec armii i innych węzłowych spraw życia wewnętrznego. W działaniach tych można dostrzec, jak się wydaje, trzy aspekty: polityczny, gospodarczy i edukacyjny.

Wspomniano już o tworzeniu przez organizacje kombatanckie specyficznej oprawy większości uroczystości państwowych. Zwraca uwagę, że reprezentanci najwyższych władz państwa, a także sił będących w opozycji, przekazywali swe wizje i koncepcje polityczne o zasięgu zdecydowanie przekraczającym ramy organizacji b. żołnierzy, na forum ich zjazdów. Dotyczy to m.in. J. Piłsudskiego, W. Sławka, J. Hallera czy J. Dowbora-Muśnickiego. Najbardziej znanym przykładem w tej materii jest mowa wygłoszona przez E. Śmigłego-Rydza w maju 1936 r. na forum XIII Zjazdu ZLP¹¹⁴.

Organizacje kombatanckie o nastawieniu prorządowym bardzo aktywnie wspierały inicjatywy gospodarcze władz. Dotyczyło to tak przeciwdziałania zjawiskom kryzysu gospodarczego¹¹⁵, jak i poparcia pożyczek Narodowej i Premiowej Inwestycyjnej¹¹⁶. Z punktu widzenia armii istotne było poparcie idei Funduszu Obrony Narodowej, Funduszu Obrony Morskiej oraz hasła rzuconego przez E. Śmigłego-Rydza dotyczącego dobrojenia Polski. W zachowanej dokumentacji odnajdujemy liczne przykłady gromadzenia funduszy celem przekazania ich wojsku czy zakupów sprzętu¹¹⁷. Delegacje zrzeszeń brały udział w uroczystościach przekazywania darów

¹¹⁴ M. Jabłonowski, P. Stawecki, *dz. cyt.*, s. 112 oraz dokument nr 21.

¹¹⁵ M. Jabłonowski, *Sen o potęgę Polski...*, s. 214.

¹¹⁶ *Tamże*, s. 215-216.

¹¹⁷ AAN UW Lublin – 1380, czy UW Śląski – 1383.

armii. Wśród nich szczególną ofiarnością odznaczył się Związek Inwalidów Wojennych RP¹¹⁸. W kwietniu 1939 r. Zarząd Główny FPZOO podjął decyzję, aby zawiesić wszelkie działania o charakterze reprezentacyjnym, a uzyskane tą drogą środki przekazać na FON¹¹⁹. Podobnie w tym samym okresie bardzo aktywnie wsparto ideę Pożyczki Obrony Przeciwlotniczej¹²⁰. Prezydium Zarządu Głównego Federacji poleciło podległym sobie strukturom podejmowanie rezolucji stwierdzających gotowość do bezwzględного oddania się do dyspozycji Naczelnego Wodza¹²¹.

Gotowość do obrony ojczyzny to nie tylko kwestia wiedzy praktycznej czy ofiarności, ale także odpowiedniej postawy. Wydaje się, że w drugiej połowie lat 30. możemy dostrzec wspieranie struktur armii przez zrzeszenia kombatanckie także w sferze szeroko pojętej edukacji. W działaniach tego rodzaju partnerem kombatanatów były resorty spraw wojskowych oraz wyznań religijnych i oświecenia publicznego¹²². Zakładanym celem było stworzenie silnego moralnie zaplecza dla armii, gdzie podstawowe znaczenie miała posiadać postawa ludności. Zrzeszenia b. wojskowych, poza pracą z rezerwistami, miały wspierać działania i współpracować z takimi organizacjami, jak Polski Czerwony Krzyż, Liga Obrony Powietrznej i Przeciwa-

¹¹⁸ M. Jabłonowski, *Sen o potęgę Polski...*, s. 220. Wśród ostatnio wydanych opracowań poświęconych problematyce świadczeń społeczeństwa na rzecz szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa zwraca uwagę monografia M. Gielecińskiego, *Świadczenia społeczeństwa polskiego na obronność państwa przed wybuchem II wojny światowej*, Poznań 2014 – z punktu widzenia tego opracowania ważny jest rozdział 4 omawiający m.in. kwestie zaangażowania organizacji paramilitarnych.

¹¹⁹ AAN FPZOO – 21, k. 2.

¹²⁰ AAN FPZOO – 1. Zob. posiedzenie ZG FPZOO z 4 marca 1939 r.

¹²¹ AAN FPZOO – 48, k. 1.

¹²² Szerzej: M. Jabłonowski, *Edukacja polityczna u schyłku II Rzeczypospolitej (1936-1939)*, „Edukacja Polityczna” 1986, t. 9, s. 145 i n.

zowej oraz Liga Morska i Kolonialna. Pewien oddźwięk na łamach prasy kombatanckiej znalazły także sprawy rozwoju marynarki wojennej¹²³. W maju 1939 r. pod auspicjami Zarządu Głównego Federacji na falach Polskiego Radia miał miejsce cykl wywiadów mających na celu moralne dozbrojenie społeczeństwa¹²⁴.

W maju 1939 r. MSWojsk zwróciło się do Komendy Głównej Federacji i Związku Rezerwistów o zebranie informacji na temat ochotników, którzy mogliby oddać się do dyspozycji władz wojskowych. Z informacji przekazanych w sierpniu wynika że Federacja dysponowała liczbą około 46,5 tys. ochotników, w tym 25 kandydatami na „żywe torpedy”¹²⁵.

Przeanalizowany materiał, z punktu widzenia przyjętego tematu, skłania do kilku uwag natury ogólnej:

- 1) Udział ruchu kombatanckiego w życiu Polski doby międzywojennego dwudziestolecia należy uznać za stosunkowo skromny. Rozwijał się on w dwóch podokresach. Lata 1918-1926 tworzą pierwszy z nich, drugi to czas zawarty w cezurach 1926-1939.
- 2) Po maju 1926 r. rządzący przyspieszyli proces poszukiwania nowych form organizacyjnych i metod działania, zmierzając do konsolidacji sił i tworzenia odmiennych niż do tej pory kanałów łączności pomiędzy władzą i społeczeństwem. Rozpoczął się intensywny proces budowania społecznego zaplecza obozu władzy. Dla licznych organizacji społecznych, w tym kombatanckich, to okres poszukiwania nowych rozwiązań, na które decydujący wpływ miała sytuacja wewnętrzna. Nastąpił czas ich uzależniania od ośrodków władzy politycznej.

¹²³ M. Jabłonowski, *Sen o potęgę Polski...*, s. 301-302.

¹²⁴ AAN FPZOO – 69, k. 1.

¹²⁵ AAN FPZOO – 415, k. 80.

- 3) Istniejące podziały i różnice doprowadziły do ukształtowania się dwóch nurtów w polskim ruchu kombatanckim. Jeden, reprezentowany przez zrzeszenia skupione w Federacji Polskich Związków Obrońców Ojczyzny (FPZOO), opierał się na ścisłej współpracy z ekipą sprawującą władzę. Drugi, skupiony w Legio- nie RP, zrzeszał organizacje znajdujące się w opozycji do pomajowej ekipy. Próba dialogu podjęta przez obie federacje jesienią 1928 r. nie zakończyła się powodzeniem. Doszło do konfrontacji. Większą determinację wykazała ekipa sprawująca władzę, w rezultacie FPZOO stała się dominującą formacją w pol- skim ruchu b. wojskowych. Jej przeciwników marginalizowano.
- 4) Ruch kombatancki – pozostając w ścisłym związku z politycznym esta- blishmentem – tworzył bogatą mozaikę w ramach systemu politycznego. W życiu politycznym kraju wspomniane zrzeszenia służyły jako jeden z instru- mentów mobilizacji społecznego poparcia dla obozu władzy. Reprezentując różne odłamy obozu sanacyjnego, odgrywały także rolę czynnika dysfunkcyj- nego w systemie politycznym, pozwalając na ujawnianie panującego niezado- wolenia, niezaspokojonych aspiracji oraz innych źródeł napięć.
- 5) Zrzeszenia kombatanckie nie zdobywały się na tworzenie szerszych koncepcji politycznych, co nie oznacza, że nie próbowały tworzyć pewnej odrębności ideowej i moralnej. W wielu kwestiach nie wypowiadały się bądź ich głos był wtórny w stosunku do opinii wyrażanych przez przedstawicieli rządzącego ob- ozu. Stanowiły elementy zaplecza politycznego i w takim zakresie były głów- nie wykorzystywane.
- 6) Kombatancki wyróżniali się aktywnością w toku wszystkich kampanii wybor- czych, poczynając od 1928 r. W wielu regionach przyczyniali się do osiągnięcia sukcesu przez ugrupowania związane ze sprawującym władzę obozem. FPZOO stała na stanowisku, że kombatancki mają nie tylko prawo, ale i obo- wiązek odgrywania istotnej roli w działalności politycznej. Utrzymywała ścisłą

współpracę z BBWR, a następnie OZN. Neutralność wobec wyborów była traktowana jako nieuczciwość, a nawet zdrada.

- 7) W podejmowanych decyzjach, uchwałach i rezolucjach wyraźnie można dostrzec daleko idące podporządkowanie związków i stowarzyszeń kombatanckich ośrodkom dyspozycji politycznej. Swoim działaniem wspierały przychylny im aparat państwowy. Należy też dostrzegać polityczne ambicje i pewną autonomię wielu z nich. Powyższe czynniki skłoniły czołowych działaczy FPZOO w 1935 r. do podjęcia próby uczynienia z niej liczącej się i poniekąd samodzielnej siły politycznej. Próba ta nie zakończyła się powodzeniem.
- 8) Stosunki z armią miały dla organizacji kombatanckich szczególne znaczenie. Choć politycznie zróżnicowane, często realizujące przeciwstawne interesy, były połączone zrozumieniem dla spraw oraz potrzeb wojska i obronności. W statutach wielu zrzeszeń znajdowały się zapisy o kształceniu wojskowym członków i pielęgnowaniu ducha wojskowego, dotyczy to także FPZOO. Najdalej posuwały się stowarzyszenia grupujące rezerwistów. Pełniły funkcję jednego z istotnych kanałów łączących armię czynną ze społeczeństwem. Wiele z nich prowadziło szeroko zakrojone i systematyczne działania odnośnie do szkolenia swych członków i sympatyków.
- 9) Prorządowo nastawione zrzeszenia kombatanckie stały się swego rodzaju rezerwą, z której władze czerpały kadry przy obsadzaniu stanowisk w administracji, aparacie politycznym i gospodarczym. W konsekwencji wielu działaczy wspomnianego ruchu zajmowało odpowiedzialne stanowiska we władzach partyjnych, państwowych i samorządowych różnych szczebli, wielu posiadało poważne wpływy. Przykładowo w 1937 r. wśród aktywnych działaczy kombatanckich znajdowali się m.in.: Władysław Belina-Prażmowski (prezes Związku Oficerów Internowanych w czasie I wojny światowej w obozach polskich w Niemczech i Austro-Węgrzech); Roman Górecki (prezes FPZOO oraz Związku Oficerów Rezerwy RP); Michał Grażyński (wiceprezes FPZOO); Adam

Koc (komendant naczelny Związku Legionistów Polskich); Rudolf Kornke (prezes Związku Powstańców Śląskich); Bronisław Nakoniecznikow-Klukowski (prezes Związku Kaniowczyków i Żeligowczyków); Aleksandra Piłsudska (przewodnicząca Unii Polskich Związków Obrończyń Ojczyzny oraz prezes Związku b. Kurierek); Kazimierz Raszewski (prezes Związku Powstańców Wielkopolskich); Leonard Skierski (prezes Związku Oficerów WP w st. sp.); Edwin Wagner (prezes Związku Inwalidów Wojennych RP oraz Związku Ociemniałych Żołnierzy RP); Jan Walewski (sekretarz generalny FPZOO); Aleksandra Zagórska (prezes Związku Legionistek Polskich); Marian Zyndram-Kościałkowski (wiceprezes FPZOO oraz prezes Związku Rezerwistów). Wiele z tych osób należy zaliczyć do elity władzy II Rzeczypospolitej.

Abstrakt

W artykule przedstawiono główne konkluzje wynikające z prowadzonych na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego [ob. Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych] badań nad rolą grup nacisku – *casus* ruchu kombatanckiego – w historii politycznej II Rzeczypospolitej. Szczególną uwagę poświęcono organizacjom byłych wojskowych stanowiących zaplecze szeroko rozumianej sanacji. Ukazano rozwój instytucjonalny ruchu kombatanckiego. Przeanalizowano metody wywierania przezeń wpływu na życie polityczne państwa i jego struktur (zwłaszcza armii).

ROLE AND IMPORTANCE OF PRESSURE GROUPS IN THE SECOND POLISH REPUBLIC. A CASE STUDY OF VETERAN MOVEMENT

Abstract

The article presents main conclusions from the study on the veteran movement in the period of the Second Polish Republic. The goal has been to map and further

examine the processes of institutionalisation of military organisations that supported sanitation movement. The paper also aims at presenting their methods of influencing political life, the state and the army. It builds on the conclusions from a larger study conducted at the Faculty of Journalism and Political Science (today – Faculty of Political Science and International Studies), University of Warsaw.

Bibliografia

Opracowania i artykuły

Akcja wychowawczo-szkoleniowa rezerwistów. Ref. mjr B. Chruściela, wygłoszona na zebraniu Federacji, „Biuletyn Informacyjny i Prasowy FPZOO” 1933, nr 13-14.

A. Chojnowski, *Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem*, [w:] *Encyklopedia historii Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1999.

A. Chojnowski, *Piłsudczycy u władzy. Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Wrocław–Warszawa 1986.

Czy i jak wykonuje się ustawę o zatrudnianiu niepodległościowców. Mowa posta Dublasiewicz w Sejmie, „Naród i Wojsko” 1938, nr 12.

E. Długajczyk, *Sanacja śląska 1926-1939. Zarys dziejów politycznych*, Katowice 1983.

A.C. Dobroński, *Związek Inwalidów Wojennych RP 1919-2009*, Warszawa 2009.

J. Dufrat, *Kobiety w kręgu lewicy niepodległościowej. Od Ligi Kobiet Pogotowia Wojennego do Ochotniczej Legii Kobiet (1908-1918/1919)*, Toruń 2001.

J. Dufrat, *W służbie obozu marszałka Józefa Piłsudskiego. Związek Pracy Obywatelskiej Kobiety (1928-1939)*, Kraków–Wrocław 2013.

W. Dunin-Wąsowicz, *Główne czynniki pracy PW Rezerwy. Wywiad z dyrektorem PUWF*, „Naród i Wojsko” 1934, nr 2.

W. Dunin-Wąsowicz, *Współpraca wojska w szkoleniu rezerw. Wywiad z nowym dyrektorem PUWFiPW*, „Naród i Wojsko” 1935, nr 2.

Dwie demokracje, „Biuletyn Zarządu Głównego Związku Legionistów Polskich” 1930, nr 11.

K. Dziuda, *Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem w Łodzi w latach 1930-1935*, Bełchatów 2010.

I. Florczak, Z. Moraczewska (1873-1958). *Kobieta – polityk II Rzeczypospolitej*, „Acta Universitatis Lodiensis. Folia Historica” 2003, t. 77.

A. Garlicki, *Od maja do Brześcia*, Warszawa 1981.

M. Gieleciński, *Świadczenia społeczeństwa polskiego na obronność państwa przed wybuchem II wojny światowej*, Poznań 2014.

J. Halbersztadt, *Józef Piłsudski i jego współpracownicy wobec problemu wyborów parlamentarnych w latach 1926-1928. Z badań nad genezą BBWR*, „Dzieje Najnowsze” 1984, nr 1.

A. Ignatowicz, *Przygotowanie obronne społeczeństwa w Polsce (1921-1939)*, Warszawa 2010.

- M. Jabłonowski, *Budowa zaplecza politycznego obozu władzy po 1926 roku (na przykładzie ruchu byłych wojskowych)*, [w:] A. Koseski, J. Cymerski (red.), *Józef Piłsudski. Dziełactwo epoki – wyzwania dla współczesności*, Pułtusk 2015.
- M. Jabłonowski, *Edukacja polityczna u schyłku II Rzeczypospolitej (1936-1939)*, „Edukacja Polityczna” 1986, t. 9.
- M. Jabłonowski, *Organizacje kombatanckie okresu międzywojennego i ich społeczno-polityczna rola (na przykładzie wyborów)*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Olsztynie. Prace Historyczne” 1997, nr 1.
- M. Jabłonowski, *Przyczynek do dziejów prasy polskich związków byłych wojskowych w latach 1918-1939*, „Kwartalnik Historii Prasy Polskiej” R. XXX, nr 2.
- M. Jabłonowski, *Sen o potęgze Polski. Z dziejów ruchu byłych wojskowych w II Rzeczypospolitej 1918-1939*, Olsztyn 1998.
- M. Jabłonowski, P. Stawecki, *Następca Komendanta Edward Śmigły-Rydz. Materiały do biografii*, Warszawa 2014.
- Jak legionieści rządzą Krakowem*, „Oleandry” 1937, nr 3.
- A. Jakubowski, *Przed wyborami do samorządów*, „Podoficer Rezerwy” 1933, nr 5.
- H. i T. Jędruszcak, *Ostatnie lata Drugiej Rzeczypospolitej (1935-1939)*, Warszawa 1970.
- T. Jędruszcak, *Piłsudczycy bez Piłsudskiego. Powstanie Obozu Zjednoczenia Narodowego w 1937 r.*, Warszawa 1963.
- J. Kęsik, *Naród pod bronią. Społeczeństwo w programie polskiej polityki wojskowej 1918-1939*, Wrocław 1998.
- B. Kikiewicz, *Dzieje Organizacji Inwalidów w Polsce*, [w:] *Księga Pamiątkowa Związku Inwalidów Wojennych RP* wydana w dziesięciolecie Okręgu Poznańskiego, Poznań 1931.
- Koło pułkowe I pp Legionów*, „Naród i Wojsko” 1935, nr 14.
- Kombatancki na czele zarządu stolicy*, „Biuletyn Informacyjny i Prasowy FPZOO” 1934, nr 6.
- T. Kondracki, *Polskie organizacje kombatanckie w Wielkiej Brytanii w latach 1945-1948*, Warszawa 2007.
- R. Kornke, *4 marca 1928 (odczytać na zebraniach i zbiórkach)*, „Powstaniec Śląski” 1928, nr 2.
- E. Kossewska, *Związek Legionistów Polskich 1922-1939*, Warszawa 2003.
- M. Kościółkowski, *Wczoraj i dziś*, „Głos Rezerwy” 1929, nr 2.
- Z. Kozak, *Liga Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej w Polsce w latach 1928-1939*, Szczecin 2007.
- E. Kwiatkowski, *Gdynia jako program*, „Znak” 1933, nr 9.
- Z. Landau, *Bank Gospodarstwa Krajowego*, Warszawa 1993.
- S. Łoza (red.), *Czy wiesz kto to jest?*, Warszawa 1983.
- J. Majchrowski (red.), *Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1994.
- L. Malinowski, *Politycy II Rzeczypospolitej*, t. II, Toruń 1995.
- Manifestacja w stolicy w dniu wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej*, „Biuletyn Informacyjny i Prasowy FPZOO” 1933, nr 11.
- A.E. Markert, *Przysposobienie wojskowe kobiet (1922-1939). Zarys historii, dokumenty i materiały*, Warszawa 2002.
- I. Modelski, *Józef Haller w walce o Polskę Niepodległą i Zjednoczoną*, Toruń 1936.
- L. Moser, *Frontem do wyborów*, „Naród i Wojsko” 1935, nr 15.
- Z. Mroczko, *Polska myśl zachodnia (kształtowanie i upowszechnianie)*, Poznań 1986.
- Na nas czas*, „Inwalida” 1935, nr 16.

- Nasz obowiązek*, „Współpraca Inwalidzka” 1935, nr 6-8.
- Nie wolno nam milczeć*, „Znak” 1932, nr 12.
- A. Niewęglowska, *Federacja Polskich Związków Obrońców Ojczyzny (1928-1939)*, Warszawa 2011.
- J.M. Nowakowski, *Walery Sławek (1879-1939). Zarys biografii politycznej*, Warszawa 1988.
- Nowi posłowie i senatorowie – b. kombatanci*, „Naród i Wojsko” 1935, nr 20 i 21.
- Nowy samorząd*, „Znak” 1933, nr 12.
- Obowiązek*, „Znak” 1935, nr 8.
- Odezwa do Powstańców w sprawie rozwiązania Sejmu Śląskiego*, „Powstaniec Śląski” 1929, nr 2.
- J. Odziemkowski, *Armia i społeczeństwo II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1996.
- J. Odziemkowski, *Armia i wieś w II Rzeczypospolitej*, Wrocław 1988.
- Oficerowie i podoficerowie w Związku Peowiaków*, „Biuletyn Informacyjny Legionowo-Peowiacki” 1938, nr 6.
- Oficerowie rezerwy a wybory*, „Znak” 1927, nr 4.
- P. Olstowski, *Obóz pomajowy w województwie pomorskim w latach 1926-1939*, Warszawa 2008.
- W. Paruch, *Myśl polityczna obozu piłsudczyńskiego 1926-1939*, Lublin 2005.
- Powstańcy*, „Powstaniec” 1938, nr 41.
- A. Pruszkowski, *Przewodnik społeczny*, Warszawa 1934.
- Raport u naczelnego wodza*, „Naród i Wojsko” 1938, nr 51-52.
- H. Rechowicz, *Sejm Śląski 1922-1939*, Katowice 1971.
- W. Roszkowski, J. Kofman (red.), *Słownik biograficzny Europy Środkowo-Wschodniej XX wieku*, Warszawa 2004.
- M. Sioma (red.), *Zamach stanu Józefa Piłsudskiego 1926 roku*, Lublin 2007.
- R. Śladowski, *Nowa era w życiu naszej organizacji*, „Naród i Wojsko” 1938, nr 11-12.
- Służba kobiet dla ochrony państwa. Z historii ruchu PWK*, „Naród i Wojsko” 1934, nr 5.
- Sprawozdanie Sejmowej Komisji Administracji. Terror – korupcja – oszustwa wyborcze*, Warszawa 1929.
- Stajemy na froncie*, „Znak” 1930, nr 10.
- L. Stanek, *O szkoleniu rezerw poza wojskiem*, „Naród i Wojsko” 1936, nr 14.
- P. Stawecki, *Następcy Komendanta. Wojsko a polityka wewnętrzna w latach 1935-1939*, Warszawa 1969.
- P. Stawecki, *O dominacji wojskowych w państwowym aparacie wykonawczym w latach 1926-1939*, „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1965, nr 3.
- P. Stawecki, *Polityka wojskowa Polski 1921-1926*, Warszawa 1981.
- A. Stelmach, *Oblicze ideowo-polityczne i działalność socjalna Związku Bojowników o Wolność i Demokrację*, Poznań 1988.
- W. Stępczyński, *Typ żołnierski w budowie Państwa*, „Naród i Wojsko” 1934, nr 5.
- K. Szertwan, *Dwa obszary. Kilka słów o sytuacji na froncie wyborczym*, „Peowiak” 1930, nr 2.
- Udział Federacji w wyborach samorządowych. Apel legionistów*, „Biuletyn Informacyjny i Prasowy FPZOO” 1933, nr 22.
- J. Ulrych, *Wychowanie fizyczne i przysposobienie wojskowe. Założenia i wytyczne marszałka J. Piłsudskiego*, „Niepodległość” 1958, t. VI.
- W przededniu wyborów samorządowych*, „Naród i Wojsko” 1938, nr 50.

- P. Waingertner, „Naprawa” 1926-1939. Z dziejów obozu pomajowego, Warszawa 1999.
- B. Waligóra, *Zrzeszenia b. wojskowych, ich zadania i rozwój w Niemczech oraz w Polsce Odrodzonej*, Warszawa 1938.
- Wiceprezes FPZOO Komisarzem rządowym m. Warszawy, „Biuletyn Informacyjny i Prasowy FPZOO” 1934, nr 2-3.
- M. Wiśniewska, *Związek Strzelecki (1910-1939)*, Warszawa 2010.
- J.S. Wojciechowski, *Stowarzyszenia i związki kombatanckie w latach 1919-1939*, Pruszków 2007.
- M. Wroczyński, *Jak święciliśmy dzień 15 sierpnia*, „Ociemniały Żołnierz” 1930, nr 7.
- P. Wróbel, *Droga powrotna. Niemiecki prawicowy ruch kombatancki po I wojnie światowej*, Warszawa 1989.
- L. Wyszczelski, *Spółeczeństwo a obronność w Polsce (1918-1939)*, Toruń 2007.
- XI Zjazd Legionów. Wspólny zjazd legionistów i peowiaków, „Biuletyn Informacyjny i Prasowy FPZOO” 1932, nr 5.
- Za kim oddam głos!*, „Powstaniec Śląski” 1928, nr 2
- A. Zakrzewska, *Związek Strzelecki 1919-1939. Wychowanie obywatelskie młodzieży*, Kraków 2007.
- E. Zawadzka, *Czekając na rozkaz. Pogotowie społeczne organizacji Przystosowania Wojskowego Kobiety w przededniu II wojny światowej*, Lublin 1992.
- Związek Legionistów Polskich 1934-1936. Sprawozdanie Zarządu Głównego Związku Legionistów Polskich*, Warszawa 1936.
- A. Żarnowska, A. Szwarc (red.), *Kobiety i świat polityki w niepodległej Polsce 1917-1939*, Warszawa 1996.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o samorządzie gminy m.st. Warszawy, Dz.U. ROP nr 63, poz. 479.
- Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o wyborze radnych miejskich, Dz. U. RP nr 63, poz. 480.
- Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o wyborze radnych gromadzkich gminnych i powiatowych, Dz. U. RP nr 63, poz. 481.

Krzysztof Żęgota

O kształt granicy zachodniej. Kwestia wschodniopruska w Romana Dmowskiego programie granic Rzeczypospolitej w trakcie I wojny światowej

Słowa kluczowe:

Narodowa Demokracja, granica zachodnia, Prusy Wschodnie, I wojna światowa

Wprowadzenie

Problematyka związana z powstaniem i rozwojem myśli politycznej Narodowej Demokracji jest jedną z bardziej interesujących kwestii w historii Polski XIX i XX wieku. Obóz narodowy był prekursorem nowoczesnej ideologii państwowej na ziemiach polskich, tworząc program spójny i wewnętrznie zwarty. Oddziaływał też na powstawanie i rozwój założeń programowych innych – często konkurencyjnych – obozów politycznych, by wspomnieć tu tylko o partiach socjalistycznych. Od początku tworzenia się polskiej sceny politycznej Endecja odgrywała na niej istotną rolę, zaś do tradycji narodowej odwołują się także współcześnie niektóre z ugrupowań prawniczych. Obecnie Narodowa Demokracja postrzegana jest głównie przez pryzmat prorosyjskiej orientacji sprzed I wojny światowej oraz antysemickich poglądów narodowców, dających się zauważyć przez cały okres istnienia obozu. Faktem jest jednak, że tworzył on zwarte koncepcje programowe, dotyczące w zasadzie wszystkich problemów, nurtujących w opisywanym okresie polską myśl polityczną.

Równie interesująca i ważna wydaje się kwestia związana z przynależnością państwową Prus Wschodnich. Obszary te stanowiły nie tylko kolebkę Prus, będących inicjatorem rozbiorów Rzeczypospolitej, ale też państwem najsukuteczniej realizującym politykę wynaradawiania. Było to o tyle istotne, że prowincję wschodnio-

pruską zamieszkiwały zwarte siedliska ludności polskiej. Poza tym sytuację komplikowały zawiłe stosunki wyznaniowe, przejawiające się we współistnieniu społeczności ewangelickiej i katolickiej. Ważne – zwłaszcza z punktu widzenia analizy geopolitycznej – było położenie prowincji, która przy XIX-wiecznym ukształtowaniu granic była terytorium pożądanym zarówno przez Niemcy, jak i Rosję. Wszystkie te czynniki powodowały, że obóz narodowo-demokratyczny przejawiał zainteresowanie wobec kwestii wschodniopruskiej i często lokował ją wśród własnych priorytetów programowych. Kulminacyjnym momentem rozwoju projekcji programowych Narodowej Demokracji, dotyczących kwestii wschodniopruskiej, były lata I wojny światowej, kiedy ważyły się losy kształtu mapy politycznej Europy, w tym granic odrodzonej Rzeczypospolitej. Głównym kreatorem programu granic niepodległej Polski był wówczas czołowy działacz nurtu endeckiego, Roman Dmowski, który pełnił jedną z kluczowych ról jako przedstawiciel Polski w trakcie konferencji pokojowej w Paryżu.

Celem niniejszego artykułu jest przeanalizowanie obecności i miejsca przynależności Prus Wschodnich po I wojnie światowej w programie granic Romana Dmowskiego, jednego z głównych ideologów Narodowej Demokracji. W artykule poddane analizie zostanie również miejsce kwestii wschodniopruskiej w koncepcji polskiej granicy zachodniej. Zasadniczą metodą badawczą wykorzystaną w publikacji będzie metoda historyczna oraz metoda analizy materiałów i dokumentów. Jednym z głównych źródeł będą dokumenty i wspomnienia R. Dmowskiego, które zostaną poddane analizie krytycznej.

Miejsce kwestii wschodniopruskiej w myśli politycznej Narodowej Demokracji do I wojny światowej

Zwieńczeniem wysiłków przedstawicieli Endecji w na początku XX w. były postulaty dotyczące odbudowy niepodległej Polski, prezentowane przez Romana Dmow-

skiego w trakcie I wojny światowej i tuż po jej zakończeniu. Jednym z najistotniejszych składników postulowanych rozwiązań był projekt granic zaprezentowany na konferencji pokojowej w Paryżu. Program ten był wynikiem długotrwałych dyskusji i sporów w ramach obozu narodowego, co było głównie rezultatem konieczności opowiedzenia się po stronie któregoś z zaborców przy próbach określania aspiracji terytorialnych przyszłej Polski¹. Projekcje terytorialne autorstwa przywódcy Narodowej Demokracji, znane szerzej jako tzw. linia Dmowskiego, były z pewnością propozycją najbardziej zwartą, precyzyjnie opisującą sytuację poszczególnych ziem i posiadającą najpełniejszą argumentację, choć niepozbawioną pewnych przeinaczeń i manipulacji na rzecz sprawy polskiej. Opowiedzenie się Endecji za orientacją prorosyjską wpłynęło na szerokie potraktowanie w owym programie problemu granicy zachodniej. Warto odnotować, że autorem pierwszego programu granic w obozie endeckim był Jan Ludwik Popławski, którego tezy zostały w dużym stopniu wykorzystane przez R. Dmowskiego². Dlatego też niezbędne wydaje się przytoczenie najważniejszych punktów tegoż programu.

Jan Ludwik Popławski należał do prekursorów polskiej myśli zachodniej i to nie tylko w swoim obozie politycznym³. Rozważając polskie aspiracje terytorialne, stworzył podwójny program granic: maksymalistyczny i minimalistyczny, określając ten pierwszy jako program „zainteresowań narodowych”⁴. Już jednak w tym – przyznać należy – dość mgławicowym projekcie uznał on ziemie dzielnic pruskiej jako rdzeń polskich roszczeń: *na zachodzie bronimy naszych siedzib odwiecznych, kolebki*

¹ R. Wapiński, *Narodowa Demokracja 1893-1939. Ze studiów nad dziejami myśli nacjonalistycznej*, Wrocław 1980, s. 112-114.

² R. Dmowski, *Polityka polska i odbudowanie państwa*, przedm. T. Wituch, t. 1, Warszawa 1988-1989, s. 64.

³ W. Wrzesiński, *O nurt Odry i brzegi Bałtyku*, [w:] W. Wrzesiński (red.), *Twórcy polskiej myśli zachodniej*, Olsztyn 1996, s. 8.

⁴ R. Wapiński, *Narodowa Demokracja 1893-1939...*, s. 57; tenże, *Pokolenia Drugiej Rzeczypospolitej*, Wrocław 1991, s. 123; T. Kulak, *Kresy w myśli politycznej Jana Ludwika Popławskiego*, [w:] W. Wrzesiński (red.), *Polska myśl polityczna XIX i XX wieku*, t. 6: *Między Polską etniczną a historyczną*, Wrocław 1988, s. 188.

*naszego narodu, dobijamy się dostępu do morza, bez którego naród współczesny żyć nie może normalnie*⁵. Podstawą jego wywodu było:

- 1) stwierdzenie nieuchronności konfliktu polsko-niemieckiego;
- 2) podkreślenie roli dostępu do morza dla Polski oraz
- 3) stan faktyczny stosunków etnicznych w dzielnicy pruskiej⁶.

Zdaniem J.L. Popławskiego, o trwałości konfliktu polsko-niemieckiego decydowały sprzeczne cele polityki obu narodów: Niemcy dążyli do „zaokrąglenia” swych granic kosztem Kongresówki, gdy tymczasem Polacy walczyli o dostęp do morza i panowanie nad główną arterią wodną – Wisłą. Wobec tego należało porzucić jagiellońską ideę ekspansji wschodniej na rzecz koncepcji „Polski piastowskiej”⁷. Postulat ten wzmacniał fakt istotnej przewagi liczebnej ludności polskiej w dzielnicy pruskiej. W rezultacie J.L. Popławski, jako jeden z pierwszych przedstawicieli polskiej myśli politycznej, postulował zerwanie z tradycjami granic Rzeczypospolitej sprzed 1772 r.⁸ Odrodzona Polska powinna obejmować nie tylko ziemie historyczne, ale także te, które wcześniej zostały od niej oderwane, zachowując jednak polski charakter, a więc także Mazury i Górny Śląsk⁹. Poglądy J.L. Popławskiego odnośnie do granic Polski przyczyniły się do rozwoju endeckiej myśli zachodniej w podwójny

⁵ Cyt. za: W. Wrzesiński, *Prusy Wschodnie w polskiej myśli politycznej w latach 1864-1945*, Olsztyn 1994, s. 95.

⁶ *Tamże*, s. 73.

⁷ T. Kulak, *Jan Ludwik Popławski – twórca i popularyzator polskiej myśli zachodniej przełomu XIX i XX wieku. Ze studiów nad genezą „idei piastowskiej” Narodowej Demokracji*, [w:] W. Wrzesiński (red.), *Twórcy polskiej myśli zachodniej*, Olsztyn 1996, s. 43. Polemizuje z tym poglądem Roman Wapiński, uważając, że postulat powrotu do granic piastowskich był w obozie endeckim jedynie chwytem propagandowym – R. Wapiński, *Endecja wobec problemów polskich ziem zachodnich w latach 1919-1939*, „Zapiski Historyczne” 1966, nr 4, s. 62.

⁸ W. Wrzesiński, *Prusy Wschodnie...*, s. 73-74; T. Kulak, *Kresy w myśli politycznej...*, s. 189.

⁹ W. Wrzesiński, *Prusy Wschodnie...*, s. 74; T. Kulak, *Jan Ludwik Popławski...*, s. 46; R. Wapiński, *Narodowa Demokracja a problem ziem zachodnich*, „Komunikaty Instytutu Bałtyckiego” 1966, nr 4, s. 17.

sposób: nie tylko tworzyły podwaliny pod późniejszy program granic R. Dmowskiego, ale też otwierały dyskusję w ramach obozu narodowego w tzw. sporze o orientację¹⁰.

Wiązanie z Rosją nadziei na odbudowę państwa polskiego wpłynęło w istotny sposób na program terytorialny R. Dmowskiego. Podstawą tego poglądu było założenie o niższości cywilizacyjnej Polaków wobec Niemców i jednocześnie wyższości tych pierwszych względem Rosjan¹¹. W efekcie o wiele groźniejsze były dla Polaków działania wynaradawiające ze strony zachodniego sąsiada. Według R. Dmowskiego Rosja tak naprawdę nie miała nigdy interesu w posiadaniu ziem polskich, gdyż nie mogła doprowadzić do ich integracji z resztą imperium. Prawdziwym beneficjentem rozbiorów były Prusy, gdyż ziemie polskie były im niezbędne do osiągnięcia mocarstwowej pozycji i widoków na dalszą ekspansję wschodnią¹². Rosja prędzej czy później zrozumiałaby konieczność wprowadzenia swobód w Królestwie Kongresowym. Zatem warunkiem ocalenia Polaków jako narodu był ich taktyczny sojusz z caratem¹³. Wyraźne opowiedzenie się narodowych demokratów za opcją prorosyjską dało początek konkretyzacji postulatów terytorialnych.

Ewolucja programu granicy zachodniej do końca I wojny światowej

W pierwszych latach XX wieku Roman Dmowski wysunął się na czoło wśród ideologów Narodowej Demokracji. Próbował przełamać pewną niemoc widoczną w pol-

¹⁰ Należy stwierdzić, że orientacja prorosyjska wśród endeków zaczęła się ostatecznie krystalizować dopiero około 1905 r. – R. Wapiński, *Narodowa Demokracja 1893-1939...*, s. 87-88; T. Zybala, *Problem polityki niemieckiej w myśli niepodległościowej Narodowej Demokracji na przełomie XIX i XX wieku*, [w:] A. Czubiński (red.), *Polska – Niemcy – Europa. Studia z dziejów myśli politycznej i stosunków międzynarodowych*, Poznań 1977, s. 256.

¹¹ R. Wapiński, *Narodowa Demokracja 1893-1939...*, s. 60.

¹² R. Dmowski, *Niemcy, Rosja i kwestia polska*, przedm. T. Wituch, Warszawa 1991, s. 185; tenże, *Polityka polska i odbudowanie państwa*, t. 1, s. 93-94.

¹³ R. Wapiński, *Pokolenia Drugiej Rzeczypospolitej...*, s. 132; tenże, *Endecka koncepcja granic Polski w latach 1918-1921*, „Zapiski Historyczne” 1968, nr 3, s. 196.

skiej publicystyce politycznej tamtego czasu. Program terytorialny budował, wyciągając wnioski z aktualnych wydarzeń i układu sił międzynarodowych. Warto na chwilę zatrzymać się nad rozwojem tej koncepcji do 1917 r. czyli do czasu, gdy R. Dmowski wystąpił z gotowym już programem. Przegrana Rosji w wojnie z Japonią, a następnie rewolucja lat 1905-1907 pokazały, że Rosja jest „kolosem na glinianych nogach”¹⁴. Wydarzenia te i związane z nimi ograniczone reformy ustrojowe w państwie rosyjskim tworzyły widoki na trwałe powiązanie kwestii polskiej z imperium Romanowów. Poglądy te R. Dmowski przedstawił w pracy: *Niemcy, Rosja i kwestia polska*, opublikowanej we Lwowie w 1908 r. Zgodnie z nimi Rosja była zbyt słaba wewnętrznie, by nie zgodzić się na pewne ustępstwa w kwestii polskiej, wobec czego opowiadał się on za dochodzeniem do niepodległości w dwóch etapach. Pierwszy z nich polegałby na zjednoczeniu wszystkich ziem polskich przy pozostawieniu ich w pewnej zależności od Rosji. Drugi etap zakładał pełną suwerenność¹⁵. Już w tej publikacji zawarty został szkic polskich roszczeń terytorialnych, które odnosiły się do ziem zaboru pruskiego, choć warto przyznać, że nie był on na tyle konkretny, by precyzować znaczenie kwestii wschodniopruskiej¹⁶.

Program ten znalazł odzwierciedlenie w treści odezwy księcia Mikołaja Mikołajewicza z sierpnia 1914 r., której treść była zgodna z podstawowymi założeniami R. Dmowskiego¹⁷. W odezwie, poza planami autonomii, zawarta była też obietnica zjednoczenia wszystkich ziem polskich w ramach państwa rosyjskiego oznaczająca

¹⁴ R. Wapiński, *Polska i małe ojczyzny Polaków. Z dziejów kształtowania się świadomości narodowej w XIX i XX wieku po wybuch II wojny światowej*, Wrocław 1994, s. 92; R. Dmowski, *Niemcy, Rosja...*, s. 214.

¹⁵ T. Kulak, *Między Niemcami a Rosją – poglądy Romana Dmowskiego w sprawie polskich ziem zachodnich*, [w:] W. Wrzeński (red.), *Twórcy polskiej myśli zachodniej*, Olsztyn 1996, s. 68; R. Wapiński, *Pokolenia Drugiej Rzeczypospolitej...*, s. 132.

¹⁶ R. Dmowski, *Niemcy, Rosja...*, s. 74; T. Kulak, *Między Niemcami a Rosją...*, s. 72.

¹⁷ T. Kulak, *Prusy Wschodnie w opinii publicznej zaboru rosyjskiego (1815-1918)*, [w:] Z. Fras, A. Staniszewski (red.), *Prusy Wschodnie w polskiej opinii publicznej XIX i XX wieku*, Olsztyn 1992, s. 63; A. Garlicki, J. Myśliński, *Orientacje polityczne w Polsce w czasie I wojny światowej*, [w:] J. Pajewski (red.), *Problem polsko-niemiecki w Traktacie Wersalskim*, Poznań 1963, s. 45.

przyłączenie ziem zaboru pruskiego¹⁸. Poglądy takie głosił R. Dmowski (przynajmniej oficjalnie) aż do rewolucji lutowej w 1917 r., kiedy to otwarcie zaczął występować z postulatami granic dla niepodległej już Polski¹⁹. Nie zmieniło to jednak zasadniczo planów przeprowadzenia granicy zachodniej.

Wedle R. Dmowskiego obszar Europy Środkowo-Wschodniej stanowił teren szczególnej rywalizacji niemiecko-rosyjskiej. Niemcy, podobnie jak Rosja, dążyły do opanowania Bałkanów, dającego możliwość dalszej ekspansji w kierunku Bliskiego Wschodu²⁰. Jeszcze przed wybuchem wojny R. Dmowski zakładał, że przyniesie ona zmiany granicy niemiecko-rosyjskiej, co miało udowodniać faktyczną prowizoryczność postanowień Kongresu Wiedeńskiego²¹. Wobec tego naturalna wydała się potrzeba takiego zagospodarowania tej części Europy, by przyniosło ono rozwiązania trwalsze. Wyrazem tego miało być powstanie silnej Polski jako czynnika równowagi europejskiej, powstrzymującego ekspansywność tak Niemiec, jak i Rosji²². Pokrewną kwestią wydawała się konieczność zlikwidowania Austro-Węgier, jako państwa będącego faktycznie realizatorem polityki niemieckiej²³.

Zasadniczym elementem powojennej przebudowy Europy Środkowej było, według R. Dmowskiego, wytyczenie nowych granic²⁴. Powinny być one budowane zgodnie z kilkoma podstawowymi zasadami, od których zależeć miała trwałość proponowanych rozwiązań:

¹⁸ R. Dmowski, *Polityka polska i odbudowanie państwa*, t. 1, s. 217.

¹⁹ R. Wapiński, *Endecka koncepcja granic Polski...*, s. 198; tenże, *Narodowa Demokracja 1893-1939...*, s. 151.

²⁰ R. Dmowski, *Polityka polska i odbudowanie państwa*, przedm. T. Wituch, t. 2, Warszawa 1988-1989, s. 242; tenże, *Niemcy, Rosja...*, s. 171.

²¹ W. Wrzesiński, *Prusy Wschodnie...*, s. 87.

²² R. Dmowski, *Polityka polska i odbudowanie państwa*, t. 2, s. 302.

²³ Problem ten jest szeroko opisany w artykule autorstwa Dmowskiego pt. *Zagadnienia środkowo- i wschodnioeuropejskie*, w książce *Polityka polska i odbudowanie państwa*, t. 2, s. 243-249.

²⁴ *Tamże*, s. 219.

- 1) wszystkie obszary narodowe niemieckie powinny być skupione – na zasadzie ciągłości narodowej – w jednym państwie²⁵;
- 2) narody nieniemieckie powinny zostać zorganizowane w odrębne państwa;
- 3) państwa te muszą być możliwie jak największe, by móc stanowić przeciwwagę dla Niemiec i Rosji;
- 4) terytoria państw pozostających pod wpływem niemieckim powinny być ograniczone do obszarów etnicznych;
- 5) narody małe liczebnie powinny być włączone do większych struktur na zasadzie autonomii, oraz
- 6) przy wyznaczaniu granic konieczne jest uwzględnienie, w miarę możliwości, warunków geograficznych²⁶.

Taka konstrukcja zakładała powstanie w tej części Europy nowych państw, jak również powiększenie terytoriów już istniejących mniejszych organizmów. Polska, ze względu na swą rozległość i bezpośrednie sąsiedztwo z Niemcami, miała być osią tego programu.

Przedstawione powyżej zasady zostały także zastosowane przy projektowaniu granic Polski. Interesująca nas granica zachodnia i związana z nią kwestia wschodniopruska stanowiły jeden z najważniejszych elementów programu R. Dmowskiego. Od jej kształtu zależało powodzenie korzystnych rozstrzygnięć na wschodzie, co było możliwe tylko przy silnej pozycji na rubieżach zachodnich²⁷. Pierwszą skonkretyzowaną koncepcję granicy zachodniej R. Dmowski przedstawił w *Memoriale o terytorium państwa polskiego*, złożonym brytyjskiemu sekretarzowi stanu Arthurowi Balfourowi w końcu marca 1917 r. Zawarł w nim postulat przyłączenia do Polski: Poznańskiego, Prus Zachodnich wraz z Gdańskiem oraz Górnego

²⁵ Zasada ciągłości narodowej oznaczała tu konieczność pozostawienia poza państwem niemieckim narodowych wysp niemieckich m.in. w Prusach Wschodnich i Siedmiogrodzie. Zob. R. Dmowski, *Polityka polska i odbudowanie państwa*, t. 1, s. 295-296.

²⁶ R. Dmowski, *Polityka polska i odbudowanie państwa*, t. 2, s. 282.

²⁷ W. Wrzesiński, *Prusy Wschodnie...*, s. 158.

Śląska i południowego pasa Prus Wschodnich. Już w tym dokumencie stwierdził, że oderwanie od Niemiec postulowanych obszarów wydaje się sprawą trudną, lecz niezbędną do normalnego funkcjonowania przyszłej Polski²⁸. Kolejnym dokumentem, w którym wymienione roszczenia uległy większej konkretyzacji, był *Memoriał o terytorium państwa polskiego*, złożony przez R. Dmowskiego prezydentowi Stanów Zjednoczonych Thomasowi Woodrowowi Wilsonowi 8 października 1918 r. Przywódca Endecji dokonał w dokumencie podziału polskich terenów dzielnicy pruskiej na cztery główne części, opisując dokładnie sytuację każdego z nich. Przyznał jednocześnie, że oderwanie obszaru Prus Wschodnich wydawało się sprawą najbardziej problematyczną²⁹.

Prusy Wschodnie jako kwestia obrad konferencji pokojowej w Paryżu

Ostateczna i najdokładniejsza wersja programu terytorialnego została przedstawiona już w trakcie konferencji pokojowej, a mianowicie na posiedzeniu Rady Najwyższej w dniu 29 stycznia 1919 r. W obszernym przemówieniu R. Dmowski zaprezentował szczegółowy przebieg granicy, według której Polsce przyspaść miały: Śląsk Górny i Opolski, Wielkopolska, większa część dawnej prowincji Prusy Zachodnie bez powiatów południowo-zachodnich, za to z Łęborkiem i Bytowem, a także południowy pas Prus Wschodnich, który obejmował całą rejencję olsztyńską, niemiecką część Warmii oraz tę część Powiśla, która przed wojną należała do prowincji wschodniopruskiej³⁰. Jednocześnie północno-wschodnia część Prus Wschodnich miała przyspaść Litwie, pozostającej z Polską w ścisłym sojuszu, zaś z pozostałych terenów, z głównym miastem Królewcem, miała być utworzona republika pod pro-

²⁸ R. Dmowski, *Polityka polska i odbudowanie państwa*, t. 2, s. 221.

²⁹ *Tamże*, s. 298-299.

³⁰ H. Zieliński, *Poglądy polskich ugrupowań politycznych na sprawy ziem zachodnich i granicy polsko-niemieckiej (1914-1919)*, [w:] J. Pajewski (red.), *Problem polsko-niemiecki w Traktacie Wersalskim*, Poznań 1963, s. 206-207.

tektorem Ligi Narodów, związana jednak unią celną z Polską. Całość rewindykowanych w propozycji obszarów niemieckich obejmowała około 85,6 tys. km kw. I była zamieszkała przez około 6,7 mln ludności³¹. Taka granica, zdaniem R. Dmowskiego, nie tylko przyznawała Polsce dostęp do morza wraz z Gdańskiem, ale też zapewniała istotne zaplecze terytorialne dla Pomorza w postaci części Prus Wschodnich³².

Przedstawiony powyżej program jego autor opatrzył szerokim wachlarzem argumentów opartych na różnorodnych kryteriach. Dadzą się one sprowadzić do kilku głównych: kryterium etnicznego, geograficznego, historycznego i gospodarczego. Wydaje się, że pierwotnym kryterium była zasada etniczna. Już we wcześniejszych enuncjacjach programowych R. Dmowski odrzucał granice przedrozbiorowe jako obejmujące zbyt wiele terenów niepolских i zarazem pozostawiających poza granicami spore połacie zamieszkałe przez Polaków, jak choćby Mazury i Górny Śląsk³³. Celem powinno być budowanie Polski narodowej, w której większość bezwzględną stanowiliby Polacy. Dlatego też sprzeciwiał się wszelkim ideom federacyjnym³⁴, uważając jednocześnie, że należy walczyć o wszystkie ziemie etnicznie polskie i że nie wolno *nic z tych ziem uронić*³⁵. Na konferencji pokojowej w Paryżu uzasadniał postulat przyłączenia Mazur do Polski na podstawie Wilsonowskiej zasady samostanowienia narodów, zaś sugestie w sprawie plebiscytu odbierał jako akt sankcjonujący wieloletnią politykę germanizacyjną państwa niemieckiego³⁶.

Należy jednocześnie stwierdzić, że kryterium etniczne, choć stanowiło w opisywanym programie czynnik ważny, to jednak uwarunkowane było kwestiami geograficznymi, czy też geopolitycznymi³⁷. R. Dmowski uważał, że wyznaczenie granicy

³¹ *Tamże*, s. 207.

³² R. Dmowski, *Polityka polska i odbudowanie państwa*, t. 2, s. 313.

³³ T. Kulak, *Miedzy Niemcami a Rosją...*, s. 68.

³⁴ R. Wapiński, *Polska i małe ojczyzny Polaków...*, s. 286.

³⁵ R. Dmowski, *Polityka polska i odbudowanie państwa*, t. 1, s. 61.

³⁶ W. Wrzesiński, *Prusy Wschodnie...*, s. 184.

³⁷ *Tamże*, s. 156.

ściśle według rozmieszczenia ludności jest w przypadku granicy polsko-niemieckiej w zasadzie niemożliwe, ponieważ granica taka byłaby nienaturalna i przypominałaby „koronkę”, zaś spora część Polaków pozostałaby poza państwem³⁸. Problem ten dotyczył w szczególności Prus Wschodnich. Najogólniejszą zasadą w tym zakresie było oparcie obszaru Polski na Bałtyku i Karpatach, z czego wynikał fakt traktowania przez R. Dmowskiego spraw przynależności państwowej terenów między dolną Wisłą i Niemnem w łączności z kwestią Gdańska i dostępu do morza³⁹. Warunkiem rzeczywistej niepodległości Polski było posiadanie stosunkowo szerokiego wybrzeża bałtyckiego. Naturalnym zapleczem terytorialnym dla Prus Zachodnich były obszary prowincji wschodniopruskiej. Stanowiły one jeden obszar geograficzny z resztą Polski, co świadczyło o sztuczności granicy ustanowionej na Kongresie Wiedeńskim⁴⁰.

Ważnym punktem programu granic odnośnie do Prus Wschodnich była ostateczna likwidacja rządów niemieckich na tym terytorium. Miało to być warunkiem stabilizacji w tej części Europy i powstrzymanie niemiecką ekspansję wschodnią⁴¹. Problemem w tym zakresie był bezsprzeczny fakt zamieszkiwania Prus Wschodnich przez około 2 mln Niemców. Stąd zrodził się postulat utworzenia z Królewca i okolic odrębnego organizmu *quasi*-państwowego. Postulat ten R. Dmowski uzasadniał tym, że w owym rejonie nie da się ustanowić rozgraniczeń satysfakcjonujących zarówno stronę polską, jak i niemiecką, a w interesie mocarstw leży, by po wojnie znikł problem wschodniopruski, będący dotychczas zarzewiem konfliktów⁴².

³⁸ R. Dmowski, *Polityka polska i odbudowanie państwa*, t. 1, s. 56; Z. Wroniak, *Rola delegacji polskiej na Konferencję Paryską w ustaleniu polskiej granicy zachodniej*, [w:] J. Pajewski (red.), *Problem polsko-niemiecki w Traktacie Wersalskim*, Poznań 1963, s. 240.

³⁹ W. Wrzesiński, *Prusy Wschodnie...*, s. 159.

⁴⁰ *Tamże*, s. 188.

⁴¹ W. Wrzesiński, *Kresy czy pogranicze? Problem ziem zachodnich i północnych w polskiej myśli politycznej XIX i XX w.*, [w:] W. Wrzesiński (red.), *Polska myśl polityczna XIX i XX wieku*, t. 6: *Między Polską etniczną a historyczną*, Wrocław 1988, s. 145.

⁴² *Tamże*, s. 159; R. Dmowski, *Polityka polska i odbudowanie państwa*, t. 2, s. 313.

R. Dmowski argumentował, że *albo przyszłość niemiecka mówiącej po niemiecku dwumilionowej ludności pomiędzy ujściami Wisły i Niemna będzie zabezpieczona kosztem pociągającym za sobą zniszczenie całego narodu polskiego (dwadzieścia pięć do trzydziestu milionów), albo naród ten odzyska swe niezawisłe stanowisko w Europie w warunkach zapewniających mu swobodny rozwój, przez co wspomniany wyżej, zniemczony szmat ziemi będzie oddzielony od Niemiec, wprowadzony na drogę szybkiego rozwoju ekonomicznego i jednocześnie otwarty dla polskich wpływów i polskiej migracji*⁴³. Zatem od swobodnego dostępu do morza zależał był i potencjał rozwojowy całej Polski. Obszar Królewca miałby być na stałe związany z Polską, gdyż R. Dmowski zakładał nieostateczność takiego rozwiązania: stały wzrost wpływów polskich na tym obszarze doprowadziłby ostatecznie do jego wchłonięcia⁴⁴.

Zgodnie z zasadą budowania granic na podstawie ciągłości narodowej R. Dmowski w swym programie przebudowy Europy Środkowo-Wschodniej postulował przyłączenie niemieckich ziem rozpadających się Austro-Węgier do Niemiec. Kwestia ta jest o tyle istotna, że ziemie austriackie miałyby być swego rodzaju re-kompensatą dla Niemiec za utracone ziemie wschodniopruskie⁴⁵. Był to początek koncepcji *iunctim* pomiędzy wcieleniem Austrii do Niemiec a przyłączeniem Prus Wschodnich do Polski, która ujawniała się w obozie narodowym jeszcze kilkakrotnie⁴⁶. W rachubach R. Dmowskiego poprzez taki manewr środek ciężkości państwa

⁴³ W. Wrzesiński, *Kresy czy pogranicze...*, s. 276.

⁴⁴ Tenże, *Prusy Wschodnie...*, s. 184.

⁴⁵ R. Dmowski, *Polityka polska i odbudowanie państwa*, t. 1, s. 301.

⁴⁶ R. Wapiński, *Narodowa Demokracja 1893-1939...*, s. 321-322; W. Wrzesiński, *Prusy Wschodnie...*, s. 308-309. Więcej na temat projektów wcielenia Austrii do Niemiec po I wojnie światowej: H. Batowski, *Wersal i Saint-Germain. Zagadnienia środkowoeuropejskie w związku z Traktatem Wersalskim*, [w:] J. Pajewski (red.), *Problem polsko-niemiecki w Traktacie Wersalskim*, Poznań 1963, s. 419-425.

niemieckiego przesunąłby się do landów południowych, co zmniejszyłoby jego militaryzm i chęć ekspansji wschodniej oraz dałoby trwałą pokój w tej części Europy⁴⁷, co – jak wiadomo – nie znalazło odzwierciedlenia w rzeczywistości w okresie międzywojnia.

Roman Dmowski uzasadniał swój program granic względem Prus Wschodnich także za pomocą argumentów historycznych i gospodarczych. We wspomnianych już memoriałach skrzętnie przypominał, że Warmia przed rozbiorami należała do Rzeczypospolitej i proponował włączenie jej do Polski w całości⁴⁸. Jednocześnie argumentował przyznanie Polsce Pomorza Gdańskiego wraz z Prusami Wschodnimi, przedstawiając więzy gospodarcze łączące te ziemie z Polską. Podkreślał, że warunkiem rzeczywistej niepodległości Polski było posiadanie nieskrępowanego dostępu do morza⁴⁹. Poza tym – w jego ocenie – Prusy Wschodnie były daleko wysuniętą placówką niemiecką sztucznie podtrzymywaną przy życiu głównie w celach militarnych⁵⁰. R. Dmowski zwracał przede wszystkim uwagę na permanentny zastój gospodarczy tych ziem i małą gęstość zaludnienia. Gdyby przyznać je Polsce, to rozwijałyby się wskutek połączenia z naturalnym zapleczem geograficznym, zaś napływ ludności z przeludnionej Polski centralnej spowodowałby zmianę niekorzystnego dla Polski bilansu etnicznego⁵¹.

⁴⁷ R. Dmowski, *Polityka polska i odbudowanie państwa*, t. 1, s. 300.

⁴⁸ Tenże, *Polityka polska i odbudowanie państwa*, t. 2, s. 297, 310; T. Mistewicz, *Zagadnienie rewindykacji terytorialnych w ideologii polskiego ruchu nacjonalistycznego do roku 1918*, „Dzieje Najnowsze” 1986, nr 2, s. 32.

⁴⁹ W. Wrzesiński, *Prusy Wschodnie...*, s. 156.

⁵⁰ R. Dmowski, *Polityka polska i odbudowanie państwa*, t. 1, s. 303.

⁵¹ Tenże, *Polityka polska i odbudowanie państwa*, t. 2, s. 274; W. Wrzesiński, *Prusy Wschodnie...*, s. 184.

Zakończenie

Warto w tym miejscu przedstawić bilans dotyczący zakresu realizacji postulatów Romana Dmowskiego odnośnie do Prus Wschodnich na konferencji pokojowej i reakcję obozu endeckiego na takie decyzje. Początkowo polskie roszczenia znalazły zrozumienie wśród delegatów zgromadzonych w Paryżu. Komisja do spraw polskich pod przewodnictwem Julesa Cambona pozytywnie zaopiniowała wniosek dotyczący przyłączenia Pomorza wraz z Gdańskiem oraz terenu Powiśla, przez które przebiegała linia kolejowa łącząca bezpośrednio Gdańsk z Warszawą. Jednocześnie podjęła decyzję o przeprowadzeniu plebiscytów na Warmii i Mazurach⁵². Powołana w trakcie konferencji tzw. Rada Pięciu, składająca się z przywódców pięciu mocarstw, w kwestii Prus Wschodnich podtrzymała decyzję o plebiscycie na Warmii i Mazurach, dołączając do obszaru plebiscytowego także Powiśle.

Takie rozwiązanie sprawy polskiej granicy zachodniej z pewnością nie było zgodne z założeniami programowymi R. Dmowskiego i całego obozu Endecji. Postanowienia traktatu wersalskiego nie dość, że nie likwidowały rządów niemieckich w Prusach Wschodnich, to jeszcze poddawały w wątpliwość przyłączenie Warmii i Mazur. Połowiczność rozwiązania kwestii wschodniopruskiej rozumiał też sam R. Dmowski. Jednak z drugiej strony jeszcze we wczesnych publikacjach dotyczących rewindykacji terytorialnych przyszłej Polski endecy przyznawali, że *dla uratowania całości ciała trzeba podjąć choćby najboleśniejszą amputację*⁵³. R. Dmowski, wyrażając się o granicach wersalskich mówił, że cel swój osiągnął w 90 procentach⁵⁴. Ogólną ocenę pracy polskiej delegacji w Paryżu z pewnością obniżyła sprawa plebiscytów, na Warmii, Mazurach i Powiślu, na skutek przeprowadzenia których zaledwie kilka miejscowości przygranicznych zostało przyłączonych do odrodzonej Rzeczypospolitej.

⁵² *Tamże*, s. 189-190.

⁵³ Cyt. za: W. Wrzesiński, *Prusy Wschodnie...*, s. 95.

⁵⁴ R. Wapiński, *Polska i małe ojczyzny Polaków...*, s. 316.

Z pewnością krytycznie należy podejść do kwestii procedowania nad kształtem polskiej granicy zachodniej w trakcie konferencji pokojowej w Paryżu, przedstawionej we wspomnieniach R. Dmowskiego *Polityka polska i odbudowanie państwa*. Na uwagę zasługuje w szczególności kilka istotnych kwestii. Po pierwsze, R. Dmowski podkreślał istnienie antagonizmu polsko-niemieckiego, co niewątpliwie wpływało na kształt granicy polsko-niemieckiej, w tym w Prusach Wschodnich. Zaczem wyrażał krytykę wobec polskich ugrupowań politycznych, opowiadających się w trakcie wojny po stronie państw centralnych. Zatem antagonizowanie Polski i Niemiec mogło być uwarunkowane przesłankami wewnętrznej rywalizacji politycznej⁵⁵. Po drugie, R. Dmowski nieco przeceniał rolę środowiska endeckiego w trakcie reprezentowania polskich interesów w trakcie konferencji pokojowej, pomniejszając tym samym rolę innych środowisk politycznych zaangażowanych w sprawę polską na konferencji pokojowej. Ostatecznie kształt powojennej granicy polsko-niemieckiej został ustalony przez Radę Najwyższą konferencji pokojowej i uwzględniony w treści traktatu wersalskiego, podpisanego z Niemcami 28 czerwca 1919 r. W odniesieniu do Prus Wschodnich nie udało się przeforsować R. Dmowskiemu jego zasadniczego postulatu, związanego z rozczłonkowaniem tego terytorium i włączeniem jego południowej części do Polski. Przegrane plebiscyty przekreśliły taką możliwość na kolejne 25 lat.

Abstrakt

Problematyka związana z powstaniem i rozwojem myśli politycznej Narodowej Demokracji odnoszącej się do kształtu terytorialnego odrodzonej Polski stanowi jedno z ważniejszych zagadnień polskiej myśli politycznej. Istotne znaczenie w koncepcjach z tym związanych odgrywał kształt polskiej granicy zachodniej po odzyskaniu

⁵⁵ Aktywność legionów Piłsudskiego i Rady Regencyjnej mogła – zdaniem R. Dmowskiego – osłabiać polską pozycję negocjacyjną wobec Ententy w trakcie konferencji pokojowej w Paryżu. Zob. R. Dmowski, *Polityka polska i odbudowanie państwa*, t. 2, rozdział *Położenie Polski*.

niepodległości, w tym kwestia przynależności państwowej Prus Wschodnich po I wojnie światowej. Celem artykułu było przeanalizowanie obecności i miejsca kwestii wschodniopruskiej w programie granic Romana Dmowskiego, jednego z głównych ideologów Narodowej Demokracji. W artykule poddano analizie również miejsce kwestii wschodniopruskiej w koncepcji polskiej granicy zachodniej.

THE SHAPE OF WESTERN BORDER. THE ISSUE OF EAST PRUSSIA IN POLISH BORDER PROGRAMME OF ROMAN DMOWSKI DURING WORLD WAR I

Abstract

The issues related to the emergence and development of the political thought of National Democracy in Poland regarding territorial shape of the reborn Poland are one of the most important issues of the Polish political thought. The shape of the Polish western border after regaining independence, including the issue of East Prussia after the World War I, played a significant role as a part of concepts associated with this question. The aim of the article was to analyse the presence and place of East Prussia in the concept of the Polish borders by Roman Dmowski, one of the main ideologues of National Democracy in Poland. The place of the East Prussian issue in the concept of the Polish western border was also analysed.

Bibliografia

Artykuły i opracowania

- H. Batowski, *Wersal i Saint-Germain. Zagadnienia środkowoeuropejskie w związku z Traktatem Wersalskim*, [w:] J. Pajewski (red.), *Problem polsko-niemiecki w Traktacie Wersalskim*, Poznań 1963.
- R. Dmowski, *Niemcy, Rosja i kwestia polska*, przedm. T. Wituch, Warszawa 1991.
- R. Dmowski, *Polityka polska i odbudowanie państwa*, przedm. T. Wituch, t. 1, Warszawa 1988-1989.
- R. Dmowski, *Polityka polska i odbudowanie państwa*, przedm. T. Wituch, t. 2, Warszawa 1988-1989.
- A. Garlicki, J. Myśliński, *Orientacje polityczne w Polsce w czasie I wojny światowej*, [w:] J. Pajewski (red.), *Problem polsko-niemiecki w Traktacie Wersalskim*, Poznań 1963.

- T. Kulak, *Jan Ludwik Popławski – twórca i popularyzator polskiej myśli zachodniej przełomu XIX i XX wieku. Ze studiów nad genezą „idei piastowskiej” Narodowej Demokracji*, [w:] W. Wrzesiński (red.), *Twórcy polskiej myśli zachodniej*, Olsztyn 1996.
- T. Kulak, *Kresy w myśli politycznej Jana Ludwika Popławskiego*, [w:] W. Wrzesiński (red.), *Polska myśl polityczna XIX i XX wieku*, t. 6: *Między Polską etniczną a historyczną*, Wrocław 1988.
- T. Kulak, *Między Niemcami a Rosją – poglądy Romana Dmowskiego w sprawie polskich ziem zachodnich*, [w:] W. Wrzesiński (red.), *Twórcy polskiej myśli zachodniej*, Olsztyn 1996.
- T. Kulak, *Prusy Wschodnie w opinii publicznej zaboru rosyjskiego (1815-1918)*, [w:] Z. Fras, A. Staniszewski (red.), *Prusy Wschodnie w polskiej opinii publicznej XIX i XX wieku*, Olsztyn 1992.
- T. Mistewicz, *Zagadnienie rewindykacji terytorialnych w ideologii polskiego ruchu nacjonalistycznego do roku 1918*, „Dzieje Najnowsze” 1986, nr 2.
- R. Wapiński, *Endecja wobec problemów polskich ziem zachodnich w latach 1919-1939*, „Zapiski Historyczne” 1966, nr 4.
- R. Wapiński, *Endecka koncepcja granic Polski w latach 1918-1921*, „Zapiski Historyczne” 1968, nr 3.
- R. Wapiński, *Narodowa Demokracja 1893-1939. Ze studiów nad dziejami myśli nacjonalistycznej*, Wrocław 1980.
- R. Wapiński, *Narodowa Demokracja a problem ziem zachodnich*, „Komunikaty Instytutu Bałtyckiego” 1966, nr 4.
- R. Wapiński, *Pokolenia Drugiej Rzeczypospolitej*, Wrocław 1991.
- R. Wapiński, *Polska i małe ojczyzny Polaków. Z dziejów kształtowania się świadomości narodowej w XIX i XX wieku po wybuch II wojny światowej*, Wrocław 1994.
- W. Wrzesiński, *Kresy czy pogranicze? Problem ziem zachodnich i północnych w polskiej myśli politycznej XIX i XX w.*, [w:] W. Wrzesiński (red.), *Polska myśl polityczna XIX i XX wieku*, t. 6: *Między Polską etniczną a historyczną*, Wrocław 1988.
- W. Wrzesiński, *O nurt Odry i brzegi Bałtyku*, [w:] W. Wrzesiński (red.), *Twórcy polskiej myśli zachodniej*, Olsztyn 1996.
- W. Wrzesiński, *Prusy Wschodnie w polskiej myśli politycznej w latach 1864-1945*, Olsztyn 1994.
- Z. Wroniak, *Rola delegacji polskiej na Konferencję Paryską w ustaleniu polskiej granicy zachodniej*, [w:] J. Pajewski (red.), *Problem polsko-niemiecki w Traktacie Wersalskim*, Poznań 1963.
- H. Zieliński, *Poglądy polskich ugrupowań politycznych na sprawy ziem zachodnich i granicy polsko-niemieckiej (1914-1919)*, [w:] J. Pajewski (red.), *Problem polsko-niemiecki w Traktacie Wersalskim*, Poznań 1963.
- T. Zybala, *Problem polityki niemieckiej w myśli niepodległościowej Narodowej Demokracji na przełomie XIX i XX wieku*, [w:] A. Czubiński (red.), *Polska – Niemcy – Europa. Studia z dziejów myśli politycznej i stosunków międzynarodowych*, Poznań 1977.

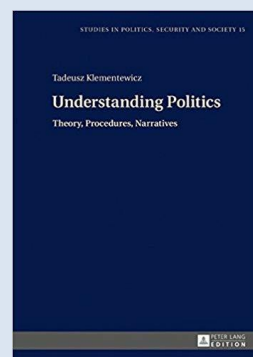
RECENZJE

Katarzyna Skiert-Andrzejuk

Tadeusz Klementewicz

Understanding Politics. Theory, Procedures, Narratives

Frankfurt am Main 2017, vol 15, pp. 193



As a political scientist, PhD candidate, but also as a human and citizen, I have always been amazed by the amount of definitions of contemporary political science; how to understand and study it? It can be perceived from many perspectives and many sub-disciplines. How to find the universal definition? How to go behind the scenes of political science, political life, political methodology? Understanding political sphere requires methods from many other sciences, alternative explanations, different research strategies and models. The similarities and differences between social sciences allow political scientists to gather valuable knowledge about the science of politics. It is worth reading the book written by Tadeusz Klementewicz to understand politics.

Tadeusz Klementewicz is a political scientist and a professor at the Institute of Political Science at the University of Warsaw. His books and articles about political science methodology and theory are scientific basis for political scientists as well as for students and PhD candidates starting their involvement in political science. Klementewicz is also the winner of the Polish Academy of Sciences Prize for his book *Stawka większa niż rynek. U źródeł stagnacji kapitalizmu bez granic* (Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warsaw 2015). He is interested in social science methodology, political theory, and global studies.

In the reviewed book, the author analyzes how political science can evolve as a structure within other sub-disciplines of social science. The research is done within a few research paradigms, and presents the ways of understanding the role of a man in global society.

The work consists of three parts. The first part is dedicated to understanding political science as a multi-paradigm structure of knowledge. It consists of three chapters: the first one about the boundaries of understanding political science; the second about the paradigms of research; the third about methodological particularities of political science analysis. The first part shows the breakthrough of the theoretical reflection on politics in the mid-19th century. The author emphasizes the importance of methodology in political science, but also underlines the importance of methodology from different sciences, like economy, law, history, philosophy, and sociology. He also predicts further evolution of the organizational forms of the discipline. He claims it will result in the practical integration of knowledge about a politically active person, including the economic, legal, cultural, and international background. According to Klementewicz, only a significant participation in the interdisciplinary division of political science can guarantee a good mastery of the research workshop and can help to determine the problems of its own discipline.

The second part is devoted to the main research procedures — the author underlines that none of them is specific to political science. This part consists of three chapters: the first one is about the role of explanation in understanding political actions; the second is devoted to the procedure of evaluating politics; the third is about practical and prognostic functions of political science. Professor Klementewicz presents the explanation procedure, the humanistic interpretation of political actions, casual explanation of political phenomena, and model explanation, to name a few. The idea is to integrate knowledge from the levels of social life

that are necessary in a given case to solve a given research problem in an integrative policy analysis.

The third part is about the non-pragmatic methodology of political science. It consists of three chapters: the first is devoted to the types of statements; the second is about the theory in international relations; and the third is about narratives in political science. In the opinion of political scientists, their discipline is still in the early stage of development, which means that the lack of the theory of one's own field entails a small efficiency of research, and the lack of solid cognitive structures is visible.

Professor Klementewicz emphasizes that understanding the scientific theory is completely useless due to the application of methodological considerations in all social sciences. The theories examined by methodologists are artificial constructs created solely for the needs of methodologists' analyzes. Therefore, the proper sources of inspiration for the political scientist are methodological reflections of representatives of social sciences.

The author fully presents a wider context of methodology in political science on changes in the scale of the globe. The structure of the work is logically arranged, and the biggest advantage of the book is that it is written in English — promoting Polish political scientific community abroad, it can also become basic literature for political scientists not only in Poland, but also in other countries. Klementewicz's book is worth reading for several reasons. Firstly, it deserves special attention of people interested in the political science methodology. The book is intended for lecturers of universities, researchers, PhD candidates, and students of political science, and other social sciences.

Secondly, the author uses a wide variety of literature to analyze the topic. He refers to key international and Polish researchers, such as R.A. Dahl, M. Foucault, I. Wallerstein, F. Braudel, M. Karwat, B. Krauz-Mozer, J. Woleński, and many others.

Klementewicz quotes publications published in the early 1990s, as well as the new ones — it is the first comprehensive overview on the topic.

Thirdly, it organizes a network of concepts in the area of political methodology, as well as knowledge about the political science. In addition, its construction is clear and coherent, and a potential reader can read it quickly with interest.

In conclusion, the book written by professor Klementewicz is dedicated to all demanding readers who value detailed descriptions, intellectual arguments and explanations, coherent scientific synthesis and evaluation to solve research problems. Klementewicz's book is unusual, and it only confirms the multi-disciplinary knowledge and scientific experience of the author.

There is a quote at the end of the book, it reads "(...) Perhaps we cannot create a better world, but we can always have a better understanding of it (...)," and it is surely the essence of the following book.

Autorzy

Marek Jabłonowski – profesor doktor habilitowany, prodziekan Wydziału Dziennikarstwa, Informacji i Bibliologii Uniwersytetu Warszawskiego.

Agnieszka Lipska-Sondecka – doktor habilitowana nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, profesor nadzwyczajny na Wydziale Nauk o Zarządzaniu i Bezpieczeństwie Akademii Pomorskiej w Słupsku

Daniel Przastek – doktor habilitowany nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, prodziekan ds. finansowych i rozwoju Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

Katarzyna Skiert-Andrzejuk – doktorantka na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

Anna Szustek – doktor habilitowana, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

Małgorzata Szustek-Janowska – doktor nauk prawnych, doradca podatkowy.

Michał Śliwa – profesor doktor habilitowany, adiunkt w Katedrze Doktryn Politycznych i Prawnych Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie.

Marcin Zaborski – doktor nauk prawnych, adwokat.

Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon” – Instrukcje dla Autorów

Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon” jest elektronicznym czasopismem naukowym (ISSN: 2084-5294) i z liczbą 8 punktów znajduje się na liście czasopism punktowanych MNiSW (grudzień 2015 r.)

Serdecznie zapraszamy do zgłaszania propozycji artykułów obejmujących swoją tematyką sześć obszarów badawczych, na których koncentruje się Ośrodek Analiz Politologicznych: Jakość rządzenia, Społeczeństwo obywatelskie, Integracja europejska, Współczesne wyzwania i zagrożenia, Stosunki Międzynarodowe oraz Komunikacja polityczna.

Uprzejmie informujemy, iż nadesłane teksty muszą mieć charakter politologiczny. Pragniemy zainteresować Państwa także numerami tematycznymi kwartalnika – informacje o kolejnych wydaniach dedykowanych wybranemu tematowi znajdują się każdorazowo na stronie internetowej Ośrodka ([tutaj](#)) oraz w wysłanym newsletterze OAP UW.

Zgłoszone prace zostaną poddane selekcji redakcyjnej i analizie merytorycznej redaktorów tematycznych. Po wstępnym zatwierdzeniu zgłoszonych artykułów przez Redaktora Naczelnego czasopisma zostaną one przekazane do zewnętrznej recenzji, prowadzonej w formule *double-blinded*.

Więcej informacji na temat procedury redakcyjnej oraz recenzji znajduje się na stronie www.epolitikon.pl.

Artykuły należy przysyłać **w formacie .doc lub .docx** na adres:

epolitikon@oapuw.pl

Układ tekstu:

1. Imię i nazwisko Autora

2. Język publikacji: polski lub angielski

3. Tytuł: w językach polskim i angielskim, wyśrodkowany, pogrubiony

4. Abstrakt artykułu: w językach polskim i angielskim (oba do 600 znaków)

5. Słowa kluczowe: 5

6. Tekst podstawowy: czcionka Calibri „12”, wyjustowany

7. Ustawienia strony: standardowe

8. Akapit: pierwszy wiersz – wcięcie 1,25 cm, 1,5 odstępu między wierszami

9. Przypisy: na dole strony, wyjustowane, numeracja ciągła, czcionka „11”, według wzoru:

¹ J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Warszawa 2002, s. 67.

Tamże, s. 73.

¹ M. Cichosz, *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu*, [w:] A. Antoszewski (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowo-Wschodniej*, Wrocław 2006, s. 52.

¹ J. Baszkiewicz, *Powszechna historia...*, s. 155.

¹ T. Kowalski, *Formy i przesłanki obecności kapitału zagranicznego w mediach drukowanych*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1998, Nr 1-2, s. 37.

¹ M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*,
<http://internetstandard.pl/artykuly/45301.html>, 6.12.2004.

10. Bibliografia:

wg wzoru:

P. Bourdieu, *O telewizji. Panowanie dziennikarstwa*, Warszawa 2011.

11. Nota o Autorze: nazwa instytucji, w której jest zatrudniony, tytuł naukowy, stopień naukowy (na końcu artykułu)

12. Objętość: od 0,6 do 1 arkusza

13. Wymagania zapory *ghostwriting*¹ i *guest authorship*²

Pragniemy podkreślić, że ***ghostwriting*** i ***guest authorship*** są przejawem nierzetelności naukowej, a wszelkie ich wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające Autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

Po uzyskaniu obu pozytywnych recenzji do proponowanego artykułu należy dołączyć na prośbę Redakcji:

- a. oświadczenie o wkładzie poszczególnych Autorów w pracę
- b. oświadczenie o źródłach finansowania publikacji

Wzory oświadczeń są dostępne do pobrania na witrynie internetowej OAP UW ([Instrukcja dla Autorów](#))

Po otrzymaniu informacji o pozytywnej ocenie artykułu przez dwóch Recenzentów oba dokumenty należy przelać pocztą bądź złożyć w Redakcji Kwartalnika Naukowego „e-Politikon”:

ul. Nowy Świat 69 pok. 215, 00-927 Warszawa
tel. +48 604 737 015, 22 552 37 32

¹ Z ***ghostwriting*** mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z autorów lub bez wskazania jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji.

² Z ***guest authorship (honorary authorship)*** mamy do czynienia wówczas, gdy udział autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo tego jest on autorem/ współautorem publikacji.