



*Folia Iuridica  
Universitatis  
Wratislaviensis*

*Vol. 4, No. 1/2015*



Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/64542>

Folia Iuridica  
Universitatis  
Wratislaviensis

pod redakcją Leonarda Górnickiego

**Vol. 4, No. 1**

**Wrocław 2015**

### **Kolegium Redakcyjne**

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący

mgr Bożena Górna – członek

dr Julian Jezioro – członek

mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

### **Redaktorzy tematyczni**

Prawo publiczne: dr Ryszard Balicki, dr Dagmara Gruszecka

Prawo prywatne: dr hab. Krzysztof Zagrobelny

Historia oraz teoria i filozofia prawa: dr hab. prof. nadzw. UW r Rafał Wojciechowski, dr Przemysław Kaczmarek

Prawo europejskie i międzynarodowe: dr hab. prof. nadzw. UW r Barbara Mielnik

Prawo pracy: dr hab. Monika Lewandowicz-Machnikowska

Prawo administracyjne: dr hab. Piotr Lisowski

Prawo finansowe: dr Patrycja Zawadzka

Prawo konstytucyjne: dr Anna Śledzińska-Simon

### **Redaktor statystyczny**

dr Ewa Mika

### **Redaktor językowy (język polski)**

mgr Aleksandra Dorywała

### **Rada Naukowa**

dr. h. c. prof. JUDr. Peter Blaho, CSc. Facultas Iuridica, Universitas Tyrnaviensis

doctor în drept, conferențiar universitar Oleg A. Halabudenco, Universitatea Liberă Internațională din Moldova, Chișinău, Moldova

prof. dr hab. Mariusz Jabłoński, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski

dr hab. prof. UW r Lidia Klat-Wertelecka, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski

dr hab. prof. nadzw. UW r Artur Kozłowski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski

prof. dr hab. Witold Kwaśnicki, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski

к.ю.н., доц. Володимир Євгенович Макода, Київський Національний Університет ім. Тараса Шевченка, Україна

prof. dr hab. Elwira Marszałkowska-Krzesz, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski

prof. dr hab. Piotr Machnikowski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski

prof. Hendryk Malewski, Mykolo Romerio universitetas, Teisės fakultetas

dr hab. prof. nadzw. UW r Mirosław Sadowski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski

prof. dr hab. Zofia Sienkiewicz, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski

проф. д-р Татьяна Станиславовна Волчечкая, Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта, Российская Федерация

проф. д-р. Олег Александрович Зайцев, Московская академия экономики и права, Российская Федерация

© Copyright by Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Korekta abstraktów w jęz. angielskim: Bartłomiej Madejski

Projekt i wykonanie okładki: Marta Pawlak

Skład i opracowanie techniczne: Bartłomiej Siedlarz, Tomasz Kalota [eBooki.com.pl](http://eBooki.com.pl)

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Do vol. 3 no. 2 (2014) czasopismo ukazywało się pod nazwą „Folia Iuridica Wratislaviensis” i z numerem ISSN 2299-8322.

ISSN 2450-3932

Wersją pierwotną (referencyjną) czasopisma jest wydanie elektroniczne

# Spis treści

## HISTORIA PRAWA. NAUKA I NAUCZANIE PRAWA

### **Przemysław Marcin Żukowski**

Tadeusz Antoni Bigo (1894–1975). Droga na katedrę uniwersytecką we Wrocławiu .....9

### **Stepan Bilostockyj**

Kamil Stefko (1875–1966) – profesor prawa i rektor Uniwersytetu Lwowskiego ...51

### **Jacek Goclon**

I gabinet Józefa Piłsudskiego (2 X 1926 – 27 VI 1928 r.). Rola premiera i osiągnięcia rządu .....75

### **Karol Kowalski**

Przywileje osób duchownych odbywających karę więzienia na podstawie wyroku sędziego śledczego, według postanowień regulaminu więziennego z 1931 r..... 113

### **Łukasz Baszak**

Prace legislacyjne nad ustawą o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej .....127

## ZAGADNIENIA PRAWA PORÓWNAWCZEGO

### **Татьяна Станиславовна Волчецкая (Tatyana St Volchetskaya)**

Современные тенденции развития криминалистики в России и США.....147

### **Vytautas Šlapkauskas, Ramunė Miežanskienė, Inga Žalėnienė**

Jurisprudential Approach to the Relationship between Law and Politics in Lithuania.....155

### **Michał A. Piegzik**

Konstytucja Japonii z 1946 roku – droga i proces ustrojodawczy .....179

## ZAGADNIENIA PRAWA KARNEGO PROCESOWEGO

### **Dominika Czerniak**

Granice obowiązywania zasady *ignorantia iuris nocet* w polskim procesie karnym.....201

**Dorota Czerwińska**

Uzasadnienie aksjologiczne i historia obowiązywania zakazu *reformationis in peius* w polskiej procedurze karnej.....219

**ZAGADNIENIA PRAWA PRACY**

**Izabela Florczak**

Granice rozszerzania instytucji prawa pracy na zatrudnienie cywilnoprawne .....237

**Magdalena Gurdek**

Zakaz niepracowniczego zatrudniania radnego jako jedno z ograniczeń antykorupcyjnych.....253

**Katarzyna Waligóra**

Zatrudnienie niepracownicze typu penalnoprawnego .....267

**ZAGADNIENIA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO I FINANSOWEGO**

**Jolanta Behr**

Ewolucja gminy w Rzeczypospolitej Polskiej – zarys problematyki .....285

**Michał Bursztynowicz**

Udział organizacji społecznej na prawach strony w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę .....303

**Maciej Błażewski**

Zasada wolności użytkowania obiektu budowlanego w procesie jego utrzymania.....319

**Jakub Szremski**

Dowody charakterystyczne dla postępowania podatkowego .....329

**Aleksandra Głowacka, Artur Fojt**

Egzekucja z weksla w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.....343

**Historia prawa.**  
**Nauka i nauczanie prawa**





Przemysław Marcin Żukowski  
*Archiwum Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków*

## Tadeusz Antoni Bigo (1894–1975). Droga na katedrę uniwersytecką we Wrocławiu

Tadeusz Antoni Bigo (1894–1975).  
The way to university professorial chair in Wrocław

### Streszczenie

Tadeusz Bigo urodził się 30 marca 1894 r. w Mielcu. Po uzyskaniu matury w swoim rodzinnym mieście odbył studia prawnicze w Uniwersytecie Jagiellońskim oraz na Uniwersytecie w Wiedniu. W Krakowie 5 IV 1919 r. uzyskał doktorat praw. Początkowo pracował w polskiej administracji samorządowej i państwowej. W 1922 r. rozpoczął pracę na Wydziale Prawa i Umiejętności Politycznych Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie. Tam uzyskał habilitację (*veniam legendi*) z zakresu prawa administracyjnego 15 czerwca 1928 r. Z dniem 1 września 1939 r. objął katedrę uniwersytecką jako profesor nadzwyczajny.

Lata II wojny światowej spędził we Lwowie, Warszawie i Krakowie. W 1945 r. był najpoważniejszym kandydatem do objęcia katedry prawa administracyjnego w Krakowie. Niemniej, otrzymał propozycję pracy we Wrocławiu i ją przyjął. W okresie międzywojennym był jednym z najwybitniejszych znawców zagadnień związanych z samorządem terytorialnym. Po 1945 r. stworzył wrocławską szkołę prawa administracyjnego. Uniwersytet we Wrocławiu pragnął uhonorować swojego profesora tytułem doktora honoris causa. Niestety Tadeusz Bigo nie dożył dnia promocji. Zmarł 1 września 1975 r.

### Słowa kluczowe

Tadeusz Bigo, historia prawa, prawo administracyjne, Uniwersytet Jana Kazimierza, Uniwersytet Jagielloński, Uniwersytet Wrocławski

### Abstract

T. Bigo was born on 30<sup>th</sup> March 1894. After passing school-leaving exams in his hometown, he studied at Faculties of Law in Cracow and Vienna. On 5<sup>th</sup> April 1919 he became Doctor of Juristic Science. At the beginning he worked for the Polish public service and local government. In 1922 he started to work at the Faculty of Law and Political Skills at the University of Lviv. There, on 15<sup>th</sup> June 1928 he was given *veniam legendi* in administrative law. On 1<sup>st</sup> September 1939 he was nominated to the professorial chair.

During the Second World War he lived in Lviv, Warsaw and Cracow. In 1945 he was the leading candidate for the Faculty of Administrative Law in Cracow, but he was also given an offer to work in Wrocław, which he accepted. During the interwar period he was one of the best specialist in the area of knowledge concerning local governments. In 1945 he established Wrocław's school of ad-

ministrative law. The University of Wrocław decided to honour him by awarding him a honorary doctorate. Unfortunately, T. Bigo died on 1<sup>st</sup> of September 1975.

### Keywords

Tadeusz Bigo, history of law, administrative law, John Casimir University (University of Lviv), Jagiellonian University, University of Wrocław

## 1. Wprowadzenie

W historii myśli naukowej Tadeusz Bigo zapisał się jako założyciel i współtwórca wrocławskiej szkoły prawa administracyjnego. Określił miejsce i rolę związków komunalnych w systemie ustrojowo-prawnym samorządu terytorialnego. Był twórcą teoretycznoprawnej koncepcji instytucji związków samorządowych w strukturze samorządu terytorialnego. [...] Prace T[adeusza] Bigo mogą stanowić dla wielu działaczy swoistą instrukcję inspirującą do budowy samorządu terytorialnego w Polsce<sup>1</sup>.

Tak Tadeusza Bigę scharakteryzował Marek Podkowski w swoim eseju drukowanym jako pokłosie konferencji o najwybitniejszych prawnikach na przestrzeni dziejów. Nie jest to jedyne opracowanie dotyczące tego nietuzinkowego naukowca, wychowawcy pokoleń studentów, działacza społecznego. Oczywiście przoduje w tej kwestii środowisko wrocławskie<sup>2</sup>. Warto też uwzględnić wkład młodych adeptów nauki prawa i historii tej dyscypliny, którzy spotkali się na konferencji w Poznaniu 30 III 2012 r., której pokłosiem jest wydawnictwo: *Jurysprudencja lwowska...*<sup>3</sup>, a dwa wygłoszone tam referaty – autorów z warszawskiego<sup>4</sup> i wrocławskiego<sup>5</sup> ośrodka uniwersyteckiego – dotyczyły T. Bigi.

Niemniej większość, jak nie wszystkie, z tych opracowań powieła dość ogólne i powszechne, encyklopedyczne wręcz, dane o życiu profesora nauki administracji i prawa administracyjnego oraz koncentruje się na omówieniu jego dorobku naukowego. Niniejszy szkic ma za zadanie naprawienie wskazanego powyżej błędu oraz niepowielanie kwestii zaznaczonych w drugiej części zdania. Innymi słowy, najistotniejsze kwestie, jakie

---

<sup>1</sup> M. Podkowski, *Tadeusz Bigo – wybitny uczonek i wychowawca*, [w:] *Wybitni prawnicy na przestrzeni wieków*, red. M. Marszał, J. Przygodzki, Wrocław 2006, s. 150–151.

<sup>2</sup> *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. J. Boć, Wrocław 2007. J. Boć, *Tadeusz Bigo*, [w:] *Pamięci zmarłych Profesorów i Docentów Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego 1945–2010*, red. L. Lehmann i M. Maciejewski, Wrocław 2010. [T. Bigo], „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo”, t. XII (ogólnego zbioru: XIX), Wrocław 1964; *Związki komunalne w Polsce i w państwach Europy Zachodniej. Materiały konferencji naukowej zorganizowanej dla uczczenia pamięci Profesora Doktora Tadeusza Bigo*, red. A. Błaś, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. XXXV, Wrocław, 1996.

<sup>3</sup> *Jurysprudencja lwowska. Publikacja pokonferencyjna (Poznań, 30 marca 2012)*, red. J. Kruszyńska, M. Labijak, Poznań 2012.

<sup>4</sup> M. Józwiak, *Koncepcja samorządu prof. Tadeusza Bigo*, [w:] *Jurysprudencja lwowska...*, s. 55–59.

<sup>5</sup> R. Sawicz, *Teoria samorządu terytorialnego Tadeusza Bigo*, [w:] *Jurysprudencja lwowska...*, s. 25–31.

zostaną poruszone, dotyczyć będą dwóch, mało znanych, faktów z bogatego życiorysu Profesora: epizodu pracy oraz propozycji objęcia katedry we Wszechnicy Jagiellońskiej oraz niedosłej promocji na doktora honoris causa Uniwersytetu we Wrocławiu.

## 2. Tło rodzinne. Studia prawnicze

W teczce personalnej T. Bigi przechowywanej w Archiwum Uniwersytetu Wrocławskiego zachowała się kopia protokołu posiedzenia Rady Wydziału Prawa tejże uczelni. Czytamy w nim:

T. Bigo wpoił nam nie tylko zainteresowanie nauką, ale również metodę rzetelnej pracy, nauczył odpowiedzialności za słowo pisane. Dzięki tej nauce monografie nasze są czytane i cytowane nie tylko w kraju, ale i zagranicą<sup>6</sup>.

Właściwa, dorosła, droga życia młodego T. Bigi rozpoczęła się po pozytywnym zdaniu egzaminu maturalnego w mieleckim gimnazjum, a zakończyła objęciem katedry i pracą profesora zwyczajnego w Katedrze Prawa Administracyjnego we Wrocławiu.

Po maturze rozpocząłem – napisał po latach nasz bohater – studia na Wydziale Prawa UJ w Krakowie. Wielkim przeżyciem było dla mnie zgłoszenie na walnym zgromadzeniu Bratniej Pomocy UJ w grudniu 1913 – gdy byłem tzw. fuksem – mej kandydatury na sekretarza Bratniaka i wybór na to stanowisko.

W 1915 r[oku] znalazłem się jako uchodźca wojenny w Wiedniu i tam zapisałem się na II rok Wydziału Prawa, aby kontynuować studia. Po powrocie do kraju podjąłem na nowo studia w UJ. W 1917 r[oku] Senat Akademicki UJ powołał mnie na stanowisko komisarycznego prezesa Bratniej Pomocy, którą kierowałem przez dwa lata. W latach 1917–1919 byłem uczestnikiem dwóch seminariów: z ekonomii politycznej pod kierownictwem prof[esora] Adama Krzyżanowskiego i z prawa cywilnego – pod kierownictwem prof[esora] Władysława Leopolda Jaworskiego; na pierwszym seminarium opracowałem trzy referaty, na drugim – jeden<sup>7</sup>.

Dnia 30 III 1894 r. w Mielcu małżeństwu Franciszkowi, majstrowi murarskiemu, budowniczemu i Katarzynie z d. Pazdrowskiej urodził się syn, któremu nadano imiona Tadeusz Antoni. Rodzina nie była mała; było jeszcze dwóch braci: Władysław (ur. 1872), Bolesław (Bronisław) oraz trzy siostry: Karolina, Stefania, Maria. Niestety, ojciec zmarł

---

<sup>6</sup> Archiwum Uniwersytetu Wrocławskiego (dalej: AUWr.), sygn. RK 120,teczka personalna T. Bigi, odpis protokołu z posiedzenia Rady Wydziału Prawa z 19 XI 1974, k. 77.

<sup>7</sup> Według życiorysu przechowywanego we Lwowie na seminariach referował następujące prace: *Ruch ludności w Krakowie w latach 1914–1917*, *Geneza nowoczesnego kapitalizmu*, *Przedawnienie według noweli do k.c. austriackiego*. Zob.: Державний архів Львівської області (Państwowe Archiwum Obwodowe we Lwowie, dalej: DALO), f. 26, op. 5, spr. 112,teczka osobowa T. Bigi, życiorys (brak daty), k. 68. Por.: AUWr. *Album Dwudziestolecia Uniwersytetu Wrocławskiego imienia Bolesława Bieruta we Wrocławiu 1945–1965. Uniwersytet-Życiorysy*, k. 421–424. O działalności T. Bigi w mieleckim gimnazjum oraz o zaangażowaniu w walkę o niepodległą Polskę zob.: J. Skrzypczak, *Na drodze do wolności. Mielczanie w walce o niepodległość Polski 1907–1918*, Mielec 2008, s. 95 i n.

już w 1905 r., a matka w 1919 r. Dlatego też w kartach wpisowych w Uniwersytecie Jagiellońskim podawany jest opiekun, którym był Władysław Łubkowski, sędzia powiatowy, zamieszkały w Jaśle<sup>8</sup>.

Edukację gimnazjalną odbył w rodzinnym mieście, uczęszczając do klas I-VIII w latach 1905/06–1912/13<sup>9</sup>, by dnia 24 VI 1913 r. uzyskać świadectwo dojrzałości mieleckiego gimnazjum. W trakcie pobytu w gimnazjum należał do grupy uczniów wyróżniających się zarówno na polu naukowym, jak i organizacyjnym. Udzielał się w kółkach samokształceniowych. Od czerwca 1907 r. działało „Koło Meraka” – od nazwiska założyciela Juliusza Meraka nazywane także „Kołem Przyjaciół” lub najczęściej, potocznie, „Kołem”. W 1908 r. T. Bigo założył kolejne o nazwie „Kółko Przygotowawcze”, którego składu dziś nie znamy<sup>10</sup>.

Jako uczeń VII klasy był członkiem, zawiązanego 8 X 1911 r., kółka historycznego<sup>11</sup>, a samą klasę ukończył – obok Macieja Łacha – jako uczeń chlubnie uzdolniony<sup>12</sup>. Należał do grupy współzałożycieli drużyny piłkarskiej<sup>13</sup>.

T. Bigo od początku aktywnie włączył się w działalność ruchu zarzewiackiego, został przedstawicielem mieleckiej młodzieży gimnazjalnej na – nielegalnym jeszcze – I Krajowym Zjeździe Młodzieży Niepodległościowej Zarzewiackiej Szkół Średnich z Galicji Wschodniej we Lwowie 2 II 1910 r.<sup>14</sup> Na jesieni 1910 r. doszło na tle różnic ideowych – ruchowi zarzewiackiemu zarzucono brak wyraźnego programu społecznego – do rozłamu. W lutym 1911 r. powstał „Związek Jastrzębi”<sup>15</sup>, który w październiku 1912 r. zmienił nazwę na „Związek Przebojem” („Przebojem”). Tadeusz Bigo był zaangażowany w obu tych organizacjach, a następnie działał na rzecz ponownego zjednoczenia

<sup>8</sup> M. Barcik, A. Cieślak, D. Grodowska-Kulińska, U. Perkowska, *Corpus Studiosorum Universitatis Jagellonicae 1850–1918*, t. III: A-D, red. J. Michalewicz, Kraków 1999, s. 267.

<sup>9</sup> P.M. Żukowski, *Profesorowie Wydziału Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego*, t. II: 1780–2014, red. D. Malec, Kraków 2014, s. 2325.

<sup>10</sup> J. Skrzypczak, *Na drodze do wolności. Mielczanie w walce o niepodległość Polski 1907–1918*, Mielec 2008, s. 95; T. Bigo, *Jak dyrektor Moskwa walczył z Zarzewiem*, [w:] *Pamiętnik zjazdu wychowawców i wychowanków Gimnazjum im. Stanisława Konarskiego w Mielcu z lat 1905–1939*, Mielec 1960, maszynopis; cyt za: J. Skrzypczak, *op. cit.*, s. 96.

<sup>11</sup> Na spotkaniach kółka wygłosił referat: „Przyczyny upadku Polski”. Zob.: *Sprawozdanie Dyrekcji c.k. Gimnazjum w Mielcu za rok szkolny 1912*, Mielec 1912, s. 41. Data założenia kółka jest myląca, gdyż oznacza jego założenie w danym roku szkolnym. I tak w 1913/13 miało to miejsce 28 X 1912 r. Wówczas T. Bigo, uczeń klasy VIII, został jego sekretarzem. Wygłosił w ramach jego prac dwa referaty; na pierwszym spotkaniu: „Geneza państwa polskiego” oraz na ostatnim: „Przyrodzone podstawy państwa polskiego”. Zob. *Sprawozdanie Dyrekcji c.k. Gimnazjum w Mielcu za rok szkolny 1912/13*, Mielec 1913, s. 69.

<sup>12</sup> *Sprawozdanie Dyrekcji c.k. Gimnazjum w Mielcu za rok szkolny 1912...*, s. 52.

<sup>13</sup> <http://www.encyklopediamiastamielca.pl/gryf-mielecki-klub-sportowy-gryf> [dostęp 2 VI 2015 r.].

<sup>14</sup> J. Skrzypczak, *op. cit.*, s. 101.

<sup>15</sup> Tadeusz Bigo przekazał m.in. statut organizacji, pierwsze instrukcje, etc. Tadeuszowi Münnichowi wiosną 1911 r., który wówczas był uczniem gimnazjum w Dębicy. Zob.: M. Gałęzowski, *Pulkownik „Żegota”. Życie i pisma pułkownika dypl. Tadeusza Münnicha*, Warszawa 2009, s. 101.

z Zarzewiem<sup>16</sup>. Naturalną konsekwencją było, w późniejszych latach, członkostwo zaangażowanej w ruch młodzieży w Związku Walki Czynnej czy w Polskich Drużynach Strzeleckich<sup>17</sup>. Tadeusz Bigo posiadał w krakowskiej drużynie pseudonim – Jan Szamor<sup>18</sup>.

W wieku 19 lat T. Bigo został immatrykulowany jako słuchacz zwyczajny na semestr zimowy roku szkolnego 1913/14 na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego<sup>19</sup>. Ciekawą informację przynosi drukowane sprawozdanie Dyrekcji cesarsko-królewskiego Gimnazjum w Mielcu. Każdy abiturient deklarował jeżeli nie uczelnię, to kierunek studiów, jakie zamierza podjąć; w przypadku T. Bigo była to medycyna<sup>20</sup>. Zabójstwo austriackiego następcy tronu w Sarajewie w 1914 r. przyniosło wybuch wojny zwanej z czasem Wielką. „Tadek Bigo, jak zwykle czujny i należycie orientujący się – zapisał F. Sokół – zarządził mobilizację naszego Oddziału i oddał mieszkanie swej matki na koszary”<sup>21</sup>. Ćwiczenia wspomnianych wyżej oddziałów odbywały się w następnych dniach w ogrodzie przy domu rodzinnym T. Bigo, a sam bohater posiadał stopień kaprała. Dnia 5 VIII 1914 r. (lub 17 VIII 1914 r. jak podają inne źródła) wyruszyła w drogę z Mielca do Krakowa pierwsza grupa 13 drużyniaków, w tym T. Bigo<sup>22</sup>.

Niemniej, w Krakowie i – tak jak zapisał w cytowanym życiorysie – w Wiedniu oddawał się studiowaniu nauk prawnych; odpowiednio nad Wisłą w latach: 1913/14, 1915/16–1916/17 oraz nad Dunajem 1914/15 sem. II<sup>23</sup>. Przerwa w nauce – w roku szkolnym 1914/15 sem. I – spowodowana była zamknięciem Uniwersytetu Jagiellońskiego z powodu konkretnego i bliskiego zagrożenia Krakowa przez zbliżające się oddziały

<sup>16</sup> J. Skrzypczak, *op. cit.*, s. 104.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 118, 127.

<sup>18</sup> *Polskie pseudonimy wojskowe 1908–1918*, Lwów 1928, s. 62.

<sup>19</sup> Archiwum Uniwersytetu Jagiellońskiego (dalej: AUJ), S II 516, rok szkolny 1913/14 sem. I, lp. 27, nr wpisu 849.

<sup>20</sup> *Sprawozdanie Dyrekcji c.k. Gimnazjum w Mielcu za rok szkolny 1912/13*, Mielec 1913, s. 83. Zob.: *Księga jubileuszowa 100 rocznicy powstania gimnazjum i liceum w Mielcu 1905–2005*, red. J. Skrzypczak, Mielec 2005.

<sup>21</sup> F. Sokół, *Mielec w dniu wypowiedzenia wojny*, [w:] *Historia ruchu niepodległościowego na terenie miasta Mielca oraz kronika Związku Strzeleckiego Oddz. im. płk Lisa-Kuli w Mielcu*, Mielec 1934, (brak paginacji).

<sup>22</sup> J. Skrzypczak, *op. cit.*, s. 147, 149.

<sup>23</sup> Nie pokrywa się to z ustaleniami A. Redzika, który twierdzi, że naukę w Wiedniu kontynuował w latach 1915–1918. Zob.: A. Redzik, *Kurs Prawa Lotniczego przy Wydziale Prawa Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie (1936–1939)*, „Rocznik Lwowski”, Warszawa, 2006, s. 44. Dodatkowo trzeba skonstatować, iż T. Bigo „wysłuchał” tylko siedmiu semestrów z obowiązkowych ośmiu wymaganych na studiach prawniczych. Dnia 18 II 1916 r. wiedeńskie Ministerstwo Wyznań i Oświaty wydało specjalny reskrypt, na podstawie którego zaliczano słuchaczom wydziałów prawniczych semestry utracone w wyniku działań wojennych. Na jego podstawie dziekan krakowskiego fakultetu prawniczego 6 X 1917 r. zgodził się na wydanie absolutorium bez brakującego semestru. Zob.: AUJ, WP II 395, kopie absolutorium i świadectw odejścia. *Erlaus des Ministers für Kultus und Unterricht vom 18. Februar 1916, Z.5161 an die Rektorate sämtlicher Universitäten, betreffend die Milderung der Nachteile, welche den zur Kriegsdienstleistung ein-ingerückten Studierenden in ihrem Studiengange erwachsen*, [w:] *Verordnungsblatt für den Dienstbereich k.k. Ministeriums für Kultus und Unterricht. Jahrgang 1916*, Wien 1916, s. 27.

armii Imperium Rosyjskiego<sup>24</sup>. Podczas jednego semestru – 1915/16 sem. II – pobierał stypendium z fundacji Edwarda Pawła Czabana będącej pod zarządem Senatu UJ. Swoją wiedzę uzupełnił, słuchając wykładów na Wydziale Filozoficznym w roku szkolnym 1917/18 sem. I<sup>25</sup>. Jak wspominał sam T. Bigo, w trakcie studiów w Krakowie był działaczem Towarzystwa Wzajemnej Pomocy Uczniów UJ. W 1913 r. był członkiem komisji statutowo-regulaminowej i komisji czytelnianej. Po wznowieniu wykładów w 1915 r. na UJ ukonstytuował się zarząd tymczasowy m.in. z T. Bigą, który w 1916 r. objął funkcję sekretarza. Z dniem 1 XI 1916 r. Senat Akademicki mianował nowego prezesa w osobie T. Bigi. Funkcję tą pełnił do 5 II 1918 r.<sup>26</sup> Nasz bohater był również członkiem Komitetu Funduszu Pomocy Wojennej UJ<sup>27</sup>.

W monarchii austriackiej – według ogólnej ustawy naukowej z 1 X 1850 r., a według ustawy z 20 IV 1893 r. o odbywaniu nauk prawno-politycznych i o zdawaniu z nich egzaminów państwowych w szczególności – studia trwały osiem semestrów i w trakcie nich słuchacz musiał – jeżeli pragnął po ich ukończeniu „uzyskać uzdolnienie do służby publicznej” – zdać po czterech pierwszych semestrach egzamin historyczno-prawny, a po wysłuchaniu kolejnych czterech – dwa egzaminy: sądowy i z nauk politycznych. Nie było stopnia magistra<sup>28</sup>. Zgodnie z tymi zasadami T. Bigo w Krakowie zdał: egzamin historyczno-prawny 27 IV 1916 r., egzamin sądowy 19 II 1919 r., egzamin z nauk politycznych 29 XI 1917 r.<sup>29</sup>

Dnia 19 X 1917 r. uzyskał T. Bigo absolutorium (zob. Aneks, dok. 1), co było warunkiem *sine qua non* – poza formalnym złożeniem podania na ręce dziekana Świątynnego Wydziału – zgodnie z rozporządzeniem z 15 IV 1872 r. przystąpienia (dopuszczenia) do egzaminów ścisłych (rygorozów) na stopień doktora praw<sup>30</sup>. I tak:

<sup>24</sup> AUJ, WP II 84, protokoły posiedzeń Rady Wydziału, protokół z 25 X 1914 r. Co ciekawe, zachowały się wpisy – w księdze immatrykulacyjnej – nowo przyjętych słuchaczy, jednak dopisano obok: „z powodu grożącego Krakowowi oblężenia przez Moskali – wykładów w tym półroczu na Uniwersytecie Jagiellońskim nie było”. Zob.: AUJ, S II 516, *Album Universitatis Jagellonicae Cracoviensis ab anno 1911/12–1921/22*.

<sup>25</sup> M. Barcik, A. Cieślak, D. Grodowska-Kulińska, U. Perkowska, *Corpus Studiosorum...*, s. 267.

<sup>26</sup> AUJ, S II 744, Towarzystwo Wzajemnej Pomocy Uczniów UJ. Zob.: *Jubileusz 60-lecia Towarzystwa Wzajemnej Pomocy Uczniów Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, księga pamiątkowa*, red. J. Szwed, Kraków 1926, s. 86; *LIX Sprawozdanie Towarzystwa Wzajemnej Pomocy uczniów Uniw. Jagiell. w Krakowie za rok administracyjny 1924/25 i Kronika Towarzystwa za lata 1913/14–1923/24*, Kraków 1926, s. 8–13 (AUJ, BP 11, Sprawozdania z działalności Bratniej Pomocy).

<sup>27</sup> AUJ, S II 85, Protokoły posiedzeń Senatu Akademickiego, protokół z 17 VII 1916 r.; S II 1104, Komitet Funduszu Pomocy Wojennej. Zob.: U. Perkowska, *Uniwersytet Jagielloński w latach I wojny światowej*, Kraków 1990, s. 134.

<sup>28</sup> K.W. Kumaniecki, *Zbiór najważniejszych przepisów uniwersyteckich*, Kraków 1913, s. 221–224. Zob.: M. Barcik, *Komisja Rządowa Egzaminacyjna (Państwowa Komisja dla Teoretycznych Egzaminów Prawniczych) w Krakowie (1850–1932). Zarys dziejów komisji. Kancelaria i op. zespołu*, [w:] *Inwentarz akt wydziałów i studiów Uniwersytetu Jagiellońskiego 1850–1939 (1954)*, red. J. Michalewicz, Kraków 1997, s. 441–447.

<sup>29</sup> M. Barcik, A. Cieślak, D. Grodowska-Kulińska, U. Perkowska, *Corpus Studiosorum...*, s. 267.

<sup>30</sup> K.W. Kumaniecki, *op. cit.*, s. 256–261.



Rygorozum I: (politicum) – 6 XII 1917: Edmund Krzymuski – sufficienter, Stanisław Estreicher – sufficienter, Stanisław Wróblewski – sufficienter, Adam Krzyżanowski – sufficienter; adprobatur per vota unanimitate – Stanisław Wróblewski.

Rygorozum II: (iudicale) – 19 II 1919: Edmund Krzymuski – valde bene, Franciszek Ksawery Fierich – sufficienter, Władysław Leopold Jaworski – sufficienter, Stanisław Estreicher – sufficienter; adprobatur per vota unanimitate – Stanisław Estreicher.

Rygorozum III: (historicum) – 4 IV 1919: Bolesław Ulanowski – sufficienter, Stanisław Wróblewski – sufficienter, Stanisław Estreicher – sufficienter; adprobatur per vota unanimitate – Stanisław Estreicher<sup>31</sup>.

W wyniku pozytywnie złożonych egzaminów ścisłych przez aspirującego do stopnia doktorskiego kandydata dopuszczono do uroczystej promocji, a na potwierdzenie tego faktu w „Album promotionum Universitatis Jagellonicae” wpisano:

Dominus *Thaddaeus Antonius Bigo*

oriundus *Mielec*

hodie Doctor *iuris* renuntiatus est.

Cracovie 5 mensis *Aprilis* anni 1919

Podpisy złożyli obecni przy promocji: ksiądz Maciej Sieniatycki jako urzędujący rektor UJ, Stanisław Estreicher będący wówczas dziekanem Wydziału Prawa i Adam Krzyżanowski, który pełnił rolę promotora z urzędu (ten, który wręczał dyplom i odbierał przysięgę)<sup>32</sup>.

W ten sposób otworzyły się przed T. Bigą ścieżki zarówno urzędniczej, jak i naukowej kariery, na które wkraczał dokładnie w takiej kolejności, jak zostało to wyżej wymienione.

W roku akademickim 1918/19 T. Bigo uczęszczał na kurs dla abiturientów w Akademii Handlowej w Krakowie – kurs dla byłych wojskowych – oraz odbył praktykę w Związku Rewizyjnym Spółek Rolniczo-Handlowych przy Syndykacie Rolniczym w Krakowie. Od maja do 15 VII 1919 r. odbył praktykę w Kancelarii Adwokackiej dr. Dziadyka w Mielcu<sup>33</sup>.

W niepodległej Polsce był T. Bigo sekretarzem Sejmiku (Wydziału) Powiatowego<sup>34</sup> w Kutnie 1 VI-30 IX 1919 r. – o czym w życiorysie nie wspomina – by następnie przenieść się do Warszawy. Tam, w Ministerstwie Rolnictwa i Dóbr Państwowych, objął

---

<sup>31</sup> AUJ, WP II 527, poz. 276.

<sup>32</sup> AUJ, S II 521, poz. 5063.

<sup>33</sup> DALO, f. 26, op. 5, spr. 112,teczka osobowa T. Bigi, życiorys (brak daty), k. 68.

<sup>34</sup> Zob.: M. Nartowicz-Kot, *Narodziny samorządu terytorialnego na ziemiach byłego Królestwa Polskiego (1915–1922)*, [w:] *Z dziejów samorządu terytorialnego w XIX i XX wieku*, red. M. Przeniosło, Kielce 2013, s. 101 i n.

funkcję pomocnika referenta w Wydziale Ekonomiki Rolnej, którą pełnił od 1 X<sup>35</sup> do 31 XII 1919 r. Dnia 1 I 1920 r. został referentem w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (do 31 XII 1920 r.), następnie awansował na stanowisko starszego referenta (1 I 1921 r. – 30 IX 1922 r.). Od dnia 15 III 1920 r. formalnie był oddelegowany do warszawskiego Urzędu Wojewódzkiego<sup>36</sup>, z którego – ze stanowiska starszego referenta – został zwolniony z dniem 30 IX 1922 r.<sup>37</sup>

Praca w administracji (Kutno, Warszawa) rozbudziła we mnie – zacytujmy ponownie T. Bigo – zainteresowania nauką prawa administracyjnego i dużo czasu poświęcałem studiowaniu literatury tego przedmiotu – w języku niemieckim i francuskim. Gdy zatem otrzymałem w 1922 r[oku] od prof[esora] Zbigniewa Pazdro, kierownika katedry prawa administracyjnego UJK we Lwowie propozycję przyjęcia asystentury przy tej katedrze, ofertę z miejsca zaakceptowałem<sup>38</sup>.

### 3. Początki kariery naukowej (akademickiej)

Dokładnie oddając ducha czasów i epoki, Z. Pazdro był profesorem na zwyczajnej katedrze nauki administracji i prawa administracyjnego UJK oraz kierownikiem (dyrektorem) Seminarium (późniejsze zmiany nazwy: Instytut, Zakład) Administracyjnego, czyli zakładu naukowego poświęconego prowadzeniu badań i edukacji studentów – przy tejże katedrze.

Od roku akademickiego 1922/23 na Wydziale Prawa i Umiejętności Politycznych UJK pojawiły się pomocnicze siły naukowe w osobie T. Bigi jako starszego asystenta przeznaczonego dla katedr nauk politycznych (od 1 X 1922 r.) i jednego z dwóch płatnych na Wydziale, obok Antoniego Nowaka, który był asystentem przy katedrach prawno-sądowych<sup>39</sup>. Drugim starszym asystentem, ale wolontariuszem, był Edmund Rappé<sup>40</sup>. Trzeba zaznaczyć, że warunki życia naszego bohatera wcale nie były łatwe. Dnia 12 X 1922 r. skierował na ręce ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego – przez Dziekanat Wydziału Prawa i Umiejętności Politycznych – prośbę o pokrycie kosztów przeniesienia się z Warszawy do Lwowa<sup>41</sup>. Natomiast dziekan Wydziału zwrócił się również do MWRiOP z wnioskiem o przyznanie dodatku naukowego T. Bidze. Argumentowano w tym piśmie, iż sam bohater zrezygnował z wyższego stanowiska w administracji

<sup>35</sup> Dnia 1 IX 1913 r. wg DALO, f. 26, op. 5, spr. 112,teczka osobowa T. Bigi, odpis pisma nominacyjnego z 14 VII 1919 r., k. 40.

<sup>36</sup> P. M. Żukowski, *Profesorowie Wydziału Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego...*, s. 23–25.

<sup>37</sup> DALO, f. 26, op. 5, spr. 112,teczka osobowa T. Bigi, odpis pisma A. Kamińskiego z 28 IX 1922 r., k. 6.

<sup>38</sup> AUWr., *Album Dwudziestolecia Uniwersytetu Wrocławskiego...*, k. 421–424.

<sup>39</sup> *Ibidem*, pismo A. Dolińskiego do Senatu Akademickiego UJK z 26 VI 1922 r., k. 4.

<sup>40</sup> *Kronika Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie za rok szkolny 1922–1923 za rektoratu prof. ks. dr Stanisława Narajewskiego*, Lwów 1926, s. 28; *Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Skład Uniwersytetu w latach akademickich 1921/22 i 1922/23*, Lwów 1923, s. 43.

<sup>41</sup> DALO, f. 26, op. 5, spr. 112,teczka osobowa T. Bigi, pismo T. Bigi z 12 X 1922 r., k. 9.



samorządowej, by poświęcić się w obranej przez siebie dyscyplinie naukowej, tak bardzo odradzającemu się państwu polskiemu potrzebnej<sup>42</sup>. Niemal od razu T. Bigo zaangażował się w życie polityczne i społeczne Lwowa. I tak – za zgodą Romana Dmowskiego – grupa 42 polityków obozu narodowego powołała tzw. Zespół Stu, którego członkiem założycielem, oprócz m.in. Aleksandra Domaszewicza, Eustachego Gaberlego, Kornela Krzczunowicza, Wacława Mejbauma czy Stefana Mękarskiego, był T. Bigo<sup>43</sup>. W I i II trymestrze roku akademickiego 1923/24 Z. Pazdro prowadził pięciogodzinny (jedną godzinę dziennie przez pięć dni w tygodniu) wykład oraz dwugodzinne ćwiczenia przy współudziale swoich asystentów: T. Bigi i E. Rappégo. W tych dwóch trymestrach prowadził dwa dwugodzinne seminaria – administracyjne i z prawa cywilnego, z czego to pierwsze kontynuował w trymestrze III, ale dla tych tylko, którzy uczęszczali na nie wcześniej. W trymestrze III zajęcia były tradycyjnie już bardziej specjalistyczne – prawo administracyjne (2 godziny), prawo wodne (1 godzina), administracja socjalna w Polsce (2 godziny) oraz dwie grupy ćwiczeń po jednej z każdym asystentem (dla początkujących z E. Rappé, a dla kontynuujących z T. Bigą) w liczbie 2 godzin<sup>44</sup>. W następnym roku akademickim dołączył do tej grupy również jako starszy asystent wolontariusz Marian Zimmermann<sup>45</sup>. Utrzymany został podział na zajęcia w I i II oraz w III trymestrze z wyjątkiem wykładu pięciogodzinnego, który był prowadzony przez cały rok akademicki z podziałem na część ogólną w I i II trymestrze oraz część szczegółową w III (zamiast wybranych zagadnień w latach wcześniejszych). Zastrzeżono, że ćwiczenia są dla początkujących studentów z III i IV roku w I i II trymestrze, a w III trymestrze (wiosennym) przewidziana jest kontynuacja. W ten sam sposób potraktował Z. Pazdro swoje seminarium – w III trymestrze tylko kontynuacja. Wykład dwugodzinny z prawa agrarnego miał T. Bigo w trymestrze jesiennym<sup>46</sup>. W roku akademickim 1925/26 oraz 1926/27 Z. Pazdro prowadził tylko wykłady – 5-godzinny z administracji z takim samym podziałem merytorycznym oraz 2-godzinny z prawa agrarnego. Zasady przyjęcia na ćwiczenia oraz seminarium były identyczne jak w latach poprzednich<sup>47</sup>. Trzeba tutaj dodać dwa fakty. Po pierwsze, w roku akademickim 1924/25 wykladał T. Bigo w Wyż-

---

<sup>42</sup> *Ibidem*, pismo dziekana Z. Pazdry z 24 X 1922 r., k. 13.

<sup>43</sup> *Kalendarium Lwowa 1918–1939*, oprac. A. Biedrzycka, Kraków 2012, s. 225; S. Mękarski, *Zespół Stu*, „Wiadomości”, nr 24 (846) z 17 VI 1962 r., s. 3; M. Patelski, *Kornel Krzczunowicz – żołnierz, ziemianin i pisarz*, „Zeszyty Historyczne”, (Paryż) 2001, z. 138, s. 98 i n.

<sup>44</sup> *Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Program wykładów w roku akademickim 1923–1924*, Lwów 1923, s. 11, 13, 15, 17.

<sup>45</sup> *Kronika Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie za rok szkolny 1924/25 stanowiąca sprawozdanie rektora i dziekanów*, red. W. Sieradzki, Lwów 1925, s. 105; *Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Skład Uniwersytetu w latach akademickich 1925/26 i 1926/27*, Lwów 1925, s. 41.

<sup>46</sup> *Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Program wykładów na rok akademicki 1924–1925*, Lwów 1924, s. 12–13, 16, 18.

<sup>47</sup> *Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Program wykładów na rok akademicki 1925–1926*, Lwów 1925, s. 12, 14, 17, 19.

szej Szkole Handlu Zagranicznego i został mianowany egzaminatorem z tych przedmiotów przy końcowych egzaminach dyplomowych<sup>48</sup>. Po drugie, T. Bigo dzięki stypendium MWRiOP oraz zasiłkowi naukowemu z Fundacji im. Stanisława Popowskiego przebywał – w roku akademickim 1925/26 – na stypendium w Paryżu<sup>49</sup>. Podczas pobytu w stolicy Francji uczęszczał na wykłady na fakultecie prawniczym, uczestniczył w seminarium z prawa publicznego u Mestre’a, na seminarium z prawa administracyjnego u Rollanda, korzystał ze zbiorów bibliotecznych, przygotowując rozprawę o związkach publicznych francuskich<sup>50</sup>. T. Bigo w roku 1926/27 ponownie ogłosił dwugodzinny wykład o prawie agrarnym w I i II trymestrze<sup>51</sup>. Powołując się na *Kronikę UJK...*, dowiadujemy się dokładnie, iż w tym roku akademickim pod przewodnictwem Z. Pazdry w Seminarium pracowali asystenci: T. Bigo, M. Zimmermann i E. Rappé. Personel pomocniczy złożony był z sekretarki Marii Płoszajówny oraz dietariusza bibliotecznego, studenta praw, Mariana Kurica. Stypendystami byli: Anna Wagnerówna, Włodzimierz Baran, Władysław Leń, Tadeusz Majchrowicz i Andrzej Wojtasiewicz. W ćwiczeniach przez trzy trymestry uczestniczyło 19 studentów, przez dwa 55, a przez jeden 61. Przerobiono 159 tematów, z czego 76 pisemnie. Na seminarium dla kontynuujących uczestniczyło 9 studentów, którzy przedyskutowali 7 prac<sup>52</sup>. W roku akademickim 1927/28 oferta wykładów była identyczna jak rok wcześniej<sup>53</sup>.

Dnia 15 VI 1927 r. zmarł w Wilnie radca Prokuratorii Skarbu i zastępca na nadzwyczajnej katedrze nauki administracji i prawa administracyjnego i kierownik Seminarium Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa i Nauk Społecznych USB Kazimierz Maria Krzyżanowski<sup>54</sup>. Obsada tej katedry nie przyniosła już ani władzom Wszechnicy Batorskiej, ani MWRiOP takich trudności jak w latach wcześniejszych. Początkowo największe szanse na objęcie wykładów miał Tadeusz Hilarowicz, ale jego kandydatura nie zyskała uznania Rady Wydziałowej. Rozpisano tzw. ankietę profesorską i czekano na propozycje. Kandydaturę T. Hilarowicza, będącego wówczas docentem prawa administracyjnego UJ oraz profesorem (wykładowcą) m.in. Wolnej Wszechnicy Polskiej, zgłosił emerytowany profesor Uniwersytetu w Warszawie – Adolf Suligowski<sup>55</sup>. Z Kra-

<sup>48</sup> DALO, f. 26, op. 5, spr. 112,teczka osobowa T. Bigi, życiorys (brak daty), k. 68.

<sup>49</sup> *Ibidem*, pismo sekretarza komitetu do Dziekanatu Wydziału Prawa UJK z 21 XI 1925 r.

<sup>50</sup> *Ibidem*, sprawozdanie za okres I–31 III 1926 r., k. 52.

<sup>51</sup> *Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Program wykładów na rok akademicki 1926–1927*, Lwów 1926, s. 12, 17.

<sup>52</sup> *Kronika Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie za rok szkolny 1926/27 stanowiąca sprawozdanie rektora i dziekanów*, red. J. Siemiradzki, Lwów 1928, s. 91.

<sup>53</sup> *Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Program wykładów na rok akademicki 1927–1928*, Lwów 1927, s. 11.

<sup>54</sup> P.M. Żukowski, *Kazimierz Maria Krzyżanowski (13 II 1893–15 VI 1927)*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa”, 2014, t. 7, z. 4, s. 593–628.

<sup>55</sup> *Lietuvos centrinių valstybės archyvas (dalej: LCVA)*, f. 175, op. 2VIB, spr. 202, Katedra prawa administracyjnego, list A. Suligowskiego do dziekanatu Wydziału Prawa USB z 8 IX 1927 r.

kowa – z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością – został zgłoszony również docent UJ – Jerzy Panejko<sup>56</sup>. Uniwersytet we Lwowie zaproponował doktora praw UJ oraz starszego asystenta przy katedrze (seminarium) Z. Pazdry, który kończył wówczas rozprawę habilitacyjną, T. Bigę<sup>57</sup>. Komisja wydziałowa do obsadzenia katedry postanowiła poprosić Wacława Komarnickiego o szczegółowy referat dotyczący kandydatury J. Panejki<sup>58</sup>. Dla osób obznajomionych z ówczesnymi zasadami procedowania było już niemal na 99% pewnym, że – przynajmniej na wniosku do MWRiOP o nominację będzie widniało nazwisko J. Panejki. Tak też się stało; Rada Wydziałowa poparła wniosek na posiedzeniu 30 VI 1928 r.<sup>59</sup>, a Prezydent Rzeczypospolitej 4 XII 1928 r. nominował J. Panejkę na nadzwyczajną katedrę nauki administracji i prawa administracyjnego w USB z objęciem profesury od 1 XII 1928 r. (1 I 1929 r.). Była to pierwsza z nieoficjalnych przegranych naszego bohatera nawet nie o katedrę, a o możliwość wykładania. Niemniej rok 1927 był przede wszystkim ostatnim rokiem T. Bigi jako doktora.

Na posiedzeniu Rady Wydziałowej Wydziału Prawa i Umiejętności Politycznych Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie 7 III 1928 r. dziekan profesor Kamil Stefko referował podanie z 19 I 1928 r.<sup>60</sup> T. Bigi o habilitację, a dokładnie o udzielenie prawa wykładania (*veniam legendi*)<sup>61</sup> z zakresu prawa administracyjnego i nauki administracji na podstawie rozprawy: *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa Polskiego*<sup>62</sup>. Do tak zwanej komisji osobistej wybrano dziekana, jak również profesorów: Stanisława Starzyńskiego i Ludwika Ehrlicha, a do komisji mającej „[...] przedłożyć opinię rzeczową” wybrano Z. Pazdrę jako referenta i S. Starzyńskiego jako koreferenta<sup>63</sup>.

Procedura habilitacji nadal była oparta na rozwiązaniach odziedziczonych po monarchii austriackiej, a przyjętych niemal w niezmienionej formie w niepodległej II Rzeczypospolitej i unormowanych ustawą o szkołach akademickich z 13 VII 1920 r. Warto w kilku zdaniach ją tutaj przybliżyć. Warunkiem dopuszczenia do habilitacji były oczywiście odpowiednie osobiste – w tym zarówno personalne, jak i naukowe – predyspozycje kandydata, o czym rozstrzygała – jak zostało przywołane wyżej – Rada Wydziałowa. Innym warunkiem, od którego przewidziano odstępstwo tylko i wyłącznie w przypadku „wyjątkowo wybitnych badaczy”, było posiadanie stopnia doktorskiego lub „jakiegoś

<sup>56</sup> *Ibidem*, list J. Panejki do dziekana Wydziału Prawa USB z 15 X 1927 r.

<sup>57</sup> *Ibidem*, list T. Bigi do dziekana Wydziału Prawa USB z 9 VII 1927 r.

<sup>58</sup> *Ibidem*, protokół z posiedzenia komisji dla obsadzenia katedry z 2 VI 1928 r.

<sup>59</sup> *Ibidem*, pismo dziekana Wydziału Prawa do Senatu Akademickiego USB z 7 VII 1928 r.

<sup>60</sup> DALO, f. 26, op. 5, spr. 112,teczka osobowa T. Bigi, podanie z 19 I 1928 r., k. 86.

<sup>61</sup> Artykuł 50 ustawy z 13 VII 1920 o szkołach akademickich brzmi: „Rada Wydziałowa może udzielić ubiegającemu się o to kandydatowi prawa wykładania (*venia legendi*); postępowanie, prowadzące do tego celu nazywa się habilitacją, kandydat zaś, któremu zostało przyznane prawo wykładania w szkole akademickiej, otrzymuje tytuł docenta [...]”. Zob.: Dz. U. RP z 1920 r. Nr 72, poz. 494.

<sup>62</sup> Warszawa 1928.

<sup>63</sup> DALO, f. 26, op. 6, spr. 1042, protokoły posiedzeń Rady Wydziału, protokół z 7 III 1928 r., k. 22.

innego” równoważnego stopnia naukowego. Procedura uzyskania *veniam legendi* składała się z trzech etapów. Pierwszy etap stanowiła ocena rozprawy habilitacyjnej przez wyznaczone osoby: referenta głównego i koreferenta lub koreferentów, których łącznie musiało być minimum dwóch. Nie zostało sprecyzowane, na kiedy referaty dotyczące rozprawy mają być gotowe. Wszystko to regulowała tradycja, a niewątpliwy wpływ na tempo miała i osoba kandydata, i poziom merytoryczny przedłożonej rozprawy. Jeżeli osoby wyznaczone do napisania recenzji wywiązały się ze swojego zadania, na posiedzeniu Rady Wydziałowej recenzje te były referowane i w zależności od konkluzji kandydat był dopuszczany do dalszych aktów – używając ówczesnego języka – czyli etapów habilitacji lub nie. Jeżeli konkluzja była pozytywna, profesorowie wyznaczali najpierw termin dyskusji habilitacyjnej (dawniej kolokwium), które było przeprowadzane głównie przez referentów rozprawy, ale oczywiście pytania mogli zadawać wszyscy obecni członkowie Rady. Był to drugi etap procedury. Po jego zaakceptowaniu dopuszczano kandydata, najczęściej w kilka dni później, do trzeciego stadium, czyli próbnego wykładu habilitacyjnego, którego temat był wybrany przez Radę Wydziałową z listy zaproponowanej przez kandydata. Jeżeli to trzecie stadium wypadło pozytywnie, profesorowie głosowali za udzieleniem *veniam legendi*. W wyjątkowych sytuacjach Rada mogła podjąć decyzję o zwolnieniu kandydata z drugiego i trzeciego aktu habilitacji. Decyzja Rady była przesyłana do akceptacji Senatowi Akademickiemu – względnie Zebraniu Ogólnemu Profesorów – po czym wymagała zaakceptowania przez ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego<sup>64</sup>.

Dnia 4 VI 1928 r. K. Stefko w imieniu komisji osobistej przedstawił na posiedzeniu Rady Wydziałowej opinię tejże, iż kwalifikacje osobiste kandydata są bez zarzutu, co „w tajnym głosowaniu kartkami uchwalono jednomyślnie”<sup>65</sup>. Referat główny napisany przez Z. Pazdrę był gotowy 5 VI 1928 r., a w pięć dni później – 10 VI 1928 r. – przystąpił w całości do niego S. Starzyński. Konkluzja była pozytywna (zob.: Aneks, dok. nr 2). Po latach Jan Boć tak napisał:

Jego [T. Bigo] praca habilitacyjna o związkach publicznoprawnych w świetle ustawodawstwa polskiego jest dziś z powodzeniem cytowana i przepisywana. Okoliczność ta daje wiele do myślenia. Okazuje się, że podstawowe ustalenia w sprawach stosunków społeczno-prawnych mogą być – mimo pędu cywilizacyjnego – równie trwałe, jak składowe elementy materii fizycznej<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> Dz. U. RP z 1920 r. Nr 72, poz. 494, ustawa o szkołach akademickich (artykuły 50–56). Zob. J. Jastrzębski, *Habilitacja w państwowym szkolnictwie akademickim II Rzeczypospolitej*, „Analecta” 2010, R. XIX, z. 1–2, s. 63–81.

<sup>65</sup> DALO, f. 26, op. 6, spr. 1042, protokoły posiedzeń Rady Wydziału, protokół z 6 VI 1928 r., k. 42, 47.

<sup>66</sup> J. Boć, *Tadeusz Bigo, [w:] Pamięci zmarłych Profesorów i Docentów...*, s. 23.

Przedstawienie opinii referenta wraz z dołączonym poparciem koreferenta miało miejsce na posiedzeniu Rady Wydziałowej 12 VI 1928 r. W tajnym głosowaniu kartkami grono profesorskie jednomyślnie uznało rozprawę „za odpowiadającą wymaganiom ustawowym i wystarczającą do przystąpienia do dalszego aktu habilitacji, to jest do kolokwium, które odbędzie się w czwartek 14 czerwca b[ieżącego] r[oku] o godz[inie] 11-tej<sup>67</sup>”.

Obrady Rady Wydziałowej prowadził dziekan, a obecni byli: S. Starzyński, Władysław Abraham, Leon Piniński, Stanisław Głąbiński, Marcei Chlamtacz, Aleksander Doliński, Przemysław Dąbkowski, Z. Pazdro, Roman Longchamps de Bèrier, Edward Dubanowicz (jako „prowadzący pióro”) oraz delegat docentów Maurycy Allerhand. Pytania postawili profesorowie: Z. Pazdro, S. Starzyński, M. Chlamtacz i R. Longchamps de Bèrier. Następnie w tajnym głosowaniu kartkami uchwalono wszystkimi 12 głosami, aby uznać kolokwium za złożone z wynikiem pomyślnym i dopuścić T. Bigę do wykładu habilitacyjnego. Nasz bohater przedstawił następujące propozycje tematów tegoż wykładu: 1) „Prawomocność aktów administracyjnych w prawie polskim”; 2) „Przymus administracyjny”; 3) „Wywłaszczenie w prawie agrarnym”. Wybrano temat zgłoszony pod punktem pierwszym<sup>68</sup>.

Wykład habilitacyjny odbył się następnego dnia; rozpoczął o 12.15, a zakończył o 13. Po jego zakończeniu członkowie Rady Wydziałowej udali się do sali obrad, a tam – zgodnie referent i koreferent – postawili wniosek o uznanie wykładu za wystarczający, co zostało przyjęte jednomyślnie. To otworzyło drogę do ostatniego głosowania. Rada Wydziałowa na podstawie wszystkich stadiów habilitacji – również jednomyślnie – uchwaliła nadanie T. Bidze *veniam legendi* z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego i przedłożenie takiej uchwały najpierw Senatowi Akademickiemu, a następnie MWRiOP do zatwierdzenia<sup>69</sup>. Dnia 27 VI 1928 r. zostało wysłane oficjalne pismo do Warszawy, na które resort odpisał 16 VIII 1928 r., informując, iż minister wyznań religijnych i oświecenia publicznego zatwierdził uchwałę Rady z 15 VI 1928 r., której mocą T. Bigo został habilitowany jako docent<sup>70</sup>.

Zatwierdzenie ministerialne nie miało wpływu na obsadę katedry, rodzaj oraz liczbę etatów. T. Bigo pozostał nadal formalnie zatrudniony jako starszy asystent prowadzący wykłady, ćwiczenia oraz pełnił funkcję delegata docentów do Rady Wydziałowej (w roku akademickim 1929/30 i przez cały czas był „prowadzącym pióro”<sup>71</sup> oraz w roku 1932/33, w którym również prowadził protokoły z posiedzeń Rady<sup>72</sup>) oraz członka ko-

---

<sup>67</sup> DALO, f. 26, op. 6, spr. 1042, protokoły posiedzeń Rady Wydziału, protokół z 12 VI 1928 r., k. 49f.op.spr.

<sup>68</sup> *Ibidem*, protokół z 14 VI 1928 r., k. 52.

<sup>69</sup> *Ibidem*, protokół z 15 VI 1928 r., k. 54.

<sup>70</sup> DALO, f. 26, op. 5, spr. 112,teczka osobowa T. Bigi, pismo MWRiOP z 16 VIII 1928 r., k. 106, 117.

<sup>71</sup> DALO, f. 26, op. 6, spr. 1092, protokoły posiedzeń Rady Wydziału, protokół z 15 VI 1929 r., k. 9

<sup>72</sup> DALO, f. 26, op. 6, spr. 1157, protokoły z posiedzeń Rady Wydziału z r. akad. 1932/33.



misji egzaminacyjnej dla roku III<sup>73</sup>. W roku 1928/29 Z. Pazdro „oddal” pięciogodzinny wykład nauki administracji i prawa administracyjnego T. Bidze<sup>74</sup>. W następnym roku akademickim seminarium administracyjne Z. Pazdro prowadził wspólnie z T. Bigą, który zachował „wykład główny” oraz prawo agrarne<sup>75</sup> i tak też było w następnych latach<sup>76</sup>. W tym samym czasie w decydująca fazę wkroczyły kwestie związane z organizacją i otwarciem studiów ekonomicznych i politycznych na lwowskim fakultecie prawniczym, które miałyby za zadanie przygotowanie kandydatów do państwowej służby administracyjnej i dyplomatycznej, a także do zawodów związanych z sądową administracją. Rada Wydziałowa powołała komisję, która miała się zająć organizacyjną stroną przedsięwzięcia, a w jej skład weszli: S. Głębiński, Ludwik Ehrlich, R. Longchamps de Bérier, A. Doliński, Z. Pazdro, S. Starzyński i jako jedyny docent w tym gronie – T. Bigo<sup>77</sup>. Dodam, iż T. Bigo odbył dzięki dwóm subwencjom – pierwszej w wysokości 600 złotych – studia specjalistyczne we Włoszech w 1929 r.<sup>78</sup> oraz drugiej – w wysokości 2 000 złotych udzielonej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych – podróż naukową w dniach 26 III–16 V 1930 r. po Niemczech i Francji, której celem było „zbadać urzędów służących dla kształcenia prawników”<sup>79</sup>.

Rok 1932 przyniósł T. Bidze dwie – mgliste – propozycje objęcia katedr. Pierwsza dotyczyła objęcia w Krakowie katedry prawoznawstwa ogólnego na Akademii Górniczej. Na ręce rektora UJK dziekan Wydziału Górniczego – Walery? Goetel – krakowskiej Akademii skierował 20 XI 1931 r. zapytanie, kogo widzi jako osobę najodpowiedniejszą do objęcia, wolnej wskutek przejścia w stan spoczynku Józefa Zarańskiego,

<sup>73</sup> *Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Skład Uniwersytetu w latach akademickich 1928/29 i 1929/30*, Lwów 1930, s. 16.

<sup>74</sup> *Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Program wykładów na rok akademicki 1928–1929*, Lwów 1928, s. 11.

<sup>75</sup> *Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Program wykładów na rok akademicki 1929–1930*, Lwów 1929, s. 11, 13.

<sup>76</sup> *Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Program wykładów na rok akademicki 1930–1931*, Lwów 1930, s. 12. *Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Program wykładów na rok akademicki 1931–1932. Skład Uniwersytetu w latach akademickich 1930/31 i 1931/32*, Lwów 1931, s. 16; *Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Program wykładów oraz Skład Uniwersytetu w roku akademickim 1932/33*, Lwów 1932, s. 13, 16; *Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Spis wykładów w roku akademickim 1936/37*, Lwów 1936, s. 12.

<sup>77</sup> A. Redzik, *Lwowska szkoła dyplomatyczna. Zarys historii Studium Dyplomatycznego przy Wydziale Prawa Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie (1930–1939)*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2006, t. 6, nr 5 (33), s. 121 i n.; *idem, Stanisław Starzyński (1853–1935) a rozwój polskiej nauki prawa konstytucyjnego*, Warszawa-Kraków 2012, s. 57.

<sup>78</sup> DALO, f. 26, op. 5, spr. 112,teczka osobowa T. Bigi, pismo MWRiOP w sprawie zasiłku naukowego z 27 VII 1929 r., k. 120.

<sup>79</sup> DALO, f. 26, op. 6, spr. 1109, protokoły posiedzeń Rady Wydziału, protokół z 26 II 1930 r., k. 6. *Kronika Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie za rok szkolny 1929/30 stanowiąca sprawozdanie rektora i dziekanów*, red. H. Schramm, Lwów 1931, s. 38–39, 55. Zob.: *Nowe studia na Wydziale Prawa UJK we Lwowie, „Przegląd Prawa i Administracji” 1936*, nr 61, s. 206 i n.

katedry prawoznawstwa ogólnego, prawa fabrycznego i prawa górniczego<sup>80</sup>. Na list odpowiedział 28 I 1932 r. dziekan Wydziału R. Longchamps de Bériet, a podpisał się pod nią również Z. Pazdro. Profesorowie jednoznacznie stwierdzili, iż uważają „za bardzo poważnego i odpowiedniego kandydata” właśnie docenta doktora T. Bigę. Tak motywowali swoje zdanie:

1) głęboka wiedza prawnicza oparta na wybitnym uzdolnieniu analitycznym jak i konstrukcyjnym; 2) duże doświadczenie pedagogiczne uzyskane na podstawie dziesięcioletniej pracy w charakterze asystenta; 3) znajomość także praktycznej administracji nabyta w służbie państwowej. Gdy także pod względem osobistym dr Bigo ma jak najlepszą opinię, uważam, że posiada pełnię warunków dla objęcia katedry, a Akademia uzyskałaby w nim poważnego i wybitnego profesora<sup>81</sup>.

Bigo jednak nie skorzystał z propozycji i pozostał we Lwowie jako starszy asystent. W tym samym czasie Wydział Prawno-Ekonomiczny rozpiął – zgodnie z wymogami ustawowymi – ankietę profesorską celem stałego obsadzenia katedry nauki administracji i prawa administracyjnego w Poznaniu. Nie znamy dokładnych odpowiedzi, jakie spłynęły do Poznania. Z Krakowa odpisał Kazimierz Władysław Kumaniecki, proponując ówczesnego nadzwyczajnego profesora USB J. Panejkę<sup>82</sup>. Ze Lwowa Z. Pazdro zaproponował swojego ucznia, wówczas już wyhabilitowanego docenta, T. Bigę, „który moim zdaniem posiada w pełni wszystkie wymogi zarówno pod względem osobistym, jak naukowym i pedagogicznym. Bez wahania proponowałbym go na katedrę we Lwowie, lecz niestety nie mamy II katedry tego przedmiotu, a uzyskanie jej w obecnych warunkach jest niemożliwym”<sup>83</sup>. Komisja poznańskiego fakultetu w składzie: Stanisław Kasznica, Bohdan Winiarski, Antoni Peretiatkiewicz i Zygmunt Lisowski zawnioskowała o mianowanie na wakującą katedrę J. Panejkę<sup>84</sup>. Został on poparty przez Radę Wydziałową, a właściwy list z wymaganymi prawem załącznikami został wysłany z Poznania do Warszawy z datą 22 XII 1932 r.<sup>85</sup> Ministerstwo nie tylko nie poparło tego wniosku – J. Panejko w tym czasie sprawował funkcję dziekana – ale i zlikwidowało drugą katedrę, czyniąc sprawę bezprzed-

---

<sup>80</sup> DALO, f. 26, op. 5, spr. 112,teczka osobowa T. Bigi, pismo W. Goetla z 20 XI 1931 r., k. 139.

<sup>81</sup> *Ibidem*, list R. Longchamps de Bériera z 28 I 1932 r., k. 143.

<sup>82</sup> Archiwum Akt Nowych (dalej: AAN), Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (dalej: MWRiOP), sygn. 4833,teczka personalna J. Panejki, list K.W. Kumanieckiego do dziekana Wydziału Prawno-Ekonomicznego z 9 VII 1932 r.

<sup>83</sup> *Ibidem*, list Z. Pazdry do dziekana Wydziału Prawno-Ekonomicznego z 24 VI 1932 r.; Archiwum Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu (dalej: AUAM), Wydział Prawa, sygn. 210/23,teczka personalna J. Panejki, list Z. Pazdry do dziekana Wydziału Prawno-Ekonomicznego z 24 VI 1932 r.; sygn. 819/16,teczka personalna M. Zimmermanna, list Z. Pazdry do dziekana Wydziału Prawno-Ekonomicznego z 24 VI 1932 r.

<sup>84</sup> AAN, MWRiOP, sygn. 4833,teczka personalna J. Panejki, referat komisji do obsadzenia katedry.

<sup>85</sup> AUAM, Wydział Prawa, sygn. 210/23,teczka personalna J. Panejki, list dziekana Wydziału Prawno-Ekonomicznego do MWRiOP z 22 XII 1932.

miotową<sup>86</sup>. Kwestia drugiej katedry prawa administracyjnego w Poznaniu jeszcze się pojawi w niniejszym tekście.

Swoistym pocieszeniem było przyznanie T. Bidze na wniosek Rady Wydziałowej Wydziału Prawa i Umiejętności Politycznych UJK postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej 26 VI 1934 r. profesury tytularnej od 26 IX 1934 r.<sup>87</sup>, co poskutkowało przeniesieniem z dniem 1 I 1935 r. T. Bigo na stanowisko adiunkta<sup>88</sup>. Z kronikarskiego obowiązku dodam, iż był on – w roku akademickim 1938/39 – jedynym adiunktem na Wydziale<sup>89</sup>.

W drugiej połowie lat 30. XX wieku T. Bigo, poza wykładami na „klasycznych” studiach prawniczych, prowadził zajęcia na studium specjalistycznym ekonomiczno-administracyjnym (od 1936 r. – Studium Administracyjne i Skarbowe). Pierwszym rokiem funkcjonowania studium był rok akademicki 1930/31 (od 1 X 1930 r.), a z racji, że zajęcia z nauk administracyjnych przypisane zostały dla II roku, to siłą faktu wykładów nie było. W roku akademickim 1931/32 i w następnych T. Bigo prowadził dwugodzinny wykład o administracji głównych państw kontynentalnych<sup>90</sup>. Studium istniejące w dotychczasowej formie organizacyjnej zostało zreformowane od roku akademickiego 1938/39: a) miało być trzyletnie; b) wprowadzono od II roku podział na dwa oddziały – administracyjny i skarbowy<sup>91</sup>.

Kolejnymi specjalistycznymi studiami we Lwowie, w których organizację, a następnie kierownictwo zaangażowany został T. Bigo, był jednoroczny kurs prawa lotniczego. Utworzony został na podstawie uchwały Rady Wydziałowej z 20 VI 1936 r., a głównym jego zadaniem było kształcenie w zakresie prawa lotniczego, zagadnień ekonomicznych wraz z przygotowaniem do pracy zawodowej zarówno w wojskowym, jak i cywilnym lotnictwie<sup>92</sup>. T. Bigo prowadził wykład: „Studium porównawcze ustawodawstw lotniczych”<sup>93</sup>. W zasadzie – w ówczesnej Polsce – ten kurs miał jedyną konkurencję w postaci powołanego w 1938 r. Instytutu Prawa Lotniczego i Zagadnień Gospodarczych Lotnictwa przy Wydziale Prawa Uniwersytetu Józefa Piłsudskiego w Warszawie, kierowanego od sierpnia 1938 r. przez Romana Rybarskiego.

<sup>86</sup> K. Krasowski, *Wydział Prawno-Ekonomiczny Uniwersytetu Poznańskiego w latach 1919–1939*, Poznań 2006, s. 125.

<sup>87</sup> DALO, f. 26, op. 5, spr. 112,teczka osobowa T. Bigo, k. 156.

<sup>88</sup> *Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Skład Uniwersytetu w roku akademickim 1935/36*, Lwów 1935, s. 41.

<sup>89</sup> A. Redzik, *Wydział Prawa Uniwersytetu Lwowskiego w latach 1939–1946*, Lublin 2006, s. 64.

<sup>90</sup> *Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Program wykładów na rok akademicki 1931–1932. Skład Uniwersytetu w latach akademickich 1930/31 i 1931/32*, Lwów 1931, s. 20. *Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Spis wykładów w roku akademickim 1936/37*, Lwów 1936, s. 23.

<sup>91</sup> *Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Spis wykładów w roku akademickim 1936–1937*, Lwów 1936, s. 21–22. Zob.: A. Redzik, *Wydział Prawa Uniwersytetu...*, s. 42 i n.

<sup>92</sup> *Ibidem*, s. 47 i n. Zob.: A. Redzik, *Kurs Prawa Lotniczego...*, s. 43 i n.

<sup>93</sup> *Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Spis wykładów w roku akademickim 1936/37*, Lwów 1936, s. 25.



Do dużych zmian doszło we lwowskim Zakładzie Administracyjnym w latach 30. XX wieku. Prawo wykładania (*veniam legendi*) z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego otrzymali Wilhelm Edmund Rappé<sup>94</sup>, asystent Zakładu M. Zimmermann oraz zastępca profesora Katolickiego Uniwersytetu w Lublinie Wit Klonowicki. Jako asystent starszy wolontariusz – w miejsce H. Bilińskiej – pojawił się Franciszek Longchamps de Bèrier, a asystentem młodszym został mianowany mgr Zbigniew Rzepka<sup>95</sup>.

Zabiegi Wydziału Prawno-Ekonomicznego Uniwersytetu w Poznaniu przyniosły efekt i 20 VII 1938 r. decyzją ministerialną przywrócono II katedrę nauki administracji i prawa administracyjnego<sup>96</sup>.

Z przyjemnością podam, iż na VII (a 245 kolejnym) posiedzeniu Rady Wydziałowej 28 VI 1938 r. uchwalono jednomyślnie powołanie komisji celem obsadzenia – przywróconej – II katedry prawa administracyjnego w składzie: przewodniczący dziekan B. Winiarski oraz członkowie S. Kasznica i A. Peretiatkowicz<sup>97</sup>. Na podstawie takiego upoważnienia 12 VIII 1938 r. dziekan Winiarski rozesłał na podstawie artykułu 33 ustawy akademickiej z 15 III 1933 r. oraz rozporządzenia ministra z 27 X 1933 r. w sprawie wykonania postanowień tegoż artykułu oraz w myśl uchwały Rady Wydziałowej poznańskiego fakultetu z 28 VI 1938 r. zapytanie do czterech profesorów prawa administracyjnego i nauki administracji wykładających na polskich państwowych uniwersytetach – Z. Pazdry, K. W. Kumanieckiego, J. Panejki i B. Wasiutyńskiego – zapytanie, kogo widzieliby jako najodpowiedniejszych kandydatów na II katedrę prawa administracyjnego na sekcji ekonomiczno-politycznej w Poznaniu<sup>98</sup>.

Na powyższe zapytanie Z. Pazdro odpisał – ponaglany przez dziekana B. Winiarskiego pismem z 5 IX 1938 r. – iż na pierwszym miejscu widzi T. Bigę, a na drugim M. Zimmermanna<sup>99</sup>. K. W. Kumaniecki odpisał, iż dwaj tytułarni profesorowie UJ tych przedmiotów, a więc J. S. Langrod i S. Wachholz, nie zgodziliby się z przyczyn osobistych na opuszczenie Krakowa, zatem nie zostali umieszczeni w ankiecie. Wobec tego K. W. Kumaniecki wymienił: 1) T. Bigę, 2) M. Zimmermanna, 3) W. Klonowickiego<sup>100</sup>. Z Wilna J. Panejko odpi-

---

<sup>94</sup> A. Redzik, K. Rzemienicki, *Wilhelm Edmund Rappé (1883–1975) i prawo fundacyjne*, „Palestra”, R. LV, nr 631–632 (lipiec–sierpień), 7–8, 2010, s. 177–186.

<sup>95</sup> *Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Skład Uniwersytetu w roku akademickim 1938/39*, Lwów 1938, s. 16, 56.

<sup>96</sup> Dziennik Urzędowy MWRiOP 1938, nr 54, poz. 429.

<sup>97</sup> AUAM, Wydział Prawa, sygn. 819/16,teczka personalna M. Zimmermanna, protokół z posiedzenia Rady Wydziałowej z 28 VI 1938.

<sup>98</sup> AUAM, Wydział Prawa, sygn. 819/16,teczka personalna M. Zimmermanna, brudnopis listu z 13 VIII 1938.

<sup>99</sup> *Ibidem*, list Z. Pazdro z 10 IX 1938.

<sup>100</sup> *Ibidem*,teczka personalna M. Zimmermanna, list K. W. Kumanieckiego do dziekana WPE z 28 VIII 1938.

sał, wskazując: 1) T. Bigę, 2) S. Wachholza, 3) J. S. Langroda<sup>101</sup>. B. Wasiutyński wskazał dwie kandydatury: 1) T. Bigi, 2) M. Zimmermanna<sup>102</sup>.

Komisja profesorska obradowała 21 IX 1938 r. i w zasadzie nic nie wskazywało, aby wymieniany *unico loco* T. Bigo nie otrzymał poparcia<sup>103</sup>. Zwłaszcza że T. Bigo nadesłał 7 IX 1938 r. list, w którym zapewniał, że przeniesie się do Poznania, jeżeli taka będzie wola Rady Wydziałowej<sup>104</sup>. Niestety, bezpośrednio po posiedzeniu komisji, dziekan otrzymał list ze Lwowa, w którym T. Bigo wycofywał swoją kandydaturę na katedrę w mieście nad Wartą. Dlatego też – na pierwszym w nowym roku akademickim 1938/39 posiedzeniu – profesorowie „[...] ze względu na zupełną zmianę sytuacji” postanowili odłożyć decyzję co do obsady katedry<sup>105</sup>. Jakie były przyczyny zmiany decyzji T. Bigi? Wyłuszczył on je dokładnie w liście do S. Kasznicy z 19 IX 1938 r. Podaje tam, iż przed kilku dniami Z. Pazdro zakomunikował dziekanowi Kazimierzowi Przybyłowskiemu, iż w ciągu roku akademickiego 1938/39, a najpóźniej w sierpniu 1939 r. zamierza przejść na emeryturę i nie korzystać z *veniam aetatis*.

Wobec tej deklaracji – napisał T. Bigo – okres ekspektatywny(?) dla mnie został zredukowany z 5 lat do 1 roku. Wobec tego z przykrością muszę donieść, że po starannej rozwadze postanowiłem wycofać moją kandydaturę. Na moją decyzję wpłynęła w dużej mierze solidarna postawa tut[ejszej] Rady Wydziału, wyrażająca się w b[ardzo] serdecznych i gorących zachętach do pozostania we L[wowie]. Wobec zmiany sytuacji zabrakło mi po prostu argumentów, którymi mógłbym [wyraz nieczytelny] odeprzeć ten atak serdeczności. Pozwalam sobie żywić nadzieję, że Pan Rektor – który okazał mi dużo życzliwości występując z inicjatywą tak dla mnie zaszczytną i za co Mu jestem niezmiernie wdzięczny – zrozumie moją trudną sytuację i należyście oceni moją decyzję<sup>106</sup>.

Zapewnienie wyrażone w końcowym ustępie listu, iż zmiana decyzji nie spowoduje żadnych trudności w Poznaniu, gdyż sprawa nie weszła jeszcze w stadium rozstrzygnięć trochę się rozmija z faktami. „Po wtóre – napisał – Poznań może pozyskać pierwszorzędного kandydata, doc[enta] Zimmermanna, ze względu na wysokie walory charakteru i umysłu kol[egi] Zim[mermanna] cały Lwów serdecznie i gorąco tę kandydaturę popierać będzie”<sup>107</sup>.

Komisja zebrała się ponownie, aby wysłuchać całościowego referatu – z 31 X 1938 r. – S. Kasznicy, do którego przyłączył się koreferent i przewodniczący. Mianowicie, ko-

<sup>101</sup> *Ibidem*, list J. Panejki do dziekana WPE z 16 VIII 1938.

<sup>102</sup> *Ibidem*, list B. Wasiutyńskiego do dziekana WPE z 24 VIII 1938.

<sup>103</sup> AAN, MWRiOP, sygn. 6902,teczka personalna M. Zimmermanna, referat w sprawie obsadzenia II katedry prawa administracyjnego na Wydziale Prawno-Ekonomicznym Uniwersytetu Poznańskiego, k. 6 i n.

<sup>104</sup> AUAM, Wydział Prawa, sygn. 210/2,teczka personalna T. Bigi, list z 7 IX 1938.

<sup>105</sup> AUAM, Wydział Prawa, sygn. 819/16,teczka personalna M. Zimmermanna, protokół z posiedzenia Rady Wydziałowej z 23 IX 1938 r.

<sup>106</sup> AUAM, Wydział Prawa, sygn. 210/2,teczka personalna T. Bigi, list z 19 IX 1938 r.

<sup>107</sup> *Ibidem*.

misja wniosowała o zamianowanie na katedrę doktora i docenta UJK M. Zimmermanna<sup>108</sup>. Tego samego dnia – 4 XI 1938 r. – Rada Wydziałowa przyjęła jednogłośnie wniosek komisji<sup>109</sup>.

W konsekwencji katedrę w mieście nad Wartą objął inny lwowski uczyony M. Zimmermann<sup>110</sup>, który jednak – wobec wypadków wojennych – do końca się z UJK na Uniwersytet w Poznaniu nie przeniósł. Natomiast we Lwowie Rada Wydziałowa na posiedzeniu 1 VI 1939 r. uchwaliła wystąpienie z wnioskiem o nominację dla T. Bigo na profesora na nadzwyczajnej katedrze nauki administracji i prawa administracyjnego<sup>111</sup>. Na wykazie z 1 IX 1939 r. T. Bigo figuruje jako profesor nadzwyczajny we Lwowie na opróżnionej – w wyniku przejścia w stan spoczynku Z. Pazdry – katedrze<sup>112</sup>.

Trzeba tutaj zaznaczyć, iż z miastem Semper Fidelis T. Bigo był bardzo związany. Z tego miasta, w wyborach do Sejmu w 1930 r., został wybrany posłem z listy państwowej, jednak ślubowania nie złożył i tym samym mandat wygasł<sup>113</sup>. Był też członkiem Rady Miejskiej stołecznego i królewskiego miasta Lwowa – 1 VII 1933 r. otrzymał nominację od wojewody Władysława Beliny-Prażmowskiego, a 15 VIII 1933 r. uczestniczył po raz pierwszy w posiedzeniu<sup>114</sup>. Został przydzielony – na wniosek tzw. Komisji Matki – do tej samej Komisji oraz Sekcji V (Organizacyjna, lub inna nazwa: Administracyjna) i Komisji Prawniczej<sup>115</sup>. Następnie mandat zdobył w wyborach 27 V 1934 r. – pierwszych od stycznia 1913 r. i pierwszych wolnych w niepodległej Polsce – zostając: członkiem Komisji I (Ogólnej) oraz delegatem do Rady Miejskiej Komunalnej Kasy Oszczędności<sup>116</sup>. Najczęściej referował sprawy regulaminowe lub zmian w tychże przepisach, kwestie nadania obywatelstwa miejskiego, zaliczenia do wysługi emerytalnej Stanisławowi Ostrowskiemu i wiceprezydentom okresów ich poprzedniej służby państwowej, sprawy reformy statutu etatów stanowisk służbowych dla pracowników gminy miasta Lwowa, referował sprawę ułaskawienia byłego motorniczego Miejskiej Kolei Elektrycznej (nie uzyskał wniosek przychylności)<sup>117</sup>. Był od 7 I 1935 r. sekretarzem klu-

<sup>108</sup> AUAM, Wydział Prawa, sygn. 819/16,teczka personalna M. Zimmermanna, protokół posiedzenia komisji do obsady II katedry prawa administracyjnego z 4 XI 1938 r.

<sup>109</sup> *Ibidem*, protokół z posiedzenia Rady Wydziałowej z 4 XI 1938 r. Zob.: K. Krasowski, *op. cit.*, s. 126 i n; A. Redzik, *Kurs Prawa Lotniczego...*, s. 46.

<sup>110</sup> AUAM, sygn. 15A/1, wykaz profesorów i docentów UP 1919–1939; sygn. 509/1589,teczka personalna M. Zimmermanna; 819/16,teczka personalna M. Zimmermanna. Biblioteka Uniwersytecka w Poznaniu, Dział Rękopisów, sygn. 2073/1.

<sup>111</sup> DALO, f. 26, op. 5, spr. 112,teczka osobowa T. Bigo, pismo K. Przybyłowskiego z 1 VI 1939 r., k. 176.

<sup>112</sup> AAN, MWRiOP, sygn. 249, Nominacje na wyższych uczelniach – profesorowie 1935–1939.

<sup>113</sup> *Posłowie i senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1939. Słownik biograficzny*, t. I: A-D, oprac. M. Smogorzewska, Warszawa 1998, s. 133.

<sup>114</sup> Powołanie nastąpiło 30 VI 1933 r. Zob.: *Dziennik Rozporządzeń Gminy król. stoł. miasta Lwowa*, R. 1933, nr 17 z 1 IX 1933, s. 152–153.

<sup>115</sup> *Dziennik Rozporządzeń...*, R. 1933, nr 21 z 1 XI 1933, s. 189.

<sup>116</sup> *Dziennik Rozporządzeń...*, R. 1935, nr 3–4, s. 29, 31.

<sup>117</sup> Zob.: *Dziennik Rozporządzeń Gminy król. stoł. miasta Lwowa*, R. 1936–1939.

bu radnych Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem, a następnie działaczem Obozu Zjednoczenia Narodowego (1934–1939)<sup>118</sup>. Uczestniczył m.in. w Nadzwyczajnym Walnym Zejeździe Delegatów Miast Małopolskich, który odbył się we Lwowie 17 II 1935 r.<sup>119</sup>, a następnie został wybrany przez Radę Miejską na delegata na Zebranie Ogólne Związku Miast Polskich w Warszawie<sup>120</sup>.

#### 4. Niedoszły profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego

T. Bigo nie cieszył się długo tak bardzo wyczekiwaną nominacją prezydencką na katedrę, gdyż zarządzeniem nr 103 rektora Mychajła Marczenki z 3 I 1940 r. został zwolniony wraz z innymi naukowcami z Uniwersytetu Jana Kazimierza<sup>121</sup>. Niemniej Lwów był domem dla T. Bigo aż do 1942 r.

Po usunięciu z Uniwersytetu T. Bigo podjął się obowiązków rachmistrza we lwowskim Zarządzie Parków Miejskich i pełnił tę funkcję od 1 IX 1940 r. do 30 VI 1941 r., po czym pozostawał bez zatrudnienia w okresie 1 VII 1941 – 30 IV 1942 r. oraz 1 X 1944 – 1 II 1945 r. Pomiędzy 1942 r. a 1944 r. pracował w Biurze Kontroli Miejskiej w Warszawie. Brał udział w tajnym nauczaniu na terenie lwowskim jako jeden z głównych współpracowników Kazimierza Przybyłowskiego (obok Wacława Osuchowskiego, Juliusza Makarewicza, Mariana Waligórskiego, M. Zimmermanna). Był nie tylko wykładowcą, ale pełnił również funkcję prodziekana<sup>122</sup>. Brał też udział w tajnym nauczaniu i na gruncie warszawskim; w Uniwersytecie Józefa Piłsudskiego i Uniwersytecie Ziemi Zachodnich 1 V 1942–30 IX 1944 r.<sup>123</sup> Po upadku powstania warszawskiego trafił w 1944 r. do Krakowa, a stąd na kolejne lata do Wrocławia. We wniosku o nadanie tytułu doktora honorowego z 16 I 1970 r. czytamy:

Od 25 lat profesor Bigo związał nierozdzielnie swoje życie z Uniwersytetem Wrocławskim.

Mimo innych, bardziej może wówczas korzystnych propozycji, od początku przystąpił do bu-

<sup>118</sup> *Kalendarium Lwowa 1918–1939...*, s. 676, 712, 735, 967. Działał też jako członek Polskiego Koła Radzieckiego w Radzie Miejskiej, a na UJK zdarzało mu się wyklądać o włoskim faszyzmie. Następnie T. Bigo był członkiem Obozu Zjednoczenia Narodowego oraz przewodniczącym sekcji prawno-administracyjnej Biura Studiów i Planowania Okręgu Lwowskiego. Został też członkiem zarządu Sekretariatu Porozumiewawczego Polskich Organizacji Społecznych oraz Instytutu Ziemi Południowo-Wschodnich. Zob.: *Kalendarium Lwowa 1918–1939...*, s. 776, 781, 820, 904, 959–960.

<sup>119</sup> *Dziennik Rozporządzeń...*, R. 1935, nr 6, s. 46.

<sup>120</sup> *Dziennik Rozporządzeń...*, R. 1935, nr 8, s. 80.

<sup>121</sup> A. Redzik, *Wydział Prawa Uniwersytetu Lwowskiego...*, s. 163.

<sup>122</sup> Archiwum Polskiej Akademii Nauk w Warszawie, sygn. III-191, F. Longchamps de Bérier, „Dzieło naukowe Tadeusza Bigo”. Niemniej K. Przybyłowski o T. Bidze nie wspomina. Zob.: A. Redzik, *Wydział Prawa Uniwersytetu Lwowskiego...*, s. 251 i n.

<sup>123</sup> G. Bałtruszajtys, *Wydział Prawa w latach 1939–1945*, [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, M. Paszkowska, A. Rosner, *Zarys dziejów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008*, red. G. Bałtruszajtys, Warszawa 2008, s. 179 i n.

dowy polskiej nauki i polskiego szkolnictwa wyższego na Ziemiach Odzyskanych. Jego praca jako uczonego, jako nauczyciela i wychowawcy, jako dziekana Wydziału Prawa do dziś na tych Ziemiach przynosi owoce<sup>124</sup>.

Jakież to mogły być i były te korzystne propozycje? Wspomina o tym sam profesor T. Bigo:

[...] Po powstaniu warszawskim zamieszkałem w Krakowie i w 1945 byłem czynny jako wykładowca na Wydziale Prawa UJ. Od czerwca 1945 kierowałem Ekspozyturą Urzędu Delegata Ministra Oświaty we Wrocławiu (prof. St. Kuczyńskiego), zadaniem moim było werbowanie pracowników nauki dla Uniwersytetu Wrocławskiego oraz organizowanie transportu<sup>125</sup>.

W protokole nr 1 z posiedzenia Rady Wydziałowej Wydziału Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego z 25 I 1945 r. możemy przeczytać, iż na obsadę wakujących katedr uchwalono powołać – pod punktem 7 – z administracji prof. tytularnego S. Wachholza jako zastępcę profesora oraz spoza Wydziału Prawa UJ jako wykładowców: z Poznania M. Zimmermana i ze Lwowa T. Bigę<sup>126</sup>. Wyraźnie widzimy, iż dwóch profesorów jest formalnie spoza krakowskiego fakultetu i tym samym związek z UJ jest jeżeli nie znikomy, to tymczasowy. Niemniej w kilkanaście tygodni później, na posiedzeniu 17 III 1945 r., zgodnie uchwalono:

powołać do Rady Wydziału Prawa wszystkich profesorów innych wyższych uczelni, którzy obecnie wykładają na Wydziale Prawa UJ na czas ich współpracy z Wydz[iałem] Prawa UJ, a więc prof[esorów:] Zygmunta Lisowskiego, Włodzimierza Kozubskiego, Juliana Makowskiego, Feliksa Młynarskiego, Jerzego Michalskiego, Stanisława Śliwińskiego, Tadeusza Bigę, Mariana Zimmermanna, Józefa Jana Bossowskiego, Alfreda Ohanowicza.

Zgodnie uchwalono powołać do Rady docentów innych Wydziałów, będących zast[ępcami] prof[esorów] przy Wydz[iale] Prawa U[uniwersytetu] J[agiellońskiego] i na czas sprawowania tych funkcji, a więc: Jakuba Sawickiego, Witolda Krzyżanowskiego, Witolda Trąmpczyńskiego<sup>127</sup>.

Od tego dnia T. Bigo figuruje w spisie członków Rady Wydziału Prawa UJ, a na liście zapraszanych na posiedzenia widnieje jego nazwisko aż do 23 II 1946 r.<sup>128</sup>

---

<sup>124</sup> AUWr., Dział Nauki, doktoraty honoris causa. wnioski nie załatwione, sygn. 186/136a, wniosek w sprawie nadania tytułu dr h. c. T. Bidze z 16 I 1970 r., k. 36–41.

<sup>125</sup> AUWr., *Album Dwudziestolecia Uniwersytetu Wrocławskiego...*, k. 421–424.

<sup>126</sup> AUJ, WP III 1, protokoły posiedzeń Rady Wydziałowej, protokół z 25 I 1945 r.

<sup>127</sup> *Ibidem*, protokół z 17 III 1945 r.

<sup>128</sup> Obecny był na posiedzeniach w roku 1945: 26 III 1945 r., 20 IV 1945 r. (podpisał listę, ale brak wśród obecnych), 27 IV 1945 r., 19 V 1945 r., 19 V 1945 r. (drugie), 16 VI 1945 r. (podpisał listę, ale brak wśród obecnych), 2 VIII 1945 r. (wybierano delegatów na wybór rektora – nie był uprawniony do obecności), 7 VIII 1945 r. (ale już dziekana wybierał), 7 VIII 1945 r. (drugie posiedzenie, wybierano delegata do Senatu), 7 VIII 1945 r. (trzecie posiedzenie), 24 VIII 1945 r. (nieobecny), 31 VIII 1945 r. (nieobecny), 12 IX 1945 r., po 12 IX 1945 r. (kolokwium Witolda Steinberg-Rudzińskiego), 21 IX 1945 r., 24 IX 1945 r.; w roku 1945/46: 3 X 1945 r., 3 X 1945 r. (drugie), 26 X 1945 r. (podpisał listę, nieobecny), 17 XI 1945 r., 14 XII 1945 r., 22 XII 1945 r., 7 I 1946 r. (na liście z zaproszeniem z 3 I 1946 r. napisał – z powodu wyjazdu nie mógł wziąć udziału), 10 I 1946 r. (podpisał, ale nieobecny), 1 II 1946 r. (nieobecny), 16 II 1946 r. (podpisał,

Na sporządzonym przez dziekana Władysława Woltera kilka dni wcześniej przed tym posiedzeniem Rady Wydziałowej wykazie dla rektora UJ z 14 III 1945 r. T. Bigo wymieniony jest jako profesor innej uczelni pełniący obowiązki w Krakowie<sup>129</sup>. Jednocześnie jednak uczestniczył w normalnych pracach Rad jako referent komisji Wydziału Prawa UJ przy ankiecie w sprawie obsadzenia katedry prawa pracy, w której wskazał jako najwłaściwszego kandydata M. Zimmermanna<sup>130</sup>. T. Bigo i S. Wachholz razem zawnieśli, aby Jana Wojtasiewiczza, byłego asystenta wolontariusza przy katedrze prawa administracyjnego we Lwowie, powołać na takie samo stanowisko w Krakowie. Na wspólny wniosek W. Woltera i T. Bigo postanowiono sprawę wykładów zleconych Władysława Wróblewskiego odroczyć aż do czasu pojawienia się wolnych godzin na III roku i poprosić o wykład z postępowania administracyjnego<sup>131</sup>.

Dnia 26 III 1945 r. Rada Wydziału Prawa UJ jednomyślnie uchwaliła na posiedzeniu, aby zwrócić się do Ministra Oświaty z wnioskiem o kreowanie II katedry administracji i prawa administracyjnego. Motywowano tę prośbę tym, iż program studiów z jednej strony przewiduje wykłady z prawa administracyjnego na III i IV roku po 90 godzin (łącznie 180), a to jest już ponad normę przewidzianą dla profesora (150), a z drugiej – czytamy dalej w liście do Ministerstwa:

[...] w nowoczesnym państwie prawo administracyjne odgrywa tak wielką rolę i rozbudowane zostało do takich rozmiarów, iż jest niemożliwością, by jeden profesor ten cały przedmiot wykładał, a następnie brak drugiej katedry utrudnia pewnego rodzaju specjalizację w bardzo różnorodnych odcinkach tej dziedziny prawa<sup>132</sup>.

Wobec braku odzewu ze strony Ministerstwa Oświaty uchwałę powtórzono na posiedzeniu w dniu 19 V 1945 r. oraz na wniosek przewodniczącego powołano – jako jedną z wielu – komisję do obsadzenia jednej katedry prawa administracyjnego w składzie: T. Bigo, Jerzy Lande i A. Krzyżanowski<sup>133</sup>. Po kilku miesiącach postanowiono, na wniosek dziekana z 12 IX 1945 r., powołać wspólną komisję dla obsady obu katedr administracyjnych w składzie: A. Krzyżanowski, W. Wolter i J. Gwiazdomorski<sup>134</sup>. Prawdopodobnie pierwsze posiedzenie komisji odbyło się 6 X 1945 r. Warto przytoczyć tutaj całość protokołu z tego posiedzenia:

---

ale nieobecny), 16 II 1946 r. (drugie posiedzenie, nieobecny), 23 II 1946 r. (nieobecny), 23 II 1946 r. (drugie posiedzenie, nieobecny). Na liście z 5 III 1946 r. już nie występuje. Zob.: AUJ, WP III 1, protokoły posiedzeń Rady Wydziału.

<sup>129</sup> AUJ, S III 175.

<sup>130</sup> AUJ, S III 46, odpis listu do dziekanatu Wydziału Prawa UJ z 27 IV 1945 r.

<sup>131</sup> AUJ, WP III 1, protokoły posiedzeń Rady Wydziałowej, protokół z 19 V 1945 r.

<sup>132</sup> *Ibidem*, protokół z 26 III 1945 r. Odpis listu do Ministra Oświaty z 27 III 1945 r. Zob. AUJ, S III 47, Katedry i Zakłady Wydziału Prawa; WP III 44, Katedra prawa administracyjnego.

<sup>133</sup> AUJ, WP III 1, protokoły posiedzeń Rady Wydziałowej, protokół z 19 V 1945 r.

<sup>134</sup> *Ibidem*, protokół z 12 IX 1945 r.



Dziekan zawiadamia pozostałych członków Komisji, że na ankietę wpłynęły dwie odpowiedzi, mianowicie prof. dr Stanisława Kasznicy z Poznania oraz prof. Wita Klonowickiego z K[at]olickiego] Uniw[ersytetu] w Lublinie. Obaj wskazali jako najodpowiedniejszego kandydata prof. dr Tadeusza Bigę, prof. nadzwyczajnego UJK.

Poza tym członkowie Komisji wymienili następujących kandydatów: prof. nadzwyczajnego Uniw[ersytetu] Poznańskiego dr Mariana Zimmermanna, prof. tyt. UJ dr Wilhelma Szczęsnego Wachholza oraz prof. tyt. UJ dr Jerzego Stefana Langroda, który przebywa dotąd we Francji, ale chce możliwie jak najrychlej powrócić do kraju i w listach prywatnych skierowanych do kilku członków Wydziału, zgłosił gotowość objęcia katedry nauki administracji i prawa administracyjnego na tut[ejszym] Wydziale.

Na tej podstawie ustala Dziekan następującą listę kandydatów:

- 1) prof. nzw. UJK dr Tadeusz Bigo
- 2) prof. nzw. Uniw. Pozn. dr Marian Zimmermann
- 3) prof. tyt. UJ dr Wilhelm Szczęsny Wachholz
- 4) prof. tyt. UJ dr Jerzy Langrod

Na tym posiedzenie zamknięto i wyznaczono termin następnego posiedzenia na dzień 13 X 1945, godz. 11<sup>135</sup>.

Tego dnia – 13 X 1945 r. – J. Gwiazdomorski podzielił się z pozostałymi członkami komisji refleksją, iż „sądzi, że niestety Komisja nie będzie mogła wziąć pod uwagę kandydatury prof. dr Tadeusza Bigi, ponieważ ma on być powołany na katedrę do Wrocławia”. Również zgłaszany M. Zimmermann jest wydziałowi prawniczemu w Poznaniu „konieczny”. Po takiej deklaracji dziekana nikt z członków komisji nie podtrzymywał tych kandydatów. Dlatego też uchwalono powierzyć opracowanie referatów: W. Wolterowi o S. Wachholzu oraz A. Krzyżanowskiemu o J. S. Langrodzie<sup>136</sup>. Dnia 20 X 1945 r. komisja zebrała się trzeci raz<sup>137</sup>. Tego dnia wyznaczeni profesorowie przedstawili swoje opinie o działalności naukowej dwóch kandydatów na wakujące katedry. Tak jak zostało już wyargumentowane przy obsadzie katedry w Poznaniu, profesorowie wiedzieli, kogo zawnioskują do nominacji. Na podstawie tych referatów komisja uchwaliła przedstawienie Radzie Wydziałowej tych dwóch kandydatów na profesorów nadzwyczajnych nauki administracji i prawa administracyjnego<sup>138</sup>. Rada na posiedzeniu 26 X 1945 r. poparła wniosek komisji, z tym że S. Wachholza mianowania na pierwszą katedrą, a J. Langroda na drugą<sup>139</sup>.

Przedstawione wyżej fakty uprawniają do wyciągnięcia kilku wniosków czy podzielenia się pewnymi refleksami. Bez wątplenia należy przyjąć, iż dorobek naukowy i pozy-

---

<sup>135</sup> AUJ, WP III 44, Katedra prawa administracyjnego, protokół z posiedzenia z 6 X 1945 r.

<sup>136</sup> AUJ, S III 47, Katedry i Zakłady Wydziału Prawa, protokół z posiedzenia z 13 X 1945 r.

<sup>137</sup> AUJ, WP III 44, Katedra prawa administracyjnego, kopia listu J. Gwiazdomorskiego do ministra oświaty z 23 XI 1945 r.

<sup>138</sup> *Ibidem*, protokół z posiedzenia z 20 X 1945 r.

<sup>139</sup> AUJ, WP III 1, protokoły posiedzeń Rady Wydziałowej, protokół z 26 X 1945 r. AUJ, WP III 44, Katedra prawa administracyjnego, kopia listu J. Gwiazdomorskiego do ministra oświaty z 23 XI 1945 r.

cja dawała T. Bidze bezapelacyjne pierwszeństwo do nominacji na katedrę. A jeżeli miałyby konkurencję, to przecież do obsadzenia były dwie katedry. Zwłaszcza że był on na miejscu, w Krakowie, a J. Langrod do miasta nad Wisłą – po ponad pięcioletniej nieobecności – powrócił dopiero w 1946 r. I na koniec dwa pytania, które rzecz jasna pozostaną bez odpowiedzi, ale nie w próżni, bo tę wypełniło dalsze życie i działalność T. Bigi we Wrocławiu, a dwóch nowo kreowanych profesorów w Krakowie. Zatem, co przeważało: czy fakt, iż nasz bohater był za bardzo zaangażowany w tworzenie Uniwersytetu we Wrocławiu, czy też profesorowie UJ mieli – a co nie byłoby żadnym *novum* – już wybranych i upatrzonych kandydatów? A może T. Bigo zaangażował w się akcję werbunkową do Wrocławia, gdyż wiedział, że w Krakowie nie jest przewidywany do nominacji i stałego zatrudnienia?

Pewne światło na tę kwestię rzucają dwa listy – oficjalny i prywatny – których autorem jest S. Kasznica, a adresatami w pierwszym przypadku J. Gwiazdomorski z Krakowa, a w drugim T. Bigo. W pierwszym – już wcześniej przywołanym w zacytowanym w całości protokole z posiedzenia komisji do obsadzenia wakujących katedr z 6 X 1945 r. – nestor administratywistów polskich i poznańskich odpowiada na przywołaną wyżej ankietę profesorską i wskazuje w niej T. Bigę jako najodpowiedniejszego kandydata<sup>140</sup>. W drugim liście przyznaje, że nadawca i adresat jest „wychwycony” z treści listu, gdyż nigdzie nie występują nazwiska – S. Kasznica dziękuje za list z 28 V 1939 r., który sprawił mu tyle przyjemności i wzruszył go. Dotyczył on zapewne kwestii – rozważanej wyżej – obsadzenia katedry prawa administracyjnego i nauki administracji w Krakowie i kandydatury właśnie S. Kasznicy. Odpisał jednak, że nie reflektuje on na Kraków i dokona żywota w Poznaniu. W dalszej części listu czytamy:

Przed wojną – pamięta Pan Kolega – Pana proponowałem na II katedrę prawa administracyjnego na naszym Uniwersytecie. Dopiero kiedy Pan zdecydował się na pozostanie we Lwowie, zaproponowałem na tę katedrę kol[egę] Zimmermanna. Tak samo obecnie, nie widzę nikogo godniejszego od Pana, by zająć katedrę administracji i prawa administracyjnego na Uniwersytecie Jagiellońskim. Proszę tę moją opinię zakomunikować komisji wybranej celem obsadzenia tej katedry.

Życzę Panu z całego serca, aby Pan jak najrychlej mógł ją zająć i jak najdłużej i najowocniej na niej pracować<sup>141</sup>.

Tak czy inaczej – jak wspomniałem – próżni być nie może. Wniosek właściwy o nominację profesorską dla T. Bigi przedstawił K. Stefko rektorowi Uniwersytetu i Politechniki we Wrocławiu Stanisławowi Kulczyńskiemu 1 XII 1945 r.<sup>142</sup> Dnia 23 VIII 1946 r. Bolesław Bierut jako Prezydent Krajowej Rady Narodowej wydał dekret mianujący nad-

<sup>140</sup> AUAM, Wydział Prawa, sygn. 210/2,teczka personalna T. Bigi, list z 19 VI 1945 r.

<sup>141</sup> *Ibidem*, list z 7 VI 1945 r.

<sup>142</sup> AUWr., sygn. RK 120,teczka personalna T. Bigi, pismo K. Stefki do rektora z 1 XII 1945 r.



zwyczajnego profesora Uniwersytetu we Lwowie T. Bigę profesorem zwyczajnym na I katedrze prawa administracyjnego<sup>143</sup>, zgodnie z wnioskiem Ministra Oświaty z 17 VII 1946 r.<sup>144</sup> Zatem nieuprawnione jest tutaj twierdzenie, iż to dekret prezydencki uczynił kandydaturę T. Bigi na katedrę w Krakowie bezprzedmiotową, mimo że formalnie T. Bigo objął obowiązki we Wrocławiu z dniem 1 I 1946 r. A dlaczego? A to dlatego – odpowiada za nas chronologia – że jeszcze w październiku 1945 r. był on najpoważniejszym kandydatem na katedrę zwyczajną nauki administracji i prawa administracyjnego UJ.

## 5. Starania o nadanie Tadeuszowi Bidze doktoratu *honoris causa*

We Wrocławiu spędził T. Bigo czas aż do końca swoich dni. Najpierw jako profesor na I zwyczajnej katedrze nauki administracji i prawa administracyjnego (1 I 1946–31 VIII 1952 r.), a następnie – po reformach szkolnictwa – profesor zwyczajny i kierownik Katedry o tej samej co wcześniej nazwie 1 IX 1952–30 IX 1964 r., kiedy to został przeniesiony na emeryturę. Kierował również Zakładem Administracji Publicznej. Był *de facto* trzykrotnie dziekanem Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii: w latach 1947/48, 1948/49 (od 1 II 1949 r.), 1951/52–1953/54 oraz raz prodziekanem w roku 1946/47<sup>145</sup>.

Po latach przy okazji kolejnych rocznic dawny uczeń T. Bigi, a następnie kolega uniwersytecki z Wrocławia, Lesław Adam, tak wspominał Jubilata i jego drogę naukową:

Był to zarazem rok [1928] ukazania się wspaniałej publikacji Jubilata o związkach publiczno-prawnych, która zachowała swe podstawowe teoretyczne znaczenie do dnia dzisiejszego. Ale zasadnicza działalność naukowa i dydaktyczna Jubilata przypada na jego okres działalności na Wydziale Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego. Tu założył katedrę Prawa Administracyjnego, którą prowadził, aż do przejścia na emeryturę, organizując fachowy i zgrany zespół. Bardzo ceniony przez współpracowników i lubiany przez uczniów wszystkich stopni kształcenia pozostawił po sobie pamięć zasłużonego badacza i pedagoga<sup>146</sup>.

Przy okazji wspomnienia zdawania egzaminów na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu we Wrocławiu Tadeusz Kuta zapisał:

[...] przypomina mi się uwaga czy też przestroga mojego Mistrza – profesora T[adeusza] Bigo, którą wypowiedział, gdy zacząłem egzaminować jako młody adiunkt. Przy egzaminie – powiedział – niech pan będzie uważny, spokojny i poważnie stara się wydobyć od studenta jego

---

<sup>143</sup> AAN, Biuro Prezydzialne Krajowej Rady Narodowej, sygn. 345, dekrety personalne Prezydenta KRN, wniosek Ministra Oświaty z 23 VIII 1945 r.

<sup>144</sup> *Ibidem*, wniosek Ministra Oświaty z 17 VII 1945 r.

<sup>145</sup> W. Wrzesiński, *Uniwersytet Wrocławski 1945–1995*, Wrocław 1995; P.M. Żukowski, *Profesorowie Wydziału Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego...*, s. 23–25.

<sup>146</sup> AUWr., sygn. RK 120,teczka personalna T. Bigi, odpis protokołu z posiedzenia Rady Wydziału Prawa z 19 XI 1974 r., k. 77. Dostał też oprócz laurki odznakę „Zasłużony dla Dolnego Śląska”.

wiedzę. Od pana zachowania zależeć będzie, jakim pan pozostanie w jego pamięci. Bo to bezpośrednie spotkania z panem będzie zwykle dla niego pierwszym i ostatnim<sup>147</sup>.

Ideę S. Kulczyńskiego – późniejszego organizatora i pierwszego rektora polskiego Uniwersytetu i Politechniki we Wrocławiu – dotyczącą zbiorowego przesiedlenia profesorów lwowskich nad Odrę – bez porzucenia nadziei na powrót kresowego miasta do Polski – poparło, jak zapisał Karol Jońca, kilkunastu profesorów UJK, w tym m.in. K. Stefko i T. Bigo<sup>148</sup>. Gdy ten pierwszy we Wrocławiu organizował podstawy działania Wydziału Prawa, ten drugi w krakowskim mieszkaniu przy ulicy Brodowicza, mając jedynie maszynę do pisania, prowadził swoistą akcję werbunkową: „Spotkanym kolegom i uczniom, dawnym znajomym i nowo poznanym mówił o wrocławskich bibliotekach i salach wykładowych”<sup>149</sup>. Wśród pierwszych profesorów, których nazwiska znalazły się we wniosku do Ministerstwa Oświaty z prośbą o mianowanie byli: T. Bigo, Iwo Jaworski, Andrzej Mycielski, K. Stefko, Wincenty Styś.

Oddajmy jeszcze raz głos T. Kucie:

Drugim z kolei dziekanem w roku akad. 1946/47 i 1947/48 był profesor Tadeusz Bigo, również z UJK we Lwowie. Był on moim naukowym Mistrzem, a pod koniec Jego życia moim Wielkim Przyjacielem. Studenci cenili go za to, że jako dziekan i wykładowca rozumiał potrzeby studentów; zwłaszcza za wydanie skryptu pt.: *Instytucje prawa administracyjnego*. Wykłady były prowadzone w sposób usystematyzowany, Profesor miał przygotowane tezy na karteluskach. Następnym wykład rozpoczynał się od rekapitulacji głównych myśli z poprzedniego wykładu, co znakomicie ułatwiało zrozumienie istoty poruszanych zagadnień<sup>150</sup>.

Miałem wówczas dwóch Mistrzów-Nauczycieli – profesora T. Bigo i profesora F. Longchamps, obaj ze Lwowa z UJK. Prof. T. Bigo stosował prostą metodę: egzekwowania obowiązków asystenckich w dziedzinie rozwoju naukowego poprzez sprawdzanie zakresu przestudiowanej literatury naukowej i stanu zaawansowania przygotowywanej pracy doktorskiej (kandydackiej). Stopień i jakość wykonywania obu tych obowiązków był sprawdzany i oceniany na stałych seminariach doktorskich<sup>151</sup>.

Założyciela i współtwórcę wrocławskiej szkoły nauki prawa administracyjnego i wychowawcę wielu pokoleń absolwentów, pracowników nauki etc. macierzysty Wydział zaprzagnął uhonorować doktoratem *honoris causa*. Z okazji 25-lecia polskiego Uni-

<sup>147</sup> T. Kuta, *Moje wspomnienia jako studenta, a następnie pomocniczego pracownika nauki w początkach drogi rozwojowej Uniwersytetu Wrocławskiego (lata 1945–1960)*, [w:] *Studia i materiały z dziejów Uniwersytetu Wrocławskiego*, t. II, Wrocław 1993, s. 239.

<sup>148</sup> K. Jońca, *Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego 1945–1995*, Wrocław 1996, s. 17; *Uniwersytet Wrocławski w latach 1945–1955*, t. I, Wrocław 1959, s. 114 i n.

<sup>149</sup> I. Rutkiewicz, *Prawo z prawa i z lewa*, „Odra” 1965, nr 11, s. 61; cyt za: K. Jońca, *Wydział Prawa i Administracji...*, s. 19. Zob.: „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo”, t. XII (ogólnego zbioru: XIX), Wrocław 1964, s. 3. Dokładnie mieszkał przy ul. Brodowicza 2. Zob.: AUJ, S III 132.

<sup>150</sup> T. Kuta, *op. cit.*, s. 242.

<sup>151</sup> *Ibidem*, s. 255–256.

wersytetu we Wrocławiu poszczególne Rady Wydziałów składały wnioski o nadanie przy okazji tej rocznicy tytułów doktorów honorowych. Na promocję 14 XI (tego roku?) miał się stawić również T. Bigo<sup>152</sup>. Co się stało, że do niej nie doszło, nie udało się dokładnie ustalić. Niemniej znamy pewne szczegóły, które miały doprowadzić do tej miłej przecież dla uhonorowanego uroczystości.

Dnia 16 I 1970 r. zebrała się Rada Naukowa Instytutu Nauk Administracyjnych w składzie: Jan Jendrośka, dyrektor, oraz Lesław Adam, Adam Chełmoński, Krystyna Jandy-Jendrośka, T. Kuta, Marek Mazurkiewicz, Szyja Bronstein, Ryszard Mastalski. Przedmiotem obrad była sprawa wystąpienia z wnioskiem o nadanie godności doktora *honoris causa* T. Bidze. Opierając się na protokole z tego posiedzenia, dowiadujemy się, iż:

Po przedstawieniu projektu wniosku, głos w dyskusji zabierali wszyscy członkowie Rady Instytutu. Podkreślano wysokie walory naukowe, dydaktyczne i organizacyjne profesora Bigo, jego ogromne zasługi dla organizacji życia naukowego na Dolnym Śląsku, w szczególności w zakresie organizacji szkolnictwa wyższego na Ziemiach Zachodnich. Podkreślano także, że profesor Bigo, będąc wysokiej miary naukowcem, nauczycielem i wychowawcą młodej kadry i szerokich rzesz studentów włączył się od samego początku w nurt życia społecznego na naszym terenie [...].

Powzięto jednogłosem uchwałą co do akceptacji projektu wniosku oraz zobowiązania Dyrektora Instytutu do przedstawienia wniosku na posiedzeniu Rady Wydziału Prawa i Administracji<sup>153</sup>.

Uzasadnienie wniosku załączone do odpisu protokołu z posiedzenia Rady Instytutu zaczynało się standardowo od przypomnienia krótkiego życiorysu, by następnie omówić dorobek naukowy kandydata. Ten sprzed 1939 r. poświęcony był kwestiom samorządu terytorialnego, związkom publiczno-prawnym czy stanowisku prawnemu pomocniczych sił naukowych<sup>154</sup>. Z dalszej części dokumentu warto przytoczyć fragment o wartościach naukowych prac T. Bigo:

[...] Wśród tych prac na pierwsze miejsce wysuwa się niewątpliwie monografia o związkach publiczno-prawnych. Mimo całkowitej zmiany w naszym prawie, jej podstawowe koncepcje nie straciły na aktualności, jest ona powoływana przez autorów badających współczesną nam administrację i prawo administracyjne<sup>155</sup>.

---

<sup>152</sup> AUWr., Dział Nauki, doktoraty honoris causa. Wnioski niezalatwione, sygn. 186/136a, zestawienie wniosków z 14 XI, k. 20.

<sup>153</sup> *Ibidem*, protokół z posiedzenia Rady Instytutu Nauk Administracyjnych z 16 I 1970 r. (?), k. 35.

<sup>154</sup> T. Bigo, *Zasady prawa komasacyjnego*, Lwów 1925; *idem*, *Stanowisko związków samorządowych w polskim systemie administracyjnym*, Lwów 1928; *idem*, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928; *idem*, *Stanowisko prawne pomocniczych sił naukowych szkół akademickich*, Lwów 1931; *idem*, *Z zagadnień ustrojowych samorządu*, Lwów 1933; *idem*, *Samorząd terytorialny w nowej Konstytucji*, Lwów 1936; *idem*, *Administracja publiczna w III Rzeszy*, Poznań 1937; *idem*, *Nadzór nad samorządem miejskim*, Warszawa 1938.

<sup>155</sup> AUWr., Dział Nauki, doktoraty honoris causa. Wnioski niezalatwione, sygn. 186/136a, wniosek w sprawie nadania tytułu dr h. c. T. Bidze z 16 I 1970 r., k. 36–41.

oraz po 1945 r. również z prawa administracyjnego i nauki administracji z uwzględnieniem specyficznej sytuacji na tzw. „Ziemiach Odzyskanych” oraz zmian natury ustrojowej, jakie zaszły w Polsce po 1944 r.<sup>156</sup>:

[...] Na szczególną uwagę zasługują tu zwłaszcza ostatnie prace. Profesor Bigo dał w nich oryginalną, twórczą i trwałą koncepcję pojęć interesu indywidualnego, uznania administracyjnego oraz nadzoru w obrębie administracji państwowej. Pojęcia te mają w prawie administracyjnym charakter węzłowy, a koncepcje profesora Bigo dostosowują je i wiążą z zasadą praworządności w administracji socjalistycznej<sup>157</sup>.

Podkreślano zasługi T. Bigi w kształceniu pokolenia prawników – do tej pory 24 roczniki – to, że w kierowanej przez siebie katedrze stworzył „poważny ośrodek kształcenia magistrów prawa, magistrów administracji i dyplomantów Zawodowego Studium Administracyjnego”. Wrocławska katedra prawa administracyjnego była jedną z dwóch w kraju – po przywróceniu stopnia magistra – która kształciła na seminariach z prawa administracyjnego. Pod kierunkiem profesora powstało kilkadziesiąt prac doktorskich i rozpraw habilitacyjnych. Nikt od 1954 r. z etatowych pracowników katedry nie zmienił miejsca pracy:

W rezultacie wydajnej pracy naukowej i jej ciągłości stworzony przez profesora Bigo wrocławski ośrodek naukowy w dziedzinie prawa administracyjnego zalicza się od wielu lat do najbardziej czynnych i twórczych w naszym kraju. [...].

Tak wyjątkowo znaczny i trwały wkład, jaki w całym okresie istnienia Uniwersytetu wniósł w jego rozwój profesor dr Bigo zasługuje na szczególny wyraz uznania jakim jest nadanie tytułu doktora honoris causa<sup>158</sup>.

Posiedzenie Rady Wydziału Prawa i Administracji, na którym docent J. Jendrośka referował wniosek Rady Naukowej Instytutu Nauk Administracyjnych dotyczący nadania doktoratu honorowego T. Bidze, miało miejsce 16 I 1970 r. W dyskusji wzięli udział następujący członkowie Rady: Włodzimierz Berutowicz, Jan Kosik, Tomasz Afeltowicz.

---

<sup>156</sup> T. Bigo, *Komunalizacja administracji państwowej*, Wrocław 1946; T. Bigo, F. Longchamps, *Cele i zadania nauk prawnych na Śląsku*, b.m.w. 1947; T. Bigo, *Prawo administracyjne*. Część I: *Instytucje ogólne*, Wrocław 1948; *idem*, *Ewolucja prawa przemysłowego*, „Państwo i Prawo” 1949, z. 6–7; *idem*, *Trzy sugestie w sprawie sądownictwa administracyjnego*, Warszawa-Wrocław 1958; *Idem*, *Kontrola uznania administracyjnego*, „Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego”, nr 14A, Wrocław 1959; *idem*, *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo”, 1960, z. 3; *idem*, *Z problemów nadzoru administracją terenową*, „Kontrola Państwowa”, 1964, nr 5; T. Bigo, F. Longchamps, *Kontrola administracji w Polsce*, Wrocław 1965; T. Bigo, J. Jendrośka, J. Wołoch, *Pozycja ustrojowa komisji rady narodowej. Opracowanie syntetyczne na podstawie materiałów wybranych komisji rad narodowych województw zachodnich*, Wrocław 1966 [druk: 1967].

<sup>157</sup> AUWr., Dział Nauki, doktoraty honoris causa. Wnioski niezadowolone, sygn. 186/136a, wniosek w sprawie nadania tytułu dr h. c. T. Bidze z 16 I 1970 r., k. 36–41.

<sup>158</sup> *Ibidem*.

Przedstawiono kandydata na promotora w osobie J. Jendroški. Rada Wydziału uchwaliła wniosek stosunkiem głosów: 32 za, 1 przeciw<sup>159</sup>.

Na posiedzeniu Senatu Akademickiego 21 I 1970 r. dokonano wstępnej analizy wniosków o nadanie tytułu doktora honorowego w związku z 25-leciem Uniwersytetu. W dyskusji profesor Marian Jakóbiec stwierdził, że proponowana liczba – 25 kandydatów – jest za duża i na wniosek rektora W. Berutowicza Senat – przed przesłaniem wniosków ministerstwu do akceptacji – powierzył M. Jakóbcowi indywidualne omówienie kandydatów z poszczególnymi dziekanami i przygotowanie referatu. Na posiedzeniu Senatu Akademickiego 24 IX 1970 r. omawiano wnioski zatwierdzone przez Ministerstwo i choć nie ma tam podanych nazwisk, możemy założyć z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością, iż nie było w tym gronie wniosku o wyróżnienie dla T. Bigi<sup>160</sup>. Musiał się on „zadowolić” medalem na 25-lecie.

Dnia 19 XI 1974 r. – z okazji 80-lecia urodzin – odbyło się uroczyste posiedzenie Rady Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii, na którym T. Bigo otrzymał... laurkę<sup>161</sup>. Natomiast Rada Naukowa Instytutu Nauk Administracyjnych podjęła uchwałę, aby 80. rocznicę urodzin uczcić księgą pamiątkową<sup>162</sup>.

Przy kolejnej rocznicy założenia polskiego Uniwersytetu nad Odrą – pięć lat później – na posiedzeniu Senatu Akademickiego 9 IV 1975 r. omawiano wstępne opinie o nadanie godności doktora honorowego. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii zgłosił trzech naukowców: T. Bigę, J. Posvařa oraz Jana Gwiazdomorskiego. Senat Akademicki je zaakceptował<sup>163</sup>. Możemy zatem uznać, iż ta próba zakończyła się... wreszcie pozytywnie. Niestety, dnia 1 IX 1975 r. zasłużony profesor prawa administracyjnego zmarł, a pogrzeb odbył się 4 IX 1975 r. na wrocławskim Cmentarzu Sępolno. Tym samym – wyrokiem losu i przeznaczenia – nie odbyła się promocja na doktora honorowego, ale jakby T. Bigo żył, to, czy niechlubnym wzorem lat wcześniejszych doszłoby do wręczenia dyplomu przy wypowiedzianych uroczyście po łacinie słowach? Niemniej kolejna książka jubileuszowa: *Doktorzy honoris causa Uniwersytetu Wrocławskiego 1848–2002*<sup>164</sup> o T. Bidze nie wspomina...

---

<sup>159</sup> AUWr., Wydział Prawa i Administracji, sygn. W-III/0001, protokoły posiedzeń Rady Wydziału Prawa i Administracji, protokół z 16 I 1970 r., k. 122–123.

<sup>160</sup> *Ibidem*, protokół z 24 IX 1970 r., k. 257.

<sup>161</sup> *Ibidem*, k. 881–883. Zob.: AUWr., sygn. RK 120,teczka osobowa T. Bigi.

<sup>162</sup> AUWr., Wydział Prawa i Administracji, sygn. W-III/0001, protokoły posiedzeń Rady Wydziału Prawa i Administracji, list J. Jendroški, dyrektora Instytutu Nauk Administracyjnych do wydawnictwa UW., z 6 XI 1974 r., k. 886.

<sup>163</sup> AUWr. Akta Senatu, sygn. R, protokoły posiedzeń Senatu Akademickiego 1975–1979, protokół z 9 IV 1975 r., k. 32.

<sup>164</sup> *Doktorzy honoris causa Uniwersytetu Wrocławskiego 1848–2002*, red. J. Rozynek, J. J. Ziółkowski, Wrocław 2002.

## 6. Zakończenie

Po uroczystym akcie promocji na doktora honorowego prawa Uniwersytetu we Wrocławiu – w owym czasie noszącego imię Bolesława Bieruta – dokonany przez profesora Józefa Fiemę 14 V 1977 r. w Auli Leopoldyńskiej dostojny jubilat – profesor Jan Gwiazdomorski – w swoim wystąpieniu powiedział m.in.:

Tadeusz Bigo, drobny, niezmiernie skromny człowiek, w którym trudno się było domyśleć wielkiego uczonego. Wychowanek Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie, uczeń prof. Pazdry, miał otrzymać doktorat honoris causa Uniwersytetu Wrocławskiego, niestety nie było mu danym dożyć aktu promocji<sup>165</sup>.

Natomiast J. Boć w biogramie swojego autorstwa tak scharakteryzował T. Bigę:

[...] wyglądał szczególnie. Siwy, dostojny, niewysoki i spokojny. Wykładał głosem ekspozującym ciszę, tak że w czasie Jego wykładu nawet ptaki świergocące na zewnątrz słychać było w sali. [...] A język miał ścisły i piękny. Za jego pomocą potrafił na kilkunastu stronach opisać to, co dziś innym zajmuje grube woluminy. [...]. Profesor Tadeusz Bigo należał do wielkich ludzi epoki, których nieudawana skromność za każdym razem zaskakuje i budzi ogromny szacunek otoczenia. Pełen wewnętrznej równowagi emanował spokojem. [...] W jego zawsze pogodnych oczach nigdy nie dało się dostrzec trudów życia, śladów choroby czy przeciwności losu. Tak, jakby chciał zająć jak najmniej miejsca tam, gdzie się właśnie znajdował. Po takich postaciach pozostaje zawsze ogromna pustka i przestrzeń nie do zapelnienia<sup>166</sup>.

Ze swojej strony, jako Autor, mogę mieć tylko nadzieję, iż powyższy tekst choć trochę tę „pustkę” i „przestrzeń” wypełni.

---

<sup>165</sup> AUWr., Dział Badań Naukowych, sygn. 0732/22,teczka personalna J. Gwiazdomorskiego, przemówienie J. Gwiazdomorskiego na uroczystej promocji dr h. c. 14 V 1977 r., k. 39–40.

<sup>166</sup> J. Boć, *Tadeusz Bigo*, [w:] *Pamięci zmarłych Profesorów i Docentów...*, s. 21–24.

## Aneks

### Dokument nr 1: Przedmioty z absolutorium (uwspółcześiona pisownia)

Nazwisko profesora	Przedmiot	Liczba godzin tygodniowo
UJ, 1913/14 sem. I		
S. Wróblewski	Historia prawa rzymskiego	4
S. Estreicher	Historia prawa niemieckiego	5
S. Estreicher	Początki życia społecznego	2
B. Ulanowski	Historia państwa i prawa austriackiego	5
S. Kutrzeba	Konstytucje polskie	1
A. Krzyżanowski	Historia socjalizmu	2
R. Rybarski	Bojkoty ekonomiczne	1
Lektor Rongier	Nauka języka francuskiego	3
F. K. Fierich	Encyklopedia prawa	2
R. Taubenschlag	Wstępne wiadomości z dziedziny papirologii	1
UJ, 1913/14 sem. II		
S. Wróblewski	Historia prawa rzymskiego	12
S. Wróblewski	Seminarium z prawa rzymskiego	2
S. Estreicher	Historia prawa niemieckiego	5
S. Kutrzeba	Źródła prawa polskiego	3
S. Kutrzeba	Historia prawa polskiego	2
B. Ulanowski	Nowsza historia prawa austriackiego	3
B. Ulanowski	Prawo kościelne	4
T. Garbowski	Spinoza	2
A. Żółtowski	Filozofia Schellinga	2
R. Taubenschlag	Proces cywilny rzymski	3
S. Estreicher	Seminarium z prawa niemieckiego	2
Uniwersytet w Wiedniu, 1914/15 sem. II		
E. Schrutka-Rechtenstamm	Römisches Erbrecht	3
S. Brassloff	Pandekten. Pfandrecht	2
S. Brassloff	Pandekten. Familienrecht	2
S. Adler	Deutsches eheliches Güterrecht	1
E. Goldmann	Geschichte des deutschen Strafrechts und des gerichtlichen Verfahrens	3
K. Hugelmann	Deutsches Privatrecht. Obligationenrecht	2
A. Gál	Grundzüge des deutschen Verfassungsgeschichte	1
R. Köstler	Katholisches Eherecht	2
A. Dopsch	Die politischen Theorien des Mittelalters	3
A. Fournier	Österreichische und ungarische Verfassungsrecht des neuesten Zeit 1848–1907	2
K. Přibram	Die europäische Politik	1



Przemysław Marcin Żukowski

UJ, 1915/16 sem. I		
B. Ulanowski	Prawo kościelne	4
S. Zachorowski	Kościelne prawo majątkowe	2
S. Kutrzeba	Społeczne i państwowe odrodzenie Polski	3
R. Rybarski	Wartość gospodarza	1
J. Brzeziński	Kościelne sądownictwo i prawo karne	3
UJ, 1915/16 sem. II		
E. Krzymuski	Proces karny austriacki	5
W. L. Jaworski	Austriackie prawo hipoteczne	3
W. L. Jaworski	Gmina na ziemiach polskich	3
T. Dziurzyński	Postępowanie egzekucyjne	4
W. Wróblewski	Administracja państwa w czasie wojny	2
M. Rostworowski	Prawo narodów	4
A. Krzyżanowski	Nauka skarbowości	5
R. Rybarski	Przedsiębiorstwo i przedsiębiorca	1
L. Wachholz	Psychiatria sądowa	4
W. Rubczyński	Etyka	4
F. Zoll	Austriackie prawo cywilne	9
UJ, 1916/17 sem. I		
W. L. Jaworski	Austriackie prawo cywilne	9
E. Krzymuski	Austriackie prawo karne	5
A. Krzyżanowski	Teoria ekonomii politycznej	5
A. Krzyżanowski	Seminarium z zakresu ekonomii	2
F. K. Fierich	Nauka o sądach cywilnych	1
A. Górski	Prawo cywilne Królestwa Polskiego	2
A. Górski	Prawo handlowe	4
A. Peretiatkowicz	Prawo polityczne	2
W. Wróblewski	Prawo polityczne	3
R. Rybarski	Rachunkowość państwowa	5
UJ, 1916/17 sem. II		
A. Górski	Prawo wekslowe	3
F. K. Fierich	Postępowanie sądowo-cywilne	6
F. K. Fierich	Nauka o sądach cywilnych	1
W. L. Jaworski	Seminarium z prawa cywilnego	2
W. K. Kumaniecki	Nauka administracji	6
W. Wróblewski	Nauka o swobodnym uznaniu władz administracyjnych	2
A. Krzyżanowski	Seminarium ekonomiczne	2
A. Peretiatkowicz	Historia filozofii prawa	4
F. K. Fierich	Seminarium z prawa procesowego	11/2
W. K. Kumaniecki	Statystyka ogólna i austriacka	4

Źródło: AUJ, WP II 395, kopie absolutorium i świadectw odejścia.



**Dokument nr 2:**  
**Referat habilitacyjny**

Studjum swoje, złożone w całości z 8 rozdziałów, podzielił autor na część ogólną i część szczególną. W części ogólnej określił autor swoje stanowisko w stosunku do pewnych podstawowych zagadnień teorii prawa, spornych, mających związek z tematem.

W szczególności w rozdziale I zajął się autor kwestją dualizmu prawa. Skoro różniczkuje się związki „publiczno-prawne” i „prywatno-prawne”, to oczywiście podstawą tego musi być podział prawa na „publiczne” i „prywatne”. Nie istnieje „communis opinio”, co do tego podziału tj. dualizmu prawa. Autor rozpatruje krytycznie istniejące teorie „interesu” i teorie „podmiotowe” i różnorodne ich warjanty.

Autor – co do swojej osoby – oświadcza się za zasadą „monizmu” (str[ona] 15 – „nie ma prawniczego kryterjum, na którym możnaby oprzeć podział prawa na publiczne i prywatne”, etc). Negacja dualizmu <sup>az</sup> z punktu widzenia teorii<sup>167</sup> prawa niekoniecznie musi prowadzić – wywodzi autor słusznie – do negacji tego zagadnienia w badaniach dogmatycznych (str[ona] 23). W prawie pozytywnym podział ten istnieć może, istnieje i musi być przedmiotem badania. Przybiera on wówczas charakter konstrukcji pomocniczej (nie teoretyczno-zasadniczej) na gruncie danego systemu prawnego pozytywnego. W rozmaitych systemach będzie się on przedstawiał rozmaicie.

Należy się zgodzić z autorem (str[ona] 24), że system polski jest dualistycznym. Wynika to zarówno z postanowień Konstytucji (przedewszystkim art[ykuł] 3 – „Zakres ustawodawstwa obejmuje stworzenie wszelkich praw publicznych i prywatnych”... etc.), jak i z licznych ustaw szczególnych. Jest oczywiście przedczesnym badanie, jaka jest linia graniczna między prawem publicznym a prywatnym w polskim systemie. Zadaniem niniejszego studjum jest wskazać tę granicę w obrębie jednego tylko odcinka t[oj] [est] Korporacji. Będzie więc chodziło (str[ona] 27) o zbadanie prawnej natury korporacji, które system polski nazywa publicznymi.

Rozdział II części ogólnej zajmuje się zagadnieniem osobowości prawnej. Autor daje krytyczny pogląd na panujące główne teorie, naprzód na teorie „negatywne”, następnie na „realistyczne” i ich odcienia (teorie woli zbiorowej, teorie interesu) – w literaturze francuskiej, niemieckiej i polskiej (głównie: [Roman] Longchamps [de Bérrier, Czesław] Znamierowski, [Władysław Leopold] Jaworski). Autor pojmuje osobę prawną w sposób realistyczny, jednak nie personifikuje jej, nie uznaje dogmatu woli zbiorowej ani pojęcia interesu zbiorowego. Podkreśla silnie moment organizacji, który jest „elementem centralnym” (str[ona] 41). Rozbiera bliżej składniki organizacji, zbliżając się tu do normy konstytucyjnej [Czesława] Znamierowskiego (str[ony] 48, 49), wreszcie zaznacza różnicę między korporacją a fundacją. Na terenie prawa publicznego istnieją jeszcze inny [tak w oryginale] typy mieszane i przejściowe między korporacją a fundacją, dodaje autor, lecz ich w tym miejscu nie porusza.

Co do „części ogólnej” zauważyć można, że jest ona zbyt obszerna w stosunku do całości, wypełnia przeszło 1/5 część całej pracy (53 na stron). Nie jest to ani konieczne ani potrzebne, ażeby Autor dający nam opracowanie pewnego monograficznego zagadnienia, w tym wypadku związków prawno-publicznych w systemie polskim, sięgnął do najgłębszych podstaw teorii prawa i obszernie uzasadniał, jakie wobec nich zajmuje stanowisko i dlaczego właśnie takie.

---

<sup>167</sup> a\_a – dopisek autora recenzji.

Najzupełniej wystarcza, jeżeli Autor jak najzwięźlej swoje stanowisko do owych problemów określi, a z resztą odeśle czytelnika do odpowiedniej literatury.

Na korzyść Autora stwierdzić można, że ta część ogólna wykazuje, iż Autor ma duże odczytanie w odnośnej literaturze, że się wśród trudnych zagadnień teoretycznych dobrze orientuje i że posiada zmysł krytyczny.

Część „szczegółowa” obejmuje 6 rozdziałów jest poświęconą właściwemu tematowi tej pracy t[oj] [est] związkom prawno-publicznym w polskim systemie prawnym.

Rzecz całą daje się wyczerpać w 3 głównych kwestiach:

- 1) jakie są kryteria związków publiczno-prawnych?
- 2) jakie mamy(?) typy tych związków?
- 3) jakie one zajmują stanowisko w naszym ustroju administracyjnym?

ad 1) Aby odpowiedzieć na pierwsze pytanie, Autor obiera drogę, którą metodycznie zupełnie pewnie prowadzi do celu (Rozdz[iał] III). Zbadawszy cały materiał prawodawczy, Autor wyszukał te korporacje, które prawodawca sam, wyraźnie, związkami „(osobami)” prawno-publicznymi nazwał. Takich wypadków znalazł tylko pięć: 1) gmina miejska i powiatowy związek komunalny 1919, 2) izby przemysłowo-handlowe, 3) żydowski związek religijny, 4) związek jednostek samorządowych (art[ykuł] 65 Konst[ytucji]) i 5) związki mniejszości (art[ykuł] 109 Konst[ytucji]) (Chwiejna terminologia naszego ustawodawstwa używa jeszcze innych podobnych określeń n[a] p[rzykład] instytucja publiczna, lecz „takie” podmioty Autor na razie zostawił na uboczu). Następnie Autor bada, jakie szczegółne prawne właściwości, te wymienione związki wykazują, przyczem zwłaszcza bada następujące momenty (str[ony] 59–76):

- 1) sposób powstania i rozwiązania związku,
- 2) przynależność do związku,
- 3) organa,
- 4) stosunek do państwa,
- 5) środki działania

Będzie to powodem do wniosku(?), że związki te wykazują wspólnie wybitne odrębności 1) co do sposobu powstania i członkostwa, 2) co do stosunku do państwa, 3) co do sposobu działania.

Po dłuższych wywodach, których tu w krótkim streszczeniu nie potrzeba reprodukować(?) (str[ony] 73–93), Autor, dochodzi do następujących wniosków i „ad 2)” stosunek do państwa, mający swój wyraz w szczególnym [wyraz nieczytelny] tegoż nad związkami publ[icznymi] nie tworzy kryterium istotnego (ani dodatkowego nawet, str. 83), jest tylko konsekwencją uposażenia związku w szczególne uprawnienia.

ad 1) Stosowanie przymusu przy powstawaniu związku i przyznawaniu członkostwa jest tylko pomocniczem, drugorzędnym kryterjum w wypadkach wątpliwych.

ad 3) Istotnem kryterjum jest szczególne zapewnienie związków publ[icznych], które Autor nazywa władztwem administracyjnem

Władztwo administracyjne (str[ona] 84) polega na uprawnieniu do stosowania przymusu administracyjnego (bezpośrednio lub za pośrednictwem władz admin[istracji] państwowych) przy wyłączeniu odnośnych sporów z pod właściwości sądów.

Łącząc dwa ostatnie wymienione kryteria Autor dochodzi do tezy (str[ona] 82), że w rozumieniu prawa polskiego związek prawnopubliczny jest to związek uposażony(?) we władztwo administracyjne i powołany do życia przez państwo względnie przy jego czynnym współdziale.

Koncepcja „władztwa administracyjnego” jest nową i samodzielną tezą Autora. Wprawdzie przypomina ona niemiecką teorię upatrującą [wyraz nieczytelny] związków prawnopublicznych w „Imperium” (Herrschafts rechte), jednak Autor wykazuje (str[ona] 87–88, że jest ona istotnie inaczej pojętą niż jego teoria „władztwa administracyjnego”.

Dla porównania warto przytoczyć, do jakich wyników dochodzi na tem polu najnowsza praca Waltera Jellinka (Das Verwaltungsrecht, Berlin 1928, str[ony] 166–167), oczywiście dla stosunków niemieckich: „Osobą prawną prawa publicznego – wywodzi [Walter] Jellinek – jest każda osoba prawna, która nie jest osobą prawa prywatnego. Osobą zaś prawną prawa prywatnego jest ta korporacja, która ani nie ma prawa koniecznego bytu, ani nie stoi pod pozytywnym nadzorem państwa lub innego publicznego związku, ani nie ma przyznanych członków, ani też nie jest administrowaną przez urzędników lub inne organa państwowe”. Definicja [Waltera] Jellinka jest więc w całości negatywną.

ad 2) Uzyskawszy pozytywne kryterium związków publicznych, bada z kolei Autor przy jego pomocy, jakie mamy typy związków takich w dotychczasowym ustawodawstwie polskim. Tym rozważaniom poświęcony jest cały Rozdział IV (str[ony] 94–120). Na podstawie szczegółowego i samodzielnego przestudjowania całego materiału prawniczego znalazł Autor 11 rodzajów tych związków: 1) kasy chorych, 2) korporacje przemysłowe i cechy, 3) izby rzemieślnicze, 4) Śląska Izba Rolnicza, 5) izby lekarskie, 6) izby adwokackie, 7) spółki wodne, 8) spółki drogowe, 9) związki samorządu wojewódzkiego, 10) związki opieki zdrowotnej, 11) wyznaniowe gminy żydowskie.

Przy każdym z tych typów Autor szczegółowo wykazuje na podstawie odnośnych przepisów prawnych „o ile” i dlaczego przysługuje „mu” „władztwo administracyjne”.

Odwrotnie przytacza Autor kilka formacji, które nie mogą być zaliczone do związków prawnopublicznych n[a] p[rzykład] rady uczestników [wyraz nieczytelny], towarzystwo hodowców gołębi pocztowych (przymusowe członkostwo!), stowarzyszenie Pol[skiego] Czerwonego Krzyża (charakter tego ostatniego jest wątpliwy: Autor konsekwentnie odmawia mu charakteru publicznego, co ze stanowiska jego teorii jest słusznym).

ad 3) Zagadnieniom, jakie stanowisko zajmują związki publiczne w systemie administracji, poświęca Autor 3 rozdziały (V, VI, VII). Autor, wyszedłszy z trafnego założenia, że związki prawnopubliczne są jedną z form decentralizacji, analizuje bliżej pojęcia tejsze. Autor zwalcza zapatrywanie,<sup>168</sup> według którego decentralizacja pokrywa się z pojęciem samorządu. Decentralizacja jest pojęciem szerszym, samorząd jest tylko jednym z jej typów. Aby ten pogląd uzasadnić Autor obszerne wywody poświęca teorii samorządu. Przedstawia krytycznie różnorodne poglądy na istotę samorządu, przyczem szczególnie [wyraz nieczytelny] polemizuje z zapatrywaniami J[erzego] Panejki („Geneza i podstawy samorządu europejskiego”, 1926).

Poglądy Autora na istotę samorządu kulminują w tezie (str[ona] 156 – Samorząd jest decentralizacją administracji publicznej zorganizowaną w ten sposób, że samodzielnymi podmiotami

<sup>168</sup> W oryginale skreślone – „że”.

administracji są korporacje – jak również w tezie (str[ona] 158) – Związki publiczno-prawne i związki samorządowe to dwa synonimy, zakresy ich pokrywają się).

Teza Autora, że korporacyjność, jest konieczną cechą samorządu, a gdzie nie ma korporacji, tam nie ma samorządu (tylko jakaś inna forma decentralizacji) nie wydaje się być dostatecznie ugruntowaną i udowodnioną. Autor uważa (str[ona] 153), iż ustalenia pojęcia samorządu szukać trzeba na innej drodze (nie indukcji) – „mianowicie na drodze logicznej analizy wyobrażeń o cechach samorządu”. To nie całkiem jest jasne. „Wyobrażenia” bowiem, na których się oprzeć, mogą być błędne, mogą też być różnorodne, a w takim razie jakąż wartość mają wysnute z nich wnioski? Autor zdaje się też przypisywać pewne znaczenie pewnej lingwistycznej treści wyrazu „samorząd = samozarząd” (str[ona] 153). Podstawa ta jednak mocno niepewna, gdyż angielski wyraz „selfgovernment” jest lingwistycznie identyczny z naszym „samorządem”, a jednak pojęciowo oznacza zupełnie odmienny typ niż samorząd kontynentalny, co Autor sam w kilku miejscach stwierdza i cytatem z Kellena popiera (str[ona] 153 u dołu).

Nie ulega wątpliwości, iż forma korporacyjna jest w samorządzie przeważającą, lecz uważam za nieudowodnione, iż jest formą wyłączną. Tak n[a] p[rzykład] Autor odrzuca „stanowczo” tezę (str[ona] 126), że obszary dworskie typu dawnego galicyjskiego i obecnego pruskiego są samorządem, co z pewnością nie odpowiada panującym „wyobrażeniom”. Walter Jellinek w dziele wyżej wspomnianem (str[ona] 67) zaznacza obszary dworskie w rozdziale o gruncie i uważa je za formę ustrojową gminną pozbawioną reprezentacji („gemeindevertreter Bezirke”) i stawia je na równi z gminami, które nie posiadają rady gminnej (lecz tylko zgromadzenie gminne).

Inny przykład: administracja uzdrowisk według urzędów polskich (ustawa 1922 i rozp[orządzenie] 1927) jest – mojem zdaniem – samorządem, jakkolwiek nie ma charakteru korporacyjnego. Autor ma wielkie trudności w określeniu natury prawnej uzdrowisk uznanych za mających użyteczność publiczną (str[ony] 222–224) i ostatecznie uznaje je za „zakłady państwowe”, przyznaje, że można tu mówić o „samorządzie w sensie politycznym”.

Tymczasem Wydziałowi Samorządowemu (str[ona] 217) Autor odmawia zgodnie ze swoją tezą charakteru organu samorządowego i uważa go za „organ państwowy zdecentralizowany”. Nie podzielam tego zapatrywania, przyznając jednak, że prawna natura T[ymczasowego] W[ydziału] S[amorządowego] jest trudną do omówienia w sposób stanowczy i jest sporną.

Autor do pewnego stopnia sam<sup>169</sup> czyni wyłom w swoim, zdawałoby się bezwzględnym, stanowisku, uznając istnienie zakładów samorządowych, tworzących typ pośredni między zakładem sensu stricto a korporacją n[a] p[rzykład] Dyrekcja Ubezpieczeń Wzajemnych (str[ona] 196). Autor nazywa je „zakładami o charakterze korporacyjnym” (str[ona] 207). W każdym razie korporacjami one nie są, są zaś niewątpliwie jednym z typów<sup>170</sup> „samorządu”.

Na str[onie] 191 (a także 221) Autor analizuje artykuł 66 Konstytucji i wypowiada twierdzenie, że zasada udziału obywateli w wykonywaniu zadań urzędów państwowych może polegać także „na” całkowitem uchyleniu podporządkowania hierarchicznego, że więc tą drogą mogą być tworzone urzędy państwowe, zdecentralizowane, hierarchicznie niepodległe,

<sup>169</sup> W oryginale skreślone – „dopuszcza”.

<sup>170</sup> W oryginale skreślone – „typem”.

nie będzie jednak samorządem. Tego w art[ykule] 66 wyczytać – mojem zdaniem – nie można, sądzę, że powyższa interpretacja jest niedopuszczalna.

\* \* \*

Jeżeli pominiemy szczegóły, które mogą być błędne lub sporne i wymagają rewizji, i zechcemy<sup>171</sup> ocenić pracę d[okto]ra [Tadeusza] Bigi jako całość, to ocena ta ponad wszelką wątpliwość, będzie dodatnią. Praca znajduje się na bardzo wysokim poziomie.

Autor wykazuje niewątpliwą<sup>a</sup> i wybitną<sup>a</sup> zdolność samodzielnego, naukowego myślenia. Ma rozwinięty w wysokim stopniu zmysł krytycyzmu i umiejętność! operowania naukowymi metodami pracy. Materiał ustawodawczy opanował całkowicie i sumiennie go zużytkował. Literaturę<sup>a</sup> odnośną<sup>a</sup> polską, niemiecką i francuską<sup>a</sup> zna<sup>a</sup> dokładnie i dobrze się w niej orientuje. Autor w swoich wywodach nie unika zagadnień trudnych i skomplikowanych, nie usiłuje powierzchownie nad nimi się przemknąć. Przeciwnie usiłuje dotrzeć do głębi i istoty rzeczy. Temat, który wybrał nie jest łatwym, gdyż zahacza o kilka głębokich a spornych zagadnień jak to: dwoistość prawa, osobowość prawa, decentralizacja, samorząd i inne. Autor musiał zająć wobec nich właściwe stanowisko, logicznie umotywowane.

Studjum d[okto]ra [Tadeusza] Bigi stanowi w zakresie polskiej literatury prawa administracyjnego istotny postęp. Nie mamy dotychczas żadnej pracy o związkach prawno-publicznych w systemie administracji polskiej, znajdują się tylko oderwane i przygodne wzmianki z tego zakresu. Studjum d[okto]ra [Tadeusza] Bigi wypełnia zatem istniejącą lukę i daje podstawy do opanowania zagadnień tych związków w przyszłości. Rozwój naszego ustawodawstwa w tej dziedzinie nie tylko nie jest zamknięty, lecz wykazuje duże braki (związki samorządu terytorialnego!, samorząd gospodarczy!)<sup>172</sup>. Dopiero przyszłość okaże, czy tezy Autora będą mogły być utrzymane czy też ulegną modyfikacji. W każdym razie droga jest uutorowana i nikt, kto w przyszłości zajmie się tym problemem, nie będzie mógł pominąć pracy d[okto]ra [Tadeusza] Bigi i<sup>173</sup> wyników, do których doszedł. W tem leży trwała wartość jego studjum.

(N[ota] B[ene]): Praca przed oddaniem do druku musi być jeszcze uzupełnioną ze względu na<sup>a</sup> te<sup>a</sup> formy związków publicznych, które przyniosło prawodawstwo, n[a] p[rzykład]<sup>174</sup> izby rolnicze).

Na podstawie powyższych wywodów wnoszę: Rada Wydziałowa przyjmuje rozprawę przedłożoną przez d[okto]ra [Tadeusza] Bigę jako pracę habilitacyjną i uchwała dopuścić kandydata do dalszych aktów habilitacyjnych z zakresu nauki administracji i polskiego prawa administracyjnego.

We Lwowie, dnia 5 VI 1928

ref[erent] d[okto]r Zbigniew Pazdro

Przystępuję w całości do opinii prof[esora] Zbigniewa] Pazdry

D[nia] 10 VI 1928 St[anisław] Starzyński

Źródło: DALO, fond 26, opis 5, sprawa 112,teczka osobowa T. Bigi.

---

<sup>171</sup> W oryginale skreślone – „dać”.

<sup>172</sup> W oryginale skreślone – „związki samorządowe i samorząd”.

<sup>173</sup> W oryginale skreślone – „jako”.

<sup>174</sup> W oryginale skreślone – „spółki”.

## Bibliografia

### Źródła prawa

Dziennik Rozporządzeń Gminy król. stoł. miasta Lwowa, R. 1933, 1935, 1936–1939.

Dziennik Ustaw RP z 1920 r. Nr 72, poz. 494, ustawa o szkołach akademickich.

Dziennik Urzędowy MWRiOP z 1938 r. Nr 54, poz. 429.

### Źródła archiwalne

Archiwum Akt Nowych w Warszawie.

Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego:

– sygn. 249, Nominacje na wyższych uczelniach – profesorowie 1935–1939

– sygn. 4833,teczka personalna J. Panejki

– sygn. 6902,teczka personalna M. Zimmermanna

Biuro Prezydyalne Krajowej Rady Narodowej:

– sygn. 345,dekrety personalne Prezydenta KRN

Archiwum Polskiej Akademii Nauk w Warszawie:

– sygn. III-191, F. Longchamps de Bérrier, „Dzieło naukowe Tadeusza Bigo”

Archiwum Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu:

– sygn. 210/2,teczka personalna T. Bigi

– sygn. 15A/1, wykaz profesorów i docentów UP 1919–1939

– sygn. 509/1589,teczka personalna M. Zimmermanna

– sygn. 819/16,teczka personalna M. Zimmermanna

Archiwum Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie

– S II 516, „Album Universitatis Jagellonicae Cracoviensis ab anno 1911/12–1921/22”

– S II 521

– S III 46–47

– S III 132

– S III 175

– WP II 84, protokoły posiedzeń Rady Wydziałowej

– WP II 527

– WP III 1, protokoły posiedzeń Rady Wydziałowej

– WP III 44, Katedra prawa administracyjnego

Archiwum Uniwersytetu Wrocławskiego:

– *Album Dwudziestolecia Uniwersytetu Wrocławskiego imienia Bolesława Bieruta we Wrocławiu 1945–1965. Uniwersytet-Życiorysy*

– sygn. RK 120,teczka personalna T. Bigi

– Dział Badań Naukowych, sygn. 0732/22,teczka personalna J. Gwiazdomorskiego

– Akta Senatu, sygn. R, protokoły posiedzeń Senatu Akademickiego 1975–1979

– Wydział Prawa i Administracji, sygn. W-III/0001, protokoły posiedzeń Rady Wydziału Prawa i Administracji

– Dział Nauki, doktoraty honoris causa. Wnioski nie załatwione, sygn. 186/136a, wniosek w sprawie nadania tytułu dr h. c. T. Bidze z 16 I 1970 r.

Biblioteka Uniwersytecka w Poznaniu:

– Dział Rękopisów, sygn. 2073/1

Lietuvos centrinis valstybės archyvas w Wilnie:

– fond 175, opis 2VIB, sprawa 202, Katedra prawa administracyjnego

Державний архів Львівської області we Lwowie:

– fond 26: Чніверситет им. Яна Казимира во Львове, opis 5, sprawa 112,teczka osobowa T. Bigi

## Źródła drukowane i literatura

*35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. J. Boć, Wrocław 2007.

Bałtruszajtys G., *Wydział Prawa w latach 1939–1945*, [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, M. Paszkowska, A. Rosner, *Zarys dziejów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008*, red. G. Bałtruszajtys, Warszawa 2008.

Barcik M., *Komisja Rządowa Egzaminacyjna (Państwowa Komisja dla Teoretycznych Egzaminów Prawniczych) w Krakowie (1850–1932). Zarys dziejów komisji. Kancelaria i opis zespołu*, [w:] *Inwentarz akt wydziałów i studiów Uniwersytetu Jagiellońskiego 1850–1939 (1954)*, red. J. Michalewicz, Kraków 1997.

Barcik M., Cieślak A., Grodowska-Kulińska D., Perkowska U., *Corpus Studiosorum Universitatis Iagellonicae 1850–1918*, t. III: A-D, red. J. Michalewicz, Kraków 1999

[Bigo T.], „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo”, t. XII (ogólnego zbioru: XIX), Wrocław 1964.

Bigo T., *Administracja publiczna w III Rzeszy*, Poznań 1937.

Bigo T., *Ewolucja prawa przemysłowego*, „Państwo i Prawo” 1949, z. 6–7.

Bigo T., *Komunalizacja administracji państwowej*, Wrocław 1946.

Bigo T., *Kontrola administracji w Polsce*, Wrocław 1965.

Bigo T., *Kontrola uznania administracyjnego*, „Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego”, nr 14A, Wrocław 1959.

Bigo T., *Nadzór nad samorządem miejskim*, Warszawa 1938.

Bigo T., *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo”, 1960, z. 3.

Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I: Instytucje ogólne*, Wrocław 1948.

Bigo T., *Samorząd terytorialny w nowej Konstytucji*, Lwów 1936.

Bigo T., *Stanowisko prawne pomocniczych sił naukowych szkół akademickich*, Lwów 1931.

Bigo T., *Stanowisko związków samorządowych w polskim systemie administracyjnym*, Lwów 1928.

Bigo T., *Trzy sugestie w sprawie sądownictwa administracyjnego*, Warszawa–Wrocław 1958.

Bigo T., *Z problemów nadzoru nad administracją terenową*, „Kontrola Państwowa” 1964, nr 5.

Bigo T., *Z zagadnień ustrojowych samorządu*, Lwów 1933.

Bigo T., *Zasady prawa komasacyjnego*, Lwów 1925.

Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.

Bigo T., Longchamps F., *Cele i zadania nauk prawnych na Śląsku*, b.m.w. 1947.

Bigo T., Longchamps F., *Kontrola administracji w Polsce*, Wrocław 1965.



- Bigo T., Jendrośka J., Wołoch J., *Pozycja ustrojowa komisji rady narodowej. Opracowanie syntetyczne na podstawie materiałów wybranych komisji rad narodowych województw zachodnich*, Wrocław 1966 [druk: 1967].
- Boć J., *Tadeusz Bigo*, [w:] *Pamięci zmarłych profesorów i docentów Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego 1945–2000*, red. L. Lehmann, M. Maciejewski, Wrocław 2010.
- Jastrzębski J., *Habilitacja w państwowym szkolnictwie akademickim II Rzeczypospolitej*, „Analecta” 2010, R. XIX, z. 1–2.
- Jońca K., *Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego 1945–1995*, Wrocław 1996.
- Jurisprudencja lwowska. Publikacja pokonferencyjna (Poznań, 30 marca 2012)*, Poznań 2012.
- Kalendarium Lwowa 1918–1939*, oprac. A. Biedrzycka, Kraków 2012.
- Krasowski K., *Wydział Prawno-Ekonomiczny Uniwersytetu Poznańskiego w latach 1919–1939*, Poznań 2006.
- Kronika Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie za rok szkolny 1922–1923 za rektoratu prof. ks. dr Stanisława Narajewskiego*, Lwów 1926.
- Kronika Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie za rok szkolny 1924/25 stanowiąca sprawozdanie rektora i dziekanów*, red. W. Sieradzki, Lwów 1925.
- Kronika Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie za rok szkolny 1926/27 stanowiąca sprawozdanie rektora i dziekanów*, red. J. Siemiradzki, Lwów 1928.
- Kronika Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie za rok szkolny 1929/30 stanowiąca sprawozdanie rektora i dziekanów*, red. H. Schramm, Lwów 1931.
- Księga jubileuszowa 100 rocznicy powstania gimnazjum i liceum w Mielcu 1905–2005*, red. J. Skrzypczak, Mielec 2005.
- Kumaniecki K. W., *Zbiór najważniejszych przepisów uniwersyteckich*, Kraków 1913.
- Kuta T., *Moje wspomnienia jako studenta, a następnie pomocniczego pracownika nauki w początkach drogi rozwojowej Uniwersytetu Wrocławskiego (lata 1945–1960)*, [w:] *Studia i materiały z dziejów Uniwersytetu Wrocławskiego*, t. II, Wrocław 1993.
- Mękarski S., *Zespół Stu*, „Wiadomości”, nr 24 (846) z 17 VI 1962 r.
- Nowe studia na Wydziale Prawa UJK we Lwowie*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1936, nr 61.
- Patelski M., *Kornel Krzczunowicz – żołnierz, ziemianin i pisarz*, „Zeszyty Historyczne”, (Paryż) 2001, z. 138.
- Podkowski M., *Tadeusz Bigo – wybitny uczonek i wychowawca*, [w:] *Wybitni prawnicy na przestrzeni wieków*, red. M. Marszał, J. Przygodzki, Wrocław 2006.
- Posłowie i senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1939. Słownik biograficzny*, t. I: A-D, oprac. M. Smogorzewska, Warszawa 1998.
- Redzik A., *Kurs Prawa Lotniczego przy Wydziale Prawa Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie (1936–1939)*, „Rocznik Lwowski” 2006.
- Redzik A., *Lwowska szkoła dyplomatyczna. Zarys historii Studium Dyplomatycznego przy Wydziale Prawa Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie (1930–1939)*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2006, t. 6, nr 5 (33).
- Redzik A., *Stanisław Starzyński (1853–1935) a rozwój polskiej nauki prawa konstytucyjnego*, Warszawa-Kraków 2012.

- Redzik A., *Wydział Prawa Uniwersytetu Lwowskiego w latach 1939–1946*, Lublin 2006
- Redzik A., Rzemienicki K., *Wilhelm Edmund Rappé (1883–1975) i prawo fundacyjne*, „Palestra” 2010, R. LV, nr 631–632 (lipiec-sierpień), 7–8.
- Skrzypczak J., *Na drodze do wolności. Mielczanie w walce o niepodległość Polski 1907–1918*, Mielec 2008.
- Sprawozdanie Dyrekcji c.k. Gimnazjum w Mielcu za rok szkolny 1912/13*, Mielec 1913.
- Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Skład Uniwersytetu w latach akademickich 1921/22 i 1922/23*, Lwów 1923.
- Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Skład Uniwersytetu w latach akademickich 1925/26 i 1926/27*, Lwów 1925..
- Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Skład Uniwersytetu w latach akademickich 1928/29 i 1929/30*, Lwów 1930.
- Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Skład Uniwersytetu w roku akademickim 1935/36*, Lwów 1935.
- Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Skład Uniwersytetu w roku akademickim 1938/39*, Lwów 1938.
- Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Spis wykładów w roku akademickim 1936/37*, Lwów 1936.
- Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Program wykładów w roku akademickim 1923–1924*, Lwów 1923.
- Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Program wykładów na rok akademicki 1924–1925*, Lwów 1924.
- Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Program wykładów na rok akademicki 1925–1926*, Lwów 1925.
- Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Program wykładów na rok akademicki 1926–1927*, Lwów 1926.
- Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Program wykładów na rok akademicki 1927–1928*, Lwów 1927.
- Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Program wykładów na rok akademicki 1928–1929*, Lwów 1928.
- Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Program wykładów na rok akademicki 1929–1930*, Lwów 1929.
- Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Program wykładów na rok akademicki 1930–1931*, Lwów 1930.
- Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Program wykładów na rok akademicki 1931–1932. Skład Uniwersytetu w latach akademickich 1930/31 i 1931/32*, Lwów 1931.
- Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Program wykładów oraz Skład Uniwersytetu w roku akademickim 1932/33*, Lwów 1932.
- Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie. Program wykładów na rok akademicki 1931–1932. Skład Uniwersytetu w latach akademickich 1930/31 i 1931/32*, Lwów 1931.
- Uniwersytet Wrocławski w latach 1945–1955*, t. I, Wrocław 1959.
- Wrześniński W., *Uniwersytet Wrocławski 1945–1995*, Wrocław 1995.
- Związki komunalne w Polsce i w państwach Europy Zachodniej. Materiały konferencji naukowej zorganizowanej dla uczczenia pamięci Profesora Doktora Tadeusza Bigo*, red. A. Błaś, „Przegląd Prawa i Administracji” 1996, Wrocław, t. XXXV.
- Żukowski P.M., *Kazimierz Maria Krzyżanowski (13 II 1893–15 VI 1927)*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2014, t. 7, z. 4.
- Żukowski P.M., *Profesorowie Wydziału Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego*, t. II: 1780–2014, red. D. Malec, Kraków 2014.



Stepan Biłostockyj

*Lwowski Narodowy Uniwersytet im. Iwana Franki*

## Kamil Stefko (1875–1966) – profesor prawa i rektor Uniwersytetu Lwowskiego

Kamil Stefko (1875–1966) – professor of law and rector  
of Lviv University

### Streszczenie

Artykuł poświęcony jest działalności znanego polskiego prawnika ze Lwowa – prof. Kamila Stefki. W pracy przedstawione zostały podstawowe etapy jego kariery zawodowej po ukończeniu studiów na Uniwersytecie Lwowskim: sędziego, adwokata, profesora. Na przykładzie prof. Stefki została przeprowadzona analiza kariery sędziego i adwokata we Lwowie w okresie austriackim. Zbadano działalność K. Stefki na stanowisku sędziego w powiatowym sądzie w Brodach, dziekana wydziału prawa i sprawującego obowiązki rektora Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie. Profesor Stefko cieszył się renomą wśród nauczycieli wydziału i był ceniony za pracowitość, profesjonalizm, tolerancję w stosunku do innych osób, patriotyzm. Był jednym z nielicznych profesorów wspierających reformę edukacji akademickiej od 1933 r. w celu ujednoczenia systemu szkolnictwa akademickiego i opracowania wspólnych standardów dla całego kraju. W artykule poddano analizie jego pracę legislacyjną jako członka Komisji Kodyfikacyjnej. Przedstawiona została także analiza jego publikacji naukowych wydanych we Lwowie, dotyczących procedury cywilnej oraz prawa międzynarodowego. Stwierdzono, że zasady, źródła procedury cywilnej, formy spełnienia czynności procesowych, status prawny stron procesu, postępowanie przed sądami, dowody i wyroki w procesie, postępowania zaoczne i upominawcze były przedmiotem zainteresowań Profesora. Wskazywał on na wpływy prawa międzynarodowego na prawo krajowe. Prace K. Stefki cechuje gruntowna analiza ówczesnych teorii naukowych różnych szkół cywilistycznych oraz ich stosowania w praktyce ustawodawczej państw europejskich.

### Słowa kluczowe

adwokat, austriacka procedura cywilna, dziekan wydziału, immunitet dyplomatyczny, rektor Uniwersytetu, Komisja Kodyfikacyjna, międzynarodowe spory cywilne, Uniwersytet Lwowski, Trybunał Kompetencyjny, sędzia, sądowe postępowanie cywilne.

### Abstract

This article is devoted to the life of a famous Polish lawyer K. Stefko during his life in Lviv. The main stages of his professional career after finishing the study at the Lviv University: judge – lawyer – university lecturer are researched in the article. The stages of preparation for the candidate for the position of judge and lawyer in Lviv in the Austrian period are illustrated with the example of Prof. Stefko. His work as a judge of a district court in Brody is discussed. The article discusses his activity as the Dean of the Faculty of Law and the acting rector of Lviv University, mentioning his high reputation among the

teachers of the faculty, his hard work, professionalism, high respect of rights, tolerance and patriotism. He was one of the few professors who supported the reform of academic education in 1933. The article also analyzes his legislative activity in the Codification Commission and presents an analysis of the scientific papers on civil procedure and international law, written in Lviv. Prof. Stefko paid great attention to the research of principles and sources of civil procedural law, the legal status of the participants and judges in civil proceedings, assessment of the evidence by the court, distance proceedings and the execution of court decisions. He indicated the influence of international law on national civil law. A characteristic feature of Prof. K. Stefko's scientific works was the fact that they were based on the analysis of contemporary scientific theories of different civil schools and their practical implementation in the legislation of European countries.

### Keywords

lawyer, Austrian civil procedure, dean of the faculty, diplomatic immunity, rector of the University, Codification Commission, international civil disputes, Lviv University, The Court of Competence, judge, court civil proceeding

Nazwisko prof. Kamila Stefki jest ściśle związane z historią Uniwersytetu Lwowskiego. Jedni uważają go za wybitnego przedstawiciela szkoły historii prawa<sup>1</sup>, inni za znanego fachowca w zakresie prawa procesowego cywilnego z czasów przedwojennych<sup>2</sup>, jeszcze inni – za specjalistę w zakresie międzynarodowego prawa procesowego prywatnego<sup>3</sup>. W ukraińskiej nauce prawnohistorycznej, w odróżnieniu od polskiej, nie prowadzi się obecnie badań nad jego działalnością zawodową oraz naukową<sup>4</sup>. Powstałe prace koncentrują się na powojennym okresie życia i pracy na Uniwersytecie Wrocławskim, lwowski etap traktując zdawkowo. Do pewnego stopnia jest to następstwem tego, że sam K. Stefko nie bardzo lubił wspominać okres przedwojenny, w życiorysach przedstawiał go dość lakonicznie<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Historia Uniwersytetu Lwowskiego, <http://lnu.edu.ua/index.php?q=university/history>.

<sup>2</sup> W. Kałynowycz, *Rozwytok jurydycznoji nauky u Lwiwśkomu ordena Lenina derzawnomu uniwersyteti im. Iwana Franka. Wisnyk Lwiwśkogo ordena Lenina derzawnogo uniwersytetu im. Iwana Franka*, Lwiw 1963, Seria Jurydyczna, nr 1 (5), s. 24.

<sup>3</sup> W. Berutowicz, *Kamil Stefko*, [w:] *Uczeni wrocławscy (1945–1979)*, Wrocław 1980, s. 103.

<sup>4</sup> *Kamil Stefko – człowiek i dzieło*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa 1967, s. 5–7; H. Mądrzak, *Stefko Kamil*, [w:] *Słownik biograficzny*, t. 177, Warszawa 2005, s. 269–271; *Kamil Stefko*, [w:] *Wrocławskie środowisko akademickie. Twórcy i ich uczniowie 1945–2005*, Wrocław 2007, s. 324–325; J. Koredeczuk, *Kamil Stefko – omnibus nauk prawnych*, [w:] M. Marszał, J. Przygodzki (red.), *Uczeni prawnicy na przestrzeni wieków*, Wrocław 2006, s. 170–180.

<sup>5</sup> Archiwum Uniwersytetu Wrocławskiego, Kamil Stefko, RK-120, s. 1, 5-6, 8; *Kamil Stefko, sygnatura AU-0734/I*, [w:] *Album dwudziestolecia Uniwersytetu Wrocławskiego imienia Bolesława Bieruta we Wrocławiu 1945–1965. Uniwersytet życiorysy*, s. 525–528.

Przedmiotem niniejszej publikacji jest życiowa i naukowa droga prof. K. Stefki we Lwowie.

## 1. Początek kariery

Kamil Ignacy Stefko urodził się 8 kwietnia 1875 r. w Złoczowie koło Lwowa<sup>6</sup>. Jego ojciec, Michał, był sędzią<sup>7</sup>, a matka – Kamilia Lemoch – córką słynnego profesora matematyki Ignacego Lemocha (1802–1875)<sup>8</sup>. Lata dziecięce spędził w Samborze, gdzie 17 czerwca 1892 r. ukończył gimnazjum. Idąc w ślady ojca, wybrał Wydział Prawa i Studiów Politycznych Uniwersytetu Lwowskiego, który ukończył w roku 1897. Po dwóch latach studiów uniwersyteckich, na zasadzie dobrowolności rozpoczął roczne szkolenie wojskowe, które w stopniu szeregowca odbywał we Lwowie do września 1895 r.<sup>9</sup> Jako słuchacz wydziału uczęszczał na wykłady dra Leonarda Piętaka: Historia i instytucje prawa rzymskiego, Pandekta, Prawo spadkowe rzymskie, Prawo handlowe austriackie, Austriackie prawo handlowe i wekslowe; dra Stanisława Szachowskiego: Proces cywilny rzymski, Pandekta: prawo rzeczowe i rodzinne; dra Aleksandra Radwana Janowicza: Historia państwa i prawa niemieckiego, Prawo prywatne niemieckie; dra Isydora Szaraniewicza: Historia Austriacko-Węgierskiej Monarchii; dra Gustawa Roszkowskiego: Obecne prawo wojny, Międzynarodowe prawo prywatne, Encyklopedia prawa i nauk politycznych, Prawo międzynarodowe; dra Aleksandra Raciborskiego: Etyka; dra Władysława Abrahama: Prawo kościelne katolickie; dra Ludwika Finkla: Wstęp do dziejów powszechnych, dra Ernesta Tilla: Austriackie prawo prywatne; dra Feliksa-Szczęsnego Gryzieckiego: Austriackie prawo karne, Austriackie postępowanie karne; dra Władysława Pilata: Historia ekonomii i społeczeństwa, Austriackie prawo administracyjne, Statystyka Austrii; dra Władysława Ostrożyńskiego: Psychologia przestępstwa; dra Stanisława Głabińskiego: Wykład nauki skarbowej, Wykład ekonomii społecznej, Wykład polityki ekonomicznej, Austriackie prawo skarbowe; dra Augusta Erwina Balasitsa: Norma jurysdykcyjna i procedura cywilna, Proces cywilny i Ordynacja egzekucyjna; dra Stanisława Starzyńskiego: Ogólne a austriackie prawo polityczne<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Archiwum Uniwersytetu Wrocławskiego, RK-120, s. 1.

<sup>7</sup> Ojciec, Michał Stefko, w latach 1874–1879 był sędzią w powiatowym sądzie w Złoczowie, później w powiatowym sądzie w Samborze. Tylko on był doktorem prawa spośród dziewięciu sędziów sądu w Złoczowie; zob. *Szematyzm królestwa Galicji i Lodomeryi z Wielkim Księstwem Krakowskim na 1874 rok*, Lwów 1874, s. 136; *Szematyzm królestwa Galicji i Lodomeryi z Wielkim Księstwem Krakowskim na 1878 rok*, Lwów 1878, s. 85; *Szematyzm królestwa Galicji i Lodomeryi z Wielkim Księstwem Krakowskim na 1892 rok*, Lwów 1892, s. 71.

<sup>8</sup> Państwowe Archiwum Obwodu Lwowskiego (Derżawny Archiw Lwiwśkoji Oblasti), fond 26, opys 5, sprawa 1815, Kamil Stefko, s. 93.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 45.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 96.

W trakcie studiów pomyślnie zdał egzaminy, w roku 1894 z dyscyplin prawno-historycznych<sup>11</sup>, w 1897 – z procesu cywilnego<sup>12</sup>.

Karierę zawodową rozpoczął od praktyki w sądzie. Dnia 10 sierpnia 1897 r. Prezes Wyższego Sądu Krajowego we Lwowie Aleksander Mniszek Tchorznicki skierował do prezydium sądu podanie dotyczące mianowania K. Stefki na stanowisko auskultanta tegoż sądu<sup>13</sup>. Po zakończeniu praktyki młody auskultant zdał w 1898 r. egzamin z ekonomii politycznej, prawa politycznego, nauki i ustawodawstwa o budżecie<sup>14</sup>, a już w następnym roku uzyskał prawo do objęcia stanowiska sędziego. Minister Sprawiedliwości 3 sierpnia 1899 r. wydał reskrypt o nominacji K. Stefki na stanowisko adiunkta sądu powiatowego w Brodach, nadając mu IX rangę urzędnika. Złożywszy przysięgę 22 sierpnia, po czterech dniach K. Stefko przystąpił do pełnienia obowiązków na nowym urzędzie. Jurysprudencja praktyczna w mieście prowincjonalnym chyba nie bardzo mu się podobała. Jako wnuk słynnego lwowskiego profesora marzył raczej o karierze naukowej<sup>15</sup>. Bezskutecznie zwracał się do wyższych instancji sądowych z podaniami o przeniesienie do Lwowa.

Zwolnił się na własną prośbę. W swoim życiorysie z 30 września 1946 r. podawał, że w Brodach pracował do 31 sierpnia 1901 r.<sup>16</sup>, chociaż archiwalia dokumentują datę 31 grudnia 1901 r.<sup>17</sup> Taki krok nie spodobał się w Wiedniu, odmówiono więc Stefce przeniesienia do Lwowa<sup>18</sup>. Przewodniczący sądu powiatowego w Brodach, Henryk Garwoliński, w opinii służbowej o podległym pracowniku zaznaczył, że „sądownictwo poniosło wielką utratę”, ponieważ K. Stefko dobrze znał się na ustawodawstwie, specjalizował w rozstrzygnięciach spraw bezspornych i cywilnych, szybko orientował w istocie sporu między stronami oraz charakteryzował wielką sumiennością, w kontaktach zaś z uczestnikami procesu sądowego zawsze wykazywał takt, a ponadto zarówno w pracy, jak i w prywatnych stosunkach zachowywał się wzorowo. Nie otrzymawszy tego, czego pragnął, rozpoczął pracę w Tarnopolu jako „kandydat na adwokata” w biurze adwokata krajowego dr. S. Pogoreckiego, w którym pracował od 1 stycznia 1902 do 1 września

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 94.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 95.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 97–98.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 99.

<sup>15</sup> Profesor Ignacy Lemoch (1802–1875) do 1840 r. odbywał służbę w Cesarskiej Kancelarii Budownictwa w Wiedniu. W latach 1840–1870 był profesorem w katedrze geometrii praktycznej, kierownikiem katedry matematyki, dziekanem i prodziekanem Wydziału Filozofii na Uniwersytecie Lwowskim. Występował jako jeden z inicjatorów założenia Akademii Technicznej we Lwowie, gdzie miał wykłady z geometrii (1847–1848); zob. J. Prytuła, *Lemoch Ignacy*, [w:] *Encyclopedia. Lwiwśkyj nacjonalnyj uniwersytet imeni Iwana Franka*, t. 2. L-J, Lwiv 2014, t. 2, s. 31.

<sup>16</sup> Archiwum Uniwersytetu Wrocławskiego, RK-120, s. 1.

<sup>17</sup> Państwowe Archiwum Obwodu Lwowskiego, fond 26, opys 5, sprawa 1815, Kamil Stefko, s. 100, 101.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 102.



1903 r.<sup>19</sup> W lipcu 1902 r. otrzymał stopień doktora prawa na Uniwersytecie Lwowskim<sup>20</sup>. Z Tarnopola przeniósł się do Lwowa, gdzie rozpoczął pracę w biurze ukraińskiego adwokata, dr. M. Bilika, z którym pracował do 1905 r.<sup>21</sup> W Wyższym Sądzie Krajowym we Lwowie celująco zdał egzamin z prawa, co pozwoliło mu zająć się działalnością adwokacką<sup>22</sup>. Po złożeniu przysięgi adwokata (5 września 1905 r.) kontynuował studia na Wydziale Prawa i Filozofii Uniwersytetu Berlińskiego<sup>23</sup>. Uczęszczając na wykłady prof. Konrada Hellwiga (prawo postępowania cywilnego), prof. Marcina Wolffa (kodeks cywilny), prof. Theodora Kippa (postępowanie cywilne), aktywnie pracował nad napisaniem rozprawy habilitacyjnej<sup>24</sup>. Po powrocie do Lwowa, w 1906 r. złożył do obrony pracę naukową *O omieszkaniu wedle austriackiej procedury cywilnej*<sup>25</sup>. Jako recenzenci wystąpili prof. A. Balasitsa i prof. A. Janowicz<sup>26</sup>.

K. Stefko równolegle zajmował się praktyką adwokacką. W maju 1907 r. odbyła się obrona rozprawy habilitacyjnej (reskrypt austriackiego Ministerstwa Wyznań, Religii i Oświaty od 16 października 1907, L.41.043), zakończona wynikiem pozytywnym.

## 2. Wykładowca uniwersytetu

W nowym roku akademickim 1907/1908 Senat Uniwersytetu nadał docentowi nieetatowemu K. Stefce prawo *veniam legendi* – prowadzenia wykładów z austriackiego prawa postępowania cywilnego i prawa dowodów w austriackim postępowaniu cywilnym<sup>27</sup>. W roku 1909 z powodu choroby musiał opuścić uniwersytet i udać się na leczenie<sup>28</sup>. W sierpniu 1910 r. został mianowany profesorem nadzwyczajnym z zakresu austriackiego sądowego postępowania cywilnego oraz otrzymał prawo wykładania na Uniwersytecie Lwowskim<sup>29</sup>, a tym samym przestał zajmować się działalnością adwokacką, odstępując interes adwokatowi, dr. Oktawianowi Gławatemu. W roku akademickim 1910/1911 wykladał przedmiot Statuty egzekucyjne<sup>30</sup>. Za czynną działalność naukową otrzymał roczne

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 105.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 133.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 100, 101, 107; *Szematyzm Królestwa Galicji i Lodomeryi z Wielkim Księstwem Krakowskim na rok 1904*, Lwów 1904, s. 76; F. Reichman, *Księga adresowa krol.stol. miasta Lwowa. Rocznik szósty. 1902*, Lwów 1902, s. 193; I.J. Głowaćkyj, W.I. Głowaćkyj, *Ukraiński Adwokaty Schidnoji Gałyčyny (kineć XVIII – 30-ti roky XX st.)*, Lwów 2004, s. 29.

<sup>22</sup> Państwowe Archiwum Obwodu Lwowskiego, fond 26, opys 5, sprawa 1815, Kamil Stefko, s. 106.

<sup>23</sup> Archiwum Uniwersytetu Wrocławskiego, RK-120, s. 5, 8.

<sup>24</sup> Państwowe Archiwum Obwodu Lwowskiego, fond 26, opys 5, sprawa 1815, Kamil Stefko, s. 121.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 40.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 33.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 35, 37, 140.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 150, 158.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 8.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 10.

państwowe stypendium na staż zagraniczny, który odbył w 1912 r.<sup>31</sup> Przez to został zwolniony z obowiązków sędziego przysięgłego, które pełnił przy Krajowym Sądzie Karnym we Lwowie<sup>32</sup>. W marcu 1914 r. na posiedzeniu profesorów dziekan prof. A. Balasits zaproponował, żeby K. Stefko objął stanowisko w katedrze postępowania cywilnego. Złożono w tym celu podanie do ministerstwa, jednak żadnej odpowiedzi nie otrzymano.

W dniu 28 czerwca 1914 r. rozpoczęła się I wojna światowa, która zmieniła spokojne życie lwowskiej profesury. Nie zainaugurowano roku akademickiego 1914/1915. W sierpniu 1914 r. przytłaczająca większość profesorów opuściła miasto<sup>33</sup>. Spośród pracowników wydziału zostało siedmiu profesorów i dwóch docentów<sup>34</sup>. K. Stefko jako oficer został 1 sierpnia powołany do wojska, służył w nim do 20 października 1915 r.<sup>35</sup> Możemy przypuścić, że został zwolniony ze służby dzięki profesorowi z katedry austriackiego procesu sądowego A. Balasitsowi, który będąc już w podeszłym wieku i pragnąc uchronić swojego ucznia przed wojskiem, zwolnił się z uniwersytetu, odstąpiwszy mu katedrę<sup>36</sup>.

Od tego czasu kariera K. Stefki zaczęła intensywnie się rozwijać – nie było roku, żeby nie obejmował stanowisk kierowniczych w *Alma Mater*. W latach akademickich 1915/1916 i 1916/1917 reprezentował wydział w Senacie Uniwersytetu<sup>37</sup>. Dnia 30 marca 1916 r. został mianowany profesorem zwyczajnym z zakresu sądowego postępowania cywilnego<sup>38</sup>. Już w następnym roku, 1917/1918, objął stanowisko dziekana, w 1918/1919 zaś pełnił obowiązki dziekana, gdy S. Starzyński na posiedzeniu Rady Wydziału 24 marca 1919 r. zrezygnował ze stanowiska<sup>39</sup>. Posadę dziekana obejmował również w latach 1926–1929, zastępcy dziekana – 1919/1920, 1929–1932, kierownika katedry procedur cywilnych w roku 1919, katedry prawa postępowania cywilnego w latach 1930–1939, teorii prawa w latach 1930–1939, oddziału porównawczego prawa słowiańskiego w latach 1930–1939<sup>40</sup>. W latach 1918/1919 i 1936/1938 był członkiem komisji dyscyplinarnej dla studentów uniwersytetu<sup>41</sup>.

Po raz pierwszy objął stanowisko w dość trudnym roku. Władcy imperiów austriacko-węgierskiego i niemieckiego wydali 12 września 1917 r. patent o utworzeniu w Kró-

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 2, 3.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 3.

<sup>33</sup> A. Beck, *Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie podczas inwazji rosyjskiej w roku 1914/15*, Lwów 1915, s. 3.

<sup>34</sup> *Ibidem*; A. Redzik, *Prawo prywatne na Uniwersytecie Jana Kazimierza we Lwowie*, Warszawa 2009, s. 5.

<sup>35</sup> Państwowe Archiwum Obwodu Lwowskiego, fond 26, opys 5, sprawa 1815, Kamil Stefko, s. 45, 118, 133.

<sup>36</sup> Archiwum Uniwersytetu Wrocławskiego, RK-120, s. 5.

<sup>37</sup> A. Redzik, *Prawo prywatne...*, s. 370.

<sup>38</sup> Państwowe Archiwum Obwodu Lwowskiego, fond 26, opys 5, sprawa 1815, Kamil Stefko, s. 113.

<sup>39</sup> A. Redzik, *Prawo prywatne...*, s. 370, 371.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 370, 371.

<sup>41</sup> Państwowe Archiwum Obwodu Lwowskiego, fond 26, opys 5, sprawa 1815, Kamil Stefko, s. 78; *Skład Uniwersytetu w latach akademickich 1936/37 i 1937/38*, Lwów, 1937, s. 7.

lestwie Polskim Rady Regencyjnej<sup>42</sup>. Patent został opublikowany w „Gazecie Lwowskiej” z 16 września<sup>43</sup>. Określono go jako pierwszy krok do zbudowania niepodległego państwa polskiego: „Polityczne jego znaczenie jest niezmiernie doniosłe. Jeżeli potrafimy go wyzyskać i w krótkim przeciągu czasu wytworzyć na jego podstawie organ wykonawczy (Ministerstwa) i organ współdziałający (Rada Stanu), to kongres europejski zastanie nas w pełnym toku budowy Państwa, a fakt ten będzie musiał znaleźć uwzględnienie przy uregulowaniu stosunków Europy”<sup>44</sup>. Rada Regencyjna 7 października 1918 r. zwróciła się do Narodu Polskiego z odezwą, w której proklamowano niepodległość państwa w granicach ziem polskich z dostępem do morza, samodzielnością polityczną i gospodarczą oraz integralnością terytorialną<sup>45</sup>. Jednakże na posiedzeniach rady wydziału pod kierownictwem prof. K. Stefki, ani razu nie omawiano kwestii politycznych<sup>46</sup>. Prawda, 3 grudnia 1918 r. dziekan S. Starzyński otworzył posiedzenie, „wyrażając gorącą radość z powodu przyłączenia Lwowa do Państwa Polskiego” i odczytał przysięgę na wierność Państwu Polskiemu, ułożoną przez profesorów: O. Balcera, W. Abrahama, P. Stebelskiego, A. Halbana, M. Chlamtacza, J. Makarewicza, E. Dolińskiego, K. Stefkę i P. Dąbkowskiego, oraz doc. E. Dubanowicza<sup>47</sup>. Jako polityczną można by też potraktować decyzję rady wydziału z 16 marca 1927 r., dotyczącą rezygnacji ze „stosunków intelektualnych z organizacjami sowieckimi”<sup>48</sup>. O tolerancji politycznej świadczy również to, że na posiedzeniu 15 maja 1918 r. spełniono prośbę prof. P. Stebelskiego o nadaniu dr. W. Werhanowskiemu prawa do „wykłady procedury cywilnej w języku ruskim”<sup>49</sup>.

Profesor K. Stefko cieszył się szacunkiem i poparciem kolegów z wydziału. I tak, co poświadczają protokoły z 2 czerwca 1927 r. nr XIV i 6 czerwca 1928 r. nr IX, prof. Stefko i prof. Longchamps de Berier walczyli o posadę dziekana na rok 1927/1928 i 1928/1929 – dwa razy zwyciężył Stefko, na którego za pierwszym razem głosowało 10 osób, jedna na de Beriera<sup>50</sup>, a za drugim, 6 czerwca 1928 r. – 13 osób na Stefkę i jedna na de Beriera<sup>51</sup>.

Dbając o prestiż wydziału i pragnąc sformować silne środowisko naukowe, prof. K. Stefko wspierał inicjatywy dotyczące habilitacji doktorów. W roku 1917 została

<sup>42</sup> J. Pajewski, *Odbudowa państwa polskiego 1914–1918*, Poznań 2005, s. 181.

<sup>43</sup> *Deklaracje Monarchów Austro-Węgier i Niemiec w sprawie Rządu Królestwa Polskiego*, „Gazeta Lwowska” z 16 września 1917 r., nr 211, R. 107, s. 1-2.

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 2.

<sup>45</sup> „Monitor Polski” 1918, nr 168, R. 1.

<sup>46</sup> Państwowe Archiwum Obwodu Lwowskiego, fond 26, opys 6, odynycia zbereżennia (o.zb.), 835, Protokoły zasedań rady profesorów fakultetu prawa, s. 1-12; o.zb. 888, s. 1-40; o.zb. 889, s. 1-69; o.zb. 1019, s. 1-85; o.zb. 1042, s. 1-56.

<sup>47</sup> *Ibidem*, o.zb. 889, s. 12.

<sup>48</sup> *Ibidem*, o.zb. 1019, s. 37.

<sup>49</sup> *Ibidem*, o.zb. 888, s. 9.

<sup>50</sup> *Ibidem*, o.zb. 1019, s. 74.

<sup>51</sup> *Ibidem*, o.zb. 1042, s. 48.

wsparta inicjatywa prof. P. Stebelskiego w sprawie habilitacji dr. A. Oganowicza i dr. J. Nusbauma Gilarowicza<sup>52</sup>, w roku 1926 – habilitacji dr. J. Piekalkiewicza<sup>53</sup> i dr. K. Przybyłowskiego<sup>54</sup>, w roku 1927 – dr. T. Silnickiego<sup>55</sup>, w roku 1928 – dr. T. Bigo<sup>56</sup>.

Senat Uniwersytetu 27 września 1919 r. podjął decyzję o powołaniu komisji do opracowania statutu Uniwersytetu, w której skład wchodził również prof. K. Stefko<sup>57</sup>. Jednak projektu statutu nie przygotowano.

W dniu 15 marca 1933 r. została uchwalona ustawa o szkołach akademickich<sup>58</sup>. Jej zadaniem było wzmocnienie roli i wpływu Ministra Wyznań i Oświaty Publicznej na uczelnie wyższe oraz ograniczenie ich autonomii. Ministra, który przejął prawa wcześniej należące do organów samorządu akademickiego (art. 4), uznawano za najwyższą władzę nad instytucjami akademickimi, miał on sprawować nad nimi bezpośrednią kontrolę. Minister uzgadniał i przedstawiał do zatwierdzenia Prezydentowi osobę rektora. W wypadku braku jego zgody zebranie przedstawicieli wydziałów zobowiązane było przeprowadzić powtórne wybory (art. 9, cz. 3, cz. 4). Minister miał uprawnienia do rozwiązywania i powoływania katedr i wydziałów, a także innych oddziałów<sup>59</sup>. Lwowska wspólnota akademicka w większości krytycznie ustosunkowała się do takich innowacji, ponieważ wskutek reformy rozwiązano pięć katedr na wydziale prawa: prawa rzymskiego (prof. M. Chlamtacz), historii prawa polskiego, ekonomii politycznej (prof. S. Głębiński), sądowego prawa i procesu karnego (prof. J. Nowotny), współczesnego ogólnego i polskiego prawa politycznego (prof. E. Dubanowicz). Mimo to niektórzy profesorowie, m.in. K. Stefko, zmiany wsparli<sup>60</sup>.

W czerwcu 1933 r. odbyły się wybory rektora Uniwersytetu, w których zwyciężył M. Chlamtacz. Minister odmówił zatwierdzenia go. W powtórnych wyborach zwyciężył H. Halban i został zaakceptowany, choć ciężka choroba nie pozwoliła mu na podjęcie obowiązków i zmarł 13 grudnia 1933 r.<sup>61</sup> Minister J. Jędrzejewicz odmówił Senatowi zatwierdzenia na rektora kolejnych czterech zaproponowanych kandydatów, powołując do pełnienia obowiązków rektora prof. K. Stefkę, który wówczas był prorektorem<sup>62</sup>. Podczas jego zarządzania Uniwersytetem odbyło się 16 posiedzeń Senatu. Możemy za-

<sup>52</sup> *Ibidem*, o.zb. 835, s. 10.

<sup>53</sup> *Ibidem*, o.zb.1019, s. 19, 27, 32.

<sup>54</sup> *Ibidem*, o.zb.1019, s. 19, 21, 37, 63, 64.

<sup>55</sup> *Ibidem*, o.zb.1019, s. 79, 83.

<sup>56</sup> *Ibidem*, o.zb.1042, s. 49, 52, 54.

<sup>57</sup> A. Redzik, *Prawo prywatne...*, s. 20.

<sup>58</sup> Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o szkołach akademickich, Dz. U. z 1933 r., Nr 29, poz. 246 i 247.

<sup>59</sup> J. Draus, *Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie 1918-1946. Portret kresowej uczelni*, Kraków 2007, s. 40.

<sup>60</sup> Rządowe przedłożenie ustawy o reformowaniu uczelni akademickich akceptowali profesorowie: Stanisław Zakrzewski, Zygmunt Czerny, Jerzy Kowalski, Konstanty Chyliński, Eustachy Żyliński, Włodzimierz Mozołowski, Kamil Stefko; J. Draus, *op. cit.*, s. 41-42.

<sup>61</sup> J. Draus, *op. cit.*, s. 43.

<sup>62</sup> Państwowe Archiwum Obwodu Lwowskiego, fond 26, opys 5, sprawa 1815, Kamil Stefko, s. 78, 83, 85, 86.

uważyć w zarządzaniu prof. K. Stefki, iż informowano ministra o posiedzeniach Senatu oraz przesyłano kopie protokółów, co nie miało miejsca przed reformą<sup>63</sup>. Senat składał się z 16 osób razem z rektorem. Pierwsze posiedzenie Senatu pod kierownictwem pełniącego obowiązki rektora prof. K. Stefki odbyło się 23 września 1933 r.<sup>64</sup> Wyraziwszy zgodę na objęcie funkcji pełniącego obowiązki rektora, prorektor K. Stefko nastawił przeciw sobie członków Senatu, którzy traktowali wprowadzane innowacje jako ograniczenie autonomii uniwersyteckiej. Jedną z zasadniczych kwestii był problem zatwierdzenia zaproponowanego przez Stefkę regulaminu Senatu Uniwersytetu. Przeciw temu wystąpił prof. Adam Gerstmann. Postanowiono więc dla opracowania projektu wprowadzenia zmian do Statutu Uniwersytetu oraz sporządzenia regulaminu Senatu Uniwersytetu powołać komisję, do której weszli profesorowie: wspomniany już Gerstmann, Michał Wyszynski, Leon Piniński, Roman Longchamps de Berier, Przemysław Dąbkowski, Włodzimierz Sieradzki, Konstanty Chiliński i Seweryn Krzemieniewski<sup>65</sup>. Inną kwestią dyskusyjną był wybór zastępcy prorektora spośród członków Senatu. K. Stefko i S. Banach wyrazili sprzeciw, natomiast inni członkowie domagali się wyboru. Dlatego na posiedzeniu Senatu 17 marca 1934 r. za wyborami opowiedziało się dziewięciu członków, dwóch – przeciw, a jeden wstrzymał się od głosu<sup>66</sup>. Ministerstwo anulowało uchwały Senatu co do wyboru zastępcy prorektora. Niezadowolony z tego powodu Senat podjął decyzję, aby zwrócić się do Wydziału Prawa z prośbą o interpretację prawną tej kwestii, i wstrzymał opracowanie projektu regulaminu Senatu Uniwersytetu<sup>67</sup>.

Nie mogło to nie odbić się na stosunkach prof. K. Stefki z Senatem, w którego skład wchodziłi dziekani, zastępcy dziekanów oraz przedstawiciele rad wydziałów. Dość kontrowersyjne było też zachowanie profesora w walce o katedrę prawa handlowego i wekslowego dla jego ucznia – doc. M. Honzatki. Profesor R. Longchamps de Berier zaproponował, a rada wydziału poparła, wybór na kierownika katedry prof. M. Allerhanda, który szefował jej od 1931 r. Przed zatwierdzeniem kandydatury przez ministerstwo prof. K. Stefko prywatnie zwrócił się do B. Żongołłowicza, zastępcy ministra, z prośbą o uchylenie decyzji rady oraz odmowę zatwierdzenia habilitacji R. Piotrowskiego aż do powołania Honzatki<sup>68</sup>. Prośby zostały wysłuchane. Honzatko w roku akademickim 1934/1935 pełnił obowiązki kierownika katedry, a od 1935 do 1939 r. stał na jej czele<sup>69</sup>. Rada wydziału zatwierdziła dla prof. M. Allerhanda 3 godziny wykładów i 2 godziny zajęć praktycznych z prawa handlowego, a dla doktora M. Honzatki – 2 godziny wykla-

---

<sup>63</sup> Państwowe Archiwum Obwodu Lwowskiego, fond 26, opys 14, o. zb. 1517, s. 2, 7, 13, 18, 23, 59, 64.

<sup>64</sup> *Ibidem*, s. 4–5.

<sup>65</sup> *Ibidem*, s. 5.

<sup>66</sup> *Ibidem*, s. 48.

<sup>67</sup> *Ibidem*, s. 52.

<sup>68</sup> A. Redzik, *Prawo prywatne...*, s. 73.

<sup>69</sup> *Ibidem*, s. 77.

dów z prawa wekslowego i czekowego<sup>70</sup>. Argumentacja odmowy zatwierdzenia habilitacji R. Piotrowskiego była następująca: „przedstawiona praca nie mieści istotnego postępu w wybranej dziedzinie prawa”<sup>71</sup>,... a już w następnym roku została zatwierdzona z jednoczesnym przeniesieniem R. Piotrowskiego na Uniwersytet Warszawski<sup>72</sup>. Możemy przypuścić, że po takich działaniach stosunki K. Stefki zostały zepsute też z R. Lonchamps de Berierem i M. Allerhandem. Niezbyt przyjazne były również z kierownikiem katedry prawa politycznego i prawa narodów – L. Ehrlichem<sup>73</sup>.

W latach międzywojnia K. Stefko wykładał: ogólną teorię prawa (1921/1922, 1929–1939)<sup>74</sup>, teorię prawa (1927/1928)<sup>75</sup>, organizację sądownictwa (1921–1931)<sup>76</sup>, międzynarodowe i międzydzielnicowe prawo procesowe (1921/1922, 1930/1931)<sup>77</sup>, międzynarodowe prawo procesowe (1923/1924, 1927–1930)<sup>78</sup>, prawo międzynarodowe (1928/1929), prawo procesowe cywilne (1929–1939)<sup>79</sup>, prawo upadłościowe (1936–1939)<sup>80</sup>, postępowanie niesporne (1936–1939)<sup>81</sup>, procesowe i egzekucyjne prawo międzynarodowe (1931/1932, 1935–1939)<sup>82</sup>.

Profesor dbał też o kariery swoich wychowanków. Jego uczniami byli profesoro- wie: M. Honzatko i M. Waligórski, dr W. Mikuszewski czy zastępca Sądu Okręgowego we Lwowie T. Kosiński<sup>83</sup>.

<sup>70</sup> Państwowe Archiwum Obwodu Lwowskiego, fond 26, opys 14, o. zb. 1517, s.76.

<sup>71</sup> A. Redzik, *Prawo prywatne...*, s. 74.

<sup>72</sup> *Ibidem*, s. 75.

<sup>73</sup> *Ibidem*, s. 105.

<sup>74</sup> Państwowe Archiwum Obwodu Lwowskiego, fond 26, opys 5, sprawa 1815, Kamil Stefko, s. 139; *Program wykładów na rok akad. 1929/30*, Lwów 1929, s. 8; *Program wykładów na rok akad. 1930/31*, Lwów 1930, s. 13; *Program wykładów na rok akad. 1931/32*, Lwów 1931; *Skład Uniwersytetu w latach 1930/31 i 1931/32*, Lwów 1931, s. 11; *Program wykładów oraz skład uniwersytetu w roku akademickim 1932/33*, Lwów, 1932, s. 9; *Spis wykładów na rok akad. 1933/34*, Lwów 1933, s. 8; *Spis wykładów na rok akad. 1934/35*, Lwów 1934, s. 7; *Spis wykładów na rok akad. 1935/36*, Lwów 1935, s. 8; *Spis wykładów na rok akad. 1936/37*, Lwów 1936, s. 8; *Spis wykładów na rok akad. 1937/38*, Lwów 1937, s. 8.

<sup>75</sup> Państwowe Archiwum Obwodu Lwowskiego, fond 26, opys 5, sprawa 1815, Kamil Stefko, s. 167.

<sup>76</sup> *Ibidem*, s. 88–90, 140, 152, 156, 167, 168.

<sup>77</sup> Państwowe Archiwum Obwodu Lwowskiego, fond 26, opys 5, sprawa 1815, Kamil Stefko, s. 140; *Program wykładów na rok akad. 1930/31*, Lwów 1930, s. 14.

<sup>78</sup> Państwowe Archiwum Obwodu Lwowskiego, fond 26, opys 5, sprawa 1815, Kamil Stefko, s. 152, 165, 167; *Program wykładów na rok akad. 1929/30*, Lwów 1929, s. 13.

<sup>79</sup> *Program wykładów na rok akad. 1929/30*, Lwów 1929, s. 8; *Program wykładów na rok akad. 1930/31*, Lwów 1930, s. 13; *Program wykładów na rok akad. 1931/32. Skład Uniwersytetu w latach 1930/31 i 1931/32*, Lwów 1931, s. 18; *Program wykładów oraz skład Uniwersytetu w roku akademickim 1932/33*, Lwów 1932, s. 15; *Spis wykładów na rok akad. 1933/34*, Lwów 1933, s. 14; *Spis wykładów na rok akad. 1934/35*, Lwów 1934, s. 13.

<sup>80</sup> *Spis wykładów na rok akad. 1936/37*, Lwów 1936, s. 20; *Spis wykładów na rok akad. 1937/38*, Lwów 1937, s. 20.

<sup>81</sup> *Spis wykładów na rok akad. 1936/37*, Lwów 1936, s. 20; *Spis wykładów na rok akad. 1937/38*, Lwów 1937, s. 21.

<sup>82</sup> *Program wykładów na rok akad. 1931/32. Skład Uniwersytetu w latach 1930/31 i 1931/32*, Lwów 1931, s. 18.

<sup>83</sup> Archiwum Uniwersytetu Wrocławskiego, RK-120, s. 50; A. Redzik, *Prawo prywatne...*, s. 355–357, 363.



We wrześniu 1939 r. do Lwowa przyszła nie tylko jesień, lecz również nowy reżim sowiecki. Dla jednych była to okupacja<sup>84</sup>, dla innych nowe wolne życie<sup>85</sup>. Ustanowienie „władzy ludowej” szło w parze z aresztami i ogłoszeniem zakładnikami obszarników, książąt, szlachciców, kapitalistów, urzędników, policjantów<sup>86</sup>; deportacją i rozstrzelaniami; prowokacją konfliktów międzyetnicznych. Podczas posiedzenia Senatu Uniwersytetu 28 września, z inicjatywy Urzędu Tymczasowego we Lwowie organizowano mityng, zapoznający z wymogami przejścia na nauczanie według programów radzieckich<sup>87</sup>. Od października 1939 r. uczelnie stopniowo zaczęto poddawać sowietyzacji i ukrainizacji: językiem urzędowym i wykładowym ustanowiono język ukraiński, wprowadzono obowiązek jego opanowania<sup>88</sup>. Zgodnie z zarządzeniem nr 103 rektora M. Marczenki z 3 stycznia 1940 r. zwolniono „nieprawomyślnych” profesorów (27 osób), w tym również K. Stefkę<sup>89</sup>. Jednocześnie trwały aresztowania. Zostali aresztowani prof. S. Grabski, prof. L. Dworzak, dr. T. Kosiński, asystent K. Stefki<sup>90</sup>. W kwietniu zaczęła się druga fala deportacji ludności na Syberię, dlatego w maju 1940 r., zagrożony perspektywą trafienia na listę „reakcyjnych przedstawicieli”, prof. K. Stefko opuścił Lwów i przeniósł się do Warszawy<sup>91</sup>.

### 3. Praca w Komisji Kodyfikacyjnej

W dniu 3 czerwca 1919 r. Sejm Polski uchwalił ustawę o Komisji Kodyfikacyjnej<sup>92</sup>. Jej zadaniem było przygotowanie projektów ustaw z prawa cywilnego i karnego w całym państwie, opracowanie innych projektów zgodnie z decyzją Sejmu lub na zlecenie Ministra Sprawiedliwości (art. 2). Główny pomysł innowatorów polegał na stworzeniu niezależnej instytucji, mającej pełną swobodę działania, organu doradczo-konsultacyjnego, opracowującego projekty ustaw dla Sejmu, bez prawa inicjatywy ustawodawczej<sup>93</sup>.

<sup>84</sup> J. Deresiewicz, *Okupacja niemiecka na ziemiach polskich włączonych do Rzeszy. 1939–1945*, Poznań 1950; A. Klafkowski, *Okupacja niemiecka w Polsce w świetle prawa narodów*, Poznań 1946; T. Maciejewski, *Historia ustroju i prawa sądowego Polski*, Warszawa 2011, s. 344–345; L. Zaskilniak, *Istoria Centralno-Schodnoji Europy*, Lwów 2001, s. 463–465; W. Rasewycz, *Leopolis multiplex*, [w:] *Leopolis multiplex*, Kyiv 2008, s. 49; T. Snajder, *Peretworennia nacij. Polszcza, Ukraina, Lytwa, Biloruś 1569–1999*, Kyiv 2012, s. 193.

<sup>85</sup> *Istoria Lwowa w dokumentach i materiałach. Zbirnyk dokumentiw i materialiw*, pod. red. M. Bryka, Kyiv 1986, s. 211; *Istoria Lwowa*, pod. red. W. Sekretarjuka, Kyiv, 1984, s. 226; J. Grycak, *Narys istorii Ukrainy. Formuвання modernoi ukraińskoi naciji XIX-XX stolittia*, Kyiv 2000, s. 211–212.

<sup>86</sup> *Mytropolyt Andrej Szeptycki u dokumentach radianskich organiw derzawnoji bezpeky (1939–1940 rr.)*, Kyiv 2005, s. 19–20.

<sup>87</sup> *Istoria Lwowa. Korotkyj narys*, pod. red. G. Gerbilskiego, Lwów 1956, s. 226.

<sup>88</sup> A. Redzik, *Wydział Prawa Uniwersytetu Lwowskiego w latach 1936–1946*, Lublin 2006, s. 124.

<sup>89</sup> J. Draus, *op. cit.*, s. 79.

<sup>90</sup> A. Redzik, *Wydział...*, s. 222–223.

<sup>91</sup> Archiwum Uniwersytetu Wrocławskiego, RK-120, s. 1.

<sup>92</sup> Ustawa z dnia 3 czerwca 1919 r. o komisji kodyfikacyjnej, Dz. U. z 1919 r., Nr 44, poz. 315.

<sup>93</sup> S. Grodzicki, *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1981, t. XXXIII, z. 1, s. 52.



Z 44 członków komisji (4 kierowników i 40 członków) 19 reprezentowało Warszawę, 11 – Kraków, 8 – Poznań i 6 – Lwów (M. Allerhand, A. Doliński, R. Longchamps, J. Makarewicz, J. Nowotny, K. Stefko)<sup>94</sup>. Początkowo Komisja była podzielona na dwa oddziały – cywilny i karny. Dnia 21 maja 1920 r. utworzono podkomisję z zakresu sądownictwa (7 osób), do której wszedł K. Stefko<sup>95</sup>. Został mianowany na jednego z referentów projektu ustawy, dotyczącej sądownictwa w sprawach cywilnych, a J. Nowotny – w sprawach karnych. Praca nad projektem trwała do 1924 r. Profesor Stefko był uznawany za jednego ze zwolenników niemieckiego modelu sądownictwa. W charakterze jego oponenta wystąpił A. Mogilnicki, obrońca modelu angielsko-francuskiego<sup>96</sup>. Projekt K. Stefki przewidywał utworzenie powszechnego sądownictwa (sądy powiatowe, apelacyjne oraz Sąd Najwyższy), rozstrzygającego sprawy cywilne i karne (art. 27), ustalał status sędziów, ławników handlowych, kandydatów na sędziów, egzekutorów i urzędników sądowych. Po przedstawieniu przez K. Stefkę projektu rozgorzała burzliwa dyskusja. Uważano za uchybienie to, że „organizacja sądów bazuje na działalności sędziów mających wykształcenie wyższe” oraz nie przewidziano udziału w sądownictwie obywateli z wyjątkiem ławy przysięgłych<sup>97</sup>. Członkowie Komisji domagali się, by sądownictwo traktować jako jedyną dziedzinę życia społecznego, która musi być zwolniona od „natężenia politycznego” i „zmiennego światopoglądu społecznego”<sup>98</sup>. Uczestnictwo obywateli w rozpatrywaniu spraw jest czynnikiem niezbędnym do zapewnienia kontroli społecznej nad działalnością sądów, do wsparcia autorytetu sądów oraz do przekonania się o ich profesjonalizmie, bezstronności i sprawiedliwości. Zwrócono uwagę, że projekt nie odpowiada przepisom Konstytucji z 17 marca 1921 r., dotyczącym sądów polubownych. W efekcie K. Stefko przygotował cztery projekty ustawy. Dyskusja i kwestionowanie przez członków komisji projektów ustaw spowodowały, że oddział kryminalny polecił prof. A. Mogilnickiemu przygotowanie rozdziału dotyczącego sądu przysięgłych. Ministerstwo Sprawiedliwości wydało swój projekt ustawy o sędziach i prokuratorach<sup>99</sup>. Członek komisji J. Jamott, przedstawiając ocenę projektu Stefki, wypowiedział się, że jest on bardziej austriacki niż sama Austria<sup>100</sup>.

W autobiografii K. Stefko podał, że opracował projekty ustawy o postępowaniu egzekucyjnym oraz projekt III tytułu prawa upadłościowego (o postępowaniu upadłościowym)<sup>101</sup>. O jakości przygotowanych dokumentów świadczy to, że ustawa Prawo

<sup>94</sup> *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Podkomisja ustroju sądownictwa*, Warszawa 1925, t. 1, s. 1.

<sup>95</sup> *Ibidem*, s. 3.

<sup>96</sup> J. Koredczuk, *Kamil Stefko...*, s. 171.

<sup>97</sup> *Komisja Kodyfikacyjna...*, s. 23.

<sup>98</sup> *Ibidem*, s. 24.

<sup>99</sup> *Ibidem*, s. 4.

<sup>100</sup> J. Koredczuk, *Kamil Stefko...*, s. 171.

<sup>101</sup> Archiwum Uniwersytetu Wrocławskiego, RK-120, s. 8.

o sądowym postępowaniu egzekucyjnym z dnia 27 października 1932 r. obowiązywała do 1 stycznia 1965 r.<sup>102</sup>, a ustawa Prawo upadłościowe z dnia 24 października 1934 r. ze zmianami – aż do 1 października 2003 r.<sup>103</sup>

#### 4. Sędzia Trybunału Kompetencyjnego

Na mocy art. 86 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. wprowadzono Trybunał Kompetencyjny, którego zadanie polegało na rozstrzygnięciu sporów dotyczących kompetencji władz administracyjnych i sądowych. W celu wykonania orzeczeń konstytucyjnych została 25 listopada 1925 r. uchwalona ustawa o Trybunale Kompetencyjnym<sup>104</sup>. Weszło do niego dwóch przewodniczących sądu i 14 sędziów mianowanych przez Prezydenta na wniosek Rady Ministrów (art. 2). Profesor K. Stefko był członkiem Trybunału w latach 1932–1937<sup>105</sup> i powtórnie 2 maja 1939 r. został powołany przez Prezydenta na ten urząd na pięć lat<sup>106</sup>.

#### 5. Działalność naukowa

W 1907 r. ukazała się w Krakowie drukiem pierwsza publikacja naukowa ówczesnego lwowskiego krajowego adwokata K. Stefki *O omieszkaniu wedle procedury austriackiej*. Badania zostały przeprowadzone z zastosowaniem metody dogmatycznej i historyczno-komparatywnej. Jako były sędzia i praktykujący adwokat autor zbadał prawo uczestnika procesu sądowego do nieuczestnictwa w sądowym rozpatrywaniu sprawy i skutki prawne wynikające z tego. Praca miała formę analizy oraz komentarzy do norm prawnych austriackiego kodeksu procesualnego. Stefko udowodnił, że austriackie ustawodawstwo procesualne nie zobowiązuje strony do uczestnictwa w procesie lub do czynności procesualnych, tylko w pewien sposób ogranicza się do zobowiązania przybycia na posiedzenie zgodnie z wymaganiem sądu<sup>107</sup>. Zdaniem Stefki, niezjawienie się na posiedzeniu nie jest równoznaczne z nieobecnością w sądzie. Fizyczna obecność na sali sądowej może być traktowana jako nieobecność w sensie prawnym. Nieobecność osobista oraz reprezentowanie interesów przez pełnomocnika lub adwokata nie może być traktowane jako niezjawienie się. W procesie sądowym, wymagającym uczestnictwa adwokata, jego nieobecność jest kwalifikowana jako niezjawienie się strony, cho-

---

<sup>102</sup> Prawo o sądowym postępowaniu egzekucyjnym z dnia 27 października 1932 r., Dz. U. z 1932 r., Nr 93, poz. 802 i 803.

<sup>103</sup> Prawo upadłościowe z dnia 24 października 1934 r., Dz. U. z 1934 r., Nr 93, poz. 834.

<sup>104</sup> Ustawa z dnia 25 listopada 1925 r. o Trybunale Kompetencyjnym, Dz. U. z 1925 r., Nr 126, poz. 897.

<sup>105</sup> Archiwum Uniwersytetu Wrocławskiego, RK-120, s. 5.

<sup>106</sup> Państwowe Archiwum Obwodu Lwowskiego, fond 26, opys 5, sprawa 1815, Kamil Stefko, s. 129.

<sup>107</sup> K. Stefko, *O omieszkaniu wedle procedury austriackiej*, Kraków 1907, s. 2.

ciężby osoba zainteresowana była na sali<sup>108</sup>. Skutki prawne zachodzą wtedy, gdy zobowiązana do przybycia przez sąd osoba zaniedba ten obowiązek.

Sąd może podjąć decyzję w postępowaniu zwykłym lub zaocznym tylko po sprawdzeniu, iż usunięto przeszkody procesualne. Stefko określa dwa typy takich przeszkód: 1) brak wymogów procesualnych; 2) nieważność postępowania sądowego<sup>109</sup>. Profesor skrytykował teorie: zrzeczenia się prawa do procesu, kary, przymusu, prekluzji i norm uzupełniających. Twórcy teorii zrzeczenia się prawa do procesu (N.T. Gönner, A. Grollman) uznawali, że ponieważ żadne ustawy nie nakładają na strony obowiązku dochodzenia lub obrony własnych praw prywatnych, a działanie stron w procesie zmierza do dochodzenia lub obrony tych praw, stronom musi przysługiwać możliwość zrzeczenia się swego prawa do działania w procesie. Sposobami takiego zrzeczenia są: wyraźność (działanie) albo milczenie. Zdaniem prof. Stefki, twierdzenie, „że skutkiem milczącego zrzeczenia się można zapobiec protestacją”<sup>110</sup>, nie jest uzasadnione. Teoria zrzeczenia się prawa do procesu ma obecnie znaczenie historyczne.

Argumenty obrońcy teorii kary, Rabana von Cansteina, który w skutkach omieszkania upatrywał karę, były krytykowane przez K. Stefkę. Zarówno prawo skargi, jak i obrony osobistych praw przed sądem są subiektywnymi prawami osoby, dlatego ustawodawca nie może określić procesowych obowiązków strony. Karanie lekkiego przekroczenia procesowego przez stronę procesem utratą całego roszczenia, czasem całego majątku, co w procesie cywilnym łatwo może się stać, jest niesprawiedliwością, jest wprost z celami i zadaniem kary sprzeczne<sup>111</sup>. Także na strony nie może być nakładany obowiązek przytaczania faktów potrzebnych na poparcie własnych wniosków i dostarczenia potrzebnych dowodów. Co do obowiązku zeznawania w procesie, to każda osoba może albo zeznawać, albo od zeznawania się uchylić. Uchylenie się od zeznawania może mieć ten skutek, że sąd może z tego wyciągnąć niekorzystne wnioski dla strony przy ocenie dowodów<sup>112</sup>. Nie może także istnieć procesowy obowiązek przystąpienia do procesu prawnych następców zmarłej strony procesowej. Na spadkobierców jako bezpośrednich kontynuatorów osoby spadkodawcy proces przechodzi *ipso jure*<sup>113</sup>.

Stefko dowodził, że podstawową zasadą postępowania zaocznego jest to, że nieczynność jednej strony nie może stać na przeszkodzie dalszego prawidłowego rozwoju procesu i jego zakończenia wyrokiem. Popierał Oskara Bülowa w tym, że prekluzja polega na utracie niewykonanego w należytym czasie prawa i to tylko tego prawa, które

---

<sup>108</sup> *Ibidem*, s. 11.

<sup>109</sup> *Ibidem*, s. 100.

<sup>110</sup> *Ibidem*, s. 486.

<sup>111</sup> *Ibidem*, s. 496.

<sup>112</sup> *Ibidem*, s. 530.

<sup>113</sup> *Ibidem*, s. 531.

strona w określonych jej granicach czasowych spełnić miała, bez naruszenia wszelkich innych jej praw procesowych i bez innego wpływu na proces sądowy<sup>114</sup>. Przy prekluzji omieszkanie nie powinno stanowić żadnej przeszkody w dalszym rozwoju procesu ani w jego ukończeniu. Skutkiem omieszkania jest utrata prawa strony do wprowadzenia zmian w procesie, rezygnacja z pewnych możliwości przekonania sądu o swojej racji. W rozumieniu Stefki, ważnym rodzajem szczegółowych skutków omieszkania jest uznawanie za prawdziwe twierdzeń strony działającej z powodu omieszkania strony drugiej<sup>115</sup>. W podsumowaniu badacz dochodzi do wniosku, iż postępowanie zaoczne w austriackiej procedurze cywilnej wymaga reform<sup>116</sup>.

Dwa lata później, w 1909 r., we Lwowie została opublikowana praca K. Stefki (już docenta Uniwersytetu Lwowskiego) *Faktyczne przytoczenia stron w procesie cywilnym*. Składa się z czterech rozdziałów poświęconych poznaniu prawdy obiektywnej w sporze cywilnym. Jej przedmiotem są czynności procesowe stron, mające na celu dostarczenie sądowi faktycznych podstaw do wydania wyroku (twierdzenie, zaprzeczenie i przyznanie) w sprawie cywilnej<sup>117</sup>. Faktyczne przytoczenia to termin, który był używany w austriackiej procedurze cywilnej dla określania czynności procesowych mających na celu dostarczenie faktycznych podstaw, na których ma się opierać wyrok. Takimi czynnościami były twierdzenia, zaprzeczenia i przyznania. Według procedury cywilnej za jedną z zasad poznania faktycznych podstaw sporu uznano prawdomówność jako subiektywny obowiązek. K. Stefko poddał analizie koncepcje prawdomowości A. Hellwiga, J. Truttera, K.H. Görresa. Według Hellwiga prawdomówność w procesie cywilnym jest nie tylko obowiązkiem etycznym, ale i prawnym, jego zaś treścią jest przytaczanie twierdzeń i oświadczeń zgodnych z prawdą obiektywną<sup>118</sup>. Zdaniem Truttera, prawdomówność polega na tym, co strona twierdzi i oświadcza zgodnie z własnym subiektywnym przekonaniem. Sąd może twierdzenie – jako sprzeczne z subiektywnym przekonaniem strony – odrzucić tylko wtedy, gdy sprzeciwia się ono notoryczności lub zasadom doświadczenia<sup>119</sup>. Zgodnie z koncepcją Görresa, prawdomówność nie jest obowiązkiem procesowym, a obowiązkiem materialno-prawnym i tym samym kłamstwo nie może być dopuszczone w procesie cywilnym<sup>120</sup>. K. Stefko poddał krytyce wszystkie omówione koncepcje. Jego zdaniem, skutki przekroczenia prawdomowości w procesie mogą być

---

<sup>114</sup> *Ibidem*, s. 535–536.

<sup>115</sup> *Ibidem*, s. 538.

<sup>116</sup> *Ibidem*, s. 542.

<sup>117</sup> K. Stefko, *Faktyczne przytoczenia stron w procesie cywilnym*, Lwów 1909.

<sup>118</sup> S. Straszak-Chandocha, *Kamil Stefko*, [w:] J.M. Soroki (red.), *Poczet rektorów Wyższej Szkoły Handlowej, Wyższej Szkoły Ekonomicznej i Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu 1947–2007*, Wrocław 2007, s. 20.

<sup>119</sup> K. Stefko, *Faktyczne przytoczenia...*, s. 11.

<sup>120</sup> *Ibidem*, s. 12, 13.

trojakiemu rodzajowi: karne, materialne i procesowe<sup>121</sup>. Stwierdził, że przymus prawdomówności nie może być tylko przymusem etycznym. W podsumowaniu autor dochodzi do wniosku, że dla teorii austriackiej procedury cywilnej należy przyjąć istnienie procesowego przymusu mówienia prawdy przed sądem w tym celu, aby nieprawdziwymi twierdzeniami i oświadczeniami nie przeszkadzać sądowi w jego funkcjach publicznych. Obowiązkiem sądu musi być stosowanie kar za stwierdzone umyślne kłamstwo.

Ideę reformowania austriackiego procesu cywilnego rozwinął K. Stefko w pracy *Egzekucyjna przysięga wyjawienia* (1913). Odtworzył w historycznym rozwoju instytucję złożenia przysięgi w celu ujawnienia majątku dłużnika. Popierał teorię środka informacyjnego egzekucyjnego przysięgi wyjawienia, krytykując alternatywną teorię pomocniczego środka. Wyznaczył trzy kategorie przysięgi dłużnika: oczyszczenia, wyjawienia, przyrzeczenia<sup>122</sup>. Jego zdaniem, egzekucyjna przysięga wyjawienia była w całym toku swego rozwoju środkiem informacyjnym, lecz nie środkiem przymusu<sup>123</sup>. Zawsze obejmowała wyjawienie majątkowe i zaprzysiężenie prawdziwości takiego wyjawienia. Osoba, która raz złożyła przysięgę, zwolniona była z powtórnej przysięgi, dopóki nie nabyła nowego majątku<sup>124</sup>. Przymus moralny, z jakim wiązała się świętość przysięgi, był przez ustawodawstwo wykorzystywany do zmuszenia dłużnika do dopełnienia obowiązku, tylko przez przysięgę przyrzekającą<sup>125</sup>. Ona wpływała na wolę dłużnika, spełniała obowiązek egzekucyjny, wtedy jak przysięga wyjawienia nie zniewalała dłużnika do popełnienia obowiązku materialnego.

W dziele *Grundprobleme des Zivilprozessrechts* (1915) Stefko omówił problematykę praktycznego stosunku procesowego pomiędzy sądem jako władzą państwową a stronami procesu, prawa do wytoczenia pozwu i prawa do orzeczenia. W jego rozumieniu prawo do wytoczenia pozwu jest uprawnieniem publicznoprawnym do ochrony sfery prawnej powoda – strony mają prawo do takiego wyroku, jaki wynika z udowodnionego stanu faktycznego okoliczności<sup>126</sup>.

W pracy *Rzut oka na historyczny rozwój prawa egzekucyjnego* (1916) Stefko zanalizował historyczny rozwój prawa egzekucyjnego. Celem rozprawy było zbadanie, „jakimi drogami szedł rozwój praw poprzedzających dzisiejsze prawo egzekucyjne i na jakich zasadniczych myślach się opierał”<sup>127</sup>. Jego zdaniem, źródłami austriackiego, niemieckiego, francuskiego, włoskiego prawa procesowego i egzekucyjnego było prawo rzymskie i germańskie. Stwierdził, że w czasach historycznych, u Rzymian i Germanów,

<sup>121</sup> *Ibidem*, s. 13.

<sup>122</sup> *Ibidem*, s. 14.

<sup>123</sup> *Ibidem*, s. 19.

<sup>124</sup> K. Stefko, *Egzekucyjna przysięga wyjawienia*, Lwów 1913, s. 18.

<sup>125</sup> *Ibidem*, s. 26.

<sup>126</sup> *Ibidem*, s. 20.

<sup>127</sup> S. Straszak-Chandocha, *Kamil Stefko...*, s. 20–21; *Kamil Stefko – człowiek i dzieło...*, s. 6.

egzekucja była skierowana przeciw osobie dłużnika, a nie przeciw jego majątkowi. Jej wykonanie leżało w rękach pokrzywdzonej jednostki, a po wzmocnieniu władzy państwowej przeszło do kompetencji sądu. Po przekazaniu egzekucji w ręce sądu zmienił się sposób jej wykonania – od zniszczenia dłużnika do egzekucji na jego majątku. Na podstawie analizy historycznych procesów egzekucyjnych prof. Stefko doszedł do wniosku, że prawo do czynności procesowych należy odróżnić od prawa do korzystnej realizacji tej czynności. Prawo do czynności procesowej niekoniecznie musi być prawem jednostki wobec sądu, lecz może być prawem jednostki, które ona sama może zrealizować<sup>128</sup>. Dla egzekucji może być odpowiednia tylko taka procedura, która unika oddzielania prawa do czynności egzekucyjnych od prawa do korzystnego wyniku egzekucji, uważając pierwsze za prawo publiczne, a drugie bądź za prawo prywatne (natury cywilnej, handlowej), bądź za prawo publiczne (natury podatkowej, administracyjnej) stosownie do prawnego charakteru roszczenia<sup>129</sup>.

W czasie II Rzeczypospolitej prof. K. Stefko opublikował *Główne zasady polskiej procedury cywilnej* (1919)<sup>130</sup>, *Jednolitość orzecznictwa w Sądzie Najwyższym* (1926)<sup>131</sup>, *Międzynarodowe prawo procesowe* (1927), *Procedurę cywilną* (1928), *Dyplomatyczne zwolnienie od jurysdykcji krajowej* (1938).

W artykule *Jednolitość orzecznictwa w Sądzie Najwyższym* prof. Stefko zwrócił uwagę na zalety i wady orzecznictwa Sądu Najwyższego, jego stosunku do niezawisłości sędziowskiej<sup>132</sup>.

*Międzynarodowe prawo procesowe* zawiera kurs wykładów prof. Stefki na Uniwersytecie Lwowskim w latach 1923/1924, 1927–1930. Praca została wydana przez adwokata dr. J. Rodkowskiego. Celem publikacji kursu – jak podano – było przygotowanie do egzaminów i rygorozów prawniczych „DELTA”. W wykładach autor poddał analizie pytania jurysdykcji dotyczące międzynarodowych sporów cywilnych. W jego ujęciu jurysdykcję międzynarodową mamy rozumieć jako prawo i obowiązek państwa do rozstrzygnięcia sporu, kiedy w procesie przynajmniej po jednej stronie występuje cudzoziemiec czy wtedy, gdy chodzi o własnych obywateli mieszkających za granicą<sup>133</sup>. Stefko stwierdzał, że jurysdykcja państwa musi liczyć się z realnymi stosunkami międzynarodowymi. Państwo nie może za bardzo rozszerzać swojej jurysdykcji bądź przyjmować

<sup>128</sup> K. Stefko, *Rzut oka na historyczny rozwój prawa egzekucyjnego*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Bolesława Orzechowicza*, Lwów 1916, t. II, s. 459.

<sup>129</sup> *Ibidem*, s. 499.

<sup>130</sup> *Ibidem*, s. 500.

<sup>131</sup> K. Stefko, *Główne zasady polskiej procedury cywilnej*, „Przegląd Prawa i Administracji”, Lwów 1919, R. 44, s. 15–40.

<sup>132</sup> K. Stefko, *Jednolitość orzecznictwa w Sądzie Najwyższym*, [w:] *Księga pamiątkowa ku uczczeniu pięćdziesięcioletniego jubileuszu pracy sędziowskiej prezesa Lwowskiego Sądu Apelacyjnego Adolfa Czerwińskiego*, Lwów 1926, s. 135–141.

<sup>133</sup> *Ibidem*.



nieracjonalnych przepisów, bo wyroki wydane na podstawie takich przepisów nie będą miały skutków prawnych za granicą<sup>134</sup>. Wydzielił typy jurysdykcji: generalną, specjalną, z tytułu chwilowego pobytu w państwie, z tytułu siedziby przedsiębiorstwa, w sprawach ze stosunku prawnego małżeńskiego i rodzicielskiego, z tytułu majątku w państwie położenia, z tytułu tymczasowych zarządzeń, z tytułu miejsca powstania lub miejsca dopełnienia zobowiązań, z tytułu *connexitatis*, z tytułu retorsji, z tytułu prorogacji, w stosunku do głowy państwa obcego, wobec obcego państwa.

Pod pojęciem jurysdykcji generalnej Stefko rozumiał prawo i obowiązek państwa rozpatrywania wszystkich sporów dotyczących danej osoby, o ile te spory na mocy jurysdykcji specjalnej nie są zastrzeżone dla innego państwa; pod pojęciem jurysdykcji specjalnej – prawo i obowiązek państwa rozstrzygnięcia szczegółowego sporu, choć państwo jurysdykcji generalnej wobec danej jednostki nie posiada<sup>135</sup>. Jurysdykcja z tytułu chwilowego pobytu zachodzi wtedy, kiedy pozwany nie ma w żadnym państwie swego miejsca zamieszkania<sup>136</sup>. Jurysdykcja z tytułu *connexitatis* była właściwa dla Belgii, wprowadzona została ustawą z 1876 r. Wiązała ona rozstrzygnięcie sporu z tytułu związku z inną sprawą, w której już się toczył proces w Belgii, a mianowicie: a) jeżeli chodzi o żądanie skargi w związku z procesem już toczącym się przed sądem belgijskim; b) jeżeli chodzi o żądanie gwarancji lub żądanie wzajemne, a żądanie główne jest już w procesie przed trybunałem belgijskim; c) jeżeli chodzi o spór dotyczący konkursu, który został ogłoszony w Belgii; d) jeżeli spór odnosi się do spadku otwartego w Belgii; e) jeżeli z kilku pozwanych jeden ma w Belgii miejsce zamieszkania lub rezydencji<sup>137</sup>. Prof. Stefko przedstawił bardzo ciekawe argumenty dotyczące jurysdykcji obcego państwa w stosunku do głowy innego państwa. Stwierdził, że sądy powszechne państw obcych mogą zastosować niekorzystne dla głowy innego państwa rozwiązanie sprawy, gdy przedmiot sporu dotyczy głowy państwa występującej w charakterze osoby prywatnej: „Stosunki prawne i czynności dotyczące głowy państwa w sprawach, w których on państwa nie reprezentuje, nie mają bezpośredniej doniosłości dla państwa i dlatego wykluczenie jurysdykcji obcego państwa należałoby uznać za nieuzasadnione”<sup>138</sup>.

W 1928 r. Stefko opublikował składającą się z trzech części *Procedurę cywilną*. Pracę wydał adwokat dr. J. Rodkowski. W pierwszej części autor analizuje źródła prawa procesowego, system i właściwości sądów pierwszej instancji w sprawach cywilnych, zasady procesu, formy spełnienia czynności procesowych, w drugiej – postępowanie

<sup>134</sup> K. Stefko, *Międzynarodowe prawo procesowe*, Lwów 1927, s. 1.

<sup>135</sup> *Ibidem*, s. 3.

<sup>136</sup> *Ibidem*, s. 7, 18.

<sup>137</sup> *Ibidem*, s. 19.

<sup>138</sup> *Ibidem*, s. 38.



przed sądami, dowody i wyroki w procesie, a w trzeciej – postępowanie apelacyjne, nakazowe, w sprawach wekslowych, w sprawach z umowy i dzierżawy, upominawcze oraz w sprawach syndykackich.

Zdaniem prof. K. Stefki, określenie prawa procesowego, jako prawa formalnego nie jest odpowiednie, bo proces jest tylko stosunkiem prawnym, normującym prawa stron, forma zaś jest bez znaczenia, o ile nie stoi na przeszkodzie prowadzeniu procesu<sup>139</sup>. Stosunek prawny, z którego wynikają poszczególne prawa i obowiązki, wymaga dwóch podmiotów – strony i sądu. Taki stosunek powoduje skarga. W krajach, gdzie dochodzi do przewrotu, nie ma stosunku prawnego – nie ma procesu. Wyroki wydane przez sądy rewolucyjne nie będą uznane przez państwo, nie było bowiem stosunku procesowego, nie było procesu, lecz było coś analogicznego – władza nielegalna<sup>140</sup>.

Profesor określił główne zasady austriackiego procesu cywilnego: ustność połączona z pisemnością, bezstronność, jawność, wysłuchanie obu stron w każdej kwestii, prawda materialna. Zasada ustności w cywilnym procesie austriackim była zrealizowana według ustawy z 1896 r. Według autora, ustność jako zasada konstytucyjna procesu ma swoje zalety i wady. Daje możliwość szybkiego rozstrzygnięcia sporu, natychmiastowego wyjaśnienia prawdziwości lub nieprawdziwości twierdzeń, pozwala na cofnięcie rzeczy niejasnych i na ograniczenie rozprawy do dokumentów dla procesu istotnych. Przy tym rozprawa ustna nie prowadzi do wyczerpującego przedstawienia kwestii, bo gdy jedna strona mówi, druga nie może zanotować wszystkiego, by skontrolować, czy przeciwnik przedstawia stan rzeczy prawdziwie, nie może szybko odeprzeć zarzutu<sup>141</sup>. Proces, w którym dowody są pisemne, a adwokaci są zaznajomieni z przedmiotem, prowadzi do szybkiego rozwiązania sporu, zapobiega ewentualnemu zaskoczeniu przez przeciwnika<sup>142</sup>. Przy wyborze systemu ustawodawca powinien uwzględnić stan rozwoju społeczeństwa, także w aspekcie psychologicznym. Właściwym rozwiązaniem tego dylematu wydaje się połączenie elementów ustności z pisemnością.

Można przypuścić, że aktywny rozwój stosunków międzynarodowych po I wojnie światowej w Europie sprowokował Stefkę do napisania dzieła *Dyplomatyczne zwolnienie od jurysdykcji w sprawach cywilnych*. Na przykład, na początku Wielkiej Wojny w Europie było 19 monarchii i 3 republiki, po wojnie – 14 monarchii i 16 republik<sup>143</sup>. W 1919 r. powstała międzynarodowa organizacja, Liga Narodów, której celem było rozwijanie współpracy między narodami, zapewnienie im pokoju i bezpieczeństwa<sup>144</sup>.

---

<sup>139</sup> *Ibidem*, s. 54.

<sup>140</sup> K. Stefko, *Procedura cywilna*, cz. 1, Lwów 1928, s. 2.

<sup>141</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>142</sup> *Ibidem*, s. 76.

<sup>143</sup> *Ibidem*.

<sup>144</sup> N. Davies, *Europa. Historia*, Kyiv 2008, s. 971.

W 1929 r. na zgromadzeniu Ligi Narodów premier Francji A. Brian zaproponował utworzenie Konfederacji Europejskiej, idea ta nie została jednak zrealizowana. Mimo zwycięstwa demokracji na zachodzie, najpoważniejszą polityczną konsekwencją był dynamicznie rozwijający się totalitaryzm. Faszystowskie reżimy powstały we Włoszech (1922), Niemczech (1933), Hiszpanii (1936). Prof. K. Stefko postawił w swej pracy wiele pytań aktualnych w tym czasie dla państw europejskich, zwłaszcza: czy immunitet dyplomatyczny jest instytucją wewnętrznego prawa państwowego czy instytucją prawa narodów; jaki jest stosunek norm prawa narodów do norm prawa państwowego; jakim osobom służy uwolnienie od jurysdykcji w sprawach cywilnych; czy immunitet służy obywatelowi polskiemu, który w Polsce jest przedstawicielem obcego państwa; czy zwolnienie od jurysdykcji służy obcokrajowcowi, gdy przebywa na terytorium państwa trzeciego<sup>145</sup>. Odpowiedział na te pytania, dokonując analizy źródeł prawa międzynarodowego, orzeczeń Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, wyroków najwyższych sądów państw należących do społeczności międzynarodowej (Sądu Kasacyjnego w Rzymie)<sup>146</sup>. Udowodnił, że normy prawa narodów są obowiązującymi w prawie wewnętrznym każdego państwa: „Jeżeli żadna ustawa państwowa nie zawiera ani generalnego, ani szczegółowego nakazu przestrzegania prawa narodów, wszystkie władze i organy państwowe muszą mimo to stosować normy tego prawa, a to z tej przyczyny, że państwo ma międzynarodowy obowiązek stosowania się do tych przepisów”<sup>147</sup>. Prof. Stefko przedstawił i przeanalizował teorie immunitetu dyplomatycznego: eksterytorialności, reprezentacji, umowy, nienaruszalności, odpowiedzialności państw i wzajemności pomiędzy nimi, swobody w wykonaniu funkcji dyplomatycznej, teorie kombinowane.

## 6. Wnioski

Podsumowując, z pewnością mogę stwierdzić, że prof. K. Stefko był człowiekiem silnej woli, niezwykle utalentowanym, skupionym i pracowitym. Tylko te cechy wyjaśniają jego rezygnację z kariery sędziowskiej, porzucenie praktyki adwokackiej, przynoszącej dość niezłe dochody, i uporczywe pragnienie pracy naukowej, której poświęcił całe życie. Każdy rok we Lwowie przynosił ważne osiągnięcia. I tak, w 1897 r. skończył studia uniwersyteckie, w 1899 – zdobył urząd sędziego, w 1902 – stopień doktora prawa, w 1905 – złożył przysięgę adwokata i otworzył własną kancelarię, w latach 1905–1906 – studiował na Uniwersytecie Berlińskim, w 1907 – obronił i opublikował habilitację, w 1910 – został profesorem nadzwyczajnym z sądowego procesu cywilnego

<sup>145</sup> Pakt Ligi Narodów z dnia 23 czerwca 1919 r., Dz. U. z 1920 r., Nr 35, poz. 200.

<sup>146</sup> K. Stefko, *Dyplomatyczne zwolnienie od jurysdykcji w sprawach cywilnych*, [w:] *Archiwum Towarzystwa Naukowego we Lwowie*, Dział II, t. XXII, z. 1, Lwów, 1938.

<sup>147</sup> *Ibidem*, s. 2–3, 16–18.

austriackiego i zaczął wykłady na Uniwersytecie Lwowskim, a w 1916 – został profesorem zwyczajnym z procesu cywilnego. Nie wiadomo, czy K. Stefko świadomie pragnął zrobić karierę administracyjną, lecz w latach 1917–1939 piastował ważne stanowiska. Nie da się przy tym postawić mu zarzutu karierowiczostwa, gdyż w każdym przypadku zostawał wybrany wyraźną przewagą głosów spośród poważnych i uczciwych konkurentów. Dzięki pryncypialności i umiejętności bronięcia własnych poglądów został mianowany pełniącym obowiązki Rektora Uniwersytetu Lwowskiego. Profesor publicznie nigdy nie ujawniał własnych przekonań politycznych, był poza polityką. Będąc zwolennikiem praworządności, osądzał wszelkie przemiany społeczne wprowadzane w sposób rewolucyjny.

Jako naukowiec wyróżniał się pracowitością i wielką erudycją. Główny cel naukowy K. Stefki koncentrował się wokół badań procesu cywilnego w kontekście historycznym i teoretyczno-prawnym. Dużo uwagi poświęcił pytaniom dotyczącym podstaw postępowania sądowego, dowodom w procesie cywilnym, specyfice zaocznego rozpatrywania sprawy oraz *stadium wykonywania decyzji* (egzekucji wyroków) sądowych. Zakres badań naukowych obejmował również podstawy i osobliwości cywilnego procesu międzynarodowego, status prawny osób mających immunitet dyplomatyczny. Prace K. Stefki cechuje gruntowna analiza ówczesnych teorii naukowych różnych szkół cywilistycznych oraz ich stosowania w praktyce ustawodawczej państw europejskich.

*Przetłumaczył na język polski dr W. Kmet'*

## **Bibliografia**

- Archiwum Uniwersytetu Wrocławskiego, Kamil Stefko, RK-120.
- Album dwudziestolecia Uniwersytetu Wrocławskiego imienia Bolesława Bieruta we Wrocławiu 1945-1965*,  
Archiwum Uniwersytetu Wrocławskiego. Uniwersytet – życiorysy, sygn. AU-0734/I.
- Beck A., *Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie podczas inwazji rosyjskiej w roku 1914/15*, Lwów 1915.
- Berutowicz W., *Kamil Stefko*, [w:] *Uczni Wrocławscy (1945-1979)*, Wrocław 1980.
- Draus J., *Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie 1918-1946. Portret kresowej uczelni*, Kraków 2007.
- Deresiewicz J., *Okupacja niemiecka na ziemiach polskich włączonych do Rzeszy. 1939-1945*, Poznań 1950.
- Deklaracje Monarchów Austro-Węgier i Niemiec w sprawie Rządu Królestwa Polskiego*, „Gazeta Lwowska” z 16 września 1917 r., nr 211, R. 107
- Głowaćkij, I. J., Głowaćkij, W. I., *Ukraiński Adwokaty Schidnoji Galycyzny (kineć XVIII – 30-ti roky XX st.)*, Lwów 2004.
- Grodzicki S., *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo prawno-historyczne” 1981, t. XXXIII, z. 1.

- Grycak J., *Narys istorii Ukrainy. Formuwannia modernoi ukraińskoi nacji XIX-XX stolittia*, Kyiv 2000.  
*Historia Uniwersytetu*, <http://lnu.edu.ua/index.php?q=university/history>.
- Istoria Lwowa. Korotkyj narys*, pod. red. G. Gerbilskiego, Lwiv 1956.
- Istoria Lwowa*, pod. red. W. Sekretarjuka, Kyiv 1984.
- Istoria Lwowa w dokumentach i materialach. Zbirnyk dokumentiw i materialiw*, pod. red. M. Bryka, Kyiv 1986.
- Kalynowycz W., *Rozwytok jurydycznoji nauky u Lwiwśkomu ordena Lenina derzawnomu uniwersyteti im. Iwana Franka*, Wisnyk Lwiwśkiego ordena Lenina Derzawnogo Uniwersytetu im. Iwana Franka, Lwiv 1963, Seria Jurydyczna, nr 1 (5).
- Kamil Stefko – człowiek i dzieło*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa 1967.
- Kamil Stefko*, [w:] *Wrocławskie środowisko akademickie. Twórcy i ich uczniowie 1945-2005*, Wrocław 2007.
- Koredczuk J., *Kamil Stefko – omnibus nauk prawnych*, [w:] M. Marszał, J. Przygodzki (red.), *Uczeni prawnicy na przestrzeni wieków*, Wrocław 2006.
- Komisja kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Podkomisja ustroju sądownictwa*, Warszawa 1925, t. 1.
- Kłařkowski A., *Okupacja niemiecka w Polsce w świetle prawa narodów*, Poznań 1946.
- Maciejewski T., *Historia ustroju i prawa sądowego Polski*, Warszawa 2011.
- Mądrak H., *Stefko Kamil*, [w:] *Słownik biograficzny*, t. 177, Warszawa 2005.
- Mytropolyt Andrej Szeptycki u dokumentach radiańskich organiw derzawnoji bezpeky (1939-1940 rr.)*, Kyiv 2005.
- Norman D., *Europa. Historia*, Kyiv 2008.
- Pajewski J., *Odbudowa państwa Polskiego 1914-1918*, Poznań 2005.
- Pakt Ligi Narodów z dnia 23 czerwca 1919 r.*, Dz. U. z 1920 r., Nr 35, poz. 200.
- Państwowe Archiwum Obwodu Lwowskiego (Derzawny Archiw Lwiwśkoji Oblasti), fond 26, opys 5, sprawa 1815, Kamil Stefko.
- Państwowe Archiwum Obwodu Lwowskiego, fond 26, opys 6, odynycia zbereżennia (o.zb.) 835.
- Państwowe Archiwum Obwodu Lwowskiego, fond 26, opys 6, o.zb. 888.
- Państwowe Archiwum Obwodu Lwowskiego, fond 26, opys 6, o.zb. 889.
- Państwowe Archiwum Obwodu Lwowskiego, fond 26, opys 6, o.zb. 1019.
- Państwowe Archiwum Obwodu Lwowskiego, fond 26, opys 6, o.zb. 1042.
- Państwowe Archiwum Obwodu Lwowskiego, fond 26, opys 14, o. zb. 1517.
- Prawo o sądowem postępowaniu ekzekucyjnym z dnia 27 października 1932 r.*, Dz. U. z 1932 r., Nr 93, poz. 802 i 803.
- Prawo upadłościowe z dnia 24 października 1934 r.*, Dz. U. z 1934, Nr 93, poz. 834.
- Program wykładów na rok akad. 1929/30*, Lwów 1929.
- Program wykładów na rok akad. 1930/31*, Lwów 1930.
- Program wykładów na rok akad. 1931/32. Skład Uniwersytetu w latach 1930/31 i 1931/32*, Lwów 1931.
- Program wykładów oraz skład uniwersytetu w roku akademickim 1932/33*, Lwów 1932.
- Prytuła J., *Lemoch Ignacy*, [w:] *Encyclopedia. Lwiwśkyj nacionalnyj uniwersytet imeni Iwana Franka*, t. 2., L-J, Lwiv 2014.
- Rada Regencyjna do Narodu Polskiego*, „Monitor Polski” 1918, nr 168, rok 1.

- Rasewycz W., *Leopolis multiplet*, [w:] *Leopolis multiplet*, Kyiv 2008.
- Redzik A., *Prawo prywatne na Uniwersytecie Jana Kazimierza we Lwowie*, Warszawa 2009.
- Redzik A., *Wydział Prawa Uniwersytetu Lwowskiego w latach 1936-1946*, Lublin 2006.
- Reichman, L. Fr., *Księga adresowa krol. stol. miasta Lwowa. Rocznik szosty. 1902*, Lwów 1902.
- Skład Uniwersytetu w latach akademickich 1936/37 i 1937/38*, Lwów 1937.
- Spis wykładów na rok akad. 1933/34*, Lwów 1933.
- Spis wykładów na rok akad. 1934/35*, Lwów 1934.
- Spis wykładów na rok akad. 1935/36*, Lwów 1935.
- Spis wykładów na rok akad. 1936/37*, Lwów 1936.
- Spis wykładów na rok akad. 1937/38*, Lwów 1937.
- Snajder T., *Peretworennia nacij. Polszcza, Ukraina, Lytwa, Biloruś 1569-1999*, Kyiv 2012.
- Straszak-Chandocha, S., *Kamil Stefko*, [w:] J.M.Soroka (red.), *Poczet rektorów Wyższej Szkoły Handlowej, Wyższej Szkoły Ekonomicznej i Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu 1947-2007*, Wrocław 2007.
- Stefko K., *O omieszkaniu wedle austryackiej procedury cywilnej*, Kraków 1907.
- Stefko K., *Faktyczne przytoczenia stron w procesie cywilnym*, Lwów 1909.
- Stefko K., *Egzekucyjna przysięga wyjawienia*, Lwów 1913.
- Stefko K., *Rzut oka na historyczny rozwój prawa egzekucyjnego*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Bolesława Orzechowicza*, t. II, Lwów 1916.
- Stefko K., *Główne zasady polskiej procedury cywilnej*, „Przegląd Prawa i Administracji”, Lwów 1919, R. XLIV.
- Stefko K., *Jednolitość orzecznictwa w Sądzie Najwyższym*, [w:] *Księga pamiątkowa ku uczczeniu pięćdziesięcioletniego jubileuszu pracy sędziowskiej prezesa Lwowskiego Sądu Apelacyjnego Adolfa Czerwińskiego*, Lwów 1926.
- Stefko K., *Międzynarodowe prawo procesowe*, Lwów 1927.
- Stefko K., *Procedura cywilna*, Lwów 1928.
- Stefko K., *Dyplomatyczne zwolnienie od jurysdykcji w sprawach cywilnych*, [w:] *Archiwum Towarzystwa Naukowego we Lwowie*, Dział II, t. XXII, z. 1, Lwów 1938.
- Szematyzm królestwa Galicyi i Lodomeryi z Wielkiem Księstwem Krakowskiem na 1874 rok*, Lwów 1874.
- Szematyzm królestwa Galicyi i Lodomeryi z Wielkiem Księstwem Krakowskiem na 1878 rok*, Lwów 1878.
- Szematyzm królestwa Galicyi i Lodomeryi z Wielkiem Księstwem Krakowskiem na 1892 rok*, Lwów 1892.
- Szematyzm Królestwa Galicyj i Lodomeryi z Wielkiem Księstwem Krakowskim na rok 1904*, Lwów 1904.
- Ustawa z dnia 03 czerwca 1919 r. o komisji kodyfikacyjnej*, Dz. U. z 1919 r., Nr 44, poz. 315.
- Ustawa z dnia 25 listopada 1925 r. o Trybunale Kompetencyjnym*, Dz. U. z 1925 r., Nr 126, poz. 897.
- Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o szkołach akademickich*, Dz. U. z 1933 r., Nr 29, poz. 246 i 247.
- Zaszkilniak L., *Istoria Centralno-Schodnoji Europy*, Lwiv 2001.



Jacek Goclon  
*Wrocław*

## I gabinet Józefa Piłsudskiego (2 X 1926 – 27 VI 1928 r.). Rola premiera i osiągnięcia rządu

The government of Józef Piłsudski (2 Oct. 1926 – 27 June 1928).  
The role of the prime minister and the achievements of the government

### Streszczenie

W maju 1926 r. J. Piłsudski dokonał wojskowego zamachu stanu, obalając III gabinet W. Witosa i rozpoczynając swoje autorytarne rządy, które faktycznie sprawował aż do śmierci w 1935 r. Niewątpliwie wyjątkowo osobliwym wydarzeniem był wybór Piłsudskiego na stanowisko prezydenta, w dniu 31 maja 1926 r., dokonany wprawdzie za jego zgodą, którego jednak nie przyjął. Objął natomiast w dniu 2 października 1926 r. funkcję premiera. Nieprzyjęcie prezydentury nie umniejszało zresztą jego autorytarnej pozycji, ponieważ ten wojskowy samouk (z zaledwie średnim wykształceniem) cieszył się wysokim autorytetem wśród swoich byłych podkomendnych. Okres pierwszych trzech miesięcy funkcjonowania I gabinetu Piłsudskiego, jesienią 1926 r., został wręcz zdominowany walką polityczną z parlamentem. W okresie rządów Piłsudskiego sytuacja gospodarcza kraju uległa natomiast znacznej poprawie w porównaniu ze stanem z maja 1926 r. i Polska wkroczyła w okres znacznej prosperity gospodarczej i finansowej. Budżet pierwszego półrocza zamknięto deficytem w wysokości 71 mln zł, ale już za drugie półrocze 1926 r. uzyskano nadwyżkę (przy całkowitej likwidacji deficytu!) nad wydatkami w wysokości 153,6 mln zł. W następnym roku nadwyżka budżetowa wyniosła już 214 mln zł. Poza tym już w 1926 r. osiągnięto nadwyżkę w bilansie płatniczym – 370 mln zł, a handlowym – 706 mln zł. Doszło także do stabilizacji polskiej waluty; w maju 1926 r. cena dolara wynosiła 11 zł, a pod koniec 1926 r. – 9 zł, co przyczyniło się do zwiększenia oszczędności w bankach. Od jesieni 1926 r., w ciągu jednego roku, wysokość wkładów bankowych uległa zwiększeniu z 333 mln zł do 444 mln; natomiast oszczędności obywateli uległy niemal podwojeniu; z 12 do 23 mln zł. Rezerwy Banku Polskiego również uległy podwojeniu; w styczniu 1926 r. wynosiły 131 mln zł, a po roku – 259 mln. Aż niemal trzykrotnemu zwiększeniu uległy wkłady Banku Gospodarstwa Krajowego – z 68 mln zł aż do 195 mln zł. Tak korzystny bilans handlowy 1926 r. był wynikiem przede wszystkim zastosowania ostrych oszczędności w imporcie, oraz korzystnej koniunktury gospodarczej na kontynencie europejskim. Wartość eksportowanego węgla wzrosła niemal trzykrotnie (z 160 mln zł w 1925 r. do 447 mln w 1926 r.). Sukcesy te osiągnięto w gospodarce, w okresie ostrej wojny celnej z Niemcami, przy niemal zamarłej wymianie handlowej ze Związkiem Radzieckim. Zamknięcie rynku niemieckiego dla Polski, gdzie transportowano aż 43% całego polskiego eksportu, wymuszało znalezienie nowych rynków zbytu i rząd zdecydował o zmianie drogi handlowej z lądowej na morską, przyspieszając budowę portu w Gdyni (był to najnowocześniejszy port na Bałtyku w latach 30. XX w.). Znacznie zwiększył się udział produktów rolnych w eksporcie i tym samym w bilansie handlu zagranicznego, którego saldo w 1926 r. wyniosło łącznie 706 mln zł i ponad połowa przypadła na produkcję rolną. Rząd zaczął wspomagać sektor rolnictwa, a wzrost popytu na artykuły



rolne podniósł poziom dochodów producentów rolnych, co z kolei poprawiło popyt na towary przemysłowe na rynku wewnętrznym i tym samym przyspieszało rozwój przemysłu. Nastąpiło znaczne zmniejszenie różnicy cen między artykułami przemysłowymi a rolnymi. Przekazano majątki państwowe do parcelacji, a proces reformy rolnej przebiegał szybciej niż w okresie rządów przed „zamachem majowym”. Wzrosła także produkcja stali z 788 tys. do 1,4 mln ton oraz produkcja surówki z 327 do 684 tys. ton; zwiększyło się również wydobycie węgla (z 35,7 mln ton do 40,6 mln ton) oraz zamówienia rządowe na sprzęt kolejowy, co przyspieszyło produkcję lokomotyw i wagonów. W widłach Wisły i Sanu rozpoczęto budowę nowych zakładów produkcyjnych (Centralny Okręg Przemysłowy). Znaczne ożywienie gospodarcze przyczyniło się do zmniejszenia bezrobocia, które z ok. 300 tys. w czerwcu 1926 r. spadło do końca tegoż roku do 117 tys. Ponieważ wszystko to przyniosło niewielki, ale odczuwalny wzrost płac robotników, zaczęto te zmiany odbierać jako poprawę bytu dzięki przejściu władzy przez Piłsudskiego, pomimo iż dokonał tego drogą wojskowego przewrotu (co pociągnęło za sobą ok. 400 ofiar).

### Słowa kluczowe

Józef Piłsudski prezes Rady Ministrów, walka premiera z parlamentem, wzrost gospodarczy kraju, likwidacja deficytu budżetowego, zwiększenie oszczędności społeczeństwa, wzrost przemysłu i wydobywania węgla, wzrost produkcji stali, lokomotyw i wagonów, przyspieszenie realizacji reformy rolnej, korzystny ogólny bilans handlowy kraju, wzrost eksportu, zmniejszenie bezrobocia, przyspieszenie budowy portu w Gdyni

### Abstract

In May 1926 J. Piłsudski staged the military coup d'état, overthrowing W. Witos's 3rd cabinet and establishing his authoritarian rule, which in fact he exercised for the rest of his life until 1935. An undoubtedly unusual event was the election of Piłsudski for the president on 31 May 1926, which he agreed for but refused to accept the post. However, on 2 Oct. 1926 he became the prime minister. The rejection of the presidential post did not diminish his authoritarian position because even though he was a self-taught soldier (with only secondary education), he enjoyed great respect of his former subordinates. The period of the first three months of functioning of Piłsudski's first cabinet, in autumn of 1926, was dominated by political struggle with the parliament. During his rule the economic situation of the country significantly improved in comparison with the situation in May 1926 and Poland entered a period of considerable economic and financial prosperity. The budget of the first half of the year involved a deficit of 71 million Polish zloty, but in the second half of 1926 the revenue exceeded (while the deficit was liquidated!) the expenditure by 153.6 million zloty. In the following year the budget surplus was as much as 214 million. Additionally, 1926 finished with a surplus in the balance of payments – 370 million, while commercial surplus amounted to 706 million. The Polish currency also stabilised; in May 1926 one US dollar cost 11 zloty and at the end of 1926 it cost 9 zloty, which contributed to the increase of the savings in the banks. During one year from autumn 1926 bank deposits increased from 333 million to 444 million, while savings of the citizens almost doubled – from 12 to 23 million. The reserves of the Polish National Bank also doubled; in January 1926 they amounted to 131 million and a year later they were 259 million. The deposits in the Bank Gospodarstwa Krajowego tripled – from 68 million to 195 million zloty. This favourable trade balance in 1926 resulted from applying severe savings measures in import and the economic boom in Europe. The value of exported coal tripled (from 160 million in 1925 to 447 million in 1926). The economic success was achieved in the period of acute customs conflict with Germany and almost non-existent trade exchange with the Soviet Union. Closing the German market for Poland, which had absorbed as much as 43% of the entire Polish export necessitated finding new markets and the government decided to export goods by sea, speeding up the construction of the port in Gdynia (the most modern port in the Baltic in the 1930s). The contribution of agricultural produce in the export increased and thus agricultural production was responsible for over half of foreign trade balance, which in 1926 amount-

ted to 706 million. The government supported the agricultural sector, while an increase in demand of agricultural products increased the income of farmers, which improved the demand of industrial goods in the internal market and facilitated the growth of industry. The difference in prices between industrial and agricultural produce considerably decreased. State land was divided, speeding up the process of agricultural reform. Steel production increased from 788 thousand up to 1.4 million tonnes, while the production of pig iron grew from 327 to 684 thousand tonnes; coal output also increased (from 35.7 million tonnes to 40.6 million) and government orders of the rolling stock increased the production of locomotives and railway carriages. New factories were built in the confluence of the Vistula and San rivers (the Central Industrial District). An economic boom contributed to the reduction of the unemployment from ca. 300 thousand in June 1926 to 117 thousand at the end of the year. Because all that resulted in small but perceptible increase of workers' wages, they interpreted the improvement in their living standards as the result of Piłsudski's takeover of power, even though this was achieved with a military coup (involving ca. 400 victims).

### **Keywords**

Józef Piłsudski as the prime minister, the conflict between the Prime Minister and the parliament, economic growth, liquidation of a budget deficit, increase of people's savings, growth of industry and output of coal, increase of steel production, locomotives and railway carriages, speeding up the agricultural reform, favourable general trade balance, increase of export, reduction of unemployment, speeding up the construction of the port in Gdynia

Postać Józefa Piłsudskiego kojarzona jest najczęściej z funkcją legendarnego przywódcy (komendanta) Polskiej Organizacji Wojskowej z okresu I wojny światowej i stanowiskiem Naczelnika Państwa z początków Drugiej Rzeczypospolitej oraz Naczelnego Wodza z okresu wojny z bolszewicką Rosją w 1920 r. Natomiast dużo mniej znana jest jego działalność jako premiera rządu (funkcję tę piastował dwukrotnie).

Opracowanie to jest próbą ukazania rzeczywistej roli Piłsudskiego na stanowisku premiera i osiągnięć I gabinetu, którym kierował. Temat ten nie uzyskał dotychczas publikacji naukowej. Podstawę źródłową stanowią protokoły posiedzeń Rady Ministrów, relacje pamiętnikarskie oraz opracowania<sup>1</sup>.

Układ treści artykułu nie jest chronologiczny, lecz rzeczowy, ponieważ konieczne było oddzielenie spraw polityki wewnętrznej rządu od zagranicznej, jak również od toczonej – przez cały okres funkcjonowania tego gabinetu – bezwzględnej walki z parlamentarną opozycją.

---

<sup>1</sup> *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. Faryś, J. Pajewski, Szczecin – Poznań 1991; *Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinety Polski Odrodzonej 1918–1939*, red. J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak, Szczecin 2010 (publikacja ta – również popularnonaukowa – jest pod względem podanych faktów właściwie tylko powtórzeniem poprzedniej); D. i T. Nałęcz, *Józef Piłsudski, premier Rzeczypospolitej 2 X 1926 – 27 VI 1928, 25 VIII 19 – 4 XII 1930*, [w:] *Prezydenci i Premierzy Drugiej Rzeczypospolitej*, red. A. Chojnowski, P. Wróbel, Wrocław 1992.

## 1. Utworzenie rządu J. Piłsudskiego

J. Piłsudski po raz pierwszy stanął na czele rządu jesienią 1926 r.; na co złożyło się kilka przyczyn. Należy przypomnieć, że w maju 1926 r. Komendant dokonał wojskowego zamachu stanu, obalając III gabinet W. Witosy i rozpoczynając swoje autorytarne rządy, które faktycznie sprawował aż do śmierci w 1935 r. Niewątpliwie wyjątkowo osobliwym wydarzeniem był wybór Piłsudskiego na stanowisko prezydenta RP, w dniu 31 maja 1926 r. Wybór dokonany był wprawdzie za jego zgodą, ale stanowiska Piłsudski jednak nie przyjął i była to pewna maestria polityczna (pomijając, w jak niepochlebnej formie wyraził się wówczas o polskim Sejmie).

Nie jest przedmiotem tego opracowania przytaczanie powodów, dla których Komendant tak właśnie postąpił; można jedynie w dużym skrócie przypomnieć, że w swoich wspomnieniach uzasadniał to niechęcią do prawicowej większości sejmowej, którą obwinił za rozpętanie nagonki na pierwszego Prezydenta Rzeczypospolitej Gabriela Narutowicza (w grudniu 1922 r.) i tym samym pośrednie przyczynienie się do jego zabójstwa<sup>2</sup>. Odnosił tym samym podwójny sukces; z jednej strony pokazywał swój lekceważący stosunek do funkcji głowy państwa (choć prerogatywy tego stanowiska były rzeczywiście niewielkie) i tym samym do propozycji parlamentu, a z drugiej uzyskiwał akceptację Sejmu, którego wyłoniony legalnie rząd – obalił... Historia świata zna niewiele takich przypadków. Prezydentem Rzeczypospolitej wybrany został następnego dnia (tj. 1 czerwca 1926 r.) prof. Ignacy Mościcki. Nieprzyjęcie prezydentury nie umniejszało zresztą autorytarnej pozycji Komendanta, ponieważ ten wojskowy samouk (z zaledwie średnim wykształceniem), megaloman (który ministrów beształ gorzej niż służbę) cieszył się dużym autorytetem wśród swoich byłych podkomendnych<sup>3</sup>. Przy stałej pozie „nachmurzonego

<sup>2</sup> Dokładnie Piłsudski podsumował to tak: „Zbyt silnie w pamięci stoi mi tragiczna postać zamordowanego Prezydenta Narutowicza”; J. Piłsudski, *Pisma zbiorowe*, t. IX, Warszawa 1937, s. 34.

<sup>3</sup> Obalony w 1926 r. przez Piłsudskiego trzykrotny premier W. Witos tak wspominał Naczelnego Wodza: „Jako szef rządu, w czasie zmagania się z bolszewikami, czułem się w obowiązku solidarnej odpowiedzialności z tymi, z którymi współpracowałem. Stąd też w czasie największej nagonki na Piłsudskiego broniłem go z całą siłą, na jaką mogłem się zdobyć, mimo, że ludzie znający Piłsudskiego lepiej, radzili mi być więcej ostrożnym tak ze względu na opinię, jak i [na] postępowanie Piłsudskiego. Tak gen. Rozwadowski, jak Roja i inni ludzie lepiej go ode mnie znający twierdzili, że Piłsudski prawie zawsze i wszystko robił z myślą o sobie, choć się to starał jak najbardziej ukrywać. Z bardzo dużą łatwością przerzucał też odpowiedzialność na innych, zapominając rychło, że on był autorem popełnionej winy. Zawsze też umiał znaleźć świadków powolnych, jak i wielbicieli swojego talentu, których rozmachu nie tylko nie wstrzymywał, ale swoim postępowaniem zachęcał. Bez wszelkiego wahania poświęcał tak życie ludzkie, jak i najbliższych przyjaciół, jeżeli tego wymagały jego plany, nie zawsze idące po drodze publicznego dobra. W takich razach umiał być nieugięty, bezwzględny, a nawet okrutny. [...] Swoimi metodami musiał górować nad wszystkimi, którzy tak postępować nie umieli, a może i nie chcieli. Zostali też zepchnięci i wyrzuceni przez niego jak sprzęt nieużyteczny, obdarci nie tylko z zasług i czci, ale jak gen. Rozwadowski nawet pozbawieni życia. Jest [to] tym więcej znamienne i przykre zarazem, że niektórzy z nich byli nie tylko jego wiernymi towarzyszami broni, ratowali państwo i swoimi wysiłkami naprawiali błędy przez Piłsudskiego popełnione, ale [...] byli mu szczerze oddani”. W stwierdzeniu

geniusza”, jak celnie pisali o nim zachodni dyplomaci, potrafił zadziwiająco skutecznie narzucić swoją osobę pewnym kręgom jako „wielki autorytet” i stać się wyrocznią, niemal w każdej sprawie<sup>4</sup>. Oczywiście zupełnie inne względy zadecydowały, że sięgnął po stanowisko szefa rządu. Było to po prostu pewne posunięcie taktyczne.

W dniu 20 września 1926 r. na pierwszym powakacyjnym posiedzeniu Sejmu został zgłoszony wniosek Klubu Chrześcijańskiej Demokracji o udzielenie votum nieufności dla dwóch ministrów w rządzie Kazimierza Bartla: Kazimierza Młodzianowskiego i Antoniego Sujkowskiego. Podstawą zarzutów była kwestia polityki narodowościowej ministra A. Sujkowskiego, który popierał sprawę utworzenia uniwersytetu ukraińskiego we Lwowie i powołał specjalny zespół dla opracowania programu polityki narodowościowej, co spotkało się z ostrą krytyką prasy pravicowej. Należy podkreślić, że prawica pogodziła się z polityką gospodarczą rządu, ale uznała, że nie może już zaakceptować jego polityki narodowościowej, która mogła prowadzić, w jej podejrzeniach, do realizacji polityki federacyjnej Piłsudskiego, choć było to zupełnie nierealne. Wniosek chadecji o votum nieufności nie był wprawdzie na rękę endecji, ale ta – uważając, że nie ma innego wyjścia – wniosek poparła. Drugi problem wywołały cięcia budżetowe. Sejm odesłał projekt rządowy, bez żadnej dyskusji, do Komisji Budżetowej, która obcięła preliminarz budżetowy na IV kwartał 1926 r. aż o prawie 47 mln zł, w tym aż 12 mln z budżetu resortu wojskowości (rzecznikiem tych posunięć był przedstawiciel endecji Jerzy Zdziechowski, w późniejszym czasie ciężko pobity przez piłsudczyków)<sup>5</sup>. Odbierano to powszechnie jako ukryte votum nieufności dla rządu. Wówczas premier K. Bartel w porozumieniu z Piłsudskim nie wyraził zgody na żadne cięcia w budżecie. Wszystko to doprowadziło do upadku gabinetu K. Bartla i Komendant zdecydował się po raz pierwszy stanąć osobiście na czele rządu. Decyzję podjęto w dniu 30 września w gronie zaledwie trzech osób: J. Piłsudskiego, I. Mościckiego i K. Bartla. Wiele wskazuje na to, że b. Naczelnik Państwa wołał starcie z parlamentem na płaszczyźnie budżetowej niż narodowościowej; ta pierwsza pozwalała na argumentację, że Sejm utrudnia, a nawet unie-

---

o „pozbawieniu życia gen. Rozwadowskiego” były premier posunął się jednak stanowczo zbyt daleko; jak dotąd nie ma dowodów na to, że Piłsudski był sprawcą jego śmierci; W. Witos, *Dziela wybrane. Moje wspomnienia*, t. 3, Warszawa 2000, s. 137, 138.

<sup>4</sup> Warto tutaj przytoczyć charakterystykę Piłsudskiego autorstwa N. Daviesa, który tak ocenił Komendanta: „Nie można powiedzieć, że Piłsudski był lubiany. Legioniści – tak jak wielu zwykłych patriotów, którzy nigdy go nie spotkali – uwielbiali go. Politycy, którzy musieli podziwiać jego niezłomność w dążeniu do celu, szanowali i lękali się go. Dyplomaci mieli mu za złe, że jest niewrażliwy na życzenia ich rządów. Przedstawiciele aliantów uważali go za impertynenta. Francuscy oficerowie byli zdumieni, że potraktowano ich w Polsce jak najemników. [...] Piłsudski nie miał dobrej prasy za granicą. Na zachodzie postrzegano jego życiorys jako możliwie najgorszy przypadek ewolucji: od radykała do szowinisty; w Rosji zaś traktowano go jak renegata, który porzucił obóz rewolucji. Jego silna osobowość budziła uwielbienie lub nienawiść, nigdy sympatię”; N. Davies, *Orzeł biały, czerwona gwiazda. Wojna polsko-bolszewicka 1919–1920*, Kraków 1997, s. 61.

<sup>5</sup> A. Garlicki, *Józef Piłsudski 1867–1935*, Warszawa 1990, s. 405.

możliwia rządowi właściwą działalność. Ówczesna praktyka parlamentarna nakazywała uzgodnienie kandydatury na stanowisko premiera z obydwoma izbami parlamentu, ale prezydent to ominął, zapraszając jedynie marszałków Sejmu i Senatu i to nie w celu dyskusowania o kandydacie, ale jedynie poinformowania marszałków obu izb – Macieja Rataja i Wojciecha Trąpczyńskiego – o „ofiarowaniu misji tworzenia gabinetu Marszałkowi Piłsudskiemu”, na co marszałek Sejmu M. Rataj odpowiedział, aby „Pan Prezydent rozważył jeszcze raz, czy kandydat na premiera jest właśnie tym, który będzie mógł i umiał nawiązać stosunek współpracy z parlamentem. Osobiście bardzo w to wątpię” – dodał. Natomiast marszałek Senatu W. Trąpczyński powiedział wprost: „Piłsudski jest prowokacją dla senatu i dla społeczeństwa”<sup>6</sup>. Jednak prezydent I. Mościcki zbył te protesty i w dniu następnym, 2 października, nastąpiło zaprzysiężenie nowego gabinetu.

## 2. Skład Rady Ministrów

Ogłoszenie składu Rady Ministrów wzbudziło pewną sensację, szczególnie z powodu trzech nominacji: z obozu konserwatystów resort sprawiedliwości objął Aleksander Meysztowicz, a Karol Niezabytowski Ministerstwo Rolnictwa; natomiast socjalista Jędrzej Moraczewski stanął na czele resortu robót publicznych. W skład nowego rządu weszli członkowie poprzedniego gabinetu: K. Bartel jako wicepremier i minister wyznań religijnych i oświecenia publicznego, August Zaleski jako szef MSZ, Eugeniusz Kwiatkowski objął Ministerstwo Przemysłu i Handlu, Stanisław Jurkiewicz – resort pracy i opieki społecznej, Paweł Ramocki – Ministerstwo Komunikacji, Witold Staniewicz – resort reform rolnych, Ministerstwo Spraw Wojskowych – premier Piłsudski. Poza tym na czele resortu skarbu stanął Gabriel Czechowicz, a resort spraw wewnętrznych objął gen. Felicjan Sławoj-Składkowski<sup>7</sup>.

Był to gabinet politycznie znacznie zróżnicowany, w jego skład bowiem m.in. weszli: J. Moraczewski (PPS), Bogusław Miedziński (PSL „Wyzwolenie”), K. Bartel i Jan Dobrucki (PP), Ramocki (ChD) oraz konserwatyści: Niezabytowski (ziemianin) i Meysztowicz (monarchista; ta ostatnia nominacja wywołała największe zdumienie). Ani PPS, PSL „Wyzwolenie”, ani ChD nie stanęły po stronie rządu, odcinając się tym samym od politycznej odpowiedzialności i podkreślając swoją opozycyjną postawę. Należy podkreślić, że po raz pierwszy od majowego przewrotu w gabinecie Piłsudskiego poja-

<sup>6</sup> Piłsudski zdecydował się stanąć na czele rządu 2 października 1926 r., po konflikcie, do którego doszło pomiędzy Sejmem (który „ośmielił się” wykazać swoje prerogatywy wobec rządu) a poprzednim gabinetem. Kierował się najprawdopodobniej pragnieniem utrwalenia swojej pozycji po zamachu majowym; M. Rataj, *Pamiętniki*, do druku przygotował J. Dębski, Warszawa 1965, s. 409. Zob. D. i T. Nałęcz, *op. cit.*, s. 250.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

wiły się postaci z jego najbliższego kręgu (Miedziński, Sławoj-Składkowski, Moraczewski). Wprowadzając konserwatystów do swojego gabinetu, Komendant chciał uspokoić środowisko ziemiańskie, iż nic jemu nie zagraża ze strony – jakby nie było – buntowników (w wyniku zamachu stanu poniosło śmierć ok. czterysta osób). Duże znaczenie miało dla niego pozyskanie środowiska konserwatywnego, będącego dotychczas ostoją, wręcz bastionem endecji, odsuniętej po zamachu majowym od władzy i odtąd zaciekle zwalczającej obóz sanacyjny aż do końca Drugiej Rzeczypospolitej (a nawet jeszcze w czasie londyńskiej emigracji). Wejście konserwatystów do rządu lewica parlamentarna przyjęła jak wyzwanie rzucone całemu jej obozowi. Ekipa rządząca usiłowała pozyskać również wielki kapitał, czego wyrazem mogło być powołanie Andrzeja Wierzbickiego na przewodniczącego Komisji Opiniodawczej Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów. W łonie gabinetu można byłoby dostrzec dwie nieformalne grupy optujące czy to za zawołowaną, ale jednak dyktaturą (B. Miedziński, F. Sławoj-Składkowski), czy za rządami bardziej liberalno-demokratycznymi (K. Bartel, E. Kwiatkowski, K. Moraczewski, G. Czechowicz)<sup>8</sup>.

Powszechnie komentowano wówczas, że premier umyślnie wprowadził reprezentantów kół ziemiańskich, aby przestały popierać jedynie endecję, co okazało się posunięciem bardzo skutecznym; ugruntowała to wizyta premiera w pałacu Radziwiłłów w Nieświeżu, gdzie ten były socjalista przyjmowany był teraz z najwyższymi honorami i arystokratycznym przepychem. Ale należy podkreślić, że włączenie w skład nowego gabinetu „żubrów kresowych”, tj. przedstawicieli arystokracji, było także próbą pozyskania zwolenników centrum. Wg D. i T. Nałęczów „w ten sposób Piłsudski obsadzał się w roli gwaranta równowagi społecznej, manifestując jednocześnie niechęć do socjalnego eksperymentowania, co u ludzi umiarkowanych poglądów mogło wywołać jedynie westchnienie ulgi”<sup>9</sup> i trudno się z tym nie zgodzić. To posunięcie okazało się bardzo skuteczne, a zdezorientowane „kluby centrowe” wycofały się z wszelkiej konfrontacji z nowym rządem. Piłsudski uzyskał odpowiedni czas na realizację swojej polityki, zmierzającej do konfrontacji z Sejmem, szczególnie poprzez jego ośmieszanie, co miało społeczeństwu pokazać, że tylko rząd roztacza troskliwą opiekę nad społeczeństwem. Natomiast Sejm jakoby jedynie przeszkadzał nowemu gabinetowi w skutecznym rządzeniu dla dobra narodu<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> E. Brzosko, *Gabinet Piłsudskiego 2 X 1926 – 27 VI 1928*, [w:] *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. Faryś, J. Pajewski, Szczecin – Poznań 1991, s. 173.

<sup>9</sup> D. i T. Nałęcz, *op. cit.*, s. 250.

<sup>10</sup> Pierwsze starcie miało miejsce przy otwieraniu nowej sesji Sejmu. Piłsudski zgłosił propozycję, aby wszyscy posłowie wysłuchali orędzia prezydenta, stojąc, na co marszałek Sejmu M. Rataj wyraził zgodę, ale jeśli głowa państwa wystąpi osobiście; *ibidem*, s. 251, 252.



### 3. Walka rządu z opozycją

W działalności gabinetu J. Piłsudskiego dominowały dwa nurty; pierwszy to działalność ogólnopanstwowa, czym tak naprawdę kierował K. Bartel z polecenia marszałka; drugi to walka z opozycją i bezustanne, systematyczne umacnianie się piłsudczyków na forum politycznym. Należy przypomnieć, że do utworzenia Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem (BBWR) obóz Komendanta nie posiadał własnej partii politycznej i wykorzystywał struktury państwowe, w których dużo łatwiej można było utrzymywać hierarchię zależności, zupełnie pozainstytucjonalną, niż opierać się na ministerialnych autorytetach.

Walka z opozycją rozpoczęła się już od pierwszego miesiąca funkcjonowania tego gabinetu; jeszcze w październiku 1926 r. rozpoczął się intensywny proces ośmieszania Sejmu, ponieważ celem premiera było nadanie zbliżającym się wyborom parlamentarnym charakteru plebiscytu, w którym wyborcy mieliby głosować albo na rzecz silnego, energicznego „obożu” (choć nieformalnego) marszałka Piłsudskiego, albo na – zatracające się w politycznym warcholstwie – sejmowe partie polityczne. Stąd tak duże znaczenie propagandowe miało dla obozu piłsudczyków szefowanie Radzie Ministrów przez Komendanta. Był on jednak postacią wzbudzającą zarówno posłuch (szczególnie po przewrocie wojskowym i obaleniu prezydenta S. Wojciechowskiego oraz premiera W. Witosy), jak również zaufanie do człowieka „twardej ręki”, który zaprowadzi w kraju „porządek” i którego rząd poprawi byt społeczeństwa.

Dużą wymowę miała wypowiedź premiera na prywatnym zebraniu w mieszkaniu Walerego Sławka, w trakcie którego stwierdził, że wprawdzie zamierza współpracować z parlamentem, ale nie dopuści, aby „Sejm zamięczał rząd” i jeśli ten nie będzie współpracował z rządem, to zostanie rozwiązany z pominięciem wszelkich formalnych procedur (czyli rozpędzony). Zapewne zdawał sobie sprawę, że te słowa dotrą i do posłów, i do wyborców, a tym ostatnim siła zawsze imponowała, co również mogło mieć jakiś wpływ na wynik wyborów, szczególnie w cieniu bezustannej, rządowej krytyki Sejmu, prowadzonej także przez część organów prasowych. Celem Piłsudskiego było przekreślenie pewnej stałej zasady demokracji, iż Rada Ministrów powinna współpracować z Sejmem i według niego miało nastąpić coś odwrotnego, to parlament miał współpracować z gabinetem i stojącym na jego czele premierem<sup>11</sup>.

Wynik wyborczy, uzyskany przez BBWR, okazał się dużym sukcesem, mimo że blok ten uzyskał jedynie 25%, co przyniosło mu 30% miejsc poselskich. Wprawdzie nie umożliwiło to, z braku większości parlamentarnej, utworzenia własnego gabinetu, jednak ta organizacja okazała się najgroźniejszym konkurentem dla wszystkich stronnictw sejmowych<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> T. Smoliński, *Rządy Józefa Piłsudskiego w latach 1926–1935*, Poznań 1985, s. 23; E. Brzosko, *op. cit.*, s. 184.

<sup>12</sup> Na czele BBWR stanął jeden z najbardziej zaufanych polityków Komendanta – płk Walery Sławek, ale pomimo przekształcenia się w stałe ugrupowanie polityczne partia ta nie miała ani statutu, ani nawet konkretnego programu politycznego; *ibidem*, s. 254, 255.



Marszałek, wzmocniony tym politycznym zwycięstwem, postanowił doprowadzić do zastraszenia posłów i to począwszy od posiedzenia Sejmu w dniu otwarcia sesji (17 marca 1927 r.). Po wkroczeniu do sali plenarnej nakazał natychmiast usunąć (zgrupowanym wcześniej przed gmachem parlamentu na polecenie szefa MSW policjantom) komunistów wykrzykujących wymowne słowa: „precz z faszystowskim rządem Piłsudskiego”. Należy jednak zaznaczyć, że komunistom nie podobało się wówczas w niepodległej Polsce niemal wszystko; mieli zresztą „za partyjne zadanie” sianie fermentu w całym państwie na polecenie władców Kremla.

Kolejne starcie z Sejmem miało miejsce w trakcie wyboru marszałka Izby poselskiej. Ponieważ partie centrum i lewicy, które początkowo nawet popierały Piłsudskiego i jego BBWR, poczuły się zagrożone, marszałkiem Sejmu został wybrany przywódca socjalistów Ignacy Daszyński (jeden z najwybitniejszych mówców parlamentarnych tamtej epoki), a z kretesem przepadła kandydatura K. Bartla, której Komendant był bardzo pewny. Jednak wszystko to nie przyczyniło się jeszcze do powstania bloku centrolewicowego. Ale to te partie stawały się coraz silniejszą opozycją, wstępując w parlamencie niejako w miejsce endecji, która w nowym Sejmie otrzymała zaledwie 8,4% mandatów (w poprzednim posiadała aż 28%). Dla choćby skrótowego zobrazowania ówczesnego układu parlamentarnego należy jeszcze przypomnieć jedną kwestię. Zamach stanu Piłsudskiego poparły wprawdzie partie lewicowe (początkowo nawet komuniści) i centrowe, ale nie przyniosło to wcale zbliżenia lewicy z centrum, ponieważ lewica spodziewała się, popierając zamachowców, że zwiększy swoją pozycję i zakres wpływów; na to samo liczyły partie centrum, spodziewając się, że ochroni to ich przed zwiększeniem władzy socjalistycznej lewicy, która przez pierwszą dekadę II RP zdecydowanie stała po stronie Komendanta. Tak więc droga do centrolewicowego sojuszu była daleka. Zresztą tak duży sukces wyborczy partii Piłsudskiego (BBWR) spowodował, że marszałek coraz bardziej umacniał się w przekonaniu, że droga do poszerzenia swoich rosnących rządów autorytarnych stoi otworem. Premier nie uważał za stosowne tworzenia większości parlamentarnej poprzez koalicję zwycięskiego BBWR (ale nie mającego bezwzględnej większości sejmowej) z opozycją, na co partie centrum i lewicy liczyły. W tej sytuacji Daszyński dostrzegł trzy wyjścia (czemu dał wyraz na łamach organu PPS „Robotnika”); albo parlament zostanie rozwiązany, albo większość sejmową utworzy sojusz centrolewicowy, albo... pozostaje już tylko droga kolejnego zamachu stanu<sup>13</sup>.

Ku zaskoczeniu wielu polityków Piłsudski wybrał drugi wariant, dochodząc do wniosku, że woli uzyskać, jeśli już nie poparcie, to chociaż neutralną życzliwość Izby poselskiej, co powodowało przyjęcie bardziej życzliwej postawy wobec partii lewicowych

---

<sup>13</sup> Dzisiaj może wzbudzać zdziwienie, że tak otwarcie ogłaszał publicznie możliwość przewrotu jeden z czołowych polityków, będący zresztą w środowisku robotniczym niekwestionowanym autorytetem, ale w okresie międzywojennym zamachy stanu na kontynencie europejskim nie należały do rzadkości; zob. A. Garlicki, *Zamachy stanu w Europie 1918–1939*, Warszawa 1988, s. 39 i n.

i centrum. „Komendant idzie na próbę – notował w swoim Diariuszu Kazimierz Świtalski (13 marca 1928 r.) – by w ramach obecnego ustroju stworzyć nową, bardziej sensowną konstrukcję rządu. [...] Komendant nie chce iść na zniesienie ciał ustawodawczych. Chce ułożyć z nimi współpracę”<sup>14</sup>. Ale to dotyczyło tylko taktyki, ponieważ od zamachu majowego celem marszałka było rozprawienie się z dotychczasowym układem partyjnym. Jednak w okresie premierostwa Piłsudskiego nie było to jeszcze możliwe i pozostawała jedynie dotychczasowa strategia ośmieszania parlamentu.

Począwszy od wiosny 1928 r. premier celowo zaczął intensywniej podsycać konflikty pomiędzy rządem a Sejmem; konkretnie opozycją parlamentarną, co w zamierzeniu miało unaoczniać społeczeństwu całą degrengoladę „sejmokracji”, prywatę posłów i zupełne ignorowanie dobra państwa i narodu, w czym pomocny miał być BBWR. Z drugiej strony posłowie klubu PPS ostrzegali, że jeśli rząd Piłsudskiego nie wybierze drogi współpracy z Sejmem, a klub BBWR nie włączy się do zgodnej pracy ustawodawczej, to gabinet marszałka zderzy się z „siłą przeciwko sile”. Po zwycięskich dla partii premiera wyborach opozycja nadal krytykowała rząd i broniła praw parlamentu. Lider PPS Mieczysław Niedziałkowski w płomiennych mowach sejmowych zaczął domagać się zlikwidowania dotychczasowych metod sprawowania władzy i powrotu do demokratycznego systemu rządu (w kwietniu 1928 r. PPS ogłosiła – oficjalną uchwałą Rady Naczelnej – że pozostaje w oficjalnej opozycji wobec gabinetu Piłsudskiego). Rząd zaczął być już atakowany ze strony prawicy i lewicy (Komendant przez długie lata mógł, jak dotąd, liczyć na poparcie PPS). Formalnie opozycyjną postawę przyjęło również PSL „Wyzwolenie” oraz Stronnictwo Chłopskie. Najzacieklej gabinet ten atakowali komuniści, uważając go za faszystowski. Opozycja postawiła rządowi zarzuty popełnienia nadużyć finansowych, naruszenia praworządności w czasie wyborów oraz powszechnie rozgłaszała, że rząd upartyjnił aparat urzędniczy, wykorzystując w nim swoje wpływy wyłącznie na rzecz BBWR. Ale walka z rządem stawała się coraz trudniejsza. Piłsudski okazał się dobrym graczem politycznym; szybko pozyskał wpływowe koła ziemiańskie, polityczne i przemysłowe, wzmocnił aparat państwowy, jednocześnie osłabiając partie opozycyjne, a jego rząd uzyskał znaczące sukcesy ustawodawcze, gospodarcze i społeczne. Dla pozycji rządu dużym walorem było uzyskanie poparcia szerokich kręgów społeczeństwa, dostrzegającego poprawę swojego bytu, choć głównie z powodu wpływów korzystnej koniunktury gospodarczej w Europie, która dotarła również do Polski<sup>15</sup>.

Nie bez znaczenia była natomiast polityka samego Sejmu, który popełnił ogromny błąd, pozbawiając siebie prawa do samorozwiązania, a przecież mógł to być ogromny oręż w walce z każdym gabinetem. Jednocześnie zupełnie nieroztropnie obdarzono pre-

<sup>14</sup> K. Świtalski, *Diariusz 1919–1935*, Warszawa 1991, s. 335.

<sup>15</sup> W dniu 30 maja poseł Jan Dąbski demonstracyjnie na sali plenarnej Sejmu zarzucił rządowi, że jest jedynie ślepyim narzędziem dyktatury (w domyśle – Piłsudskiego); E. Brzosko, *op. cit.*, s. 185, 186.

zydenta prawem rozwiązywania Sejmu przed upływem kadencji. Również niektórzy politycy wykazali pewną naiwność (w tym sam M. Rataj), kiedy usiłowali uchronić gabinet przed łamaniem konstytucji, a co poskutkowało jedynie stworzeniem pewnych precedensów w interpretacji przepisów konstytucyjnych i umożliwiło rządowi stopniowe obezwładnianie Sejmu. Przykładem może być sytuacja po zamknięciu sesji budżetowej w marcu 1927 r., kiedy to zostały zwołane jeszcze dwa posiedzenia nadzwyczajne i jedno zwyczajne, a jednak funkcjonowanie Sejmu zostało praktycznie sparaliżowane. Kiedy parlament uchylił dekret prasowy, gabinet Piłsudskiego odmówił opublikowania uchwały sejmowej w Dzienniku Ustaw, co uniemożliwiło jego wejście w życie. Zastosowano po prostu pewną interpretację przepisów konstytucji, stwarzając pozory respektowania prawa, a w rzeczywistości negując jego sens, co inspirował sam premier, a wykonawcą był bezgranicznie posłuszny Komendantowi Stanisław Car. Cel był jeden: nie dopuścić, aby Sejm uchwalał ustawy wbrew woli rządu i uchylał dekrety prezydenta. Wszystko to służyło jednemu – ośmieszeniu całego parlamentu poprzez ukazywanie jego bezsilności, a towarzyszyła temu bezprzykładna nagonka prasy prorządowej, mająca za zadanie zohydzić posłów w oczach społeczeństwa, poprzez zarzucanie korupcji, pieniactwa i demagogii, a nawet głupoty, czego potwierdzeniem miały być nie zawsze najwyższych lotów mowy sejmowe (nie można zapominać, że wielu posłów miało jedynie podstawowe wykształcenie). Dziennikarze tworzyli ogólnie zły obraz sejmowych polityków, którzy mieli zupełnie nie rozumieć interesu państwa, a to dość łatwo przenikało do szerszych kręgów społecznych i oddziaływało na psychiczną potrzebę obywateli personifikacji zła. Wszystko to, w połączeniu ze wspomnianą już dobrą ogólną koniunkturą gospodarczą kraju, przyczyniało się do rosnącego poparcia społecznego gabinetu Piłsudskiego<sup>16</sup>.

Okres pierwszych trzech miesięcy funkcjonowania I gabinetu Piłsudskiego, jesienią 1926 r., został wręcz zdominowany przez walkę polityczną Komendanta z parlamentem. Pierwsze starcie wiązało się z otwarciem nowego posiedzenia parlamentu. Premier, w rozmowie z marszałkiem Sejmu, wysunął propozycję, aby w czasie odczytywania orędzia prezydenta, posłowie stali, na co marszałek M. Rataj wyraził zgodę, ale pod warunkiem, że orędzie zostanie odczytane osobiście przez I. Mościckiego. Obawiano się, że w zastępstwie głowy państwa może zrobić to nowy premier, ale w dotychczasowej praktyce nie było takiego przypadku. Jednak propozycję tę (którą zaakceptowała większość klubów sejmowych) Piłsudski utracił dość dziwną „argumentacją”, że dojazd prezydenta do Zamku Królewskiego może zostać utrudniony. Ostatecznie to I. Mościcki otworzył jednak posiedzenie Sejmu w sali balowej Zamku Królewskiego i posłowie wysłuchali orędzia prezydenta, stojąc, ale tylko dlatego, że wcześniej wszystkie krzesła

---

<sup>16</sup> A. Garlicki, *Józef Piłsudski...*, s. 442–444.

zostały przezornie usunięte... Oczywiście incydent ten miał pokazać, jak Sejmowi nowy premier pokazuje swoją przewagę<sup>17</sup>.

Był to jednak tylko wstęp do dużo poważniejszej próby sił. Konstytucja marcowa zawierała postanowienie, że nowa sesja Sejmu powinna zostać otwarta najpóźniej do końca października, głównie dla odbycia debaty nad kolejnym budżetem. Ponieważ Piłsudski deliberacje o „staniu posłów” przy odczytywaniu orędzia prezydenta rozpoczął zaledwie na trzy dni przed końcem października, a brak ostatecznych ustaleń mógł spowodować złamanie konstytucji, marszałek Sejmu przyjął propozycję szefa kancelarii prezydenta Stanisława Cara, aby jednym rozporządzeniem głowy państwa zostało zwołane posiedzenie Sejmu, a drugim – już po tym terminie – ogłoszone jego otwarcie. I ten konstytucyjny precedens okazał się bardzo niebezpieczny dla dalszego funkcjonowania parlamentu. Spowodowało to przyjęcie pewnej praktyki, ponieważ dysponując taką zgodą, władza wykonawcza uznała, że prezydent może zwoływać posiedzenie Sejmu, ale bez jego otwierania i że jest to zgodne z konstytucją. W takiej sytuacji parlament był zwołany, ale nie mógł rozpocząć obrad, bo nie zostało otwarte jego pierwsze posiedzenie i nie mógł następnie uchylać ustaw. Przyniosło to właściwie parodię funkcjonowania Sejmu, ponieważ w dalszej praktyce, w kierunku ubezwłasnowolnienia parlamentu, prezydent zwoływał posiedzenie, otwierając je tylko na krótko, ale natychmiast, przed przyjęciem porządku dziennego, odraczał sesję na okres trzydziestu dni, co było jego uprawnieniem, a po upływie tego okresu zamykał „obradę”, które przecież faktycznie nie odbyły się (podobno autorem tej swoistej „konstrukcji proceduralnej”, pozwalającej obchodzić konstytucję bez jej łamania był S. Car)<sup>18</sup>.

I właśnie ten precedens pozwolił Piłsudskiemu wręcz ośmieszać Sejm. Tym bardziej, że było to dość dobrze skrywane za zasłoną wzajemnych oskarżeń, a w dużym stopniu zdezorientowane społeczeństwo, które dobrze zapamiętało „sejmokrację” sprzed maja 1926 r., było skłonne uwierzyć, że nowy rząd chce doprowadzić do poprawy poziomu życia obywateli, a Sejm próbuje tylko w tym przeszkodzić, trwając zarówno w swoich wewnętrznych sporach, jak i w sporach z nowym rządem. A wszystko to sprzyjało wizerunkowi gabinetu, którego działalność zbiegła się z ogólnoswiatową koniunkturą, co przyniosło poprawę życia gospodarczego także w Polsce.

<sup>17</sup> D i T. Nałęcz, *op. cit.*, s. 251, 252.

<sup>18</sup> *Ibidem*. Wg T. Smolińskiego w tym „konflikcie Piłsudski unikał zbyt daleko idących zadrażnień. Odbywał poprawne w formie konferencji z marszałkiem sejmu. Kilkakrotnie zapewniał go (zresztą wbrew swym poczynaniom) o swej «lojalności». W oficjalnych pismach utrzymywał, że liczy się z opinią marszałka sejmu i zabiega o jego aprobatę dla swej działalności”. W rzeczywistości postępował dużo brutalniej i może jedynie z marszałkiem Sejmu zachowywał pewne pozory poprawności; *idem*, *Rządy Józefa Piłsudskiego...*, s. 94.

#### **4. Osiągnięcia gabinetu J. Piłsudskiego na polu ekonomicznym**

Należy przypomnieć, że w październiku 1926 r. sytuacja gospodarcza kraju uległa znacznej poprawie w porównaniu ze stanem z maja tegoż roku i Polska wkroczyła w okres znacznej prosperity gospodarczej i finansowej. Budżet pierwszego półrocza zamknięto deficytem w wysokości 71 mln zł, ale już za drugie półrocze 1926 r. uzyskano nadwyżkę (przy całkowitej likwidacji deficytu) nad wydatkami w wysokości 153,6 mln zł. W następnym roku nadwyżka budżetowa wyniosła już 214 mln zł. Poza tym już w 1926 r. osiągnięto nadwyżkę w bilansie płatniczym – 370 mln zł, a handlowym – 706 mln zł. Doszło także do stabilizacji polskiej waluty; w miesiącu wojskowego przewrotu, tj. w maju 1926 r., cena dolara wynosiła 11 zł, a pod koniec 1926 r. – 9 zł, co przyczyniło się do zwiększenia oszczędności w bankach. Od jesieni 1926 r., w ciągu jednego roku, wysokość wkładów bankowych uległa zwiększeniu z 333 mln zł do 444 mln; natomiast oszczędności obywateli w PKO uległy niemal podwojeniu: z 12 do 23 mln zł. Rezerwy Banku Polskiego również uległy podwojeniu; w styczniu 1926 r. wynosiły 131 mln zł, a po roku – 259 mln. Aż niemal trzykrotnemu zwiększeniu uległy wkłady Banku Gospodarstwa Krajowego – z 68 mln zł aż do 195 mln zł<sup>19</sup>. Należy także podkreślić, że tak korzystny bilans handlowy 1926 r. był wynikiem przede wszystkim zastosowania ostrych oszczędności w imporcie oraz korzystnej koniunktury gospodarczej na kontynencie europejskim. Nie bez znaczenia dla znacznego wzrostu eksportu polskiego węgla były strajki górników w brytyjskich kopalniach; wartość eksportowanego węgla wzrosła niemal trzykrotnie (z 160 mln zł w 1925 r. do 447 mln w 1926 r.). Należy zaznaczyć, że osiągnięto takie sukcesy w gospodarce, w okresie ostrej wojny celnej z Republiką Weimarską, przy niemal zamarłej wymianie handlowej ze Związkiem Radzieckim. Zamknięcie rynku niemieckiego dla Polski, gdzie transportowano aż 43% całego polskiego eksportu, wymuszało znalezienie nowych rynków zbytu i rząd zdecydował o zmianie drogi handlowej z lądowej na morską, przyspieszając budowę portu w Gdyni. Z inicjatywy ministra E. Kwiatkowskiego Rada Ministrów zadecydowała o zakupie we Francji pięciu statków do transportu węgla, których eksploatację przekazano w styczniu 1927 r. państwowemu armatorowi „Żegludze Polskiej”<sup>20</sup>.

Należy zaznaczyć, że w okresie działalności I gabinetu J. Piłsudskiego znacznie zwiększył się udział produktów rolnych w eksporcie i tym samym w bilansie handlu zagranicznego, którego saldo w 1926 r. wyniosło łącznie 706 mln zł i ponad połowa

---

<sup>19</sup> W. Morawski, *Od marki do złotego. Historia finansów Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2008, s. 60–63; E. Brzosko, *op. cit.*, s. 175, 176.

<sup>20</sup> *Ibidem*; Stenograficzne posiedzenia Sejmu z 1926 i 1927 r., Warszawa 1928: 320 posiedzenie 8 lutego 1927 r., s. 89; B. Ratyńska, *Stosunki polsko-niemieckie w okresie wojny gospodarczej 1919–1930*, Warszawa 1968.

przypadła na produkcję rolną. Rząd zaczął wspomagać sektor rolnictwa, a wzrost popytu na artykuły rolne podniósł poziom dochodów producentów rolnych, co z kolei poprawiło popyt na towary przemysłowe na rynku wewnętrznym i tym samym przyspieszało rozwój przemysłu. Poza tym, w okresie funkcjonowania rządu Piłsudskiego wzrosła produkcja stali z 788 tys. do 1,4 mln ton oraz produkcja surówki z 327 do 684 tys. ton; zwiększyło się także wydobycie węgla (z 35,7 mln ton do 40,6 mln ton). Zwiększyły się również zamówienia rządowe na sprzęt kolejowy, co przyspieszyło produkcję lokomotyw i wagonów; w widłach Wisły i Sanu rozpoczęto budowę nowych zakładów produkcyjnych (Centralny Okręg Przemysłowy). Znaczne ożywienie gospodarcze przyczyniło się do zmniejszenia bezrobocia, które z ok. 300 tys. w czerwcu 1926 r. spadło do końca tegoż roku do 117 tys.<sup>21</sup>

Ponieważ wszystko to przyniosło to niewielki, ale odczuwalny wzrost płac robotników, zaczęto te zmiany odbierać jako poprawę bytu dzięki przejściu władzy przez Piłsudskiego, pomimo iż dokonał tego drogą wojskowego przewrotu (co pociągnęło za sobą ok. 400 zabitych). Oczywiście premier, który bardzo rzadko bywał na posiedzeniach Rady Ministrów (i to jeszcze zajmując miejsce ministra spraw wojskowych, a na fotelu premiera zasiadał, kierujący posiedzeniami gabinetu, wicepremier K. Bartel...), przypisywał wszelkie osiągnięcia rządu – sobie...

Należy jeszcze przypomnieć jedną kwestię: otóż zamach stanu dokonany przez Piłsudskiego spowodował spadek zaufania kapitału zagranicznego do polskich władz. Nie bez znaczenia były tutaj również skłonności wielu polityków obozu Piłsudskiego do etatyzmu i to bardzo daleko posuniętego, jednak etatyzm nie stał się oficjalnym programem tego gabinetu i premier nakazał, aby jego rząd podkreślał przestrzeganie zasady nienaruszalności własności prywatnej<sup>22</sup>. Przy obniżonym zaufaniu obcego kapitału

<sup>21</sup> W 1928 r. rozpoczęto także produkcję samochodów ciężarowych dla wojska w zakładach „Ursus”; E. Brzosko, *op. cit.*, s. 176.

<sup>22</sup> A. Lityńska, W. Giza, T. Skrzyński, *Spór o etatyzm w polskiej myśli ekonomicznej w okresie dwudziestolecia międzywojennego*, Kraków 2010, s. 45, 77, 78. Jeszcze w okresie istnienia Drugiej Rzeczypospolitej etatyzm był znacznie krytykowany, czołowi ekonomiści uważali, że władze polskie zbyt łatwo rezygnowały z popierania inicjatywy prywatnej na rzecz rozwoju państwowej działalności gospodarczej (co najczęściej uzasadniano względami potrzeb państwa). Wg ówczesnych ekonomistów przekroczenie uzasadnionych granic w państwowej działalności gospodarczej może podważyć rację bytu tego sektora, szczególnie kiedy gospodarczy sektor państwowy rozwija zbyt szeroki wachlarz i „państwo tylko wtedy może liczyć na zaufanie swoich obywateli, gdy jego poczynania w dziedzinie gospodarczej będą wzorowe i nie będą nastrożać przykładów nieudolności, bezplanowości, zaniedbania lub błędów”; cyt. za: T. Bernadzikiewicz, *Przerosty etatyzmu. Uwagi o gospodarce państwowej w Polsce*, Warszawa 1935, s. 188, 189; *idem*, *Etatyzm i biurokracja*, „Polityka gospodarcza” 1936, nr 28/29; *idem*, *Tezy o etatyzmie*, „Gospodarka Narodowa” 1936, nr 2; *idem*, *Udział państwa w przedsiębiorstwach prywatnych*, „Przegląd Gospodarczy” 1936, nr 23, 24; *idem*, *Zagadnienie rentowności przedsiębiorstw*, Warszawa 1935; A. Krzyżanowski, *Etatyzm w Polsce*, [w:] *Bierny bilans handlowy*, Kraków 1928. Zob. A. Heydel, *Dążności etatystyczne w Polsce*, [w:] *Etatyzm w Polsce*, Kraków 1932; K. Dziewulski, *Spór o etatyzm. Dyskusja wokół sektora państwowego w Polsce międzywojennej 1919–1939*, Warszawa 1981; J. Gołębiowski, *Spór o etatyzm wewnątrz obozu sanacyjnego*



do Polski rząd zdecydował się na zaciągnięcie pożyczek zagranicznych dla stabilizacji polskiej waluty, poprzez zwiększenie rezerw Banku Polskiego. Jednak dopiero po roku funkcjonowania gabinetu uzyskano „pożyczkę stabilizacyjną” od banków USA w wysokości 62 mln dolarów oraz 2 mln funtów szterlingów na 7% (część środków została przeznaczona na inwestycje państwowe, które zawierał plan inwestycyjny). Ponieważ rządowi udało się zahamować spadek wartości polskiej waluty, kurs złotego ustalono wg jego rzeczywistej wartości, tj. notowań giełdowych. W porównaniu z kursem przyjętym po wprowadzeniu waluty złotowej w 1924 r. rząd w czerwcu 1927 r. ustabilizował złotego na poziomie niższym o 42% (a kurs dolara na wysokości 9%)<sup>23</sup>.

Podkreślenia wymaga również fakt, iż w okresie funkcjonowania tego gabinetu nastąpiło znaczne zmniejszenie różnicy cen między artykułami przemysłowymi a rolnymi; przekazano majątki państwowe do parcelacji, a proces reformy rolnej przebiegał szybciej niż w okresie rządów przed „zamachem majowym”<sup>24</sup>. Reforma rolna była realizowana na zasadzie dobrowolności, a pomocy nabywcom udzielał Bank Rolny, który otrzymał od rządu 100 mln zł z przeznaczeniem na kredyty długoterminowe (w 1928 r. kredyty te zaczęto udzielać na większą skalę, dla osób pragnących powiększyć swoje niewielkie majątki oraz dla służby folwarcznej; osiągały wówczas nawet 95% wartości zakupionej ziemi). Ale trzeba przyznać, że z kredytów tych korzystali głównie rolnicy będący właścicielami dużych i średnich gospodarstw; ubożsi nie posiadali odpowiednich funduszy na zakup ziemi<sup>25</sup>.

---

w latach 1926–1939, Kraków 1978, s. 36 i n.; T. Grabowski, *Inwestycje zbrojeniowe w gospodarce Polski międzywojennej*, Warszawa 1963; M. Deszczyński, W. Mazur, *Na krawędzi ryzyka. Eksploatacja polskiego sprzętu wojennego w okresie międzywojennym*, Warszawa 2004.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 177; Stenograficzne posiedzenia Sejmu z 1926 i 1927 r., Warszawa 1928: posiedzenia 26 i 31 października 1928 r., s. 12; W. Morawski, *Od marki...*, s. 60–63; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Trudna niepodległość. Rozważania o gospodarce Polski 1918–1939*, Warszawa 1978, s. 29 i n.; T. Grabowski, *Rola państwa w gospodarce Polski 1918–1928*, Warszawa 1967, s. 46, 47. Zob. Z. Landau, J. Tomaszewski, *Kapitały obce w Polsce 1918–1939. Materiały i dokumenty*, Warszawa 1964; J. Kaliński, *Gospodarka Polski w XX w.*, Warszawa 1998; Z. Landau, *Polskie zagraniczne pożyczki państwowe 1918–1926*, Warszawa 1961.

<sup>24</sup> W 1925 r. zostało rozparcelowanych 121 tys. ha; w 1926 – już 217 tys. ha; w 1928 – 245 tys. ha, a w 1928 – 222 tys. ha; E. Brzosko, *op. cit.*, s. 177; I. Kostrowicka, Z. Landau, J. Tomaszewski, *Historia gospodarcza Polski XIX i XX wieku*, Warszawa 1975, s. 281. W procesie reformowania rolnictwa i usprawnienia systemu aprowizacji dużym obciążeniem były biurokratyczne nawyki, jeszcze z czasów zaborów kadry urzędniczej, szczególnie w terenie. Słusznie pisał W. Staniewicz, że „masa urzędnicza pogryzła się w marazmie i beźmyślnej robocie biurokratycznej [...] przy udzielaniu zezwoleń włościanom na kupno i sprzedaż ziemi w Małopolsce, pomimo istnienia tam szeregu dotkliwych bolączek agrarnych”; T. Grabowski, *Przebudowa ustroju rolnego w Polsce*, Warszawa 1928, s. 11. Zob. F. Bujak, *O podziale ziemi i reformie rolnej*, Warszawa 1920; M. Mieszczankowski, *Rolnictwo II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1983.

<sup>25</sup> Wieś do końca II RP pozostała przeludniona i struktura większości gospodarstw rolnych nie uległa większej zmianie, a w okresie funkcjonowania gabinetu Piłsudskiego wyemigrowało z kraju ok. pół miliona chłopów; *ibidem*, s. 177, 178. Zob. J. Kulikowski, *Kredyt w Polsce w dobie inflacji (1919–1922)*, Poznań 1923; J. Kulski, *Kredyty państwowe w życiu gospodarczym Polski*, [w:] *Na froncie gospodarczym*, Warszawa 1928; S. Szyszkowski, *Zagadnienie komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1930.



## 5. Działalność rządu w świetle protokołów posiedzeń Rady Ministrów

Mimo tych imponujących osiągnięć gospodarczych szczegółowa analiza protokołów posiedzeń Rady Ministrów w żadnym wypadku nie ukazuje tak znacznej „dynamiki pracy rządu”. Na ich podstawie trudno byłoby wnosić, że to właśnie na posiedzeniach gabinetu (przeważnie pod przewodnictwem wicepremiera) zapadały aż tak ważne strategicznie decyzje dla gospodarki całego kraju. I właśnie w kontekście wymienionych osiągnięć w latach 1926–1928 warto prześledzić, czym naprawdę zajmował się rząd Józefa Piłsudskiego na posiedzeniach i jaki był rzeczywisty udział Rady Ministrów w tym gospodarczym sukcesie.

Już pierwszemu posiedzeniu gabinetu (w dniu 3 października 1926 r.) przewodniczył nie premier, ale wicepremier prof. Kazimierz Bartel<sup>26</sup>. Na drugim (8 października) pojawił się szef rządu, zapewne z powodu debaty nad projektem rozporządzenia Prezydenta o utworzeniu Komitetu Obrony Państwa (rzeczywiście wszystkie sprawy, które dotyczyły wojskowości żywo interesowały marszałka)<sup>27</sup>.

Do istotniejszych spraw omawianych na posiedzeniach rządu jesienią 1926 r. należały: powołanie na stałych członków Komitetu Politycznego Rady Ministrów szefów MSW, MSZ i resortu skarbu, uchwalanie projektów rozporządzeń Prezydenta „o uregulowaniu obrotu pieniężnego” oraz „o utworzeniu Głównej i wojewódzkich rad naprawy ustroju rolnego”, uchwalanie wniosków ministra reform rolnych „w sprawie ustalenia planu osuszenia Polesia” oraz „w sprawie umów na eksploatację puszczy białowieskiej i nadleśnictw niemieckich”. Uchwalono także „zasady do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zakresu życia gospodarczego, który obejmie badania Komisji Ankietowej” oraz projekt ustawy skarbowej od 1.04.1927 do 31.03.1928 r., a także podwyższenie „dodatku kresowego” o dalsze 10%. Poza tym przedmiotem obrad rządu w tym okresie były głównie wnioski o nominacje na stanowiskach: wojewodów, kierowników

<sup>26</sup> Na posiedzeniu tym „Wiceprezes Rady Ministrów przypominając przepis regulaminu obrad Rady Ministrów podkreślił, że wnioski na Radę Ministrów winny być przed ich wniesieniem najzupełniej przygotowane do decyzji Rządu i uzgodnione z zainteresowanymi ministerstwami. W szczególności wnioski w sprawach, w których jest zainteresowany Skarb Państwa winny być uzgodnione uprzednio z Ministrem Skarbu. Wnioski takie, o ile nie zostaną uzgodnione z Ministrem Skarbu, względnie o ile Minister Skarbu nie wyrazi zgody na wniesienie ich na Radę Ministrów – nie będą bezwarunkowo poddawane pod obrady Rady Ministrów”, co można odczytać jako próbę uniknięcia chaosu wnioskowań od samego początku funkcjonowania tego gabinetu, którego posiedzeniom w przeważającej większości przewodniczył wicepremier, dokładny w pełnieniu tej funkcji, prof. K. Bartel; Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Protokoły Posiedzeń Prezydium Rady Ministrów (cyt. dalej AAN, PRM), t. 35, mf. 20187, pagina (cyt. dalej p.) 177.

<sup>27</sup> Premier przewodniczył jeszcze posiedzeniom w dniach 11, 20 października, 3, 10 listopada oraz 13 i 16 grudnia; natomiast przewodnictwo w dniach 23 i 29 października, 26 listopada, 7 XII i 12 grudnia sprawował wicepremier K. Bartel; *ibidem*, p. 182, 240, 252, 267, 283, 311, 336, 382, 505, 521, 586, 596.

departamentów w poszczególnych ministerstwach; nominacje profesorskie i dyplomatyczne oraz drobniejsze sprawy jak: wnioski o odznaczenia orderowe, nominacje urzędnicze, przenoszenie urzędników w stan spoczynku, przyznawanie rent wdowich, nadania obywatelstwa cudzoziemcom czy przyznawanie „darów z łaski” (mimo skromnej nazwy były to znaczne kwoty, sięgające często 10 tys. zł (a dla porównania, za taką kwotę można już było kupić nieruchomości na terenie stolicy)<sup>28</sup>.

Dopiero po przerwie świątecznej, wraz z wejściem w 1927 rok, Rada Ministrów rozpoczęła intensywniejszą działalność. Premier J. Piłsudski przewodniczył pierwszemu posiedzeniu gabinetu w 1927 r. (5 stycznia), na którym „minister skarbu wygłosił sprawozdanie o stanie Skarbu Państwa i sytuacji finansowej”. Przyjęto na nim projekt rozporządzenia w sprawie zmian w „ustawie o obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich” oraz rozporządzenie Rady Ministrów „o ustalenie planu parcelacyjnego na rok 1928”, a także wnioski o wysokich odznaczeniach dla dygnitarzy watykańskich (w tym o nadanie Orderu Orła Białego nuncjuszowi apostolskiemu w Warszawie Lorenzo Lauriemu) oraz projekt „rozporządzenia o ustanowienie cła wywozowego od żyta i mąki żytniej”<sup>29</sup>.

Kolejne posiedzenia (10, 14 i 28 stycznia, w tym dwa pod przewodnictwem wicepremiera K. Bartla; jedynie posiedzeniu w dniu 14 stycznia przewodniczył premier) przyniosły uchwały w zupełnie drobnych sprawach, jak: przenoszenie urzędników w stan spoczynku, przyjęcie wniosków o nadanie Orderu Odrodzenia Polski (w różnych klasach) cudzoziemcom (w tym duchownym katolickim), często urzędnikom, głównie francuskim, na zupełnie drugorzędnych stanowiskach (a były to nie tylko krzyże oficerskie, ale nawet komandorie z gwiazdą – czyli orderzy II kl.). Podjęto uchwały o tworzeniu lub znoszeniu obszarów dworskich; uchwalono również wnioski o podwyższanie zaopatrzenia emerytalnego (głównie wdowom po profesorach i wysokich urzędnikach). Przyjęto także wnioski o dokonanie zmian w podziale administracyjnym gmin oraz wnioski „o przyjęcie do służby państwowej” kandydatów na urzędników, nominacje na stanowiska urzędnicze, prokuratorskie i sędziowskie czy... udzielono zezwolenia na wstąpienie obywatela polskiego do Legii Cudzoziemskiej. Przyznano „dary z łaski”; przyjęto również wnioski poszczególnych ministrów o zezwolenie na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców, a także „projekt ustawy w sprawie ratyfikacji układu między Rzeczpospolitą Polską, a Rzeszą Niemiecką o polach górniczych przeciętych granicą polsko-niemiecką” oraz „projekt ustawy w sprawie ratyfikacji Paktu Przyjaźni i Serdecznej Współpracy między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Serbów, Chorwatów i Słowenów”. Poza tym Rada Ministrów uchwaliła „rozporządzenie w sprawie

---

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 182, 183, 240, 336, 383, 505, 521, 586, 596.

<sup>29</sup> AAN, PRM, mf. 20076, p. 1.

utworzenia Państwowego Urzędu Wychowania Fizycznego i Przynależenia Wojskowego” oraz podległych placówek w terenie<sup>30</sup>.

Na lutowych posiedzeniach (w dniu 5 lutego przewodniczył wicepremier K. Bartel, a 23 i 25 lutego prezydent RP I. Mościcki, premier Piłsudski zaś na wszystkich był... nieobecny) omawiano głównie wnioski o nadanie odznaczeń cudzoziemcom (np. „wielkiej wstęgi”, czyli krzyża wielkiego Orderu Odrodzenia Polski I kl. – Pawłowi Claudelowi, ambasadorowi Republiki Francuskiej w... Tokio; nieznanne są zasługi tego dyplomaty dla Rzeczypospolitej Polskiej; podobnie równie wysoko odznaczono duńskiego posła pełnomocnego w Rzymie... Haralda Scaveniusa). Poza tym nadal przeważało przyznawanie wysokich „darów z łaski”. Do nieco „ważniejszych” należało „przemianowanie Agencji Konsularnej Rzeczypospolitej Polskiej w Szczecinie na wicekonsulat” oraz uchwalenie wniosku szefa resortu przemysłu i handlu „w sprawie tymczasowej organizacji budowy 2-giej Państwowej Fabryki Związków Azotowych”. Uchwalono także „projekt rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej w sprawie utworzenia gmin wyznaniowych żydowskich na obszarze kilku powiatów”<sup>31</sup>.

W następnym miesiącu w posiedzeniach (2, 7, 16, 18, 23, 28 marca, którym nadal przewodniczył wicepremier K. Bartel), wziął również udział Prezydent I. Mościcki (2 marca); premier był nadal nieobecny i to przez cały ten miesiąc. Rozpatrywano głównie sprawy nominacji urzędniczych, sędowniczych i przyznawania „darów z łaski”. Poza tym „Rada Ministrów postanowiła, że zwłoki Juliusza Słowackiego zostaną sprowadzone do Polski celem złożenia ich na Wawelu”, zatwierdziła także statut Polskiej Akademii Umiejętności. Przedmiotem burzliwej debaty natomiast była kwestia strajku w fabrykach włókienniczych i Rada Ministrów podjęła w tej sprawie uchwałę, że „wzywa obie strony do przekazania sprawy wysokości zarobków robotniczych w przemyśle włókienniczym pod arbitraż Rządu – pod warunkiem natychmiastowego zlikwidowania strajku w przemyśle włókienniczym i uruchomienia fabryk”. Strajk ten, drogą ugody, zakończył się dość szybko i robotnicy otrzymali podwyżkę od „6,19 zł do 7,96 zł dziennie”<sup>32</sup>, co można jednak uznać za przejaw skłonności rządu do kończenia wszelkich protestów pracowniczych drogą kompromisu.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 25, 115, 148.

<sup>31</sup> Na posiedzeniu (250) Komitetu Ekonomicznego Ministrów w dniu 17 lutego 1927 r. rozpatrywano sprawę samowolnego podniesienia ceny cukru przez Radę Naczelną Przemysłu Cukrowniczego z 82 zł do 92 zł za 100 kg, bez uprzedniej zgody odpowiednich ministerstw. Komitet wezwał szefa resortu skarbu w porozumieniu z Ministrem Przemysłu i Handlu oraz szefem resortu rolnictwa do wydania zarządzenia „uregulowania ceny cukru na rynku wewnętrznym”; *ibidem*, p. 378, 442, 465, 466.

<sup>32</sup> Na posiedzeniu w dniu 23 marca uchwalono zmiany „w statucie organizacyjnym Prezydium Rady Ministrów”, ale były również postanowienia takiej „rangi”, jak uchwalenie wniosku „Prezesa Rady Ministrów w sprawie przyznania etatu jednego samochodu osobowego dla Polskiej Agencji telegraficznej”; AAN, PRM, mf. 20077, p. 1, 60, 61, 125, 514, 611.

Cztery posiedzenia kwietniowe (1, 8, 22, 27 kwietnia; wszystkim przewodniczył K. Bartel) przyniosły głównie: rozpatrywanie spraw nominacji służbowych czy też „przenoszenia w stan nieczynny”; rozpatrywanie wniosków o nadanie odznaczeń państwowych i również o ich odebranie, w większości obywatelom obcym (również Polakom, ale protokoły posiedzeń rządu nie zawierają żadnych uzasadnień tych decyzji); dalsze przyznawanie „darów z łaski”, nominacji profesorskich i radcowskich (w ministerstwach) oraz nominacji sędziowskich do Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Pod koniec kwietnia posiedzenia gabinetu zdominowały uchwały projektów w sprawach o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do konwencji międzynarodowych oraz o zawieraniu umów międzynarodowych, m.in. z Niemcami<sup>33</sup>.

Na majowych i czerwcowych posiedzeniach (6, 13, 21 maja pod przewodnictwem K. Bartla; tylko jednemu w dniu 13 maja przewodniczył premier Piłsudski) oraz 3 i 17 czerwca (nadal pod kierownictwem K. Bartla) rozpatrywano: wnioski o nominacje urzędnicze i sędziowskie, przenoszenie urzędników w „stan nieczynny”; przyjęto wnioski o nadanie wysokich odznaczeń państwowych oraz zmiany przepisów w projektach rozporządzeń ministerialnych, w tym m.in. „w sprawie sprzedaży placu państwowego w Uniejowie”, czy zmiany „w statucie Liceum Krzemienieckiego”. Do spraw niecodziennych należało niewątpliwie „uchwalenie wniosku Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie zakupu przez rząd Polski parceli w gminie Cecowej, celem zezwolenia rządowi czechosłowackiemu na pochowanie tam legionistów czeskich oraz wystawienie pomnika”, z tym że wydatek ten miał zostać „pokryty z funduszu dyspozycyjnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych”. Nie do końca jest zrozumiałe, dlaczego takie koszty miała ponosić strona polska... Uchwalono także projekt rozporządzenia prezydenta RP „o godłach i barwach państwowych oraz o znakach, chorągwiach i pieczęciach” (autorem wzoru polskiego godła państwowego, obowiązującego od 1927 r. do dziś był prof. Zygmunt Kamiński; jedyną zmianą w godle, w okresie PRL, było pozbawienie orła korony)<sup>34</sup>.

Na posiedzeniach lipcowych (11 i 25 lipca, którym przewodniczył premier Piłsudski) i sierpniowych (8 i 29 sierpnia – pierwszemu przewodniczył premier, drugiemu

---

<sup>33</sup> Na niektórych posiedzeniach uchwalano również wnioski o wydaniu pozwoleń na wstąpienie obywateli polskich do... Legii Cudzoziemskiej lub „zwalniano od części egzaminu urzędnika w IX stopniu służbowym”, co trudno uznać za zajmowanie się przez rząd „sprawami wagi państwowej”; *ibidem*, p. 126, 200, 253, 370.

<sup>34</sup> AAN, PRM, mf. 20078, p. 102, 300, 311. W dniu 15 czerwca 1927 r. miało miejsce 287 posiedzenie Komitetu Ekonomicznego Ministrów pod przewodnictwem jego formalnego przewodniczącego, wicepremiera K. Bartla, na którym omawiano problemy z zapewnieniem zaopatrzenia rynku w produkty zbożowe i „wobec niepomyślnego kształtowania się naszego bilansu handlowego, równowagę którego załamał import zbóż do kraju oraz zważywszy, że Rząd ma możliwość zabezpieczenia dostatecznej podaży żyta, Komitet Ekonomiczny wyraził zgodę na natychmiastowy zakaz wwozu do Polski po dzień 31 sierpnia pszenicy i mąki pszennej”, co wprawdzie można uznać za dowód dbałości rządu o sprawy równowagi na rynku zaopatrzeniowym, ale była to jednocześnie decyzja dość kontrowersyjna; zamożniejszej części społeczeństwa nie musiało odpowiadać polepszenie zaopatrzenia rynku w produkty zbożowe żytnie, zamiast pszennych; *ibidem*, p. 435, 490, 556.

wicepremier) poza sprawami o nominacje urzędnicze czy uposażenia emerytalne lub zmianami w treści niektórych rozporządzeń ministerialnych rozpatrywano także decyzje w sprawie zaciągania pożyczek zagranicznych (lub krótkoterminowych kredytów) oraz sprawy nominacji (i odwołań) w placówkach dyplomatycznych. Do ważniejszych spraw należało uchwalenie dodatkowych kredytów inwestycyjnych na wnioski poszczególnych ministrów<sup>35</sup>.

Wrześniowe posiedzenia gabinetu (1, 17 września, „tradycyjnie” pod przewodnictwem K. Bartla) przyniosły: uchwalenie powołania przy szefie MSW „Międzyministerialnego Komitetu Pomocy poszkodowanym przez wypadki żywiołowe” oraz wniosku o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i ich rodzin, przyznawanie rent wdowich i emerytur; poza tym, nominacje sędziowskie, urzędnicze. Uchwalono także rozwiązanie kilku sejmików wojewódzkich oraz „projekt ustawy w sprawie ratyfikacji traktatu przyjaźni” między Polską a Persją. Poza tym uchwalono „wniosek Ministra Komunikacji w sprawie zakupu patentu na wyrób metalowych samolotów i wytwarzanie samolotów w fabrykach krajowych”. Dużą dyskusję wywołało natomiast wystąpienie wicepremiera Bartla, który „poruszył sprawę zamieszczania płatnych ogłoszeń urzędowych w prasie, a w szczególności zwrócił uwagę na stałe niemal subwencjonowanie [...] prasy, której głównym zadaniem politycznym staje się szkalowanie i zohydowanie rządu”<sup>36</sup>, co można uznać za dowód, iż pomimo wprowadzenia rządów autorytarnych Komendanta drogą przewrotu, wolność prasy została utrzymana; zresztą nie można zapominać, że prorańdowe dzienniki prasowe również nie przebierały w słowach, krytykując opozycję i argumentując na rzecz gloryfikowania osiągnięć gabinetu Piłsudskiego.

Październikowe posiedzenia (w dniu 11 i 21 października przewodniczył premier, 17 i 27 – K. Bartel), przyniosły: przyjęcie projektu „rozporządzenia Prezydenta o planie stabilizacyjnym i zaciągnięciu pożyczki zagranicznej” oraz przyjęcie „projektu rozporządzenia Prezydenta o stabilizacji złotego”. Poza tym „Marszałek Piłsudski zapoznał Radę Ministrów ze sprawą represji stosowanych przez Litwinów do szkolnictwa polskiego na Litwie. Marszałek zakomunikował, że z uwzględnieniem faktu, iż Litwa znajduje się w wojnie z Polską

<sup>35</sup> W sierpniu rozpatrywano dużo spraw głównie o „jednorazowych zasiłkach dla funkcjonariuszy państwowych”; sprawy „przeniesień urzędników w stan spoczynku”, o przyznawanie i podwyższenie emerytur niektórym urzędnikom, przyznawanie rent wdowich, wysokich odznaczeń, „darów z łaski”, nominacje sędziowskie i profesorskie, „uchwalono rysunek orła [...] według projektu prof. Z. Kamińskiego” oraz wniosek premiera „w sprawie utworzenia placówki Polskiej Agencji Telegraficznej w Moskwie”; uchwalono także „projekt ustawy w sprawie ratyfikacji Traktatu Handlowego i Nawigacyjnego pomiędzy Polską a Estonią” oraz „wnioski Ministra Skarbu w sprawie zezwolenia na nabycie nieruchomości obcokrajowcom” i przymusowych „wywłaszczeniach, w związku z rozbudową linii kolejowych oraz budową nowych linii kolei wąskotorowych”. Zdarzały się również uchwały rządu takiej „wagi”, jak np. „w sprawie etatu na samochód osobowy dla Naczelnego Inspektora Straży Celnej”; *ibidem*, p. 452, 594. *Mf.* 20079, p.1, 11.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 321, 328.

zastosował represje; m. in., kazał aresztować pewną ilość księży, zamknął seminarium nauczycielskie litewskie w Wilnie, które było siedliskiem rozmaitych uciekinierów. [...] Valdemaras odwołał się do Rady Ligi. Marszałek zdecydowany jest prowadzić tę akcję dalej i obywateli litewskich żyjących w Polsce wydalać ewentualnie na Litwę<sup>37</sup>. Kwestia traktowania mniejszości polskiej na Litwie stała się rzeczywiście powodem eskalacji napięcia pomiędzy obydwojoma krajami, ale to strona litewska pierwsza rozpoczęła serię retorsji i ograniczeń swobód oświatowych Polonii na Litwie kowieńskiej.

W listopadzie na zaledwie dwóch posiedzeniach (5 listopada przewodniczył Piłsudski, 18 – K. Bartel) rząd rozpatrywał zapowiedź premiera, że „wystąpi we właściwym czasie z wnioskami o dalszą zmianę statutu Banku Polskiego, w kierunku zapewnienia Rządowi większego wpływu na władze Banku [...] przez zapewnienie Ministrowi Skarbu większego, niż dotychczas wpływu na dyrekcję banku” (należy przypomnieć, że obowiązujący „plan stabilizacyjny” przewidywał „autonomię; ta zaś znajdowała swój wyraz m.in. we względnej nieusuwalności Prezesa”, którą przewidywały „statuty wszystkich banków emisyjnych”; projekt taki został wniesiony wraz z proponowanymi zmianami)<sup>38</sup>.

W grudniu miały miejsce trzy posiedzenia (6, 12 i 21 grudnia, wszystkie pod przewodnictwem K. Bartla). Na pierwszym były poruszane głównie sprawy niższej rangi: wydawania zgody przez rząd na wstępowanie kandydatów do Legii Cudzoziemskiej, zgody na nabywanie nieruchomości w Polsce przez cudzoziemców, czy projekt rozporządzenia Prezydenta w sprawie wydawania Dziennika Ustaw<sup>39</sup>.

Na drugim grudniowym posiedzeniu doszło do dość niecodziennej dyskusji na temat kryteriów awansu pracowników w poszczególnych resortach, w trakcie której, przy omawianiu zmian w ustawie o służbie cywilnej, w punkcie „o zwolnieniu od wymaganego dla poszczególnych kategorii stanowisk poziomu wykształcenia [...] z punktu widzenia racjonalności i celowości tego podziału, niektórzy z ministrów (spraw wewnętrznych, robót publicznych, poczt i telegrafów) wypowiedzieli się wręcz przeciwko temu podziałowi, motywując swoje stanowisko tym, że jest to z jednej strony niczym nie uzasadnionym uprzywilejowaniem pewnej kategorii ludzi, nieposiadających często poza

---

<sup>37</sup> Poza tym rozpatrywano jeszcze: wnioski o przyznanie orderów, mianowania na członków komisji kodyfikacyjnej, nominacje urzędnicze, przeniesienia służbowe, „dary z łaski”, uchwały o podziale akt archiwalnych między Polską a Czechosłowacją; czy takiej „rangi”, jak „projekt rozporządzenia Rady Ministrów o przerachowaniu długów rentowych”; projekt ustawy skarbowej od 1.04.28–31.03.1929, nominacji prokuratorskich, dodatkowych kredytów dla MSW i dla Ministerstwa Reform Rolnych; *ibidem*, p. 565, p. 571–582, p. 836, p. 845–848.

<sup>38</sup> Poza tym rozpatrywano głównie wnioski o nominacje sędziowskie i obsadę stanowisk kuratorów okręgów szkolnych, AAN, PRM, mf. 200080, p. 1, p. 13.

<sup>39</sup> Zatwierdzono także „rozporządzenie zmieniające niektóre przepisy o urządzeniu sądownictwa”, a także projekt rozporządzenia Prezydenta „o zapobieganiu upadłości”; uchwalono również wnioski: „w sprawie dodatkowego kredytu dla resortu skarbu, dla Mennicy Państwowej oraz w „ustalenia ceny monopolowej za spirytus [...] zgodnie z uchwałą Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 1927 r.”; *ibidem*, p. 156.



dypłomami żadnych innych walorów, które by to uprzywilejowanie uzasadniały, a z drugiej zaś jest zamknięciem drogi do wyższych stanowisk jednostkom rzeczywiście zdolnym i dzielnym, a którym często jedynie brak formalnych dowodów uzdolnienia [...] Z drugiej strony inni ministrowie, jak reform rolnych, pracy i opieki społecznej oraz wyznań religijnych i oświecenia publicznego, wypowiedzieli się za celowością podziału na kategorie, a to głównie z powodu konieczności pewnego wyróżnienia urzędników posiadających wyższe wykształcenie; na ogół jednakże wypowiedziano się za umożliwieniem przechodzenia z niższej kategorii do wyższej w drodze specjalnego egzaminu praktycznego, odnośnie zaś samego zwolnienia od przepisanej poziomu wykształcenia wypowiedziano się na ogół za utrzymaniem przez pewien okres przejściowy dotychczasowego stanu rzeczy”<sup>40</sup>.

Nasuwa się wniosek, że w okresie Drugiej Rzeczypospolitej wykształcenie, stosunkowo rzadkie w tamtych czasach (nawet średnie, a tym bardziej wyższe) miało być jedynie „formalnymi dowodami uzdolnienia”, a nie dowodem nabytej wiedzy, tak niezbędnej w pełnieniu pewnych funkcji; natomiast najważniejszym kryterium miała być „dzielność” kandydata, która niczym nie została szczegółowo określona, choćby jakąkolwiek praktyką zawodową. Nie można zapominać, że po „zamachu majowym” w polskiej armii największą karierę zaczęli robić oficerowie „legionowi”, często nawet bez średniego wykształcenia cywilnego i... bez wojskowego.

W roku 1928 posiedzenia Rady Ministrów rozpoczęły się (pod przewodnictwem premiera) dopiero od 20 stycznia, od uchwalenia projektu rozporządzenia Prezydenta „w sprawie podwyższenia uposażenia wojskowych oficerów zawodowych i oficerów rezerwy, zatrzymanych w służbie czynnej”; poza tym postanowiono „podać szczegółowej rewizji dotychczasowy system reglamentacji importu, w kierunku jak najdalej idącego jej ograniczenia” (z powodu ujemnego bilansu handlowego z Niemcami)<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Na ostatnim grudniowym posiedzeniu rozpatrywano jedynie wnioski o przenoszenie w stan nieczynny funkcjonariuszy policji, przyznawanie „darów z łaski”, zaopatrzeń emerytalnych, nominacji sędziowskich, nominacji profesorskich oraz zatwierdzono wniosek szefa MSZ „w przedmiocie otwarcia dróg celnych i innych przejść przez granicę polsko-niemiecką”; *ibidem*, p. 346, p. 365.

<sup>41</sup> „W związku z pertraktacjami o traktat handlowy z Niemcami, tudzież wobec ujemności bilansu handlowego Rada Ministrów [...] postanowiła wprowadzić agio w stosunku do całej taryfy celnej w wysokości od 30% do 35%, tudzież poddać szczegółowej rewizji dotychczasowy system reglamentacji importu, w kierunku jak najdalej idącego jej ograniczenia”. Poza tym na posiedzeniach styczniowych uchwalono projekt rozporządzenia Prezydenta w sprawie: „jednorazowego zasiłku dla funkcjonariuszy państwowych, sędziów, prokuratorów, osób wojskowych oraz emerytów, wdów i sierot”; „o uzupełnieniu ustawy o ochronie lokatorów [...] i zastąpiono przewidziany w tym projekcie miesięczny termin wypowiedzenia terminem 3-miesięcznym, a kwartalny – 6-miesięcznym”; o sprzedaży działek gruntów państwowych, przyznawaniu etatów na samochody; o „zmianie przepisów dotyczących ustroju Najwyższego Trybunału Administracyjnego”; uchwalono także „preliminarz budżetowy na rok 1928–1929”; AAN, PRM, mf. 20081, p. 7, p. 12–21, p. 193–195.



Na posiedzeniach lutowych (3, 10, 17 i 28 lutego pod przewodnictwem K. Bartla; tylko posiedzeniu w dniu 24 lutego przewodniczył Piłsudski) z ważniejszych spraw uchwalono: projekt rozporządzenia prezydenta „o użyciu broni przez organy służby bezpieczeństwa publicznego i ochrony granic”, „o ustanowieniu Instytutu Badania Koniunktur Gospodarczych i Cen”, projekt „ustawy w sprawie ratyfikacji układu pomiędzy Polską a Niemcami w sprawie rybołówstwa na bieżących i stojących wodach granicznych” oraz „projekt ustawy skarbowej na okres od 1 kwietnia 1928 r. do 31 marca 1929 r.”<sup>42</sup>.

Uchwalono także projekty rozporządzenia Prezydenta: o „utworzeniu powiatu morskiego w Gdyni”, „o podstawowych obowiązkach i prawach szeregowych Marynarki Wojennej”, „o kwalifikacjach zawodowych do nauczania w szkołach zawodowych” oraz „o kwalifikacjach zawodowych nauczycieli szkół powszechnych”, „o Państwowym Muzeum Zoologicznym”, „o żegludze i spławnych śródlądowych drogach wodnych”, „o opiekunach społecznych i o komisjach opieki społecznej”, „w sprawie wydawania Dziennika Taryf i Zarządzeń Kolejowych”. Uchwalono także wniosek szefa MSW w sprawie udzielenia zgody jednemu z profesorów „na prowadzenie wykładów na Uniwersytecie w Moskwie” oraz wnioski „Ministra Spraw Wojskowych w sprawie przekazania na potrzeby wojska gruntów państwowych (niektórych nadleśnictw)”<sup>43</sup>.

Posiedzeniu w dniu 24 lutego przewodniczył premier i wówczas uchwalono wnioski: o przeniesieniu w stan nieczynny niektórych urzędników; „w sprawie mianowania” kandydatów szefa resortu sprawiedliwości na stanowiska sędziowskie, a także na stanowiska w placówkach dyplomatycznych; w sprawach nadania krzyży Orderu Odrodzenia Polski obywatelom Czechosłowacji; nominacji profesorskich, przyznania zaopatrzeń emerytalnych nauczycielom lub wdowom po nich; o zmianach granic niektórych gmin.

---

<sup>42</sup> Wówczas uchwalono też projekty rozporządzenia Prezydenta: „o obowiązku dodawania oleju sezamowego do margaryny i do innych sztucznych tłuszczów jadalnych”, „o ustanowieniu krzyża zasługi za dzielność”, „w sprawach parcelacji gruntów” i „o parcelacyjnej sprzedaży gruntów państwowych”, „o Bibliotece Narodowej”, „o zalesianiu gruntów, podlegających obowiązkowi parcelacyjnemu, ze zmianami proponowanymi przez Biuro Prawne Prezesa Rady Ministrów”, „o uzupełnieniu ustawy o ochronie dzierżawców rolnych”, „o zabezpieczeniu interesów nabywców przy parcelacji prywatnej”, „o państwowej pomocy kredytowej przy zmianie gruntów zastępującej scalenie”, „w sprawie ustalenia planu parcelacyjnego na rok 1929”, „o ustaleniu na rok 1928 wykazu imiennego nieruchomości ziemskich, podlegających wykupowi przymusowemu”, „uchwalono wniosek ministra poczt w sprawie dodatków w służbie pocztowej”; „o budowie kolei normalnotorowej Woropajewo-Druja”; „o zmianie niektórych postanowień ustawy z 25 listopada 1920 r. w przedmiocie przyznania obligacjom Towarzystwa Kredytowego Przemysłu Polskiego gwarancji skarbowej oraz uproszczonego ściągania należności rzeczzonego Towarzystwa”; *ibidem*, p. 526–528, p. 632–637.

<sup>43</sup> Poza tym „uchwalono projekt rozporządzenia Prezydenta o zezwoleniu na zabezpieczenie na hipotece Ordynacji Zamoyskiej zobowiązania ordynata do wypłacania zasiłków emerytalnych na rzecz urzędników Kasy Przejrzystości i Pomocy Urzędników Ordynacji Zamoyskiej”; zaliczono także niektórym nauczycielom „czas pracy w szkole innej kategorii do wymiaru uposażenia”, „przeniesiono w stan nieczynny” niektórych funkcjonariuszy policji; uchwalono wnioski o odznaczenie polskimi orderami cudzoziemców oraz zezwolono także na nabycie nieruchomości w Polsce kilku cudzoziemcom; AAN, PRM, mf. 20082, p. 1–5.

Uchwalono także wniosek szefa MSZ o zatwierdzenie „umów polsko-niemieckich w sprawie robotników rolnych” oraz projekt rozporządzenia Prezydenta „o uregulowaniu wywozu jaj kurzych zagranicę”..., jak również „rozporządzenie w sprawie zakazu przywozu pszenicy oraz mąki pszennej”. Dokonano także pewnej zmiany w przyznanym już kwotach na inwestycje państwowe oraz „sumę 1 miliona złotych przeznaczono na budowę szkoły morskiej w Gdyni” (przeznaczoną pierwotnie w projekcie na budowę gmachu Instytutu Geologicznego w Warszawie)<sup>44</sup>.

Na trzech marcowych posiedzeniach Rady Ministrów (wszystkie pod przewodnictwem wicepremiera K. Bartla) przeważały sprawy takiej „wagi”, jak uchwalenie projektu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej: „o godzinach handlu i godzinach otwarcia zakładów handlowych”, „statystyce produkcji rolnej”, „pozwoleniu na wstąpienie do Legii Cudzoziemskiej” kandydatowi do tej militarnej formacji, ale również bardziej znaczące, jak uchwalenie projektów rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej: „o prawie bankowym”; „o umowie o pracę pracowników umysłowych”; „w sprawie emisji 4% premii pożyczki inwestycyjnej”, a także o „kodeksie postępowania karnego”, „przepisach wprowadzających kodeks postępowania karnego”, „o postępowaniu doraźnym”, „o umowie o pracę robotników”, „o sądach pracy” oraz „o ochronie życia i zdrowia pracowników” (z tytułem „O bezpieczeństwie i higienie pracy”). Jednocześnie rząd odrzucił projekt rozporządzenia prezydenta „o obowiązku szkolnym, jako wychodzący poza zakres pełnomocnictw głowy państwa”. Uchwalono też wnioski ministra komunikacji „w sprawie dodatków drużyn konduktorskich” i „w sprawie dodatków dla drużyn parowozowych”<sup>45</sup>.

Poza tym przyjęto wnioski o nominacje sędziowskie, o nadanie odznaczeń cudzoziemcom. Uchwalono także projekty rozporządzeń Prezydenta: „o ustanowieniu Medalu za Ratowanie Ginących”, „o zwalczaniu jaglicy”, „o związkach międzykomunalnych”, „o ochronie zwierząt”, „zmieniającego ustawę o uzdrowiskach”, „w sprawie Kodeksu

<sup>44</sup> W dniu 28 lutego miało miejsce posiedzenie gabinetu, które było kontynuacją posiedzenia z 24 lutego (tym razem pod przewodnictwem wicepremiera K. Bartla). Do najważniejszych postanowień należały: uchwalenie projektu rozporządzenia Prezydenta: „o stanie wyjątkowym”; „o usuwaniu nieczystości i wód opadowych”; „o zaopatrzeniu ludności w wodę”; „o ewidencji i kontroli ruchu ludności”; „w sprawie samorządowych kredytów zagranicznych i sprzedaży papierów wartościowych zagranicą”; „w sprawie wywłaszczenia gruntów na rzecz rozszerzenia cmentarza gminy wyznaniowej żydowskiej w Mińsku Mazowieckim”; „o sprzedaży nawozów sztucznych”; „o zmianie dekretu o miarach”, „o rozgraniczeniu nieruchomości ziemskich przy przebudowie ustroju rolnego”. Uchwalono też wnioski ministra spraw wewnętrznych: „w sprawie statystyki zarobków” i ministra spraw wojskowych o wywłaszczeniu niektórych gruntów pod place ćwiczeń wojskowych. Poza tym uchwalono wnioski szefa MSZ o nadaniu krzyży (wszystkich pięciu rang) orderu Odrodzenia Polski – cudzoziemcom; *ibidem*, p. 248–251, p. 366–369.

<sup>45</sup> Poza tym rząd uchwalił projekt rozporządzenia prezydenta „o wyłączeniu z kompetencji Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego sprawy szkolnictwa rolniczego średniego stopnia i przekazaniu go Ministrowi Rolnictwa”. Uchwalono także „rozporządzenie o rozwiązaniu sejmików powiatowych wrzesińskiego i gnieźnieńskiego”; *ibidem*, p. 515, 516.

karnego wojskowego”, a także uchwalono wnioski: szefa MSW „w sprawie kupna samochodu dla Lwowskiego Urzędu Wojewódzkiego” oraz „Ministra Spraw Wojskowych w sprawie budowy okrętów podwodnych we Francji”. Podjęto też następujące uchwały Rady Ministrów: zezwalające na nabycie nieruchomości cudzoziemcom, „o zakładach wychowawczo-poprawczych”, „o Państwowym Muzeum Archeologicznym”. „Uchwalono także rozporządzenie uzupełniające [...] o zakładach naukowych”, „w sprawie statutu Państwowego Muzeum Zoologicznego [...] ze zmianami proponowanymi przez Biuro Prawne Prezesa Rady Ministrów”, „o popieraniu melioracji rolnej”, „o kwalifikacjach zawodowych osób trudniących się samodzielnie kuciem koni”, „o zagospodarowaniu lasów państwowych”, „o spółkach akcyjnych”, „o naprawie ustroju rolnego gospodarstw przeciętych wschodnią granicą Państwa”. Przyznano również kredyty dla kilku resortów oraz „powzięto uchwałę zezwalającą na przewłaszczenie nieruchomości w Toruniu na rzecz rządu niemieckiego”<sup>46</sup>.

Na posiedzeniu w dniu 19 marca (dzień imienin premiera) pod przewodnictwem wicepremiera, uchwalono m.in. „rozporządzenie o zmianie granic” kilku gmin, „o połączeniu gmin wiejskich”, „o zniesieniu obszarów dworskich”, „o likwidacji mienia b. rosyjskich osób prawnych”, „o organizacji w zakresie działania władz w dziedzinie marynarki handlowej i portów morskich handlowych”. Uchwalono także wnioski ministra wyznań w sprawie mianowania kilku docentów profesorami zwyczajnymi i nadzwyczajnymi w polskich uczelniach; uchwalono również zatwierdzenie układu polsko-austriackiego, podpisanego 24 lutego 1928 r.<sup>47</sup>

Kwietniowe posiedzenia (2 i 25 kwietnia, obydwie ponownie pod przewodnictwem wicepremiera) przyniosły m.in.: uchwalenie wniosku premiera „w sprawie utworzenia Funduszu Kultury Narodowej”, a poza tym kolejne, niemal identyczne jak na poprzednich posiedzeniach, uchwały rządu: „o przenoszeniu w stan nieczynny urzędników, przyznawaniu uposażeń emerytalnych”, o przyznaniu „darów z łaski”; a ponadto: uchwalanie wniosków o odznaczeniach cudzoziemców krzyżami Orderu Odrodzenia Polski, nominacje sędziowskie, profesorskie i urzędnicze, zaliczanie nauczycielom lat pracy, przyznawanie pensji wdowich, a na wniosek ministra rolnictwa – zwolnienia „od egzaminu praktycznego”. Uchwalano także wnioski o zmianach granic miast i gmin, o ratyfikacji układów handlowych polsko-niemieckich i polsko-włoskich, o „wywłaszczeniu gruntów na potrzeby

---

<sup>46</sup> Zdarzały się również przypadki oddalenia (choć bardzo rzadkie) projektów prezydenckich; na tym posiedzeniu „Rada Ministrów odrzuciła projekt rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o siedzi-  
bach rodzinnych”; AAN, PRM, mf. 20083, p. 1–6.

<sup>47</sup> Na posiedzeniach rządu uchwalono też wnioski, które dzisiaj mogą wywołać zdziwienie, że takiej „ran-  
gi” sprawy rozpatrywano aż na posiedzeniach Rady Ministrów, jak. np. uchwalenie wniosku szefa MSZ  
„w sprawie przyznania etatów na samochody osobowe dla urzędów konsularnych w Nowym Yorku,  
Montrealu, Jerozolimie i Mińsku”, choć należy jednak uwzględnić, że ceny ówczesnych aut były znacz-  
nie wyższe niż obecnie; *ibidem*, p. 429–433.

wojska i na cele budowy portu wojennego w Pińsku. Uchwalono również projekt ustawy w sprawie przystąpienia Polski do konwencji dotyczącej uregulowania kolizji ustawodawstw w dziedzinie małżeństwa, podpisanej w Hadze dnia 12 czerwca 1902 r.” oraz projekt zarządzenia Prezydenta o „wywłaszczeniu gruntów do budowy kolei elektrycznej prywatnej użytku publicznego”; „o komisjach specjalnych powołanych do rozstrzygnięcia skarg na nakazy inspektorów pracy” oraz o zmianie nazwisk<sup>48</sup>.

Na majowych posiedzeniach rządu (w dniu 11 i 29 maja, znowu pod przewodnictwem wicepremiera), poza powtarzającymi się na niemal wszystkich posiedzeniach sprawami tego samego rodzaju (jak nominacje urzędnicze i profesorskie, przyznawanie rent wdowich, „darów z łaski” i orderów Odrodzenia Polski cudzoziemcom), uchwalono także projekty ustaw „w sprawie ratyfikacji Konwencji Konsularnej między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem SHS” oraz „w sprawie ratyfikacji Traktatu Ekstradycyjnego między Rzeczpospolitą Polską a USA” (podpisanego w 1927 r.). Uchwalono też: projekt ustawy „o państwowym podatku budowlanym w gminach wiejskich” oraz „projekt ustawy o amnestii z powodu dziesięciolecia odzyskania niepodległości przez państwo Polskie”. Uchwalono także projekt rozporządzenia Prezydenta „o pieczęciach urzędowych”, projekty ustawy o ratyfikacji „Traktatu Ekstradycyjnego z Francją”, umowy z Czechosłowacją o rybołówstwie, o ratyfikacji „Tymczasowego Układu Handlowego między Polską a Łotwą”. Poza tym „uchwalono wniosek Ministra Robót Publicznych w sprawie konwersji pożyczek udzielonych samorządom ze Skarbu Państwa na inwestycje, celem zatrudnienia bezrobotnych – na pożyczki długoterminowe”, a także uchwalono przekazanie gruntów państwowych na potrzeby wojska<sup>49</sup>.

W czerwcu odbyły się jeszcze dwa posiedzenia Rady Ministrów (w dniu 18 i 30 czerwca, pod przewodnictwem wicepremiera), na których omawiano (poza kolejnymi nominacjami i wnioskami o nadanie odznaczeń): przyznanie jednorazowego zasiłku duchowieństwu katolickiemu. Uchwalono także „projekt ustawy w sprawie ratyfikacji Konwencji Międzynarodowej, dotyczącej ruchu samochodowego i drogowego”, wydano też zgodę na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Przyjęto także wnioski o nominacjach urzędniczych (w tym wojewody poznańskiego), sędziowskich, prokuratorskich; nadania Orderu Orła Białego królowi Afganistanu; krzyży Orderu Odrodzenia Polski cudzoziemcom; o zmianach na polskich stanowiskach dyplomatycznych; wyrażono zgody obywatelom RP na wstępowanie do Legii Cudzoziemskiej; uchwalono też wniosek szefa MSZ „w sprawie wprowadzenia polskich taryf kolejowych i polskich przepisów przewozowych na kolejach położonych na obszarze W.M.Gdańska”; AAN, PRM, mf. 20084, p. 1–10, p. 112–122.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 186–196, p. 315–320.

<sup>50</sup> Na posiedzeniu w dniu 18 czerwca, doszło do nieuchwalenia wniosku o „przekazanie placu przy zbiegu ulic Alei Ujazdowskiej i Bagateli spod zarządu Ministerstwa Spraw Wojskowych pod zarząd Ministerstwa Robót Publicznych oraz w sprawie przeznaczenia go pod budowę Biblioteki Narodowej”, z powodu sprzeciwu... premiera Piłsudskiego (który zakomunikował wicepremier), mimo że premier na tym posiedzeniu był nieobecny – jak zwykle; *ibidem*, p. 383–389.

Na ostatnim posiedzeniu gabinetu (któremu niejako „tradycyjnie” przewodniczył wicepremier) z ważniejszych spraw „uchwalono wniosek Ministra Skarbu w sprawie zwolnienia Państwowego Funduszu Kredytowego od obowiązku udzielania państwowemu przedsiębiorstwu kolejowemu kredytu w wysokości 68 milionów oraz w sprawie zużycia pozostałości tegoż funduszu, jak również pozostałości z funduszu rezerwy skarbowej 75 milionów złotych”. Uchwalono także: „rozporządzenie o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej na obszarze m. st. Warszawy”, „projekt ustawy [...] w sprawie przystąpienia Polski do Konwencji o pokojowym załatwianiu sporów międzynarodowych”, „rozporządzenie w sprawie zakazu przywozu pszenicy, żyta i mąki żytniej” oraz kolejne mianowania, przyznawanie rent i odznaczeń dla cudzoziemców<sup>51</sup>.

Wynik powyższej, dość drobiazgowej, analizy protokołów posiedzeń rządu przynosi jedną zasadniczą konkluzję: sprawy naprawdę „wagi państwowej” nie były w ogóle rozpatrywane na posiedzeniach Rady Ministrów; były bowiem rozstrzygane w pałacu belwederskim, rezydencji Piłsudskiego, w kręgu najbardziej zaufanych osób, a nie na oficjalnych posiedzeniach gabinetu (którym zaledwie 12 razy przewodniczył premier, a 43 razy wicepremier...). O decyzjach rządu, które usprawniałyby szybki rozwój kraju, nie ma nawet wzmianki w protokołach posiedzeń Rady Ministrów.

Natomiast jednym z sukcesów gabinetu było doprowadzenie do akceptacji przez Sejm rządowego preliminarza budżetowego za rok 1927/28<sup>52</sup>. Exposé – w imieniu Rady Ministrów – przedstawił minister Czechowicz, którego wypowiedź wskazywała, iż za cel nadrzędny rząd uznał utrzymanie doprowadzenia do trwałej stabilizacji polskiej waluty, obniżenie stóp procentowych, utrzymanie równowagi budżetowej i uzyskanie dodatniego bilansu handlowego. W zakresie spraw rolnych przewidywano zmniejszenie rozpiętości cen pomiędzy produktami przemysłu a rolnictwa, a także zwiększenie kredytów, szczególnie długoterminowych dla rolników, które umożliwiałyby nabycie ziemi z reformy rolnej, komasację i meliorację. Jak już wspomniano, gabinet Piłsudskiego przywiązywał dużą wagę do budowy portu w Gdyni i rozwijania handlu morskiego oraz budowy linii kolejowej, mającej połączyć Gdynię ze Śląskiem. Poza tym planowano także podwyżki płac urzędniczych o 0,25%, ale jednocześnie zmniejszenie zatrudnienia o 4,5%. Zapowiadano także starania o kolejne zagraniczne pożyczki dla ustabilizowania złotego. Należy zaznaczyć, że w preliminarzu budżetowym przedłożonym przez rząd nie było znacznych różnic w stosunku do budżetów sprzed 1926 r., a podział środków pomiędzy poszczególne mini-

---

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 470–477, 510–514.

<sup>52</sup> Należy ponownie przypomnieć, że jeszcze w pierwszym półroczu 1926 r. deficyt budżetowy osiągnął stan 71 mln zł, natomiast w drugiej połowie tegoż roku nie tylko został całkowicie zlikwidowany, ale uzyskano nadwyżkę dochodów nad wydatkami aż w wysokości prawie 154 mln zł. W kolejnym roku budżetowym osiągnięto nadwyżkę w wysokości 214 mln zł. W 1928 r. nadwyżka w bilansie płatniczym wyniosła 370 mln zł, a w bilansie handlowym aż 706 mln zł; E. Brzosko, *op. cit.*, s. 175.

sterstwa wykazywał stosunkowo niewielkie zmiany. Znaczne kwoty nadal pochłaniał resort spraw wojskowych, bo aż 30% całego budżetu państwa<sup>53</sup>.

Marszałek Piłsudski był niewątpliwie nietypowym premierem; właściwie to swoich czynności szefa gabinetu nie pełnił prawie wcale (czego jaskrawym dowodem była jego permanentna absencja na posiedzeniach Rady Ministrów), co nie znaczy, że ministrowie mogli się z nim nie liczyć. Po prostu decyzje zapadały, jak już wspomniano, w Belwederze wśród kilku zaufanych polityków i ministrów, a wszelkie propozycje na formalnych posiedzeniach rządu przedstawiał wicepremier K. Bartel, jedna z najbardziej zaufanych osób z kręgu marszałka. To Komendant podejmował najważniejsze decyzje państwowe, bez względu na to, czy pełnił funkcję premiera, czy tylko ministra spraw wojskowych, czego trudno nie uznać za przejaw jawnych rządów autorytarnych. Jednak trzeba przyznać, że takie nietypowe kierowanie gabinetem powodowało powstawanie struktur nieformalnych i to wręcz konkurencyjnych wobec Rady Ministrów. Warto przytoczyć opinię M. Rataja z jesieni 1926 r., który tak oceniał ówczesną sytuację w rządzie: „Ministrowie poprzedni mieli jeszcze pewną swobodę działania, obecni zaś odgrywali rolę «speców», kierowanych i kontrolowanych ściśle przez dodanych im «zaufanych obozu» lub po prostu przez oficerów łącznikowych odkomenderowanych przez premiera i ministra spraw wojskowych”<sup>54</sup>. Wprawdzie rola tych „szarych eminencji” była nieco demonizowana i to przez samego marszałka Sejmu, to jednak rzeczywiście w aparacie urzędniczym Rady Ministrów pojawiły się osoby, których znaczenie i działalność wykraczały poza stanowiska, jakie piastowali. Niewątpliwie byli to najbardziej aktywni spośród piłsudczyków i najwierniejsi „pretorianie” marszałka. Mimo wielkich politycznych ambicji byli jednak raczej terminatorami w poszczególnych resortach niż kontrolerami z polecenia Komendanta, choćby nawet z powodu zbyt małej publicznej popularności, ale ich działalność, m.in. w Prezydium Rady Ministrów (wyłonionego z Biura Prezydzialnego) czy w Gabinetcie Prezesa Rady Ministrów (kierowanego przez Henryka Józewskiego), świadczyła o bezwzględnych dążeniach do władzy i uczynienia z tego organu niemal pararządu<sup>55</sup>.

## 6. Polityka zagraniczna rządu

Obok spraw obronności kraju domenę Piłsudskiego stanowiła na równi polityka zagraniczna państwa. Marszałek był zasadniczo przeciwny układom zbiorowym, oba-

<sup>53</sup> *Ibidem*; K. Krzyżanowski, *Wydatki wojskowe Polski w latach 1918–1939*, Warszawa 1976, s. 28–30. Zob. L. Paczkowski, *Budżety wojskowe na tle państw obcych*, „Bellona” 1921, nr 8; *Polska – Budżet Ministerstwa Spraw Wojskowych*, „Bellona” 1923, nr 2; por. E. Szymański, *Finansowe kulisy gospodarki wojskowej w okresie międzywojennym*, Biuletyn Informacyjny GZP 1959.

<sup>54</sup> M. Rataj, *op. cit.*, s. 416.

<sup>55</sup> D i T. Nałęcz, *op. cit.*, s. 254.



wiając się zdominowania Polski przez kraje silniejsze. Na jego polecenie szef MSZ August Zaleski najwięcej uwagi poświęcał relacjom z Niemcami, mimo braku obaw, że w najbliższym czasie Polsce mógłby grozić atak ze strony tego sąsiada. Było jednak rzeczą powszechnie znaną, że władze w Berlinie kwestionowały granice zachodnie Rzeczypospolitej, więc minister Zaleski rozpoczął usilne próby „reanimacji” wojskowego sojuszu francusko-polskiego zawartego w 1921 r. Jednak niewiele na tym polu uzyskał; układ w Locarno oraz wycofanie się wojsk francuskich z niemieckiej Nadrenii (wcześniej, niż było to zaplanowane), a przede wszystkim budowa linii Maginota na granicy francusko-niemieckiej (co oznaczało przyjęcie przez Paryż postawy defensywnej) uzmysłowiły polskiemu politykowi, że w razie wojny z Niemcami na Francję nie będzie można liczyć<sup>56</sup>.

Inaczej wyglądały relacje ze wschodnim sąsiadem. Piłsudski obawiał się sojuszu rosyjsko-niemieckiego, zawartego 24 kwietnia 1926 r., o neutralności i współpracy, natomiast władze w Moskwie niepokoiły niezrealizowane federacyjne koncepcje Komentanta. Dla strony polskiej z kolei niebezpieczne było poparcie udzielane przez rząd radziecki władzom Litwy w sprawie ostatecznej przynależności Wilna. Stosunki z Moskwą skomplikowało zabójstwo posła radzieckiego w Warszawie Piotra Wojkowa (w połowie 1927 r.) przez rosyjskiego „białego” emigranta, na co rząd polski zareagował natychmiastowym wydaleniem kilku rosyjskich emigrantów, ostrzegając „białą emigrację” mieszkającą w polskiej stolicy, że nie będzie żadnej tolerancji dla antyradzieckich wystąpień. Niewątpliwie tak zdecydowana postawa władz w Warszawie wpłynęła na poprawę relacji ze Związkiem Radzieckim<sup>57</sup>.

W omawianym okresie w relacjach politycznych z Czechosłowacją nie nastąpiły znaczące zmiany. Nadal pamiętano krótką, ale krwawą wojnę o Śląsk Cieszyński i stratę polskiego Zaolzia. Decydujący był tutaj krytyczny stosunek premiera Piłsudskiego do czeskich władz; całkowicie odwzajemniony ze strony południowego sąsiada. Podkreślić jednak należy, że zarówno szef polskiego MSZ, jak i poseł polski w Pradze Z. Lasocki usiłowali doprowadzić do polepszenia relacji między obydwoma krajami, co popierała generalicja czeska (z gen. Syrovym na czele); przyniosło to pewien efekt w postaci rozpoczęcia w 1927 r. corocznych konferencji reprezentantów sztabów armii obydwóch państw<sup>58</sup>.

Niewątpliwie pewnym sukcesem szefa polskiego MSZ było uzyskanie w 1926 r. dla przedstawiciela Rzeczypospolitej stałego miejsca w Radzie Ligi Narodów. Na forum tej

---

<sup>56</sup> E. Brzosko, *op. cit.*, s. 179.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> M. Kamiński, *W cieniu zagrożenia: polityka zagraniczna RP 1918–1939*, Warszawa 1993, s. 29 i n.; *idem*, *Konflikt polsko-czeski 1918–1921*, Warszawa 2004, s. 138 i n.; zob. M.K. Kamiński, M.J. Zacharias, *Polityka zagraniczna II Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 1987, s. 18 i n.



organizacji w grudniu 1927 r. premier polskiego rządu podjął próbę zmuszenia rządu litewskiego do nawiązania stosunków dyplomatycznych. Przypomnijmy, że rok wcześniej w Kownie doszło do wojskowego zamachu stanu, w wyniku którego stanowisko premiera objął Augustianas Voldemaras, proniemiecki polityk o prawicowych poglądach. Rozpoczęło się wówczas likwidowanie polskiego szkolnictwa, a nawet aresztowania polskich działaczy miejscowej Polonii, na co rząd Piłsudskiego odpowiedział retorsjami wobec mniejszości litewskiej w Polsce. W listopadzie 1927 r. premier Piłsudski przybył do Wilna, spotykając się z dowódcami miejscowego garnizonu, co rząd Litwy uznał za demonstrację siły i odpowiedział częściową mobilizacją, z jednoczesnym wniesieniem skargi do Ligi Narodów przeciwko Polsce. W czasie rozpatrywania tej skargi premier przyjechał do Genewy (9 grudnia 1927 r.) i rozpoczął bezpośrednie rozmowy z delegacją litewską, jednak nie zmusił przedstawicieli Litwy do nawiązania stosunków dyplomatycznych, a jedynie do stwierdzenia, że kraj ten nie pozostaje w stanie wojny z Polską (co w jakimś stopniu otwierało drogę do rokowań w kierunku unormowania formalnych stosunków polsko-litewskich). Starcie premiera polskiego rządu z delegacją litewską w Genewie prasa zachodnia uznała raczej za sukces strony polskiej, ale nie brakowało słów krytyki (szczególnie ze strony prasy włoskiej) pod adresem samej Ligi Narodów, która praktycznie, poza niewiele znaczącą uchwałą, nie odegrała w tym sporze większej roli jako rozjemca<sup>59</sup>.

## 7. Funkcjonowanie Rady Ministrów

Gabinet pod przewodnictwem marszałka Piłsudskiego wykazywał pewną specyfikę i znacznie odbiegał pod wieloma względami od rządów pozostałych premierów. Komendant był niewątpliwie człowiekiem o despotycznej osobowości i jaskrawo wykazywał dyktatorskie skłonności, przejawiające się zarówno w tym, że nie znosił nie tylko krytyki, ale przede wszystkim większego sprzeciwu wobec jego poleceń. Dawało to o sobie znać dość często na posiedzeniach gabinetu. Wprowadził odmienny system kierowania Radą Ministrów w porównaniu z rządem K. Bartla (kiedy to jeszcze wspólnie omawiano bieżące problemy, poszukując najlepszych rozwiązań). Komendant, z natury nie znoszący sprzeciwu, wprowadził iście wojskowy dryl; przemawiał apodyktycznie, władczym tonem, sprowadzając posiedzenia do wysłuchiwania jego rozkazów przez Radę Ministrów i zmuszając głównie do wykonywania jego woli. Wręcz przygnębiające wra-

<sup>59</sup> *Ibidem*, s. 180; S. Sierpowski, *Piłsudski w Genewie*, Poznań 1990, s. 149. Warto dodać, że Piłsudski nie miał zbyt dobrego zdania o znaczeniu Ligi Narodów i w trakcie pobytu w Genewie miał ponoć pytać, gdzie mieści się siedziba głównego sztabu międzynarodowego. Miał zresztą rację, co zrozumiano dopiero po II wojnie światowej, że bez siły militarnej taka międzynarodowa organizacja jak Liga Narodów nie ma większego wpływu na stosunki międzynarodowe; T. Komarnicki, *Piłsudski a polityka wielkich mocarstw zachodnich*, Londyn 1952, s. 65.

zenie robił widok niektórych ministrów wysłuchujących tyrad Piłsudskiego w postawie „na baczność”... Bardzo szybko przyjęto niecodzienny obyczaj prowadzenia spotkań premiera z wybranymi ministrami nie w gmachu Rady Ministrów, ale w Belwederze (siedzibie Komendanta) i to jedynie w kręgu zaufanych osób (do których przede wszystkim należeli: najbliższy przyjaciel W. Sławek oraz K. Świtalski, B. Miedziński, A. Prystor, I. Matuszewski, S. Car, czy B. Pieracki). Należy podkreślić, że w tym czasie styl rządzenia Piłsudskiego przybierał coraz wyraźniej formy niepokojąco autorytarne. Kult Komendanta – zawsze silny w kręgach legionowych – zaczął być szerzony w skali całego państwa, ukazując b. Naczelnego Wodza jako jedyne i tym samym najwyższe źródło władzy, a Piłsudskiego próbowano nawet utożsamiać – stanowczo przesadnie – w ogóle z Drugą Rzeczpospolitą<sup>60</sup>.

Jednak pomimo znacznego i stale rosnącego poparcia społecznego dla gabinetu Piłsudskiego w dniu 25 czerwca 1928 r. marszałek niespodziewanie zgłosił Prezydentowi RP dymisję rządu, w formie zresztą typowej dla swojego autokratycznego sposobu traktowania otoczenia. „Po przywitaniu się z Panem Prezydentem – czytamy we wspomnieniach F. Sławoja-Składkowskiego – obsiedliśmy stół i Komendant poprosił o głos, po czym złożył jako szef gabinetu dymisję na ręce Pana Prezydenta w imieniu wszystkich obecnych ministrów. Sprawiedliwość wymaga zaznaczyć – czytamy dalej – że nikt z nas ministrów, nie wiedział zupełnie o zamiarze Pana Marszałka podania się do dymisji, ale oczywiście, milczeliśmy z godnością. Jako motywy dymisji podał Pan Marszałek swoje zdrowie”<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> E. Brzosko, *op. cit.*, s. 174. Jak już wspomniano, większości posiedzeń Rady Ministrów przewodniczył wicepremier K. Bartel, ale warto dodać, że również w trakcie sprawowania funkcji szefa II gabinetu (istniejącego zaledwie trzy miesiące, od 25 VIII do 4 XII 1930 r.) Komendant przewodniczył zaledwie trzem posiedzeniom rządu; pozostałymi trzema kierował w jego zastępstwie minister spraw zagranicznych Józef Beck, niepełniący nawet funkcji wicepremiera; AAN, PRM, mf. 20092, p. 141, 278, 318, 413, mf. 20093, p. 1, 418. Wg A. Chojnowskiego Piłsudski referował sporadycznie na posiedzeniach RM nawet tak dalekie od swoich zainteresowań sprawy, jak np. „konieczność przystąpienia do prac inwestycyjnych w zakresie budowy gmachów państwowych, tudzież dróg”, ale należy dodać, że czynił to bardzo rzadko, bo przeważnie nie przychodził na posiedzenia rządu całe tygodnie, a jeśli już się pojawiał, to przeważnie nie zabierał głosu i siadał na fotelu ministra spraw wojskowych, a nie premiera, który zajmował wicepremier K. Bartel, faktycznie kierujący obradami gabinetu; *idem, Piłsudzczyca u władzy. Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Wrocław 1986, s. 23. Bardziej właściwa wydaje się opinia A. Wierzbickiego, iż „prof. Bartel posiadał pełnię władzy w sprawach gospodarczych, do których Marszałek nie ingerował. O sprawach wewnętrznych, polityce zagranicznej, nie mówiąc już o wojsku, decydował Marszałek. Prof. Bartel natomiast ponosił odpowiedzialność parlamentarną za całość polityki”; cyt. za: A. Chojnowski, *op. cit.*, s. 23.

<sup>61</sup> F. Sławoj-Składkowski, *Strzępy meldunków*, Warszawa 1936, s. 86. W kilka dni po swoim ustąpieniu Piłsudski udzielił wywiadu prasowemu redaktorowi gazety „Głos Prawdy”, w którym dokonał swoistego „podsumowania” swojego premierostwa. Rozpoczął od brutalnego ataku na parlament, który jego zdaniem nie reprezentował żadnych dodatnich wartości, jednocześnie przyznając, że już w okresie pełnienia funkcji Naczelnika Państwa brał pod uwagę unicestwienie Sejmu Ustawodawczego, jako „sejmu ladacznic”. Swoje wywody zakończył wyznaniem, że zdecydował, iż ma „do wyboru raz jeszcze – zaniechać wszelkiej współpracy z sejmem i stanąć do dyspozycji Pana Prezydenta, aby okrojować nowe prawa w Polsce, albo ustąpić ze stanowiska szefa gabinetu polskiego, który musi z sejmem współpracować. Wybrałem to drugie

Powody rezygnacji z udziału w bezpośrednim rządzeniu przez Komendanta były dość proste. Jak już wspomniano, począwszy od zamachu majowego celem marszałka było zniszczenie, lub przynajmniej osłabienie, dotychczasowego sejmowego układu partyjnego, ale w okresie pełnienia funkcji szefa rządu nie było to jeszcze możliwe i pozostawała jedynie dotychczasowa stała strategia kompromitowania Sejmu poprzez ośmieszanie zjawiska zwanego wówczas „sejmokracją”, a do tego Komendant nie musiał dalej pełnić funkcji premiera. Tym bardziej, że pojawił się niespodziewany czynnik dodatkowy – Piłsudski zaczął niedomagać na zdrowiu. W kwietniu 1928 r. doznał wylewu i zgodnie ze stanowczym zaleceniem lekarzy usunął się na pewien czas od wszelkiej działalności politycznej<sup>62</sup>.

## 8. Zakończenie

Walka premiera z Sejmem i próba ośmieszania posłów – dodajmy bardzo skuteczną – wywoływała w społeczeństwie fałszywe wrażenie, że parlament nadal przeszkadza rządowi, tak samo jak przed zamachem majowym, co na tym tle ukazywało nowy gabinet w korzystnym świetle, ponieważ to właśnie na te lata przypadły czasy ogólnoświatowej prosperity gospodarczej, co odczuła także Polska. Podnosiło to także wizerunek samego szefa rządu jako stanowczego przywódcy i dobrego gospodarza kraju. W porównaniu z sytuacją gospodarczą sprzed zamachu stan polskiej gospodarki od powstania gabinetu Piłsudskiego uległ znacznej poprawie, Należy także podkreślić, że społeczeństwo uwierzyło, iż wreszcie ster nawy państwowej przeszedł w ręce „mocnego człowieka” kierującego rządem, który poprawia byt narodu. Nie bez znaczenia była przy tym pewna powściągliwość programowa, co zjednywało przychylność ogółu; wreszcie przejął władzę rząd – uznawano powszechnie – który nie głosi pustych obietnic, tylko konsekwentnie działa na rzecz dobra kraju i społeczeństwa. Na to przekonanie niewątpliwie pewien wpływ miały także niektóre posunięcia administracyjne. Jednym z nich było zarządzenie szefa MSW, F. Sławoja-Składkowskiego, skierowane do organów admini-

---

– deklarował – i dlatego przestałem być szefem gabinetu polskiego. [...] Z drugiej strony dodałem, że przy każdym cięższym kryzysie staję do dyspozycji Pana Prezydenta, jako szef gabinetu, biorący śmiało decyzję na siebie i wyciągający równie śmiało konsekwencje ze swoich decyzji”. Oczywiście trudno nie dostrzec w tym pewnej groźby wobec opozycji, którą mogło ośmielić jego ustąpienie ze stanowiska szefa rządu; J. Piłsudski, *Pisma...*, s. 110, 118 i n. Wg E. Brzosko marszałek miał jakoby oświadczyć W. Stępczyńskiemu, „iż przyczyną jego dymisji były zbyt małe uprawnienia konstytucyjne premiera i prezydenta oraz niemożliwość współpracy z Sejmem”. Nie wydaje się to zbyt zasadne, bo co do powodów ustąpienia premiera miały uprawnienia prezydenta...; E. Brzosko, *op. cit.*, s. 186.

<sup>62</sup> Zob. *Józef Piłsudski a parlamentaryzm polski*, red. A. Adamczyk, Warszawa – Bełchatów 2009, s. 39 i n.; T. Smoliński, *Dyktatura Józefa Piłsudskiego w świetle konstytucji marcowej w latach 1926–1930. Parlament – prezydent – rząd*, Poznań 1970, s. 28 i n.; A. Krzyżanowski, *Rządy Marszałka Piłsudskiego*, Kraków 1928, s. 21 i n.

stracji terenowej, aby sami starostowie przyjmowali osobiście petentów i rozpatrywali ich podania „od ręki”, jeśli tylko będzie to możliwe (został nawet dokładnie opracowany tryb tych audiencji). Przyznać też należy, że szef MSW usiłował ukrócić bujnie rozwijający się biurokracizm poprzez częste, niezapowiedziane inspekcje, które skutkowały surowymi karami dla urzędników, źle wykonujących swoje obowiązki. Wprawdzie skuteczność tych kontrolnych „najazdów” była stosunkowo nikła (szczególnie na terenie b. Kongresówki, gdzie aparat urzędniczy, w większości z czasów administracji carskiej, był najbardziej skorumpowany), ale społeczeństwo odbierało to jednak jako walkę z biurokracją i stawanie po stronie zwykłych obywateli<sup>63</sup>.

Z drugiej strony rozpoczęto bezprzykładny proces propagujący kult Komendanta, który zaczął być przedstawiany już nie tylko jako ten, który przyczynił się w stopniu największym do odzyskania niepodległości (z czym można się nawet zgodzić), ale wręcz „mąż opatrnościowy”, którego dzień imienin (19 marca) stawał się powoli niemal świętem państwowym. W całym kraju zaczęły być organizowane uroczyste pochody, a delegacje urzędów, szkół i zakładów pracy dokonywały wpisów (pełnych peanów na cześć marszałka), i to wręcz z bizantyjskim ceremoniałem, do wyłożonych ksiąg w siedzibach urzędów wojewódzkich i w starostwach. Należy jednak zaznaczyć, że kłóciło się to z pewną skromnością – wyłącznie co do formy – trybu życia Komendanta, który unikał salonowego przepychu i nie uchodził za żadnego wyrafinowanego smakosza; niemal nie używał alkoholu (choć bardzo dużo palił) i nie dbał o ubiór, chodząc na co dzień w pałacu Belwederskim najczęściej w szarej marynarce („legionówce”). W propagandzie państwowej skwapliwie to wykorzystywano na rzecz szerzenia jego kultu, z eksponowaniem skromnego poziomu życia. Inaczej jednak wyglądało to od strony jego własnej postawy wobec otoczenia. Megalomania Piłsudskiego była powszechnie znana, co przejawiało się zarówno w wypowiedziach publicznych o sobie, jak również w publikacjach; przede wszystkim, we własnych wspomnieniach, wydawanych drukiem w ogromnych nakładach (na koszt podatników)<sup>64</sup>.

Warto przytoczyć opinię o Komendancie jednego z największych endeckich opozycjonistów – Stanisława Głąbińskiego, który wydał taką ocenę: „«Odważnym i zuchwałym

---

<sup>63</sup> S. Grodziski, *W Królestwie Galicji i Lodomerii*, Kraków 1976, s. 285; A. Chwalba, *Imperium korupcji w Rosji i Królestwie Polskim w latach 1861–1917*, Kraków 2006, s. 89 i n.; A. Podolska-Meducka, *Od wojny do wojny. System świadczeń wojennych w Polsce w latach 1918–1921*, Warszawa 2011, s. 82; A. Garlicki, *Józef Piłsudski...*, s. 444.

<sup>64</sup> Tutaj warto wspomnieć o wygłoszonym z pamięci, bodaj najlepszym przemówieniu Piłsudskiego (który nie uchodził za oratora) w czasie składania na Wawelu (28 czerwca 1927 r.) prochów Juliusza Słowackiego, w którym rozwodził się o wielkich ludziach, którzy żyją wiecznie i znaczą dzieje narodu, wyraźając samotnie ponad wszystkich. Nietrudno było współczesnym, słuchającym tej rzeczywiście płomiennej mowy, nie dostrzec, że prawdopodobnie miał na myśli siebie...; *ibidem*, s. 444, 445. O sobie mówił wprost: „Ja należę do ludzi silnych, powiedziałbym bardzo wyjątkowo obdarzonych siłą charakteru i mocą decyzji”; J. Piłsudski, *Pisma...*, s. 269.

sprzyja szczęście». Józef Piłsudski był człowiekiem odważnym i zuchwałym, mściwym i okrutnym. Unosiła go ponad wszystko niezmiernie ambicja i pycha, wgarda dla otoczenia, które wraz z całym społeczeństwem polskim nie wahał się nazwać «narodem idiotów». Sam, jakby był nadczłowiekiem, jakby nie zaliczał się do tego narodu, miał zwyczaj przemawiać do Polaków: «Wy Polacy». Jak traktował swoich najbliższych, na to najlepszą ilustracją są meldunki Sławoja-Składkowskiego, byłego ministra spraw wewnętrznych i ostatniego kilkuletniego premiera. Nawet najwierniejszego Rydza-Śmigłego, dziedzica swej godności i sławy, nazwał raz na zebraniu oficerów w Wilnie, w przystępie jakoby dobrego humoru, «najgłupszym człowiekiem na świecie». Jako wódz nad wodzami uznawał przewagę wojskową jedynie Napoleona<sup>65</sup>.

Ale z drugiej strony ten sam – jeden z najwybitniejszych endeckich polityków – potrafił oddać Piłsudskiemu, że „był człowiekiem silnej woli i silnej ręki, a pomimo to umiał sobie zjednać serca zwolenników, którzy otaczali go wiarą, czcią i uwielbieniem do śmierci. Miał wielkie zdolności tworzenia i utrzymywania konspiracji swoich przyjaciół, ale nie przywiązywał znaczenia do jedności całego narodu. Jako człowiek bojowy nie mógł żyć bez walki wewnętrznej, gdy nie prowadził bojów z wrogami zewnętrznymi. Stąd nie nadawał się na ojca i przywódcę narodu, który powinien otaczać miłością i przyjaźnią wszystkie warstwy narodu i wszystkich ludzi dobrej woli, miłujących Ojczyznę, bez względu na ich polityczne przekonania i stanowisko. Sprzeciwu najbliższych przyjaciół nie znosił. Gdy przed zamachem [w maju 1926 r. – J.G.] był u swego przyjaciela Wojciechowskiego, jako prezydenta Rzeczypospolitej, z jakimiś życzeniami, czy żądaniami, ale spotkał się z odmową, wyszedł z salonu oburzony i na schodach pałacu belwederskiego w obecności warty wybuchnął: «ja zgaszę tę gromnicę». I zgasił ją wkrótce korzystając z zupełnej bezkarności swoich gróźb i wyzwisk, dzięki słabości i pobłażliwości prezydenta i rządu. Nie był więc Piłsudski ojcem narodu, był tylko rodzicem tzw. Piłsudczyzny. Tak nazywano ludzi, którzy gromadzili się pod jego egidą, przeważnie żądni dla siebie korzyści, zaszczytów i posad<sup>66</sup>.

Postać Piłsudskiego wzbudzała kontrowersyjne opinie od niemal początków jego działalności politycznej i właściwie wzbudza do dziś (mimo kilkuset pomników wzniesionych ponownie w okresie Trzeciej Rzeczypospolitej): począwszy od towarzyszy z PPS, podziwu legionistów i żołnierzy POW, pełnego oddania „legionowych” oficerów (często bez żadnego wykształcenia, tak wojskowego, jak i nawet cywilnego; zresztą sam Piłsudski miał tylko wykształcenie średnie gimnazjalne i był wojskowym samoukiem), następnie w okresie sprawowania funkcji Naczelnika Państwa i Naczelnego Wodza, dalej w okresie rządów autorytarnych, po zamachu majowym w 1926 r., bałwochwalstwa

<sup>65</sup> S. Głąbiński, *Wspomnienia polityczne*, Warszawa 2007, s. 19, 25.

<sup>66</sup> *Ibidem*, s. 46.



pochlebców w ostatnich latach życia marszałka, przygnębiającego, bo wręcz absurdalnego kultu po jego śmierci w 1935 r. i to do końca II RP (krytyka jego osoby była w latach 1935–1939 zagrożona karą pozbawienia wolności), aż po „wyciszenie” tego kultu na emigracji, szczególnie w okresie premierostwa W. Sikorskiego, totalnego potępienia w czasach stalinowskich i określenia „agentem austriackiego wywiadu”<sup>67</sup>, niemal przemilczania w podręcznikach historii okresu PRL (szczególnie wczesnego – do 1956 r.), aż do swoistego „renesansu” kultu jego osoby i „eksplozji” budowy kilkuset(!) pomników po 1990 roku. Tutaj warto przytoczyć opinię jego współczesnych, którzy temu „kultowi” nie ulegali. Jeden z najbardziej znanych działaczy ludowych, Kazimierz Bagiński, tak podsumował Piłsudskiego: „za moich czasów nie cieszył się ani geniuszem politycznym ani szerokimi horyzontami. Nienawidził Rosji i na niej się koncentrował, lekceważąc Austrię i Niemcy. Był natomiast święcie przekonany, że zawsze ma rację i bardzo uparty. Odrzucał moje propozycje spotkań i rozmów z wybitnymi politykami w obawie, że go przekonają i wpłyną na zmianę jego decyzji. Wolał przestawać ze średniakami, którym potrafił narzucać swoje poglądy”<sup>68</sup>.

Warto podkreślić, że Piłsudski miał dla swoich dążeń dyktatorskich swoiste wytłumaczenie, uważał bowiem, że w Polsce „wolność wrogiem mocy się stała”, stąd usiłował zdobyć silną pozycję nie tylko dla siebie, ale i dla utrwalenia władzy państwowej na dalszą przyszłość. To miało być również usprawiedliwieniem dla ciągłego powiększania przewagi wykonawczej ponad ustawodawczą. Zagłada państwa polskiego w 1939 r. przecięła jednak ten trend, podtrzymywany przez ekipę sanacyjną do końca Drugiej Rzeczypospolitej<sup>69</sup>.

Byłoby rzeczą krzywdzącą dla pierwszego marszałka odrodzonej Rzeczypospolitej usiłowanie dopatrywania się pewnej przypadkowości w tej zawrotnej karierze zarówno politycznej, jak i wojskowej, ale trzeba pamiętać, że była to jednak postać bez wojskowego i cywilnego (wyższego) wykształcenia. Należy natomiast z całym naciskiem podkreślić, iż pomimo wręcz dyktatorskich skłonności i wypowiedzi wskazujących na krytyczny stosunek do większości polskiego społeczeństwa, postępowanie – tego nieprzeciętnego człowieka – cechowało przywiązanie do polskiego państwa, jego historii i kultury, co zarówno w prywatnych rozmowach, jak i w publicznych wypowiedziach wielokrotnie podkreślał. Niewątpliwie całym swoim życiem dowiódł, że jego polityczna działalność służyła przede wszystkim racji stanu Rzeczypospolitej i stąd tytuł do chwały.

---

<sup>67</sup> J. Jurkiewicz, *Nuncjatura Achillesa Ratti w Polsce*, Warszawa 1955, s. 31; por. R. Świętek, *Józefa Piłsudskiego współpraca z wywiadem Austro-Węgier (1909–1915)*, „Przegląd Historyczny” 1993, t. 84; J. Gaul, *Legiony polskie w orbicie zainteresowań służb wywiadowczych (1914–1916)*, „Kwartalnik Historyczny” 1994.

<sup>68</sup> Cyt. za: S. Korboński, *Polonia Restituta. Wspomnienia z dwudziestolecia 1918–1939*, Filadelfia 1986, s. 275.

<sup>69</sup> Por. T. Smoliński, *Rządy Piłsudskiego...*, s. 171.

## Bibliografia

### Źródła archiwalne

Protokoły Posiedzeń Prezydium Rady Ministrów, Archiwum Akt Nowych w Warszawie.  
Stenograficzne posiedzenia Sejmu z 1926 i 1927 r., Warszawa 1928.

### Źródła drukowane

Landau Z., Tomaszewski J., *Kapitały obce w Polsce 1918–1939. Materiały i dokumenty*, Warszawa 1964.

### Relacje pamiętnikarskie

Głąbiński S., *Wspomnienia polityczne*, Warszawa 2007.  
Piłsudski J., *Pisma zbiorowe*, t. IX, Warszawa 1937.  
Rataj M., *Pamiętniki*, do druku przygotował J. Dębski, Warszawa 1965.  
Sławoj-Składkowski F., *Strzępy meldunków*, Warszawa 1936.  
Świtalski K., *Diariusz 1919–1935*, Warszawa 1991.  
Witos W., *Dziela wybrane. Moje wspomnienia*, t. 3, Warszawa 2000.

### Opracowania

Bernadzikiewicz T., *Etatyzm i biurokracja*, „Polityka gospodarcza” 1936, nr 28/29.  
Bernadzikiewicz T., *Przerosty etatyzmu. Uwagi o gospodarce państwowej w Polsce*, Warszawa 1935.  
Bernadzikiewicz T., *Tezy o etatyzmie*, „Gospodarka Narodowa” 1936, nr 2.  
Bernadzikiewicz T., *Udział państwa w przedsiębiorstwach prywatnych*, „Przegląd Gospodarczy” 1936, nr 23, 24.  
Bernadzikiewicz T., *Zagadnienie rentowności przedsiębiorstw*, Warszawa 1935.  
Bujak F., *O podziale ziemi i reformie rolnej*, Warszawa 1920.  
Chojnowski A., *Piłsudczycy u władzy. Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Wrocław 1986.  
Chwalba A., *Imperium korupcji w Rosji i Królestwie Polskim w latach 1861–1917*, Kraków 2006.  
Davies N., *Orzeł biały, czerwona gwiazda. Wojna polsko-bolszewicka 1919–1920*, Kraków 1997.  
Deszczyński M., Mazur W., *Na krawędzi ryzyka. Eksploatacja polskiego sprzętu wojennego w okresie międzywojennym*, Warszawa 2004.  
Dziwulski K., *Spór o etatyzm. Dyskusja wokół sektora państwowego w Polsce międzywojennej 1919–1939*, Warszawa 1981.  
*Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. Faryś, J. Pajewski, Szczecin – Poznań 1991.  
Garlicki A., *Józef Piłsudski 1867–1935*, Warszawa 1990.  
Garlicki A., *Zamachy stanu w Europie 1918–1939*, Warszawa 1988.  
Gaul J., *Legiony polskie w orbicie zainteresowań służb wywiadowczych (1914–1916)*, „Kwartalnik Historyczny” 1994.  
Gołębiowski J., *Spór o etatyzm wewnątrz obozu sanacyjnego w latach 1926–1939*, Kraków 1978.  
Grabowski T., *Inwestycje zbrojeniowe w gospodarce Polski międzywojennej*, Warszawa 1963.  
Grabowski T., *Przebudowa ustroju rolnego w Polsce*, Warszawa 1928.



- Grabowski T., *Rola państwa w gospodarce Polski 1918–1928*, Warszawa 1967.
- Grodziski S., *W Królestwie Galicji i Lodomerii*, Kraków 1976.
- Heydel A., *Dążności etatystyczne w Polsce*, [w:] *Etatyzm w Polsce*, Kraków 1932.
- Józef Piłsudski a parlamentaryzm polski*, red. A. Adamczyk, Warszawa – Bełchatów 2009.
- Jurkiewicz J., *Nuncjatura Achillesa Ratti w Polsce*, Warszawa 1955.
- Kaliński J., *Gospodarka Polski w XX w.*, Warszawa 1998.
- Kamiński M., *W cieniu zagrożenia: polityka zagraniczna RP 1918–1939*, Warszawa 1993.
- Kamiński M., *Konflikt polsko-czeski 1918–1921*, Warszawa 2004.
- Kamiński M.K., Zacharias M.J., *Polityka zagraniczna II Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 1987.
- Komarnicki T., *Piłsudski a polityka wielkich mocarstw zachodnich*, Londyn 1952.
- Korboński S., *Polonia Restituta. Wspomnienia z dwudziestolecia 1918–1939*, Filadelfia 1986.
- Kostrowicka I., Landau Z., Tomaszewski J., *Historia gospodarcza Polski XIX i XX wieku*, Warszawa 1975.
- Krzyżanowski A., *Etatyzm w Polsce*, [w:] *Bierny bilans handlowy*, Kraków 1928.
- Krzyżanowski A., *Rządy Marszałka Piłsudskiego*, Kraków 1928.
- Kulikowski J., *Kredyt w Polsce w dobie inflacji (1919–1922)*, Poznań 1923.
- Kulski J., *Kredyty państwowe w życiu gospodarczym Polski*, [w:] *Na froncie gospodarczym*, Warszawa 1928.
- Landau Z., *Polskie zagraniczne pożyczki państwowe 1918–1926*, Warszawa 1961.
- Landau Z., Tomaszewski J., *Trudna niepodległość. Rozważania o gospodarce Polski 1918–1939*, Warszawa 1978.
- Lityńska A., Giza W., Skrzyński T., *Spór o etatyzm w polskiej myśli ekonomicznej w okresie dwudziestolecia międzywojennego*, Kraków 2010.
- Mieszczankowski M., *Rolnictwo II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1983.
- Morawski W., *Od marki do złotego. Historia finansów Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2008.
- Nałęcz D. i T., *Józef Piłsudski, premier Rzeczypospolitej 2 X 1926 – 27 VI 1928, 25 VIII 19 – 4 XII 1930*, [w:] *Prezydenci i Premierzy Drugiej Rzeczypospolitej*, red. A. Chojnowski, P. Wróbel, Wrocław 1992.
- Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinety Polski Odrodzonej 1918–1939*, red. J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak, Szczecin 2010.
- Paczkowski L., *Budżety wojskowe na tle państw obcych*, „Bellona” 1921.
- Podolska-Meducka A., *Od wojny do wojny. System świadczeń wojennych w Polsce w latach 1918–1921*, Warszawa 2011.
- Polska – Budżet Ministerstwa Spraw Wojskowych*, „Bellona” 1923, nr 2
- Ratyńska B., *Stosunki polsko-niemieckie w okresie wojny gospodarczej 1919–1930*, Warszawa 1968.
- Sierpowski S., *Piłsudski w Genewie*, Poznań 1990.
- Smoliński T., *Dyktatura Józefa Piłsudskiego w świetle konstytucji marcowej w latach 1926–1930. Parlament – prezydent – rząd*, Poznań 1970.
- Smoliński T., *Rządy Józefa Piłsudskiego w latach 1926–1935*, Poznań 1985.
- Szymański E., *Finansowe kulisy gospodarki wojskowej w okresie międzywojennym*, Biuletyn Informacyjny GZP 1959.
- Szyszkowski S., *Zagadnienie komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1930.
- Świątek R., *Józefa Piłsudskiego współpraca z wywiadem Austro-Węgier (1909–1915)*, „Przegląd Historyczny” 1993, t. 84.



Karol Kowalski  
*Uniwersytet Wrocławski*

## Przywileje osób duchownych odbywających karę więzienia na podstawie wyroku sędziego śledczego, według postanowień regulaminu więziennego z 1931 r.<sup>1</sup>

Privileges of the clergy serving prison sentences on the basis of the magistrate's  
judgment, according to the provisions of prison regulations of 1931

### Streszczenie

Artykuł przedstawia prawa i obowiązki duchownych przebywających w zakładach karnych. Wskazuje na brak specjalnej regulacji w tym zakresie. Opiera się na specyficznych elementach pozbawienia wolności. Ukazuje prawa socjalne, religijne, a także kwestie pracy i nauki w zakładach karnych.

### Słowa kluczowe

sędzia śledczy, wyrok, duchowny, zakład karny

### Abstract

The article discusses the rights and obligations of clergy serving prison sentences. It indicates no special regulations in this respect. It is based on specific elements of imprisonment. Distributed social rights, religious and labor issues and learning in prisons are also discussed in the article.

### Keywords

investigating magistrate, judgment, prison

Obecnie obowiązujące w Polsce przepisy dotyczące wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania nie przewidują przywilejów dla duchownych-więźniów (odbywają oni karę pozbawienia wolności i areszt tymczasowy tak jak inni osadzeni). Tym bardziej należy docenić dorobek judykatury minionych czasów, zwłaszcza sprzed 1939 r., z okresu międzywojennego, duchowni świeccy bowiem i zakonni przebywający w więzieniach i aresztach mogli korzystać z określo-

---

<sup>1</sup> Dziękuję promotorowi mojej rozprawy doktorskiej prof. dr. hab. Piotrowi Jurkowi za wskazówki i wszelką pomoc.

nych ulg regulaminowych stosowanych w celu złagodzenia skutków izolacji. Odrębne traktowanie duchownych wynikało z potrzeby okazania społecznego szacunku dla nich ze względu na specyficzną godność i stan<sup>2</sup>. Niewątpliwie wprowadzenie ulg regulaminowych było skutkiem podpisanego w 1925 r. Konkordatu pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską<sup>3</sup>. Dotyczył on Kościoła katolickiego, ale przyniósł korzystne rozwiązania również dla niekatolickich związków religijnych. W art. XXII Konkordatu przyznano szczególne ulgi dotyczące odrębnego traktowania duchownych na etapie postępowania karnego przygotowawczego, sądowego i wykonawczego.

Z tej umowy międzynarodowej wynikał wprost obowiązek zawiadomienia właściwego ordynariusza o toczącym się postępowaniu karnym wobec duchownych poprzez przesłanie mu aktu oskarżenia i wyroku z uzasadnieniem. Ponadto przyznano ordynariuszowi prawo do zapoznania się z aktami sprawy po zakończeniu przewodu sądowego. Kolejne z postanowień konkordatowych związane było z prawem zatrzymywania osób duchownych w areszcie i odbywania kary pozbawienia wolności w oddzielnych pomieszczeniach, innych niż dla osób świeckich. Najwięcej jednak trudności wiązało się z odbywaniem kary aresztu przez duchownych w specjalnym pomieszczeniu klasztoru lub innego domu zakonnego. Wobec braku szczegółowych uregulowań w tym zakresie należy sądzić, że miejsce i sposób odbywania tej kary określony został w przepisach dyscyplinarnych dotyczących władzy przełożonych zakonnych wobec niesubordynowanych zakonników. Nie sprecyzowano także, kto ponosił koszty przygotowania takiego obiektu i jego utrzymywania.

Zagadnienia wszczęcia postępowania karnego przeciwko duchownym i jego ukończenia zostały szczegółowo określone w przepisach dotyczących urzędowania sądów karnych. Wynikał z nich obowiązek zawiadomienia odpowiednich organów w przypadku wszczęcia postępowania karnego przeciwko katolickim duchownym lub zakonnikom i dotyczył urzędu wojewódzkiego, w którego okręgu duchowny miał swą siedzibę urzędową lub znajdował się klasztor, do którego należał zakonnik. Zawiadamiano także ordynariusza, któremu duchowny lub zakonnik podlegał, a jeżeli ordynariusz nie był arcybiskupem lub biskupem diecezjalnym albo osobą ich zastępującą, zawiadomienie przesyłano właściwemu terytorialnie ordynariuszowi z prośbą o skierowanie do właściwego ordynariusza.

Ponadto z konkordatu z 1915 r. można wywieść ogólną zasadę traktowania duchownych na równi z urzędnikami państwowymi ze wszelkimi skutkami prawnymi w tym zakresie. Artykuł V konkordatu wyraźnie bowiem stwierdzał, że „na równi z urzędnikami państwowymi korzystać oni będą z prawa zwolnienia od zajęcia sądowe-

<sup>2</sup> J. Śliwowski, *Prawo i polityka penitencjarna*, Warszawa 1982, s. 71.

<sup>3</sup> Dz.U. z 1925 r. Nr 72, poz. 501.

go części swych uposażeń”. Oznaczało to w konsekwencji możliwość egzekucji sądowej lub administracyjnej w wysokości  $\frac{1}{5}$  uposażenia. Stąd też zrozumiałe było wprowadzenie odpowiedzialności karnej wobec sprawców czynów polegających na czynnej napaści na duchownego prawnie uznanego wyznania lub związku religijnego podczas lub z powodu pełnienia powołania<sup>7</sup>. Przesłębstwo to było zagrożone taką samą karą jak w przypadku napaści na urzędnika państwowego podczas lub z powodu pełnienia obowiązków służbowych.

Duchownym traktowanym jako osoby przynależące do określonego stanu, a także jako posiadającym status urzędnika państwowego przyznano określone *quasi*-przywileje więzienne, w 1927 r. bowiem Minister Sprawiedliwości wydał przepisy wykonawcze do konkordatu<sup>4</sup>. Na podstawie postanowień tego rozporządzenia duchowni świeccy i zakonni mogli odbywać karę jedynie w wyznaczonych więzieniach. Dotyczyło to więzienia na warszawskim Mokotowie, w Drohobyczu, w Rawiczu i we Wronkach<sup>5</sup>.

Sposób odbywania kary przez duchownych i zakonników został określony w części IV regulaminu „Postępowanie wykonawcze szczególne” w rozdziale IV. Zasadnicze przywileje dla duchownych określono w § 141 regulaminu. Dotyczyły one duchownych świeckich i zakonników obrządku łacińskiego, greckokatolickiego i ormiańskiego, skazanych na kary: więzienia zwykłego, więzienia zastępującego dom poprawy lub twierdzy według Kodeksu karnego z 1903 r. Stosowanie ulg dotyczyło tych duchownych, którzy nie zostali pozbawieni godności kościelnej przez właściwego ordynariusza. W przypadku duchownych katolickich pozbawienie godności duchownej odbywało się na podstawie przepisów prawa kanonicznego. W przypadku duchownych innych wyznań stosowano prawo wewnętrzne ustalone przez właściwe organy. Każdorazowo decyzje w kwestii pozbawienia godności duchownej podejmował właściwy organ jednoosobowo lub kolegialnie. Ulgi regulaminowe dla osób duchownych związane były z umieszczeniem ich w celach jednoosobowych, odprawianiem mszy świętych, oddzieleniem od innych więźniów, posiadaniem własnej pościeli i ubrania, uprawnieniami związanymi z żywieniem i zakupami, korzystaniem z brewiarza i innych przedmiotów religijnych, podleganiem tylko niektórym karom dyscyplinarnym, zatrudnianiem do niewłaściwej pracy i transportowaniem w odpowiedni sposób. Wyjaśnienia we wprowadzeniu wymagają także kwestie kategoryzacji więzień i ulg stosowanych w trakcie wykonywania kary więzienia. Po 1918 i 1937 r. wprowadzono podział na dwie kategorie więzień: zwykłe i specjalne. Więzienia zwykłe dzielono najczęściej na pięć grup w zależności od wysokości orzeczonej kary. Tworzono w nich również oddziały dla nieletnich i przestępców przeciwpaństwowych, wyznaczono osobne więzienia dla tymczasowo

---

<sup>4</sup> Dz. Urz. Min. Spr. z 1927 r. Nr 5.

<sup>5</sup> K. Pawlak, *Więziennictwo polskie w latach 1918–1939*, Kalisz 1995, s. 56.

aresztowanych i skazanych na karę aresztu. Stworzenie więzień specjalnych było przejawem stosowania coraz wyraźniej zasady indywidualizacji kary więzienia według koncepcji systemu progresywnego.

W regulaminie odnoszącym się do całej populacji więźniów (a więc i duchownych) brakowało widocznego rozróżnienia w kwestii katalogu ulg i nagród. Z § 5177 regulaminu wynikało, że przysługują one jedynie tym więźniom, którzy wyróżniają się wzorowym sprawowaniem oraz postępami i pilnością w pracy i nauce. Ale zasada ta w żaden sposób nie odnosiła się do duchownych, gdyż nie podlegali oni ocenie w postępach progresywnych. Od duchownych-więźniów nie oczekiwano niczego poza przestrzeganiem przepisów regulaminu<sup>17</sup>.

Pierwszą, według kolejności, nagrodą (nie ulgą) była pochwała na osobności lub w obecności więźniów albo Komitetu Więziennego. Następną dotyczyła możliwości otrzymywania książek spoza biblioteki więziennej. Uprawnienie to miało charakter niewątpliwie nagrody, podobnie jak pozwolenie na częstsze korzystanie z biblioteki więziennej. Kolejną nagrodą występującą w regulaminie było pozwolenie na przechowywanie w celi kajetów, przyborów piśmiennych i podręczników szkolnych. Kolejną nagrodę stanowiło bezpłatne otrzymywanie pocztówek, papieru listowego, kopert i znaczków pocztowych. Za szczególnie atrakcyjną nagrodę uznawano pozwolenie na przyjmowanie odwiedzin oraz pisanie i otrzymywanie listów w krótkich odstępach czasu. Podobny charakter miała nagroda dotycząca przyjmowania odwiedzających osób w pomieszczeniach bez siatki, ale w obecności funkcjonariusza więziennego. Równie pożądaną nagrodą była możliwość wspomagania rodziny pieniędzmi zarobionymi w więzieniu. Materialny charakter posiadała również nagroda dająca możliwości zwiększenia zarobku. Następną w kolejności nagrodą było pozwolenie na zakup artykułów żywnościowych za pieniądze złożone do depozytu lub otrzymane za pracę. Dalej w regulaminie wymienia się dłuższe korzystanie ze światła, nagradzanie książkami za postępy w nauce, a za pilność w pracy – narzędziami rzemieślniczymi, a także uczęszczanie na organizowane w więzieniu koncerty, przedstawienia teatralne, audycje radiowe i wyświetlanie obrazów. Dalej regulamin wymienia: możliwość korzystania z dłuższego spaceru, zatrudnienie w bibliotece, pracę biurową lub w charakterze pomocnika nauczyciela w szkole, pozwolenie na palenie tytoniu, bezpłatne otrzymywanie tytoniu, możliwość noszenia przy sobie przedmiotów należących do zwykłego użytku osobistego, mianowanie starszym celi lub pomocnikiem instruktora warsztatowego, przedstawienie do ulaskawienia oraz pomoc w otrzymaniu zapomogi przy zwolnieniu.

Niewątpliwie charakter ulgowy miało zezwolenie naczelnika na palenie przez więźniów tytoniu, gdyż generalnie w zakładach więziennych obowiązywał bezwzględny zakaz organizacji gier hazardowych, picia alkoholu i palenia tytoniu. Wyróżniający się



więźniowie mogli palić tytoń w miejscach do tego wyznaczonych, ale nie w celi. Wątpliwa pozostaje jednak kwestia ubiegania się duchownych-więźniów o uzyskanie ulgi akurat w tej dziedzinie. Należy zwrócić uwagę, że w katalogu nagród nie wymienia się przepustki uprawniającej do przebywania poza więzieniem. Stąd też niemożliwe było np. obchodzenie świąt religijnych we wspólnocie wolnościowej przez duchownego-skazanego. Wydaje się, że wprowadzenie przepustek (jako ulgi lub nagrody) zdecydowanie poprawiłoby relacje duchownych-skazanych z parafią lub ze zgromadzeniem zakonnym, łagodząc przy tym skutki deprywacyjnego charakteru kary więzienia.

Potrzeba umieszczania duchownych w celach jednoosobowych związana była m.in. z koniecznością zapewnienia im warunków intymności w sferze duchowej. Chodziło głównie o możliwość wykonywania przez nich praktyk religijnych w postaci modlitwy, a także rozmyślań, przygotowania do celebracji nabożeństw i to w warunkach niezakłócania ich przebiegu ze strony innych więźniów.

Odbywanie kary więzienia w samotności stanowiło wyjątek od reguły wspólnego rozmieszczania osób pozbawionych wolności. Przy wyznaczaniu miejsc w celach wspólnych uwzględniano przede wszystkim wiek więźniów, rodzaj przestępstwa i kary, poziom moralny oraz stanowisko społeczne. W związku z tym, że zasadą było rozmieszczenie więźniów w celach wspólnych, osadzanie więźniów w celi jednoosobowej stawało się możliwe za zgodą naczelnika w wyjątkowych sytuacjach. Jako uzasadnienie przyjmowano wtedy takie okoliczności, jak negatywny wpływ otoczenia lub przykrości związane z pozostawaniem ze współwięźniami<sup>6</sup>.

Poza tym, z uwagi na kształtujące się na różnym poziomie przeludnienie w więzieniach władze zmuszone były do tolerowania praktyki osadzania więźniów w przeludnionych celach. W latach 30. gwałtownie zwiększyło się zaludnienie więzień w związku ze wzrostem przestępczości spowodowanej kryzysem gospodarczym i masowym bezrobociem. Stąd też wśród przestępstw dominowały kradzieże, a liczba wyroków krótkoterminowych wzrosła. W tym czasie zaludnienie oscylowało w granicach od 71% (w 1929 r.) do 164% (w 1938 r.). W związku z tym, że instytucję przedterminowego zwolnienia stosowano rzadko, podstawowym, prawnie dopuszczalnym sposobem łagodzenia skutków przeludnień w więzieniach, była instytucja amnestii. Stosowano ją w okresie międzywojennym aż siedmiokrotnie. Ostatnia nastąpiła 1 września 1939 r., w sytuacji trwającej już II wojny światowej<sup>7</sup>.

Umieszczanie więźniów w celach jednoosobowych bez zgody naczelnika, a jedynie na podstawie regulaminowych postanowień odnosiło się do duchownych, więźniów

---

<sup>6</sup> L. Rabinowicz, *Podstawy nauki o więziennictwie*, Warszawa 1933, s. 96.

<sup>7</sup> S. Bancercz, *Amnestie w Polsce przedwrześniowej a amnestia obecnie*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1947, nr 3, s. 15–19.

śledczych i z mocy wyroku. Zamknięcie w celi jednoosobowej mogło dotyczyć również tych osadzonych, którzy byli recydywistami, więźniami niebezpiecznymi, zdradzającymi chęć ucieczki i wyjątkowo zdemoralizowanymi, wywierającymi negatywny wpływ na innych. Osadzenie w celi jednoosobowej związane było także z wykonywaniem kary dyscyplinarnej określonej w regulaminie, a stosowano je wobec recydywistów odbywających karę według systemu progresywnego w pierwszym jego okresie. Pojedynczo osadzano więźniów w więzieniach izolacyjnych, a także więźniów, których stan zdrowia stanowił zagrożenie dla ogółu.

Z faktu umieszczenia w celi pojedynczej wynikały określone korzyści dla skazanych, gdyż łatwiej było zapewnić higieniczne warunki odbywania kary. Regulamin dokładnie określał sposób przyjmowania więźniów, dezynfekcji ich odzieży, przeprowadzania kwarantanny, kontroli żywności, utrzymania czystości pomieszczeń, wymiany bielizny i pościeli oraz higienę osobistą, a także obowiązek cotygodniowego strzyżenia i golenia mężczyzn. Nałożono także na wszystkich więźniów (a więc i duchownych) obowiązek dwukrotnego w ciągu tygodnia szorowania podłóg w celach, a także trzykrotny w ciągu roku obowiązek wymiany poduszek i słomy w siennikach. Więźniów pracujących w kuchni zobowiązano do dwukrotnej kąpieli w ciągu tygodnia. Ponadto określono kubaturę powietrza przypadającą na jednego więźnia: 13 m<sup>3</sup> w celach wspólnych i 18 m<sup>3</sup> w celach jednoosobowych. W porze zimowej pomieszczenia zajmowane przez więźniów miały być ogrzewane, aby zapewnić w nich temperaturę nie niższą niż 14°C, przy wilgotności względnej nie wyżej niż 75%. Nałożono również obowiązek malowania ścian i sufitów, a w razie potrzeby dezynfekowania pomieszczeń. Ogrzewaniem cel zajmowali się sami więźniowie i oni też malowali swoje pomieszczenia. W związku z tym, że cele nie były skanalizowane, kubły nocne i klozety poddawano codziennemu oczyszczaniu i dezynfekowaniu (przez samych więźniów), a pomieszczenia były wietrzone tak często, jak było to możliwe. Ze względu na zagrożenie powszechną wówczas chorobą gruźlicy zakazano plucia do chustek i na podłogę, a w pomieszczeniach, gdzie przebywali osadzeni, montowano spluwaczki wypełnione wodą. W celu utrzymania czystości ciała zobowiązano każdego więźnia do rannego i wieczornego umycia twarzy, szyi i rąk, wyczyszczenia zębów oraz regularnego mycia rąk przed posiłkiem i po pracy. W tym celu wydawano potrzebną ilość mydła, grzebień i szczoteczkę do zębów oraz kredę będącą surogatem pasty do zębów. Te szczegółowe obowiązki miały na celu edukację zdrowotną więźniów i przejęcie nieznanych im często nawyków higienicznych. W przypadku duchownych-więźniów nie było potrzeby uświadamiania im korzyści płynących z prozdrowotnych zachowań, ale raczej wskazania zagrożeń epidemiologicznych związanych z pobytem w więzieniu<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> L. Radzinowicz, *Zagadnienie kar dyscyplinarnych w nowoczesnym ustroju więziennym*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 1936, z. 1, s. 41 oraz Z. Bugajski, *Nowy regulamin więzienny*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 1936, z. 1, s. 41.

Generalnie odprawianie nabożeństw stanowiło istotny element praktykowania religijnego w więzieniu dla wszystkich więźniów bez względu na ich przynależność wyznaniową. W sytuacji niemożności odbywania nabożeństw należało organizować wspólne modlitwy w kaplicy lub w specjalnym pomieszczeniu. Kaplica była także miejscem prowadzenia rekolekcji, spowiedzi i pogadanek o charakterze religijnym. Większość więzień posiadała kaplice, a nawet kościoły, a frekwencja podczas nabożeństw była wysoka. Ponadto w szkołach przywięziennych prowadzono obowiązkowe nauczanie religii, traktując je jak naukę pisania i czytania. Sprawowanie sakramentów przez osadzonych duchownych katolickich ograniczono do Eucharystii. Odprawiane przez nich nabożeństwa pozbawione były udziału innych osób, nawet duchownych posiadających identyczny status w więzieniach. Nie dopuszczano więc do koncelebry, a nabożeństwa odprawiano osobno. Duchowni-więźniowie nie mogli spowiadać innych, udzielać chrztu, sakramentu komunii, bierzmowania czy namaszczenia chorych ani sprawować obrzędów pogrzebowych. Odebrano im także możliwość nauczania religii (w formie szkolnej i pozaszkolnej), gdyż nie mogli kontaktować się z innymi osobami w więzieniu<sup>9</sup>.

Z kolei pozwolenie na odprawienie mszy świętej przez duchownych-więźniów możliwe było – w granicach zarządzeń ordynariusza – w kaplicy więziennej i bez obecności innych więźniów. Zarządzenie ordynariusza określało przede wszystkim częstotliwość sprawowanych mszy świętych. Biskup mógł także zlecić intencje sprawowanych nabożeństw, natomiast wyłączono możliwość sprawowania tzw. mszy zamówionych, np. przez personel więzienia lub osoby spoza więzienia. W celu zapewnienia bezpieczeństwa w więzieniu podczas nabożeństw, odprawianych w samotności, mogli być obecni jedynie strażnicy więzienni. Stąd też trudno mówić o zupełnej swobodzie duchownych, chociażby w zakresie narzuconych terminów sprawowanych nabożeństw.

Omawiając kwestie sprawowania mszy świętych przez duchownych-więźniów, należy podjąć zagadnienie wyposażenia kaplic w sprzęty i paramenty liturgiczne. O ile kwestie wyposażenia w sprzęt kwaterunkowy nie budziły wątpliwości (zajmowała się tym administracja więzienna na swój koszt), o tyle te dotyczące m.in. szat i ksiąg kościelnych powodowały niejasności. Najczęściej ciężar przygotowania tego wyposażenia przerzucano na wspólnoty kościelne, z zastrzeżeniem jednak, że darowizny na rzecz więzienia nie mogły pochodzić od więźniów. Stąd też np. darczyńcą mógł być przełożony religijny duchowno-więźnia lub przedstawiciel określonej społeczności religijnej.

Kardynalną zasadę więzienną stanowiło niedopuszczenie do porozumiewania się więźniów z innymi osobami lub pomiędzy sobą bez zezwolenia władz. Stąd też szcze-

---

nictwa Polskiego” 1931, z. 11, s. 16.

<sup>9</sup> Z. Bugajski, *Praca więźniów*, [w:] T. Szymanowski [et al.] (red.), *Księga jubileuszowa więziennictwa polskiego*, Warszawa 1929, s. 145–161.

gólnie dbano o zapewnienie całkowitej izolacji więźniów w wymiarze wewnątrzwięziennym i poza nim. Zasada ta dotyczyła wszystkich kategorii osadzonych, a zwłaszcza śledczych.

Poza tym regulamin stanowił dodatkowo, że duchowni-więźniowie w ciągu całego pobytu w izolacji więziennej nie mogli się spotykać z więźniami innych kategorii. Dotyczyło to odbywania nabożeństw, spaceru (przechadzki), zatrudnienia i innych okresów życia więziennego. Pod pojęciem okresów życia więziennego rozumiano więzienny porządek dzienny. Na jego podstawie określano szczegółowo wszystkie czynności dotyczące harmonogramu zajęć na każdy dzień powszedni i świąteczny. W porządku dziennym znalazły się takie czynności, jak te związane z pobudką, higieną osobistą, ze spożywaniem posiłków, z modlitwą, pracą, zajęciami szkolnymi, wypoczynkiem oraz ze spoczynkiem nocnym. W harmonogramie dziennym określano także czynności związane z przechadzką, korespondencją, odbywaniem widzeń, robieniem zakupów oraz kąpielą<sup>10</sup>.

Odstępstw nie stosowano jedynie w przypadku izolacji duchownych-więźniów, która polegała na tym, że w obrębie więzienia ograniczono ich możliwości poruszania się i uniemożliwiano im kontakt z innymi osadzonymi. Stanowiło to niewątpliwie trudność w organizacji spacerów, które z zasady odbywały się w większych grupach osób. Trzeba pamiętać, że prawo do półgodzinnej codziennej przechadzki na świeżym powietrzu (z możliwością przedłużenia) stanowiło nie tylko formę uatrakcyjnienia monotonii więziennego dnia, ale uzasadnione było także względami zdrowotnymi<sup>11</sup>.

Oddzielne traktowanie dotyczyło również doprowadzania do miejsca odbywania widzeń i nieobecności w trakcie odbywania widzenia. W związku z tym widzenia osób duchownych musiały być tak organizowane, aby zarówno inni więźniowie, jak i osoby postronne nie przebywały w tym miejscu.

Identyczne wymogi izolacyjne związane były z zakupami produktów żywnościowych, odbywaniem kąpieli, gimnastyki na świeżym powietrzu, a zwłaszcza w trakcie wykonywania zatrudnienia. Zakupy w kantynie organizowano zgodnie z harmonogramem więziennym i miały one uzupełnić asortyment produktów spożywczych wydawanych z kuchni więziennej. W każdym więzieniu sporządzono wykaz artykułów, które mogły być dostarczane więźniom przez osoby trzecie. Wykazy znajdowały się nie tylko w celach mieszkalnych, ale również na bramach więziennych i w miejscach przeznaczonych do przyjmowania przez więźniów odwiedzin. Zakup produktów dla więźniów oraz ich wydawanie odbywało się w obrocie bezgotówkowym na podstawie odpo-

<sup>10</sup> B. Wróblewski, *Nauczanie więźniów ze stanowiska polityki karnej*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 1930, z. 3, s. 16.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 18.

wiednich pokwitowań. Uzyskiwanie artykułów spożywczych obarczone było warunkiem nieprzekraczania granic umiarkowania.

Więźniowie wszystkich kategorii otrzymywali zmagazynowane wcześniej koce, poduszki, pościel, ręczniki, bieliznę i odzież odpowiednią do pory roku, chustki do nosa, skarpety i buty. Zimą w trakcie spaceru możliwe było skorzystanie także z palta. Z własnej pościeli, ubrania i bielizny mogli korzystać jedynie więźniowie prewencyjni, odpowiadający współczesnej kategorii tymczasowo aresztowanych, i duchowni. Niezależnie od tego duchowni odbywający karę więzienia mogli korzystać z własnego ubrania duchownego lub świeckiego. O charakterze tego uprawnienia decydował ordynariusz, który poprzez odpowiednie zarządzenie zezwalał na niekorzystanie z więziennego uniformu. Biskup określał, czy ma być to strój duchowny czy świecki. Niewyrażenie przez biskupa zgody na korzystanie ze stroju duchownego oznaczało bezwzględny nakaz używania zunifikowanego stroju więziennego (szara więzienna bluza i spodnie, czapka, kamasze). W porze nocnej powyższy zestaw ubraniowy wynoszono poza celę mieszkalną, aby uniemożliwić ucieczkę, a więźniowie spędzali noc jedynie w bieliźnie.

Uprawnienie przyznane duchownym i zakonnikom stanowiło wyraz szacunku dla ich stanu duchownego i potrzeby zachowania odpowiednich warunków higienicznych. Należy pamiętać, że jakość pranej bielizny osobistej i pościelowej, a także odzieży zazwyczaj była niska. Pralnie więzienne, z uwagi na niewystarczające w większości wyposażenie, nie gwarantowały pożądanych efektów w zakresie czystości. Odzież, wielokrotnie prana i naprawiana w przywięziennych warsztatach, traciła nie tylko higieniczne, ale i estetyczne walory. Dostarczaniem osobistej bielizny ubraniowej i pościelowej zajmowały się najczęściej rodziny duchownych-więźniów lub wspólnoty religijne i czyniły to za pośrednictwem posyłek (paczek). Regulamin nie określał częstotliwości tego rodzaju prac ani nie wskazywał na ograniczenia wagowe bądź asortymentowe. W praktyce naczelnik arbitralnie rozstrzygał indywidualne przypadki, wykorzystując powszechną klauzulę granic umiarkowania.

Władze więzień, mając do dyspozycji okrojony przeważnie budżet, przez cały okres międzywojenny borykały się z problemami materialnego utrzymania dużej populacji więźniów. W związku z inflacją i reformą walutowąienne stawki utrzymania ulegały zmianom. W latach 1918–1930 dzienny koszt utrzymania więźnia ustalono na poziomie 1,50 zł, w tym 70 gr przeznaczono na wyżywienie (obecnie dzienny koszt to 350 zł). W 1934 r. stawki obniżono odpowiednio do 1 zł i do 45 gr. Normy żywnościowe wprowadzono osobno dla pracujących i niepracujących więźniów. Określono także dokładne ilości produktów żywnościowych w rozliczeniu tygodniowym. Obowiązkowymi produktami ujętymi w normach były takie podstawowe artykuły żywnościowe, jak:

chleb, ziemniaki, mąka, kasza, mięso, groch, marchew, buraki, kapusta, sól, cukier i herbata. W przeliczeniu dziennym należało zachować odpowiednią wartość kaloryczną potraw oraz ich temperaturę. Gorące pożywienie więźniowie otrzymywali trzy razy dziennie, podczas posiłków dwukrotnie wrzątek do zaparzania. Istniała także możliwość dożywiania się na własny koszt, a nawet żywienia się we własnym zakresie, z opcją rezygnacji z wyżywienia więziennego. Te posiłki ilościowo i jakościowo nie mogły przekraczać granic umiarkowania, co w praktyce oznaczało zakaz dostarczania artykułów delikatesowych. Ponadto ze złożonych lub z zarobionych pieniędzy można było dokonywać w kantynie zakupów podstawowych artykułów żywnościowych (cukier, masło, wędlina, kawa zbożowa, cebula). Generalnie można stwierdzić, że koszty utrzymania więźniów, z uwzględnieniem wyżywienia, utrzymywały się na poziomie rodzin robotniczych. Odżywianie się więźniów na koszt własny stanowiło odstępstwo od zasady ponoszenia tych kosztów przez Skarb Państwa. Uprawnienie to dotyczyło jedynie więźniów odbywających karę aresztu lub twierdzy oraz duchownych.

Na podstawie regulaminu więziennego więźniowie mogli posiadać w celach książeczki do nabożeństwa, Biblię, obrazki o treści religijnej i patriotycznej, kubki, łyżeczki, grzebienie, mydła, pastę, szczotki do butów i ubrań. Na posiadanie pozostałych przedmiotów, nawet codziennego użytku, wymagana była zgoda naczelnika. Bezwzględnie zakazywano posiadania pieniędzy, kosztowności i przedmiotów ułatwiających ucieczkę. Przedmioty wartościowe deponowano we właściwych magazynach-depozytach.

Podstawowym aktem prawnym regulującym zasady odpowiedzialności karnej więźniów było rozporządzenie Prezydenta RP z 7 marca 1928 r. w sprawie organizacji więziennictwa. Wprowadzony tam katalog kar został powielony w regulaminie z 1931 r. i obejmował następujące kary: nagana, pozbawienie ulg, pozbawienie prawa do osobistego i listownego komunikowania się z rodziną na okres do 3 miesięcy, pozbawienie prawa do otrzymywania paczek żywnościowych do 4 tygodni, pozbawienie prawa do rozporządzania zarobkiem na okres 5 tygodni, pozbawienie pracy zarobkowej na czas do 2 tygodni.

Generalnie wymierzanie wszelkich kar dyscyplinarnych podlegało określonym zasadom wynikającym z § 164 regulaminu. Uwzględniano stopień winy, okoliczności czynu i indywidualne cechy charakteru sprawcy. Istotnym ograniczeniem dotyczącym rodzaju możliwych do zastosowania kar było przyporządkowanie rodzaju popełnionego przekroczenia regulaminowego do określonej kategorii kar wymienionych w pewnych segmentach regulaminu. W sytuacji gdy przekroczenie regulaminowe wyczerpywało znamiona przestępstwa, więźniowie podlegali odpowiedzialności karnej niezależnie od dyscyplinarnej.

Na podstawie § 241 regulaminu duchowni i zakonnicy nie mogli podlegać karom dyscyplinarnym poza nagana, pozbawieniem ulg i przywilejów przewidzianych w regulaminie – pozbawieniem pościeli na czas maksymalnie jednego tygodnia i zamknięciem



w ciemnej celi na czas do 48 godzin. Z powyższego zestawienia wynika, że kary, jakim podlegały osoby duchowne, zostały ograniczone do tych najmniej dolegliwych. Zdecydowanie najsurowszą z możliwych do wymierzenia i stosowania kar wobec duchownych było osadzenie w ciemnicy. Duchowni katolicycy posiadający status więźniów śledczych podlegali wszystkim karom dyscyplinarnym wymienionym w regulaminie. Ich sytuacja prawna ulegała poprawie dopiero po uprawomocnieniu się wyroku skazującego.

Z punktu widzenia tematu pracy ważne jest to, że duchowni-więźniowie, którzy przed osadzeniem prowadzili pracę naukową, mogli ją kontynuować (za zgodą naczelnika), z wyjątkiem zajęć wymagających specjalnych urządzeń albo mogących zakłócić spokój lub stwarzać niebezpieczeństwo ucieczek.

Regulamin z 1931 r. ustalał rodzaje zatrudnienia więźniów oraz sposób ich wynagradzania. Mogli oni być zatrudnieni w więziennych warsztatach, zakładach przemysłowych, gospodarstwach rolnych i ogrodniczych oraz jako wynajęta siłą robocza. Za pracę produkcyjną więźniowie otrzymywali wynagrodzenie równe podwójnemu kosztowi żywienia więźnia. Natomiast przedsiębiorcy wynajmujący więźniów płacili za pracę kwotę w wysokości 80% zarobków robotników na wolności. Zarobione pieniądze przeznaczano tylko w części dla zatrudnionego więźnia. Połowę funduszy przekazywano do Skarbu Państwa jako ekwiwalent kosztów utrzymania, a około 15–20% zarobionych pieniędzy przeznaczano na dodatkowe żywienie. Pieniądze zarobione przez więźnia dzielono na dwie części. Pierwszą mógł swobodnie dysponować, a druga stanowiła kapitał pozwalający na jego uruchomienie dopiero po opuszczeniu więzienia.

Należy zwrócić uwagę, że nie rozstrzygnięto charakteru pracy niewłączającej godności duchownego. Niewątpliwie za uwłączającą powszechnie uważano pracę fizyczną (kopanie rowów, pracę w kamieniołomach, sprzątanie podwórza i obejścia więziennego, wynoszenie nieczystości z cel mieszkalnych). Decydemtem-interpretatorem w tej sprawie był jak zwykle naczelnik więzienia, którego decyzję zainteresowany więzień mógł zaskarżyć. Nie dopuszczano natomiast skargi w tym zakresie pochodzącej od właściwego przełożonego religijnego.

W odnośnych przepisach regulaminu brakuje jednak doprecyzowania niektórych jego postanowień. Dotyczy to np. tego, kto i na podstawie jakich dokumentów informował naczelnika więzienia o zarządzeniu ordynariusza na temat pozbawienia więźniów godności osoby duchownej i możliwości odprawiania przez nich mszy świętej w zakładzie. Nie rozstrzygnięto też sprawy zarekwirowania literatury religijnej w trakcie rewizji celi. Regulamin nie odnosił się również do kwestii posiadania przez duchownych-więźniów przedmiotów służących do praktyk religijnych, takich jak krucyfiks lub określony symbol religijny w przypadku innych religii. Należy pamiętać, że posiadanie krzyża w celi wymagało zgody naczelnika więzienia, podczas gdy Biblię

i książeczkę do nabożeństwa można było posiadać bez konieczności uzyskania zgody, jedynie na podstawie postanowień regulaminu. Choć na decyzję odmowną służyła skarga do określonych władz, tym niemniej argumentacja wykazania charakteru religijnego danego przedmiotu spoczywała na tak twierdzącym wnioskodawcy.

Reasumując, należy stwierdzić, że mimo licznych wątpliwości, pojawiających się zwłaszcza w organach stosujących prawo zasadnie, przyznano duchownym-więźniom określone ulgi. Spór (dziś już o znaczeniu historycznym, regulamin formalnie obowiązywał bowiem do 1947 r. z uwzględnieniem zmian ideologiczno-prawnych narzuconych przez władzę ludową) mógł dotyczyć jedynie katalogu ulg i podmiotów uprawnionych do korzystania z nich. Niemniej trudno polemizować ze słuszną ideą odrębnego traktowania duchownych przebywających w więzieniu, z uwzględnieniem ich godności. Wiara czy też służenie nie tylko ludziom, ale i Bogu od zarania dziejów stanowiła aspekt odmiennego statusu społecznego, który, jak się wydaje, zasadnie kierował się swoimi prawami. Tym samym wskazać należy, że pozycja duchownych winna implikować konkretne przywileje adekwatne do statusu, który posiadali. Za powyższym przemawia nadto okoliczność, że w istocie kara ma na celu osiągnięcie sprawiedliwości materialnej, a nie doprowadzenie skazanego do stanu uwłaczającego jego godności jako osoby duchownej. Spojrzenie na omawiany problem, nawet z punktu widzenia zawodowego, budzi bowiem wątpliwości. Powyższe zdaje się być o tyle istotne, że w sytuacji, w której ogół uprawnień należnych skazanym-duchownym faworyzowałby tę grupę, być może należałoby stworzyć specjalne zakłady karne przeznaczone właśnie dla nich. Niemniej jednak kwestia ta nie znalazła odzwierciedlenia w rzeczywistości zapewne z przyczyn fiskalnych.

W konkluzji należy stwierdzić, że regulamin z 1931 r. był aktem prawnym niemającym swojego odpowiednika w dzisiejszych regulacjach prawnych. Obecnie obowiązujące przepisy nie specyfikują przywilejów dla duchownych-więźniów, a podczas wykonywania kary pozbawienia wolności podlegają oni takiemu samemu reżimowi prawnemu jak osoby świeckie. Oryginalność rozwiązań z 1931 r. polegała na tym, że regulamin uwzględniał potrzebę odrębnego traktowania duchownych-więźniów, choć odbywanie kary więzienia przez osoby duchowne było zjawiskiem marginalnym. Nadto na uwadze należy również mieć fakt, że wskazane ulgi dotyczyły wyłącznie duchownych katolików, a nie duchownych prawosławnych, ewangelików czy innych, co powoduje, że regulacja ta miała charakter zamknięty i faworyzowała wyłącznie jedną grupę religijną.

## Bibliografia

### Wykaz aktów prawnych

- Konkordat pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Rzymie dnia 10 lutego 1925 r. (ratyfikowany zgodnie z ustawą z dnia 23 kwietnia 1925 r.). Dz.U. z 1925 r. Nr 72, poz. 501.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 czerwca 1931 r. w sprawie regulaminu więziennego, Dz. U. z 1931 r. Nr 71, poz. 577.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 15 lipca 1927 r. o sędziach śledczych do spraw wyjątkowego znaczenia, Dz. U. z 1927 r. Nr 69, poz. 611, art. 265 k.p.k.
- Rozporządzenie Prezydenta RP, w sprawie organizacji więziennictwa z 7 marca 1928 r., Dz. U. poz. 591.
- Kodeks karny obowiązujący tymczasowo w Rzeczypospolitej Polskiej na ziemiach b. zaboru rosyjskiego: z dodaniem przepisów przejściowych i ustaw, zmieniających i uzupełniających postanowienia karne kodeksu; odpowiednich przepisów Kodeksu karnego niemieckiego i Ustawy karnej austriackiej, obowiązujących w pozostałych dzielnicach Rzplitej oraz Komentarza i orzeczeń Sądu Najwyższego. T. 1, Część ogólna, oprac. W. Makowski, Warszawa 1921.*
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1927 r. o zwolnieniu przedterminowem osób odbywających karę pozbawienia wolności, Dz. Urz. Min. Spr. z 1927 r. Nr 5.

### Literatura

- Bancerz S., *Amnestie w Polsce przedwrzesniowej a amnestia obecnie*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1947, nr 3.
- Bugajski Z., *Nowy regulamin więzienny*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 1931 z. 11.
- Bugajski Z., *Praca więźniów*, [w:] *Księga jubileuszowa więziennictwa polskiego*, Warszawa 1990.
- Rabinowicz L., *Podstawy nauki o więziennictwie*, Warszawa 1933.
- Radzinowicz L., *Zagadnienie kar dyscyplinarnych w nowoczesnym ustroju więziennym*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 1936, z. 1.
- Szarycz J., *Sędziowie i sądy w Polsce w latach 1918–1988*, Warszawa 1988.
- Śliwowski J., *Prawo i polityka penitencjarna*, Warszawa 1982.
- Wróblewski B., *Nauczanie więźniów ze stanowiska polityki karnej*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 1930, z. 3.



Łukasz Baszak  
*Uniwersytet Wrocławski*

## Prace legislacyjne nad ustawą o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej

Legislative work on the act on the Karaim religious association  
in the Republic of Poland

### Streszczenie

Po odzyskaniu niepodległości II Rzeczpospolita odziedziczyła po państwach zaborczych różne systemy prawa. Różniły się one między sobą zarówno w zakresie instytucji, jak i konstrukcji prawnych. Stan taki utrudniał integrację państwa i powodował wiele problemów w zakresie stosunków społeczno-gospodarczych. Miało to swoje odzwierciedlenie również w zakresie prawa wyznaniowego. Zadaniem odrodzonego państwa polskiego było między innymi określenie statusu prawnego kościołów i związków wyznaniowych.

Artykuł przedstawia prace związane z uregulowaniem statusu prawnego Karaimskiego Związku Religijnego. Karaimi stanowili w II Rzeczypospolitej niewielką mniejszość religijną. Mimo tego udało im się doprowadzić w wyniku trwających kilkanaście lat konsultacji ze stroną rządową do wydania ustawy zgodnie z art. 115 konstytucji marcowej. Na jej podstawie wydano również rozporządzenie w sprawie uznania statutu wewnętrznego związku.

### Słowa kluczowe

prawo wyznaniowe w II RP, związki wyznaniowe mniejszości religijnych w II RP, Karaimi, karaimizm, Karaimski Związek Religijny, ustawa o stosunku państwa do Karaimskiego Związku Religijnego

### Abstract

After The Second Polish Republic regained its independence, it inherited from the Partitioning Powers different systems of law, differing in their institutional and legal structures. This condition made it difficult to integrate the country and it caused a great deal of problems in the socio-economic area. This was also reflected in the field of religious law. The most important task of the reborn Polish state was, among other things, to define the legal status of churches and religious associations.

This article presents work related to the regulation of the legal status of the Karaim Religious Association. The Karaites in The Second Polish Republic represented a small religious minority. Despite this, they managed, as a result of several years of consultations with the government, to enact the act in accordance with the article 115 of the March Constitution.

### Keywords

religious law in the 2<sup>nd</sup> Polish Republic, religious associations of religious minorities, Karaites, Karaimism, Karaim Religious Association, act on the Karaim religious association

## Wstęp

W wyniku zaborów II Rzeczpospolita odziedziczyła zróżnicowane struktury polityczne, ekonomiczne i społeczne w poszczególnych dzielnicach porozbiorowych. Jednym z zadań państwa było określenie statusu prawnego kościołów i związków wyznaniowych. Położenie prawne związków wyznaniowych uregulowane było odmiennie w każdym zaborze. W wyznaniowym ustawodawstwie rosyjskim panował model supremacji państwa nad wyznaniem z silnymi pozostałościami po cesaropapizmie, natomiast w ustawodawstwie wyznaniowym austriackim i pruskim model zwierzchnictwa państwa nad związkami wyznaniowymi<sup>1</sup>. Charakterystyczną cechą okresu międzywojennego w Polsce była pewna łączność zachodząca między strukturą wyznaniową a narodowościową. Miało to wpływ na politykę wyznaniową II Rzeczypospolitej. Według spisu powszechnego z 1921 r. Polskę zamieszkiwało 27 mln 177 tys. osób. Polacy stanowili 69% ogółu obywateli, Ukraińcy ponad 14%, Żydzi 7,8%, Białorusini 3,9%, Niemcy 3,8%, mniejsze grupy narodowościowe łącznie ponad 1%. Natomiast 63,9% ludności było wyznania rzymskokatolickiego, 11,2% greckokatolickiego 10,5% wyznania prawosławnego, 10,5% wyznania mojżeszowego, 3,7% wyznania ewangelickiego. Miało to istotny wpływ na stabilizację sytuacji wewnętrznej kraju. Polityka wyznaniowa związana więc była nieodłącznie z polityką narodowościową państwa. W związku z tym polityka rządu wobec mniejszości religijnych, w tym do Karaimów, zależna była w dużej mierze od stosunku tych mniejszości do państwa polskiego<sup>2</sup>.

Stosunek państwa do związków wyznaniowych regulowały w okresie II Rzeczypospolitej ustawy konstytucyjne z 1921 r.<sup>3</sup> i 1935 r.<sup>4</sup> wraz z aktami wykonawczymi. Prace nad uregulowaniem sytuacji prawnej związków mniejszości religijnych w tym okresie przebiegały w sposób zróżnicowany. Karaimski Związek Religijny, mimo swojej niewielkiej liczebności, był jednym z niewielu związków mniejszości wyznaniowych, któremu udało się określić ustawowo stosunek do państwa.

### 1. Pochodzenie Karaimów i ich pojawienie się na ziemiach polskich

Nazwa Karaimi oznacza wyznawców religii karaimejskiej oraz przedstawicieli grupy etnicznej lub narodowościowej<sup>5</sup>. Religia karaimejska wyłoniła się z mozaizmu w VIII w.

<sup>1</sup> K. Krasowski, *Związki wyznaniowe w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*, Warszawa–Poznań 1988, s. 18–40; P.A. Leszczyński, *Centralna administracja wyznaniowa w II RP. Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego*, Warszawa 2006, s. 59–66.

<sup>2</sup> W. Wysoczański, M. Pietrzak, *Prawo Kościołów i związków wyznaniowych nierzymskokatolickich w Polsce*, Warszawa 1997, s. 14; P.A. Leszczyński, *Centralna ...*, s. 17.

<sup>3</sup> Dz. U. R. P. z 1921 r., Nr 44, poz. 267.

<sup>4</sup> Dz. U. z 1936 r., Nr 30, poz. 277.

<sup>5</sup> W. Wysoczański, M. Pietrzak, *Prawo...*, s. 397.



Za jej twórcę uznaje się Anana Ben Dawida<sup>6</sup> z Basry<sup>7</sup>, który był jej głównym prawodawcą i organizatorem<sup>8</sup>. Zjednoczył opozycję antyrabiniczną, która sprzeciwiała się tendencjom polegającym na uzupełnianiu Starego Testamentu<sup>9</sup>. W związku z tym odrzucono Talmud. Podstawą religii ustanowiono Stary Testament, nadając szczególne znaczenie Dekalogowi oraz Księdze Proroków. Na prawodawstwo i obrzędowość Karaimów wpływ wywarł islam, a szczególnie kierunek rytualno-prawny Abu Hanify<sup>10</sup> oraz dogmaty religijno-filozoficzne mutazylitów<sup>11</sup> i mutahallaminów<sup>12</sup>. Według wielu badaczy wpływ na ideologię karaimską wywarli przede wszystkim esseńczycy<sup>13</sup>. Pogląd ten nasilił się zwłaszcza po odkryciach archeologicznych w Qumran, które miały miejsce w latach 1947–1956<sup>14</sup>. Podstawowe dogmaty religii karaimskiej są następujące:

- świat został stworzony *ex nihilo* przez jedyny i niematerialny Byt;
- Przykazania Boskie zostały objawione przez Mojżesza i Proroków, którzy po nim nastąpili;
- każdy wierzący sam musi studiować Pismo Święte w języku oryginału (ponieważ wszystkie tłumaczenia są mniej lub bardziej obciążone interpretacją tłumacza);
- trzeba czekać na zbawiciela Mesjasza;
- umarli zmartwychwstaną<sup>15</sup>.

W okresie działalności Anana jego zwolenników nazywano ananitami, natomiast terminu *karaim* zaczęto używać najprawdopodobniej od czasów żyjącego w IX w. teoretyka prawa karaimskiego Beniamina Ben Mojżesza. Termin *karaimi* został odnotowany po raz pierwszy w jego dziele *Sefer dinim* (Księga reguł, przepisów). Przyjmuje się, że samo słowo *karaim* pochodzi od hebrajskiego czasownika *kara* (czytać) i arabskiego słowa *kara 'a* (czytać, recytować Pismo)<sup>16</sup>.

<sup>6</sup> Anan ben Dawid (VIII wiek) – babiloński uczonego pochodzenia żydowskiego. Kandydując na egzylarchę, odrzucał Talmud, chcąc oprzeć judaizm na Biblii. Na podstawie jego nauk powstał i rozwinął się karaimizm.

<sup>7</sup> Basra – miasto w pobliżu Zatoki Perskiej w dzisiejszym Iraku.

<sup>8</sup> Większość badaczy zakłada, że Anan żył na terenie dzisiejszego Iraku w czasie panowania kalifa abbasydzkiego Abu Dżafara al.-Mansura (754–775), swoją doktrynę zawarł w dziele pt. *Sefer ha-micwot* (Księga Praw). Szerzej S. Gąsiorowski, *Karaimi w Koronie i na Litwie w XV–XVIII wieku*, Kraków–Budapeszt 2008, s. 82–85.

<sup>9</sup> M. Eliade, *Historia wierzeń i idei religijnych*, Warszawa 2008, s. 139–141.

<sup>10</sup> Abu Hanifa – muzułmański teolog i prawnik, eponimiczny twórca hanafickiej szkoły prawa.

<sup>11</sup> Mutazylici – racjonalistyczny kierunek w arabskiej filozofii średniowiecznej postulujący alegoryczne rozumienie Koranu w przypadku kolizji jego treści z rozumem.

<sup>12</sup> S. Pilecki, *Karaimi*, [w:] M. Abkowicz, H. Jankowski (red.) przy współpracy I. Jaroszyńskiej, *Karaimi*, Wrocław 2004, s. 17.

<sup>13</sup> Szeroko o tym S. Szyszman, *Karaimizm. Doktryna i historia*, Wrocław 2005, s. 35–51.

<sup>14</sup> Qumran – starożytna osada położona na północno-zachodnim brzegu Morza Martwego, na Pustyni Judzkiej, na Zachodnim Brzegu.

<sup>15</sup> S. Szyszman, *Karaimizm...*, s. 25.

<sup>16</sup> S. Gąsiorowski, *Karaimi...*, s. 86–88.

Karaimizm w wyniku działalności misjonarskiej rozprzestrzenił się w VIII–XV w. w Syrii, Palestynie, Egipcie, Afryce Północnej, Bizancjum, Persji i w państwie Chazarów, gdzie jego władca Bułan wraz ze swoim dworem i częścią ludności, zwłaszcza osiadłą na Półwyspie Krymskim i stepach południowo-ruskich, przyjął religię karaimską.

Na ziemiach polskich Karaimi pojawili się w okresie XIII–XIV w. Przesiedlili się oni z Krymu na ziemie księstwa halicko-wołyńskiego, tworząc gminy wyznaniowe (dżymaty) m.in. w Haliczu<sup>17</sup>, Łucku, Lwowie, Kotowie. W 1397 r. Wielki Książę Litewski Witold sprowadził również z Krymu na Litwę 383 rodziny karaimskie, które utworzyły gminy wyznaniowe w Trokach, gdzie stanowili ochronę zamku i gwardię przyboczną księcia, Poniewieżu, Birżach, Poswołu i innych miejscowościach leżących na pograniczu Wielkiego Księstwa Litewskiego i terenów należących do Zakonu Kawalerów Mieczowych. Karaimi od początku swego pobytu w Wielkim Księstwie Litewskim pełnili ważne funkcje w misjach politycznych do Złotej Ordy i świata muzułmańskiego. Ze względu na umiejętność posługiwania się językiem kipczackim oraz znajomość języka czagatajskiego i alfabetu ujugurskiego mogli kontaktować się ze swoimi współwyznawcami w Iranie i na Bliskim Wschodzie. Zakres spraw obejmował przede wszystkim korespondencję dyplomatyczną, handel, poselstwo oraz pośrednictwo w wykupywaniu z niewoli ludzi uprowadzonych podczas najazdów tatarskich<sup>18</sup>. Karaimi otrzymywali w zamian przywileje od władców Rzeczypospolitej<sup>19</sup>. Na mocy prawa magdeburskiego Kazimierz Jagiellończyk nadał Karaimom trockim przywilej, dzięki któremu otrzymali oni własny samorząd. Był to jedyny znany przypadek nadania takiego przywileju ludności niechrześcijańskiej. Późniejsi władcy potwierdzili i rozszerzyli ten przywilej na inne gminy karaimskie. Dzięki temu Karaimi zostali wyłączeni spod jurysdykcji władz miejskich. Władzę sądowniczą i administracyjną nad Karaimami sprawował ich własny wójt, który był odpowiedzialny przed księciem. W przypadku sporów wykraczających poza społeczność karaimską wyroki wydawał sąd złożony z karaimskiego wójta i wojewody. Sytuacja prawna Karaimów nie uległa zasadniczej zmianie do czasów zaborów. Po rozbiorach Rzeczypospolitej dżymaty w Haliczu, Załukwi i Kokizowie znalazły się w granicach Austrii, natomiast pozostałe na terenach zaboru rosyjskiego<sup>20</sup>. W 1850 r. gminy karaimskie zaboru rosyjskiego zostały poddane utworzonemu w 1837 r. Karaimskiemu Zarządowi Duchownemu z siedzibą w Eupatorii, na któ-

<sup>17</sup> Wedle zapisów kronikarskich spalonych w 1813 r. w latach 1245–1246 do Halicza sprowadziło się 80 rodzin karaimskich z Sołchatu, Mangupu i Teodozji. Zob. J. Tyszkiewicz, *Karaimi litewscy w czasach Witolda i sprawa przywileju datowanego rokiem 1388*, *Studia źródłoznawcze*, t. 36, Warszawa 1997, s. 46.

<sup>18</sup> J. Tyszkiewicz, *Karaimi...*, s. 49–50.

<sup>19</sup> Zob. spis przywilejów władców Rzeczypospolitej dla Karaimów zamieszkałych w Trokach i Wielkim Księstwie Litewskim oraz na Wołyniu i Rusi Czerwonej; S. Gąsiorowski, *Karaimi w dawnej Rzeczypospolitej (XVI–XVIII wiek)*, [w:] B. Machul-Telus (red.), *Karaimi*, Warszawa 2012, s. 27–28.

<sup>20</sup> W. Wysoczański, M. Pietrzak, *Prawo...* s. 398; S. Pilecki, *Karaimi...* s. 17–18; J. Tyszkiewicz, *Karaimi...*, s. 46.

regu czele stał hachan. Następnie dla guberni zachodnich cesarstwa, a więc dla gmin karaimskich dawnej Rzeczypospolitej, utworzono oddzielny Zarząd Duchowny z siedzibą w Trokach z drugim hachanem na czele. Po tych zmianach władzę zwierzchnią nad społecznością karaimską przejął hachan, jednak decyzje dotyczące poszczególnych dżymatów podejmował po uzgodnieniu z hazzanami danego dżymatu<sup>21</sup>.

## 2. Prace związane z uregulowaniem statusu prawnego wyznania karaimskiego w II RP

W II Rzeczypospolitej stosunek państwa do związków wyznaniowych regulowały ustawy konstytucyjne z 1921 r.<sup>22</sup> i 1935 r.<sup>23</sup> wraz z aktami wykonawczymi. Prace nad konstytucją, a tym samym nad przepisami wyznaniowymi podjął wybrany w styczniu 1919 r. Sejm Ustawodawczy<sup>24</sup>. Kwestie związane ze stosunkiem państwa do związków wyznaniowych stanowiły przedmiot sporów między lewicą a prawicą parlamentarną. Partie lewicowe, a zwłaszcza PPS, domagały się uznania zasady rozdziału, laickości państwa, pozostawiając religię jako sprawę prywatną obywateli. Natomiast prawica z Narodową Demokracją na czele opowiadała się za modelem państwa wyznaniowego z nadaniem Kościołowi katolickiemu pozycji Kościoła panującego. Działania partii prawicowych poparte oczywiście zostały przez episkopat polski. Artykuły dotyczące stosunków wyznaniowych w uchwalonej 17 marca 1921 r. konstytucji cechował kompromis między tymi dwiema koncepcjami<sup>25</sup>.

Postanowienia konstytucji z 17 marca 1921 r. w zakresie stosunków wyznaniowych umieszczone zostały w rozdziale V konstytucji, który dotyczył praw i obowiązków obywatelskich<sup>26</sup>. Regulowały one dwie zasadnicze kwestie: wolność sumienia i wyznania oraz sytuację prawną związków wyznaniowych. Artykuł 110 zapewniał obywatelom polskim, należącym m.in. do mniejszości wyznaniowych, równe z innymi obywatelami prawa do zakładania na swój własny koszt zakładów religijnych i innych instytucji oraz do nadzoru i zawiadywania nimi, a także prawo wykonywania w nich przepisów

<sup>21</sup> A. Rykała, *Mniejszość religijna – mniejszość etniczna – wspólnota kulturowa. Uwagi na temat genezy, aktywności i tożsamości Karaimów w Polsce*, „Acta Universitatis Lodzianensis Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2011, nr 11, s. 11–12, 16; S. Pilecki, *Karaimskie życie...*, 37–38.

<sup>22</sup> Dz. U. R. P. z 1921 r., Nr 44, poz. 267.

<sup>23</sup> Dz. U. z 1936 r., Nr 30, poz. 277.

<sup>24</sup> Szerzej o przebiegu dyskusji sejmowej m.in. J. Osuchowski, *Prawo wyznaniowe w Rzeczypospolitej Polskiej 1918–1939*, Warszawa 1967, s. 82–91; K. Krasowski, *Związki...*, s. 40–54.

<sup>25</sup> M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013, s. 112–123; A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 27–28; J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008, s. 38.

<sup>26</sup> Artykuły wyznaniowe konstytucji marcowej omawiają m.in. J. Osuchowski, *Prawo...*, s. 91–100; K. Krasowski, *Związki...*, 54–61; S. Piekarski, *Wyznania religijne w Polsce*, Warszawa 1927, s. 1–15.

swej religii. Artykuły 111 i 112 dotyczyły wolności sumienia i wyznania<sup>27</sup>. Zgodnie z art. 111 wszystkim obywatelom przysługiwała wolność sumienia i wyznania, a żaden obywatel nie mógł być z powodu swego wyznania i przekonań religijnych ograniczony w prawach przysługujących innym obywatelom. Ponadto wszystkim mieszkańcom państwa przyznano prawo wolnego wyznawania swej wiary publicznie i prywatnie oraz wykonywania przepisów swej religii lub obrządku, o ile to nie sprzeciwia się porządkowi publicznemu ani obyczajności publicznej. Z kolei art. 112 stanowił, iż wolności wyznania nie wolno było używać w sposób, który wskazywałby na naruszenie ustaw. Nikt nie mógł się uchylać od spełnienia obowiązków publicznych z powodu swych wierzeń religijnych oraz nikt nie mógł być zmuszony do udziału w czynnościach lub obrzędach religijnych, o ile nie podlegał władzy rodzicielskiej lub opiekuńczej. Natomiast art. 113–116 regulowały sytuację prawną związków wyznaniowych. Wzorem austriackim podzielono związki wyznaniowe na prawnie uznane i prawnie nieuznane<sup>28</sup>. Według art. 113 każdy związek religijny uznany przez państwo miał prawo do urządzania zbiorowych i publicznych nabożeństw, samodzielnego prowadzenia swoich spraw wewnętrznych, możliwość posiadania i nabywania majątku ruchomego i nieruchomego, zarządzania nim i rozporządzania, posiadania swoich fundacji i funduszy oraz zakładów dla celów dobroczynnych, naukowych i wyznaniowych. Wiązał się z tym obowiązek niepodejmowania takich działań, które by stały w sprzeczności z ustawami. Oryginalnym rozwiązaniem był art. 114, który zagwarantował Kościołowi rzymskokatolickiemu naczelne

<sup>27</sup> Według W. Komarnickiego wolność sumienia i wyznania ma charakter indywidualny i sprowadza się do wolności opinii. Wolność sumienia to wolność wierzenia, względnie niewierzenia w jakąkolwiek doktrynę religijną, prawo każdego pełnoletniego obywatela do swobodnego wyboru religii. Praktyczne znaczenie ma dopiero w połączeniu z wolnością wyznania, która polega na uzewnętrznianiu swych wierzeń poprzez obrzędy. Obok wolności sumienia i wyznania W. Komarnicki rozróżnia wolność kościelną, która przysługuje zbiorowościom, związkom religijnym i polega na możliwości zakładania nowych związków religijnych, wolności organizacji kościelnej i zarządu sprawami wewnętrznymi oraz równouprawnieniu wszystkich związków religijnych. Obie te wolności są składową wolności religijnej, która w całości została uwzględniona w konstytucji marcowej w art. 111–116; W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 573–575.

<sup>28</sup> Prawne uznanie związku wyznaniowego następowało z reguły w drodze ustawodawczej, wraz z nadaniem mu statutu wewnętrznego. Pociągało to za sobą doniosłe konsekwencje prawne. Przez akt uznania związek wyznaniowy uzyskiwał system uprawnień przysługujący tylko takim związkom, przekształcając się w zorganizowaną społeczność religijną, której wewnętrzna struktura i władze zostały zaakceptowane przez władze państwowe. Gwarantowało to pełną autonomię i niezależność od mniej korzystnych przepisów ogólnoadministracyjnych. W zakresie prawa cywilnego związki takie nabywał osobowość prawną, dzięki czemu mógł działać z pełnymi skutkami prawnymi w stosunkach publicznych. Podział ten prowadził również do rozbieżności w ocenie pozycji prawnej poszczególnych związków wyznaniowych. Wpływ na to miał brak precyzyjnego określenia charakteru prawnego związków religijnych prawnie nieuznanych oraz odmienne regulacje sytuacji prawnej związków religijnych w poszczególnych dzielnicach. W związku z tym Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego podjęło prace nad ujednoczeniem wykładni obowiązujących przepisów i stworzeniem katalogu związków wyznaniowych. Prace zakończyły się wydaniem w 1935 r. urzędowego wykazu *Kościółów i związków religijnych w Polsce*; zob. szerzej K. Krasowski, *Związki...*, s. 58–59, 287–317 oraz J. Osuchowski, *Prawo...*, s. 260–276.

stanowisko wśród równouprawnionych wyznań, rządzącego się własnymi prawami, którego pozycja prawna zostanie określona na podstawie układu ze Stolicą Apostolską<sup>29</sup>. Dzięki temu duchowieństwo katolickie miało większe dotacje z budżetu państwa oraz pierwszeństwo przed innymi wyznaniem np. podczas uroczystości państwowych<sup>30</sup>. Konkordat między Polską a Stolicą Apostolską podpisano w Watykanie 10 lutego 1925 r. Rozwinięto w nim normy zawarte w Konstytucji z 1921 r., nadając Kościołowi katolickiemu liczne przywileje. Głównie znaczenie miał art. 1 stanowiący, że Kościół katolicki będzie korzystał z pełnej wolności, swobodnie wykonując swoją jurysdykcję oraz zarządzał własnymi sprawami i majątkiem<sup>31</sup>. Zgodnie z art. 115 stosunek państwa do kościołów mniejszości religijnych i innych prawnie uznanych związków religijnych regulowany miał być w drodze ustawowej po porozumieniu się z ich prawnymi reprezentantami. Kontynuacją tego artykułu był art. 116, który stanowił, że uznanie nowego lub dotychczas prawnie nieuznanego związku religijnego nie będzie odmówione tym wyznaniom, których nauka, ustrój i urządzenie nie są przeciwne porządkowi publicznemu ani obyczajności publicznej<sup>32</sup>.

W konstytucji marcowej można doszukać się uregulowania kwestii wyznaniowych także w innych artykułach, jak na przykład w art. 54, zawierającym tekst przysięgi prezydenckiej, czy w art. 120, który dotyczył nauki religii w szkołach<sup>33</sup>.

Próba połączenia rozwiązań świeckich i wyznaniowych w konstytucji marcowej odbiła się niekorzystnie na wewnętrznej spójności artykułów wyznaniowych. Wolność wyznania przyznana w art. 111 i 112 została naruszona w art. 54 oraz art. 120. Podział związków wyznaniowych na prawnie uznane i nieuznane również naruszał postanowienia art. 111. Członkowie wyznań prawnie nieuznanych nie mieli prawa do publicznych nabożeństw, które były zastrzeżone wyłącznie dla członków wyznań prawnie uznanych. Podział ten utrudniał ponadto ocenę sytuacji prawnej małych grup wyznaniowych. Poza tym naruszona została zasada równouprawnienia związków wyznaniowych uznanych, *de iure* przyznając Kościołowi katolickiemu naczelne stanowisko<sup>34</sup>.

Konstytucja kwietniowa z 1935 r. uchyliła ustawę z dnia 17 marca 1921 r. z wyjątkiem art. 99, 109–118 oraz 120<sup>35</sup>. Tak więc artykuły wyznaniowe znajdujące się w rozdziale V konstytucji marcowej obowiązywały także po wejściu w życie konstytucji kwietniowej. Pominięte zaś zostały: sakralna inwokacja, która zastąpiona została abs-

<sup>29</sup> Dz. U. R. P. z 1921 r., Nr 44, poz. 267.

<sup>30</sup> H. Misztal, *Polskie prawo wyznaniowe*, Lublin 1996, s. 117–118.

<sup>31</sup> K. Krasowski, *Związki...*, s. 73.

<sup>32</sup> Dz. U. R. P. z 1921 r., Nr 44, poz. 267.

<sup>33</sup> P. A. Leszczyński, *Centralna...*, s. 68.

<sup>34</sup> Zagadnienie to szeroko omawia J. Osuchowski, *Prawo...*, s. 93–100, 244–349.

<sup>35</sup> Patrz: art. 81, ust. 2 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. z 1936 r., Nr 30, poz. 277).

trakcyjną odpowiedzialnością „wobec Boga i historii”<sup>36</sup>, oraz postanowienia art. 102 konstytucji marcowej, dotyczące udostępnienia pociechy religijnej obywatelom przebywającym w różnych zakładach publicznych<sup>37</sup>. Sformułowania światopoglądowe znalazły się również w art. 5 ust. 2 zapewniającym obywatelom m.in. wolność sumienia oraz art. 7 ust. 2 stanowiącym, że m.in. wyznanie nie będzie stanowiło ograniczenia w uprawnieniach do wpływania na sprawy publiczne. Zachowano natomiast dalej cenzus wyznaniowy w treści przysięgi prezydenckiej<sup>38</sup>.

Wśród związków wyznaniowych, mających ustawowo określony stosunek do państwa, zgodnie z art. 115 konstytucji, był Karaimski Związek Religijny.

W granicach II Rzeczypospolitej znalazły się trzy parafie karaimskie z byłego zaboru rosyjskiego, tj. z Wilna, Trok i Łucka<sup>39</sup>. Działały one na podstawie przepisów art. 1261–1298, tomu XI, cz. I Zbioru Praw byłego cesarstwa rosyjskiego. Oprócz gmin karaimskich z byłego zaboru rosyjskiego na ziemiach II Rzeczypospolitej znalazła się gmina w Haliczu, która uznawana była przez władze austriackie za gminę wyznaniową żydowską o odmiennym zabarwieniu. Funkcjonowała ona na podstawie własnego statutu nadanego przez władze austriackie stosownie z § 28 ustawy z dnia 21 marca 1890 r. o urządzeniu zewnętrznych stosunków prawnych izraelickiego społeczeństwa religijnego<sup>40</sup>.

Pierwszą gminą, która rozpoczęła starania o zatwierdzenie nowego statutu, była gmina halicka<sup>41</sup>. Po niej tego typu starania podjęła również gmina wileńska, która była najliczniejszą gminą karaimską na ziemiach polskich. Przedstawiciele tej gminy powołali Wileńskie Stowarzyszenie Karaimów. Statut tego stowarzyszenia został zarejestrowany w Departamencie Spraw Wewnętrznych byłej Litwy Środkowej w dniu 20 kwietnia 1921 r. Początkowo stowarzyszenie zajmowało się głównie działalnością kulturalno-oświatową i dobroczynną wśród Karaimów. Po wejściu w życie konstytucji z 17 marca 1921 r., która regulowała między innymi sytuację prawną mniejszości wyznaniowych, Wileńskie Stowarzyszenie Karaimów skupiło się nad pracami związanymi z uregulowaniem statusu prawnego karaimów, jako mniejszości wyznaniowej<sup>42</sup>. Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, po otrzymaniu projektów statutów od gminy halickiej i wileńskiej, wydał reskrypty z 19 października 1921 r. i 30 listopada 1922 r., w których udzielił wskazówek co do koniecznych

<sup>36</sup> Patrz: art. 2, *ibidem*.

<sup>37</sup> J. Osuchowski, *Prawo...*, s. 223.

<sup>38</sup> P.A. Leszczyński, *Centralna...*, s. 69.

<sup>39</sup> K. Krasowski, *Związki...*, s. 203.

<sup>40</sup> J. Sawicki, *Studia nad położeniem prawnym mniejszości religijnych w państwie polskim*, Warszawa 1937, s. 198–199.

<sup>41</sup> K. Krasowski, *Związki...*, s. 203.

<sup>42</sup> E. Kobecki, *W sprawie stosunku Karaimów do Rządu, organizacji duchownych, władz karaimskich oraz wewnętrznego ustroju gmin karaimskich*, „Myśl Karaimska” 1924, T. 1, z. 1, s. 7, 24, <http://www.jazyszlar.karaimi.org/index.php?m=7&p=38> [dostęp 19.05.2014].



zmian<sup>43</sup>. W odpowiedzi na zalecenia Zarząd<sup>44</sup> Wileńskiego Stowarzyszenia Karaimów działający w imieniu gminy wileńskiej, łuckiej i trockiej złożył w dniu 6 czerwca 1923 r. do Urzędu Delegata Rządu w Wilnie projekt tymczasowych przepisów o stosunku rządu do Karaimskiego Związku Religijnego i zasadach zarządzania sprawami duchowymi Karaimów oraz projekt Statutu karaimskiej gminy wyznaniowej<sup>45</sup>. Delegat rządu przesłał te projekty wraz z przychylnymi wnioskami do Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego 28 czerwca 1923 r. Podobny projekt statutu opracowała również gmina halicka. Został on złożony u wojewody stanisławowskiego, który 27 października 1924 r. przesłał go ministrowi wyznań. Zadanie uzgodnienia wszystkich projektów statutów gmin powierzono delegatowi rządu w Wilnie, który 19 marca 1925 r. przesłał je do resortu wyznań. Trafiły one do Departamentu Wyznań, w którym prowadzono prace zmierzające do tymczasowego uregulowania statusu prawnego gmin karaimskich do czasu wydania ustawy zgodnie z wymogami określonymi w art. 115 konstytucji. Problemem okazał się zapis znajdujący się w projektach statutów dotyczący nadania gminom osobowości prawnej. Departament Wyznań nie widział możliwości nadania osobowości prawnej na podstawie rosyjskiej ustawy wyznań obcych. W związku z tym ministerstwo próbowało zalegalizować gminy karaimskie na podstawie rosyjskich przepisów o stowarzyszeniach z 24 lutego / 7 marca 1906 r., a następnie na podstawie rozporządzenia Komisarza Generalnego Ziemi Wschodnich z 25 września 1919 r. o stowarzyszeniach i związkach. Oba pomysły odrzucono pod naciskiem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, według którego przepisy dotyczące stowarzyszeń nie miały zastosowania do regulacji sytuacji prawnej gmin wyznaniowych. W Ministerstwie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego uznano, że zgodnie ze stanem prawnym wynikającym z ustawodawstwa rosyjskiego nie ma możliwości legalizacji gmin karaimskich. W związku z tym zwrócono się o wydanie opinii w tej sprawie do Ministerstwa Sprawiedliwości. Według resortu sprawiedliwości wątpliwości Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego były bezzasadne, ponieważ osobowość prawna gmin karaimskich wynikała z art. 1292 rosyjskiej ustawy „wyznań obcych”. Oprócz tego Ministerstwo Sprawiedliwości zaproponowało przygotowanie projektu ustawy zgodnie z art. 115 konstytucji bez potrzeby tworzenia regulacji tymczasowych. W wyniku stanowiska Ministerstwa Sprawiedliwości w marcu 1931 r. podjęto prace legislacyjne w Ministerstwie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Prace te prowadzono zgodnie z wymogami określonymi w konstytucji

<sup>43</sup> K. Krasowski, *Związki...*, s. 203.

<sup>44</sup> Zarząd Wileńskiego Stowarzyszenia Karaimów został wybrany 21 stycznia 1923 r. w składzie: przewodniczący E. Kobecki, I. Zajączkowski, E. Jutkiewicz, A. Rojecki, L. Szolówna, Z. Łopattówna i A. Jutkiewicz; w wyniku sporów wewnętrznych 9 października 1923 r. dokonano zmian w składzie: E. Kobecki, I. Zajączkowski, B. Szyszman, K. Abkowiczówna, N. Rogaczewski, A. Pilecki, O. Pilecki. Ostatecznie zarząd rozwiązano 2 lutego 1924 r. Zob. szerzej E. Kobecki, *Z wileńskiego stowarzyszenia Karaimów*, „Myśl Karaimska” T. 1, z. 1, s. 24–25, <http://www.jazyszlar.karaimi.org/index.php?m=7&p=38>, [dostęp 19.05.2014].

<sup>45</sup> E. Kobecki, *W sprawie...* s. 7–8.

w trybie konsultacji z duchownym zwierzchnikiem wyznania<sup>46</sup>, którym był, wybrany w dniu 23 października 1927 r. na wszechpolskim zjeździe delegatów ludności karańskiej w Trokach, hachan J. E. Seraj Szapszał<sup>47</sup>.

### 3. Prace legislacyjne w Sejmie i Senacie nad ustawą o stosunku Państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej

Efektom końcowym prac podjętych przez władze państwowe i hachana był rządowy projekt ustawy o stosunku Państwa do Karańskiego Związku Religijnego<sup>48</sup> w Rzeczypospolitej Polskiej uchwalony przez Radę Ministrów 7 grudnia 1935 r., do którego dołączono następujące uzasadnienie<sup>49</sup>:

Nader nieliczni, bo liczący około 1500 osób Karaimi, zamieszkujący w Polsce, posiadają tylko cztery gminy wyznaniowe: w b. zaborze rosyjskim na terenie województwa wileńskiego – Troki i Wilno, na terenie woj. wołyńskiego – Luck, oraz w b. zaborze austriackim na terenie woj. lwowskiego – Halicz.

Przed wojną światową 1914 roku istniały pod panowaniem rosyjskim dwa odrębne hachanaty: jeden w Eupatorii, na Krymie, drugi nieobsadzony, w Trokach, w obecnym woj. Wileńskim. Po wybuchu rewolucji bolszewickiej kontakt między obu temi hachanatami został zerwany i z powstaniem Polski wyłoniła się potrzeba obsadzenia hachanatu w Trokach i utworzenia w ten sposób samoistnego zwierzchnictwa duchownego dla wyznania Karańskiego w Polsce.

To też zwołany w roku 1927 wszechpolski zjazd delegatów ludności Karańskiej wybrał Hachana Szapszała, którego ingres odbył się w Wilnie 11 września 1928 r. Wybór został przyjęty do zatwierdzającej wiadomości przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego pismem z dnia 10.XI.1927 r. L. 7326/27.

Potrzeba kompletnego zorganizowania prawnego Wyznania Karańskiego w Polsce staje się coraz bardziej nagląca. Z jednej strony mała liczebność Karaimów wraz z ich odrębnymi obyczajami i wierzeniami, z drugiej strony lojalność ich wobec Polski skłaniały zawsze do życzliwego ustosunkowania się do nich władz państwowych polskich. Dowodem tego służyć może w daw-

<sup>46</sup> K. Krasowski, *Związki...*, s. 203.

<sup>47</sup> I. Zajączkowski, *Akty ustawodawcze o Karańskim Związku Religijnym w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Myśl Karańska”, 1937–1938, t. 12, z. 12, s. 73, <http://www.jazyszlar.karaimi.org/index.php?m=7&p=402>, [dostęp 15.05.2014]; S. Pilecki, *Karańskie życie rodzinne, społeczne i religijne okresu międzywojennego, czas wojny, decyzje o przyjeździe do Polski*, [w:] B. Machul-Telus (red.), *Karaimi*, Warszawa 2012, s. 38–39; Seraja Szapszał (1873–1961) – duchowny karański, hachan Eupatorii i Trok, turkolog, doktor nauk filologicznych, znawca kultur Wschodu.

<sup>48</sup> Zob. S. Dzięciołowski, *Aneks – Z dziejów parlamentaryzmu polskiego. Ustawy o muzułmańskim i karańskim związkach wyznaniowych* [sic!], „Kronika Sejmuwa” Nr 14 (495)/2001, <http://archive.today/OT15A> [dostęp 16.01.2014].

<sup>49</sup> *Rządowy projekt ustawy o stosunku Państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Druk Sejmu nr 21 z 1936 r.

nych czasach szereg specjalnych przywilejów, nadawanych Karaimom przez królów polskich, a obecnie daleko posunięta opieka władz.

Przepisy, regulujące położenie prawne Wyznania Karańskiego w Polsce muszą być dostosowane do współczesnego organizmu państwowego Polski i potrzeb samych Karaimów, bowiem dawne przepisy rosyjskie, dotąd działające, a zawarte w części pierwszej tomu XI § 1261–1298 Zbioru Praw b. ces. ros. Są do tego stopnia przestarzałe, że sami Rosjanie jeszcze przed wojną 1914 r. za takie je uważali.

Pozatem wysuwa się tu jeszcze postulat unifikacji przepisów Wyznania Karańskiego, posiadamy bowiem trzy gminy wyznaniowe w Trokach, Łucku i Wilnie, podlegające przepisom b. ces. rosyjskiego, wtedy, gdy czwarta w Haliczu posiada odrębny statut, nadany jej przez Austrię.

Załączona Ustawa o stosunku Państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, uwzględniając wszystkie wymogi współczesności polskiej oraz potrzeby wyznaniowe Karaimów, została opracowana po porozumieniu się z Hachanem Serają Szapszałem, jako prawnym reprezentantem tego Wyznania, zgodnie z art. 115, ustęp drugi, Konstytucji z dn. 17 marca 1921 r., który to artykuł zachowany został w mocy przez art. 81 Ustawy Konstytucyjnej z dn. 23.IV.1935<sup>50</sup>.

Projekt został przedstawiony przez Komisję Oświatową<sup>51</sup> na 9 posiedzeniu Sejmu IV kadencji w dniu 7 lutego 1936 r. Sprawozdanie złożył poseł Jakub Hoffman<sup>52</sup>, który omówił poszczególne artykuły projektu ustawy<sup>53</sup>.

Po złożeniu sprawozdania przez posła Hoffmana przystąpiono do głosowania. Nikt nie zgłosił pytań. Projekt ustawy o stosunku Państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej został przyjęty w całości przez Sejm w pierwszym, drugim i trzecim czytaniu<sup>54</sup>. Następnie projekt ustawy trafił do senackiej Komisji Prawniczej, która analizowała go na posiedzeniach w dniach 18 i 28 lutego 1936 r.<sup>55</sup> Sprawozdanie Komisji Prawniczej o projekcie ustawy o stosunku Państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej przedstawił na 7 posiedzeniu Senatu w dniu 6 marca 1936 r. senator Tadeusz Stanisław Młodkowski<sup>56</sup>. W swoim wystąpieniu poruszył kwestię

<sup>50</sup> *Rządowy projekt ustawy o stosunku Państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Druk Sejmu nr 21 z 1936 r., s. 5–6.

<sup>51</sup> *Sprawozdanie Komisji Oświatowej o rządowym projekcie ustawy o stosunku Państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Druk Sejmu nr 56 z 1936 r.

<sup>52</sup> Jakub Hoffman (1896–1965) – były żołnierz Legionów Polskich, redaktor „Rocznika Wołyńskiego”, od 1923 r. pracownik resortu szkolnictwa w Równem, poseł na Sejm IV kadencji, sekretarz sejmowej Komisji Oświatowej.

<sup>53</sup> Zob. *Sprawozdanie stenograficzne Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej IV Kadencji z 9 posiedzenia w dniu 7 lutego 1936 r.*, s. 4–5, Biblioteka Sejmowa [https://bs.sejm.gov.pl/F/9AEJEI72DYG9BPD7K77D7EQ65JKI55KK8GJ7N755ES4YCI3MU-05848?func=direct&doc\\_number=000021885](https://bs.sejm.gov.pl/F/9AEJEI72DYG9BPD7K77D7EQ65JKI55KK8GJ7N755ES4YCI3MU-05848?func=direct&doc_number=000021885) [dostęp 02.09.2015].

<sup>54</sup> *Ibidem*, s. 5.

<sup>55</sup> *Sprawozdanie Komisji Prawniczej o projekcie ustawy o stosunku Państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalonym przez Sejm w dniu 7 lutego*, Druk Senatu nr 23 z 1936 r.

<sup>56</sup> Tadeusz Stanisław Młodkowski (1887–1960) – polski historyk archiwista i polityk, senator IV kadencji w II RP w latach 1935–1936, zasłużony działacz harcerski i oświatowy, żołnierz Legionów Polskich, kapitan piechoty Wojska Polskiego.

pochodzenia Karaimów oraz ich pojawienia się na ziemiach polskich w XIV w. Opisana została ich rola w państwie polskim oraz sytuacja prawna do czasów odzyskania przez Polskę niepodległości. Senacka Komisja Prawnicza nie miała uwag co do treści ustawy. Zgłoszono jedynie kilka poprawek<sup>57</sup>, które miały głównie charakter redakcyjny<sup>58</sup>.

Pod głosowanie poddano poprawki komisji wymienione w druku senackim nr 23. Po ich uchwaleniu przyjęto również sam projekt ustawy. Następnie projekt trafił ponownie do sejmowej Komisji Oświatowej, która rozważyła zmiany wprowadzone przez Senat na posiedzeniu w dniu 13 marca 1936 r.<sup>59</sup> Na 21 posiedzeniu Sejmu w dniu 17 marca 1936 r. Jakub Hoffman przedstawił sprawozdanie Komisji Oświatowej o zmianach wprowadzonych przez Senat do uchwalonego przez Sejm w dniu 7 lutego 1936 r. projektu ustawy o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Następnie przystąpiono do głosowania. W pierwszej kolejności głosowaniu poddano zmiany wprowadzone przez Senat i zaakceptowane przez Komisję Oświatową. Poprawki te zostały przez Sejm przyjęte. Natomiast zmiany Senatu, co do których Komisja Oświatowa wypowiedziała się negatywnie, zostały przez Sejm odrzucone większością 3/5 głosów<sup>60</sup>.

Ostatecznie projekt ustawy karaimskiej po dokonanych przez parlament zmianach wszedł w życie z dniem ogłoszenia, tj. 24 kwietnia 1936 r. jako ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>61</sup>.

Warto zaznaczyć, że ustawa karaimska pod względem konstrukcji prawnej i ogólnych założeń zbliżona jest do ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku

<sup>57</sup> W art. 1 zastąpiono wyraz „posiadający” wyrazem „posiada”, a zamiast spójnika „i” postawiono przecinek, w art. 8 w rocie przysięgi wyrazy: „Dziesięcioro Przykazaniami” zastępuje się wyrazami: „Dziesięciorgiem Przykazań”, w art. 9 wyraz Uĥu-Hazzan zastąpiono wyrazami: „Hazzan, któremu Hachan nadał godność Uĥu-Hazzana”, w art. 14 również jest poprawka, zmieniająca słowa: „Dziesięcioro Przykazaniami” na „Dziesięciorgiem Przykazań”, w art. 15 skreślono wyraz „terytorjalnie” w zwrocie „terytorjalnie właściwy wojewoda”, następnie skreślono słowo „odpowiednich” w zwrocie „wydania odpowiednich zarządzeń”, w art. 18 wyrazy „czynów karalnych, pochodzących” zastąpiono wyrazami „czynu karalnego, pochodzącego”, w art. 24, 31 i 32 skreślono wyraz „powszechnie” w zwrocie: „powszechnie obowiązujące”, w art. 28 wyrazy „właściwego wojewody” zastąpiono wyrazami „wojewody wileńskiego”, zaproponowano zmianę porządku artykułów: art. 9 przeniesiono na miejsce art. 5 i wskutek tego art. 5, 6, 7 i 8 zmieniły swoją numerację na art. 6, 7, 8 i 9.

<sup>58</sup> *Sprawozdanie stenograficzne z 7 posiedzenia Senatu w dniu 6 marca 1936 r.*, s. 8–10, Biblioteka Sejmo-wa [https://bs.sejm.gov.pl/F/9AEJEI72DYG9BPD7K77D7EQ65JKKI55KK8GJ7N75ES4YCI3MU-07625?func=direct&doc\\_number=000022963](https://bs.sejm.gov.pl/F/9AEJEI72DYG9BPD7K77D7EQ65JKKI55KK8GJ7N75ES4YCI3MU-07625?func=direct&doc_number=000022963) [dostęp 02.09.2015].

<sup>59</sup> *Sprawozdanie Komisji Oświatowej o zmianach wprowadzonych przez Senat do uchwalonego przez Sejm w dniu 7 lutego 1936 r. projektu ustawy o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Druk Senatu nr 97 z 1936 r.; Komisja Oświatowa przyjęła zmiany senackiej Komisji Prawniczej dotyczące art. 8, 9, 14, 15 (wiersz 4), 18, 28 oraz zmiany kolejności artykułów związane z przeniesieniem art. 9 jako art. 5.

<sup>60</sup> *Sprawozdanie stenograficzne z 21 posiedzenia Sejmu w dniu 17 marca 1936 r.*, 45–46, Biblioteka Sejmo-wa [https://bs.sejm.gov.pl/F/9AEJEI72DYG9BPD7K77D7EQ65JKKI55KK8GJ7N75ES4YCI3MU-08498?func=direct&doc\\_number=000021897](https://bs.sejm.gov.pl/F/9AEJEI72DYG9BPD7K77D7EQ65JKKI55KK8GJ7N75ES4YCI3MU-08498?func=direct&doc_number=000021897) [dostęp 02.09.2015].

<sup>61</sup> Dz. U. z 1936 r. Nr 30, poz. 241.

Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>62</sup>. Obydwie ustawy równocześnie trafiły do Sejmu oraz zostały uchwalone i ogłoszone tego samego dnia<sup>63</sup>.

Celem niniejszej pracy nie jest szczegółowa analiza samej treści ustawy, niemniej jednak warto zwrócić uwagę na kilka najważniejszych kwestii. Ustawa karańska zawiera 35 artykułów. Artykuł 1 stwierdza samodzielność i niezależność związku od jakichkolwiek władz duchownych i świeckich, nie wspominając jednak nic o relacjach ze związkami karańskimi zagranicznymi<sup>64</sup>. Zgodnie z art. 2 ustawy<sup>65</sup> Karański Związek Religijny zaliczony został do związków religijnych prawnie uznanych w myśl art. 115 Konstytucji marcowej<sup>66</sup>. Podkreślona została łączność pomiędzy ustawą a statutem regulującym życie wewnętrzne związku<sup>67</sup>.

Kwestia osobowości prawnej<sup>68</sup> uregulowana została w art. 28, który przyznawał Karańskiemu Związkowi Religijnemu osobowość prawną zarówno w rozumieniu prawa publicznego, jak i prywatnego, dając możliwość nabywania, zbywania, obciążania, zarządzania i rozporządzania swoim majątkiem ruchomym i nieruchomym dla swych celów wyznaniowych i dobroczynnych. Osobowości prywatnoprawnej nie posiadały natomiast poszczególne karańskie gminy wyznaniowe. W związku z tym majątek położony w obrębie danej karańskiej gminy wyznaniowej oraz kienesy i cmentarze nie były własnością gminy, lecz związku jako całości. Zarząd gminy zarządzać miał tym majątkiem jedynie z ramienia i pod nadzorem hazzana<sup>69</sup>. Gminy wyznaniowe były tworzone w drodze zarządzenia hachana za uprzednią zgodą Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Celem gmin wyznaniowych było spełnianie zadań określonych przez Karański Związek Religijny. Głównym zadaniem danej gminy miało być zaspokajanie

<sup>62</sup> Dz. U. z 1936 r. Nr 30, poz. 240.

<sup>63</sup> Co do analizy samej ustawy o stosunku Państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz porównanie jej z ustawą o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP – zob. bliżej: J. Sawicki, *Studia...*, s. 198–208.

<sup>64</sup> Jedynie w art. 4 mowa jest o roli hachana jako reprezentanta w relacjach ze związkami karańskimi zagranicznymi, ale tylko w kwestiach religijnych.

<sup>65</sup> Art. 2 „Karański Związek Religijny w Rzeczypospolitej Polskiej korzysta w swym życiu wewnętrznym z pełnej wolności rządzenia się, w ramach praw obowiązujących, przepisami swego Statutu (Ustawy Wewnętrznej), uznanego przez Państwo w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Statut Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej stanowi wraz z ustawą niniejszą podstawę prawną organizacji tego Związku”.

<sup>66</sup> Art. 115 ust. 1 „Kościoły mniejszości religijnych i inne prawnie uznane związki religijne rządzą się same własnymi ustawami, których uznania Państwo nie odmówi, o ile nie zawierają postanowień sprzecznych z prawem”. Art. 115 ust. 2 „Stosunek Państwa do Kościołów i wyznań będzie ustalony w drodze ustawowej po porozumieniu się z ich prawnym reprezentacją”.

<sup>67</sup> Zgodnie z art. 2 ustawy Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 26 sierpnia 1936 r. o uznaniu Statutu Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1936 r. Nr 72, poz. 518). Statut zawiera 42 paragrafy i stanowi załącznik do rozporządzenia.

<sup>68</sup> Kwestię osobowości prawnej związków wyznaniowych w II RP szeroko omawia J. Osuchowski, *Prawo wyznaniowe Rzeczypospolitej Polskiej 1918–1939*, Warszawa 1967, s. 407–459.

<sup>69</sup> Art. 2 ustawy o stosunkach Państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej.

potrzeb religijnych Karaimów (art. 12 ustawy). O jej ustroju i organizacji stanowiły szczegółowe postanowienia statutu<sup>70</sup>. Gmina wyznaniowa była w ramach Karaimskiego Związku Religijnego odrębną korporacją o samodzielnych i odrębnych prawach i obowiązkach w dziedzinie ustroju. Należy więc uznać karaimską gminę wyznaniową za korporację publicznoprawną, jednak pozbawioną osobowości prawnej w dziedzinie prywatnoprawnej. Oderwanie pojęcia osobowości publicznoprawnej od osobowości prywatnoprawnej w przypadku karaimskiej gminy wyznaniowej było pierwszym takim uregulowaniem w polskim prawodawstwie wyznaniowym<sup>71</sup>.

Ustawa karaimska reguluje również ogólne zarysy ustroju wewnętrznego. Zgodnie z art. 3 zwierzchnią władzą Karaimskiego Związku Religijnego jest Hachan Karaimski w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>72</sup>. Zastępcą hachana jest Ułłu-Hazzan. Stałym organem doradczym hachana jest Karaimski Zarząd Duchowny, zaś nadzwyczajnym organem doradczym jest Wielki Karaimski Zarząd Duchowny. Z kolei na czele gminy wyznaniowej stoi hazzan, którego zastępcą jest szamasz. Pomocnikami szamaszów są ochuwczowie (art. 5, 11–13).

W ustawie znalazły się również zapisy dotyczące uprawnień władz państwowych w stosunku do Karaimskiego Związku Religijnego. Głównie dotyczyły one zasad wyboru hachana oraz tworzenie i znoszenie karaimskich gmin wyznaniowych przy udziale władz państwowych. Zgodnie z art. 33 wszelkie przepisy i regulaminy wydawane przez władze karaimskie celem realizacji statutu wymagają stwierdzenia właściwego ministra, że nie są one sprzeczne z ustawami państwowymi oraz ustawą i statutem Karaimskiego Związku Religijnego.

W ustawie znalazły miejsce jeszcze m.in. zapisy normujące sprawę sądownictwa duchownego (art. 10), duszpasterstwa wojskowego (art. 19), prowadzenia ksiąg stanu cywilnego (art. 23), nauki religii karaimskiej w szkołach (art. 26)<sup>73</sup>.

Uroczystego wręczenia Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, w którym została ogłoszona ustawa o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego, dokonał w dniu 26 kwietnia 1936 r. w sali konferencyjnej wileńskiego urzędu wojewódzkiego Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego Wojciech Świętosławski<sup>74</sup>. Równocześnie Minister Świętosławski udekorował hachana Szapszała Gwiazdą Orderu

<sup>70</sup> Dz. U. z 1936 r. Nr 72, poz. 518; cel, struktura, zasady wyboru hazzana, szamaszów, ochuwczów stanowią § 19–25, o zarządzie karaimskiej gminy wyznaniowej § 26–27, natomiast o ogólnym zebraniu członków karaimskiej gminy wyznaniowej § 26–35.

<sup>71</sup> J. Sawicki, *Studia...*, s. 201–203.

<sup>72</sup> Szczegółowo kompetencje wylicza § 3 ust. 2 Statutu Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>73</sup> Dz. U. z 1936 r. Nr 30, poz. 241.

<sup>74</sup> Wojciech Świętosławski (1881–1968) – polski chemik i biofizyk, profesor Uniwersytetu Warszawskiego i Politechniki Warszawskiej (której w latach 1928–1929 był rektorem), senator RP.



Odrodzenia Polski. Wręczenie poprzedziło przemówienie ministra, który podkreślił szczególne więzy łączące Karaimów osiadłych w Polsce z państwowością polską. Wymienił ich zasługi na gruncie dyplomacji z państwami Dalekiego Wschodu. Oprócz tego podkreślił szczególny przywilej przyznany hachanowi w art. 25 ustawy, a mianowicie prawo posiadania godła państwowego na jego pieczęci.

W odpowiedzi na wystąpienie ministra Świętosławskiego hachan Seraja Szapszał przypomniał rolę, jaką spełniali Karaimi w dawnej Polsce w wojskowości oraz rolnictwie. Przywołał przywilej nadany w 1665 r. przez króla Jana Kazimierza za zasługi żołnierskie Karaimów, dotyczący zbudowania kenesy karaimskiej oraz szkoły, co dla wyznań niechrześcijańskich w tamtych czasach wymagało zezwolenia katolickich władz duchownych. Symbolicznie podkreślił w ten sposób nieprzerwany związek Karaimów z państwem polskim również na gruncie prawnych uregulowań. Przemówienie zakończył podziękowaniem za opiekę państwa polskiego nad narodem karaimskim, dziękując równocześnie za wręczone mu odznaczenie<sup>75</sup>.

Kończącym etapem regulującym położenie prawne Karaimskiego Związku Religijnego w II Rzeczypospolitej było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1936 r. o uznaniu Statutu Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej wydane na podstawie art. 2 ustawy o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej. Statut, regulujący życie wewnętrzne Karaimskiego Związku Religijnego, stanowił załącznik do rozporządzenia. Zawierał 42 paragrafy, które wyrażały ścisłą łączność statutu z ustawą<sup>76</sup>.

## Zakończenie

W okresie II Rzeczypospolitej Karaimski Związek Religijny był jednym z sześciu związków mniejszości wyznaniowych, których sytuacja prawna została uregulowana. Obok Karaimskiego Związku Religijnego uregulowano sytuację prawną Żydowskiego Związku Religijnego<sup>77</sup>, Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego nieposiadającego hierarchii duchownej<sup>78</sup>, Muzułmańskiego Związku Religijnego<sup>79</sup>, Kościoła Ewangelic-

<sup>75</sup> *Uroczystość wręczenia odznaczeń najwyższym duchownym: karaimskiemu i muzułmańskiemu, I. Przemówienie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w czasie dekoracji Hachana Karaimskiego, 2. Odpowiedź J. E. Hachana Karaimów na powyższe przemówienie*, „Myśl Karaimska” 1935–1936, T. 11, z. 11, s. 123–125, <http://www.jazyszlar.karaimi.org/index.php?m=7&p=341> [dostęp 15.05.2014].

<sup>76</sup> Dz. U. z 1936 r. Nr 72, poz. 518.

<sup>77</sup> Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 5 kwietnia 1928 r. (Dz. U. z 1928 r. Nr 52, poz. 500).

<sup>78</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nie posiadającego hierarchii duchownej (Dz. U. z 1928 r. Nr 38, poz. 363).

<sup>79</sup> Ustawa o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej z 21 kwietnia 1936 r. (Dz. U. z 1936 r. Nr 30, poz. 240).

ko-Augsburskiego<sup>80</sup> oraz Kościoła Prawosławnego<sup>81</sup>. W stosunku do muzułmanów, Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego oraz Kościoła Prawosławnego, tak jak w przypadku karaimów, wydano statuty wewnętrzne<sup>82</sup>. Status prawny Karaimskiego Związku Religijnego w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i III Rzeczypospolitej formalnie określała ustawa z 1936 r., ale praktycznie nie została zrealizowana ze względu na zmiany granic po II wojnie światowej. Władze Karaimskiego Związku Religijnego pozostały poza granicami państwa. W 1947 r. zwołano, zgodnie z ustawą z 1936 r., w Podkowie Leśnej zjazd zwany Wielkim Karaimskim Zarządem Duchownym, który powołał Tymczasowy Duchowny Zarząd Karaimski jako tymczasową naczelną władzę do wyboru hachana. W dniu 18 marca 1973 r. uchwalony został przez Karaimski Zjazd Delegatów Dżymatów statut, będący ustawą wewnętrzną związku. Został on zatwierdzony przez Urząd do Spraw Wyznań 10 maja 1974 r. Statut ten obowiązuje do dnia dzisiejszego. Zgodnie z nim władzę zwierzchnią sprawuje zarząd Karaimskiego Związku Religijnego w RP, z przewodniczącym na czele<sup>83</sup>.

## Bibliografia

### Literatura

- Eliade M., *Historia wierzeń i idei religijnych*, Warszawa 2008.
- Gąsiorowski S., *Karaimi w Koronie i na Litwie w XV–XVIII wieku*, Kraków–Budapeszt 2008.
- Gąsiorowski S., *Karaimi w dawnej Rzeczypospolitej (XVI–XVIII wiek)*, [w:] B. Machul-Telus (red.), *Karaimi*, Warszawa 2012.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922.
- Krasowski K., *Związki wyznaniowe w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*, Warszawa–Poznań 1988.
- Krukowski J., *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008.
- Leszczyński P.A., *Centralna administracja wyznaniowa w II RP. Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego*, Warszawa 2006.
- Mezglewski A., Misztal H., Stanisław P., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011.
- Misztal H., *Polskie prawo wyznaniowe*, Lublin 1996.
- Osuchowski J., *Prawo wyznaniowe Rzeczypospolitej Polskiej 1918–1939*, Warszawa 1967.
- Pilecki S., *Karaimi*, [w:] M. Abkowicz, H. Jankowski (red.) przy współpracy I. Jaroszyńskiej, *Karaimi*, Wrocław 2004.

<sup>80</sup> Dekret prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 listopada 1936 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1936 r. Nr 88, poz. 613).

<sup>81</sup> Dekret prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 18 listopada 1938 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. z 1938 r., Nr 88, poz. 597).

<sup>82</sup> J. Osuchowski, *Prawo...*s. 226–235.

<sup>83</sup> W. Wysoczański, *Prawo...*, s. 400; A. Rykała, *Mniejszość...*, s. 28.

- Pilecki S., *Karaïmskie życie rodzinne, społeczne i religijne okresu międzywojennego, czas wojny, decyzje o przyjeździe do Polski*, [w:] B. Machul-Telus (red.), *Karaïmi* Warszawa 2012.
- Piekarski S., *Wyznania religijne w Polsce*, Warszawa 1927.
- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013.
- Sawicki J., *Studia nad położeniem prawnym mniejszości religijnych w państwie polskim*, Warszawa 1937.
- Szyszman S., *Karaïmizm. Doktryna i historia*, Wrocław 2005.
- Tyszkiewicz J., *Karaïmi litewscy w czasach Witolda i sprawa przywileju datowanego rokiem 1388*, *Studia źródłoznawcze*, T. 36, Warszawa 1997.
- Wysoczański W., Pietrzak M., *Prawo Kościołów i związków wyznaniowych nierzymskokatolickich w Polsce*, Warszawa 1997.

## Źródła

- Dekret prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 18 listopada 1938 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. z 1938 r. Nr 88, poz. 597).
- Dekret prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 listopada 1936 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1936 r. Nr 88, poz. 613).
- Rządowy projekt ustawy o stosunku Państwa do Karaïmskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, Druk Sejmu nr 21 z 1936 r.
- Rozporządzenie ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 5 czerwca 1928 r. (Dz. U. z 1928 r., Nr 52, poz. 500).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nie posiadającego hierarchii duchownej (Dz. U. z 1928 r., Nr 38, poz. 363).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1936 r. o uznaniu Statutu Karaïmskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1936 r. Nr 72, poz. 518).
- Sprawozdanie Komisji Oświatowej o rządowym projekcie ustawy o stosunku Państwa do Karaïmskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, Druk Sejmu nr 56 z 1936.
- Sprawozdanie Komisji Oświatowej o zmianach wprowadzonych przez Senat do uchwalonego przez Sejm w dniu 7 lutego 1936 r. projektu ustawy o stosunku Państwa do Karaïmskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, Druk Senatu nr 97 z 1936 r.
- Sprawozdanie Komisji Prawniczej o projekcie ustawy o stosunku Państwa do Karaïmskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalonym przez Sejm w dniu 7 lutego, Druk Senatu nr 23 z 1936 r.
- Sprawozdanie stenograficzne z 21 posiedzenia Sejmu w dniu 17 marca 1936 r. Biblioteka Sejmowa, [https://bs.sejm.gov.pl/F/9AEJEI72DYG9BPD7K77D7EQ65JKKI55KK8GJ7N755ES4YCI3MU-08498?func=direct&doc\\_number=000021897](https://bs.sejm.gov.pl/F/9AEJEI72DYG9BPD7K77D7EQ65JKKI55KK8GJ7N755ES4YCI3MU-08498?func=direct&doc_number=000021897) [dostęp 02.09.2015].
- Sprawozdanie stenograficzne z 7 posiedzenia Senatu w dniu 6 marca 1936 r. Biblioteka Sejmowa, [https://bs.sejm.gov.pl/F/9AEJEI72DYG9BPD7K77D7EQ65JKKI55KK8GJ7N755ES4YCI3MU-07625?func=direct&doc\\_number=000022963](https://bs.sejm.gov.pl/F/9AEJEI72DYG9BPD7K77D7EQ65JKKI55KK8GJ7N755ES4YCI3MU-07625?func=direct&doc_number=000022963) [dostęp 02.09.2015].
- Sprawozdanie stenograficzne Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej IV Kadencji z 9 posiedzenia w dniu 7 lutego 1936 r. Biblioteka Sejmowa, [https://bs.sejm.gov.pl/F/9AEJEI72DYG9BPD7K77D7EQ65JKKI55KK8GJ7N755ES4YCI3MU-07625?func=direct&doc\\_number=000022963](https://bs.sejm.gov.pl/F/9AEJEI72DYG9BPD7K77D7EQ65JKKI55KK8GJ7N755ES4YCI3MU-07625?func=direct&doc_number=000022963)

7D7EQ65JKKI55KK8GJ7N755ES4YCI3MU-05848?func=direct&doc\_number=000021885 [dostęp 02.09.2015].

Ustawa o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej z 21 kwietnia 1936 r. (Dz. U. z 1936 r. Nr 30, poz. 240).

Ustawa o stosunku Państwa do Karaïmskiego Związku Religijnego z dnia 21 kwietnia 1936 r. (Dz. U. z 1936 r. Nr 30, poz. 241).

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. R. P. z 1921 r., Nr 44, poz. 267).

Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. z 1936 r., Nr 30, poz. 277).

## Internet

Dzięciołowski S., *Aneks – Z dziejów parlamentaryzmu polskiego. Ustawy o muzułmańskim i karaïmskim związkach wyznaniowych*, Kronika Sejmowa Nr 14 (495)/2001, <http://archive.today/OT15A> [dostęp 16.01.2014].

Kobecki E., *W sprawie stosunku Karaïmów do Rządu, organizacji duchownych, władz karaïmskich oraz wewnętrznego ustroju gmin karaïmskich*, „Myśl Karaïmska” 1924, t. 1, z. 1, <http://www.jazyszlar.karaimi.org/index.php?m=7&p=26> [dostęp 19.05.2014].

Kobecki E., *Z wileńskiego stowarzyszenia Karaïmów*, „Myśl Karaïmska” 1924, t. 1, z. 1, <http://www.jazyszlar.karaimi.org/index.php?m=7&p=38> [dostęp 19.05.2014].

Rykała A., *Mniejszość religijna – mniejszość etniczna – wspólnota kulturowa. Uwagi na temat genezy, aktywności i tożsamości Karaïmów w Polsce*, „Acta Universitatis Lodziensis Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2011, nr 11, <http://foliags-o.geo.uni.lodz.pl/fofia11/rykala.pdf> [dostęp 19.04.2015].

Zajączkowski I., *Akty ustawodawcze o Karaïmskim Związku Religijnym w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Myśl Karaïmska” 1937–1938, t. 12, z. 12, <http://www.jazyszlar.karaimi.org/index.php?m=7&p=402> [dostęp 15.05.2014].

*Uroczystość wręczenia odznaczeń najwyższym duchownym: karaïmskiemu i muzułmańskiemu, 1. Przemówienie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w czasie dekoracji Hachana Karaïmskiego, 2. Odpowiedź J. E. Hachana Karaïmów na powyższe przemówienie*, „Myśl Karaïmska” 1935–1936, t. 11, z. 11, <http://www.jazyszlar.karaimi.org/index.php?m=7&p=26> [dostęp 19.05.2014].

# **Zagadnienia prawa porównawczego**





Татьяна Станиславовна Волчецкая  
*Доктор юридических наук, профессор,  
заведующая кафедрой уголовного  
процесса, криминалистики и правовой  
информатики, Балтийского федерального  
университета им. И. Канта, Заслуженный  
работник высшей школы РФ*

Tatyana St Volchetskaya  
*Doctor of Law, Professor,  
Honored Professor of Higher Education  
of the Russian Federation, Head of Criminal  
Procedure and Criminalistics department,  
Immanuel Kant Baltic Federal University,  
Russia*

## Современные тенденции развития криминалистики в России и США

Current trends and directions in the development  
of criminalistics in Russia and in the World and USA

### Аннотация

В статье представлены результаты анализа основных направлений развития криминалистической науки в России и в мире. Характеризуя современные тенденции криминалистики, автор подчеркивает ее прикладной и межнациональный характер. Подробно рассматриваются актуальные проблемы российской криминалистики, связанные: с расследованием преступлений, совершенных в условиях военного времени; с исследованием новейших криминальных технологий. Отмечены возможности использования следов в Интернет и в виртуальном пространстве.

В качестве перспективного научного направления названа проблема формирования, коррекции и использования криминалистического мышления. Также показана необходимость научной разработки вопросов реализации криминалистических научных разработок в следственную и экспертную практику.

### Ключевые слова

прикладная криминалистика, расследование, виртуальные следы, преступления в сети интернет, криминалистика в арбитражном процессе, профилактика преступлений.

### Abstract

The article describes the results of the analysis of the main trends in the development of criminalistics in Russia and in the world.

The author describes the current trends in criminalistics and its practice-oriented and international features. She also refers to the urgent problems of Russian criminalistics, i.e. the investigation of crimes committed in wartime conditions.

This article describes the possibilities of virtual tracks in the investigation of crimes. In particular, the article focuses on the scientific approaches to the virtual tracks in Russia and the United States of America. This article examines the origin of the term ‘investigative mindset’ and different opinions

on the term's meaning. The author analyzes the prospects for the development of the investigative mindset theory. The article also shows the potential of the practice-oriented Criminalistics.

**Key words**

practice-oriented criminalistics, investigation, virtual trails, Internet –based, criminalistics in the arbitration process, prevention of crimes.

Сформировавшись в отдельную отрасль знаний во второй половине XIX в Западной Европе, наука криминалистика сразу обратила на себя внимание юристов. По мере того, как накапливались криминалистические научные знания, проходило ее становление и как учебной дисциплины, что подчеркивает ее сугубо прикладной характер. Так, уже в 1896 года на Конгрессе, проходившем в австрийском городе [Линце](#), по инициативе основоположника криминалистики [Ганса Гросса](#) было рекомендовано включить эту науку в программу подготовки студентов на юридических факультетах университетов<sup>1</sup>.

За более чем сто лет своего существования и развития криминалистика обогатилась многими современными теориями и в настоящий момент является универсальной прикладной юридической наукой.

Существенной характеристикой криминалистики является то, что она, являясь не отраслью права, а юридической наукой, практически не имеет национальных границ. Однако на сегодняшний день научное взаимодействие между российскими и зарубежными криминалистами осуществляется не в полной мере, хотя во многих странах имеются довольно интересные уникальные разработки, имеющие практическое значение. Поэтому одной из насущных проблем современности является интеграция научных криминалистических знаний, накопленных в разных странах а, возможно, и проведение некоторых совместных научных исследований. Нам представляется, что это приобретает особую значимость с учетом нынешних мировых событий и существенных негативных изменений в социально-экономической и политической сфере. Нестабильность политической обстановки в мире: кровавые события на Украине, разгул терроризма в Ираке, массовые протесты в Гонконге усиливают разгул преступности и безнаказанности, а все это порождает появление целого ряда новых технологий преступного мира. Чего стоит, к примеру, целенаправленное воздействие на массовое сознание людей в Украине, имеющее своей целью вызвать ненависть и крайне негативное отношение к России. Это, по сути, есть не что иное, как психологическая война, в процессе которой

---

<sup>1</sup> Клименко Н.И., Кириченко А.А., *Криминалистика как наука и учебная дисциплина: Монография*. Днепропетровск, 1994, с. 115.

применяется огромный арсенал тщательно разработанных методик, состоящих из разнообразных способов пропаганды и идеологической обработки людей<sup>2</sup>. Целью такого воздействия является формирование нужного манипуляторам общественного мнения в аспекте, необходимом манипуляторам. Следствием этого является распространение ряда целого ряда преступлений, совершаемых хорошо и тщательно продумываемыми способами, с использованием средств массовой информации и, в частности, интернет – технологий.

Все это требует от российских криминалистов, как от ученых, так и от практиков осознания насущных проблем и задач современной криминалистики. В связи с этим можно обозначить ряд актуальных вопросов прикладной криминалистики, требующих своей научной разработки и внедрения в практику.

В их числе можно назвать проблемы, связанные:

- с расследованием преступлений, совершенных в условиях чрезвычайных ситуаций, военного времени;
- с исследованием новейших криминальных технологий, особенностей протекания криминальных ситуаций в виртуальном пространстве;
- с созданием методик формирования, коррекции и использования криминалистического мышления;
- с разработкой механизма реализации теоретического криминалистического знания в следственную и экспертную практику;
- с эффективной криминалистической профилактикой преступлений.

В частности, особо перспективными для научной разработки являются актуальные проблемы криминалистики, связанные с виртуальным пространством. В России некоторые аспекты этой проблемы исследуются уже на протяжении ряда лет. Одним из первых о виртуальных следах упомянул В.А.Мещеряков<sup>3</sup>. Впоследствии раздел «криминалистическое изучение следов» пополнился научными работами, связанными с исследованием природы, сущности, видов, а также исследования, формирования, выявления и закрепления виртуальных следов при проведении отдельных следственных действий<sup>4</sup>.

В настоящее время имеется практическая необходимость проведения ряда научных исследований по созданию методик расследования отдельных видов пре-

<sup>2</sup> См. об этом подробнее: Зелинский С.А., *Информационно – психологическое воздействие на массовое сознание*, Санкт-Петербург 2008, с. 120; Вихров А.А., *Военно-правовая идеология США: Монография / Под ред. доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации, академика В. М. Боера*. СПбГУАП. СПб, 2004, с. 114.

<sup>3</sup> Мещеряков В., *Основы методики расследования преступлений в сфере компьютерной информации*: дисс. ... докт. юрид. наук. Воронеж, 2001.

<sup>4</sup> См., например: Агибалов В.Ю., *Виртуальные следы в криминалистике и уголовном процессе*. М., 2012; Смушкин А.Б., *Виртуальные следы в криминалистике // Законность* М., 2012, № 8 и др.

ступлений, совершенных с использованием сети интернет (такие исследования ученых только начинают появляться<sup>5</sup>), а также по изучению проблем, связанных с особенностями использования интернет технологий в расследовании.

В этом плане интересен опыт криминалистов США, где полицейскими при раскрытии и расследовании преступлений довольно активно используются различные социальные сети (Google+, Facebook, Twitter, и ряд других). Так, в июне–августе 2013 года полиция Чикаго задержала свыше тридцати членов организованных преступных групп, которые активно общались в социальной сети Google+.

Следует отметить, что популярные интернет-сайты активно используют не только полицейские и агенты ФБР, но также и сотрудники многих национальных, штатных и городских агентств, в числе которых можно назвать налоговую службу, службу гражданства и иммиграции и ряд других.

Это оказывается весьма эффективным еще и потому, что вся информация, когда-либо размещенная пользователями в социальных сетях, сохраняется довольно длительное время. И даже после того, как страница пользователем удалена, спецслужбам может быть вполне доступна такая информация, как содержание переписки, время и продолжительность пребывания лица в сети, а также размещённые им на сайте фотографии.

Практический опыт подобного рода отражен в методических пособиях и некоторых научных разработках, в которых где имеется и классификация преступников, размещающих о себе информацию на интернет-сайтах, а также содержатся и некоторые тактические рекомендации по поиску информации в сети и работе с ней. Причем многие американские криминологи и аналитики полагают, что снижение преступности в их стране в последнее время напрямую связано с использованием в раскрытии и расследовании преступлений тактических приемов, связанных с работой в социальных сетях.

Продолжая мысль о тенденции развития криминалистического научного знания нельзя обойти вниманием и тот факт, что в связи с разработкой названных практических проблем появляется и немалое число фундаментальных науковедческих вопросов, требующих своего осмысления и разрешения. Одним из центральных является вопрос об уточнении объекта и предмета, а также о расширении структуры современной криминалистики.

Дело в том, что параллельно с развитием научно-технического прогресса и происходящих в обществе социально – экономических изменений, ученые созда-

---

<sup>5</sup> Например: Распопова А.В., *Организационно-методическое обеспечение первоначального этапа расследования преступлений, совершаемых в сфере экономики с использованием средств компьютерной техники*: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

ют концепции новых криминалистических теорий и учений, которые предлагается включить в те или иные разделы криминалистики.

В последние годы все чаще стали появляться попытки приспособления криминалистических разработок не только для раскрытия и расследования преступлений, но и в других юридических и иных целях.

Переход России к рыночной экономике резко расширил сферу использования норм гражданского и арбитражного процессов. Причем повышение роли состязательности в этих видах судопроизводства связано не столько с поиском квалифицирующих признаков, определяющих то или иное судебное решение, сколько с повышением требований к самому процессу доказывания. Именно поэтому в последние десятилетия стали появляться работы, в которых исследуются возможности применения криминалистических знаний в гражданском и арбитражном судопроизводстве<sup>6</sup>. Это диктуется и потребностями практики. К примеру, в настоящее время, по моему мнению, в этом направлении весьма актуальны и практически значимы вопросы разработки методики исследования доказательств по делам различных категорий (трудовым, семейным, наследственным и т.д.). Следует также отметить и предложения ряда авторов об использовании криминалистических знаний в рамках арбитражного процесса.

Однако здесь необходимо подчеркнуть еще одну немаловажную деталь. В ряде случаев, в ходе гражданского и арбитражного судопроизводства появляется необходимость в исследовании доказательств, позволяющих выявить признаки преступлений (обман и злоупотребление доверием при приобретении права собственности, признаки подделки документов и т. д.). И в таких ситуациях именно криминалистические приемы и методы окажутся наиболее действенными и эффективными.

Также на сегодняшний день имеется уже целый ряд научных исследований, в том числе и диссертаций, посвященных вопросам использования положений криминалистики в производстве по административным делам<sup>7</sup>, в деятельности нотариуса и в таможенном деле. Необходимость разработки вопросов криминалистического обеспечения административного процесса связана, прежде всего, с тем,

---

<sup>6</sup> Тихиня В.Г., *Теоретические проблемы применения данных криминалистики в гражданском судопроизводстве*. Минск, 1983. с. 56–80; Волчецкая Т.С., Хорьков В.Н., *Возможности использования криминалистики в административном процессе* // Правоведение. 2003. № 3, с. 106–113; Жижина М.В., *Основы криминалистической тактики судебного допроса в гражданском (арбитражном) процессе: научно-практическое пособие* / Под ред. Е.П. Ищенко. М., 2012, с. 28.

<sup>7</sup> Фоченкова Н.А., *Использование криминалистических знаний при обнаружении и исследовании доказательств в административном процессе: (на материалах России и Литвы)*: дисс. ... канд. юрид. наук. Калининград, 2003, с. 11; Голованов А.А., *Криминалистическое обеспечение административного расследования*: дисс. ... канд. юрид. наук. Калининград, 2005, с. 5–21.

что в Кодексе РФ об административных правонарушениях стала использоваться новая для административного законодательства терминология: «идентификационные признаки», «следы правонарушения», «специалист» и др.

В связи с этим следует признать, что, пожалуй, наименьшей адаптации требует применение криминалистических знаний в рамках административного производства. И вот почему. Многие признаки составов административных правонарушений практически идентичны смежным составам преступлений. Например, как известно, все дорожно-транспортные происшествия делятся на административные правонарушения и преступления. Их составы имеют внешнее сходство и различаются по последствиям. Тем не менее, первоначальные действия по обнаружению и сбору доказательств во всех случаях дорожно-транспортных происшествий могут проводиться с использованием аналогичных методов. Поэтому в ходе административного расследования точно так же, как и при расследовании уголовных дел, целесообразно использовать апробированные и хорошо зарекомендовавшие себя на практике криминалистические средства и способы, традиционно используемые преимущественно в уголовно-процессуальной сфере.

Подобные вопросы, на первый взгляд, находятся на стыке двух соответствующих дисциплин: криминалистики и гражданского права, криминалистики и административного права и т.д.

Однако, если мы проанализируем имеющиеся публикации по данным вопросам, то увидим, что в подавляющем большинстве (99%) такие исследования проводились учеными – криминалистами. Это и вполне объяснимо. Ведь, например, при разработке вопросов административного расследования можно максимально эффективно использовать соответствующим образом адаптированные положения теории криминалистической идентификации; учение о версии; отдельные положения трасологии, касающиеся закономерностей обнаружения, выявления и фиксации материально-фиксированных следов; особенности использования научно-технических средств в административном расследовании; тактические вопросы назначения экспертиз. То есть, в подобных случаях по сути дела, имеет место приложение (адаптация) традиционных криминалистических методов, разработанных для уголовного процесса, к иному виду судопроизводства.

Задача специалистов в области гражданского, арбитражного, административного процессов исследовать, главным образом, процессуальные особенности соответствующего вида судопроизводства. Технические же, тактические и методические аспекты, несмотря на их практическую востребованность, остаются за рамками их исследований. И это вполне объяснимо, поскольку для разработки таких вопро-

сов необходимы познания в области криминалистики. Именно поэтому криминалисты и берутся первыми за раз-работку подобного рода смежных вопросов.

Закономерно возникает вопрос: как можно объяснить исследование в рамках криминалистической науки ранее чуждых ей объектов. Верно отметил Н.П. Яблоков, что знание криминалистики, как показывает практика различных видов юридической деятельности, важно не только для решения практических задач уголовного судопроизводства<sup>8</sup>. Действия по собиранию и тактически умелому использованию юридически значимой информации имеют значение для любой юридической деятельности, регулируемой соответствующими процессуальными нормами.

Поэтому немалую часть научно-технического и тактико-методического арсенала криминалистики можно с успехом использовать и как в гражданском, так и в арбитражном и административном процессе.

Однако далеко не всеми криминалистами разделяется такая точка зрения. Представляется, что вопрос заключается в том, что затрагиваются проблемы предмета и объектов криминалистической науки. Если мы проанализируем структуру современной российской криминалистической науки: и традиционно-классическую, состоящую из четырех разделов (методология, техника, тактик, методика) и даже предложения по ее модернизации (включающие раздел по организации расследования, деление криминалистики на общую и особенную часть, и т.д.), то обнаружим следующее. В такой структуре попросту нет места для выше обозначенных междисциплинарных исследований.

Мы считаем в российской криминалистике фактически сформировался новый раздел «прикладная криминалистика в юридической практике», в котором представлены вопросы по использованию криминалистической науки в гражданском, арбитражном, административном судопроизводстве, в таможенном деле, в деятельности нотариуса.

Таким образом, в настоящее время российская криминалистическая наука находится в стадии своего активного развития по самым различным направлениям. Однако с учетом прикладного характера этой науки большое значение имеет процесс внедрения научных рекомендаций в практику.

## Использованная литература

- Агибалов В.Ю., *Виртуальные следы в криминалистике и уголовном процессе*. М., 2012.
- Голованов А.А., *Криминалистическое обеспечение административного расследования*: дисс. ... канд. юрид наук. Калининград, 23 с.

---

<sup>8</sup> См. Яблоков, *Криминалистика*. М., 2014, с. 20.



- Вихров А.А., *Военно-правовая идеология США: Монография* / Под ред. доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации, академика В. М. Боера. СПб-ГУАП. СПб, 2004, с. 114.
- Волчецкая Т.С., Хорьков В.Н., *Возможности использования криминалистики в административном процессе* // Правоведение. 2003. № 3, с. 106–113.
- Зелинский С.А., *Информационно – психологическое воздействие на массовое сознание*. Санкт-Петербург 2008, с. 120.
- Жижина М.В., *Основы криминалистической тактики судебного допроса в гражданском (арбитражном) процессе: научно-практическое пособие* / Под ред. Е.П. Ищенко. М., 2012, с. 203.
- Клименко Н.И., Кириченко А.А., *Криминалистика как наука и учебная дисциплина: Монография*. Днепропетровск. 1994, с. 115.
- Мещеряков В., *Основы методики расследования преступлений в сфере компьютерной информации*: дисс. ... докт. юрид. наук. Воронеж, 2001, 350 с.
- Распопова А.В., *Организационно-методическое обеспечение первоначального этапа расследования преступлений, совершаемых в сфере экономики с использованием средств компьютерной техники*: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
- Смушкин А.Б., *Виртуальные следы в криминалистике* // Законность М., 2012, № 8.
- Тихиня В.Г., *Теоретические проблемы применения данных криминалистики в гражданском судопроизводстве*. Минск, 1983, 195 с.
- Фоченкова Н.А., *Использование криминалистических знаний при обнаружении и исследовании доказательств в административном процессе: (на материалах России и Литвы)*: дисс. ... канд. юрид. наук. Калининград, 2003, 24 с.
- Яблоков Н.П., *Криминалистика*. М., 2014, с. 20.

Vytautas Šlapkauskas<sup>1</sup>

*Mykolas Romeris University, Faculty of Law,  
Department of Philosophy of Law and Legal History, Vilnius, Lithuania*

Ramunė Miežanskienė<sup>2</sup>

*Kaunas University of Technology,  
Department of Law, Kaunas, Lithuania*

Inga Žalėnienė<sup>3</sup>

*Mykolas Romeris University, Faculty of Law,  
Institute of Constitutional and Administrative Law, Vilnius, Lithuania*

## Jurisprudential Approach to the Relationship between Law and Politics in Lithuania

### Abstract

The interaction between law and politics has been an object of discussion in many dimensions, including a legal theoretical perspective. This research is based on the methodology of theoretical work of M. Zamboni<sup>4</sup> who has classified various approaches of contemporary legal theories and introduced typical models of how law relates to politics. The following investigation provides substantive practical observations in accordance with M. Zamboni's methodological framework, further distinguishing aspects of 1) the relationship of law to politics (static aspect); 2) the relationship between law-making and political order (dynamic aspect); 3) the relationship of legal discipline to political material (epistemological aspect). The investigation concentrates on the national context – explicitly on the case of Lithuania, providing reflective practical indications and substantive outcomes about the relationship between law and politics. We argue that the relationship between law and politics should cover multidimensional aspects, including law-making, structural changes in the performance, interaction in the educational system.

### Keywords

law and politics, interaction between law and politics

---

<sup>1</sup> Vytautas Šlapkauskas, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of Philosophy and History of Law, professor. Research interests: Sociology and Politics of Law, Philosophy and Ethics of Law, Educology of Law.

<sup>2</sup> Ramunė Miežanskienė, Kaunas University of Technology, Faculty of Social Sciences, lector. Research interests: Law and Politics, System of Legislative Initiatives.

<sup>3</sup> Inga Žalėnienė, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Institute of Constitutional and Administrative Law, professor. Research interests: Educational Law, Civil Procedure Law, Gender Studies.

<sup>4</sup> M. Zamboni is Professor at the Faculty of Law, Stockholm University, Sweden.

## 1. Introduction

The relationship between law and politics has been a subject of research in various dimensions since the establishment of government<sup>5</sup>. The intensity and inevitability of connection of these two instruments reveals mostly through the reciprocal contact. It is acknowledged, that politics cannot exist without law, since the latter develops and maintains it within the operational limitations. The same way, law can't exist without politics, since politics gives to law substance, which law adapts to its autonomous framework and develops its final form, expressed in the specific normative manner<sup>6</sup>. It is also claimed, that interaction between law and politics might come either as partnership or as competitive relationship<sup>7</sup>. Regardless the type of interaction, currently there is no unified method in researches how to approach the subject of relationship between law and politics. Even more, the research has become a subject for discussion in a range of multiple dimensions. It covers fields of studies like legal and political theory<sup>8</sup>, globalization<sup>9</sup>, and international politics<sup>10</sup>. It also discusses issues at a level of European Union<sup>11</sup> or refers to national or federal contexts<sup>12</sup> and governance<sup>13</sup>.

The interaction between law and politics is usually followed by concepts of 'judicialization of politics' and 'politicization of law'. Though 'judicialization' is considered to be a 'profound shift in power away from legislatures and toward courts and other legal

<sup>5</sup> See H.J. Berman, *Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. 1983, pp. 657; P. Dinzelbacher [Hrsg.]. *Europäische Mentalitätsgeschichte. Hauptthemen in Einzeldarstellungen*. Stuttgart: Alfred Kröner Verlag, 1993, Vilnius: Aidai, 1998, s. 429–484.

<sup>6</sup> M. Cerar, 'The Relationship Between Law and Politics', 2009 *Annual Survey of International & Comparative Law*, no. 15, p. 23.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>8</sup> See M. Zamboni, *Law and Politics. A dilemma for contemporary Legal Theory*, 2010, pp.1–146; V. Petev, 'Contributions of the Law to Political Deliberation. Comments on Peter Fitzpatrick's 'Consolations of the Law'', 2001 *Ratio Juris*, no. 14, pp.406–414; C. Engel & A. Héritier, 'Linking Politics and Law', 2003 *Common Goods: Law, Politics and Economic*, no. 9, pp. 7–22.

<sup>9</sup> See Paulus, 'Law and Politics in the Age of Globalization', 2000 *European Journal of International Law*, no. 11, pp. 465–472.

<sup>10</sup> See R. Hirsch, 'The Judicialization of megapolitics and the rise of political courts', 2008 *Annual Review of Political Science*, no. 11, pp. 93–118; M.Finnemore & S. J. Toope, 'Alternatives to 'Legalization': richer Views of Law and Politics', 2001 *International Organization*, no. 55, pp. 743–758.

<sup>11</sup> See M. Everson & C. Joerges, 'Reconfiguring the Politics–Law Relationship in the Integration Project through Conflicts–Law Constitutionalism', 2012 *European Law Journal*, no. 18, pp. 644–666. M. Everson and C. Joerges argues, that 'conflict–law constitutionalism cannot solve Europe's many crises. However, it does represent a new paradigm of law within which relations between European law and European politics might be re-established—a vital step to overcoming crisis'.

<sup>12</sup> See B. Blair, 'Law and politics in Germany', 1976 *Political studies*, no. 26, pp. 348–362; M. Accetto, 'On Law and Politics in the Federal Balance: Lessons from Yugoslavia', 2007 *Review of Central and East European Law*, no. 32, pp. 191–231.

<sup>13</sup> See M. Wilkinson, 'Three conceptions of law: towards a jurisprudence of democratic experimentalism', 2010 *Wisconsin Law review*, no. 2, pp. 673–718.

institutions around the world<sup>14</sup> we could depict that a lot of relative research concentrates upon the system of courts. Most of the research of *national cases* presents the politicization effect explicitly concerning Constitutional Court. It has either historical approach<sup>15</sup> (like the case of Yugoslavia or events in Thailand, Egypt and thereby further) either solely theoretical view<sup>16</sup>, either portrays significant fragments out of Constitutional Court's practice<sup>17</sup> (cases of Germany, Brazil and thereby further). One may find that discussing relationship between law and politics mainly involves the role of courts.

We argue, that relationship between law and politics has a multidimensional aspects and shouldn't be focused only to the relationship between courts and political actors. This way the concept of law is narrowed to the most evident representatives and leaves out the other components. A narrow approach, concerning certain aspects (like system of courts), could only partially reflect the interaction between law and politics. Therefore one of the first challenges and essential thresholds in research is interdisciplinarity and a multi-layered nature of this topic. The following study overcomes this problem by referring to one of the disciplines – in this case – law, as a theoretical background and a methodology providing richer view to relationship between law and politics. Hence representative of legal theory – M. Zamboni – designed a well-grounded method for investigation of relationship between law and politics. Although the research was carried out referring to a field of legal theory, but one of its most valuable aspects was the transferable methodology. *The adoption of methodology was used only partially, while seeking to identify and clarify practical features of static, dynamic and epistemological aspects of the relationship of law and politics in Lithuania.* It enables to distinguish separate dimensions of relationship between law and politics likewise to implement research focusing not only to legal theory, but also to practical experience.

The geopolitical situation indicates that the research of relationship between law and politics becomes more relevant at both dimensions – theoretical and practical. Sudden and sharp changes of interaction of these two institutes might evolve even to the changes in the system of government. Accordingly there is a demand for well structured relevant studies at a national context. This study refers to the relationship between law

---

<sup>14</sup> J. Ferejohn, 'Judicializing politics, politicizing law', 2000 *Law and contemporary problems*, no. 65, p. 41.

<sup>15</sup> See M. Accetto, 'On Law and Politics in the Federal Balance: Lessons from Yugoslavia', 2007 *Review of Central and East European Law*, no. 32, pp. 191–231; B. Dressel, 'Judicialization of politics or politicization of the judiciary? Considerations from recent events in Thailand', 2010 *The Pacific Review*, no. 23, pp. 671–69; T. Moustafa, 'Law versus the State: The Judicialization of Politics in Egypt', 2003 *Law & Social Inquiry*, no. 28, pp. 883–930.

<sup>16</sup> See V. Petev, 'Contributions of the Law to Political Deliberation. Comments on Peter Fitzpatrick's "Consolutions of the Law"', 2001 *Ratio Juris*, no. 14, pp. 406–414.

<sup>17</sup> See B. Blair, 'Law and politics in Germany', 1976 *Political studies*, no. 26, pp. 348–362; E. M. Q. Barboza & K. Kozicki, 'Judicialization of Politics and the Judicial Review of Public Policies by the Brazilian Supreme Court', 2013 *Diritto e questioni pubbliche*, no. 13, pp. 407–444.

and politics in Lithuania, especially since Lithuanian scholars of law carries out only fragmentary research between law and politics. However there were no attempts to investigate the holistic relationship between law and politics in a specific national context also using a well-balanced methodology. Therefore, 1) in the absence of detailed studies of the relationship between law and politics in Lithuania and 2) no practical application of M. Zamboni models, this investigation is a modest input towards comprehensive analysis of theoretical and practical aspects between law and politics.

We remain with the same approach to concepts as it was used and interpreted in a M. Zamboni's study<sup>18</sup>. According to M. Zamboni, the concepts 'Politics', 'political order' and 'political material' are assumed to have almost unique meanings in the different legal theories<sup>19</sup> and used synonymously in his research. 'They all refer to the different aspects of the political phenomenon as seen from the perspective of the legal actors'<sup>20</sup>.

The following investigation is focusing on national realm of activities therefore the *object of research* is the interaction between law and politics at theoretical and practical dimensions in national context of Lithuania. The primary aim of research is to reveal substantial elements of this relationship. The uniqueness of provided research lays in the methodology, which could be applied in practice (starting from Lithuania) in a wide range of researches at national levels, creating a 'barometer' of relationship between law and politics. Investigation of relationship between law and politics is developed using general scientific methods – analysis, synthesis and generalization.

## 2. Theoretical assumptions for interaction between Law and politics

Scientific research refers to the set of determinants that caused the convergence between law and politics. The reasons lay primarily in a modern society where high emphasis has been set on the relationship, which are based on juridical background. This tendency includes even low significance casual activity that usually doesn't require intervention of legal norms. Second reason unfolds with a vast expansion of the modern welfare state and increasing numbers of regulatory agencies, which have to go through the process of adoption of standardized legal norms. It follows with increased number

<sup>18</sup> The following definitions are: 1) politics (as perceived by legal world) is that it is a complex of values (of an economic, social or moral) as well as processes throughout which such values are then chosen to be implemented by the public authoritative apparatus into the community using the law-making 2) Political order – is a complex of actors, both in their institutionalized forms and in the looser form of interest groups, and their relationships interrelating in the production of politics' 3) 'Political material – is both the conceptual and ideological data shaped by the political actors, but also those created and used by scholars in order to understand, explain and criticize the values chosen and the processes that have led to their selection.

<sup>19</sup> M. Zamboni, *Law and Politics. A dilemma for contemporary Legal Theory*, 2010, p. 16.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 18.

of issues resolved in administrative courts whose decisions could directly generate an impact the implementation of the state policy. And finally, judicial institutions are given the power to influence major policy issues (constitutional court), through the process of litigation. Judicial institutions are perceived as an effective decision making bodies<sup>21</sup>. Giving the contribution to active players of politics, one may also find the causes of rapprochement of law and politics lay in the increasing fragmentation of power within the political branches (fragmentation hypothesis). When political branches cannot act, people seeking resolution to conflicts will tend to gravitate to courts for solutions<sup>22</sup>.

Despite the general trend of convergence, at the certain level there are stable elements of autonomy between two phenomena. M. Cerar provides a general division of autonomy of modern law into two groups, which follows the ‘formal’ and the ‘material (substantive)’ factors. ‘The largely formal factors of autonomy of modern law are its specific formalism, abstract nature, generality, systematicity, specific linguistic expression (legal language), and the professionalization of its agents; in the material (substantive) sense the autonomy of law is ensured primarily by its own historically developed and consolidated values (legal tradition), which are distinguished as a relatively independent whole from the political, moral, customary, religious, and other values’<sup>23</sup>.

Since the interaction between law and politics could be characterized to have a reciprocal nature, researchers tend to apply different approaches to their investigations. It covers both – national and international context, examining even the topic of judicialization of mega-politics. The latter covers a wide range of issues and controversies like electoral processes and outcome, core executive prerogatives, legitimacy of regime change, transitional justice, defining the nation via court<sup>24</sup>. Often the format of research depends on the field of science the scholar represents and the range of investigation. The relationship between law and politics might be seen as a process of judicialization of politics, likewise – as a process of politicization of law. The judicialization of politics is characterized to have features like ‘the reliance on courts and judicial means for addressing core moral predicaments, public policy questions, and political controversies’<sup>25</sup>. We have to agree that this is a two-way process: judicialization of politics tends to produce the politicization of courts while courts can make politically consequential deci-

---

<sup>21</sup> R. Hirschl, ‘The Judicialization of Politics’, in A. Gregory et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Law and Politics, 2009*, pp. 119–128.

<sup>22</sup> J. Ferejohn, ‘Judicializing politics, politicizing law’, 2000 *Law and contemporary problems*, no. 65, p. 55.

<sup>23</sup> M. Cerar, ‘The Relationship Between Law and Politics’, 2009 *Annual Survey of international & Comparative Law*, no. 15, p. 24.

<sup>24</sup> R. Hirsch, ‘The Judicialization of megapolitics and the rise of political courts’, 2008 *Annual Review of Political Science*, no. 11, pp. 93–118.

<sup>25</sup> R. Hirschl, ‘The Judicialization of Politics’, in A. Gregory et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Law and Politics, 2009*, p. 119.

sions. Politicizing courts reveals through politically motivated judicial decisions and partisan contention to the appointments<sup>26</sup> and certainly a role in legislature. J. Ferejohn distinguishes at least three ways in which courts have taken on new and important roles relative to legislatures. Firstly, setting limits and regulating the exercise of parliamentary authority. Secondly, becoming a place where substantive policy is made. Third, willingness to regulate the conduct of political activity itself by constructing and enforcing standards of acceptable behavior for interest groups, political parties, and both elected and appointed officials<sup>27</sup>. Rising above ‘judicial’ perspective, we could more explicit approach, seeing the interaction of law and politics functioning in three basic aspects, namely as a ‘goal’, a ‘mean’ or an ‘obstacle’<sup>28</sup>.

### **3. The application of theoretical assumptions of relationship between law and politics in Lithuania**

#### **3.1. Static aspect of relationship between law and politics in Lithuania**

Despite the assumption that law cannot be completely independent upon politics most scholars of law theory agree that there must be a certain point where they stand apart. It means that ‘the content of law is separate from or identified with politics only to a certain extent’<sup>29</sup>. M. Zamboni’s study focuses on whether law theories ‘explicitly embrace the idea that law and politics has to be studied as two different phenomena, as two similar phenomena or as two intersecting phenomena’<sup>30</sup>. In order to reveal a ‘static’ aspect of relation between law and politics in a context of national practice, we are looking for an answer if law could be characterized either as ‘flexible’ or ‘rigid’ to politics. The central question is whether the law, as perceived by legal actors, changes its shape and manner of functioning in accordance to the values the political actors aim<sup>31</sup>. In principle it means answering a question if the law is adapting forms and mechanisms according to political substances it carries. There are several features that correspond to addressed issue:

---

<sup>26</sup> J. Ferejohn, ‘Judicializing politics, politicizing law’, 2000 *Law and contemporary problems*, no. 65, p. 65–66.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>28</sup> M. Cerar, ‘The Relationship Between Law and Politics’, 2009 *Annual Survey of international & Comparative Law*, no. 15, p. 19.

<sup>29</sup> M. Zamboni, *Law and Politics. A dilemma for contemporary Legal Theory*, 2010, p.6.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 7.



### **3.1.1. Preferences in law making**

The flexibility between law and politics could be revealed by investigating the range of prioritized state governing spheres. Preferences in law making could be carried out firstly by making changes to the content of legal regulation and, as equally important, by choosing various forms and frequency of legislation for that purpose. That way law could be capable to make changes in its shape and manner according to political demand. In this case the political actors are focusing and updating legal framework according to political predetermination. Furthermore, they also use a wide range hierarchy of legal norms. It should be presumed that any significant imbalances in law-making enables to state that there is flexibility between law and politics. On the other hand, inconsiderably larger or smaller scale of disproportions in legislation could be a natural functioning of legislative. To be more accurate, significant imbalances uncovers in a high concentration of legislation in specific field of social life and that is done without any considerable reason (like military threat, economic crisis or etc.) In this case law is being used as a tool for the purposes of political actors and fulfils requirements determined by external sources. Following this idea the relationship between law and politics in Lithuanian legislation could be characterized as more flexible than rigid ones. We are able to observe disproportions in legislation which could be identified as outcomes of intensive political interference. For example in the period or 2008–2011 Lithuania's parliament enacted approximately 76 legal acts in a field of finance, while in the municipality sphere it was improved only 14 times, similarly the environmental protection questions resolved in 10 legal acts<sup>32</sup>. Another example – in the period of 2010–2011 legislation in the field of military protection exceeded seven times (in numbers) the field of education, science and culture matters combined all together. It is obvious that these priorities do not reflect a balanced regulation of state matters, but rather an exceptionally high preferences in law making.

### **3.1.2. Prioritized spheres of law**

Certain flexibility of law to politics is also reflected in a tendency to distinguish and prioritize separate branches of law. This type of practice has evolved out of government's constant pursuance of economic stability and financial well-being. Finance has been always one of the top questions in law making in Lithuania<sup>33</sup>. Ultimately it leads

---

<sup>32</sup> Office of the Parliament of the Republic of Lithuania. Available at [http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5\\_show?p\\_r=8335&p\\_k=1](http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=8335&p_k=1) (last visited 9 March 2015).

<sup>33</sup> Following the statistics of separate spheres of legislation (up to 18) of Lithuania's Parliament in 2008–2013, we find that field of finance is usually one of the top three, outnumbered only by the field of military protection and operational performance of Parliament (also competing with the field of legislation considering social guaranties). See Office of the Parliament of the Republic of Lithuania. 2013 Report on activity in 2008–2013, p. 78. Available at [http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5\\_show?p\\_r=8335&p\\_k=1](http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=8335&p_k=1) (last visited 9 March 2015).

focusing more on commercial legal relationship. Lithuanian scholars demonstrate an ambiguous position towards aforementioned rapprochement of commercialization to law. One of the most famous Lithuanian legal theory specialists – A. Vaišvila – states that science of law could be performing a function of ‘intelligence’ to business development. General recognition of business priority causes transformation of the preferences in traditional branches of law: the priority is given to civil, commercial and international law, comparing to criminal, and administrative law<sup>34</sup>. There is also a different approach towards commercialization of law. It refers to one of undesirable aspects of commercialism. Certain negative outcomes might evolve because of changing perception of initial purpose of concept of law – it is moving away from perception that law is serving to the public good<sup>35</sup>. The same pattern of commercialism is also observed in the field of lawyers profession. It is stated that ‘commoditizing of the law and consumer awareness, certainly have shaken up the foundations of the legal profession and require the renewed approach to seemingly immovable values including the principle of lawyer’s independence.’<sup>36</sup> This is a reflection of how accustomed manner of law is being changed according to external demands.

With particular reference to the changing manner of law, caught up in commercialization and following exclusion of separate branches of law, it is important to emphasize the existence of direct link to the political will. Ultimately it implies ‘flexibility’ of law to politics.

### 3.1.3. Modifications in operational structure of law

Rapid movement to commercialization also has made adequate changes towards expectations associated with law. Due to commercial interests, law has been orientated to more practical objectives like efficiency, convenience and benefit. This type of changes implies that law could be flexible to political-commercial interests. One of the most notable examples would be the establishment of a system of alternative dispute resolution (hereinafter ADR). ADR was introduced to Lithuanian legal system soon after restoration of independence. Firstly, the Law on commercial arbitration had been passed (in 1996) and then it was followed by the [Law on Conciliatory Mediation in Civil Disputes](#) (in 2008). These new laws of dispute resolution provided a complementary mechanism to judicial system, except the fact that the main goal was not ‘justice’, but an ‘ef-

<sup>34</sup> A. Vaišvila, ‘Law as Instrumental in Money Loss Prevention and Lost Money Recovery’, 2004 *Jurisprudence*, no. 61, p. 117.

<sup>35</sup> V. Šlapkauskas, ‘Deterioration of Law as a Social Institution: the Impact of Commercialized Democracy’, 2009 *Jurisprudence*, no. 4, p. 280.

<sup>36</sup> J. Kiršienė, ‘Principle of Lawyer’s Independence in the Context of Commercialization of the Legal Market: Remnant or Necessity’, 2014 *Jurisprudence*, no. 21, p. 684.

fective' decision. The feature of flexibility (law to politics) appears when priority of dispute settlement is given to 'effectiveness' rather than to the search for the 'truth'. For example, 'judicial mediation' operates as a tool for achieving cost-effectiveness in resolving a dispute (the maximum benefit at the lowest cost). Currently this complementary system of ADR is being applied to a limited range of civil legal relations in Lithuania. Though considering the rapid development of commercialization and 'cost effective' tools, it may be only a matter of time, when international practice in ADR will be adopted, and the range of ADR will be expanded to the other branches of law. For example, it's been decades for USA to use ADR in a field of public law. The existing legal regulation in Lithuania merely developed ADR in administrative practice so far, although there are few agreements of peace, based on the competing interests in the administrative case law<sup>37</sup>. Current legislation allows conflicting parties to solve certain administrative disputes by peaceful means, and some legal acts allow public administration to act in the capacity of a mediator<sup>38</sup>. Consequently it is possible to identify several substantial trends: firstly the need for faster and more cost effective resolution of legal disputes leads to seeking for other than usual structures of law. Secondly, law is no longer identified only with the value of justice but also is given a role of a mediator. The authorship of recent developments, of course, belongs to political actors and the interested social groups behind them. This is one of reasons why law could be characterized as flexible to politics.

Finalizing the position of Lithuanian researchers and insights out of practice, it could be stated, that legal mechanism and its content is more flexible to various forms of external effects than rigid to them. Primarily, this outcome results from notable disproportion in legislation, prioritized spheres and emerging commercialization in law, and finally visible modifications in operational structure of law.

### **3.2. Dynamic aspect of relationship between law and politics in Lithuania**

In a set of perspectives how to investigate relationship between law and politics the dynamic aspect distinguish oneself by investigating relationship between law-making and political order. It also provides two characteristics of 'open' and 'closed' law making. An autonomous model characterized to have closed law-making. The closeness of law making in the this model 'results from the view by legal positivists and analytical legal philosophers that law-making receives inputs from the political order, but once these inputs arrive into the law-making, they are treated purely according to the rational-

---

<sup>37</sup> U. Trumpulis, 'Theoretical and Practical Assumptions Regarding the Application of Mediation while Solving Administrative Disputes in Lithuania', 2012 *Jurisprudence*, no. 19, p. 1434.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 1436.

ity and parameters offered by the legal order itself.’<sup>39</sup> This way the process of law-making is perceived as a politically neutral structure. Contrary ‘the embracers of the embedded model then consider law-making as a mechanism whose manner of working and results are predominately determined by the battles taking place within the political arena’<sup>40</sup>. ‘Scholars within modern natural law theory, CLS (critical legal studies) and the school of Law and Economics see law – making as open’<sup>41</sup> So ‘within the embedded model, law-making is open to the political order in the sense that there is no clear distinction between the formation and the process of selection of certain values inside the political order and the formation and selection of certain corresponding legal categories inside the law-making procedures’<sup>42</sup>. Here are following features that correspond to this approach at practical level in Lithuania.

### 3.2.1. Interference of politics to the process of legislative initiatives.

There are more than a few features of open law-making in Lithuania. Primarily, a legal definition<sup>43</sup> of ‘law-making’ itself implies that law-making in Lithuania could be treated as an open process. This definition integrates more than the closing stages of legislative process, like adoption of legislation and promulgation. It also includes primary processes like drafting and legislative initiatives.

It is difficult to distinguish and clearly define when a draft out of ‘political arena’ becomes a ‘legal’ category. It shouldn’t be related only with a lawyer’s craft. Hypothetically, it may happen, that a certain proposal will not be ‘transformed’ into legal categories by professional lawyers. For instance, members of Parliament (who are politicians – not lawyers) can propose certain amendments in drafts, which will not be transformed into legal categories. Secondly, this also applies to certain cases of legislative initiative of citizens<sup>44</sup>. On the other hand, it is possible to identify features of closed type of law-making, what concerns legislative initiatives. For instance, citizens are provided with attributes of e-democracy to follow the development of legal acts at various stages

<sup>39</sup> M. Zamboni, *Law and Politics. A dilemma for contemporary Legal Theory*, 2010, p. 30.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 62.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 62.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 61–62

<sup>43</sup> Having regard to the Law on Legislation, the law making process, combines legislative initiatives, preparation of drafts, the adoption of legislation, signing and promulgation. See Lituianian legislation: Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 110–5564. Available at [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=453597](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=453597) (last visited 9 March 2015).

<sup>44</sup> This may be the case of legislative initiatives for fifty thousand of citizens. Having regard to Article 13 of Law on Citizens legislative Initiatives, the draft is being registered in the Parliament, as soon as Agency of Central Electoral Commission of the Republic of Lithuania concludes that there is a sufficient number of signatures. See Lietuvos Respublikos piliečių įstatymų leidybos iniciatyvos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 1–5. Available at [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=111993](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=111993) (last visited 9 March 2015).

of drafting, merely by using specific instruments in governmental e-sites<sup>45</sup>. Further on, civil service responds to these inquiries or propositions, related to the matter in the draft and ultimately, these proposals are constructed/expressed using a legal terminology and transferred to responsible authorities. At that point legal rhetoric is inevitable and it may draw the line between law and politics.

We could also notice a tendency of openness to political processes mainly because of political actors' aspiration to cover the field of legislative initiatives. Extensive activity also might be visible in their actions, and to be more accurate, their effort to use specific legislative initiatives which are designed for the benefit of ordinary citizen<sup>46</sup>. Despite the fact that members of parliament are entitled to make direct proposals in the law-making procedure, they still tend to use the system for legislative initiatives (which are set for ordinary citizens in order to reach the legislature). For example, during the years of independence, more than a half of the initiatives of referendums were launched with participation/initiation of politicians<sup>47</sup> and not by ordinary citizens or their associations. A similar situation is discovered investigating other citizens' initiatives for legislation. For instance, political parties are not entitled to use a right of petition addressing to governmental and administrative institutions in Lithuania, though a politician can easily bypass this restriction. No one could prevent any politician to prepare the text of petition and to distribute it to an unlimited number of citizens, although it wouldn't be a regular phenomenon. Finally, various ways of interference of political actors to the process of legislative initiatives portrays how politics affect, or even overtake, the field of legislative initiatives, which in turn indicates the feature of openness.

### **3.2.2. Supplementary resources in legislative process**

The following important feature of an open law-making is the willingness to incorporate supplementary means and resources to the legislative process. One of them is a specialized data provided by sociologists. According to the representatives of sociology, the help of sociologists in the legislative processes is irreplaceable. This opinion is grounded by declaring that liberal democracy demands to show an adequate sensitivity to public opinion during the legislative process. Therefore, the legislative body must understand social functioning of law, so that it would be able to shape social con-

---

<sup>45</sup> Citizens are able to use a specific instrument in the Parliament's governmental site to propose an amendment for the drafts in the sector 'your suggestions and comments'.

<sup>46</sup> It includes a right to petition or legislative initiatives, designed for collective actions like proposal for legislation of fifty thousand of citizens, or initiative for referendum which requires three hundred thousand of signatures of citizens.

<sup>47</sup> See Agency of Central Electoral Commission of the Republic of Lithuania. 2012, Available at [http://www.vrk.lt/documents/10180/432567/2340\\_referendumai2012-06.pdf/84adb4dc-41c4-44c3-896d-2aff437125d3](http://www.vrk.lt/documents/10180/432567/2340_referendumai2012-06.pdf/84adb4dc-41c4-44c3-896d-2aff437125d3) (last visited 9 March 2015).

sequences of the legislation<sup>48</sup>. The pioneer of Lithuanian sociology of law – V. Šlapkauskas – notices that modern Lithuanian jurisprudence and legislation only episodically refers to sociological approach<sup>49</sup>. Researcher declares that this type of policy could lead to negative social consequences and proposes instrument of ‘sociological assistance’. It is a specific procedure for assessment of social impact and effects of legislation. The Law on framework of the legislation in Lithuania commands to indicate positive and negative consequences of drafts and also orders to assess the impact for the economy, public finances, social environment and other areas of social life. This regulation opens widely the door for an assistance of sociology in law making process, but there is no obligatory mechanism, which could connect them directly.

### 3.2.3. The question of judicial legislation<sup>50</sup>

Further investigation of flexibility of law and politics leads to the system of justice and a phenomena called ‘judicial legislation’. We have to agree, that ‘the process of legal production (either in a legislative, judicial or scholarly form) on the creation of new norms, categories and concepts, is viewed as strongly affected by political environment’<sup>51</sup>. Going further, we should ask an essential question whether judicial legislation could be affected by political interference and how we could indicate even a relatively small influence out of politics? Answering these questions brings us to scholar’s approach of extensive judicial interpretations in the general system of courts and comments on a doctrine of Constitutional Court of Republic of Lithuania.

Lithuanian legal research reveals that a conservative approach towards judicial work in interpreting and applying the law is gradually changing into more active<sup>52</sup>. The interpretation of legal texts helps to assess specific norm according to the social background of its existence and the ethical point of view<sup>53</sup>. Likewise the interpretational judicial framework is shaped in theoretical and normative legal assumptions like ‘1) legal interpretation is associated with non positivist conception of law, when law is defined through the unity of justice, permissions and commandments; 2) the principle of judicial independence; 3) the fact that legal texts are explained by a profes-

<sup>48</sup> V. Šlapkauskas et al., *Teoriniai teisėkūros pagrindai ir problemos*, 2012, p. 105.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p.105.

<sup>50</sup> We refer to ‘judicial legislation’ as a part of machinery of legal production. Although judicial system *de jure* do not participate in a process of legislation, but holds a particular position towards interpretation of legal norms, thus creating a possibility of indirect legislation.

<sup>51</sup> M. Zamboni, *Law and Politics. A dilemma for contemporary Legal Theory*, 2010, p.7.

<sup>52</sup> G. Lastauskienė, ‘The Thoughtful Disquisition of Legal Text – Panacea or Risk’, 2006 *Jurisprudence*, no. 8, p. 69; G. Lastauskienė, ‘„Interpretative Play ‘ by Courts and their Doctrinal Assumptions’, 2006 *Jurisprudence*, no. 19, pp.1343–1359.

<sup>53</sup> G. Lastauskienė, ‘The Thoughtful Disquisition of Legal Text – Panacea or Risk’, 2006 *Jurisprudence*, no. 8, p. 69.



sional lawyer – a judge; 4) prohibition for a judge to judge in his own case; 5) a provision that legal interpretation is not a separate action, but an integral part of the application of the legislation<sup>54</sup>. Although a classical view to the role of a judge in interpreting the law is still being ‘universally recognized and widely used’<sup>55</sup> in Lithuania, there are also indications and criticism for an extensive judicial interpretation. Before this criticism accelerated, an entire legal community for decades invited judges to be more active and this way contributed to the current situation which even began to ‘irritate not only the members of society, but also started to concern a part of the legal community too.’<sup>56</sup> The main object of criticism is laid down in the fact, that there is no clear system when the principles, and when the direct text of the law should be applied<sup>57</sup>. There are also other critical observations about the interpretation of law like the cases when interpretation made by judges generates a new legal rule. It is declared that ‘the real purpose of the interpretation of legal texts is not to create new legal norms but to identify law in those texts’<sup>58</sup> which should be applied. Either way, we are not able to state that scholars find or even look for any connection with politics or its interference. This might be influenced by a combination of both – the respect to model of separation of powers and a heritage of continental law system. The closest connection we are able to detect is the influence of ‘social background’ (where the actors of politics are in action) in judicial reasoning. So, in this case we are not able to state positive answer about any interference out of politics field (at a given situation), because there is no obvious connection, except the *possibility* of indirect and not obvious interference referring to a more active role of judges. Quite different situation reveals concerning the doctrine of Constitutional Court.

Continuing to examine the extensive powers of court, we may find that a doctrine of Constitutional Court of the Republic of Lithuania is a separate sphere, where connection between law and politics is not left unseen. Some may find a political interest reflecting in extensive interpretation of Constitution. A relatively large part of constitutionalist acknowledges the right to interpret the main legal document in order to reveal its inner content and do not criticize, or even emphasize, possible ways of exten-

---

<sup>54</sup> A. Vaišvila, ‘Legal Interpretation as Identification of law in the Texts of Statutes’, 2006 *Jurisprudence*, no. 8, p. 16.

<sup>55</sup> R. Kazanavičiūtė, ‘Alternative Approaches to the Role of Judges in Interpreting and Applying Law’, 2009 *Law*, no. 71, p. 160.

<sup>56</sup> G. Lastauskienė, ‘„Interpretative Play’ by Courts and their Doctrinal Assumptions’, 2006 *Jurisprudence*, no. 19, p. 1352.

<sup>57</sup> A. Vaišvila, ‘Legal Interpretation as Identification of law in the Texts of Statutes’, 2006 *Jurisprudence*, no. 8, p. 16.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 16.



siveness of these interpretations<sup>59</sup>. Significantly smaller part of scholars shows evident disapproval to the legal interpretation of the main legal document, which has features of extensiveness<sup>60</sup>, but do not demonstrate critically marginal approach to this issue. And although it does not mean the direct accusations for Constitutional Court of politicking, but it gives grounds for this type of presumption, thus there is no clear expression of what shapes or influences the content of principles which are often used as justification (reasoning) in decisions. Generally we find a formal declaration that Constitutional Court should not interpret Constitution in the way that it might create a new legal rule, because this institution is not provided with the legislative power<sup>61</sup>, but in fact there is a considerably large part of supporters of interpretational doctrine. On the other hand, we observe an opposite situation in a public mass media – there is more noticeable critics to extensive interpretations of Constitutional Court, than a supporting tone.

Summarizing, most obvious links between legal and political content reveals through formal legislative side, i.e. what type of data and other aspects of implementation are being evaluated in the drafts. If we follow the ideas of commercialism we will find the requirement for each draft to be evaluated at the performance of its impact on the economy and public finances. The latter indicates both – certain grounds for open and closed law-making procedure, though the investigation of legislative initiatives indicates more features of open law-making than a closed one. Going further, the question of judicial legislation brings us to uncertainty, because the connection between law and political order (referring only to this aspect) is not raised at theoretical level, except the doctrine of Constitutional Court. Consequently, there are indications moving towards openness to political content.

<sup>59</sup> See E. Šileikis, ‘Active Constitutional Jurisprudence as a Method to Influence Legal Issues’, 2006 *Jurisprudence*, no. 12, pp. 58–59; V. Sinkevičius, ‘What are the Laws and Other Legal Acts whose Compliance with the Constitution is Subject to Review by the Constitutional Court’, 20014 *Jurisprudence*, no. 21, p. 907; E. Jarašiūnas, ‘Jurisprudential Constitution’, 2006 *Jurisprudence*, no. 12, p.31; E. Kūris, ‘Konstitucija, Konstitucinė doktrina ir Konstitucinio teismo diskrecija’, 2002 *Baltijos ir Skandinavijos šalių konferencijos medžiaga*, p.5–6; V. Sinkevičius, ‘The Implementation of Rulings of the Constitutional Court in Legislation’, 2011 *Jurisprudence*, no. 18, pp. 500; G. Mesonis, ‘The Dynamic of the Process of the Constitutionalization of Law’, 2011 *Law*, no. 80, p. 10; K. Jankauskas, *The concept of principles of law and its consolidation in constitutional jurisprudence*, 2005, pp. 180–181.

<sup>60</sup> There are only a few separate cases in research literature of Lithuanian legal science, where Constitutional Court’s activity is specifically criticized and even linked with politics. See A. Vaišvila, ‘Konstitucinis Teismas: tarp legalios ir kontrabandinės teisėkūros’, 2014 *Kultūros barai*, no. 7–8, pp. 2–8; A. Vaišvila, ‘Konstitucinis Teismas: tarp legalios ir kontrabandinės teisėkūros’, 2014 *Kultūros barai*, no. 9, pp. 2–7; V. A. Vaičaitis, ‘Normativity of law and the Competence of Lithuanian Constitutional Court’, 2012 *Law*, no. 85, p. 74.

<sup>61</sup> E. Kūris, ‘Konstitucija, Konstitucinė doktrina ir Konstitucinio teismo diskrecija’, 2002 *Baltijos ir Skandinavijos šalių konferencijos medžiaga*, p. 5.

### **3.3. Epistemological aspect of relationship between law and politics in Lithuania**

The popularity of certain composition of ‘law and...’ is driven by desire to use law as it is the most efficient regulatory mechanism of social relationships. Naturally, it brings adequate consequences – legal science is being enriched with new concepts out of other fields of science. Despite the general trend of interdisciplinarity, not many scholars from international community credit themselves as scholars of law and politics. We have to agree, that only a few scholars are likely to label themselves as participants in a law and politics movement<sup>62</sup>. Overall, situation in combination of law and politics with science of law is ambiguous, because one part of scholars declare themselves as specialists in two fields of science, than the other part proclaim to be only lawyers no matter how much political science they absorb or teach. For instance, most constitutional or administrative law professors consider themselves as professors of law, not ‘law and...’ professors<sup>63</sup>. Entirely different situation appears looking at the combination of sciences of law and economics. Scholars in international community clearly declare to have research interests in both of these fields.

In pursuance to determine whether discipline of science of law in Lithuania is considered to have an ‘autonomous’ structure or not (integrates acceptable categories from other disciplines) it is important to indicate the general characteristics of the system of perceived ways to enrich discipline of science. Therefore it is important to investigate 1) the scope of interdisciplinarity in education system and 2) insights, provided by legal theory specialists on the matter of relationship between law and politics. The aforementioned aspects substantiate labeling this relationship in a field of science as ‘mixed legal discipline’ or a ‘pure legal discipline’.

#### **3.3.1. Law and politics in the system of education**

Lithuanian science of law could be characterized as flexible to contemporary realities. It also corresponds to general trends of international scientific community of law. Likewise in the international practice, there is a noticeable tendency to combine science of law with other disciplines. This fact becomes evident by observing increased numbers of new programs or interdisciplinary subjects in the system of education<sup>64</sup>. It is also obvious in a variety of new specialized legal services in practice. Undoubtedly, this type

---

<sup>62</sup> M. Shapiro, ‘Law and Politics: The Problem of Boundaries’, in A. Gregory et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Law and Politics*, 2009, p. 768.

<sup>63</sup> Ibid., p. 768.

<sup>64</sup> For example, one of the leading universities, where law studies are provided, offers combined study programs like: Law and Management, Law and Police Activities, Law and Pretrial Process, Law and State Border Guard, Law and Customs Activities, Law and Penitentiary Activities etc.

of tendency is a result of intensive social relationship and the need to incorporate a mechanism of assurance for it. For instance, positive changes and challenges in the field of macro and micro economics requires to develop a closer and more diverse connection between law and business. The closeness of sciences in law and business is followed by emergence of specialized branches of law. Legal knowledge is being combined with knowledge out of specific fields of science and practice like finance, insurance, transport, taxation and other areas of economic life. As it was already mentioned before, it is done by prioritizing<sup>65</sup> legislation. (The main objective is to secure this business-law development through the legislation so that there would be enough confidence to use it in practice.) Gradually this type of focused legislation also stretches to the field of education. Ultimately those institutions of higher education, who operate in a new field of emerging needs of society, quickly corresponds to this trend.

On the other hand, investigating the case of Lithuania it could be observed that combinations of law and politics in a field of science is not that popular. This kind of assumption follows after examining three leading universities which provide legal studies according to following parameters 1) whether there is a joint program of law and politics on an equal basis; 2) whether there are subjects on law and politics 3) whether there were doctoral theses explicitly about relationship between law and politics 4) whether there were intentions to investigate aforementioned relationship in the main field of declared scientific research. The investigation revealed that none of universities have such a program combining law and politics, but there are separate cases concerning disciplines. Although those cases are not related to subject called ‘law and politics’, but incorporates other aspects like history or institutions (History of political and law theories (VU), Institutions of law and politics (VDU)). There were no doctoral theses about relationship between law and politics. Two out of three universities do not declare law and politics to be a subject of their main research field. One declares it in the level of department.

It is also usual for scholars of law not to declare their interest of research admitting interdisciplinary pattern of their work. It is a rare phenomenon for a professor of law to admit to be a specialist of interdisciplinary subject. In the absence of clear recognition from scholars of interdisciplinarity of their research, it is hard to suggest that concepts

---

<sup>65</sup> The connection between science and business is promoted at a supranational level. For example, European Commission (EU) Work Programme 2014–2015 which was adopted on 10 December 2013 (following HORIZON 2020) specifically addresses the development of new forms of innovation that can play a big role in overcoming the crisis and creating opportunities for growth. It involves enterprises, young entrepreneurs, incubators, universities and innovation centres and other relevant actors through support to open innovation, business model innovation, public sector innovation and social innovation. See European Commission Decision C (EU) 2014/9294 of 10 December 2014. Available at [http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014\\_2015/main/h2020-wp1415-societies\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014_2015/main/h2020-wp1415-societies_en.pdf) (last visited 9 March 2015).

and categories from political science are easily adopted and applied. Furthermore, although there is a visible tendency to combine law and other disciplines, but higher education programs do not contain such a subject like ‘law politics’ or ‘politics law’. It seems that till now non-legal categories are incorporated only in those cases when it is needed to satisfy the objective of ‘efficiency’.

### **3.3.2. An authorized ‘contribution’ to law**

It is a rare phenomenon to find a comprehensive discussions about the contribution of non-legal categories from other disciplines to the science of law. Even so, there are some direct, and more often – indirect, statements of legal theory specialists in Lithuania about possible ways how law is being enriched with concepts from other fields of science. Researchers do not declare resentment to contribution of non-legal categories, though there’s a diversity of opinions to what certain extent this contribution should appear. One of the eligible fields of science, which enriches subject of law with new categories is sociology. For example, one of distinguished fields could be aforementioned legislative process and effectiveness of implementation of laws. In this case, the bond between law and sociology is quite intensive. Legislative bodies use ‘sociological aid’ as a tool in order to avoid negative social consequences. It is claimed, that legislative body has to understand social mechanisms in the implementation of laws, so that it would be able design in advance possible social consequences of legislation<sup>66</sup>.

However, not all ‘non-legal’ categories are welcomed in the system of legal concepts. For example, A. Vaišvila criticizes those attempts to incorporate moral/religious value of mercy to the system of justice in the interpretation of case law. For instance, recognizing individual’s guilt and not imposing a punishment in the sentence<sup>67</sup>. The latter comes as a result of extensive interpretation of law (in judges decisions). The same moral issues enters the case in declaring death penalty an unconstitutional instrument. It is claimed, that values like ‘mercy’ should not step into law<sup>68</sup>.

### **3.3.3. Judicial legislation, values and political content**

Specialists of legal theory in Lithuania are unwilling to accept concepts out of political science to the sphere of justice implementation, and if this happens, it is considered as an individual and not necessarily a positive thing. Usually, such statements as ‘judicial power to influence public policy’ or ‘the influence of political actors to judicial decisions’ being transformed and gains a different ‘outfit’ like – ‘the power of the judges

---

<sup>66</sup> V. Šlapkauskas *et al.*, *Teoriniai teisėkūros pagrindai ir problemos*, 2012, p. 105.

<sup>67</sup> A. Vaišvila, ‘Legal Interpretation as Identification of law in the Texts of Statutes’, 2006 *Jurisprudence*, no. 8, p. 16.

<sup>68</sup> A. Vaišvila, *Teisinis personalizmas: teorija ir metodas*, 2010, p. 37.

to interpret the law' or a statutory norm which states that 'in interpreting and applying laws, the court shall be guided by the principles of justice, reasonableness and good faith'<sup>69</sup>. Accordingly to this, researchers of legal theory focus on analysis of the judicial interpretation of laws. Their insights, in turn, enables to demonstrate how non-legal categories are estimated in the society of researchers of law. This could be the most revealing context of interaction of legal and non-legal categories in science. Equally important is the research on law and ethics in the implementation of law. Individual approach on the matter of politics influencing the law usually is provided in very correct and slick manner. Quite often general position is limited to the opinion that law is influenced by social phenomena or public culture. This way researchers avoid to indicate the slightest contribution containing word 'politics'. Perhaps the main reason is that, according to an ideal model of separation of powers there should be no political contribution at all. However, if we interpret the definition of politics in a wider context, for instance as an 'activity of social groups and individuals using state power to satisfy their interests'<sup>70</sup>, or at least we agree with the idea that 'in handling individual relationships, politics refers to the ... moral norms and institutes of legal constrain'<sup>71</sup>, we will come up to the fact that the bearers of principles and values of social phenomena to legal system is no one else than the entities, which are involved in politics. They 1) influence legislation and 2) undertake the process of legislative initiatives. Their power 3) combines an ability to escalate specific topics to the extremes with the help of social media, sometimes even simulating the public need to deal with them. Finally, although indirectly, but politicians have impact to social relationships and their changes which subsequently may be seen as a 'public opinion' or 'dominant culture' and indirectly influence litigation. 'Every social, descriptive, normative fact is valorem in the sense that it can be seen through the prism of concepts of 'right' and 'wrong', 'honest' and 'dishonest'; even more, if those facts are accepted by the court as a normal part of life in society, they are determined by prevailing culture in society and consciousness'<sup>72</sup>. Following this, there is also more detailed research in the field of legal text interpretation in Lithuania. G. Lastauskienė is suggesting to apply a distinction between the principles and values which the courts would be able to/must follow while resolving cases. Discussing the relationship of values and principles author notices that 'principles are derived from the legal traditions [...] and ethical values have civil or political significance and exist alongside (prior to / outside) of posi-

<sup>69</sup> Lithuanian legislation: Civil Code of the Republic of Lithuania, žin., 2000, Nr. 74–2262. Available at [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=404614](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=404614) (last visited 9 March 2015).

<sup>70</sup> R. Rakucevičius, *Politologija*. 2003, p. 11.

<sup>71</sup> Politikos mokslų enciklopedinis žodynas. Check <http://terminai.vlkk.lt/pls/tb/tb.result> (last visited 9 March 2015).

<sup>72</sup> E. Spruogis, 'Problematis Aspects of Law Interpretation', 2006 *Jurisprudence*, no. 8, p. 61.

tive law. The author refers to set differences between principles and values provided by K.Rohl and states that ‘value becomes a principle of law when it is recognized, named and establishes in the legal order’<sup>73</sup>. This leads us to the assumption that if values contain a political meaning, than we cannot deny the impact of politics to reasoning of judges in the process of interpretation of law. Aforementioned connection is not a direct one, but it is presumable one.

Discussed features suggest that the Lithuanian legal theory specialists maintain a reserved approach to the possibility to investigate the relationship between law and politics. Form the disciplinary point of view, both the researchers and the research institutions are more oriented towards greater social importance relations between law and economics, business or public relations.

Ultimately Lithuania, as well as the international scientific community, is distancing from the concept of an autonomous discipline of law. It is considered to step back from the autonomous legal discipline and to accept incorporation of different categories from other scientific fields. On the other hand, there could be noticed a reserved and cautious attitude of both researchers and research institutions on the conjunction of law and political science. Prioritized spheres still remain the interaction between law and economics, business or public relations.

#### **4. Final Considerations and conclusions**

With this paper we have been searching for new ways to look at practical level of interaction between law and politics. Thereby we have used M. Zamboni’s methodology for depicting features of interaction between law and politics in certain dimensions. We searched for descriptive features in a relationship between law and politics in a national context of Lithuania. The research ranged from static to dynamic and finally to epistemological aspects of relationship between law and politics. Nonetheless it is just a beginning of conceptualized and structured approach, which might be filled with other relative features, corresponding to given methodology and gives an impetus to further investigations.

The concluding statements should start with the notion that legal mechanism in Lithuania and its content is more flexible to various forms of external effects than rigid to them. This outcome results from notable disproportion in legislation, prioritized spheres in law, emerging commercialization in law and modifications in operational structure of law. In a ‘dynamic’ realm, which has much to do with legislation, we have noticed the interfer-

---

<sup>73</sup> G. Lastauskienė, ‘The Thoughtful Disquisition of Legal Text – Panacea or Risk’, 2006 *Jurisprudence*, no. 8, p. 65;

ence of politics to the process of legislative initiatives and supplementary resources in legislative process. The investigation of judicial legislation, as a part of legal production, also provided us with observation of certain input out of political realm, and the intensity depends on the competence, provided to the court. Thereafter we found, indications that there are more features of open law-making than a closed one. Finally, the epistemological aspect of relationship between law and politics in Lithuania enables to indicate a conservative corporation of law and political sciences in the system of education, it also maintains an authorized ‘contribution’ to law of non-legal categories.

## Cited References

- Cerar, M. The Relationship Between Law and Politics. *Annual Survey of international & Comparative Law*. 2009, 15(1):19–23.
- Civil Code of the Republic of Lithuania. [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=403201](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=403201). Accessed 19 December 2014.
- Ferejohn, J. Judicializing politics, politicizing law. *Law and contemporary problems*. 2000, 65(3):41–68.
- Hirschl, R. The Judicialization of megapolitics and the rise of political courts. *Annual Review of Political Science*. 2008, 11: 93–118. <DOI>10.1146/annurev.polisci.11.053006.183906</DOI> Accessed 20 December 2014.
- Hirschl, R. The Judicialization of Politics. *The Oxford Handbook of Law and Politics*. 2008, p.119–142.
- Kazanavičiūtė, R. Alternative Approaches to the Role of Judges in Interpreting and Applying law. *Law*. 2009 (71):147–162. <http://www.zurnalai.vu.lt/teise/article/viewFile/309/259>. Accessed 15 May 2015.
- Kiršienė, J. Principle of Lawyer’s Independence in the Context of Commercialization of the Legal Market: Remnant or Necessity. *Jurisprudence*. 2014, 21(3):683–706.
- Kūris, E. Konstitucija, Konstitucinė doktrina ir Konstitucinio teismo diskrecija. *Baltijos ir Skandinavijos šalių konferencijos medžiaga*. 2002, <http://www.lrkt.lt/PKonferencijose/12.pdf>. Accessed 15 February 2015.
- Lastauskienė, G. ”Interpretative Play” by Courts and their Doctrinal Assumptions. *Jurisprudence*. 2012,19(4):1343–1359.
- Lastauskienė, G. The thoughtful Disquisition of Legal Text – Panacea or Risk? Turiningasis teisinio teksto aiškinimas – panacėja ar pavojus. *Jurisprudence*. 2006, 8(86): 63–70.
- Office of the Seimas of the Republic of Lithuania. Report on Annual activity of 2008–2011. Vilnius, 2011. [http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5\\_show?p\\_r=8335&p\\_k=1](http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=8335&p_k=1). Accessed 15 May 2015.
- Office of the Seimas of the Republic of Lithuania. Report on Annual activity of 2013. Vilnius, 2013. [http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5\\_show?p\\_r=8335&p\\_k=1](http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=8335&p_k=1). Accessed 15 January 2015.
- Law on Legislation. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 110–5564. Available at [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=453597](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=453597). Accessed 15 January 2015.
- Agency of Central Electoral Commission of the Republic of Lithuania. Initiatives for referendum. Vilnius, 2012 [http://www.vrk.lt/documents/10180/432567/2340\\_referendumai2012-06.pdf/84adb4dc-41c4-44c3-896d-2aff437125d3](http://www.vrk.lt/documents/10180/432567/2340_referendumai2012-06.pdf/84adb4dc-41c4-44c3-896d-2aff437125d3). Accessed 15 January 2015.



- Mykolas Romeris University. Information on degree programs. [https://stdb.mruni.eu/studiju\\_programu\\_katalogas.php?l=en](https://stdb.mruni.eu/studiju_programu_katalogas.php?l=en). Accessed 15 January 2015.
- Encyclopedic Dictionary of Political Science. Vilnius, 2007. <http://terminai.vlkk.lt/pls/tb/tb.search>. Accessed 15 January 2015.
- Rakucevičius, R. *Politologija*. Vilnius: Žygimantų spaustuvė. 2003.
- Shapiro, M. Law and Politics: The Problem of Boundaries. *The Oxford Handbook of Law and Politics*. 2008, p. 767–775.
- Šlapkauskas, V. Deterioration of Law as a Social Institution: the Impact of Commercialized Democracy. *Jurisprudence*. 2009, 4(118):265–284.
- Šlapkauskas, V., et al. *Teoriniai teisėkūros pagrindai ir problemos*. Mykolo Romerio universitetas, 2012, p.105.
- Spruogis, E. Problematis Aspects of Law Interpretation. *Jurisprudence*, 2006, 8(86):56–62.
- Trumpulis, U. Theoretical and Practical Assumptions Regarding the Application of Mediation while Solving Administrative Disputes in Lithuania. *Jurisprudence*. 2012, 19(4):1423–1437.
- Vaišvila, A. Konstitucinis Teismas: tarp legalios ir kontrabandinės teisėkūros. *Kultūros barai*. 2014,7–8. [https://drive.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.kulturosbarai.lt/uploads/news/id75/KB\\_2014\\_7-8\\_WEB.pdf](https://drive.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.kulturosbarai.lt/uploads/news/id75/KB_2014_7-8_WEB.pdf). Accessed 15 January 2015.
- Vaišvila, A. Konstitucinis Teismas: tarp legalios ir kontrabandinės teisėkūros. *Kultūros barai*. 2014, 9. [https://drive.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.kulturosbarai.lt/uploads/news/id76/KB\\_2014\\_09\\_web.pdf](https://drive.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.kulturosbarai.lt/uploads/news/id76/KB_2014_09_web.pdf). Accessed 15 January 2015.
- Vaišvila, A. Law as Instrumental in Money Loss Prevention and Lost Money Recovery. *Jurisprudence*. 2004, 61(53):110–119.
- Vaišvila, A. Legal Interpretation as Identification of law in the Texts of Statutes. *Jurisprudence*. 2006, 8(86):7–17.
- Vaišvila, A. *Teisinis personalizmas: teorija ir metodas*. Vilnius: Justitia, 2010.
- Zamboni, M. *Law and Politics. A dilemma for contemporary Legal Theory*. 2010.

## Mentioned References

- Accetto, M. On Law and Politics in the Federal Balance: Lessons from Yugoslavia. *Review of Central and East European Law*. 2007, 32:191–231. <http://web.ebscohost.com.skaitykla.mruni.eu/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=12&sid=5165ac2e-771f-4d59-8fd6-3ac5ddd614b1%40sessionmgr4001&hid=4204>. Accessed 15 January 2015.
- Berman H. *Teisė ir revoliucija. Vakarų teisės tradicijos formavimasis*. Vilnius: Pradai, 1999; *Europos mentaliteto istorija*. Vilnius: Aidai, 1998.
- Bieliauskaitė J. Šiuolaikinės socialinės teisinės valstybės samprata. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01 S). Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2011.
- Blair, B. Law and politics in Germany. *Political studies*. 1976, XXVI (3): 348 -362. <http://web.ebscohost.com.skaitykla.mruni.eu/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=18&sid=5165ac2e-771f-4d59-8fd6-3ac5ddd614b1%40sessionmgr4001&hid=4204>. Accessed 20 December 2014.
- Dressel, B. Judicialization of politics or politicization of the judiciary? Considerations from recent events in Thailand. *The Pacific Review*. 2010, 23(5): 671–691. <http://web.ebscohost.com.skaitykla.mruni>

- [eu/host/pdfviewer/pdfviewer?vid=11&sid=a41ed138-cc66-4aa8-929a-76524b453381%40sessionmgr198&hid=109](http://eu/host/pdfviewer/pdfviewer?vid=11&sid=a41ed138-cc66-4aa8-929a-76524b453381%40sessionmgr198&hid=109). Accessed 20 December 2014.
- Engel, C., Hérítier, A. Linking Politics and Law. *Common Goods: Law, Politics and Economics*. 2003,9: 7–22. <http://www.coll.mpg.de/publications/linking-political-science-and-law>. Accessed 20 December 2014.
- Everson, M., Joerges C. Reconfiguring the Politics–Law Relationship in the Integration Project through Conflicts–Law Constitutionalism. *European Law Journal*. 2012,18(5):644–666. <http://web.ebscohost.com/skaitykla.mruni.eu/host/pdfviewer/pdfviewer?vid=10&sid=5165ac2e-771f-4d59-8fd6-3ac5ddd614b1%40sessionmgr4001&hid=4204>. Accessed 20 December 2014.
- Finnemore, M., Toope, S. J. Alternatives to „Legalization“: richer Views of Law and Politics. *International Organization*. 2001, 55 ( 3):743–758.
- HORIZON 2020 Work Program 2014–2015 [http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014\\_2015/main/h2020-wp1415-societies\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014_2015/main/h2020-wp1415-societies_en.pdf). Accessed 15 January 2015.
- Jankauskas, K. *The concept of principles of law and its consolidation in constitutional jurisprudence*. Doktoro disertacija. 2005. [http://vddb.library.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2005~D\\_20051017\\_114820-87997/DS.005.0.01.ETD](http://vddb.library.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2005~D_20051017_114820-87997/DS.005.0.01.ETD). Accessed 15 January 2015.
- Jarašiūnas, E. ‘Jurisprudential Constitution. *Jurisprudencija*. 2006, 12(90): 24–33.
- Kūris E. Teisinė valstybė, teisinių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija // Glendon M. A., Gordon M. W., Osakwe C. Vakarų teisės tradicijos. Vilnius: Pradai, 1993. P. XI–XIVII.
- Law on Citizens legislative Initiatives. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 1–5. [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=111993](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=111993). Accessed 15 May 2015.
- Office of the Seimas of the Republic of Lithuania. Report on Annual activity of 2008. Vilnius, 2008. [http://www3.lrs.lt/home/ataskaitos/ataskaita\\_2008-2009\\_t1.pdf](http://www3.lrs.lt/home/ataskaitos/ataskaita_2008-2009_t1.pdf) p.23. Accessed 15 May 2015.
- Office of the Seimas of the Republic of Lithuania. Report on Annual activity of 2009. Vilnius, 2009. [http://www3.lrs.lt/home/ataskaitos/Seimo\\_kanceliarija\\_ataskaita2009.pdf](http://www3.lrs.lt/home/ataskaitos/Seimo_kanceliarija_ataskaita2009.pdf) p.24. Accessed 15 May 2015.
- Office of the Seimas of the Republic of Lithuania. Report on Annual activity of 2010. Vilnius, 2010. [http://www3.lrs.lt/home/ataskaitos/ataskaita\\_2010.pdf](http://www3.lrs.lt/home/ataskaitos/ataskaita_2010.pdf). Accessed 15 May 2015.
- The search system of legal drafts [http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.forma\\_l?p\\_fix=n](http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.forma_l?p_fix=n). Accessed 215 May 2015.
- Maria de Queiroz Barboza, E., Kozicki, K. Judicialization of Politics and the Judicial Review of Public Policies by the Brazilian Supreme Court. *Diritto e questioni pubbliche*. 2013. [http://www.dirittoequestionipubbliche.org/page/2013\\_n13/stu\\_02-Barboza-Kozicki.pdf](http://www.dirittoequestionipubbliche.org/page/2013_n13/stu_02-Barboza-Kozicki.pdf). Accessed 20 December 2014.
- Mesonis, G. The Dynamic of the Process of the Constitutionalization of Law. *Law*. 2011 (80):7–18.
- Moustafa, T. Law versus the State: The Judicialization of Politics in Egypt. *Law & Social inquiry*. 2003:883–930 <http://web.ebscohost.com/skaitykla.mruni.eu/host/pdfviewer/pdfviewer?vid=15&sid=a41ed138-cc66-4aa8-929a-76524b453381%40sessionmgr198&hid=109>. Accessed 20 December 2014.
- Paulus, A. Law and Politics in the Age of Globalization. *EJIL*. 11(2): 465–472 <http://web.ebscohost.com/skaitykla.mruni.eu/host/pdfviewer/pdfviewer?vid=18&sid=5165ac2e-771f-4d59-8fd6-3ac5ddd614b1%40sessionmgr4001&hid=4204>. Accessed 20 December 2014.
- Petev, V. Contributions of the Law to Political Deliberation. Comments on Peter Fitzpatrick’s “Consolations of the Law”. *Ratio Juris*. 2001, 14(4):406–414 <http://web.ebscohost.com/skaitykla.mruni.eu/>

[ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=20&sid=5165ac2e-771f-4d59-8fd6-3ac5ddd614b1%40sessionmgr4001&hid=4204](http://web.ebscohost.com/skaitykla.mruni.eu/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=20&sid=5165ac2e-771f-4d59-8fd6-3ac5ddd614b1%40sessionmgr4001&hid=4204). Accessed 20 December 2014.

Sinkevičius, V. Konstitucinio Teismo Rinkimų Įstatymo 11 straipsnio 1 dalyje nurodytų rinkimų apygardų pakeičiamųjų aktų įgyvendinimas. *Jurisprudencija*. 2011, 18(2): 497–516.

Sinkevičius, V. What are the Laws and Other Legal Acts whose Compliance with the Constitution is Subject to Review by the Constitutional Court. *Jurisprudencija*. 2014, 21(3): 907–923.

Šileikis, E. Active Constitutional Jurisprudence as a Method to Influence Legal Issues. *Jurisprudencija*. 2006, 12 (90): 51–60.

Vaičaitis, V. A. Normativity of law and the Competence of Lithuanian Constitutional Court. *Law*. 2012 (85):61–76.

Vaišvila A. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. Vilnius: Litimo, 2000.

Wilkinson, M. Three conceptions of law: towards a jurisprudence of democratic experimentalism. *Wisconsin Law review*. 2010, 2:673718. <http://web.ebscohost.com/skaitykla.mruni.eu/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=13&sid=5165ac2e-771f-4d59-8fd6-3ac5ddd614b1%40sessionmgr4001&hid=4204>. Accessed 20 December 2014.



Michał A. Piegzik  
*Uniwersytet Wrocławski*

## Konstytucja Japonii z 1946 roku – droga i proces ustrojodawczy

Constitution of Japan of 1946 – legislative process

1946年の日本国憲法の手続。

### Streszczenie

Głównym celem niniejszej pracy jest przedstawienie drogi legislacyjnej oraz okoliczności uchwalenia Konstytucji Japonii z 1946 r. Wraz z zakończeniem drugiej wojny światowej na Pacyfiku Cesarstwo Japonii znalazło się pod wojskową okupacją Stanów Zjednoczonych. Pokonane państwo, odpowiedzialne za agresję na rozległe terytoria Azji Wschodniej, miało nigdy nie powrócić do prowadzenia agresywnej polityki na arenie międzynarodowej. Do najważniejszych priorytetów amerykańskiego dowództwa okupacyjnego, którego głównym przedstawicielem mianowano generała Douglasa MacArthura, należała zmiana ustroju społeczno-gospodarczego Japonii przy uwzględnieniu specyficznych warunków narodu japońskiego. Za dotychczasową podstawę jego funkcjonowania uznano Konstytucję Meiji, która zdaniem Amerykanów była daleka od demokratycznych wzorców. W celu uchwalenia nowej konstytucji MacArthur zaangażował japońskich polityków, którzy tworząc różne ugrupowania, rozpoczęli prace nad projektem ustawy zasadniczej. Już pod koniec 1945 r. przy gabinecie utworzono tzw. Komitet Matsumoto, złożony z wybitnych japońskich prawników, będący głównym ośrodkiem prac nad nową konstytucją. Różnice w japońskiej i amerykańskiej wizji przyszłego ustroju Japonii doprowadziły do wielu spotkań oraz negocjacji, na których w szczególności dyskutowano nad rozumieniem pojęcia suwerenności oraz roli cesarza. Amerykanie, formując własny komitet konstytucyjny, doprowadzili do powstania amerykańskiego projektu ustawy zasadniczej dla Japonii, który kładł nacisk na demokratyzację oraz liberalizację państwa. Po szeregu spotkań z reprezentantami gabinetu amerykański projekt został częściowo zmieniony na wniosek japońskich polityków, zachowując swój pierwotny charakter. Ostatecznie w czerwcu 1946 r. w japońskim parlamencie rozpoczęto procedurę legislacyjną, która zakończyła się uchwaleniem nowej konstytucji 6 października. Ustawa zasadnicza została następnie promulgowana przez cesarza, zmieniając w sposób istotny ustrój społeczno-gospodarczy kraju i wprowadzając go na demokratyczną drogę.

### Słowa kluczowe

Japonia, Konstytucja Japonii, Komitet Matsumoto, Okupacja Japonii po II wojnie światowej

### Abstract

The main aim of this paper is to present the legislation process and background of the Japanese Constitution of 1946. At the end of World War II in the Pacific the Empire of Japan was submitted under the military occupation of the United States. The defeated country, responsible for the aggression of the vast territories of East Asia, was expected never to return to the aggressive policy in the international arena. The most important priorities of the American occupation headquarters, whose

main representative was General Douglas MacArthur, was to change the socio-economic system of Japan, taking into account the specific nature of the Japanese nation. The Meiji Constitution was considered the main core of Japanese political life, which according to the Americans was far from democratic standards. In order to adopt a new constitution MacArthur engaged Japanese politicians, who formed different groups working on its draft. Already at the end of 1945 the cabinet created the so-called Matsumoto Committee composed of eminent Japanese lawyers, which became the main center of the work on a new constitution. The differences in the Japanese and American visions of the future constitution of Japan led to many meetings and negotiations, in which the interpretation of the concept of sovereignty and the role of the emperor was discussed. Forming their own constitutional committee the Americans created their project of the constitution for Japan, which put the emphasis on democratization and liberalization of the state. After several meetings with the representatives of the American office the project was partially revised at the request of Japanese politicians, retaining its original character. Finally, in June 1946 the legislative process began in the Japanese Diet which ended with the adoption of a new constitution on the 6th of October. The Constitution was subsequently promulgated by the Emperor and significantly changed the socio-economic structure of a country which took the democratic path.

### Keywords

Japan, Constitution of Japan, Matsumoto Committee, Occupation of Japan after World War II

## 1. Sytuacja polityczno-społeczna Japonii w chwili zakończenia wojny

W dniu 2 września 1945 r. na pokładzie pancernika USS „Missouri” reprezentant japońskiego rządu cywilnego, Mamoru Shigemitsu<sup>1</sup>, oraz reprezentant japońskich sił zbrojnych, generał Yoshiirō Umezu, upoważnieni przez cesarza Hirohito<sup>2</sup>, podpisali akt bezwzględnej kapitulacji Cesarstwa Japonii. Podstawą alianckiej polityki wobec pokonanego państwa miała być Deklaracja Poczdamska, którą w dniu 26 lipca podpisały Stany Zjednoczone, Wielka Brytania oraz Republika Chińska. Dokument ten, oprócz wojskowej okupacji Japonii, zakładał przeprowadzenie głębokich reform w japońskim ustroju politycznym. Według alianckiej deklaracji „Japoński rząd powinien usunąć wszystkie przeszkody do ponownego ustanowienia oraz umocnienia demokratycznych tendencji wśród japońskiego ludu. Wolność słowa, religii oraz myśli, jak również poszanowanie dla fundamentalnych praw człowieka powinno być ustanowione”. W sekcji dwunastej państwa sprzymierzone ustanawiały jednocześnie, iż: „Siły okupacyjne aliantów powinny zostać wycofane z Japonii tak szybko, jak wszystkie te cele zostaną wykonane i ustanowione w zgodzie z wolną wolą japońskiego ludu oraz pokojowo nastawionego i odpowiedzialnego rządu”<sup>3</sup>. Oku-

<sup>1</sup> Do pisowni nazw własnych, imion i nazwisk w języku japońskim korzystałem z Hebon-shiki rōmaji, czyli Transkrypcji Hepburna, która pozwala na zapis znaków kanji, hiragany i katakany w alfabecie łańcuchowym ze specyficznymi znakami diakrytycznymi charakteryzującymi japońską wymowę. Co się tyczy personaliów, zarówno japońskich, jak i alianckich, pozwoliłem sobie wymienić najpierw imię, a potem nazwisko, świadomie łamiąc zasady przyjęte w językach wschodnioazjatyckich.

<sup>2</sup> *Shūsen no Shōsho 15/08/2015*, <http://www.chukai.ne.jp/~masago/syuusen.html> [dostęp: 24.05.2015].

<sup>3</sup> *Deklaracja Poczdamska z 26 lipca 1945 roku*, [w:] J. Makowski (red.), „Zbiór Dokumentów” 1951, nr 9–10, s. 1540–1545.

panci Japonii, podobnie jak w przypadku Niemiec, stawiali sobie za cel realizację polityki czterech środków – demilitaryzacji, denazyfikacji, demokratyzacji i dekartelizacji<sup>4</sup>. Decyzja o całkowitej zmianie ustroju politycznego oraz społeczno-gospodarczego Japonii została ostatecznie podjęta w sierpniu 1945 r. w Stanach Zjednoczonych. Podstawą demokratycznego ustroju cesarstwa miała być nowa ustawa zasadnicza, która w założeniach powinna uwzględniać wszystkie alianckie postulaty polityczne przy uwzględnieniu japońskiej tradycji prawnej.

## 2. Amerykańskie plany zmian ustrojowych w Japonii

Według amerykańskich analiz z sierpnia przeprowadzenie najważniejszych reform ustrojowych w Japonii do końca roku okazało się niemożliwe. W chwili kapitulacji cesarstwo w dalszym ciągu okupowało rozległe terytoria Azji Południowo-Wschodniej oraz Chin. Do alianckiej niewoli dostało się ponad 3,5 miliona żołnierzy, marynarzy oraz tyle samo cywili, których należało przetransportować na macierzyste wyspy. Wskutek amerykańskich bombardowań strategicznych zniszczenia w sześćdziesięciu trzech największych japońskich miastach obejmowały średnio 40% całej zabudowy<sup>5</sup>. W największych miastach raportowano o groźbie wybuchu epidemii i klęski głodu. Generał Douglas MacArthur, mianowany Naczelnym Dowódcą Amerykańskiej Misji Okupacyjnej w Japonii, w pierwszej kolejności musiał stawić czoła licznym problemom społeczno-gospodarczym, które uniemożliwiły podejmowanie szybkich decyzji w sprawach ustrojowych.

Inicjatywa związana z uchwaleniem nowej japońskiej konstytucji powstała w Waszyngtonie. W pierwszych dniach po ustanowieniu amerykańskiej okupacji asystent sekretarza stanu, Dean Acheson, sformułował naczelne cele polityki Stanów Zjednoczonych wobec Japonii. Zadaniem Amerykanów miało być zapewnienie, iż „japoński ustrój społeczno-ekonomiczny, który tak bardzo pragnie wojny, zostanie zmieniony tak, aby nigdy jej nie chciał”<sup>6</sup>. W mediach przekazywano informację, iż zadaniem Amerykanów jest wykorzenienie japońskiego militarysty, który został porównany do choroby pnia drzewa zarażającej wszystkie gałęzie i liście. Jak jednak podkreślano, aby wyleczyć tę chorobę, nie można było ściąć całego drzewa, które utożsamiano z całym narodem. Remedium na japońskie problemy miało znajdować się pod postacią zmiany całego imperialnego ustroju państwowego, który narodził się w czasie reform Meiji.

W dniu 4 października generał MacArthur, realizując plan wprowadzenia w Japonii zachodniego modelu demokracji, nakazał zniesienie wszelkich ograniczeń w wyrażaniu poglądów politycznych, które ustanawiała ustawa z 1925 roku pod groźbą kary

---

<sup>4</sup> M. Jansen, *The Making of Modern Japan*, Harvard 2002, s. 667.

<sup>5</sup> J. W. Dower, *Embracing Defeat: Japan in the Wake of World War II*, New York 1999, s. 45–47.

<sup>6</sup> D. Acheson, *Present at the Creation: My Years in the State Department*, New York 1969, s. 126.



pozbawienia wolności<sup>7</sup>. Cztery dni później wprowadzono prewencyjną cenzurę sześćdziesięciu agencji informacyjnych oraz gazet, a pod koniec miesiąca również wszystkich ksiązek z wyjątkiem podręczników szkolnych. W dniu 10 października Amerykanie zakazali korzystania z flagi ze znakiem wschodzącego słońca, będącej symbolem restauracji Meiji oraz japońskich sił zbrojnych<sup>8</sup>.

Ingerencja Amerykanów w treść japońskiego prawa była niezbędna do stworzenia odpowiednich warunków rozwoju demokracji. Jednocześnie poprzez akcje informacyjne okupanci starali się stymulować japońskie społeczeństwo do brania udziału w życiu politycznym kraju. Nowym gwarantem demokratycznych zasad miał być cały naród, a nie jak dotychczas, grupa rządzących polityków. Za podstawę uzdrowienia stosunków społecznych oraz politycznych Amerykanie uznali zastąpienie obowiązującej Konstytucji Meiji (jap. *Dai Nippon Teikoku Kempō*) z 1890 roku nową, bardziej demokratyczną i liberalną konstytucją opartą na anglosaskich tradycjach prawnych<sup>9</sup>. Konstytucja Meiji, opisywana jako „połączenie pruskiej tyranii z brytyjskimi rządami reprezentantów, hermafrodytyczna kreatura”<sup>10</sup>, miała wielu przeciwników w dowództwie okupacyjnym oraz amerykańskim rządzie.

Przyjęcie nowej ustawy zasadniczej, zgodnie z zasadami suwerenności oraz demokracji, miało zależeć od zgody japońskiego parlamentu wybranego w powszechnych i wolnych wyborach. Już pod koniec września MacArthur starał się podjąć współpracę z wpływowymi w Japonii politykami, którzy mieli przygotować projekt nowej ustawy zasadniczej.

### **3. Powstanie Zespołu Konstytucyjnego księcia Fumimaro Konoe oraz rządowego Komitetu do Spraw Prac nad Problemami Konstytucyjnymi**

Japoński rząd, kierowany przez księcia Naruhiko Higashikuni, dowiadując się o zamiarze przygotowania i uchwalenia nowej konstytucji, nie wykazał żadnej inicjatywy w tym kierunku. Gabinet księcia, co podkreślił na jednym z jego spotkań, pragnął jedynie kosmetycznych zmian ustrojowych, które nie satysfakcjonowały Amerykanów. W związku z pierwszymi przeszkodami politycznymi MacArthur 4 października 1945 r. zachęcił osobiście byłego premiera i ministra bez teki w ówczesnym rządzie, księcia Fumimaro Konoe, do zaangażowania się w prace nad zmianą konstytucji<sup>11</sup>. Konoe, poważnie traktując amerykańską propozycję, poświęcił się budowaniu nowego stronnictwa

<sup>7</sup> E. Takemae, *Allied Occupation of Japan*, New York 2002, s. 386.

<sup>8</sup> H. P. Bix, *Hirohito and the Making of Modern Japan*, New York 2001, s. 551.

<sup>9</sup> D. MacArthur, *Reminiscences*, New York 1964, s. 302.

<sup>10</sup> *Guide to Japan* (Biuletyn CINPAC-CINPOA Nr 209/45, September), Washington 1945, s. 35.

<sup>11</sup> W rzeczywistości pierwsze spotkanie Konoe z MacArthurem odbyło się już w drugiej dekadzie września, ale dopiero w październiku amerykańska oferta współpracy została złożona oficjalnie.

stwa politycznego oraz przygotowywaniu projektu ustawy zasadniczej. Jego zespół, złożony z prawników, polityków oraz osób cywilnych, zajął całe trzecie piętro w motelu w miejscowości Hakone, leżącej niecałe 30 kilometrów od granic zniszczonego Tokio. Zespół Konoe nie uchwalił żadnego regulaminu wewnętrznego i nie podlegał formalnie japońskiemu rządowi. Całe przedsięwzięcie zostało przedstawione przed amerykańskimi i japońskimi mediami jako cesarska inicjatywa.

W dniu 9 października zaprzysiężono nowy japoński rząd, którego kierowanie powierzono Kijūrō Shideharze. Japończyk, znany ze swoich proamerykańskich poglądów, kilka dni później spotkał się z MacArthurem i obiecał mu wsparcie w przygotowaniu nowej ustawy zasadniczej<sup>12</sup>. Jego gabinet 25 października, dalej działając na podstawie przepisów obowiązującej Konstytucji Meiji, utworzył Komitet do Spraw Prac nad Problemami Konstytucyjnymi (jap. *Kempō Mondai Chōsa Inikai*), w którym miejsce przewodniczącego, po naciskach ministra Shigeru Yoshidy, przyznano jednemu z ministrów, doświadczonemu prawnikowi Jōjiemu Matsumoto<sup>13</sup>. Chociaż Japończyk był znanym specjalistą z zakresu prawa handlowego, a nie konstytucyjnego, Yoshida wierzył, iż jego wybór pozwoli na zachowanie wszystkich procedur oraz praworządności w trudnych dla Japonii miesiącach<sup>14</sup>.

Oprócz Matsumoto w skład Komitetu do Spraw Prac nad Problemami Konstytucyjnymi weszło<sup>15</sup>:

- trzech doradców (Tōru Shimizu – wiceprezydent Tajnej Rady i członek Japońskiej Akademii<sup>16</sup>, Tatsukichi Minobe – członek Japońskiej Akademii i emerytowany profesor Uniwersytetu Tokijskiego, Junji Nomura – emerytowany profesor Uniwersytetu Tokijskiego),

<sup>12</sup> Zob. K. Shidehara, *Gaikō Gojūnen*, Tōkyō 1986.

<sup>13</sup> Jōji Matsumoto, 松本 蒸治, (ur. 14 października 1877 r. w Tokio) – absolwent Cesarskiego Uniwersytetu Tokijskiego, od 1903 r. pracował jako asystent profesora. W latach 1906–1909 studiował w Europie, aby w 1910 r. powrócić do kraju i objąć stanowisko wykładowcy na Uniwersytecie Tokijskim. Od 2 września 1923 r. do 7 stycznia 1924 r. Szef Biura Legislacyjnego (jap. *Hōseikyoku*) w drugim rządzie Yoshidy. Od 9 lutego do 8 lipca 1934 r. Minister Handlu i Przemysłu w rządzie Saitō. Przez cały okres swojej działalności naukowej oraz politycznej zajmował się prawem handlowym oraz funkcjonowaniem przedsiębiorstw. 9 października 1945 r. powołany na stanowisko Ministra Stanu w rządzie Shidehary, dwa tygodnie później obrany przewodniczącym Komitetu do Spraw Prac nad Problemami Konstytucyjnymi. Zmarł 8 października 1954 r. Odznaczony pośmiertnie Orderem Wschodzącego Słońca Pierwszej Klasy (jap. Kunittō Kyokujitsu Daijushō).

<sup>14</sup> S. Koseki, *Shin Kempō no Tanjō*, Tōkyō 1989, s. 61.

<sup>15</sup> *Kempō seitei no keika ni kansuru shōiinkai hōkokushō no gaiyō*, *Hesei 12-nen, 4-gatsu*, [http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_kenpou.nsf/html/kenpou/shukenshi002.pdf/\\$File/shukenshi002.pdf](http://www.shugiin.go.jp/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/shukenshi002.pdf/$File/shukenshi002.pdf) [dostęp: 24.05.2015].

<sup>16</sup> Tajna Rada (jap. *Sūmitsuin*) – organ doradczy, utworzony na podstawie cesarskiego ordynansu z 28 kwietnia 1888 r. i art. 56 Konstytucji Meiji. W skład Tajnej Rady wchodził przewodniczący, wiceprzewodniczący (bez prawa głosu), dwunastu (od 1913 r. dwudziestu czterech) członków, sekretarz główny oraz trzech dodatkowych sekretarzy. Do jej kompetencji należało między innymi: proponowanie poprawek do konstytucji, interpretacja norm konstytucyjnych, ogłaszanie stanu wojennego, wojny oraz zawieranie traktatów z innymi państwami. Tajna Rada przestała istnieć 3 maja 1947 r., wraz z wejściem w życie Konstytucji Japonii z 1946 r.

- siedmiu członków (Toshiyoshi Miyazawa – profesor Uniwersytetu Tokijskiego, Shirō Kiyomiya – profesor Uniwersytetu Tōhoku, Matasuke Kawamura – profesor Uniwersytetu Kyūshū, Takeshige Ishiguro – główny sekretarz Tajnej Rady, Wataru Narahashi – dyrektor Gabinetowego Biura Legislacyjnego, Toshio Irie – zastępca dyrektora Gabinetowego Biura Legislacyjnego, Tatsuo Satō – kanclerz Gabinetowego Biura Legislacyjnego).

W późniejszym okresie dokooptowano również:

- pięciu dodatkowych członków (Shirō Nibayashi – sekretarz Izby Radców, Makoto Ōike – sekretarz Izby Reprezentantów, Kenichi Okuno – szef cywilny Ministerstwa Sprawiedliwości, Takeshirō Nakamura – członek biura Ministerstwa Finansów zastąpiony później przez Uichiego Nodę z Ministerstwa Finansów, Nobaru Morohashi – członek Tajnej Rady),
- dwóch asystentów (Tsuyoshi Osakabe – profesor Uniwersytetu Tokijskiego, Isao Satō – wykładowca Uniwersytetu Tokijskiego), w późniejszym okresie dokooptowano również jednego asystenta: (Naomitsu Kubonoya – sekretarz Ministerstwa Finansów),
- jednego niestałego członka (Yoshimi Furui – były Minister Spraw Wewnętrznych).

W nazwie Komitetu celowo pominięto słowa „rewizja” czy „zmiana”, gdyż miał on na celu przeprowadzenie badań w zakresie konieczności i sposobu dokonania reformy konstytucyjnej. Japończycy liczyli, iż stara konstytucja może zostać zachowana, zgodnie z amerykańską deklaracją o „woli japońskiego narodu”.

Powstanie dwóch japońskich komitetów konstytucyjnych sprawiło, iż Amerykanie pozostawili Japończykom swobodę oraz inicjatywę w zakresie proponowanego tekstu nowej ustawy zasadniczej. W dniu 1 listopada, w związku z oskarżeniami o udział w zbrodniach wojennych, książę Konoe został odsunięty od dalszych prac. Pomimo wsparcia, którego udzielił Amerykanom, miał on zostać postawiony przed obliczem międzynarodowego trybunału. Ryzyko bliskiej współpracy z osobą oskarżoną okazało się nie do zaakceptowania dla amerykańskiego dowództwa okupacyjnego.

Konoe postanowił kontynuować prace nad nową konstytucją, tym razem jednak na własną rękę. W dniu 22 listopada Japończyk przedstawił cesarzowi zarys dwudziestu dwóch konstytucyjnych problemów. W swoim referacie wyznaczył zakres władzy cesarza oraz zaproponował środki ochrony przed nadużyciami władzy, mając na względzie amerykańskie wskazówki. W przypadku praw obywatelskich Konoe zasugerował ich całkowite pominięcie w ustawie zasadniczej. O ich przestrzeganie mieli zabiegać ministrowie, odpowiedzialni bezpośrednio przed cesarzem i parlamentem<sup>17</sup>. Projekt konstytucji autorstwa Konoe był gotowy na początku grudnia, lecz nie został przedstawiony do

<sup>17</sup> F. Konoe, *Teikoku Kempō no Kaisei ni Kaishi Kōsashite Etaru Kekka no Yōkō*, Tōkyō 1945.

wiadomości publicznej. Na jego przedruk zdecydowała się trzy tygodnie później gazeta „Mainichi”<sup>18</sup>. Odbiór projektu przez Amerykanów okazał się jednak negatywny, gdyż zakładali oni dużo dalej idące zmiany ustrojowe Japonii.

Rola Konoe przy tworzeniu nowej konstytucji zakończyła się 6 grudnia. Tego dnia jego imię i nazwisko pojawiło się na oficjalnej liście oskarżonych o popełnienie zbrodni wojennych. Wraz z ośmioma innymi decydentami Konoe został oznaczony jako zbrodniarz wojenny klasy A. Dziesięć dni później, obawiając się o wpływ procesu na dobre imię rodu, Japończyk popełnił samobójstwo poprzez zażycie trucizny<sup>19</sup>. Wraz ze śmiercią Konoe jego zespół uległ całkowitemu rozpadowi, a ciężar prac nad nową konstytucją przesunął się w stronę rządowego Komitetu.

#### 4. Działalność Komitetu Matsumoto do lutego 1946 roku

Pomiędzy 27 października 1945 r. a 2 lutego 1946 r. Komitet Matsumoto odbył dwadzieścia dwa poufne spotkania (siedem plenarnych oraz piętnaście subkomitetu), których porządek regulowały bardzo formalistyczne przepisy ustanowione jeszcze przed wybuchem wojny. Komitet, złożony z ludzi urodzonych i wychowanych w epoce Meiji, dbał o zachowanie odpowiedniej procedury oraz etykiety, co negatywnie wpłynęło na prace nad projektem nowej konstytucji. Japończycy, przekonani o wyższości własnego ustroju, nie przeprowadzili dokładnej analizy zasad anglosaskiego konstytucjonalizmu i nie implementowali ich do własnego projektu. Podczas oficjalnych spotkań z Amerykanami przekonywano, iż zaszczepienie zachodnich wzorców na wschodnim gruncie może przynieść złe skutki. Zdaniem Matsumoto i Yoshidy amerykańskie zasady ustrojowe mogły okazać się martwe lub nawet szkodliwe dla japońskiego społeczeństwa. Biorąc za podstawę Konstytucję Meiji, Komitet starał się dokonać niewielkich zmian w jej treści, aby zachować narodowy charakter państwa oraz jego tradycję prawną<sup>20</sup>. Pierwszą oficjalną deklarację w sprawie projektu nowej ustawy zasadniczej Matsumoto przedstawił 8 grudnia w Izbie Reprezentantów podczas posiedzenia Komitetu Budżetowego. Jego *Cztery podstawowe tezy* zakładały<sup>21</sup>:

- brak zmian w fundamentalnej zasadzie, iż cesarz jest utożsamiany z suwerennością Japonii,
- poszerzenie kompetencji parlamentu i konsekwentną redukcję cesarskich prerogatyw,

---

<sup>18</sup> *Mainichi Shimbun*, 21/12/1945, [http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/02/041\\_1/041\\_1tx.html](http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/02/041_1/041_1tx.html) [dostęp: 24.05.2015].

<sup>19</sup> J. W. Dower, *op. cit.*, s. 350–351.

<sup>20</sup> S. Matsui, *The Constitution of Japan: A Contextual Analysis*, Padstow 2011, s. 14.

<sup>21</sup> J. Matsumoto, *Kempō Kaisei Yon Genzoku*, Tōkyō 1945.

- odpowiedzialność gabinetu złożonego z ministrów za sprawy wagi państwowej, ministrowie będą odpowiedzialni przed parlamentem,
- wzmocnienie gwarancji praw i wolności człowieka z jednoczesnym ustanowieniem mechanizmów ochrony przed ich łamaniem.

Oprócz wyżej zaprezentowanych też Komitet Matsumoto zaproponował dziesięć innych zmian w treści dotychczasowej konstytucji. Z racji konserwatywnego światopoglądu członków nie dokonano większych rewizji i nie dopytywano Amerykanów o zdanie, uznając, iż naród japoński ma prawo do decydowania o swoim losie pod warunkiem przestrzegania demokratycznych standardów. Tymczasem z przeprowadzonej 19 grudnia przez agencję Kyōdō ankiety wynikało, iż na 287 respondentów aż 216 (75%) uznało, iż zmiana całej konstytucji Japonii jest konieczna<sup>22</sup>.

Podczas szóstego walnego zebrania Komitetu, które odbyło się 26 grudnia, doradca komitetowy, Junji Nomura, zaprezentował 130-stronicowy referat zatytułowany *Opinie dotyczące rewizji konstytucji*. Tekst ten, pomimo początkowego pozytywnego wydźwięku, nie miał większego wpływu na dalsze prace Komitetu, który zgodnie z regulaminem nie był zobowiązany do jego uwzględnienia.

Pod koniec roku Matsumoto otrzymał informację od Amerykanów, iż oceniają negatywnie działalność Komitetu, ponieważ nie posunął się do przodu w pracach nad nową konstytucją. W dniu 31 grudnia Japończyk wsiadł do samochodu i nakazał zawieźć się do willi Kamakura, gdzie spędził kolejne trzy dni, tworząc „Własny projekt roboczy zmiany konstytucji”, który został oparty na *Czterech podstawowych тезach*. Projekt Matsumoto został tego samego dnia przedstawiony Miyazawie, który uznał go jako podstawowy szkic. Matsumoto szybko wprowadził do swojego tekstu poprawki, tworząc tzw. Plan Roboczy „A” Matsumoto. W dniu 9 stycznia 1945 r., na dziesiątym spotkaniu subkomitetu, Matsumoto oficjalnie przestawił go pozostałym członkom. Byli oni w większości krytyczni i zażądali wprowadzenia wielu poprawek, co doprowadziło do przyjęcia Planu Roboczego „B” Matsumoto, który w rzeczywistości był dziełem Miyazakiego<sup>23</sup>.

W dniu 26 stycznia, podczas piętnastego spotkania subkomitetu, przeprowadzono generalną debatę nad Planem Roboczym „A” i „B” i zdecydowano o zakończeniu prac nad nimi. Od 30 stycznia do 4 lutego Komitet codziennie spotykał się na kilkugodzinnej sesji z gabinetem w celu omówienia projektu, który powstał na bazie analizy każdego artykułu Konstytucji Meiji.

Gazeta „Mainichi”, angażując się w prace nad nową konstytucją, opublikowała 1 lutego zmodyfikowany Plan Roboczy „A”, który przestawiono jako „prowizoryczny

<sup>22</sup> *Kempō Kaisai ni Seki suru Yoronchōsa Hōkoku*, 19/12/1945, <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryō/02/048shoshi.html> [dostęp: 24.05.2015].

<sup>23</sup> S. Koseki, *op. cit.*, s. 57.

projekt<sup>24</sup>. Został on odebrany przez Japończyków bardzo nieprzychylnie, jako zbyt konserwatywny i utrzymujący przedwojenne *status quo*. Artykuł „Mainichi” sprawił jednak, iż prace nad nową ustawą zasadniczą znacznie przyspieszyły.

W dniu 7 lutego Matsumoto przedstawił projekt nowej konstytucji cesarzowi, a dzień później dowództwu amerykańskiej okupacji. MacArthur, który był zaniepokojony dotychczasowym brakiem postępów, otrzymał projekt niespełniający jego oczekiwań. Zdaniem generała Komitet nie wywiązał się ze swojej roli. Matsumoto usiłował porozumieć się z MacArthurem, chcąc przekonać Waszyngton do polityki ograniczonej ingerencji wobec Japonii. MacArthur ocenił jednak, iż Matsumoto gra na czas w celu przeforsowania niedemokratycznych przepisów Konstytucji Meiji. Ostatecznie Amerykanin postanowił, iż jest to koniec działalności Komitetu, który nie spełnił amerykańskich oczekiwań, a także nie liczył się z nastrojami społecznymi w Japonii. W ankiecie przeprowadzonej pod koniec stycznia 1946 r. jedynie 16% głosujących było za utrzymaniem dotychczasowej roli cesarza w strukturach władzy państwowej, podczas gdy najwięcej uwagi Komitet poświęcił zachowaniu przez niego większości władzy i specjalnego statusu<sup>25</sup>.

## 5. Amerykański komitet konstytucyjny

Początkowo MacArthur był przeciwny ingerowaniu w prace japońskiego Komitetu i wierzył, iż zdoła on przygotować projekt konstytucji, który po niewielkich zmianach uda się zatwierdzić w Waszyngtonie. Upływ czasu, jak i wyciekające informacje sprawiły, iż Amerykanin tracił cierpliwość i powoli nabierał przekonania, że Japończycy będą reprezentowali konserwatywny pogląd na kwestie ustrojowe i status cesarza. Pomiędzy 1 a 3 lutego MacArthur wraz ze swoimi współpracownikami podjął decyzję o przejęciu inicjatywy w sprawie nowej japońskiej ustawy zasadniczej. W dniu 4 lutego generał major Courtney Whitney<sup>26</sup>, członek sztabu dowództwa okupacyjnego, przygotował memo-

---

<sup>24</sup> *Mainichi Shimbun*, 01/02/1946, <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/03/070shoshi.html> [dostęp: 24.05.2015]

<sup>25</sup> S. Koseki, *op. cit.*, s. 61.

<sup>26</sup> Courtney Whitney (ur. 20 maja 1897 r.) – amerykański wojskowy, generał major, prawnik. Od 1917 r. w U.S. Army, gdzie w krótkim czasie został pilotem pościgowym. W 1927 r. ukończył studia prawnicze na Uniwersytecie George’a Washingtona. Rezygnując ze służby wojskowej, otworzył prywatną kancelarię w Manili na Filipinach. Od 1940 r. ponownie w wojsku, pracował jako oficer wywiadowczy przydzielony do 14. Sił Powietrznych stacjonujących w Chinach. W czasie wojny na Pacyfiku przeniesiony na polecenie MacArthura na południowo-zachodni teatr walk (SOPAC) i wkrótce dołączył do jego sztabu. Od 1945 r. w dowództwie okupacyjnym Japonii w bazie w Atsugi. Przewodniczący amerykańskiego zespołu do spraw prac nad nową japońską konstytucją. Po odsunięciu MacArthura od dowodzenia w 1951 r., podczas wojny koreańskiej, opuścił armię. Zmarł 21 marca 1969 r. i został pochowany na cmentarzu w Arlington.



randum, w którym zawarł trzy podstawowe oczekiwania MacArthura wobec amerykańskiego projektu<sup>27</sup>.

Cesarz pozostanie głową państwa. Sukcesja tronu będzie zapewniona na łonie dynastii. Prerogatywy i obowiązki cesarskie będą zgodne z konstytucją i wolą japońskiego ludu.

Wojna jako suwerenne prawo narodu będzie zakazana. Japonia wyrzeknie się jej jako instrumentu rozstrzygnięcia sporów, nawet dla zachowania własnego bezpieczeństwa. Kraj będzie polegał na bezpieczeństwie zbiorowym i nowych ideach, które będą rządzić światem. Ani japońska armia, ani marynarka wojenna, ani siły powietrzne nie będą nigdy uprawnione do wszczęcia konfliktu.

Japonia zreformuje swój feudalny system. Nie będzie żadnych tytułów arystokratycznych poza tymi, które rodzina cesarska nada obok istniejących. Nie będzie żadnych tytułów szlacheckich nadawanych przez narodowy lub cywilny rząd dla jego członków. System budżetowy zostanie odziedziczony po Wielkiej Brytanii.

MacArthur zażądał od współpracowników przedstawienia projektu konstytucji do 12 lutego. Jak uzasadniał swoją decyzję, był to dzień, w którym mieli odwiedzić go japońscy przedstawiciele w sprawie otrzymania poprawek do ich projektu. Dysponując jedynie ośmioma dniami, Amerykanie przekształcili salę balową na szóstym piętrze budynku Daiichi w biuro prac nad nową japońską ustawą zasadniczą. Amerykański zespół, działając na podstawie dyrektywy Naczelnego Dowódcy, został sformowany z dwudziestu mężczyzn i czterech kobiet, którzy zostali wkrótce podzieleni na komitet kierujący oraz siedem subkomitetów. Chociaż wszyscy członkowie posiadali stopień wojskowy, żaden z nich nie był zawodowym wojskowym. Obok generała Whitneya w skład zespołu wchodził następujący specjaliści: czterech prawników (pułkownik Charles L. Kades, komandor porucznik Alfred R. Hussey Jr., podpułkownik Milo E. Rowell oraz podpułkownik Frank E. Hays), były kongresmen i gubernator Puerto Rico – komandor porucznik Guy J. Swope, doktor prawa administracyjnego na Princeton – porucznik Milton J. Esman, publicysta i edytor z Północnej Dakoty – kapitan marynarki Osborne Hauge, inwestor z Wall Street – kapitan Frank Rizzo, cywilny specjalista wywiadu – komandor podporucznik Roy L. Malcolm, profesor nauk społecznych i biznesu – podpułkownicy Pieter K. Roest i Cecil Tilton, oficer służb zagranicznych – chorąży Richard A. Poole oraz historyk specjalizujący się w tematyce Chin – doktor Harry E. Wildes. Zespół nie reprezentował jednej linii politycznej, w jego skład wchodziłi republikanie i demokraci, co miało wymusić ideologiczny kompromis w przyszłej japońskiej konstytucji.

W pracach nad nową konstytucją członkowie komitetu musieli uwzględnić trzy wytyczne MacArthura, Deklarację Poczdamską oraz oficjalną dyrektywą rządową SWNCC 228 (ang. State-War-Navy Coordination Commitee) z 7 stycznia 1946 r., okre-

<sup>27</sup> J. W. Dower, *op. cit.*, s. 360–361.



ślającą politykę Stanów Zjednoczonych wobec japońskiej konstytucji. MacArthur, aby nie wpływać na pracę zespołu, dobrowolnie zrezygnował w uczestnictwa w codziennych posiedzeniach, które trwały od 7 rano do 7 wieczorem.

## 6. Amerykański projekt japońskiej konstytucji

W siedem dni komitet zaimplementował do projektu nowej konstytucji Japonii wszystkie wytyczne. Niektóre rozwiązania pozytywnie zadziwiły MacArthura. Kades, faktyczny lider amerykańskiego zespołu, wraz ze swoimi dwoma współpracownikami zmienił treść radykalnej preambuły na odpowiadającą demokratycznym zasadom, subkomitet zaś złożony z Poola oraz Nelsona zdecydował się pozostawić cesarza jako głowę państwa, symbol i element łączący wszystkich Japończyków, lecz ogólną suwerenność kraju przyznał całemu narodowi, co stanowiło rewolucyjną zmianę ustrojową. Japonia w swojej nowej konstytucji miała całkowicie wyrzekać się wojny i skończyć z feudalnym ustrojem społeczno-gospodarczym. Prawa i wolności obywatelskie stanowiły najważniejszą część ustawy zasadniczej i miały zrywać z milczącą tradycją epoki Konstytucji Meiji. Z państwa, które znajdowało się na granicy imperialnego autorytaryzmu i totalitaryzmu, miała powstać liberalno-demokratyczna monarchia konstytucyjna. W dniu 10 lutego gotowy projekt został przesłany MacArthurowi, który pytając o zdanie Whitneya, usłyszał, iż: „Jest to ostry zwrot z radykalnego prawicowego punktu widzenia, ale ciągle jest on nawet bliski radykalnej lewicy”<sup>28</sup>. Naczelnny Dowódca, zatwierdzając projekt dzień później, dokonał tylko jednej poprawki, która polegała na usunięciu restrykcji związanych z prawami i wolnościami obywatelskimi.

## 7. Pozostałe japońskie projekty nowej konstytucji

Choć w drugiej dekadzie lutego amerykański projekt konstytucji Japonii stał się podstawą dalszej reformy ustrojowej, nie był jedyną propozycją, która powstała w tym czasie. Od kapitulacji aż do końca czerwca 1945 r. różne japońskie ośrodki polityczne zaprezentowały przynajmniej dwanaście innych projektów. Należały do nich między innymi:

- Projekt Stowarzyszenia Badań nad Konstytucją, przedstawiony 26 grudnia 1945 r. Zakładał symboliczny ustrój cesarski szanujący prawa i wolności obywatelskie, jak również posiadający wiele typowych instytucji demokracji bezpośredniej<sup>29</sup>;

---

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 373.

<sup>29</sup> *Kempō Sōan Yōkō*, 26/12/1945, <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryō/02/052shoshi.html> [dostęp: 24.05.2015].

- Prywatny Plan Konstytucyjny Iwasaburō Takany, przedstawiony 28 grudnia 1945 r., stanowił rozwinięcie poprzedniego projektu. Takano starał się udowodnić anachroniczność i zdegenerowanie ustroju cesarskiego oraz postulował wprowadzenie tradycyjnej republiki prezydenckiej<sup>30</sup>;
- Wolnościowy Plan Reformy Konstytucji autorstwa Japońskiej Partii Liberalnej (szef partii: Ichirō Hatoyama), przedstawiony 21 stycznia 1946 r. Zakładał dominację myśli liberalnej w Japonii oraz dalsze badania nad koniecznością zmiany ustroju<sup>31</sup>;
- Postępowy Plan Reformy Konstytucji autorstwa Japońskiej Partii Postępowej (szef partii: Chūi Machida), przedstawiony 14 lutego 1946 r. Zakładał likwidację większości prerogatyw cesarza, który powinien przestrzegać konstytucji, jak również woli narodu będącego suwerenem<sup>32</sup>.
- Socjalistyczny Plan Reformy Konstytucji autorstwa Japońskiej Partii Socjalistycznej (szef partii: Tetsu Katayama), przedstawiony 14 lutego 1946 r. Zakładał ograniczenie władzy cesarskiej oraz podział kompetencji państwowych pomiędzy cesarza oraz parlament, jak również gwarancję prawa do życia i likwidację kary śmierci<sup>33</sup>.
- Szkic Konstytucji Japonii autorstwa Towarzystwa Konstytucyjnego, przedstawiony 5 marca 1946 r. Zakładał współdziałanie cesarza oraz władzy ustawodawczej, partycypację jednostek terytorialnych przy tworzeniu prawa, jak również nadzór sądów w przypadku łamania konstytucji<sup>34</sup>.
- Konstytucja Japońskiej Republiki Ludowej autorstwa Japońskiej Partii Komunistycznej (szef partii: Kyūichi Tokuda), przedstawiona po raz pierwszy 11 listopada 1945 r. jako krótki siedmiopunktowy plan, a następnie zweryfikowana i opublikowana 29 czerwca 1946 r. Zakładała detronizację cesarza oraz ustanowienie republiki ludowej opartej na socjalistycznych ideach, w tym gwarancjach podstawowych praw i wolności obywatelskich, takich jak wolność słowa, zgromadzeń, stowarzyszeń, prasy, religii oraz komunikowania się. Miejscami Konstytucja Japońskiej Republiki Ludowej sięgała wprost do konstytucji Związku Radzieckiego<sup>35</sup>.

<sup>30</sup> *Nihon Kyōwakoku Kempō Shian Yōkō*, 28/12/1945, <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryō/02/045shoshi.html> [dostęp: 24.05.2015].

<sup>31</sup> *Jiyū-tō Kempō Kaisei Yōkō*, 21/01/1946, <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryō/02/040shoshi.html> [dostęp: 24.05.2015].

<sup>32</sup> *Shimpō-tō Kempō Kaisei Yōkō*, 14/02/1946, <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryō/02/040shoshi.html> [dostęp: 24.05.2015].

<sup>33</sup> *Shakai-tō Kempō Kaisei Yōkō*, 24/02/1946, <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryō/02/052shoshi.html> [dostęp: 24.05.2015].

<sup>34</sup> *Kempō Kondan Hii no Nihon Koku Kempō Sōan*, 05/03/1946, <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryō/02/055shoshi.html> [dostęp: 24.05.2015].

<sup>35</sup> *Nihon Kyōsan-tō no Nihonjin Kyōwakoku Kempō (Sōan)*, 29/06/1946, <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryō/02/040shoshi.html> [dostęp: 24.05.2015].

Żaden z powyższych projektów konstytucji nie został wzięty pod uwagę przez Amerykanów. Pomimo deklaracji o respektowaniu woli „japońskiego ludu” dowództwo okupacyjne postanowiło przeforsować amerykański projekt, wykorzystując do tego rząd Shidehary. W dniu 13 lutego, podczas spotkania w oficjalnej rezydencji Ministra Spraw Zagranicznych, po odrzuceniu wersji roboczej Komitetu jako „dokumentu sprzecznego z ideami wolnościowymi oraz demokratycznymi”, Matsumoto, Yoshida, Shigeru oraz ich tłumacz otrzymali od Whitneya tekst amerykańskiego projektu. Po spojrzeniu na kartki papieru Japończycy zaniemówili, a atmosfera spotkania wyraźnie się pogorszyła. Amerykanie zdecydowali się wyjść do ogrodu, aby dać Japończykom czas na dokładne przestudiowanie ich propozycji. Gdy w końcu Shirasu wyszedł na zewnątrz i dołączył do gości, Whitney powiedział, iż Amerykanie rozkoszowali się atomowym wschodem słońca, wskazując palcem na przelatujący nad miastem bombowiec B-29<sup>36</sup>. Amerykanin zagroził również Matsumoto i Yoshidzie, iż w razie odrzucenia propozycji, naród japoński zostanie tak czy inaczej poinformowany o treści amerykańskiego projektu. Japończycy odeszli od stołu rozmów, prosząc Amerykanów o czas do namysłu oraz nieinformowania nikogo o odbytym spotkaniu. Matsumoto i Yoshida otrzymali dziewięć dni na zaakceptowanie projektu, niezależnie od metod, którymi zamierzają to uczynić.

Strach przez wzięciem na siebie odpowiedzialności za przyjęcie projektu konstytucji, który daleko odbiegał od japońskiej wizji, sprawił, iż Matsumoto zaprezentował przed rządem amerykańską propozycję ustawy zasadniczej dla Japonii dopiero 19 lutego. Wielu ministrów oraz premier Shidehara odpowiedziało, iż jest ona nie do zaakceptowania. Członkowie gabinetu wiedzieli jednocześnie, iż jeżeli odrzucą całkowicie projekt, Amerykanie zrealizują swoją groźbę i przedstawią go obywatelom Japonii, pomijając całkowicie zdanie rządu. Shidehara poruszył także brak udzielenia gwarancji w sprawie zachowania „bezpieczeństwa” cesarza i wyraził nadzieję, iż uda mu się przekonać MacArthura do wprowadzenia kilku istotnych poprawek. Tego samego dnia Matsumoto dowiedział się, że implementowanie całych norm Konstytucji Meiji będzie niemożliwe, ponieważ amerykański projekt został napisany od podstaw i nie zakłada gruntownych zmian ustrojowych czy ideologicznych.

## **8. Japońskie propozycje poprawek do amerykańskiego projektu konstytucji**

Cesarz dowiedział się o amerykańskiej propozycji 22 lutego za pośrednictwem Shidehary. W przeciwieństwie do ministrów nie był zaniepokojony, ponieważ uznał, iż jego pozycja w państwie pozostanie zabezpieczona. Pomimo deklaracji bronięcia sys-

---

<sup>36</sup> S. Morris Jr., *Supreme Commander: MacArthur's Triumph in Japan*, New York 2014, s. 132.

temu cesarskiego, tego samego dnia rząd zdecydował się zakomunikować Amerykanom o akceptacji dla ich projektu konstytucji.

Japończycy, godząc się na ustępstwa, nie rezygnowali z negocjacji nad szczegółami ustawy zasadniczej. Około godz. 10.00 dnia 4 marca Matsumoto i jego asystent, Tatsuo Satō, w towarzystwie dwóch tłumaczy, dostarczyli do Sekcji Dowództwa Okupacyjnego własny projekt konstytucji, który stanowił modyfikację amerykańskiej wersji. Japończycy przekazali swój dokument napisany całkowicie w języku japońskim. Przetłumaczenie go na angielski oraz dogłębna analiza każdego zwrotu zajęły Amerykanom trzydzieści sześć godzin<sup>37</sup>.

Po przeczytaniu projektu Matsumoto szybko zorientowano się, iż zawiera wiele zmian w stosunku do amerykańskiej wersji. Japończyk nalegał na wzmocnienie władzy cesarskiej, która jego zdaniem została niewłaściwie określona w Konstytucji Meiji, przez co Hirohito nie mógł zapobiec wybuchowi wojny, a więc nie był za nią odpowiedzialny. Wraz z postulatem zmiany przepisów dotyczących głowy państwa zaproponowano centralizację w miejsce silnego samorządu lokalnego oraz rezygnację z konstytucyjnego zagwarantowania wielu praw i wolności. Niektóre przepisy projektu Matsumoto brzmiały identycznie jak Konstytucja Meiji. Mimo to japońskie poprawki nie zostały całkowicie odrzucone, ponieważ Satō zdołał przekonać Amerykanów, iż enumeratywne wyliczenie praw i wolności jest znacznie lepszym rozwiązaniem niż uchwalanie dodatkowej ustawy, która będzie je precyzować. Japończyk odniósł również sukces poprzez zachowanie zaproponowanych słów-koncepcji, takich jak „naród” czy „suwerenność”, których istota zależała od przyjętego w konkretnym przypadku znaczenia w języku japońskim (zrezygnowano ze słowa *shinmin* – poddani oraz *jinmin* – lud w znaczeniu socjalnym i wprowadzono pojęcie *kokumin* – naród jako obywatele i równy im cesarz)<sup>38</sup>.

Ostatecznie amerykańskie przystali na kilka zmian zaproponowanych przez Matsumoto i Satō, dając Japończykom kilka dni za zakomunikowanie pozostałym politykom oraz narodowi o powstaniu tekstu nowej konstytucji. O godz. 14.00 dnia 5 marca Matsumoto wręczył członkom rządu kopie amerykańskiego projektu uzupełnionego o japońskie poprawki. Cztery godziny później wraz z Shideharą udał się do pałacu cesarskiego w celu omówienia nowej ustawy zasadniczej. Około 20.00 zarządzono dodatkowe spotkanie gabinetu, na którym przedstawiono stanowisko cesarza. „W obecnej sytuacji, nie możemy nic zrobić” – odpowiedział Hirohito, który był przekonany, iż jedynie zaakceptowanie amerykańskiej propozycji da mu minimalne gwarancje zachowania tronu.

<sup>37</sup> J. W. Dower, *op. cit.*, s. 379.

<sup>38</sup> W japońskim tekście konstytucji celowo nie określano cesarza jako głowy państwa; zob. *Konstytucja Japonii*, tłum. T. Suzuki, P. Winczorek, wstęp A. i L. Garlicy, Wrocław 1990, s. 16–18.

Okolo 21.00 Shidehara zakończył spotkanie, oświadczając, iż następnego dnia poleci ogłoszenie nowej konstytucji publicznie. Wielu japońskich ministrów zachowało milczenie. Jak odnotowano po latach, po policzkach premiera spływały łzy, ponieważ był przekonany, iż na jego barkach spoczywał los całego narodu, który w przyszłości będzie krytykował go za tę decyzję<sup>39</sup>.

## 9. Uchwalenie ustawy o zmianie Konstytucji Japonii przez japoński parlament i Tajną Radę, cesarska promulgacja

W dniu 6 marca rządowe media ogłosiły publicznie propozycję nowej konstytucji Japonii, przekonując naród, iż jest ona zgodna z demokratycznym duchem<sup>40</sup>. Obok członków gabinetu wystąpił również Hirohito, który wydał cesarski reskrypt, tłumaczący, iż zmiana obowiązującej konstytucji jest konieczna, prosząc jednocześnie cały naród o wsparcie dla ogłoszonego projektu. Obok premiera i cesarza głos zabrał także MacArthur, mówiąc o nadziei na demokrację, pokój oraz rozwój w przyszłości. Jednocześnie celowo nie poinformowano społeczeństwa o genezie zaprezentowanego projektu, aby nie zdyskredytować rządu oraz cesarza. O tym, iż tekst ustawy zasadniczej został przygotowany przez amerykański zespół, a następnie uzupełniony o japońskie poprawki, naród dowiedział się dopiero po kilku latach.

Odbiór społeczny projektu konstytucji okazał się pozytywny. Poza partią komunistyczną wszyscy zaakceptowali decyzję japońskiego rządu. W połowie marca MacArthur publicznie oświadczył, iż jego celem jest ochrona roli cesarza oraz jego dworu w japońskim ustroju. Deklaracja Amerykanina uspokoiła większość Japończyków, którzy choć nalegali na zmianę konstytucji, nie popierali republikańskich rozwiązań.

W dniu 10 kwietnia odbyły się Japonii wybory, w których po raz pierwszy w historii tego państwa zagłosowały kobiety. Frekwencja wyniosła 72,1%, co świadczyło o dużym zainteresowaniu Japończyków bieżącą polityką w kraju. Zwycięstwo odniosła Partia Liberalna, uzyskując 25,8% głosów, lecz nie zdobyła w Izbie Reprezentantów większości. W dniu 2 maja podpisała ona porozumienie koalicyjne z Partią Progresywną, która uzyskała drugi wynik, wynoszący 20,3%. Premierem kraju miał zostać Ichirō Hatoyama, lider Partii Liberalnej. Niespodziewanie dwa dni później został on odsunięty od polityki przez władze okupacyjne, ponieważ oskarżono go o bliską współpracę z autorytarnymi gabinetami w latach 30. i 40. W jego miejsce wyznaczono Yoshidę, który złożył ślubowanie 22 maja. W swoim przemówieniu Japończyk obiecał przyjąć nową konstytucję w ciągu najbliższego roku.

---

<sup>39</sup> Zob. T. Satō, *Nihonkoku Kempō Tanjōki*, Tōkyō 1957.

<sup>40</sup> *Kempō Kaisei Sōan Yōkō*, 06/03/1946, <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryō/03/093shoshi.html> [dostęp: 24.05.2015].

Pomimo publicznego ogłoszenia projektu, prace nad szczegółową wersją trwały jeszcze do 21 kwietnia, kiedy to „czwarty rządowy projekt roboczy” został przesłany do parlamentu. Cesarz otrzymał poufną kopię pięć dni wcześniej za pośrednictwem premiera. W dniu 20 czerwca, w zgodzie z istniejącymi procedurami, otworzono nadzwyczajną sesję, podczas której ogłoszono zamiar przyjęcia konstytucji, odwołując się do „zgodnego ducha narodowego”. W dniu 22 kwietnia, zgodnie z procedurą określoną w Konstytucji Meiji, projekt ustawy zasadniczej trafił do Tajnej Rady, która jako organ doradczy w sprawach konstytucyjnych powołała komitet oceniający.

Do 15 maja komitet odbył osiem spotkań, podczas których członkowie nanieśli poprawki w artykułach określających kompetencje władzy ustawodawczej. Na czas formowania się nowego gabinetu prace w komisji zostały wstrzymane. Wraz z zaprzysiężeniem rządu Yoshidy wznowiono je 29 maja. Pięć dni później, podczas trzeciego zebrania, japoński premier zadeklarował, iż parlament być może zdecyduje się na wprowadzenie zaproponowanych poprawek. W dniu 8 czerwca na plenarnym posiedzeniu Rady pojawił się cesarz, któremu zaprezentowano wszystkie postulowane zmiany, a następnie przystąpiono do drugiego czytania i zatwierdzenia projektu. Głosowanie przeprowadził sekretarz Minobe. Zdecydowana większość członków Rady wyraziła zgodę na przesłanie projektu do parlamentu, głosując poprzez powstanie z krzesel. Zatwierdzony projekt trafił ponownie do gabinetu, który decydował o terminie i formie przekazania go do parlamentu.

W dniu 20 czerwca, zgodnie z artykułem 73 Konstytucji Meiji projekt nowej konstytucji, nazwany „Ustawą zmieniającą Cesarską Konstytucję” (jap. *Shūsei Nipponkoku Kempō Kaiseian*), został przedstawiony Izbie Reprezentantów. Pięć dni później rozpoczęto nad nim dyskusję, która trwała przez kolejne dwa miesiące. Każdy przepis projektu nowej ustawy był analizowany i porównywany z Konstytucją Meiji. Większość przedstawicieli dostrzegała pozytywne zmiany w rozumieniu suwerenności Japonii i statusu cesarza. Najwięcej kontrowersji powstało wokół artykułu 9, w którym Japonia wyrzekała się wojny. W niektórych kręgach politycznych panowało przekonanie, iż taki przepis jest niemożliwy do zaakceptowania, ponieważ kraj będzie bezbronny w przypadku ataku obcego państwa. Japończycy zarzucali Amerykanom próbę całkowitego rozbrojenia Japonii i jej westernizacji. Artykuł 9 był w rzeczywistości autorstwa Shidehary, którego intencję starał się wytłumaczyć Yoshida poprzez wykazanie, iż kraj nie jest zagrożony wojną, w razie konieczności zaś uzyska zgodę na odtworzenie regularnej armii oraz marynarki. Argumentacja ta z trudem trafiła do większości reprezentantów i ostatecznie zdecydowano się zmienić treść artykułu poprzez dodanie zapisu do ustępu pierwszego, iż Japończycy na zawsze wyrzekają się wojny jako „prawa suwerennego narodu pod szczerą aspiracją uczestniczenia w międzynarodowym pokoju opartym na sprawiedli-



wości oraz porządku”. W ustępie drugim dodano fragment precyzujący, iż rezygnacja z posiadania sił zbrojnych ma na celu realizację założenia z ustępu pierwszego<sup>41</sup>.

Ostatecznie parlament dokonał łącznie około trzydziestu poprawek w czerwcowym projekcie. Większość z nich została zainicjowana przez władze okupacyjne, które stale nadzorowały przebieg prac nad nową ustawą zasadniczą. Oprócz artykułu 9 zmianie uległa między innymi treść: artykułu 1, do którego dodano zapis o suwerenie państwa, artykułu 44 w sprawie zakazu dyskryminacji członków obu izb, artykułów 67 i 68 w sprawie desygnowania premiera spośród członków parlamentu, jak również wyboru ministrów przez większość parlamentarną. Pomniejsze poprawki zostały wprowadzone do artykułów 10, 17, 25 30, 40 oraz 98. Największą zmianą w tekście konstytucji było jednak zastąpienie archaicznego języka bungotai na język japoński, stosowany przez Japończyków w życiu codziennym.

W dniu 24 sierpnia w Izbie Reprezentantów odbyło się głosowaniem nad ustawą konstytucyjną. Za jej przyjęciem głosowało 421 z 429 przedstawicieli<sup>42</sup>. 26 sierpnia trafiła ona do Izby Radców w celu dalszej analizy. W tekście ustawy postanowiono zmienić treść: artykułu 15 poprzez dodanie gwarancji uniwersalnego czynnego prawa wyborczego, artykułu 66 poprzez dodanie możliwości utworzenia wspólnego komitetu Izby Reprezentantów oraz Izby Radców, a także artykułu 66 poprzez wprowadzenie obowiązku cywilnego charakteru urzędu premiera oraz ministra. W dniu 6 października izba zakończyła swoje prace nad tekstem i uchwaliła ustawę. Dzień później Izba Reprezentantów zakomunikowała Izbie Radców koniec parlamentarnej procedury uchwalenia konstytucji. Podczas obu głosowań zachowano wymagane 2/3 większości głosów. Mimo iż wielu przedstawicieli było sceptycznie nastawionych do ustawy, niewielu z nich zagłosowało przeciwko jej przyjęciu. Podczas ostatniej sesji głos zabrał premier Yoshida, który podziękował wszystkim za ogrom pracy oraz zaangażowanie, ogłaszając przełomowy moment w historii Japonii<sup>43</sup>.

W dniu 12 października tekst ustawy konstytucyjnej został przekazany ponownie do Tajnej Rady w celu zakończenia procedury legislacyjnej. 29 października, na plenarnej sesji Rady, przekazano dokument cesarzowi, który po jednomyślnym zatwierdzeniu przez jej członków (kanclerz Minōbe oraz dwóch innych członków nie pojawiło się na sesji), usankcjonował przyjęcie ustawy. Cesarska promulgacja tekstu konstytucji nastąpiła 3 listopada podczas oficjalnej ceremonii w Izbie Radców. Równocześnie przed pałacem cesarza zorganizowano wielką fetę, w której udział wzięła małżonka Hirohito

---

<sup>41</sup> *Nihonkoku Kempō*, <http://www.ndl.go.jp/constitution/etc/j01.html> [dostęp: 24.05.2015].

<sup>42</sup> *1946-nen (Shōwa 21 nen) 8-gatsu 24-nichi Shūgiin Kiji Sokkiroku*, <http://teikokugikai-i.ndl.go.jp/SEN-TAKU/syugiin/090/0060/0901006003510824.html> [dostęp: 24.05.2015].

<sup>43</sup> *1946-nen (Shōwa 21 nen) 10-gatsu 7-nichi Shūgiin Honkaigi, Yoshida Naikakusōri Hatsuken*, [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_kenpou.nsf/html/kenpou/s211007-h54.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/s211007-h54.htm) [dostęp: 24.05.2015].



oraz wielu japońskich i amerykańskich gości. Konstytucja weszła w życie 3 maja 1947 r. Dzień ten wkrótce stał się jednym z najważniejszych świąt narodowych w Japonii i jako jeden z nielicznych został uznany za ustawowo wolny od pracy.

## 10. Zakończenie

Przeprowadzenie najważniejszej zmiany ustrojowej nie oznaczało końca amerykańskiej okupacji Japonii. Aby mieć pewność, iż kraj nie odwróci się od demokracji ani pokojowego rozwoju, Stany Zjednoczone i ich sojusznicy podpisali traktat pokojowy z japońskim rządem dopiero 8 września 1951 r. Nowa konstytucja, choć początkowo miała oznaczać koniec państwa japońskiego, okazała się podstawą do budowy potęgi gospodarczej. W latach 1945–1947 tylko poprzez przyjęcie nowej ustawy zasadniczej Japonia stała się państwem demokratycznym, otwartym na świat i respektującym prawa człowieka. Dzięki tym zmianom Japonia stawała się jednym z największych i najwierniejszych sojuszników Stanów Zjednoczonych. Przyjaźń obu państw, pomimo wojny, dwóch zrzuconych bomb atomowych i godzącej w dumę okupacji, trwa po dzień dzisiejszy.

## Bibliografia

### Teksty źródłowe

- 1946-nen (Shōwa 21 nen) 8-gatsu 24-nichi Shūgiin Kiji Sokkiroku*, <http://teikokugikai-i.ndl.go.jp/SEN-TAKU/syugiin/090/0060/0901006003510824.html> [dostęp: 24.05.2015].
- 1946-nen (Shōwa 21 nen) 10-gatsu 7-nichi Shūgiin Honkaigi, Yoshida Naikakusōri Hatsuken*, [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_kenpou.nsf/html/kenpou/s211007-h54.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/s211007-h54.htm) [dostęp: 24.05.2015].
- Deklaracja Poczdamska z 26 lipca 1945 r.*, „Zbiór Dokumentów” 1951, nr 9–10.
- Guide to Japan* (Biuletyn CINPAC-CINPOA Nr 209/45, September), Washington 1945.
- Jiyū-tō Kempō Kaisei Yōkō, 21/01/1946*, <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryō/02/040shoshi.html> [dostęp: 24.05.2015].
- Kempō Kaisei ni Seki suru Yoronchōsa Hōkoku, 19/12/1945*, <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryō/02/048shoshi.html> [dostęp: 24.05.2015].
- Kempō Kaisei Sōan Yōkō, 06/03/1946*, <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryō/03/093shoshi.html> [dostęp: 24.05.2015].
- Kempō Kondan Hii no Nihon Koku Kempō Sōan, 05/03/1946*, <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryō/02/055shoshi.html> [dostęp: 24.05.2015].
- Kempō seitei no keika ni kansuru shōinikai hōkokushō no gaiyō, Hesei 12-nen, 4-gatsu*, [http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_kenpou.nsf/html/kenpou/shukenshi002.pdf/\\$File/shukenshi002.pdf](http://www.shugiin.go.jp/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/shukenshi002.pdf/$File/shukenshi002.pdf) [dostęp: 24.05.2015].
- Kempō Sōan Yōkō, 26/12/1945*, <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryō/02/052shoshi.html> [dostęp: 24.05.2015].
- Konoe F., *Teikoku Kempō no Kaisei ni Kaishi Kōsashite Etaru Kekka no Yōkō*, Tōkyō 1945.

- Konstytucja Japonii*, tłum. T. Suzuki, P. Winczorek, wstęp A. i L. Garliccy, Wrocław 1990.
- Nihonkoku Kempō*, <http://www.ndl.go.jp/constitution/etc/j01.html> [dostęp: 24.05.2015].
- Nihon Kyōsan-tō no Nihonjin Kyōwakoku Kempō (Sōan)*, 29/06/1946, <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryō/02/040shoshi.html> [dostęp: 24.05.2015].
- Nihon Kyōwakoku Kempō Shian Yōkō*, 28/12/1945, <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryō/02/045shoshi.html> [dostęp: 24.05.2015].
- Matsumoto J., *Kempō Kaisei Yon Genzoku*, Tōkyō 1945.
- Shakai-tō Kempō Kaisei Yōkō*, 24/02/1946, <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryō/02/040shoshi.html> [dostęp: 24.05.2015].
- Shimpō-tō Kempō Kaisei Yōkō*, 14/02/1946, <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryō/02/040shoshi.html> [dostęp: 24.05.2015].
- Shūsen no shōsho* 15/08/2015, <http://www.chukai.ne.jp/~masago/syuusen.html> [dostęp: 24.05.2015].

## Gazety

- Mainichi Shimbun*, 21/12/1945, [http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryō/02/041\\_1/041\\_1tx.html](http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryō/02/041_1/041_1tx.html) [dostęp: 24.05.2015].
- Mainichi Shimbun*, 01/02/1946, <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryō/03/070shoshi.html> [dostęp: 24.05.2015].

## Opracowania

- Acheson D., *Present at the Creation: My Years in the State Department*, New York 1969.
- Bix H. P., *Hirohito and the Making of Modern Japan*, New York 2001.
- Dower J. W., *Embracing Defeat: Japan in the Wake of World War II*, New York 1999.
- Jansen M., *The Making of Modern Japan*, Harvard 2002.
- Koseki S., *Shin Kempō no Tanjō*, Tōkyō 1989.
- MacArthur D., *Reminiscences*, New York 1964.
- Matsui S., *The Constitution of Japan: A Contextual Analysis*, Padstow 2011.
- Morris S. Jr., *Supreme Commander: MacArthur's Triumph in Japan*, New York 2014.
- Satō T., *Nihonkoku Kempō Tanjōki*, Tōkyō 1957.
- Shidehara K., *Gaikō Gojūnen*, Tōkyō 1986.
- Takemae E., *Allied Occupation of Japan*, New York 2002.



**Zagadnienia  
prawa karnego  
procesowego**



Dominika Czerniak  
Uniwersytet Wrocławski

## Granice obowiązywania zasady *ignorantia iuris nocet* w polskim procesie karnym

The boundaries of the rule *ignorantia iuris nocet*  
in polish criminal procedure

### Streszczenie

Autorka analizuje, w jakim stopniu rzymska zasada, zgodnie z którą każdy ponosi negatywne konsekwencje nieznanomości prawa, obowiązywała w postępowaniu karnym, począwszy od kodeksu postępowania karnego z 1928 r. do obecnych regulacji. Nie ulega wątpliwości, że z uwagi na charakter procesu karnego jego uczestnicy nie mogą zostać całkowicie pozostawieni „sami sobie”. W artykule podkreśla się znaczenie obowiązku informowania uczestników postępowania karnego o ich prawach i obowiązkach przez organy procesowe. Zwraca się również uwagę na stopniowe rozszerzanie zakresu informacji, którą otrzymują osoby biorące udział w procesie. Wskazuje się także, że obowiązki informacyjne organów procesowych można uznać za przejaw lojalności procesowej.

### Słowa kluczowe

postępowanie karne, zasady procesowe, prawo do informacji w procesie karnym, zasada lojalności procesowej, gwarancje procesowe

### Abstract

The author analyses how the Roman rule according to which everyone bears negative consequences of ignorance of the law has been applied in criminal procedure from the Code of Criminal Procedure of 1928 to the current regulations. There is no doubt that, given the nature of criminal procedure, an entity cannot be left “to fend for oneself”. In the article the author emphasises the importance of the obligation to inform the participants of the criminal proceedings of their rights and obligations by the authorities of the trial (judge or prosecutor). Consideration is also given to the increase of the scope of information which participants in the criminal proceedings get from the authorities of the trial. Finally, the author points out that the obligation to inform the entity of their rights and obligations in the criminal proceedings also can be considered as an act of loyalty in the criminal procedure.

### Keywords

criminal proceedings, rules in criminal procedure, right to information in criminal proceedings, principle of loyalty to the process, procedural guarantees

Zasada *ignorantia iuris nocet* została sformułowana w prawie rzymskim. Prawnicy z tamtego okresu twierdzili, że obowiązek zaznajomienia się z obowiązującymi normami prawnymi obciążał nie tylko „biegłych w prawie”, ale każdego, kto mógł się zapoznać z przepisami prawa<sup>1</sup>. Uznawano je bowiem za zamknięty system, możliwy do poznania przez przeciętnego obywatela. Dlatego też – w przeciwieństwie do nieznajomości faktów – nikt nie mógł zasłaniać się nieznajomością prawa. Nieznajomość tę przyrównywano nawet do „głupoty, która nie powinna być usprawiedliwiana”<sup>2</sup>. Także współcześnie – mimo ewolucji systemów normatywnych, zwiększania dziedzin życia regulowanych przez prawo, a także znacznego skomplikowania przepisów – zasada *ignorantia iuris nocet* jest powszechnie akceptowana. Od momentu prawidłowego ogłoszenia określonych aktów prawnych nikt nie może zasłaniać się nieznajomością zawartych w nich przepisów. Tak pojmowana tytułowa zasada stanowi istotny element bezpieczeństwa i pewności obrotu prawnego. Trudno sobie nawet wyobrazić, aby państwo i prawo były w stanie właściwie bez niej funkcjonować. Podważenie koncepcji powszechnej znajomości prawa i przyjęcie, że określone działania lub zaniechania jednostki mogłyby być usprawiedliwiane niewiedzą w tym zakresie, prowadziłoby w konsekwencji „do negacji spójności i pewności prawa oraz do nieprzewidywalnych skutków w praktyce orzeczniczej”<sup>3</sup>.

Istotą zasady *ignorantia iuris nocet* jest wyłączenie możliwości uchylenia się od niezamierzonych skutków prawnych będących rezultatem pozostawania w błędzie co do prawa<sup>4</sup>. Czym jednak jest błąd co do prawa, czyli tzw. ignorancja prawa? Wskazuje się, że pojęcie to odnosi się do trzech sytuacji:

1. niewiedzy lub niewystarczającej wiedzy o obowiązaniu danej normy prawnej, co w konsekwencji prowadzi do jej pominięcia w określonej sytuacji faktycznej;
2. niewiedzy lub niewystarczającej wiedzy o obowiązującym prawie, która prowadzi do niewłaściwego wyinterpretowania, z prawidłowo odszukanych przepisów prawa, normy prawnej wiążącej w danych okolicznościach;
3. mylnego przekonania, że obowiązująca, prawidłowo odkodowana norma prawna znajduje zastosowanie w danym stanie faktycznym<sup>5</sup>.

Jednak mimo dość katagorycznego brzmienia zasady *ignorantia iuris nocet*, wspieranej poglądami prawników, już w starożytności nie obowiązywała ona w sposób absolutny. Wprowadzano szereg wyjątków, aby chronić osoby nieporadne, niedoświadczone życiowo, wykonujące zawód „niesprzyjający wysiłkowi intelektualnemu” czy też w spo-

<sup>1</sup> Szerzej: W. Wołodkiewicz, *Europa i prawo rzymskie. Szkice z historii europejskiej kultury prawnej*, Warszawa 2009, s. 456–460.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 457.

<sup>3</sup> Wyrok TK z dnia 12 listopada 2001 r., P 2/01, OTK 2001, nr 8, poz. 249.

<sup>4</sup> M. Myszogład, *Zagadnienie obowiązywania formuły ignorantia iuris nocet w orzecznictwie sądowym*, [www.prawo.unlv.gda.pl/teoria/uploads/zjazd/Myszoglad.pdf](http://www.prawo.unlv.gda.pl/teoria/uploads/zjazd/Myszoglad.pdf), s. 2 [dostęp: 2.09.2015 r.].

<sup>5</sup> Tak: Z. Zduniewska, *Ignorantia iuris nocet w prawie administracyjnym*, Łódź 1998, s. 104–105.



sób bardziej życzliwy traktowano niektóre sytuacje prawne<sup>6</sup>. Natomiast we współczesnych systemach normatywnych jej obowiązywanie jest kwestią bardzo złożoną. Zgodnie przyjmuje się, że powszechna znajomość prawa jest fikcją – potrzebną i użyteczną – ale w dalszym ciągu fikcją<sup>7</sup>. Jeżeli dodatkowo uwzględni się zakres, w jakim prawo wkracza w niemal każdy element życia człowieka, stopień formalizacji przepisów, ich znaczenie dla kształtowania sytuacji jednostki, konieczne jest wytyczenie granic w zastosowaniu omawianej zasady.

Gałęzią prawa, w której niezbędne jest określenie zakresu zastosowania zasady *ignorantia iuris nocet*, jest niewątpliwie szeroko rozumiane prawo karne. Chociaż jego stosowanie w konkretnej sytuacji opiera się zawsze na zasadzie *ultima ratio*, to jednak ono w największym stopniu wpływa na sytuację jednostki. Jego zadaniem jest bowiem ochrona najcenniejszych dóbr w społeczeństwie, takich jak życie i zdrowie każdego człowieka, bezpieczeństwo powszechne czy wolność jednostki. Zastosowanie sankcji przewidzianych w prawie karnym materialnym wiąże się z ograniczeniem zagwarantowanych w aktach prawnych o randze ponadustawowej praw i wolności obywatelskich. W jaki jednak sposób możliwe jest zrealizowanie odpowiednich norm prawa karnego materialnego? We współczesnych państwach konieczne jest wprowadzenie odpowiedniej procedury tak, aby można było zastosować sankcje wobec osób naruszających nakazy i zakazy ustanowione przez ustawodawcę. Prawo karne procesowe pełni także istotną funkcję gwarancyjną. Wyznacza ono nieprzekraczalne ramy, w których organy wymiaru sprawiedliwości mogą realizować swoje zadania. Jednocześnie określa podstawy i granice obrony jednostki, przyznając uprawnienia i nakładając na nią obowiązki, a tym samym w racjonalnym stopniu uniezależnia jej sytuację od woli organów procesowych<sup>8</sup>. Warto zwrócić uwagę na tendencję do przyznawania pierwszeństwa prawu materialnemu i niedoceniaania znaczenia regulacji procesowych<sup>9</sup>. Pogląd ten należy jednak odrzucić. W doktrynie procesu karnego przyjmuje się, że oba pojęcia – prawo karne materialne i procesowe – leżą w różnych płaszczyznach i „mają się tak do siebie, jak normy prawne formułujące powinności prawne do faktycznej działalności ludzkiej”<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Np. ochrona małżonków czy dzieci pochodzących z małżeństwa, ochrona niewolników; por.: W. Wołodkiewicz, *Europa i prawo rzymskie...*, s. 459 oraz W. Wołodkiewicz, *Nieznajomość prawa szkodzi. U źródeł zasady ignorantia iuris nocet*, [w:] W. Wołodkiewicz, J. Krzynówek, *Lacińskie paremie w zeuropizowanej kulturze prawnej i orzecznictwie sądów polskich*, Warszawa 2001, s. 109.

<sup>7</sup> Tak: TK w cytowanym wyroku z dnia 12 listopada 2001 r., P 2/01, OTK 2001, nr 8, poz. 249; por. również: J. Kosowski, *Zasada informacji prawnej w polskim procesie karnym w świetle art. 16 k.p.k.*, Warszawa 2011, s. 93 i cytowana tam literatura.

<sup>8</sup> T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2011, s. 51.

<sup>9</sup> Krytycznie w tej kwestii: E. Łętowska, *The Barriers of Polish Legal Thinking in the Perspective of European Integration*, “Yearbook of Polish European Studies” 1997, vol. 1, s. 56.

<sup>10</sup> T. Grzegorzczak, J. Tylman, *op. cit.*, s. 50.

Analizując regulacje polskich kodeksów karnych, z łatwością można dostrzec, że od strony teoretycznej zasada *ignorantia iuris nocet* w prawie karnym materialnym nigdy nie obowiązywała w sposób absolutny. Przepis art. 20 § 2 k.k. z 1932 r.<sup>11</sup> przewidywał możliwość fakultatywnego nadzwyczajnego złagodzenia kary w przypadku usprawiedliwionej bezprawności czynu. Tym samym ustawodawca wprowadził wyjątek od reguły, że nikt nie może zasłaniać się nieznajomością prawa. Warto przytoczyć fragment uzasadnienia postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 1934 r.<sup>12</sup>, w którym stwierdził on, że ostrze bezwzględnej zasady *ignorantia iuris semper nocet* zostało znacznie stępione. Uwzględniając założenia polityki kryminalnej i względy celowościowe, ustawodawca przyjął rozwiązanie kompromisowe. Przepis art. 20 § 2 k.k. z 1932 r. pozwalał bowiem sądowi na dostosowanie kary do okoliczności konkretnej sprawy i osoby oskarżonego<sup>13</sup>. W kodeksie karnym z 1969 r.<sup>14</sup> zagadnienie błędu co do prawa i możliwości ograniczenia lub wyłączenia odpowiedzialności karnej za popełnione przestępstwo z uwagi na nieznajomość obowiązujących regulacji zostało unormowane w art. 24 § 2 i 3 k.k. z 1969 r. Zgodnie ze wskazanymi przepisami nieświadomość bezprawności czynu nie wyłączała odpowiedzialności, jeżeli sprawca mógł błędu uniknąć. W odniesieniu do sprawcy przestępstwa umyślnego sąd mógł zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary. Zatem w usprawiedliwionych, rzadkich przypadkach, gdy nieznajomość przepisów była usprawiedliwiona, możliwe było uniknięcie odpowiedzialności za popełnione przestępstwo<sup>15</sup>. Obecnie obowiązujący kodeks karny z 1997 r.<sup>16</sup> również określa granice obowiązywania zasady *ignorantia iuris nocet*. Przepis art. 30 k.k. z 1997 r. stanowi, że nie popełnia przestępstwa, kto dopuszcza się czynu zabronionego w usprawiedliwionej nieświadomości jego bezprawności; jeżeli błąd sprawcy jest nieusprawiedliwiony, sąd może zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary. W doktrynie podkreśla się, że wskazany wyżej przepis od strony teoretycznej w istotny sposób ogranicza obowiązywanie tytułowej zasady. Gdyby obowiązywała ona bez zastrzeżeń, nie mogłoby być mowy o błędzie co do prawa jako okoliczności wyłączającej winę<sup>17</sup>.

<sup>11</sup> Rozporządzenie z mocą ustawy Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. Kodeks karny, Dz.U. z 1932 r., Nr 60, poz. 571, dalej k.k. z 1932 r.

<sup>12</sup> Postanowienie (7) SN z dnia 21 kwietnia 1934 r., III K 712/33, OSN(K) 1934, nr 6, poz. 102.

<sup>13</sup> Por. m.in.: wyrok SN z dnia 4 października 1946 r., K 1208/46, OSN(K) 1947, nr 4, poz. 99 oraz wyrok SN z dnia 6 grudnia 1945 r., K 226/45, OSN(K) 1945, nr 1–2, poz. 18.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny, Dz. U. z 1969 r., Nr 13, poz. 94, dalej k.k. z 1969 r.

<sup>15</sup> W doktrynie zwracano uwagę, że odstępstwo od zasady *ignorantia iuris semper nocet* jest jedynie wyrazem elegancji ustawodawcy, który manifestując zasadę winy, dopuszcza możliwość zaistnienia sytuacji, w których nieświadomość bezprawności była w pełni usprawiedliwiona; por: I. Andrejew, *Ustawowe znamiona czynu: typizacja i kwalifikacja przestępstw*, Warszawa 1978, s. 228.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553, dalej k.k. z 1997 r.

<sup>17</sup> J. Giezek, [w:] M. Bojarski, J. Giezek, Z. Sienkiewicz, *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególne*, Warszawa 2012, s. 216.

Mając na uwadze znaczenie przepisów regulujących przebieg postępowania karnego dla sytuacji jednostki, warto zbadać, w jakim stopniu tytułowa rzymska maksyma została przyjęta w polskich regulacjach postępowania karnego. Zagadnienie to wydaje się niezwykle ciekawe z uwagi na konieczność zrealizowania zasadniczego celu procesu karnego, czyli wykrycia sprawcy przestępstwa i pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej, a także związanie organów procesowych zasadą prawdy materialnej. Czy organy wymiaru sprawiedliwości mogą dążyć do ustalenia rzeczywistego przebiegu zdarzenia i ukarania winnego popełnienia przestępstwa, wykorzystując nieświadomość uczestników postępowania? Czy może, godząc się na utrudnienia w zrealizowaniu celów procesu karnego, powinny informować uczestników postępowania o przysługujących im prawach i ciążących na nich obowiązkach?

W kodeksie postępowania karnego z 1928 r.<sup>18</sup> nie istniała norma ogólna, która łagodziłaby obowiązywanie zasady *ignorantia iuris nocet* i umożliwiałyaby uchylenie się od negatywnych konsekwencji wynikających z nieznajomości prawa przez uczestników postępowania. Jednak w określonych sytuacjach przepisy szczególne kodeksu postępowania karnego z 1928 r. nakładały na organy procesowe obowiązek poinformowania o prawach i obowiązkach procesowych określonych osób biorących udział w postępowaniu karnym. Twórcy ustawy karnoprosesowej wskazywali, że powszechna znajomość prawa jest fikcją i nawet wykwalifikowani prawnicy nie znają dobrze wszystkich ustaw<sup>19</sup>. Wymaganie więc od uczestników postępowania znajomości przepisów proceduralnych i uzależnienie biegu procesu od ich wiedzy w tym zakresie byłoby przesadną formalistyką. Dlatego też do kodeksu postępowania karnego z 1928 r. wprowadzono szereg przepisów nakazujących „w ważniejszych momentach procesu informować osoby biorące udział w sprawie, jak mają postępować, żeby nadanych im przez ustawę praw nie utracić”<sup>20</sup>.

Uczestników postępowania pouczano m.in. o skutkach niestawiennictwa na wezwanie organu procesowego<sup>21</sup>, sposobie i terminie odwołania się od wyroku<sup>22</sup> oraz trybie

---

<sup>18</sup> Rozporządzenie z mocą ustawy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 marca 1928 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 1928 r., Nr 33, poz. 313, dalej k.p.k. Kodeks postępowania karnego z 1928 r. był wielokrotnie nowelizowany i do 1939 r. uchwalono dwa teksty jednolite – w 1932 r. (Dz. U. z 1932 r., Nr 83, poz. 725) i w 1939 r. (Dz. U. z 1939 r., Nr 8, poz. 44). Po II wojnie światowej przystosowano ustawę karnoprosesową do nowego ustroju państwa i istotnie zmieniono. W 1949 r. (Dz. U. z 1949 r., Nr 33, poz. 243) i 1950 r. (Dz. U. z 1950 r., Nr 40, poz. 364) uchwalono teksty jednolite k.p.k. z 1928 r.

<sup>19</sup> *Projekt ustawy postępowania karnego przyjęty przez Komisję Kodyfikacyjną R.P. w dniu 26 kwietnia 1926 r. z uzasadnieniem i tablicą porównawczą*, Warszawa – Lwów 1926–1927, s. 493.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Art. 196 lit. e. w brzmieniu tekstu jednolitego k.p.k. z 1928 r. – Dz. U. z 1939 r., Nr 8, poz. 44; art. 182 lit. e w brzmieniu tekstu jednolitego k.p.k. z 1928 r. – Dz. U. z 1950 r., Nr 40, poz. 364.

<sup>22</sup> Art. 376 w brzmieniu tekstu jednolitego k.p.k. z 1928 r. – Dz. U. z 1939 r., Nr 8, poz. 44; art. 337 w brzmieniu tekstu jednolitego k.p.k. z 1928 r. – Dz. U. z 1950 r., Nr 40, poz. 364.

i terminie wniesienia zażalenia<sup>23</sup>. Jeżeli jednak oskarżony (lub inny uczestnik postępowania) nie stawili się na wezwanie organu procesowego, nie wiedząc o możliwych następstwach swojego zachowania, i tak ponosili z tego powodu negatywne konsekwencje procesowe. W doktrynie wskazywano, że brak stosownej informacji nie zwalniał ich z obowiązku stawiennictwa<sup>24</sup>. Niemniej fakt niedopełnienia przez organy procesowe obowiązków wynikających z kodeksu postępowania karnego mógł mieć znaczenie w przypadku zastosowania wobec nich ewentualnych sankcji. Natomiast w sytuacji gdy uczestnika postępowania nie pouczone o prawie, terminie i sposobie wniesienia środka zaskarżenia, mógł on – powołując się na niezajomość prawa i brak stosownej informacji ze strony organów procesowych – uchylić się od negatywnych skutków procesowych. Podkreślano, iż pomimo powinności zaznajomienia się z treścią ustawy brak pouczenia lub mylne pouczenie jest na tyle ciężkim uchybieniem sądu w stosunku do winy uczestnika postępowania, że naruszenie terminu można uznać za usprawiedliwione, co jest okolicznością uzasadniającą jego przywrócenie<sup>25</sup>.

Szczególne wątpliwości wiązały się z obowiązywaniem zasady *ignorantia iuris nocet* w odniesieniu do oskarżonego. Przepisy ustawy karnoprosesowej przyznawały mu szereg uprawnień pozwalających na prowadzenie efektywnej obrony. Mógł korzystać z pomocy obrońcy<sup>26</sup>, a także, gdy nie było go stać na poniesienie kosztów obrony, złożyć wnioski o wyznaczenie obrońcy z urzędu<sup>27</sup>. Podczas śledztwa lub w toku czynności dochodzenia przysługiwało mu prawo do żądania, by wyjaśniono, jakie przestępstwo mu się zarzuca i jakie dowody zostały przeciwko niemu zebrane<sup>28</sup>. Ponadto, gdy sąd nie uwzględnił wniosku o przeprowadzenie dowodu z przesłuchania świadków lub biegłych, mógł on samodzielnie sprowadzić ich do sądu<sup>29</sup>. Oskarżonemu przysługiwało również prawo do odmowy odpowiedzi na pytanie<sup>30</sup>. Niemniej o żadnym z powyższych

<sup>23</sup> Art. 353 § 4 k.p.k. nakładał na sąd lub prokuratora, który wydał postanowienie, obowiązek wskazania osobom uprawnionym terminu i trybu, w jakim mogą wnieść zażalenie. Przepis ten został dodany do k.p.k. z 1928 r. dekretem z dnia 29 października 1952 r. o zmianie niektórych przepisów postępowania karnego (Dz. U. z 1952 r., Nr 44, poz. 302) z dniem 12 listopada 1952 r.

<sup>24</sup> A. Kotowicz-Zagórski, *Tzw. pouczenia prawne w postępowaniu karnym*, „Czasopismo Sędziowskie” 1931, nr 11–12, s. 264–265.

<sup>25</sup> Por. A. Mogilnicki, *Przywrócenie terminu*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1933, nr 24, s. 369–373. Tak również: postanowienie SN z dnia 26 sierpnia 1930 r., II K 391/30, OSN (K) 1931, nr 4, poz. 124.

<sup>26</sup> Art. 84 w brzmieniu tekstu jednolitego k.p.k. z 1928 r. – Dz. U. z 1939 r., Nr 8, poz. 44; art. 76 § 1 w brzmieniu tekstu jednolitego k.p.k. z 1928 r. – Dz. U. z 1950 r., Nr 40, poz. 364.

<sup>27</sup> Art. 89 lit. b w brzmieniu tekstu jednolitego k.p.k. z 1928 r. – Dz. U. z 1939 r., Nr 8, poz. 44; art. 80 lit. b w brzmieniu tekstu jednolitego k.p.k. z 1928 r. – Dz. U. z 1950 r., Nr 40, poz. 364.

<sup>28</sup> Art. 80 w brzmieniu tekstu jednolitego k.p.k. z 1928 r. – Dz. U. z 1939 r., Nr 8, poz. 44; art. 72 w brzmieniu tekstu jednolitego k.p.k. z 1928 r. – Dz. U. z 1950 r., Nr 40, poz. 364.

<sup>29</sup> Art. 298 w brzmieniu tekstu jednolitego k.p.k. z 1928 r. – Dz. U. z 1939 r., Nr 8, poz. 44; art. 259 w brzmieniu tekstu jednolitego k.p.k. z 1928 r. – Dz. U. z 1950 r., Nr 40, poz. 364.

<sup>30</sup> Art. 81 w brzmieniu tekstu jednolitego k.p.k. z 1928 r. – Dz. U. z 1939 r., Nr 8, poz. 44; art. 73 w brzmieniu tekstu jednolitego k.p.k. z 1928 r. – Dz. U. z 1950 r., Nr 40, poz. 364.

uprawnień nie był informowany. Nie wiedząc o ich istnieniu, sam ograniczał możliwości prowadzenia obrony.

Rygorystyczne w tym zakresie obowiązywanie zasady *ignorantia iuris nocet* budziło wątpliwości w doktrynie<sup>31</sup>, w szczególności w odniesieniu do uprawnienia podejrzanego do żądania wyjaśnienia mu, jakie przestępstwo mu zarzucono i jakie dowody przeciwko niemu zebrano. Był to niewątpliwie jeden z „ważniejszych momentów” w toku całego procesu karnego. Niemniej ustawodawca nie zobowiązał organów procesowych do pouczenia podejrzanego o istnieniu wskazanego wyżej uprawnienia. Krytykując przyjęte rozwiązanie, wskazywano nawet, że takie ukształtowanie przepisów kodeksu postępowania karnego w istocie premiuje recydywistów w zestawieniu z osobami, którym po raz pierwszy zarzucono popełnienie przestępstwa<sup>32</sup>.

Ciekawym zagadnieniem jest prawo oskarżonego do odmowy odpowiedzi na pytanie. W okresie prac nad ustawą karnoprosową wskazywano na potrzebę lojalnego zachowania się państwa wobec osoby, której zarzucono popełnienie przestępstwa<sup>33</sup>, dlatego zasadne byłoby pouczenie jej o istnieniu prawa do milczenia. Składanie wyjaśnień nie było obowiązkiem oskarżonego, ale jego uprawnieniem. Celem przesłuchania nie powinno być zatem wydobywanie przyznania się do winy, ale umożliwienie mu wyjaśnienia okoliczności sprawy. Zagwarantowanie prawa do milczenia uznano za przejaw nowej polityki karnej, gdzie dowód z wyjaśnień oskarżonego, w których przyznaje się on do popełnienia przestępstwa, utracił walor „królowej dowodów”<sup>34</sup>. Z drugiej jednak strony, przedstawiciele doktryny konsekwentnie negowali konieczność pouczenia go o uprawnieniu do odmowy odpowiedzi na pytanie. Twierdzili, że takie działanie byłoby „naiwnym ustępstwem na rzecz uprawnień obwinionego, usankcjonowaniem złej woli lub złośliwości przestępcy, który może utrudnić, a czasem zniweczyć wysiłki wymiaru sprawiedliwości, zapewniając sobie bezkarność”<sup>35</sup>.

Kodeks postępowania karnego nie pozostawiał jednak oskarżonego samemu sobie. Uwzględniając fakt, że może on nie znać swoich praw, ustawodawca uznał, iż organy procesowe są zobowiązane poinformować go o prawie do: czynienia uwag i składania wyjaśnień co do każdego dowodu<sup>36</sup>; wniesienia sprzeciwu przeciwko aktowi oskarże-

---

<sup>31</sup> R. Lyczywek, *Granice obrony a przepisy postępowania karnego*, „Nowe Prawo” 1966, nr 7–8, s. 953–955.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 954.

<sup>33</sup> Por. L. Peiper, *Stanowisko obwinionego według drugiego projektu ustawy postępowania karnego*, „Głos Prawa” 1927, nr 5–6, s. 178.

<sup>34</sup> Por. A. Bardzki, *Wyjaśnienia oskarżonego podczas śledztwa jako dowód w procesie karnym*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1929, nr 8, s. 114.

<sup>35</sup> J. Nowotny, *Projekt ustawy postępowania karnego*, „Głos Prawa” 1925, nr 1–2, s. 7–8; por. również: wyrok SN z dnia 12 lutego 1937 r., II K 1132/36, OSN (K) 1937, nr 7, poz. 200.

<sup>36</sup> Art. 335 w brzmieniu tekstu jednolitego k.p.k. z 1928 r. – Dz. U. z 1939 r., Nr 8, poz. 44; art. 295 w brzmieniu tekstu jednolitego k.p.k. z 1928 r. – Dz. U. z 1950 r., Nr 40, poz. 364.

nia<sup>37</sup>; złożenia wyjaśnień po powrocie na salę rozpraw, jeżeli został z niej czasowo wydalony<sup>38</sup>; składania wyjaśnień<sup>39</sup>; wnoszenia o wezwanie innych osób oraz sprowadzenie innych dowodów niż wskazane w wykazie załączonym do aktu oskarżenia w terminie dwutygodniowym od wniesienia aktu oskarżenia<sup>40</sup>. W powyższych przypadkach mógł on uchylić się od negatywnych konsekwencji procesowych wynikających z niewiedzy lub niedostatecznej wiedzy o obowiązujących przepisach. Przykładowo, gdy wniosek o wezwanie innych osób oraz sprowadzenie innych dowodów niż wskazane w wykazie załączonym do aktu oskarżenia został złożony po upływie dwutygodniowego terminu na skutek nieudzielenia stosownej informacji przez organy procesowe, nie można było go uznać za spóźniony<sup>41</sup>. W orzecznictwie wskazywano, że uchybieniem mogącym mieć wpływ na treść wyroku jest brak pouczenia oskarżonego o prawie do wypowiedzania się co do każdego dowodu<sup>42</sup>.

Warto również zwrócić uwagę na zakres odstępstw od fikcji powszechnej znajomości prawa w odniesieniu do świadków. Ustawodawca nałożył na organy procesowe obowiązek pouczenia ich o prawie do odmowy składania zeznań z uwagi na istniejące związki rodzinne<sup>43</sup>. Gdy dopiero w postępowaniu jurysdykcyjnym świadek dowiedział się o możliwości uchylenia się od obowiązku składania zeznań i oświadczył, że chce skorzystać z przysługującego mu uprawnienia, wcześniejsze zeznania nie mogły być odczytane ani odtworzone<sup>44</sup>. Jeżeli jednak uchybienie organów postępowania przygotowawczego nie zostało sanowane przez sąd pierwszej instancji, wykorzystanie nieświadomości określonej osoby skutkowało uchyleniem wyroku<sup>45</sup>. Ustawodawca liczył się bowiem z faktem, że dla osób najbliższych dla oskarżonego zrealizowanie celów procesu karnego może nie być najważniejsze. Aby nie stawiać ich w konfliktowej sytuacji – czy zeznać zgodnie z prawdą czy skłamać, aby chronić najbliższych – pozwolił im uchy-

<sup>37</sup> Art. 286 w brzmieniu tekstu jednolitego k.p.k. z 1928 r. – Dz. U. z 1939 r., Nr 8, poz. 44. Po 1945 r. ustawodawca zrezygnował z tej instytucji.

<sup>38</sup> Art. 310 § 2 w brzmieniu tekstu jednolitego k.p.k. z 1928 r. – Dz. U. z 1939 r., Nr 8, poz. 44; art. 270 § 2 w brzmieniu tekstu jednolitego k.p.k. z 1928 r. – Dz. U. z 1950 r., Nr 40, poz. 364.

<sup>39</sup> Art. 334 w brzmieniu tekstu jednolitego k.p.k. z 1928 r. – Dz. U. z 1939 r., Nr 8, poz. 44; art. 294 w brzmieniu tekstu jednolitego k.p.k. z 1928 r. – Dz. U. z 1950 r., Nr 40, poz. 364.

<sup>40</sup> Art. 296 § 1 w brzmieniu tekstu jednolitego k.p.k. z 1928 r. – Dz. U. z 1939 r., Nr 8, poz. 44; art. 256 § 1 w brzmieniu tekstu jednolitego k.p.k. z 1928 r. – Dz. U. z 1950 r., Nr 40, poz. 364. Przepis ten nie znalazł się w pierwotnym brzmieniu k.p.k. z 1928 r., ale został dodany w 1932 r.

<sup>41</sup> Por. wyrok SN z dnia 23 maja 1935 r., III K 532/35, OSN (K) 1936, nr 1, poz. 25.

<sup>42</sup> Wyrok SN z dnia 11 września 1962 r., IV K 416/62, OSNPG 1962, nr 7–12, poz. 103. Tak również: A. Kotowicz-Zagórski, *op. cit.*, s. 267.

<sup>43</sup> Art. 104 § 3 k.p.k. w brzmieniu tekstu jednolitego k.p.k. z 1928 r. – Dz. U. z 1939 r., Nr 8, poz. 44; art. 94 § 3 w brzmieniu tekstu jednolitego k.p.k. z 1928 r. – Dz. U. z 1950 r., Nr 40, poz. 364.

<sup>44</sup> Art. 105 w brzmieniu tekstu jednolitego k.p.k. z 1928 r. – Dz. U. z 1939 r., Nr 8, poz. 44; art. 95 w brzmieniu tekstu jednolitego k.p.k. z 1928 r. – Dz. U. z 1950 r., Nr 40, poz. 364.

<sup>45</sup> Wyrok SN z dnia 21 września 1931 r., II K 560/31, OSN (K) 1931, nr 12, poz. 424.



lić się od tego obowiązku<sup>46</sup>. Ewentualne próby wykorzystania przez organy wymiaru sprawiedliwości nieznajomości prawa przez świadków wiązały się z surowymi konsekwencjami procesowymi.

O ile jednak o prawie do odmowy składania zeznań każdorazowo należało uprzedzić świadka, o tyle w przypadku prawa do odmowy odpowiedzi na pytanie ustawodawca nie nałożył na organy procesowe takiego obowiązku. Zgodnie z art. 96 k.p.k. z 1928 r.<sup>47</sup> świadek miał prawo nie odpowiadać na pytania co do okoliczności, których ujawnienie mogłoby narazić na odpowiedzialność za przestępstwo jego samego lub osobę pozostającą z nim w stosunku będącym podstawą skorzystania z prawa do odmowy składania zeznań. Poglądy orzecznictwa w tej kwestii w okresie obowiązywania kodeksu z 1928 r. ewoluowały. Początkowo Sąd Najwyższy wskazywał, że nie istnieje obowiązek uprzedzenia świadka o przysługującym mu uprawnieniu i skorzystanie z jego niewiedzy w tym zakresie nie można uznać za uchybienie procesowe<sup>48</sup>. W późniejszych latach stanowisko to całkowicie się zmieniło. W wyroku z dnia 11 października z 1961 r.<sup>49</sup> stwierdził, że chociaż art. 96 k.p.k. nie nakłada obowiązku uprzedzenia o prawie do odmowy odpowiedzi na pytanie, to jednak w wyniku zmian w przepisach kodeksu karnego treść przepisu art. 96 k.k. z 1932 r. uległa zmianie „w kierunku obowiązku uprzedzenia świadka o prawie odmowy zeznania, jeśli złożenie zeznania mogło grozić odpowiedzialnością karną jemu samemu lub jego najbliższemu”.

Problematyka przepisów kodeksu postępowania karnego pozwalających świadkowi uchylić się od obowiązku składania zeznań lub odpowiedzi na pytanie i odmiennie ukształtowanych obowiązków organów procesowych w odniesieniu do tego samego kręgu osób, rozbieżności w orzecznictwie i w doktrynie<sup>50</sup> stały się przyczyną rozważań na temat zakresu obowiązywania zasady *ignorantia iuris nocet* w procedurze karnej. Pojawiły się wątpliwości, czy odstępstwa od niej są wystarczające dla zapewnienia respektowania uprawnień uczestników postępowania i czy obecne przepisy nie są zbyt rygorystyczne. Minusem regulacji kodeksu z 1928 r. było również to, że w dużym zakresie pozwalała na wykorzystywanie niewiedzy osób biorących udział w postępowaniu, aby zrealizować cele procesu karnego. Ponadto, pozostawienie w znacznym stopniu uczestnika procesu „samemu sobie” niekorzystnie wpływało na sytuacją tych, których

<sup>46</sup> Interesujące uwagi w tej kwestii: J. Odyniec, *Czy wolno kłamać i zatajać prawdę przed sądem*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1947, nr 4, s. 17–19.

<sup>47</sup> Art. 96 w brzmieniu tekstu jednolitego k.p.k. z 1928 r. – Dz. U. 1950, Nr 40, poz. 364; art. 106 w brzmieniu tekstu jednolitego k.p.k. z 1928 r. – Dz. U. 1939, Nr 8, poz. 44.

<sup>48</sup> Por.: wyrok SN z dnia 9 maja 1930 r., II K 303/30, OSN (K) 1930, nr 6, poz. 212 oraz wyrok SN z dnia 27 października 1957 r., I K 544/57, OSNPG 1958, nr 1, poz. 37.

<sup>49</sup> Wyrok SN z dnia 11 października 1961 r., II K 601/61, OSNPG 1962, nr 1–6, poz. 28; por. również: wyrok SN z dnia 3 listopada 1959 r., IV K 332/58, OSNPG 1960, nr 3, poz. 58.

<sup>50</sup> Por. K. Łojewski, *Uprzedzenie świadka o prawie odmowy składania zeznań*, „Nowe Prawo” 1969, nr 12, s. 1633–1637 i cytowana tam literatura.



nie było stać na adwokata i nie byli w stanie samodzielnie zorientować się w sytuacji procesowej, w jakiej się znaleźli.

W okresie prac nad nowym kodeksem postępowania karnego Marian Cieślak zasugerował, by do przyszłej ustawy karnoprosesowej wprowadzić ogólną normę zobowiązującą organy postępowania do pouczenia osób biorących udział w procesie o ich prawach i obowiązkach. Uważał on, że rzeczą społecznie niepożądaną jest sytuacja, w której uprawnienie nie jest realizowane z powodu nieświadomości osoby uprawnionej, a korzystanie z cudzej niewiedzy powinno spotkać się z negatywną oceną moralną<sup>51</sup>. Jednocześnie zwracał uwagę, że absurdem byłoby zorganizowanie instytucji wymiaru sprawiedliwości na wzór przedszkola, gdzie organ procesowy, niczym „dobra niania”, ma obowiązek nieustannie pouczać „gromadkę uczestników procesu o należnych im prawach i sposobach ich realizacji”<sup>52</sup>. Zaproponował on kompromisowe rozwiązanie, zgodnie z którym organ procesowy był zobowiązany pouczyć uczestnika postępowania o przysługujących mu uprawnieniach i obowiązkach wtedy, gdy wynikało to z odpowiedniego przepisu ustawy lub okoliczności sprawy wskazywały, że może określona osoba nie jest ich świadoma. W pozostałych sytuacjach mógł on udzielić ponadstandardowej informacji, o ile nie byłoby to sprzeczne z zasadami współżycia społecznego.

Koncepcja ta została częściowo uwzględniona w kodeksie postępowania karnego z 1969 r.<sup>53</sup> Przepis art. 10 k.p.k. zawierał ogólną normę nakazującą pouczać uczestników postępowania o ich prawach i obowiązkach zawsze, gdy przepis szczególny tak stanowił (§ 1) oraz „w miarę potrzeby” (§ 2). W pierwszym przypadku na organy procesowe nałożono bezwzględny obowiązek udzielenia informacji. Jeżeli nie pouczyły one uczestnika postępowania o jego prawach i obowiązkach procesowych lub też wprowadziły go w błąd w sytuacji, gdy przepis szczególny konkretyzował ogólną normę z art. 10 § 1 k.p.k., nie mógł on ponieść z tego powodu negatywnych skutków procesowych. Natomiast udzielenie dodatkowych informacji „w miarę potrzeby” było jedynie powinnością organu procesowego. Owa potrzeba nie mogła jednak być ustalana w sposób dowolny, ale musiała opierać się na obiektywnych kryteriach, a przede wszystkim na prawdopodobieństwie nieznamomości uprawnień przez uczestnika postępowania<sup>54</sup>. Niemniej, niepouczenie go, mimo że w świetle okoliczności danej sprawy było to nieodzowne, nie powodowało żadnych negatywnych konsekwencji procesowych po stronie organów wymiaru sprawiedliwości. Przepis art. 10 § 2 k.p.k. z 1969 r. był zatem klasycznym przykładem *leges imperfecta*.

<sup>51</sup> M. Cieślak, *Problem uprzedzenia uczestnika procesu karnego o przysługującym mu uprawnieniu lub obowiązku ( przyczynek do zagadnienia związków prawa ze sferą moralności)*, „Nowe Prawo” 1964, nr 6, s. 590.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r., Dz. U. z 1969 r., Nr 13, poz. 96.

<sup>54</sup> Por. postanowienie SN z dnia 17 marca 1993 r., II KRN 36/93, OSNKW 1993, nr 5–6, poz. 32.

Norma ogólna wynikająca z art. 10 § 1 k.p.k. była konkretyzowana w dalszych przepisach ustawy karnoprosesowej. Uczestników postępowania informowano m.in. o prawie, terminie i sposobie wniesienia środka zaskarżenia (art. 91 § 6 k.p.k.), skutkach nieuzupełnienia braków formalnych pisma procesowego – w sposób i w terminie wskazanym przez organ procesowy (art. 103 k.p.k.) – czy też skutkach niestawiennictwa na wezwanie (art. 114 k.p.k.)<sup>55</sup>. Jeżeli osobom biorącym udział w procesie nie udzielono stosownych pouczeń, nie mogli oni z tego powodu ponosić negatywnych skutków procesowych. Przykładowo, w orzecznictwie jednomyślnie przyjmowano, że „brak pouczenia albo mylne pouczenie uczestnika postępowania karnego o przysługującym mu prawie, terminie i sposobie wniesienia środka zaskarżenia stanowi przyczynę niedotrzymania terminu, niezależną – w rozumieniu art. 111 k.p.k. – od uczestnika”<sup>56</sup>.

W porównaniu z kodeksem postępowania karnego z 1928 r. rozszerzono zakres pouczeń oskarżonego o jego prawach i obowiązkach procesowych. Tak jak dotychczas informowano go o prawie złożenia wniosków dowodowych (art. 302 k.p.k.), zadawania pytań osobom przesłuchiwanym i składania wyjaśnień co do każdego dowodu (art. 332 § 3 k.p.k.). Ponadto organy procesowe zobowiązane były wskazać mu na istnienie: obowiązku powiadomienia o każdej zmianie miejsca pobytu lub zamieszkania (art. 66 § 1 k.p.k.); prawa żądania sporządzenia uzasadnienia postanowienia o przedstawieniu zarzutów (art. 269 § 3 k.p.k.); prawa przejrzenia akt i złożenia wniosków o uzupełnienie postępowania przygotowawczego (art. 277 § 1 i 2 k.p.k.). Ocena zmian, których dokonano w procedurze karnej, może być wyłącznie pozytywna. Przepis art. 10 § 1 k.p.k. konkretyzowany w dalszych regulacjach kodeksu niewątpliwie posiada gwarancyjny charakter. Obowiązki informacyjne nałożone na organy procesowe pozwalały oskarżonemu na prowadzenie efektywnej obrony. Możliwość skorzystania z uprawnień przyznanych przez ustawodawcę w mniejszym stopniu niż w kodeksie postępowania karnego z 1928 r. zależała od jego wiedzy o obowiązującym prawie, tego, czy posiadał obrońcę, jak również od poglądów organów procesowych co do informowania go o – przynajmniej w teorii – znanych przepisach procedury karnej. Niemniej ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie obowiązku pouczenia oskarżonego o prawie do odmowy odpowiedzi na pytanie (art. 63 k.p.k.). Sąd Najwyższy w jednym orzeczeń stwierdził nawet, że pouczenie takie byłoby niewskazane, bowiem niesłusznie zachęcałoby do uchylania się od składania wyjaśnień<sup>57</sup>.

Należy również odnieść się do regulacji kodeksu postępowania karnego dotyczącej świadków. Przepis art. 173 § 2 k.p.k. *in principio* nakładał na organy procesowe bez-

<sup>55</sup> Por. M. Lipczyńska, *Zasada informacji prawnej (art. 10 k.p.k.) a system zasad procesowych polskiego procesu karnego*, „Państwo i Prawo” 1973, z. 2, s. 52–54.

<sup>56</sup> Uchwała (7) SN z dnia 19 marca 1970 r., VI KZP 1/70, OSNKW 1970, nr 4–5, poz. 34.

<sup>57</sup> Wyrok (7) SN z dnia 15 lipca 1979 r., V KRN 102/79, OSP 1981, nr 7–8, poz. 141.

względny obowiązek uprzedzenia świadka o przysługującym mu prawie do odmowy składania zeznań, jeżeli był on osobą najbliższą dla oskarżonego. Ponadto art. 166 k.p.k. przyznawał mu prawo uchylecia się od odpowiedzi na pytanie, jeżeli jej udzielenie mogłoby narazić na odpowiedzialność karną jego lub osobę dla niego najbliższą. Ustawodawca wprowadził również możliwość zwolnienia osoby pozostającej z oskarżonym w szczególnie bliskim stosunku osobistym od złożenia zeznania lub odpowiedzi na pytanie (art. 167 k.p.k.). Jeżeli w toku postępowania ujawniły się okoliczności wskazane w art. 166 i 167 k.p.k., organy procesowe, zgodnie z art. 173 § 2 k.p.k. *in fine*, musiały poinformować świadka o przysługujących mu uprawnieniach<sup>58</sup>.

Porównując regulacje kodeksów z 1928 i 1969 r., nie sposób nie zauważyć stopniowego rozszerzania zakresu odstępstw od zasady *ignorantia iuris nocet*. Celem wprowadzenia normy wynikającej z art. 10 k.p.k. z 1969 r. było bowiem właśnie niedopuszczenie do ponoszenia „ujemnych następstw procesowych dla uczestników postępowania z racji ich nieznamośności prawa”<sup>59</sup>. Maria Lipczyńska wskazała nawet, że art. 10 k.p.k. przeciwstawia się „dawno już zarzuconej i wyśmiewanej fikcji dokładnej znajomości prawa przez każdego obywatela”<sup>60</sup>. Natomiast M. Cieślak traktował normę wynikającą z art. 10 k.p.k. jako przejaw zasady „uczciwej gry”. Twierdził, że wynika z niej powinność wykonywania przez uczestników postępowania swoich obowiązków i uprawnień procesowych „w sposób uczciwy, bez naruszania powszechnie uznanych reguł moralnych, a zwłaszcza z wyłączeniem podstępów i wykorzystaniem cudzej nieświadomości, niewiedzy lub przymusowego położenia”. Chociaż czynności wykonywane z naruszeniem zasady „uczciwej gry” mogłyby być i skuteczne, i pożyteczne z punktu widzenia celów procesu, to jednak ubliżałyby powadze wymiaru sprawiedliwości<sup>61</sup>. Przestrzeganie dyrektyw wynikających z art. 10 k.p.k. nie tylko pomagało uczestnikom postępowania

<sup>58</sup> Na marginesie warto zastanowić się nad procesowymi skutkami naruszenia art. 173 § 2 k.p.k. Przepis ten był konkretyzacją normy ogólnej wskazanej w art. 10 § 1 k.p.k. Uczestnik postępowania, który na skutek braku pouczenia lub mylnego pouczenia nie skorzystał z uprawnień przyznanych mu przez ustawodawcę, nie mógł ponieść z tego powodu negatywnych skutków procesowych. Pojawia się jednak pytanie, czy na przykład świadek będący osobą najbliższą dla oskarżonego może w tym zakresie ponieść negatywne konsekwencje nieznamośności prawa. Niewątpliwie konsekwencje te dotyczą oskarżonego, jeżeli zeznania były obciążające. W orzecznictwie początkowo przyjmowano, że naruszenie przepisów art. 166 i 173 § 2 k.p.k. nie może być podstawą środka zaskarżenia wnoszonego przez oskarżonego. Przepisy te mają bowiem na celu ochronę świadków i ich naruszenie nie odnosi do jego uprawnień (por. wyrok SN z dnia 6 kwietnia 1977 r., II KR 38/77, OSNPG 1977, nr 7, poz. 61). Jednak w późniejszych orzeczeniach pojawił się pogląd przeciwny. „Uzyskanie dowodu z zeznań świadka bez odpowiedniego poinformowania go o jego uprawnieniach (art. 173 § 2 k.p.k.) sprawia, że dowód ten jest wadliwy, a przeto wyrok na takich zeznaniach oparty – nieprawidłowy” (por. wyrok SA w Krakowie z dnia 2 lutego 1994 r., II Akkr 248/93, KZS 1994, nr 2, poz. 21).

<sup>59</sup> Postanowienie SN z dnia 5 stycznia 1974 r., IV KZ 267/73, OSNKW 1974, nr 4, poz. 77.

<sup>60</sup> M. Lipczyńska, *op. cit.*, s. 57.

<sup>61</sup> M. Cieślak, *Polska procedura karna, podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984, s. 367.

nia „odnaleźć się” w sytuacji procesowej, ale służyło również budowaniu społecznego zaufania do instytucji wymiaru sprawiedliwości.

Także w orzecznictwie dostrzeżono pozytywy szerokich odstępstw od zasady *ignorantia iuris nocet*. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 15 lipca 1974 r. stwierdził, że „pełne informowanie uczestników postępowania o nieznanym im uprawnieniach i obowiązkach powinno skutecznie przyczyniać się do tego, aby [...] wnosili do procesu to, co wnieść mogą i co wnieść powinni, oraz żeby dokonywali swych czynności we właściwym czasie”<sup>62</sup>.

W kodeksie postępowania karnego z 1997 r.<sup>63</sup> nie zrezygnowano z koncepcji wypracowanej na gruncie wcześniej obowiązującej ustawy karnoprosesowej. Co więcej, wzmocniono gwarancyjny charakter normy ogólnej nakazującej informować uczestników postępowania o ich prawach i obowiązkach. Zgodnie z art. 16 k.p.k. organ procesowy ma obowiązek pouczyć uczestnika postępowania o przysługujących mu uprawnieniach i ciężących na nim obowiązkach, jeżeli ustawa tak stanowi (§ 1), a także „w miarę potrzeby”, gdy takie pouczenie jest niezbędne w świetle okoliczności konkretnej sprawy (§ 2). W obu przypadkach brak informacji, wprowadzająca w błąd lub nieprawdziwa informacja nie może wywoływać negatywnych skutków procesowych dla uczestnika postępowania lub innej osoby, której określone pouczenie dotyczy.

Oprócz zrównania w skutkach konsekwencji braku pouczenia w przypadkach wskazanych § 1 i 2 art. 16 k.p.k. ustawodawca rozszerzył katalog przepisów szczególnych, które konkretyzują obowiązek wskazany w art. 16 § 1 k.p.k. Obecnie w k.p.k. znajduje się kilkadziesiąt przepisów<sup>64</sup> nakazujących organom procesowym na kolejnych etapach postępowania informować uczestników procesu o ich prawach i obowiązkach. Najlepszym przykładem jest sytuacja procesowa oskarżonego w najszerszym rozumieniu tego pojęcia<sup>65</sup>. W przypadku zatrzymania osoby faktycznie podejrzewanej o popełnienie przestępstwa organy ścigania muszą poinformować ją o przyczynach zatrzymania i przysługujących jej prawach, w tym o prawie do skorzystania z pomocy adwokata<sup>66</sup>. Następnie, gdy przedstawiono jej zarzuty i stała się podejrzanym, przed pierwszym przesłuchaniem należy ją pouczyć o jej prawach i obowiązkach procesowych oraz wska-

---

<sup>62</sup> Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 1974 r., Kw. Pr. 2/74, OSNKW 1974, z. 10, poz. 179.

<sup>63</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. 1997, Nr 89, poz. 555.

<sup>64</sup> Nawet pobieżna analiza przepisów, które nakładają na organy procesowe obowiązek pouczenia uczestnika postępowania o jego prawach i obowiązkach procesowych przekracza ramy niniejszego opracowania. Zagadnienie to zostało omówione w monografii J. Kosowskiego, *op. cit.*, s. 129–196.

<sup>65</sup> Obejmuje ono również osobę podejrzaną, czyli faktycznie podejrzanego, w stosunku do którego podjęto w postępowaniu przygotowawczym określone czynności procesowe, np. zatrzymano go czy przeszukano; por. P. Hofmański, S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 191.

<sup>66</sup> Por. art. 245 § 2 i 5 k.p.k.

zać, jakie konsekwencje wiążą się z ich niedopełnieniem<sup>67</sup>. W związku z wprowadzonymi zmianami w postępowaniu jurysdykcyjnym rozszerzono katalog pouczeń, tak by oskarżony mógł samodzielnie i w pełni świadom konsekwencji swojego wyboru podjąć decyzję co do uczestniczenia w tym etapie postępowania. Zgodnie z art. 338 § 1 k.p.k. prezes sądu ma obowiązek doręczenia oskarżonemu odpisu aktu oskarżenia wraz z pouczeniem o prawie składania wniosków dowodowych oraz możliwości wniesienia odpowiedzi na akt oskarżenia. Jednocześnie poucza się go o: prawie złożenia wniosku o wyznaczenie obrońcy z urzędu niezależnie od jego sytuacji finansowej<sup>68</sup>; możliwości zabezpieczenia wykonania przyszłego orzeczenia o karach, środkach karnych lub kompensacyjnych oraz kosztów procesu na mieniu oskarżonego; prawie do złożenia wniosku o dobrowolne poddanie się karze przed rozprawą; zasadach uczestniczenia w posiedzeniach sądu, na których będzie merytorycznie rozpoznawana jego sprawa<sup>69</sup>, prawie do udziału w posiedzeniu przygotowawczym; zasadach uczestniczenia w rozprawie głównej; trybie wniesienia apelacji oraz o tym, że w zależności od wyniku procesu oskarżony może być obciążony kosztami wyznaczenia obrońcy z urzędu<sup>70</sup>. Następnie wraz z doręczeniem mu zawiadomienia o terminie rozprawy przypomina się oskarżonemu m.in. o tym, na jakich zasadach może uczestniczyć w rozprawie głównej, jednocześnie uprzedzając go o możliwych negatywnych konsekwencjach niestawiennictwa, w tym o ograniczeniu możliwości złożenia wniosków dowodowych w przypadku wniesienia apelacji, jeżeli mógł on złożyć stosowny wniosek w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji<sup>71</sup>. Po rozpoczęciu przewodu sądowego, przewodniczący, zgodnie z art. 386 k.p.k., informuje oskarżonego m.in. o prawie do składania wyjaśnień, odmowy składania wyjaśnień lub odmowy odpowiedzi na pytanie<sup>72</sup> oraz składania wniosków dowodowych i konsekwencjach nieskorzystania z tego uprawnienia. W uzasadnieniu do projektu nowelizacji wskazano, że celem rozbudowania systemu pouczeń było wzmocnienie pozycji oskarżonego w nowym, bardziej kontradiktoryjnym postępowaniu i rezygnacja z „paternalizmu” sądu nad oskarżonym<sup>73</sup>.

Obecnie obowiązujący kodeks postępowania karnego zobowiązuje organy procesowe do udzielania informacji prawnej także pokrzywdzonemu<sup>74</sup>. Zmieniono również

<sup>67</sup> Por. art. 300 § 1 k.p.k.

<sup>68</sup> Tzw. ogólne prawo do żądania obrońcy z urzędu; por. art. 80a k.p.k.

<sup>69</sup> Por. art. 341 § 1 k.p.k.

<sup>70</sup> Por. art. 338 § 1a k.p.k.

<sup>71</sup> Por. art. 353 k.p.k.

<sup>72</sup> Warto podkreślić, że po wejściu w życie nowelizacji kodeksu postępowania karnego z 27 września 2013 r. i 20 lutego 2015 r. obowiązki informacyjne organów procesowych względem oskarżonego zostały jeszcze bardziej wzmocnione; por.: m.in. art. 338, 353 oraz 386 k.p.k.

<sup>73</sup> Uzasadnienie do Projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny, Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw, bip.ms.gov.pl, s. 17 [dostęp: 2.09.2015 r.].

<sup>74</sup> Por. art. 300 § 2 i 334 § 2 k.p.k.

zasady pouczenia świadków o ich prawach i obowiązkach w postępowaniu przygotowawczym. Uwzględniając wskazane wcześniej wątpliwości co do okoliczności, w których należałoby poinformować świadka o prawie odmowy odpowiedzi na pytanie, jeżeli mogłoby to narazić jego samego lub osobę mu najbliższą na odpowiedzialność karną lub karnoskarbową, obecnie przed pierwszym przesłuchaniem w postępowaniu przygotowawczym, zgodnie z art. 300 § 3 k.p.k., „z góry” uprzedza się o prawie z art. 183 k.p.k. Ponadto, każdy uczestnik postępowania, niezależnie od tego, czy występuje w procesie w charakterze strony czy nie, ma m.in. prawo do uzyskania informacji o prawie, terminie i sposobie wniesienia środka zaskarżenia albo braku takiego uprawnienia, jeżeli określona decyzja procesowa narusza jego uprawnienia lub godzi w jego interesy<sup>75</sup>.

Nieuchronnie nasuwa się pytanie, czy przy tak szeroko zakreślonych obowiązkach informacyjnych nałożonych na organy procesowe i prawie uczestnika postępowania do uchylecia się od negatywnych skutków procesowych wynikających z nieznanomości prawa można zasadnie twierdzić, że obecnie w postępowaniu karnym obowiązuje zasada *ignorantia iuris nocet*. W pierwszej chwili może bowiem wydawać się, że w procedurze karnej przyjęto przeciwstawną regułę – *ignorantia iuris non nocet*. Twierdzenie takie nie jest jednak w pełni zasadne. Warto bowiem zauważyć, że pouczeń udziela się wyłącznie wtedy, gdy ustawa nakłada na organy procesowe taki obowiązek. Ponadto, informacje te mieszczą się ściśle w granicach celu procesu karnego. Jak podkreśla się w orzecznictwie, przepis art. 16 k.p.k. „nie nakłada na organy procesowe obowiązku czuwania nad szeroko rozumianym interesem stron, a tylko powinność informowania ich o tych uprawnieniach i obowiązkach, które łączą się bezpośrednio z treścią wydawanego orzeczenia, decyzji, czynności. Powinność ta nie może obejmować wszystkich uprawnień czy obowiązków uczestników postępowania”<sup>76</sup>. Rolą organów procesowych nie jest bowiem udzielanie porad prawnych<sup>77</sup>. Niemniej jednak, istotnie, w procesie karnym obowiązuje norma o dużo łagodniejszym charakterze, zgodnie z którą uczestnik postępowania nie może ponieść negatywnych skutków procesowych wynikających z nieznanomości prawa, jeżeli organ procesowy nie dopełnił ciążących na nim obowiązków informacyjnych.

Z powyższych rozważań wynika, że mimo istnienia domniemania powszechnej znajomości prawa, w procesie karnym zasada *ignorantia iuris nocet* nigdy nie obowiązywała w sposób absolutny. Porównując przepisy kodeksów z 1928 r., 1969 r. i 1997 r., wyraźnie widać, że zakres odstępstw od niej był stopniowo rozszerzany. Stosunkowo najbardziej rygorystyczne regulacje w tej materii zawierała pierwsza polska ustawa kar-

---

<sup>75</sup> Por. art. 100 § 8 k.p.k.

<sup>76</sup> Tak: postanowienie SN z dnia 12 sierpnia 2008 r., V KK 45/08, LEX nr 438427; por. również: wyrok SA w Warszawie z dnia 7 czerwca 2013 r., II AKa 163/13, LEX nr 1342391.

<sup>77</sup> Postanowienie SA w Krakowie z dnia 2 października 2002 r., II AKz 305/02, KZS 2002, nr 10, poz. 54.



noprocesowa. Ustawodawca przyjmował, że uczestnicy postępowania co do zasady znają obowiązujące przepisy. Niemniej „w ważniejszych momentach” organy procesowe musiały pouczyć ich o prawach i obowiązkach procesowych. Ustawa karnoprocesowa z 1969 r. rozszerzyła zakres odstępstw od zasady *ignorantia iuris nocet*. Wprowadzona została norma ogólna nakazująca informować uczestników postępowania o ich prawach i obowiązkach. Sąd Najwyższy podkreślał, że pouczenie na podstawie art. 10 k.p.k. z 1969 r. powinno umożliwiać realizację uprawnień lub wykonanie obowiązków procesowych<sup>78</sup>. W doktrynie zwracano uwagę, że art. 10 k.p.k. jest „przejawem szerszej idei” i wskazuje, czym powinny charakteryzować się relacje między organami procesowymi a uczestnikami postępowania karnego<sup>79</sup>. W obecnie obowiązującym k.p.k. z 1997 r. również znajduje się norma ogólna nakazująca informować uczestników postępowania o obowiązujących przepisach proceduralnych w wypadkach wskazanych w ustawie oraz „w miarę potrzeby”. Zakres odstępstw od zasady *ignorantia iuris nocet*, na jakie pozwalał przepis art. 16 k.p.k., jest nieporównywalny z wcześniejszymi regulacjami. Wydaje się, że ustawodawca częściej zakłada, że uczestnicy postępowania nie znają obowiązującego prawa i, nakładając na organy procesowe szereg obowiązków informacyjnych, próbuje zadbać, by nie ponieśli oni z tego powodu negatywnych konsekwencji. Decydując się na ograniczenie możliwości działania organów wymiaru sprawiedliwości, uznaje, że zabezpieczenie interesów jednostki jest co najmniej tak samo istotne jak zrealizowanie celów procesu karnego<sup>80</sup>. Normę ogólną, nakazującą informować uczestników postępowania o ich prawach i obowiązkach, można bowiem analizować z perspektywy dążenia do zagwarantowania im swoistego bezpieczeństwa procesowego oraz takiego ukształtowania wzajemnych relacji, aby zachowanie organów procesowych sprzyjało budowaniu społecznego zaufania do podejmowanych przez nich działań.

<sup>78</sup> Postanowienie SN z dnia 15 lipca 1977 r., Z 58/77, OSNKW 1977, nr 1, poz. 14.

<sup>79</sup> Por. Z. Jankowski, *Zasada lojalności i sprawność postępowania karnego*, „Nowe Prawo” 1982, nr 5–6, s. 78.

<sup>80</sup> *Ibidem*.



## Bibliografia

### Literatura

- Andrejew I., *Ustawowe znamiona czynu: typizacja i kwalifikacja przestępstw*, Warszawa 1978.
- Bardzki A., *Wyjaśnienia oskarżonego podczas śledztwa jako dowód w procesie karnym*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1929 nr 8.
- Bojarski M., Giezek J., Sienkiewicz Z., *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, Warszawa 2012.
- Cieślak M., *Problem uprzedzenia uczestnika procesu karnego o przysługującym mu uprawnieniu lub obowiązku (przyczynek do zagadnienia związków prawa ze sferą moralności)*, „Nowe Prawo” 1964, nr 6.
- Cieślak M., *Polska procedura karna, podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984.
- Grzegorzczak T., Tylman J., *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2011.
- Hofmański P., Waltoś S., *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2013.
- Jankowski Z., *Zasada lojalności i sprawność postępowania karnego*, „Nowe Prawo” 1982, nr 5–6.
- Kosowski J., *Zasada informacji prawnej w polskim procesie karnym w świetle art. 16 k.p.k.*, Warszawa 2011.
- Kotowicz-Zagórski A., *Tzw. pouczenia prawne w postępowaniu karnym*, „Czasopismo Sędziowskie” 1931, nr 11–12.
- Lipczyńska M., *Zasada informacji prawnej (art. 10 k.p.k.) a system zasad procesowych polskiego procesu karnego*, „Państwo i Prawo” 1973, z. 2.
- Łętowska E., *The Barriers of Polish Legal Thinking in the Perspective of European Integration*, „Yearbook of Polish European Studies” 1997, vol. 1.
- Łojewski K., *Uprzedzenie świadka o prawie odmowy składania zeznań*, „Nowe Prawo” 1969, nr 12.
- Łyczywek R., *Granice obrony a przepisy postępowania karnego*, „Nowe Prawo” 1966, nr 7–8.
- Mogilnicki A., *Przywrócenie terminu*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1933, nr 24.
- Myszogład M., *Zagadnienie obowiązywania formuły ignorantia iuris nocet w orzecznictwie sądowym*, [www.prawo.unlv.gda.pl/teoria/uploads/zjazd/Myszoglad.pdf](http://www.prawo.unlv.gda.pl/teoria/uploads/zjazd/Myszoglad.pdf). [dostęp: 2.09.2015 r.].
- Nowotny J., *Projekt ustawy postępowania karnego*, „Głos Prawa” 1925, nr 1–2.
- Odyniec J., *Czy wolno kłamać i zatajać prawdę przed sądem*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1947, nr 4.
- Peiper L., *Stanowisko obwinionego według drugiego projektu ustawy postępowania karnego*, „Głos Prawa” 1927, nr 5–6.
- Projekt ustawy postępowania karnego przyjęty przez Komisję Kodyfikacyjną R.P. w dniu 26 kwietnia 1926 r. z uzasadnieniem i tablicą porównawczą*, Warszawa – Lwów 1926–1927.
- Uzasadnienie do Projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny, Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw*, bip.ms.gov.pl, [dostęp: 2.09.2015 r.].
- Wołodkiewicz W., *Nieznajomość prawa szkodzi. U źródeł zasady ignorantia iuris nocet*, [w:] J. Krzynówek, W. Wołodkiewicz, *Łacińskie paremie w zeuropeizowanej kulturze prawnej i orzecznictwie sądów polskich*, Warszawa 2001.
- Wołodkiewicz W., *Europa i prawo rzymskie. Szkice z historii europejskiej kultury prawnej*, Warszawa 2009.
- Zduniewska Z., *Ignorantia iuris nocet w prawie administracyjnym*, Łódź 1998.

## Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 12 listopada 2001 r., P 2/01, OTK 2001, nr 8, poz. 249.

Uchwała (7) SN z dnia 19 marca 1970 r., VI KZP 1/70, OSNKW 1970, nr 4–5, poz. 34.

Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 1974 r., Kw. Pr. 2/74, OSNKW 1974, z. 10, poz. 179.

Wyrok SN z dnia 9 maja 1930 r., II K 303/30, OSN (K) 1930, nr 6, poz. 212.

Wyrok SN z dnia 21 września 1931 r., II K 560/31, OSN (K) 1931, nr 12, poz. 424.

Wyrok SN z dnia 23 maja 1935 r., III K 532/35, OSN (K) 1936, nr 1, poz. 25.

Wyrok SN z dnia 12 lutego 1937 r., II K 1132/36, OSN (K) 1937, nr 7, poz. 200.

Wyrok SN z dnia 6 grudnia 1945 r., K 226/45, OSN(K) 1945, nr 1–2, poz. 18.

Wyrok SN z dnia 4 października 1946 r., K 1208/46, OSN(K) 1947, nr 4, poz. 99.

Wyrok SN z dnia 27 października 1957 r., I K 544/57, OSNPG 1958, nr 1, poz. 37.

Wyrok SN z dnia 3 listopada 1959 r., IV K 332/58, OSNPG 1960, nr 3, poz. 58.

Wyrok SN z dnia 11 października 1961 r., II K 601/61, OSNPG 1962, nr 1–6, poz. 28.

Wyrok SN z dnia 11 września 1962 r., IV K 416/62, OSNPG 1962, nr 7–12, poz. 103.

Wyrok (7) SN z dnia 15 lipca 1979 r., V KRN 102/79, OSP 1981, nr 7–8, poz. 141.

Wyrok SA w Krakowie z dnia 2 lutego 1994 r., II AKr 248/93, KZS 1994, nr 2, poz. 21.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 7 czerwca 2013 r., II AKa 163/13, LEX nr 1342391.

Postanowienie SN (7) z dnia 21 kwietnia 1934 r., III K 712/33, OSN(K) 1934, nr 6, poz. 102.

Postanowienie SN z dnia 5 stycznia 1974 r., IV KZ 267/73, OSNKW 1974, nr 4, poz. 77.

Postanowienie SN z dnia 15 lipca 1977 r., Z 58/77, OSNKW 1977, nr 1, poz. 14.

Postanowienie SN z dnia 17 marca 1993 r., II KRN 36/93, OSNKW 1993, nr 5–6.

Postanowienie SN z dnia 12 sierpnia 2008 r., V KK 45/08, LEX nr 438427.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 2 października 2002 r., II AKz 305/02, KZS 2002, nr 10, poz. 54.

Dorota Czerwińska  
Uniwersytet Wrocławski

## Uzasadnienie aksjologiczne i historia obowiązywania zakazu *reformationis in peius* w polskiej procedurze karnej

Axiological and historical background of the prohibition of *reformatio in peius* in Polish penal procedure

### Streszczenie

Opracowanie ma na celu przedstawienie aksjologicznego i historycznego uzasadnienia zakazu *reformationis in peius*, wyrażonego obecnie w art. 434 k.p.k. W pierwszej części opracowania przeanalizowano wyróżniane w piśmiennictwie uzasadnienia aksjologiczne obowiązywania zakazu, z uwzględnieniem ich podziału na normatywne i psychologiczne, dochodząc do konkluzji, że najbardziej przekonujące jest odwołujące się do motywów psychologicznych rozwiązanie oparte o prawo do obrony. W drugiej części pracy przedstawiono ewolucję unormowań wyrażających zakaz *reformationis in peius* od uregulowań międzywojennych przez kodeksy postępowania karnego z lat 1969 i 1997 aż po ostatnie zmiany wchodzące w życie od 1 lipca 2015 roku. W konkluzji stwierdzono, że w przeszłości zakres przedmiotowy zakazu *reformationis in peius* był systematycznie poszerzany, aż do 2003 roku, kiedy to w celu usprawnienia postępowania wprowadzono nieznanne wcześniej wyjątki, częściowo utrzymane również po 1 lipca 2015 roku.

### Słowa kluczowe

zakaz *reformationis in peius*, prawo do obrony, postępowanie odwoławcze, granice zaskarżenia, historia prawa, aksjologia

### Abstract

The paper aims at presenting the axiological and historical justification of the prohibition of *reformatio in peius*, which is currently provided for by article 434 of the Code of Criminal Procedure (c.c.p.). In the first part of the paper the author analyzes axiological justifications for this prohibition, mentioned by legal academics, dividing them into normative and psychological. The conclusion of that part is that the most convincing rationale is the one based on the right of the defense. The second part of the article presents the evolution of the normative model of *reformatio in peius*, including a brief analysis of relevant provisions of the codes of 1928, 1969 and 1997, also as modified by the recent amendments of the Act of the 27th September 2013. In the resume the author states that in the past the scope of the prohibition of *reformatio in peius* had been systematically broadened until 2003, when new exceptions were introduced for the purpose of streamlining the procedure.

### Keywords

the prohibition of *reformatio in peius*, right of defense of the accused, appeal proceedings, limits of appeal, legal history, legal axiology

Zakaz *reformationis in peius*, w polskim kodeksie postępowania karnego wyrażony *a contrario* w art. 434 k.p.k., stanowi – w swoim ujęciu bezpośrednim – skierowany do sądu odwoławczego zakaz zmiany orzeczenia na niekorzyść oskarżonego, jeżeli skuteczny środek odwoławczy został wniesiony jedynie na jego korzyść. W ujęciu pośrednim zakaz ten jest skierowany do sądu I instancji ponownie rozpoznającego sprawę po uchyleniu orzeczenia i oznacza zakaz wydania orzeczenia surowszego niż poprzednio uchylone, jeżeli środek odwoławczy, który doprowadził do uchylenia, został wniesiony jedynie na korzyść oskarżonego. Obecnie konieczność obowiązywania w porządku prawnym zakazu *reformationis in peius* nie budzi w doktrynie wątpliwości, choć nie zawsze tak było. Nie można bowiem nie zauważyć, że zakaz wydatnie ogranicza swobodę orzeczniczą sądu odwoławczego, i to na korzyść oskarżonego. Warto więc pochylić się nad aksjologicznym i historycznym uzasadnieniem obowiązywania zakazu *reformationis in peius*, aby z tej perspektywy ocenić najświeższe zmiany w zakresie tego unormowania.

W polskiej literaturze procesu karnego najszersze rozważania nad teoretycznym i aksjologicznym uzasadnieniem obowiązywania zakazu *reformationis in peius* prowadził Kazimierz Marszał<sup>1</sup>. W jednym ze swoich opracowań<sup>2</sup> autor ten wyróżnił wśród rozmaitych teorii uzasadniających obowiązywanie zakazu teorie oparte na względach prawnych oraz psychologicznych. Wśród tych pierwszych chronologicznie najwcześniejszą była teoria prawa nabytego przez stronę na mocy wyroku sądu I instancji<sup>3</sup>. Teoria ta została jednak w dogmatyce odrzucona pod zarzutem sprzeczności logicznej: jak bowiem strona, która sama zaskarża orzeczenie, może z jego wydania wywodzić słuszne prawa? Wyłącznie historyczne znaczenie – już w czasie publikacji omawianego artykułu K. Marszała w 1969 roku – miała również teoria oparta na tzw. natychmiastowej prawomocności wyroku niewinniającego. Jej późniejsza odmiana, oparta o tzw. prawomocności orzeczenia w stosunku do stron<sup>4</sup>, cieszyła się większym zainteresowaniem, ostatecznie jednak również spotkała się z krytyką opartą na zarzucie niewłaściwego rozumienia prawomocności, oznaczającej w rzeczywistości niedopuszczalność wzruszenia orzeczenia w jakimkolwiek kierunku, nie zaś tylko na korzyść lub niekorzyść oskarżonego<sup>5</sup>. Innym przytaczanym przez K. Marszała uzasadnieniem zakazu *reforma-*

<sup>1</sup> Efektem tych rozważań była m.in. monografia tego autora pt. *Zakaz reformationis in peius w nowym ustawodawstwie karnym procesowym*, Warszawa 1970.

<sup>2</sup> K. Marszał, *Teoretyczne podstawy zakazu reformationis in peius w procesie karnym*, „Państwo i Prawo” 1969, nr 2, s. 351–366.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 351.

<sup>4</sup> Koncepcja ta opiera się na założeniu, że orzeczenie uprawomocnia się wobec strony, która nie złożyła apelacji – nawet mimo jej złożenia przez drugą ze stron. Jeżeli zatem prokurator nie zdecydował się zaskarżyć orzeczenia, staje się ono prawomocne wobec niego, a zatem odporne na zmianę na niekorzyść oskarżonego, o którą prokurator zdecydował się nie wnioskować.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 353.

*tionis in peius* jest zasada dyspozycyjności<sup>6</sup>. Rzeczywiście, trudno zaprzeczyć, że gwarantowane zakazem zabezpieczenie interesów oskarżonego zachęca go do swobodnego powzięcia decyzji o zaskarżeniu orzeczenia bądź nie, co zwiększa zakres dyspozycyjności w tym stadium postępowania. Jednak nie wydaje się, by to dyspozycyjność, mająca zresztą w postępowaniu karnym ograniczone znaczenie, stanowiła główne źródło obowiązywania zakazu. K. Marszał wskazuje także na grupę poglądów opierających zakaz *reformationis in peius* o „istotę środków odwoławczych”<sup>7</sup>. Zwolennicy takiego uzasadnienia postrzegają wyrażenie zakazu w tekście ustawy w zasadzie jako *superfluum*, ponieważ niedopuszczalność pogorszenia sytuacji prawnej jedynej strony skarżącej wynika z samej istoty wywiedzenia przez nią środka na swą korzyść i orzekania w jego granicach. Nie biorą oni jednak pod uwagę wyjątkowej dopuszczalności przekroczenia przez sąd odwoławczy granic środka zaskarżenia na podstawie art. 439 lub art. 440 k.p.k., kiedy to zakaz *reformationis in peius* jest jedyną normą zabezpieczającą sytuację prawną oskarżonego przed pogorszeniem.

Jako najbardziej rozpowszechnioną, „niemal panującą w polskim procesie karnym”<sup>8</sup> teorię K. Marszał przytacza koncepcję wywodzącą zakaz *reformationis in peius* z prawa do obrony, zaliczając ją jednocześnie do teorii o psychologicznym rodowodzie<sup>9</sup>. Jako najbliższa chyba prawdzie, z pewnością najszerzej reprezentowana i najistotniejsza również współcześnie<sup>10</sup>, wymaga ona szerszego omówienia.

Zakaz *reformationis in peius* należy zaliczyć do gwarancji procesowych zapewniających oskarżonemu swobodę zaskarżenia wyroku. Służy on zatem realizacji prawa oskarżonego do obrony również w ramach kontroli instancyjnej orzeczenia. Psychologiczny rodowód tej teorii wyraża się w niebudzącym wątpliwości stwierdzeniu, że możliwość pogorszenia sytuacji prawnej odstraszałaby oskarżonego od zaskarżenia wyroku, nawet jeżeli trafnie uważałby go za niesłuszny. Współcześnie uzasadnienie to, przynajmniej traktowane jako wyłączone, poddaje się w wątpliwość<sup>11</sup>, skoro dwa z trzech elementów zakazu *reformationis in peius* dotyczą środków odwoławczych wnoszonych na niekorzyść oskarżonego, a ponadto możliwością zaskarżenia orzeczenia na jego korzyść – i to pod ochroną zakazu – dysponuje nie tylko on sam, ale również obrońca (u którego motyw psychologiczny może jeszcze odegrać istotną rolę) i oskarżyciel publiczny, a także podmioty uprawnione do wniesienia kasacji nadzwyczajnych, u których motyw psychologiczny ma ograniczone znaczenie. Wskazuje się jednak dla odparcia wskazanych

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 354.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 357–359.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 360.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 364.

<sup>10</sup> P. Łuczyński, *Zakaz reformationis in peius w kontekście niektórych zasad procesu karnego*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 10, s. 37–38.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 39.

wątpliwości, że w przypadku gdyby realizacja uprawnień tych podmiotów mogła prowadzić do pogorszenia sytuacji oskarżonego, cel ich ustanowienia stałby się niemożliwy do osiągnięcia, a dodatkowo – że zakaz *reformationis in peius*, również jako norma wywodzona z prawa do obrony, związany jest nie tylko z indywidualnym interesem oskarżonego, ale również z interesem publicznym polegającym na zwiększeniu szansy na eliminację z obrotu prawnego wadliwych rozstrzygnięć przez zapewnienie swobody ich kontroli odwoławczej. Obowiązywanie zakazu *reformationis in peius* związane jest również z zasadą lojalności i rzetelnego procesu, ponieważ zaskakiwanie oskarżonego pogorszeniem jego sytuacji prawnej mimo niezaskarżenia wyroku przez oskarżyciela byłoby nieuczciwe i nielojalne<sup>12</sup>.

Warto w tym miejscu zauważyć, że w historii europejskich procedur karnych XX wieku zdarzały się okresy nieobowiązywania zakazu *reformationis in peius* (m.in. niemiecki proces faszystowski) oraz przypadki jego kwestionowania w nauce jako instytucji krępującej swobodę sądu odwoławczego i stanowiącej nieuzasadniony przywilej oskarżonego, naruszający zasadę równości stron<sup>13</sup>. Zarzucano także, że zakaz ten stoi na przeszkodzie realizacji naczelnej zasady procesu karnego, jaką jest zasada prawdy materialnej<sup>14</sup>. Trafnie jednak K. Marszał zauważył, że w obowiązującym wówczas stanie prawnym zakaz nie obejmował płaszczyzny ustaleń faktycznych, a jedynie płaszczyznę wymiaru kary i innych środków – i tylko w tym zakresie sytuacja oskarżonego nie mogła ulec pogorszeniu<sup>15</sup>. Odmiennie kształtuje się jednak zakres zakazu *reformationis in peius* w kodeksie postępowania karnego z 1997 r.<sup>16</sup>; nie budzi bowiem wątpliwości, że sąd odwoławczy nie może ani wymierzyć oskarżonemu surowszej kary, ani pogorszyć jego sytuacji prawnej w zakresie dokonywanych ustaleń faktycznych<sup>17</sup>. Prawdą jest zatem, że obowiązywanie zakazu *reformationis in peius* może *in concreto* doprowadzić do pozostawienia w obrocie prawnym rozstrzygnięcia opartego na nieprawdziwych ustaleniach faktycznych, a także wymierzającego kary i środki karne o dolegliwości zbyt niskiej z punktu widzenia trafnej represji karnej, mimo dostrzegania przez sąd odwoławczy powinności jego zmiany na niekorzyść oskarżonego. Jest to swoista koncesja na rzecz zapewnienia oskarżonemu realnego prawa do obrony, w tym prawa do zaskarżenia orzeczenia. Współcześnie nie prowadzi to do kwestionowania kształtu samego zakazu; obecny model procesu karnego został bowiem ukształtowany w sposób wzmacniający jego elementy gwarancyjne, odpowiadający w pełni założeniom demokratycznego państwa

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 41.

<sup>13</sup> K. Marszał, *Zakaz reformationis in peius*..., s. 361

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 362.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 363.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz.U. Nr 89, poz. 555, dalej: k.p.k.

<sup>17</sup> D. Świecki, *Postępowanie odwoławcze w sprawach karnych. Komentarz i orzecznictwo*, Warszawa 2014, s. 90 i n.

prawnego, choć nie zawsze doraźnym potrzebom polityki karania, zwłaszcza determinowanej tak rozpowszechnionym populizmem penalnym.

Należy przy tym zauważyć, że zakaz *reformationis in peius* w żaden sposób nie koliduje z zasadą równości broni i stron procesu karnego, ponieważ nie ogranicza on zaskarżalności orzeczenia przez oskarżyciela, a w razie jego zaskarżenia również na niekorzyść oskarżonego skutki obowiązywania zakazu zostają zniwelowane. W doktrynie uznaje się przy tym zakaz *reformationis in peius* za element tzw. *favor defensionis*, niemający na celu nieuzasadnionego uprzywilejowania jednej ze stron procesu, ale wyrównanie ich faktycznej nierówności, wyrażającej się w tym, że oskarżony – jako podmiot, który osobiście poniesie całą dolegliwość kary – zaskarżając orzeczenie, ryzykuje z subiektywnego punktu widzenia więcej niż działający w interesie publicznym oskarżyciel<sup>18</sup>. Współcześnie obowiązywanie zakazu nie budzi zatem żadnych wątpliwości, zwłaszcza że jest uzasadnione również historycznie.

Zakaz *reformationis in peius* znany był już przedwojennej kodyfikacji procedury karnej. Artykuł 484 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. – Kodeks postępowania karnego<sup>19</sup> stanowił, że „sąd odwoławczy nie może zwiększyć oskarżonemu kary wymierzonej przez sąd pierwszej instancji, jeżeli założono apelację tylko na korzyść oskarżonego”, ani „przekroczyć granic apelacji, z wyjątkiem wypadków wskazanych w art. 485”. Ostatni przepis wyliczał odpowiedniki współczesnych bezwzględnych przyczyn odwoławczych z art. 439 k.p.k.; zawierał również normę odpowiadającą obecnemu art. 435 k.p.k. (pozwalającą na wyjście poza granice zaskarżenia na korzyść współoskarżonych) oraz jedną przesłankę nakazującą uniewinnienie oskarżonego z urzędu, niezależnie od granic apelacji, w razie stwierdzenia braku znamion przestępstwa w jego czynie. Co do ukształtowania pośredniego zakazu *reformationis in peius* należy zauważyć, że art. 483 rozporządzenia dawał sądowi odwoławczemu jedynie możliwość zatwierdzenia wyroku sądu pierwszej instancji lub jego uchylecia i orzeczenia co do istoty sprawy („uchyla go w całości lub w części, wydając nowe orzeczenie”). Nie przewidziano faworyzowanej dotychczas przez kodeks postępowania karnego z 1997 r. możliwości uchylecia orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez sąd I instancji, z wyjątkiem zaistnienia bezwzględnych przyczyn odwoławczych i uchylecia wyroku przez Sąd Najwyższy w wyniku kasacji. Wówczas na mocy art. 520 rozporządzenia „sąd przy ponownym rozpoznaniu sprawy nie może zwiększyć kary orzeczonej w wyroku uchylonym”, jeżeli „wyrok uchylono nie na żądanie oskarżyciela”. Oskarżony, składając apelację czy kasację, był zatem chroniony przed zwiększeniem dolegliwości wymierzonej mu kary, również w postępowaniu ponownym. Taki zakres zakazu *re-*

---

<sup>18</sup> P. Łuczyński, *op. cit.*, s. 44.

<sup>19</sup> Dz.U. Nr 33, poz. 313, dalej: rozporządzenie.



*formationis in peius*, początkowo nieograniczony żadnymi wyjątkami, należycie gwarantował oskarżonemu swobodę podjęcia decyzji co do poddania orzeczenia kontroli instancyjnej. Należy jednak zauważyć, że zarówno bezpośredni, jak i pośredni zakaz *reformationis in peius* dotyczył wyłącznie zwiększenia wymierzonej oskarżonemu kary, a nie ogólnego pogorszenia jego sytuacji prawnej; jak się wydaje, nie wyłączał on możliwości czynienia przez sąd odwoławczy niekorzystnych dla oskarżonego ustaleń faktycznych czy zmiany na surowszą kwalifikacji prawnej tak długo, jak nie powodowało to podwyższenia wymierzonej jednostkowej kary.

W roku 1932<sup>20</sup> zmieniono treść art. 520 rozporządzenia, znosząc całkowicie pośredni zakaz *reformationis in peius*. Przepis otrzymał bowiem następujące brzmienie: „Sąd przy ponownem rozpoznawaniu sprawy może zmniejszyć lub zwiększyć karę, orzeczoną w uchylonym wyroku bez względu na to, czy wyrok uchylono na żądanie oskarżyciela czy oskarżonego”. Od tej pory zakaz *reformationis in peius* dotyczył zatem tylko sądu odwoławczego (art. 484 lit. a rozporządzenia pozostawiono bowiem bez zmian), ale już nie sądu orzekającego ponownie w I instancji po uchyleniu poprzedniego wyroku. Zmiana ta znacząco osłabiła zakaz *reformationis in peius* w przedwojennej procedurze karnej; dodatkowo należy ją uznać za nieuzasadnioną z perspektywy spójności aksjologicznej rozwiązań kodeksu. Z punktu widzenia oskarżonego nie ma bowiem jakościowej różnicy między zmianą jego sytuacji prawnej bezpośrednio przez sąd odwoławczy oraz zmianą przez sąd I instancji orzekający ponownie po uchyleniu wyroku; te same racje przemawiają zatem za utrzymaniem jednolitego charakteru zakazu *reformationis in peius* w obu tych sytuacjach.

W nowej regulacji kodeksu postępowania karnego z 1969 r.<sup>21</sup> bezpośredni zakaz *reformationis in peius* został wyrażony w art. 383 § 1 d.k.p.k. o następującym brzmieniu: „Sąd odwoławczy może orzec na niekorzyść oskarżonego tylko wtedy, gdy wniesiono na jego niekorzyść środek odwoławczy, i tylko w granicach środka odwoławczego; Sąd Najwyższy jednak nie może skazać oskarżonego, który został niewinny w pierwszej instancji lub co do którego w pierwszej instancji umorzono postępowanie”.

Ujęcie zakazu bezpośredniego było zatem w kodeksie z 1969 r. zbieżne z jego współczesnym kształtem. Tak jak dziś zawężono możliwość orzeczenia na niekorzyść oskarżonego nawet w razie wniesienia w tym kierunku środka odwoławczego do granic zaskarżenia, a sam zakaz obejmował każde „orzeczenie na niekorzyść oskarżonego”, tj. pogorszenie jego sytuacji prawnej nie tylko przez zwiększenie wymiaru kary, ale również przez zmianę kwalifikacji prawnej czy ustaleń faktycznych. Na tym tle rozwi-

<sup>20</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 sierpnia 1932 r. zmieniające niektóre przepisy postępowania karnego, Dz.U. Nr 73, poz. 662.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz.U. Nr 13, poz. 96, dalej: d.k.p.k.

nęło się zresztą bogate orzecznictwo Sądu Najwyższego<sup>22</sup>, którego konkluzja pozostaje do dziś aktualna: o tym, czy orzeczenie sądu odwoławczego jest orzeczeniem na niekorzyść oskarżonego, należy rozstrzygać *in concreto*, uwzględniając m.in. subiektywną dolegliwość sankcji karnej. Szczególne trudności dotyczyły przy tym – i nadal dotyczą – oceny rozstrzygnięć podwyższających wymiar kary, ale jednocześnie warunkowo zawieszających jej wykonanie<sup>23</sup>.

Odmienny zakres miał natomiast zakaz pośredni, wyrażony w art. 408 d.k.p.k., który stanowił: „W razie przekazania sprawy do ponownego rozpoznania wolno w dalszym postępowaniu orzec karę surowszą niż orzeczona w uchylonym wyroku tylko wtedy, gdy wyrok ten był zaskarżony na niekorzyść oskarżonego”. Niewątpliwie zakres zakazu pośredniego został zatem ukształtowany znacznie wężiej niż zakazu bezpośredniego. Zakaz pośredni *expressis verbis* objął bowiem wyłącznie wymiar kary, ale już nie ustalenia faktyczne czy kwalifikację prawną. Dodatkowo przepis ten dotknięty był wadliwością, która przeniknęła również do kodeksu postępowania karnego z 1997 r.: otóż pozwala on na orzeczenie surowszej kary jedynie wówczas, gdy wyrok został **zaskarżony** na niekorzyść oskarżonego. Rzecz nie jednak w tym, by środek odwoławczy na niekorzyść oskarżonego został w ogóle złożony, ale by był on skuteczny. Jeżeli wyrok zostanie zaskarżony zarówno przez oskarżonego, jak i przez oskarżyciela publicznego, i apelacja oskarżyciela okaże się bezzasadna, a apelacja oskarżonego doprowadzi do uchylecia wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, to nie powinno to wyłączać zakazu *reformationis in peius*<sup>24</sup>. Jest to jednak wykładnia wbrew literalnemu brzmieniu przepisu; pierwotny wyrok został bowiem zaskarżony również na niekorzyść oskarżonego.

Zakaz *reformationis in peius* obowiązywał w dawnym kodeksie w niezmiennym kształcie przez 20 lat. Pierwsza nowelizacja nastąpiła dopiero w 1989 roku<sup>25</sup> i nie można jej określić jako zasadniczej; wynikała raczej z konieczności dostosowania brzmienia przepisu do innych równocześnie dokonywanych zmian<sup>26</sup>. Również kolejna, dokonana

<sup>22</sup> Zob. m.in. uchwałę SN z dnia 25 marca 1961 r., VI KO 54/60 (Lex Polonica nr 356015) czy wyrok SN z dnia 27 października 1989 r., V KRN 258/87 (OSNPG 4/1990, poz. 44) i wyrok SN z dnia 23 listopada 1988 r., V KRN 245/88 (OSNKW 1–2/1989, poz. 16).

<sup>23</sup> D. Świecki, *Postępowanie odwoławcze...*, s. 94–97.

<sup>24</sup> Odmienne co do prawidłowej wykładni analizowanego sformułowania: *idem*, *Apelacja w postępowaniu karnym*, Warszawa 2011, s. 208–210.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 29 maja 1989 r. o zmianie niektórych przepisów prawa karnego, prawa o wykroczeniach oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 34, poz. 180.

<sup>26</sup> W nowym brzmieniu przepis art. 383 § 1 d.k.p.k. stanowił zatem: „Sąd odwoławczy może orzec na niekorzyść oskarżonego tylko wtedy, gdy wniesiono na jego niekorzyść środek odwoławczy, i tylko w granicach środka odwoławczego; Sąd Najwyższy jednak nie może skazać oskarżonego, który został uniewinniony w pierwszej instancji lub co do którego w pierwszej instancji umorzono postępowanie albo umorzono je warunkowo; Sąd Najwyższy nie może ponadto wymierzyć kary śmierci, jeżeli ta kara nie została orzeczona przez sąd pierwszej instancji”.

w 1990 r. zmiana<sup>27</sup> wynikała z powołania sądów apelacyjnych, orzekających jako sądy odwoławcze w miejsce Sądu Najwyższego, i polegała wyłącznie na zastąpieniu nazwy tego ostatniego słowami „sąd apelacyjny”. Ostatnie zmiany art. 383 d.k.p.k. przed uchwaleniem nowego kodeksu nastąpiły w 1995 r.<sup>28</sup> i miały charakter poprawek redakcyjnych: wyraźnie oddzielono zakaz *reformationis in peius* w § 1 („Sąd odwoławczy może orzec na niekorzyść oskarżonego tylko wtedy, gdy wniesiono na jego niekorzyść środek odwoławczy, i tylko w granicach tego środka”) oraz znajdujące się dotąd w tej samej jednostce redakcyjnej reguły *ne peius*, przeniesione do nowych: § 2 (zakaz skazania przez sąd odwoławczy oskarżonego uniewinnionego w I instancji albo co do którego postępowanie umorzono, także warunkowo), § 3 (zakaz orzeczenia przez sąd odwoławczy surowszej kary pozbawienia wolności przy jednoczesnej zmianie ustaleń faktycznych), i § 4 (zakaz zaostrzania kary pozbawienia wolności przez wymierzenie kary przekraczającej lat 15). Artykuł 408 d.k.p.k. nie był zaś zmieniany przez cały czas jego obowiązywania.

Wraz z uchwaleniem kodeksu postępowania karnego z 1997 r. zakres zakazu *reformationis in peius* został zakreślony bardzo szeroko. Pierwotne brzmienie art. 434 k.p.k.<sup>29</sup> nie przewidywało bowiem wyjątków od bezpośredniego zakazu *reformationis in peius*. Z zakresu zakazu pośredniego wyłączono natomiast na mocy art. 443 k.p.k. orzekanie przez sąd ponownie rozpoznający sprawę izolacyjnych środków zapobiegawczych.

Bezpośredni zakaz był zatem zakazem bezwzględny, skierowanym do sądu odwoławczego i składającym się z trzech elementów: zakazu orzekania na niekorzyść oskarżonego, jeżeli nie wniesiono środka odwoławczego na jego niekorzyść, a w przypadku jego wniesienia – z zakazu orzekania na niekorzyść oskarżonego poza granicami wniesionego środka oraz z zakazu orzekania poza granicami podniesionych na niekorzyść oskarżonego w środku odwoławczym zarzutów, jeżeli pochodził on od oskarżyciela publicznego lub pełnomocnika.

Rosnąca rola konsensualnych sposobów zakończenia postępowania karnego, a w związku z tym zwiększająca się obawa przed niełojalnym postępowaniem oskarżo-

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o powołaniu sądów apelacyjnych oraz o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Kodeks postępowania cywilnego, Kodeks postępowania karnego, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz.U. z 1990 r. Nr 53, poz. 306.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o zmianie Kodeksu postępowania karnego, ustawy o ustroju sądów wojskowych, ustawy o opłatach w sprawach karnych i ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, Dz.U. Nr 89, poz. 443.

<sup>29</sup> Art. 434. § 1. „Sąd odwoławczy może orzec na niekorzyść oskarżonego tylko wtedy, gdy wniesiono na jego niekorzyść środek odwoławczy, a także tylko w granicach zaskarżenia, chyba że ustawa stanowi inaczej. Jeżeli środek odwoławczy pochodzi od oskarżyciela publicznego lub pełnomocnika, sąd odwoławczy może orzec na niekorzyść oskarżonego ponadto tylko w razie stwierdzenia uchybień podniesionych w środku odwoławczym lub podlegających uwzględnieniu z urzędu. § 2. Środek odwoławczy wniesiony na niekorzyść oskarżonego może spowodować orzeczenie także na korzyść oskarżonego”.

nych doprowadziły jednak do nowelizacji kodeksu postępowania karnego<sup>30</sup>, mocą której w 2003 r. wprowadzono obowiązujący do dziś, choć w zmienionej nieco formie, wyjątek od bezpośredniego zakazu *reformationis in peius* w postaci art. 434 § 3 k.p.k. Przepis otrzymał następujące brzmienie: „Określonego w § 1 zakazu orzekania na niekorzyść oskarżonego nie stosuje się w wypadkach określonych w art. 60 § 3 i 4 Kodeksu karnego oraz w wypadkach skazania z zastosowaniem art. 343 lub 387”. *Ratio legis* stanowiła niewątpliwie chęć zapobiegnięcia sytuacji, w której oskarżony negocjuje z prokuratorem warunki poddania się odpowiedzialności karnej w ramach art. 335 lub art. 387 k.p.k. i otrzymuje wyrok zawierający określone koncesje w zakresie wymiaru kary. Następnie postępuje jednak wbrew zawartemu porozumieniu, od wydanego wyroku wnosi apelację, chcąc dla siebie uzyskać jeszcze większe ustępstwa, a jednocześnie jest chroniony zakazem *reformationis in peius*. Takie instrumentalne potraktowanie zawartego porozumienia jest niełojalne wobec oskarżyciela publicznego, który rezygnuje z wykazywania w postępowaniu dowodowym określonego stopnia winy i społecznej szkodliwości popełnionego czynu, mogącego prowadzić do wyższego wymiaru kary, w zamian za szybkie i niesporne zakończenie postępowania, a także wobec sądu, który do takiego porozumienia się przychylił i wymierzył oskarżonemu karę, która *in concreto* może odbiegać od tej, jaka zostałaby oskarżonemu wymierzona po przeprowadzeniu całego postępowania jurysdykcyjnego. Wyjątek od zakazu *reformationis in peius* miał więc zniechęcać oskarżonych do zaskarżania wyroków, na których treść wyrazili przecież zgodę; prowadzenie w takich wypadkach postępowania odwoławczego niweczy bowiem cel instytucji konsensualnego zakończenia postępowania, jakim jest jego przyspieszenie i usprawnienie. O ile potrzeba wprowadzenia jakiegoś mechanizmu ochronnego w tym zakresie nie budziła wątpliwości, o tyle uchwalone brzmienie przepisu art. 434 § 3 k.p.k. budziło pewne kontrowersje w doktrynie<sup>31</sup>. Wskazywano m.in., że w razie wymierzenia przez sąd I instancji kary w wymiarze wyższym niż uzgodniona, oskarżonego może powstrzymać od zasadnej przecież apelacji domagającej się obniżenia kary do uzgodnionego pułapu „rysująca się [...] perspektywa nieuwzględnienia w ogóle przez sąd ponownie rozpoznający sprawę umowy oskarżonego o łagodniejsze ukaranie i możliwość skazania go na karę jeszcze surowszą, niż miało to miejsce dotychczas”<sup>32</sup>. Aby uchronić oskarżonego przed nadmiernym ograniczeniem jego uprawnień, uciekano się do wykładni systemo-

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 10 stycznia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, ustawy o świadku koronnym oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych, Dz.U. Nr 17, poz. 155.

<sup>31</sup> Zob. m.in. S. Zabłocki, *Ograniczenie zakazu reformationis in peius*, „Palestra” 2003, nr 7–8, s. 121–125; W. Kociubiński, *Wyłączenie stosowania zakazu reformationis in peius w wypadkach określonych w art. 60 § 3 i 4 kodeksu karnego oraz art. 343 lub 387 kodeksu postępowania karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 10, s. 147–155 – i cyt. tam literatura.

<sup>32</sup> W. Kociubiński, *op. cit.*, s. 148.

wej i funkcjonalnej. Trafnie wskazywano, że wprowadzony wyjątek od zakazu pozwala przełamać kierunek wniesionego środka odwoławczego, ale już nie granice zaskarżenia<sup>33</sup>; zawężano w drodze wykładni zakres wyjątku do sytuacji, w których oskarżony stawia zarzuty wobec samego faktu skazania i odwołuje swoje dotychczasowe wyjaśnienia, tj. zrywa trzon porozumienia<sup>34</sup>. Odmawiano objęcia wyjątkiem również sytuacji, w której oskarżony wnosi apelację, żądając dalszego złagodzenia kary, a porozumienie zrywa dopiero w postępowaniu ponownym po uchyleniu wyroku<sup>35</sup>. W zasadzie powszechnie przyjmowano, co znalazło później potwierdzenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który będzie w dalszej części opracowania omawiany, że skazanie na karę przekraczającą uzgodniony wymiar nie stanowi „skazania z zastosowaniem art. 343 lub 387 k.p.k.”<sup>36</sup>, zatem zaskarżenie takiego wyroku przez oskarżonego nie wyłącza ochrony gwarantowanej przez zakaz *reformationis in peius*. Nieprecyzyjne, zbyt szerokie sformułowanie przepisu („wypadek skazania z zastosowaniem”) i niedookreślenie szczegółowych przesłanek odstąpienia od stosowania zakazu *reformationis in peius* stworzyło jednak pole do zróżnicowanych interpretacji. Ostatecznie przepis stał się przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z dnia 28 kwietnia 2009 r. o sygnaturze P 22/07<sup>37</sup>, wydanym w wyniku pytania prejudycjalnego skierowanego przez Sąd Okręgowy w Gliwicach. Jako wzorce kontroli przepisu sąd pytający wskazał przepisy art. 42 ust. 2 (prawo do obrony) oraz art. 176 ust. 2 (dwuinstancyjność postępowania sądowego) Konstytucji RP<sup>38</sup>. Trybunał Konstytucyjny uznał za nieadekwatny wzorzec kontroli w postaci art. 176 ust. 2, wskazując, że obowiązywanie zakazu bądź jego brak nie wpływa przecież na zaskarżalność wyroku, a zatem nie narusza zasady dwuinstancyjności postępowania. Jednocześnie jednak wyłączenie obowiązywania zakazu *reformationis in peius* w zakresie, w jakim odnosi się ono do do apelacji oskarżonego opartej o zarzuty nieobjęte porozumieniem procesowym, zostało uznane za sprzeczne z art. 42 ust. 2 Konstytucji, wyrażającym prawo do obrony.

Podstawą rozstrzygnięcia Trybunału było rozróżnienie przyczyn odwoławczych leżących po stronie oskarżonego, tj. związanych z instrumentalnym traktowaniem przez niego zawartego porozumienia, oraz leżących po stronie sądu, związanych zwłaszcza z naruszeniem prawa materialnego lub procesowego w zakresie nieobjętym porozumieniem albo z zaistnieniem bezwzględnych przyczyn odwoławczych z art. 439 k.p.k. Podniesienie w apelacji zarzutów dotyczących uchybień leżących po stronie sądu nie mogło,

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 149.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 150.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 151.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 153, S. Zabłocki, *op. cit.*, s. 125.

<sup>37</sup> Dz.U. Nr 68, poz. 585.

<sup>38</sup> Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

zdaniem Trybunału, skutkować uchyleciem ochrony wynikającej z zakazu *reformationis in peius*. Jednocześnie Trybunał przychylił się do przywoływanego już stanowiska, zgodnie z którym w przypadku wydania wyroku sprzecznego z treścią zawartego porozumienia, mimo formalnego przychylenia się do porozumienia przez sąd i powołania przepisu art. 343 albo art. 387 k.p.k. w podstawie prawnej wyroku, wyrok taki nie będzie wydany z zastosowaniem tego przepisu, a zatem zakaz *reformationis in peius* nie zostanie wyłączony.

Skutkiem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego była nowelizacja art. 434 k.p.k. ustawą z dnia 9 kwietnia 2010 roku<sup>39</sup>, stanowiąca próbę dostosowania brzmienia przepisów do standardów wyznaczonych przez Trybunał. Nowe brzmienie wyjątku od zakazu *reformationis in peius* ukształtowano następująco: „§ 3. Sąd odwoławczy może orzec na niekorzyść oskarżonego także w wypadku skazania z zastosowaniem art. 343 lub art. 387 Kodeksu postępowania karnego albo art. 156 Kodeksu karnego skarbowego, jeżeli środek odwoławczy wniesiono na korzyść oskarżonego, zaskarżając rozstrzygnięcie co do winy lub co do kary lub środka karnego, objęte uprzednim porozumieniem. § 4. Określonego w § 1 zakazu orzekania na niekorzyść oskarżonego nie stosuje się, jeżeli osoba, względem której zastosowano przepis art. 60 § 3 lub 4 Kodeksu karnego, lub art. 36 § 3 Kodeksu karnego skarbowego, odwołała swoje wyjaśnienia lub zeznania. § 5. Przepisów § 3 i 4 nie stosuje się w przypadku stwierdzenia przez sąd odwoławczy przyczyn uzasadniających uchylenie orzeczenia, określonych w art. 439 § 1”.

Podjęta próba została jednak oceniona w doktrynie jako nieudana – ze względu na znaczne językowe niedociągnięcia brzmienie przepisu musiało być dekodowane w drodze wykładni funkcjonalnej, tak, by osiągnąć wyniki zgodne z zapatrywaniami Trybunału oraz prawdopodobną intencją ustawodawcy<sup>40</sup>. W uzasadnieniu ustawy nowelizującej wskazano, że nowe brzmienie przepisów ogranicza wyjątek od zakazu tylko do sytuacji, kiedy w środku odwoławczym od wyroku konsensualnego zaskarżono na korzyść oskarżonego rozstrzygnięcie co do winy lub kary lub środków karnych, objętych uprzednim porozumieniem. Z literalnego brzmienia przepisów wynika jednak, że nawet zasadne podniesienie zarzutów obrazy prawa materialnego lub procesowego, jeżeli nie będzie to zarzut istnienia tzw. bezwzględnej przyczyny odwoławczej z art. 439 k.p.k., skutkować będzie wyłączeniem ochrony zakazu *reformationis in peius*, skoro zakwestionowa-

---

<sup>39</sup> Dz.U. Nr 106, poz. 669. Pomiędzy 2003 a 2009 r. art. 434 k.p.k. był jeszcze nowelizowany ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 178, poz. 1479), kiedy to wyjątkiem od zakazu *reformationis in peius* objęto także przypadki zaskarżenia wyroków wydanych z zastosowaniem konsensualnych instytucji kodeksu karnego skarbowego – art. 36 § 3 i art. 156 k.k.s.

<sup>40</sup> T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1–467*, Warszawa 2014, s. 1440–1441.



ny zostanie najpewniej cały wyrok, a zatem również rozstrzygnięcie co do winy i kary<sup>41</sup>. Nie można zatem uznać, że znowelizowane brzmienie przepisów spełnia standard konstytucyjności wyznaczony przez Trybunał. Brzmienie to pozostaje jednak w mocy.

Zasadnicze zmiany procedury karnej wprowadzane od dnia 1 lipca 2015 r. tzw. nowelą wrześnieową<sup>42</sup> oraz lutową<sup>43</sup> nie ominą także zakazu *reformationis in peius*, a zwłaszcza wyjątków od niego<sup>44</sup>. Bez zmian pozostanie trójelementowa konstrukcja zakazu bezpośredniego, na który będą się składać: zakaz orzeczenia na niekorzyść oskarżonego, jeżeli nie wniesiono środka odwoławczego na jego niekorzyść, zakaz orzeczenia na niekorzyść oskarżonego poza granicami zaskarżenia oraz zakaz orzeczenia na niekorzyść oskarżonego poza podniesionymi zarzutami, przy czym ostatni element zostanie rozszerzony z zakazu obejmującego jedynie środki odwoławcze wniesione przez podmioty profesjonalne na zakaz obejmujący wszystkie środki odwoławcze w związku z wprowadzeniem w art. 427 § 1 k.p.k. obowiązku sformułowania zarzutów stawianych rozstrzygnięciu również przez podmioty niekwalifikowane. Dwa ostatnie zakazy pozostaną nadal ograniczone wyjątkiem, dotyczącym sytuacji, w których ustawa przewiduje orzeczenie niezależnie od granic zaskarżenia i podniesionych zarzutów, tj. przede wszystkim zaistnienia tzw. bezwzględnych przyczyn odwoławczych z art. 439 k.p.k.

W art. 434 uchylono § 3, statuujący dotychczas wyjątek od zakazu *reformationis in peius* w razie zaskarżenia na korzyść oskarżonego rozstrzygnięcia co do winy lub co do kary lub środka karnego, objęte uprzednim porozumieniem, o którym mowa w art. 335 lub art. 387 k.p.k. W miejsce uchylonego uregulowania do art. 447 dodano zaś § 5, w którym wyłączono z zakresu dopuszczalnych podstaw apelacyjnych zarzut błędu w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę orzeczenia oraz zarzut rażącej nie-

<sup>41</sup> K.T. Boratyńska, [w:] K.T. Boratyńska [et al.], *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 932–933.

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1247.

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 396.

<sup>44</sup> Nowe brzmienie art. 434 k.p.k. będzie następujące: „Art. 434. § 1. Sąd odwoławczy może orzec na niekorzyść oskarżonego tylko wtedy, gdy wniesiono na jego niekorzyść środek odwoławczy. Sąd odwoławczy może orzec tylko w granicach zaskarżenia i tylko w razie stwierdzenia uchybień podniesionych w środku odwoławczym, chyba że ustawa nakazuje wydanie orzeczenia niezależnie od granic zaskarżenia i podniesionych zarzutów. § 2. Środek odwoławczy wniesiony na niekorzyść oskarżonego może spowodować orzeczenie także na korzyść oskarżonego, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 440. § 3. (uchylony) § 4. W przypadku skazania z zastosowaniem art. 60 § 3 lub 4 Kodeksu karnego lub art. 36 § 3 Kodeksu karnego skarbowego sąd odwoławczy może orzec na niekorzyść oskarżonego, i to niezależnie od granic zaskarżenia i podniesionych zarzutów, także wówczas, jeżeli środek odwoławczy wniesiono wyłącznie na korzyść oskarżonego, który po wydaniu wyroku odwołał lub w istotny sposób zmienił swoje wyjaśnienia lub zeznania. Nie dotyczy to jednak przypadku zasadnego podniesienia zarzutu obrazy prawa materialnego lub stwierdzenia przez sąd odwoławczy okoliczności uzasadniających uchylenie orzeczenia, określonych w art. 439 § 1. § 5 (uchylony)”.



współmierności kary, środka karnego lub niesłusznego zastosowania lub niezastosowania środka zabezpieczającego lub innego środka, jeżeli zarzuty te miałyby być związane z treścią zawartego porozumienia, o którym mowa w art. 335, nowym art. 338a lub art. 387 k.p.k. W art. 434 § 4 pozostawiono natomiast – w udoskonalonym brzmieniu – wyjątek od zakazu *reformationis in peius*, dotyczący tzw. małych świadków koronnych z art. 60 § 3 i 4 k.k.

Dokonana zmiana ma niebagatelny charakter. Znacząco ograniczono bowiem zakres dopuszczalnych podstaw odwoławczych od wyroku wydanego w ramach konsensualizmu procesowego. Apelacja podnosząca niedopuszczalne zarzuty będzie podlegała odmowie przyjęcia już w stadium kontroli formalnej, na podstawie zarządzenia prezesa sądu I instancji<sup>45</sup>.

Uchwalonemu rozwiązaniu w literaturze zarzucono jednak następujące mankamenty: poważne ograniczenie zasady prawdy materialnej<sup>46</sup>, z której – przynajmniej w deklaracjach złożonych w uzasadnieniu projektu<sup>47</sup> – w znowelizowanej procedurze przecież nie zrezygnowano, zastrzeżenia natury konstytucyjnej i prawnomiędzynarodowej<sup>48</sup>, dotyczące sprzeczności z art. 78 (prawo strony do zaskarżenia orzeczenia) oraz art. 176 ust. 2 (dwiinstancyjność postępowania sądowego) Konstytucji RP oraz z gwarantującymi dwiinstancyjność postępowania sądowego w sprawach karnych art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>49</sup> oraz art. 2 Protokołu nr 7<sup>50</sup> do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>51</sup>. Krytycy przyjętego rozwiązania wskazują również na niecelowość wprowadzania jakichkolwiek ograniczeń zaskarżalności wyroków konsensualnych z punktu widzenia usprawniania postępowania karnego, jako że jedynie 1% z nich jest zaskarżanych<sup>52</sup>.

Nie do końca jasne jest również, dlaczego w nowelizacji zdecydowano się zróżnicować sytuację tzw. małych świadków koronnych, korzystających z koncesji przy wymiarze kary na podstawie art. 60 § 3 lub 4 k.k., w przypadku których udoskonalono jedynie przepis dotychczas obowiązujący, oraz oskarżonych, w których sprawie orzeczono na podstawie art. 343, 343a lub art. 387 k.p.k., wobec których przyjęto zupełnie odmien-

---

<sup>45</sup> T. Grzegorzczak, *op. cit.*, s. 1534.

<sup>46</sup> A. Bułat, M. Ročławska, *Zaskarżalność ustaleń faktycznych w wyrokach wydanych w trybie art. 343 k.p.k. oraz art. 387 k.p.k. a zasada prawdy materialnej*, [w:] A. Lach (red.), *Postępowanie dowodowe w świetle nowelizacji kodeksu postępowania karnego*, Toruń 2014, s. 189.

<sup>47</sup> *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw*, dostępne w dniu 26.11.2014 r. pod adresem <http://bip.ms.gov.pl/pl/projekty-aktow-prawnych/prawo-karne/download,1649,1.html>, s. 14–16.

<sup>48</sup> A. Bułat, M. Ročławska, *op. cit.*, s. 190.

<sup>49</sup> Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167.

<sup>50</sup> Dz.U. z 2003 r., Nr 42, poz. 364.

<sup>51</sup> Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284.

<sup>52</sup> A. Bułat, M. Ročławska, *op. cit.*, s. 190.

ny model, polegający na ograniczeniu dopuszczalności podstaw apelacyjnych, co jest rozwiązaniem bardziej restrykcyjnym w tym znaczeniu, że nie daje im możliwości podjęcia świadomej decyzji co do zerwania porozumienia i zaskarżenia porozumienia<sup>53</sup>. Jest to o tyle zaskakujące, że przecież koncesje, którymi cieszy się oskarżony korzystający z dobrodziejstw konsensualizmu procesowego, nie są większe od przysługujących na mocy art. 60 k.k., a w dodatku – co wynika z art. 343 § 2 k.p.k. – zawsze fakultatywne, w odróżnieniu od obligatoryjnego nadzwyczajnego złagodzenia kary z art. 60 § 3 k.k. Ponadto dotychczas przeprowadzone badania pokazują, że ani sędziowie, ani prokuratorzy nie korzystają zbyt często z możliwości łagodzenia swoich orzeczeń i wniosków w zakresie wymierzonej kary, a przypadków nadzwyczajnego złagodzenia czy warunkowego zawieszenia kary niezależnie od przesłanek wskazanych w kodeksie karnym właściwie się nie notuje<sup>54</sup>. W tej sytuacji zróżnicowanie sytuacji sprawców sądzonych na podstawie art. 60 § 3 lub 4 k.k. w porównaniu ze sprawcami, do których sytuacji ma zastosowanie art. 343, 343a lub 387 k.p.k., na niekorzyść tych ostatnich, wydaje się niezasadne.

Analizując natomiast pozostawiony w art. 434 § 4 k.p.k. wyjątek od zakazu *reformationis in peius* – i to wyłączający jego obowiązywanie w całości, tj. zarówno co do kierunku, jak i granic zaskarżenia oraz podniesionych zarzutów – dotyczący przypadku wniesienia apelacji na korzyść oskarżonego skazanego z zastosowaniem art. 60 § 3 lub 4 Kodeksu karnego lub art. 36 § 3 Kodeksu karnego skarbowego, jeżeli oskarżony ten „po wydaniu wyroku odwołał lub w istotny sposób zmienił swoje wyjaśnienia lub zeznania”, należy zauważyć, że zgłaszane od lat postulaty doktryny zostały częściowo zrealizowane, choć nie uniknięto pewnych niedoskonałości. Zdecydowano się bowiem ponownie na użycie sformułowania „odwołał lub [...] zmienił wyjaśnienia”, podczas gdy procedura karna pojęć takich nie zna. Należy je zatem rozumieć potocznie, a zarazem celowościowo, zawężając znaczenie użytego sformułowania do zaprezentowania przez oskarżonego w apelacji takiej postawy, która jednoznacznie wskazuje na zamiar zerwania zawartego z organami ścigania porozumienia co do przekazania tych danych, które zdecydowały o nadzwyczajnym złagodzeniu kary. W tym kontekście należy docenić, że zdecydowano się przynajmniej na wprowadzenie okolicznika „w istotny sposób”. Do tej pory można było bowiem odczytywać wyjątek z art. 434 § 4 jako aktualizujący się w przypadku każdej, nawet drobnej zmiany wyjaśnień lub zeznań małego świadka koronnego.

<sup>53</sup> C. Kulesza, *Kontradyktoryjność postępowania odwoławczego w świetle projektu nowelizacji kodeksu postępowania karnego Komisji Kodyfikacyjnej z dnia 8 listopada 2012 r. (druk sejmowy nr 870)*, [w:] P. Wiliński (red.), *Kontradyktoryjność w polskim procesie karnym*, Warszawa 2013, s. 127.

<sup>54</sup> C. Kulesza, *Porozumienia procesowe w europejskich systemach wymiaru sprawiedliwości*, [w:] idem (red.), *Porozumienia karnoprosesowe w praktyce wymiaru sprawiedliwości*, Białystok 2010, s. 58–61.

Pozytywnie należy ocenić także rozszerzenie swoistego wyjątku od wyjątku w zdaniu drugim § 4: „Nie dotyczy to jednak przypadku zasadnego podniesienia zarzutu obrazy prawa materialnego lub stwierdzenia przez sąd odwoławczy okoliczności uzasadniających uchylenie orzeczenia, określonych w art. 439 § 1”. Do tej pory wyjątek dotyczył jedynie zarzutów wymienionych w art. 439 k.p.k. W nowej regulacji interesy oskarżonego zasadnie odwołującego się od wyroku sądu I instancji są należycie zabezpieczone: podniesienie przez niego zarzutu dotyczącego naruszenia prawa procesowego z reguły nie będzie w ogóle świadczyć o zerwaniu porozumienia. Jeżeli nawet miałyby tak być, bezpieczne będzie dla niego podniesienie zarzutów najpoważniejszych (bezwzględnych przyczyn odwoławczych), jeżeli są zasadne; ochrony zakazu nie wyłączy także zasadne zarzucenie naruszenia prawa materialnego.

Podsumowując, należy wskazać, że zakaz *reformationis in peius* rozumiany jako zakaz pogarszania sytuacji prawnej oskarżonego w wyniku wniesienia przez niego apelacji jest silnie zakorzeniony w polskiej procedurze karnej. Aksjologicznie uzasadnia go bowiem fundamentalne prawo do obrony; jest to również instytucja o długim rodowodzie historycznym. Znana była bowiem już kodeksowi postępowania karnego z 1928 r.; nie zrezygnowano z niej również w kodyfikacjach z roku 1969 oraz 1997. Analiza historyczna pozwala na wysnucie konkluzji, że z biegiem lat w polskim porządku prawnym zakres zakazu *reformationis in peius* był systematycznie poszerzany: w procedurze przedwojennej ograniczony był on bowiem do zakazu wymierzania oskarżonemu surowszej kary, by w kodeksie z 1969 r. objąć w aspekcie bezpośrednim również ustalenia faktyczne czy jakiegokolwiek inne pogorszenie sytuacji oskarżonego. W obecnie obowiązującym kodeksie z 1997 r. również zakaz pośredni uzyskał tak szeroki zakres. Jednocześnie jednak wprowadzono wcześniej nieznaną od niego wyjątki: zakaz pośredni nie ma zastosowania do orzekania izolacyjnych środków zabezpieczających, natomiast zakaz pośredni w 2003 r. wyłączono wobec oskarżonych zrywających w apelacji porozumienie zawarte w ramach konsensualizmu procesowego lub instytucji tzw. małego świadka koronnego. Wraz z wejściem w życie tzw. noweli wrześniowej, tj. z dniem 1 lipca 2015 r., zasadniczo nie zmieniła się sytuacja tzw. małych świadków koronnych, natomiast sprawcom korzystającym z konsensualizmu procesowego – w zamian za uchylenie wyjątku od zakazu *reformationis in peius* – znacznie ograniczona została możliwość zaskarżenia wyroku sądu I instancji, co jest rozwiązaniem budzącym wątpliwości. Należy zatem skonkludować, że od kodyfikacji międzywojennej zakres zakazu *reformationis in peius* był systematycznie poszerzany, aż do roku 2003, kiedy to znacznie go zawężono.

## Bibliografia

- Boratyńska K.T., [w:] K. T. Boratyńska [et al.], *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Bułat A., Rocławska M., *Zaskarżalność ustaleń faktycznych w wyrokach wydanych w trybie art. 343 k.p.k. oraz art. 387 k.p.k. a zasada prawdy materialnej*, [w:] A. Lach (red.), *Postępowanie dowodowe w świetle nowelizacji kodeksu postępowania karnego*, Toruń 2014.
- Grzegorzczak T., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-467*, Warszawa 2014.
- Kulesza C., *Kontrydycyjność postępowania odwoławczego w świetle projektu nowelizacji kodeksu postępowania karnego Komisji Kodyfikacyjnej z dnia 8 listopada 2012 r. (druk sejmowy nr 870)*, [w:] P. Wiliński (red.), *Kontrydycyjność w polskim procesie karnym*, Warszawa 2013.
- Kulesza C., *Porozumienia procesowe w europejskich systemach wymiaru sprawiedliwości*, [w:] C. Kulesza (red.), *Porozumienia karnoprocessowe w praktyce wymiaru sprawiedliwości*, Białystok 2010.
- Kociubiński W., *Wyłączenie stosowania zakazu reformationis in peius w wypadkach określonych w art. 60 § 3 i 4 kodeksu karnego oraz art. 343 lub 387 kodeksu postępowania karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 10.
- Łuczyński P., *Zakaz reformationis in peius w kontekście niektórych zasad procesu karnego*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 10.
- Marszał K., *Zakaz reformationis in peius w nowym ustawodawstwie karnym procesowym*, Warszawa 1970.
- Marszał K., *Teoretyczne podstawy zakazu reformationis in peius w procesie karnym*, „Państwo i Prawo” 1969, nr 2.
- Świecki D., *Postępowanie odwoławcze w sprawach karnych. Komentarz i orzecznictwo*, Warszawa 2014.
- Świecki D., *Apelacja w postępowaniu karnym*, Warszawa 2011.
- Zabłocki S., *Ograniczenie zakazu reformationis in peius*, „Palestra” 2003, nr 7–8.

# **Zagadnienia prawa pracy**



Izabela Florczak  
*Uniwersytet Łódzki*

## Granice rozszerzania instytucji prawa pracy na zatrudnienie cywilnoprawne

Limits of extending labour law regulations  
to the civil law employment

### **Streszczenie**

Z uwagi na zmieniający się paradygmat prawa pracy poszukuje się nowych rozwiązań jego uelastyczniania. Jednym z przejawów odchodzenia od pracy ściśle skoooperowanej jest stosowanie zatrudnienia cywilnoprawnego. W związku ze wzrostem jego popularności postuluje się objęcie regulacjami właściwymi dla prawa pracy stosunków zatrudnienia gałęziowo przynależących do prawa cywilnego. Poniższy tekst, poprzez wskazanie ideowo odmiennych standardów prawa pracy i prawa cywilnego, stara się przedstawić granice obejmowania stosunków zatrudnienia cywilnoprawnego instytucjami właściwymi dla prawa pracy.

### **Słowa kluczowe**

geneza prawa pracy, zatrudnienie cywilnoprawne, związki prawa pracy z prawem cywilnym

### **Abstract**

Due to the changing paradigm of labor law, new solutions which will lead to its flexibilization are being looked for. One of the signs of departing from closely cooperated work is the use of the civil law employment. Because of the increase in its popularity it is being postulated that some labor law regulations should apply to the branches belonging to the civil law employment. By indicating ideologically different standards of labor law and civil law, the following text attempts to present limits of extending labor law regulations to the civil law employment.

### **Keywords**

genesis of labor law, civil law employment, relations between labor law and civil law



## Uwagi wprowadzające

Pomimo że umowa o pracę wykształciła się z dawnej cywilnoprawnej umowy najmu pracy<sup>1</sup>, należy mieć na względzie, że założenia systemowe pracy świadczonej w obrębie prawa pracy i prawa cywilnego są inne. W okresie wyodrębniania się prawa pracy regulacje prawne dotyczące pracy świadczonej w reżimie prawa cywilnego i prawa pracy pozostawały względem siebie niezależne, pomimo istniejących wielu związków o charakterze genetycznym, ideologicznym i dogmatycznym<sup>2</sup>. Bezsporne było bowiem, że praca wykonywana w wyniku zawarcia umowy prawa cywilnego nie miała typowego dla stosunku pracy charakteru pracy podporządkowanej<sup>3</sup>, toteż nie mogła być obejmowana jego regulacjami. To bowiem właśnie praca podporządkowana<sup>4</sup>, nie zaś każda praca ludzka<sup>5</sup>, w tym praca niezależna, jest przedmiotem regulacji prawa pracy. Niezależność pracy świadczonej na podstawie umów prawa cywilnego nie obejmuje swoim zakresem jedynie braku obowiązku wykonywania poleceń, ale dotyczy całego procesu pracy w tym jej organizacji i ponoszenia ryzyka<sup>6</sup>. Z drugiej strony nie ulegało wątpliwości, że reżim prawa cywilnego, zakładający równość prawną stron, indywidualizm i ochronę praw jednostki<sup>7</sup>, nie przystawał do unormowań właściwych dla prawa pracy, które wysuwają na pierwszy plan potrzebę ochrony pracowników.

W warunkach gospodarki postindustrialnej faktycznie istniejące granice pomiędzy pracą świadczoną na podstawie umów cywilnoprawnych i prawnopracowniczych zaczęły się zacierać, choć ich odrębność gałęziowa nadal istnieje. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele, jednak ich analiza poprzedzona być musi wskazaniem przyczyn systemowego wyodrębnienia prawa pracy. Dopiero w toku dalszego wywodu uzasadnione będzie przejście do meritum niniejszych rozważań, czyli granic obejmowania stosunków cywilnoprawnych instytucjami właściwymi dla prawa pracy.

### 1. Geneza i przedmiot prawa pracy

Najdawniejsze regulacje prawne prawa pracy miały na celu przeciwdziałanie zjawiskom zmniejszającym siłę roboczą społeczeństwa, czyli ochronę ludzi pracujących i ochronę ich pracy. Przedmiotem prawa pracy stała się zatem praca skoooperowana, ze-

<sup>1</sup> J. Jończyk, *Prawo pracy*, Warszawa 1994, s. 20.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Z. Salwa, *Prawoznawstwo. Prawo pracy*, Warszawa 1977, s. 3.

<sup>4</sup> R. Korolec, J. Pacho, *Nowe prawo pracy*, Warszawa 1975, s. 5.

<sup>5</sup> Z. Salwa, *Prawo pracy PRL w zarysie*, Warszawa 1989, s. 13.

<sup>6</sup> W. Jaśkiewicz, C. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy w zarysie*, Poznań – Gdańsk – Warszawa 1984, s. 12.

<sup>7</sup> J. Jończyk, *op. cit.*, s. 20–21.

społowa<sup>8</sup>, co nie wyłącza zindywidualizowanego charakteru wielu norm prawa pracy. Ponieważ zatem wykonywanie pracy w obrębie zaliczanym do prawa pracy nie ma charakteru jednostkowego, przedmiotem prawa pracy są społeczne stosunki pracy<sup>9</sup>, przy czym pojęcie „stosunku pracy” w kontekście stosunku prawnego ma charakter pojęcia abstrakcyjnego<sup>10</sup>. Nadrzędnymi cechami pracy świadczonej w ramach prawa pracy jest, po stronie pracodawcy, jednostronne wyznaczanie zadań, kierowanie procesem pracy, organizowanie procesu pracy, ponoszenie ryzyka oraz czerpanie przezeń zysków z pracy wykonywanej przez pracownika. Cechy te skorelowane są z odpowiadającymi im warunkami świadczenia pracy przez pracownika, czyli z podporządkowaniem, brakiem konieczności samodzielnego organizowania pracy, nieponoszeniem ryzyka oraz nieczerpaniem bezpośrednich korzyści z wyników pracy.

Kształtowanie się prawa pracy następowało poprzez ograniczanie cywilistycznej zasady wolności umów w odniesieniu do najmu pracy za wynagrodzeniem<sup>11</sup>. Genetycznie prawo pracy wykształciło się z prawa cywilnego, a wiele jego konstrukcji powstało na wzór i podobieństwo instytucji właściwych dla prawa cywilnego, głównie jego obligacyjnej części<sup>12</sup>. Nie zmienia to jednak faktu, że koncepcja prawa pracy i prawa cywilnego w ujęciu dogmatycznym jest odmienna. Prawo cywilne normuje stosunki prawne pomiędzy, z założenia, równymi sobie podmiotami, natomiast prawo pracy reguluje stosunki prawne z uwzględnieniem potrzeby ochrony słabszej strony stosunku pracy – pracowników. Ma to miejsce zarówno na płaszczyźnie ochrony zindywidualizowanej, jak i ochrony zbiorowej.

## 2. Aktualna sytuacja na rynku pracy jako czynnik prowadzący do unifikacji prawa zatrudnienia

W związku ze wzrostem liczby osób świadczących pracę na podstawie umów prawa cywilnego (głównie umowy o dzieło i zlecenia) coraz częściej pojawiają się postulaty unifikacji prawa zatrudnienia poprzez, po pierwsze, nadanie wszystkim zatrudnionym tożsamych praw w obrębie nowej dziedziny prawa – prawa zatrudnienia<sup>13</sup> albo, po drugie, poprzez nadanie niektórych uprawnień pracowniczych osobom za-

<sup>8</sup> M. Świącicki, *Prawo pracy*, Warszawa 1968, s. 12–13.

<sup>9</sup> J. Jończyk, *op. cit.*, s. 16.

<sup>10</sup> Szerzej na ten temat: T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu. Część I. Ogólna*, Warszawa – Kraków 1986, s. 233 i n.

<sup>11</sup> H. Lewandowski, *Uwagi o roli umowy we współczesnym prawie pracy*, [w:] M. Matey-Tyrowicz, L. Nawacki, B. Wagner (red.), *Prawo pracy a wyzwania XXI-go wieku. Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Zielińskiego*, Warszawa 2002, s. 253.

<sup>12</sup> T. Zieliński, *op. cit.*, s. 140.

<sup>13</sup> M. Gersdorf, *Prawo zatrudnienia*, Warszawa 2013, s. 11.

trudnionym na podstawie umów prawa cywilnego przy zachowaniu gałęziowej odrębności prawa pracy i prawa cywilnego<sup>14</sup>.

Problem stosowania zatrudnienia cywilnoprawnego zamiast zatrudnienia pracowniczego dotyka w dużej mierze ludzi młodych. W latach 2008–2013 sytuacja na rynku pracy osób w wieku od 21 do 25 lat uległa wyraźnemu pogorszeniu, co przejawia się przede wszystkim wzrostem stosowania zatrudnienia na podstawie umów o dzieło i zlecenie<sup>15</sup>. Ponadto, zgodnie z danymi GUS w grupie osób, które równolegle nie pozostawały w stosunku pracy w 2010 roku zawarto 546 700 umów o dzieło i zleceń, ale w roku następnym było ich już 1 012 900, czyli prawie dwukrotnie więcej<sup>16</sup>. Zestawienie to nie oddaje realnej skali zatrudnienia cywilnoprawnego, bowiem nie wyklucza możliwości zawarcia przez jedną osobę wielu umów w jednym roku. W roku 2013 szacunkowa liczba osób, z którymi zawarta została umowa zlecenia lub umowa o dzieło, a które nie były zatrudnione w ramach stosunku pracy oraz nie pobierały emerytury lub renty, wyniosła 1,4 miliona<sup>17</sup>, czyli niemalże milion więcej niż w roku 2010.

Tendencje wzrostu liczby osób pracujących w ramach zatrudnienia cywilnoprawnego potwierdzają również dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Liczba osób opłacających składkę z tytułu umowy zlecenia, umowy agencyjnej oraz umowy o oświadczeniu usług systematycznie wzrastała w latach 2005–2013 z 399,1 tys. w 2005 r. do 899,2 tys. w IV kwartale 2013 r. W I kwartale 2014 r. takich osób było już 911,8 tys.<sup>18</sup> Dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie uwzględniają oczywiście umów o dzieło, gdyż umowy te nie są podstawą wymiaru składek na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne.

W związku z tak liczną rzeszą osób, które nie korzystają z dobrodziejstw regulacji prawa pracy, a które świadczą pracę na podstawie umów prawa cywilnego, konieczne, z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej, wydaje się rozszerzenie zakresu stosowania prawa pracy na stosunki zatrudnienia powstające w wyniku zawarcia umów gałęziowo przynależnych do prawa cywilnego.

<sup>14</sup> Z. Hajn, *Regulacja prawna zatrudniania agentów*, [w:] Z. Kubot (red.), *Szczególne formy zatrudnienia*, Wrocław 2002, s. 157; A. Patulski, *Koncepcja flexicurity a nietypowe formy zatrudnienia, czyli jak ograniczyć segmentyzację polskiego rynku pracy*, [w:] A. Sobczyk (red.), *Stosunki zatrudnienia w dwudziestoleciu społecznej gospodarki uspołecznionej*, Warszawa 2010, s. 369 [za:] A. Dral, *Powszechna ochrona trwałości stosunku pracy. Tendencje zmian*, Warszawa 2009, s. 549–553.

<sup>15</sup> A. Kiersztyn, *Niepewne uczestnictwo – młodzi na polskim rynku pracy w latach 2008–2013*, Warszawa 2015, s. 9–10.

<sup>16</sup> Rocznik Statystyczny Pracy 2012, s. 132, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-pracy-2012,7,3.html> [dostęp 01.03.2015].

<sup>17</sup> Wybrane zagadnienia rynku pracy, 06.02.2015, s. 2, dostęp: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/wybrane-zagadnienia-ryнку-pracy-dane-za-2013-rok-,9,2.html> [dostęp 01.02.2015].

<sup>18</sup> Opinia merytoryczna do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (druk sejmowy nr 2367), <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=2362> [dostęp 01.03.2015].

### 3. Obszary objęcia stosunków zatrudnienia cywilnoprawnego regulacjami prawa pracy – *de lege lata*

Wśród obecnie istniejących obszarów, w których objęto osoby zatrudnione na podstawie umów prawa cywilnego regulacjami właściwymi dla prawa pracy, wymienić należy przyznanie:

- 1) prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy;
- 2) prawa koalicji w związkach zawodowych – w ograniczonym zakresie;
- 3) prawa do objęcia układem zbiorowym pracy;
- 4) ochrony przed dyskryminacją<sup>19</sup>.

To, że pracownik ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, jest bezsporne. Uprawnienia takiego nie gwarantuje jednak Kodeks cywilny. Prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy nie jest związane jedynie ze stosunkiem pracy, bowiem Konstytucja gwarantuje je „każdemu”. W związku z powyższym prawodawca zdecydował się przyznać część uprawnień w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy również osobom zatrudnionym na podstawie umów prawa cywilnego. Dokonał przy tym rozszerzenia stosowania przepisów Kodeksu pracy na stosunki cywilnoprawne, umiejscawiając właściwą regulację w Kodeksie pracy (dalej k.p.). Regulacja art. 304 § 1 k.p. zobowiązuje pracodawcę do zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy osobom fizycznym wykonującym w zakładzie pracy lub innym miejscu wyznaczonym przez pracodawcę pracę na innej podstawie niż stosunek pracy. Art. 304 § 1 k.p. w zakresie objęcia osób fizycznych swoim zastosowaniem odsyła do art. 207 § 2 k.p., konkretyzując obowiązki dotyczące bhp, jakie muszą zostać spełnione względem osób nieposiadających statusu pracowniczego.

Znajdując *rationis legis* ograniczenia stosowania przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy względem osób fizycznych świadczących pracę u pracodawcy na innej podstawie niż stosunek pracy jedynie do treści art. 207 § 2 k.p., trzeba raz jeszcze podkreślić, że ogólna zasada dotycząca obowiązku zapewniania bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 15 k.p.) jest podstawową zasadą prawa pracy<sup>20</sup>. Rozszerzanie jej obowiązywania w całości na podmioty nieobjęte prawem pracy byłoby ingerencją zbyt daleko idącą.

O ile umiejscowienie w Kodeksie pracy regulacji dotyczącej pracodawców, czyli podmiotów prawa pracy, którzy jednocześnie zatrudniają też osoby fizyczne niebędące

<sup>19</sup> Warto wskazać, że coraz bardziej rozszerza się, istniejąca od lat (por. W. Jaśkiewicz, C. Jackowiak, W. Piotrowski, *op. cit.*, s. 59 i n.), tendencja do obejmowania osób zatrudnionych na podstawie umów prawa cywilnego obowiązkiem ubezpieczenia społecznego. Ponieważ jednak, pomimo oczywistych powiązań, prawo ubezpieczeń społecznych uważa się za osobną gałąź prawa, rozważania te nie są przedmiotem niniejszej pracy.

<sup>20</sup> Z. Góral, *O kodeksowym katalogu zasad indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2011, s. 190–191.

pracownikami, wydaje się uzasadnione, o tyle umiejscowienia w tym akcie prawnym regulacji o zakresie podmiotowym niezwiązanym z prawem pracy nie można uznać za właściwy zabieg legislacyjny. Mowa tu o art. 304 § 3 k.p., zgodnie z którym obowiązki określone w art. 207 § 2 k.p. stosuje się odpowiednio do przedsiębiorców niebędących pracodawcami, którzy organizują pracę wykonywaną przez osoby fizyczne na innej podstawie niż stosunek pracy<sup>21</sup>. W tym przypadku w sposób ograniczony podstawowa zasada prawa pracy wyrażona w art. 15 k.p. została rozszerzona nie tylko na osoby zatrudnione jako beneficjentów, ale także na zatrudniających jako zobowiązanych<sup>22</sup>. Należy przyznać rację, że, *de lege ferenda*, warto byłoby w osobnym akcie prawnym, wydanym na podstawie art. 303 § 2 k.p. ukształtować uprawnienia oraz obowiązki stron zatrudnienia cywilnoprawnego w obszarze bezpieczeństwa i higieny pracy<sup>23</sup>.

Zgodnie z art. 1 ustawy o związkach zawodowych<sup>24</sup>, związki zawodowe są samorządными organizacjami ludzi pracy. Pomimo szerokiego zakresu desygnatów pojęcia „ludzie pracy” ustawodawca zdecydował o zamknięciu katalogu podmiotów do niego zaliczanych<sup>25</sup>. W zakresie dotyczącym uprawnień koalicyjnych osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych zwrócić należy uwagę na rozgraniczenie prawa tworzenia i wstępowania do związków zawodowych. Spośród osób zatrudnionych na cywilnoprawnych podstawach oba wskazane uprawnienia posiadają jedynie wykonawcy umowy agencyjnej pod warunkiem, że sami nie są pracodawcami (art. 2 ust. 1 u.z.z.). Wykonawcom pracy nakładczej przyznano jedynie prawo do wstępowania do związków zawodowych, wyłączając względem tych podmiotów możliwość tworzenia związków zawodowych. Prawo to jest dodatkowo ograniczone do możliwości wstąpienia do związku zawodowego działającego w zakładzie pracy, z którym wykonawcy pracy nakładczej nawiązali umowę o pracę nakładczą (art. 2 ust. 2 u.z.z.).

Przyznanie uprawnień koalicyjnych wiąże się z rzeczywistym wykonywaniem zadań przez związki zawodowe. Związki zawodowe w zakresie zbiorowych praw pracowniczych mają prawo, między innymi, do prowadzenia rokowań zbiorowych z pracodawcą w celu zawarcia układu zbiorowego pracy, wszczynania i prowadzenia sporu zbiorowego pracy, organizowania strajku, akcji protestacyjnych, uzgadniania treści re-

<sup>21</sup> Przepis ten obejmuje swoim zakresem podmiotowym, obok osób fizycznych wykonujących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, również osoby prowadzące na własny rachunek działalność gospodarczą. Materia te wykracza jednak poza obszar niniejszego opracowania.

<sup>22</sup> Z. Góral, *op. cit.*, s. 193.

<sup>23</sup> T. Wyka, *Konstytucyjne prawo każdego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy a zatrudnienie na innej podstawie niż stosunek pracy oraz praca na własny rachunek – uwagi de lege ferenda*, [w:] J. Stelina, A. Wypych-Żywicka (red.), *Człowiek, obywatel, pracownik. Studia z zakresu prawa pracy. Księga jubileuszowa Profesor Urszuli Jackowiak*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, tom XVII, s. 340.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 23 maja 1991 r., Dz. U. t.j. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm., dalej u.z.z.

<sup>25</sup> J. Unterschütz, *Wybrane problemy ograniczenia swobody koalicji w świetle prawa międzynarodowego i konstytucji RP*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2013, nr 10 s. 22.

gulaminów<sup>26</sup>. Konsekwencją nieposiadania prawa tworzenia i przynależności do związków zawodowych przez osoby zatrudnione niewskazane w art. 2 u.z.z. jest pozbawienie ich reprezentacji związkowej w wymienionych aspektach<sup>27</sup>.

Artykuł 239 § 2 k.p., rozszerzając zakres obowiązywania Kodeksu pracy<sup>28</sup>, uprawnia do objęcia postanowieniami układu zbiorowego pracy, obok emerytów i rencistów, „osoby świadczące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy”. Określenie kręgu podmiotów, które mogą być układem zbiorowym pracy objęte w ramach dyspozycji art. 239 § 2 k.p. jako „osoby świadczące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy”, wydaje się mieć w tym miejscu znaczenie kluczowe. W związku z tym wyróżnić można dwie możliwości:

- 1) objęcie układem zbiorowym pracy osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych, którym przyznano prawo koalicji i które są reprezentowane przez związek zawodowy<sup>29</sup>;
- 2) objęcie układem zbiorowym pracy wszystkich osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych bez względu na to, czy mają one prawo koalicji i czy są reprezentowane przez związek zawodowy<sup>30</sup>.

Wobec nieuregulowania wskazanej kwestii w Kodeksie pracy można uznać, choć osoby reprezentujące ten pogląd pozostają w zdecydowanej mniejszości, że skoro układy zbiorowe pracy są instytucją prawa pracy i przez tę gałąź prawa są regulowane, to brak jest podstaw do twierdzenia, że przepisy dają możliwość objęcia ich postanowieniami innych niż pracownicy osób świadczących pracę, jeśli nie posiadają one prawa koalicji. W przeciwnym razie część osób, które byłyby obejmowane układem, nie miałyby żadnego wpływu na jego treść<sup>31</sup>. Twierdzenie takie zawęzałoby jednak znacznie zakres podmiotowy obowiązywania układów zbiorowych pracy i godziło w ideę związków zawodowych jako „organizacji ludzi pracy”. Pośrednim rozwiązaniem jest uznanie, że osoby nieposiadające prawa koalicji, zatrudnione na innej niż stosunek pracy podsta-

<sup>26</sup> E. Wronikowska, P. Nowik, *Zbiorowe prawo pracy*, Warszawa 2008, s. 9–10.

<sup>27</sup> B. Cudowski, *Reprezentacja zatrudnionych w sporach zbiorowych pracy (de lege lata i de lege ferenda)*, [w:] A. Wypych-Zywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), *Zbiorowe prawo pracy XXI wieku*, Gdańsk 2010, s. 241.

<sup>28</sup> K.W. Baran, *O zakresie podmiotowym nauki prawa pracy na tle niepracowniczych stosunków zatrudnienia*, [w:] L. Florek, Ł. Pisarczyk (red.), *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. XVIII Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych*, Warszawa 2011, s. 441.

<sup>29</sup> Takie rozwiązanie uznaje K. Kolasiński, *Prawo pracy znowelizowane*, Toruń 1996, s. 256.

<sup>30</sup> Taką możliwość potwierdzają: H. Tulwin [w:] A. Patulski, G. Orłowski (red.), *Kodeks pracy 2012. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2012, s. 922; K. Rączka [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, M. Rączkowski (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 991; J. Stelina [w:] U. Jackowiak [et al.] (red.), *Kodeks pracy z komentarzem*, Gdynia 2004, s. 791; J. Piątkowski [w:] K.W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1180–1181; K.W. Baran [w:] B. Wagner (red.), *Kodeks pracy 2011. Komentarz*, Gdańsk 2011, s. 1083; T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2008, s. 47; K. Jaśkowski, *Układy zbiorowe pracy*, Warszawa 1994, s. 14.

<sup>31</sup> J. Unterschütz, *op. cit.*, s. 24–25.



wie są, za sprawą odpowiedniego porozumienia ze związkiem zawodowym, podmiotami pośrednio przez związek zawodowy reprezentowanymi<sup>32</sup>. Ponieważ każdorazowo o zakresie podmiotowym układu decyduje wola stron go zawierających, nie można odmówić im możliwości przyznania określonym podmiotom, na przykład wszystkim osobom zatrudnionym na podstawie umów cywilnoprawnych, uprawnień zgodnie ze swoją wolą<sup>33</sup>, zwłaszcza że ograniczenia takiego nie przewidują przepisy prawa pracy.

Regulacja Kodeksu pracy w sposób całościowy reguluje problematykę związaną z ochroną przed dyskryminacją. Potrzeba wprowadzenia takiej regulacji związana była z dostosowywaniem prawa polskiego do licznych norm Unii Europejskiej<sup>34</sup>. Regulacje Kodeksu pracy znajdują zastosowanie do wszystkich stosunków pracy zawartych w ramach zatrudnienia pracowniczego, ale nie obejmują swoim zakresem zatrudnienia cywilnoprawnego. W wyniku prac legislacyjnych mających na celu rozszerzenie prawa przeciwdziałającego dyskryminacji na obszary pozostające poza prawem pracy, uchwalono ustawę o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>35</sup>. Ustawy tej nie można zaliczyć do źródeł prawa pracy, zatem rozszerzenie jego granic nie powstaje na tej płaszczyźnie. Jednak skoro do tej pory jedyną gałęzią prawa regulującą zakaz dyskryminacji było prawo pracy, można przyjąć, że rozszerzenie tego prawa na stosunki inne niż prawnopracownicze stanowi po części obejmowanie podmiotów pozostających poza prawem pracy instytucjami dla niego właściwymi. Założenie takie można jednak przyjąć jedynie na gruncie krajowego porządku prawnego. Na gruncie prawa Unii Europejskiej ochrona przed dyskryminacją nie była zawężana tylko do relacji związanych ze świadczeniem pracy w ramach prawa pracy.

Wielorodzajowość instytucji prawa pracy, jakimi objęto zatrudnienie cywilnoprawne, nie pozwala sprowadzić uzasadnienia takich rozwiązań legislacyjnych do wspólnego mianownika. Nie oznacza to jednak, że regulacje te pozbawione są racjonalności. Potrzeba przyznania osobom świadczącym pracę na podstawie umów prawa cywilnego uprawnień z zakresu bhp wynika z konieczności ochrony zdrowia i życia każdego człowieka. Przyznanie prawa koalicji i prawa do objęcia postanowieniami układów zbiorowych pracy wynika ze zbiorowych stosunków związanych ze świadczeniem pracy, które

<sup>32</sup> W. Sanetra podkreśla, że układ zbiorowy pracy jest porozumieniem zawierającym przepisy adresowane zasadniczo wyłącznie do podmiotów bezpośrednio lub pośrednio reprezentowanych przez strony układu, które go zawarły. Por. W. Sanetra, *Strony układu zbiorowego pracy po nowelizacji kodeksu pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1995, nr 2, s. 2.

<sup>33</sup> Z. Salwa, *Zakres podmiotowy i przedmiotowy układów zbiorowych pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1994, nr 12, s. 5; E. Wronikowska, P. Nowik, *op. cit.*, s. 78.

<sup>34</sup> Ponieważ celem niniejszego opracowania nie jest szczegółowe omówienie ustawodawstwa Unii Europejskiej, kwestia ta, ze względu na swoją rozległość, zostanie jedynie zasygnalizowana. W przeciwnym razie z pola widzenia prowadzonych rozważań utracony zostałby główny ich wątek.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, Dz. U. z 2010 r., Nr 254, poz. 1700.



często swoim zakresem wykraczają poza stosunki pracy. Konieczność ochrony przed dyskryminacją wyniknęła natomiast z potrzeby dostosowania polskiego ustawodawstwa do norm Unii Europejskiej.

#### 4. Obszary objęcia stosunków zatrudnienia cywilnoprawnego regulacjami prawa pracy – *de lege ferenda*

Konieczne jest dokonanie analizy pojawiających się w nauce prawa pracy stanowisk o niewystarczającym katalogu instytucji prawa pracy, które swoim zakresem obejmują zatrudnienie cywilnoprawne. Wśród postulatów na pierwszy plan wysuwają się:

- 1) postulat przyznania wszystkim osobom zatrudnionym na podstawie umów prawa cywilnego pełnego prawa tworzenia i wstępowania do związków zawodowych oraz praw związanych z prawem koalicji<sup>36</sup>;
- 2) postulat przyznania osobom zatrudnionym na podstawie umów prawa cywilnego prawa do minimalnego wynagrodzenia<sup>37</sup>;
- 3) postulat przyznania osobom zatrudnionym na podstawie umów prawa cywilnego prawa do odpoczynku w zakresie regulacji dotyczących prawa do odpoczynku i prawa do urlopów wypoczynkowych<sup>38</sup>.

W związku ze złożoną przez NSZZ Solidarność skargą<sup>39</sup> do Komisji Związkowej MOP, w dniach 14–16 maja 2014 roku odbyły się spotkania partnerów społecznych, których wynikiem było sprawozdanie Misji Międzynarodowej Organizacji Pracy<sup>40</sup>. Postulaty wysunięte przez Misję MOP nie pozostawiają wątpliwości w zakresie konieczności rozszerzenia uprawnień koalicyjnych na osoby zatrudnione na podstawie umów prawa cywilnego. Rozszerzenie to nie musiałoby jednak mieć charakteru zupełnego. Nadrzędnym celem jest przyznanie wszystkim osobom pracującym prawa do organizowania się, ochrony swoich praw do organizowania i możliwości prowadzenia dialogu społecznego. Ponieważ następstwem prawa do zrzeszania się jest, między innymi, prawo do akcji zbiorowych,

---

<sup>36</sup> Problematykę tę szeroko omawia Z. Hajn, *Prawo zrzeszania się w związkach zawodowych – prawo pracowników, czy prawo ludzi pracy?*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy XXI wieku...*, s. 175–183. Zob. też: I. Florczak, *Prawo koalicji w związkach zawodowych a zatrudnienie cywilnoprawne*, „Gdańsko-Łódzkie Roczniki Prawa Pracy i Prawa Socjalnego” 2012, nr 2, s. 81–98.

<sup>37</sup> Opinię taką wyraził A. Sobczyk w artykule T. Zalewskiego, *Minimalne wynagrodzenia także dla zleceniobiorców i osób z firmą*, „Gazeta Prawna” 03.09.2013.

<sup>38</sup> A. Sobczyk, *Regulacje z zakresu czasu pracy a zatrudnienie cywilnoprawne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2014, nr 9, s. 7–12.

<sup>39</sup> Dostęp: <http://www.solidarnosc.org.pl/pl/aktualnosci/wszyscy-zatrudnieni-moga-byc-czlonkami-zwiazku.html> [01.03.2015].

<sup>40</sup> Dostęp: [http://www.solidarnosc.org.pl/images/files/zalaczniki/Pomoc\\_techiczna\\_MOP.pdf](http://www.solidarnosc.org.pl/images/files/zalaczniki/Pomoc_techiczna_MOP.pdf) [01.03.2015].

w wyniku rozszerzenia prawa koalicji również to uprawnienie zostałoby przyznane osobom zatrudnionym na podstawie umów prawa cywilnego<sup>41</sup>.

Postulowanie wprowadzenia minimalnego wynagrodzenia w stosunku do zatrudnienia cywilnoprawnego uzasadnia się konstytucyjnym uregulowaniem tej instytucji. Konstytucja w art. 65 ust. 4 wskazuje, że minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę lub sposób jego ustalania określa ustawa. Konstytucja nie przesądza, czy minimalna wysokość wynagrodzenia dotyczy jedynie wynagrodzenia pracowniczego, czy każdego należnego za pracę<sup>42</sup>. Spośród umów cywilnoprawnych, które mogą być podstawą dla powstania stosunku zatrudnienia, jedynie regulacja dotycząca pracy nakładczej odnosi się do obowiązku zapewnienia wykonawcy określonego wynagrodzenia. Pozostałe podstawy zatrudnienia cywilnoprawnego nie limitują granic określających wysokość wynagrodzenia.

Uznając brak pełnego związku ograniczania wymiaru czasu pracy z wykonywaniem pracy podporządkowanej, postuluje się przyznanie wszystkim osobom zatrudnionym na podstawie umów prawa cywilnego<sup>43</sup> prawa do wypoczynku w postaci norm związanych z okresami odpoczynku i urlopami wypoczynkowymi. Uzasadniając taki pogląd, należy uznać, że ochrona życia i zdrowia w zakresie czasu przeznaczanego na odpoczynek nie powinna ograniczać się do pracy podporządkowanej, ale dotyczyć wszystkich płaszczyzn stanowiących podstawę do świadczenia pracy, w tym prawa cywilnego.

Tak ujęte postulaty o charakterze *de lege ferenda*, które z pewnością nie wyczerpują całkowicie tendencji przedstawianych w doktrynie prawa pracy, należy przedstawić w kontekście ogólnego rozgraniczenia prawa pracy i prawa cywilnego z uwzględnieniem tendencji zmierzających do zrównywania uprawnień osób zatrudnionych bez względu na reżim prawny, w którym praca jest świadczona.

<sup>41</sup> M. Kurzynoga, *Prawo do wszczęcia sporu zbiorowego oraz prawo do akcji zbiorowych osób zarobkowo wykonujących pracę niebędących pracownikami*, „Monitor Prawa Pracy” 2014, nr 12, s. 624.

<sup>42</sup> L. Florek, *Konstytucyjne gwarancje uprawnień pracowniczych*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 209. Przeciwnie: A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP. Tom II. Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a konstytucyjne prawa i wolności człowieka*, Warszawa 2013, s. 39 i n. Autor podkreśla, że konstytucyjna regulacja dotycząca minimalnego wynagrodzenia nie obejmuje jedynie pracowników. Moim zdaniem treść Konstytucji samoistnie przesądza o zawężeniu przepisu do zatrudnienia pracowniczego. Ustawodawca przesądził o zawężeniu kręgu podmiotów objętych regulacją dotyczącą minimalnego wynagrodzenia na gruncie aktów prawnych niższej rangi (Kodeksu pracy i ustawy o minimalnym wynagrodzeniu), które stanowią akty prawne niższego rzędu, muszą pozostawać z Konstytucją zgodne. Uznając ich zgodność, należy przyznać, że sama Konstytucja ogranicza obowiązek ustalania minimalnego wynagrodzenia do więzi prawnopracowniczej. Również Trybunał Konstytucyjny orzekł, że wynagrodzenie minimalne dotyczy jedynie zatrudnienia pracowniczego. Wyrok z dnia 10 stycznia 2005 r., K 31/03, LEX nr 143514.

<sup>43</sup> Obecnie prawo takie posiadają jedynie osoby wykonujące pracę na podstawie umowy o pracę nakładczą. Z. Kubot, *Urlop wypoczynkowy w zatrudnieniu niepracowniczym typu cywilnoprawnego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 9, s. 29, 32.

## 5. Podsumowanie – granice rozszerzania instytucji prawa pracy na zatrudnienie cywilnoprawne

Tok niniejszego wywodu sprawił, że jego podsumowanie stanowi jednocześnie *meritum* prezentowanych rozważań. Jednak bez poczynionych wcześniej uwag niniejsza analiza byłaby niekompletna.

Bez względu na fakt, że w wielu aspektach obligacyjnych status osób świadczących pracę na podstawie umów prawa cywilnego jest zbliżony do pracowniczego<sup>44</sup>, pomiędzy tymi stosunkami nie można stawiać znaku równości. Już w okresie PRL dostrzegano równoległe istnienie zatrudnienia cywilnoprawnego i pracowniczego, choć to pierwsze nie występowało na tak szeroką skalę jak teraz. Obecna ekspansja zatrudnienia cywilnoprawnego, zdaniem niektórych autorów, powoduje obumieranie prawa pracy<sup>45</sup>. Ograniczenie prawa pracy do pracy najemnej może stanowić o niedokończeniu jego rozwoju jako odrębnej gałęzi prawa<sup>46</sup>. Jednak w związku z objęciem zatrudnienia cywilnoprawnego częścią regulacji właściwych dla prawa pracy, rozwój ten można uznać za zakończony przynajmniej w tym zakresie. Nie wyłącza to konieczności tworzenia regulacji prawa pracy odpowiadających aktualnym tendencjom społeczno-gospodarczym. Konsekwentne, właściwe dla tej gałęzi prawa, obejmowanie swoim zakresem podmiotowym coraz to szerszych grup<sup>47</sup> nie musi doprowadzić do unifikacji sytuacji prawnej pracowników i osób zatrudnionych na podstawie umów prawa cywilnego. Podobny rezultat osiągnąć można, uelastyczniając istniejące konstrukcje prawne prawa pracy bądź korzystając z dyspozycji art. 303 § 2 k.p., co nie powinno mieć charakteru w pełni zrównującego konstrukcje prawne zatrudnienia cywilnoprawnego i pracowniczego.

W związku z powyższym, za główną granicę rozszerzania instytucji prawa pracy na stosunki cywilnoprawne uznać należy odrębność systemową tych dwóch gałęzi prawa. Całkowite zrównanie statusu osób zatrudnionych na podstawie umów prawa cywilnego i prawa pracy nie wchodzi w rachubę<sup>48</sup>. Objęcie wszystkich stosunków zobowiązaniowych, w ramach których świadczona jest praca, takimi samymi regulacjami spowoduje

<sup>44</sup> K.W. Baran, *O systematyce i delimitacji niepracowniczych stosunków zatrudnienia*, [w:] Z. Kubot, T. Kuczyński (red.), *Z zagadnień prawa pracy i prawa socjalnego. Księga jubileuszowa Profesora Herberta Szurgacza*, Warszawa 2011, s. 30.

<sup>45</sup> J. Wratny, *Przemiany stosunku pracy w III RP*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2012, nr 5, s. 4; J. Jończyk, *Rodzaje i formy zatrudnienia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2012, nr 6, s. 6.

<sup>46</sup> A. Chobot, *Nowe formy zatrudnienia. Kierunki rozwoju i nowelizacji*, Warszawa 1997, s. 27.

<sup>47</sup> L. Mitrus, *Elastyczność zatrudnienia a stabilność socjalna. Głos w dyskusji*, [w:] A.M. Świątkowski (red.), *Ochrona praw człowieka w świetle przepisów prawa i zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2009, s. 194.

<sup>48</sup> J. Wratny, *Problem ochrony pracowników w elastycznych formach zatrudnienia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2007, nr 7, s. 8.

rozmycie granic pomiędzy prawem pracy a prawem cywilnym<sup>49</sup>. Ponieważ deregulacja rynku pracy zakłada istnienie rodzajowo różnych konstrukcji prawnych zatrudnienia<sup>50</sup>, rodzących inne zobowiązania po stronie zatrudniających i dających inne prawa zatrudnionym, zrównanie takie z gospodarczego punktu widzenia nie jest pożądanym.

Odrębność systemową prawa pracy wyznacza funkcja ochronna i podporządkowanie pracownicze. Ponieważ to właśnie funkcja ochronna jest pierwotną<sup>51</sup> i nadrzędną funkcją prawa pracy, chroniącą pracowników przed wyzyskiem gospodarczym, rozszerzanie instytucji prawa pracy na zatrudnienie niepodporządkowane może doprowadzić do uzyskania przez cywilnoprawne podstawy zatrudnienia statusu konia trojańskiego w prawie pracy<sup>52</sup>. Konstrukcja taka doprowadziłaby do upadku znaczenia prawa pracy, które przestałoby konkurować z zatrudnieniem cywilnoprawnym, bowiem stosunki powstające w wyniku zawarcia umów o pracę i umów prawa cywilnego byłyby niemalże identyczne. Dodatkowo rozszerzenie instytucji prawa pracy na konstrukcje właściwe prawu cywilnemu godziłoby i w zasadę swobody umów, i zasadę równości stron. Modyfikacje prawa pracy nie mogą doprowadzić do utraty przez nie swojej tożsamości<sup>53</sup>, tak jak nie mogą doprowadzić do utraty tożsamości przez prawo cywilne.

Oczywiście pozostawienie zatrudnienia cywilnoprawnego zupełnie poza opieką instytucji właściwych dla prawa pracy, jak ma to miejsce w obecnym kształcie, byłoby społecznie niezrozumiałe<sup>54</sup>. Niemniej jednak należy uznać, że, poza koniecznością rozszerzenia prawa koalicji w związkach zawodowych, zapewnienie minimum ochrony socjalnej<sup>55</sup> osobom zatrudnionym na podstawie umów prawa cywilnego już się dokonało i nie wymaga dalszego rozszerzania. Postulowanie przyznania osobom świadczącym pracę na podstawie umów prawa cywilnego prawa do minimalnego wynagrodzenia czy też szeroko rozumianego prawa do odpoczynku burzy niezależny, niepodporządkowany charakter pracy świadczonej w ramach organizacyjnie niezależnych umów prawa cywilnego, w których granicę przyznanych stronie uprawnień, poza przepisami bezwzględnie obowiązującymi, wyznacza jej siła negocjacyjna.

---

<sup>49</sup> T. Liszcz, *Nietypowe stosunki pracy w Projekcie kodeksu pracy*, [w:] Z. Niedbała, M. Skąpski (red.), *Problemy zatrudnienia we współczesnym ustroju pracy. Księga jubileuszowa na 55-lecie pracy naukowej i dydaktycznej Profesora Włodzimierza Piotrowskiego*, Poznań 2009, s. 134.

<sup>50</sup> J. Wratny, *Problem ochrony...*, s. 8.

<sup>51</sup> A. Walas, *Problemy ustawowego uregulowania stosunku pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1963, nr 5, s. 4.

<sup>52</sup> T. Zieliński, *Umowy o zatrudnienie w aspekcie rekodyfikacji prawa pracy*, [w:] Z. Kubot (red.), *Szczególne formy ...*, s. 54.

<sup>53</sup> I. Boruta, *W sprawie przyszłości prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2005, nr 4, s. 7.

<sup>54</sup> Z. Hajn, *Aspekty prawne relacji: pracownik – pracodawca w procesie przemian społeczno-gospodarczych i integracji europejskiej*, [w:] H. Lewandowski, J. Sokołowski (red.), *Pracodawca-pracownik w procesie przemian gospodarki polskiej i integracji z Unią Europejską*, Łódź 2000, s. 26.

<sup>55</sup> A. Patulski, *op. cit.*, s. 369.

Uznając zatrudnienie cywilnoprawne w obecnym rozmiarze za niepożądane, należy się raczej zastanowić nad sposobami jego ograniczania, aniżeli postulować obejmowanie go instytucjami prawa pracy. Jednym ze sposobów niwelowania nadmiernego korzystania z zatrudnienia cywilnoprawnego jest zmniejszanie różnic w atrakcyjności jego stosowania<sup>56</sup>. Powinno się to dziać w obrębie uelastyczniania prawa pracy oraz zmniejszania kosztów zatrudnienia pracowniczego, przy jednoczesnym sankcjonowaniu przepisów dotyczących przeciwdziałania stosowaniu umów cywilnoprawnych w miejsce zatrudnienia pracowniczego. Dodatkowo, ponieważ zależności występujące pomiędzy stronami stosunku pracy ewoluują w kierunku podległości organizacyjnej, w której ściśle podporządkowany model świadczenia pracy traci na znaczeniu<sup>57</sup>, należy dostosować kształt prawa pracy do aktualnych potrzeb rynku pracy<sup>58</sup>. Zastosowanie takiego rozwiązania prawnego pozwoli szukać rozwiązania w przyczynie (poszukiwanie zatrudnienia taniego i elastycznego), a nie w skutku, jakim jest nadmierne wykorzystywanie zatrudnienia cywilnoprawnego.

## Bibliografia

- Baran K. W. (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Boruta I., *W sprawie przyszłości prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2005, nr 4.
- Chobot A., *Nowe formy zatrudnienia. Kierunki rozwoju i nowelizacji*, Warszawa 1997.
- Dral A., *Powszechna ochrona trwałości stosunku pracy. Tendencje zmian*, Warszawa 2009.
- Floreczak I., *Prawo koalicji w związkach zawodowych a zatrudnienie cywilnoprawne*, „Gdańsko-Lódzkie Roczniki Prawa Pracy i Prawa Socjalnego” 2012, nr 2.
- Florek L., *Konstytucyjne gwarancje uprawnień pracowniczych*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12.
- Florek L., Pisarczyk Ł. (red.), *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. XVIII Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych*, Warszawa 2011.
- Gersdorf M., *Prawo zatrudnienia*, Warszawa 2013.
- Gersdorf M., Rączka K., Rączkowski M. (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Góral Z., *Najnowsze tendencje w polskim prawie pracy na tle integracji europejskiej*, Prace Naukowe Wydziału Administracji, Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku, „Zeszyty Naukowe” 2003, nr 26.
- Góral Z., *O kodeksowym katalogu zasad indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2011.
- Z. Góral (red.), *Umowne podstawy zatrudnienia*, Warszawa 2012.

---

<sup>56</sup> Z. Góral, *Najnowsze tendencje w polskim prawie pracy na tle integracji europejskiej*, Prace Naukowe Wydziału Administracji, Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku, „Zeszyty Naukowe” 2003, nr 26, s. 213.

<sup>57</sup> P. Prusinowski, *Umowne podstawy zatrudnienia*, [w:] *Biblioteka prawa pracy*, Z. Góral (red.), Warszawa 2012, s. 43.

<sup>58</sup> Istotą prawa pracy jest uwarunkowanie jego kształtu realiami życia społeczno-gospodarczego oraz postępem technicznym. W. Szubert, *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1980, s. 46.

- Jackowiak U., Piankowski M., Stelina J., Uziak W., Wypych-Żywicka A., Zieleniecki M. (red.), *Kodeks pracy z komentarzem*, Gdynia 2004.
- Jaśkiewicz W., Jackowiak C., Piotrowski W., *Prawo pracy w zarysie*, Poznań – Gdańsk – Warszawa 1984.
- Jaśkowski K., *Układy zbiorowe pracy*, Warszawa 1994.
- Jończyk J., *Prawo pracy*, Warszawa 1994.
- Jończyk J., *Rodzaje i formy zatrudnienia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2012, nr 6.
- Kiersztyn A., *Niepewne uczestnictwo – młodzi na polskim rynku pracy w latach 2008–2013*, Warszawa 2015.
- Kolasiński K., *Prawo pracy znowelizowane*, Toruń 1996.
- Korolec R., Pacho J., *Nowe prawo pracy*, Warszawa 1975.
- Kubot Z., Kuczyński T. (red.), *Z zagadnień prawa pracy i prawa socjalnego. Księga jubileuszowa Profesora Herberta Szurgacza*, Warszawa 2011.
- Kubot Z. (red.), *Szczególne formy zatrudnienia*, Wrocław 2002.
- Kubot Z., *Urlop wypoczynkowy w zatrudnieniu niepracowniczym typu cywilnoprawnego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 9.
- Kurzynoga M., *Prawo do wszczęcia sporu zbiorowego oraz prawo do akcji zbiorowych osób zarobkowo wykonujących pracę niebędących pracownikami*, „Monitor Prawa Pracy” 2014, nr 12.
- Lewandowski H., Sokołowski J. (red.), *Pracodawca-pracownik w procesie przemian gospodarki polskiej i integracji z Unią Europejską*, Łódź 2000.
- Liszczy T., *Prawo pracy*, Warszawa 2008.
- Matey-Tyrowicz M., Nawacki L., Wagner B. (red.), *Prawo pracy a wyzwania XXI-go wieku. Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Zielińskiego*, Warszawa 2002.
- Niedbała Z., Skąpski M. (red.), *Problemy zatrudnienia we współczesnym ustroju pracy. Księga jubileuszowa na 55-lecie pracy naukowej i dydaktycznej Profesora Włodzimierza Piotrowskiego*, Poznań 2009.
- Patulski A., Orłowski G. (red.), *Kodeks pracy 2012. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2012.
- Salwa Z., *Prawo pracy PRL w zarysie*, Warszawa 1989.
- Salwa Z., *Prawoznawstwo. Prawo pracy*, Warszawa 1977.
- Salwa Z., *Zakres podmiotowy i przedmiotowy układów zbiorowych pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1994, nr 12.
- Sanetra W., *Strony układu zbiorowego pracy po nowelizacji kodeksu pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1995, nr 2.
- Sobczyk A., *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP. Tom II. Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a konstytucyjne prawa i wolności człowieka*, Warszawa 2013.
- Sobczyk A., *Regulacje z zakresu czasu pracy a zatrudnienie cywilnoprawne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2014, nr 9.
- Sobczyk A. (red.), *Stosunki zatrudnienia w dwudziestolecu społecznej gospodarki uspołecznionej*, Warszawa 2010.
- Stelina J., Wypych-Żywicka A. (red.), *Człowiek, obywatel, pracownik. Studia z zakresu prawa pracy. Księga jubileuszowa Profesor Urszuli Jackowiak*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, tom XVII.
- Szubert W., *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1980.
- Świątkowski A.M. (red.), *Ochrona praw człowieka w świetle przepisów prawa i zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2009.

Święcicki M., *Prawo pracy*, Warszawa 1968.

Unterschütz J., *Wybrane problemy ograniczenia swobody koalicji w świetle prawa międzynarodowego i konstytucji RP*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2013, nr 10.

Wagner B. (red.), *Kodeks pracy 2011. Komentarz*, Gdańsk 2011.

Walas A., *Problemy ustawowego uregulowania stosunku pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1963, nr 5.

Wratny J., *Przemiany stosunku pracy w III RP*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2012, nr 5.

Wratny J., *Problem ochrony pracowników w elastycznych formach zatrudnienia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2007, nr 7.

Wronikowska E., Nowik P., *Zbiorowe prawo pracy*, Warszawa 2008.

Wypych-Żywicka A., Tomaszewska M., Stelina J. (red.), *Zbiorowe prawo pracy XXI wieku*, Gdańsk 2010.

Zalewski T., *Minimalne wynagrodzenia także dla zleceniobiorców i osób z firmą*, „Gazeta Prawna” 03.09.2013.

Zieliński T., *Prawo pracy. Zarys systemu. Część I. Ogólna*, Warszawa – Kraków 1986.

## Źródła internetowe

<http://orka.sejm.gov.pl>.

<http://solidarnosc.org.pl>.

<http://stat.gov.pl>.





Magdalena Gurdek  
*Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu*

## Zakaz niepracowniczego zatrudniania radnego jako jedno z ograniczeń antykorupcyjnych

Interdiction of non-employee employment of a councillor  
as one of the so-called anti-corruption restrictions

### Streszczenie

Radny jako członek organu stanowiącego i kontrolnego gminy, z uwagi na funkcje i zadania tego organu, nie powinien pozostawać w żadnych zależnościach z wójtem, czyli drugim organem gminy, którego działalność kontroluje. Ponieważ wójt jest z mocy prawa kierownikiem urzędu gminy wykonującym uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, ustawodawca zakazał radnemu przez okres sprawowania mandatu pozostawania w stosunku pracy z urzędem gminy oraz pełnienia funkcji kierownika jednostki organizacyjnej gminy lub jego zastępcy. Jednakże w celu uniemożliwienia obchodzenia tych zakazów zabronił również wszelkich form tzw. niepracowniczego zatrudniania radnego w urzędzie czy też na stanowisku kierownika gminnej jednostki organizacyjnej. Z tych też względów Autorka poddaje szczegółowej analizie odpowiednie przepisy ustawy o samorządzie gminnym, próbując tym samym wyjaśnić rodzące się w tym zakresie wątpliwości.

### Słowa kluczowe

zakaz niepracowniczego zatrudniania radnego, ograniczenia antykorupcyjne, urząd gminy, powierzenie wykonywania pracy radnemu

### Abstract

A councillor as a member of the district deciding and supervising body, owing to the functions and objectives of this body, should not remain dependent on the borough leader, who is the second body of the district whose activities they control. Since the borough leader is by right of law the manager of the district office exercising the powers of an official superior with relation to the employees of the office and the managers of district organisational units, the legislator prohibited a councillor from remaining in the labour relation with the district office and performing the function of the manager of the district organisational unit or their deputy during the time of carrying out a mandate. However, in order to prevent circumventing these interdictions the legislator also prohibited any forms of the so-called non-employee employment of a councillor in the office or on the position of the manager of the district organisational unit. For the above-mentioned reasons the author makes a thorough analysis of the relevant provisions of the act on the district local government, thus trying to explain doubts arising in this scope.

### Keywords

interdiction of non-employee employment of a councillor, anti-corruption restrictions, district office, entrusting a councillor with performing work

## Wstęp

Radny jako członek organu stanowiącego i kontrolnego gminy, z uwagi na funkcje i zadania tego organu, nie powinien pozostawać w żadnych zależnościach z wójtem, czyli drugim organem gminy, którego działalność kontroluje. Tymczasem wójt, jako organ wykonawczy gminy, nie tylko składa w jej imieniu oświadczenia woli (czyli zawiera w jej imieniu umowy cywilnoprawne), ale także z mocy prawa jest kierownikiem urzędu gminy wykonującym uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Ponadto, dodatkowo, z mocy art. 7 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych<sup>1</sup> wykonuje wobec nich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy. Zatem nawiązanie stosunku pracy z radnym w samym urzędzie gminy czy też pełnienie przez niego funkcji kierownika jednostki organizacyjnej gminy, a nawet wykonywanie przez niego pracy w ramach tzw. niepracowniczego zatrudnienia (czyli na podstawie umowy cywilnoprawnej) powodowałyby powstanie zależności pomiędzy wójtem a radnym jako pracownikiem. Z tego też względu ustawodawca wprowadził cały szereg przepisów, które mają wyeliminować możliwość powstawania takich niepożądanych powiązań.

### 1. Zakaz pracowniczego zatrudnienia radnego

Pierwsze z ograniczeń ustanowione zostało art. 24a ustawy o samorządzie gminnym<sup>2</sup>, w myśl którego z radnym nie może być nawiązany stosunek pracy w urzędzie gminy, w której radny uzyskał mandat. Ponadto z przepisu tego wynika, iż radny nie może również pełnić funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej lub jego zastępcy. Naruszenie art. 24a u.s.g. stanowi spełnienie przesłanki określonej w art. 383 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego<sup>3</sup> skutkującej wygaśnięciem mandatu radnego. Ponieważ art. 24a u.s.g. dotyczy osób, które już sprawują mandat radnego, ustawodawca w art. 24b u.s.g. przewidział analogiczny zakaz odnoszący się do osób, które pozostawały w zakazanym stosunku pracy w chwili, gdy uzyskały mandat. W takich przypadkach jednak prawodawca w celu wyeliminowania istniejącej podległości, a z drugiej strony w celu ochrony praw wcześniej nabytych, określił radnemu krótki termin do złożenia wniosku o urlop bezpłatny na czas trwania kadencji. Udzielenie tego urlopu jest obowiązkiem pracodawcy, niepodlegającym jakiegokolwiek ocenie, pod warunkiem, że radny złoży go w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wybor-

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm.; zwana dalej u.p.s.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.; zwana dalej u.s.g.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.

czy. W razie zaniedbania tego obowiązku radny utraci dopiero co zdobyty mandat, gdyż w myśl art. 24b ust 5 u.s.g. niezłożenie wniosku jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu. Zatem jak widać, zakazy ustanowione art. 24a u.s.g. i art. 24b u.s.g. nie mają wpływu na ważność (istnienie) samego zatrudnienia, tyle tylko, że w razie ich złamania radny musi się liczyć z konsekwencjami w postaci utraty mandatu.

Zakazy ustanowione art. 24a i art. 24b u.s.g. powszechnie określa się mianem zakazu zatrudnienia radnego, zapewne z tego względu, iż w obydwu tych przepisach mowa jest o stosunku pracy. Ten zaś zgodnie z art. 4 u.p.s. może zrodzić się na podstawie wyboru, powołania lub umowy o pracę – a więc na podstawach kreujących typowe zatrudnienie pracownicze. W związku z tym udzielenie bezpłatnego urlopu, o którym mowa w art. 24b u.s.g., jest jak najbardziej możliwe. Pamiętać jednak należy, iż drugi zakaz wynikający z tych przepisów dotyczący pełnienia funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej lub jego zastępcy<sup>4</sup> nie jest już równoznaczny z zakazem zatrudnienia na tych stanowiskach, tylko jest szerszy. Funkcję kierownika jednostki organizacyjnej można bowiem pełnić zarówno w ramach stosunku pracy, jak i na podstawie np. kontraktu menadżerskiego, ale także można ją pełnić społecznie lub jedynie w zastępstwie jako tzw. p.o. Również judykatura stoi na podobnym stanowisku. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 kwietnia 2000 r. przyjął np., że: „Zakaz łączenia funkcji radnego powiatu z zatrudnieniem na stanowisku kierownika powiatowej jednostki organizacyjnej obejmuje również zatrudnienie na innej podstawie niż stosunek pracy (np. na podstawie kontraktu menadżerskiego)”<sup>5</sup>. Zatem zakaz pełnienia funkcji jest niezależny od podstawy prawnej, na mocy której funkcję tę się sprawuje, przez co eliminuje on wszelkie formy pełnienia tych obowiązków – zarówno pracownicze, niepracownicze, jak i społeczne. Jest to wynikiem tego, że kierownik takiej jednostki organizacyjnej zawsze podlega służbowo wójtowi, pozostali natomiast pracownicy podlegają już tylko kierownikowi. Wracając więc do samego zakazu pełnienia funkcji, podnieść należy, że celem art. 24b u.s.g. jest wyeliminowanie istniejącej zależności pomiędzy radnym a wójtem,

---

<sup>4</sup> W tym miejscu należy jednak podkreślić, iż wójt nie dokonuje tych czynności w stosunku do zastępców kierowników jednostek organizacyjnych. W tym przypadku bowiem za pracodawcę (czyli jednostkę organizacyjną) działa już kierownik takiej jednostki (art. 7 pkt 4 u.p.s.). W związku z tym na linii wójt–zastępca kierownika nie powstaje bezpośrednia zależność, której wyeliminowaniu służyć miały art. 24a i art. 24b u.s.g. Jednakże w chwili ustanowienia tych przepisów zakazy z nich wynikające nie obejmowały pełnienia funkcji zastępcy kierownika. Nastąpiło to dopiero w wyniku nowelizacji tych przepisów w roku 2001. W chwili obecnej pomimo rozszerzenia zakresu podmiotowego i w związku z tym braku bezpośredniej zależności pomiędzy wójtem a zastępcą kierownika takiej jednostki, przepisy te i tak przeciwdziałają możliwości powstania takiej zależności w sytuacji nieobecności kierownika i „wstąpienia” w jego miejsce – z racji pełnionej funkcji – jego zastępcy.

<sup>5</sup> Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2000 r., II SA 2253/99, „Prawo Pracy” 2000, nr 9, s. 42. Przeciwnego zdania jest J. Pitera, *Przepisy antykorupcyjne w samorządzie gminnym*, „Glosa” 2002, nr 11, s. 6 i n.

a ta powstaje jedynie przez to, że radny pełni właśnie tę funkcję. Dlatego prawodawca w tym przypadku zamiast zobowiązywać radnego do złożenia wniosku o urlop powinien raczej zobowiązać go do zaprzestania pełnienia funkcji (co oczywiście w niektórych przypadkach może się łączyć z koniecznością np. rozwiązania kontraktu menadżerskiego<sup>6</sup>). I tak np. radny – nauczyciel będący pracownikiem szkoły (czyli jednostki organizacyjnej gminy) powołanym na stanowisko kierownika (czyli dyrektora szkoły) – nie będzie zobowiązany do złożenia wniosku o urlop, tylko do zrzeczenia się dalszego pełnienia funkcji. Wówczas pozostanie on nadal wykonującym obowiązki pracownikiem, jednakże już tylko jako „szeregowy” nauczyciel. Ustawa bowiem nie przewiduje generalnego zakazu zatrudnienia radnego w jednostce organizacyjnej gminy, jedynie zakaz pełnienia funkcji kierownika tej jednostki lub jego zastępcy. Dlatego też nie można interpretować wymogu złożenia wniosku o urlop bezpłatny w ten sposób, że np. radny będący dyrektorem szkoły musi go złożyć i przez okres czteroletniej kadencji zaprzestać w ogóle pracy w szkole – byłby to zbyt daleko idący wniosek. Radny powinien tylko wyeliminować podległość służbową, jaka zachodzi pomiędzy nim a wójtem. Zostając natomiast „szeregowym” nauczycielem podlegać już będzie tylko nowemu dyrektorowi. Ponadto pomijając już cel tego uregulowania, podnieść należy, że z uwagi na to, iż w przepisie tym mowa jest o pełnieniu funkcji (co należy rozumieć szeroko), a nie o stosunku pracy na stanowisku kierownika, ustawowy wymóg złożenia wniosku o urlop jest w niektórych przypadkach niewykonalny. Trudno bowiem mówić o tego rodzaju urlopie, gdy radny pełni funkcję na podstawie umowy cywilnoprawnej, czy też tym bardziej społecznie.

## **2. Zakaz powierzania radnemu wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej**

Jak widać zakaz pełnienia funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej lub jego zastępcy ustanowiony art. 24a i art. 24b u.s.g. nie obejmuje tylko stosunku pracy, jak się powszechnie przyjmuje, ale również wszelkie inne formy świadczenia pracy na tym stanowisku. Natomiast w odniesieniu do pracy w samym urzędzie gminy ustawodawca w przepisach tych wyraźnie wskazuje, iż chodzi wyłącznie o stosunek pracy – czyli kodeksowe rozumienie zatrudnienia. Niestety, takie wąskie ujęcie tego zakazu w praktyce powodowało, że radni często omijali go, podejmując pracę w ramach tzw. niepracowniczego zatrudnienia. Co prawda w sensie prawnym nie byli oni wówczas pracownikami, ale i tak wykonywali pracę w ramach względnie trwałej więzi prawnej

<sup>6</sup> Por. np. wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2000 r., II SA 2253/99, „Prawo Pracy” 2000, nr 9, s. 42.

i organizacyjnej z podmiotem zlecającym im tę pracę. Stosunek prawny między nimi w tych formach pracy miał bowiem charakter cywilny (zobowiązaniowy). Najczęściej spotykanymi formami była umowa o dzieło, umowa zlecenie, względnie umowa agencyjna czy też tzw. samozatrudnienie. Początkowo świadczenie pracy przez radnego w takiej formie nie było zakazane, a jedynie w myśl art. 24d u.s.g. do zawarcia umowy zlecenia lub umowy agencyjnej albo udzielenia zamówienia publicznego w zakresie nieobjętym przepisami o zamówieniach publicznych konieczne było zasięgnięcie opinii komisji rewizyjnej. W związku z tym wykonywanie takiej pracy i tak prowadziło do powstawania niepożądanych zależności, których wyeliminowaniu służyć miały art. 24a i art. 24b u.s.g. Z tych względów ustawodawca z czasem uznał, że zasięgnięcie opinii w przypadkach, o których mowa była w art. 24d u.s.g., stanowiło niewystarczającą kontrolę do zapewnienia niepowstawania zależności pomiędzy wójtem a radnym, zwłaszcza że przecież opinia ta i tak była niewiążąca. Po spełnieniu więc formalnego wymogu zasięgnięcia opinii organ i tak mógł swobodnie powierzyć radnemu wykonywanie określonej pracy na podstawie jednej z tych umów, o których była wówczas mowa w art. 24d u.s.g. Chcąc przeciwdziałać tej praktyce, prawodawca ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r.<sup>7</sup> wprowadził dodatkowo w art. 24d u.s.g. (zmieniając jego dotychczasową treść) zakaz zawierania umów cywilnoprawnych z radnym, na podstawie których wójt (pierwotnie również zarząd) miałby powierzyć radnemu, który uzyskał mandat w tej jednostce, wykonywanie pracy.

Wprowadzenie art. 24d u.s.g. zakazu powierzania radnemu wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej wywołuje w praktyce wiele wątpliwości – i to nie ze względu na ogólny cel, jaki przyświecał jego ustanowieniu, lecz ze względu na użyte w treści art. 24d u.s.g. zwroty. Sporne jest bowiem przede wszystkim to, jak należy rozumieć użyty w tym przepisie termin „praca” – w dosłownym – kodeksowym – tego słowa znaczeniu czy też w znaczeniu potocznym, jako świadczenie wszelkich usług. A zatem, czy przepis ten stanowi niejako dopełnienie art. 24a i 24b u.s.g. i dotyczy tylko tzw. niepracowniczego zatrudnienia, czyli tych umów cywilnoprawnych, które swym kształtem zbliżają się do umowy o pracę (np. zlecenie, dzieło, umowa agencyjna czy nawet samozatrudnienie), czy też obejmuje wszelkie umowy cywilnoprawne zawierane z radnym, nawet z radnym będącym przedsiębiorcą, na podstawie których ten świadczy jakąś jednorazową usługę (np. sprzedaży czy dostawy).

---

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 45, poz. 497.

### 3. Zakres przedmiotowy umowy cywilnoprawnej powierzającej radnemu wykonanie pracy

Nie ulega wątpliwości, iż powszechnie przyjmuje się, że obecnie art. 24d u.s.g. zakazuje zawierania umów cywilnoprawnych, nie specyfikując ich typów (umowy nazwane, nienazwane, mieszane itd.)<sup>8</sup>, jednakże pojawia się pytanie o to, co ma być przedmiotem takiej umowy. Z dosłownego brzmienia art. 24d u.s.g. wynika, iż nie może nim być powierzenie wykonywania pracy przez wójta. Zestawienie tych zwrotów, a zwłaszcza terminu „praca”, „powierzenie wykonania” i „wójt” rodzi wyjątkowe problemy. Przyjmując jednak, że celem art. 24d u.s.g. (zgodnie z założeniami pierwszej koncepcji) jest jedynie uzupełnienie zakazów określonych w art. 24a i art. 24b u.s.g. (zakazów zatrudnienia), wykładni tego zwrotu należałoby dokonać przez pryzmat przepisów prawa pracy. W związku z tym przedmiotem umowy, o której mowa w art. 24d u.s.g., nie mogłoby być zobowiązanie odpowiadające treści<sup>9</sup> art. 22 § 1 Kodeksu pracy<sup>10</sup>, zgodnie z którym przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem. W tym miejscu rodzi się jednak kolejne pytanie: jeżeli rzeczywiście art. 24d u.s.g. miałyby się odnosić tylko do umów cywilnoprawnych, których przedmiotem byłoby zobowiązanie odpowiadające treści art. 22 § 1 k.p., to po co pracodawca ustanawiałby go w ogóle, skoro przeciwdziałając obchodzeniu przepisów dotyczących zatrudnienia pracowniczego przez zawieranie takich właśnie umów cywilnoprawnych, ustanowił w art. 22 § 1<sup>1</sup> k.p. tzw. miękkie domniemanie stosunku pracy. Innymi słowy, jeżeli nawet strony zawrą umowę, którą nazwą klasyczną umową cywilnoprawną, np. umową o dzieło, może ona być potraktowana, np. przez organy stosowania prawa, jako umowa o pracę. Tym samym, w odniesieniu do radnych umowa taka powinna podlegać ocenie przez pryzmat art. 24a lub 24b u.s.g.<sup>11</sup> W tym przypadku bowiem status takiego radnego byłby równoznaczny ze statusem pracownika w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy i art. 2 u.p.s., zaś wójt reprezentowałby pracodawcę na podstawie art. 7 pkt 1 u.p.s. w zw. z art. 3<sup>1</sup> k.p. Odpowiedź na to pytanie jest jednak prosta. SN w wyroku z dnia 23 września 1998 r.<sup>12</sup> zwrócił uwagę na to, że art. 22 § 1<sup>1</sup> k.p.

<sup>8</sup> Tak też U. Moździeń-Mucha, *Zarządzenie zastępcze wojewody jako administracyjnoprawny środek walki z korupcją w gminie*, „Administracja. Teoria, Praktyka, Dydaktyka” 2007, nr 1, s. 94–95 oraz WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 12 czerwca 2008 r., III SA/Wr 55/08, LEX nr 519076.

<sup>9</sup> S. Jaroszyński, *Komentarz do art. 24d ustawy o samorządzie gminnym*, teza 3, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2011, System Informacji Prawnej Legalis [dostęp 2.12.2014].

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy, Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.; zwana dalej k.p.

<sup>11</sup> S. Jaroszyński, *Komentarz do art. 24d ustawy...*, teza 4.

<sup>12</sup> Wyrok SN z dnia 23 września 1998 r., II UKN 229/98, OSN 1999, nr 19, poz. 627.



nie stwarza domniemania prawnego zawarcia umowy o pracę. Chodzi o to, że to wola stron w ramach przyznanej przez prawo autonomii (art. 353<sup>1</sup> k.c. w zw. z art. 300 k.p.) decyduje o wyborze podstawy zatrudnienia. Zatrudnienie bowiem nie musi mieć charakteru pracowniczego. Dopiero w razie wątpliwości co do woli stron w ramach powództwa o ustalenie sąd ocenia, czy w danym przypadku nie mieliśmy jednak do czynienia z zawarciem umowy o pracę, a nie umowy cywilnoprawnej. Zatem w razie braku art. 24d u.s.g. dopóki sąd prawomocnie nie ustaliłby, że mamy jednak w danym przypadku do czynienia z zatrudnieniem na podstawie umowy o pracę, nie można byłoby zastosować sankcji wobec radnego. Najistotniejsze jest jednak to, że z wnioskiem o takie ustalenie mogłyby wystąpić tylko strony tej umowy, a przecież one nie byłyby tym zainteresowane, skoro specjalnie zawarły taką umowę w celu obejścia przepisów dotyczących zakazu zatrudnienia. Ci natomiast, którym zależałoby na takim ustaleniu, nie mieliby w tej sprawie legitymacji procesowej.

Takie wąskie rozumienie terminu „praca” przy uwzględnieniu celu, w jakim ustanowiony został zakaz określony w art. 24d u.s.g., przyjął WSA w wyroku z dnia 2 lipca 2009 r.<sup>13</sup>, w którym wskazał, iż „Przepis ten nie zakazuje zawierania jakichkolwiek kontraktów cywilnoprawnych między radnym a gminą, w której uzyskał on mandat. Prawodawca zabrania jedynie umów zobowiązujących radnego do wykonywania pracy. Jeśli wziąć pod uwagę, że chodziło w tym przypadku o wyeliminowanie możliwości obejścia zakazów formalnego zatrudnienia radnego, sformułowanych w art. 24a i w art. 24b<sup>14</sup>, nie może być skutecznie podważane twierdzenie, iż chodzi o wykonywanie pracy w znaczeniu ścisłym, a nie potocznym, obejmującym – oprócz specjalistycznego sensu znaczeniowego tego pojęcia – także wszystkie inne przypadki świadczenia jakichkolwiek usług na rzecz drugiej strony umowy. Wyrażono nawet zapatrywanie, że skoro zakaz powierzania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej został bezpośrednio skierowany do organów wykonawczych jednostek samorządowych, może on dotyczyć tych tylko urzędów i stanowisk, co do których organy te mają kompetencje pracodawcy. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może zaś wystąpić w tej roli tylko wobec osób zatrudnianych w urzędzie gminy lub pełniących funkcję kierownika jednostki organizacyjnej gminy”.

Również Anna Wierzbica zwraca uwagę na to, iż „norma zawarta w art. 24d koreluje z treścią art. 24a u.s.g. [...]. Artykuł 24d ma na celu przede wszystkim zapobieganie obchodzeniu przepisów zakazujących nawiązywania stosunku pracy w urzędzie gminy oraz na stanowiskach kierowniczych w gminnych jednostkach organizacyjnych poprzez powierzenie wykonywania radnemu pracy na podstawie umów cywilnoprawnych,

<sup>13</sup> Wyrok WSA z dnia 2 lipca 2009 r., III SA/WR 140/09, Legalis nr 181753.

<sup>14</sup> Tak też A. Szewc, *Komentarz do art. 24d ustawy o samorządzie gminnym*, teza 1, [w:] G. Jyż, Z. Pławeczek, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, wersja elektroniczna, Lex dla Samorządu Terytorialnego [dostęp 2.12.2014].

w szczególności takich jak zlecenie, dzieło czy umowa agencyjna. Omawiany przepis zakazuje także powierzania wykonywania pracy radnemu na podstawie kontraktu menedżerskiego”<sup>15</sup>.

Druga z prezentowanych koncepcji, o których wspominałam na wstępie, zakłada natomiast, iż cel art. 24d u.s.g. jest zdecydowanie szerszy. Wiąże się to nierozdzielnie z przyjęciem rozumienia terminu „praca” w znaczeniu potocznym, a nie tylko kodeksowym. Chodzi bowiem o to, że powierzenie wykonania pracy, o którym mowa w art. 24d u.s.g. w takim szerszym ujęciu, nie zawsze rodzi powstanie bezpośredniej zależności, z jaką mamy do czynienia na linii pracodawca–pracownik. Przy takim założeniu celem tego przepisu byłoby nie tylko dopełnienie zakazu zatrudnienia radnego (w dosłownym, kodeksowym tego słowa znaczeniu) uregulowanego w art. 24a i art. 24b u.s.g. i przeciwdziałanie obchodzeniu przepisów prawa pracy, ale również przepis ten miałby zapobiegać czerpaniu przez radnego korzyści finansowych z majątku gminy (coś na wzór zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy przewidzianego w art. 24f u.s.g.). Takie stanowisko zajął WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 29 stycznia 2014 r.<sup>16</sup>, w którego uzasadnieniu jednoznacznie stwierdził, iż „Celem art. 24d SamGminU jest zakazanie korzystania z indywidualnego prawa radnego do uzyskania korzyści od gminy w postaci dochodu z wykonywanej na jej rzecz pracy. To dzięki tak sformułowanemu zakazowi możliwe jest zachowanie interesu publicznego rozumianego jako zapobieżenie angażowaniu się radnych w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko podawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet organów, w których działają. [...] Niewątpliwie koniecznym i przydatnym jest, dla zapobieżenia nadużywaniu mandatu radnego, aby nie tylko nie dozwolili radnemu wykorzystywania mienia gminnego w prowadzonej działalności gospodarczej (tak wprost art. 24f SamGminU), ale także zakazać pobierania mu czerpania [pisownia oryginalna – M.G.] korzyści finansowych ze świadczonej wobec gminy pracy – czy to w formie umowy o pracę (tak art. 24b SamGminU), czy też w innych przewidzianych prawem formach, w tych formie [pisownia oryginalna – M.G.] umów cywilnoprawnych, z których realizacją wiąże się osobista praca (np. przy wykonywaniu umowy zlecenia czy umowy o dzieło). Sama zaś odmienność formy, w jakiej radny osiąga korzyść od gminy (tj. dzięki wykonywaniu umowy cywilnoprawnej, a nie umowy o pracę czy działalności gospodarczej) nie może wpłynąć na ocenę, iż proporcjonalność sankcji (wygaśnięcie mandatu), z jaką spotyka się radny w przypadku naruszenia zakazu z art. 24d SamGminU jest taka sama, jak w przypadku art. 24b czy art. 24f SamGminU”.

<sup>15</sup> A. Wierzbica, *Komentarz do art. 24d ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa ABC 2010, Lex dla Samorządu Terytorialnego [dostęp 3.12.2014].

<sup>16</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 stycznia 2014 r., II SA/Bd 1299/13, Legalis nr 847993.

Dodatkowym wsparciem szerszej koncepcji rozumienia terminu „praca” jest także posłużenie się przez prawodawcę w art. 24d u.s.g. zwrotem wójt, co sugeruje od razu szersze rozumienie całego art. 24d u.s.g., a nie tylko przez pryzmat prawa pracy. W przypadkach, w których rzeczywiście legislatorowi chodzi o zatrudnienie w dosłownym tego słowa znaczeniu (kodeksowym), posługuje się on innymi zwrotami, tak jak to uczynił w art. 24a i art. 24b u.s.g. Zgodnie bowiem z art. 24a u.s.g. „Z radnym nie może być nawiązywany stosunek pracy w urzędzie gminy [...]”, zaś w myśl art. 24b u.s.g. „osoba wybrana na radnego nie może wykonywać pracy w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy [...]”. W przepisach tych, jak widać, prawodawca wskazał na zakaz zatrudnienia u konkretnych pracodawców (urząd gminy czy w odniesieniu do kierowników jednostek organizacyjnych gminy i ich zastępców – same te jednostki) – co jest rozumiane jednoznacznie – a nie na zakaz zawierania umów o pracę z wójtem. Gdyby legislator w art. 24a i art. 24b u.s.g. posłużył się terminem „wójt”, który w myśl art. 7 pkt 1 u.p.s. dokonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za pracodawcę<sup>17</sup>, to mogłoby to już jednak wywoływać wątpliwości, gdyż w świetle przepisów ustawy o samorządzie gminnym wójt przede wszystkim jako organ wykonawczy (art. 26 ust. 1 u.s.g.) reprezentuje gminę (art. 33 u.s.g.) i składa oświadczenia woli w jej imieniu (art. 46 ust. 1 u.s.g.). Dlatego też, skoro prawodawca w art. 24d u.s.g. stanowi ogólnie o wójcie jako o podmiocie powierzającym wykonanie pracy radnemu, należy przez to rozumieć ten termin nie tylko w kontekście ustawy o pracownikach samorządowych, ale również w znaczeniu, w jakim występuje on na gruncie przepisów ustawy ustrojowej. Patrząc zatem przez pryzmat prawa samorządu terytorialnego, w sytuacji gdy wójt zawiera z radnym umowę cywilnoprawną, należy przyjąć, iż tak naprawdę powierzenia wykonania pracy dokonuje sama gmina. Skoro więc w art. 24d u.s.g. prawodawca postanowił, że „wójt nie może powierzyć wykonania pracy radnemu”, to w świetle tego przepisu termin „wójt” należy rozumieć szeroko, bo może on dokonywać czynności za pracodawcę, jakim jest urząd czy jednostka organizacyjna, ale może również dokonywać czynności w imieniu gminy. W związku z tym art. 24d u.s.g. nie może być uznany jedynie za uzupełnienie zakazu zatrudnienia w ścisłym tego słowa znaczeniu, ustanowionego w art. 24a i art. 24b u.s.g., gdyż dotyczy wszelkich umów cywilnoprawnych zawieranych z radnym, również tych, na podstawie których miałby on wykonywać pracę na rzecz gminy, a nie np. tylko urzędu gminy jako pracodawcy.

---

<sup>17</sup> Z wyjątkiem zastępców kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, o czym wspominałam już na wstępie.

#### **4. Zakaz zawierania umów cywilnoprawnych z radnym w ramach prowadzonej przez niego działalności gospodarczej**

Na zakończenie wypada zwrócić uwagę na jeszcze jedną bardzo ważną kwestię. Otóż przyjmując, iż termin „praca” użyty został w art. 24d u.s.g. w znaczeniu potocznym (szerokim), a nie tylko kodeksowym, oraz że celem art. 24d u.s.g. jest nie tylko uzupełnienie zakazów przewidzianych w art. 24a i art. 24b u.s.g., ale również przeciwdziałanie osiągnięciu przez radnego korzyści finansowych z majątku gminy, należałoby w konsekwencji przyjąć, że w odniesieniu do radnego prowadzącego działalność gospodarczą przepis ten zakazuje nie tylko tzw. samozatrudnienia, ale również zawierania wszelkich umów cywilnoprawnych, na podstawie których miałby on świadczyć nawet jednorazowo usługę jako przedsiębiorca w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej. O ile bowiem samozatrudnienie jako niepracownicza forma zatrudnienia, w której jednym podmiotem jest zwykle duża jednostka, a drugim jednoosobowa firma, która jest całkowicie zależna ekonomicznie od zleceniodawcy (aczkolwiek nie ma zakazu świadczenia usług także dla innych podmiotów) i wykonuje często te same zadania, która normalnie wykonywałaby jako pracownik w ramach stosunku pracy, stanowi ewidentne obejście zakazów ustanowionych w art. 24a i art. 24b u.s.g., o tyle jednorazowe wykonanie usługi przez radnego przedsiębiorcę na rzecz gminy może być już tylko ocenione w kategoriach zakazu czerpania korzyści z majątku gminy. Pytanie tylko czy art. 24d u.s.g. ma przeciwdziałać czerpaniu takich korzyści w ogóle, czy tylko na uprzywilejowanych warunkach, przy wykorzystaniu przez radnego tego, że posiada on mandat w danej gminie. Pewnego rodzaju wskazówką do rozwiązania tego problemu może być dawne brzmienie art. 24d u.s.g. Pierwotnie bowiem, o czym wspominałam na wstępie, art. 24d u.s.g. przyjmował, iż kontroli podlegało nie tylko powierzenie pracy radnemu na podstawie umowy cywilnoprawnej, ale również udzielenie mu zamówienia nieobjętego przepisami o zamówieniach publicznych. A więc chodziło o kontrolę nad wszystkimi zawieranyimi umowami cywilnoprawnymi, na podstawie których radny miałby świadczyć pracę w szerokim tego słowa znaczeniu (czyli usługi, także w ramach udzielonego zamówienia publicznego), przez co osiągałby korzyści finansowe z majątku gminy, za wyjątkiem tych umów, które objęte były przepisami o zamówieniach publicznych (w odniesieniu do nich bowiem funkcję kontrolną sprawować miały przepisy, którymi były objęte). Kiedy w roku 2001 legislator dokonał zmiany art. 24d u.s.g., wprowadzając ogólny zakaz zawierania umów, zrezygnował z zastrzeżenia, że przepis ten dotyczy również zamówień nieobjętych odpowiednimi przepisami. Zdaniem Macieja Guzińskiego nie oznaczało to jednak zawężenia zakresu przedmiotowego przepisu, a wręcz przeciwnie. Autor ten podnosi, że zmiana treści art. 24d u.s.g. poprzez pominięcie tej okoliczności i zakazanie zawierania wszelkich umów powoduje, iż aktualnie wójt

nie może powierzyć radnemu osobistego świadczenia pracy także wtedy, gdy powierzenie to miałyby miejsce w wyniku przeprowadzenia odpowiedniej procedury konkursowej<sup>18</sup>. Każde bowiem zamówienie wiąże się ze świadczeniem jakichś usług na podstawie zawartej umowy cywilnoprawnej, a te ogólnie od roku 2001 są zabronione. Podobne stanowisko w tej kwestii zajął Urząd Zamówień Publicznych w piśmie wyjaśniającym sytuację radnego jako oferenta. Jednoznacznie bowiem stwierdził, że „zakaz ten [tj. określony art. 24d u.s.g. – przyp. M.G.] obejmuje również umowy zawierane w trybie prawa zamówień publicznych”<sup>19</sup>. Wyrażenie tej opinii doprowadziło w praktyce do bardzo dalece idących skutków. Otóż w jednej z gmin rada po przeprowadzonej kontroli przez Regionalną Izbę Obrachunkową uznała, iż umowę sprzedaży dokonaną na rzecz jednostki samorządu terytorialnego przez właściciela sklepu, będącego jednocześnie radnym rady tej gminy należy uznać za umowę o skutku równoważnym z umową o pracę, tj. za umowę, o której mowa w art. 24d u.s.g. Rada, podejmując uchwałę stwierdzającą wygaśnięcie mandatu radego, kierowała się tym, iż kontrolerzy Regionalnej Izby Obrachunkowej w B. powołali się na opinię Urzędu Zamówień Publicznych, wskazując w protokole kompleksowej kontroli, iż „zakaz z art. 24d dotyczy wszystkich umów, które mogą stać się przedmiotem zamówienia publicznego. Dotyczy to również dostaw, do których ze względu na wartość zamówienia nie stosuje się ustawy – Prawo zamówień publicznych (jak ma to miejsce w badanym przypadku). Tym samym dokonywanie zakupów w sklepie należącym do radnej stanowi naruszenie art. 24d ustawy o samorządzie gminnym”<sup>20</sup>. W ocenie organu nadzoru (wojewody podlaskiego) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w B. uznało powoływaną opinię Urzędu Zamówień Publicznych za zbyt daleko idącą, gdyż „mogłaby ona mieć zastosowanie tylko w przypadku gdy przedmiotem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego byłoby osobiste świadczenie usług przez radnego (np. wykonanie ekspertyzy)”<sup>21</sup>.

Wydaje się jednak, że o ile rzeczywiście udzielenie zamówienia łączy się z zawarciem umowy cywilnoprawnej, o tyle nie powinno się chyba raczej odnosić tego zakazu do wszelkich udzielanych zamówień. Jak słusznie bowiem zauważył Andrzej Szewc, „Rozwiązanie to (przy założeniu, że celem omawianego przepisu [tj. art. 24d u.s.g. – przyp. M.G.] jest zwalczanie sytuacji dewiacyjnych i że funkcją przepisów o zamówieniach publicznych jest przeciwdziałanie takim zjawiskom) trudno zaakceptować”<sup>22</sup>. Dla-

<sup>18</sup> M. Guziński, *Udzielenie przez burmistrza gminy zamówienia publicznego radnemu prowadzącemu działalność gospodarczą na terenie gminy, w której uzyskał mandat*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2005, z. 2, s. 21.

<sup>19</sup> [www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl) [dostęp 03.12.2014].

<sup>20</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody podlaskiego z dnia 18 kwietnia 2008 r., NK.II.DJ.0911-77/09, LEX nr 492975, „Wspólnota” 2008, nr 19, s. 46.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> A. Szewc, *Komentarz do art. 24d ustawy...*, teza 8.

tego też autor ten postuluje, aby przy kolejnej nowelizacji ustawy wrócić do koncepcji, na której opierał się pierwotny tekst art. 24d u.s.g. Coraz częściej bowiem zarówno w doktrynie<sup>23</sup>, jak i orzecznictwie<sup>24</sup>, zwraca się uwagę na to, iż zakazy dotyczące zawierania przez radnych jakichkolwiek umów (np. takich, na podstawie których radny-przedsiębiorca byłby uprawniony do korzystania z mienia komunalnego danej gminy w prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej) należy oceniać przez pryzmat tego, czy dostęp do zawarcia takiej umowy był równy, na warunkach ustalonych powszechnie dla danego typu czynności prawnych oraz czy wybór oferenta odbywał się w sposób obiektywny, co w zasadzie powinny zabezpieczyć przepisy o zamówieniach publicznych.

## Zakończenie

Podsumowując całość rozważań, należy pozytywnie ocenić ideę wprowadzenia przepisów, których zadaniem jest przeciwdziałanie powstawaniu kłopotliwych zależności pomiędzy wójtem będącym organem wykonawczym gminy a radnym, będącym członkiem drugiego organu, jakim jest rada. I chociaż rzeczywiście ostatnia poruszona w niniejszym opracowaniu kwestia jest kontrowersyjna, to nie ulega wątpliwości, że art. 24d u.s.g. obejmuje swym zakresem wszelkie niepracownicze formy zatrudnienia radnego, począwszy od kontraktu menadżerskiego, poprzez umowę zlecenia, umowę o dzieło czy też umowę agencyjną, aż po popularne samozatrudnienie. Niewątpliwym mankamentem tej regulacji jest to, iż znajduje ona zastosowanie jedynie do sytuacji zaistniałych już po uzyskaniu mandatu radnego. Prawodawca tym razem (w przeciwieństwie do art. 24a i uzupełniającego go art. 24b u.s.g.) nie odniósł się w ogóle do przypadków, w których radny wykonywał pracę na podstawie takiej umowy cywilnoprawnej jeszcze przed wyborami. Z uwagi jednak na pożądane wyeliminowanie zależności zachodzącej pomiędzy radnym a wójtem wskazane byłoby jak najszybsze rozwiązanie takiej umowy. Dla większej pewności prawa ten brak ustawowej regulacji wymaga uzupełnienia, dlatego też należy postulować *de lege ferenda* o dokonanie stosowanej zmiany w tym zakresie.

<sup>23</sup> J. Jagoda, *Komentarz do art. 25b ustawy o samorządzie powiatowym*, teza 3, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Kraków 2005, s. 194.

<sup>24</sup> Tak np. NSA w wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r., II OSK 2926/12, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl); NSA w wyroku z dnia 29 sierpnia 2007 r., II OSK 1618/06, LEX nr 364703; NSA w wyroku z dnia 5 czerwca 2012 r., II OSK 715/12, LEX nr 1219172.



## Bibliografia

### Literatura

- Guziński M., *Udzielenie przez burmistrza gminy zamówienia publicznego radnemu prowadzącemu działalność gospodarczą na terenie gminy, w której uzyskał mandat*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2005, z. 2.
- Jagoda J., *Komentarz do art. 25b ustawy o samorządzie powiatowym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Kraków 2005.
- Jaroszyński S., *Komentarz do art. 24d ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Możdżeń-Mucha U., *Zarządzenie zastępcze wojewody jako administracyjnoprawny środek walki z korupcją w gminie*, „Administracja. Teoria. Praktyka. Dydaktyka” 2007, nr 1.
- Pitera J., *Przepisy antykorupcyjne w samorządzie gminnym*, „Głosa” 2002, nr 11.
- Szenc A., *Komentarz do art. 24d ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szenc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, wersja elektroniczna, Lex dla Samorządu Terytorialnego.
- Wierzbica A., *Komentarz do art. 24d ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.

### Akty prawne

- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy, Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 45, poz. 497.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.

### Orzecznictwo

- Wyrok SN z dnia 23 września 1998 r., II UKN 229/98, OSN 1999, nr 19, poz. 627.
- Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2000 r., II SA 2253/99, „Prawo Pracy” 2000, nr 9, s. 42.
- Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2007 r., II OSK 1618/06, LEX nr 364703.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 czerwca 2008 r., III SA/Wr 55/08, LEX nr 519076.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 lipca 2009 r., III SA/Wr 140/09, Legalis nr 181753.
- Wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2012 r., II OSK 715/12, LEX nr 1219172.
- Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2013 r., II OSK 2926/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 stycznia 2014 r., II SA/Bd 1299/13, Legalis nr 847993.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody podlaskiego z dnia 18 kwietnia 2008 r., NK.II.DJ.0911-77/09, LEX nr 492975, „Wspólnota” 2008, nr 19, s. 46.

### Źródła internetowe:

[www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl)





Katarzyna Waligóra  
*Uniwersytet Wrocławski*

## Zatrudnienie niepracownicze typu penalnoprawnego

### Non-labour employment of penal type

#### Streszczenie

Artykuł *Zatrudnienie niepracownicze typu penalnoprawnego* stanowi syntezę najistotniejszych informacji dotyczących form zatrudnienia osób skazanych. Celem niniejszej publikacji było ukazanie regulacji prawnych, które funkcjonują w polskim systemie prawnym jako te kształtujące wykonywanie pracy przez osoby pozbawione wolności. Szczególny nacisk położony został na zatrudnienie niepracownicze typu penalnoprawnego, które przejawia się w skierowaniu skazanego do pracy na mocy jednostronnej decyzji dyrektora zakładu karnego. Dokonane zostało również porównanie cech kodeksowego stosunku pracy z cechami stosunku powstałego na podstawie skierowania do pracy.

#### Słowa kluczowe

zatrudnienie, penalnoprawny, penalny, zatrudnienie niepracownicze, skazany, zakład karny, skierowanie do pracy, prawo karne, prawo karne wykonawcze, wynagrodzenie skazanego, przymus pracy, nieodpłatna praca skazanego, obowiązki skazanego, praca skazanego, potrącenia z wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie emerytalne, ubezpieczenie rentowe, ubezpieczenie chorobowe, ubezpieczenie wypadkowe, ubezpieczenie obowiązkowe, ubezpieczenie dobrowolne, zwolnienie od pracy skazanego, urlop skazanego, pracodawca

#### Abstract

The article summarises the most important information about the forms employment of convicts. The aim of this publication is to present the regulations existing in the Polish legal system which affect the labour of convicts. I emphasize the non-labour employment of penal type, which manifests itself in sending convicts to work under the decision of the penitentiary director. It also compares features of the code and the constitution in terms of labour.

#### Keywords

labour, penal-legislative, penal, non-labour employment, convict, penitentiary, a referral to work, criminal law, executive criminal law, convict's payment, forced labour, unpaid convict's work, convict's duties, convict's work, deduction of payment, social security, retirement security, annuity security, sickness security, accident security, due security, voluntary security, dismissal of convict, convict's holiday, employer

## 1. Pojęcie i rodzaje zatrudnienia niepracowniczego

Termin „zatrudnienie” używany jest w literaturze prawniczej w różnych znaczeniach. Zwykle jako pierwsze wyróżnia się zatrudnienie pracownicze, do którego zastosowanie mają przepisy Kodeksu pracy<sup>1</sup>, gdyż stosunek pracy łączący strony powstaje na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub też spółdzielczej umowy o pracę<sup>2</sup>. Drugą kategorią wskazywaną przez przedstawicieli doktryny jest zatrudnienie niepracownicze, które rozumiane może być między innymi jako negacja zatrudnienia pracowniczego<sup>3</sup>.

W związku z niejednolitym charakterem niepracowniczych stosunków zatrudnienia w literaturze wyróżnia się kilka ich podstawowych rodzajów, takich jak stosunki niepracownicze o charakterze ustrojowoprawnym, administracyjnoprawnym, cywilnoprawnym oraz penalnoprawnym<sup>4</sup>. Czasem mowa jest również o gospodarczoprawnym, handlowoprawnym, społeczno-prawnym, socjalnoprawnym, naukowo-prawnym, sportowoprawnym oraz agralnoprawnym typie zatrudnienia niepracowniczego<sup>5</sup>.

Niniejszy tekst poświęcony jest stosunkom zatrudnienia niepracowniczego typu penalnoprawnego. Zagadnienie to zdecydowanie częściej wzbudza zainteresowanie wśród przedstawicieli nauki prawa karnego, którzy analizując zatrudnienie osób skazanych, badają przede wszystkim funkcje, jakie praca pełni podczas odbywania kary pozbawienia wolności. Z punktu widzenia badaczy zajmujących się prawem pracy udział pracy w procesie resocjalizacji skazanego nie jest istotny. Przedmiot badań mogą stanowić natomiast odmienności, jakie cechują stosunek niepracowniczy typu penalnoprawnego wobec klasycznego stosunku zatrudnienia uregulowanego w k.p. Problematyka ta nie jest w piśmiennictwie z zakresu prawa pracy często podejmowana.

Walerian Sanetra, definiując zatrudnienie niepracownicze typu penalnoprawnego, twierdzi, że praca skazanych wykonywana jest w warunkach przymusu pracy, jednak wiele szczegółowych regulacji zbliża tę pracę do tej, która wykonywana jest w ramach stosunku pracy. Istnieją więc podstawy do uznania jej za objętą niepracowniczym zatrudnieniem<sup>6</sup>.

Niepracownicze stosunki zatrudnienia typu penalnoprawnego związane są nierozdzielnie z pracą osób pozbawionych wolności w wyniku wyroku skazującego sądu karnego. Skazany może wykonywać pracę w oparciu o różne podstawy, to znaczy na pod-

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, 1662 – dalej jako k.p.

<sup>2</sup> K.W. Baran (red.), *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2013, s. 139.

<sup>3</sup> Zob. szerzej: A. Musiała, *Zatrudnienie niepracownicze*, Warszawa 2011, s. 63 oraz Z. Kubot, [w:] *Szczególne formy zatrudnienia*, Wrocław 2000, s. 13–14.

<sup>4</sup> K.W. Baran (red.), *Prawo pracy i ubezpieczeń...*, s. 139.

<sup>5</sup> K.W. Baran (red.), *Prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 24.

<sup>6</sup> W. Sanetra, *Prawo pracy*, Białystok 1994, s. 59.

stawie skierowania do pracy, umowy-zlecenia, umowy o dzieło, umowy o pracę nakładczą oraz umowy o pracę. Typem penalnoprawnym niepracowniczego zatrudnienia jest jednak wyłącznie skierowanie do pracy na mocy jednostronnej decyzji zakładu karnego, która ma charakter administracyjnoprawny. Istotą tego rodzaju zatrudnienia niepracowniczego stanowi specyficzna sytuacja podmiotu świadczącego pracę, którym może być wyłącznie osadzony w zakładzie karnym. Do penalnoprawnego zatrudnienia niepracowniczego stosujemy regulacje zawarte w Kodeksie karnym wykonawczym<sup>7</sup>, ustawie z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności<sup>8</sup> oraz rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych<sup>9</sup>. W zakresie nieuregulowanym w przepisach prawa karnego wykonawczego stosujemy Kodeks pracy<sup>10</sup>.

## 2. Rys historyczny regulacji prawnych dotyczących zatrudnienia skazanych

Na przestrzeni wieków pogląd na temat wykonywania pracy przez skazanych ulegał ewolucyjnym zmianom. Znany jest bowiem powszechnie fakt skazywania na galery lub katorgę, gdy praca stanowiła wyłączną karę za popełnione przestępstwo. Częstym zjawiskiem było również traktowanie więźniów jako taniej siły roboczej, przy czym prace im powierzane były nierzadko bezcelowe i bardzo wyczerpujące<sup>11</sup>. Jak zauważa Anna Chobot, zależna niewolnicza praca stała się w końcu nieopłacalna i mało efektywna. Osoby pracujące w takim systemie nie czuły bowiem ciężającej na nich odpowiedzialności za osiągnięte rezultaty, a tym samym brak im było motywacji<sup>12</sup>. Przełom nastąpił w momencie, kiedy dostrzeżono, że w wykonywaniu pracy przez więźniów tkwi duży potencjał, zwłaszcza ekonomiczny. Zapoczątkowało to „nowoczesność” w podejściu do wykonywania kary pozbawienia wolności<sup>13</sup>. Praca od momentu zmiany poglądów na karę izolacji stanowiła bardzo ważny element resocjalizacji więźniów.

Analizując regulacje prawne dotyczące pracy skazanych, warto zaznaczyć, że po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. podjęto działania nad ujednoczeniem ustawodaw-

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, Dz. U. z 1997 r. Nr 90, poz. 557 z późn. zm. – dalej jako k.k.w.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności, t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1116.

<sup>9</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych, Dz. U. z 2004 r. Nr 27, poz. 242.

<sup>10</sup> Zob. wyrok SN z dnia 08 marca 2013 r. w sprawie o sygn. akt: II PK 192/12, OSNP 2013/23-24/279.

<sup>11</sup> M. Petrikowski, *Zatrudnienie skazanych w latach 1918–1939*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2002, nr 39, s. 87–88.

<sup>12</sup> A. Chobot, *Nowe formy zatrudnienia. Kierunki rozwoju i nowelizacji*, Warszawa 1997, s. 22.

<sup>13</sup> A. Kosut, *Zasady zatrudniania osadzonych w świetle nowych uregulowań prawnych*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 1999, nr 24–25, s. 3.

stwa dotyczącego więziennictwa. Konsekwencją podjętych prac kodyfikacyjnych był dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w sprawie tymczasowych przepisów więziennych<sup>14</sup>. Artykuł 10 dekretu regulował kwestię pracy skazanych – do obowiązków władz więziennych należało organizowanie pożytecznych robót, więźniowie byli natomiast zobowiązani wykonywać powierzone im prace.

Kolejnym aktem prawnym, który doprowadzić miał do scalenia systemu więziennictwa, było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 marca 1928 r. w sprawie organizacji więziennictwa<sup>15</sup>, w którym kwestii zatrudnienia skazanych poświęcono cały rozdział. Określono również cel pracy skazanych – przygotowanie do wykonywania danego zawodu oraz wyrobienie nawyku pracy. Można zatem powiedzieć, że praca przestała być postrzegana jako element dolegliwości kary pozbawienia wolności. Nie bez znaczenia był również aspekt ekonomiczny pracy skazanego – miała ona przyczynić się do zmniejszenia wydatków budżetowych młodego państwa<sup>16</sup>.

Następna ustawa regulująca kwestię pracy skazanych została uchwalona na fali rozwiązań, jakie wprowadzono w nowym Kodeksie karnym z 1932 r. Mowa tutaj o ustawie z dnia 26 lipca 1939 r. o organizacji więziennictwa<sup>17</sup>. Funkcja wychowawcza pracy osadzonych w zakładach karnych przestała być już wiodącą, twórcy ustawy uznali bowiem, że najważniejszy jest aspekt ekonomiczny pracy. Należy zaznaczyć, że wspomnianą ustawą zniesiono odpłatność pracy wykonywanej przez więźniów<sup>18</sup>.

Ustawa ta została uchylona pierwszym aktem prawnym, który w historii polskiego więziennictwa nosił miano kodeksu – Kodeksem karnym wykonawczym z dnia 19 kwietnia 1969 r.<sup>19</sup> i wyczerpująco regulował kwestie związane z wykonywaniem orzeczeń w postępowaniu karnym sądowym. Praca w założeniu niniejszego Kodeksu miała pełnić funkcję resocjalizacyjną. Artykuł 47 k.k.w. zakładał, że „skazany ma obowiązek wykonywania pracy [...], a także wypełniania obowiązków pracowniczych wynikających z przepisów prawa pracy”. Autorzy kodeksu ustalili również, że czas pracy skazanego odpowiadał ogólnie przyjętemu czasowi pracy (art. 49 § 2), a wynagrodzenie skazanego określone było według zasad wynagradzania pracowników za pracę tego rodzaju, którą wykonywał skazany, chyba że wyraził on zgodę na niższe wynagrodzenie (art. 49 § 3). Zgodnie z art. 49 § 4 k.k.w. praca na rzecz zakładu karnego wykonywana w wymiarze 60 godzin miesięcznie była nieodpłatna. Przepisy ustawy zakładały także możliwość

<sup>14</sup> Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w sprawie tymczasowych przepisów więziennych, Dziennik Praw Państwa Polskiego Nr 15, poz. 202 w Dz. U. z 1919 r. Nr 15, poz. 202.

<sup>15</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 marca 1928 r. w sprawie organizacji więziennictwa, Dz. U. Nr 29, poz. 272.

<sup>16</sup> M. Petrikowski, *Zatrudnienie skazanych...*, s. 90.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 26 lipca 1939 r. o organizacji więziennictwa, Dz. U. z 1939 r. Nr 68, poz. 457.

<sup>18</sup> M. Petrikowski, *Zatrudnienie skazanych...*, s. 93.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny wykonawczy, Dz. U. z 1969 r. Nr 13, poz. 98.

zaliczenia okresów pracy wykonywanej podczas odbywania kary pozbawienia wolności, pod warunkiem jednak, że wymiar czasu pracy nie był niższy niż połowa tego, który obowiązywał pracownika w danym zawodzie. Okres ten był również wliczany do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. Artykuł 51 regulował kompleksowo kwestię urlopów, stanowiąc, że skazanemu zatrudnionemu odpłatnie po roku nieprzerwanej pracy wykonywanej w czasie odbywania kary przysługuje 12 dni roboczych płatnego wypoczynku. Kwestia potrąceń z wynagrodzenia skazanego uregulowana została w art. 52. Potrąceniu ulegało 10% należnego osobie pozbawionej wolności wynagrodzenia. Z pozostałej części skazanemu przysługiwało nie mniej niż 50%, reszta przekazywana była do budżetu państwa. Z części przypadającej skazanemu 60% było wolne od egzekucji, nie więcej jednak niż kwota w wysokości najniższego wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w uspołecznionych zakładach pracy.

W obowiązującym od 1997 r. Kodeksie karnym wykonawczym początkowo osoby skazane na karę pozbawienia wolności świadczące pracę uznawano za wykonujące pracę przede wszystkim w warunkach przymusu. Były one bowiem zobligowane do świadczenia pracy wyznaczonej jednostronnie decyzją dyrektora zakładu karnego, a określone elementy tego rodzaju zatrudnienia określał Kodeks karny wykonawczy oraz odpowiednio Kodeks pracy (na podstawie odesłań z k.k.w.). W uzasadnieniu do rządowego projektu Kodeksu karnego wykonawczego z 1997 r. wskazano na istotne elementy wykonywania kary pozbawienia wolności, tj. obowiązek pracy. Warto zauważyć, że ustawodawca nie zdecydował się na zachowanie prawa skazanego do zatrudnienia, które mógłby on egzekwować. Pomimo tego należy uznać, że zatrudnienie jest najważniejszym środkiem aktywizacji osób skazanych<sup>20</sup>.

Ustawą z dnia 24 lipca 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw<sup>21</sup> wprowadzone zostały zmiany regulacji prawnych dotyczących zatrudnienia skazanych. Miały one przyczynić się do zmniejszenia bezrobocia wśród osadzonych w zakładach karnych, którego wysoki poziom utrzymywał się od początku lat 90. Powodem takiego stanu rzeczy było nikłe zainteresowanie pracodawców zatrudnieniem więźniów, na co składało się wiele czynników, m.in. wysokie koszty, jakie obciążały pracodawcę. Pierwszą wprowadzoną zmianą było przyznanie skazanemu prawa do wynagrodzenia, którego wysokość powinna była odpowiadać co najmniej połowie minimalnego wynagrodzenia określonego w odrębnych przepisach przy wykonywaniu pracy w pełnym miesięcznym wymiarze czasu pracy lub wykonaniu miesięcznej normy. Założeniem twórców wspomnianej nowelizacji k.k.w. było zachęcenie praco-

<sup>20</sup> *Uzasadnienie rządowego projektu nowego Kodeksu karnego wykonawczego, Nowe Kodeksy Karne, Kodeks postępowania karnego, Kodeks karny wykonawczy*, Warszawa 1997, s. 555.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 142, poz. 1380 z późn. zm.

dawców do zatrudniania więźniów poprzez zminimalizowanie kosztów z tym związanych. Autorzy proponowanych zmian uzasadniali postulat wprowadzenia wynagrodzenia więźniów na poziomie 50% minimalnego wynagrodzenia zmniejszeniem kosztów pracy skazanych, które ponosi pracodawca. Niewątpliwie wspomniana nowelizacja przyniosła zamierzony efekt w postaci wzrostu zainteresowania pracodawców zatrudnianiem pozbawionych wolności, jednak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie o sygn. akt P 20/09 wskazał, iż art. 123 § 1 k.k.w. jest niezgodny z art. 65 ust. 4 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP.

Drugą zmianą wprowadzoną ustawą nowelizującą było zwiększenie liczby godzin, podczas których skazany wykonywałby nieodpłatne prace porządkowe na rzecz Służby Więziennej lub samorządu terytorialnego. Wymiar ten określony został przez ustawodawcę na 90 godzin miesięcznie. Od momentu wejścia w życie ustawy nowelizującej nieodpłatne zatrudnienie skazanego może odbywać się za jego zgodą wyrażoną w formie pisemnej. Praca wykonywana jest w przywięziennych zakładach pracy, a jej czas nie może przekroczyć 1 miesiąca<sup>22</sup>. Cechy wykonywania ww. prac porządkowych, takie jak: przymusowość, nieodpłatność, podleganie dozorowi nad jej wykonywaniem, jak również brak odesłań do regulacji zawartych w k.p., nie pozwalają postrzegać jednak świadczenia pracy tego typu jako formy zatrudnienia niepracowniczego<sup>23</sup>.

Zmiany wprowadzone do k.k.w. dały osobie skazanej na karę pozbawienia wolności również możliwość podjęcia działalności gospodarczej na własny rachunek, różnych innych form zatrudnienia cywilnoprawnego, a także stosunków pracy uregulowanych wprost w kodeksie pracy (w tym przypadku jednak k.k.w. przewiduje różnego rodzaju modyfikacje tradycyjnego stosunku pracy).

### 3. Aktualne regulacje prawne dotyczące zatrudniania więźniów

Podstawowymi aktami prawnymi zawierającymi regulacje prawne dotyczące zatrudnienia więźniów są ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy oraz ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności. W przypadku zatrudnienia osób skazanych na karę pozbawienia wolności kształtują one zupełnie odmienny od klasycznego stosunku pracy model.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 116 § 1 pkt 4 k.k.w. wykonywanie pracy należy do obowiązków skazanego, jeżeli przepisy szczególne, także wynikające z prawa międzynarodowego, nie przewidują zwolnienia od tego obowiązku oraz wykonywania prac porządkowych w obrębie zakładu karnego. Na podstawie art. 107 § 1 k.k.w. obowiązek

<sup>22</sup> W. Kaliński, *Problematyka zatrudniania osób pozbawionych wolności*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2004, nr 43, s. 91–92.

<sup>23</sup> W. Sanetra, *op. cit.*, s. 58.



pracy nie został jednak nałożony na osoby skazane na karę pozbawienia wolności za przestępstwa popełnione bez użycia przemocy, z motywacji politycznej, religijnej lub przekonań ideowych.

Obowiązek zapewnienia skazanemu w miarę możliwości świadczenia pracy leży po stronie zakładu karnego. Zwrot użyty przez legislatora, to jest „w miarę możliwości” wskazuje, że skazanemu zainteresowanemu podjęciem zatrudnienia nie przysługuje prawo dochodzenia roszczeń w tym zakresie<sup>24</sup>. Ustawodawca zatem, pomimo tego, że ustanowił obowiązek wykonywania pracy przez osoby skazane, nie wymaga, aby każdej osobie skazanej zapewnić wykonywanie pracy, ale nakazuje jedynie zapewnić skazanemu świadczenie pracy, jeśli jest to możliwe. W art. 122 k.k.w. wymienione zostały kryteria doboru skazanego do pracy. Są to m.in. zawód, wykształcenie, zobowiązania do świadczeń alimentacyjnych czy też trudna sytuacja rodzinna.

Kodeks zapewnia także skazanemu ochronę praw, które implikuje podjęcie zatrudnienia – art. 102 pkt 4 wskazuje, że skazany ma prawo w szczególności do otrzymywania związanego z zatrudnieniem wynagrodzenia oraz do ubezpieczenia społecznego w zakresie przewidzianym w odrębnych przepisach, a także pomocy w uzyskiwaniu świadczeń inwalidzkich. W obowiązującym Kodeksie karnym wykonawczym ustawodawca posługuje się nieaktualnym już sformułowaniem „świadczenia inwalidzkie”. Inwalidztwo nie jest już bowiem terminem ustawowym, zostało ono zastąpione przez całkowitą lub częściową niezdolność do pracy, świadczenia inwalidzkie natomiast – rentą z tytułu niezdolności do pracy.

Osadzonego w zakładzie karnym zatrudnia się także na podstawie skierowania do pracy, które jest obecnie najczęściej wybieraną formą zatrudnienia skazanego. Warto zaznaczyć, że sam legislator wymienił tę formę zatrudnienia na pierwszym miejscu w art. 121 § 2 k.k.w., na co zwracają również uwagę przedstawiciele doktryny, m.in. Anna Kosut<sup>25</sup>. Przybiera ono postać jednostronnej decyzji administracyjnej upoważnionego organu – dyrektora zakładu karnego. Tym samym skierowanie do pracy rodzi stosunek o charakterze publicznoprawnym, który łączy skazanego oraz państwo reprezentowane przez administrację zakładu karnego<sup>26</sup>. Jak zauważył Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 marca 2013 r. w sprawie o sygn. akt II PK 192/12: „Przepis art. 121 § 2 k.k.w. dopuszcza zatrudnienie osadzonego albo na podstawie skierowania, albo na podstawie innej umowy, a sytuacje te należy rozróżnić, gdyż powodują one odmienne konsekwencje prawne dla osadzonego. Jednostronne skierowanie do pracy na podstawie art. 121 § 2 KKW oznacza nawiązanie specyficznego stosunku administracyjnoprawnego między

<sup>24</sup> J. Świątek-Rudoman, *Praca osób pozbawionych wolności – wybrane zagadnienia z zakresu prawa pracy i prawa penitencjarnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2013, nr 30, s. 173.

<sup>25</sup> A. Kosut, *Zasady zatrudniania osadzonych...*, s. 9.

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

osadzonym a dyrektorem jednostki penitencjarnej, mimo że praca może być świadczona dla innego podmiotu, z którym dana jednostka penitencjarna ma podpisaną umowę o zatrudnienie osadzonych. Inaczej jest w sytuacji, gdy to osadzony zawiera umowę (o pracę, umowę zlecenia, o dzieło, o pracę nakładczą) z zewnętrznym przedsiębiorcą, z którym dana jednostka penitencjarna ma podpisaną umowę (porozumienie) w tej sprawie na podstawie § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 9 lutego 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad zatrudnienia skazanych. Wykluczona jest zatem możliwość jednoczesnego zatrudnienia osadzonego na podstawie skierowania do pracy i innej umowy na rzecz tego samego przedsiębiorcy zewnętrznego w ramach tego samego stosunku prawnego<sup>27</sup>. Weryfikacja decyzji dyrektora zakładu karnego o skierowaniu skazanego do pracy jest możliwa w trybie art. 7 k.k.w.<sup>28</sup> Nie sposób nie zgodzić się wobec tego z opinią wyrażoną przez A. Jaworską-Wieloch<sup>29</sup>, która stoi na stanowisku, że stosunek zatrudniania skazanych na podstawie skierowania do pracy w trybie art. 121 § 2 k.k.w. jest elementem publicznoprawnego stosunku wykonania kary, nie zaś stosunkiem pracy w rozumieniu k.p. Do roszczeń skazanego nie ma zatem zastosowania art. 476 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego<sup>30</sup>.

Kwestia wynagrodzenia skazanego, niezależnie od podstawy zatrudnienia, wywołuje w doktrynie i orzecznictwie istotne spory. Co do zasady skazany wykonuje pracę odpłatnie. Wyjątki określone są w art. 123a k.k.w. Paragraf 4 tego artykułu przewiduje jednak możliwość przyznania skazanemu nagrody za wykonanie pracy nieodpłatnej określonej w art. 123a § 1 k.k.w. Przyznanie nagrody obwarowane jest ponadto wymogiem dobrego zachowania. Znaczenie ma fakt, że w katalogu praw skazanego wymienione zostało prawo do wynagrodzenia. Wskazuje to, że jest to jedno z najważniejszych uprawnień osadzonego w zakładzie karnym<sup>31</sup>. Autorzy zmian k.k.w. założyli, że wynagrodzenie powinno odpowiadać co najmniej 50% wynagrodzenia przewidzianego w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę<sup>32</sup>. Trybunał Konstytucyjny zakwestionował przepis art. 123 § 2 k.k.w., a jego wyrok wszedł w życie z dniem 8 marca 2011 r. Pomimo jednoznacznego stanowiska Trybunału sprawa ta niewątpliwie budzi kontrowersje. Zdaniem A. Kosut „trudności w znalezieniu pracy dla więźniów, zapewniającej im wynagrodzenie według zasad wynagradzania pracowni-

<sup>27</sup> Wyrok SN z dnia 08 marca 2013 r. w sprawie o sygn. akt: II PK 192/12, OSNP 2013/23-24/279.

<sup>28</sup> Tak: A. Jaworska-Wieloch, *Glosa do postanowienia Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 26 maja 2009 r. w sprawie o sygn. akt: II Akz 293/09*.

<sup>29</sup> Tak: A. Jaworska-Wieloch, *op. cit.*

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296.

<sup>31</sup> E. Dawidziuk, *Traktowanie osób pozbawionych wolności w Polsce na tle standardów międzynarodowych*, Warszawa 2013, s. 162.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, Dz. U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1679 z późn. zm.

ków, nie uzasadniają odstępiania od zagwarantowanej stawki wynagrodzenia minimalnego zatrudnionym odpłatnie więźniom, podobnie jak wysoki stopień bezrobocia nie uzasadnia odstępiania od stawki wynagrodzenia minimalnego w umowie o pracę”. Nie sposób nie zgodzić się z autorką, że „jest rzeczą oczywistą i niekwestionowaną, że praca skazanych świadczona na innych podstawach niż umowa o pracę nie rodzi stosunku pracy. Z tej odmienności statusu prawnego więźniów nie wynika jednak, że ich praca może być dowolnie wynagradzana. Wręcz przeciwnie – skoro nie uczestniczą oni w określaniu warunków swego zatrudnienia, tym bardziej reguły ustalania tych warunków powinny być ustalane ustawowo”<sup>33</sup>. Przepis zawarty w ustawie, mówiący o tym, że „wynagrodzenie ustala się w sposób zapewniający osiągnięcie co najmniej 50% najniższego wynagrodzenia” był zbyt ogólnikowy i pozwalał na zbyt dużą dowolność w wypłacie pracownikowi wynagrodzenia przez pracodawcę. Paragraf 15 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych reguluje kwestię należnych dodatków do wynagrodzenia. Za pracę w godzinach nadliczbowych wykonywaną przy pracach porządkowych oraz pomocniczych wykonywanych odpłatnie na rzecz jednostek organizacyjnych Służby Więziennej przysługuje wynagrodzenie zgodnie z regulacjami zawartymi w Kodeksie pracy. W przypadku wykonywania pracy w porze nocnej skazanemu za każdą godzinę przypadającą na tę porę należy się 20% przyznanej godzinowej stawki wynagrodzenia zasadniczego. Skazanemu wykonującemu pracę w warunkach szkodliwych dla zdrowia, szczególnie uciążliwych lub niebezpiecznych przysługuje dodatek w wysokości 10% godzinowej stawki wynagrodzenia.

Uregulowana została także kwestia potrąceń z wynagrodzenia osadzonego. Regulacje te umieszczone są w art. 125 § 1 k.k.w. i wskazują, że z wynagrodzenia skazanego potrąca się:

- 10% na cele Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej,
- 25% na cele Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywzięziennych Zakładów Pracy.

Ponadto skazany podlega rozliczeniu na podstawie ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>34</sup>. Wolne w każdym czasie jest 60% wynagrodzenia otrzymanego przez skazanego, o czym stanowi art. 125 § 2 k.k.w., a na co składają się:

- zapomogi przyznane skazanemu przez dyrektora zakładu karnego,

<sup>33</sup> A. Kosut, *Zatrudnienie skazanych w świetle projektu zmian kodeksu karnego wykonawczego z 2001 r.*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2001, nr 32–33, s. 67–68.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. z 1991 r. Nr 80, poz. 350 z późn. zm.

- środki pieniężne przyznane skazanemu ze środków finansowych przeznaczonych na pomoc skazanym i ich rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej lub na cele społeczne,
- środki pieniężne wpłacone na poczet grzywny, która została zamieniona na zastępczą karę pozbawienia wolności lub zastępczą karę aresztu,
- środki pieniężne otrzymane przez skazanego w danym miesiącu, w wysokości 10% jednego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pracowników.

Powyżej wymienione regulacje prawne wskazują, że do wynagrodzenia otrzymywanego przez zatrudnioną osobę skazaną nie stosuje się przepisów prawa pracy dotyczących dokonywania potrąceń z wynagrodzenia za pracę z art. 87 k.p.

Środki pieniężne w postaci wynagrodzenia gromadzi się, aby w chwili zwolnienia z zakładu karnego przekazać skazanemu, który powinien przeznaczyć je na przejazd do miejsca zamieszkania i na utrzymanie do wysokości jednego przeciętnego wynagrodzenia pracowników. Należy wskazać, że kwota podlega każdorazowo uzupełnieniu w przypadku wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Środki te wolne są od egzekucji.

Niezwykle istotną, choć uporczywie bagatelizowaną przez piśmiennictwo kwestią pozostaje ubezpieczenie społeczne osób skazanych na karę pozbawienia wolności. W ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>35</sup> zasady ubezpieczenia osób należących do różnych grup zawodowych zostały przez ustawodawcę ujednolicone<sup>36</sup>. Artykuł 6 ustawy zawiera zamkniętą listę podmiotów, które podlegają obowiązkowi ubezpieczenia emerytalnego i rentowego. Jak podkreśla B. Gudowska, wspomniana regulacja obejmuje osoby fizyczne, które uzyskują środki utrzymania w wyniku własnej aktywności lub znajdują się w sytuacji społecznej lub też rodzinnej, która wymaga pomocy państwowej i gwarancji otrzymywania świadczeń z ubezpieczenia<sup>37</sup>. Artykuł 6 ust. 1 pkt 8 wskazuje, że obowiązkowo ubezpieczeniowi emerytalnemu i rentowemu podlegają, z zastrzeżeniem art. 8 i 9, osoby fizyczne, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są osobami wykonującymi odpłatnie pracę na podstawie skierowania do pracy, w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania. B. Gudowska zaznacza, że osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę nie podlegają pod dyspozycję art. 6 ust. 1 pkt 8, a zaliczyć je należy do kategorii osób określonych w art. 6 ust. 1 pkt 1, który stanowi o pracownikach, z wyłączeniem prokuratorów. Należy mieć jednak na względzie modyfikacje wynikające z faktu odbywania kary pozbawienia wolności i podlegania z tego tytułu przepisom k.k.w. Osadzonych,

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. z 2013 r. poz. 1442 z późn. zm.

<sup>36</sup> B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 76.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 77.

którzy wykonują pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, należy zakwalifikować do grup wskazanych w art. 6 ust. 1 pkt 2, 4 i 5 cytowanej ustawy. Skierowanie do pracy natomiast jest podstawą do obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego i rentowego zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 8<sup>38</sup>.

Należy przyrzeć się także kwestii zbiegu tytułów do ubezpieczenia emerytalnego i rentowego. Ustawodawca podjął się regulacji tego zagadnienia w przypadku zbiegu tytułów bezwzględnych i ogólnych z pobieraniem zasiłku macierzyńskiego i zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego<sup>39</sup>. Artykuł 9 ust. 1c ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stanowi, że osoby, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2, 4, 5, 8 i 10, spełniające jednocześnie warunki do objęcia ich obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi z tytułu pobierania zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego, podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu pobierania zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego. Mogą one jednak dobrowolnie, na swój wniosek, być objęte ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi także z pozostałych, wszystkich lub wybranych, tytułów. Wskazane zatem zostały w cytowanym przepisie osoby świadczące odpłatną pracę na podstawie skierowania do pracy w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania.

W przypadku osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. okresy, w których pozostając w warunkach skazania, podejmowały odpłatne wynagrodzenie, wliczane są do okresów składkowych w rozumieniu przepisów emerytalnych zawartych w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>40</sup>. Ustawodawca w art. 6 pkt 8 uwzględnił jako okresy składkowe czas osadzenia w więzieniach lub innych miejscach odosobnienia na terytorium Polski na mocy skazania albo bez wyroku po dniu 31 grudnia 1956 r. za działalność polityczną.

W przepisie art. 127 § 1 k.k.w. ustawodawca zaznacza, że okresy pracy, które wlicza się, muszą być okresami pracy świadczonej odpłatnie. Następnie wskazuje on wyjątki zamieszczone w art. 123a § 1, 2 i 3 k.k.w., które obejmują przypadki świadczenia przez skazanych pracy nieodpłatnie.

Okresy świadczenia odpłatnej pracy wlicza się również do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. Co istotne, ustawodawca zastrzega, że okresy świadczenia pracy wykonywanej na podstawie umów cywilnoprawnych nie są brane pod uwagę w kontekście nabywania tych uprawnień. Nie wlicza się także tych okresów do okresu pracy, od którego zależy nabycie prawa do urlopu wypoczynkowego lub innego

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 123.

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 252–253.

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1118.

świadczenia przysługującego z upływem roku pracy lub okresu krótszego niż rok oraz okresu wymaganego do zajmowania określonego stanowiska pracy.

Osoby wykonujące pracę w warunkach pozbawienia wolności podlegają ubezpieczeniu chorobowemu dobrowolnie. Stanowi o tym art. 11 ust. 2 ustawy systemowej, który wskazuje wprost podmioty wymienione w art. 6 ust. 1 pkt 8. Osoby te objęte są natomiast obowiązkowym ubezpieczeniem wypadkowym w związku z podleganiem ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu. Wskazane zostało to w art. 12 ust. 1 niniejszej ustawy.

Ciekawym zagadnieniem w przypadku zatrudnienia skazanego jest uregulowanie kwestii urlopów. Regulacja ta obrazuje również różnice w zatrudnieniu więźniów na podstawie umowy o pracę – które nie jest typem penalnoprawnym zatrudnienia niepracowniczego – a zatrudnieniem w oparciu o skierowanie do pracy. Ustawodawca stoi na stanowisku, że skazanemu zatrudnionemu odpłatnie na podstawie skierowania do pracy lub umowy o pracę nakładczą przysługuje po roku nieprzerwanej pracy, w czasie odbywania kary pozbawienia wolności, zwolnienie od pracy przez okres 14 dni roboczych, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia, a skazanemu zatrudnionemu nieodpłatnie – 14 dni zwolnienia od pracy, bez prawa do wynagrodzenia. Skazany nie może zrzec się prawa do zwolnienia od pracy (art. 124 § 1 k.k.w.). Zgodnie z § 18 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych dyrektor zakładu karnego ma obowiązek powiadomić zatrudniającego o przewidzianym terminie nabycia przez skazanego prawa do zwolnienia od pracy. Zwolnienia tego udziela nie jednostka zatrudniająca skazanego, lecz dyrektor zakładu karnego, w którym skazany przebywa. Podmiot zatrudniający może jednak wnioskować o udzielenie skazanemu zwolnienia od pracy w innym terminie. Warto zaznaczyć, że skazanemu, który wykonuje prace porządkowe oraz pomocnicze na rzecz jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w wymiarze nieprzekraczającym 90 godzin miesięcznie, zwolnienie od pracy nie przysługuje. W przypadku zatrudnienia skazanego na podstawie umowy o pracę ustawodawca posługuje się już terminem *stricte* związanym z prawem pracy – mówi mianowicie o urlopie, którego wymiar zostaje zwiększony do 18 dni roboczych. A. Kosut wskazała, iż k.k.w. nie wskazuje zasad nabycia praw do urlopu. W takim przypadku należy odwołać się do przepisów zamieszczonych w k.p., które regulują kwestie nabycia praw do urlopu ogółu pracowników<sup>41</sup>. Ustawodawca przyznał skazanemu szereg uprawnień, z których może on korzystać w okresie urlopu wypoczynkowego lub zwolnienia od pracy. Zgodnie z regulacją art. 124 § 3 k.k.w. są to: dodatkowe lub dłuższe widzenie, dodatkowy zakup artykułów żywnościowych i wyrobów tytoniowych oraz przedmiotów dopuszczonych do sprzedaży w zakładzie karnym, dłuższych spacerów, pierwszeństwa lub częstszego

<sup>41</sup> A. Kosut, *Zasady zatrudniania osadzonych...*, s. 8.



udziału w zajęciach kulturalno-oświatowych z zakresu kultury fizycznej lub sportu. Należy pamiętać jednak, iż zakres tych uprawnień nie jest tożsamy dla wszystkich skazanych i ustalany jest indywidualnie dla każdego z osadzonych przez dyrektora zakładu karnego.

Sporną kwestią pozostaje wymiar urlopu należnego skazanemu zatrudnionemu na podstawie umowy o pracę, który wynosi 18 dni, nie zaś 26, które co do zasady przysługują ogółowi pracowników. Zdaniem A. Kosut „nie ma żadnych uzasadnionych przesłanek do tego, aby skazanego będącego pracownikiem wyłączyć spod regulacji kodeksu pracy w tym zakresie, przekreślając jego dotychczasowy staż pracy i posiadane wykształcenie. [...] w kwestii zarówno nabycia prawa do urlopu wypoczynkowego, jak i jego wymiaru, do skazanego zatrudnionego na podstawie umowy o pracę powinny mieć zastosowanie przepisy prawa pracy”<sup>42</sup>. Przepis § 30 umieszczonego w rozdziale 5. „Zasady udzielania skazanym zwolnień od pracy lub urlopów wypoczynkowych oraz zasady usprawiedliwiania okresów niewykonywania pracy przez skazanych” rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych reguluje kwestię udzielania urlopu skazanemu. Podmiotem uprawnionym do udzielania skazanemu urlopu wypoczynkowego jest pracodawca, który ma obowiązek powiadomić o tym dyrektora zakładu karnego w terminie 14 dni przed jego planowanym rozpoczęciem. Warto wspomnieć również, że rozporządzenie, o którym mowa, wskazuje także przyczyny usprawiedliwiające niewykonywanie przez skazanego pracy. Zgodnie z § 32 są to: choroba, udział w czynnościach procesowych, korzystanie z przepustki, zezwolenia na widzenie bez dozoru, poza obrębem zakładu karnego czy zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego. Przyczyny te powinny zostać niezwłocznie podane przez dyrektora zakładu karnego do wiadomości zatrudniającego.

#### 4. Podsumowanie

Podsumowując rozważania na temat zatrudnienia niepracowniczego typu penalnoprawnego, należy pamiętać, że stosunki te nie mieszczą się w konstrukcji klasycznego stosunku pracy. Analizę różnic należy przeprowadzić, porównując poszczególne cechy stosunku pracy z aspektami zatrudnienia niepracowniczego. Pierwszym aspektem stosunku pracy jest osobistość świadczenia pracy, którą akcentuje doktryna. W przypadku penalnoprawnego typu zatrudnienia niepracowniczego wykonywanie pracy przez konkretną osobę również stanowi cechę konstytutywną. Różnice w tej kwestii podyktowane są przede wszystkim faktem, że podmiotem świadczącym pracę może być osoba znajdująca się w specyficznej sytuacji – skazana na karę pozbawienia wolności. Kolejną cechą

---

<sup>42</sup> *Ibidem*.



wskazywaną przez piśmiennictwo jest odpłatność pracy. W przypadku skierowania do pracy osób pozbawionych wolności świadczenie przez nich pracy jest co do zasady wykonywane odpłatnie. Wyjątki określone są w art. 123a k.k.w. Kodeksowy stosunek pracy wskazuje również na cechę dobrowolności, która jednak nie występuje w przypadku skierowania do pracy osoby odbywającej karę pozbawienia wolności. Skazany, który decyzją administracyjną dyrektora zakładu karnego został skierowany do pracy, nie może odmówić jej wykonywania. Element przyporządkowania pracownika, który obserwujemy w klasycznym stosunku pracy, ulega modyfikacji w zatrudnieniu niepracowniczym typu penalnoprawnego. Pomimo tego że pracodawca jest podmiotem nadrzędnym wobec pracownika, nie może on podejmować samodzielnych decyzji w zakresie zarządzania pracą skazanego. Pewne kwestie wymagają poinformowania lub nawet zgody dyrektora zakładu karnego. Sytuacja jest analogiczna w przypadku kierownictwa pracodawcy, które w stosunku pracy niepodzielnie on sprawuje. Forma zatrudnienia niepracowniczego typu penalnoprawnego wymaga zaangażowania także po stronie zakładu karnego. Zdanie podmiotu kierującego zakładem karnym ważne jest również przy określaniu czasu i miejsca wykonywania pracy przez osobę pozbawioną wolności, odmiennie jest bowiem w klasycznym stosunku pracy, w którym decyzje te podejmuje wyłącznie pracodawca.

W literaturze akcentuje się także zjawisko zatrudniania osób pozbawionych wolności również w postaci pracy dorywczej lub jednorazowego wykonania powierzonego zadania. Ustawodawca w Kodeksie karnym wykonawczym wskazał na różne formy zatrudnienia skazanych, jednak rozwinął skierowanie do pracy oraz zatrudnienie na podstawie umowy o pracę. Można zatem przypuszczać, że wyłącznie wspomniane powyżej formy zatrudnienia niepracowniczego więźniów uregulowane są odmiennie niż w przypadku innych osób.

Warto pamiętać również, że świadczenie pracy nie stanowi jedynie źródła dochodu skazanych, jest również niezwykle znaczącym elementem w procesie ich adaptacji do życia społecznego po opuszczeniu zakładu karnego<sup>43</sup>. Praca pozwala bowiem na wzbogacenie dotychczasowych doświadczeń zawodowych oraz zdobycie nowych umiejętności i pożądaných kwalifikacji.

Należy także zaznaczyć, że ustawodawca wielokrotnie zajmował się kwestią zatrudnienia osób skazanych na karę pozbawienia wolności. Wprowadzono m.in. instrumenty w postaci zwolnień i preferencji dla podmiotów zatrudniających osadzonych, jednak okazały się one bezskuteczne. Nierzadko można także zarzucić przywięziennym

---

<sup>43</sup> P. Tarwacki, *Zatrudnienie odbywających karę pozbawienia wolności w zakładach karnych. Poszukiwanie rozwiązań służących pozyskaniu miejsc pracy dla skazanych*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2011, Nr 70, s. 147–148

zakładom pracy brak inicjatyw, których celem byłoby stworzenie nowych miejsc pracy dla osadzonych. Powodem takiego stanu rzeczy może być niechlubny fakt, że kwestie związane z poprawą sytuacji osób skazanych nie stanowią ani dla ustawodawcy, ani dla organów więziennictwa istotnej sprawy.

## Bibliografia

### Literatura

- Baran K.W. (red.), *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2013.
- Baran K.W. (red.), *Prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Chobot A., *Nowe formy zatrudnienia. Kierunki rozwoju i nowelizacji*, Warszawa 1997.
- Dawidziuk E., *Traktowanie osób pozbawionych wolności w Polsce na tle standardów międzynarodowych*, Warszawa 2013.
- Gudowska B., Strusińska-Żukowska J. (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Jaworska-Wieloch A., *Glosa do postanowienia Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 26 maja 2009 r. w sprawie o sygn. akt: II Akz 293/09*.
- Kaliński W., *Problematyka zatrudniania osób pozbawionych wolności*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2004, nr 43.
- Kosut A., *Zasady zatrudniania osadzonych w świetle nowych uregulowań prawnych*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 1999, nr 24–25.
- Kosut A., *Zatrudnienie skazanych w świetle projektu zmian kodeksu karnego wykonawczego z 2001 r.*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2001, nr 32–33.
- Kubot Z., [w:] *Szczególne formy zatrudnienia*, Wrocław 2000.
- Musiąła A., *Zatrudnienie niepracownicze*, Warszawa 2011.
- Petrikowski M., *Zatrudnienie skazanych w latach 1918–1939*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2002, nr 39.
- Sanetra W., *Prawo pracy*, Białystok 1994.
- Świątek-Rudoman J., *Praca osób pozbawionych wolności – wybrane zagadnienia z zakresu prawa pracy i prawa penitencjarnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2013, nr 30.
- Tarwacki P., *Zatrudnienie odbywających karę pozbawienia wolności w zakładach karnych. Poszukiwanie rozwiązań służących pozyskaniu miejsc pracy dla skazanych*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2011, nr 70.
- Uzasadnienie rządowego projektu nowego Kodeksu karnego wykonawczego, Nowe Kodeksy Karne, Kodeks postępowania karnego, Kodeks karny wykonawczy*, Warszawa 1997.

## Akty prawne

- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w sprawie tymczasowych przepisów więziennych, Dziennik Praw Państwa Polskiego Nr 15, poz. 202 w Dz. U. z 1919 r. Nr 15, poz. 202.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 marca 1928 r. w sprawie organizacji więziennictwa, Dz. U. Nr 29, poz. 272.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1939 r. o organizacji więziennictwa, Dz. U. 1939 Nr 68, poz. 457.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296.
- Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny wykonawczy, Dz. U. z 1969 r. Nr 13, poz. 98.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, 1662.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. z 1991 r. Nr 80, poz. 350 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, Dz. U. z 1997 r. Nr 90, poz. 557 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności, t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1116.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. z 2013 r. poz. 1442 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1118.
- Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, Dz. U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1679 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 lipca 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 142, poz. 1380 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych, Dz. U. z 2004 r. Nr 27, poz. 242.

## Orzecznictwo

- Wyrok SN z dnia 08 marca 2013 r. w sprawie o sygn. akt: II PK 192/12, OSNP 2013/23-24/279.

**Zagadnienia prawa  
administracyjnego  
i finansowego**



Jolanta Behr  
*Uniwersytet Wrocławski*

## Ewolucja gminy w Rzeczypospolitej Polskiej – zarys problematyki

Evolution of the commune in the Republic of Poland – outline of the issue

### Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest gmina w Rzeczypospolitej Polskiej. Jest ona częścią administracji publicznej, funkcjonującej na zasadzie decentralizacji. Celem pracy jest przedstawienie gminy jako jednostki ukształtowanej w procesie ewolucji. Przyjęcie postawionej tezy uzasadnia zastosowanie metody historyczno-genetycznej, polegającej na analizowaniu procesu rozwoju danej instytucji oraz poszukiwaniu określonych związków przyczynowo-skutkowych. Podstawową metodę badawczą stanowi natomiast metoda formalno-dogmatyczna, opierająca się na analizie tekstów aktów prawnych. Uregulowania prawne dotyczące gminy są ponadto analizowane w kontekście ówczesnej sytuacji historycznej. Przedmiotowe rozważania są ograniczone temporalnie od powstania II Rzeczypospolitej Polskiej w 1918 r., po analizę aktualnych przepisów prawnych. Porównanie poszczególnych regulacji prawnych umożliwia dostrzeżenie określonych podobieństw ustroju gminy, w szczególności gminy w okresie II Rzeczypospolitej Polskiej i gminy w III Rzeczypospolitej Polskiej. W kontekście rozważań zauważalna jest także ciągłość polskiej myśli samorządowej dotyczącej pozycji ustrojowej oraz funkcji gminy.

### Słowa kluczowe

samorząd terytorialny, gmina, historia, Polska, powstanie, ewolucja, decentralizacja, samodzielność

### Abstract

The subject of this article is the commune in the Republic of Poland. The commune is part of public administration, which is based on the principle of decentralization. The aim of the following work is to present the commune as a subject that has been created in an evolution process. Proposing this thesis in the article is a justification for the use of historical methodology, consisting in analyzing the evolution process of an institution and searching for concrete causality. The main methodology used in this work is based on the textual analysis of legal acts. Moreover, the specific solutions are analyzed in the context of their historical situations. The deliberations are chronologically limited from the creation of the II Republic of Poland in 1918 to analyzing current legal acts. Comparison of the aforementioned regulations leads to the conclusion that the commune system from the II Republic of Poland shows many resemblances to the commune system in the III Republic of Poland. Considerations also lead to the conclusion about consistency of thought related to the position of the commune and its function.

### Keywords

local government, commune, history, Poland, creation, evolution, decentralization, autonomy

## 1. Wprowadzenie oraz charakterystyka metod badawczych

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, stanowiącą część administracji publicznej funkcjonującej na zasadzie decentralizacji<sup>1</sup>. Będąc jednostką samorządową, „daje ona rozeznanie w potrzebach i warunkach lokalnych, których nie znajdują organy wyższego stopnia”<sup>2</sup>. Wykonując zadania publiczne dotyczące danej wspólnoty, zaspokajają potrzeby jej mieszkańców.

Gmina nie jest jednostką utworzoną *ad hoc*, w celu zaspokojenia doraźnych potrzeb. Jest ona trwałym elementem w strukturze administracji publicznej, który jest kształtowany w procesie ewolucji<sup>3</sup>. Na jego rozwój wywierają wpływ różnorodne czynniki, w tym stopień zaawansowania określonego kręgu kultury prawnej. Dlatego też w każdym ustawodawstwie, w którym istnieje ta jednostka, posiada ona odmienny ustrój.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest gmina w Rzeczypospolitej Polskiej. Celem opracowania jest przedstawienie rozwoju tej jednostki od powstania „Państwa Polskiego [...] z woli całego narodu i oparcia się na podstawach demokratycznych”<sup>4</sup> w 1918 r. aż po analizę aktualnych regulacji prawnych. Dla osiągnięcia celu badawczego zastosowano metodę formalno-dogmatyczną, polegającą na dokonaniu analizy i wykładni tekstów aktów prawnych poprzez stosowanie narzędzi logiki formalnej. Wnioski wyprowadzone w ten sposób skonfrontowano z poglądami przedstawicieli nauki prawa.

Uznanie gminy za jednostkę ukształtowaną w procesie ewolucji uzasadnia również zastosowanie metody historyczno-genetycznej, która polega na analizowaniu procesu rozwoju danej instytucji oraz poszukiwaniu określonych związków przyczynowo-skutkowych. Przedmiotowe wywody poprzedza ponadto nakreślenie myśli ideologicznych uzasadniających istnienie gminy.

## 2. Powstanie samorządu terytorialnego w Europie

Korzenie samorządu sięgają czasów starożytnych<sup>5</sup>. Błędne byłoby jednak odnoszenie do tych konstrukcji pojęcia samorządu terytorialnego w jego obecnym znaczeniu i utożsamianie go z funkcjonującymi współcześnie rozwiązaniami. W nauce prawa

<sup>1</sup> W. Miemieć, M. Miemieć, *Reformowanie administracji publicznej*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przeszłością w nauce prawa administracyjnego*, s. 3, [www.wuwr.com.pl/online-texts/download/37.html](http://www.wuwr.com.pl/online-texts/download/37.html) [dostęp 24.07.2015].

<sup>2</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, C. H. Beck, Warszawa 1998, s. 9.

<sup>3</sup> Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 5, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 129.

<sup>4</sup> J. Piłsudski, *Depesza do szefów mocarstw notyfikująca powstanie Państwa Polskiego*, Warszawa 1918, [w:] *Józef Piłsudski odezwy i mowy*, LitteratursällskapetLigaturs, Skultuna 2008, s. 12, [www.ligatur.se/shop/free/pilsudsk\\_odezwy\\_dekrety\\_mowy.pdf](http://www.ligatur.se/shop/free/pilsudsk_odezwy_dekrety_mowy.pdf) [dostęp 29.03.2015].

<sup>5</sup> Z. Niewiadomski, *System prawa administracyjnego*, t. 6, C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2011, s. 104.



wskazuje się na istotną rolę, jaką w kształtowaniu pojęcia samorządu terytorialnego odegrały średniowieczne samorządy stanowe<sup>6</sup>. Nie sprawowały one jednakże władzy publicznej. Nie cechowały się również przymiotem niezależności. Dlatego też nie można uznać ich za prekursorów istniejącego obecnie samorządu terytorialnego.

Na przestrzeni wieków definicja samorządu terytorialnego uległa zmianie. Przyjmuje się, że samorząd w ujęciu prawnym powstał, kiedy stosunek panującego do poddanych w monarchii absolutnej uległ zmianie. Nastąpiło to wówczas, gdy nabyli oni prawa publiczne, „gdy powstające państwo konstytucyjne i praworządne na mocy swej ustawodawczej władzy zorganizowało związki gminne dla swych celów i włączyło je jako jednostki publiczno-prawne w swój organizm”<sup>7</sup>. Ewoluowała również struktura samorządu. Jego kształt determinowały liczne czynniki, w tym: historyczne, społeczne, geograficzne oraz narodowościowe<sup>8</sup>.

Nowożytny model samorządu terytorialnego został natomiast ukształtowany w czasie rozprzestrzeniania się idei Wielkiej Rewolucji Francuskiej. „Pod wpływem tego nurtu cała administracja lokalna została zbudowana na zasadzie samorządności (decentralizacji). Wszystkie komuny miejskie i wiejskie uzyskały osobowość prawną i samorządność”<sup>9</sup>. Ich istnienie, autonomię i przynależne im odwieczne i niezbywalne prawa uzasadniano, odwołując się do idei prawnonaturalnych. Akcentowały one pierwotność tych jednostek względem państwa<sup>10</sup>. W konsekwencji gminy stanowiły podmioty równe państwu, a państwo stanowiło wyłącznie federację gmin. Istniało ono w celu urzeczywistnienia praw poszczególnych jednostek gminnych. Nie posiadało jednak prawa do ingerowania w zakres ich działania<sup>11</sup>. Gminy były zatem, podobnie jak obywatele, niezależne. Stanowiły one odrębny podmiot praw i obowiązków<sup>12</sup>. Prezentowana idea „czwartej władzy” nie została jednak przyjęta w ustawodawstwie francuskim.

Odmienny model samorządu terytorialnego wykształcił się w Prusach, w okresie reform ministra von Steina. Pruską ordynacją miejską z 1808 r. (*Preußische Städteordnung vom 19.11.1808*) ustanowiono samorząd miejski nowego typu. Akt ten, poprzez wprowadzenie samorządu w sensie politycznym, zmniejszył dystans między obywatela-

<sup>6</sup> Z. Leoński, Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej*, Zachodnie Centrum Organizacji Sp. z o.o. w Zielonej Górze, Warszawa – Zielona Góra 1994, s. 6.

<sup>7</sup> J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 10.

<sup>8</sup> E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, wyd. 8, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 126.

<sup>9</sup> E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1968, s. 98.

<sup>10</sup> A. Brzostek, [w:] B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, WoltersKluwer, Warszawa 2009, s. 102.

<sup>11</sup> J. Jendrośka, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 13 poprawione, Kolonia Limited, Wrocław 2010, s. 182.

<sup>12</sup> M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, WoltersKluwer Polska, Warszawa 2013, wyd. 5, s. 359

mi a państwem<sup>13</sup>. Zawierał on postępowe rozwiązanie, którym było włączanie obywateli w działanie władz państwowych. Wyrażał on ponadto ideę państwowej teorii samorządu, zgodnie z którą samorząd został powołany przez państwo i do wykonywania jego zadań. Samorząd stanowił więc byt wtórny względem państwa<sup>14</sup>. Oznaczało to, że wszelkie prawa i obowiązki gmin były określone przez państwo i miały na celu efektywniejszą realizację jego zadań<sup>15</sup>. Nie istniała więc rywalizacja między państwem a gminą (*Die Gemeinde ist keine Rivalin des Staates*)<sup>16</sup>. Prezentowana teoria z upływem czasu zdobywała coraz większą liczbę zwolenników.

Przedstawione idee określają podstawy istnienia samorządu terytorialnego. Każda z nich posiada jednakże odmienne założenia. Model francuski zakłada pierwotność samorządu terytorialnego względem państwa. Uznaje on, że poszczególne jednostki samorządu terytorialnego posiadają prawa *per se*. Model pruski wywodzi natomiast podstawy funkcjonowania samorządu terytorialnego z podmiotowości państwowej oraz woli państwa. Zgodnie z założeniami tej koncepcji poszczególne jednostki samorządowe posiadają prawa, gdy zostaną one im przyznane wolą państwową wyrażoną przepisami prawa. Wprowadzenie określonego modelu samorządu terytorialnego determinuje zatem pozycję gminy względem państwa.

## 2.1. Gmina w II Rzeczypospolitej Polskiej

### 2.1.1. Mozaika uregulowań prawnych

Analizowanie określonego etapu rozwoju gminy wyłącznie za pomocą instrumentów wykładni formalno-dogmatycznej powodowałoby nieuprawnione izolowanie tej jednostki od środowiska społecznego, w którym ona funkcjonowała. Mając na uwadze powyższe, jest uzasadnione uwzględnienie podejścia historyczno-sytuacyjnego. Polega ono na badaniu zjawiska w przeszłości, w kontekście ówczesnej sytuacji historycznej.

II Rzeczpospolita Polska<sup>17</sup> została utworzona po ponad 120 latach zaborów. Do czasu unifikacji uregulowań prawnych, stanowiła ona mozaikę złożoną z różnych systemów prawnych funkcjonujących na terenach byłych zaborów<sup>18</sup>. Podstawy prawne działania jednostek

<sup>13</sup> M. Burgi, *Kommunalrecht*, wyd. 4, C. H. Beck, München 2012, s. 21.

<sup>14</sup> T. Jefferson, [za:] H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne*, wyd. 1, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 341.

<sup>15</sup> B. Guziejewska, *Koncepcje samorządu terytorialnego a źródła jego finansowania*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 5, s. 9.

<sup>16</sup> F. Fleiner, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 1923, s. 18–19. Cyt. za: A. Gill, *Teorie samorządowe w literaturze międzywojennej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 11, s. 4.

<sup>17</sup> Zwana dalej: „II RP”.

<sup>18</sup> J. Babiak, A. Ptak, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, s. 23, [www.repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/2579/1/II%20RP.pdf](http://www.repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/2579/1/II%20RP.pdf), [dostęp 29.03.2015].

gminnych stanowiły regulacje poszczególnych państw zaborczych<sup>19</sup>. Zdaniem W. Witkowskiego „w żadnej dziedzinie życia publicznego odrodzonego państwa różnice dzielnicowe nie zaznaczyły się tak silnie, jak w obszarze samorządu terytorialnego”<sup>20</sup>. Konstanty Grzybowski uważa, że istniały wówczas co najmniej cztery typy samorządu terytorialnego, które były również wzbogacone o odmiany lokalne<sup>21</sup>. Potwierdzenie powyższego stanowi analiza ustroju dokonana przez Kazimierza Władysława Kumanieckiego, Bohdana Wasiutyńskiego i Jerzego Panejkę<sup>22</sup>. W niniejszym opracowaniu zostaną zaprezentowane ustroje gmin z uwzględnieniem podziału na poszczególne terytoria zaborcze.

Na terenie byłego zaboru austriackiego obowiązywały odmienne regulacje na obszarze byłej Galicji i Śląska Cieszyńskiego. W pierwszym istniał jednolity model ustrojowy gminy. Organami gminy były rady gminne oraz kolegialne zwierzchności gminne. Na czele zwierzchności stał naczelnik. Istniało zatem formalne oddzielenie organów uchwałodawczych i wykonawczych. Ustrój gminy na obszarze Śląska Cieszyńskiego wykazywał wiele podobieństw. Różnice istniały jednakże na poziomie terminologicznym. Organ uchwałodawczy zwany był wydziałem, wykonawczy natomiast radą lub przełożnictwem. Odmienne uregulowano samorząd miejski we Lwowie i Krakowie<sup>23</sup>.

Na ziemiach byłego zaboru pruskiego istniały gminy jednostkowe. Posiadały one organy uchwałodawcze, takie jak zgromadzenie gminne i rady gminne. Wprowadzenie określonego organu oparto na kryterium ilościowym osób uprawnionych do głosowania. Organem wykonawczym był zarząd, w którego skład wchodził sołtys oraz ławnicy. Na tym obszarze również odmiennie ukształtowano samorząd miejski<sup>24</sup>.

Struktura wewnętrzna gminy na ziemiach byłego Królestwa Polskiego została uregulowana w pierwszej kolejności. Jej organizację, prócz dotychczasowych przepisów, określały dekrety Naczelnika Państwa z 1918 i 1919 r.<sup>25</sup> Zawierały one rozwiązania demokratyzujące samorząd. Wszystkim pełnoletnim mieszkańcom przyznano prawo udziału w zebraniach gminnych. Wyłącznymi cenzusami był wiek i konieczność zamieszkiwania w gminie przez określony czas. W skład organów gminy wchodziło: zebranie gminne (organ uchwałodawczy), rada gminna (organ wykonawczo-kontrolny) i wójt (organ wyko-

<sup>19</sup> Szczegółowe wyliczenie aktów zawarte [w:] W. Wytrążek, *Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2009, s. 52–57.

<sup>20</sup> W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 341.

<sup>21</sup> Za: H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część I: zagadnienia ogólne. Samorząd przed 1933 r.*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5, s. 34.

<sup>22</sup> K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Księgarnia Powszechna, Kraków 1929, s. 1075–1089.

<sup>23</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 34.

<sup>24</sup> W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 345.

<sup>25</sup> J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 531.

nawczo-zarządzający). Prócz gminy jednostkowej istniała także gmina zbiorowa oraz samorząd miejski<sup>26</sup>.

Po proklamowaniu niepodległości w II RP istniał początkowo pluralizm regulacji prawnych określających ustroj wewnętrzny gmin. Rozbieżności istniały pomiędzy regulacjami poszczególnych terytoriów pozaborecznych oraz w obrębie terytoriów należących do jednego zaboru. W części występował jednolity model gminy jednostkowej. W innych natomiast gmina miejska i wiejska. Prócz nich wyróżniano również gminy zbiorowe. W tym zakresie istniała znaczna różnorodność. Różnice występowały także w sferze: nomenklatury organów, ich szczegółowych kompetencji oraz faktycznego zakresu sprawowanej przez nie władzy. Proces unifikacji utrudniał ponadto brak jednolitego modelu budowy administracji terenowej<sup>27</sup>.

Trwale zniwelowanie wymienionych różnic i wprowadzenie ujednoczonego modelu gminy stanowiło wyzwanie dla polskiego ustawodawcy. Wciąż istniały różnice kulturowe oraz ideologiczne. Ostateczna decyzja określająca kierunki zmian musiała więc stanowić rezultat pogodzenia skrajnie odmiennych poglądów. Koncepcja prawicowa uznawała konieczność stworzenia struktury organów samorządu terytorialnego, która cechowałaby się silną centralizacją. Koncepcja lewicowa postulowała natomiast wprowadzenie szerokiej samodzielności poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego<sup>28</sup>.

### 2.1.2. Tworzenie jednolitej koncepcji budowy ustroju gminy

Dyskusja na temat wprowadzenia jednolitego ustroju gminy toczyła się jeszcze w 1904 r. Zorganizowano wówczas dwie konferencje, których przedmiotem była reorganizacja samorządu gminnego. Za zasadne uznano wówczas włączenie ludności gminy w decydowanie o jej sprawach. Powyższe postanowienie odnoszono wtedy wyłącznie do terenu zaboru austriackiego<sup>29</sup>. W późniejszym okresie rozszerzono jednakże jego obowiązywanie na cały obszar II RP.

Pełna unifikacja rozwiązań prawnych dotyczących ustroju gmin musiała jednak stanowić rezultat uwzględnienia koncepcji prezentowanych przez poszczególne stronnictwa polityczne<sup>30</sup>. Dlatego też akty prawne reformujące samorząd terytorialny, wydawane w początkowym okresie po proklamowaniu niepodległości II RP, miały charakter przejściowy i dostosowawczy. Nie regulowały one w sposób kompleksowy zagadnień

<sup>26</sup> W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 341–342.

<sup>27</sup> Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2013, s. 43.

<sup>28</sup> B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Katowice 1993, s. 16.

<sup>29</sup> W. Wytrązek, *Samorząd terytorialny...*, s. 32.

<sup>30</sup> Szerzej na ten temat: M. Sidor, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej II Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo A. Marszałek, Toruń 2010.

związanych z funkcjonowaniem gmin. Ich celem było natomiast zniwelowanie różnic między poszczególnymi gminami<sup>31</sup>.

### 2.1.3. Gmina w Konstytucji marcowej

Kolejny etap rozwoju gminy zapoczątkowało uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.<sup>32</sup> Artykuł 3 Konstytucji stanowił, że Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekaże przedstawicielom tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa. Przekazanie miało nastąpić w drodze ustawy. Konstytucja marcowa wprowadzała również szczegółowe rozwiązania dotyczące samorządu terytorialnego, na mocy których gminie przyznano prawo stanowienia o sprawach mieszczących się w obszarze jej działania (art. 67). Szczegółowe decyzje w tym zakresie miały jednak podejmować „rady obieralne”. Przesądzało to o kolegialnym składzie organu uchwałodawczego oraz wyłanianiu jego członków w drodze wyborów. Zdaniem Bogdana Dolnickiego potwierdzało to korporacyjny charakter jednostek gminnych, ich prawo samostanowienia oraz polegało na samodzielnym decydowaniu przez gminę o jej sprawach<sup>33</sup>.

Konstytucja wprowadziła również finansową gwarancję samorządności gmin, którą było oddzielenie źródła dochodów gmin od dochodów państwa (art. 69). W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego przewidziano ponadto możliwość tworzenia związków samorządowych. Ich członkami mogły być również gminy (art. 65).

Wprowadzenie do porządku prawnego zasady decentralizacji, urzeczywistnianej poprzez samorząd terytorialny zyskało aprobatę przedstawicieli polskiej nauki prawa. Jednym z nich był B. Wasiutyński. W jego ocenie „podstawy zjednoczenia są duchowe – wspólne dzieje i tradycje, wspólna kultura, wspólne dążenia narodowe. Mechaniczne zaś centralizowanie wedle pomysłów lub zachcianek biurokratycznych działa wręcz odwrotnie, potęgując odwieczne odrębności [...], ponieważ przymusowe łączenie uwidocznia nie cechy wspólne, lecz przeciwstawne. [...] W interesie samej biurokracji leży zatem rozwój samorządu”<sup>34</sup>. Ryszard Szwed twierdził, że Konstytucja marcowa zawierała postępowe poglądy dotyczące istoty i roli samorządu terytorialnego. Wyznaczyła

---

<sup>31</sup> M. Grzybowska, *Samorząd miejski w II Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 6, s. 8.

<sup>32</sup> Dz. U. Nr 44, poz. 267; zwana dalej konstytucją marcową.

<sup>33</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. 5, WoltersKluwer Polska, Warszawa 2012, s. 49.

<sup>34</sup> B. Wasiutyński, *Centralizm a samorząd*, „Przegląd Narodowy”, rok X, nr 2, Warszawa 1921, [www.czasnairp.pl/index.php/pl/teksty-zrodlowe/panstwo-i-prawo/119-bohdan-wasiutyński-centralizm-a-samorząd](http://www.czasnairp.pl/index.php/pl/teksty-zrodlowe/panstwo-i-prawo/119-bohdan-wasiutyński-centralizm-a-samorząd), [dostęp 29.03.2015].

niezwykle rozległy zakres działania, zapewniając także znaczną samodzielność prawną względem państwa<sup>35</sup>.

Przedstawione rozwiązania, do momentu wprowadzenia uregulowań szczególnych, pozostawały jednakże wyłącznie „martwą literą prawa”. Jednolite przepisy dotyczące samorządu terytorialnego na terenie całego państwa uchwalono dopiero w 1933 r.<sup>36</sup> Była to ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego<sup>37</sup>, zwana również ustawą scaleniovą.

Do tego czasu funkcjonowały odmienne modele ustroju gminy. Niemniej jednak wciąż wkładano ogromny wysiłek w zunifikowanie samorządu terytorialnego w skali całego państwa. Przeszkodę w osiągnięciu zamierzonego celu stanowił jednak opór ówczesnych przedstawicieli władz samorządowych. Nie był on wyłącznie efektem przywiązania do dotychczasowych uregulowań. Jak zauważa Irena Lipowicz, szczególną rolę w tym dyskursie odegrały napięcia polityczne między województwami wschodnimi i zachodnimi oraz dostrzegalny w debatach „ton wyższości «cywilizacyjnej» województw zachodnich”<sup>38</sup>.

#### 2.1.4. Wprowadzenie jednolitego modelu ustroju gmin

Mimo niesprzyjających warunków uchwalono ustawę scaleniovą wprowadzającą jednolity na terenie całego państwa<sup>39</sup> model gminy zbiorowej. Została ona przyjęta krytycznie przez opozycję<sup>40</sup>. Znosiła gminy jednowioskowe funkcjonujące na terenie byłych zaborów – austriackiego i pruskiego. Wprowadziła także podział gmin na wiejskie i miejskie. Wydzieliła jednostki pomocnicze gmin, którymi były gromady<sup>41</sup>. Stworzyła ponadto możliwość utworzenia nowego rodzaju gminy, którym była gmina uzdrowiskowa o charakterze użyteczności publicznej (rozdział 7 u.s.).

Ustawa określała wprost organy gminy oraz wyznaczała ich kompetencje. Organem stanowiącym i kontrolnym w gminie była rada gminna. W miastach nosiła ona miano rady miejskiej (art. 1 u.s.). Ustawa wprowadzała domniemanie kompetencji na rzecz rady w zakresie wykonywania zadań gminy. Zadania wykonywane przez radę określono

<sup>35</sup> R. Szwed, *Samorząd terytorialny w drugiej Rzeczypospolitej (1918–1939). Zarys problematyki*, [w:] *Samorządowa Rzeczypospolita 1918–1939. Wybór rozpraw i artykułów*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie, Częstochowa 2002, s. 15.

<sup>36</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, s. 2.

<sup>37</sup> Dz. U. Nr 35, poz. 294; zwana dalej u.s.

<sup>38</sup> I. Lipowicz, *Tradycje i przyszłość samorządu terytorialnego w świetle nauki prawa administracyjnego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 430

<sup>39</sup> Z wyjątkiem województwa śląskiego.

<sup>40</sup> A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, wyd. 2 poprawione, Książka i Wiedza, Warszawa 1977, s. 100.

<sup>41</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, wyd. 6, Dom Organizatora, Toruń 2004, s. 291.



w art. 43 u.s. Należało do nich przykładowo: powołanie organu zarządzającego i kontrola nad jego działalnością, stanowienie o dobrowolnym podejmowaniu zadań o charakterze publicznym oraz uchwalanie regulaminów obrad rady i jej komisji.

Organem zarządzającym i wykonawczym był zarząd gminny. W miastach nosił on miano zarządu miejskiego (art. 1 u.s.). Był to organ kolegialny, na którego czele stał wójt, burmistrz albo prezydent. Określona nomenklatura (gmina wiejska, miejska, miasta wydzielone z powiatów) była związana z rodzajem gminy i realizowanymi przez nią zadaniami. Zostały one określone w sposób enumeratywny w art. 44 u.s.

Kadencja członków obieralnych organów kolegialnych wynosiła 5 lub 10 lat (art. 2 u.s.). Długość kadencji uzależniono od rodzaju członkostwa – zwykłego lub zawodowego<sup>42</sup>. Aby zostać członkiem zawodowym należało spełnić wymagania przewidziane dla członków organów kolegialnych określone w rozdziale II ustawy. Stanowiły je np.: wiek, zamieszkanie w obszarze wyborczym, posiadanie prawa wybieralności (art. 3 u.s.). Prócz nich ubiegający się o stanowisko zawodowego członka musieli posiadać odpowiednie kwalifikacje. Określał je Minister Spraw Wewnętrznych (art. 19 u.s.). Dokonanie skutecznego wyboru osób zarządzających w gminach następował dopiero po ich zatwierdzeniu przez odpowiednią władzę (np. starostę powiatowego lub Radę Ministrów). Odmówienie zatwierdzenia było natomiast jednoznaczne z przeprowadzeniem nowych wyborów (art. 59 u.s.).

Zatwierdzenie kandydata, choć niewyrażone *expressis verbis* jako środek nadzorczy, było elementem oddziaływania na gminę. Pozostałymi środkami nadzorczymi było: zatwierdzanie uchwał, stwierdzenie nieważności z mocy prawa postanowień organów ustrojowych gminy, wstrzymanie wykonania uchwały, inspekcje lub rewizje, wgląd w dokumenty oraz delegowanie przedstawicieli władz nadzorczych na posiedzenie organów gmin i utworzonych przez nie komisji (art. 66, 67 u.s.).

Organy nadzorcze posiadały zatem instrumenty prawne umożliwiające ingerencję w działania gmin. Nie były one jednak nadużywane w praktyce. Analiza zakresu zastosowania nadzoru umożliwiła wyznaczenie zakresu samorządności danego podmiotu. Oznacza to, że im większy jest zakres sprawowanego nadzoru oraz ingerencja w działania podmiotu, tym mniejszy jest zakres jego samorządności. Dlatego też nadzór bywa traktowany jako „instrument państwowego sterowania lokalnymi jednostkami administracyjnymi”<sup>43</sup>.

Zdaniem Jana Szreniawskiego powyższa ustawa „ograniczyła zadania samorządu terytorialnego do potrzeb miejscowych [...] opierając się na koncepcji administracji du-

---

<sup>42</sup> Regulacje prawne dotyczące zawodowych członków zostały opisane w rozdziale 6 ustawy scaleniowej.

<sup>43</sup> E. Schmidt-Assman, *Nadzór państwowy nad administracją lokalną w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] K. Podgórski (red.), *Administracja terenowa po reformie 1983 roku*, Katowice 1987, s. 248.



alistycznej”<sup>44</sup>. Czesław Burek uważa natomiast, że stanowiła ona przejaw „postępującego ograniczania uprawnień samorządu i sukcesywnego włączania go do aparatu państwowego. [...] ograniczała ona samodzielność samorządu i podporządkowała go administracji rządowej”<sup>45</sup>.

### 2.1.5. Gmina w Konstytucji kwietniowej

Kolejny etap rozwoju gminy zapoczątkowało uchwalenie ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r.<sup>46</sup> Regulowała ona w sposób niezwykle lakoniczny kwestię samorządu terytorialnego. Pozycję gminy wyznaczały bowiem tylko cztery artykuły. Treść art. 73 Konstytucji kwietniowej wprowadzała podział terytorium państwa dla celów administracyjnych na: województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie. Ustalono więc dychotomiczny podział gmin na wiejskie i miejskie. Gminy miejskie zostały ponadto upoważnione do tworzenia większych jednostek – powiatów lub województw grodzkich. Szczegółowe warunki miała określać ustawa.

W świetle postanowień Konstytucji kwietniowej, samorząd terytorialny sprawował administrację publiczną, którą uznawano za służbę publiczną (art. 72). W tym zakresie gmina zaspokajała bieżące potrzeby społeczności gminnej poprzez wykonywanie zadań życia zbiorowego. Brała ponadto udział w wykonywaniu zadań administracji państwowej (art. 4 i art. 75).

W celu realizacji zadań samorząd gminny został upoważniony do wydawania przepisów powszechnie obowiązujących. Warunkiem ich obowiązywania było ich uprzednie zatwierdzenie przez organ nadzorczy, którym był rząd działający poprzez swoje organy lub organy samorządu wyższego stopnia. Ustawa nie przyznawała gminie osobowości prawnej wprost. Stanowiła wyłączenie o możliwości jej przyznania w drodze ustawy (art. 75).

Lakoniczność materii Konstytucji kwietniowej w zakresie ustroju gmin została również podkreślona w piśmiennictwie. Zbigniew Leoński w rozważaniach dotyczących tradycji samorządu terytorialnego całkowicie pomija tę kwestię<sup>47</sup>. Powyższe stanowisko potwierdza tendencję marginalizowania tego etapu podczas analizowania rozwoju gminy. Stanowi to konsekwencję postrzegania Konstytucji kwietniowej jako wyniku emanacji idei autorytarnych oraz przypisywanie jej nawet faszystowskiego charakteru<sup>48</sup>. Podstawę wymienionych poglądów stanowi odrzucenie przez Konstytucję kwietniową

<sup>44</sup> J. Szreniawski, [za:] J. Boć, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2007, wyd. 12, s. 186.

<sup>45</sup> C. Burek, *Status prawny wójta w samorządzie gminy wiejskiej II RP*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 3, s. 55–56.

<sup>46</sup> Dz. U. Nr 30, poz. 227, zwana dalej „Konstytucją kwietniową”.

<sup>47</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, s. 3.

<sup>48</sup> D. Dudek, *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, WoltersKluwer Polska, Warszawa 2009, s. 129.

monteskiuszowskiej zasady trójpodziału władz i zastąpienie jej zasadą jednolitości władzy, którą sprawował Prezydent będący zwierzchnikiem organów państwowych<sup>49</sup>.

Odmienny pogląd wyraża Leonard Górnicki. Odrzuca tezę, że instytucja samorządu była marginalizowana postanowieniami Konstytucji kwietniowej. Zauważa jednocześnie zmianę „idei samorządu”, która przejawiała się w odmiennym postrzeganiu jego istoty, funkcji oraz roli sprawowanej w państwie. Samorząd nie stanowił już odrębnego, niezależnego od państwa bytu. Niemniej jednak wciąż zajmował szczególne miejsce w ramach organizacji państwa, które samodzielnie organizowało społeczeństwo w struktury samorządowe<sup>50</sup>.

Gmina stanowiła w przedstawionym ujęciu brakujące ogniwo między państwem i organizowanym przez nie społeczeństwem (art. 4 Konstytucji kwietniowej). Powyższe trafnie ilustruje wyrażone w powojennej nauce prawa twierdzenie, że „w linii człowiek – rodzina – społeczeństwo-państwo, gmina jako naturalna jedność stoi między rodziną a społeczeństwem”<sup>51</sup>. Opisane regulacje funkcjonowały na tym terytorium do momentu wprowadzenia ustawodawstw państw okupacyjnych w czasie II wojny światowej. Regulowały one w sposób odmienny ustrój samorządu terytorialnego.

#### 2.1.6. Gmina od 1944 r.

Analizowanie rozwoju gminy od schyłku II Rzeczypospolitej do czasu ustanowienia III Rzeczypospolitej Polskiej z wyłącznym zastosowaniem metody formalno-dogmatycznej prowadziłoby do zafałszowania wyników badawczych. Przyczyną tego jest istniejąca wówczas zależność Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej od Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich oraz funkcjonująca wówczas cenzura przewencyjna<sup>52</sup>. Dlatego też okres ten należy analizować za pomocą metody empirycznej.

Podział terytorialny państwa polskiego po II wojnie światowej oparto na rozwiązaniach funkcjonujących w okresie międzywojennym. Dekretem PKWN<sup>53</sup> uchylono funkcjonujący dotychczas podział administracyjny<sup>54</sup>. Aktem z dnia 23 listopada 1944 r. przywrócono gminę<sup>55</sup>. „Ustawodawstwo powojenne, nawiązując do wzorów z okresu

<sup>49</sup> J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej z 1997 roku*, WoltersKluwer Polska, Warszawa 2012, s. 294

<sup>50</sup> L. Górnicki, *Idea samorządu w konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, [w:] M.J. Ptak (red.), *Samorząd i samorządność w przeszłości i teraźniejszości*, Kolonia Limited, Wrocław 2013, s. 125–134.

<sup>51</sup> H. Peters, *Lehrbuch der Verwaltung*, Springer – Verlag, Berlin/Göttingen/Heidelberg 1949, s. 282.

<sup>52</sup> S. Dorcz (red.), *Propaganda Polski Ludowej*, Instytut Pamięi Narodowej, Łódź 2007, s. 10, [www.ipn.gov.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0005/52259/1-21975.pdf](http://www.ipn.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0005/52259/1-21975.pdf), [dostęp 29.03.2015].

<sup>53</sup> Art. 11 Dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I-szej i II-ej Instancji, Dz. U. Nr 2, poz. 8.

<sup>54</sup> Z. Leoński, [w:] J. Starościk (red.), *System prawa administracyjnego*, t. I, Ossolineum, Wrocław 1977, s. 404.

<sup>55</sup> Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego, Dz. U. Nr 14, poz. 74.

międzywojennego, wprowadziło dualistyczny system administracji terenowej oparty [...] na organach administracji rządowej [...] i samorządu terytorialnego<sup>56</sup>.

Gmina reprezentowana przez terenową radę narodową stanowiła korporację prawa publicznego i posiadała osobowość prawną (art. 3 dekretu). Posiadała także własne organy. Ich członkowie nie pochodzili jednak z wyborów bezpośrednich. Byli delegowani przez wybrane organizacje polityczne<sup>57</sup>. Powyższe rozwiązania czyniły gminę podmiotem zależnym od władz państwowych. Przepisy, których literalne brzmienie stwarzało pozory samorządności, były w istocie fasadowe. Praktyka ustrojowa znacznie odbiegała od stanu wyznaczanego przepisami prawa. W nauce prawa podkreślano ideowe nawiązanie samorządu terytorialnego funkcjonującego w tym okresie do tradycji istniejących w II RP<sup>58</sup>. Próby uchwycenia faktycznych podobieństw w porównywanych instytucjach należy jednak uznać za bezcelowe.

Kolejny etap ewolucji gminy stanowiło uchwalenie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej<sup>59</sup>. Nastąpiło wówczas przejście radzieckich rozwiązań ustrojowych. Zniesiono m.in. stanowiska: wojewody, starosty i burmistrza (art. 33). Zniesiono także wydziały wojewódzkie i powiatowe oraz zarządy miejskie i zarządy gminne (art. 34). Wprowadzono natomiast model rad funkcjonujący zgodnie z zasadą podwójnego podporządkowania<sup>60</sup>. Nadzór zwierzchni nad radami narodowymi sprawowała Rada Państwa (art. 25). Była ona upoważniona w szczególności do: udzielania radom narodowym wytycznych i instrukcji, nadawania im kierunku działalności w dziedzinie kontroli społecznej oraz rozpatrywania spraw związanych z funkcjonowaniem rad narodowych i ich organów (art. 26). Organem wykonawczym i zarządzającym rad były prezydium rad narodowych (art. 12). Sprawowały one na podległym sobie terenie wszystkie funkcje wykonawcze władzy państwowej (art. 16 ust.1).

Pozycję rad narodowych utwierdziły postanowienia Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.<sup>61</sup> W myśl art. 34 były one organami władzy państwowej w gminach, miastach, dzielnicach większych miast, powiatach i województwach. Ich organami wykonawczymi i zarządzającymi były natomiast wybieralne przez nie prezydium, podlegające radzie narodowej, która je wybrała, oraz prezydium rady wyższego stopnia (art. 42). Występowała zatem zasada centralizacji.

<sup>56</sup> Z. Leoński, [w:] J. Jendrośka (red.), *System prawa administracyjnego*, t. II, Ossolineum, Wrocław 1977, s. 107.

<sup>57</sup> E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 292.

<sup>58</sup> W. Kozyra, *Ustrój administracji w Polsce w latach 1944–1950*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2011, t. LXIII, z. 1, s. 172., [www.repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/1821/1/06\\_Kozyra.pdf](http://www.repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/1821/1/06_Kozyra.pdf), [dostęp 29.03.2015].

<sup>59</sup> Dz. U. Nr 14, poz. 130.

<sup>60</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1998, s. 78.

<sup>61</sup> Dz. U. Nr 33, poz. 232.

Kolejną zmianę stanowiło zniesienie instytucji własności komunalnej<sup>62</sup> oraz utworzenie nowych gromad będących jednostkami podziału administracyjnego wsi (art. 1). Gromadzkie rady narodowe były organami władzy państwowej w gromadach (art. 4 ust. 1). Organem gromadzkiej rady narodowej było natomiast prezydium gromadzkiej rady narodowej, funkcjonujące na zasadzie centralizacji. Potwierdzenie tego stanowi m.in. art. 27 ust. 1 ustawy. Zgodnie z nim prezydium gromadzkiej rady narodowej działa stosownie do uchwał swej rady oraz zgodnie z wytycznymi i instrukcjami prezydium powiatowej rady narodowej.

Utworzenie nowych gromad doprowadziło do znacznego zwiększenia liczby jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Były one jednostkami słabymi, które nie mogły wypełniać powierzonych im zadań. Uniemożliwiło to w rezultacie efektywne zarządzanie gospodarką. Stopniowo następowała redukcja ich liczby. Charakterystyczne w tym układzie było występowanie szerokiego zakresu kontroli i nadzoru sprawowanego przez organy państwowe<sup>63</sup>. Nastąpiła wówczas faktyczna marginalizacja znaczenia tych jednostek.

W literaturze przedmiotu prezentowano jednak zafałszowany obraz rzeczywistości. Przedstawiano istniejące państwo jako demokrację socjalistyczną, rzekomy wyższy etap rozwoju, której trwałym elementem było ludowładztwo, czyli udział mas w kierowaniu państwem. Zaznaczano również szczególną rolę, jaką odgrywał silny związek między formami demokracji przedstawicielskiej i demokracji bezpośredniej realizowanej przez samorząd mieszkańców<sup>64</sup>.

W 1975 r. zlikwidowano pośredni stopień administracji terenowej, czyli powiaty. Zadania i uprawnienia oraz sprawy indywidualne z zakresu administracji państwowej, które dotychczas były sprawowane przez powiatowe rady narodowe i powiatowe organy administracji państwowej, zostały przejęte przez odpowiednie organy stopnia podstawowego<sup>65</sup>. „Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego<sup>66</sup>, która – mimo swojego tytułu – nie przywróciła samorządu terytorialnego, stanowiła regulację prawną obowiązującą do 26 maja 1990 r.”<sup>67</sup>.

---

<sup>62</sup> Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych, Dz. U. Nr 43, poz. 191.

<sup>63</sup> N. Honka, *Ewolucja systemu samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012, s. 62–64.

<sup>64</sup> Z. Rybicki, *System Rad Narodowych w PRL*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1971, s. 7–9, s. 417 i n.

<sup>65</sup> Artykuł 37 ust. 1 ustawy z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych, Dz. U. Nr 16, poz. 91.

<sup>66</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz. U. Nr 41, poz. 185.

<sup>67</sup> E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 310.

### 3. Gmina w III Rzeczypospolitej Polskiej

Przełomowe zmiany nastąpiły w 1990 r. Stanowiły efekt reform ustrojowych oraz wystąpienia z bloku państw komunistycznych. Uchwalono wówczas ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym<sup>68</sup> oraz ustawę z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej<sup>69</sup>. Wprowadziły funkcjonujący współcześnie model gminy. Pozycja tej jednostki została utrwalona postanowieniami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>70</sup> Na ich mocy gmina stanowi podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Zaspokaja ona potrzeby wspólnoty samorządowej poprzez wykonywanie wszystkich zadań samorządu terytorialnego niezastrzeżonych na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 Konstytucji RP). Prócz zadań własnych gmina wykonuje zlecone zadania państwowe oraz zadania przekazane jej na mocy odrębnych porozumień (art. 166 Konstytucji RP). Działalność gminy podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności (art. 171 Konstytucji RP).

Gmina jest podmiotem zdecentralizowanym i samorządnym, któremu została przyznana osobowość prawna (art. 15–16 Konstytucji RP i 2 u.s.g.<sup>71</sup>). Jej samodzielność podlega ochronie sądowej (art. 165 Konstytucji RP). Decyduje ona o kształcie ustroju wewnętrznego (art. 169 Konstytucji RP). Władzę w gminie sprawuje ogół mieszkańców gminy podejmujących rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym lub za pośrednictwem organów gminy (art. 11 u.s.g.). W latach 1990–2002 były nimi rada gminy (organ stanowiący i kontrolny) oraz zarząd gminy (organ wykonawczy). W 2002 r. zastąpiono organ kolegialny organem monokratycznym, którym jest obecnie wójt (burmistrz, prezydent). Określono także zasady dokonywania jego bezpośredniego wyboru<sup>72</sup>.

### 4. Podsumowanie

Porównując przedstawione regulacje, można zauważyć podobieństwo aktualnych rozwiązań do rozwiązań funkcjonujących w II RP. Zdaniem R. Grynisa współczesna gmina jest wzorowana na przedwojennym modelu gminy i stanowi jego kontynuację. Dla potwierdzenia tej tezy wskazuje istniejące podobieństwa, którymi są: funkcjonowanie gminy w trójszczeblowej strukturze samorządowej, istnienie organu kolegialnego – rady, wybór

<sup>68</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 16, poz. 95.

<sup>69</sup> Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, t.j. Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 123.

<sup>70</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; zwana dalej Konstytucją RP.

<sup>71</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 1318 z późn. zm.; zwana dalej u.s.g.

<sup>72</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191.

jej członków w wyborach powszechnych, jak również istnienie organu wykonawczego – wójta, burmistrza, prezydenta. Wskazuje ponadto na tożsamość podstawowych kategorii dochodów gmin oraz dychotomiczny podział zadań na własne i zlecone<sup>73</sup>.

Nie wszystkie wprowadzone rozwiązania są jednak tożsame. Tytułem przykładu można wskazać, że w II RP organ wykonawczy gminy był organem kolegialnym, obecnie jest to organ monokratyczny. Długość kadencji członków obieralnych organów kolegialnych uległa ponadto znacznemu skróceniu (z 5 lub 10 do 4 lat). Nie istnieje również odmienny rodzaj członkostwa tych organów – zwykle i zawodowe. Obecnie funkcjonuje jednolity model członkostwa. Dokonanie skutecznego wyboru osób zarządzających w gminach w II RP następowało dopiero po ich zatwierdzeniu przez odpowiednią władzę (np. starostę powiatowego lub Radę Ministrów). W aktualnym stanie prawnym nie istnieje taki wymóg.

Mając jednak na uwadze liczne podobieństwa tej materii, głównie w zakresie terminologii, można stwierdzić, że są to instytucje o podobnej, wewnętrznej strukturze. Konkludując niniejsze rozważania, uzasadnione jest zatem postawienie tezy dotyczącej istnienia ciągłości polskiej myśli samorządowej w zakresie pozycji ustrojowej oraz funkcji gminy. Mimo wystąpienia wskazanych wyżej zmian pozycja gminy będącej podstawową jednostką samorządu terytorialnego, realizującą określony typ zadań pozostaje bowiem niezmienna.

## Bibliografia

### Literatura

- Ajnenkiel A., *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, wyd. 2 poprawione, Warszawa 1977.
- Babiak J., Ptak A., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, [www.repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/2579/1/II%20RP.pdf](http://www.repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/2579/1/II%20RP.pdf) [dostęp 29.03.2015].
- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2005.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, wyd. 12.
- Boć (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 13 poprawione, Wrocław 2010.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013.
- Burek C., *Status prawny wójta w samorządzie gminy wiejskiej II RP*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 3.
- Burgi M., *Kommunalrecht*, wyd. 4, München 2012.
- Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993.
- Dorc S. (red.), *Propaganda Polski Ludowej*, Łódź 2007, [www.ipn.gov.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0005/52259/1-21975.pdf](http://www.ipn.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0005/52259/1-21975.pdf) [dostęp 29.03.2015].
- Dudek D., *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.

<sup>73</sup> R. Grynis, *Przedwojenny samorząd terytorialny podstawą odbudowy samorządu lokalnego w III Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2, s. 51–52.



- Górnicki L., *Idea samorządu w konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, [w:] Ptak M.J. (red.), *Samorząd i samorządność w przeszłości i teraźniejszości*, Wrocław 2013.
- Grynis R., *Przedwojenny samorząd terytorialny podstawą odbudowy samorządu lokalnego w III Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2.
- Guziejewska B., *Koncepcje samorządu terytorialnego a źródła jego finansowania*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 5.
- Gill A., *Teorie samorządowe w literaturze międzywojennej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 11.
- Honka N., *Ewolucja systemu samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej*, Wrocław 2012.
- Kuciński J., Wołpiuk W.J., *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
- Kudrycka B., Peters B.G., Suwaj P.J. (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968.
- Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne*, wyd. 1, Warszawa 2010.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część I: zagadnienia ogólne. Samorząd przed 1933 r.*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
- Jendrońska J. (red.), *System prawa administracyjnego*, t. II, Wrocław 1977.
- Kozyra W., *Ustrój administracji w Polsce w latach 1944–1950*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2011, t. LXIII, z. I, Poznań 2011, [www.repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/1821/1/06\\_Kozyra.pdf](http://www.repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/1821/1/06_Kozyra.pdf) [dostęp 29.03.2015].
- Kumaniecki K.W., Wasiutyński B., Panejko J., *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1998.
- Leoński Z., Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa – Zielona Góra 1994.
- Miemiec W., Miemiec M., *Reformowanie administracji publicznej*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przeszłością w nauce prawa administracyjnego*, [www.wuwr.com.pl/online-texts/download/37.html](http://www.wuwr.com.pl/online-texts/download/37.html) [dostęp 29.03.2015].
- Niewiadomski Z. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011.
- Niewiadomski Z., *System prawa administracyjnego*, Warszawa 2011.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, wyd. 6, Toruń 2004.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926.
- Peters H., *Lehrbuch der Verwaltung*, Berlin – Göttingen – Heidelberg 1949.
- Piłsudski J., *Depesza do szefów mocarstw notyfikująca powstanie Państwa Polskiego*, Warszawa 1918, [w:] *Józef Piłsudski odezwy i mowy*, Skultuna 2008, [www.ligatur.se/shop/free/pilsudsk\\_odezwy\\_dekrety\\_mowy.pdf](http://www.ligatur.se/shop/free/pilsudsk_odezwy_dekrety_mowy.pdf) [dostęp 29.03.2015].
- Podgórski K. (red.), *Administracja terenowa po reformie 1983 roku*, Katowice 1987.
- Rybicki Z., *System Rad Narodowych w PRL*, Warszawa 1971.
- Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, wyd. 5, Warszawa 2013.
- Starościak J. (red.), *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław 1977.



- Supernat J. (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.
- Szwed R., *Samorządowa Rzeczypospolita 1918–1939. Wybór rozpraw i artykułów*, Częstochowa 2002.
- Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, wyd. 8, Warszawa 2009.
- Wasiutyński B., *Centralizm a samorząd*, Warszawa 1921, [www.czasnairp.pl/index.php/pl/teksty-zrodlo-we/panstwo-i-prawo/119-bohdan-wasiutynski-centralizm-a-samorzad](http://www.czasnairp.pl/index.php/pl/teksty-zrodlo-we/panstwo-i-prawo/119-bohdan-wasiutynski-centralizm-a-samorzad) [dostęp 29.03.2015].
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007.
- Wytrzążek W., *Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*, Lublin 2009.

## Źródła prawa

- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego, Dz. U. Nr 14, poz. 74.
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I-szej i II-ej Instancji, Dz. U. Nr 2, poz. 8.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., Dz. U. Nr 44, poz. 267.
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., Dz. U. Nr 33, poz. 232.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. Nr 30, poz. 227.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191.
- Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz. U. Nr 35, poz. 294.
- Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych, Dz. U. Nr 16, poz. 91.
- Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych, Dz. U. Nr 43, poz. 191.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594, 1318 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 16, poz. 95.
- Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz. U. Nr 41, poz. 185.
- Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej Dz. U. Nr 14, poz. 130.
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, t.j. Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 123.



Michał Bursztynowicz  
*Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu*

## Udział organizacji społecznej na prawach strony w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę

The participation of social organizations in the building permit proceedings

### Streszczenie

W niniejszym artykule analizie poddano kwestie związane z udziałem organizacji społecznych w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Co do zasady bowiem, zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane, organizacje społeczne nie mogą brać udziału w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Zgodnie jednak z art. 28 ust. 4 ustawy – Prawo budowlane, w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę mogą brać udział organizacje ekologiczne, o ile jednak postępowanie to będzie postępowaniem wymagającym udziału społeczeństwa.

### Słowa kluczowe

organizacja społeczna, organizacja ekologiczna, pozwolenie na budowę, środowisko, udział społeczeństwa w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę

### Abstract

Under art. 28 paragraph 3 of the Construction Law a social organization cannot take part in the building permit proceedings. Art. 28 paragraph 4 of the Construction Law introduces the exception to this rule, allowing ecological organizations to take part in the proceedings if they require the participation of the community under the act on access to information on the environment and its protection, the community's participation in the protection of the environment and on environmental impact assessments. The article presents the situations in which a social organization can take part in the building permit proceedings.

### Keywords

social organization, ecological organization, building permit, environment, participation in the building permit proceedings

## 1. Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym

Zgodnie z art. 31 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>1</sup> (dalej: k.p.a.), organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania lub dopuszczenia jej do udziału w po-

<sup>1</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 267, z późn. zm.

stępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

Jak stanowi art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a., przez pojęcie organizacji społecznej należy rozumieć organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne. Mimo powyższego wyliczenia brak jest jednak legalnej definicji pojęcia „organizacja społeczna”, co na przestrzeni lat doprowadziło do ustalenia zarówno przez doktrynę prawa administracyjnego, jak też orzecznictwo sądowoadministracyjne, szerokiego zakresu tego pojęcia. Wyrazem tych ustaleń jest niejako uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: NSA) z dnia 12 grudnia 2005 r.<sup>2</sup>, w której wskazano minimalny zespół cech charakteryzujących organizację społeczną: jest to organizacja obejmująca wyodrębniony zespół osób, oparta na dobrowolności przynależności do niej; do organizacji tej odnosi się właściwy zespół przepisów określających strukturę, zakres praw i obowiązków, stanowiący o jej organizacyjnej odrębności i samodzielności; działalność i cele organizacji określone są przede wszystkim statutem i muszą pozostawać w zgodzie z celami państwa; organy tej organizacji pochodzą z wyboru tych, którzy tę organizację tworzą; organizacja pozostaje pod kontrolą lub nadzorem organów władzy publicznej<sup>3</sup>.

Podkreślić należy, że przepis art. 31 § 1 k.p.a. odnosi się tylko do takich sytuacji, gdy sprawa dotyczy lub może dotyczyć innego, niż organizacja społeczna, podmiotu. Przepis ten, co zrozumiale, nie ma bowiem zastosowania, gdy organizacja społeczna jest stroną danego postępowania administracyjnego, a więc gdy postępowanie to dotyczy jej interesu prawnego lub obowiązku (por. art. 28 k.p.a. – stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek)<sup>4</sup>.

Użyte przez ustawodawcę określenie „cel statutowy” należy rozumieć w tym sensie, „że sprawa dotyczy zasadniczych kierunków działalności danej organizacji, zapisanych w statucie lub w innym, spełniającym podobną do statutu funkcję, akcie regulującym wewnętrzny ustrój danej organizacji społecznej”<sup>5</sup>. Statutowy cel organizacji

<sup>2</sup> II OPS 4/05, LEX nr 167966.

<sup>3</sup> Jak zauważono, za organizację społeczną uważa się również stowarzyszenie zwykłe – niepodlegające wpisowi do rejestru (tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Warszawie z dnia 22 września 2005 r., IV SA/Wa 736/04, LEX nr 192898). W pojęciu organizacji społecznej nie mieści się jednak samorząd terytorialny, jako organizacja samorządowa (por. np. wyroki: NSA z dnia 29 kwietnia 2003 r., IV SA 2841/01, LEX nr 100090 i Sądu Najwyższego (dalej: SN) z dnia 20 września 2002 r., III RN 144/01, LEX nr 79038 oraz J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 33).

<sup>4</sup> Wyrok NSA z dnia 10 sierpnia 2001 r., I SA 2460/00, LEX nr 54742, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 213 oraz A. Wrzezińska-Nowacka, [w:] red. L. Klat-Wertelecka, A. Mudrecki, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2012, s. 140.

<sup>5</sup> Wyroki WSA: w Warszawie z dnia 22 września 2005 r., IV SA/Wa 736/04, LEX nr 192898, z dnia 2 października 2006 r., IV SA/Wa 911/06, LEX nr 283527 i z dnia 19 grudnia 2006 r., IV SA/Wa 1955/06, LEX nr 348245 oraz we Wrocławiu z dnia 11 października 2007 r., II SA/Wr 266/07, LEX nr 394797.

społecznej musi być jednak interpretowany ścieśniająco „zważywszy, iż udział organizacji społecznej w postępowaniu na prawach strony stanowi wyjątek od zasady, iż mogą w nim uczestniczyć wyłącznie podmioty mające w tym interes prawny, a przyznanie uprawnień strony dodatkowemu podmiotowi ma istotny wpływ na zakres praw i obowiązków faktycznych stron postępowania”<sup>6</sup>. Jeżeli zatem przedmiot postępowania administracyjnego wkracza w zakres działania organizacji społecznej (jej cel statutowy jest merytorycznie powiązany, w sensie prawnym, a nie tylko faktycznym, z przedmiotem postępowania), to będzie ona mogła wystąpić z inicjatywą procesową<sup>7</sup>.

Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym powinien być też uzasadniony potrzebą ochrony interesu społecznego. Przesłanka ta wskazuje zatem niejako na *ratio legis* instytucji udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym – realizowana w interesie publicznym, społeczna kontrola nad danym postępowaniem, by jak najlepsze było wypełnianie przez to postępowanie jego istotnych funkcji<sup>8</sup>. Indywidualnej oceny pojęcia „interesu społecznego” należy dokonywać każdorazowo, ponieważ kryterium to jest niedookreślone, a jego treść zmienia się w czasie w zależności od wartości uznawanych w społeczeństwie<sup>9</sup>. Ze względu na powyższe poddano zresztą pod rozagę możliwość przyjęcia przesłanki legalności działania organizacji społecznej jako swoistego domniemania jej działania w interesie społecznym<sup>10</sup>. Co więcej, „za udziałem organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym interes społeczny przemawiał będzie tylko wtedy, gdy będzie ona dysponowała wiedzą merytoryczną w kwestiach objętych swoimi celami statutowymi, ale i rozeznaniem w sprawie,

<sup>6</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2006 r., IV SA/Wa 1399/05, LEX nr 204948. Podobnie wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 czerwca 2008 r., IV SA/Wa 740/08, LEX nr 516100. Jeden autor stwierdził jednak odmiennie – cel statutowy organizacji społecznej należy rozumieć szeroko (tak: R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 225).

<sup>7</sup> Wyroki WSA w Warszawie: z dnia 2 października 2006 r., IV SA/Wa 911/06 i z dnia 2 marca 2007 r., VII SA/Wa 2275/06, LEX nr 334831, wyrok NSA z dnia 8 maja 2008 r., I OSK 743/07, LEX nr 421 oraz J. Borkowski, *op. cit.*, s. 214.

<sup>8</sup> Jak zauważono, „«interes społeczny» jest nakazem poszukiwania «złotego środka» między dwiema konkurującymi zasadami naczelnymi postępowania administracyjnego: prawdy materialnej i szybkości (ekonomii) postępowania administracyjnego. Dopuszczenie do postępowania administracyjnego organizacji społecznej, której statutowe cele są zbieżne z celami (przedmiotem) konkretnego postępowania administracyjnego można postrzegać jako zwiększenie prawdopodobieństwa lepszego wyjaśnienia okoliczności faktycznych kluczowych dla sprawy. Udział organizacji może zmniejszyć ujemne konsekwencje inkwizycyjności postępowania administracyjnego poprzez wprowadzenia *quasi*-kontrydiktoryjności czyli sporu między wnioskodawcą żądającym od organu administracyjnego decyzji – z jednej strony oraz organizacją społeczną, będącą rzecznikiem interesu społecznego – z drugiej strony” (tak: wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2009 r., II OSK 1038/08, LEX nr 563531).

<sup>9</sup> Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2012 r., II OSK 614/11, LEX nr 1252126 oraz M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 209.

<sup>10</sup> K. Wąsowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2013, s. 190.

w której ma zamiar uczestniczyć<sup>11</sup>. Ponadto ocenić również trzeba, jaki interes społeczny dana organizacja reprezentuje i czy nie jest on już należycie chroniony poprzez udział w danym postępowaniu innych organizacji społecznych.

Zgodnie z art. 31 § 1 i 5 k.p.a., inicjatywa procesowa organizacji społecznej w sprawie dotyczącej innej osoby może przybrać jedną z czterech postaci: żądania wszczęcia postępowania, żądania wszczęcia postępowania i dopuszczenia do niego organizacji, żądania dopuszczenia organizacji do udziału w postępowaniu, ubiegania się o zgodę organu administracji publicznej na przedstawienie mu poglądu w sprawie.

Aby organizacja społeczna mogła zainicjować postępowanie administracyjne lub uczestniczyć w już prowadzonym postępowaniu, musi zatem spełniać łącznie dwie wyżej wskazane przesłanki (uzasadnienie celami statutowymi i interesem społecznym), których związek powinna wykazać<sup>12</sup>. Ostatecznej oceny w tym zakresie dokonuje jednak właściwy organ zobowiązany wcześniej do kontroli, czy żądanie zostało złożone w imieniu organizacji społecznej przez należycie umocowany organ tej organizacji<sup>13</sup>. Umocowanie to powinno zaś być wykazane poprzez dołączenie odpisu lub wyciągu z właściwego rejestru lub ewidencji, ewentualnie poprzez dołączenie odpisu uchwały podjętej przez jednostkę, dla której rejestr lub ewidencja nie są prowadzone<sup>14</sup>. W razie stwierdzenia braków formalnych podania właściwy organ powinien wezwać organizację społeczną do ich uzupełnienia w trybie art. 64 § 2 k.p.a.<sup>15</sup>. Zauważyć należy, że żądanie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu w sprawie już zawisłej przed organem administracji publicznej może być wniesione w toku postępowania prowadzonego zarówno w trybie zwykłym, jak i w trybie nadzwyczajnym, przed organem pierwszej i drugiej instancji<sup>16</sup>.

Organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu<sup>17</sup> lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu<sup>18</sup>. Tylko na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania

<sup>11</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 listopada 2010 r., IV SA/Wa 1925/10, LEX nr 758916. Jak zauważono, organizacja powinna wykazać, jakie posiada „kwalifikacje” do występowania w danej konkretnej sprawie (tak: wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2012 r., II OSK 2161/10, LEX nr 1109379).

<sup>12</sup> Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2012 r., II OSK 122/11, LEX nr 1251768; R. Kędziora, *op. cit.*, s. 225 oraz A. Wrzeńska-Nowacka, *op. cit.*, s. 143.

<sup>13</sup> J. Borkowski, *op. cit.*, s. 214; P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 146 oraz A. Wrzeńska-Nowacka, *op. cit.*, s. 143.

<sup>14</sup> Wyroki WSA: w Warszawie z dnia 19 grudnia 2006 r., IV SA/Wa 1955/06 oraz we Wrocławiu z dnia 11 października 2007 r., II SA/Wr 266/07.

<sup>15</sup> Wyrok NSA z dnia 20 września 2006 r., II OSK 1117/05, LEX nr 238489.

<sup>16</sup> J. Borkowski, *op. cit.*, s. 216 oraz R. Kędziora, *op. cit.*, s. 232 i n.

<sup>17</sup> Jak zauważono, w przypadku, gdy postępowanie może być wszczęte wyłącznie na wniosek strony, to żądanie organizacji społecznej w sprawie jego wszczęcia powinno być załatwione odmownie, z zastrzeżeniem art. 61 § 2 k.p.a. (tak: J. Borkowski, *op. cit.*, s. 215).

<sup>18</sup> Co ważne, uprzednie dopuszczenie do postępowania organizacji społecznej reprezentującej określony interes społeczny nie stoi na przeszkodzie dopuszczeniu do tego postępowania innej organizacji społecznej

nia lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej służy zażalenie (art. 31 § 2 k.p.a.), a zatem powinno ono zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz być doręczone na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 124 § 2 i art. 125 § 1 k.p.a.). Po wyczerpaniu środka w postaci zażalenia, na rozstrzygnięcie organu drugiej instancji, przysługuje skarga do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego<sup>19</sup>.

W sytuacji gdy właściwy organ zignorował wniesione przez organizację społeczną żądanie, organizacja ta może skorzystać z uprawnień przewidzianych w art. 37 § 1 k.p.a. W tym miejscu warto również zauważyć, że w sytuacji złożenia przez organizację społeczną wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a., uprawnienie tej organizacji nie wygasa wskutek wydania decyzji kończącej postępowanie nawet wówczas, gdy decyzja ta stała się ostateczna. Wniosek ten nadal podlega merytorycznemu rozpatrzeniu, a w razie pozytywnego jego załatwienia decyzja ta traci cechę ostateczności i podlega doręczeniu tej organizacji<sup>20</sup>.

Zgodnie z art. 31 § 3 k.p.a., organizacja społeczna uczestniczy w postępowaniu dotyczącym innej osoby na prawach strony. Oznacza to, że organizacja społeczna korzysta w danym postępowaniu administracyjnym z wszelkich uprawnień procesowych przysługujących stronie, z tym, że nie ma w nim ani interesu prawnego, ani obowiązku, a więc nie będzie jedynie adresatem decyzji (decyzja kierowana jest do niej do wiadomości)<sup>21</sup>. Podkreślić jednak należy, że organizacja społeczna może korzystać z praw strony dopiero od chwili wydania postanowienia o dopuszczeniu jej do udziału w postępowaniu<sup>22</sup>. Co więcej, „dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu i rozważenie jej argumentów nie oznacza obowiązku uwzględnienia przez organ zgło-

---

reprezentującej przeciwstawny interes społeczny (wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2007 r., IV SA/Wa 741/06, LEX nr 338317). Ponadto, „jeśli organ administracji powiadomił organizację społeczną o wszczęciu postępowania dotyczącego innej osoby, uznając, że organizacja ta może być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe i gdy przemawia za tym interes społeczny, to organ ten nie może odmówić dopuszczenia tej organizacji do postępowania na prawach strony – w przypadku złożenia stosownego wniosku przez tę organizację” (P. Przybysz, *op. cit.*, s. 147 i n.).

<sup>19</sup> Przepis art. 3 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.).

<sup>20</sup> Wyroki NSA: z dnia 12 czerwca 2007 r., II GSK 20/07, LEX nr 338613 i z dnia 25 października 2013 r., II OSK 1217/12, LEX nr 1455418.

<sup>21</sup> Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 29 maja 2000 r., FPS 1/00, LEX nr 41234; J. Borkowski, *op. cit.*, s. 213 i 217; R. Kędziora, *op. cit.*, s. 231; K. Wąsowski, *op. cit.*, s. 189 oraz A. Wrzesińska-Nowacka, *op. cit.*, s. 147.

<sup>22</sup> Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2005 r., OSK 1755/04, LEX nr 160277; J. Borkowski, *op. cit.*, s. 216; R. Kędziora, *op. cit.*, s. 229 i n.; P. Przybysz, *op. cit.*, s. 147 oraz A. Wrzesińska-Nowacka, *op. cit.*, s. 145. Jak zresztą zauważono, z brzmienia art. 31 k.p.a. nie da się wywieść uprawnienia organizacji społecznej do żądania weryfikacji decyzji w toku instancji, jeśli uprzednio organizacja ta nie została dopuszczona do udziału w postępowaniu przed organem pierwszej instancji (tak: wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1998 r., IV SA 1180/96, LEX nr 45162). W związku z powyższym, organizacja społeczna będzie mogła wnieść odwołanie od decyzji tylko wtedy, gdy została wcześniej (przed wydaniem tej decyzji) dopuszczona do udziału w postępowaniu. Nie wyklucza to jednak możliwości przystąpienia przez organizację społeczną



szonych wniosków i wydania zgodnej z nimi decyzji<sup>23</sup>. Wreszcie, jak zauważono, „statusu organizacji społecznej występującej w postępowaniu na prawach strony nie może uzyskać podmiot pozbawiony zdolności prawnej”<sup>24</sup>.

Zgodnie z art. 31 § 5 k.p.a., organizacja społeczna, która nie uczestniczy w postępowaniu na prawach strony, może za zgodą organu administracji publicznej przedstawić temu organowi swój pogląd w sprawie, wyrażony w uchwale lub oświadczeniu jej organu statutowego. Zauważono, że zgoda organu na przedstawienie poglądu przez organizację społeczną powinna mieć formę postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie<sup>25</sup>. Co ważne, przedstawienie organowi przez organizację społeczną swojego poglądu w sprawie nie pozbawia tej organizacji uprawnienia do późniejszego wystąpienia z żądaniem dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu w tej sprawie na prawach strony<sup>26</sup>.

## 2. Udział organizacji społecznej w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę

Zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>27</sup> (dalej: pr. bud.), przepisu art. 31 k.p.a. nie stosuje się w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę. Powyższe brzmienie art. 28 ust. 3 pr. bud. otrzymał na podstawie art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>28</sup>, który wszedł w życie w dniu 11 lipca 2003 r. (zgodnie z art. 9 powołanej ustawy). Równocześnie przedmiotową ustawą w ust. 2 art. 28 pr. bud. wskazano, że stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczyści lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu.

W świetle powyższego można przyjąć, że ustawodawca, zmieniając dotychczasowe brzmienie art. 28 pr. bud., zdecydował jednocześnie o wyłączeniu zasad ogólnych k.p.a. w zakresie ustalania stron postępowania (art. 28 ust. 2 pr. bud. stanowi bowiem *lex specialis* w stosunku do art. 28 k.p.a.), jak i o wyłączeniu możliwości udziału organizacji społecznych w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę.

Jak zauważono, wprowadzenie art. 28 ust. 3 pr. bud. było podyktowane praktyką nadużywania przez organizacje społeczne ich uprawnień, co prowadziło do zjawisk pa-

---

do postępowania odwoławczego, o czym rozstrzyga już jednak organ odwoławczy (wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2007 r., IV SA/Wa 324/07, LEX nr 338303).

<sup>23</sup> Wyrok NSA z dnia 14 marca 1988 r., IV SA 1139/87, LEX nr 9994.

<sup>24</sup> R. Kędziora, *op. cit.*, s. 221.

<sup>25</sup> Tak: J. Borkowski, *op. cit.*, s. 217 oraz R. Kędziora, *op. cit.*, s. 235.

<sup>26</sup> Wyrok NSA z dnia 9 marca 1988 r., IV SAB 30/87, LEX nr 10743.

<sup>27</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, z późn. zm.

<sup>28</sup> Dz. U. Nr 80, poz. 718, z późn. zm.

tologicznych – szantażowania inwestora, utrudniania uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę czy wręcz paraliżowania procesu inwestycyjnego<sup>29</sup>. W związku z powyższym, organizacje społeczne od dnia 11 lipca 2003 r. nie mogły w sprawach dotyczących uzyskania pozwolenia na budowę korzystać z inicjatyw procesowych, o których mowa w art. 31 § 1 i 5 k.p.a.<sup>30</sup>

Z dniem 15 listopada 2008 r. – dniem wejścia w życie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>31</sup> (dalej: u.u.i.ś.o.) – dokonano jednak nowelizacji art. 28 pr. bud., dodając ust. 4<sup>32</sup>. Zgodnie z art. 28 ust. 4 pr. bud., przepisów ust. 2 i 3 nie stosuje się w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę wymagającym udziału społeczeństwa zgodnie z przepisami u.u.i.ś.o. W tym przypadku stosuje się przepisy art. 44 ustawy, o której mowa w zdaniu pierwszym.

Powyższa zmiana, jak wynika z uzasadnienia u.u.i.ś.o.<sup>33</sup>, stanowiła transpozycję dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE<sup>34</sup> oraz wynikała z konieczności wdrożenia postanowień Konwencji z Aarhus z dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska<sup>35</sup>, a także szeregu innych dyrektyw.

<sup>29</sup> Tak: J. Dessoulavy-Słiwiński, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 351 oraz D. Krekora-Zajac, M. Zajac, *Legitymacja do udziału w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę, pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych i rozbiórkę obiektu budowlanego*, „Palestra” 2011, nr 11-12, s. 282. Jak stwierdził jednak jeden z autorów, „mamy w tym przypadku do czynienia z bardzo radykalną reakcją ustawodawcy, który najpierw dopuścił do sytuacji umożliwiającej nadużycia ze strony organizacji społecznych, nie wyznaczając prawie w ogóle granic dla ich udziału w tego typu postępowaniach, a następnie udział ten wykluczył. Poza nagannymi sytuacjami nadużyć ze strony organizacji społecznych wydaje się, że ich udział w niektórych postępowaniach przyczyniał się do brania pod uwagę także interesów szerszej pojętej lokalnej społeczności. Ma to szczególne znaczenie wobec niepokojącego braku planów zagospodarowania przestrzennego na terenie większości aglomeracji, co powoduje bardzo duży margines swobody administracyjnej przy wydawaniu decyzji, niestety często nieuwzględniającej szerszego społecznego kontekstu i interesu ogółu” (tak: G. Kuźma, [w:] D. Okolski (red.), *Prawo budowlane i nieruchomości*, Warszawa 2014, s. 54).

<sup>30</sup> A. Ostrowska, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 285.

<sup>31</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1235, z późn. zm.

<sup>32</sup> Przepis art. 140 pkt 2 oraz art. 174 u.u.i.ś.o.

<sup>33</sup> Druk sejmowy nr 768 z dnia 17 lipca 2008 r., *Rządowy projekt ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, s. 6 i n. uzasadnienia, <http://orka.sejm.gov.pl> [dostęp 29.10.2014].

<sup>34</sup> Dz. Urz. UE L z 2003 r. Nr 156.

<sup>35</sup> Dz. Urz. UE L z 2005 r. Nr 124.

Zgodnie z art. 44 ust. 1 u.u.i.ś.o., organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony. Zgodnie z art. 44 ust. 2 u.u.i.ś.o., organizacji ekologicznej służy prawo wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa prowadzonym przez organ pierwszej instancji; wniesienie odwołania jest równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu. W postępowaniu odwoławczym organizacja uczestniczy na prawach strony. Zgodnie wreszcie z art. 44 ust. 4 u.u.i.ś.o., na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej służy zażalenie.

W tym miejscu należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 10 u.u.i.ś.o. oraz art. 3 pkt 16 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>36</sup> (dalej: p.o.ś.), pod pojęciem organizacji ekologicznej rozumie się organizację społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska. Wskazać też trzeba, że pojęcie „ochrona środowiska” ma obecnie bez wątpienia bardzo szeroki zakres przedmiotowy, obejmujący zarówno sprawy bezpośrednio dotyczące ochrony środowiska, jak i te, które są tylko z tą ochroną związane. Co ważne, określenie „środowisko” ma szersze znaczenie pojęciowe niż „przyroda”, skoro według definicji z art. 3 pkt 13 p.o.ś., środowisko obejmuje też elementy przyrodnicze przekształcone przez człowieka i to mimo że w pojęciu przyrody mieszczą się również twory przyrody nieożywionej. W związku zatem z szerokim ujęciem ochrony środowiska również liczba spraw mieszczących się w tej kategorii jest znaczna, a więc także udział organizacji ekologicznych w postępowaniu administracyjnym może być bardzo szeroki<sup>37</sup>.

Mając na względzie powyższe przepisy, należy stwierdzić, że zasadą postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę jest niemożność udziału w nim organizacji społecznych. Ustawodawca dopuścił jednak wyjątek, jakim jest udział w takim postępowaniu, w określonych przypadkach, organizacji ekologicznych<sup>38</sup>. Organizacje ekologiczne, powołując się na swoje cele statutowe (ustawodawca zrezygnował tu z wykaza-

<sup>36</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1232, z późn. zm.

<sup>37</sup> Wyrok WSA w Kielcach z dnia 4 grudnia 2013 r., II SA/Ke 920/13, LEX nr 1426855. W wyroku tym wskazano również, że ponieważ nie może być wątpliwości, że za organizacje ekologiczne w rozumieniu art. 44 ust. 1 u.u.i.ś.o. nie mogą być uważane wyłącznie te organizacje, których celem statutowym jest ochrona wszystkich elementów środowiska, ale również takie, które stawiają sobie za cel chronienie tylko niektórych z tych elementów, nie może być wątpliwości, że organizacja, której celem jest sama tylko ochrona przyrody, również musi być uznana za organizację ekologiczną, która może zgłosić chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa.

<sup>38</sup> A. Kosicki, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 199.

nia przez organizację ekologiczną interesu społecznego<sup>39</sup>), mogą bowiem w każdym czasie zgłosić chęć uczestniczenia w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, a więc w postępowaniu, w ramach którego przeprowadzona jest ocena oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia (art. 3 ust. 1 pkt 8 lit. c u.u.i.ś.o.)<sup>40</sup>.

Uprawnienie organizacji ekologicznej do uczestniczenia w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę na prawach strony ma więc charakter następczy i jest uwarunkowane prowadzeniem postępowania wymagającego udziału społeczeństwa<sup>41</sup>. Ponadto należy zauważyć, że chęć uczestnictwa organizacji ekologicznej musi dotyczyć określonego postępowania wymagającego udziału społeczeństwa, a nie bliżej nieokreślonych spraw, które dopiero będą mogły być prowadzone<sup>42</sup>.

Analiza przepisów art. 88 ust. 1 i art. 90 ust. 2 pkt 1 u.u.i.ś.o. pozwala na wnioskowanie, że w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę udział społeczeństwa jest wymagany wyłącznie w przypadku ponownego przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Powyższą ponowną ocenę przeprowadza się zaś w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę z kolei jedynie w trzech przypadkach. Po pierwsze, jeżeli konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w ramach postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, została stwierdzona przez organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 61 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 72 ust. 1 pkt 1 u.u.i.ś.o.). Po drugie, na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia, złożony do organu właściwego do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 88 ust. 1 w zw. z art. 61 ust. 1 pkt 2 i art. 72 ust. 1 pkt 1 u.u.i.ś.o.). Po trzecie, jeżeli

<sup>39</sup> W tym miejscu warto podkreślić, że „w interesie publicznym pozostaje bowiem zarówno wspieranie sprawnej realizacji budownictwa wielorodzinnego jak i zapewnienie, we właściwym zakresie, ochrony środowiska, w tym standardów jego jakości. W pewnych przypadkach realizacja obu celów może pozostawać w sprzeczności” (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2007 r., IV SA/Wa 741/06).

<sup>40</sup> Jak zauważono, organizacja społeczna, której celami statutowymi jest szeroko rozumiana ochrona środowiska lub przyrody, jak również działania proekologiczne, i która zgłasza swój udział w postępowaniu dotyczącym orzeczeń wydawanych nie na podstawie przepisów u.u.i.ś.o., wykazując, że za jej udziałem w postępowaniu na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. przemawia interes społeczny, ma obowiązek przedstawić szczególną argumentację w tym zakresie i udział takiej organizacji społecznej w wyżej wymienionych postępowaniach powinien być rozważany w wyjątkowych przypadkach, ponieważ istnieje ustawa szczególna, która te kwestie rozwiązuje w sposób zapewniający odpowiedni udział społeczeństwa w procesie inwestycyjnym (tak wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2012 r., II OSK 122/11, LEX nr 1251768). Ponadto za słuszne wydaje się przyjęcie, by związek przedmiotu postępowania z celami statutowymi organizacji ekologicznej był również oceniany pod kątem miejsca prowadzenia działalności przez tę organizację w stosunku do miejsca realizacji inwestycji oraz zasięgu jej skutków (por. art. 33 ust. 1 p.o.ś., w brzmieniu obowiązującym do dnia 15 listopada 2008 r.).

<sup>41</sup> Wyroki NSA: z dnia 1 lutego 2012 r., II OSK 2580/11, LEX nr 1138184 i z dnia 10 października 2012 r., II OSK 1085/11, LEX nr 1234057 oraz P. Daniel, *Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 4, s. 14 i 16.

<sup>42</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2004 r., IV SA 5223/2002, LEX nr 705474.

organ właściwy do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę stwierdzi, że we wniosku o wydanie tej decyzji zostały dokonane zmiany w stosunku do wymagań określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 88 ust. 2 w zw. z art. 61 ust. 1 pkt 2 i art. 72 ust. 1 pkt 1 u.u.i.ś.o.).

Ponadto podkreślić należy, że dokonując oceny, czy postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę wymaga udziału społeczeństwa, organ powinien uwzględnić całe zamierzenie inwestycyjne (jeżeli przykładowo jest ono etapowane), ponieważ dopiero taka całościowa analiza pozwoli na prawidłową ocenę charakteru przedsięwzięcia<sup>43</sup>.

W związku z brzmieniem art. 44 ust. 1 u.u.i.ś.o., rodzi się pytanie, czy organizacje ekologiczne w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę mogą korzystać z innych, niż uczestniczenie w tym postępowaniu, instytucji procesowych. W związku z tym, że postępowanie w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę opiera się w pełni na zasadzie skargowości, bez wątpienia organizacja ekologiczna nie będzie uprawniona do żądania wszczęcia takiego postępowania<sup>44</sup>.

Jeżeli chodzi o udział organizacji społecznych na prawach strony w postępowaniach nadzwyczajnych, jak wskazuje się w orzecznictwie sądownoadministracyjnym<sup>45</sup>, skoro w postępowaniu w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę nie był wymagany udział społeczeństwa, to tym bardziej udział ten nie jest wymagany w postępowaniu nadzwyczajnym<sup>46</sup>. Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, którego przedmiotem jest decyzja o pozwoleniu na budowę (niezależnie od przedmiotu inwestycji), w żadnym wypadku nie jest postępowaniem, które wymaga udziału społeczeństwa, gdyż ogranicza się ono wyłącznie do zbadania istnienia wad materialnoprawnych w samej decyzji o pozwoleniu na budowę. Nie dopuszcza się również nowych dowodów, w tym tych dotyczących ewentualnego udziału społeczeństwa. Dlatego też nawet wszczęcie z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji podyktowanego wnioskiem organizacji społecznej w trybie art. 31 § 2 k.p.a. nie powoduje, że na skutek wszczętego w tym zakresie postępowania organizacja ta uzyskuje przymiot strony (podmiotu na prawach strony)<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 lutego 2011 r., VII SA/Wa 1634/10, LEX nr 996567.

<sup>44</sup> Oczywiście wyjątkiem będzie sytuacja, gdy organizacja ekologiczna będzie inwestorem i wystąpi z wnioskiem o pozwolenie na budowę.

<sup>45</sup> Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2011 r., II OSK 132/10, LEX nr 952951 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2012 r., VII SA/Wa 1562/11, LEX nr 1275721.

<sup>46</sup> Jeden z autorów zwrócił uwagę na to, że niemożność złożenia wniosku inicjującego tryb nadzwyczajny podważa rolę organizacji ekologicznej, która nie może skutecznie zakwestionować decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej bez uprzedniego przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (tak: P. Daniel, *op. cit.*, s. 25).

<sup>47</sup> Wyrok NSA z dnia 20 maja 2011 r., II OSK 908/10, LEX nr 1081948.

Negatywnie należy również odpowiedzieć na pytanie, czy organizacja ekologiczna jest uprawniona do przedstawiania organowi swojego poglądu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę<sup>48</sup>.

W związku z powyższym należy stanąć na stanowisku, że konstrukcja art. 44 ust. 1 i 2 u.u.i.ś.o. w sposób enumeratywny wymienia uprawnienia przysługujące organizacji ekologicznej w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

### 3. Zakończenie

Udział organizacji społecznej na prawach strony w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę został przez ustawodawcę ograniczony tylko do organizacji ekologicznych, a więc organizacji społecznych, których statutowym celem jest szeroko pojęta ochrona środowiska. Co więcej, ustawodawca dodatkowo ograniczył możliwość udziału organizacji ekologicznych w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę tylko do postępowań wymagających udziału społeczeństwa (w zasadzie do trzech przypadków).

Analiza przepisów dotyczących udziału organizacji społecznych w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę pozwala na stwierdzenie, że organizacje te mogą co do zasady jedynie uczestniczyć, pod wskazanymi wyżej warunkami, w tym postępowaniu, a ich żądanie wszczęcia, zwłaszcza postępowania nadzwyczajnego, którego przedmiotem będzie decyzja o pozwoleniu na budowę, w zdecydowanej większości spotka się z odmową właściwego organu. Organizacjom ekologicznym ustawodawca przyznał jednak szerokie uprawnienie w kwestii wniesienia odwołań od decyzji o pozwoleniu na budowę.

Biorąc pod uwagę sposób kształtowania się obecnych regulacji, należy zauważyć, że ustawodawca niejako dostrzegł, że organizacje społeczne często utrudniają czy wręcz paraliżują postępowanie zmierzające do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, w związku z czym zasadne jest chociaż częściowe ograniczenie ich uprawnień w takich postępowaniach, przy zapewnieniu jednak udziału społeczeństwa w odniesieniu do niektórych inwestycji, mogących mieć wpływ na środowisko.

Mimo że aktualne regulacje są nie do końca jasne i spójne, a także krytykowane, przykładowo ze względu na pozbawienie organizacji ekologicznych możliwości „dokonania weryfikacji, czy zatwierdzony projekt budowlany spełnia wymogi określone w ramach postępowania w przedmiocie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, o ile ta została dokonana przed wystąpieniem z wnioskiem o pozwolenie na budowę”, oraz że organizacje te nie mogą „również brać udziału w fazie realizacji przedsięwzię-

---

<sup>48</sup> P. Daniel, *op. cit.*, s. 22.



cia”<sup>49</sup>, to przepisy regulujące udział organizacji społecznej na prawach strony w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę należy ocenić pozytywnie. Podkreślić bowiem należy, że często dochodzi do sytuacji, w której po stwierdzeniu przez właściwy organ braku przymiotu strony przez osobę fizyczną, podmiot ten korzysta z możliwości zainicjowania powstania organizacji ekologicznej, która będzie mogła zgłosić chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu (wymagającym udziału społeczeństwa). Natomiast, jak zauważono, udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym nie może służyć wyłącznie partykularnym interesom samej organizacji społecznej, jak również nie może prowadzić do naruszenia sfery prywatności stron postępowania poprzez nadmierne poszerzenie kręgu jego uczestników<sup>50</sup>.

## Bibliografia

### Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Daniel P., *Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 4.
- Gliniecki A., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Klat-Wertelecka L., Mudrecki A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2012.
- Krekora-Zajac D., Zajac M., *Legitymacja do udziału w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę, pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych i rozbiórkę obiektu budowlanego*, „Palestra” 2011, nr 11–12.
- Niewiadomski Z., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Okolski D., *Prawo budowlane i nieruchomości*, Warszawa 2014.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Rządowy projekt ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, druk sejmowy nr 768 z dnia 17 lipca 2008 r.
- Wierzbowski M., Plucińska-Filipowicz A., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.

---

<sup>49</sup> P. Daniel, *op. cit.*, s. 19.

<sup>50</sup> Wyrok SN z dnia 10 listopada 2004 r., II CK 202/04, LEX nr 145123; wyrok NSA z dnia 16 lipca 2008 r., II OSK 843/07, LEX nr 501062; wyroki WSA: w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 października 2010 r., II SA/Go 566/10, LEX nr 753077; w Lublinie z dnia 2 lipca 2013 r., III SA/Lu 343/13, LEX nr 1343486; J. Borkowski, *op. cit.*, s. 215 oraz R. Kędziora, *op. cit.*, s. 226 i 232.



## **Orzecznictwo**

- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2002 r., III RN 144/01, LEX nr 79038.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2004 r., II CK 202/04, LEX nr 145123.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 marca 1988 r., IV SAB 30/87, LEX nr 10743.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 marca 1988 r., IV SA 1139/87, LEX nr 9994.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 czerwca 1998 r., IV SA 1180/96, LEX nr 45162.
- Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 maja 2000 r., FPS 1/00, LEX nr 41234.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 sierpnia 2001 r., I SA 2460/00, LEX nr 54742.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 kwietnia 2003 r., IV SA 2841/01, LEX nr 100090.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 stycznia 2005 r., OSK 1755/04, LEX nr 160277.
- Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05, LEX nr 167966.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 września 2006 r., II OSK 1117/05, LEX nr 238489.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 czerwca 2007 r., II GSK 20/07, LEX nr 338613.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 lipca 2008 r., II OSK 843/07, LEX nr 501062.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 czerwca 2009 r., II OSK 1038/08, LEX nr 563531.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 stycznia 2011 r., II OSK 132/10, LEX nr 952951.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 maja 2011 r., II OSK 908/10, LEX nr 1081948.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 stycznia 2012 r., II OSK 2161/10, LEX nr 1109379
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 lutego 2012 r., II OSK 2580/11, LEX nr 1138184.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2012 r., II OSK 122/11, LEX nr 1251768.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 czerwca 2012 r., II OSK 614/11, LEX nr 1252126.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października 2012 r., II OSK 1085/11, LEX nr 1234057.

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 października 2013 r., II OSK 1217/12, LEX nr 1455418.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2004 r., IV SA 5223/2002, LEX nr 705474.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 września 2005 r., IV SA/Wa 736/04, LEX nr 192898.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2006 r., IV SA/Wa 1399/05, LEX nr 204948.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 października 2006 r., IV SA/Wa 911/06, LEX nr 283527.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 grudnia 2006 r., IV SA/Wa 1955/06, LEX nr 348245.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 marca 2007 r., VII SA/Wa 2275/06, LEX nr 334831.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2007 r., IV SA/Wa 741/06, LEX nr 338317.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 maja 2007 r., IV SA/Wa 324/07, LEX nr 338303.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 października 2007 r., II SA/Wr 266/07, LEX nr 394797.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 czerwca 2008 r., IV SA/Wa 740/08, LEX nr 516100.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 października 2010 r., II SA/Go 566/10, LEX nr 753077.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2010 r., IV SA/Wa 1925/10, LEX nr 758916.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 lutego 2011 r., VII SA/Wa 1634/10, LEX nr 996567.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2012 r., VII SA/Wa 1562/11, LEX nr 1275721.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 2 lipca 2013 r., III SA/Lu 343/13, LEX nr 1343486.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 4 grudnia 2013 r., II SA/Ke 920/13, LEX nr 1426855.

## **Akty prawne**

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2013 r., poz. 267, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, z późn. zm.
- Konwencja z Aarhus z dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, Dz. Urz. UE L z 2005 r. Nr 124.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2013 r., poz. 1232, z późn. zm.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 80, poz. 718, z późn. zm.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE, Dz. Urz. UE L z 2003 r. Nr 156.

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. z 2013 r., poz. 1235, z późn. zm.



Maciej Błażewski  
*Uniwersytet Wrocławski*

## Zasada wolności użytkowania obiektu budowlanego w procesie jego utrzymania<sup>1</sup>

The freedom of use the structure

### Streszczenie

Zasada wolności użytkowania obiektu budowlanego jest związana z utrzymaniem tego obiektu. Wolność użytkowania ma względny charakter, ponieważ jest ograniczona przepisami prawa dotyczącymi obowiązków właściciela lub zarządcy obiektu. Podmioty te mają obowiązek: prowadzenia i przechowywania dokumentacji, kontroli obiektu budowlanego, usunięcia uszkodzeń oraz braków związanych z utrzymaniem obiektu. Organ nadzoru budowlanego może zakazać użytkowania obiektu do czasu usunięcia nieprawidłowości. Ograniczeniem wolności użytkowania jest także reglamentacja zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego.

### Słowa kluczowe

wolność użytkowania; prawo budowlane; nadzór budowlany; obiekt budowlany; proces utrzymania obiektu budowlanego

### Abstract

The freedom of use the structure concerns the process of maintenance of building structures. The owner and the manager of a building structure may freely use it or alter of the manner of its use. This freedom has a relative nature. The Construction Law determines three types of interference with this freedom. Firstly, the owner and the manager should keep documentation and control the building structure. Secondly, they have to remove the damage and faults. Finally, the authority of the construction supervision may forbid the use of the building structure.

### Keywords

freedom of use of a structure, construction law, construction supervision, a building structure, process of maintenance of building structures

Zasada wolności użytkowania obiektu budowlanego dotyczy procesu jego utrzymania. Jest to etap procesu budowlanego związany z istniejącym obiektem budowlanym. Proces utrzymania obejmuje czynności właściciela i zarządcy mające na celu zachowanie właściwości obiektu budowlanego oraz ograniczenia zagrożeń i negatywnego wpływu tego obiektu na jego użytkowników i otoczenie.

<sup>1</sup> Publikacja współfinansowana przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

## 1. Wolność użytkowania obiektu budowlanego

Zasada wolności użytkowania obiektu budowlanego oznacza swobodne użytkowanie lub zaniechanie użytkowania tego obiektu<sup>2</sup>. Pojęcie użytkowania obiektu budowlanego jest bliskie cywilnoprawnemu pojęciu korzystania z rzeczy<sup>3</sup>. Zasada wolności użytkowania nie ma bezwzględnego charakteru. Swoboda eksploatacji obiektu budowlanego jest bowiem ograniczona przez przepisy prawa<sup>4</sup>. Ograniczenia te mają na celu ochronę: życia i zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia i środowiska, prawidłowego stanu technicznego i estetyki obiektu budowlanego<sup>5</sup>. Stan techniczny powinien być zgodny z przepisami techniczno-budowlanymi, obowiązującymi Polskimi Normami oraz zasadami wiedzy technicznej<sup>6</sup>. Obiekt budowlany powinien być utrzymywany w należyтым stanie estetycznym<sup>7</sup>, który powinien odpowiadać właściwościom otoczenia<sup>8</sup>.

Zasadę wolności użytkowania należy odróżnić od zasady wolności budowlanej. Wolność budowlana dotyczy projektowania, budowy lub rozbiórki obiektu budowlanego<sup>9</sup>. Celem wolności budowlanej jest realizacja zamierzenia budowlanego. Zasada wolności budowlanej jest wyrażona w art. 4 p.b., zgodnie z którym każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykáže prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami prawa. Podmiotem wolności budowlanej jest inwestor. Wolność użytkowania jest związana z etapem utrzymania obiektu budowlanego. Celem utrzymania tego obiektu może być zapewnienie potrzeb mieszkaniowych oraz infrastruktury użyteczności publicznej. Wolność użytkowania dotyczy korzystania z obiektu budowlanego w sposób nie pogarszający jego właściwości technicznych, warunków bezpieczeństwa użytkowników oraz wpływu na środowisko i otoczenie. Podmiotem wolności użytkowania jest właściciel lub zarządca obiektu budowlanego.

<sup>2</sup> M. Błażewski, *Polski proces budowlany*, Kraków 2014, s. 90.

<sup>3</sup> M. Błażewski, *Polski proces...*, s. 89; M. Błażewski, *Zasada ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w procesie budowlanym*, Kraków 2014, s. 71; wyrok NSA z dnia 27 lutego 2007 r., II OSK 383/06, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej CBOSA.

<sup>4</sup> C. Woźniak, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 291; M. Błażewski, *Polski proces...*, s. 90. Jak słusznie wskazują H. Kisilowska oraz D. Sypniewski, sposób korzystania z obiektu budowlanego powinien być zgodny z jego przeznaczeniem; H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane*, Warszawa 2012, s. 272.

<sup>5</sup> Właściciel oraz zarządca ma obowiązek zapewnić bezpieczne użytkowanie obiektu budowlanego poprzez zapobieganie zagrożeniom życia lub zdrowia ludzi, mienia lub środowiska (art. 61 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm., dalej p.b.). Zob. M. Błażewski, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 313.

<sup>6</sup> C. Woźniak, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami...*, s. 318; T. Asman, Z. Niewiadomski, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 136; E. Janiszewska-Kuropatwa, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 625, 654.

<sup>7</sup> T. Asman, Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 136.

<sup>8</sup> E. Janiszewska-Kuropatwa, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 656.

<sup>9</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 stycznia 2013 r., IV SA/Po 1116/12, CBOSA.

## 2. Ograniczenia wolności użytkowania obiektu budowlanego

Wolność użytkowania ma względny charakter. Prawo budowlane nakłada na właściciela oraz zarządcę obowiązek prawidłowego użytkowania obiektu budowlanego, czyli w sposób zgodny z jego przeznaczeniem oraz wymaganiami ochrony środowiska. Podmioty te nie mogą dopuścić do nadmiernego pogorszenia się właściwości użytkowych i sprawności technicznej obiektu budowlanego (art. 5 ust. 2 p.b.)<sup>10</sup>.

Obowiązki tych podmiotów, które są związane z prawidłowym użytkowaniem obiektu budowlanego, wynikają bezpośrednio z przepisów prawa lub decyzji administracyjnych. Adresatem obowiązku może być właściciel lub współwłaściciele obiektu budowlanego. Obowiązki wynikające z ustawy dotyczą wszystkich współwłaścicieli obiektu, ponieważ czynności związane z użytkowaniem obiektu (prowadzenie i przechowywanie dokumentacji oraz kontrola stanu technicznego obiektu) przekraczają zwykły zarząd rzeczą wspólną<sup>11</sup>.

Przepisy prawa budowlanego wyróżniają dwa rodzaje ograniczeń wolności użytkowania, które dotyczą ingerencji w wolność użytkowania oraz sposobu użytkowania obiektu budowlanego.

Prawo budowlane wprowadza zróżnicowany stopień intensywności ingerencji w wolność użytkowania. Pierwszy oraz drugi stopień ingerencji ma na celu zapewnić prawidłowe utrzymywanie oraz użytkowanie obiektu budowlanego. Celem trzeciego stopnia ingerencji jest ograniczenie skutków nieprawidłowego użytkowania obiektu budowlanego.

Stopień intensywności ingerencji w wolność użytkowania zależy od kategorii obiektu budowlanego oraz rodzaju zagrożenia. Zakres prowadzonej i przechowywanej dokumentacji oraz kontroli stanu technicznego zależy od kategorii obiektu budowlanego. Przepisy prawa budowlanego warunkują usunięcie uszkodzeń i braków oraz zastosowanie zakazu użytkowania i środków zabezpieczających od rodzaju zagrożeń związanych z nieprawidłowym stanem obiektu budowlanego.

## 3. Obowiązek prowadzenia i przechowywania dokumentacji oraz kontroli obiektu budowlanego

Pierwszy stopień ingerencji w wolność użytkowania obejmuje obowiązek prowadzenia i przechowywania dokumentacji oraz kontroli obiektu budowlanego. Prawidłowe wypełnienie tych obowiązków pozwala zbadać nieprawidłowości w jego użytkowaniu.

---

<sup>10</sup> Zob. C. Woźniak, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami...*, s. 292.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 311.



Właściciel oraz zarządca prowadzą i przechowują dokumentację obiektu budowlanego przez czas istnienia obiektu<sup>12</sup>. Dokumentacja obejmuje: dokumenty związane z robotami budowlanymi oraz dokumenty dotyczące okresu użytkowania obiektu budowlanego<sup>13</sup>. Dokumenty związane z robotami budowlanymi obejmują dokumentację budowy oraz dokumentację powykonawczą (art. 63 w zw. z art. 60 p.b.). Dokumenty dotyczące okresu użytkowania obiektu budowlanego obejmują opracowania projektowe, dokumenty techniczne robót budowlanych wykonywanych w obiekcie w toku jego użytkowania (art. 60 p.b.) oraz książkę obiektu budowlanego (art. 64 ust. 1 p.b.). Książka obiektu budowlanego zawiera m.in. zapisy dotyczące badań i kontroli stanu technicznego (art. 64 ust. 1 *in fine* p.b.)<sup>14</sup>. Celami prowadzenia i przechowywania dokumentacji obiektu budowlanego są: zapewnienie bardziej skutecznej kontroli stanu technicznego oraz ograniczenie powstania zagrożeń. Organ nadzoru budowlanego, kontrolując obiekt budowlany, może korzystać z informacji dotyczących jego stanu technicznego, które są zawarte w dokumentacji tego obiektu<sup>15</sup>. Dokumentacja obiektu budowlanego umożliwia ograniczenie zagrożeń związanych z awarią lub katastrofą budowlaną. Dokumentacja pozwala na prowadzenie działań ratowniczych zapewniających bezpieczeństwo ludzi i mienia<sup>16</sup>.

Kontrola obiektu budowlanego dotyczy stanu technicznego i obejmuje obiekt budowlany oraz jego części składowe i przynależności<sup>17</sup>. Dotyczy ona każdego rodzaju obiektu budowlanego. Przepisy prawa budowlanego określają jej minimalny zakres i częstotliwość<sup>18</sup>. Przepisy te różnicują zakres oraz okres kontroli w zależności od kategorii obiektu budowlanego (art. 62 ust. 1–2 p.b.)<sup>19</sup>. Kontrola ma profesjonalny charakter;

<sup>12</sup> Jak słusznie zauważa C. Woźniak, dokumentacja obiektu budowlanego dotyczy budowy i funkcjonowania tego obiektu; C. Woźniak, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami...*, s. 309-310. Dokumentacja powinna być przechowywana przez okres istnienia obiektu budowlanego; A. Despot-Mładanowicz, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 585; A. Kosicki, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Prawo budowlane, Komentarz*, Warszawa 2014, s. 506.

<sup>13</sup> C. Woźniak, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami...*, s. 310; A. Despot-Mładanowicz, [w:] A. Gliniecki (red.), *op. cit.*, s. 586; E. Janiszewska-Kuropatwa, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 643; A. Kosicki, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Prawo budowlane, Komentarz...*, s. 506.

<sup>14</sup> Zob. J. Siegień, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 331; C. Woźniak, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami...*, s. 313.

<sup>15</sup> Prawidłowe prowadzenie dokumentacji obiektu budowlanego umożliwia skuteczną kontrolę stanu technicznego tego obiektu; C. Woźniak, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami...*, s. 309, 313.

<sup>16</sup> E. Janiszewska-Kuropatwa, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 645; A. Kosicki, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Prawo budowlane, Komentarz...*, s. 506.

<sup>17</sup> Zdaniem C. Woźniaka kontrola obiektu budowlanego obejmuje: konstrukcję i elewację obiektu budowlanego; instalacje i urządzenia znajdujące się w obiekcie; otoczenie obiektu; zob. C. Woźniak, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami...*, s. 300.

<sup>18</sup> E. Janiszewska-Kuropatwa, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 633.

<sup>19</sup> *Ibidem*; A. Kosicki, *Prawo budowlane*, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Komentarz...*, s. 501.

powinny ją przeprowadzić osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje lub uprawnienia (art. 62 ust. 4–6a p.b.). Osoby te powinny mieć odpowiednią wiedzę techniczną<sup>20</sup>. Kontrola obiektu budowlanego obejmuje badania okresowe oraz badania związane ze stwierdzonymi nieprawidłowościami. Organ nadzoru budowlanemu nakazuje w drodze decyzji administracyjnej przeprowadzenie kontroli lub przedstawienie ekspertyzy stanu technicznego obiektu, jeżeli stan techniczny tego obiektu zagraża życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowiska (art. 62 ust. 3 p.b.)<sup>21</sup>. Obowiązek przeprowadzenia kontroli obiektu budowlanego jest związany z obowiązkiem prowadzenia dokumentacji tego obiektu. Kontrolujący powinien sprawdzić wykonanie zaleceń z poprzedniej kontroli (art. 62 ust. 1a p.b.). Właściciel oraz zarządca mogą zatem monitorować stan techniczny obiektu w sposób ciągły<sup>22</sup>.

#### **4. Obowiązek usunięcia uszkodzeń oraz braków stwierdzonych w procesie utrzymania obiektu budowlanego**

Drugi stopień ingerencji w wolność użytkowania dotyczy obowiązku usunięcia stwierdzonych podczas kontroli uszkodzeń oraz usunięcia braków, które mogłyby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia, bezpieczeństwa mienia lub środowiska (art. 70 ust. 1 p.b.). Czynność usunięcia uszkodzeń lub braków powinna być wykonana w czasie kontroli lub bezpośrednio po jej zakończeniu<sup>23</sup>. Czynności te mają zapobiec pogorszeniu stanu technicznego obiektu budowlanego w postaci wystąpienia katastrofy budowlanej, pożaru, wybuchu, porażenia prądem elektrycznym albo zatruciem gazem (art. 70 ust. 1 *in fine* p.b.). Obowiązek ten jest rozwinięty w przepisach szczególnych<sup>24</sup>, które dotyczą m.in. obsługi i eksploatacji obiektu budowlanego oraz zapewnienia sprawności instalacji: elektrycznej, gazowej, wentylacyjnej, klimatyzacyjnej, wodociągowej, ciepłej<sup>25</sup>. Obowiązek usunięcia uszkodzeń lub braków wynika z mocy prawa, a zatem nie wymaga kon-

---

<sup>20</sup> J. Siegień, *Prawo budowlane. Komentarz...*, s. 327; C. Woźniak, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami...*, s. 307; A. Despot-Mładanowicz, [w:] A. Gliniecki (red.), *op. cit.*, s. 580; H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane...*, s. 265, 267; E. Janiszewska-Kuropatwa, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 638 i n.

<sup>21</sup> Zob. A. Despot-Mładanowicz, *op. cit.*, s. 582-583; H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane...*, s. 266.

<sup>22</sup> A. Despot-Mładanowicz, *op. cit.*, s. 578; zob. też A. Kosicki, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Prawo budowlane, Komentarz...*, s. 502.

<sup>23</sup> J. Siegień, *Prawo budowlane. Komentarz...*, s. 341; C. Woźniak, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami...*, s. 332; A. Despot-Mładanowicz, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane...*, s. 611; E. Janiszewska-Kuropatwa, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 669; A. Kosicki, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Prawo budowlane, Komentarz...*, s. 539.

<sup>24</sup> C. Woźniak, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami...*, s. 333; A. Despot-Mładanowicz, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane...*, s. 610; E. Janiszewska-Kuropatwa, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 669.

<sup>25</sup> E. Janiszewska-Kuropatwa, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 669–670.

kretyzacji w drodze decyzji administracyjnej<sup>26</sup>. Właściciel, zarządca lub użytkownik obiektu budowlanego wykonuje ten obowiązek zgodnie z zapisami protokołu z kontroli<sup>27</sup>.

## 5. Zakaz użytkowania obiektu budowlanego

Trzeci stopień ingerencji w wolność użytkowania jest związany z zakazem użytkowania obiektu budowlanego oraz zastosowaniem niezbędnych środków zabezpieczających. Zakaz użytkowania ma tymczasowy charakter, ponieważ obowiązuje do czasu usunięcia nieprawidłowości (art. 66 ust. 2 p.b.). Zakaz ten ma pomocniczy charakter. Organ nadzoru budowlanego zakazuje użytkowania, jeżeli nieprawidłowości nie zostały wcześniej usunięte przez właściciela lub zarządcę<sup>28</sup>. Organ nadzoru budowlanego zakazuje użytkowania obiektu budowlanego w drodze decyzji administracyjnej, jeżeli obiekt budowlany lub sposób jego użytkowania zagraża: życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku<sup>29</sup>. Decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu i może być ogłoszona ustnie (art. 66 ust. 2 w zw. z art. 66 ust. 1 pkt 1–2 p.b.). Decyzja zakazująca użytkowania obiektu budowlanego powinna być także wydana, gdy obiekt jest w nieodpowiednim stanie technicznym (art. 66 ust. 2 w zw. z art. 66 ust. 1 pkt 3 p.b.)<sup>30</sup>. Decyzja powinna wskazać zakres nieprawidłowości dotyczących stanu technicznego oraz terminu ich usunięcia (art. 66 ust. 1 *in fine* p.b.)<sup>31</sup>. Środki zabezpieczające obejmują: nakaz opróżnienia oraz wyłączenia obiektu budowlanego z użytkowania (art. 68 pkt 1 p.b.), obowiązek zapewnienia lokalu zamiennego (art. 68 pkt 2 p.b.), zarządzenie umieszczenia na budynku zawiadomienia o stanie zagrożenia oraz o zakazie użytkowania (art. 68 pkt 3 lit. a p.b.); zarządzenie wykonania doraźnych zabezpieczeń i usunięcia zagrożenia (art. 68 pkt 3 lit. b p.b.). Środki zabezpieczające dotyczą wyłącznie budynków przeznaczonych na pobyt ludzi (art. 68 p.b.). Środki te mają na celu uniknięcie zawale-

<sup>26</sup> J. Siegień, *Prawo budowlane. Komentarz...*, s. 341; E. Janiszewska-Kuropatwa, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 670; A. Kosicki, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Prawo budowlane, Komentarz...*, s. 538.

<sup>27</sup> J. Siegień, *Prawo budowlane. Komentarz...*, s. 341; E. Janiszewska-Kuropatwa, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 670.

<sup>28</sup> M. Błażewski, *Polski proces...*, s. 99–100.

<sup>29</sup> Zdaniem C. Woźniaka nieprawidłowe użytkowanie obiektu budowlanego oznacza wykorzystywanie obiektu w sposób niezgodny z jego społeczno-gospodarczym przeznaczeniem; zob. C. Woźniak, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami...*, s. 318.

<sup>30</sup> Jak słusznie zauważa C. Woźniak, nieodpowiedni stan techniczny obiektu budowlanego oznacza naruszenie m.in. przepisów techniczno-budowlanych, Polskich Norm oraz zasad wiedzy technicznej; zob. C. Woźniak, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami...*, s. 318.

<sup>31</sup> A. Despot-Mładanowicz, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane...*, s. 598; E. Janiszewska-Kuropatwa, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 654.

nia się całości lub części obiektu budowlanego<sup>32</sup>. Środki zabezpieczające są stosowane jeżeli, groźba zaważenia się obiektu ma bezpośredni charakter<sup>33</sup>.

## 6. Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego

Ograniczeniem wolności użytkowania jest określenie sposobu użytkowania obiektu budowlanego. Właściciel oraz zarządca powinni korzystać z obiektu w sposób zgodny z jego przeznaczeniem<sup>34</sup>. Zmiana sposobu użytkowania oznacza podjęcie lub zaniechanie w obiekcie budowlanym działalności zmieniającej warunki: bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska, wielkości lub układu obciążeń (art. 71 ust. 1 pkt 2 p.b.). Zmiana sposobu użytkowania obejmuje zmianę przeznaczenia oraz zintensyfikowanie dotychczasowego sposobu użytkowania<sup>35</sup>. Jest ona reglamentowana<sup>36</sup>. Zasadą jest zgłoszenie tej zmiany organowi administracji architektoniczno-budowlanej (art. 71 ust. 2 p.b.)<sup>37</sup>. Zmiana sposobu użytkowania związana z wykonaniem robót budowlanych, które są objęte obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowy, wymaga uzyskania pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowy (art. 71 ust. 6 p.b.)<sup>38</sup>. Zgłoszenie zmiany sposobu użytkowania powinno mieć miejsce przed zmianą przeznaczenia obiektu (art. 71 ust. 4 p.b.). Zgłoszenie po tej zmianie nie wywołuje skutków prawnych (art. 71 ust. 7 p.b.). Organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgłoszenie pod kątem formalnym oraz merytorycznym<sup>39</sup>. Pozytywne zakończenie kontroli zgłoszenia ma miejsce, gdy organ nie zgłosi sprzeciwu w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia (*a contrario* art.

<sup>32</sup> A. Despot-Mładanowicz, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane...*, s. 605; E. Janiszewska-Kuropatwa, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 663.

<sup>33</sup> A. Despot-Mładanowicz, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane...*, s. 605.

<sup>34</sup> C. Woźniak, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami...*, s. 336.

<sup>35</sup> L. Bar, E. Radziszewski, *Kodeks budowlany. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 159; J. Siegień, *Prawo budowlane. Komentarz...*, s. 342; C. Woźniak, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami...*, s. 337; H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane...*, s. 272; K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 272; M. Błażewski, *Zasada ochrony uzasadnionych interesów...*, s. 79; A. Kosicki, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Prawo budowlane, Komentarz...*, s. 544.

<sup>36</sup> H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane...*, s. 272.

<sup>37</sup> K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji...*, s. 273. Zdaniem A. Despot-Mładanowicza zgłoszenie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego jest oświadczeniem woli właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego składanym organowi administracji architektoniczno-budowlanej; zob. A. Despot-Mładanowicz, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane...*, s. 616, 619.

<sup>38</sup> A. Despot-Mładanowicz, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane...*, s. 620; M. Błażewski, *Polski proces...*, s. 95; A. Kosicki, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Prawo budowlane, Komentarz...*, s. 548.

<sup>39</sup> C. Woźniak, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami...*, s. 336; A. Despot-Mładanowicz, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane...*, s. 619; K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji...*, s. 277.

71 ust. 4 p.b.)<sup>40</sup>. Termin ten ma materialno-prawny charakter. Organ traci kompetencję do wniesienia sprzeciwu po upływie tego terminu<sup>41</sup>. Negatywne zakończenie kontroli zgłoszenia ma miejsce, jeżeli organ wniesie sprzeciw w drodze decyzji administracyjnej<sup>42</sup>. Organ jest zobowiązany wnieść sprzeciw, gdy właściciel lub zarządca nie uzupełni braków w zgłoszeniu (art. 71 ust. 3 *in fine* p.b.) lub zmiana sposobu użytkowania: wymaga wykonania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę; narusza ustalenia obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach budowy i zagospodarowania terenu; narusza przepisy prawa budowlanego (art. 71 ust. 5 p.b.)<sup>43</sup>.

## Zakończenie

Zasada wolności użytkowania dotyczy procesu utrzymania obiektu budowlanego. Podmiotami tej wolności są właściciel oraz zarządca. Wolność użytkowania oznacza swobodę korzystania z obiektu budowlanego. Przepisy prawa budowlanego wprowadzają ograniczenia wolności użytkowania ze względu na ochronę życia i zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia i środowiska oraz prawidłowego stanu technicznego i estetycznego. Prawo budowlane określa różny stopień ingerencji w wolność użytkowania w zależności od zagrożonych wartości. Przepisy te nakładają na właściciela oraz zarządcę obowiązki umożliwiające prawidłowe użytkowanie obiektu budowlanego.

## Bibliografia

### Literatura

- Asman T., Niewiadomski Z., [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Bar L., Radziszewski E., *Kodeks budowlany. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Błażewski M., *Polski proces budowlany*, Kraków 2014.
- Błażewski M., *Zasada ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w procesie budowlanym*, Kraków 2014.
- Błażewski M., [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

<sup>40</sup> Jak słusznie zauważa C. Woźniak, zgoda organu administracji architektoniczno-budowlanej na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego ma dorozumiały charakter. C. Woźniak, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami...*, s. 340; zob. też K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji...*, s. 280; H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane...*, s. 274.

<sup>41</sup> K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji...*, s. 279-280; A. Kosicki, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Prawo budowlane, Komentarz...*, s. 547.

<sup>42</sup> C. Woźniak, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami...*, s. 340; K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji...*, s. 278-279.

<sup>43</sup> M. Błażewski, *Zasada ochrony uzasadnionych interesów...*, s. 79.

- Despot-Mładanowicz A. [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Janiszewska-Kuropatwa E. [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Kisilowska H., Sypniewski D., *Prawo budowlane*, Warszawa 2012.
- Kosicki A., [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Małysa-Sulińska K., *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012.
- Sięgień J., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Woźniak C., [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, Warszawa 2010.

### **Orzeczenia sądów administracyjnych**

Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2007 r., II OSK 383/06, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 stycznia 2013 r., IV SA/Po 1116/12, CBOSA.





Jakub Szremski  
*Uniwersytet Wrocławski*

## Dowody charakterystyczne dla postępowania podatkowego

### Typical evidence of tax procedure

#### Streszczenie

Artykuł przybliży tematykę nie tyle wszystkich środków dowodowych w postępowaniu podatkowym, co środków dowodowych charakterystycznych dla tego postępowania. Katalog ten zawiera charakterystyczne dla tej procedury dowody, mianowicie – księgi podatkowe, deklaracje podatkowe oraz informacje podatkowe. Księgi podatkowe to podstawowy środek dowodowy w postępowaniu podatkowym, który daje najwięcej informacji o sytuacji podatkowej podatnika. Z ich treści organ podatkowy dowiadyuje się, że podatnik znalazł się w sytuacji podlegającej opodatkowaniu. Zatem gdyby nie księgi podatkowe, organ podatkowy mógłby nie wiedzieć o jakimkolwiek zdarzeniu mającym wpływ na sytuację podatnika. Dlatego właśnie ksiąg nie można zastąpić innym dowodem potwierdzającym powstanie zobowiązania podatkowego. Deklaracje podatkowe natomiast to niejako sformalizowane wyjaśnienie podatnika w danej sprawie podatkowej. Podatnik, który znalazł się w danej sytuacji podatkowej, informuje o tym fakcie organ podatkowy. Deklaracje podatkowe albo stanowią informację o powstałym zobowiązaniu podatkowym, albo informują organ podatkowy jedynie o sytuacji podlegającej opodatkowaniu. Deklaracje są dokumentem sporządzanym przez podatnika oraz składanym do właściwego organu podatkowego. Zazwyczaj są sporządzone na podstawie wycień ksiąg podatkowych, które są podstawą do obliczenia podatku. Informacje podatkowe to dowody niejako uzupełniające, które dają możliwość weryfikacji ksiąg podatkowych oraz deklaracji podatkowych. Pozyskiwanie informacji podatkowych szczegółowo uregulowane jest przepisami Ordynacji podatkowej. Są to informacje pozyskiwane na żądanie organu podatkowego bądź bez takiego wezwania. Informacje podatkowe stanowią niejako dowód posiłkowy w postępowaniu podatkowym. Informacje podatkowe są dodatkową drogą do poznania sytuacji podatkowej danego podatnika, wówczas kiedy księgi podatkowe oraz deklaracje podatkowe stają się niewystarczające.

#### Słowa kluczowe

dowody, księgi podatkowe, deklaracje podatkowe, informacje podatkowe.

#### Abstract

The article introduces the issue of evidence of tax procedure, and especially the specific evidence of tax procedure. This catalog includes the characteristic evidence - tax books, tax returns and tax information. Tax books are the primary evidence in tax proceedings, providing substantial information about the situation of the taxpayer. From their content the tax authority finds out whether the taxpayer ought to be taxed. If there are no tax books, the tax authorities would not be aware of any event affecting the situation of the taxpayer. Therefore, the tax books can not be replaced by another evidence. Tax returns are a formal explanation of the taxpayer in the tax case. A taxpayer informs the tax authority about his or her tax situation. Tax returns are the information about the

resulting tax liability or they only inform the tax authority about the situation of the taxpayer. Tax returns are documents drawn up by the taxpayer for the relevant tax authority. Obtaining tax information is regulated in detail by the Tax Code. This information is obtained at the request of the tax authority or without such a request. Tax information is auxiliary evidence in tax procedure. Tax information is another way to know the tax situation of the taxpayer, when the tax books and tax returns are insufficient.

### Keywords

evidences; tax books, tax returns; tax information

## 1. Uwagi wprowadzające

Postępowanie podatkowe to szczególny rodzaj postępowania administracyjnego, który ze względu na swoją specyfikę uregulowany jest w nieco odmienny sposób niż ogólne postępowanie administracyjne. Jedną ze szczególnych cech tego postępowania jest postępowanie dowodowe, które pomimo wielu podobieństw do postępowania dowodowego z ogólnej procedury administracyjnej posiada swoje odrębne charakterystyczne cechy. Tą cechą jest szczególnie katalog środków dowodowych, który odróżnia postępowanie podatkowe od innych postępowań. Katalog ten zawiera typowe dla tej procedury dowody, mianowicie – księgi podatkowe, deklaracje podatkowe oraz informacje podatkowe.

Regulacje Ordynacji podatkowej<sup>1</sup> i Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>2</sup> dotyczące środków dowodowych, jakie mogą być stosowane w postępowaniu dowodowym, są do siebie zbliżone, jednak nie identyczne. Ze względu na specyfikę postępowania podatkowego katalog dowodów jest bardziej uszczegółowiony; niektóre dowody są z góry przewidziane. Wiąże się to z tym, że w postępowaniu podatkowym chodzi o ustalenie pewnych powtarzających się działań i zdarzeń, które są istotne dla podatkowoprawnego stanu faktycznego<sup>3</sup>.

Dowody takie jak: opinie biegłych, zeznania świadków oraz oględziny są wspólne dla obu postępowań, pozostają więc one poza zakresem rozważań. Można przyjąć, iż dowodami szczególnymi dla postępowania podatkowego są: księgi podatkowe, deklaracje złożone przez stronę oraz informacje podatkowe. Zostały one wyróżnione ze względu na to, że mają ogromny wpływ na treść rozstrzygnięcia w danej sprawie podatkowej.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.), zwana dalej o.p.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.), zwana dalej k.p.a.

<sup>3</sup> R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2012, s. 306.

## 2. Księgi podatkowe

Szczególny rodzaj dowodu w postępowaniu podatkowym stanowią księgi podatkowe. Należy je uznać za najbardziej sformalizowany środek dowodowy<sup>4</sup>. Już w art. 181 § 1 o.p. księgi podatkowe są wymienione jako pierwszy środek dowodowy<sup>5</sup>. Oprócz tego stanowią podstawę ustalania wysokości zobowiązania podatkowego<sup>6</sup>. W doktrynie podkreśla się, iż księgi podatkowe stanowią zasadniczy środek dowodowy w postępowaniu podatkowym<sup>7</sup>. Przepisy o.p. przyjmują, że księgami podatkowymi są księgi rachunkowe, podatkowe księgi przychodów i rozchodów, ewidencje oraz rejestry, do których prowadzenia, do celów podatkowych, na podstawie odrębnych przepisów, obowiązani są podatnicy, płatnicy i inkasenci.

Księgi podatkowe mają szczególne znaczenie jako dowody w postępowaniu podatkowym, pomimo że są dokumentami prywatnymi. W piśmiennictwie podkreśla się, że mają taką samą moc dowodową jak dokumenty publiczne<sup>8</sup>. Aby jednak mogły być uznane za dowód, muszą spełniać łącznie dwie przesłanki: rzetelności i niewadliwości<sup>9</sup>. Zgodnie z art. 193 § 1 o.p. księgi podatkowe prowadzone rzetelnie i w sposób niewadliwy stanowią dowód tego, co wynika z zawartych w nich zapisów.

Pierwszą z przesłanek, jakie muszą spełniać księgi podatkowe, aby korzystać ze szczególnej mocy dowodowej, jest niewadliwość. Zgodnie z art. 193 § 2 o.p. za niewadliwe uznaje się księgi prowadzone zgodnie z zasadami wynikającymi z odrębnych przepisów. Niewadliwość ksiąg podatkowych polega na zgodności przyjętego przez podatnika sposobu dokonywania zapisów księgowych z wzorcem ustawowym<sup>10</sup>. Wadliwość nie ma charakteru bezwzględnego. Zgodnie z art. 193 § 5 o.p. organ podatkowy uznaje za dowód księgi podatkowe, które prowadzone są w sposób wadliwy, jeżeli wady nie mają istotnego znaczenia dla sprawy<sup>11</sup>.

Kolejną z przesłanek, jaką muszą spełniać księgi podatkowe, aby korzystać ze szczególnej mocy dowodowej, jest rzetelność. Zgodnie z art. 193 § 2 o.p. rzetelne są takie księgi, które odzwierciedlają stan rzeczywisty. Autorzy podkreślają, że o rzetelno-

<sup>4</sup> E. Ruśkowski, *Przewodnik po orzecznictwie sądowym w sprawach podatkowych*, Warszawa 1999, s. 222.

<sup>5</sup> A. Dąbrowski, [w:] D. Malinowski (red.), A. Dąbrowski, E. Szot, *Postępowanie w sprawach podatkowych. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2004, s. 160.

<sup>6</sup> F. Głodzik, *Kontrola skarbową i podatkową*, Gorzów Wlkp. 2000, s. 23.

<sup>7</sup> A. Dąbrowski, [w:] D. Malinowski (red.), A. Dąbrowski, E. Szot, Ł. Blak, *Postępowanie przed organami skarbowymi*, Warszawa 2007, s. 160.

<sup>8</sup> A. Olesińska, *Polskie prawo podatkowe*, Toruń 2012, s. 193.

<sup>9</sup> Z. Ofiarski, *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, Warszawa 2010, s. 291.

<sup>10</sup> D. Malinowski, [w:] D. Malinowski (red.), A. Dąbrowski, E. Szot, Ł. Blak, *Postępowanie przed organami...*, s. 161.

<sup>11</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 września 2006 r., III SA/Wa 2025/2006, niepublikowany.

ści decyduje wyłącznie obiektywna zgodność zapisów ze stanem rzeczywistym<sup>12</sup>. Stan rzeczywisty jest w tym wypadku punktem wyjścia dla rzetelności<sup>13</sup>. *A contrario* każda księga naruszająca dyspozycję art. 193 § 2 o.p. jest księgą nierzetelną<sup>14</sup>.

W literaturze podkreśla się, że jeżeli księga podatkowa jest prowadzona rzetelnie i w sposób niewadliwy, ma „wzmocnioną” moc dowodową jak dokument urzędowy<sup>15</sup>. Korzysta ona z domniemania prawdziwości oraz domniemania zgodności z prawdą. Stanowi więc dowód zupełny istnienia faktów, które zostały w niej zarejestrowane. We wszystkich tych podatkach, gdzie istnieje obowiązek prowadzenia ksiąg podatkowych w celu rejestrowania zdarzeń mających wpływ na ustalenie podstawy opodatkowania, a podatnik prowadzi księgę w sposób prawidłowy pod względem formalnym i materialnym, podstawa wymiaru opodatkowania nie może być ustalona w innej wysokości, niż wynika to z ksiąg podatkowych<sup>16</sup>. Takie domniemanie wiarygodności ksiąg podatkowych chroni podatnika przed koniecznością każdorazowego dowodzenia wysokości podatku, którego obliczenie oparto na zapisach księgi<sup>17</sup>. Przyjęcie za podstawę rozstrzygnięcia podatkowego innego stanu niż ten wynikający z księgi podatkowej zachodzi dopiero wówczas, gdy domniemania związane z księgami podatkowymi zostaną obalone w sposób przewidziany prawem<sup>18</sup>.

W doktrynie podkreśla się, iż celem instytucji obalenia ksiąg podatkowych z powodu ich nieprawidłowości jest: po pierwsze – eliminacja dowodów, które fałszują podstawę opodatkowania, po drugie – ustalenie opodatkowania zgodnie z prawem<sup>19</sup>. Nieprawidłowość jest jedną z wielu instytucji prawa podatkowego, która służy do wyznaczania prawidłowej wysokości podatku. W pierwszej kolejności organ podatkowy dokonuje oceny ksiąg podatkowych na dwóch płaszczyznach: formalnej poprawności prowadzenia danego urzędnictwa ewidencyjnego oraz materialnej oceny zgodności ze stanem rzeczywistym zapisów dokonanych przez podatnika<sup>20</sup>. Dzięki temu badaniu może dojść do pięciu różnych wniosków, jakie przewidują przepisy o.p. Po pierwsze, może nie uznać zapisów całej księgi, jeżeli są one prowadzone nierzetelnie zgodnie z art. 193 § 1 w związku z § 4 o.p. Po drugie, może nie uznać za dowód tego, co wynika z zapisów w księgach w części dotyczącej danego okresu, zgodnie z art. 193 § 6 o.p. Po trzecie, może nie uznać za dowód tego, co wynika z zapisów danej części księgi, zgodnie z art.

<sup>12</sup> J. Kulicki, A. Krawczyk, P. Sokół, *Leksykon podatkowy*, Warszawa 1998, s. 289.

<sup>13</sup> H. Dzwonkowski, [w:] H. Dzwonkowski, Z. Zgierski, *Procedury podatkowe*, Warszawa 2006, s. 827

<sup>14</sup> A. Dąbrowski, [w:] D. Malinowski (red.), A. Dąbrowski, E. Szot, *Postępowanie w sprawach...*, s. 161.

<sup>15</sup> P. Pietrasz, [w:] C. Kosikowski [et al.], *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 1057.

<sup>16</sup> M. Masternak, [w:] B. Brzeziński, M. Kalinowski, M. Masternak, A. Olesińska, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Toruń 2002, s. 639.

<sup>17</sup> P. Pietrasz, [w:] C. Kosikowski [et al.], *Ordynacja...*, Warszawa 2013, s. 1058.

<sup>18</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 1994 r., III SA 497/94, ONSA 1996, nr 1.

<sup>19</sup> H. Dzwonkowski, [w:] C. Kosikowski, H. Dzwonkowski, A. Huchla, *Ustawa Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 519.

<sup>20</sup> A. Mariański (red.) [et al.], *Podatnik w postępowaniu podatkowym*, Warszawa 2006, s. 390.

193 § 6 o.p. Po czwarte, może uznać za dowód księgi wadliwe, jeżeli wady nie mają istotnego znaczenia dla sprawy, zgodnie z art. 193 § 5 o.p. Po piąte, może uznać za rzetelną księgę podatkową niespełniającą warunków rzetelności, w przypadkach, o których mowa w § 10 rozporządzenia Ministra Finansów<sup>21</sup>.

Zapisy ksiąg podatkowych stanowią podstawę sporządzania dla kolejnego dowodu charakterystycznego w postępowaniu podatkowym – deklaracji podatkowych.

### 3. Deklaracje podatkowe

Na podstawie art. 181 o.p. dowodami w postępowaniu podatkowym mogą być m.in. „deklaracje złożone przez stronę”. Ordynacja podatkowa nie definiuje dokładnie pojęcia deklaracji podatkowej. Zgodnie z art. 3 pkt 5 o.p. deklaracjami są również zeznania, wykazy oraz informacje, do których składania obowiązani są, na podstawie przepisów prawa podatkowego, podatnicy, płatnicy i inkasenci.

Konstrukcja definicji deklaracji podatkowej jest podyktowana przede wszystkim potrzebą ustalenia jednolitych zasad postępowania organów podatkowych ze wszystkimi „rodzajami” deklaracji. Funkcja tych oświadczeń woli jest identyczna. Chodzi o poinformowanie organu podatkowego o wysokości należnego świadczenia podatkowego wraz z danymi umożliwiającymi zweryfikowanie całego procesu obliczania podatku albo dostarczenie organowi podatkowemu informacji niezbędnych do dokonania wymiaru wysokości zobowiązania podatkowego<sup>22</sup>. W postępowaniu dowodowym nie ma znaczenia, z którym „rodzajem” deklaracji podatkowej mamy do czynienia. Każdy z nich może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy podatkowej i stać się podstawowym dowodem w drodze do rozstrzygnięcia danej sytuacji podatkowoprawnej.

W doktrynie spotykamy podział deklaracji podatkowych, który ma charakter dychotomiczny. Po pierwsze są deklaracje informacyjno-dowodowe, które występują przy obligatoryjnym obowiązku wydania decyzji co do zobowiązania podatkowego. Po drugie, deklaracje prawnie wiążące, które są aktami stosowania prawa występującymi w powstaniu zobowiązań. Zawierają one zobowiązanie, które może, ale nie musi być zmienione decyzją organu podatkowego<sup>23</sup>.

Bez względu na to, z jakim rodzajem deklaracji podatkowej organ podatkowy ma do czynienia, każdy z nich może stać się istotnym elementem postępowania dowodowego w danej sprawie. To właśnie deklaracja podatkowa jest podstawowym źródłem wiedzy o sytuacji podatkowej danego podatnika. Podatnik albo wylicza zobowiązanie podatkowe na zasadzie samoobliczenia i w takiej kwocie je wpłaca do organu podatkowego (comie-

<sup>21</sup> H. Dzwonkowski, [w:] H. Dzwonkowski (red.), *Ordynacja podatkowa. Rok 2008*, Warszawa 2008, s. 858

<sup>22</sup> B. Rutkowski, *Dowody w postępowaniu podatkowym*, Warszawa 1999, s. 96.

<sup>23</sup> H. Dzwonkowski, *Charakter prawny deklaracji podatkowych*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 12, s. 26.

siężna deklaracja podatkowa), albo informuje organ podatkowy o sytuacji podatkowej, powodującej powstanie tego zobowiązania podatkowego (zeznanie podatkowe). Deklaracja podatkowa staje się „pierwszym” źródłem informacji dla organu podatkowego, dlatego też ma ogromną moc w postępowaniu dowodowym.

Piśmiennictwo z zakresu prawa podatkowego podkreśla, iż deklaracja podatkowa zawiera informacje przedstawione w sposób zuniformizowany i zazwyczaj ma postać formularzy<sup>24</sup>. Dzięki temu deklaracja podatkowa jest przejrzystym środkiem dowodowym, z którego łatwo jest odczytać potrzebne w danym postępowaniu dowodowym dane. Zuniformizowana forma deklaracji ułatwia organowi podatkowemu czynności badania deklaracji, co wpływa na szybkość i rzetelność postępowania podatkowego.

W literaturze z zakresu prawa podatkowego pojawia się pogląd traktujący deklarację podatkową jako akt stosowania prawa. Pogląd ten może budzić wątpliwości, jednak pojawiają się w doktrynie argumenty go popierające. Argumentem przemawiającym za takim potraktowaniem deklaracji podatkowej jest możliwość „zastępowalności” decyzji podatkowej deklaracją podatkową w przypadku podatków płaconych na zasadzie samobliczenia<sup>25</sup> oraz to, że kiedy zobowiązanie podatkowe powstaje z mocy prawa, deklaracja podatkowa staje się „aktem” powodującym powstanie tego zobowiązania<sup>26</sup>. Argumentami przeciwko tej koncepcji jest fakt, że nie jest on „wydawany” przez określony organ państwowy<sup>27</sup> oraz to, że nie ma obecnie proceduralnych możliwości usunięcia deklaracji podatkowej z obrotu prawnego<sup>28</sup>. Potraktowanie przez ustawodawcę deklaracji podatkowej jako stosowania prawa miałoby znaczenia dla jej charakteru dowodowego. Wówczas organ podatkowy traktowałby ją jako dokument urzędowy, co zwiększyłoby jeszcze bardziej moc dowodową deklaracji podatkowej. Proces wypełniania deklaracji przez podatnika mógłby stać się procesem stosowania prawa<sup>29</sup>.

Charakter prawny deklaracji podatkowej związany jest także z wszelkimi danymi w niej zawartymi, a w szczególności z domniemaniem ich prawidłowości. Kiedy zobowiązanie podatkowe powstaje w myśl art. 21 § 2 o.p., czyli z mocy prawa, podatek wykazany w deklaracji jest podatkiem do zapłaty. Wówczas organ oraz podatnik są związani zapisami zawartymi w tej deklaracji, chyba że organ podatkowy wyda decyzję określającą wysokość zobowiązania podatkowego. Natomiast w przypadku kiedy zobowiązanie powstaje na podstawie decyzji podatkowej, organ podatkowy przy ustalaniu wysokości zobowiązania bierze pod uwagę dane zawarte w złożonej przez podatnika

<sup>24</sup> B. Brzeziński, *Deklaracja podatkowa – istota i charakter prawny*, „Podatki i Prawo” 2005, nr 11, s. 14.

<sup>25</sup> H. Dzwonkowski, *Charakter prawny...*, s. 26.

<sup>26</sup> B. Brzeziński, *Deklaracja podatkowa...*, s. 18.

<sup>27</sup> H. Dzwonkowski, *Charakter prawny...*, s. 26.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 17–18.

<sup>29</sup> B. Brzeziński, *Deklaracja podatkowa...*, s. 18–19.



deklaracji podatkowej. Wyjątek jest wtedy, kiedy przepisy szczególne przewidują inny sposób ustalenia wysokości zobowiązania, ale w toku postępowania podatkowego okazuje się, że dane zawarte w deklaracji, mogące mieć wpływ na wysokość zobowiązania, są niezgodne ze stanem faktycznym. Wynika z tego, że deklaracje podatkowe korzystają z domniemania zgodności z prawdą<sup>30</sup>. Organ może podważyć zgodność zapisów w deklaracji z prawdą, jednak wówczas ciężar udowodnienia tej okoliczności spoczywa na organie podatkowym<sup>31</sup>. Także oświadczenia składane przez stronę w postępowaniu administracyjnym oraz przedstawione przez stronę dokumenty korzystają z domniemania prawdziwości, jeżeli nie są sprzeczne z innymi dowodami lub faktami znanymi organowi z urzędu. Zasadę tę można również odnieść do postępowania przed organami podatkowymi<sup>32</sup>. Dlatego właśnie trzeba przyjąć, że jeśli organ nie podważa zapisów deklaracji podatkowej, dane w niej zawarte można uznać za podstawę ustalenia stanu faktycznego i wymiaru podatku<sup>33</sup>.

W doktrynie podkreśla się, że przyznanie deklaracji podatkowej domniemania zgodności z prawdą powoduje, że organ podatkowy od momentu złożenia jej przez podatnika jest nią związany. Natomiast jeśli organ stwierdzi jej niezgodność ze stanem faktycznym, może dokonać wymiaru podatku na podstawie danych odbiegających od tych zawartych w deklaracji. Wymaga to jednak obalenia zgodności z prawdą danej deklaracji<sup>34</sup>. Następuje to w drodze weryfikacji treści deklaracji podatkowej w ramach np. czynności sprawdzających<sup>35</sup>. W toku tych czynności brany jest uwagę aspekt zarówno formalny, jak i materialny składanych deklaracji. Aspekt formalny obejmuje przede wszystkim kwestię, czy deklaracja zawiera wszystkie wymagane przez przepisy prawa elementy. Także sprawdza się terminowość składania deklaracji oraz wpłacania określonych kwot podatku. Natomiast aspekt materialny obejmuje ustalenie zgodności stanu faktycznego ze stanem przedstawionym w deklaracji podatkowej<sup>36</sup>. Jeżeli w toku czynności sprawdzających organ podatkowy ma wątpliwości co do poprawności złożonej deklaracji, może wezwać podatnika do udzielenia w wyznaczonym terminie niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji. Jednak wskazuje przy tym przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych zawartych w deklaracji. W wezwaniu wskazuje okoliczności, które poddaje w wątpliwość. Robi to w taki sposób, aby podatnik miał możliwość udzielenia rzeczowej odpowiedzi. Niedopuszczalne jest natomiast ogólniko-

<sup>30</sup> B. Brzeziński [et al.], *Ordynacja podatkowa. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2008, s. 291–292.

<sup>31</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 1985 r., II SA 1139/85, „Palestra” 1986/7/119.

<sup>32</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 września 1991 r., III ARN 9/90, OSNC 1991/10–12/129.

<sup>33</sup> B. Brzeziński [et al.], *Ordynacja podatkowa...*, Gdańsk 2008, s. 292.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 292.

<sup>35</sup> A. Olesińska, *op. cit.*, s. 125.

<sup>36</sup> B. Rutkowski, *Dowody...*, s. 106.



we stwierdzenie nierzetelności zapisów w deklaracji. W wezwaniu wyznacza także termin do złożenia wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji. Termin ten powinien odpowiadać rodzajowi i zakresowi żądanych wyjaśnień<sup>37</sup>. Podatnik ponadto nie może być ukarany w przypadku stwierdzenia błędów, oczywistych omyłek lub wypełnienia deklaracji niezgodnie z wymogami. Jeżeli podatnik skorygował deklarację i ewentualnie wpłacił należny podatek, sprawa jest zakończona<sup>38</sup>.

W literaturze przedmiotu z zakresu prawa podatkowego określa się deklarację podatkową jako szczególne oświadczenie wiedzy podatnika składane w celu ustalenia konkretnego zobowiązania podatkowego<sup>39</sup>. Nie jest możliwe natomiast zastąpienie jej innym oświadczeniem, w tym na przykład przesłuchaniem jako strony w postępowaniu podatkowym. Deklarację natomiast można nazwać niejako sformalizowanym wyjaśnieniem strony w postępowaniu podatkowym<sup>40</sup>.

W doktrynie słusznie zauważa się, że ważnym aspektem dotyczącym deklaracji podatkowej jest to, iż stanowi ona element proceduralny w systemie prawa podatkowego. Na pewno nie można sprowadzić deklaracji jedynie do „pisma”, gdyż wydaje się to zbyt dużym uproszczeniem. Deklaracja pełni przed wszystkim rolę informacyjną, ale także kontrolną, jeśli chodzi o kontrolę prawidłowości płacenia podatku przez podatnika. Występuje ona w fazie ujawnienia wysokości zobowiązania podatkowego, w toku czynności sprawdzających, postępowania podatkowego, a także egzekucji<sup>41</sup>.

Deklaracja podatkowa jest dokumentem, który posiada domniemanie zgodności z prawdą danych w niej zawartych<sup>42</sup>. Jednak należy także brać pod uwagę, że dane te mogą podlegać zmianie ze względu na to, że podatnik mógł pomylić się przy wypełnianiu danej deklaracji podatkowej. Do tego służy weryfikacja treści deklaracji podatkowej<sup>43</sup>. Jednym ze sposobów weryfikacji zapisów zawartych w deklaracji podatkowej jest jej korekta<sup>44</sup>. Jest ona wyrazem realizacji praw i obowiązków podatnika wynikających z zasady samoobliczenia podatku<sup>45</sup>. Celem takiej korekty jest doprowadzenie do zgodności zapisów zawartych w deklaracji z rzeczywistym stanem faktycznym oraz wymogami prawnymi<sup>46</sup>. Korekty mogą dotyczyć każdego zapisu w deklaracji podatkowej i mogą

<sup>37</sup> B. Brzeziński [et al.], *Ordynacja podatkowa...*, Gdańsk 2008, s. 292–293.

<sup>38</sup> B. Rutkowski, *Dowody...*, s. 106.

<sup>39</sup> L. Guzek, *Dowody w postępowaniu podatkowym*, „Monitor Podatkowy” 2001, nr 1, s. 23.

<sup>40</sup> G. Adaszkiwicz, *Środki dowodowe w polskim postępowaniu podatkowym*, Toruń 1997, s. 22.

<sup>41</sup> H. Dzwonkowski, *Charakter...*, s. 36.

<sup>42</sup> B. Brzeziński [et al.], *Ordynacja podatkowa...*, Gdańsk 2008, s. 292.

<sup>43</sup> A. Olesińska, *op. cit.*, s. 126.

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 123.

<sup>45</sup> D. Szubielska, *Korekta deklaracji – zmiany konieczne, ale czy wystarczające*, „Prawo i Podatki” 2005, nr 11, s. 20.

<sup>46</sup> M. Popławski, *Korekta deklaracji – problemy praktyczne*, [w:] L. Etel (red.), *Ordynacja podatkowa w praktyce*, Białystok 2007, s. 47.

mieć różny charakter, na przykład może to być: pomyłka arytmetyczna, pominięcie pewnych danych czy błąd merytoryczny<sup>47</sup>.

W przypadku kiedy deklaracje podatkowe oraz księgi podatkowe stają się niewystarczające, organ podatkowy może sięgnąć po kolejny dowód – informacje podatkowe.

#### 4. Informacje podatkowe

W postępowaniu podatkowym często potrzebne są także inne środki do weryfikacji zebranych już dowodów. Wówczas przydatne mogą być także informacje podatkowe. Informacje podatkowe to informacje, do których udzielania są obowiązane wymienione w przepisach prawa podatkowego podmioty<sup>48</sup>. Zgodnie z art. 181 o.p. dowodami w postępowaniu podatkowym mogą być także informacje podatkowe, które odgrywają znaczącą rolę w postępowaniu podatkowym. Dostarczają one zarówno danych o określonych podatnikach, jak i danych świadczących o rozmiarach źródeł opodatkowania i ogólnych przejawach życia gospodarczego występujących na określonym terytorium<sup>49</sup>.

W piśmiennictwie słusznie zauważa się, że informacje podatkowe, biorąc pod uwagę ich rolę w postępowaniu podatkowym, powinny być uregulowane w dziale o.p. poświęconym postępowaniu podatkowemu, a nie zobowiązaniom podatkowym<sup>50</sup>. Mają one bowiem charakter środka dowodowego zgodnie z art. 181 o.p. W doktrynie spotyka się także poglądy odmawiające informacjom podatkowym charakteru samodzielnego dowodu. Informacje podatkowe nie mają aż tak dużej mocy dowodowej jak np. księgi podatkowe, gdyż te ostatnie korzystają ze szczególnej mocy dowodowej w postępowaniu podatkowym. Dlatego też nie można mocy dowodowej informacji podatkowych przeciwstawiać mocy dowodowej ksiąg podatkowych, gdy te spełniają wymagania określone prawem<sup>51</sup>. Informacje podatkowe mogą być w zasadzie wykorzystywane jedynie w postępowaniu podatkowym, a udostępnienie ich do innych celów lub innym podmiotom niż te występujące w postępowaniu podatkowym możliwe jest tylko w zakresie unormowanym przez prawo i na zasadach tam przewidzianych. Dlatego stanowią one szczególny rodzaj dowodu w postępowaniu podatkowym. Informacje te są objęte tajemnicą skarbową, która unormowana jest w dziale VII o.p. Zgodnie z art. 293 § 2 pkt 1 o.p. tajemnicą skarbową objęte są także informacje podatkowe przekazywane organom podatkowym.

---

<sup>47</sup> A. Olesińska, *op. cit.*, s. 126.

<sup>48</sup> J. Kulicki, A. Krawczyk, P. Sokół, *op. cit.*, s. 90.

<sup>49</sup> R. Mastalski, [w:] A. Adamiak [et al.], *Ordynacja podatkowa. Komentarz 2009*, Wrocław 2009, s. 420.

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 421.

<sup>51</sup> J. Drosik, *Moc dowodowa informacji podatkowych*, „Radca Prawny” 2008, nr 1, s. 21 i 25–26.

Informacje podatkowe w piśmiennictwie dzielone są według różnych kryteriów, jednak jednym z ważniejszych jest kryterium podziału informacji podatkowych na: udzielane na żądanie organu podatkowego oraz udzielane bez jego wezwania<sup>52</sup>.

Informacje podatkowe składane na żądanie organu podatkowego mogą stanowić dowód uzupełniający w postępowaniu podatkowym. Organ podatkowy może żądać od określonych podmiotów informacji, a potem je zweryfikować na podstawie innych dowodów zebranych w sprawie. Jednak nie umniejsza to znaczenia tych informacji podatkowych, które mogą i często przyczyniają się do wyjaśnienia danej sprawy podatkowej.

Zgodnie z art. 82 § 1 pkt 1 o.p. osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne są obowiązane do sporządzenia i przekazania na pisemne żądanie organu podatkowego informacji o zdarzeniach wynikających ze stosunków cywilnoprawnych albo z prawa pracy, mogących mieć wpływ na powstanie obowiązku podatkowego lub wysokość zobowiązania podatkowego osób lub jednostek, z którymi zawarto umowę.

Podmiotami zobowiązanymi do sporządzenia i przekazania informacji o składkach płatnika ubezpieczonego na żądanie naczelników urzędów skarbowych, zgodnie z art. 82 § 2a o.p., są jednostki organizacyjne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Organ podatkowy, zgodnie z art. 82 § 5 o.p., określa zakres żądanych informacji oraz termin ich przekazania. Dotyczy to informacji podatkowych określonych w art. 82 § 1 pkt 1 oraz § 2a o.p.

Zgodnie z art. 82 § 3 o.p. banki, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz inne instytucje finansowe na pisemne żądanie ministra właściwego do spraw finansów publicznych lub jego upoważnionego przedstawiciela są obowiązane do udzielenia informacji w razie wystąpienia z prośbą o takie informacje przez władze państw obcych – w zakresie i na zasadach określonych w rozdziale 2 działu VIIa o.p. oraz zobowiązań wynikających z ratyfikowanych umów o unikaniu podwójnego opodatkowania i innych ratyfikowanych umów międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska. Informacje te, zgodnie z art. 82 § 4 o.p., oznaczają się klauzulą: „tajemnica skarbową”, a ich przekazanie następuje w trybie przewidzianym dla dokumentów zawierających informacje niejawne stanowiące tajemnicę służbową w rozumieniu przepisów o ochronie informacji niejawnych.

Informacje podatkowe składane na żądanie organu podatkowego przez instytucje finansowe są uregulowane także w art. 182 o.p.<sup>53</sup> Przepisy o.p. regulują przesłanki wystąpienia do banku o sporządzenie i przekazanie informacji dotyczących strony postępowania podatkowego. Zgodnie z art. 182 o.p. z żądaniem takim może wystąpić naczelnik

<sup>52</sup> J. Kulicki, A. Krawczyk, P. Sokół, *op. cit.*, s. 90.

<sup>53</sup> B. Brzeziński [*et al.*], *Ordynacja podatkowa. Komentarz Tom II*, Toruń 2007, s. 270.

urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celnego tylko w razie: po pierwsze – gdy z dowodów zgromadzonych w toku postępowania podatkowego wynika potrzeba uzupełnienia tych dowodów, czyli zebrany materiał dowodowy jest niewystarczający, po drugie – gdy zgromadzone dowody wymagają porównania ich z informacjami pochodzącymi z banku, czyli informacje takie budzą wątpliwość co do ich wiarygodności. Pozyskiwanie informacji podatkowych od instytucji finansowych nie może być jednak pierwszą czynnością organu podatkowego w postępowaniu dowodowym<sup>54</sup>. Obowiązek udzielania informacji podatkowych określonych w art. 182 o.p. mają ściśle określone instytucje finansowe. Są to banki, domy maklerskie, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, a w zakresie prowadzonych indywidualnych kont emerytalnych także zakłady ubezpieczeń, fundusze inwestycyjne i banki prowadzące działalność maklerską. Przepisy o.p. szczegółowo określają zakres przedmiotowy przekazywanych informacji<sup>55</sup>. Dzięki temu uregulowaniu organy podatkowe nie mogą żądać dowolnych informacji, które są w posiadaniu tych podmiotów.

Żądanie udzielania informacji przez podmioty do tego uprawnione następuje w drodze postanowienia, na które nie służy zażalenie ani skarga do sądu administracyjnego<sup>56</sup>. Przepisy art. 183 o.p. szczegółowo określają przesłanki dopuszczalności uzyskania informacji od instytucji finansowych Organ podatkowy uprawniony do żądania informacji od instytucji finansowych zobowiązany jest wezwać stronę do udzielenia informacji z tego zakresu albo upoważnić naczelnika urzędu skarbowego lub naczelnika urzędu celnego do wystąpienia do instytucji finansowych o przekazanie tych informacji<sup>57</sup>.

Artykuł 184 § 1 o.p. świadczy o wyjątkowym charakterze dowodu z informacji podatkowych uzyskiwanych od instytucji finansowych na żądanie naczelnika urzędu skarbowego albo naczelnika urzędu celnego. Świadczą o tym szczególne wymagania formalne, a także respektowanie zasady zaufania pomiędzy instytucjami finansowymi a ich klientami<sup>58</sup>. Dlatego też stosowanie tego środka dowodowego powinno być ograniczone jedynie do sytuacji, kiedy jest on rzeczywiście niezbędny<sup>59</sup>.

Kolejna grupa informacji podatkowych to informacje składane bez wezwania organu podatkowego<sup>60</sup>. W doktrynie podkreśla się, że informacje te przekazuje się bez wezwania organu podatkowego, czyli automatycznie i samoistnie<sup>61</sup>.

<sup>54</sup> P. Pietrasz, [w:] C. Kosikowski [et al.], *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 806.

<sup>55</sup> R. Kosmalski, *Dostęp do tajemnicy bankowej organów podatkowych oraz kontroli skarbowej*, „Prawo Bankowe” 1999, nr 3, s. 73.

<sup>56</sup> B. Brzeziński [et al.], *Ordynacja podatkowa...*, Toruń 2007, s. 272.

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 273–274.

<sup>58</sup> B. Dauter, [w:] S. Babiarz [et al.], *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 612.

<sup>59</sup> B. Brzeziński [et al.], *Ordynacja podatkowa...*, Toruń 2007, s. 275.

<sup>60</sup> A. Gomułowicz, *Podstawowe konstrukcje prawne ordynacji podatkowej, cz. I*, „Monitor Podatkowy” 1998, nr 4, s. 104.

<sup>61</sup> S. Babiarz, [w:] S. Babiarz [et al.], *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 446.

Podmiotami zobowiązanymi do sporządzania i przekazywania informacji podatkowych, zgodnie z art. 82 § 2 o.p., są banki, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, które sporządzają i przekazują Ministrowi Finansów comiesięczne informacje o założonych i zlikwidowanych rachunkach bankowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Informacji tych należy udzielać w formie elektronicznej w terminie do 7. dnia następnego miesiąca. Termin przekazania informacji, zawierającej numer rachunku, dane identyfikujące jego posiadacza oraz datę złożenia albo likwidacji rachunku wynosi 7 dni od dnia zakończenia danego miesiąca<sup>62</sup>.

Następną grupą podmiotów, które zobowiązane są do przekazywania informacji podatkowych bez wezwania organu podatkowego, zgodnie z art. 82 § 1 pkt 2, są osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Podmioty te mają obowiązek przekazać organom podatkowym informacje o umowach zawartych z nierezydentami w rozumieniu przepisów prawa dewizowego<sup>63</sup>.

Przepis art. 82a o.p. wprowadza kolejny obowiązek gromadzenia, sporządzania i przekazywania informacji podatkowych, który jest związany z trzema grupami podmiotów: nierezydentami, podmiotami zagranicznymi wypłacającymi wynagrodzenie oraz nierezydentami osobami fizycznymi otrzymującymi wynagrodzenie od tego pierwszego nierezydenta za usługi (wykonaną pracę) realizowane na rzecz podmiotu polskiego (rezydenta), który jest zobowiązany do przekazania informacji podatkowej<sup>64</sup>.

Kolejną grupą podmiotów obowiązanych do przekazywania informacji podatkowych bez wezwania organu podatkowego, zgodnie z art. 84 o.p., są sądy, komornicy sądowi oraz notariusze. Informacje przekazywane przez te podmioty są istotne dla organu podatkowego ze względu na to, że może się on dowiedzieć o sytuacjach podatkowych, które powodują powstanie zobowiązania podatkowego. Jedynie od sądów, komorników sądowych oraz notariuszy organ podatkowy jest w stanie dowiedzieć się o powstaniu zobowiązania podatkowego, zgodnie z ustawą o podatku od czynności cywilnoprawnych czy ustawą o podatku od czynności cywilnoprawnych.

Informacje podatkowe przekazywane bez wezwania organu podatkowego stanowią źródło informacji dla organu podatkowego o powstaniu obowiązku podatkowego lub wysokości zobowiązania podatkowego. Dzięki tym informacjom organy podatkowe pozyskują nowych podatników.

<sup>62</sup> *Ibidem*, s. 446 i 454.

<sup>63</sup> L. Etel, [w:] C. Kosikowski [et al.], *Ordynacja...*, Warszawa 2009, s. 468.

<sup>64</sup> J. Wiśniewski, *Wymóg uzyskania informacji od nierezydentów*, „Przegląd Podatkowy” 2003, nr 7, s. 53.

## 5. Wnioski

Dowody typowe dla procedury podatkowej to takie, które w istotny sposób wyróżniają się na tle innych w danym rodzaju postępowania. Procedura podatkowa to szczególna procedura. Jednym z jej elementów jest postępowanie dowodowe. Postępowanie dowodowe w ramach postępowania podatkowego podporządkowane jest rozstrzygnięciu sprawy podatkowej, która jest zupełnie inna niż klasyczna sprawa administracyjna. Dlatego też katalog dowodów w tym postępowaniu jest swoisty. Większość dowodów została przeniesiona z procedury administracyjnej na grunt procedury podatkowej, jednak są środki dowodowe takie, które występują tylko w postępowaniu podatkowym. Są to księgi podatkowe, deklaracje podatkowe oraz informacje podatkowe. Księgi podatkowe to podstawowy środek dowodowy w postępowaniu podatkowym, który daje najwięcej informacji o sytuacji podatkowej podatnika. Księgi prowadzone w sposób rzetelny i niewadliwy stają się szczególnym dowodem. Deklaracje podatkowe to niejako sformalizowane wyjaśnienie podatnika w danej sprawie podatkowej. Podatnik, który znalazł się w danej sytuacji podatkowej, informuje o tym fakcie organ podatkowy. Natomiast informacje podatkowe to dowody niejako uzupełniające, które dają możliwość weryfikacji ksiąg podatkowych oraz deklaracji podatkowych.

## Bibliografia

### Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., Mastalski R., Zubrzycki J., *Ordynacja podatkowa. Komentarz 2009*, Wrocław 2009.
- Adaszkiewicz G., *Środki dowodowe w polskim postępowaniu podatkowym*, Toruń 1997.
- Babiarz S., Dauter B., Gruszczyński B., Hauser R., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Brzeziński B., *Deklaracja podatkowa – istota i charakter prawny*, „Prawo i Podatki” 2005, nr 11
- Brzeziński B., Kalinowski M., Lasiński-Sulecki K., Masternak M., Morawski W., *Ordynacja podatkowa. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2008.
- Brzeziński B., Kalinowski M., Masternak M., Olesińska A., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Toruń 2002.
- Brzeziński B., Kalinowski M., Olesińska A., Masternak M., Orłowski J., *Ordynacja podatkowa. Komentarz Tom II*, Toruń 2007.
- Drosik J., *Moc dowodowa informacji podatkowych*, „Radca Prawny” 2008, nr 1.
- Dzwonkowski H., *Charakter prawny deklaracji podatkowych*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 12. Dzwonkowski H. (red.), *Ordynacja podatkowa. Rok 2008*, Warszawa 2008.
- Dzwonkowski H., Zgierski Z., *Procedury podatkowe*, Warszawa 2006.
- Gomułowicz A., *Podstawowe konstrukcje prawne ordynacji podatkowej, cz. I*, „Monitor Podatkowy” 1998, nr 4.



- Guzek L., *Dowody w postępowaniu podatkowym*, „Monitor Podatkowy” 2001, nr 1.
- Głodzik F., *Kontrola skarbowa i podatkowa*, Gorzów Wlkp. 2000.
- Kosikowski C., Dzwonkowski H., Huchla A., *Ustawa Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2004.
- Kosikowski C., Etel L., Brolik J., Dowgier R., M. Popławski, Pietrasz P., Presnarowicz S., Stachurski W., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Kosikowski C., Etel L., Dowgier R., Pietrasz P., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Kosmalski R., *Dostęp do tajemnicy bankowej organów podatkowych oraz kontroli skarbowej*, „Prawo Bankowe” 1999, nr 3.
- Kulicki J., Krawczyk A., Sokół P., *Leksykon podatkowy*, Warszawa 1998.
- Malinowski D. (red.), Dąbrowski A., Szot E., Blak Ł., *Postępowanie przed organami skarbowymi*, Warszawa 2007.
- Malinowski D. (red.), Dąbrowski A., Szot E., *Postępowanie w sprawach podatkowych. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2004.
- Mariański A. (red.), Strzelec D., Miłek T., Kubiak S., *Podatnik w postępowaniu podatkowym*, Warszawa 2006.
- Mastalski R., *Prawo podatkowe*, Warszawa 2012.
- Olesińska A., *Polskie prawo podatkowe*, Toruń 2012.
- Ofiarski A., *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, Warszawa 2010.
- Popławski M., *Korekta deklaracji – problemy praktyczne*, [w:] L. Etel (red.), *Ordynacja podatkowa w praktyce*, Białystok 2007.
- Rutkowski B., *Dowody w postępowaniu podatkowym*, Warszawa 1999.
- Ruśkowski E., *Przewodnik po orzecznictwie sądowym w sprawach podatkowych*, Warszawa 1999.
- Szubielska D., *Korekta deklaracji – zmiany konieczne, ale czy wystarczające*, „Prawo i Podatki” 2005, nr 11.
- Wiśniewski J., *Wymóg uzyskania informacji od nierezydentów*, „Przegląd Podatkowy” 2003, nr 7.

## Źródła

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 749 z późn. zm.).
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 1985 r., II SA 1139/85, „Palestra” 1986/7/119.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 września 2006 r., III SA/Wa 2025/2006, niepublikowany.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 września 1991 r., III ARN 9/90, OSNC 1991/10-12/129.



Aleksandra Głowacka  
*Uniwersytet Wrocławski*

Artur Fojt  
*Uniwersytet Wrocławski*

## Egzekucja z weksła w postępowaniu egzekucyjnym w administracji

Execution on the basis of the bill of exchange  
in the administrative proceedings

### Streszczenie

W literaturze i praktyce nie bez powodów podkreśla się atrakcyjność weksli jako dokumentów opiewających na wierzytelności pieniężne. Decydującą rolę w tej materii odgrywiają abstrakcyjność, solidarność dłużników, a przede wszystkim – ułatwienie uzyskania tytułu wykonawczego, będącego podstawą egzekucji. Dochodzenie roszczeń na podstawie weksła okazuje się szybsze i skuteczniejsze, aniżeli dochodzenie roszczeń dowodzonych w inny sposób – na podstawie weksła może zostać wydany nakaz zapłaty w postępowaniu nakazowym, który następnie w krótkim czasie staje się wykonalny. Opracowanie obejmuje omówienie istoty weksła jako papieru wartościowego, istoty zobowiązania wekslowego oraz rozróżnienie na weksle własne i trasowane. Przedstawiony został problem przeniesienia praw z weksła, stosowania egzekucji z weksła w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym oraz sprzedaż weksła: sprzedaż licytacyjna, sprzedaż w trybie przetargu lub sprzedaż z tzw. wolnej ręki, regulowane w art. 105–109 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

### Słowa kluczowe

papier wartościowy, weksel, weksel własny, weksel trasowany, zobowiązanie wekslowe, egzekucja z weksła, sprzedaż weksła

### Abstract

The popularity of the bill of exchange, as a document of cash debt claims, is often emphasized in the literature and in practice. The key role in this area is played by abstractness, solidarity of debtors, and – above all – facilitating of obtaining an enforceable title, which constitutes the basis of the execution. The claim on the basis of the bill of exchange is quicker and more efficient than the other ways of claiming – e.g. the order of payment can be issued in the payment-order proceedings on the basis of the bill of exchange, which is enforceable in a short period of time. The elaboration covers the analysis of the term of bill of exchange as a security and its diversification into promissory notes and regular bills of exchange. It also discusses the problem of transmission of rights from the bill of exchange, execution on the basis of the bill of exchange in the administrative proceedings, sale of the bill of exchange: auction-based sale, sale under the tendering procedure and „single-source sale”, which are regulated in the art. 105–109 of the act on the execution proceedings in administration.

**Keywords**

security, bill, bill of exchange, promissory note, liability of the bill of exchange, execution on the basis of the bill of exchange, sale of the bill of exchange

**1. Wprowadzenie**

W literaturze i praktyce nie bez powodów podkreśla się atrakcyjność weksli jako dokumentów opiewających na wierzytelności pieniężne. Decydującą rolę w tej materii odgrywają: abstrakcyjność, solidarność dłużników, a przede wszystkim – ułatwienie uzyskania tytułu wykonawczego, będącego podstawą egzekucji<sup>1</sup>. Dochodzenie roszczeń na podstawie weksla okazuje się szybsze i skuteczniejsze, aniżeli dochodzenie roszczeń dowodzonych w inny sposób<sup>2</sup>. Co istotne, w szczególności z punktu widzenia praktyków – na podstawie weksla może zostać wydany nakaz zapłaty w postępowaniu nakazowym, który następnie w krótkim czasie staje się wykonalny. Zajęcie wierzytelności związanej z posiadaniem dokumentu reguluje art. 901 Kodeksu postępowania cywilnego, a jej przebieg ogranicza się do dwóch etapów: zajęcia i zażądania określonej sumy od dłużnika zajętej wierzytelności (po przedstawieniu odpisu protokołu zajęcia i odebranego dokumentu)<sup>3</sup>. Fizyczne odebranie dokumentu już we wstępnym etapie egzekucji stwarza warunki do przeprowadzenia tej egzekucji i zaspokojenia wierzyciela<sup>4</sup>.

**2. Weksel jako papier wartościowy**

Jak wskazują Jacek Jastrzębski i Maciej Kaliński, „tradycyjnie wyróżnia się szersze ujęcie papieru wartościowego, obejmujące papiery wartościowe imienne, oraz ujęcie węższe – ograniczone do papierów na zlecenie i na okaziciela. Z dystynkcją tą wiąże się rozróżnienie dwóch teorii papierów wartościowych: teorii wykonania – zakładającej, iż władanie dokumentem musi być konieczne dla realizacji prawa majątkowego, oraz teorii obiegowości – zgodnie z którą istoty papierów wartościowych należy poszukiwać w odstąpieniu od reguł przelewu na rzecz reżimów przenoszenia praw w większym stopniu sprzyjającym sprawności i pewności obrotu”<sup>5</sup>. Zasadniczą funkcją dokumentu dłużnego jest funkcja dowodowa – w procesie dłużnik musi bowiem podważyć fakt, że zobowiązanie istnieje oraz że jego treść jest taka, jak opisano w dokumencie<sup>6</sup>. Weksel zaliczany jest

<sup>1</sup> P. Machnikowski, *Prawo wekslowe*, Warszawa 2009, s. 41.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 41.

<sup>3</sup> O. Marcewicz, [w:] A. Jakubecki (red.), [et al.], *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego*, Lex/el. 2014, komentarz do art. 901.

<sup>4</sup> T. Żyznowski, [w:] H. Dolecki (red.), T. Wiśniewski (red.), [et al.], *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom IV. Artykuły 730–1088*, wyd. II, komentarz do art. 901, LEX 2014.

<sup>5</sup> J. Jastrzębski, M. Kaliński, *Prawo wekslowe i czekowe. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2014, s. 16 i n.

<sup>6</sup> P. Machnikowski, *op. cit.*, s. 28.

do papierów wartościowych publicznej wiary (publicznego zaufania) – to znaczy, że oprócz posiadania cech właściwych wszystkim papierom wartościowym zapewnia osobie wskazanej jako uprawniona w treści dokumentu legitymację formalną, rozumianą jako możliwość żądania od dłużnika spełnienia świadczenia z zastrzeżeniem, że dłużnik ma obowiązek uznać ją za uprawnioną, nie domagając się żadnych innych dowodów uprawienia, pod sankcją popadnięcia w zwłokę<sup>7</sup>. Nadto, dłużnikowi nie wolno podnosić w stosunku do nabywców wierzytelności żadnych zarzutów niewynikających z treści dokumentu (chyba że nabywca działał w złej wierze). Weksel jako papier wartościowy publicznej wiary gwarantuje, że nabywca wierzytelności, działający w zaufaniu do treści dokumentu, uzyskuje wierzytelność dokładnie w takim kształcie, jaki wynika z treści dokumentu – bez względu na to, czy wierzytelność ta przysługiwała zbywcy. Weksel posiada przymiot papieru wartościowego na zlecenie, konstytutywnego. Wierzytelność wekslowa powstaje w wyniku umowy, której nieodzownym elementem jest wystawienie weksla – czyli oświadczenie woli dłużnika w odpowiedniej formie. Weksel jest papierem jednostkowym, nieemitowanym w serii, lecz w pojedynczym egzemplarzu<sup>8</sup>.

### **3. Zobowiązanie wekslowe**

Zobowiązanie wekslowe powstaje w wyniku czynności prawnej, nazywanej wystawieniem weksla<sup>9</sup>. Adam Szpunar akcentował, że wydanie dokumentu wymaga współdziałania stron, które ma przecież cechy umowy, a uznanie tej czynności za jednostronną wywołałoby niepożądane skutki w przypadku ograniczonej zdolności do czynności prawnych dłużnika<sup>10</sup>. Przyjęcie tej konstrukcji pozwala jednolicie traktować źródło odpowiedzialności wszystkich dłużników: wystawcy, akceptanta, poręczycieli i indosantów<sup>11</sup>. Umowny charakter zobowiązania wekslowego zyskał aprobatę przedstawicieli doktryny, a przyjęty został również przez Sąd Najwyższy<sup>12</sup>. Konsekwentnie, nie tylko wystawienie weksla własnego czy trasowanego, ale i akcept, udzielenie poręczenia oraz indos stanowią dwustronne czynności prawne, w których oświadczenie jednej ze stron przybiera formę pisemną, a oświadczenie drugiej jest dorozumiane i ma postać przyjęcia dokumentu. Nie wyklucza to, na zasadzie wyjątku, powstania zobowiązania osoby, która weksel podpisała, lecz nie zawarła umowy zobowiązującej (tak zwanej umowy o wy-

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 30 i n.

<sup>8</sup> A. Szumański, M.H. Koziński. [w:] J. Łopuski, M.H. Koziński, M. Orlicki, M. Romanowski, W. Pyziół, A. Szumański, *Prawo papierów wartościowych. System Prawa Prywatnego*, tom 18, wydanie 2, Warszawa 2010, s. 180.

<sup>9</sup> P. Machnikowski, *op. cit.*, s. 49.

<sup>10</sup> A. Szpunar, M. Kaliński, *Komentarz do prawa wekslowego i czekowego*, Warszawa 2003, s. 31 i n.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 31 i n.

<sup>12</sup> P. Machnikowski, *op. cit.*, s. 51.

danie weksla) – ma to miejsce wówczas, gdy weksel został nabyty w drodze indosu przez osobę znajdującą się w dobrej wierze<sup>13</sup> (szerzej o indosie poniżej).

### 3.1. Weksel własny

Jedną z cech prawa wekslowego, wynikającą wprost z pisemności zobowiązań wekslowych, jest tzw. skrypturalna odpowiedzialność osób zobowiązanych wekslowo. Stąd zobowiązanie wynikające z weksla bywa niekiedy kwalifikowane jako tzw. *Skripturoobligation*, gdyż zakres odpowiedzialności wiąże się wyłącznie z treścią dokumentu, wynika *ex scriptura*<sup>14</sup>. Weksel jest dokumentem silnie sformalizowanym. Aby był ważny, a w konsekwencji – aby i egzekucja była możliwa i skuteczna, musi posiadać ustawowo określoną formę i treść. Najmniej skomplikowaną formą weksla jest weksel własny, będący wyrazem zobowiązania między dwoma podmiotami: wystawcą i remitentem<sup>15</sup>. Ustawa wymaga bowiem podania w wekslu nazwiska osoby, na której rzecz lub na której zlecenie zapłata ma nastąpić – ta osoba to remitent, wekslobiorca. Jeżeli jest on osobą fizyczną, należy podać nazwisko, a w przypadku osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, wyposażonych w zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych – firmę lub nazwę. Oprócz własnoręcznego podpisu dłużnika oraz nazwiska osoby, na której rzecz lub na której zlecenie zapłata ma być dokonana, dla powstania zobowiązania, zgodnie z art. 101 ustawy Prawo wekslowe<sup>16</sup>, konieczne jest umieszczenie w tekście następujących elementów: nazwy „weksel” w samym tekście dokumentu, w języku, w jakim go wystawiono, przyrzeczenie bezwarunkowe zapłacenia oznaczonej sumy pieniężnej, oznaczenie terminu płatności, oznaczenie miejsca płatności, oznaczenie daty i miejsca wystawienia weksla. W myśl art. 102, pr. weksl. dokument, w którym brakuje jednej ze wskazanych cech, może być uważany za weksel własny z zastrzeżeniem, że weksel bez oznaczenia terminu płatności uważa się za płatny za okazaniem, w braku zaś osobnego oznaczenia miejsce wystawienia weksla uważa się za miejsce płatności, a także za miejsce zamieszkania wystawcy; weksel, w którym nie oznaczono miejsca wystawienia, uważa się za wystawiony w miejscu podanym obok nazwiska wystawcy.

Nieodzowność użycia słowa „weksel” wynika z faktu, że osoba, która podpisuje weksel, powinna zdawać sobie sprawę z charakteru zobowiązania. Co istotne, nie spełniają tego wymogu synonimy, jak „blankiet wekslowy” czy „dokument wekslowy”<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 52; w nauce niemieckiej objaśnia się to za pomocą konstrukcji wytworzonego przez osobę podpisaną „poзору prawnego”.

<sup>14</sup> A. Szumański, M.H. Koziński, *op. cit.*, s. 192.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 216.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 28 kwietnia 1936 r. – Prawo wekslowe, Dz.U. z 1936 r. Nr 37, poz. 282, dalej pr. weksl.

<sup>17</sup> P. Machnikowski, *op. cit.*, s. 55.

Przyrzeczenie zapłaty sprowadza się najczęściej do użycia sformułowania: „zapłać”. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 23 stycznia 1998 r.<sup>18</sup> uznał, że jeżeli w wekslu sporządzonym na formularzu do wyrazu „zapłać...” nie dodano końcówki fleksyjnej, wykładnia pozwala na ustalenie, że w sytuacji, gdy w wekslu nie wymieniono osoby trasata, weksel ma charakter weksła własnego, zawierającego bezwarunkowe przyrzeczenie zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej. Z kolei w wyroku z dnia 8 czerwca 2004 r. Sąd Najwyższy skonstatował, że zwrot „gwarantuję” nie stanowi bezwarunkowego przyrzeczenia zapłaty<sup>19</sup>. Bezwarunkowy charakter przyrzeczenia oznacza przede wszystkim, że nie może być ono złożone z zastrzeżeniem warunku w rozumieniu art. 89 Kodeksu cywilnego<sup>20</sup>. Sumę wekslową oznacza się wprost liczbą – gdyby zaś pojawiły się rozbieżności w zakresie określenia sumy liczbowo i literowo, zgodnie z art. 6 pr. weksl., weksel „ważny jest na sumę napisaną literami”. W razie różnicy sum, napisanych kilkakrotnie literami lub kilkakrotnie liczbami, weksel jest ważny na sumę mniejszą. Art. 33 pr. weksl. kreuje cztery sposoby ustalania terminu płatności weksła: za okazaniem, w pewien czas po okazaniu, w pewien czas po dacie, w oznaczonym dniu. Weksle z innymi terminami płatności lub z kilku następującymi po sobie terminami są nieważne. Miejsce płatności weksła – element nieobligatoryjny – wskazuje się poprzez podanie nazwy miejscowości (dopuszczalne jest używanie skrótów, jeżeli są one powszechnie znane i dostatecznie identyfikują miejscowość)<sup>21</sup>. Podobnie, w przypadku miejsca wystawienia – rozumie się przez nie nazwę miejscowości.

Wspomniany już podpis wystawcy weksła musi być własnoręczny, co całkowicie eliminuje perspektywę posługiwania się faksymilą czy wystawiania weksli elektronicznych, zaopatrzonych w podpis elektroniczny, nawet weryfikowany za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu<sup>22</sup>. Wszystko zaś, co znajduje się za podpisem wystawcy, nie jest już objęte treścią weksła i nie wpływa na jego ważność.

### 3.2. Weksel trasowany

Weksel trasowany, zwany inaczej ciągnionym, przekazany lub tratą, jest to dokument, który zawiera skierowane do oznaczonej osoby bezwarunkowe polecenie zapłacenia określonej sumy pieniężnej w określonym miejscu i czasie<sup>23</sup>. Zgodnie z art. 1 pr. weksl. weksel trasowany zawiera: nazwę „weksel” w samym tekście dokumentu, w języku, w jakim go wystawiono, polecenie bezwarunkowe zapłacenia oznaczonej sumy pieniężnej,

<sup>18</sup> I CKN 431/97, OSNC 1998, nr 7–8, poz. 130.

<sup>19</sup> Wyrok z dnia 8 czerwca 2004 r., I CK 5/04, Lexis.pl nr 2794821.

<sup>20</sup> P. Machnikowski, *op. cit.*, s. 55–56.

<sup>21</sup> Tak wyrok SN z dnia 20 lipca 2008 r., V CK 9/06, LEX nr 421047.

<sup>22</sup> P. Machnikowski, *op. cit.*, s. 63.

<sup>23</sup> I. Heropolitańska, *Prawo wekslowe i czekowe. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2011, s. 27.

nazwisko osoby, która ma zapłacić (trasata), oznaczenie terminu płatności, oznaczenie miejsca płatności, nazwisko osoby, na której rzecz lub na której zlecenie zapłata ma być dokonana, oznaczenie daty i miejsca wystawienia weksla, podpis wystawcy weksla. W zasadniczej części do weksla trasowanego odnoszą się więc uwagi poczynione na temat weksla własnego – jednak weksel trasowany różni się od weksla własnego tym, że w stosunku wekslowym muszą występować co najmniej trzy podmioty: wystawca, remitent i trasat. Jest to dokument, w którym wystawca (trasant) poleca innej osobie, zwanej trasatem, zapłacić sumę wekslową, zgodnie z treścią weksla<sup>24</sup> – polecenie zapłaty jest więc skierowane do trasata („zapłaci Pan”, „zapłaci Pani”, „zapłacicie Państwo”<sup>25</sup>). Nazwisko bądź nazwa trasata musi znaleźć się w dokumencie pod rygorem nieważności. Nie ma przeszkód, by trasatem był sam wystawca (art. 3 ust. 2 pr. weksl.). Oczywiście trasat nie jest dłużnikiem wekslowym, dopóki nie przyjmie weksla – to znaczy nie dokona akceptu. Przyjęcie weksla określa się w literaturze jako czynność prawną zobowiązującą – umowę pomiędzy trasatem a którymś z wierzycieli wekslowych, przedstawiających weksel do przyjęcia<sup>26</sup>. Odpowiedzialność akceptanta, jako dłużnika głównego, istnieje także po wygaśnięciu odpowiedzialności wystawcy i innych dłużników.

Niespełnienie opisanych w powyższych punktach wymogów formalnych obwarowane jest sankcją nieważności czynności prawnych, dokonywanych poprzez złożenie podpisu na takim dokumencie i jego wydanie<sup>27</sup>. Weksel bowiem nie istnieje w ogóle, gdy nie cechuje się kryteriami ustawowo przepisanyymi. W tym miejscu należy zasignalizować, że wystawienie i wręczenie weksla niezupełnego, z przeznaczeniem do jego późniejszego uzupełnienia, nie jest bezskuteczne – dotyczy to weksla *in blanco*. Wekslem *in blanco* nazywamy weksel zawierający co najmniej podpis wystawcy lub akceptanta (głównych dłużników wekslowych). Instytucję tę reguluje art. 10 pr. weksl., stanowiąc o „wekslu niezupełnym w chwili wystawienia”. W praktyce obrotu ta forma weksla występuje już od XVII w., stanowiąc pewną i elastyczną formę zabezpieczenia wykonania różnych zobowiązań pozawekslowych<sup>28</sup>. Obecnie weksle niezupełne odgrywają niezwykle doniosłą rolę w obrocie, a ich atrakcyjność związana jest z faktem, że po złożeniu przez dłużnika podpisu dokumentowi nadaje się treść odpowiadającą aktualnym potrzebom, a uzupełniony weksel służy do uzyskania tytułu wykonawczego przeciwko dłużnikowi albo staje się przedmiotem obrotu. Stąd też weksle *in blanco* używane są często do zabezpieczenia roszczeń mogących powstać w przyszłości albo istniejących, ale jesz-

<sup>24</sup> A. Szumański, M.H. Koziński, *op. cit.*, s. 217.

<sup>25</sup> P. Machnikowski, *op. cit.*, s. 67.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 74.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 68–69.

<sup>28</sup> M. Szumański, M.H. Koziński, *op. cit.*, s. 217–218.

cze ostatecznie niesprecyzowanych<sup>29</sup>. Doprecyzowanie, czyli wypełnienie weksła, powinno odpowiadać ramom upoważnienia, uzgodnionym w porozumieniu wekslowym, towarzyszącym wystawieniu weksła<sup>30</sup>.

#### 4. Przeniesienia praw z weksła

Nie ulega jednak wątpliwości, że w sferze uprawnień remitenta leży zarówno zatrzymanie weksła i dochodzenie zapłaty po nadejściu terminu płatności, jak i zbycie weksła. W tym celu może on dokonać przelewu wierzytelności w trybie przewidzianym przez art. 509–518 Kodeksu cywilnego<sup>31</sup>. Jednocześnie przeniesione musi zostać posiadanie dokumentu. W odniesieniu do wierzytelności związanych z papierami wartościowymi na zlecenie właściwym sposobem przeniesienia jest jednak indos. Słowo to pochodzi od włoskiego *indosso* (*in dorso*) – „na grzbiecie”, bowiem indosy umieszczane są zwykle na grzbiecie weksła, czyli na jego odwrotnej stronie<sup>32</sup>. Definicję indosu zawiera art. 921<sup>9</sup> § 2 k.c. – według tego przepisu indos jest pisemnym oświadczeniem umieszczonym na papierze wartościowym na zlecenie i zawierającym co najmniej podpis zbywcy, oznaczającym przeniesienie praw na inną osobę. Zdaniem Piotra Machnikowskiego definicja ta odpowiada znaczeniu formalnemu indosu, jednak jest zbyt wąska w stosunku do regulacji indosu wekslowego<sup>33</sup>. Indos w znaczeniu materialnym to czynność prawna dokonana przez wierzyciela wekslowego z inną osobą (indosatariuszem), w której oświadczenie woli wierzyciela ma postać indosu w znaczeniu formalnym i której koniecznym elementem jest wydanie weksła indosatariuszowi<sup>34</sup>.

Niezależnie od przytoczonych sposobów przeniesienia wierzytelności podlega ona sukcesji uniwersalnej, w szczególności dziedziczeniu, według ogólnych zasad.

#### 5. Stosowanie egzekucji z weksła w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym

Egzekucja z weksła, jako środek egzekucyjny obowiązków o charakterze pieniężnym, został wymieniony w art. 1 ust. 12 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>35</sup>. Środek ten został wprowadzony do u.p.e.a. w wy-

---

<sup>29</sup> P. Machnikowski, *op. cit.*, s. 201.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 203 i n.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2014 r., poz. 121, dalej k.c.

<sup>32</sup> I. Heropolitańska, *op. cit.*, s. 122 i n.

<sup>33</sup> P. Machnikowski, *op. cit.*, s. 111.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 111.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. z 2014 r., poz. 1619, dalej jako u.p.e.a.



niku nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz zmianie innych ustaw<sup>36</sup>. Egzekucja z weksla swój charakter prawny opiera na założeniach ustawy z dnia 28 kwietnia 1936 r. – Prawo wekslowe. Weksel, zgodnie z art. 1a pkt 12 u.p.e.a., jest środkiem egzekucyjnym dotyczącym należności pieniężnych. Same zaś środki egzekucyjne są zinstytucjonalizowanymi środkami przymusu państwowego stosowanymi według ściśle określonej procedury, a skierowanymi na wykonanie obowiązku prawnego<sup>37</sup>. Normatywne ujęcie środków egzekucyjnych sprowadza się do ich dwupodziału na środki o charakterze pieniężnym i niepieniężnym. Istota środków o charakterze pieniężnym wiąże się z ekonomiczną dolegliwością, utratą aktywów majątkowych, a w toku samej egzekucji dochodzona jest kwota, która ma konkretną, realną i nominalną wartość. Weksel zaś, ze względu na to, że jest papierem wartościowym, który inkorporuje w sobie określoną wartość majątkową, jest zaliczany do środków egzekucyjnych o charakterze pieniężnym.

Egzekucja prowadzona za pomocą jakiegokolwiek środka egzekucyjnego – w tym również egzekucja z weksla – poprzedzona jest wystawieniem w stosunku do zobowiązanego tytułu wykonawczego, uregulowanego w art. 27 u.p.e.a., w którym obligatoryjnie określony jest środek egzekucyjny, jaki będzie zastosowany w celu wykonania obowiązku o charakterze pieniężnym. Weksel jako papier dłużny, przedmiot stosunków o charakterze obligacyjnym, ma realną, wymierną wartość, jaką określa się za pomocą sumy wekslowej, wskazanej w treści weksla, co pozwala zaliczyć egzekucję prowadzoną z weksla do środków egzekucyjnych o charakterze pieniężnym. Podstawowym obowiązkiem zobowiązanego, przeciwko któremu prowadzona jest egzekucja, jest wyjawienie majątku, aktywów, jakie posiada, nadających się do spieniężenia, celem wykonania obowiązku o charakterze pieniężnym. Weksel stanowi potwierdzenie stosunku obligacyjnego, łączącego zobowiązanego z trasatem i należy do aktywów majątkowych. Egzekucja z weksla przeprowadzana jest analogicznie do egzekucji z papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych, ponieważ weksel należy do szerokiej kategorii papierów wartościowych, będących nośnikami praw o charakterze obligacyjnym, mających podobną konstrukcję prawną oraz wiążących się ściśle z dokumentem<sup>38</sup>.

Wszczęcie egzekucji administracyjnej poprzedzone jest wysłaniem zobowiązanemu upomnienia, które jest obligatoryjne w zakresie dopuszczalności egzekucji i w którym organ egzekucyjny określa termin i wysokość spełnienia obowiązku o charakterze

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz zmianie innych ustaw, Dz. U. z 2001 r. Nr 125, poz. 1368.

<sup>37</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2009, s. 506.

<sup>38</sup> T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2011, s. 177–178.

pieniężnym, jaki stał się wymagalny (art. 15 u.p.e.a.). Egzekucja administracyjna zostaje wszczęta przez przesłanie zobowiązanemu tytułu wykonawczego. Egzekucję prowadzi w imieniu wierzyciela organ egzekucyjny, który w pewnych przypadkach może występować w dwojakiej roli, zarówno wierzyciela, jak i organu egzekucyjnego. Pojęcie organu egzekucyjnego zostało normatywnie rozwinięte w art. 1 ust. 7 u.p.e.a. – organem egzekucyjnym jest organ uprawniony do stosowania w całości lub w części określonych w ustawie środków służących doprowadzeniu do wykonania przez zobowiązanych ich obowiązków o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym oraz zabezpieczeniu wykonania tych obowiązków. Do prowadzenia egzekucji z weksla organ egzekucyjny musi być właściwy miejscowo oraz rzeczowo. Kwestię właściwości miejscowej rozstrzygają normy z art. 22 § 2–4 u.p.e.a., zgodnie z którymi właściwym miejscowo organem do prowadzenia egzekucji jest organ właściwy ze względu na miejsce zamieszkania lub siedziby zobowiązanego. Jeżeli zobowiązany ma miejsce zamieszkania lub siedzibę na terenie państwa członkowskiego lub państwa trzeciego, organem egzekucyjnym, w egzekucji należności pieniężnych z praw majątkowych lub ruchomości, jest organ będący jednocześnie wierzycielem. W przypadku gdy wierzyciel nie jest jednocześnie organem egzekucyjnym, właściwość miejscową organu egzekucyjnego ustala się według siedziby wierzyciela. Zgodnie z art. 22 § 3 u.p.e.a., jeżeli znany przed wszczęciem egzekucji majątek zobowiązanego lub większa jego część nie znajduje się na terenie działania organu egzekucyjnego ustalonego zgodnie z art. 22 § 2 albo 2a u.p.e.a., właściwość miejscową organu egzekucyjnego ustala się według miejsca położenia składników tego majątku – co oznacza, że kwestią decydującą będzie w tej ocenie to, gdzie określony weksel znajduje się fizycznie. Jeżeli nie jest możliwe ustalenie organu egzekucyjnego zgodnie z § 2–3, właściwość tego organu ustala się według siedziby lub miejsca zamieszkania dłużnika zobowiązanego, który jest obciążony prawem majątkowym względem zobowiązanego. Odnosnie do kwestii właściwości rzeczowej organów egzekucyjnych obowiązków o charakterze pieniężnym organami uprawnionymi do egzekwowania należności publicznoprawnych z weksla są: naczelnik urzędu skarbowego, właściwy organ gminy o statusie miasta wymienionej w odrębnych przepisach oraz gminy wchodzącej w skład powiatu warszawskiego oraz dyrektor właściwej izby celnej (art. 19 u.p.e.a.)<sup>39</sup>.

Zakres czynności wykonawczych, podejmowanych przez organ egzekucyjny w egzekucji prowadzonej z weksla, obejmuje zajęcie weksla i jego odbiór. Sama czynność zajęcia weksla odnosi się do zajęcia uregulowanego w art. 84 u.p.e.a., które określa sposób postępowania przy zajęciu weksla analogicznie do zajęcia rachunku bankowego. Weksel jest wpisywany do protokołu zajęcia, a sam wpis staje się skuteczny z chwilą,

---

<sup>39</sup> J. Dembczyńska, P. Pietrasz, K. Sobieralski, R. Suwaj, *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Wrocław 2008, s. 126–127.

gdy zostaje podpisany przez poborcę skarbowego, dokonującego czynności zajęcia. Zajęcie weksła wywołuje skutki prawne w stosunku do zobowiązanego, który nie może realizować praw z weksła. Dokonując zajęcia weksła, organ egzekucyjny nie rozstrzyga, czy stosunek prawny, który stał się podstawą stosunku wekslowego, powstał w sposób wadliwy, czy też nie. Nie ma to znaczenia dla skuteczności zajęcia<sup>40</sup>. Skuteczne zajęcie weksła odnośnie do trasata, czyli dłużnika wekslowego oraz wystawcy weksła własnego, ma miejsce z chwilą doręczenia mu zawiadomienia o zajęciu weksła<sup>41</sup>. Po dokonaniu skutecznego zajęcia weksła organ egzekucyjny wzywa trasata, aby należnej od niego sumy wekslowej nie uiszczał prawnemu posiadaczowi weksła, lecz sumę tę wpłacił w terminie wykupu organowi egzekucyjnemu (art. 96a u.p.e.a.). Przepis ten odsyła do przepisów prawa wekslowego, gdyż konstrukcja prawna trasata i zapłata przez niego sumy wekslowej są rozwiązaniami cywilnoprawnymi. Trasatem może być zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna, po stronie trasata może występować wielość podmiotów, którzy stają się dłużnikami wekslowymi. Wierzytelność wynikająca ze zobowiązania wekslowego, z racji swojego majątkowego charakteru, posiada zdolność egzekucyjną. Skutki zajęcia weksła zostały uregulowane w art. 96b u.p.e.a. W myśl tego przepisu organ egzekucyjny może wykonywać wszelkie prawa zobowiązanego w zakresie realizacji zajętego weksła. Prawa te to żądanie zapłaty oznaczonej sumy wekslowej wraz z ewentualnymi odsetkami i kosztami prowadzonego postępowania egzekucyjnego. Płatność weksła następuje w dniu, który jest na wekslu oznaczony, a w sytuacji gdy data nie jest wskazana na wekslu – za okazaniem go dłużnikowi wekslowemu. Analizując kwestię dopuszczalności egzekucji z weksła, należy wspomnieć o temporalnym zakresie dochodzonej należności, gdyż jest ona ograniczona przepisem art. 70 pr. weksl., regulującego czas przedawnienia, który wynosi 3 lata od dnia płatności weksła, a w sytuacji, kiedy nie wskazano daty – od dnia przedstawienia weksła do zapłaty<sup>42</sup>. Przystępując do egzekucji z weksła, organ egzekucyjny zawiadamia zobowiązanego, że nie wolno mu rozporządzać zajęтым przez organ wekslem ani odbierać od trasata sumy wekslowej. Jest to wyraźne nawiązanie do uprawnień, jakie przysługują posiadaczowi weksła, i jeden z elementów dolegliwości finansowej w związku z prowadzoną egzekucją. Ponadto, do obowiązków leżących po stronie zobowiązanego, będącego posiadaczem weksła, z którego jest prowadzona egzekucja, należy dokładne poinformowanie organu egzekucyjnego o trasacie celem umożliwienia skutecznego zaspokojenia obowiązku publicznoprawnego przez trasata. W przypadku gdy zobowiązany nie udzieli wyjaśnień bądź jego wyjaśnienia będą fałszywe i będą miały na celu wprowadzenie w błąd organu – wówczas na nim ciążyć będzie

<sup>40</sup> M. Surma, *Egzekucja administracyjna z weksła*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 385.

<sup>41</sup> R. Hauser, A. Skoczylas, *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Legalis 2015.

<sup>42</sup> S. Rudnicki, [w:] S. Rudnicki [et al.], *Kodeks cywilny. Komentarz*, LexPolonica 2015.

odpowiedzialność karna, uregulowana w art. 230–233 ustawy z dnia 6 września 1997 r. – Kodeks karny<sup>43</sup>. Sama u.p.e.a. w art. 168 d wprowadza sankcje w stosunku do zobowiązanego. Sprowadzają się one do możliwości wymierzenia kary do wysokości 3 800,00 zł w stosunku do kierownika właściwej osoby prawnej, na której obowiązek taki spoczywa, a w stosunku do żołnierza służby czynnej – do wymierzenia mu kary dyscyplinarnej (art. 168d § 1–5 u.p.e.a.). Organ egzekucyjny w zakresie uprawnień, jakimi dysponuje w toku prowadzonego postępowania egzekucyjnego, jest uprawniony do tego, aby wezwać do zapłaty obok trasata również awalistę, czyli osobę, która poręczyła spłatę długu wekslowego<sup>44</sup>. W związku z zajęciem weksła po stronie organu egzekucyjnego powstają prawa, które dotąd posiadał prawny posiadacz weksła. W wypadku gdy trasat uchyla się od przyjęcia weksła i odmawia zapłaty, organowi egzekucyjnemu przysługuje prawo zgłoszenia protestu, który stanowi podstawę do wystąpienia z tzw. poszukiwaniem zwrotnym. Konstrukcja ta znajduje oparcie w art. 43–44 pr. weksl. W myśl art. 43 pr. weksl. organ egzekucyjny, który jest prawnym posiadaczem weksła od czasu jego zajęcia, może wykonać zwrotne poszukiwanie przeciwko indosantom, wystawcy lub innym dłużnikom wekslowym<sup>45</sup>. Dopuszczalne jest także poszukiwanie zwrotne przed terminem płatności (art. 43 pr. weksl.), a jego podstawy są następujące: jeżeli odmówiono przyjęcia weksła w całości lub w części, jeżeli otwarto postępowanie układowe albo jeżeli ogłoszono upadłość trasata bez względu, czy weksel przyjął, czy nie, jeżeli trasat zaprzestał płacenia długów – choćby to zaprzestanie nie zostało stwierdzone orzeczeniem sądowym, lub też jeżeli przeprowadzono bezskutecznie egzekucję z jego majątku; jeżeli otwarto postępowanie układowe albo jeżeli ogłoszono upadłość wystawcy weksła, co do którego istnieje zakaz przedstawienia do przyjęcia. Protest należy zgłosić w określonych formach – może być on dokonany w urzędzie pocztowym lub też u notariusza.

## **6. Sprzedaż weksła**

W art. 96c u.p.e.a. w sposób odsyłający została przedstawiona kwestia zapłaty weksła. Przepis ten odwołuje się bowiem do prawa wekslowego, a w nawiązaniu do tego aktu przywołane zostały prawnie dopuszczalne sposoby sprzedaży weksła.

Sprzedaż weksła następuje w trybie określonym przepisami działu II rozdziału 6 oddziału 2 u.p.e.a. W myśl tego przepisu dopuszczalnymi trybami sprzedaży praw z weksła są: sprzedaż licytacyjna, sprzedaż w trybie przetargu lub sprzedaż z tzw. „wol-

---

<sup>43</sup> J.P. Tarno (red.), *Doradca podatkowy w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych*, Warszawa 2012, s. 141.

<sup>44</sup> M. Faryna, [w:] D. Kijowski (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 826.

<sup>45</sup> J. Jastrzębski, M. Kaliciński, *Prawo wekslowe i czekowe. Komentarz*, Warszawa 2014, Lexis 2014.

nej ręki”, regulowane w art. 105–109 u.p.e.a. W wyniku sprzedaży organ egzekucyjny przenosi na nabywcę własność weksla za pomocą indosu. Taka czynność, dokonana przez organ egzekucyjny, jest traktowana analogicznie do sporządzenia indosu przez zobowiązanego. Ustawodawca wprowadza jednak pewne zastrzeżenie co do możliwości przeniesienia praw z weksla za pomocą indosu – kiedy na wekslu znajduje się zwrot „nie na zlecenie” lub zastrzeżenie równoznaczne, organ jest uprawniony do przeniesienia prawa z weksla wyłącznie w formie i ze skutkami przelewu zwykłego. Norma wynikająca z art. 96e u.p.e.a. jest odzwierciedleniem brzmienia art. 11 zd. 2 pr. weksl. Klauzula ta, w myśl orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 14 października 1931 r., „odbiera dokumentowi charakter wekslu”<sup>46</sup>. Dokonany wbrew temu zastrzeżeniu indos jest nieważny. Skutkuje to tym, że weksel staje się papierem wartościowym imiennym (rekta-wekslem), zbywalnym w drodze przelewu<sup>47</sup>. Przeniesienie praw z weksla, zaopatrzonego w klauzule „nie na zlecenie”, odbywa się na zasadach ogólnych, dotyczących cejsji wierzytelności uregulowanej w art. 509 § 1 k.c., gdzie organ egzekucyjny może, bez zgody dłużnika (zobowiązanego na gruncie u.p.e.a.), przenieść wierzytelność na osobę trzecią (przelew), chyba że sprzeciwiałoby się to ustawie, zastrzeżeniu umownemu albo właściwości zobowiązania. Przeniesienie praw z weksla obligatoryjnie wymaga formy pisemnej, potwierdzającej przeniesienie wierzytelności (art. 511 k.c.). Dopuszczalność przeniesienia własności weksla jest oparta na wspomnianym już wielokrotnie i pokrótce omówionym indosie. Indos umieszcza się na odwrotnej stronie weksla lub na jego „przedłużce”, określanej także mianem alonzu. Indos taki musi być połączony z wekslem w sposób uniemożliwiający przerwanie, czyli fizyczne oddzielenie od weksla. Indos przenosi całą sumę wekslową na nabywcę weksla. W sytuacji gdy przenoszona jest własność weksla, odbywa się to w oparciu o tzw. indos własnościowy, uregulowany w art. 14 pr. weksl. Przeniesienie weksla na inną osobę przyjmuje dwojaką postać – pierwsze ujęcie przeniesienia weksla odnosi się do samego dokumentu, jakim jest weksel, który jest nośnikiem praw obligacyjnych, drugie ujęcie odnosi się do praw, jakie przenosi ze sobą weksel.

W myśl art. 104 u.p.e.a. sprzedaż weksla nie może nastąpić wcześniej niż przed upływem 7 dni od daty zajęcia. Wartość praw z weksla powinna zostać oszacowana przez biegłego skarbowego, analogicznie jak w wypadku szacowania wartości ruchomości, będącej przedmiotem prowadzonej egzekucji. Szacowanie wartości odbywa się w myśl art. 67b u.p.e.a., a na wartość oszacowanego prawa przysługuje zarzut zobowiązanemu.

<sup>46</sup> Wyrok Sądu Najwyższego, Izba Cywilna z dnia 14 października 1931 r., Rw 1592/31 (OP 1931, poz. 543).

<sup>47</sup> J. Jastrzębski, M. Kaliciński, *op. cit.*, Lexis 2014.

Jeżeli egzekucja, o której mowa w art. 96c u.p.e.a., czyli sprzedaż praw z weksla w trybie ustawy egzekucyjnej, okaże się nieskuteczna, zajęcie weksla staje się zajęciem wierzytelności zabezpieczonej wekslem. Nieskuteczność egzekucji z weksla ma miejsce w okolicznościach, w których trasat odmówił przyjęcia weksla lub zapłaty sumy wekslowej. W takim wypadku do egzekucji wierzytelności zabezpieczonej wekslem stosuje się odpowiednio przepisy działu II rozdziału 5 oddziału 1, traktujące o egzekucji z innych wierzytelności<sup>48</sup>. W konsekwencji oznacza to, że odpowiednio będą stosowane przepisy dotyczące egzekucji z innych należności pieniężnych oraz że znika obowiązek sporządzenia protokołu z zajęcia tej wierzytelności<sup>49</sup>.

## **7. Podsumowanie**

Egzekucja z weksla jako środek egzekucyjny występuje zarówno na gruncie egzekucji sądowej, jak i egzekucji administracyjnej. Weksel jako papier wartościowy, posiadający określoną wartość majątkową, mierzoną ekonomicznie, stanowi przedmiot wykonania obowiązków o charakterze pieniężnym przez zobowiązanego. Wyodrębnienie weksla spośród innych papierów wartościowych i przypisanie mu szczególnej roli wynika z faktu, że obrót wekslowy nadal odgrywa istotną rolę w stosunkach gospodarczych, zwłaszcza w zakresie poręczania i udzielania zobowiązań. Weksel został wprowadzony do ustawy egzekucyjnej nowelizacją z 2001 r., a było to wyrazem odradzającego się obrotu wekslowego i stopniowego odzyskiwania przez weksel swojej istotnej funkcji w prawie, którą utracił w okresie Polski Ludowej.

## **Bibliografia**

### **Wykaz cytowanej literatury**

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2009.
- Dembczyńska J., Pietrasz P., Sobieralski K., Suwaj R., *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Wrocław 2008.
- Faryna M., [w:] Kijowski D. (red.) *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Hauser R., Skoczyła A., *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Legalis 2015.
- Heropolitańska I., *Prawo wekslowe i czekowe, Praktyczny komentarz*, Warszawa 2011.
- Jastrzębski J., Kaliński M., *Prawo wekslowe i czekowe. Komentarz*, Warszawa 2014, Lexis 2014.
- Jędrzejewski T., Masternak M., Rączka P., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2011.

---

<sup>48</sup> M. Staniszewski, *Egzekucja obowiązków podatkowych*, Warszawa 2010, s. 169.

<sup>49</sup> P. Przybysz, *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz 2015*, wyd. 7, Warszawa 2015, s. 362.



- Machnikowski P., *Prawo wekslowe*, Warszawa 2009.
- Marcewicz O., [w:] Jakubecki A., (red.), Bodio J., Demendecki T., Marcewicz O., Telenga P., Wójcik M.P., *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego*, Lex/el. 2014.
- Przybysz P., *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz 2015*, wyd. 7, Warszawa 2015.
- Rudnicki S., [w:] Rudnicki S., Trzaskowski R., Dmowski S., Gudowski J. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, LexPolonica 2015.
- Surma M., *Egzekucja administracyjna z weksla*, [w:] Niczyporuk J., Fundowicz S., Radwanowicz J. (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Staniszewski M., *Egzekucja obowiązków podatkowych*, Warszawa 2010.
- Szpunar A., Kaliński M., *Komentarz do prawa wekslowego i czekowego*, Warszawa 2003.
- Tarno J.P. (red.), *Doradca podatkowy w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych*, Warszawa 2012.
- Żywnowski T., [w:] Dolecki H. (red.), Wiśniewski T. (red.), Ciepła H., Zawistowski D., Żywnowski T., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom IV. Artykuły 730-1088*, wyd. II, Lex 2014.

## Wykaz aktów prawnych

- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. z 2014 r., poz. 1619.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz zmianie innych ustaw, Dz. U. z 2001 r. Nr 125, poz. 1368.
- Ustawa z dnia 28 kwietnia 1936 r. – Prawo wekslowe, Dz. U. z 1936 r. Nr 37, poz. 282.

## Orzecznictwo

- Wyrok Sądu Najwyższego, Izba Cywilna z dnia 14 października 1931 r., Rw 1592/31 (OP 1931, poz. 543).
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 1998 r., I CKN 431/97, OSNC 1998, nr 7–8, poz. 130.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 czerwca 2004 r., I CK 5/04, Lexis.pl, nr 2794821.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lipca 2008 r., V CK 9/06, LEX nr 421047.





ISSN 2450-3932