
STUDIA

NAD

**AUTORYTARYZMEM
I TOTALITARYZMEM**

Tom 45, nr 2

STUDIA

NAD

AUTORYTARYZMEM I TOTALITARYZMEM

Tom 45, nr 2

DAWNEJ STUDIA NAD FASZYZMEM I ZBRODNIAМИ HITLEROWSKIMI

pod redakcją
Tomasza Schefflera

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU WROCŁAWSKIEGO

Rada Redakcyjna

Francesco Berti (Włochy), Shinsuke Hosoda (Japonia), Michal Kubát (Czechy),
Marek Maciejewski (przewodniczący, Polska), Henryk Malewski (Litwa),
Christoph-Eric Mecke (Niemcy/Polska), Daniel Pipes (Izrael),
Ryszard Skarżyński (Polska), Alessandro Vitale (Włochy)

Komitet Redakcyjny

Redaktor naczelny: Tomasz Scheffler (UWr)

Redaktorzy tematyczni: Radosław Antonów (UWr), Adam Bosiacki (UW), Łukasz Machaj (UWr),
Maciej Marszał (UWr), Mirosław Sadowski (UWr), Joanna Sondel-Cedarmas (UJ)

Sekretarze Redakcji

Jakub Juszcak, Marek Popielarski

Redaktor tomu

Tomasz Scheffler

Redaktor numeru

Tomasz Scheffler

Stali recenzenci

Marta Baranowska, Konstantin Bieliakov, Magdalena Budyn-Kulik, Ewa Chmielarczyk,
Maciej Chmieliński, Krystyna Chojnicka, Anna Citkowska-Kimla, Przemysław Dąbrowski,
Lech Dubel, Wojciech Dubis, Marta Ferronato, Olgierd Górecki, Leonard Górnicki,
Żaneta Gwardzińska, Alicja Jagielska-Burduk, Włodzimierz Kaczorowski, Krzysztof Kawalec,
Marcin Kazimierzczuk, Piotr Kimla, Marek Wojciech Kornat, Ewa Kozerska, Beata Kozicka,
Jarosław Kostrubiec, Miłosz Kościelniak-Marszał, Natalia Krej, Tomasz Kruszewski,
Bartłomiej Krzan, Marek Kulik, Grzegorz Ławnikowicz, Małgorzata Łuszczyńska,
Artur Łuszczyński, Mateusz Machaj, Henryk Malewski, Przemysław Malinowski, Barbara Mielnik,
Katarzyna Miksza, Anna Muszyńska, Arent van Nieukerken, Patrycjusz Pajak, Jacek Przygodzki,
Joanna Ryszka, Arkady Rzegocki, Jacek Srokosz, Rafał Stankiewicz, Witold Stankowski,
Piotr Stec, Ryszard A. Stefański, Rafał Szubert, Andrzej Szymański, Anna Tylusińska-Kowalska,
Dominika Uczkiewicz, Michał Urbańczyk, Adam Wielomski, Karina Wojtowicz,
Andrzej Wrzyszc, Anna Zalesińska, Marek Zalisko, Maria Zmierzczak, Olha Zolotar

© Autorzy, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego
oraz Wydawnictwo „Szermierz” sp. z o.o., Wrocław 2024

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons.

Uznanie autorstwa 4.0 (CC BY 4.0). Pewne prawa zastrzeżone na rzecz autorów
oraz Wydawnictwa Uniwersytetu Wrocławskiego i Wydawnictwa „Szermierz” Sp. z o.o.
Treść licencji jest dostępna pod adresem <https://creativecommons.org/licence/by/4.0/legalcode.pl>

ISSN 0239-6661 (AUWr)

ISSN 2300-7249 (SnAiT)

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja drukowana

Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego
pl. Uniwersytecki 15, 50-137 Wrocław
tel. 71 3752474, e-mail: wydawnictwo@uwr.edu.pl

Wydawnictwo „Szermierz” sp. z o.o.
pl. Uniwersytecki 15, 50-137 Wrocław
tel. 71 3752474, e-mail: sekretariat@wuwr.com.pl

ARTYKUŁY PROBLEMOWE

MICHAŁ BERNACZYK
Uniwersytet Wrocławski
ORCID: 0000-0001-7683-8852

Powściągliwość sędziowska w relacjach ze służbami specjalnymi. Konieczny czy obcy element demokracji?

Słowa kluczowe: służby specjalne, władza sądownicza, pozasądowe pozbawienie wolności, konstytucjonalizm, rządy prawa, informacje niejawne, aktywizm sędziowski, powściągliwość sędziowska

JUDICIAL RESTRAINT IN RELATIONS WITH INTELLIGENCE SERVICES:
A NECESSARY OR FOREIGN ELEMENT OF DEMOCRACY?

Abstract

The article poses the following research question: what forms and methods of exercising judicial power in relation to intelligence services serve as a litmus test for democratization or autocratization? A democratic system presupposes that the state's activities are subject to judicial oversight. This stems from the concept of democracy as a regime governed by the rule of law, while arbitrariness characterizes the essence of authoritarianism. However, the oversight of intelligence services can be a deceptive indicator of the level of democracy, considering that the relationship between the controlling judiciary and intelligence services mirrors the recurring discourse on the role of the executive during a state of emergency. Threats to democracy in the 21st century are no longer limited to conventional armed conflicts or natural disasters governed by state of emergency procedures but increasingly resemble a perpetual confrontation between state structures and terrorism, hybrid conflicts, cyber conflicts, and proxy wars. Even with extreme forms of extrajudicial detention implemented during I & II World War, Western constitutionalism has not relinquished the rule of law, yet it has long tolerated solutions that leave the activities of intelligence services beyond effective control by other branches of power.

Keywords: intelligence services, judicial power, extrajudicial detention, constitutionalism, rule of law, classified information, judicial activism, judicial restraint

Wstęp

Niniejszy artykuł stawia następujące pytanie badawcze: jakie formy, sposoby wykonywania władzy sądowniczej w stosunku do służb specjalnych stanowią probierz demokratyzacji bądź autokratyzacji (ang. *democratic backsliding*)? Ustrój demokratyczny (zbieżny w dużej mierze z pojęciem „konstytucjonalizmu”) zakłada, że działalność państwa (i jego służb specjalnych) podlega kontroli sądowej. Wynika to z pojmowania demokracji jako ustroju władzy związanej prawem, podczas gdy w istotę autorytaryzmu wpisuje się arbitralność działania władzy publicznej. Okazuje się jednak, że kontrola działalności służb specjalnych w państwie demokratycznym (a jak się zaraz okaże, występująca również w państwach autorytarnych) potrafi doprowadzić do analogicznych skutków (to jest swoistej emancypacji służb w systemie organów państwa), mimo że rola tego typu organów jest zasadniczo odmienna w państwach autorytarnych. Jak zwięźle i celnie określają Krzysztof Krassowski, Tomasz Wierchowski oraz Anna Wierchowska, służby specjalne w demokratycznym państwie „posiadają wyraźnie określone uprawnienia i kompetencje, choć oczywiście część z ich zadań musi pozostać niejawną. Jest to cecha charakterystyczna wszystkich państw demokratycznych”¹. Autorzy podkreślają, że rolą służb specjalnych w demokracji jest funkcja strzeżenia prawa i zachowania ładu konstytucyjnego², natomiast w państwie autorytarnym służby pełnią (nominalnie) tę samą rolę, tyle że strzeżone przez nie prawo (także konstytucja) pełni rolę instrumentu podporządkowania sobie społeczeństwa lub koncesjonowanej opozycji³. Państwa autorytarne, o czym za chwilę, również potrafią tworzyć procedury i zasady kontroli służb specjalnych wedle kryteriów ściśle formalnych. Związanie służb prawem może być jednak zwodniczym probierzem poziomu demokracji, jeśli dostrzeżemy, że relacja między sądem kontrolującym działalność służb specjalnych jest odzwierciedleniem

¹ K. Krassowski, T. Wierchowski, A. Wierchowska, *Rola i zadania służb specjalnych w państwach niedemokratycznych i demokratycznych na przykładzie Rosji i Polski*, „International Journal of Legal Studies” 2, 2020, nr 8, s. 300–301. Należy zastrzec, że tak ogólnie postawiona teza o „wyraźnie” określonych kompetencjach tworzy sporą przestrzeń do polemiki. Im dalej od formacji policyjnych, tym trudniej kodyfikować metody działania organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, skoro metody ich działania często polegają na łamaniu prawa krajowego i międzynarodowego, zaś „ta brutalna teza, dla której nie ma miejsca w poprawnościowym dyskursie politycznym, w literaturze fachowej przyjmowana jest za oczywistą”, tak też M. Mróz, *Kontrola parlamentarna nad tajnymi służbami. Przegląd rozwiązań instytucjonalnych w wybranych krajach*, „Analizy Biura Analiz Sejmowych” 2012, nr 19 (86), s. 1.

² „O ile w państwie autorytarnym jest to główna funkcja sprawowana przez służby specjalne w zakresie politycznym, służąca kontroli społeczeństwa dla zachowania władzy politycznej, to w państwie demokratycznym jest to wyłącznie środek kontroli społeczeństwa dla zachowania porządku konstytucyjnego i bezpieczeństwa społeczeństwa”. *Ibidem*, s. 301.

³ Na temat funkcji pełnionej przez konstytucję pisaną w państwach autorytarnych zob. M. Bernaczyk, *Idea konstytucjonalizmu w państwach demokratycznych i autorytarnych*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 42, 2020, nr 3, s. 7–27.

poglądów na temat pozycji egzekutywy w czasie stanu wyjątkowego. Rzecz w tym, że zagrożenia dla demokracji w XXI wieku nie sprowadzają się do konwencjonalnych konfliktów zbrojnych lub katastrof naturalnych ujmowanych w procedury stanów nadzwyczajnych, lecz zaczynają przypominać permanentną konfrontację struktur państwowych z efemerycznymi przeciwnikami (działalność terrorystyczna, elementy konfliktów hybrydowych, takie jak wojny informacyjne, konflikty w cyberprzestrzeni, wojny zastępcze). Konstytucjonalizm Zachodu w czasie drugiej wojny światowej nie abdykował z koncepcji związania prawem, ale z drugiej strony — i to ilustruje dobrze przykład brytyjskich pozasądowych „bezterminowych zatrzymań” — rozwiązania te w praktyce pozostawiały działalność służb specjalnych poza kontrolą innych pionów władzy⁴. Uzasadniono to wprost stanem wojny, ale z jej zakończeniem nie odrzucano ich jako antytezy związania prawem, arbitralności władzy nad człowiekiem. Przeciwnie, powojenna historia pokazuje, że kompetencje „rozwadniano”, stawiając sądy (najwyższe, konstytucyjne) przed trzema rozwiązaniami, ilekroć przychodziło orzekać o zgodności z fundamentami prawa konstytucyjnego. Po pierwsze, próbowano nadać kontroli charakter efektywnego środka (zob. dalsze przykłady z postkolonialnego Singapuru). Po drugie, stwierdzano, że powściągliwy model kontroli stworzony przez władzę ustawodawczą jest legalny (konstytucyjny), nie podejmując próby nadania mu tego charakteru, a przez to — jak ujął to David Dyzenhaus — „nadając reżimowi [kontroli nad służbami — M.B.] imprimatur rządów prawa i zrównując go z rządami prawa”⁵ (na przykład w Wielkiej Brytanii podczas pierwszej wojny światowej⁶; zob. także przytoczone dalej sprawy *Liversidge p-ko Andersonowi* oraz *Greene przeciwko Sekretarzowi Stanu ds. Wewnętrznych*). Po trzecie, można uznać, że reżim kontroli jest nielegalny, ponieważ jest niezgodny z konstytucyjnymi zasadami legalności.

⁴ Na przykład sekretarz stanu do spraw wewnętrznych mógł nakazać bezterminowe zatrzymanie osoby stanowiącej zagrożenie, zaś od jego zarządzenia można było wnieść odwołanie do komitetu wykonawczego. Komitet informował zatrzymanych o podstawach zatrzymania (lecz nie miał dostępu do informacji wywiadu o przesłankach faktycznych) i pouczał o możliwości wniesienia odwołania, ale stanowisko komitetu (nawet jeśli uznawało zatrzymanie za bezzasadne) miało charakter czysto opiniodawczy (nie wiązało sekretarza stanu). Sekretarz stanu miał jedynie obowiązek składania parlamentowi miesięcznych sprawozdań o wydanych nakazach zatrzymania, a także nieuwzględnionych opiniach komitetu (zob. dalsze uwagi na temat brytyjskiego rozporządzenia 18B). Szerzej: D. Dyzenhaus, *States of emergency*, [w:] M. Rosenfeld, A. Sajó, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford 2012, s. 452–453.

⁵ *Ibidem*, s. 452.

⁶ *Ibidem*, ze wskazaniem na orzeczenie Izby Lordów z 1 maja 1917 roku w sprawie *R. przeciwko Halliday*.

Służby specjalne na tle zasady podziału władzy

Problematyka relacji pomiędzy władzą sądowniczą a służbami specjalnymi stanowi interesujący element badań w (porównawczym) prawie konstytucyjnym, prawie międzynarodowym (zwłaszcza w obszarze praw człowieka), przy czym dotyczy zwykle wolności od niejawnej ingerencji państwa w swobodę układania ludzkiej egzystencji. Przedmiotem zainteresowania badaczy prawa i ustroju państwa stają się głównie prawa człowieka związane z retencją danych osobowych (pozyskanych za zgodą podmiotu uprawnionego lub wskutek inwigilacji), przeszukania, zatrzymania i pozbawiania wolności (w trybie sądowym bądź pozasądowym) motywowane ochroną porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa. Nie są to jednak analizy holistyczne, ponieważ zwykle zakładają, że istota demokracji pozostaje nienaruszona, system (sądowej, parlamentarnej) kontroli zbalansuje napięcia między bezpieczeństwem a ochroną praw człowieka, zaś ewentualne naruszenia prawa traktuje się jako incydent, a nie probierz stopniowego odchodzenia od demokracji (lub odwrotnie: stopniowego odchodzenia od autorytarnych praktyk). Jednakże w obszarze prawa konstytucyjnego lub politologii żywo dyskutuje się o zjawisku populizmu, odchodzenia od demokracji⁷, przywołując modny anglicyzm *democratic backsliding*, tłumaczony również jako „autokratyzacja”. Autokratyzacja stała się odbiciem lustrzanym „fali demokratyzacji”, pojęcia zaproponowanego w 1991 roku przez Samuela Huntingtona (1927–2007) na kanwie przemian w Europie, Ameryce Łacińskiej i Azji, który zdefiniował je jako „grupę przemian od reżimów niedemokratycznych do demokratycznych, które mają miejsce w określonym okresie czasu i znacząco przewyższają ilość przejść w przeciwnym kierunku w tym samym okresie czasu”⁸. Jednocześnie Huntington zastrzegł w tym samym miejscu, że fala przemian demokratycznych może obejmować liberalizację lub częściową demokratyzację w ustroju, który nie stanie się w pełni demokratyczny⁹. Autokratyzacja została opisana jako odwrotność tego zjawiska¹⁰. Jeśli spojrzeć na międzynarodowe badania zjawiska oparte na całościowej analizie kryterialnych cech demokracji (tudzież liberalnego konstytucjonalizmu), prowadzonej na przykład przez Uniwersytet w Göteborgu w ramach programu *Varieties of Democracy (V-Dem)*, to nie występuje w nich miernik dedykowany bezpośrednio problematyce służb specjalnych (o ile nie weźmiemy pod uwagę ogólnej kategorii nadzoru nad władzą

⁷ A. Śledzińska-Simon, *Learning Lessons from the populist defeats: From negative to positive constitutionalism*, „Social & Legal Studies” 32, 2023, nr 6.

⁸ S.P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman 1991, s. 15.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ A. Lührmann, S.I. Lindberg, *A third wave of autocratization is here: What is new about it?*, „Democratization” 26, 2009, nr 7, s. 1099.

wykonawczą)¹¹. Jednocześnie służby specjalne posiadają największy potencjał do zaburzania pluralizmu politycznego, a co najmniej podważania zaufania obywateli do państwa, jeśli zważyć (uprawdopodobnione, ale niezwyfikowane dotąd sądownie) zarzuty pozyskiwania informacji o działalności opozycji parlamentarnej w Polsce (np. za pomocą oprogramowania antyterrorystycznego *Pegasus* w Polsce podczas kampanii do Parlamentu Europejskiego w 2019 roku¹², a także za pomocą innych środków kontroli operacyjnej w kampanii wyborczej do sejmiku i senatu w 2023 roku).

Niejawny charakter ingerencji w sferę praw człowieka wynika z istoty działania służb specjalnych, które prowadzą działalność w sposób ukryty (w sensie faktycznym i prawnym) zarówno dla opinii publicznej, ale przede wszystkim w stosunku do osób i spraw objętych działalnością wywiadowczą lub kontrwywiadowczą. Wypada jednak zastrzec, że w krajowej literaturze niejawni sposób działania nie stanowi cechy kryterialnej definicji służb specjalnych, a przynajmniej nie jest to cecha wyrażona wprost. Na przykład polski ustawodawca posługuje się definicją podającą znaczenie, ale jednocześnie unika określenia desygnatu tego pojęcia dla całości ustroju¹³. Pojęcie służby specjalnej nie jest pojęciem konstytucyjnym. Konstytucja RP wyjątkowo wspomina — obok policji i wojska — o „służbach ochrony państwa”¹⁴ na potrzeby określenia statusu parlamentarzysty (art. 103 ust. 2 Konstytucji RP). Ustawodawca wyraża więc kategorię oczekiwania, aby nie mieszać funkcji ustawodawczej z wykonawstwem (w aspekcie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego), ale nie rozstrzyga to wcale szczegółowego umiejscowienia służb w strukturze organów państwa. Definicja służb specjalnych ma więc charakter ściśle naukowy i na ogół koncentruje się na przedmiocie ich działań. Na przykład proponuje się, aby definiować je od strony negatywno-przedmiotowej jako zbiorcze określenie wszystkich służb wywiadowczych, cywilnych i wojskowych, oraz innych służb bezpieczeństwa, których

¹¹ Zob. *V-Dem Institute Democracy Report 2022: Autocratization Changing Nature?*, Gothenburg 2022, s. 17, https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf (dostęp: 26.10.2023).

¹² Zob. punkt 15 Zalecenia Parlamentu Europejskiego z dnia 15 czerwca 2023 roku dla Rady i Komisji w następstwie dochodzenia w sprawie zarzutów naruszenia prawa Unii i niewłaściwego administrowania w jego stosowaniu w odniesieniu do oprogramowania *Pegasus* i równoważnego oprogramowania szpiegowskiego (2023/2500(RSP)). Szerzej na ten temat zob. raport komisji śledczej Parlamentu Europejskiego do spraw zbadania stosowania oprogramowania *Pegasus* i równoważnego oprogramowania szpiegowskiego służącego inwigilacji (2022/2077(INI)).

¹³ Por. na przykład art. 11 ustawy z dnia 24 maja 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1136) lub art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 57).

¹⁴ Nie należy utożsamiać tego pojęcia (autonomicznego) wyłącznie z pojęciem ustawowym, to jest nazwą własną „Służby Ochrony Państwa”, o której mowa w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 roku o Służbie Ochrony Państwa (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 66).

działalność odbiega od metod działania właściwych policji¹⁵. W literaturze stawia się zarzut (aczkolwiek autor nie precyzuje adresata tego zarzutu) braku „zwięzłej koncepcji dotyczącej umiejscowienia i roli, jaką powinny odgrywać służby specjalne po 1989 roku”, a także problem „czytelnego odróżnienia” służb specjalnych (w szczególności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego) od policji, Straży Granicznej lub Żandarmerii Wojskowej¹⁶. Problem braku czytelnych granic pomiędzy tym, co jest działalnością policyjną, a działalnością służb specjalnych istotnie przewija się w dyskusjach prawniczych (jest to widoczne w nauce prawa konstytucyjnego, międzynarodowego publicznego po zamachach z 11 września 2001 roku) jako problem wyboru przez państwo narzędzia odpowiedzi na terroryzm. Państwo może odpowiedzieć zastosowaniem dotychczasowych środków typowych dla organów policji, charakterystycznych dla działalności sił zbrojnych albo też przybrać nową postać pośrednią (na przykład militaryzacja sił policyjnych). To niewątpliwie ważne zagadnienie, ale mimo wszystko techniczne i wtórne wobec sprawy podstawowej, jaką jest przypisanie służbom specjalnym ich roli. Tymczasem ta rola jest na przykład z polskiej perspektywy konstytucyjnej nad wyraz czytelna, a wręcz niesporna: podstawową funkcją jest zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa. Kompetencje służb specjalnych w tym zakresie są więc pochodną konstytucyjnej funkcji władzy wykonawczej, a wręcz należą do jej istoty (zob. art. 146 ust. 4 pkt 7–8 Konstytucji RP). A skoro władza wykonawcza, wedle paradygmatu współczesnego konstytucjonalizmu, jest powściągnięta i kontrolowana, to powstaje pytanie, czy w stosunku do służb specjalnych można dokonać pełnego przeniesienia poglądów na temat praworządności, związania prawem, czy też w obszarze tym dochodzi do tworzenia odmiennego standardu konstytucyjnego.

Postawa władzy sądowniczej wobec służb specjalnych może być rozpatrywana jako kolejna odsłona sporu doktryny pasywizmu i aktywizmu, dwóch skrajności, w których sędzia (sędzia) pasywistyczny jest służalczy wobec ośrodków władzy, zaś sędzia aktywistyczny zostaje wyniesiony do rangi intelektualnej i moralnej arystokracji posiadającej lepszy od innych wgląd w rozstrzyganą materię¹⁷. Można przyjąć, że w ustrojach autorytarnych władza sądownicza z założenia lokuje się bliżej powściągliwej skrajności, ilekroć rozstrzygnięcie sprawy zagrażałoby lub niweczyło rolę sądu państwa autorytarnego, a do tej zalicza się: 1) kontrolę społeczeństwa i wykluczania przeciwników politycznych; 2) podtrzymywanie roszczenia reżimu do prawnej legitymacji swych rządów; 3) wzmacnianie

¹⁵ S. Hoc, *Sytuacja organizacyjno-prawna polskich służb specjalnych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 3, 2002, s. 42. Podobnie F. Prusak, *Sytuacja ustrojowo-prawna wyodrębnionych wojskowych służb specjalnych*, „Zeszyty Prawnicze” 12, 2012, nr 1, s. 56.

¹⁶ Zob. M. Kolaszyński, *Constitutional status of Polish intelligence services since 1989 — intelligence vs. the police*, „Politeja” 14, 2017, nr 5 (50), s. 214.

¹⁷ P. Kaczmarek, *Wolność wypowiedzi sędziego w perspektywie pełnionych obowiązków*, „Krytyka Prawa” 14, 2022, nr 4, s. 96.

współdziałania administracji publicznej (jej aparatu biurokratycznego), rozwiązywania problemów z koordynacją poszczególnych stronnictw, baz klienckich w obrębie reżimu; 4) ułatwianie koncentracji dóbr ekonomicznych, zabezpieczanie dochodów klientów politycznych czy sprzyjanie obrotowi gospodarczemu i inwestycjom (także zagranicznym) poprzez ochronę własności i wolności gospodarczej, o ile korzystanie z tych praw nie wkracza w sfery politycznie wrażliwe dla reżimu¹⁸.

Jednakże praktyka sądów najwyższych (konstytucyjnych) w państwach klasyfikowanych jako demokratyczne dowodzi, że aktywizm (czy chociażby powściągliwość, tudzież „pokora sędziowska”) wcale nie jest oczywistą postawą. Sądy najwyższe potrafią abdykować z rygorystycznej rozliczalności służb specjalnych, a wydaje się mieć to związek z obietnicą składaną obywatelowi: zapewnienie egzystencjalnego bezpieczeństwa. Jeśli zważyć na procesy globalizacyjne, to jest to obietnica złożona w konstytucji pisanej¹⁹ przez ustrój, rywalizujący z dyktaturami (pod władzą tych ostatnich w 2021 roku żyło 5,4 miliarda ludzi, a więc 70% światowej populacji). Ustroje demokratyczne nie zawsze są w stanie udzielić efektywnej, acz symetrycznej odpowiedzi na terroryzm i inne ekstremizmy. Potrafią reagować identycznie lub podobnie do autorytarnych lub autokratycznych przeciwników, tolerując jednocześnie duży obszar władzy dyskrecjonalnej służb specjalnych. Opiera się to na swoistym domniemaniu, że te wyspecjalizowane organy egzekutywy posiadają lepsze zasoby wiedzy o związkach przyczynowo-skutkowych między ich działalnością, wykorzystywanymi środkami legislacyjnymi a zagrożeniem, do którego zwalczania je powołano. Przyjrzyjmy się zatem, w jaki sposób praktyka konstytucyjna aplikuje zasadę legalizmu w tym obszarze.

Brytyjski *legal transplant*. Singapur i pozasądowe pozbawienie wolności

Republika Singapuru na pierwszy rzut oka wydaje się osobliwym przykładem do dyskusji, skoro klasyfikuje się ją jako państwo autorytarne będące członkiem Brytyjskiej Wspólnoty Narodów (*British Commonwealth*). Posiadający 5,4 miliona obywateli, terytorium o powierzchni zaledwie 716 kilometrów kwadratowych, pozbawiony zasobów naturalnych należy do czołówki najbogatszych państw świata, stanowiąc jedno z największych centrów finansowych świata oraz strategiczny punkt na morskich szlakach handlowych. W latach 1963–1965 Singapur

¹⁸ Zob. T. Ginsburg, T. Moustafa, *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Cambridge-New York 2008, s. 4–10.

¹⁹ Por. art. 2 zdanie drugie francuskiej Deklaracji praw człowieka i obywatela z dnia 26 sierpnia 1789 roku oraz preambułę do Konstytucji Republiki Francuskiej z 1958 roku; wstęp do Konstytucji USA z 1787 roku, wstęp do Konstytucji Hiszpanii z 1982 roku, art. 5 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku.

był członkiem Federacji Malajów (istniejącej w latach 1948–1963). Uzyskawszy niepodległość, 9 sierpnia 1965 roku (po opuszczeniu federacji), Singapur przez wiele lat opierał swój ustrój na swoistym „bloku konstytucyjnym” (Konstytucji Państwa Singapurskiego z 1963 roku, Ustawie o Niepodległości Singapuru z 22 grudnia 1965 roku oraz włączonymi do systemu konstytucyjnego fragmentami Konstytucji Malezji poświęconymi prawom podstawowym jednostki; te ostatnie znajdują się obecnie w art. 9–16 konstytucji). Skonsolidowany tekst Konstytucji Singapuru pojawił się dopiero w 1980 roku na podstawie upoważnienia udzielonego Prokuratorowi Generalnemu i ta kodyfikacja funkcjonuje do dziś²⁰. Podczas epizodycznego członkostwa w federacji Singapur zapożyczył od Malezji również podstawowe przepisy dotyczące ochrony bezpieczeństwa państwa, włączając do swego porządku prawnego dwa restrykcyjne akty prawne: Rozporządzenie o Zachowaniu Porządku Publicznego (*Preservation of Public Security Ordinance*) oraz malezyjską ustawę o bezpieczeństwie wewnętrznym z 1960 roku (*Internal Security Act*)²¹. Oba akty prawne umożliwiały prewencyjne zatrzymanie osób podejrzewanych o działalność wywrotową i propagowanie komunizmu bez dostępu do sądu na okres nieprzekraczający dwóch lat. Ocenia się, że u zarania niepodległego Singapuru jego pierwszy premier Lee Kuan Yew, „ojciec założyciel” niepodległego Singapuru (1923–2015), dokonał konsolidacji władzy w Partii Akcji Ludowej właśnie dzięki stosowaniu tych przepisów wobec skrajnie lewicowych lub prokomunistycznych frakcji²². Lee Kuan Yew zapisał się w historii jako charyzmatyczny polityk, którego poglądy o pierwszeństwie dobrobytu przed demokracją istotnie przełożyły się na pragmatyczne podejście do swobód jednostki²³, a w praktyce niepodległego Singapuru oznaczało to metodyczne koncesjonowanie opozycji parlamentarnej za pomocą sankcji (karnych) za przekroczenie granic wolności słowa lub zatrzymań.

Pozasądowe zatrzymania mają swoje korzenie w uprawnieniach brytyjskiej administracji kolonialnej przyznawanych na czas wojny (ang. *war powers*), a na

²⁰ Por. Constitution of the Republic of Singapore, 2020 revised edition, Singapore Statutes Online, <https://sso.agc.gov.sg/Act/CONS1963> (dostęp: 27.10.2023).

²¹ K. Tan, *The Constitution of Singapore*, Oxford 2015, s. 197.

²² Jednoizbowy parlament Singapuru jest zdominowany przez Partię Akcji Ludowej, która pozostaje partią rządzącą od zwycięskich wyborów w 1959 roku. Jej orientacja ewoluowała od lewicowej do centroprawicowej, zaś jej ideologiczną ewolucję wiąże się między innymi z sukcesywnym marginalizowaniem lewicowych członków za pomocą wspomnianych przepisów o działalności wywrotowej. W 1956 roku kolonialny rząd, którego przywódcą był Lim Yew Hock, zastosował pozasądowy areszt wobec czołowych działaczy Partii Akcji Ludowej na podstawie rozporządzenia o zachowaniu porządku publicznego. Gdy w 1959 roku Partia Akcji Ludowej wygrała wybory, Lee Kuan Yew postawił zwolnienie zatrzymanych jako warunek objęcia urzędu premiera. Zwolnionych potraktowano niczym bohaterów, zgotowano im gorące powitanie i powołano w skład rządu, ale w obszarach, które nie wiązały się z faktyczną władzą i wpływami politycznymi. Zob. K. Tan, *op. cit.*, s. 199.

²³ G. Silverstein, *Singapore's constitutionalism: A model, but of what sort?*, „Cornell Law Review” 100, 2015, nr 1, s. 23.

terytorium Malezji pojawiły się jeszcze w latach trzydziestych XX wieku. Po drugiej wojnie światowej pozasądowe (administracyjne) pozbawienie wolności funkcjonowało w kolonialnej Malezji i Singapurze jako odpowiedź na rosnące zagrożenie działalnością wyrotową Malajskiej Partii Komunistycznej oraz Partii Komunistycznej Singapuru. Jednakże oprócz zwalczania groźby komunistycznej partyzantki na Półwyspie Malajskim były też skutecznie wykorzystywane do neutralizowania wewnętrznej opozycji — na przykład w lutym 1963 roku, krótko przed akcesją Singapuru do Federacji Malajów Rada Bezpieczeństwa Wewnętrznego²⁴ zatwierdziła połączoną singapursko-malezyjską operację policyjną pod kryptonimem „Chłodnia”, w której zatrzymano ponad setkę lewicowych polityków, związkowców i sympatyków Frontu Socjalistycznego (*Barisan Sosialis*, partii utworzonej przez byłych członków Partii Akcji Ludowej wydalonych w 1961 roku). Pozasądowe zatrzymania pomogły Partii Akcji Ludowej odciąć się od radykalnej lewicy i sympatyków komunizmu oraz wygrać wybory we wrześniu 1963 roku przytłaczającą większością. To z kolei zabezpieczyło większość niezbędną do uchwalenia przystąpienia do federacji. Z chwilą akcesji do Federacji Malajskiej (w dniu 16 grudnia 1963 roku) Singapur inkorporował²⁵ malezyjską ustawę o bezpieczeństwie wewnętrznym z 1960 roku, a po wyjściu z federacji utrzymał ją w mocy na podstawie wspomnianej Ustawy o Niepodległości Singapuru z 1965 roku.

Ustawa o bezpieczeństwie wewnętrznym udzieliła prezydentowi Singapuru kompetencji do nakazywania ministrowi spraw wewnętrznych zatrzymań (w formie zarządzenia ministra) osób określonych w obecnym art. 8 ust. 1 ustawy²⁶.

²⁴ Był to organ utworzony przez Brytyjczyków do rozpatrywania wszelkich spraw związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym Singapuru. Składał się z Brytyjskiego Wysokiego Komisarza, dwóch członków powołanych przez Wielką Brytanię, trzech przedstawicieli Singapuru (w tym jego premiera) oraz jednego przedstawiciela rządu Malezji.

²⁵ Na mocy ustawy nr 23 z 1963 roku o Federacji Malajskiej.

²⁶ Przepis art. 8 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie wewnętrznym z 1960 roku stanowi: „Jeśli prezydent jest przekonany co do określonej osoby, że w celu zapobieżenia jej działaniom, które mogłyby zaszkodzić bezpieczeństwu Singapuru lub jego części lub zakłócić utrzymanie porządku publicznego lub niezbędnych usług na jego obszarze, jest to konieczne, minister [spraw wewnętrznych — M.B.] wyda zarządzenie — (a) nakazujące zatrzymanie takiej osoby na okres nieprzekraczający dwóch lat; lub (b) w celu realizacji dowolnych z następujących celów: (i) nakazujące nałożenie na tę osobę ograniczeń, które mogą być określone w zarządzeniu w odniesieniu do jej działań oraz miejsc jej zamieszkania i zatrudnienia; (ii) zakazujące jej przebywania na zewnątrz w godzinach określonych w zarządzeniu, z wyjątkiem sytuacji, gdy ma na to pisemną zgodę wydaną przez wskazaną w zarządzeniu władzę lub osobę; (iii) nakazujące jej zgłaszanie swoich przemieszczeń w określony sposób w określonych czasach i do wskazanej w zarządzeniu władzy lub osoby; (iv) zakazujące jej przemawiania na publicznych spotkaniach, sprawowania urzędu lub uczestniczenia w działaniach organizacji lub stowarzyszeń, lub działania jako doradcy dla jakiegokolwiek organizacji lub stowarzyszenia, lub uczestniczenia w jakichkolwiek działaniach politycznych; (v) zakazujące jej podróżowania poza granice Singapuru lub jego części wskazane w zarządzeniu, z wyjątkiem sytuacji, gdy ma na to zgodę wskazaną w takim zarządzeniu władzy lub osoby”, zob. obowiązującą wersję ustawy, <https://sso.agc.gov.sg/Act/ISA1960> (dostęp: 27.10.2023).

Artykuł 8 ust. 2 ustawy przewiduje, iż prezydent może przedłużyć obowiązywanie dowolnego ministerialnego zarządzenia o kolejny okres lub okresy, nieprzekraczające każdorazowo dwóch lat. Przytoczone przepisy funkcjonują do dziś, natomiast pod koniec lat osiemdziesiątych stały się przyczynkiem do ożywionej dyskusji w komparatystyce prawniczej na temat „odcieni szarości” w pojmowaniu fundamentów państwa prawnego, roli sądów w powściągnięciu egzekutywy, a nawet instrumentalnego traktowania trybu zmiany konstytucji przez partie hegemoniczne. Paradoks polega na tym, że Singapur włączył do konstytucji obszerny przepis art. 9 dotyczący praw podstawowych jednostki (prawo do sądowej kontroli pozbawienia wolności, obowiązek przedstawienia zarzutów bądź zwolnienia w ciągu 48 godzin), ale jednocześnie art. 9 ust. 6²⁷ zawierał nietypową klauzulę utrzymującą w mocy prawo dotyczące pozasądowego zatrzymania uchwalone w okresie poprzedzającym wejście w życie konstytucji. Jej brzmienie wyłącza kontrolę konstytucyjności prawa, co nie przeszkodziło jednak Sądowi Najwyższemu Singapuru poszukiwać przestrzeni dla ochrony praw człowieka.

W okresie od maja do kwietnia 1987 roku służba bezpieczeństwa Singapuru przeprowadziła operację pod kryptonimem „Spektrum”. W rezultacie zatrzymała 22 osoby, zarzucając im „udział w marksistowskim spisku w celu obalenia istniejącego porządku społecznego i politycznego Singapuru, za pomocą taktyk komunistycznego frontu ludowego, zmierzającym do ustanowienia państwa marksistowskiego”²⁸. Rząd zastosował zatrzymania wynoszące od roku do dwóch lat, natomiast w grudniu 1987 roku zwolnił wszystkich zatrzymanych (z wyjątkiem Vincenta Chenga, wolontariusza Kościoła katolickiego, któremu zarzucono kontakty z domniemanym mózgiem spisku, którym był Tan Wah Piow, singapurski uchodźca polityczny w Wielkiej Brytanii). Wszystkie zwolnione osoby podpisały uprzednio oświadczenia o udziale w spisku, które rząd podał do publicznej wiadomości z chwilą nakazu zawieszenia zatrzymań (26 września

²⁷ „Przepisy tego artykułu nie uchylają żadnego prawa: (a) obowiązującego przed wejściem w życie tej Konstytucji, które upoważnia do aresztowania i zatrzymania osoby w interesie bezpieczeństwa publicznego, pokoju i porządku publicznego; lub (b) związanego z nadużywaniem narkotyków lub substancji odurzających, które upoważnia do aresztowania i zatrzymania osoby w celu leczenia i rehabilitacji, z powodu niezgodności takiego prawa z klauzulami (3) [prawo do bycia poinformowanym o ciężących zarzutach — M.B.] i (4) [prawo do rozpatrzenia zasadności aresztowania w ciągu 48 godzin pod rygorem zwolnienia z aresztu — M.B.], a w szczególności nie ma to wpływu na ważność ani funkcjonowanie takiego prawa przed 10 marca 1978 roku”.

²⁸ Konstrukcja tego zarzutu była wspólna dla wszystkich zatrzymanych, natomiast w ślad za uzasadnieniem faktycznym wyroku w sprawie *Chng Suan Tze i inni przeciwko Ministrowi Spraw Wewnętrznych* precyzowano na przykład w odniesieniu do powódki *Chng Suan Tze*, że „w okresie od 1975 do 1981 roku była zaangażowana w działalność prokomunistyczną S-ChRS. Jako założycielka *Gendang Enterprises*, grupy kulturalnej powołanej przez Studencko-Chrześcijański Ruch Singapuru, brała udział w działalności *Gendang*, która obejmowała śpiewanie progresywnych piosenek i wystawianie sztuk teatralnych, które swą wymową wyolbrzymiały los ubogich oraz niedostatki istniejącego systemu”.

1987)²⁹. Sprawa ostałaby się jako kolejna odsłona restrykcyjnej polityki wewnętrznej Singapuru, a tym bardziej nie odbiłaby się szerokim echem w historii konstytucyjnej, gdyby nie fakt, że 18 kwietnia 1988 roku dziewięciu zwolnionych udzieliło mediom wywiadu, zarzucając singapurskim służbom znęcanie się i tortury celem wydobycia oświadczeń o rzekomym udziale w spisku. Rząd zareagował następnego dnia odwołaniem nakazu zatrzymania, zaś 20 kwietnia 1988 roku podał do mediów komunikat, tłumacząc swe motywacje, iż musi ustalić, dlaczego zatrzymani wycofali się ze swoich wcześniejszych oświadczeń i zmienili stanowisko: „Zatrzymani twierdzą teraz, że wszystko, co robili, było legalne i zgodne z prawem. Skoro twierdzą — a co gorsza, jeśli naprawdę w to wierzą — iż nie uczynili nic złego, to istnieje duże prawdopodobieństwo, że wznowią swą wcześniejszą działalność”. Zatrzymani wystąpili do sądu z wnioskiem o zbadanie zasadności zatrzymania (*writ of habeas corpus*) i ten stan faktyczny doprowadził do wyroku Sądu Najwyższego (Sądu Apelacyjnego)³⁰ z dnia 8 grudnia 1988 roku w sprawie *Chng Suan Tze i inni przeciwko Ministrowi Spraw Wewnętrznych*³¹.

Sprawa ta jest uznawana za jedno z najważniejszych orzeczeń budujących tożsamość konstytucyjną Singapuru, chociaż nic nie zapowiadało, że wyłame się z kanonu spraw dotyczących standardu powściągliwej kontroli służb specjalnych. W pierwszych dwóch dekadach niepodległości Singapuru Sąd Najwyższy dokonał wiernej recepcji poglądów brytyjskiej Izby Lordów, przyjmując doktrynę tak zwanego testu subiektywnego³². Jego istota wyrasta jeszcze z czasów drugiej wojny światowej, a przede wszystkim z rozumowania zaprezentowanego przez Izbę Lordów w wyroku z dnia 3 listopada 1941 roku w sprawie *Liversidge przeciwko Andersonowi*³³. Izba Lordów uznała wówczas, że sformułowanie „uzasadnione powody” (sekretarza stanu do spraw wewnętrznych)³⁴ do wydania

²⁹ Rząd oświadczył, że „jest zadowolony, ponieważ jest mało prawdopodobne, aby [zatrzymani — M.B.] wznowili działalność wywrotową i nie stanowią już zagrożenia dla bezpieczeństwa. Nakaz zawieszenia zostanie odwołany, jeśli którykolwiek z nich ponownie zaangażuje się w działalność wywrotową lub naruszy którekolwiek z warunków określonych w nakazie zawieszenia”.

³⁰ Sąd Najwyższy Singapuru składa się z Wysokiego Sądu (*High Court*) oraz Sądu Apelacyjnego (*Court of Appeal*), przy czym ten ostatni stanowi najwyższy organ władzy sądowniczej w państwie.

³¹ W orygu. *Chng Suan Tze v Minister of Home Affairs and others and other appeals* [1988] SGCA 16.

³² Zob. wyrok Sądu Najwyższego Singapuru z 13 czerwca 1971 roku w sprawie *Lee Mau Seng przeciwko Ministrowi Spraw Wewnętrznych* [1971–1973], SLR (R) 135.

³³ Orzeczenie [1942] AC 206. Stanowisko w tej sprawie zostało powtórzone przez Izbę Lordów w odrębnej sprawie *Greene przeciwko Sekretarzowi Stanu ds. Wewnętrznych* [1942] AC 284.

³⁴ Sporny przepis art. 18B (1) brzmiał: „Jeśli sekretarz stanu ma uzasadnione powody, aby wierzyć, że jakakolwiek osoba posiada wrogie nastawienie lub powiązania wobec królestwa lub była niedawno zaangażowana w działania szkodliwe dla bezpieczeństwa publicznego lub obrony królestwa lub w przygotowywanie lub podżeganie takich działań i z tego powodu konieczne jest podjęcie kontroli nad tą osobą, może wydać wobec tej osoby zarządzenie nakazujące jej zatrzymanie”. Zob. także przykłady odmiennych konstrukcji w prawie brytyjskim (wydanych z oczywistą

nakazu zatrzymania w rozporządzeniu obronnym nr 18³⁵ nie podlegają sądowej weryfikacji, gdyż lokują się w sferze dyskrejonalnej oceny egzekutywy, zaś to ona odpowiada za bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny w czasie wojny. Test subiektywny ukuty w sprawie *Liversidge*... nadal pozostaje istotną ilustracją w dyskursie prawniczym dotyczącym koncepcji stanu wyjątkowego, natomiast w okresie powojennym był aplikowany w praktyce sądowej państw byłego dominium brytyjskiego (na przykład w Malezji, Indiach). Singapur nie był więc wyjątkiem, lecz to właśnie Sąd Najwyższy Singapuru zdecydował się wyjść poza ten schemat i postawił znak równości między dyskrejonalnym działaniem ministra spraw wewnętrznych a władzą niezwiązaną prawem (a przez to niekonstytucyjną). W sprawie *Chng Suan Tze i inni* Sąd Najwyższy (*Court of Appeal*) orzekł z ograniczeniami konstytucyjnymi (swoistym zakazem *judicial review* ustawy o bezpieczeństwie wewnętrznym pod kątem zgodności z art. 9, 13 i 14 konstytucji), ale podążył za sugestią skarżących, że kontrola sądowa stosowania ustawy powinna wyjść poza prostą rekonstrukcję stadiów proceduralnych (dostarczenie prezydentowi informacji, skierowanie pisemnych wniosków) w kierunku oceny materialnoprawnej. Sąd odnotował, że konstytucja nie wyłączyła w tym obszarze zasady równości wobec prawa (art. 12). To zaś oznaczałoby sprowadzenie kontroli sądowej do poszukiwania odpowiedzi na pytanie: co w okolicznościach sprawy oznacza, że „prezydent jest usatysfakcjonowany” informacjami dostarczonymi przez egzekutywę (a w praktyce służby specjalne), by nakazać zatrzymanie? Przywiązanie judykatury do testu subiektywnego apriorycznie wykluczało stawianie takich pytań, a tym bardziej indagowanie egzekutywy na tę okoliczność. Sąd Najwyższy zaczął więc poszukiwać argumentów zakorzenionych w konstytucyjnej klauzuli rządów prawa (art. 4, 12 konstytucji), by odrzucić test subiektywny z następującym uzasadnieniem:

Pojęcie subiektywnego lub nieskrępowanego uznania przeczy rządowi prawa. Wszelka władza ma prawne granice, a rządy prawa wymagają, by sądy miały możliwość oceny korzystania z kompetencji uznaniowych. Jeśli władza wykonawcza, korzystając z uznania przyznanego na mocy ustawy, przekroczyła granice stosowania uznania określone przez Parlament, takie sprawowanie władzy uznaniowej byłoby *ultra vires*, zaś sąd musi mieć zdolność, by takim je uznać³⁶.

intencją przyznania adresatowi kompetencji dyskrejonalnych) w zdaniu odrębnym Lorda Atkina do orzeczenia Izby Lordów w sprawie *Liversidge*.

³⁵ Rozporządzenie nr 18B (ang. *Regulation 18B of the Defence (General) Regulations 1939*) zostało wydane przez rząd Wielkiej Brytanii jako tak zwane *Order-in-Council* na podstawie *Emergency Powers (Defence) Act 1939* uchwalonego przez parlament w reakcji na zawarcie paktu Ribbentrop–Mołotow i spodziewany wybuch wojny. Jego konstrukcja prawna była zbliżona do wspomnianych przepisów dotyczących pozasądowego pozbawienia wolności, aczkolwiek — i to krytykował Lord Richard Atkin w zdaniu odrębnym do *Liversidge przeciwko Andersonowi* — różniło się od stylizacji klauzul dotyczących dyskrejonalnego pozbawienia wolności w prawie brytyjskim (zob. zdanie odrębne Atkina w uzasadnieniu orzeczenia). Atkin pozostawał w przekonaniu, że język rozporządzenia nie dawał egzekutywie władzy dyskrejonalnej. Zatrzymanie zarządzał sekretarz stanu Wielkiej Brytanii, zaś rozstrzygnięcie w sprawie *Liversidge* nakazywało „preferować taką wykładnię, która realizuje jasne zamiary tych odpowiedzialnych [brytyjskiego rządu — M.B.]”.

³⁶ Tak też uzasadnienie w sprawie *Chng Suan Tze v Minister of Home Affairs and others and other appeals* [1988] SGCA 16.

Zatrzymani zostali zwolnieni, jednak 26 stycznia 1989 roku parlament uchwalił ustawę nr 1 z 1989 roku o zmianie konstytucji (wchodzącą w życie 27 stycznia 1989 roku)³⁷. Nowelizacja dotyczyła art. 149 (w rozdziale XII konstytucji *Uprawnienia specjalne przeciwko działalności wywrotowej i uprawnienia w stanie nadzwyczajnym*) oraz stanowiła bezpośrednią odpowiedź na stanowisko Sądu Najwyższego w sprawie *Chng Suan Tze...* Nowela zwiększyła szerokość zakazu *judicial review* w sprawie bezpieczeństwa państwa, a w szczególności „zabezpieczyła” działalność egzekutywy lub parlamentu przed rozstrzygnięciem o konstytucyjności za pomocą retroaktywnej klauzuli art. 149 ust. 3 konstytucji³⁸. Na poziomie ustawodawczym znowelizowano Ustawę o Bezpieczeństwie Wewnętrznym, blokując możliwość przeniesienia sprawy do Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Wprost wyłączono odwołanie do Komitetu Sądowego Tajnej Rady Jej Brytyjskiej Królewskiej Mości (*Privy Council*) w postępowaniu sądowym dotyczącym zgodności z prawem jakiegokolwiek decyzji lub aktu prawnego wydanych na mocy ustawy o bezpieczeństwie wewnętrznym lub w związku z jakąkolwiek kwestią dotyczącą wykładni przepisów rozdziału XII konstytucji lub ustawy wydanej na ich mocy. Domniemych sprawców działalności wywrotowej zatrzymano ponownie. Ich kolejne próby odwołania się nie przyniosły już rezultatu, zaś zatrzymania utrzymano w mocy³⁹. W komparatyzmie prawniczym zasugerowano, że Singapur zmanifestował „konstytucjonalizm czysto praworządny”⁴⁰, redukując jego znaczenie do wąskiego (i znanego w dziewiętnastowiecznej Wielkiej Brytanii) pojmowania rządów prawa (tożsamego z europejskim, formalnym komponentem państwa prawnego, ale pomijającym ich substrat materialny).

³⁷ Por. Constitution of the Republic of Singapore (amendment) Act 1989 (No. 1 of 1989), Singapore Statutes Online, <https://sso.agc.gov.sg/Acts-Supp/1-1989/Published/19890127?DocDate=19890127> (dostęp: 1.11.2023).

³⁸ „Jeśli w związku z jakimkolwiek postępowaniem, czy to wszczętym przed czy po rozpoczęciu obowiązywania niniejszego przepisu, staje w jakimkolwiek sądzie kwestia dotycząca zgodności z prawem decyzji lub aktu prawnego wydanego w wykonaniu jakiegokolwiek upoważnienia przyznanego prezydentowi lub ministrowi na mocy jakiegokolwiek ustawy wymienionej w niniejszym artykule, taka kwestia będzie rozstrzygana zgodnie z przepisami jakiegokolwiek ustawy, którą parlament może uchwalić w tym celu; żadne postanowienie art. 93 [Konstytucji; odnośnie do władzy sądowniczej — M.B.] nie narusza jakiegokolwiek ustawy uchwalonej na mocy niniejszego przepisu”.

³⁹ Zob. odpowiednio wyroki Sądu Najwyższego Singapuru z dnia 3 kwietnia 1990 roku w sprawie *Teo Soh Lung v. Minister for Home Affairs* [1990] 1 S.L.R.(R.) 347, C.A. oraz w sprawie *Cheng Vincent v. Minister for Home Affairs* [1990] 1 S.L.R.(R.) 38, H.C.

⁴⁰ M. Tushnet, *Authoritarian constitutionalism: Some conceptual issues*, [w:] *Constitutions in Authoritarian Regimes*, red. T. Ginsburg, A. Simpser, Cambridge 2014, s. 40. W polemice do tej tezy wskazano, że Singapur jest państwem konstytucyjnym, ale nie ucieleśnia konstytucjonalizmu mimo przestrzegania jego niektórych części składowych. Zwrócono uwagę na pozostałe elementy ustroju (system wyborczy), który zapewnia hegemonię partii i jednocześnie — co pokazał omówiony przykład — zdolność do instrumentalnej zmiany konstytucji (G. Silverstein, *op. cit.*, s. 18–23).

Czy potrzebujemy reinterpretacji prawa do sądu w relacjach ze służbami specjalnymi?

Brytyjska powściągliwość sędziowska może zaskakiwać skalą zagranicznej kariery, skoro jeszcze w 2008 roku Prokurator Generalny USA próbował bronić pozasądowego pozbawienia wolności w Guantamano w sprawie *Boumediene przeciwko Bushowi*⁴¹, powołując się na sprawy *Liversidge* oraz *Greene*. Pomijając włączenie konwencji praw człowieka do ustroju konstytucyjnego Wielkiej Brytanii, w skali Europy ten poziom dyskrecjonalnego działania władz nie jest już (co do zasady) możliwy. W Europie prewencyjne administracyjne zatrzymania są niezgodne z art. 5 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 roku, chyba że doszłoby do uchylenia przez państwo zobowiązań w stanie niebezpieczeństwa publicznego, na zasadach i trybie art. 15 konwencji (w sposób tymczasowy, ograniczony i nadzorowany), a w szczególności przy zachowaniu trybunalskich kryteriów (na temat prewencyjnych zatrzymań w związku z działalnością terrorystyczną zob. między innymi sprawy *Lawless przeciwko Irlandii*⁴² oraz *Irlandia przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*⁴³).

Jednak tym, co może ująć uwadze w sprawie *Liversidge*, jest sygnalizowany problem toczenia sporu w warunkach ograniczonej dostępności informacji dla strony procesu kontestującej działalność rządu⁴⁴. Anglosaska „tradycja” implementowania administracyjnego, pozasądowego pozbawienia wolności i próby jej sądowej weryfikacji mogą wydawać się przykładami skrajnymi, ale w gruncie rzeczy każdy spór ze służbami specjalnymi przeniesiony na salę sądową jest sporem o informację, to znaczy — uosabia dylemat, ile informacji powinno dostarczyć się przeciwnikowi procesowemu, aby nie ujawnić metod działania i tożsamości funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa. To zagadnienie wydaje się kwestią trzeciorzędą, wręcz techniczną, ale jeśli brak norm proceduralnych wpływających na istotę prawa, to należy rozważyć, w jaki sposób kompensować ten deficyt rozwiązaniami, być może nietypowymi, dla dotychczasowego rozumienia dostępności sądu w prawie konstytucyjnym lub międzynarodowym reżimie praw człowieka.

Problem tkwi w tym, że zarządzanie informacjami niejawnymi (jako kolejna domena służb specjalnych) również rodzi problemy dla sądownictwa. Na przykład

⁴¹ 553 U.S. 723 (2008).

⁴² No. 3 [1961], 1 EHRR 15.

⁴³ [1978] 2 EHRR 25.

⁴⁴ „Wydaje się oczywiście, że w wielu przypadkach [sekretarz stanu — M.B.] będzie działał na podstawie informacji o najbardziej poufnych charakterze, które nie mogłyby być przekazane osobie zatrzymanej ani ujawnione w sądzie bez największego ryzyka naruszenia przyszłych działań sekretarza stanu na rzecz obrony państwa w tej i podobnych sprawach. Nawet pobieżny namysł pokaże, że uprawnienie sądu [...] do wydawania zarządzeń w sprawie przeprowadzania rozpraw w trybie poufnym [*in camera* — M.B.] nie zapobiegałoby ujawnieniu poufnych spraw, ponieważ takie informacje stałyby się znane osobie zatrzymanej i wielu innym osobom”, zob. uzasadnienie w sprawie *Liversidge*.

w Stanach Zjednoczonych Ameryki można odnotować powściągliwe podejście do egzekutywy w obszarze związanym z tak zwanym bezpieczeństwem narodowym, stanowiącym swoiste przedłużenie koncepcji podziału władz i związanej z nią predyspozycji egzekutywy do wykrywania oraz neutralizowania zagrożeń ustroju. Jednakże należy zastrzec, że w przypadku zatrzymanych w Guantanamo amerykański Sąd Najwyższy odrzucił próby interpretowania zasady podziału władz w kierunku prawa do dyskrecjonalnej oceny doboru środków zwalczania terroryzmu, jeśli miałyby to wiązać się z całkowitym wyłączeniem możliwości zaskarżenia pozbawienia wolności przez obywateli amerykańskich (zob. *Hamdi przeciwko Rumsfeldowi*)⁴⁵, ale i cudzoziemców (*Rasul przeciwko Bushowi*)⁴⁶. Jednocześnie w sprawie *Hamdi przeciwko Rumsfeldowi* większość składu orzekającego wyraziła pogląd, że dostęp osadzonych w obozie Guantanamo do niezależnego trybunału wojskowego byłby wystarczającym środkiem kontroli, natomiast sama instytucja pozbawienia wolności została — w ocenie sądu — usankcjonowana rezolucją Kongresu z dnia 18 września 2001 roku o „upoważnieniu do użycia Sił Zbrojnych Stanów Zjednoczonych przeciwko odpowiedzialnym za niedawne ataki wymierzone w Stany Zjednoczone”⁴⁷.

Jeszcze w latach siedemdziesiątych XX wieku, na długo przed wybuchem „wojny z terroryzmem” orzecznictwo sądów federalnych dało asumpt do przychylnego traktowania stanowiska agencji odpowiedzialnych za klasyfikowanie informacji niejawnych jako podmiotu lepiej wykwalifikowanego niż sąd. Na przykład w sprawie *Stany Zjednoczone przeciwko Marchetti*⁴⁸ rząd Stanów Zjednoczonych pozwał byłego pracownika CIA celem zapobieżenia publikacji jego książki. Powołał się przy tym na klauzulę poufności związaną z umową podstawą zatrudnienia, a rozciągającą swe skutki na okres po ustaniu służby. Sąd uwzględnił powództwo, argumentując następująco przeciwko potencjalnym skutkom opublikowania książki:

⁴⁵ 542 U.S. 507 (2004).

⁴⁶ 542 U.S. 466 (2004).

⁴⁷ Public Law 107–40, 107th Congress. Należy też pamiętać, że Konstytucja USA nie daje czytelnym granic pomiędzy kompetencjami Kongresu a prezydenckimi w przypadku użycia sił zbrojnych. O ile Kongres decyduje o stanie wojny i określa strukturę sił zbrojnych (zob. art. 1, sekcja 8 Konstytucji USA), to przyjmuje się, że prezydent posiada uprawnienia do użycia sił zbrojnych o charakterze defensywnym, które nie wymagają zgody Kongresu (zob. M. Zeisberg, *War Powers: The Politics of Constitutional Authority*, Princeton-Oxford 2015, s. 6). Odpowiedź na pytanie, co stanowi legalną i nieusankcjonowaną przez Kongres reakcją obronną, jest trudna, niemniej jednak aprobata Kongresu po zamachach z 11 września 2001 roku czyniła to zagadnienie drugorzędym. To, na co zwróciły uwagę zdania odrębne w sprawie *Hamdi przeciwko Rumsfeldowi* (autorstwa sędziów A. Scalia i J.P. Stevensa), to brak wyraźnego zawieszenia przez Kongres *habeas corpus* na mocy art. 1 sekcji 9 Konstytucji USA („Przywilej *habeas corpus* może być zawieszony tylko w przypadkach, gdy ze względu na bunt lub najazd wymagać tego będzie bezpieczeństwo publiczne”).

⁴⁸ Wyrok Sądu Apelacyjnego Stanów Zjednoczonych (4 Okręg) z dnia 11 września 1972 roku, 466 F.2d 1309 (4th Cir. 1972).

Jest praktyczny powód, dla którego należy unikać sądowej kontroli klasyfikowania informacji niejawnych. Znaczenie jednego spośród wielu elementów może często zależeć od wiedzy o wielu pozostałych elementach informacji. To, co wydaje się błahe dla osoby niedoinformowanej, może mieć wielkie znaczenie dla kogoś, kto ma szerszy ogłęd spraw i możliwość umieszczenia informacji w szerszym kontekście. Sądy, rzecz jasna, nie są w pełni wyposażone, by wystarczająco zgłębić problematykę wywiadu zagranicznego oraz służyć efektywną oceną klauzulowania informacji w tych sprawach⁴⁹.

Zasygnalizowana możliwość łączenia rozproszonych informacji w większy obraz spowodowała, że docelową mozaikę zaczęto traktować jako źródło niebezpieczeństwa, a sam budulec — z pozoru nieszkodliwe elementy — jako tak zwane informacje wrażliwe (stąd zresztą wzięła się późniejsza doktrynalna nazwa tej koncepcji — „teoria mozaikowa”). Podmiotem predysponowanym do formułowania oceny o adekwatności związku skutkowego między zagrożeniem a mozaiką zostały służby specjalne⁵⁰. Orzecznictwo federalne wykształciło swoistą dyrektywę poszanowania wykwalifikowanej oceny agencji w sferze ochrony bezpieczeństwa narodowego i polityki zagranicznej. W jednej ze spraw sąd uzasadnił na przykład

że istota sprawy nie polega na tym, czy sąd zgadza się z oceną zagrożenia dokonaną przez agencję, lecz czy w odniesieniu do całości dokumentacji rozstrzygnięcie agencji [o odmowie dostępu do informacji — M.B.] przechodzi obiektywnie test racjonalności, dobrej wiary, określoności, a także wiarygodności w sferze wywiadu zagranicznego stanowiącego specjalność agencji i wynikającego ze szczególnej funkcji powierzonej przez Kongres⁵¹.

Niekiedy sąd federalny wprost uzasadniał prymat oceny agencji wywiadowczych brakiem fachowego przygotowania sędziego do oceny wszystkich konsekwencji ujawnienia spornych informacji: „Ocena tego, co jest bądź nie jest chronione, w interesie bezpieczeństwa narodowego wymaga analizy, którą wobec braku twardych dowodów kieruje intuicja. Ta zaś rozwija się wraz z doświadczeniem odmiennym od tego, które posiada większość sędziów”⁵².

Wnioski

Wydaje się, że współczesne demokracje nie chcą tolerować prawnej próżni, w której podmioty związane z wywiadem, obronnością czy nawet niższymi poziomami ochrony porządku publicznego funkcjonują bez kontroli wymiaru

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Niemal dekadę później orzecznictwo federalne dokonało konwersji poglądów ze sprawy *Stany Zjednoczone przeciwko Marchetti* na grunt kluczowych uprawnień prasy i obywateli wynikających z ustawy o wolności informacji (*Freedom of Information Act* z 1966 roku) w sprawach *Halkin przeciwko Helms* 598 F.2d 1 (D.C. Cir. 1978) oraz *Halperin przeciwko CIA* 629 F.2d 144 (D.C. Cir. 1980).

⁵¹ *American Civil Liberties Union v. Department of Justice*, 321 F. Supp. 2d 24, 35 (D.D.C. 2004) z powołaniem na wyrok w sprawie *Gardels v. CIA*, 689 F.2d 1100, 1105 (D.C. Cir. 1982).

⁵² Ch. Dunn, *Judging secrets*, „Villanova Law Review” 31, 1986, nr 2, s. 497 z powołaniem na wyrok w sprawie *Klaus v. Blake*, 428 F. Supp. 37 (D.D.C. 1976).

sprawiedliwości. Jeżeli jednak proceduralne tło sporu o legalność działania służb specjalnych miałyby przebiegać w warunkach niweczających cel i środki ich działania, to oczywiste jest, że sądy przyjmują powściągliwość, próbując jednocześnie argumentować, że istnieje jakiś surogat sądowego równoważenia władzy wykonawczej w tym obszarze (na przykład prymat kontroli parlamentarnej w komisjach stałych lub *ad hoc*). Problem z takim założeniem wynika ze specyfiki systemu parlamentarno-gabinetowego. Parlamentarna większość nie ma motywacji, by delegitymizować własny rząd skrupulatną kontrolą służb. Współczesne mechanizmy sprawowania polityki pokazują też, że pluralizm polityczny ustąpił agresywnej polityce łupów i ograniczaniu praw opozycji parlamentarnej. Rozwiązaniem, które powinno stać się wątkiem dalszego dyskursu, jest zaprojektowanie kontroli sądowej służb specjalnych w formie niezależnych i niezawisłych sądów szczególnych. Musiałyby one działać z racjonalnym ograniczeniem jawności i kontrydiktoryjności, w którym sąd nie jest zobowiązany do procedowania z jednoczesnym udziałem obu stron, lecz nie staje się także mimowolnym wsparciem dla egzekutywy posiadającej informacyjną przewagę. W przeciwnym razie praktyka judykatury sprowadzi się do demonstrowania paradoksów: z jednej strony, paradygmat konstytucjonalizmu będzie włączać sąd w kontrolę działalności służb, ale brak refleksji nad aspektem proceduralnym (kontrolą informacji sensytywnej) doprowadzi do okrojenia kwestii praworządności do elementów ściśle technicznych. Powściągliwość sądownictwa ma wówczas racjonalne podłoże: unika ono przejęcia odpowiedzialności za ochronę bezpieczeństwa państwa (podniesionego na ogół do rangi konstytucyjnej) w sytuacji nakazu egzekwowania zasady legalizmu (również wyrażonej wprost w konstytucyjnych klauzulach państwa prawnego) za pomocą niedostosowanych narzędzi.

Bibliografia

- Bernaczyk M., *Idea konstytucjonalizmu w państwach demokratycznych i autorytarnych*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 42, 2020, nr 3.
- Dunn Ch., *Judging secrets*, „Villanova Law Review” 31, 1986, nr 2.
- Dyzenhaus D., *States of emergency*, [w:] M. Rosenfeld, A. Sajó, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford 2012.
- Ginsburg T., Moustafa T., *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Cambridge-New York 2008.
- Hoc S., *Sytuacja organizacyjno-prawna polskich służb specjalnych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 3, 2002.
- Huntington S.P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman 1991.
- Kaczmarek P., *Wolność wypowiedzi sędziego w perspektywie pełnionych obowiązków*, „Krytyka Prawa” 14, 2022, nr 4.
- Kolaszyński M., *Constitutional status of Polish intelligence services since 1989 — intelligence vs. the police*, „Politeja” 14, 2017, nr 5 (50).

- Krassowski K., Wierzchowski T., Wierzchowska A., *Rola i zadania służb specjalnych w państwach niedemokratycznych i demokratycznych na przykładzie Rosji i Polski*, „International Journal of Legal Studies” 2, 2020, nr 8.
- Lührmann A., Lindberg S.I., *A third wave of autocratization is here: What is new about it?*, „Democratization” 26, 2009, nr 7.
- Mróz M., *Kontrola parlamentarna nad tajnymi służbami. Przegląd rozwiązań instytucjonalnych w wybranych krajach*, „Analizy Biura Analiz Sejmowych” 2012, nr 19 (86).
- Prusak F., *Sytuacja ustrojowa-prawna wyodrębnionych wojskowych służb specjalnych*, „Zeszyty Prawnicze” 12, 2012, nr 1.
- Silverstein G., *Singapore’s Constitutionalism: A Model, But of What Sort?*, „Cornell Law Review Online” 100, 2015, nr 1.
- Śledzińska-Simon A., *Learning lessons from the populist defeats: From negative to positive constitutionalism*, „Social & Legal Studies” 32, 2023, nr 6.
- Tan K., *The Constitution of Singapore*, Oxford 2015.
- Tushnet M., *Authoritarian constitutionalism: Some conceptual issues*, [w:] *Constitutions in Authoritarian Regimes*, red. T. Ginsburg, A. Simpser, Cambridge 2014.

ROBERT STEFANICKI

Uniwersytet Wrocławski

robert.stefanicki@uwr.edu.pl

ORCID: 0000-0002-6087-4231

Konstytucyjna ochrona godności jako reakcja na przeszłość totalitarną i zabezpieczenie demokracji w przyszłości

Słowa kluczowe: godność człowieka, autorytaryzm, totalitaryzm, suwerenność państwa, suwerenność ludu, prawa człowieka, demokratyczny porządek prawa

CONSTITUTIONAL PROTECTION OF DIGNITY AS A REACTION TO THE TOTALITARIAN PAST AND SAFEGUARDING DEMOCRACY IN THE FUTURE

Abstract

The constitutional protection of dignity is not only an adequate response of European states to the totalitarian past, but also a mechanism for securing society for the future through democratic systemic structures. The German example confirms this. In theoretical-legal constructions concerning dignity, it is given a character that is fundamental to the whole order, and it is usually perceived as the source of its natural-legal conception. The interpretation of the constitutional norm contained in Art. 1 of the German Constitution, similarly to Art. 30 of our Polish Constitution, is constantly evolving, because the scale of threats and their scope change, which creates new challenges and the need to react at the level of one country, but also to secure appropriate standards on an international scale. Discussions on the liberalization of the execution of the sentence, the constitutionalization of the provisions on extraordinary measures, as well as the radicalization of movements related to the creation and activation of terrorist groups and the problem of today's intensified religious conflicts have created new challenges for science and jurisprudence. Nowadays, there are problems with the development of technologies that were not taken into account at the time of establishing the Constitution, and where the failure to secure ethical boundaries may pose a real threat to human dignity.

Keywords: human dignity, authoritarianism, totalitarianism, state sovereignty, sovereignty people, human rights, democratic legal order

Zanim przejdę do bezpośredniej analizy zasadniczych dla niniejszego opracowania kwestii, tytułem wstępu podejmę wątek ewaluowania modeli prawa i wielostronnych konsekwencji ich zastosowań. Model prawa — mechanizm jego stanowienia oraz stosowania (wykładni i egzekwowania) — jest z reguły, mniej lub bardziej, uwarunkowany czynnikami politycznymi, społecznymi i kulturowymi. Zmiany w trendach stanowią też wyraz krytycznej reakcji na zastany porządek normatywny. W modelu określonym jako represyjny prawo jest traktowane jako wyraz woli suwerena, mechanizm podporządkowania jednostki władzy i legalizacji porządku politycznego. Charakterystyczną cechą prawa represyjnego jest pasywna adaptacja instytucji prawnych zwłaszcza do politycznego otoczenia. Reakcją na funkcjonowanie tego modelu stanowi system autonomiczny, zamknięty na idee polityczne i konteksty etyczne. Jego celem jest zachowanie instytucjonalnej integralności, czemu służyć ma silne sformalizowanie normatywne systemu. Z kolei model responsywny, budzący coraz większe zainteresowanie także naszej doktryny, charakteryzuje się rozsądnym otwieraniem prawa na fakty i zmiany społeczne¹. Cechuje go odformalizowanie w zakresie, w jakim pozwala ono realizować ideały aksjologiczne, zwłaszcza przez zabezpieczenie słuszności i sprawiedliwości zarówno formalnej, jak i materialnej². Atutem tego podejścia jest sędziowski aktywizm argumentacyjny bazujący na celach regulacji, wyrażający się w praktyce także wzbogacaniem uzasadnień orzeczeń o nowatorskie konstrukcje teoretyczne. Ma tu miejsce odchylenie od modelu sylogistycznego w stronę argumentacyjnego³. Przedstawione modele potwierdzają fakt dokonującej się ewolucji w pojmowaniu prawa i postrzeganiu jego społecznej funkcji. Łączyć je należy z różnymi formami ustroju politycznego, ekonomicznego i społecznego państwa. Występują też znaczne różnice w pojmowaniu państwa oraz suwerenności. Tradycyjnie łączono ją z suwerennością państw, współcześnie także z suwerennością ludu i prawami jednostki⁴. Ostatnia z wymienionych podmiotowa koncepcja wyłącza zasadność pojmowania suwerenności w kategorii organu państwa. Jako że jest ona ściśle powiązana z ideą rządów autorytarnych, traci współcześnie na popularności wraz ze wzrostem świadomości społecznej,

¹ Szerzej A. Bator, P. Kaczmarek, *Kim ma być wychowanek akademii prawniczej? O perspektywach budowania edukacji prawniczej wokół konstytucji*, „Krytyka Prawa” 10, 2018, nr 2, s. 21 n. oraz powołane przez autorów piśmiennictwo.

² P. Polak, J. Trzciniński, *Konstytucyjna zasada godności człowieka w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 40, 2018, nr 4, s. 269. Trafnie przyjmuje R. Kwiecień (*Wartości i prawo a kreatywność porządku prawnego*, „Forum Prawnicze” 2010, nr 1, s. 35), że żaden system prawa pozytywnego nie jest w stanie uzasadnić swojej ważności *per se*, ponieważ nie jest bytem samoistnym, lecz porządkiem normatywnym istniejącym w celu ochrony ważnych dla danej wspólnoty wartości.

³ Szerzej B. Banaszekiewicz, *Demokracja pod specjalnym nadzorem*, „Forum Prawnicze” 2011, nr 1, s. 60.

⁴ L. Morawski, *Suwerenność i prawo międzynarodowe — od prawa państw do prawa ludów*, „Forum Prawnicze” 2011, nr 1, s. 19 n.

kształtowanej zwłaszcza przez rozwój praw i wolności człowieka i powstawanie w różnych punktach globu struktur nowoczesnej demokracji parlamentarnej. Zasada podziału władzy będąca rdzeniem współczesnego parlamentaryzmu pozostaje w wyraźnej sprzeczności z koncepcją sprawowania pełnej niepodzielnej władzy przez jakikolwiek organ państwowy⁵.

Kluczowy zarzut, jaki się stawia klasycznej koncepcji suwerenności państwa, dotyczy tego, że odrywa ona ją od suwerenności ludu (narodu) i tym samym chroni strukturę, a nie jego obywateli, co w przypadku autorytarnego i totalitarnego systemu prowadzi do zwyrodnienia. Taki charakter miały narodowo-socjalistyczne praktyki w hitlerowskich Niemczech oraz stalinowskie metody stosowane w sowieckim bloku. Systemy prawne zamknięte, zwłaszcza osadzone w skrajnie pozytywistycznej⁶ metodologii, separujące prawo od moralności znajdowały, i nieestety dalej znajdują, naturalny dla siebie pejoratywnie oceniany grunt, zwłaszcza w reżimach totalitarnych. Totalitaryzmy te, choć miały różne oblicza, zaowocowały zbrodniami popełnionymi przez rządy na ogromną skalę zarówno w stosunku do własnych obywateli, jak i społeczności innych państw⁷. Ich funkcjonowanie w realnej przestrzeni pokazało, że idea prawa i suwerenności oderwana od podstaw moralnych może stać się wygodnym instrumentem tłumienia ludzkich praw i wolności. Trafnie dostrzega Lech Morawski⁸, że „komunistyczna jury-sprudencja potępiając pozytywizm w słowach, w swoich czynach, z takim samym przekonaniem broniła pozytywistycznej koncepcji prawa co klasycznej koncepcji suwerenności. Pozytywizm odrywając prawo i suwerenność od podstaw moralnych, stawał się dla komunistów, podobnie zresztą jak i dla innych dyktatorów, wygodnym narzędziem legitymizowania ich rządów”. Systemy totalitarne, autorytarne i różne formy dyktatur najmocniej uderzają w prawa i wolności obywatelskie, stąd kierunek zmian musi prowadzić do demokratyzacji życia społecznego⁹.

⁵ W tym zarówno przez wolę większości, a także mniejszości, „o czym warto pamiętać — zastrzega M. Piechowiak (*Aktualność problemu prawa naturalnego dla tworzenia i stosowania prawa*, „Forum Prawnicze” 2011, nr 2, s. 5) — w czasach, gdy palącym staje się problem wyznaczenia granic między realizacją praw a tyranią mniejszości wobec większości. Prawa człowieka pozbawione obiektywnego umocowania, a oparte wyłącznie na woli jednostek tracą rolę moralnego arbitra prawa i zostają sprowadzone do roli jednego z wielu elementów systemu prawnego”.

⁶ Jak ocenia L. Morawski (*op. cit.*, s. 24), również postawy polskiej jurysprudencji, której jedni bronili suwerenności jako usłudni funkcjonariusze komunistycznej władzy, chcąc ją w ten sposób legitymizować, inni zaś broniąc suwerenności, domagali się wolności dla swojego państwa znajdującego się pod obcą okupacją.

⁷ Tego rodzaju czyny pejoratywnie oceniane przez społeczność międzynarodową i państwa określa się także terminem antywartości konstytucyjne (M. Dąbrowski, *Antywartości konstytucyjne. Wprowadzenie do problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 5, s. 28 n.). Są one wyszczególnione w art. 43 Konstytucji RP, zob. na temat znaczenia tej regulacji B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 234 n.

⁸ L. Morawski, *op. cit.*, s. 24.

⁹ Wezwanie do zabezpieczenia wolności indywidualnych można znaleźć już w tekstach starożytnych filozofów, gdy pisali oni o tym, że człowiek, aby być szczęśliwy, musi być rządzony przez

Upadek zbrodniczych reżimów, zwłaszcza totalitaryzmu w Niemczech oraz imperium sowieckiego, stworzył szanse na wzbogacenie formuły suwerenności państwa o suwerenność ludu. Współgrać z trwałym odrzuceniem tych mechanizmów miały zmiany ustroju politycznego. Przedmiot podjętych rozważań został zasadniczo ograniczony do spojrzenia na tę problematykę z niemieckiej perspektywy. Istnieje zgodność w nauce i jurysprudencji co do tego, że zmiany dokonujące się w Niemczech po drugiej wojnie światowej, ich tempo i stopień zaangażowania społecznego elit i sądu konstytucyjnego stanowiły reakcję nie tylko na skutki totalitarnego reżimu, ale także wyrażały się troską o zabezpieczenie demokratyzacji życia w przyszłości¹⁰. Aktywność ta pozostawała w szczególnym związku z toczącymi się pracami nad nową Federalną Konstytucją¹¹. Jej treść miała uosabiać nowe zasady ustrojowe¹². Punktem centralnym prowadzonego dyskursu wokół prac Rady Parlamentarnej nad ustawą zasadniczą była kwestia usytuowania w niej na pierwszym miejscu godności i nadanie jej fundamentalnego¹³, zespalającego prawa i wolności obywatelskie znaczenia. Traktowano to podejście jako mechanizm zabezpieczania Niemców przed powtórzeniem się autorytatywnego władztwa w przyszłości. Ta projekcyjna istota ochrony godności znajdowała dodatkowe uzasadnienie w tym, że w sowieckim bloku w dalszym ciągu panowała stalinowska przemoc kierowana przeciwko własnemu narodowi, a także narodom tak zwanego bloku wschodniego.

głos prawa, a nie przez zagrożenie ze strony innego człowieka. B. Mielnik, *Wpływ regulacji międzynarodowych na ograniczenia w kształtowaniu się ustrojów totalitarnych, autorytarnych i dyktatur*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 42, 2020, nr 4, s. 60. Prawo powinno być sprawiedliwe, słuszne oraz ukierunkowane na realizację dobra wspólnego, J. Potrzyszcz, *Przydatność niepozytywistycznej koncepcji prawa w procesie dochodzenia do słusznego prawa przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5, s. 53 n.

¹⁰ Dotyczyć to zresztą miało nie tylko zmian w sferze ustroju politycznego, ale także odpowiedź na kataklizm wojny i stosowanych w niej zbrodniczych praktyk w postaci łączenia się państw we wspólnoty nie tylko gospodarcze, ale również praw i wartości. Zdaniem M. Dąbrowskiego (*op. cit.*, s. 29 i powołane przez autora piśmiennictwo), nawiązującego do Konstytucji kwietniowej, mamy tu do czynienia z antywzorem dla demokratycznych systemów.

¹¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec.

¹² Zob. w szczególności G. Dürig, *Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde: Entwurf eines praktikablen Wertsystems der Grundrechte aus Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 19 Abs. II des Grundgesetzes*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 81, 1956, nr 2, s. 117 n.; M. Mahlmann, *Human Dignity and Autonomy in Constitutional Orders*, [w:] *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, red. M. Rosenfeld, A. Sajo, Oxford 2012, s. 379 n.

¹³ Już na etapie prac nad polską konstytucją traktowano godność jako „pierwszy fundament” dla systemu praw jednostki, L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 30, pkt 3; K. Działocha, *Idee przewodnie wolności i praw jednostki w procesie uchwalania Konstytucji RP*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. 1, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010, s. 12.

Podniesiono już, że w początkowym okresie prac nad Konstytucją w dyskusjach prawniczych i orzecznictwie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego¹⁴ na pierwszy plan wysuwany był aspekt okrucieństwa totalitarnego reżimu jako bezpośredni impuls nadania centralnego miejsca ochronie godności ludzkiej stanowiącej podstawową wartość aksjologiczną i ustalenia nowych ram ustrojowych opartych na demokratycznych zasadach¹⁵. Obszar zniewolenia był ogromny, a rany — niezagojone, stąd stała obecność tych kontekstów była w pełni uzasadniona. Jednocześnie tor debaty publicznej nad ustawą zasadniczą zaczął się przesuwac w kierunku wypracowywania teoretycznoprawnej koncepcji godności jako wartości pierwotnej mającej charakter przyrodzonego dobra pochodzącego z tak zwanego źródła praw natury¹⁶ i chrześcijańskiego postrzegania aksjologii człowieka¹⁷. Niemiecki Trybunał Konstytucyjny potwierdzał stanowisko, że zasada przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka zajmuje centralne miejsce¹⁸ w ustawie zasadniczej i jest źródłem praw i wolności obywateli¹⁹. Ta istotna koncepcja wykazuje dużą żywotność²⁰. Istotą prowadzonych w Niemczech rozważań doktryny nad przyszłością było harmonijne łączenie integrującej system ochrony

¹⁴ Bundesverfassungsgericht w Karlsruhe.

¹⁵ Ukonstytuowanie godności jako fundamentalnej wartości stanowi osiągnięcie nowoczesnych społeczeństw, M. Piechowiak, *Filozofia praw człowieka. Prawa człowieka w świetle ich międzynarodowej ochrony*, Lublin 1999, s. 92 n.

¹⁶ K. Szczucki (*W poszukiwaniu dóbr chronionych w Konstytucji*, „Forum Prawnicze” 2011, nr 9, s. 50) przyjmuje, że dobra o charakterze podstawowym dla człowieka nie czerpią swojej mocy z woli ustawodawcy, ale opierane są na prawie naturalnym. Niewątpliwie dotyczy to ochrony fundamentalnej wartości, jaką stanowi godność. M. Piechowiak (*Aktualność problemu...*, s. 3) podnosi, że sięganie do prawa naturalnego oznacza poszukiwanie fundamentów prawa pojmowanego jako sztuka tego, co dobre i słuszne, a więc mieszczące się w sferze wartości, a współcześnie też zabezpieczeń przed kapryсами władzy.

¹⁷ W doktrynie wskazuje się na słabe strony poszukiwania w filozofii źródła norm dotyczących ochrony godności, M. Zirk-Sadowski, *Rozumienie ocen w języku prawnym*, Łódź 1984, s. 123.

¹⁸ Między innymi w wyroku w sprawie *Elfes* Federalny Trybunał Konstytucyjny wskazał, że godność człowieka jest w systemie aksjologicznym Konstytucji „najwyższą wartością”, dominuje nad wszystkimi przepisami tego aktu, w tym jej art. 2 ust. 2 i jest wyłączona spod oddziaływania władzy publicznej.

¹⁹ Także B. Banaszak w komentarzu do art. 30 Konstytucji (*op. cit.*, s. 170 n.) nawiązuje do prawnego-naturalnej koncepcji godności. Uznanie godności za dobro przyrodzone należy rozumieć w ten sposób, że z racji urodzenia się człowiekiem, a nie na podstawie jakichkolwiek innych aktów i czynności prawnych jest on podmiotem wszystkich praw wynikających z człowieczeństwa. Zatem godność nie jest uzależniona od woli ustrojodawcy. Zob. też wyrok TK z dnia 23 marca 1999 roku, K 2/98, OTK 1999, nr 3, poz. 38; wyrok TK z dnia 5 marca 2003 roku, K 7/01-A, OTK 2003, nr 3, poz. 19.

²⁰ Między innymi w sprawie *Chisholm v. Georgia* (z dnia 19 lutego 1793 roku, U.S. 419, 1793) Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych położył akcent na chrześcijańską wizję godności ludzkiej, przyjmując, że człowiek jest dziełem Stwórcy, podczas gdy państwo jest bytem niższym w tym znaczeniu, że stanowi twór wolnych ludzi będących pierwotnymi suwerenami. Szerzej M. Urbańczyk, *Idea godności w orzecznictwie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Poznań 2019, s. 44 n.

godności z ustaleniami co do zmian ustrojowych. Trafnie podniesiono w literaturze przedmiotu²¹, że zakaz całkowitego zdominowania człowieka oznacza przyjęcie, że musi istnieć przestrzeń, w której państwo nie może interweniować²². Związane to jest też z odrzuceniem jakiegokolwiek totalitarnego charakteru państwa. Zgodnie z wypowiedzianym przez Radę Parlamentarną wyrzeczeniem się jakiegokolwiek koncepcji państwa totalitarnego niedopuszczalne jest generalne podporządkowanie jednostki potrzebom państwa, a zwłaszcza przedmiotowe zamiast podmiotowego traktowanie jednostki²³. Ochrona godności człowieka i wywodzonych z tej wartości praw i wolności²⁴ zapoczątkowała zmianę koncepcji państwa i władzy²⁵.

Niemiecki ustrojodawca w art. 1 Konstytucji — podobnie jak to ma miejsce w polskiej ustawie zasadniczej (art. 30) — nie wprowadził definicji godności, co jest uzasadnione między innymi tym, że nie stanowi ona prawa tworzonego przez człowieka, tylko wartość tak zwanego prawa natury, uwarunkowanego kulturowo, niepodlegającego testowi proporcjonalności²⁶. Zasadniczo nie ma sporu co do tego, że nieskończona godność, niezbywalnie związana z istotą samego bytu

²¹ M. Baldus, *Spory wokół godności człowieka. Niemieckie dyskusje od 1949 r.*, przeł. K. Complak (w druku).

²² Inaczej niż w Niemczech, gdzie godność jest prawem absolutnym, we Francji nie jest zasadą naczelną i może być naruszona (L.R. Barroso, „*Here, there and everywhere*”: *Human dignity in contemporary law and in the transnational discourse*, „Boston College International & Comparative Law Review” 35, 2012, nr 2, s. 354). Por. w Hiszpanii D.D. Viteri Custodio, *La naturaleza jurídica de la dignidad humana: un análisis comparado de la jurisprudencia del tribunal constitucional español y el tribunal constitucional federal alemán*, „Estudios De Derecho” 2012, nr 69, s. 113 n.; J.E. Mora, *La Dignidad de la persona Humana en la Jurisprudencia Constitucional Española*, „Cuadernos de Bioética” 2012, nr 42, s. 257 n.

²³ Koncepcja podmiotowości jednostki, jej wolności i związanej z nią odpowiedzialności została uformowana przez doktrynę prawniczą. W. Jedlecka, *Godność człowieka jako podstawa aksjologiczna porządku prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, red. A. Bator, M. Jabłoński, M. Maciejewski, K. Wojtowicz, Wrocław 2013, s. 171. Potwierdzeniem może być aktywność ludzi nauki na etapie prac nad Federalną Konstytucją. Efektem tych wysiłków, łącznie z aktywizmem, jest przyjęta koncepcja art. 1 ust. 1 ustawy federalnej z 1949 roku.

²⁴ Przy czym żadne prawo jednostki, także jej wolność, nie ma charakteru absolutnego. Koncepcja godności człowieka uzyskała pierwszeństwo przed ideą nieograniczonej wolności jednostki, nawet w stosunku do samej siebie, zob. M. Sadowski, *Godność człowieka — aksjologiczna podstawa państwa i prawa*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2007, nr 1, s. 26–27.

²⁵ A. Redelbach, *Prawa naturalne — prawa człowieka — wymiar sprawiedliwości. Polacy wobec Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Toruń 2000, s. 78 n.

²⁶ Na temat niebezpieczeństwa relatywizacji instrumentalnej odnoszącej się do praw człowieka między innymi związanych z rozwojem nauki i techniki, a także zmian obyczajowości J. Zajadło, *Jaka aksjologia praw człowieka?*, „Państwo i Prawo” 74, 2019, nr 11, s. 14. W kwestii kulturowego relatywizmu zob. uwagi autora s. 5 n. W anglosaskiej kulturze prawnej funkcjonuje pojęcie *cultural defenence*. Polega ono na wykorzystywaniu argumentu przynależności sprawcy do specyficznej grupy kulturowej w celu wyłączenia ograniczenia lub złagodzenia odpowiedzialności za dany czyn. Szerzej w tej materii J. Zajadło, S. Sykuna, *Kontrowersje wokół tzw. „obrony przez*

przysługuje każdej osobie ludzkiej niezależnie od jakichkolwiek okoliczności i jakiegokolwiek stanu lub sytuacji, w jakiej się znajduje²⁷. Federalny Trybunał Konstytucyjny w wielu wyrokach przyjmował, że gwarantowana ustawą zasadniczą ochrona godności ludzkiej wyklucza wszelkie jej ograniczenia i relatywizację, a więc obowiązuje bezwzględnie²⁸. Oparto jej konstrukcję na otwartej formule, co pozwala czynić z niej żywą materię Federalnej Konstytucji. Trybunał niemiecki w swoim orzecznictwie potwierdził wskazany charakter normy art. 1 Konstytucji i nieprzydatność normatywnego wyznaczania jej elementów, przyjmując, że

ogólna formuła stwierdzająca, że człowiek nie może być sprowadzony do zwykłego przedmiotu działań władzy państwowej, może zaledwie wskazywać kierunek w sytuacjach, w jakich naruszenie godności człowieka może być dostrzeżone. Człowiek jest często przedmiotem nie tylko stosunków i rozwoju społecznego, ale także prawa, jeśli musi podporządkować się temu prawu, bez względu na swój interes. Tylko w tym nie można doszukiwać się naruszenia godności ludzkiej.

Należy więc mieć na uwadze fakt, że rozwój dogmatyki skupiony wokół godności nie jest prowadzony w oderwaniu od czasu i miejsca oraz kontekstów, zwłaszcza politycznych i społecznych²⁹. Prawo i jego otoczenie nie stoi w miejscu. Cechą standardów jest to, że ogromna ich większość została sformułowana za pomocą pojęć niedookreślonych semantycznie, a tym samym podatnych na różne interpretacje. Umożliwia to rozwój prawa i jego korektę bez ingerencji ustawodawczej. Pojawiają się jednak nowe problemy i wyzwania³⁰ stojące przed nauką i orzecznictwem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Dotyczą one liberalizacji wykonania kary, konstytucjonalizacji przepisów o stanach nadzwyczajnych, a także radykalizacji ruchów związanych z tworzeniem i aktywizacją ugrupowań terrorystycznych oraz skali i charakteru współczesnych konfliktów³¹ między

kulturę” — okoliczność wyłączająca winę, okoliczność łagodząca czy nadużycie prawa?, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 6, s. 28 n.

²⁷ Deklaracja *Dignitas infinita* o godności człowieka, Dykasteria Nauki Wiary, prezentacja V.M. Kard. Fernández, 2 kwietnia 2024 r., https://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/documents/rc_dff_doc_20240402_dignitas-infinita_pl.html.

²⁸ Na uwagę zasługuje jednocześnie, że w świetle opinii wyrażanej przez doktrynę prawniczą ta zasada nie ma charakteru absolutnego, czego przykładem jest zawołowane ważenie w przypadku odniesień do przerywania ciąży.

²⁹ Sam ustrój państwa nie jest ideą, lecz realnie istniejącym układem relacji politycznych, społecznych i ekonomicznych. Szerzej T. Scheffler, *Przestępstwo publicznego propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa (art. 256 k.k.). Analiza doktrynologiczna wybranych wypowiedzi piśmiennictwa i judykatury. Część ogólna*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 34, 2012, nr 3, s. 99, wraz z przytoczonymi przez autora odmiennymi poglądami.

³⁰ Do nowych wyzwań zalicza się rozwój technologii cyfrowych, które oferują wprawdzie wiele możliwości promowania godności, ale skłaniają coraz bardziej do tworzenia świata, w którym rośnie wyzysk, wykluczenie, przemoc oraz różnego rodzaju manipulacje. W tej perspektywie, jeżeli technologia ma służyć godności ludzkiej, a nie szkodzić, wspólnota ludzka musi być proaktywna w reagowaniu na te tendencje. Deklaracja *Dignitas infinita*.

³¹ W Deklaracji *Dignitas infinita* (punkt 4 — Niektóre poważne naruszenia godności ludzkiej) podkreśla się, że współczesne konflikty są sprzeczne z godnością ludzką, nie rozwiązują problemów,

innymi na tle religijnym³². Jak już wspomniano, zastosowano tutaj koncepcję otwartą, umożliwiającą konkretyzację na potrzeby rozstrzygnięcia określonego problemu³³. Przy czym aksjologii konstytucyjnej dla ochrony omawianego dobra upatrywać należy nie tylko w tak zwanych wartościach wewnętrzprawnych, ale także w aksjologii zewnętrzprawnej w ramach stosowania klauzul generalnych odsyłających do słuszności i sprawiedliwego traktowania³⁴. Ten aksjologiczny kierunek odczytywania omawianej normy jest konkretyzowany w praktyce jurystycznej. Federalny Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 1951 roku, dokonując wykładni art. 1 ust. 1 Konstytucji Federalnej Niemiec, stwierdził, że przepis ten wprawdzie zobowiązuje państwo do „pozytywnego działania ochronnego” na rzecz godności przez takie czynniki jak przeciwdziałanie poniżaniu, piętnowaniu, prześladowaniu, wygnaniu i podobnym czynom, ale nie obejmuje dalej idących zabezpieczeń ochrony „przed niedostatkami materialnymi”³⁵. Niewątpliwie prawa i wolności jednostki muszą być wykładane w oparciu o całokształt okoliczności i konteksty, w jakich występują. Mogą być one zdeterminowane różnymi czynnikami, w tym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego, charakterem ustroju politycznego, uwarunkowaniami historycznymi i kulturowymi³⁶. Wychodzi się tutaj od ogólnego założenia, że prawo jest nośnikiem wartości i przez takie jego rozumienie należy interpretować cele regulacji i określać sposoby ich urzeczywistniania³⁷. Zasadnicza różnica powołanych tutaj systemów ochrony godności wyraża się tym, że art. 30 Konstytucji RP nie stanowi samodzielnej podstawy³⁸

lecz je pogłębiają i ze względu na wzrastającą ich ilość robią wrażenie, że są zjawiskiem normalnym. Spójna z aksjologią godności jest formuła dialogu prowadząca do odnowy społeczeństwa, otwartości na problemy i możliwości ich pokojowego rozwiązywania. E.S. Dzwonkowska, *Prawa człowieka w Islamie. Poglądy M. Fethullaha Gülena*, „Nurt SVD” 2016, nr 1, s. 132.

³² Zob. uwagi w tym zakresie J.H.H. Weiler, *Państwo i Naród, kościół, meczet, synagoga. Nieuimkiona debata*, „Forum Prawnicze” 2011, nr 1, s. 37 n.

³³ K. Complak, *Słowo wstępne*, [w:] *Godność człowieka jako kategoria prawa*, red. K. Complak, Wrocław 2001, s. 6–7.

³⁴ Również I. Kant (*Metafizyka moralności*, Warszawa 2005, s. 24 n.) zwraca uwagę na rolę pozaprawnego imperatywu przy stosowaniu prawa pozytywnego lub w związku z tym systemem. *Idem*, *Krytyka czystego rozumu*, Kęty 2001, s. 136. Na temat nawiązania przez Federalny Trybunał Konstytucyjny do zabezpieczenia godności człowieka w koncepcji I. Kanta E. Eichenhofer, *60 Jahre Grundgesetz und Sozialrecht*, [w:] *60 Jahre deutsches Grundgesetz. Beiträge aus dem Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Jahre 2009–2011*, red. P. Häberle, Tübingen 2011, s. 131 n.

³⁵ Niniejszy problem ma charakter globalny. W Deklaracji *Dignitas infinita* (punkt 3 — Godność, podstawa praw i obowiązków człowieka) stwierdza się, że jednym ze zjawisk, które w znacznym stopniu przyczyniają się do negowania godności wielu ludzi, jest skrajne ubóstwo związane z nierównym podziałem bogactw.

³⁶ J. Zajadło, *op. cit.*, s. 9 n.

³⁷ Trafnie podnoszą P. Polak, J. Trzeciński (*op. cit.*, s. 259 n.), że „prawo zawiera inherentny szkielet, którym są wartości. W kontekście ocenia się regulacje prawne na poziomie badania konstytucyjności, ale też na poziomie sądowej (operatywnej) wykładni prawa”.

³⁸ Por. wyrok TK z 15 października 2002 roku, SK 6/02, OTK — A 2002, nr 5, poz. 65.

dochodzenia roszczeń³⁹, natomiast możliwość bezpośredniego autonomicznego stosowania dotyczy normy zawartej w art. 1 Konstytucji niemieckiej⁴⁰. Na uwagę w omawianej materii zasługuje wyrok z dnia 20 sierpnia 2014 roku⁴¹, w którym Sąd Apelacyjny w Warszawie uznał, że godność ludzka jest dobrem chronionym zarówno przez przepisy prawa, jak i normy moralne⁴². Stąd

niedopuszczalne jest traktowanie drugiego człowieka w sposób upokarzający, w tym ekspozowanie stosowania wobec niego przemocy w celu nieuczciwego przyciągnięcia uwagi odbiorców do propozycji rynkowej proponenta. Zakaz propagowania treści dyskryminujących dotyczy przedstawiania zjawisk nierównego traktowania w sposób mogący prowadzić do wzrostu lub utrwalania tego typu zachowań oraz szkodliwych społecznie stereotypów. Audycje naruszające godność ludzką lub zawierające treści dyskryminujące podlegają kwalifikacji jako sprzeczne z prawem, moralnością oraz dobrem społecznym⁴³.

W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości (obecnie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej) powoływanie się na klauzulę godności jako podstawy ograniczenia swobód rynkowych było do lat dziewięćdziesiątych XX wieku rzadkie, a rozwinęło się wraz z wejściem *ratione materiae*⁴⁴ z obszaru *stricte* gospodarczego w uniwersalny obszar praw człowieka. Istotną rolę w tym zakresie przypisuje się ukształtowanym w porządkach demokratycznych państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej (obecnie Unii Europejskiej) standardom w tej materii⁴⁵. Między innymi sądy niemieckie wydobyły bogatą treść z art. 1 Federalnej Konstytucji, wyznaczając w praktyce zastosowań wskazanej normy

³⁹ Już na etapie prac konstytucyjki traktowano godność jako „pierwszy fundament” dla systemu praw jednostki, L. Garlicki, *op. cit.*, komentarz do art. 30, pkt 3; K. Działocha, *op. cit.*, s. 12.

⁴⁰ Nie musi to przesądzać o różnicy w standardach ochrony godności jednostki, ponieważ prawa i wolności są z niej wywodzone. Obowiązek ochrony oznacza nakaz podjęcia działań zapobiegających naruszeniom godności oraz gwarantujących adekwatne środki przy stanowieniu i stosowaniu w przypadku istotnego zagrożenia lub naruszenia godności. K. Wojtyczek, *Ochrona godności człowieka, wolności i równości przy pomocy skargi konstytucyjnej w polskim systemie prawnym*, [w:] *Godność człowieka...*, s. 204.

⁴¹ VI ACa 1740/13.

⁴² O związku prawa z moralnością S. Kodama, *Bentham's distinction between law and morality and its contemporary significance*, „Revue d'etudes benthamiennes” 16, 2019 (*Bentham Studies in Japan Today*).

⁴³ Trafnie przyjmują E. Nowińska, K. Szczepanowska-Kozłowska (*Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 422), że za reklamę godzącą w dobra osobiste jednostki można uznać nadużycie w perswazji elementów seksualnych, zwłaszcza gdy w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami ekspozuje się takie elementy.

⁴⁴ Na temat stosowania tego pojęcia R. Eftekhari, *The Role of the Domestic Law of the Host State in Determining the Jurisdiction ratione materiae of Investment Treaty Tribunals*, Leiden 2021 („Nijhoff International Investment Law Series” 20), s. 104 n.

⁴⁵ Zob. uwagi A. Wróbla ([w:] *Komentarz do art. 1 KPP*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020, s. 23 n.) w kwestii kształtowania się koncepcji ochrony godności w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości jako zasady ogólnej. Ochrona takich praw, inspirowana konstytucyjnymi tradycjami wspólnymi dla wszystkich państw członkowskich, miała być zagwarantowana w ramach struktur i celów Wspólnoty, R. Stefanicki, *Koncepcja ochrony godności człowieka w świetle wybranego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości WE*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 5, s. 9.

granice etyczne, których przekroczyć nie można w sferze publicznej, społecznej i gospodarczej, także w rywalizacji przedsiębiorców o klientelę. Problem granic tej ochrony z punktu widzenia sposobu rywalizacji rynkowej stanął przed Trybunałem Sprawiedliwości w związku ze zgłoszonymi wątpliwościami władz niemieckich.

Trybunał rozstrzygając w trybie orzecznictwa prejudycjalnego w sprawie *Omega Spielhallen und Automatenaufstellungen GmbH*⁴⁶, przyjął, że w świetle wspólnotowej interpretacji naruszenie godności człowieka stanowi wystarczającą podstawę dla wprowadzanych ze względu na ochronę tej wartości ograniczeń swobodnego przepływu towarów i usług. Trybunał Sprawiedliwości podzielił opinię sądu krajowego odnośnie do tego, że społeczeństwo ma prawo do interwencji i skutecznego dochodzenia zakazu prowadzenia przez przedsiębiorców działalności polegającej na preferowaniu produktów rynkowych — gier „polegających na symulacji zabijania”. Orzeczenie wstępne Trybunału Sprawiedliwości, jakie zapadło w związku z tą sprawą, miało wpływ na kształtowanie Karty Praw Podstawowych we wspólnotowym porządku⁴⁷. Jednak trudno byłoby udzielić jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu Unia Europejska realizuje marzenie jednego z jej założycieli Roberta Schumana, który widział we wspólnocie państw nie tyle integrację gospodarczą, co wspólnotę praw i wspólnotę wartości⁴⁸. Współcześnie ujawniają się problemy związane ze skuteczną ochroną godności, których nie przewidzieli twórcy Konstytucji federalnej. Rozwiązywanie niektórych z nich, jak na przykład kwestii związanych z uchodźctwem, wymaga współdziałania państw i rozstrzygania na forum międzynarodowym. Szczegółowa prezentacja tych kwestii wymagałaby podjęcia pogłębionego opracowania monograficznego.

Godność człowieka jednak, będąca fundamentem, z którego prawa dopiero są wywodzone, nie może być przez nie w żaden sposób ograniczana.

⁴⁶ C-36/02, ECR 2004, s. I-9609. W kwestii relacji tego orzeczenia do wspólnotowej polityki ochrony godności ludzkiej A. Wróbel, [w:] *Komentarz do art. 1 KPP*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020, s. 24.

⁴⁷ Na ten temat szerzej M. Sadowski, *Godność człowieka i dobro wspólne jako fundament wartości europejskich. Propozycje katolickiej nauki społecznej*, [w:] *Aksjologiczne i praktyczne aspekty integracji europejskiej*, red. E. Kozerska, T. Scheffler, Wrocław 2007, s. 105 n. Natomiast papież Franciszek stwierdził, że we współczesnej kulturze najbliższym odniesieniem do zasady niezbywalnej godności osoby jest Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, którą Jan Paweł II określił jako kamień milowy umieszczony na długiej i trudnej drodze rodzaju ludzkiego. Deklaracja *Dignitas infinita...*, punkt 3.

⁴⁸ Wielu zwolenników integracji europejskiej krytycznie ocenia obecne kierunki rozwoju Unii, których elity polityczne popychają ją w kierunku, który zagraża w ogóle jej istnieniu. Zob. L. Morawski, *Dwie wizje Unii Europejskiej a problem tożsamości narodowej*, „Forum Prawnicze” 2011, nr 4–5, s. 17.

Bibliografia

- Baldus M., *Spory wokół godności człowieka. Niemieckie dyskusje od 1949 r.*, przeł. K. Complak (w druku).
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszkiewicz B., *Demokracja pod specjalnym nadzorem*, „Forum Prawnicze” 2011, nr 1.
- Barroso L.R., “Here, there and everywhere”: *Human dignity in contemporary law and in the transnational discourse*, „Boston College International & Comparative Law Review” 35, 2012, nr 2.
- Bator A., Kaczmarek P., *Kim ma być wychowanek akademii prawniczej? O perspektywach budowania edukacji prawniczej wokół konstytucji*, „Krytyka Prawa” 10, 2018, nr 2.
- Complak K., *Słowo wstępne*, [w:] *Godność człowieka jako kategoria prawa*, red. K. Complak, Wrocław 2001.
- Custodio Viteri D.D., *La naturaleza jurídica de la dignidad humana: un análisis comparado de la jurisprudencia del tribunal constitucional español y el tribunal constitucional federal alemán*, „Estudios De Derecho” 2012, nr 69.
- Dąbrowski M., *Antywartości konstytucyjne. Wprowadzenie do problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 5.
- Dürig G., *Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde: Entwurf eines praktikablen Wertsystems der Grundrechte aus Art. 1 Abs. I in Verbindung mit Art. 19 Abs. II des Grundgesetzes*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 81, 1956, nr 2.
- Działocha K., *Idee przewodnie wolności i praw jednostki w procesie uchwalania Konstytucji RP*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. 1, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010.
- Dzwonkowska E.S., *Prawa człowieka w Islamie. Poglądy M. Fethullaha Gülena*, „Nurt SVD” 2016, nr 1.
- Eftekhar R., *The Role of the Domestic Law of the Host State in Determining the Jurisdiction ratione materiae of Investment Treaty Tribunals*, Leiden 2021 („Nijhoff International Investment Law Series” 20).
- Eichenhofer E., *60 Jahre Grundgesetz und Sozialrecht*, [w:] *60 Jahre deutsches Grundgesetz. Beiträge aus dem Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Jahre 2009–2011*, red. P. Häberle, Tübingen 2011.
- Garlicki L., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Jedlecka W., *Godność człowieka jako podstawa aksjologiczna porządku prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, red. A. Bator, M. Jabłoński, M. Maciejewski, K. Wojtowicz, Wrocław 2013.
- Kant I., *Krytyka czystego rozumu*, Kęty 2001.
- Kant I., *Metafizyka moralności*, Warszawa 2005.
- Kodama S., *Bentham’s distinction between law and morality and its contemporary significance*, „Revue d’études benthamiennes” 16, 2019 (*Bentham Studies in Japan Today*).
- Kwiecień R., *Wartości i prawo a kreatywność porządku prawnego*, „Forum Prawnicze” 2010, nr 1.
- Mahlmann M., *Human dignity and autonomy in constitutional orders*, [w:] *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, red. M. Rosenfeld, A. Sajo, Oxford 2012.
- Mielnik B., *Wpływ regulacji międzynarodowych na ograniczenia w kształtowaniu się ustrojów totalitarnych, autorytarnych i dyktatur*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 42, 2020, nr 4.
- Mora J.E., *La Dignidad de la persona Humana en la Jurisprudencia Constitucional Española*, „Cuadernos de Bioética” 2012, nr 42.
- Morawski L., *Dwie wizje Unii Europejskiej a problem tożsamości narodowej*, „Forum Prawnicze” 2011, nr 4–5.
- Morawski L., *Suwerenność i prawo międzynarodowe — od prawa państw do prawa ludów*, „Forum Prawnicze” 2011, nr 1.

- Nowińska E., Szczepanowska-Kozłowska K., *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Piechowiak M., *Aktualność problemu prawa naturalnego dla tworzenia i stosowania prawa*, „Forum Prawnicze” 2011, nr 2.
- Piechowiak M., *Filozofia praw człowieka. Prawa człowieka w świetle ich międzynarodowej ochrony*, Lublin 1999.
- Polak P., Trzeciński J., *Konstytucyjna zasada godności człowieka w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 40, 2018, nr 4.
- Potrzeszcz J., *Przydatność niepozytywistycznej koncepcji prawa w procesie dochodzenia do słusznego prawa przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5.
- Redelbach A., *Prawa naturalne — prawa człowieka — wymiar sprawiedliwości. Polacy wobec Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Toruń 2000.
- Sadowski M., *Godność człowieka — aksjologiczna podstawa państwa i prawa*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2007, nr 1.
- Sadowski M., *Godność człowieka i dobro wspólne jako fundament wartości europejskich. Propozycje katolickiej nauki społecznej*, [w:] *Aksjologiczne i praktyczne aspekty integracji europejskiej*, red. E. Kozerska, T. Scheffler, Wrocław 2007.
- Scheffler T., *Przestępstwo publicznego propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa (art. 256 k.k.). Analiza doktrynologiczna wybranych wypowiedzi piśmiennictwa i judykatury. Część ogólna*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 24, 2012, nr 3.
- Stefanicki R., *Koncepcja ochrony godności człowieka w świetle wybranego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości WE*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 5.
- Szczucki K., *W poszukiwaniu dóbr chronionych w Konstytucji*, „Forum Prawnicze” 2011, nr 9.
- Urbańczyk M., *Idea godności w orzecznictwie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Poznań 2019.
- Weiler J.H.H., *Państwo i Naród, kościół, meczet, synagoga. Nieunikniona debata*, „Forum Prawnicze” 2011, nr 1.
- Wojtyczek K., *Ochrona godności człowieka, wolności i równości przy pomocy skargi konstytucyjnej w polskim systemie prawnym*, [w:] *Godność człowieka jako kategoria prawa*, red. K. Complak, Wrocław 2001.
- Wróbel A., [w:] *Komentarz do art. 1 KPP*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020.
- Zajadło J., *Jaka aksjologia praw człowieka?*, „Państwo i Prawo” 74, 2019, nr 11.
- Zajadło J., Sykuna S., *Kontrowersje wokół tzw. „obrony przez kulturę” — okoliczność wyłączająca winę, okoliczność łagodząca czy nadużycie prawa?*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 6.
- Zirk-Sadowski M., *Rozumienie ocen w języku prawnym*, Łódź 1984.

JAKUB KOCIUBIŃSKI

Uniwersytet Wrocławski

jakub.kociubinski@uwr.edu.pl

ORCID: 0000-0002-4391-7439

Using the free market against itself? The strategy of promoting national champions by authoritarian regimes — motivations and limitations*

Abstract

After the end of the Cold War it seemed that authoritarian regimes are bound to suffer economic marginalization because command economies proved to be unable to compete with free and open markets. Currently, however, we witness a number of non-democratic, authoritarian States capable of abusing market rules to create an unfair advantage to their undertakings — “National Champions” — competing with other enterprises, which are bound into a tight corset of anti-subsidy regulations, so ultimately to achieve regimes’ political goals. In this context, the paper — based primarily on analysis and review of literature and secondarily on dogmatic analysis — by presenting a set of interlinked political and economic motivations seeks to argue that, on the one hand, strategic rejection of free market doctrine is an inherent feature of authoritarian regimes, and on the other, that inefficiencies endemic in non-democratic forms of governments reduce the likelihood of successful implementation of the eponymous strategy. On this basis, the secondary aim of this paper is to provide a conceptual basis for answering the following question: Considering the need to adapt to long-term effects of the current economic uncertainty, are the strategies of creating undue competitive advantages for national champions pursued by many authoritarian regimes serious enough threat to free markets to warrant a response from the international community.

Keywords: subsidies, State capitalism, competition, authoritarianism, national champions

* This publication has been supported by National Science Centre, Poland (*Narodowe Centrum Nauki*) under the project no. 2021/43/B/HS5/00548. For the purpose of Open Access, the author has applied a CC-BY public copyright license to any Author Accepted Manuscript (AAM) version arising from this submission.

Introduction

The fall of the Soviet Union and the economic underperformance of the Eastern Block has led many to believe that only market economy of (broadly speaking) Western democracies can guarantee economic growth, innovations and stability necessary to ensure global competitiveness. Authoritarian regimes with various forms of command economy were incapable of competing in high-end technology products and were relegated to selling fossil fuels, natural resources and raw materials. This picture has changed. We witness a number of authoritarian States whose strategic rejection of free market doctrine — while retaining only the outward trappings of market economy — allows them to manipulate market outcomes for political purposes.¹ By coupling domestic interventionist policies with an export-oriented approach these countries sought to create national champions capable of competing in global markets.² In this context it can be argued that an authoritarian form of government is no longer a “ballast,” but since it allows for a more heavy-handed interventions than liberal democracies, it serves as a necessary prerequisite for (admittedly unfair) competitive edge achieved by their national champions.³ Whereas liberal market economies are bound by competition rules designed to protect enterprises from public authorities facilitating anticompetitive practices, and thus are unable to lend similar backing to their exporters.⁴ In a nutshell, authoritarian regimes can exploit what market economy has to offer by disregarding their rules and limitations. In the recent years, the issue has become increasingly salient, reflecting larger role of government in the economy.⁵ The sharp rise of interventionism has been observed in the immediate aftermath of COVID-19 outbreak and has remained high in the current time of economic uncertainty.

In view of the above, this paper seeks to demonstrate — by analysing the underlying political economy rationale for creating national champions — that the abuse of an international market system is an inherent and thus unavoidable

¹ I. Bremmer, “State capitalism comes of age: The end of the free market?,” *Foreign Affairs* 88, 2009, no. 3, pp. 40–41.

² J.A. Brander, B.J. Spencer, “Export subsidies and international market share rivalry,” *Journal of International Economics* 18, 1985, nos. 1–2, p. 90; L. Sørgard, “The economics of national champions,” *European Competition Journal* 3, 2017, no. 1, p. 49.

³ Compare I. Bremmer, “State capitalism comes of age,” pp. 41–44 with e.g. A. Musacchio, S.G. Lazzarini, *Reinventing State Capitalism: Leviathan in Business, Brazil and Beyond*, Harvard 2014.

⁴ In this paper, the term “competition law” is to be understood in a broad sense (similarly as in the European Union’s law) as encompassing the so-called substantive competition law — anti-trust rules — as well as merger control and State aids. Subsidy rules are thus regarded as a part of competition law.

⁵ In times of economic difficulties the State tends to take a more active role in the running of the economy. See C. Bjørnskov, “Economic freedom and economic crises,” *European Journal of Political Economy* 45, 2016, supplement: *On Institutions and Well-Being*, pp. 11–23.

feature of authoritarian States. Such regimes will therefore always resort to these practices, insofar as economic realities permit. By putting these partial conclusions together, the analysis will also provide a conceptual basis for formulating answer to the question of whether — given the need to adapt to long-term effects of the current economic uncertainty — strategies of creating undue competitive advantages for national champions pursued by many authoritarian regimes are serious enough threat to free markets to warrant a response from the international community.

1. The notion of national champions

The term “national champions” originally emerged in the French press in the 1980s to describe the government’s efforts to support State-owned industries locked in a losing battle against the competition from lower-priced foreign goods and services.⁶ Apart from country-specific variations, their core characteristics is that companies should be domestically-controlled, and that they should enjoy State support for their growth.⁷

As regards the former criterion, currently we see departure from the State ownership, typical of the Cold-war era command economies. Oftentimes the government influence over companies extends beyond formal structures, beyond easily recognizable — to use merger control parlance — *de iure* control.⁸ Control and influence over specific undertakings can well be exercised through informal channels such as personal contacts. Generally speaking, the stronger ideological stance on the State’s role in the economy, the more formal ownership over industries. At the same time, the more oligarchic regime’s power base is the more important personal ties are becoming at the expense of formal structures.⁹ As a result, control may not be exercised — to all outward appearance — through any identifiable commands from the government. Here, in order to establish the actual level of control and influence over a particular enterprise, it would be necessary to assess the degree of decision-making freedom — not *in abstracto*, but in a very specific situation.¹⁰ It goes without saying that it is almost impossible to carry out

⁶ Most notably in E. Cohen, *Le Colbertisme «high tech»: Économie des Télécom et du Grand Projet*, Paris 1992.

⁷ The definition is loosely based on O. Falck, C. Gollier, L. Woessmann, “Arguments for and against policies to promote national champions,” [in:] *Industrial Policy for National Champions*, eds. O. Falck, C. Gollier, L. Woessmann, Cambridge 2011, p. 4 ff.

⁸ Explanation of the concept of *de iure* control see I. Kokkoris, H. Shelanski, *EU Merger Control: An Economic and Legal Analysis*, Oxford 2014, p. 118 ff. and the referred case law.

⁹ See the overview in L. Tihanyi *et al.*, “State ownership and political connections,” *Journal of Management* 45, 2019, no. 6, pp. 2293–2321.

¹⁰ This has been proven problematic even with full access to data and broad investigative powers. See per analogiam cases C-278/00 Hellenic Republic v Commission of the European Commu-

an assessment such as this “from the outside” because of the lack of data of the simplest kind in the absence of political will to cooperate (as this is almost always the case).¹¹ Nevertheless, there is no need to delve into the specifics of State control/influence as long as — and this is a necessary condition — the ownership is national.

As regards the latter criterion, the following preliminary remark must be made: Not all enterprises are deemed “national champions” purely by virtue of receiving State support. National champions emerged in the historical context as a way to secure provision of various public services. Originally electricity supply but later extended, among others, to garbage disposal, gas supply, water services and so on.¹² Although a somewhat economically debatable means to an end, the original argument ran that full public control can eliminate the risk of any service disruptions and ensure the sufficient capacity for all vital services. This approach has largely been abandoned in the European Union following the wave of deregulation in the 1990s, nevertheless it is still practiced, at least at the rhetorical level, outside the EU.¹³

Generally speaking however, such an inward focus of national champions is no longer a priority. Instead, they should be seen as means of advancing national interests abroad. However, as will be described below, even outwardly international rationale will have a significant domestic component — economic as well as purely political. Rather than focusing on a multitude of country specific and potentially self-conflicting policy goals it is much better — both practically and from a methodological standpoint — to embrace a functional approach and focus on *prima facie* empirically observable features: the company must have its output directed at foreign markets and must be competitive internationally.

Hence, for the subsequent discussion, all these national idiosyncrasies can be boiled down to their bottom-line common denominator: National champions will be understood as undertakings, regardless of their nominal organizational structure; regardless of whether State-owned or State-run as long as nationally

nities, ECLI:EU:C:2004:239, para 53; T-136/05 EARL Salvat père & fils, Comité interprofessionnel des vins doux naturels et vins de liqueur à appellations contrôlées (CIVDN) and Comité national des interprofessions des vins à appellation d’origine (CNIV) v Commission of the European Communities, EU:T:2007:295, paras 140–165.

¹¹ J. Kociubiński, “The proposed regulation on foreign subsidies distorting the internal market: The way forward or dead end?,” *European Competition and Regulatory Law Review* 6, 2022, no. 1, p. 58.

¹² S. Viallet-Thévenin, “From national champion to international champion: Resistance and transformations to a model of competition in the energy sector during the period 1990–2010,” *Revue française de science politique* 65, 2015, nos. 5–6, p. 41.

¹³ Cf. e.g. J. Hayward, “Europe’s endangered industrial champions,” [in:] *Industrial Enterprise and European Integration: From National to International Champions in Western Europe*, ed. J. Hayward, Oxford 1995 with T.A. Hemphill, G. White III, “China’s national champions: The evolution of a national industrial policy — or a new era of economic protectionism?,” *Thunderbird International Business Review* 55, 2013, no. 2, pp. 194–210.

owned and controlled; active on competitive international markets; which due to any policy considerations are deemed important and are supported by the State to further bolster their international position.

2. Authoritarian regimes — conceptual framework

Authoritarian regime can be defined by its opposite concept — democratic States — which, following Samuel Huntington’s minimalistic standard, can be described as political systems where “their most powerful collective decision makers are selected through fair honest and periodic elections in which candidates freely compete for votes.”¹⁴ However, such an approach provides only a very generalized understanding and fails to capture country-specific idiosyncrasies.¹⁵ A significant proportion of the world’s regimes has some form of outwardly electoral system but fails to pass Larry Diamond’s or Inglehart’s and Welzel’s “substantive test,” or does so only ambiguously.¹⁶ In other words, most of the regimes do not fit into a rigid and dogmatic dichotomy — democracy or authoritarianism.

As regards the positive definition, Juan Linz in his seminal work on the Franco era Spain described the following distinguished features of authoritarian regimes:¹⁷ limited political pluralism; legitimacy based upon appeal to emotion — either through unifying masses against a common enemy or through a sense of pride in a success story (e.g. sport achievements or global economic position of their national champions);¹⁸ low electoral awareness linked with suppression of anti-regime activities; and boundaries of executive powers poorly defined by law that allow the exercise of uncontrolled discretion.¹⁹ Similarly to the negative approach mentioned earlier, these are general indicators rather than exhaustive or exclusive clear-cut criteria. A certain common denominator can be seen in indefinite political tenure. This does not necessarily mean the long tenure of a particular leader, but rather a setup where constitutional and political structures are designed to guarantee a ruling group’s position (*vide* Iran).²⁰

¹⁴ S. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman 1991, p. 7.

¹⁵ L. Diamond, “Elections without democracy: Thinking about hybrid regimes,” *Journal of Democracy* 13, 2002, no. 2, pp. 246–256.

¹⁶ See *ibid.*, p. 256; R. Inglehart, C. Welzel, *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge 2005.

¹⁷ J. Linz, *An Authoritarian Regime: Spain*, New York 1970, p. 256.

¹⁸ The strategy of “success propaganda” is usually accompanied by a “besieged fortress” rhetoric. These largely complementary narratives appeal to the same set of emotions — “scare and give relief” scheme — originating from the inferiority complex. See e.g. A.T. Beck, *Prisoners of Hate: The Cognitive Basis of Anger, Hostility and Violence*, New York 1999. These are almost universally adopted by both non-democratic regimes as well as populist parties in democracies.

¹⁹ J. Linz, *An Authoritarian Regime: Spain*, pp. 256–291.

²⁰ M. Svoblik, *The Politics of Authoritarian Rule*, Cambridge 2012, p. 25.

It is beyond the scope of this paper to go into details regarding detailed sub-categories or alternative classifications of authoritarian regimes, their ideologies, constitutional arrangements and so on, as well as to elaborate on metrics to measure each criterion. Here it is sufficient to regard these generalised criteria outlined above as the necessary prerequisites for economic interventions through means unavailable to (again, generalisation) market-oriented democracies. As a corollary of the definition above, the paper's focus on politically motivated market interventions can, therefore, be seen (albeit only as *obiter dicta*) as a retrospective approach or backwards search of the definition of authoritarian regimes.²¹

Such an approach may be considered reminiscent of Marxist analytic traditions whereby market relations and State-market relations have been primarily viewed through the lens of social relations of production.²² Even though economies declaring themselves as Marxist have largely failed and faded away, the underpinning premise that through ownership (or control) of productive enterprise, the State manifests certain interest remains broadly true still, even today. Of course, the rhetoric of “collective societal ownership” as a rationale for the State's involvement in the economy has largely been dropped, if not explicitly renounced, then at least not put on the forefront.²³ The detailed ideological and theoretical foundations can thus largely be set aside for purposes of the present work.²⁴

Every analysis seeking to create and use broad, generalized categories must inevitably filter out some country-specific idiosyncrasies and fit the remainder into the general model. The terms “State” and “government” used in this paper must be broadly understood in terms of the state apparatus as a coherent whole.²⁵ Therefore, without going into details about specific constitutional arrangements it would suffice to assume that the state/government displays elements of purposeful, volitional action.²⁶ There is no need to delve into internal powerplays behind a particular course of action.

²¹ It must be stressed that this paper does not seek to create comprehensive definition of authoritarianism, so the characteristics of authoritarian regimes provided in the text should be regarded merely as a working definition, relevant for this particular subject.

²² See K. Marx, *A Contribution to the Critique of Political Economy*, transl. S.W. Ryazan-skaya, ed. M. Dobb, London 1971.

²³ The idea of collective ownership is implemented in some democratic market economies, especially in agricultural sector, but these relatively niche in scale form of the “actual” societal ownership permits no analogy with the realities of collective ownership in command economies discussed here where — despite the official narrative — owners had no control of and no benefits from their property and all assets were centrally managed by the State apparatus.

²⁴ R.D. Duvall, J.R. Freeman, “The state and dependent capitalism,” *International Studies Quarterly* 25, 1981, no. 1, pp. 265–266.

²⁵ In the same way as the State is understood in the EU competition law.

²⁶ T. Skocpol, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge 1979, p. 29.

3. Political economy of authoritarian regimes

States, like all complex systems, are generally subject to chaos theory.²⁷ That is, with an increase of interactions and dependencies between various elements within a given system — interest groups, businesses, political pressures, economic factors and so on — the number of possible scenarios rises exponentially with the number of new variables.²⁸ As a result, these systems that are essentially deterministic, because the basic rules of social and economic relations are known, can behave chaotically.²⁹ While this does not rule out a purposeful nature of State action but indicate the inability to predict all economic, political and social outcomes.³⁰ Such an inability stems from limitations in data collection capability and analytical capacity rather than from the lack of understanding of the mechanisms involved. In other words, governments operate largely along the lines of trial-and-error, or, as Karl Popper stated, “conjecture and refutation.”³¹ The following implications can be drawn from the above: First, the lack of observable anticompetitive effect at present does not automatically imply that an authoritarian regime do not attempt to create unfair competitive advantage for their national champions. Second, the complex nature of interactions does not require the reaction to foreign subsidization to be identically reciprocal — i.e. by allocating equivalent subsidies to own enterprises.

The effect of State intervention in non-democratic regimes is heavily conditioned by the dependent character of society and the economy.³² A considerable freedom of manoeuvre allowed by the authoritarian regime together with ideologically motivated imperative to intervene in the economy in order to achieve political goals usually leads to the so-called dependent society.³³ Thus, the

²⁷ The term was initially used to describe behavior of nonlinear deterministic systems especially in hydrodynamics, meteorology and biological sciences (E. Lorenz, “Deterministic nonperiodic flow,” *Journal of Atmospheric Science* 20, 1963, no. 2, pp. 130–141). Later the concept has been adapted into economics.

²⁸ E. Lorenz, “The butterfly effect,” [in:] *The Chaos Avant-Garde: Memories of the Early Days of Chaos Theory*, eds. R. Abraham, Y. Ueda, Singapore 2000, pp. 91–95.

²⁹ S.A. Gunaratne, “Thank you Newton, welcome Prigogine: ‘Unthinking’ old paradigms and embracing new directions, part 1: Theoretical distinctions,” *Communications* 28, 2003, no. 4, p. 435.

³⁰ This demonstrates a phenomenon famously described by H. Demsetz as “Nirvana Fallacy” (H. Demsetz, “Information and efficiency: Another viewpoint,” *The Journal of Law & Economics* 12, 1969, no. 1, pp. 1–22). It relates to an approach where a government is basing its intervention on an unrealistic, idealised understanding of general rules applicable to the market without taking into consideration how they would function under highly case-specific, imperfect circumstances.

³¹ K. Popper, *Objective Knowledge: An Evolutionary Approach*, Oxford 1973, p. 9.

³² R.D. Duvall, J.R. Freeman, “The state and dependent capitalism,” pp. 267–268; P. Evans, *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*, Princeton 1979.

³³ T. Skocpol, *States and Social Revolutions*, p. 29 ff.

occurrence of such a dependency should be considered an important indicator of domestic conditions conducive to heavy-handed interventions in support of national champions.

At the certain level of generality, the distinguishing feature of dependency is the heavily mediated structure of reciprocal reaction between State and society.³⁴ The dependency relationship emerges when the State apparatus is capable of controlling information — almost impossible in the digital era — and production.³⁵ It is this latter aspect that deserves attention here: Currently, there are almost no examples of “textbook,” orthodox command economies with full State ownership of property. Most of the authoritarian regimes allow some degree of private entrepreneurialism while maintaining a surface-level rhetoric of much greater economic freedom and fairness. At the same time, the State apparatus can selectively change business conditions through i.e. permits, concessions, taxes or subsidies. While it goes without saying that all market-oriented democracies have the same intervention instruments at their disposal, but the crucial difference lies in the fact that authoritarian regimes can use them in an arbitrary manner or on a personal whim. The lack of access to a fair and impartial judicial review — inherent in all authoritarian regimes — is responsible for the resulting dependency. Since authoritarian regimes cannot coexist with a rule of law, they are intrinsically incapable — regardless of the intention in a particular case — to act as a neutral arbiter between market players.³⁶ For these reasons dependency should be viewed not as a result of policy decision, but rather as an unavoidable side-effect of authoritarian form of government.

In this context authoritarian regimes are in a situation — to quote a Chinese proverb — of the man who caught the tiger by the tail.³⁷ They are in no position, regardless of the ideological rhetoric, to eliminate dependency, therefore they are forced to exploit interventionist opportunities offered by said dependency before

³⁴ R.D. Duvall, J.R. Freeman, “The state and dependent capitalism,” pp. 267–268.

³⁵ There are voices saying that advances in new technologies allow for an increasingly tight control over information flow, the Internet and so on — the so-called Great Digital Wall of China is being brought up as a particularly telling example. However, in reality such a tight control requires extensive resources, beyond the reach of most regimes, therefore the evidence is anecdotal at best (and even the Great Wall is not entirely effective). In reality, while most regimes can limit information flows, they are unable to completely monopolize it (C. Choi, S. Hoon Jee, “Differential effects of information and communication technology on (de-)democratization of authoritarian regimes,” *International Studies Quarterly* 65, 2021, no. 4, pp. 1163–1175). Since a simple dichotomy “control–no-control” does not exist in reality, authoritarian regimes tend to manipulate the information to fit the official line and the success story narrative built around national champions should be seen in this context (S. Guriev, D. Triesman, “Informational autocrats,” *Journal of Economic Perspectives* 33, 2019, no. 4, pp. 100–127).

³⁶ Cf. e.g. H. Brabazon, *Neoliberal Legality: Understanding the Role of Law in the Neoliberal Project*, Abingdon 2017, p. 178 with e.g. L. Som, *State Capitalism: Why SOEs Matter and the Challenges They Face*, Oxford 2022, pp. 41–42.

³⁷ The Chinese proverb was translated into English in the 1870s. The most popular translation is: “He who rides a tiger is afraid to dismount.”

other unavoidable adverse economic effects negatively affect the government's political position and power base. This can be done by *inter alia* supporting national economic champions. Sets of motivations behind and advantages offered by such strategy will be discussed in the next section.

4. National champions as a tool of authoritarian regimes

At a certain level of generality, the policy of promoting national champions can be viewed in three overlapping and interdependent contexts: From an economic standpoint, the policy of creating national champions is based on assumption that a stronger larger company would be better positioned to compete at the international arena.³⁸ The argument runs that an active industrial policy, coupled with synergetic effect of scale and scope, can result in a medium- to long-term profits to domestic economy generated by these champions.³⁹ From a domestic political standpoint supporting international champions (active on international market) offer a way to reap some political and economic benefits from interventionist model thus boosting the authorities' legitimacy by presenting a success story. Whereas from a foreign policy perspective national champions can be exploited diplomatically as a soft power asset.⁴⁰

As regards the economic context, the rationale for subsidizing national champions is debatable. Subsidies are often portrayed as inefficient because they redistribute and reallocate resources through non-economic, political criteria resulting in ineffective allocation of resources in the Pareto sense.⁴¹ Consequently, the consensus among most mainstream economists has for a long time been inclined towards for the non-intervention case. It remains doubtful whether costs of subsidising — in a broad sense of the word — national champions are indeed proportional do profit generated abroad and their subsequent redistribution to national economy through mainly taxes paid by these companies.⁴² At the same time, it is

³⁸ L. Sjørgard, "The economics of national champions," p. 49.

³⁹ J.A. Brander, B.J. Spencer, "Export subsidies and international market share rivalry," p. 90.

⁴⁰ *International Business Diplomacy: How Can Multinational Corporations Deal with Global Challenges*, ed. H. Ruël, Den Haag 2018, p. 187; *Research Handbook on Economic Diplomacy: Bilateral Relations in a Context of Geopolitical Change*, eds. P.A.G. van Bergeijk, S.J.V Moons, Cheltenham 2018, p. 305 and sources quoted therein.

⁴¹ M.J. Trebilcock, D.G. Hartle, "The choice of governing instrument," *International Review of Law and Economics* 2, 1982, no. 1, pp. 29–46.

⁴² Subsidies lead to inefficient allocation of resources in the majority of cases. From this it can be tentatively inferred that a purely economic cost to benefit analysis would not justify subsidizing national champions. S. Mestelman, "General equilibrium modelling of industries with production externalities," *The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economique* 19, 1986, no. 3, p. 522, <https://www.jstor.org/stable/i300989>.

well established that subsidising companies may provide a disincentive to investments and innovation by creating a risk free operating environment.⁴³ This in turn creates a moral hazard whereby a company is more inclined to risky behaviour because of lenient subsidy policies will not be facing negative consequences of their business decision being able to count on a public lifeline. Resulting in allocative and dynamic inefficiencies it would then usually lead to a state of affairs characterised as a market failure requiring governmental corrective measures thus propelling a “regulatory spiral.”⁴⁴

As a result — the argument runs — the subsidising country will become poorer due to not using their limited resources efficiently.⁴⁵ Even if one accepts the general premise of the above, the conclusion is based upon unsupported theoretical assumptions: First, that market conditions resemble perfect competition and thus were not distorted prior to the decision to support a company, and second, that the government is willing and able to act in a perfectly rational way.⁴⁶ Therefore, economic motivations — described below — should not be viewed through the lens of pure, theoretical, economic (Pareto-type) rationality, but rather perceived in highly subjective categories of political economy.

Regimes may justify subsidising national champions as a means of promoting industrial development. Michael Porter has argued that through consistent, long-term investments states can create competitive edge by leveraging their natural comparative advantages — such as geographic position, access to resources, etc. In other words, governments can enhance natural endowments.⁴⁷ This argument further runs that companies strive to locate their operations in the country best suited to advance particular industry and take advantage from existing synergies. Nevertheless, such a relatively short term benefits from subsidies do not outweigh their long-term detrimental effects. They delay industrial adaptation and innovation, and since most subsidies come with explicit or implicit politically-driven strings they may lead to suboptimal allocation of resources.⁴⁸

⁴³ Cf. M. Pauly, “The economics of moral hazard: Comment,” *The American Economic Review* 58, 1968, no. 3, p. 531 with *European State Aid Law: A Commentary*, eds. F.-J. Säcker, F. Montag, Munich 2016, pp. 10–11.

⁴⁴ L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 1999, pp. 65–66.

⁴⁵ R. Behboodi, *Industrial Subsidies and Friction in World Trade Trade Policies or Trade Politics?*, Abingdon 1994.

⁴⁶ Determining economic rationality for the purpose of applying law is far from straightforward proposition, therefore all rationality-based assumptions are debatable: J. Kociubiński, “Racjonalne przedsiębiorstwo jako racjonalne założenie prawodawcy w obszarze prawa konkurencji: zarys problemu,” *Przegląd Prawa i Administracji* 120, 2020, part 2, pp. 393–403.

⁴⁷ M. Porter, “The competitive advantage of nations,” *Harvard Business Review* 1990, no. 3–4, pp. 87–89.

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 89–91.

However, Porter's line of reasoning rests on the premise that businesses, not States, compete on international market.⁴⁹ It assumes that companies are independent from States. Whereas in most authoritarian regimes there are State-run or at least State-influenced national champions. The goal, therefore, is not to create an environment conducive for foreign businesses to move in, but rather for local selected companies to operate under advantageous conditions.⁵⁰ In addition to concerns about the lack of business incentive — which are valid regardless whether domestic, foreign, public or private companies benefited from subsidies — such a selective advantage to national champions may come at the expense of other domestic market player. Conversely, however, Katz and Summers point out that subsidies may raise standard of living by increasing wages and thus stimulate subsequent spending. Especially subsidizing higher wage industries stimulates demand for all consumer products/services and thus indirectly lowers wage workers can collect in industrial rents.⁵¹

To conclude, the success — both political and economic — of national champions-based industrial development strategy is far from certain and requires a careful balancing of many factors. Since the very decision to support a national champion is ideologically biased in authoritarian regimes, doubts must be raised about whether that regime will be ready and able — that is objective and sufficiently open-minded — to successfully carry out such balancing.

Another motivation behind supporting national champions through subsidies can also be knowledge acquisition. This can be understood not only as enhancing the beneficiary's technological know-how through R&D funding, but even more so in the context of using mergers and acquisitions to acquire foreign proprietary technology. Which, in turn, can either be utilized by the acquirer or, more importantly, funnelled in the State's economy so other businesses can also benefit from it.⁵² Subsidies provide the necessary capital for such operations allowing undertakings to outbid non-subsidized foreign enterprises.⁵³ Notably, the whole scheme of using national champions to facilitate a technology drain can fully succeed in the economy-wide context when carried out by non-democratic regimes with lax — more often *de facto* than *de iure* — intellectual property regimes, with

⁴⁹ Ibid., p. 89.

⁵⁰ This is not always the case: See e.g. U. Haley, G. Haley, *Subsidies to Chinese Industry: State Capitalism, Business Strategy and Trade Policy*, Oxford 2013, pp. 16–28.

⁵¹ L.F. Katz, L.H. Summers, “Can inter-industry wage differentials justify strategic trade policy?,” [in:] *Trade Policies for International Competitiveness*, ed. R. Feenstra, Chicago 1989, p. 85.

⁵² Chinese takeover of German robotics company Kuka in 2016 serves as a particularly striking example. See also commentary: E. Braw, “Cutting-edge tech takeovers are a strategic threat to the West,” *Financial Times*, 7.10.2019, <https://www.ft.com/content/763cae4e-e5ed-11e9-b8e0-026e07cbe5b4> (accessed: 2.05.2024).

⁵³ See White Paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies: COM(2020) 253 final, 2.2.

no rule of law.⁵⁴ The latter successfully prevent private claims concerning foreign IP violations in domestic courts.⁵⁵

It can also be argued, however, that such a strategy can have a double-edged sword impact. An unsavoury reputation for being near the forefront of disregard for IP rights — once earned — can deter foreign companies from doing business in a given State.⁵⁶ In other words, States are spending their credibility in exchange for pursuing this policy.⁵⁷ This factor is being increasingly recognized by the European Union as a concern beyond the ability of the market forces alone to solve.⁵⁸ Because from the technology proprietor's perspective the broader problem of technology drain is largely irrelevant as long as the initial acquisition is done under satisfying business terms. And (more than likely) will be because subsidized foreign purchaser would be able to offer much better price than other potential non-subsidized buyers.⁵⁹

Consequently, in 2022 the EU has adopted a new regulation introducing mandatory *ex-ante* notification system akin to merger control when foreign subsidies are used to facilitate an acquisition of an EU target or participate in an EU procurement contract.⁶⁰ On the one hand, this development might be viewed as anecdotal, but on the other it might be seen as a sign of growing awareness and an early precursor that subsidy-driven technology drain is backfiring. Also, European Union is, together with United States, at the forefront of technical innovations, thus the regulation in question is by no means insignificant as it covers large proportion of attractive acquisition targets.⁶¹ On a cautionary note, however, the jury is still out how “militant” the European Commission would be in enforcing

⁵⁴ U. Haley, G. Haley, *Subsidies to Chinese Industry*, p. 13; X. Tan, *Managing International Business in China*, Cambridge 2016, p. 242. Despite the official rhetoric proclaiming a law-abiding environment, fines may be too small to deter infringers, who may simply regard them as the cost of doing business and resume their activities once penalties are paid.

⁵⁵ X. Tan, *Managing International Business in China*, pp. 242–244.

⁵⁶ N.M. Jensen, N.P. Johnston, “Political risk, reputation, and the resource curse,” *Comparative Political Studies* 44, 2011, no. 6, pp. 662–688; L. Johns, R.L. Wellhausen, “Under one roof: Supply chains and the protection of foreign investment,” *American Political Science Review* 110, 2016, no. 1, pp. 32–33.

⁵⁷ L. Som, *State Capitalism*, p. 40.

⁵⁸ White Paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies, pp. 6–8.

⁵⁹ J. Blockx, “The proposal for an EU regulation on foreign subsidies distorting the internal market: How will it impact corporate mergers and acquisitions?,” SRRN, 5.10.2021, <https://ssrn.com/abstract=3936624> (accessed: 4.01.2023).

⁶⁰ Regulation of the European Parliament and of the Council on foreign subsidies distorting the internal market. Unpublished as of 04.01.2023. The act received final approval on 28.11.2022 and after being signed by the President of the European Parliament and the President of the Council, the regulation will be published in the Official Journal of the European Union and will enter into force on the 20th day following its publication.

⁶¹ See e.g. Latham & Watkins, M&A Report 2022. Available at: <https://www.lw.com/admin/upload/SiteAttachments/IFLR%20M-A%20Report%202022%20-%20Germany,%20UK%20and%20US.pdf> (accessed: 4.01.2023).

these rules and how strict the envisaged *ex ante* control would be.⁶² Although at this point, it is too early to make any firm assessment of the regulation's impact, it may be that the policy of subsidy-driven acquisitions finally outplayed itself.

Subsidizing national champions can also be seen in the context of strategic trade policy. The argument — based largely on the works by Brander and Spencer — runs that subsidies can help capture large shares of markets in target countries, thereby siphon out revenues from these foreign market into domestic economy.⁶³ Broadly speaking, the underlying assumption is similar to that of promoting industrial development mentioned earlier: Subsidies can be targeted at specific export-oriented national champions to maximally exploit the pre-existing national advantages.⁶⁴ Assuming this line of reasoning is economically valid, despite limitations imposed on export subsidies by WTO states will have incentives to cheat on any restrictions, especially considering that these rules require regular scrutiny and oversight to be effective.⁶⁵ Something that is highly problematic in the international law-based environment.⁶⁶

At the same time, there exists a rich seam of literature pointing out the inherent inefficiency of subsidizing market seeking opportunities abroad. Such a policy can lead to a whole host of suboptimal rent seeking, inefficient allocation of resources and so on.⁶⁷ While these economic concerns are at least partially correct — both *pro* and *contra* positions are defensible — the fact that some regimes (if general conditions permit) pursue these policies goes to show the limit of economic factors in authoritarian States' decision-making.⁶⁸ States can willingly pay the price of economic efficiency to accomplish political, social, diplomatic and even personal goals. These non-economic objectives should not be seen as a policy counterweight to purely economic considerations, assessable through

⁶² Criteria are directly based on those from Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings [2004] OJ L 24/1 thus allow a high degree of interpretive flexibility.

⁶³ J.A. Brander, B.J. Spencer, "Export subsidies and international market share rivalry," p. 90 ff.

⁶⁴ See M. Porter, "The competitive advantage of nations," pp. 87–91.

⁶⁵ U. Haley, G. Haley, *Subsidies to Chinese Industry*, p. 15.

⁶⁶ See P. Poretti, *The Regulation of Subsidies within the General Agreement on Trade in Services of the WTO: Problems and Prospects*, Alphen aan den Rijn 2009, Chapter 5.

⁶⁷ See e.g. K. Bagwell, *Remedies in the WTO: An Economic Perspective*, Discussion Paper No. 0607-09, New York 2007, <https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D8JT02J8/download>; J.M. Finger, H.K. Hall, D.R. Nelson, "The political economy of administered protection," *The American Economic Review* 72, 1982, no. 3, p. 452; A. Green, M. Trebilcock, "Enforcing WTO obligations: What can we learn from export subsidies?," *Journal of International Economic Law* 10, 2007, no. 3, pp. 653–683; P. Krugman, M. Obstfeld, *International Economics: Theory and Policy*, Boston 2005, pp. 99–102, 186–187; A.O. Sykes, *The Economics of WTO Rules on Subsidies and Countervailing Measures*, John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper No. 186, Chicago 2003, p. 7.

⁶⁸ U. Haley, G. Haley, *Subsidies to Chinese Industry*, pp. 15–16; L. Som, *State Capitalism*, pp. 6–11.

objective criteria, but rather as a hindrance factor inherent in all authoritarian regimes. These issues will be discussed in the next section.

5. The inherent limitations of national champions strategy pursued by authoritarian regimes

Even in the context of liberal democracies it is asserted that interventionist economic policies emerge through political process in which lawmakers and regulators act according to their own preferences within constraints set by various pressure groups — lobbyists, industrialist etc.⁶⁹ In authoritarian regimes, when there are no periodic competitive elections the composition of various interest group is different, but the underlying premise of securing regimes' power base is the same. Simultaneously, a policy of promoting national champions can be presented to the general public from the nationalist angle as a country's "success story." For authoritarian regimes, therefore, State capitalism should be viewed as an important mechanism to evoke its own legitimacy by effecting a coalition of key groups including provincial leaders, military, "technocrats," possibly religious leaders. Together these non-electable groups constitute the "techno-bureaucratic elite" — to quote Raymond Duvall and John Freeman — which form a regime's power base and thus have decisive impact on policies.⁷⁰ Ultimately, national champions, and broadly speaking State-run enterprises, form the foundations of regimes' power base though collective interests of non-electable administrators — oligarchs, family/clan members, industrialists etc.⁷¹ Even in democratic (aside from transitory period between the Fourth and the Fifth Republic), but relatively *étatiste* governments like France the "revolving door" career transition (fr. *panoufflage*) in State-run businesses is a common practice among senior administrators and thus the defence of State involvement in the economy can be seen as protecting personal financial interests of administering cadre.⁷²

When these factors synergises with, on the one hand, relatively high income economy, and a deficit in the rule of law on the other, there is a real risk of the emergence of the so-called "crony capitalism."⁷³ The term "crony capitalism" and "cronyism" in general refers to a situation where authorities granting favours with

⁶⁹ B.J. Spencer, "Countervailing duty laws and subsidies to imperfectly competitive industries," [in:] *Issues in US-EC Trade Relations*, eds. R.E. Baldwin, C.B. Hamilton, A. Sapir, Chicago 1988, pp. 315–348.

⁷⁰ R.D. Duvall, J.R. Freeman, "The state and dependent capitalism," p. 274.

⁷¹ T.A. Hemphill, G. White III, "China's national champions," pp. 198–199.

⁷² See E. Suleiman, *Les élites en France. Grands corps et grandes écoles*, Paris 1979.

⁷³ J. Hellman, D. Kaufmann, "Confronting the challenge of state capture in transition economies," *Finance and Development* 38, 2001, no. 3, p. 31.

economic value — subsidies, permits, concessions etc. to those who are closest to them and expecting *quid pro quo* in return.⁷⁴

Direct, often personal, links existing between rule makers and businesses also serve as network by which various public officials can maximize personal gains. In this context Marcus Mietzner claimed that even in democratic societies most politicians enter the legislature with a constant pressure to make money.⁷⁵ Since officials share in the rents created by selected, favoured business groups policymaking can become beholden to various predatory personal interest.⁷⁶ It stands to reason that the ability to exploit a position of privilege is immeasurably higher in non-democratic regimes due to the inherent lack of transparency and no meaningful periodic elections. Collusion or overlap between officials and business owners — the latter usually existing in form of command economy — usually results in rules either being circumvented, not enforced or in extreme cases adopted in such a way to serve the need of privileged undertakings.⁷⁷ Therefore corruption is another inescapable result of cronyism.

There are some studies to suggest that, especially in developing economies, a higher tolerance of corruption can lead to higher outputs.⁷⁸ Crony connections can make it easier to attract foreign investments, acquire know-how from foreign enterprises by cutting bureaucratic red tape.⁷⁹ In this context, bribes to local officials come to be regarded as a cost of doing business. The World Bank estimates that in the 1990s 5% of the exports to developing countries went to corrupt officials but the rate has now crept up to approx. 20–30%, therefore there is a balancing involved of pitting the increased costs of doing business due to corruption against the overall lower operating costs of doing business in low-wage, lax regulations country.⁸⁰ In a nutshell — setting aside moral compunctions — for a corruption to contribute country's economy it must not reach a tipping point whereby it would work as a deterrent rather as a way to make things run smoothly. In a somewhat similar vein as with industrial development goals, doubts must be expressed whether any autocratic government can carry out such balancing since

⁷⁴ A.O. Krueger, "Why crony capitalism is bad for economic growth," [in:] *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America*, ed. S. Haber, Stanford 2002, pp. 1–23; L. Som, *State Capitalism*, p. 46.

⁷⁵ See e.g. M. Mietzner, "Dysfunction by design: Political finance and corruption in Indonesia," *Critical Asian Studies* 47, 2015, no. 4, p. 487.

⁷⁶ L. Som, *State Capitalism*, pp. 47–48.

⁷⁷ A.O. Krueger, "Why crony capitalism is bad for economic growth," pp. 21–23.

⁷⁸ W. Li, G. Roland, Y. Xie, "Crony capitalism, the party-state, and the political boundaries of corruption," *Journal of Comparative Economics* 50, 2019, no. 3, p. 652.

⁷⁹ A.O. Krueger, "Why crony capitalism is bad for economic growth," pp. 21–23; L. Som, *State Capitalism*, p. 48.

⁸⁰ Qtd in: B. Maude, *International Business Negotiation: Principles and Practice*, London 2020, p. 51.

corruption affects the whole State apparatus which is then fundamentally incapable of any self-restraint — more corruption equals less central control.⁸¹

This aspect can be seen as a self-defeating in the context of using national champions because State-owned industries are faced with the constant threat of turning into “cash cows” for the ruling elite.⁸² Although such exploitation is implicitly assumed (at least to an extent), once it reaches a tipping point — impossible to describe with the help of quantitative criteria — the national champion’s ability to engage in interstate competition may become hampered to the extent which renders all economic goals (described in the previous section) unattainable. In other words, excessive cronyism — which by itself is an important part of a ruling’s elite power base — can derail or at least impede regimes’ attempt to build their legitimacy on national champions’ successes.

It must also be mentioned that cronyism and especially associated corruption serves as a crucial safety valve that contributes to authoritarian resilience by relieving public frustration in a way of allowing access to goods and services otherwise unobtainable through official channels.⁸³ For this reason, in addition to systemic incapability to successfully root out corruption, and regardless of the official stance on it, authoritarian regimes may be inclined to give at least tacit approval for corruption.⁸⁴

The origin of crony capitalism as well as of the whole host of associated problems such as nepotism, clientisms, corruption can be attributed to a common denominator of the lack of — broadly speaking — the rule of law. Access to a fair hearing by an independent and impartial court and in the economic context discipline of market competition can only fulfil its role as a safeguard and discipline mechanism respectively if there are arm-length’s principles in the governance and management of State owned enterprises.⁸⁵ Something that — as has already been said — authoritarian regimes are inherently incapable of imposing.

⁸¹ C.S. Fran, C. Lin, D. Treisman, “Political decentralization and corruption: Evidence from around the world,” *Journal of Public Economics* 93, 2009, nos. 1–2, pp. 14–34.

⁸² See e.g. J. Leightner, *Ethics, Efficiency and Macroeconomics in China: From Mao to Xi*, Abingdon 2017.

⁸³ See L. Holmes, *The End of Communist Power: Anti-Corruption Campaigns and Legitimation Crisis*, Oxford 1993, pp. 203–212; F. Feher, A. Heller, G. Markus, *Dictatorship over Needs: An Analysis of Soviet Societies*, Oxford 1983, p. 99.

⁸⁴ However, corruption provides a fertile ground for con men (see example H.W. Morton, “Who gets what, when and how? Housing in the Soviet Union,” *Soviet Studies* 32, 1980, no. 2, p. 250) therefore the so-called “second-economy” — somewhat paradoxically simultaneously weakens and strengthens non-democratic regimes.

⁸⁵ L. Som, *State Capitalism*, p. 48.

Conclusions

This paper has demonstrated that the relationship between the multiple and often contradictory motivations behind pursuing national champions strategy as well as the number of possible trade-offs between intended and unintended impacts means that no simple conclusions can be reached regarding whether and to what extent these policies should be viewed as a major and tangible threat to fair competition.⁸⁶ The ability to strategically abuse market forces is mitigated by the presence of negative phenomena such as economic inefficiency, cronyism and corruption which are endemic and unavoidable in authoritarian regimes. Therefore, the answer to the question whether systemic rejection of free market doctrine by some authoritarian regimes warrants a response by the international community may unfold differently depending on which perspective one adopts — that of lofty principles, or cold *realpolitik*.

At the present time, the general consensus (but by no means unanimity), at least in Europe and the US, is that these attempts to abuse possibilities offered by free markets should be countered.⁸⁷ It can be discussed how much damage has already been done by these policies, but it must also be noted that only relatively few countries managed to pull it off due to the extent of resources required. Hence, the need to respond can be primarily justified to avoid creating a precedent whereby hard-won free market rules are circumvented (this can be simultaneously justified on ethical grounds). As such unilateral actions may be required which in turn may lead to retaliatory spiral that could — *in extremis* — plunge the world economy into a 1930s-style trade war. Therefore, from a short-term economic standpoint a convincing case can be made for inaction, but at the same time the jury is out whether long term damages would not be *per saldo* greater if these national champions promoting policies are left unchecked.

Bibliography

Literature

- Bagwell K., *Remedies in the WTO: An Economic Perspective*, Discussion Paper No. 0607-09, New York 2007, <https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D8JT02J8/download>.
 Beck A.T., *Prisoners of Hate: The Cognitive Basis of Anger, Hostility and Violence*, New York 1999.
 Behboodi R., *Industrial Subsidies and Friction in World Trade Trade Policies or Trade Politics?*, Abingdon 1994.

⁸⁶ J. Borrell, “Why we must resist when authoritarian regimes try to re-define international rules,” European Union External Action, 23.02.2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/why-we-must-resist-when-authoritarian-regimes-try-re-define-international-rules_en.

⁸⁷ These voices implicitly, but rather clearly, concern China.

- Bjørnskov C., "Economic freedom and economic crises," *European Journal of Political Economy* 45, 2016, supplement: *On Institutions and Well-Being*, <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2016.08.003>.
- Blockx J., "The proposal for an EU regulation on foreign subsidies distorting the internal market: How will it impact corporate mergers and acquisitions?," SRRN, 5.10.2021, <https://ssrn.com/abstract=3936624>.
- Brabazon H., *Neoliberal Legality: Understanding the Role of Law in the Neoliberal Project*, Abingdon 2017.
- Brander J.A., Spencer B.J., "Export subsidies and international market share rivalry," *Journal of International Economics* 18, 1985, nos. 1–2, [https://doi.org/10.1016/0022-1996\(85\)90006-6](https://doi.org/10.1016/0022-1996(85)90006-6).
- Braw E., "Cutting-edge tech takeovers are a strategic threat to the West," *Financial Times*, 7.10.2019, <https://www.ft.com/content/763cae4e-e5ed-11e9-b8e0-026e07cbe5b4>.
- Bremmer I., "State capitalism comes of age: The end of the free market?," *Foreign Affairs* 88, 2009, no. 3, <https://www.jstor.org/stable/20699562>.
- Choi C., Hoon Jee S., "Differential effects of information and communication technology on (de-) democratization of authoritarian regimes," *International Studies Quarterly* 65, 2021, no. 4, <https://doi.org/10.1093/isq/sqab053>.
- Cohen E., *Le Colbertisme «high tech»: Économie des Télécom et du Grand Projet*, Paris 1992.
- Demsetz H., "Information and efficiency: Another viewpoint," *The Journal of Law & Economics* 12, 1969, no. 1, <https://www.jstor.org/stable/i229057>.
- Diamond L., "Elections without democracy: Thinking about hybrid regimes," *Journal of Democracy* 13, 2002, no. 2, <https://doi.org/10.1353/jod.2002.0025>.
- Duvall R.D., Freeman J.R., "The state and dependent capitalism," *International Studies Quarterly* 25, 1981, no. 1, <https://doi.org/10.2307/2600212>.
- European State Aid Law: A Commentary*, eds. F.-J. Säcker, F. Montag, Munich 2016.
- Evans P., *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*, Princeton 1979.
- Falck O., Gollier C., Woessmann L., "Arguments for and against policies to promote national champions," [in:] *Industrial Policy for National Champions*, eds. O. Falck, C. Gollier, L. Woessmann, Cambridge 2011.
- Feher F., Heller A., Markus G., *Dictatorship over Needs: An Analysis of Soviet Societies*, Oxford 1983.
- Finger J.M., Hall H.K., Nelson D.R., "The political economy of administered protection," *The American Economic Review* 72, 1982, no. 3, <https://www.jstor.org/stable/1831544>.
- Fran C.S., Lin C., Treisman D., "Political decentralization and corruption: Evidence from around the world," *Journal of Public Economics* 93, 2009, nos. 1–2, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2008.09.001>.
- Green A., Trebilcock M., "Enforcing WTO obligations: What can we learn from export subsidies?," *Journal of International Economic Law* 10, 2007, no. 3, <https://doi.org/10.1093/jiel/jgm023>.
- Gunaratne S.A., "Thank you Newton, welcome Prigogine: 'Unthinking' old paradigms and embracing new directions, part 1: Theoretical distinctions," *Communications* 28, 2003, no. 4, <https://doi.org/10.1515/comm.2003.028>.
- Guriev S., Triesman D., "Informational autocrats," *Journal of Economic Perspectives* 33, 2019, no. 4, <https://www.jstor.org/stable/26796838>.
- Haley U., Haley G., *Subsidies to Chinese Industry: State Capitalism, Business Strategy and Trade Policy*, Oxford 2013.
- Hayward J., "Europe's endangered industrial champions," [in:] *Industrial Enterprise and European Integration: From National to International Champions in Western Europe*, ed. J. Hayward, Oxford 1995.
- Hellman J., Kaufmann D., "Confronting the challenge of state capture in transition economies," *Finance and Development* 38, 2001, no. 3.

- Hemphill T.A., White III G., "China's national champions: The evolution of a national industrial policy — or a new era of economic protectionism?," *Thunderbird International Business Review* 55, 2013, no. 2, https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/96704/21535_ftp.pdf?sequence=1.
- Holmes L., *The End of Communist Power: Anti-Corruption Campaigns and Legitimation Crisis*, Oxford 1993.
- Huntington S., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman 1991.
- Inglehart R., Welzel C., *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge 2005.
- International Business Diplomacy: How Can Multinational Corporations Deal with Global Challenges*, ed. H. Ruël, Den Haag 2018.
- Jensen N.M., Johnston N.P., "Political risk, reputation, and the resource curse," *Comparative Political Studies* 44, 2011, no. 6, <https://doi.org/10.1177/001041401140120>.
- Johns L., Wellhausen R.L., "Under one roof: Supply chains and the protection of foreign investment," *American Political Science Review* 110, 2016, no. 1.
- Katz L.F., Summers L.H., "Can inter-industry wage differentials justify strategic trade policy?," [in:] *Trade Policies for International Competitiveness*, ed. R. Feenstra, Chicago 1989.
- Kociubiński J., "The proposed regulation on foreign subsidies distorting the internal market: The way forward or dead end?," *European Competition and Regulatory Law Review* 6, 2022, no. 1, <https://doi.org/10.21552/core/2022/1/8>.
- Kociubiński J., "Racjonalne przedsiębiorstwo jako racjonalne założenie prawodawcy w obszarze prawa konkurencji: zarys problemu," *Przegląd Prawa i Administracji* 120, 2020, part 2, <https://doi.org/10.19195/0137-1134.120.78>.
- Kokkoris I., Shelanski H., *EU Merger Control: An Economic and Legal Analysis*, Oxford 2014.
- Krueger A.O., "Why crony capitalism is bad for economic growth," [in:] *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America*, ed. S. Haber, Stanford 2002.
- Krugman P., Obstfeld M., *International Economics: Theory and Policy*, Boston 2005.
- Leightner J., *Ethics, Efficiency and Macroeconomics in China: From Mao to Xi*, Abingdon 2017.
- Li W., Roland G., Xie Y., "Crony capitalism, the party-state, and the political boundaries of corruption," *Journal of Comparative Economics* 50, 2019, no. 3, <https://doi.org/10.1016/j.jce.2022.02.002>.
- Linz J., *An Authoritarian Regime: Spain*, New York 1970.
- Lorenz E., "Deterministic nonperiodic flow," *Journal of Atmospheric Science* 20, 1963, no. 2, [http://dx.doi.org/10.1175/1520-0469\(1963\)020<0130:DNF>2.0.CO;2](http://dx.doi.org/10.1175/1520-0469(1963)020<0130:DNF>2.0.CO;2).
- Lorenz E., "The butterfly effect," [in:] *The Chaos Avant-Garde: Memories of the Early Days of Chaos Theory*, eds. R. Abraham, Y. Ueda, Singapore 2000.
- Marx K., *A Contribution to the Critique of Political Economy*, transl. S. W. Ryazanskaya, ed. M. Dobb, London 1971.
- Maude B., *International Business Negotiation: Principles and Practice*, London 2020.
- Mestelman S., "General equilibrium modelling of industries with production externalities," *The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economie* 19, 1986, no. 3, <https://www.jstor.org/stable/i300989>.
- Mietzner M., "Dysfunction by design: Political finance and corruption in Indonesia," *Critical Asian Studies* 47, 2015, no. 4.
- Morawski L., *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 1999.
- Morton H.W., "Who gets what, when and how? Housing in the Soviet Union," *Soviet Studies* 32, 1980, no. 2, <https://www.jstor.org/stable/151234>.
- Musacchio A., Lazzarini S.G., *Reinventing State Capitalism: Leviathan in Business, Brazil and Beyond*, Harvard 2014.

- Pauly M., “The economics of moral hazard: Comment,” *The American Economic Review* 58, 1968, no. 3.
- Popper K., *Objective Knowledge: An Evolutionary Approach*, Oxford 1973.
- Poretti P., *The Regulation of Subsidies within the General Agreement on Trade in Services of the WTO: Problems and Prospects*, Alphen aan den Rijn 2009.
- Porter M., “The competitive advantage of nations,” *Harvard Business Review* 1990, nos. 3–4, <https://hbr.org/1990/03/the-competitive-advantage-of-nations>.
- Research Handbook on Economic Diplomacy: Bilateral Relations in a Context of Geopolitical Change*, eds. P.A.G. van Bergeijk, S.J.V. Moons, Cheltenham 2018.
- Skocpol T., *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge 1979.
- Som L., *State Capitalism: Why SOEs Matter and the Challenges They Face*, Oxford 2022.
- Sørgard L., “The economics of national champions,” *European Competition Journal* 3, 2017, no. 1, <https://10.5234/ecj.v3n1.48>.
- Spencer B.J., “Countervailing duty laws and subsidies to imperfectly competitive industries,” [in:] *Issues in US–EC Trade Relations*, eds. R.E. Baldwin, C.B. Hamilton, A. Sapir, Chicago 1988.
- Suleiman E., *Les élites en France. Grands corps et grandes écoles*, Paris 1979.
- Svolik M., *The Politics of Authoritarian Rule*, Cambridge 2012.
- Sykes A.O., *The Economics of WTO Rules on Subsidies and Countervailing Measures*, John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper No. 186, Chicago 2003.
- Tan X., *Managing International Business in China*, Cambridge 2016.
- Tihanyi L., Aguilera R., Heugens P., van Essen M., Sauerwald S., Duran P., Turturea R., “State ownership and political connections,” *Journal of Management* 45, 2019, no. 6, <https://doi.org/10.1177/0149206318822113>.
- Trebilcock M.J., Hartle D.G., “The choice of governing instrument,” *International Review of Law and Economics* 2, 1982, no. 1, [https://doi.org/10.1016/0144-8188\(82\)90012-6](https://doi.org/10.1016/0144-8188(82)90012-6).
- Viallet-Thévenin S., “From national champion to international champion: Resistance and transformations to a model of competition in the energy sector during the period 1990–2010,” *Revue française de science politique* 65, 2015, nos. 5–6, <https://www.jstor.org/stable/revfranscipoleng.65.issue-5-6>.

Legal sources

- Case C-278/00 Hellenic Republic v Commission of the European Communities, ECLI:EU:C:2004:239.
- Case T-136/05 EARL Salvat père & fils, Comité interprofessionnel des vins doux naturels et vins de liqueur à appellations contrôlées (CIVDN) and Comité national des interprofessions des vins à appellation d’origine (CNIV) v Commission of the European Communities, EU:T:2007:295.
- Council Regulation (EC) No. 139/2004 of 20 January 2004 on the Control of Concentrations Between Undertakings [2004] OJ L 24/1.
- European Commission, White Paper on Levelling the Playing Field as Regards Foreign Subsidies COM(2020) 253 final.

EWELINA WAŚKO-OWSIEJCZUK

Uniwersytet w Białymstoku

Wydział Stosunków Międzynarodowych

wasko-owsiejczuk@uwb.edu.pl

ORCID: 0000-0002-9021-3100

Rola oświadczeń politycznych w implementacji amerykańskiej polityki promowania demokracji w Iraku

Słowa kluczowe: USA, Irak, promowanie demokracji, reżim autorytarny, oświadczenia polityczne

THE ROLE OF POLITICAL STATEMENTS IN IMPLEMENTING U.S. DEMOCRACY PROMOTION POLICY IN IRAQ

Abstract

Along with the enactment of the Iraq Liberation Act in 1998, the US authorities has intensified its efforts for democracy promotion in Iraq, using various methods (negative and positive) and instruments (including military, economic, political). The article analyzes the political statements released by the US government in the context of the Iraqi authorities. The analysis covers the period of 1998–2017, largely referring to the rule of three White House administrations — Bill Clinton, George W. Bush and Barack Obama, due to the fact that during this period the US government used (to varying degrees) political statements with the purpose of impacting political change in Iraq, including the political system and the formation of the government. The article addresses the following research questions: what impact have the US government’s political statements had on political transition in Iraq? Can statements be an effective tool in the implementation of the democracy promotion policies abroad? The research process focuses on verifying the thesis that the political statements of the different White House administrations formulated in the context of the Iraqi authorities had not only an informative function, but also a propaganda, persuasion and pressure function, effectively influencing the political change process in this country. The results of the conducted analysis indicate that political statements can be an effective policy tool for promoting democracy, exerting a significant influence on the political process in another country. In conclusion, it was emphasized that it is not insignificant with this case study that the addressees were the authorities of a country that is described as a hegemon, which significantly affects the possibilities and scope of influence of the United States of America on the international system.

Keywords: US, Iraq, democracy promotion, authoritarian regime, political statements

Wprowadzenie

Od roku 1998, kiedy to wraz z uchwaleniem *Iraq Liberation Act*¹ obalenie reżimu Saddama Husajna i przekształcenie ustroju Iraku z autorytarnego na demokratyczny stały się jednym z formalnych celów polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych, poszczególne administracje Białego Domu podejmowały różne inicjatywy i działania wobec władz tego kraju, korzystając z szerokiego wachlarza metod i instrumentów promowania demokracji². Stosowano przy tym często zamiennie metody pozytywne i negatywne. Począwszy od odstraszenia, wywierania presji i nacisków, poprzez usprawiedliwianie podjętych działań, skończywszy na negocjacjach, zachętach, ofertach pomocy, zawieraniu umów dwustronnych i normalizacji stosunków iracko-amerykańskich³.

Celem artykułu jest zbadanie roli oświadczeń politycznych w implementacji amerykańskiej polityki promowania demokracji w Iraku, które zaklasyfikować można do grupy instrumentów politycznych. Przy czym dla terminu oświadczenie polityczne przyjmuje się, iż jest to oficjalne lub formalne ogłoszenie, wydawane przy określonej okazji, wyrażające stanowisko danego podmiotu⁴ (w artykule władz państwowych) w konkretnej sprawie. Oświadczenia polityczne mogą mieć różnorodne cele, w tym informacyjny, edukacyjny, mobilizacyjny, a także służyć do wyrażania poparcia, krytyki lub negocjacji. Są często używane przez polityków i przedstawicieli władz jako narzędzie komunikacji z opinią publiczną i innymi aktorami międzynarodowymi. Należy podkreślić, że oświadczenia polityczne nie muszą mieć tylko charakteru informacyjnego, ale również ich celem może być chęć wpłynięcia na działania i decyzje podejmowane przez określony podmiot (na przykład rządy innych państw). W przypadku zagadnień międzynarodowych oświadczenia polityczne mogą być stosowane jako forma dyplomacji publicznej mającej na celu wywarcie presji na inne państwa, wyrażenie

¹ Na mocy tej ustawy Kongres USA przeznaczył 97 milionów dolarów na wsparcie dla irackiej opozycji demokratycznej, co w efekcie miało doprowadzić do upadku reżimu Saddama Husajna. Zob. *Iraq Liberation Act of 1998*, H.R.4655 — 105th Congress (1997–1998).

² W związku z tym, że promowanie demokracji rozumie się jako cel polityki zagranicznej obejmujący działania w zakresie wspierania przejścia do demokracji lub jej poprawy w innych państwach, to dla terminu instrumenty (środki) przyjęto rozumienie, iż są to narzędzia, jakimi posługują się państwa, realizując wyznaczone w ramach polityki zagranicznej cele, które stosując kryterium przedmiotowe, można podzielić na polityczne, prawne, ekonomiczne, militarne i kulturowo-ideologiczne. Szerzej na temat środków zob. J. Zając, *Środki i metody oddziaływania USA w bliskowschodnim procesie pokojowym (1991–2000)*, Warszawa 2004, s. 13 n.

³ E. Waško-Owsiejczuk, *Promowanie demokracji w polityce zagranicznej USA wobec Iraku. Agenda, instrumenty, wyzwania*, Warszawa 2022, s. 1 n.

⁴ Należy podkreślić, że oświadczenia polityczne mogą być wygłaszane przez różne podmioty i mieć odmienny charakter — od noszenia plaketek z hasłem politycznym po masowe demonstracje. Zob. *Political statement*, [hasło w:] Collins Dictionary, www.collinsdictionary.com/dictionary/english/statement, Definitions.net, www.definitions.net/definition/political+statement (dostęp: 20.07.2022).

stanowiska w danym konflikcie lub rozmowach bądź też zapewnienie poparcia dla określonej polityki międzynarodowej. Sposób, w jaki są formułowane i przekazywane, ma znaczący wpływ na to, jak są one odbierane przez inne państwa i społeczność międzynarodową.

Zakres chronologiczny artykułu obejmuje lata 1998–2017, odnosząc się w dużej mierze do rządów trzech administracji Białego Domu — Billa Clintona, George’a W. Busha i Baracka Obamy, ze względu na to, że w tym czasie władze USA stosowały (w różnym zakresie) oświadczenia polityczne, których celem była zmiana reżimu i władzy w Iraku. Rodzi się pytanie, jaki wpływ na te zmiany miały oświadczenia polityczne rządu USA. I czy oświadczenia mogą być skutecznym narzędziem do realizacji polityki promowania demokracji za granicą. Do zrealizowania przyjętego celu posłużyła analiza źródeł, w tym oficjalnych oświadczeń politycznych formułowanych przez rząd USA oraz materiałów prasowych, a także metoda komparatywna. W artykule, który ma układ chronologiczno-problemowy, zostanie zweryfikowana teza, że oświadczenia polityczne poszczególnych administracji Białego Domu formułowane w kontekście władz Iraku pełniły funkcję nie tylko informacyjną, ale również propagandową, perswazyjną i nacisku, skutecznie wpływając na proces zmian politycznych w tym kraju. Należy dodać, że skuteczność przy tym nie oznacza pełnej transformacji ustroju politycznego Iraku z autorytarnego w demokratyczny, a raczej skuteczną realizację wyznaczonych w ramach amerykańskiej polityki promowania demokracji celów, które wyznaczały poszczególne administracje Białego Domu.

Oświadczenia polityczne administracji Billa Clintona

Na początku kadencji prezydent Bill Clinton w wypowiedziach publicznych dopuszczał możliwość polepszenia stosunków na linii Bagdad–Waszyngton z Saddamem Husajnem u władzy pod warunkiem przestrzegania przez niego rezolucji Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych⁵. Oświadczenia polityczne prezydenta USA z tego okresu, jak twierdził, miały na celu wywieranie presji na reżim, wymuszenie zmiany agresywnej postawy władz Iraku oraz współpracy z inspektorami ONZ. Wobec braku oczekiwanych rezultatów retoryka prezydenta USA wobec reżimu Husajna w kolejnych latach zaczęła przybierać coraz ostrzejszy ton. Perspektywa rozwiązania problemu w Iraku przy pomocy środków militarnych była coraz bardziej nagłaśniana w mediach. Na łamach „Washington Post” w lutym 1998 roku pisano: „Mówiąc surowym i stonowanym tonem [...], prezydent Clinton przedstawił wczoraj swoje najbardziej szczegółowe,

⁵ T.L. Friedman, *Clinton affirms U.S. policy on Iraq*, „The New York Times”, 15.01.1993, www.nytimes.com/1993/01/15/world/clinton-affirms-us-policy-on-iraq.html (dostęp: 20.07.2022).

publiczne wyjaśnienie, dlaczego ograniczenie irackich programów dotyczących broni masowego rażenia jest warte wojny”⁶. Wykorzystując szeroki kontekst historyczny, prezydent USA ostrzegał, że brak zdecydowanej reakcji może mieć groźne konsekwencje dla społeczności międzynarodowej, porównywalne z kryzysem i zbyt łagodnym podejściem do nazistowskich Niemiec, które doprowadziło do wybuchu drugiej wojny światowej. „W tym stuleciu nauczyliśmy się dzięki trudnym doświadczeniom, że jedyną odpowiedzią na agresję i bezprawne postępowanie jest stanowczość, determinacja i, w razie potrzeby, działanie”⁷ — stwierdził Clinton. Postawione wówczas ultimatum w postaci zapewnienia swobodnego i nieskrępowanego dostępu inspektorów ONZ do irackich obiektów objętych nadzorem (między innymi do pałaców prezydenckich Saddama Husajna) miało mieć charakter nienegocjowalny. Zastosowano przy tym groźbę użycia siły w postaci wzmożonej kampanii bombardowań lotniczych w Iraku w przypadku odmowy lub braku pełnej współpracy reżimu Husajna z ONZ. Równocześnie administracja prezydenta Clintona prowadziła działania mające na celu zbudowanie społecznego poparcia dla konfrontacji USA z Irakiem. Formułowane przez najbliższych współpracowników prezydenta (między innymi sekretarz stanu Madeleine Albright i doradcę do spraw bezpieczeństwa narodowego Samuela Bergera) wypowiedzi medialne miały przekonać opinię publiczną, dlaczego użycie siły militarnej może być uzasadnione. Wskazywano, że pozostawienie nierozwiązanego problemu z Husajnem u władzy doprowadziłoby do coraz większego zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego. „Wrogi reżim z bronią masowego rażenia jest gotowy jej użyć lub dostarczyć terrorystom lub innym przestępcom [...], jeżeli dziś nie zareagujemy, Saddam i wszyscy ci, którzy pójdą w jego ślady, jutro będą ośmieleni, wiedząc, że mogą działać bezkarnie”⁸ — apelował Clinton. Ostrzejszy ton wypowiedzi prezydenta USA, według jego oficjalnych deklaracji, nie zamykał jeszcze drogi do rozwiązania problemu w Iraku przy pomocy środków dyplomatycznych, tylko miał na celu zmuszenie Husajna do przestrzegania warunków zawieszenia broni, ostrzegając przed ewentualnymi konsekwencjami. Faktycznym celem⁹ było przygotowanie opinii publicznej na moment, w którym Amerykanie sięgną po środki militarne wobec Iraku.

⁶ J.F. Harris, J.M. Goshko, *Clinton makes case for strike against Iraq*, „Washington Post”, 18.02.1998, www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/iraq/stories/president021898.htm (dostęp: 22.07.2022).

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Warto przy tym podkreślić, że decyzja prezydenta USA o rozpoczęciu serii nalotów w Iraku zbiegła się z procedurą impeachmentu wobec Clintona, która musiała zostać wstrzymana, a to wywołało krytykę — podniesiono głosy, że to celowe opóźnienie prac w Kongresie i wykorzystanie Iraku w rozgrywce politycznej Clintona. Jak pisała prasa: „Prezydent zarządził zamach w przeddzień impeachmentu [...], po burzliwym dniu politycznym w Waszyngtonie. Republikanie zakwestionowali motywacje decyzji Clintona o ataku jako zdające się być bardziej zakorzenione w jego politycznym przetrwaniu na stanowisku niż w bezpieczeństwie światowym”. Administracja Clintona

W kolejnych oświadczeniach politycznych Clinton coraz bardziej uwypuklał zagrożenie ze strony reżimu Husajna dla bezpieczeństwa międzynarodowego, którego zaliczył do „drapieźników zagrażających przyszłości USA i reszty świata”. Wskazał, iż rolą Stanów Zjednoczonych jest ochrona pokoju, bezpieczeństwa i wolności na świecie, tym samym Amerykanie nie mogą pozostać obojętni wobec rosnącego niebezpieczeństwa. Przytoczył przy tym wiele dowodów¹⁰ wskazujących na to, że reżim Husajna wbrew deklaracjom i zobowiązaniom próbuje chronić to, co zostało z jego zdolności do produkcji broni masowego rażenia, pocisków do ich przenoszenia, nadal dysponując zapasami amunicji chemicznej, posiada zdolność do szybkiego wznowienia programu produkcji tej i wielu innych groźnych rodzajów broni. Brak reakcji społeczności międzynarodowej, w opinii Clintona, tylko zachęci władze Iraku do odbudowy arsenału i podejmowania agresywnych działań. Prezydent USA zaznaczył przy tym, że budowana przez Amerykanów koalicja międzynarodowa nie chce podejmować działań militarnych, ale pamiętając o przeszłości, musi stać na straży prawa. Planowana operacja sił powietrznych USA miała osłabić reżim i jego zdolność do atakowania sąsiadów, wysyłając jednocześnie jasny sygnał Husajnowi o gotowości koalicji międzynarodowej do podejmowania następnych zdecydowanych działań w przypadku rosnącego zagrożenia ze strony władz Bagdadu¹¹. Kolejne oświadczenia Clintona w mediach amerykańskich odczytywano jako wzmożone wysiłki polityczne na rzecz destabilizacji reżimu Husajna, sygnalizujące intensyfikację poparcia USA dla irackich grup opozycyjnych, mających doprowadzić do zmiany władzy¹².

Wraz z podjęciem decyzji przez Billa Clintona o rozpoczęciu ataku powietrznego w Iraku, według deklaracji prezydenta USA, zbombardowane miały być obiekty, w których prowadzono prace nad rozwojem broni masowego rażenia oraz wybrane cele infrastruktury wojskowej, co miało osłabić zdolności reżimu do zagrażania sąsiadom. Ogłaszając decyzję, Clinton twierdził, że Husajn nie ma zamiaru podporządkować się prawu międzynarodowemu i współpracować z inspektorami ONZ, którym odmówił między innymi dostępu do siedziby głównej

odpierała zarzuty, twierdząc, iż atak był wcześniej zaplanowany, a decyzję podjęto w listopadzie. Krytycy kwestionowali jednak czas ataku, wskazując, iż miał na celu „wykorzystanie wojennej mentalności jako środka odwracającego uwagę od polityki wewnętrznej”. Zob. F.X. Clines, S. Myers, *Attack on Iraq: The overview; impeachment vote in house delayed as Clinton launches Iraq air strike, citing military need to move swiftly*, „The New York Times”, 17.12.1998, Section A, s. 1.

¹⁰ Prezydent USA podkreślił, że Husajn wielokrotnie składał fałszywe deklaracje odnośnie do posiadanej broni biologicznej; w 1995 roku główny nadzorujący iracki program broni masowego rażenia ujawnił informacje dotyczące ukrywania przez Husajna zakazanej broni i pocisków. Zob. *Text of Clinton statement on Iraq*, CNN All Politics, 17.02.1989, <https://edition.cnn.com/ALLPOLITICS/1998/02/17/transcripts/clinton.iraq/> (dostęp: 24.07.2022).

¹¹ *Ibidem*; K. Katzman, *Iraq: U.S. Policy Options*, CRS Report for Congress, 23.12.1998, Washington, D.C., s. 1 n.

¹² V. Loeb, *Saddam's Iraqi foes heartened by Clinton*, „Washington Post”, 16.11.1998, s. 17.

partii rządzącej, wprowadzał w błąd, nie dostarczał wymaganych dokumentów. Zarzucił mu wielokrotne stosowanie broni chemicznej nie tylko wobec żołnierzy, ale także ludności cywilnej (również w stosunku do własnego narodu) oraz wykorzystanie rakiet balistycznych wobec obywateli Izraela, Arabii Saudyjskiej, Bahrajnu i Iranu. Prezydent USA zapewniał, że władze Iraku otrzymały ostatnią szansę, której nie wykorzystały. Tym samym podjęcie kategorycznych działań przy wykorzystaniu środków militarnych było niezbędne, ponieważ rosnący w siłę reżim stanowił „wyraźne i aktualne zagrożenie dla stabilności Zatoki Perської i bezpieczeństwa ludzi na całym świecie”¹³. Zastosowanie kategorycznych środków miało, w opinii prezydenta USA, zmusić Husajna do przestrzegania rezolucji ONZ. Taktyka oparta na powstrzymywaniu reżimu miała zapobiec rozwojowi broni masowego rażenia i agresywnym działaniom Husajna, przygotowując jednocześnie grunt pod zmianę władzy w Iraku.

Najlepszym sposobem na zakończenie tego zagrożenia raz na zawsze jest nowy rząd iracki — rząd gotowy do życia w pokoju ze swoimi sąsiadami, rząd, który szanuje prawa swojego narodu. Wprowadzenie zmian w Bagdadzie będzie wymagało czasu i wysiłku. Wzmocnimy nasze zaangażowanie w pełnym zakresie irackich sił opozycyjnych i będziemy z nimi współpracować skutecznie i ostrożnie [...]. Teraz, w nowym stuleciu, będziemy mieli niezwykłą szansę na kształtowanie przyszłości bardziej pokojowej niż w przeszłości, ale tylko wtedy, gdy będziemy silni wobec wrogów pokoju”¹⁴ — podkreślił Clinton.

Oświadczenia polityczne administracji George’a W. Busha

Pomimo że okoliczności prezydentury następcy Billa Clintona były zupełnie inne, głównie ze względu na ataki terrorystyczne w USA 11 września 2001 roku (i związaną z nimi atmosferę strachu)¹⁵, w następstwie których George W. Bush wypowiedział wojnę terrorystom, to można doszukać się wielu punktów wspólnych w argumentacji stosowanej przez starą i nową administrację Białego Domu w stosunku do planowanych i podejmowanych działań wobec władz Iraku. Warto przy tym podkreślić, że zanim jeszcze doszło do zamachów na World Trade Center i Pentagon, prezydent Bush ostrzegał w przemówieniach publicznych przed zagrożeniem czyhającym ze strony reżimu Husajna, który nieustannie dążył, w jego opinii, do posiadania broni masowego rażenia oraz był ogarnięty nienawiścią do USA, ich wartości, demokracji i wolności. G.W. Bush zapewniał przy

¹³ *Transcript: President Clinton explains Iraq strike*, CNN All Politics, 16.12.1998, <https://edition.cnn.com/ALLPOLITICS/stories/1998/12/16/transcripts/clinton.html> (dostęp: 25.07.2022).

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Zob. E. Waško-Owsiejczuk, *Disinformation and fear propaganda as justification of the war on terror during George W. Bush's presidency*, [w:] *Disinformation and Digital Media as a Challenge for Democracy*, red. G. Terzis et al., Cambridge 2020 („European Integration and Democracy Series” 6), s. 201–215.

tym, że samo odstraszenie nie wystarczy i potrzebne są zdecydowane działania zapobiegające aktom agresji ze strony reżimu irackiego¹⁶. Jeszcze przed 11 września 2001 roku nierzadko prasa donosiła, że administracja Busha dąży do konfrontacji wojskowej z Husajnem, której jednym z celów miała być kontrola nad irackimi zasobami ropy naftowej¹⁷. Wraz z wypowiedzeniem wojny terrorystom początkowa uwaga Białego Domu skupiła się na Afganistanie, jednak już wtedy trwały przygotowania do interwencji zbrojnej w Iraku, należało jednak przekonać opinię publiczną, że reżim Husajna stanowi bezpośrednie zagrożenie dla USA i współpracuje z terrorystami. Po atakach na USA prezydent zapewniał, że walka z terrorystami będzie prowadzona w każdym miejscu, w którym się ukrywają. Wojnę z terroryzmem określał „światłem przewyciężającym ciemność” i ostrzegał, że cywilizacja jest zagrożona przez tych, którzy wykorzystują terror do realizacji swoich celów politycznych. G.W. Bush deklarował pełną gotowość USA do atakowania innych narodów, które ukrywają lub finansują organizacje terrorystyczne. W niecałe dwa miesiące od zamachów na USA prezydent Bush podczas przemówienia w siedzibie ONZ w Nowym Jorku po raz pierwszy przedstawił politykę działań prewencyjnych wobec reżimów, które sponsorowały terrorystów¹⁸. I chociaż podczas tego przemówienia ani razu nie padło nazwisko Husajna, już wtedy trwały przygotowania do planowanej interwencji zbrojnej w Iraku. W ciągu następnych miesięcy retoryka administracji Busha przybierała coraz ostrzejszy ton — z ogólnej argumentacji dotyczącej zwalczania globalnego terroryzmu zaczęła coraz częściej przechodzić do kwestii reżimu irackiego. W styczniu 2002 roku, podczas orędzia o stanie państwa prezydent Bush przekonywał:

Irak nadal demonstruje swoją wrogość wobec Ameryki i wspiera terroryzm. Przez ponad 10 lat iracki reżim planował rozwój węgla, gazu nerwowego i broni jądrowej. Jest to reżim, który już używał trującego gazu do mordowania tysięcy własnych obywateli — pozostawiając ciała matek skulone nad ich martwymi dziećmi. Jest to reżim, który zgodził się na międzynarodowe inspekcje, a następnie wyrzucił inspektorów. To jest reżim, który ma coś do ukrycia przed cywilizowanym światem¹⁹.

Zastosowana przez administrację G.W. Busha propaganda strachu (jako skuteczny środek manipulacji) miała na celu, z jednej strony, przeforsowanie

¹⁶ *Speech by President George W. Bush, National Defense University, Washington, May 1, 2001, White House transcript*, Federation of American Scientists WMD resources, <https://fas.org/nuke/control/abmt/news/010501bush.html> (dostęp: 25.07.2022).

¹⁷ J. Cherian, *Targeting Iraq*, „Frontline”, 1.09.2001, <https://frontline.thehindu.com/world-affairs/article30251744.ece> (dostęp: 26.07.2022).

¹⁸ *President Bush speaks to United Nations*, The White House (President George W. Bush archives), <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/11/20011110-3.html> (dostęp: 26.07.2022).

¹⁹ *President delivers State of the Union Address*, The White House (President George W. Bush archives), <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html> (dostęp: 26.07.2022).

kontrowersyjnych przepisów prawnych²⁰, które w innych okolicznościach byłyby nie do zaakceptowania przez społeczeństwo amerykańskie, ponieważ znacząco ograniczały ich prawa i swobody obywatelskie. Z drugiej — miała przygotować opinię publiczną na moment, w którym władze USA ogłoszą decyzję o wojnie w Iraku. Taka narracja miała wywołać strach wśród Amerykanów i przekonać ich, że interwencja wojskowa jest niezbędna dla ochrony kraju. Z tego powodu nieustannie podsycano atmosferę zagrożenia, podkreślając, iż groźba kolejnych zamachów na terenie USA jest bardzo realna. Przekonanie polityków amerykańskich nie było trudne i już pod koniec 2002 roku prezydent USA otrzymał zgodę Kongresu na użycie siły militarnej wobec reżimu Husajna, którą uzasadniano w następujący sposób: Irak nie przestrzega warunków zawieszenia broni z 1991 roku; władze Iraku celowo wprowadzają w błąd inspektorów ONZ odnośnie do rzeczywistych ilości i rodzajów posiadania zakazanej broni; posiadanie broni masowego rażenia przez Irak stanowiłoby ogromne zagrożenie dla bezpieczeństwa USA i międzynarodowego pokoju; reżim Saddama Husajna stosuje brutalne represje wobec ludności cywilnej Iraku; Irak jest wrogo nastawiony wobec USA; członkowie Al-Kaidy odpowiedzialnej za ataki terrorystyczne na USA przebywają w Iraku i są wspierani przez reżim Husajna²¹.

Chociaż wyniki badań opinii publicznej wskazywały jednoznaczne poparcie Amerykanów dla wojny w Iraku²², to w przypadku przekonania społeczności międzynarodowej administracja Busha napotkała większe trudności. Zwłaszcza że na całym świecie odbywały się wielomilionowe protesty antywojenne, które porównywano do tych z okresu wojny w Wietnamie²³. W planowaniu wojny z Irakiem gabinet prezydenta Busha miał świadomość, że potrzebne będą nie tylko konkretne uzasadnienie, ale również podstawy prawne, aby legitymować interwencję na terenie innego suwerennego państwa i uniknąć oskarżeń o bezprawne działania agresywne. Prezydent Bush podczas niemal każdej wypowiedzi publicznej podkreślał, iż Stany Zjednoczone znajdują się w stanie wojny, a zagrożenie dla Amerykanów jest nieprzewidywalne i mogą być zaatakowani ponownie w dowolnym momencie. Strategia informacyjna administracji Busha polegała na

²⁰ Zob. A. Mania, P. Laidler, *Kontrowersje wokół „The USA Patriot Act”*, „Sprawy Międzynarodowe” 2004, nr 3, s. 56–69.

²¹ *President, House leadership agree on Iraq resolution*, The White House (President George W. Bush archives), <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/10/20021002-7.html> (dostęp: 26.07.2022).

²² W marcu 2003 roku ponad 70% Amerykanów popierało wojnę w Iraku. Na takim samym wysokim poziomie znajdowało się również poparcie dla samego prezydenta USA w tym okresie. Zob. F. Newport, *Seventy-two percent of Americans support war against Iraq*, Gallup, 24.03.2003, <https://news.gallup.com/poll/8038/seventytwo-percent-americans-support-war-against-iraq.aspx> (dostęp: 26.07.2022).

²³ Ponad 30 milionów protestujących na całym świecie. Zob. A. Chrisafis *et al.*, *Millions worldwide rally for peace*, „The Guardian”, 17.02.2003, www.theguardian.com/world/2003/feb/17/politics.uk (dostęp: 26.07.2022).

ukazaniu planowanej wojny z reżimem irackim jako walki pomiędzy siłami dobra a złem, gdzie Stany Zjednoczone, jako potęga światowa, miały przeprowadzić misji na rzecz wolności, pokoju i bezpieczeństwa globalnego. Obok walki z terroryzmem, współpracy Husajna z Al-Kaidą i uwolnienia ludności cywilnej spod tyranii, główny argument gabinetu prezydenta Busha opierał się na przekonaniu, że reżim iracki dysponuje bronią masowego rażenia. Połączenie Husajna z terroryzmem, poprzez sugestię, że członkowie Al-Kaidy odpowiedzialni za ataki terrorystyczne na USA przebywają w Iraku i otrzymują wsparcie od reżimu Saddama Husajna, miało na celu podtrzymanie atmosfery strachu, która okazała się skutecznym narzędziem w realizacji polityki. Prezydentowi USA wtórowali jego współpracownicy, jak chociażby sekretarz stanu Colin Powell, który w oświadczeniach politycznych zapewniał, że Irakijczycy w ciągu jednego miesiąca mogą wyprodukować taką ilość biologicznej broni, która pozbawi życia tysiące ludzi. W celu wzmocnienia przekazu amerykański polityk podkreślał, że Husajn przeprowadza eksperymenty na ludziach w celu rozwijania broni chemicznej i biologicznej²⁴.

Pomimo intensywne wysiłków władzom USA nie udało się przekonać wszystkich członków Rady Bezpieczeństwa ONZ o konieczności podjęcia działań militarnych na terenie Iraku. To jednak nie wpłynęło na zmianę decyzji administracji Busha o ataku na ten kraj, a jedynie skutkowało modyfikacją retoryki, która stała się jeszcze bardziej agresywna w oświadczeniach politycznych. I tak w marcu 2003 roku prezydent Bush zapewniał opinię publiczną, że

zagrożenie terrorystyczne dla Ameryki i świata zmniejszy się, gdy Saddam Husajn zostanie rozbrojony [...]. Stany Zjednoczone Ameryki mają suwerenną władzę, aby użyć siły w celu zapewnienia własnego bezpieczeństwa narodowego. Jesteśmy upoważnieni do użycia siły w celu pozbawienia Iraku broni masowego rażenia [...]. Rada Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych nie wywiązała się ze swoich obowiązków, więc staniemy na wysokości zadania.

Prezydent USA zapewnił obywateli Iraku, że jeżeli dojdzie do interwencji zbrojnej, to będzie ona skierowana wyłącznie przeciwko reżimowi Husajna. Jednocześnie zapewnił, że po obaleniu tego reżimu Amerykanie zapewnią ludności cywilnej dostęp do żywności i lekarstw. „Zburzymy aparat terroru i pomożemy wam zbudować nowy Irak, który będzie zamożny i wolny. W wolnym Iraku nie będzie już wojen, agresji wobec waszych sąsiadów, fabryk trucizn, egzekucji dydydentów, izb tortur i gwałtów. Tyran wkrótce zniknie. Dzień waszego wyzwolenia jest bliski”²⁵. Dwa dni później prezydent Bush ogłosił rozpoczęcie interwencji zbrojnej w Iraku i zapewnił, że Stany Zjednoczone utworzyły międzynarodową koalicję składającą się z 35 państw, które wspierają ich między innymi w zakresie

²⁴ *Full text of Colin Powell's speech*, „The Guardian”, 5.02.2003, www.theguardian.com/world/2003/feb/05/iraq.usa (dostęp: 27.07.2022).

²⁵ *President Bush addresses the nation*, The White House (President George W. Bush archives), <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/03/20030319-17.html> (dostęp: 27.07.2022).

wywiadu i logistyki, zapewniania dostępu do baz morskich i lotniczych czy też poprzez bezpośredni udział ich jednostek bojowych w operacji militarnej²⁶. Administracja Busha wielokrotnie akcentowała znaczenie i uczestnictwo sił koalicyjnych (określanych również jako koalicja chętnych) w wojnie w Iraku, w celu przekonania opinii publicznej o szerokim wsparciu międzynarodowym dla działań USA, które porównywano nawet (mylnie) do koalicji międzynarodowej z okresu interwencji zbrojnej w 1991 roku w Zatoce Perskiej²⁷. Warto zaznaczyć, że większość krajów, które zaangażowały swoje siły militarne w operację w Iraku, zapewniła jedynie niewielkie wsparcie (na przykład Polska wysłała 200 żołnierzy), z wyjątkiem Wielkiej Brytanii, której udział był znaczący. Ze względu na to, że w większości państwa, które udzieliły wsparcia USA, nie były silnymi graczami międzynarodowymi, tylko małymi krajami (na przykład Macedonia, Mikronezja, Wyspy Marshalla, Palau czy Albania), w mediach podważano wiarygodność wypowiedzi administracji Busha, której zarzucano manipulację i usilne przekonywanie opinii publicznej o szerokim wsparciu międzynarodowym dla planowanej wojny w Iraku. Podkreślano, że Biały Dom poniósł „oszałamiającą porażkę na forum ONZ”, gdzie USA sprzeciwili się główni sojusznicy, tacy jak Kanada, Francja, Niemcy i Meksyk²⁸.

Nawet po rozpoczęciu działań wojskowych w Iraku administracja Busha kontynuowała kampanię propagandową, dążącą do przekonania opinii międzynarodowej o słuszności interwencji. Prezydent na bieżąco relacjonował postępy wojsk koalicyjnych w procesie wyzwolenia Iraku: „Wojska koalicyjne są już 50 mil od Bagdadu. Po drodze [...] dostarczają żywność i wodę Irakijczykom. Walka jest zacięta i nie wiemy, kiedy się zakończy, ale wiemy, jaki będzie wynik tej bitwy: reżim iracki zostanie rozbrojony i odsunięty od władzy. Irak będzie wolny”²⁹ — zapewniał Bush. Mimo pojawiających się doniesień prasowych o wzrastającej liczbie ofiar cywilnych podczas wojny w Iraku³⁰ prezydent nadal przekonywał Irakijczyków o słuszności podjętych działań:

²⁶ *March 17, 2003: Address to the nation on Iraq*, Miller Center (Presidential speeches), <https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/march-17-2003-address-nation-iraq> (dostęp: 27.07.2022).

²⁷ Podczas interwencji zbrojnej w 1991 roku Stany Zjednoczone zbudowały koalicję międzynarodową składającą się z 32 państw. Zob. I.H. Daalder, *The coalition that isn't*, Brookings, 24.03.2003, www.brookings.edu/opinions/the-coalition-that-isnt/ (dostęp: 28.07.2022).

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *President discusses Iraqi Freedom progress in radio address*, The White House (President George W. Bush archives), <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/03/20030329.html> (dostęp: 29.07.2022).

³⁰ Media donosiły również, że przyjęta przez siły USA taktyka nie miała na celu osiągnięcia jak najniższej liczby ofiar wśród ludności cywilnej. Zob. S. Goldenberg, *Up to 15,000 people killed in invasion*, „The Guardian”, 29.10.2003, www.theguardian.com/world/2003/oct/29/iraq.suzannegoldenberg (dostęp: 29.07.2022).

Zrozumiałym jest dla mnie strach i głęboka nieufność Irakijczyków. Ale zapewniam i zobowiązuję się wobec obywateli Iraku do wyzwolenia ich spod władzy dyktatorskiej Saddama Husajna. Nasze wojska przyniosą wam żywność i lekarstwa, a co najważniejsze, przyniosą wam wolny kraj. Nasze zwycięstwo będzie oznaczało koniec tyrańca, który rządził poprzez strach i tortury. Nasze zwycięstwo usunie sponsora terrorystów. Nasze zwycięstwo dowiedzie słusznych żądań ONZ i cywilizowanego świata. A kiedy zwycięstwo przyjdzie, cierpliwość narodu irackiego, który zasługuje na wolność i godność, zostanie nagrodzona³¹.

W historycznym przemówieniu prezydenta 1 maja 2003 roku, które było wyjątkowe ze względu na miejsce (pokład lotniskowca USS Abraham Lincoln), jak również ogromny baner z napisem „*mission accomplished*”³² w tle, George W. Bush ogłosił zakończenie głównych operacji bojowych w Iraku (co było sprzeczne z prawdą ze względu na nieustające walki i rozwój ekstremizmu w postaci organizacji terrorystycznej nazywanej Państwem Islamskim)³³. Prezydent USA triumfalnie ogłosił zwycięstwo w walce o Irak, podkreślając jednocześnie, że Amerykanie pokazali światu umiejętności i potęgę swoich sił zbrojnych. Zapowiedział przy tym rozpoczęcie misji stabilizacyjnej, przywrócenie porządku i odbudowę kraju, ściganie przywódców starego reżimu i pociągnięcie ich do odpowiedzialności za popełnione zbrodnie oraz poszukiwanie ukrytej broni chemicznej i biologicznej. Podkreślił, że „przejście od dyktatury do demokracji będzie wymagało czasu, ale warto dołożyć wszelkich starań. Nasza koalicja pozostanie do czasu zakończenia naszej pracy. Wtedy odejdziemy i pozostawimy po sobie wolny Irak”³⁴.

Oświadczenia polityczne administracji Busha formułowane w okresie misji stabilizacyjnej³⁵ miały na celu przekonanie opinii publicznej o skuteczności prowadzonych przez siły USA działań zmierzających do stabilizacji Iraku. Nawet gdy w mediach pojawiało się coraz więcej informacji świadczących o tym, że w Iraku zapanował chaos, prezydent Bush optymistycznie twierdził: „Zrobiliśmy duży postęp. Irak jest bardziej bezpieczny, gospodarka Iraku zaczyna się poprawiać,

³¹ *President updates America on operations Liberty Shield and Iraqi Freedom*, The White House (President George W. Bush archives), <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/03/20030331-4.html> (dostęp: 29.07.2022).

³² Przemówienie przeszło do historii, a słynny baner był wykorzystywany do prześmiewczych memów, karykatur Busha oraz podczas protestów społecznych jako hasło sprzeciwu wobec polityki Busha w Iraku. Zob. A. LaFrance, *'Mission accomplished' and the meme presidency*, „The Atlantic”, 14.04.2018, www.theatlantic.com/politics/archive/2018/04/mission-accomplished-and-the-meme-presidency/558047/ (dostęp: 29.07.2022).

³³ Zob. E. Waśko-Owsiejczuk, *Wpływ polityki USA na powstanie „państwa” islamskiego. O spuściznie prezydentury George’a W. Busha*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 53, 2017, s. 7–31.

³⁴ *President Bush announces major combat operations in Iraq have ended*, The White House (President George W. Bush archives), <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/05/20030501-15.html> (dostęp: 29.07.2022).

³⁵ Druga wojna w Zatoce Perskiej rozpoczęła się 20 marca 2003 roku, a formalnie została zakończona 1 maja 2003 roku, po obaleniu reżimu Saddama Husajna. Wówczas rozpoczął się okres misji stabilizacyjnej, nazywanej misją okupacyjną, która trwała do 18 grudnia 2011 roku, do momentu opuszczenia Iraku przez wojska amerykańskie.

banki są już otwarte i infrastruktura ulega poprawie, a proces polityczny zmierza w kierunku demokracji, która jest istotną zmianą systemu w tej części świata. Jesteśmy zadowoleni z postępu, ale wiemy, że mamy wiele do zrobienia”³⁶. „Zaprowadzenie demokracji w Iraku będzie siłą inspirującą inne państwa na Bliskim Wschodzie”. Prezydent podkreślił, iż operację militarną w Iraku uważa za uzasadnioną i liczy na współpracę innych państw w tworzeniu nowych władz w Iraku, przygotowaniu konstytucji, odbudowie gospodarki, zapewnieniu pomocy humanitarnej i wzmocnieniu bezpieczeństwa całego regionu³⁷.

Pomimo intensywnych poszukiwań wojskom amerykańskim nie udało się odnaleźć broni masowego rażenia na terenie Iraku. W odpowiedzi na to Biały Dom przedstawił swoje wyjaśnienie, twierdząc, że zostali wprowadzeni w błąd przez Centralną Agencję Wywiadowczą, która dostarczyła im fałszywe informacje i dokumentację³⁸. Administracja prezydenta Busha, jak i on sam zapewniali jednak, że reżim Husajna zagrażał bezpieczeństwu USA i świata. „Historia dowiedzie, że podjąłem słuszną decyzję”³⁹. Wraz z zakończeniem działań wojennych w Iraku propaganda strachu stosowana przez administrację Busha nie ustała, prezydent USA podkreślał, że wojna z terroryzmem nadal trwa i Amerykanie muszą być czujni⁴⁰.

Administracja Busha nierozzerwalnie łączyła demokrację z bezpieczeństwem, twierdząc, że „rozszerzenie demokracji na Wielkim Bliskim Wschodzie ma kluczowe znaczenie, jeśli chcemy skutecznie zaatakować motywację do terroryzmu”⁴¹ – podkreślał Colin Powell. Prezentując opinii publicznej w maju 2004 roku strategię USA wobec Iraku, prezydent twierdził, że to właśnie Irak jest teraz głównym frontem w wojnie z terroryzmem. A wycofanie wojsk amerykańskich z tego kraju spowoduje zwycięstwo terrorystów i powrót tyranii.

Powstanie wolnego i samorządnego Iraku pozbawi terrorystów bazy operacyjnej, zdyskredytuje ich wąską ideologię i nada impetu reformatorom w całym regionie. Będzie to decydujący

³⁶ *President Bush, Secretary Rumsfeld discuss progress in Iraq*, The White House (President George W. Bush archives), <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/08/20030808-1.html> (dostęp: 29.07.2022).

³⁷ *President Bush addresses United Nations General Assembly*, The White House (President George W. Bush archives), <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/09/20030923-4.html> (dostęp: 29.07.2022).

³⁸ Zob. T. O'Connor, *George W. Bush's former Secretary denies President 'lied, people died' in Iraq, says he just 'turned out to be wrong'*, „Newsweek”, 20.03.2019, www.newsweek.com/bush-secretary-denies-lied-iraq-1370091 (dostęp: 29.07.2022).

³⁹ *President Bush discusses top priorities for the U.S.*, The White House (President George W. Bush archives), <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/07/20030730-1.html> (dostęp: 30.07.2022).

⁴⁰ *President Bush addresses nation on the capture of Saddam Hussein*, The White House (President George W. Bush archives), <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/12/20031214-3.html> (dostęp: 30.07.2022).

⁴¹ *The President's budget request for FY 2005*, U.S. Department of State archive, <https://2001-2009.state.gov/secretary/former/powell/remarks/29894.htm> (dostęp: 30.07.2022).

cios dla terroryzmu w sercu jego potęgi, a także zwycięstwo dla bezpieczeństwa Ameryki i cywilizowanego świata⁴² — podkreślił prezydent USA.

Po zwycięstwie w wyborach prezydenckich w 2004 roku i przez całą drugą kadencję wypowiedzi George'a W. Busha i jego współpracowników w kontekście Iraku, z jednej strony, skupiały się na przekonywaniu opinii publicznej, że Biały Dom ma plan na zaprowadzenie ładu w tym kraju⁴³, z drugiej — na zapewnianiu, że sytuacja powoli się stabilizuje, a Irakijczycy są gotowi na transformację ustroju politycznego i stopniowo przy wsparciu Amerykanów przejmują kontrolę nad swoim krajem⁴⁴. Kluczową rolę w zwalczaniu terroryzmu miała, w opinii prezydenta Busha i jego współpracowników, demokratyzacja świata.

Przetrawanie wolności na naszej ziemi w coraz większym stopniu zależy od powodzenia wolności na innych ziemiach. Najlepszą nadzieją na pokój w naszym świecie jest rozszerzenie wolności na cały świat [...]. Wiemy, że nie wystarczy mieć krótkoterminowego rozwiązania problemu terroryzmu, czyli pokonać terrorystów, którzy na co dzień spiskują i planują zniszczyć niewinne życie, ale musimy także poradzić sobie [...] z okolicznościami, które stworzyły tych terrorystów. I wierzymy, że ideologia nienawiści, za którą się opowiadają, może być spełniona tylko poprzez rozwijanie wolności i demokracji⁴⁵.

Oświadczenia polityczne administracji Baracka Obamy

Głównym problemem i zadaniem, jakie Barack Obama wyznaczył sobie wraz z przejściem władzy w Białym Domu, była odbudowa wizerunku USA na

⁴² *Transcript from Bush speech on American strategy in Iraq*, „The New York Times”, 24.05.2004, www.nytimes.com/2004/05/24/politics/transcript-from-bush-speech-on-american-strategy-in-iraq.html (dostęp: 30.07.2022).

⁴³ Warto podkreślić, że w tamtym okresie można było zaobserwować nasilającą się krytykę nie tylko ze strony opozycji politycznej, ale również komentatorów politycznych, ekspertów i badaczy zarzucających administracji Busha brak pomysłów i planów na zaprowadzenie porządku w Iraku. Zob. M.E. O'Hanlon, *Iraq without a plan*, Brookings, 1.01.2005, www.brookings.edu/articles/iraq-without-a-plan/ (dostęp: 30.07.2022). Jak wynika z badań opinii publicznej przeprowadzonych przez Instytut Gallupa, większość ankietowanych nie wierzyła, że prezydent Bush podjął właściwe działania w Iraku, oraz wyraziła wątpliwości, czy rząd iracki będzie w stanie poradzić sobie z odpowiedzialnością utrzymania bezpieczeństwa w kraju. Zob. J.M. Jones, *Bush speech did little to convince public of clear Iraq plan*, Gallup, 17.01.2007, <https://news.gallup.com/poll/26149/bush-speech-did-little-convince-public-clear-iraq-plan.aspx> (dostęp: 30.07.2022).

⁴⁴ *Transcript from Bush speech on American strategy in Iraq; Transcript of Bush address on Iraq election*, CNN All Politics, 30.01.2005, <https://edition.cnn.com/2005/ALLPOLITICS/01/30/bush.transcript/> (dostęp: 30.07.2022); *Full text of President George W. Bush's speech on Iraq*, „The Telegraph”, 14.09.2007, www.telegraph.co.uk/news/worldnews/1563127/Full-text-of-President-George-W.-Bushs-speech-on-Iraq.html (dostęp: 30.07.2022).

⁴⁵ *FY 2007 budget request for the Department of State and Foreign Operations*, U.S. Department of State archive, <https://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2006/63782.htm> (dostęp: 2.08.2022).

świecie, naprawienie relacji z sojusznikami⁴⁶ oraz zakończenie kosztownych wojen w Iraku i Afganistanie. Formułowane na początku kadencji wypowiedzi przez administrację Obamy miały na celu, z jednej strony, odciąć się od polityki George'a W. Busha i pokazać nowe oblicze Ameryki, która respektuje prawo międzynarodowe, sięga po środki dyplomatyczne w rozwiązywaniu problemów międzynarodowych (poprzez odnowienie dyplomacji i zmniejszenie roli militarnych rozwiązań) oraz współpracuje z innymi państwami i organizacjami. Z drugiej — B. Obamie zależało na dotrzymaniu obietnicy wyborczej i dlatego już w drugim miesiącu urzędowania zapowiedział wycofanie wojsk amerykańskich z Iraku, oceniając jednocześnie, że dzięki żołnierzom USA

sytuacja w Iraku uległa poprawie. Przemoc została znacznie zredukowana po zabójstwach na tle religijnym w latach 2006 i 2007. Zadaliśmy poważny cios Al Qaeda w Iraku przez nasze wojska i irackie siły bezpieczeństwa oraz przez nasze partnerstwo z Arabami sunnickimi. Potencjał irackich sił bezpieczeństwa zwiększył się, a przywódcy iraccy podjęli kroki w kierunku stabilizacji politycznej. Względny pokój i liczny udział w styczniowych wyborach do władz prowincji wysłał światu mocny sygnał o tym, jak daleko Irakijczycy posunęli się w realizacji swoich aspiracji poprzez pokojowy proces polityczny⁴⁷.

Prezydent Obama określił sytuację jako odnowioną nadzieję, wskazując jednocześnie, że:

Irak nie jest jeszcze bezpieczny [...], przemoc nadal będzie częścią życia w Iraku. Zbyt wiele podstawowych kwestii politycznych dotyczących przyszłości Iraku pozostaje nierozwiązanych. Zbyt wielu Irakijczyków jest nadal przesiedlonych lub pozbawionych środków do życia. Spadek dochodów z ropy naftowej będzie dodatkowym obciążeniem dla rządu, który miał trudności ze świadczeniem podstawowych usług. Nie wszyscy sąsiedzi Iraku przyczyniają się do jego bezpieczeństwa. Niektórzy z nich pracują czasami nad jego osłabieniem. I nawet jeśli rząd iracki znajduje się na solidnych podstawach, nie jest jeszcze pełnym partnerem — politycznym i gospodarczym — w regionie, ani ze społecznością międzynarodową⁴⁸.

Remedium amerykańskie na problemy Iraku miało mieć jednak charakter *stricte* polityczny, a nie militarny. Od tej pory najważniejsze decyzje dotyczące przyszłości Iraku miały być podejmowane przez Irakijczyków, którym Amerykanie „dali szansę na wybór lepszej przyszłości”, i od nich zależy, czy ją wykorzystają. Obama jednoznacznie podkreślił, że już czas, aby Irakijczycy wzięli na siebie ciężar i pełną odpowiedzialność za zapewnienie stabilizacji w kraju, a przed Amerykanami stoją inne wyzwania w postaci między innymi problemów

⁴⁶ Ubiegając się o stanowisko prezydenta USA, Obama krytykował administrację Busha: „Gdzie jesteśmy za tę całą ofiarę? [...] Jesteśmy mniej bezpieczni i mniej zdolni do kształtowania wydarzeń za granicą. Jesteśmy podzieleni w kraju, a nasze sojusze na całym świecie są napięte”. Zob. *Text of Barack Obama's speech in Fayetteville*, WRAL News, 19.03.2008, www.wral.com/news/local/politics/story/2603651/ (dostęp: 2.08.2022).

⁴⁷ *Remarks of President Barack Obama — responsibly ending the war in Iraq*, The White House (President Barack Obama archives), <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-ndash-responsibly-ending-war-iraq> (dostęp: 2.08.2022).

⁴⁸ *Ibidem*.

gospodarczych. Formułowane wówczas wypowiedzi i oświadczenia publiczne administracji Obamy były zgodne z oczekiwaniami opinii publicznej: zarówno Amerykanów, którzy w zdecydowanej większości (75%)⁴⁹ popierali wycofanie wojsk USA z Iraku, jak i rządu Iraku z premierem Nouri al-Maliki na czele, któremu również bardzo na tym zależało⁵⁰.

W momencie opuszczania Iraku przez oddziały amerykańskie prezydent Obama zapewniał, że sytuacja w zakresie bezpieczeństwa jest najlepsza od czasu rozpoczęcia wojny. Zaapelował jednocześnie do przywódców irackich o utworzenie (po wyborach) sprawiedliwego, reprezentatywnego i odpowiedzialnego rządu. Zadeklarował również wsparcie USA i potwierdził zaangażowanie na rzecz „przyszłości Iraku”, które miało przybrać formę pomocy dyplomatów, pracowników organizacji pomocowych i doradców. B. Obama podkreślił, że na wsparcie jego administracji może liczyć rząd iracki, który rozwiązuje spory polityczne, wspiera przesiedleńców wojennych oraz buduje więzi z regionem i światem. Długoterminowe partnerstwo USA z Irakiem miało opierać się na wspólnych interesach i wzajemnym szacunku. Ogłaszając zakończenie wojny w Iraku, Barack Obama stwierdził: „Irakijczycy rozumieją, że w ostatecznym rozrachunku tylko oni mogą rozwiązywać swoje różnice i pilnować swoich ulic. Tylko Irakijczycy mogą budować demokrację w swoich granicach. To, co Ameryka może i będzie robić, to udzielać wsparcia Irakijczykom jako przyjaciele i partnerzy”⁵¹. Przekaz prezydenta był jasno sformułowany, po pierwsze, podkreślił, że priorytety USA w polityce zagranicznej się zmieniły i ich zaangażowanie w zaprowadzenie porządku w Iraku na dotychczasowych zasadach jest niemożliwe. Po drugie, B. Obama deklarując wsparcie rządowi irackiemu, jednocześnie zaapelował do władz Bagdadu o szukanie konsensusu politycznego i wprowadzenie praworządności. Pomoc USA miała generalnie opierać się na środkach dyplomatycznych, a nie militarnych. Prezydent Obama podkreślił: „Jedną z lekcji płynących z naszych wysiłków w Iraku jest to, że wpływy amerykańskie na całym świecie nie są funkcją samych sił wojskowych. Musimy wykorzystać wszystkie elementy naszej władzy — w tym naszą dyplomację, naszą siłę gospodarczą i siłę przykładową Ameryki — aby zabezpieczyć nasze interesy i stanąć po stronie naszych sojuszników”⁵².

Opuszczenie Iraku przez wojska USA było przedstawiane przez administrację Obamy jako sukces: „Pozostawiamy po sobie suwerenny, stabilny

⁴⁹ J.M. Jones, *Three in four Americans back Obama on Iraq withdrawal*, Gallup, 2.11.2011, <https://news.gallup.com/poll/150497/three-four-americans-back-obama-iraq-withdrawal.aspx> (dostęp: 2.08.2022).

⁵⁰ S. Dagher, *Iraq wants the U.S. out*, „The Wall Street Journal”, 28.12.2010, www.wsj.com/articles/SB10001424052970204680 (dostęp: 2.08.2022).

⁵¹ *Remarks by the President on ending the war in Iraq*, The White House (President Barack Obama archives), <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/10/21/remarks-president-ending-war-iraq> (dostęp: 4.08.2022).

⁵² *Ibidem*.

i samowystarczalny Irak, z reprezentatywnym rządem, który został wybrany przez jego obywateli. Budujemy nowe partnerstwo między naszymi narodami. To niezwykle osiągnięcie po prawie 10 latach”⁵³. Tak jak wspomiano wcześniej, wraz z wycofaniem się sił USA z Iraku sytuacja wewnętrzna zaczęła się pogarszać. Pomimo doniesień o coraz bardziej bezprawnych i despotycznych działaniach ówczesnego premiera Iraku, reakcja prezydenta Obamy była nad wyraz spokojna i optymistyczna. Po oficjalnej wizycie Malikiego w Waszyngtonie, w listopadzie 2013 roku prezydent USA powiedział: „Doceniamy zaangażowanie premiera Maliki w zapewnienie silnego, zamożnego, integracyjnego i demokratycznego Iraku [...], jesteśmy podbudowani pracą, jaką premier Maliki wykonał w przeszłości, aby zapewnić, że wszyscy ludzie w Iraku — sunnici, szyici i Kurdowie — mają poczucie, że mają głos w swoim rządzie”⁵⁴. Słowa te niejako stanowiły zachętę dla premiera Iraku do podejmowania dalszych działań na rzecz wzmocnienia swojej władzy, przy jednoczesnym założeniu, że jeśli Amerykanie nie reagują, to nic nie stoi na przeszkodzie przed zastosowaniem bardziej radykalnych metod, takich jak zwalczanie opozycji i uciszanie krytyków, aby umocnić swoją pozycję. W ciągu pierwszych pięciu lat rządów prezydent Obama nie ingerował, a wręcz ignorował sytuację polityczną w Iraku, zakładając, że jest to problem, który Irakijczycy sami muszą rozwiązać. Jednak brak reakcji ze strony USA doprowadził do destabilizacji politycznej i wzrostu ekstremizmu, co spowodowało poważny kryzys w Iraku. W rezultacie organizacja terrorystyczna, znana jako Państwo Islamskie (ISIS), stopniowo przejmowała kontrolę nad terytorium tego kraju. Bezsilność i bezradność sił irackich zmusiły władze Bagdadu do wystosowania oficjalnej prośby do Waszyngtonu o udzielenie wsparcia sił USA do walki z dżihadystami⁵⁵. Jednak prezydent Obama nie zareagował od razu (przyglądając się jedynie rozwojowi sytuacji) w obawie przed ponownym wieloletnim zaangażowaniem amerykańskich żołnierzy w walkę. Dopiero po zajęciu przez dżihadystów drugiego co do wielkości miasta w Iraku — Mosulu — zaczęto rozważać większe zaangażowanie ze strony USA⁵⁶. Początkowo B. Obama zaoferował wzmocnienie wsparcia wywiadowczego oraz pomoc w koordynacji planów sił irackich do walki z ISIS.

⁵³ *Transcript: President Obama Iraq speech*, BBC News, 15.01.2011, www.bbc.com/news/world-us-canada-16191394 (dostęp: 4.08.2022).

⁵⁴ *Remarks by President Obama and Prime Minister Maliki of Iraq after bilateral meeting*, The White House (President Barack Obama archives), <https://obamawhitehouse.archives.gov/realitycheck/the-press-office/2013/11/01/remarks-president-obama-and-prime-minister-maliki-iraq-after-bilateral-m> (dostęp: 4.08.2022).

⁵⁵ *Iraq formally asks US to launch air strikes against rebels*, BBC News, 18.06.2014, www.bbc.com/news/world-middle-east-27905849 (dostęp: 4.08.2022).

⁵⁶ Zastępca sekretarza obrony w administracji Obamy Derek Chollet opisał sytuację z tamtego okresu słowami: „Poczucie pilności zmieniło się po upadku Mosulu [...]. Obama zdecydował, że nadszedł czas, aby Stany Zjednoczone bardziej bezpośrednio zaangażowały się w tę sprawę”. Zob. D.H. Chollet, *The Long Game: How Obama Defied Washington and Redefined America's Role in the World*, New York 2016, s. 149.

Wyraził również gotowość do wysłania dodatkowej niewielkiej liczby doradców wojskowych (300) w celu szkolenia i doradzania siłom irackim. Obama stanowczo podkreślił, że amerykańscy żołnierze nie wrócą do walki w Iraku, ale będą wspierać miejscowe siły, które aktywnie uczestniczą w zwalczaniu terrorystów. Zapowiedział przy tym intensyfikację wysiłków USA w zakresie dyplomacji, która miała sprowadzać się do współpracy z irackimi przywódcami i innymi państwami w regionie w celu wspierania stabilności Iraku⁵⁷. Podejmując decyzję o udziale USA w „ograniczonej wojnie”, prezydent Obama ogłosił, że amerykańskie siły powietrzne przeprowadzą dwie operacje (naloty) mające na celu ochronę personelu USA oraz przełamanie oblężenia ISIS i zagrożenia dla życia cywilów uwięzionych na górze Sinjar⁵⁸. Wczesna faza konfliktu charakteryzowała się bardzo precyzyjnym komunikatem medialnym ze strony władz Waszyngtonu, którym zależało na pokazaniu opinii publicznej, że zaangażowanie USA ma na celu głównie ochronę Amerykanów⁵⁹. Pomimo akcentowania, że Stany Zjednoczone nie mogą ignorować ludobójstwa, brutalnych morderstw kobiet i dzieci, których dopuszczali się dżihadyści, B. Obama równocześnie zdecydowanie oświadczył, że nie dopuści, aby USA zostały wciągnięte w kolejną wojnę w Iraku. Podkreślił przy tym, że prowadzone przez Amerykanów działania mają charakter humanitarny i są zgodne z prawem oraz wolą Irakijczyków. Odnosząc się do procesów transformacji ustrojowej, zaznaczył jednak, że amerykańskie siły militarne nie są w stanie rozwiązać kryzysu w Iraku, a jedynym trwałym rozwiązaniem jest pojednanie pomiędzy irackimi społecznościami i wzmocnienie irackich sił bezpieczeństwa. Formułowane wówczas wypowiedzi medialne przez administrację Obamy miały również formę nacisku politycznego na irackiego premiera Malikiego⁶⁰,

⁵⁷ *Statement by the President*, The White House (President Barack Obama archives), <https://obamawhitehouse.archives.gov/realitycheck/the-press-office/2014/08/07/statement-president> (dostęp: 4.08.2022).

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Prezydent Obama podkreślał: „Kiedy życie obywateli amerykańskich będzie zagrożone, podejmiemy działania. To mój obowiązek jako głównodowodzącego”. *Ibidem*.

⁶⁰ Nuri al-Maliki pełnił funkcję premiera Iraku przez dwie kadencje (w latach 2006–2014) i następnie do sierpnia 2015 roku sprawował urząd wiceprezydenta kraju. Przed obaleniem reżimu Saddama Husajna, działał w opozycji, uciekając do Syrii w latach siedemdziesiątych. Po obaleniu reżimu w 2003 roku powrócił do kraju, zdobywając poparcie społeczeństwa irackiego i administracji amerykańskiej dzięki obietnicom zaprowadzenia konsensusu pomiędzy mniejszością sunnicką, szyicką i kurdyjską oraz deklaracjom o unikaniu współpracy z Iranem. Jednak od wyborów w 2010 roku Malikiemu zarzucano odejście od strategii budowania konsensusu na rzecz wzmocnienia pozycji szyitów oraz nawiązywanie bliższych relacji z Iranem. Od 2011 roku pojawiły się także zarzuty o stosowanie wzmoczonej represji wobec mniejszości sunnickiej. Zob. D. Ignatius, *In Iraq's Choice, A Chance For Unity*, „Washington Post” 25.04.2006. Prezydentowi Obamie zarzucano, że przez pierwsze pięć lat prezydentury ignorował dyktatorskie poczynania premiera Malikiego, który stosował przemoc, zamiast stanąć w obronie zasad demokratycznych w Iraku. P. Beinart, *Obama's disastrous Iraq policy: An autopsy*, „The Atlantic”, 23.06.2014.

oczekując jego ustąpienia z urzędu⁶¹. Prezydent USA łączył przy tym nierozdzielnie demokrację ze stanem bezpieczeństwa Iraku⁶², twierdząc, że stabilizacja polityczna przyniesie rozwiązanie kryzysu z dżihadystami. Obama podkreślał, że:

Przywódcy iraccy muszą zebrać się razem i stworzyć nowy rząd, który będzie reprezentował uzasadnione interesy wszystkich Irakijczyków i który będzie mógł walczyć z takimi zagrożeniami jak ISIS. Irakijczycy mianowali nowego prezydenta, nowego przewodniczącego Parlamentu i dążą do osiągnięcia konsensusu w sprawie nowego premiera. Jest to postęp, który należy kontynuować, aby odwrócić impet terrorystów, którzy żerują na irackich podziałach⁶³.

Sekretarz stanu John Kerry potwierdził te przypuszczenia w swoim pamiętniku, twierdząc, że administracja Obamy, z jednej strony, rozumiała, że potrzebna jest większa kampania odparcia ISIS, ale nie chciała tego robić bez „kompleksowej strategii” oraz gdy Nouri al-Maliki pełnił funkcję premiera⁶⁴. Po ustąpieniu problematycznego premiera Iraku Stany Zjednoczone zintensyfikowały (ponad czterokrotny wzrost) naloty na pozycje dżihadystów w Iraku i zapowiedziały zwiększenie pomocy politycznej, gospodarczej i militarnej⁶⁵. Prezydent Obama zapewniał w przemówieniach, że jego taktyka zwalczania terroryzmu jest skuteczna, począwszy od likwidacji pojedynczych dowódców ISIS, poprzez niszczenie ich pozycji bojowych, bunkrów, obozów szkoleniowych, aż po sukces w odbijaniu z rąk dżihadystów kolejnych terytoriów w Iraku⁶⁶. W ostatnim roku swojej prezydentury Obama przekonywał, że terytorium okupowane przez dżihadystów się kurczy, a ich szeregów zasila coraz mniejsza grupa ludzi (na najniższym poziomie od około dwóch lat). Użył przy tym łudząco podobnych do swojego poprzednika Busha słów, wysyłając wiadomość do terrorystów: „Jeśli atakujecie Amerykanów, nie macie bezpiecznej przystani. Znajdziemy was”⁶⁷.

⁶¹ J.S. Follow, C.E. Lee, *U.S. signals Iraq's Maliki should go*, „The Washington Post”, 19.06.2014, www.wsj.com/articles/u-s-signals-1403137521 (dostęp: 6.08.2022).

⁶² Widać tu analogię do oświadczeń politycznych administracji G.W. Busha.

⁶³ *Statement by the President*.

⁶⁴ J. Kerry, *Every Day Is Extra*, New York 2018, s. 545.

⁶⁵ *Statement by the President on airstrikes in Syria*, The White House (President Barack Obama archives), <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/23/statement-president-airstrikes-syria> (dostęp: 6.08.2022). Doradczynie prezydenta Obamy do spraw bezpieczeństwa narodowego Susan Rice pochwaliła al-Malikiego za ustąpienie i powiedziała, że ma nadzieję, iż zmiana przywódców „wprowadzi Irak na nową drogę i zjednoczy jego naród” przeciwko bojownikom islamskiego państwa. Zob. J. Michaels, *Iraqi Prime Minister al-Maliki agrees to step down*, USA Today, 14.08.2014, <https://eu.usatoday.com/story/news/world/2014/08/14/al-maliki-iraq/14066619/> (dostęp: 6.08.2022).

⁶⁶ Prezydenta zapewniał: „Do tej pory ISIS straciła około 40% zaludnionych terenów, które kiedyś kontrolowała w Iraku. I straci więcej”. Zob. *Remarks by the President on the military campaign to destroy ISIL*, The White House (President Barack Obama archives), <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/12/14/remarks-president-military-campaign-destroy-isil> (dostęp: 6.08.2022).

⁶⁷ *Statement by the President on progress in the fight against ISIL*, The White House (President Barack Obama archives), <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/04/13/statement-president-progress-fight-against-isil> (dostęp: 6.08.2022).

Podsumowanie

Celem artykułu było zbadanie roli oświadczeń politycznych w implementacji amerykańskiej polityki promowania demokracji w Iraku. Wyniki przeprowadzonej analizy wskazują na potwierdzenie tezy, że oświadczenia polityczne poszczególnych administracji Białego Domu formułowane w kontekście władz Iraku pełniły funkcję nie tylko informacyjną, ale również propagandową, perswazyjną i nacisku, skutecznie wpływając na proces zmian politycznych w tym kraju. W okresie rządów administracji Billa Clintona oświadczenia polityczne pełniły początkowo funkcję nacisku, wywierania presji na reżim, wymuszenia zmiany agresywnej postawy władz Iraku oraz współpracy z inspektorami ONZ. Wobec braku oczekiwanych rezultatów retoryka prezydenta USA wobec reżimu Husajna w kolejnych latach zaczęła przybierać coraz ostrzejszy ton. Jego oświadczenia, z jednej strony, miały uzasadniać podjęte działania militarne wobec Iraku, a z drugiej — osłabić reżim Husajna i zachęcić grupy opozycyjne do przejęcia władzy. Komunikat był jasny: Stany Zjednoczone chcą zmiany władzy w Iraku.

Z kolei podczas pierwszej kadencji prezydentury George'a W. Busha retoryka Białego Domu w kontekście Iraku skupiała się na przekonywaniu opinii publicznej o potrzebie obalenia reżimu Saddama Husajna, którego oskarżano między innymi o posiadanie broni masowego rażenia, współpracę z Al-Kaidą i ludobójstwo. I chociaż z oficjalnych oświadczeń politycznych administracji Busha wynikało, że kategoryczny ton ich wypowiedzi w stosunku do reżimu Husajna miał skłonić go do ustępstw, to faktycznym celem było usprawiedliwienie zaplanowanej operacji wojskowej, która nie miała szerokiego poparcia wśród społeczności międzynarodowej. Warto podkreślić przy tym, że stosowano wówczas retorykę wolnościową, próbując przypisać bezprawnym działaniom zbrojnym cechy szlachetnej misji⁶⁸, której celem było wyzwolenie Irakijczyków spod władzy okrutnego tyra. Podczas drugiej kadencji Busha główny nacisk w oświadczeniach politycznych jego administracji położono na przemiany ustrojowe w Iraku, wskazując na bezpośredni związek pomiędzy bezpieczeństwem a demokracją stanowiącą niejako remedium na terroryzm. Irak określano przy tym jako główny front w walce z terroryzmem, podtrzymując jednocześnie argumentację o potrzebie podejmowania prewencyjnych działań wobec zagrożeń dla bezpieczeństwa USA⁶⁹.

⁶⁸ Wyzwolenie Irakijczyków spod władzy Husajna przedstawiano niczym obowiązek Amerykanów zarówno podczas pierwszej, jak i drugiej kadencji Busha. „Mocno wierzę, że wolność jest uniwersalna. Wierzę w naturalne prawa mężczyzn i kobiet. To było częścią naszego założenia. A jeśli w to wierzysz, jeśli wierzysz w uniwersalność wolności, to wierzę, że ci z nas, którzy są wolni, mają obowiązek pomagać innym stać się wolnymi”. *President discusses war on terror and operation Iraqi Freedom*, The White House (President Barack Obama archives), <https://georgewbush.whitehouse.archives.gov/news/releases/2006/03/20060320-7.html> (dostęp: 8.08.2022).

⁶⁹ Prezydent Bush deklarował: „Moim najważniejszym zadaniem jest chronić Amerykanów. Dlatego kiedy widzimy zagrożenie, biorąc pod uwagę lekcję z 11 września, musimy się z nim uporać”. Zob. *ibidem*.

Zasiane w Iraku ziarno demokracji miało zapoczątkować proces przemian⁷⁰ na całym Bliskim Wschodzie, przynosząc pokój i bezpieczeństwo nie tylko w tym niespokojnym regionie, ale i reszcie świata⁷¹. Do końca swoich rządów prezydent Bush bronił decyzji o wojnie w Iraku, twierdząc, że „sprawiła, że świat stał się lepszy, a Stany Zjednoczone — bezpieczniejsze”⁷².

Oświadczenia polityczne prezydenta Baracka Obamy i jego współpracowników podczas pierwszej kadencji prezydenckiej miały zapewnić opinię publiczną, z jednej strony, że Amerykanie definitywnie kończą rozdział pod tytułem wojna w Iraku, z drugiej — pozostawiają po sobie stabilną sytuację, której dalszy rozwój demokratyczny i w zakresie bezpieczeństwa zależy już od siły i determinacji samych Irakijczyków. Pomimo rosnących napięć politycznych wynikających z coraz bardziej brutalnych i bezprawnych działań irackiego premiera, zwłaszcza wobec krytyków i opozycji politycznej, administracja Obamy wykazała się pasywnością, co tylko zachęciło Maliki’ego do coraz śmielszych działań. Dopiero w obliczu bardziej ekspansywnych działań ze strony dżihadystów, którzy stopniowo przejmowali terytorium Iraku, administracja Obamy zaczęła wysyłać jasne komunikaty i stosować naciski polityczne, uzależniając *de facto* udzielenie wsparcia Irakijczykom w zwalczaniu Państwa Islamskiego od zmiany premiera w Iraku. Warto przy tym podkreślić, że formułowane wówczas przez Biały Dom wypowiedzi publiczne miały charakter bardzo ostrożny i wyważony, który pokazywał niechęć do ponownego zaangażowania się USA w działania militarne w Iraku. Prezydent Obama starał się przekonać opinię publiczną, że nie należy stosować analogii pomiędzy wojną zapoczątkowaną przez jego poprzednika a działaniami podjętymi przez jego administrację, która została niejako zmuszona do reakcji na nowe zagrożenie ze strony dżihadystów.

Reasumując, wyniki przeprowadzonej analizy wskazują, że oświadczenia polityczne mogą być skutecznym narzędziem polityki promowania demokracji, wywierając znaczący wpływ na proces polityczny w innym kraju. Oczywiście nie bez znaczenia przy tym studium przypadku pozostaje fakt, że

⁷⁰ George W. Bush przekonywał, że demokracje mogą zmienić społeczeństwo. Nawiązując do teorii demokratycznego pokoju, prezydent USA podkreślał, że demokracje nie prowadzą ze sobą wojny. *Ibidem*.

⁷¹ Prezydent Bush zapewniał: „Pomożemy Irakijczykom zbudować silną demokrację, która będzie inspiracją na całym Bliskim Wschodzie; demokrację, która będzie partnerem w globalnej wojnie z terrorystami”. Odnosząc się do zwalczania terrorystów, prezydent USA podkreślił: „Gdybyśmy nie walczyli z terrorystami w Iraku, nie byłiby bezczynni. Spiskowaliby i próbowaliby zabić Amerykanów na całym świecie i w naszych własnych granicach [...]. Na dłuższą metę najlepszym sposobem na pokonanie tego wroga i zapewnienie bezpieczeństwa własnym obywatelom jest szerzenie nadziei na wolność na całym Bliskim Wschodzie [...]. Bezpieczeństwo naszego kraju jest bezpośrednio związane z wolnością narodu irackiego — a my zadowolimy się niczym innym jak zwycięstwem”. Zob. *ibidem*.

⁷² S.L. Myers, *Bush defends Iraq war in speech*, „The New York Times”, 20.03.2008, www.nytimes.com/2008/03/20/world/middleeast.html (dostęp: 8.08.2022).

adresantem ich były władze państwa, które określa się mianem hegemon⁷³, co znacząco wpływa na możliwości i zakres oddziaływania USA w systemie międzynarodowym.

Bibliografia

Oświadczenia i przemówienia polityczne

- Full text of Colin Powell's speech*, „The Guardian”, 5.02.2003, www.theguardian.com/world/2003/feb/05/iraq.usa.
- Full text of President George W. Bush's speech on Iraq*, „The Telegraph”, 14.09.2007, www.telegraph.co.uk/news/worldnews/1563127/Full-text-of-President-George-W.-Bushs-speech-on-Iraq.html.
- FY 2007 budget request for the Department of State and Foreign Operations*, U.S. Department of State archive, <https://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2006/63782.htm>.
- March 17, 2003: Address to the nation on Iraq*, Miller Center (Presidential speeches), <https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/march-17-2003-address-nation-iraq>.
- President Bush addresses nation on the capture of Saddam Hussein*, *The White House (President George W. Bush archives)*, <https://georgewbushwhitehouse.archives.gov/news/releases/2003/12/20031214-3.html>.
- President Bush addresses the nation*, *The White House (President George W. Bush archives)*, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/03/20030319-17.html>.
- President Bush addresses United Nations General Assembly*, *The White House (President George W. Bush archives)*, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/09/20030923-4.html>.
- President Bush announces major combat operations in Iraq have ended*, *The White House (President George W. Bush archives)*, <https://georgewbushwhitehouse.archives.gov/news/releases/2003/05/20030501-15.html>.
- President Bush discusses top priorities for the U.S.*, *The White House (President George W. Bush archives)*, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/07/20030730-1.html>.
- President Bush, Secretary Rumsfeld discuss progress in Iraq*, *The White House (President George W. Bush archives)*, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/08/20030808-1.html>.
- President Bush speaks to United Nations*, *The White House (President George W. Bush archives)*, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/11/20011110-3.html>.
- President delivers State of the Union Address*, *The White House (President George W. Bush archives)*, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>.
- President discusses Iraqi Freedom progress in radio address*, *The White House (President George W. Bush archives)*, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/03/20030329.html>.
- President discusses war on terror and operation Iraqi Freedom*, *The White House (President George W. Bush archives)*, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2006/03/20060320-7.html>.
- President, House leadership agree on Iraq resolution*, *The White House (President George W. Bush archives)*, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/10/20021002-7.html>.

⁷³ Zob. P. Frankowski, *Hegemonia Stanów Zjednoczonych Ameryki w warunkach turbulencji*, Toruń 2006.

- President updates America on operations Liberty Shield and Iraqi Freedom*, The White House (President George W. Bush archives), <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/03/20030331-4.html>.
- Remarks by President Obama and Prime Minister Maliki of Iraq after bilateral meeting*, The White House (President Barack Obama archives), <https://obamawhitehouse.archives.gov/realitycheck/the-press-office/2013/11/01/remarks-presidentobama-and-prime-minister-maliki-iraq-after-bilateral-m>.
- Remarks by the President on ending the war in Iraq*, The White House (President Barack Obama archives), <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/10/21/remarks-president-ending-war-iraq>.
- Remarks by the President on the military campaign to destroy ISIL*, The White House (President Barack Obama archives), <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/12/14/remarks-president-military-campaign-destroy-isil>.
- Remarks of President Barack Obama — responsibly ending the war in Iraq*, The White House (President Barack Obama archives), <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-ndash-responsiblyending-war-iraq>.
- Speech by President George W. Bush, National Defense University, Washington, May 1, 2001, White House transcript*, Federation of American Scientists WMD resources, <https://fas.org/nuke/control/abmt/news/010501bush.html>.
- Statement by the President*, The White House (President Barack Obama archives), <https://obamawhitehouse.archives.gov/realitycheck/the-pressoffice/2014/08/07/statement-president>.
- Statement by the President on airstrikes in Syria*, The White House (President Barack Obama archives), <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/23/statement-president-airstrikes-syria>.
- Statement of the President on progress in the fight against ISIL*, The White House (President Barack Obama archives), <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/04/13/statement-president-progress-fight-against-isil>.
- Text of Barack Obama's speech in Fayetteville*, WRAL News, 19.03.2008, www.wral.com/news/local/politics/story/2603651/.
- Text of Clinton Statement on Iraq*, CNN All Politics, 17.02.1989, <https://edition.cnn.com/ALLPOLITICS/1998/02/17/transcripts/clinton.iraq/>.
- The President's budget request for FY 2005*, U.S. Department of States archive, <https://2001-2009.state.gov/secretary/former/powell/remarks/29894.htm>.
- Transcript of Bush address on Iraq election*, CNN All Politics, 30.01.2005, <https://edition.cnn.com/2005/ALLPOLITICS/01/30/bush.transcript/>.
- Transcript from Bush speech on American strategy in Iraq*, „The New York Times”, 24.05.2004, www.nytimes.com/2004/05/24/pol/transcript-from-bush-speech-on-american-strategy-in-iraq.html.
- Transcript: President Clinton explains Iraq strike*, CNN All Politics, 16.12.1998, <https://edition.cnn.com/ALLPOLITICS/stories/1998/12/16/transcripts/clinton.html>.
- Transcript: President Obama Iraq speech*, BBC News, 15.01.2011, www.bbc.com/news/world-us-canada-16191394.

Literatura i artykuły prasowe

- Beinart P., *Obama's disastrous Iraq policy: An autopsy*, „The Atlantic”, 23.06.2014.
- Cherian J., *Targeting Iraq*, „Frontline”, 1.09.2001, <https://frontline.thehindu.com/world-affairs/article30251744.ece>.
- Chollet D.H., *The Long Game: How Obama Defied Washington and Redefined America's Role in the World*, New York 2016.

- Chrisafis A., Fickling D., Henley J., Hooper J., Tremlett G., Arie S., McGreal Ch., *Millions worldwide rally for peace*, „The Guardian”, 17.02.2003, www.theguardian.com/world/2003/feb/17/politics.uk.
- Clines F.X., Myers S., *Attack on Iraq: The overview; impeachment vote in house delayed as Clinton launches Iraq air strike, citing military need to move swiftly*, „The New York Times” 17.12.1998, section A.
- Daalder I.H., *The coalition that isn't*, Brookings, 24.03.2003, www.brookings.edu/opinions/the-coalition-that-isnt/.
- Dagher S., *Iraq wants the U.S. out*, „The Wall Street Journal”, 28.12.2010, www.wsj.com/articles/SB10001424052970204680.
- Follow J.S., Lee C.E., *U.S. signals Iraq's Maliki should go*, „The Washington Post”, 19.06.2014, www.wsj.com/articles/u-ssignals-1403137521.
- Friedman T.L., *Clinton affirms U.S. policy on Iraq*, „The New York Times”, 15.01.1993, www.nytimes.com/1993/01/15/world/clinton-affirms-us-policy-on-iraq.html.
- Frankowski P., *Hegemonia Stanów Zjednoczonych Ameryki w warunkach turbulencji*, Toruń 2006.
- Goldenberg S., *Up to 15,000 people killed in invasion*, „The Guardian”, 29.10.2003, www.theguardian.com/world/2003/oct/29/iraq.suzannegoldenberg.
- Harris J.F., Goshko J.M., *Clinton makes case for strike against Iraq*, „Washington Post” 18.02.1998, www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/iraq/stories/president021898.htm.
- Iraq formally asks US to launch air strikes against rebels*, BBC News, 18.06.2014, www.bbc.com/news/world-middle-east-27905849.
- Jones J.M., *Bush speech did little to convince public of clear Iraq plan*, Gallup, 17.01.2007, <https://news.gallup.com/poll/26149/bush-speech-did-little-convince-public-clear-iraq-plan.aspx>.
- Jones J.M., *Three in four Americans back Obama on Iraq withdrawal*, Gallup., 2.11.2011, <https://news.gallup.com/poll/150497/three-four-americans-back-obama-iraq-withdrawal.aspx>.
- Katzman K., *Iraq: U.S. Policy Options*, CRS Report for Congress, 23.12.1998, Washington, D.C.
- Kerry J., *Every Day Is Extra*, New York 2018.
- LaFrance A., *'Mission accomplished' and the meme presidency*, „The Atlantic”, 14.04.2018, www.theatlantic.com/politics/archive/2018/04/mission-accomplished-and-the-meme-presidency/558047/.
- Loeb V., *Saddam's Iraqi foes heartened by Clinton*, „Washington Post”, 16.11.1998.
- Mania A., Laidler P., *Kontrowersje wokół „The USA Patriot Act”*, „Sprawy Międzynarodowe” 2004, nr 3.
- Michaels J., *Iraqi Prime Minister al-Maliki agrees to step down*, USA Today, 14.08.2014, <https://eu.usatoday.com/story/news/world/2014/08/14/al-malikiiraq/14066619/>.
- Myers S.L., *Bush defends Iraq war in speech*, „The New York Times”, 20.03.2008, www.nytimes.com/2008/03/20/world/middleeast.html.
- Newport F., *Seventy-two percent of Americans support war against Iraq*, Gallup, 24.03.2003, <https://news.gallup.com/poll/8038/seventytwo-percent-americans-support-war-against-iraq.aspx>.
- O'Connor T., *George W. Bush's former Secretary denies President 'lied, people have died' in Iraq, says he just 'turned out to be wrong'*, „Newsweek”, 20.03.2019, www.newsweek.com/bush-secretary-denies-lied-iraq-1370091.
- O'Hanlon M.E., *Iraq without a plan*, Brookings, 1.01.2005, www.brookings.edu/articles/iraq-without-a-plan/.
- Waśko-Owsiejczuk E., *Disinformation and fear propaganda as justification of the war on terror during George W. Bush's presidency*, [w:] *Disinformation and Digital Media as a Challenge for Democracy*, red. G. Terzis, D. Kloza, E. Kuzelewska, D. Trotter, Cambridge 2020 („European Intergration and Democracy Series” 6).
- Waśko-Owsiejczuk E., *Promowanie demokracji w polityce zagranicznej USA wobec Iraku. Agenda, instrumenty, wyzwania*, Warszawa 2022.

Waśko-Owsiejczuk E., *Wpływ polityki USA na powstanie „państwa” islamskiego. O spuściznie prezydentury George’a W. Busha*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 53, 2017.

Zajac J., *Środki i metody oddziaływania USA w bliskowschodnim procesie pokojowym (1991–2000)*, Warszawa 2004.

Inne źródła

Political statement, [hasło w:] Collins Dictionary, www.collinsdictionary.com/dictionary/english/statement.

Political statement, [hasło w:] Definitions.net, www.definitions.net/definition/political+statement.

JOLANTA BEHR
Uniwersytet Wrocławski
jolanta.behr2@uwr.edu.pl
ORCID: 0000-0002-2688-2836

Przepisy prawa regulujące nadanie i zmianę imienia i nazwiska jako narzędzie formowania nowego społeczeństwa w państwach o ustrojach niedemokratycznych — część I

Słowa kluczowe: zmiana imienia i nazwiska, formowanie nowego społeczeństwa, III Rzesza, Polska Ludowa, prawo antysemityczne, odniemczanie

LEGAL PROVISIONS REGULATING
THE GRANTING AND CHANGING OF A NAME AND SURNAME
AS A TOOL FOR FORMING A NEW SOCIETY IN COUNTRIES
WITH NON-DEMOCRATIC SYSTEMS — PART I

Abstract

The subject of the article are legal regulations concerning giving and changing names and surnames, analysed in the context of their role in the formation of society in countries with non-democratic systems, including the creation of a model member of such a society. Administrative law and administration will be shown as a tool serving the current interests of the ruling power. The importance of the name and surname in shaping a person's personality and strengthening his relationship with a specific group will be explained, and the consequences of changes in this area will be indicated. The article will also highlight and discuss two types of provisions of legal acts regulating the granting and changing of a name and surname. The former make it possible to separate the model members of the new society from its enemies and make it easier to identify and eliminate undesirable people (laws in force in the Third Reich). The second enables the creation of a homogeneous society through the forced assimilation of selected individuals (laws in force in People's Poland aimed at de-Germanisation). The article uses the legal-dogmatic method, consisting in the analysis and interpretation of the texts of legal acts, and the historical and legal method, taking into account

the changes of the analysed legal institution over the years. The work also takes into account the practice of applying the law in the researched area.

Keywords: change of name and surname, formation of a new society, Third Reich, People's Poland, anti-Jewish laws, de-Germanisation

1. Przedmiot i cel pracy oraz metody badawcze

W niniejszym artykule zostaną omówione wybrane regulacje prawne dotyczące nadania oraz zmiany imienia i nazwiska. Będą one analizowane z uwzględnieniem ich roli w formowaniu społeczeństwa w wybranych państwach o ustrojach niedemokratycznych, w szczególności w kreowaniu modelowego reprezentanta takiego społeczeństwa.

Wprowadzeniem do problematyki będzie określenie roli imienia i nazwiska w kontekście procesu kształtowania osobowości człowieka i utrwalenia jego związku z określoną grupą. Pod uwagę zostaną wzięte konsekwencje zmiany w tym obszarze, które oddziałują na jednostkę i społeczeństwo. Uwzględniony zostanie więc nie tylko aspekt prawny, lecz również społeczny i psychologiczny, które mają istotne znaczenie w tym obszarze.

Wiedza ta będzie przydatna w ocenie faktycznych następstw dokonywanych zmian, które zostaną zilustrowane na przykładzie wyodrębnionych przez mnie dwóch rodzajów przepisów prawa regulujących nadanie oraz zmianę imienia i nazwiska. Pierwsze umożliwiają oddzielenie modelowych reprezentantów nowego społeczeństwa od jego wrogów i ułatwiają zidentyfikowanie oraz wyeliminowanie niepożądanych osób. Ich analiza będzie prowadzona na przykładzie przepisów prawa obowiązujących w III Rzeszy. Drugie umożliwiają natomiast utworzenie jednolitego społeczeństwa przez przymusową asymilację wybranych jednostek. W tym zakresie zostaną wskazane wybrane przepisy prawa obowiązujące w Polsce Ludowej mające na celu odniemczanie.

W pracy będzie ponadto dowodzona teza, zgodnie z którą w państwach o ustrojach niedemokratycznych prawo administracyjne jest narzędziem służącym realizacji bieżących interesów panującej władzy. Przepisy prawa tej gałęzi są traktowane w sposób represyjno-inżynieryjny i wykorzystywane do sterowania zachowaniami społecznymi. Istotną rolę w realizacji zamierzeń władz odgrywa również praktyka administracyjna, która jest kształtowana przepisami prawa o charakterze powszechnie i wewnętrznie obowiązującym, a przede wszystkim politycznymi ustaleniami organów państwowych i osób należących do struktur partyjnych.

Dla osiągnięcia wyznaczonych celów badawczych zostanie zastosowana metoda dogmatyczno-prawna, która polega na analizie i wykładni tekstów aktów prawnych oraz metoda historyczno-prawna uwzględniająca zmiany badanej instytucji prawnej na przestrzeni lat. W wymaganym zakresie praca będzie omawiać również praktykę stosowania prawa w badanym obszarze.

2. Prawo administracyjne w służbie władzy

Niniejszy artykuł mieści się w zakresie analizowanego przeze mnie szerokiego ujęcia „prawa administracyjnego w służbie władzy”¹. Określenie to przeciwstawia się stanowisku badaczy prawa administracyjnego, którzy analizują przepisy tej gałęzi prawa w kontekście służby ludziom oraz wspólnocie. W pracach tych autorów — uwzględniających także doktrynę indywidualistycznego liberalizmu — jest akcentowana rola prawa administracyjnego dla zagwarantowania realizacji praw i wolności człowieka oraz obywatela². Tak pojmowane prawo administracyjne jest uznawane za „tarczę” ochraniającą podmioty administrowane przed nieproporcjonalną i bezprawną ingerencją organów administracji publicznej. Wyznacza ono również ramy dla realizacji dobra wspólnego oraz zrównoważonego i harmonijnego rozwoju państwa oraz społeczeństwa. Prawo administracyjne to także przepisy, na podstawie i w granicach których organy administracji publicznej decydują władczo i jednostronnie o pozycji prawnej podmiotu administrowanego. Powinny one spełnić określone wymogi dotyczące stanowienia i stosowania prawa³ oraz wyrażonej w nich aksjologii⁴, a także zapewnić respektowanie godności człowieka, któremu organy administracji publicznej muszą z kolei zagwarantować

¹ Pierwsze publikacje z tego zakresu to: J. Behr, *Rola prawa działalności kulturalnej w indoktrynowaniu społeczeństwa w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, cz. 1, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 2, s. 381–390; eadem, *Rola prawa działalności kulturalnej w indoktrynowaniu społeczeństwa w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, cz. 2, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 3, s. 181–191.

² Zob. m.in. I. Lipowicz, *Dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 79, 2017, nr 3, s. 17–31; A. Młynarska-Sobaczewska, *Dobro wspólne jako kategoria normatywna*, „Acta Universitatis Lodzianae. Folia Iuridica” 69, 2009, s. 61–72; W. Brzozowski, *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 61 (11), s. 17–28; M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012; *Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty*, red. Z. Duniewska, M. Karcz-Kaczmarek, P. Wilczyński, Warszawa 2022; Z. Duniewska, *Dobro wspólne, wielość swoistej jedności*, [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, M. Kasiński, Łódź 2017, s. 171–185; M. Zdyb, *Dobro wspólne w perspektywie art. 1 Konstytucji RP*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny Księga XV-lecia*, red. F.F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001, s. 190–205; K. Strzelczyk, *Dobro wspólne jako naczelna zasada Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2009, nr 1–2, s. 245–272; S. Fundowicz, *Służba publiczna w świetle personalistycznej koncepcji administracji publicznej*, „Annales UMCS” 64, 2017, nr 2, s. 29–42; J. Blicharz, *Administracja publiczna a społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 62–66.

³ Zob. szerzej: J. Behr, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo administracyjne: zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 191–192.

⁴ Zob. m.in. A. Szadok-Bratuń, *Minirefleksje nad maksikwestiami, czyli o aksjologicznych aspektach praworządności*, „Przegląd Prawa i Administracji” 114, 2018 s. 235–253; *Wartości w prawie administracyjnym. V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015; *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, red. A. Błaś, Warszawa 2016; *Aksjologia*

odpowiednie warunki egzystencji i rozwoju. Działania te są uznawane za misję współczesnej administracji publicznej⁵.

Ten sposób postrzegania administracji i prawa administracyjnego oraz ich roli we współczesnych systemach ustrojowych nie jest uniwersalny ani stały. Mimo że został ugruntowany w państwach o ustrojach demokratycznych, stoi jednak w opozycji do stanowisk przyjętych w tym zakresie w państwach o ustrojach niedemokratycznych⁶.

W państwach tych człowiek nie jest wyznacznikiem dla administracji publicznej. Władza ma nieograniczony dostęp do wszelkich osobistych sfer jego życia, a w „uzasadnionych przypadkach” podlega on inwigilowaniu; jest zobowiązany do absolutnego podporządkowania woli władzy, czego gwarantem jest rozwinięty aparat przymusu. Nie otacza się go troską, lecz czyni z niego podrzędnego wykonawcę woli wodza i panującej grupy⁷.

Mimo że władza ma, w zasadzie, nieograniczone możliwości formowania i wdrażania polityki dotyczącej funkcjonowania państwa i społeczeństwa, to jednak dąży ona do zachowania pewnych pozorów oraz usprawiedliwienia podejmowanych przez nią działań. W tym zakresie powołuje się na przyjętą — i dostosowaną do jej zamierzeń — ideologię oraz nawiązuje do specyficznego pojmowanego dobra państwa i narodu lub wybranej grupy ludzi.

prawa administracyjnego, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017; *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 2, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.

⁵ Tak na przykład: J. Blicharz, *Niepomijalność podmiotowości człowieka i niepomijalność misji administracji publicznej w służbie dobru wspólnemu (dobru osobowemu)*, „Prawo” 331, 2020, s. 21–31.

⁶ Zob. szerzej na temat tych ustrojów: J.W. Borejsza, *Faszyzm, narodowy socjalizm i stalinizm z perspektywy XXI stulecia*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 25, 2002, s. 35–43; Ł. Machaj, T. Scheffler, *Z badań nad procesem totalitaryzacji w nazistowskich Niemczech*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 27, 2004, s. 167–186; R. Wapiński, *O niektórych uwarunkowaniach autorytaryzmu w Polsce niepodległej (1918–1939)*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 27, 2004, s. 21–30, 167–186; J. Tomaszewicz, *Ewolucja ideologii faszystowskich po 1945 roku. Zarys problematyki*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 28, 2005, s. 299–323; R. Tokarczyk, *Demokracja a dyktatura, autorytaryzm, totalitaryzm. Komparatystryka relacji czterech pojęć*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 30, 2008, s. 7–34; M. Baranowska, *U źródeł nacjonalizmu: idea narodu w filozofii Jana Jakuba Rousseau*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 35, 2014, nr 2, s. 7–23; J. Bartyzel, *Tradycjonalizm a dyktatura. Francisco Elías de Tejada y Spínola wobec frankizmu*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 36, 2014, nr 2, s. 7–31; H. Izdebski, *Totalitaryzm i terminy pokrewne w naukach społecznych oraz w polskim języku prawnym i prawniczym*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 38, 2016, nr 4, s. 31–42; J. Bartyzel, *Nacjonalizm włoski — pomiędzy nacjonalitaryzmem a nacjonalfaszyzmem*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 40, 2018, nr 4, s. 169–176; A. Wielomski, *Istota totalitaryzmu. Wokół teorii Zbigniewa Brzezińskiego i Carla Friedricha*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 2, s. 171–194.

⁷ Zob. H.J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, *Verwaltungsrecht I*, München 1994, s. 69–73, 77–82, 88–95; H. Peters, *Lehrbuch der Verwaltung*, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1949, s. 22–29.

Na konieczność zachowywania przez władzę pozorów legalności zwracał uwagę Carl Schmitt — teoretyk prawa i członek NSDAP — twierdząc, że każde państwo chce być uznawane za państwo prawa, państwo konstytucyjne. Nie ma bowiem państwa i władzy, które otwarcie przyznałyby się do tego, że są bezprawne⁸.

Biorąc to pod uwagę, prawo w państwach o ustrojach niedemokratycznych pełni też dodatkową rolę — jest podstawą dla „jedynych słusznych i legalnych” działań władzy. Zamiast ograniczać niepokonane zapędy rządzących, pełni ono służebną rolę⁹, normatywizując ich wizje i zamierzenia oraz umożliwiając im osiągnięcie politycznych celów.

Z tego powodu rządzący modyfikują treść prawa oraz reinterpretują pojęcia i instytucje utrwalone w doktrynie oraz judykaturze. Przykładem takiego działania było uznanie koncepcji „państwa prawa” za kolejną ideę o relatywnym charakterze, którą uczyniono przedmiotem politycznych dyskusji w III Rzeszy¹⁰. Takie podejście ułatwiło argumentowanie, że panujący reżim realizuje standardy państwa prawa. W połączeniu z odpowiednią aktywnością w obszarze stanowienia i stosowania prawa uniemożliwiło to nawet osądzenie osób zajmujących kluczowe stanowiska państwowe na podstawie przepisów prawa stanowionego. Wypełniali oni bowiem prawo „należycie”¹¹.

3. W kierunku nowego społeczeństwa i jego modelowego reprezentanta

3.1. Kreowanie modelowego reprezentanta nowego społeczeństwa

Władza w państwach o ustrojach niedemokratycznych konsekwentnie wdraża przyjętą wizję państwa i społeczeństwa oraz jednostki funkcjonującej w ich ramach. Kreuje modelowego reprezentanta społeczeństwa oraz jego wroga¹².

⁸ C. Schmitt, *Gesammelte Schriften 1933–1936 mit ergänzenden Beiträgen aus der Zeit des Zweiten Weltkriegs*, Berlin 1936, s. 286.

⁹ Na temat instrumentalizacji prawa zob. W. Gromski, *Akty instrumentalizacji prawa i ich granice*, „Przegląd Prawa i Administracji” 114, 2018, s. 95–105.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Skrajnym przypadkiem było uznanie przez Carla Schmitta morderstw politycznych w noc długich noży za *höchste Form administrativer Justiz*. Dokonał on tego w 1934 roku na łamach „Deutsche-Juristen-Zeitung”, w której zajmował stanowisko redaktora naczelnego.

¹² Zob. K. Trembicka, *Kategoria wroga w komunistycznej Polsce w latach 1956–1989*, „Annales UMCS. Sectio K” 21, 2016, nr 2, s. 105–118; *eadem*, *Walka z wrogiem — cecha konstytutywna komunistycznej myśli politycznej*, „Humanities and Social Sciences” 19, 2014, nr 21 (1), s. 169–185; D. Grzonka, *Terror jako mechanizm kontroli społecznej — rozważania na temat antropologii ciała w systemach rewolucyjnych i totalitarnych*, „Państwo i Społeczeństwo” 2009, nr 9 (2), s. 117–139.

Wyodrębnienie każdego z nich następuje w oparciu o różne kryteria wynikające z przyjętej ideologii. Należą do nich między innymi pochodzenie i cechy antropologiczne (na przykład: czystej rasy Aryjczyk, podczłowiek¹³, obcorasowiec, Żyd)¹⁴, klasa społeczna i wykonywany zawód (na przykład proletariusz, przedstawiciel burżuazji)¹⁵.

Stosownie do przyjętych założeń osoby przynależą do określonej grupy *per se* lub wskutek określonego działania. W pierwszym przypadku członkostwo nabywa się na przykład przez urodzenie; tego rodzaju grupy są najczęściej hermetyczne i nie dopuszczają jakichkolwiek migracji, w tym małżeństw mieszanych. W drugim mamy natomiast do czynienia z względnie inkluzywnym charakterem grupy, której członkostwo można uzyskać wskutek określonego działania, na przykład zachowania, wychowania¹⁶.

Kreowanie modelowego reprezentanta grupy następuje w różnych płaszczyznach; począwszy od wychowania, które determinuje późniejsze zachowanie i wpływa na rodzaj podejmowanych aktywności, przez bieżącą indoktrynację, która oddziałuje na postrzeganie otaczającego świata, aż po narzucenie określonych cech wyglądu oraz określenie sposobu identyfikowania jednostki w społeczeństwie, w szczególności decydowanie o jej imieniu i nazwisku.

Kontrola nad sprawami związanymi ze zmianą imienia i nazwiska odgrywa istotną rolę w zakresie działań każdego państwa; jest bowiem elementem polityki bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa kulturowego¹⁷, który ułatwia identyfikowanie osób znajdujących się na terytorium państwa.

W krajach o ustrojach niedemokratycznych oddziaływanie na ten obszar pełni dodatkową rolę, jest również prawnym instrumentem formowania społeczeństwa zgodnego z oczekiwaniami wodza i grupy rządzącej.

¹³ Podczłowiek (niem. *Untermensch*) był przeciwieństwem Aryjczyka. Określenie to często wykorzystywano w propagandzie wobec ras niearyjskich i osób niespełniających kryteriów uznania ich za „godne” (na przykład niepełnosprawnych). Stosował je często Heinrich Himmler (L. Eichler, *Dehumanization and the Metaphysics of Genocide: A New Theory for Genocide Prevention*, Oregon 2019, s. 95–96).

¹⁴ M. Mieses, *W kwestyi nienawiści rasowej*, Lwów–Warszawa 1912, s. 1.

¹⁵ W.W. Jaworski, *Proletariusze, inteligenci niezależni i „poputcziki”. Leon Chwistek i paradoksy lewicującej inteligencji*, [w:] *Polska lewica w XX wieku. Historia — ludzie — idee*, red. T. Ślęzak, M. Śliwa, Kraków 2004, s. 83 n.

¹⁶ R. Grzybowski, *Moralność komunistyczna jako konstytutywny składnik osobowości nowego człowieka (homo sovieticus)*, „Pedagogika” 27, 2018, nr 2, s. 325–338.

¹⁷ Na temat bezpieczeństwa kulturowego zob. W.M. Hrynicki, *Imiona i nazwiska człowieka w aspekcie bezpieczeństwa kulturowego*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka — Praktyka — Refleksje” 2017, nr 28, s. 68–90.

3.2. Imię i nazwisko jako dane osobowe odróżniające modelowego reprezentanta nowego społeczeństwa od jego wroga

3.2.1. Kontekst psychologiczny i kulturowy nadania oraz zmiany imienia i nazwiska

Imię i nazwisko są podstawowymi danymi umożliwiającymi zidentyfikowanie określonej osoby — pełnią istotną rolę, ułatwiając osobie funkcjonowanie w przestrzeni publicznej i prywatnej, służą urzędowemu oznaczeniu człowieka w społeczeństwie oraz odróżnieniu go od innych w kontaktach prywatnych¹⁸.

Dowiedziano, że imiona i nazwiska są ważną zmienną psychologiczną — podobnie jak wiek, płeć oraz wzrost mogą być przesłanką służącą stereotypizacji określonych osób. Tak pojmowane są uznawane za swoiste „etykiety”, które zawierają informacje o ich nosicielach; sugerują wiek, klasę społeczną i zawierają konotacje dotyczące różnych cech osobowości. Wykorzystuje się je do usytuowania dzieci w sieci powiązań rodzinnych, zakorzeniając je w określonym środowisku. Zmiany w tym obszarze mogą narazić na zaburzenia związane z przystosowaniem, a nawet skutkować wystąpieniem objawów psychiatrycznych. Imię i nazwisko są zatem podstawą kształtowania się osobowości i tożsamości oraz cennym składnikiem obrazu własnej osoby¹⁹. Mają one ponadto wpływ na istotne cechy osobowości przypisywane danej osobie — są między innymi przesłanką wnioskowania o tym, czy dana osoba spełnia kryteria wymagane do wykonywania określonego zawodu lub uznania jej za członka (reprezentanta) danej grupy²⁰.

Imię i nazwisko należy więc rozpatrywać w skali mikro i makro: wpływa to na postrzeganie osoby jako indywiduum o określonych cechach i sytuje osobę w określonym otoczeniu — rodzinie — oraz społeczności kulturowej i etnicznej, a także narodowościowej. Zmiany w obrębie imienia i nazwiska nie ograniczają się zatem wyłącznie do prawnych aspektów, lecz inicjują dalej idące zmiany w naszym postrzeganiu siebie oraz nas przez inne osoby²¹.

¹⁸ S. Łakoma, *Rejestracja i zmiana nazwiska*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 4, s. 65.

¹⁹ K. Doroszewicz, *Psychologiczne aspekty imion ludzkich*, „Psychologia Jakości Życia” 2, 2003, nr 1, s. 105.

²⁰ K. Doroszewicz, M. Krzezińska, *Forma imienia jako przesłanka wnioskowania o osobowości*, „Przegląd Psychologiczny” 50, 2007, nr 3, s. 261 n.; K. Doroszewicz, *Z imieniem przez życie. Psychologiczne aspekty imion ludzkich*, Warszawa 2013.

²¹ Zob. szerzej na temat zmian: W. Szulowska, *Kulturowe aspekty nazw własnych*, „Prace Językoznawcze” 23, 2021, nr 2, s. 43–54; W.M. Hrynicki, *Imiona i nazwiska człowieka jako elementy bezpieczeństwa personalnego*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka — Praktyka — Refleksje” 2017, nr 27, s. 89–114.

3.2.2. Kontekst prawny nadania oraz zmiany imienia i nazwiska

Początków prawa związanego z nadawaniem imion i nazwisk upatruje się w przepisach prawa obowiązujących w Cesarstwie Rzymskim. Prawo wyboru imienia uznano tam za podstawowe prawo obywatela, nazwiska powiązano natomiast z różnymi czynnikami, w tym z pochodzeniem, miejscem zamieszkania, wykonywanym zawodem lub piastowaną funkcją, zdolnościami lub ograniczeniami fizycznymi i psychicznymi. Sprawy z zakresu imion i nazwisk uregulowano później w podobny sposób w innych państwach²².

Przepisy prawa regulujące nadanie imienia i nazwiska oraz ich zmianę są usytuowane na pograniczu różnych dziedzin prawa, w tym cywilnego i administracyjnego. Imiona i nazwiska uznaje się za dobra osobiste podlegające ochronie prawnej²³. Z uwagi na rangę tego rodzaju spraw zdecydowano, że zostaną one pod kontrolą państwa i nie będą należały do wyłącznej dyspozycji osoby, której dotyczy zmiana, ani jej rodziców lub opiekunów prawnych.

De lege lata, nadanie imienia i nazwiska oraz ich zmiana następują najczęściej w konkretnych przypadkach. Przepisy prawa określają precyzyjnie zdarzenia, w związku z którymi następuje nadanie lub może nastąpić zmiana²⁴. Decydujące znaczenie — stosownie do przypadku — ma tutaj wola osoby, której zmiana dotyczy, albo jej rodziców lub opiekunów prawnych. Jest ona realizowana w określonych prawem granicach. Materialnie — w zakresie sformułowania imienia nadawanego dziecku oraz wyboru określonego nazwiska²⁵. Temporalnie — w wyznaczonych prawem granicach czasowych.

Gdy zmiana nie jest związana z żadnym ze zdarzeń wskazanych w przepisach prawa, lecz jest inicjowana działaniem strony, prawo określa przesłanki warunkujące zmianę. Strona inicjuje wówczas wszczęcie postępowania i uzasadnia odpowiednio swój wniosek. Organ administracji publicznej decyduje natomiast w sposób władczy i jednostronny o tym, czy proponowana przez wnioskodawcę zmiana jest dopuszczalna. Sprawy z tego zakresu należą do administracyjnego prawa osobowego.

²² B. Buz-Aras, *Zu den Hintergründen des Gesetzes über die Änderung von Familiennamen und Vornamen vom 5.1.1938 (NamÄndG)*, s. 1, https://www.berlin.de/ba-tempelhof-schoeneberg/_assets/politik-und-verwaltung/service-und-organisationseinheiten/rechtsamt/zu-den-hintergruenden-des-namaendg.pdf (dostęp: 8.12.2023).

²³ P. Ruczkowski, *Administracyjnoprawny tryb zmiany nazwiska w Niemczech (Öffentlich-rechtliche Namensänderung in Deutschland)* — wybrane zagadnienia proceduralne i materialnoprawne, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 26, 2018, nr 1 (4), s. 55.

²⁴ W tym narodzenie dziecka, wstąpienie w związek małżeński, uprawomocnienie się orzeczenia o rozwodzie, przysposobienie dziecka.

²⁵ Na przykład nazwiska noszonego po zawarciu związku małżeńskiego lub imienia wskazującego na płeć osoby.

W drugiej części pracy zostanie dokonana charakterystyka dwóch rodzajów aktów prawnych regulujących nadanie i zmianę imienia oraz nazwiska. Pierwsze z nich umożliwiają odróżnienie modelowych reprezentantów nowego społeczeństwa od jego wrogów. W tym zakresie będą analizowane akty służące identyfikacji i eliminacji niepożądanych jednostek, które obowiązywały w III Rzeszy. Drugie z nich są z kolei podstawą tworzenia nowego, ujednoczonego społeczeństwa, co zostanie zobrazowane na przykładzie przepisów prawa oraz praktyki administrowania na Śląsku w okresie Polski Ludowej. Umożliwiają one przymusowe asymilowanie jednostek, w omawianym przypadku deteutonizowanie (odniemczanie) ludności zamieszkującej te tereny. Zostaną w tym kontekście wyciągnięte wnioski miarodajne dla całości prowadzonych analiz.

Bibliografia

- Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 2, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratorystów*, red. A. Błaś, Warszawa 2016.
- Baranowska M., *U źródeł nacjonalizmu: idea narodu w filozofii Jana Jakuba Rousseau*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 35, 2014, nr 2.
- Bartyzel J., *Nacjonalizm włoski — pomiędzy nacjonalitaryzmem a nacjonalfaszysmem*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 40, 2018, nr 4.
- Bartyzel J., *Tradycjonalizm a dyktatura. Francisco Elías de Tejada y Spínola wobec frankizmu*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 36, 2014, nr 2.
- Behr J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo administracyjne: zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022.
- Behr J., *Rola prawa działalności kulturalnej w indoktrynowaniu społeczeństwa w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, cz. 1, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 2.
- Behr J., *Rola prawa działalności kulturalnej w indoktrynowaniu społeczeństwa w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, cz. 2, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 3.
- Blicharz J., *Administracja publiczna a społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Prawo administracyjne: zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022.
- Blicharz J., *Niepomijalność podmiotowości człowieka i niepomijalność misji administracji publicznej w służbie dobru wspólnemu (dobru osobowemu)*, „Prawo” 331, 2020.
- Borejsza J.W., *Faszyzm, narodowy socjalizm i stalinizm z perspektywy XXI stulecia*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 25, 2002.
- Brzozowski W., *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 61 (11).
- Buz-Aras B., *Zu den Hintergründen des Gesetzes über die Änderung von Familiennamen und Vornamen vom 5.1.1938 (NamÄndG)*, https://www.berlin.de/ba-tempelhof-schoeneberg/_assets/politik-und-verwaltung/service-und-organisationseinheiten/rechtsamt/zu-den-hintergruenden-des-namaendg.pdf.
- Doroszewicz K., *Psychologiczne aspekty imion ludzkich*, „Psychologia Jakości Życia” 2, 2003, nr 1.
- Doroszewicz K., *Z imieniem przez życie. Psychologiczne aspekty imion ludzkich*, Warszawa 2013.
- Doroszewicz K., Krzemińska M., *Forma imienia jako przesłanka wnioskowania o osobowości*, „Przegląd Psychologiczny” 50, 2007, nr 3.

- Duniewska Z., *Dobro wspólne, wielość swoistej jedności*, [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, M. Kasiński, Łódź 2017.
- Eichler L., *Dehumanization and the Metaphysics of Genocide: A New Theory for Genocide Prevention*, Oregon 2019.
- Fundowicz S., *Służba publiczna w świetle personalistycznej koncepcji administracji publicznej*, „Annales UMCS” 64, 2017, nr 2.
- Gromski W., *Akty instrumentalizacji prawa i ich granice*, „Przegląd Prawa i Administracji” 114, 2018.
- Grzonka D., *Terror jako mechanizm kontroli społecznej — rozważania na temat antropologii ciała w systemach rewolucyjnych i totalitarnych*, „Państwo i Społeczeństwo” 2009, nr 9 (2).
- Grzybowski R., *Moralność komunistyczna jako konstytutywny składnik osobowości nowego człowieka (homo sovieticus)*, „Pedagogika” 27, 2018, nr 2.
- Hrynicky W.M., *Imiona i nazwiska człowieka jako elementy bezpieczeństwa personalnego*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka — Praktyka — Refleksje” 2017, nr 27.
- Hrynicky W.M., *Imiona i nazwiska człowieka w aspekcie bezpieczeństwa kulturowego*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka — Praktyka — Refleksje” 2017, nr 28.
- Izdebski H., *Totalitaryzm i terminy pokrewne w naukach społecznych oraz w polskim języku prawnym i prawniczym*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 38, 2016, nr 4.
- Jaworski W.W., *Proletariusze, inteligenci niezależni i „poputczyki”. Leon Chwistek i paradoksy lewicującej inteligencji*, [w:] *Polska lewica w XX wieku. Historia — ludzie — idee*, red. T. Ślęzak, M. Śliwa, Kraków 2004.
- Lipowicz I., *Dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 79, 2017, nr 3.
- Łakoma S., *Rejestracja i zmiana nazwiska*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 4.
- Machaj Ł., Scheffler T., *Z badań nad procesem totalitaryzacji w nazistowskich Niemczech*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 27, 2004.
- Mieses M., *W kwestyi nienawiści rasowej*, Lwów-Warszawa 1912.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Dobro wspólne jako kategoria normatywna*, „Acta Universitas Lodziensis. Folia Iuridica” 69, 2009.
- Peters H., *Lehrbuch der Verwaltung*, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1949.
- Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.
- Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty*, red. Z. Duniewska, M. Karcz-Kaczmarek, P. Wilczyński, Warszawa 2022.
- Ruczkowski P., *Administracyjnoprawny tryb zmiany nazwiska w Niemczech (Öffentlich-rechtliche Namensänderung in Deutschland) — wybrane zagadnienia proceduralne i materialnoprawne*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 16, 2018, nr 1 (4).
- Schmitt C., *Gesammelte Schriften 1933–1936 mit ergänzenden Beiträgen aus der Zeit des Zweiten Weltkriegs*, Berlin 1936.
- Strzelczyk K., *Dobro wspólne jako naczelna zasada Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2009, nr 1–2.
- Szadok-Bratuń A., *Minirefleksje nad maksikwestiami, czyli o aksjologicznych aspektach praworządności*, „Przegląd Prawa i Administracji” 114, 2018.
- Szuchta R., Trojański P., *Zrozumieć Holokaust*, Warszawa 2012.
- Szulowska W., *Kulturowe aspekty nazw własnych*, „Prace Językoznawcze” 23, 2021, nr 2.
- Tokarczyk R., *Demokracja a dyktatura, autorytaryzm, totalitaryzm. Komparatystyka relacji czterech pojęć*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 30, 2008.
- Tomasiewicz J., *Ewolucja ideologii faszystowskich po 1945 roku. Zarys problematyki*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 28, 2005.

- Trembicka K., *Kategoria wroga w komunistycznej Polsce w latach 1956–1989*, „Annales UMCS. Sectio K” 21, 2016, nr 2.
- Trembicka K., *Walka z wrogiem — cecha konstytutywna komunistycznej myśli politycznej*, „Humanities and Social Sciences” 19, 2014, nr 21 (1).
- Wapiński R., *O niektórych uwarunkowaniach autorytaryzmu w Polsce niepodległej (1918–1939)*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 27, 2004.
- Wartości w prawie administracyjnym. V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratystów*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.
- Wielomski A., *Istota totalitaryzmu. Wokół teorii Zbigniewa Brzezińskiego i Carla Friedricha*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 2.
- Zdyb M., *Dobro wspólne w perspektywie art. 1 Konstytucji RP*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. F.F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001.

MATEUSZ MACHAJ

Uniwersytet Wrocławski
mateusz.machaj@uwr.edu.pl
ORCID: 0000-0002-1497-782X

KRZYSZTOF TUROWSKI

Uniwersytet Jagielloński
krzysztof.szymon.turowski@gmail.com
ORCID: 0000-0003-3871-1038

Ludwig von Mises jako krytyk autorytaryzmu i totalitaryzmu

Słowa kluczowe: Ludwig von Mises, szkoła austriacka, autorytaryzm, biurokracja, socjalizm

LUDWIG VON MISES AS A CRITIC OF AUTHORITARIANISM AND TOTALITARIANISM

Abstract

Ludwig von Mises, a prominent representative of the Austrian school, was also a radical critic of authoritarianism and totalitarianism. His criticism was deeply rooted in economic theory, particularly in his authoritative comparative analysis of socialism and capitalism and his original theory of bureaucracy. At the same time, while emphasizing the economic aspects, he ignored the distinction between the two systems, treating any major appropriation of economic power by the state as a fast track to full political and economic control. Reconstructing Mises reasoning, the article discusses in turn the fundamental issues related to the analysis of the socialist order and its relation to authoritarian orders, supplemented by considerations of bureaucracy and war, as well as questions of the importance of democracy and the right to self-determination for the well-being of society.

Keywords: Ludwig von Mises, Austrian school, authoritarianism, socialism, bureaucracy

Wprowadzenie

Ludwig von Mises był, jak ujął to jego biograf Jörg Guido Hülsmann, ostatnim ryerczem liberalizmu: konsekwentnym i radykalnym obrońcą liberalnych koncepcji wolności i własności wobec konstelacji różnych prądów intelektualnych kwestionujących te wartości z różnych stron. Mimo że znany głównie ze swoich prac ekonomicznych, Mises był również autorem publikacji, które bardziej można zakwalifikować do dziedziny nauk politycznych lub filozofii polityki, z *Liberalizmem w tradycji klasycznej* z roku 1927 i *Rządem wszechmogącym* z 1944 na czele. Część jego dzieł (między innymi *Nation, state, and economy*, *Socjalizm*, *Biurokracja*) zawiera z kolei ekonomiczne analizy zjawisk z pogranicza polityki, które można śmiało przyrównać do późniejszych rozważań teoretyków tak zwanej szkoły wyboru publicznego¹. Nie może to dziwić: z jednej strony, Mises sam podkreślał, że rozwój ekonomii jako nauki wymaga znajomości wielu innych dziedzin², z drugiej natomiast — rysował ciągłość między teorią ekonomii a jej praktycznymi zastosowaniami i implikacjami politycznymi³.

Wśród wielu tematów, które nie mogły ująć uwadze Misesa, znajdowały się również zagadnienia autorytaryzmu i totalitaryzmu. Na bieżąco mógł śledzić dojście do władzy Mussoliniego we Włoszech, Lenina i Stalina w ZSRR oraz Hitlera w Niemczech, których często w swoich opracowaniach używał jako typów idealnych⁴. Był również świadkiem intensywnych przemian politycznych swojej macierzystej Austrii: od monarchii austro-węgierskiej poprzez miotaną konfliktami I Republikę Austriacką oraz autorytarne rządy Dolfussa i Schuschnigga aż po Anschluss, przed którym musiał uciekać najpierw do Szwajcarii, a następnie — już po wybuchu drugiej wojny światowej — do Stanów Zjednoczonych⁵.

Jednak to nie doraźne poglądy polityczne stanowiły rdzeń rozważań Misesa o niebezpieczeństwach ekspansji władzy. Jego krytyka miała głównie charakter ekonomiczny, oparty o zrozumienie wzajemnego przenikania się mechanizmów gospodarczych z politycznymi. Jednocześnie miała ona ekstremalnie dychotomiczny charakter, który sprawiał, że nie istniało u niego jakościowe rozróżnienie na autorytaryzm i totalitaryzm (abstrahując już nawet od bardziej szczegółowego wyzwania, jakim jest wyznaczanie granicy samego totalitaryzmu)⁶. Realnie przedstawiany przez niego dylemat sprowadzał się albo do rynkowej organizacji

¹ Jeden z przedstawicieli tego podejścia William Niskanen wprost powoływał się na Misesa jako prekursora ekonomicznej analizy biurokracji. Zob. W. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago-New York 2017.

² L. Mises, *The Ultimate Foundation of Economic Science*, Princeton, NJ 1962, s. 4.

³ L. Mises, *Socjalizm*, Kraków 2009, s. 123.

⁴ R. Wojtyszyn, *Faszyzm i nazizm w myśli Ludwiga von Misesa oraz Friedricha Augusta von Hayeka*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 31, 2009, s. 27–53.

⁵ J.G. Hülsmann, *Ludwig von Mises*, t. 2, Warszawa 2022, *passim*.

⁶ R. Bäcker, *Kategorie teoretyczne totalitaryzmu a badania empiryczne*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 38, 2016, nr 2, s. 7–17.

społeczeństwa, albo wszechwładzy aparatu politycznego. Przede wszystkim argumentował, że istnieje zależność między jedynowładztwem politycznym oraz centralnym planowaniem w gospodarce. Z kolei zwiększony zakres wolności ekonomicznej stymuluje powstanie i rozwój przedsiębiorców-kapitalistów⁷ jako grupy społecznej, która akumulując kapitał, tworzy siłę społeczną niezależną od układów politycznych.

Powstanie takiej grupy prowadzi, jego zdaniem, nie tylko do pozytywnych konsekwencji gospodarczych, w szczególności zwiększa produktywność i efektywność wykorzystania zasobów zgodnie z dynamicznie zmiennymi potrzebami społeczeństw, ale również politycznych, w postaci rozproszenia władzy oraz decentralizacji sił nacisku.

1. Socjalizm, kontrole cenowe i autonomia właścicieli

W historii myśli ekonomicznej Mises jest najbardziej znany jako autor argumentu kalkulacyjnego, mówiącego o niemożliwości racjonalnego gospodarowania zasobami produkcyjnymi w porządku socjalistycznym⁸. Argument ten, przedstawiony po raz pierwszy w 1919 roku, miał na celu krytykę socjalizmu jako systemu gospodarczego, ujętego w kategoriach czysto ekonomicznych, w którym „wszystkie środki produkcji są własnością społeczną”⁹. Co ważne, tak rozumiany socjalizm nie był koniecznie tożsamy z ustrojem marksowskim czy leninowskim, ale raczej, zdaniem Misesa, przejawiał się jako autorytaryzm w sferze gospodarki:

Podstawową cechą socjalizmu jest to, że działa w nim wyłącznie jedna wola. Nie ma znaczenia, czyja jest owa wola [...]. Ważne jest to, że wykorzystaniem wszystkich czynników produkcji kieruje wyłącznie jeden podmiot. Tylko jedna wola wybiera, decyduje, kieruje, działa, rozkazuje. „Anarchię produkcji” i inicjatywę rozmaitych osób zastąpiono organizacją i planowym porządkiem. Współpracę społeczną w systemie podziału pracy zapewnia system hegemonicznej zależności, w którym zarządca wymaga od wszystkich poddanych bezwzględnego posłuszeństwa¹⁰.

Punktem wyjścia była obserwacja, że wszystkie zasoby produkcyjne dostępne człowiekowi w świecie są różnorodne. Godzina pracy jednego pracownika nie

⁷ Przez Deirdre McCloskey określanych jako *burżuazie*, zob. D. McCloskey, *Burżuazyjna godność. Dlaczego ekonomia nie potrafi wyjaśnić współczesnego świata?*, Warszawa 2017, *passim*.

⁸ L. Mises, *Kalkulacja ekonomiczna w socjalizmie*, Warszawa 2011, *passim*; *idem*, *Socjalizm*, *passim*.

⁹ L. Mises, *Kalkulacja...*, s. 23; *idem*, *Nation, State and Economy*, Indianapolis, IN 2005, s. 205. Szersze omówienie samego argumentu kalkulacyjnego, jego historii oraz dyskusji, które wywołał, zob. K. Turowski, M. Machaj, *Economic calculation and socialism*, [w:] *A Modern Guide to Austrian Economics*, Cheltenham, UK 2022, s. 123–157.

¹⁰ L. Mises, *Ludzkie działanie*, Warszawa 2007, s. 589–590.

jest równa godzinie pracy innego i nie istnieje żaden sposób przeliczania jednej na drugą. Podobnie w przypadku dóbr kapitałowych i półproduktów, które nie mają nawet wspólnej jednostki rozliczeniowej, fizycznej lub tym bardziej psychicznej, jakkolwiek odniesionej do wartościowań i potrzeb podmiotów. Zniesienie własności prywatnej, a co za tym idzie, dobrowolnych wymian i rynku, oznacza, że nie istnieje żaden racjonalny sposób porównywania opłacalności różnych procesów produkcji oraz kierowania decyzjami o alokacji czynników produkcji w jakkolwiek rozwiniętej, dynamicznej gospodarce pod kątem minimalizacji marnotrawstwa dostępnych środków. Jak podsumowywał to sam Mises: „Bez kalkulacji ekonomicznej skomplikowana produkcja, wymagająca procesów rozciągniętych w czasie, byłaby niczym stąpanie po omacku”¹¹.

Podkreślał, że ten problem jest niezależny od dwóch innych wyzwań stawianych przez krytyków gospodarki socjalistycznej:

— od możliwości zdobycia często ukrytej i trudnej do ujawnienia wiedzy o preferencjach konsumentów (ewentualne założenia z góry, że decydenci polityczni lepiej znają potrzeby społeczeństwa) — nawet jeśli teoretycznie mogłaby zostać jakoś „zasymilowana” przez rządy totalitarne,

— od pełnej wiedzy technicznej na temat krańcowych stóp substytucji, czyli wiedzy o fizycznej efektywności wszystkich procesów produkcji dla wszystkich kombinacji czynników, a więc sytuacji hipotetycznego dyktatorskiego rządu, który osiągnąłby znakomity poziom eksperckiego rozwoju technologicznego¹².

To oznacza, że jego zdaniem główny problem socjalizmu leży w jego instytucjonalnej naturze, której negatywnych aspektów nie da się rozwiązać za pomocą wiedzy eksperckiej, choćby nie wiadomo, jak była specjalistyczna i zaawansowana, nawet w ramach porządku zmierzającego w stronę wszechwładzy.

Drugą częścią analizy Misesa było rozwinięcie teorii ceny opracowanej przez jego poprzedników ze szkoły austriackiej (głównie Carla Mengera i Eugena von Böhm-Bawerka), zgodnie z którą wycena każdego czynnika w warunkach konkurencyjnych wynika z opłacalności projektów, a w ostateczności — dóbr konsumpcyjnych, jakie można wytworzyć przy pomocy tych czynników¹³. W skrócie, aby nabyć dobro produkcyjne, trzeba przeliczyć konkurentów z alternatywnymi planami wykorzystania go w swoich procesach produkcji, a więc przewidywać, że przyszłe przychody będą odpowiednio wysokie.

W argumentacji centralną rolę odgrywa pieniądź jako powszechny środek wymiany, który występuje jako druga strona transakcji kupna i sprzedaży zarówno dóbr konsumpcyjnych, jak i czynników produkcji, może służyć do procesu

¹¹ L. Mises, *Kalkulacja...*, s. 37; zob. też *idem*, *Ludzkie działanie*, s. 593; *idem*, *Biurokracja*, Warszawa 2013, s. 99.

¹² L. Mises, *Ludzkie działanie*, s. 590.

¹³ E. Boehm-Bawerk, *Kapitał i zysk z kapitału*, Kraków 1924, *passim*; C. Meger, *Zasady ekonomii*, Warszawa 2013, *passim*.

kalkulacji¹⁴. Jak pisze Mises, nie istnieje żaden automatyczny sposób „rzutowania bezpośredniej oceny wartości dóbr konsumpcyjnych [...] na wszystkie dobra wyższego rzędu”, i nawet wybitnie inteligentny człowiek „jest zbyt ograniczony i nie może się zorientować w ogromnej liczbie możliwości produkcyjnych na tyle dobrze, by dokonywać bezpośrednio oczywistych wartościowań bez posiłkowania się rachunkiem”¹⁵. Ostatecznie nawet jeśli jesteśmy producentem wysoko w łańcuchu produkcji (na przykład zajmujemy się wytwarzaniem maszyn budowlanych), to i tak potrafimy zestawić w pieniądzu kupowane czynniki, sprzedawany produkt oraz ocenić przewidywany przychód według jego siły nabywczej dóbr konsumpcyjnych¹⁶. W tym świetle staje się jasne, że funkcję sprowadzenia heterogenicznych czynników do wspólnego mianownika pozwalającego na porównanie alternatywnych planów produkcji spełnia jedynie kalkulacja w kategoriach pieniężnych. Zarazem, dzięki konkurencyjności procesu wyceny, jedynie ta metoda zawiera pewne odniesienie do wartościowań, jakie ludzie nadają dobrom konsumpcyjnym.

Taki społeczny proces wyceny jest podatny na błędy w wykonaniu poszczególnych podmiotów gospodarujących. Jednak jak wskazuje Mises, w warunkach dynamicznej gospodarki oznacza to, że nie ma automatycznego sposobu na zapewnienie sobie trwałego dochodu przez przedsiębiorców, ale konieczna jest czujność na zmienność warunków, której nie sposób dokonać w warunkach rządowego możnowładztwa. Inwestycje w procesy produkcji nie dokonują się same z siebie, lecz muszą być ciągle odnawiane dzięki decyzjom przedsiębiorców¹⁷. Aby przynosiły jak najwyższy zysk, konieczne jest przewidywanie przyszłych najpilniejszych potrzeb konsumentów. Jeśli decyzja przedsiębiorcza okazała się sprzeczna z preferencjami konsumentów, to właściciele firmy ponoszą straty¹⁸. Słowem, trafne przewidywania są nagradzane, a nietrafne — karane odpowiednią różnicą indywidualnych dochodów, co ogranicza i dyscyplinuje podmioty gospodarujące, aby maksymalizować pierwsze i minimalizować drugie, czyli racjonalizować proces gospodarowania. Jednocześnie w ramach postępującego porządku etatystycznego, zarówno na etapie głębokiej interwencji, jak i gospodarczego autorytaryzmu lub totalitaryzmu procedura ta zostaje wyparta mechanizmami dekretowymi, które nie mogą jej w pełni zastąpić¹⁹.

Podsumowując, sama kalkulacja pieniężna jest akurat doskonałym efektem przeciwieństwa gospodarczej dyktatury, czyli ładu własności prywatnej, który

¹⁴ L. Mises, *Ludzkie działanie*, s. 181, 183.

¹⁵ L. Mises, *Kalkulacja...*, s. 37–38.

¹⁶ D. Mahoney, *On Austrian value theory and economic calculation*, s. 16–17, Mises Institute, 30.05.2005, <https://cdn.mises.org/Mahoney5.pdf> (dostęp: 1.11.2023).

¹⁷ L. Mises, *Zysk i strata*, Warszawa 2023, s. 20–21.

¹⁸ Akcjonariusze jako właściciele ponoszą straty w wyniku spadku wyceny kapitałowej spółki i ceny akcji.

¹⁹ L. Mises, *Ludzkie działanie*, s. 597; *idem*, *Zysk i strata*, s. 9. Zob. też M. Machaj, *Kapitalizm, socjalizm i prawa własności*, Warszawa 2014, s. 154–156.

charakteryzuje się rozbiciem właścicielstwa na niezależne podmioty. Mises w tym kontekście pisze o korzyściach z intelektualnego podziału pracy, jaki umożliwia kalkulacja ekonomiczna, analogicznych do tych, jakie umożliwia specjalizacja i podział zadań na przykład w ramach firmy lub między firmami w łańcuchach produkcji²⁰.

Pewien niezbędny zakres wolności gospodarczej stanowi dla Misesa filar sprawnego systemu gospodarowania. Bez w miarę swobodnej wymiany tytułów własności do zasobów produkcyjnych te nie uzyskają cen na rynku, w związku z czym niemożliwe będzie kapitalizowanie zysków i strat wyznaczających opłacalność i efektywność podejmowanych gospodarczych rozwiązań. System socjalistyczny stanowi wobec tego daleko posuniętą interwencję w porządek gospodarczy, gdyż charakteryzuje się odebraniem zasobów produkcyjnych podmiotom prywatnym i przekazaniem ich pod władzę jednego podmiotu. W sytuacji wprowadzenia jednego właściciela na rynku produkcji znika zatem podstawowy mechanizm generowania konkurencyjnych cen. Właśnie dlatego socjalizm rozumiany jako pełna państwowa własność czynników produkcji ma oznaczać gospodarczą katastrofę.

Mises pisał wprost o powiązaniu centralnego planowania z władzą totalitarną bez jednoczesnego rozróżniania jej na poszczególne etapy w zależności od głębokości interwencji: „Tyrania jest politycznym następstwem socjalizmu, tak jak rząd przedstawicielski jest politycznym następstwem gospodarki rynkowej”²¹. Zauważał, że pełna kontrola nad gospodarką jest lepiej realizowana w warunkach dyktatorskich kojarzonych z reżimami totalitarnymi:

Nie przypadkiem w krajach socjalistycznych rządzą dyktatorzy. Totalitaryzm i społeczna kontrola władzy nie dają się pogodzić. Historia Niemiec i Rosji przecież nie wyglądałaby inaczej, gdyby Hitler i Stalin mieli podporządkowywać swoje dekrety decyzji „parlamentów”. W warunkach rządowej kontroli nad gospodarką parlamenty bowiem nie mogą być niczym innym jak tylko zgromadzeniem ludzi, którzy wszyskiemu przytakują²².

Czasem (na przykład w ZSRR) pełna kontrola państwa nad gospodarką była realizowana otwarcie jako część programu. W innych przypadkach (na przykład nazistowskich Niemiec, ale również państw centralnych podczas pierwszej wojny światowej) co prawda pozostawiono fasadę własności prywatnej, ale sprowadzono przedsiębiorców do wykonawców poleceń administracyjnych określających ceny, płace, wielkość produkcji i dochody przedsiębiorstw²³. Mises wskazywał również, że mimo powoływania się Mussoliniego na idee socjalizmu gildyjnego i korporacjonizmu, w praktyce również w faszystowskich Włoszech poddano

²⁰ L. Mises, *Kalkulacja...*, s. 38.

²¹ L. Mises, *Planning for Freedom, and Sixteen Other Essays and Addresses*, South Holland, IL 1980, s. 38.

²² L. Mises, *Rząd wszechmogący*, Warszawa 2018, s. 38.

²³ L. Mises, *Nation...*, s. 206; *idem, Liberalizm w tradycji klasycznej*, Kraków 2009, s. 100–101; *idem, Biurokracja*, s. 109–110; *idem, Planowany chaos*, Warszawa 2012, s. 16–17.

gospodarkę ścisłej centralnej kontroli²⁴. Widać zatem po raz kolejny, że dla Misesa rozróżnienie na autorytaryzm i totalitaryzm nie jest istotne — co należy wiedzieć w świetle szczególnego kontekstu historycznego, w którym tworzył.

W swoim *opus magnum* Mises podsumował, że istotą rynku jest taki charakter prawny, który pozwala każdej jednostce ustalić samodzielnie indywidualne granice integracji oraz separacji od społeczeństwa²⁵. Pod tym względem widać wyraźną zbieżność jego liberalizmu w sferze gospodarczej i społecznej, gdyż autonomia jednostek manifestuje się w różnych formach, nie tylko merkantylnych — szczególnie że istota systemu totalitarnego sprowadza się do instrumentalizacji całej osoby ludzkiej²⁶. W charakterze systemu cenowego oznacza to, że każda suwerenna decyzja właściciela, pracownika i przedsiębiorcy została odzwierciedlona w finalnej kalkulacji. Jednocześnie proces ten ma drugą społeczną i polityczną stronę medalu: możliwość kontestowania władzy i szczególnie postawienia się jej autorytarnym uosobieniom. Jak pisał:

Prawda jest taka, że jednostki mogą swobodnie wybierać między tym, co uważają za dobre lub złe, tylko wtedy, gdy są ekonomicznie niezależne od rządu. Socjalistyczny rząd ma moc uniemożliwiania sprzeciwu poprzez dyskryminowanie niepożądanych grup religijnych i ideologicznych oraz odmawianie im wszelkich materialnych narzędzi niezbędnych do propagowania i praktykowania ich przekonań. System jednopartyjny, polityczna zasada rządów socjalistycznych, implikuje również system jednej religii i jednej moralności. Rząd socjalistyczny ma do dyspozycji środki, które można wykorzystać do osiągnięcia rygorystycznego konformizmu pod każdym względem, *Gleichschaltung* (konformizm polityczny), jak nazywali to naziści. Historycy podkreślają, jak ważną rolę w reformacji odegrał druk. Ale jakie szanse miałby reformatorzy, gdyby wszystkie prasy drukarskie były obsługiwane przez rządy Karola V w Niemczech i królów Valois we Francji? I jakie szanse miałby Marks w systemie, w którym wszystkie środki komunikacji byłyby w rękach rządów?²⁷

Oczywiście systemy dyktatorskie nie muszą się charakteryzować daleko posuniętą nacjonalizacją kluczowych zasobów. Dyktatury czy systemy autorytarne mogą funkcjonować w oparciu o rozwiniętą interwencję pozostawiającą jakiś zakres suwerennego gospodarowania w rękach prywatnych właścicieli (podobnie rzecz dotyczy ingerencji w inne aspekty życia społecznego). Mogłoby to stanowić formę trzeciej drogi pomiędzy skrajnym podważeniem ładu własnościowego a swobodną wymianą rynkową. Jednakże nawet i w tym miejscu Mises twierdził, że podważanie oraz ograniczanie praw własności nie będzie rozwiązaniem stabilnym, ponieważ wyniki interwencji nie będą przynosiły spodziewanych celów,

²⁴ L. Mises, *Planowany chaos*, s. 38.

²⁵ L. Mises, *Ludzkie działanie*, s. 223.

²⁶ J. Blicharz, *Zagadnienie instrumentalizacji osoby ludzkiej w totalitaryzmie. Kilka refleksji*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 42, 2020, nr 2, s. 169–178; *idem*, *Negacja społeczeństwa obywatelskiego w totalitaryzmie. Kilka refleksji*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 44, 2022, nr 2, s. 35–45.

²⁷ L. Mises, *The economic foundation of freedom*, [w:] *Economic Freedom and Interventionism: An Anthology of Articles and Essays*, red. B. Bien Greaves, Indianapolis, IN 2007, s. 10–11.

a będą uruchamiać dynamikę zmierzania w stronę rozwiązań ekstremalnych i totalnych²⁸. Pod tym względem tezy Misesa wymagałyby rewizji w świetle powojennych dziejów państw Zachodu, aczkolwiek nie unieważnia to opisu dla konkretnego etatystycznego wycinka rzeczywistości: chaosu cen regulowanych na rynkach z dominacją własności prywatnej.

W swoim opracowaniu na temat „trzeciej drogi prowadzącej do socjalizmu” Mises posługuje się przykładem znaczącego ograniczenia własności prywatnej poprzez kontrole cenowe. Załóżmy, że dyktatorski rząd dochodzi do wniosku, że istnieje potrzeba zapewnienia w większym zakresie na przykład mleka i wprowadza ceny maksymalne tak, by stało się pieniężnie dostępne dla większej populacji. Problem jednak w tym, że kontrola cenowa dotyczy tylko produktu finalnego, a więc koszty jego wytworzenia pozostają rynkowe. Generuje to nieopłacalność produkcji i zdecydowanie zmniejsza bodziec do dostarczania mleka na rynek. W efekcie występuje szybko niedobór produktu finalnego, efekt przeciwny do zamierzonego: produkt jest dostępny w jeszcze mniejszym zakresie niż poprzednio²⁹. W tej sytuacji autorytarny ster gospodarczy może albo wycofać się z kontroli cen, albo posunąć się w niej dalej i podważyć własność w większym zakresie, co prowadziłoby ostatecznie do socjalizmu typu niemieckiego, pozostawiającego z własności prywatnej tylko fasadę³⁰. Jakkolwiek w systemie interwencjonistycznym nadal istnieje kalkulacja ekonomiczna, to rachunek zysków i strat jest zaburzony. W szczególności, osłabiona zostaje nagroda dla przedsiębiorcy za trafne przewidywanie w postaci zysku (na przykład dzięki regulacjom czy opodatkowaniu) lub odpowiedzialność za błędy w postaci strat (na przykład dzięki subsydiom), co może skutkować innym nastawieniem do ryzyka: w zależności od okoliczności zachowaniem zbyt zachowawczym lub lekkomyślnym³¹.

Dodatkowo Mises zauważa, że interwencje państwa w gospodarkę mogą prowadzić do wykształcenia się specyficznej grupy przedsiębiorców zorientowanych na szukanie korzyści z tych ingerencji. Priorytetem przestaje dla nich być wydajność przedsiębiorstwa, ale zabieganie o subsydia i kontrakty rządowe metodami dyplomacji i przekupstwa. Taka konkurencja hamuje innowacyjność technologiczną, za to powoduje selekcję negatywną wśród przedsiębiorców, premiując ludzi pozbawionych zahamowań, a także prowadząc do systematycznej korupcji³².

Co ciekawe, podobną do misesowskiej krytykę „rozwiązań pośrednich” przedstawił jego wielki oponent w debacie kalkulacyjnej Oskar Lange. Jego zdaniem pozostawienie swobody właścicielom będzie oznaczało, że ci kierując się motywem konserwacji posiadanego majątku, będą podejmować kroki na rzecz

²⁸ L. Mises, *Planowany chaos*, s. 18.

²⁹ L. Mises, *Interwencjonizm*, Kraków 2000, s. 53–55.

³⁰ L. Mises, *Ludzkie działanie*, s. 611; *idem*, *Planowany chaos*, s. 23–24.

³¹ L. Mises, *Interwencjonizm*, s. 97.

³² L. Mises, *Ludzkie działanie*, s. 620–621; *idem*, *Biurokracja*, s. 111–113.

przeciwdziałania państwowej alokacji zasobów. Najczęściej będzie to oznaczało przenoszenie dostępnego kapitału do alternatywnych form zatrudniania, co będzie jeszcze bardziej uwypuklać niestabilności mocno interwencyjnego systemu³³. Nadal jednakże odnosi się to do specyficznego obszaru zastosowania państwowego interwencjonizmu — wkracza z przymusową państwową współwłasnością w obszary zdominowane przez sektor prywatny. Opis ten pozostaje trafny po kilkudziesięciu latach, ale nie sposób go rozciągnąć na wszelakie formy etatyzmu. Rozwinięte gospodarki zachodnie pozostają przez kilkadziesiąt lat w pewnej dynamicznej równowadze pomiędzy pełną państwową produkcją a pełnym wolnym rynkiem. Wbrew Misesowi i Langemu, nawet jeśli „trzecia droga” ma wewnętrzną dynamikę, nie musi oznaczać to jej rozpadu, a na pewno nie w tak krótkim horyzoncie czasowym jak na przykład zaawansowane kontrole cenowe.

Podsumowując, dla Misesa socjalizm był po prostu autorytaryzmem w sferze produkcji, zastępującym konkurencyjny proces społecznej wyceny procesów produkcji arbitralną decyzją jednej woli. Nawet dla systemów autorytarnych, w których kontrola nad gospodarką pozostaje ograniczona, pokusa interwencjonizmu może okazać się zbyt silna i uruchomić sekwencję procesów obejmowania ingerencjami kolejnych obszarów. Jednak samo upośledzanie kalkulacji ekonomicznej nie wyczerpuje problemów, jakie Mises dostrzegał w ustrojach opartych na przesłance silnej władzy hegemonia politycznego — ale dostrzegał też zagrożenie, jakie wynika z dwóch innych stron: biurokracji i stanu wojny.

2. Zarządzanie biurokratyczne i wojna

Każde działanie sektora publicznego, zarówno socjalistycznego, jak i państwa minimalnego, czy autorytarnego, wymaga zastosowania schematów działania pozwalających na wykorzystanie zasobów. Co więcej, jest to zawsze wykorzystanie zasobów, które ze swej natury jest „pozarynkowe”³⁴. Transakcje rynkowe opierają się na suwerenności dwóch stron transakcji, natomiast aparat państwowy dokonuje dekretowania (lub deklarowania za pomocą systemu prawnego) swoich przychodów za pomocą prawa do opodatkowania i tworzenia pieniędzy. Oczywiście jakaś część przychodów może pochodzić z posiadanych aktywów lub zaciąganych pożyczek. Nie inaczej jest z realizacją osiągniętych przychodów na wybrane polityczne cele.

Mises przedstawia w tym aspekcie pionierską teorię biurokracji, w ramach której obok zarządzania przedsiębiorczego, opartego na dążeniu do zysku, wyróżnił zarządzanie biurokratyczne, które „musi stosować się do szczegółowych reguł i przepisów ustanowionych przez władzę wyższego szczebla [...]. Zadanie

³³ O. Lange, *On the economic theory of socialism: Part two*, „The Review of Economic Studies” 4, 1939, nr 2, s. 142–143. Zob. też M. Machaj, *op. cit.*, s. 216–222.

³⁴ L. Mises, *Biurokracja*, s. 92–93.

biurokraty polega na wykonywaniu tego, co owe reguły i przepisy mu nakazują czynić”³⁵.

Jak wskazuje, cele administracji nie mogą być wyceniane w pieniądzu, więc urzędów nie da się prowadzić w oparciu o klasyczną ekonomiczną kalkulację. Funkcjonowanie ich ograniczone jest przez dostępny budżet, który starają się wypełniać w oparciu o wcześniej zdefiniowane, mniej lub bardziej sprecyzowane polityczne cele, zgodnie z instrukcjami, regułami i przepisami. Zgodnie ze słowami Misesa: „Najwyższą zaś normą zarządzania jest właśnie podporządkowanie się tym regułom”³⁶. Dystynkcja Misesa jest pozbawiona wartościowania i moralizowania: biurokracja może być w pewnych okolicznościach najlepszym sposobem zarządzania, a jej wady często nie są inherentne, ale wynikają z błędnego wprowadzania jej tam, gdzie byłoby lepsze zarządzanie przedsiębiorcze. Z drugiej strony, to właśnie cechy szczególne zarządzania biurokratycznego eksponują pewne wady czy to autorytarnych systemów politycznych, czy też nieadekwatność tego sposobu zarządzania w gospodarce.

W systemach demokratycznych Mises wiąże zarządzanie biurokratyczne z obowiązującym prawem i budżetem, narzuconymi z zewnątrz przez społeczeństwo jako suwerena. Z kolei w systemach autorytarnych czynnik społeczny zostaje zastąpiony wolą dyktatora, a mechanizmy kontroli społecznej ulegają zawieszeniu. To może stać się przyczyną problemów, ponieważ już z samej definicji aktywność biurokratyczna nie zawiera żadnego odniesienia do preferencji społeczeństwa:

Przedsiębiorstwo nastawione na zysk [...] [n]ie może się utrzymać, jeśli klienci nie wybierają go, by kupować jego produkty lub usługi. Jednak biura zdobywają swoich klientów przymusem. To, że wielu ludzi udaje się do urzędu, to jeszcze nie dowód, że zaspokaja on jakąś pilną potrzebę. Pokazuje jedynie, że urząd ingeruje w sprawy, które dla każdego są ważne³⁷.

Obok konkurencji kapitalistycznej, nakierowanej na zysk przez oferowanie na rynku lepszych i tańszych towarów niż inni producenci, istnieje również jej biurokratyczny odpowiednik. Jak pisze Mises:

opiera się [ona] na intrygach prowadzonych na „dworach” tych, którzy mają władzę. Na dworach despotycznych władców panoszyły się zawsze pochlebstwo, czołobitność, płaszczenie się i służalczość, zawsze też jednak istnieli ludzie, którzy przynajmniej nie bali się mówić tyranowi prawdy. Dzisiaj jest inaczej. Politycy i pisarze wprost prześcigają się wzajemnie w pochlebianiu władcy, „człowiekowi jednemu z nas”. Nie ośmielają się zaszkościć swojej pozycji głóśzeniem niepopularnych poglądów³⁸.

Dodatkowym problemem zarządzania biurokratycznego jest jego nieelastyczność i brak dostosowania do zmian. Z tego powodu wskazuje, że najlepiej

³⁵ *Ibidem*, s. 74.

³⁶ *Ibidem*, s. 85–86, 99.

³⁷ *Ibidem*, s. 163.

³⁸ *Ibidem*, s. 159.

sprawdza się ono w organizacji Kościoła katolickiego, zwłaszcza zorganizowanego po soborze trydenckim, ale właśnie dlatego, że jego zadaniem jest pilnowanie odwiecznej i nieziennej doktryny, bez miejsca na jej postęp czy ewolucję³⁹. To wszystko powoduje, że — jakkolwiek z samej swojej idei neutralne — zarządzanie biurokratyczne nie powinno wypierać zarządzania przedsiębiorczego w gospodarce.

Mises podkreśla jednak, że dominacja biurokracji w społeczeństwie może mieć też negatywne skutki psychologiczne. Ponieważ biurokraci w państwach demokratycznych są zarazem obywatelami, to powstaje u nich specyficzny bodziec: jako pracownicy chcieliby podwyżek, a zatem jako głosujący nie będą aż tak zainteresowani na przykład utrzymaniem dyscypliny budżetowej. Mises wręcz posuwa się do przypuszczenia, że „biurokracja jest przepojona nieprzejednaną nienawiścią do prywatnych przedsiębiorstw i wolnej przedsiębiorczości [...]. Dążą do pełnej rządowej kontroli nad gospodarką i w każdym biznesmenie, który chce takiej kontroli uniknąć, widzą wroga publicznego”. Co więcej, duch antyprzedsiębiorczy jest skierowany również wobec własnych pracowników: „W biurokratycznej maszynie socjalizmu drogą do awansu nie jest osiągnięcie, lecz przychylność przełożonych [...]. Nie ma tu miejsca dla niesfornych innowatorów z ich własnymi ideami”. Skoro promowana jest dyscyplina nad inicjatywą, to człowiek „będzie się cieszył swoistym bezpieczeństwem, ale będzie ono raczej przypominało bezpieczeństwo, z jakiego korzysta skazaniec w murach więzienia. Nigdy nie będzie mógł sam podejmować decyzji ani sam kształtować swojego własnego losu”⁴⁰. Szczególnie poszkodowane jest najmłodsze pokolenie dorastające w takich warunkach:

Od kołyski aż po grób wszystkich obywateli poddaje się maszynie jednopartyjnego systemu, zmusza do posłuszeństwa i niezadawania pytań. Wszelkie „prywatne” stowarzyszenia czy zgromadzenia są zabronione. Oficjalny aparat nie toleruje żadnej konkurencji. Oficjalna ideologia nie znosi odstępów. I to jest rzeczywistość biurokratycznej utopii⁴¹.

Nic dziwnego, że w ostatecznym rozrachunku Mises skłania się do tezy, że biurokratyzacja państw i gospodarek otwiera drogę do jedynowładztwa politycznego i gospodarczego. W miarę postępującej centralizacji proces ten wręcz powinien się nasilać z uwagi na coraz mniejszą możliwość kontestowania rozrastającego się systemu reguł i poleceń. Nadal jednakże w opisie Misesa brakuje rozważań dotyczących długookresowej lub momentalnej równowagi sfery biurokratycznej. Tak samo jak nie przeprowadził analizy stabilności systemowego etatyzmu, również brakuje u niego dyskretnych rozważań o stabilności nierozrastającej się biurokracji (być może z wyjątkiem secesyjnego bezpiecznika, o którym w kolejnej sekcji).

³⁹ *Ibidem*, s. 153–155.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 25, 123–134, 143, 152.

⁴¹ *Ibidem*, s. 147.

W oczach Misesa istniał również dodatkowy ważny czynnik popychający w kierunku jedynowładztwa i centralnego planowania w gospodarce: wojna. Zwłaszcza w jego refleksjach po pierwszej wojnie światowej można wyczytać dwie obawy. Po pierwsze, Mises dostrzegał naturalną zbieżność tendencji socjalistyczno-interwencyjonistycznych w gospodarce z militarystką i imperializmem. Widoczne to było na przykład w socjalistycznych postulatach gospodarczych, między innymi „armii robotniczych”⁴². Armie będące „z pewnością najbardziej idealnymi i doskonałymi organizacjami biurokratycznymi”⁴³ stanowiły wzorzec zarządzania dla krytyków zarządzania rynkowego⁴⁴. Związek sięgał jednak głębiej niż tylko inspiracje organizacyjne: polityka nacjonalizmu gospodarczego, stanowiąca naturalną konsekwencję interwencjonizmu, była dla Misesa źródłem konfliktów międzynarodowych na przykład o przepływ dóbr, pieniędzy, migrację, niepewność inwestycji międzynarodowych — a przez to stwarzała pole dla działań „podżegaczy wojennych”, zwłaszcza w systemach autorytarnych⁴⁵. Zbieżność hasel zmilitaryzowanego państwa autorytarnego i uspołecznienia wielkiego przemysłu można było zresztą dostrzec na przykład w pracach pruskich ekonomistów przełomu XIX i XX wieku⁴⁶.

Z drugiej strony natomiast, Mises widział, że ogłoszenie w kraju stanu wojny, nawet jeśli miałyby ona wyłącznie charakter obronny, spycha nie tylko indywidualne potrzeby na rzecz uzbrojenia armii, ale też osłabia w społeczeństwie przekonanie o obowiązywaniu praw ekonomii⁴⁷. W szczególności widać to w dyskusjach nad finansowaniem wojny: zamiast pozostawić gospodarkę możliwie nieregulowaną i produktywną, a tylko pobierać odpowiednie podatki lub zaciągać dług na sfinansowanie zbrojeń, popularność często zdobywała idea zupełnie przeciwna⁴⁸. Właśnie dlatego wielu zwolenników socjalizmu, na przykład czołowy neopozytywista (i krótkotrwały centralny planista w Bawarskiej Republice Rad) Otto Neurath, powoływało się na przykład gospodarki wojennej Niemiec jako wzorcowy dla przyszłego planowania gospodarczego⁴⁹.

W szczególności sprzeciw budziło to, że nagłe zwiększenie popytu na zbrojenia mogłoby zmieniać strukturę zysków. Jednak jak pisał Mises:

Można uznać za „niesprawiedliwe” to, że wojna zwiększa zyski tych przedsiębiorców, którzy dostarczają najlepsze wyposażenie siłom zbrojnym. Byłoby jednak głupotą zaprzeczać,

⁴² L. Mises, *Nation...*, s. 213.

⁴³ L. Mises, *Biurokracja*, s. 112.

⁴⁴ W podobnym duchu krytykował też słynne leninowskie porównania zarządzania fabrykami i biurami, zob. *ibidem*, s. 92. Por. B. Sołtys, *Autorytaryzm w zarządzaniu spółkami kapitalowymi*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 4, s. 309–317.

⁴⁵ L. Mises, *Ludzkie działanie*, s. 701–702.

⁴⁶ L. Mises *Nation...*, s. 213.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 171.

⁴⁸ L. Mises, *Ludzkie działanie*, s. 696–699.

⁴⁹ O. Neurath, *Through war economy to economy in kind*, [w:] *Empiricism and Sociology*, Dordrecht-Boston, MA 1973, s. 123–157.

że system oparty na zysku produkuje najlepszą broń. To nie socjalistyczna Rosja pomagała kapitalistycznej Ameryce na zasadach *lend-lease* [...]. W czasie wojny najważniejszą rzeczą nie jest niedopuszczenie do tego, żeby ktoś osiągał duże zyski, lecz zapewnienie żołnierzom i marynarzom jak najlepszego wyposażenia⁵⁰.

Łącząc to z wywodami z poprzedniej części, wprost widać, że chociaż dla Misesa problemy związane z biurokracją i wojną mogły pojawić się w ramach każdego ustroju, to jego zdaniem właśnie w systemach autokratycznych, nieuchronnie korumpujących się w stronę totalną, mogły się one objawić najpełniej — i historycznie właśnie tak było.

Jakie w takim czarno-białym schemacie Mises widziałby wentyle bezpieczeństwa zapobiegające postępującej totalitarnej destrukcji? Stawiał przede wszystkim na dwie kluczowe kwestie: demokratyzację i prawo do samostanowienia.

3. Demokracja i samostanowienie

Mises, w odróżnieniu od części swoich uczniów, przede wszystkim Murraya Rothbarda, nie był anarchistą i uznawał, że w celu utrzymania podstawowego ładu społecznego niezbędne jest istnienie geograficznego monopolisty na stosowanie narzędzi przymusu bezpośredniego dla ochrony życia i własności⁵¹, który zarazem ustala najistotniejsze reguły prawne:

Rząd jako taki nie tylko nie jest złem, ale jest najbardziej potrzebną i korzystną instytucją, ponieważ bez niego żadna trwała współpraca społeczna i żadna cywilizacja nie mogłyby zostać rozwinięte i zachowane. Jest środkiem do radzenia sobie z wrodzoną niedoskonałością wielu, być może większości ludzi⁵².

Co nie może dziwić, otwarcie głosił również, że kluczowym obowiązkiem państwa jest obrona obywateli przed agresją zewnętrzną, a więc prowadzenie wojny i przygotowanie sił zbrojnych⁵³.

Konieczność prowadzenia działań wojennych i ochrony wewnętrznej może być realizowana w tej perspektywie jedynie narzędziami biurokratycznymi i etatystycznymi. Co rodzi naturalnie pytanie o to, jak zatrzymać potencjalne tendencje rozrostowe. Mises częściowo zdawał sobie sprawę z niebezpieczeństw, które wiążą się z monopolizacją pewnej sfery życia, dodatkowo, jak widzieliśmy, z konieczności opartej o wspomniane zarządzanie biurokratyczne. Dostrzegał pokusę zwrotu ku autorytaryzmowi pojawiającą się wśród liberałów w trudnych czasach międzywojnia:

⁵⁰ L. Mises, *Ludzkie działanie*, s. 698.

⁵¹ L. Mises, *Socjalizm*, s. 122.

⁵² L. Mises, *The Ultimate...*, s. 98.

⁵³ L. Mises, *Biurokracja*, s. 46–47.

Nie powinniśmy — i w gruncie rzeczy nie ma takiej potrzeby — zaprzeczać, że jest taka sytuacja, w której pokusa odstąpienia od demokratycznych zasad liberalizmu staje się szczególnie silna. Gdy rozumni ludzie widzą, że ich naród, lub nawet wszystkie narody świata są na drodze do zagłady i niemożliwością okazuje się nakłonienie współobywateli, żeby wzięli sobie do serca ich rady, to mogą być skłonni uznać za jedynie słuszne i sprawiedliwe uciec się do jakichkolwiek dostępnych środków, które poprowadzą do pożądanego celu, aby wszystkich uchronić od katastrofy. Wówczas może pojawić się i zyskać zwolenników idea dyktatury elity, rządów mniejszości, utrzymującej się przy władzy siłą i rządzącej w interesie wszystkich⁵⁴.

Zarazem jednak zauważał, że zasada wodzowska w sensie ścisłym jest systemem, który może łatwo doprowadzić do zamętu, gdy zostanie wybrany niewłaściwy następcą — i że to właśnie stało się w Cesarstwie Rzymskim po Marku Antoniuszu. Co więcej, w systemie dyktatorskim częste są wojny domowe o najwyższy urząd oraz bezwzględne czystki, często niezbędne dla utrzymania się u władzy⁵⁵. I odwrotnie, w systemach autokratyczno-autorytarnych, na przykład zdaniem Misesa w II Rzeszy zdominowanej przez Prusy, istniało dużo większe pobłażanie dla idei socjalistycznych niż demokratycznych i prorynkowych⁵⁶. Również socjaliści i komuniści, nierzadko głosząc idee demokratyczne, w rzeczywistości propagują ustrój niedemokratyczny, ponieważ nietolerujący wymiany panujących i ich obowiązującej polityki⁵⁷. Istnienie samego ładu demokratycznego nie oznacza niemożliwości zbudowania w nim tendencji totalitarnych⁵⁸ (nawet w przypadku konstytucjonalizmu istnieją przecież różne możliwe interpretacje)⁵⁹. Ponieważ w socjalizmie istnieje tylko jeden plan, to jedyne, co mogą zrobić ci, którzy się z nim nie zgadzali, to próbować siłowo podważyć ustrój⁶⁰.

Dlatego uznając istnienie rządu za konieczne, Mises dostrzegał jednocześnie konieczność istnienia mechanizmów umożliwiających, aby społeczeństwo mogło w razie znaczących niebezpieczeństw wytrącić z ręki atrybuty władzy. Jakkolwiek nie należał do bezkrytycznych demokratów, pozostawał zdecydowanym zwolennikiem takiego ustroju, co uzasadniał istnieniem dwóch mechanizmów, nieobecnych w systemach autorytarnych. Po pierwsze, podkreślał, że demokracja wykształca nowoczesną kulturę polityczną, która pozwala zazwyczaj na pokojowe przekazywanie władzy, z uniknięciem wojen domowych i rewolucji⁶¹. Po drugie, zwracał uwagę na to, że proces demokratyczny próbuje imitować

⁵⁴ L. Mises, *Liberalizm...*, s. 68–69.

⁵⁵ L. Mises, *Biurokracja*, s. 157–158.

⁵⁶ L. Mises, *Nation...*, s. 212–213.

⁵⁷ L. Mises, *Socjalizm*, s. 71–72.

⁵⁸ N. Slenzok, *Problem demokracji totalitarnej w filozofii politycznej libertarianizmu*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 40, 2018, nr 2, s. 5–25; P. Kimla, *Absolutyzacja woli ludu jako źródło degeneracji ustroju demokratycznego*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 44, 2022, nr 4, s. 25–33.

⁵⁹ M. Bernaczyk, *Idea konstytucjonalizmu w państwach demokratycznych i autorytarnych*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 42, 2020, nr 3, s. 7–27.

⁶⁰ L. Mises, *Planowany chaos*, s. 34–35.

⁶¹ L. Mises, *Liberalizm...*, s. 64–65.

funkcjonowanie procesu rynkowego. Tak jak ostatecznym suwerenem procesu rynkowego pozostają konsumenci, podejmując decyzje o zakupach, tak samo dzieje się w przypadku wyborcy, który zatwierdza decyzje polityczne swoich władz, dając im tym sposobem legitymizację. Oczywiście jest to tylko analogia:

Przy wyborze partii politycznych i programów organizacji społeczno-gospodarczej większość ludzi jest niedoinformowana i działa po omacku. Przeciętnemu wyborcy brakuje wnikliwości, by odróżnić politykę odpowiednią do osiągnięcia celów, do których on zmierza, od tej nieodpowiedniej. Nie jest w stanie zbadać długich łańcuchów apriorycznego rozumowania, które składają się na filozofię kompleksowego programu społecznego. Może co najwyżej sformułować jakąś opinię na temat krótkookresowych skutków danej polityki, jest jednak bezradny, jeśli chodzi o skutki długofalowe⁶².

Nieadekwatność tego porównania jest jednak uderzająca, jako że państwo nie jest po prostu sprzedawcą dóbr publicznych czy też klubem, do którego się dobrowolnie wstępuje. W przypadku wyboru producentów i oferty ekonomicznej firm konsumenci głosują w indywidualny, ciągły sposób swoimi pieniędzmi oraz „nogami”. W ładzie demokratycznym z kolei głosowanie nie jest zindywidualizowane, gdyż wyborcy głosują według odgórnych zasad na specyficzne bloki. Pojedynczy głos nie ma takiego znaczenia w wyborach jak pojedynczy wydatek konsumentki dla każdej firmy. Co więcej, ocena działania polityków nie odbywa się w czasie rzeczywistym, lecz raz na kilka lat w organizowanych cyklicznie plebiscytach. To wszystko pozostawia spore pole do rządowych nadużyć. Szczególnie jest to istotne, gdy weźmie się pod uwagę krótką pamięć wyborców oraz możliwość kontrolowania kanałów informacyjnych i przeprowadzania szeroko zakrojonej propagandy — wszystkich doświadczeń, które pojawiły się przede wszystkim po okresie prodemokratycznych prac Misesa.

Nawet nie znając do końca ograniczeń własnych rekomendacji, Austriak w swoim liberalnym projekcie umieszczał dodatkowy wentyl bezpieczeństwa ograniczający rozrost władzy: prawo do samostanowienia w ramach porządku demokratycznego. Jeśli jakakolwiek lokalna społeczność uznawałaby, że w aparat władzy nadmiernie się rozrasta lub wprost zaczyna się jej szkodzić swoimi uprzedzonymi działaniami, to taka społeczność mogłaby zorganizować lokalnie plebiscyt pozwalający na odłączenie się od centralnej władzy państwowej⁶³. Stanowiłoby to naturalny sposób na neutralizację konfliktów na przykład dotyczących kwestii językowych i tożsamościowych, jakie stawały się udziałem mniejszości narodowych i jakie stanowiły siłę napędową ruchów narodowyzwolenczych, które odegrały kluczową rolę w rozpadzie wielkich imperiów na przełomie XIX i XX wieku.

W swoim liberalnym podejściu Mises sugerował, że prawo do samostanowienia powinno potencjalnie być mocniejsze i szerzej stosowane niż tylko do pojęcia

⁶² L. Mises, *Zysk i strata*, s. 19.

⁶³ L. Mises, *Nation...*, s. 34; *idem*, *Liberalizm...*, s. 150–151; *idem*, *Rząd wszechmogący*, s. 103–104.

„narodów” i grup językowych, lecz również mniejszych społeczności, które mogą utworzyć samodzielne jednostki administracyjne. Taki sposób kontestowalności ładu państwowego mógłby otwierać drogę do dużo głębszej konkurencji w ramach aparatu władzy i prowadzić nawet do powstawania państw-miast. W secesyjnym ujęciu ładu administracyjnego następowałyby dużo większa synteza rozumienia konkurencji rynkowej wraz z demokratyczną konkurencją państwową, gdyż siła wyborców do głosowania „nogami” zostaje wzmocniona w sytuacji, w której monopol prawny zostaje ograniczony na mniejszych jednostkach geograficznych.

Warto jednak zauważyć, że w tym kontekście Mises nie podejmował rozważań nad granicami tego procesu oraz potencjalnych problemów w świecie nieliberalnym. Nie odpowiedział tak naprawdę na kluczowe pytanie, jak szerokie można przyznać prawo do secesji, ograniczając się tylko do sugestii „gdyby w jakiś sposób możliwe było przyznanie tego prawa samostanowienia każdej pojedynczej osobie, to należałoby to zrobić”⁶⁴. Brak jednak u Misesa dokładniejszych rozważań, które uwzględniałyby możliwe problemy związane z tym podejściem oraz odniesienie do odpowiednich rozważań z zakresu stosunków międzynarodowych, również autorstwa teoretyków klasycznego liberalizmu.

Naturalnie w kontekście liberalnego ładu międzynarodowego, którego Mises był zwolennikiem, przy dostatecznie dużej globalnej integracji handlowej oraz istnieniu sprawnych organizacji międzynarodowych motywacje do centralizacji władzy politycznej i gospodarczej byłyby znacząco osłabione⁶⁵. Nawet w bardziej realistycznym scenariuszu wpasowanie samostanowienia i secesji w koncepcję porządku prawnego oznacza antyautorytarny wentyl bezpieczeństwa. Istnieje jednakże inne zagrożenie, na które Mises ponownie nie zwrócił uwagi ze względu na czasy, w których przyszło mu tworzyć. Prawo do samostanowienia i secesji było bowiem wtedy prawie zawsze powiązane z uwalnianiem się ludności spod jarzma wielkich imperiów. Tymczasem lata powojenne, a szczególnie ostatnie pięćdziesięciolecie pokazało, że prawo do secesji może tak naprawdę rodzić dwa poważne dylematy dla idei klasycznego liberalizmu. Po pierwsze, ruchy secesjonistyczne mogą odznaczać się autorytarnym nacjonalizmem uderzającym w konsekwencji tendencji separatystycznych w prawa jednostek. Po drugie zaś, ruchy secesjonistyczne mogą niekoniecznie prowadzić jedynie do większego uniezależnienia od odłączanego się państwa, lecz mogą być inspirowane przez konkurencyjne państwa, prowadzące w ten sposób wojnę hybrydową obliczoną na późniejsze wcielenie tych terenów lub podporządkowania ich sobie. Tym bardziej że wiele współczesnych partii w ramach ładu demokratycznego potrafi wysuwać ekspansywne żądania⁶⁶.

⁶⁴ L. Mises, *Liberalizm...*, s. 151.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 154–155.

⁶⁶ Zob. m.in. P. Malendowicz, *Symptomaty antydemokratyzmu w myśli politycznej i aktywności partii radykalnie nacjonalistycznych w Europie na początku XXI wieku. Analiza wybranych przykładów*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 42, 2020, nr 1, s. 73–74.

Zakończenie

Podsumowując, misesowska krytyka autorytaryzmu, jakkolwiek pisana przez radykalnego liberała i zwolennika demokracji, jest głęboko zakorzeniona w jego teorii ekonomii, w szczególności w analizie porównawczej socjalizmu i kapitalizmu oraz w teorii biurokracji. Jedynowładztwo polityczne jest zatem dla niego zarówno prostą konsekwencją jedynowładztwa gospodarczego, jak i może być jego przyczyną poprzez stworzenie struktury bodźców premiujące na przykład poglądy militarystyczne i protekcyjnistyczne.

Chociaż rozważania Misesa są prowadzone na wysokim poziomie abstrakcji i oszczędnie ilustrowane wzmiankami historycznymi, to jednak odzwierciedlają fundamentalną dychotomię świata jego czasów, w którym walczyły wyraźnie dwie sprzeczne tendencje: budowania społeczeństw totalnych w opozycji do dopiero rozwijających się współczesnych państw demokratycznych. Mises nie dostrzegał ani nie doświadczał istnienia rozwiniętych i rozbudowanych łańdów zbiurokratyzowanych i socjaldemokratycznych, które byłyby zdecydowanie dalekie od ładu wolnorynkowego, ale jednocześnie na tyle stabilnych, że w skali kilku pokoleń nie prowadziły do gospodarczej, a co za tym idzie — politycznej katastrofy. Również analizy dynamiki wewnętrznej biurokracji Misesa, jakkolwiek pionierskie, pozostają raczej w formie załączkowej niż w pełni rozwiniętej teorii.

Mając w pamięci te ograniczenia, należy zauważyć, że analiza zarówno aspektów gospodarczych, jak i wewnętrznej dynamiki instytucjonalnej nowoczesnych państw (biurokracja, wojna, demokracja, secesji) w wydaniu Misesa przynajmniej wydobywa na światło dzienne te kwestie, które współcześni badacze systemów autorytarnych i totalitarnych powinni uwzględnić.

Bibliografia

- Bäcker R., *Kategorie teoretyczne totalitaryzmu a badania empiryczne*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 38, 2016, nr 2, s. 7–17.
- Bernaczyk M., *Idea konstytucjonalizmu w państwach demokratycznych i autorytarnych*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 42, 2020, nr 3, s. 7–27.
- Blicharz J., *Negacja społeczeństwa obywatelskiego w totalitaryzmie. Kilka refleksji*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 44, 2022, nr 2, s. 35–45.
- Blicharz J., *Zagadnienie instrumentalizacji osoby ludzkiej w totalitaryzmie. Kilka refleksji*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 42, 2020, nr 4, s. 169–178.
- Bohm-Bawerk E. v., *Kapitał i zysk z kapitału*, Kraków 1924.
- Hülsmann J.G., *Ludwig von Mises*, t. 2, Warszawa 2022.
- Kimla P., *Absolutyzacja woli ludu jako źródło degeneracji ustroju demokratycznego*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 44, 2022, nr 4, s. 25–33.
- Lange O., *On the economic theory of socialism: Part two*, „The Review of Economic Studies” 4, 1937, nr 2, s. 123–142.
- Machaj M., *Kapitalizm, socjalizm i prawa własności*, Warszawa 2014.

- Mahoney D., *On Austrian value theory and economic calculation*, Mises Institute, 30.05.2005, <https://cdn.mises.org/Mahoney5.pdf> (dostęp: 1.11.2023).
- Malendowicz P., *Symptomaty antydemokratyzmu w myśli politycznej i aktywności partii radykalnie nacjonalistycznych w Europie na początku XXI wieku. Analiza wybranych przykładów*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 42, 2020, nr 1, s. 59–77.
- McCloskey D., *Burżuazyjna godność. Dlaczego ekonomia nie potrafi wyjaśnić współczesnego świata?*, Warszawa 2017.
- Menger C., *Zasady ekonomii*, Warszawa 2013.
- Mises L. von, *Biurokracja*, Warszawa 2013.
- Mises L. von, *Interwencjonizm*, Kraków 2000.
- Mises L. von, *Kalkulacja ekonomiczna w socjalizmie*, Warszawa 2011.
- Mises L. von, *Liberalizm w tradycji klasycznej*, Kraków 2009.
- Mises L. von, *Ludzkie działanie*, Warszawa 2007.
- Mises L. von, *Nation, state and economy*, Indianapolis, IN 2005.
- Mises L. von, *Planning for Freedom, and Sixteen Other Essays and Addresses*, South Holland, IL 1980.
- Mises L. von, *Planowany chaos*, Warszawa 2012.
- Mises L. von, *Rząd wszechmogący*, Warszawa 2018.
- Mises L. von, *Socjalizm*, Kraków 2009.
- Mises L. von, *The economic foundation of freedom*, [w:] *Economic Freedom and Interventionism: An Anthology of Articles and Essays*, red. B. Bien Greaves, Indianapolis, IN 2007, s. 1–11.
- Mises L. von, *The Ultimate Foundation of Economic Science*, Princeton, NJ 1962
- Mises L. von, *Zysk i strata*, Warszawa 2023.
- Neurath O., *Through war economy to economy in kind*, [w:] *Empiricism and Sociology*, Dordrecht-Boston, MA 1973, s. 123–157.
- Niskanen W., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago-New York 2017.
- Slenzok N., *Problem demokracji totalitarnej w filozofii politycznej libertarianizmu*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 40, 2018, nr 2, s. 5–25.
- Sołtys B., *Autorytaryzm w zarządzaniu spółkami kapitałowymi*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 4, s. 309–317.
- Turowski K., Machaj M., *Economic calculation and socialism*, [w:] *A Modern Guide to Austrian Economics*, Cheltenham, UK 2022, s. 142–164.
- Wojtyszyn R., *Faszyzm i nazizm w myśli Ludwiga von Misesa oraz Friedricha Augusta von Hayeka*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 31, 2009, s. 27–53.

MACIEJ WOJTACKI
Akademia Sztuki Wojennej
maciejwojtacki@gmail.com
ORCID: 0000-0002-1132-2414

Rozważania nad istotą demokracji w polskich naukach polityczno-prawnych w okresie międzywojennym. Wprowadzenie

Słowa kluczowe: autorytaryzm, demokracja, doktryny polityczne, myśl polityczna, II Rzeczpospolita

THE DELIBERATIONS ON THE GIST OF DEMOCRACY IN POLISH POLITICO-LEGAL SCIENCES IN THE INTER-WAR PERIOD: INTRODUCTION

Abstract

The aim of the article is to present reflections on the democracy in the Second Polish Republic, particularly in scientific and political discourse. In order to accomplish this objective, an overview of definitions represented by the most important pre-war researchers of state law as well as active politicians is provided. Also, the basic sources of definitional deliberations and the influence of Western European philosophy on the development of studies of political doctrines in Poland in the interwar period are depicted. The base of reference sources was constituted by encyclopaedias, textbooks, and political press, for the collation of which historical and legal methods (the textual analysis and comparative one) were used. In consequence of the conducted examination, the main directions of redefinition of democracy as a political system were delineated, primarily towards organized democracy which is identified with authoritarian form of government and pure adjectiveless democracy.

Keywords: authoritarianism, democracy, political doctrines, political thought, Second Polish Republic

Instytucja społeczna jest demokratyczna
 albo gdy wszyscy jej członkowie
 biorą lub brać mogą udział w jej decyzjach
 i działaniach zbiorowych,
 albo gdy mogą mieć udział
 w wyborze tych jej członków,
 którzy będą władni
 czy też kompetentni podejmować decyzje
 i działania w imieniu tej instytucji¹.

Kontekst historyczny i założenia metodologiczne

Główną osią sporu politycznego w okresie kształtowania się ram instytucjonalnych odrodzonej po zaborach Rzeczypospolitej była kwestia wyboru formy ustrojowej. O ile w okresie poprzedzającym 11 listopada 1918 roku dwa dominujące politycznie obozy koncentrowały się wokół idei monarchii i republiki, to po odzyskaniu niepodległości sytuacja uległa zmianie. Ówcześni monarchiści, którzy w okresie zaborów swą aktywność łączyli z monarchią habsburską lub — rzadziej — rosyjską, w nowej politycznej rzeczywistości skupiali się w ramach elitarnych, a zarazem nieposiadających większego poparcia społecznych partii konserwatywnych. Natomiast zwolennicy rozwiązań republikańskich, tak przed, jak i po pierwszej wojnie światowej, znajdowali się w niemal wszystkich nowoczesnych obozach politycznych powstałych na ziemiach polskich na przełomie XIX i XX wieku. Spór dotyczył więc nie kształtu ustrojowego państwa, ale formy przyszłej republiki: ludowej, socjalistycznej czy narodowej. Pomimo różnic ideologicznych dość powszechnie przyjmowano konieczność przyjęcia demokratycznych podstaw ładu politycznego. Nie znaczy to jednak, że możemy mówić o konsensusie. Pojęcie demokracji bowiem, jak zauważał na początku międzywojnia Hans Kelsen, było „używane, wedle politycznej mody, we wszystkich możliwych celach i przy rozmaitych okazjach”, będąc w ocenie austriackiego filozofa prawa jednym z najbardziej nadużywanych pojęć politycznych². Również na gruncie polskim przybierało najprzeróżniejsze, czasem sprzeczne ze sobą, znaczenia i definicje, na co wskazywał między innymi Juliusz Makarewicz³.

Wynikało to często z instrumentalnego stosowania tego pojęcia poprzez jego identyfikację z określoną partią bądź programem politycznych. Z drugiej strony, problem stanowił brak jednolitej, obiektywnej i powszechnie akceptowalnej definicji demokracji wypracowanej na gruncie naukowym.

¹ C. Znamierowski, *Szkola prawa. Rozważania o państwie*, Warszawa 1999, s. 500.

² H. Kelsen, *O istocie i wartości demokracji*, Warszawa 1936, s. 5.

³ J. Makarewicz, *Przebudowa*, Warszawa 1922, s. iii–v.

Z braków w zakresie wykształcenia nie tylko szerszych mas społecznych, ale również kadr urzędniczych odradzającego się państwa doskonale zdawali sobie sprawę przedstawiciele świata nauki. Wśród postulatów przedstawianych na łamach wydawanej nakładem Kasy Mianowskiego roczników „Nauki Polskiej” znajdujemy przedstawiony już w roku 1919 przez Antoniego Peretiatkowicza wniosek o wydanie podręczników i encyklopedii, które wprowadzałyby do życia naukowego i społecznego podstawowe pojęcia i zasady odnoszące się do wszystkich działów prawnych⁴. Powyższe stanowisko wynikało z podzielanej również przez innych naukowców, nie tylko jurystów, opinii, że w momencie odrodzenia bytu państwowego słuchacze uniwersytetów zderzyli się z brakiem odpowiednich podręczników i opracowań w zakresie teorii państwa⁵. Wśród czynników, które bezpośrednio wpływały na zakres podejmowanych w okresie międzywojennym starań w zakresie badań nad teorią państwa i prawa, Zygmunt Cybichowski zaliczał przede wszystkim niewystarczającą bazę materialną, która powodowała, że „systemy i podręczniki tego prawa muszą mieć, o ile nie są kompilacjami, charakter monografii naukowych, a stąd płynie pewna nierównomierność opracowania przedmiotu”, dlatego „kwestie już opracowane omawia się krótko, aby móc zbadać gruntownie, monograficznie inne zagadnienia, których jest mnóstwo”⁶. Również wśród ówczesnych polityków panowało przekonanie o niewystarczającej świadomości społecznej w zakresie podstawowych pojęć prawa państwowego, które, zdaniem Mieczysława Niedziałkowskiego, wynikać miało z braku zainteresowania tym problemem polskich elit politycznych⁷.

Ograniczenia te powodowały, że mimo podejmowanych starań w okresie międzywojennym nie wydano całościowego podręcznika z zakresu historii idei, który mógłby wypełniać zaistniałą lukę. Funkcje te spełniały między innymi popularne w II Rzeczypospolitej tłumaczenia. Do najważniejszych należy zaliczyć wydaną już w roku 1864 *Encyklopedię umiejętności politycznych* Roberta Mohla, przełożoną przez Antoniego Białeckiego⁸. Już w XX wieku wydano we Lwowie tłumaczenie pracy profesora uniwersytetu brukselskiego Adolfa Prinsa *O duchu*

⁴ A. Peretiatkowicz, *O potrzebach encyklopedii i filozofii prawa*, „Nauka Polska. Jej Potrzeby, Organizacja i Rozwój” 2, 1919, s. 258–259.

⁵ Z. Cybichowski, *Nauka o państwie: program wykładów uniwersyteckich*, Warszawa 1918, s. 5–6.

⁶ „Konstrukcja zasad ustrojowych ze stanowiska dogmatyki prawa państwowego nie jest dotychczas dokonana ani we Włoszech, ani w Polsce, z przyczyn analogicznych: przede wszystkim kłopoty materialne uczonych [...] są przeszkodą w wytworzeniu normalnych warunków twórczej pracy naukowej, której istotą jest kontemplacja. Aby odkryć prawdę naukową, nieraz z pomocą intuicji, trzeba w spokoju ducha rozważać zagadnienia tygodniami, miesiącami, może latami przerabiać je, przetrawiać” (Z. Cybichowski, *Rozwój prawa publicznego*, „Kurier Warszawski”, 29.09.1926, s. 2–3).

⁷ M. Niedziałkowski, *Demokracja parlamentarna w Polsce*, Warszawa 1930, s. 3.

⁸ R. Mohl, *Encyklopedia umiejętności politycznych*, t. 1–2, Warszawa 1864–1865.

rządów demokratycznych⁹. Poza tym w czasie pierwszej wojny światowej dużą poczytnością cieszyły się publikowane we fragmentach tłumaczenia monumentalnego dzieła Woodrowa Wilsona *The State. Elements of historical and practical politics*. Dostyc często powoływano się również na monografię autorstwa Jamesa Bryce'a¹⁰. Już pod odzyskaniem niepodległości przetłumaczono podręczniki z zakresu historii doktryn politycznych, których autorami byli Gaetano Mosca i Paul Janet¹¹. Od połowy lat dwudziestych XX wieku w związku z święcącą wówczas triumfy koncepcją kryzysu demokracji często publikowano rozważania Josepha Barthelemy, autora rozprawy *La Crise de la démocratie représentative*, który dość często gościł na łamach między innymi „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego” i pism codziennych¹².

W międzyczasie zaczęto wydawać liczne encyklopedie i podręczniki. Do najważniejszych należy dwutomowa encyklopedia prawa publicznego pod redakcją Zygmunta Cybichowskiego¹³. Podobnego trudu podjęło się w drugiej połowie lat trzydziestych środowisko skupione wokół Edmunda Jana Reymana, późniejszego rektora Akademii Politycznej, które rozpoczęło wydawanie, niestety niedokończoną, *Encyklopedii nauk politycznych* (pierwsze cztery tomy wydano do wybuchu drugiej wojny światowej)¹⁴. Nieco bardziej popularną formę miał wydany już w roku 1922 *Podręczny słownik polityczny* Joachima Bartosiewicza, kierowany według autora do „użytku posłów, urzędników państwowych, członków ciał samorządowych i wyborców”¹⁵. Poza tym na niemal każdym z uniwersytetów powielano nakładem oddziałów Bratniej Pomocy skrypty do wykładów prowadzonych na kierunkach prawnych i politycznych, które po dzień dzisiejszy stanowią często jedyne źródło do badania klasyfikacji pojęć stosowanych na polskich uczelniach przed drugą wojną światową.

Całościowej próby klasyfikacji ustrojów politycznych podjął się dopiero profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego Maciej Starzewski. Po raz pierwszy studium to zostało przedstawione w formie skryptu skierowanego do słuchaczy Wydziału Prawa krakowskiej uczelni w roku 1934. W roku 1936 typologia ustrojów

⁹ A. Prins, *O duchu rządów demokratycznych*, Lwów-Warszawa 1907.

¹⁰ J. Bryce, *The American Commonwealth*, t. 1–2, London 1888. Por. Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe*, t. 1, Warszawa 1925, s. 111.

¹¹ G. Mosca, *Historia doktryn politycznych*, Warszawa 1938; P. Janet, *Historia doktryn politycznych wraz z historią filozofii prawa*, cz. 1–2, Poznań 1923.

¹² J. Barthelemy, *Rewizja konstytucji francuskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 5, 1925, nr 2, s. 406–410; S., *Rzeczoznawca francuski o naprawie parlamentaryzmu*, „Kurier Warszawski”, 1.01.1930, s. 7.

¹³ *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, t. 2, Warszawa 1930.

¹⁴ *Encyklopedia nauk politycznych (Zagadnienia społeczne, polityczne i gospodarcze)*, t. 1–4, red. E. Reyman, W. Grabski, Warszawa 1936–1939.

¹⁵ J. Bartosiewicz, *Podręczny słownik polityczny: do użytku posłów, urzędników państwowych, członków ciał samorządowych i wyborców*, Warszawa 1923.

krakowskiego uczonego została opublikowana na łamach „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego”¹⁶, gdzie w tym samym roku przedstawiono rozprawę poświęconą istocie i formom demokracji autorstwa Gerharda Leibholza¹⁷. Pracą, która stanowiła swoiste podsumowanie badań nad teorią państwa i ustrojów państwowych w II Rzeczypospolitej, była wydana w przeddzień wybuchu drugiej wojny światowej pierwsza część *Nauki o państwie* Wacława Makowskiego, marszałka sejmu, profesora Uniwersytetu Warszawskiego, autora pojęcia „państwa społecznego” i jednego z twórców Konstytucji kwietniowej¹⁸.

Należy jednak nadmienić, że podstawowym obszarem dyskusji nad pojęciem demokracji była prasa, tak polityczna, jak i naukowa. O ile w przypadku drugiego z obszarów, w którym prezentowano mniej lub bardziej szczegółowe studia polityczno-prawne, można dokonać dość precyzyjnego zawężenia tytułów, to w przypadku prasy politycznej takie zawężenie na potrzeby niniejszych rozważań jest nieskuteczne. Dlatego też prasa polityczna stanowić będzie punkt odniesienia dla tych autorów, którzy nie precyzowali swych poglądów w formie publikacji zwartych, przede wszystkim monografii i słowników.

Przedstawiona tu szeroka baza bibliograficzna przedmiotu badań ma charakter poglądowy. Na potrzeby niniejszych rozważań autor dokona jej zawężenia wynikającego z podziału głównych obszarów analizy. W ramach dwóch pierwszych podrozdziałów o charakterze opisowym omówiona zostanie recepcja pojęcia demokracji jako pojęcia o charakterze filozoficznym i polityczno-prawnym. Pozwoli to na właściwe zarysowanie sporu, jaki zaistniał wśród polskich polityków i naukowców wokół genezy i kształtu kryzysu demokracji przedstawicielskiej oraz podejmowanych prób rozwiązania problemu.

Demokracja jako idea

Wychodząc od klasycznego greckiego demосу, demokrację w ujęciu historycznym definiowano jako spuściznę tradycji starożytnej Grecji i filozofii Arystotelesa¹⁹, choć należy podkreślić, że i w tym obszarze zauważamy pewne różnice interpretacyjne. I tak na przykład Z. Cybichowski interpretował *demос* jako rządy większości obywateli, zaś Erazm Majewski — jako panowanie całego narodu²⁰.

¹⁶ M. Starzewski, *Systematyka ustrojów państwowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 16, 1936, nr 3, s. 195–207.

¹⁷ G. Leibholz, *Istota i rozmaitość form demokracji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 16, 1936, nr 4, s. 275–297.

¹⁸ W. Makowski, *Nauka o państwie*, cz. 1, Warszawa 1939.

¹⁹ Z. Cybichowski, *Ustroje państwowe*, [w:] *Encyklopedia podręczna prawa publicznego...*, s. 1095; *Demokracja*, [hasło w:] *Encyklopedia nauk politycznych...*, s. 128–130.

²⁰ Z. Cybichowski, *Ustroje państwowe*, s. 1095; J.I. Wieniawita (Erazm Majewski), *Pomniejszyciele idei demokratycznej*, „Gazeta Warszawska”, 19.11.1918, nr 4, s. 3. Opis, w którym definiując grecką demokrację, nacisk położono na pojęcie narodu, a nie ludu, znajdujemy również

Natomiast w odniesieniu do nowożytnej formy ustrojowej wiązano jej rozwój z recepcją myśli społecznej i politycznej oświecenia i dziewiętnastowiecznych przemian społecznych wywołanych rewolucją francuską. W wymiarze powszechnym fundament stanowić miała filozofia Jana Jakuba Rousseau i Monteskiusza²¹, zaś w krajowym do ojców „polskiej demokracji” zaliczano między innymi Tadeusza Kościuszkę, Stanisława Staszica czy Joachima Lelewela, co pozwalało na wskazanie pewnej ciągłości rodzimego ustroju i woli narodowej²².

Problemy interpretacyjne wynikały z niespójnych klasyfikacji oraz rozbieżności powstałych wokół pojmowania istoty demokracji. Najczęściej posługiwano się pojęciem demokracji jako idei nadającej odpowiedni charakter formie rządu. Równie często demokrację postrzegano jako program, tak jak w przypadku socjalistów, którzy swój program określali mianem demokracji polskiej, czy piłsudczyków, gdzie demokracja rewolucyjna miała być pierwotnym spoiwem, wokół którego kształtował się obóz belwederski²³. W wymiarze systemowym demokrację najczęściej łączono z modelem rządów parlamentarno-gabinetowych, których kryzys w międzywojniu stanowił podstawę dla formułowania projekcji zmian ustrojowych w kierunku autokracji, zwanej również zorganizowaną demokracją.

Pracą, która stanowiła jeden z głównych punktów odniesienia dla definiowania demokracji w ujęciu idei, w polskiej myśli polityczno-prawnej w okresie II Rzeczypospolitej była wydana już przed pierwszą wojną światową monografia autorstwa Juliusza Makarewicza zatytułowana *Demokratyzacja nowożytnych społeczeństw*²⁴. Lwowski profesor definiował demokrację i pochodny jej proces w kategoriach epistemologicznych jako „panowanie ludu. Lecz nie ludu pojętego w znaczeniu ulicznego motłochu, ciemnych mas — lecz ogółu obywateli jako

w największym ówczesnym słowniku języka polskiego: „Forma rządu, przy której władza należy do ogółu narodu, gminowładztwo: Demokracje greckie”. Natomiast w popularnym słowniku wyrazów obcych Michała Arcta i słowniczku wyrazów obcych, którego kilkanaście edycji pojawiło się we Lwowie na przełomie XIX i XX wieku, kładziono nacisk na element ludowy. Tak więc problemy definicyjne pojawiały się nie tylko w wymiarze formalnym, ale i etymologicznym. Zob. *Słownik języka polskiego*, z. 1, red. J. Karłowicz, A. Kryński, W. Niedźwiedzki, Warszawa 1898, s. 440; M. Arcta, *Słownik wyrazów obcych. 22 000 wyrazów, wyrażań, zwrotów i przysłów cudzoziemskich używanych w mowie potocznej i w prasie periodycznej polskiej*, Warszawa 1907, s. 114; *Wyrazy obce. Słowniczek zawierający najpotrzebniejsze i najczęściej używane w polskiej mowie obce wyrazy, z którymi spotykamy się codziennie w potocznej mowie, w pismach i drukach, jakoteż w mowach wygłaszanych na zebraniach, z dokładnym znaczeniem tychże i przydaniem przy końcu zbiorku najbardziej używanych zwrotów i przysłów łacińskich*, Lwów 1897, s. 57.

²¹ M.K. Kozłowski, *Ku źródłom demokracji*, Poznań 1919; *idem*, *Poglądy filozoficzne Stanisława Staszica*, Lublin 1926; A. Peretiatkowicz, *Filozofia społeczna J.J. Rousseau'a*, Poznań 1921; M. Starzewski, *Teoria społeczno-polityczna Staszica a Jan Jakób Rousseau*, Kraków 1926.

²² A. Próchnik, *Demokracja kościuszkowska*, Lwów 1920; B. Limanowski, *Stanisław Staszic. Życiorys*, Warszawa 1920, s. 45–46; S. Grabski, *Naród a państwo*, Lwów 1922, s. 31–32.

²³ K. Zakrzewski, *Kryzys demokracji*, Warszawa 1930, s. 111–112.

²⁴ J. Makarewicz, *Demokratyzacja nowożytnych społeczeństw*, Kraków 1913.

jednostek, z których składa się dana grupa społeczna”. Demokratyzacja była więc ruchem społecznym w kierunku realizacji tej zasady²⁵.

Co istotne, J. Makarewicz wyraźnie oddzielał kwestie organizacji społecznej od jej struktury. Pierwsza określała stosunek wszystkich członków społeczności do jej kierownictwa, to jest władzy, druga zaś zależeć miała od „zjawiska teoretycznego uprawnienia obywateli i wzajemnego stosunku zasadniczych uprawnień jednostek”, to jest od „zasadniczej równości lub nierówności jednostek”. Pierwsza przyjmować miała jedną z dwóch form: monarchiczną lub arystokratyczną. Często miały być również struktury mieszane dwóch głównych typów organizacji społecznej, która jednak ze swej zasady nie mogła być demokratyczna. Struktura demokratyczna — jak wskazywał lwowski profesor — polegać miała na tym, „że do władzy (zorganizowanej z istoty swej zawsze arystokratycznie lub monarchicznie) ma dostęp każda jednostka posiadająca kwalifikacje indywidualne niezawisłe od przypadkowych warunków pochodzenia lub posiadania”. Podkreślając diametralną sprzeczność pomiędzy zasadą bezwzględnej równości jednostek i ich absolutną wolnością, wskazywał, że nowożytna demokratyzacja musiała poszukiwać kompromisu pomiędzy tymi wartościami²⁶. W przypadku bowiem dominacji jednej z nich dochodzić miało do degeneracji demokracji w kierunku proletaryzacji i socjalizacji stanowiących jej zaprzeczenie, tak w wymiarze społecznym, jak i politycznym²⁷. W tym aspekcie poglądy Makarewicza wykazują pewną zbieżność z badaniami A. Prinsa, który również główne zagrożenie dla nie tyle demokracji, ile dla rozwoju cywilizacji widział w zasadzie bezwzględnej równości, łączonej z marksizmem, która realizować się miała w kolektywizmie. Kolektywizm sprzeciwia się bowiem naturalnemu kierunkowi rozwoju społecznego, to jest indywidualizmowi, którego źródła polityczne belgijski uczoney widział w „demokracji liberalnej” Peryklesa²⁸.

Do ustaleń J. Makarewicza odnosili się Z. Cybichowski i A. Peretiatkowicz, refleksy widzimy również w koncepcji państwa społecznego Wacława Makowskiego. Pierwszy, odwołując się bezpośrednio do ustaleń lwowskiego profesora, wyciągał z niej zasadę demokratyczną, która determinowała kształtowanie się republikańskiej formy państwa²⁹. Również Peretiatkowicz widział realizację postulatów demokratycznego w powołaniu do życia pochodzącej z powszechnych wyborów konstytuanty, która w oparciu o wolę społeczeństwa określiłaby formę i kształt przyszłego ustroju politycznego³⁰. W przypadku W. Makowskiego, podobnie jak u Makarewicza, a następnie Cybichowskiego, demokracja to nie tyle określone instytucje, ale, jak wskazuje Władysław Tadeusz Kulesza, naczelne

²⁵ *Ibidem*, s. 1–2.

²⁶ *Ibidem*, s. 3–12.

²⁷ J. Makarewicz, *Przebudowa*, s. 212–214.

²⁸ A. Prins, *op. cit.*, s. 22.

²⁹ Z. Cybichowski, *Ustroje państwowe*, s. 1095–1096.

³⁰ A. Peretiatkowicz, *Państwo współczesne*, Poznań 1924, s. 12–13.

zasady ich działania³¹. Zdaniem autora niniejszego przyczynku również stanowiącą podstawę całości koncepcji ustrojowych ostatniego marszałka sejmu II RP idea solidaryzmu społecznego opartego na solidarności, będącej podstawową więzią łączącą zrzeszenia w państwa, wyrażała się w poszukiwaniu kompromisu pomiędzy zadaniami społeczeństwa a jego strukturą³².

Podstawowa zasada, która pozwalała w ujęciu ogólnym definiować pojęcie demokracji i jej istoty, to jest sprawowaniu rządów przez ogół obywateli, była wspólna dla większości przywołanych prac, choć — jak już podkreślono — różnie rozumiano pojęcie ogółu. Kwestią dyskusyjną pozostawał natomiast charakter zwierzchnictwa: bezpośredni czy pośredni, choć nie wpływał on zasadniczo na definiowanie analizowanej formy rządu w kategoriach demokratycznych. Cechami konstytutywnymi porządku powstałego w oparciu o zasadę demokratyczną były także zasada wolności politycznej i równości. Demokratyzacja życia politycznego dokonywać się miała również poprzez wprowadzenie powszechnego, równego, bezpośredniego i tajnego prawa wyborczego, które stanowiło podstawę wpływu opinii publicznej na rząd³³. I tak zdaniem J. Bartosiewicza rozumne przeprowadzenie idei demokracji wymagać miało oparcia jej realizacji o kilka zasad: równości jednostek pod kątem prawnym i politycznym; wolności jednostki ograniczonej o jej obowiązki względem narodu i państwa; hierarchicznego ułożenia skomplikowanych i wyspecjalizowanych organów państwa i narodu; ograniczenia demokracji stopniem i rozwojem cnoty obywatelskiej wśród ogółu ludności³⁴.

Natomiast w ujęciu socjologicznym definiował demokrację Ludwik Kulczycki. Miała być ona działalnością polityczną, która polegała na dopuszczaniu do udziału w życiu publicznym wszystkich obywateli, bez względu na różnicę klas, oraz na zapewnieniu jak najliczniejszym warstwom narodu, żyjącym z pracy, odpowiedniego szerokiego wpływu w życiu społecznym, politycznym i kulturalnym. Formuła ta posłużyła do uzasadnienia demokratycznego charakteru społeczeństwa i zasad ustrojowych, na których opierały się instytucje polityczne odradzającej się Rzeczypospolitej³⁵. W podobnym duchu wypowiadał się Zygmunt Łempicki, który w swej krytyce decyzjonizmu Carla Schmitta wskazywał, że stanowił on antytezę zasad dziewiętnastowiecznej etyki wyrastającej z ówczesnego rozumienia zasady demokracji jako odpowiedzialności rządzącego wobec rządzonych³⁶.

Pomimo różnic politycznych podobną klasyfikację głównych cech demokracji, z tym że określaną mianem społecznej lub socjalistycznej, przedstawiali na łamach socjalistycznego „Robotnika” jego najważniejsi publicyści: Kazimierz Czapiński, Mieczysław Niedziałkowski, Adam Pragier i Adam Próchnik. W myśli

³¹ W.T. Kulesza, *Państwo w myśli politycznej i ustrojowej Wacława Makowskiego*, Warszawa 2014, s. 182–184.

³² W. Makowski, *op. cit.*, s. 131–132.

³³ Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe*, t. 1, s. 114–115.

³⁴ J. Bartosiewicz, *op. cit.*, s. 132.

³⁵ L. Kulczycki, *Czy Polska jest i dlaczego demokratyczna?*, „Gazeta Policji Państwowej” 1920, nr 2, s. 1–2.

³⁶ Z. Łempicki, *Historia się powtarza...*, „Kurier Warszawski”, 27.03.1937, s. 11.

socjalistycznej zauważamy dość wyraźną ewolucję pojmowania idei demokratycznej na przestrzeni okresu międzywojennego. Początkowo realizacja zasad demokracji miała być nierozdzielnie związana z realizacją programu politycznego socjalizmu, określanego mianem demokracji polskiej³⁷, lub też demokracji socjalistycznej, która miała być naturalnym kierunkiem rozwoju tej idei³⁸. Wraz z postępującym kryzysem ustrojowym zaczęły się pojawiać próby bardziej obiektywnego jej definiowania. Kazimierz Czapiński, pisząc o demokracji społecznej, do jej głównych wartości zaliczał: równość obywateli wobec prawa; wolność obywatelską i odpowiedzialność parlamentarną gabinetu³⁹. Adam Pragier istotę demokracji widział w zasadzie odpowiedzialności, która realizować się miała w dominującej roli prawa jako głównego regulatora relacji pomiędzy rządzącymi a rządzonymi i czynnika stanowiącego porządek wolności⁴⁰. Adam Próchnik rozważając to samo zagadnienie dekadę później, wskazywał na następujące konstytutywne dla demokracji zasady: zasada rządów większości; gwarancje praw mniejszości oraz gwarancje praw i wolności obywatelskich⁴¹. Odchodził również od dotychczasowego łączenia demokracji z doktrynalnym socjalizmem. W koncepcjach A. Próchnika zauważamy dążenie do demokracji czystej, „bezzprzymiotnikowej”, której przeciwieństwem była każda inna forma rządu, w tym demokracja „kierowana” i „zespolona”, charakterystyczna dla koncepcji państwa autorytarnego. Demokracja bezprzymiotnikowa opierać się miała na wcześniej sformułowanej triadzie wartości: wolności, równości i odpowiedzialności politycznej rządu⁴². Założenie to pozwoliło sformułować definicję demokracji jako całościowego systemu politycznego, tak w wymiarze formalnym, jak i normatywnym, ukształtowanego w odniesieniu do określonego nienegocjowalnego modelu aksjologicznego:

Demokracja jest to konsekwentny system polityczny. Niepodobna chwycić się pierwszej lepszej formy demokratycznej i uznać ją za cały system. Głosowanie powszechne nie stanowi jeszcze samo demokracji, wybory czy plebiscyt nie są również demokracją. Każda z tych instytucji jest narzędziem używanym przez demokrację, ale narzędzie to spełnia swe zadania tylko w całokształcie warunków odpowiadających zasadom demokracji. W oderwaniu od tych warunków instytucje te zmieniają całkowicie swe znaczenie i mogą służyć celom najzupełniej sprzecznym z demokracją [...]. Demokracja nie jest to bowiem sprawa tego czy innego systemu wyborczego, to nie jest sprawa fizycznego faktu głosowania lub faktycznego istnienia ciał noszących nazwę instytucji parlamentarnych, to zagadnienie takiego ustroju, w którym całe społeczeństwo samo decyduje o swym losie⁴³.

³⁷ J.M. Borski stwierdzał: „Ponieważ pojęcie demokracji identyczne jest z pojęciem socjalizmu, przeto wszelkie odchylenia się i przeciwstawianie się socjalizmowi prowadzi do samounicestwienia, albo popycha w objęcia reakcji” (J.M. Borski, *Nasza demokracja*, „Robotnik”, 26.09.1919, s. 1). Por. S. Posner, *Umiłowanie wolności*, „Robotnik”, 2.11.1926, s. 1. Zob. M. Śliwa, *Mysł państwowa socjalistów polskich w latach 1918–1921*, Kraków 1980, s. 63–68.

³⁸ S. Posner, *op. cit.*, s. 1.

³⁹ K. Czapiński, *Treść demokracji. Demokracja a potrzeby mas*, „Robotnik”, 2.12.1929, s. 1.

⁴⁰ A. Pragier, *Nowa sytuacja*, „Robotnik”, 29.11.1927, s. 1.

⁴¹ A. Próchnik, *Istota demokracji*, „Robotnik”, 30.05.1938, s. 2.

⁴² A. Próchnik, *Dwie mowy*, „Robotnik”, 27.10.1938, s. 3.

⁴³ A. Próchnik, *Demokracja*, „Robotnik”, 24.12.1937, s. 5.

Demokracja jako forma rządów

Demokracja jako konstrukcja prawa politycznego wyrażać się miała w określonej strukturze formy rządów powiązanych z funkcjami władzy. Na wymiarze formalnym koncentrował się między innymi Z. Cybichowski, w którego cytowanej już *Encyklopedii podręcznej prawa publicznego* nie znajdujemy odrębnej definicji demokracji jako swoistej idei. Opierając się na arystotelesowskiej klasyfikacji form ustrojowych, gdzie podstawowym kryterium podziału było wyodrębnienie podmiotu skupiającego władzę państwową, Cybichowski utożsamiał demokrację z republiką, rozpoznając jej dwie główne formy: bezpośrednią i pośrednią⁴⁴. Założenie to było dość powszechne.

Podobną metodę podziału zastosował przywołany A. Peretiatkowicz. Stosując dychotomiczną klasyfikację ustrojów państwowych ze względu na podmiot realizujący władzę państwową i jego instytucjonalne ramy, realizację zasady demokratycznej widział w państwie konstytucyjnym, gdzie społeczeństwo przestawało być przedmiotem działania władzy, a poprzez powołanie instytucji stanowiącej o kształcie i funkcjonowaniu systemu politycznego stawało się jego podmiotem. Formalną realizacją demokratyzacji życia społecznego i politycznego było więc ustanowienie systemu parlamentarnego, opartego na doktrynie J.J. Rousseau. Zdaniem A. Peretiatkowicza formą parlamentaryzmu, która w najlepszy sposób pozwalała realizować ideę państwa praworządnego, rozumianego jako egzemplifikacja zasady kontroli każdej z władz państwowych przez czynnik jej równoważny, był system dwuizbowy, w którym izba wyższa jako wyraz kompetencji, wiedzy i doświadczenia miała niwelować zbyt radykalne, pochodne „skrajnie demokratycznego prawa wyborczego” postulaty izby niższej⁴⁵.

Odminną klasyfikację form demokracji przedstawił L. Kulczycki. Wyróżniał więc demokrację bezpośrednią, której przykładem miały być stosunki polityczne w kantonach szwajcarskich, demokrację mieszaną, którą widział w dwóch instytucjach: referendum lub inicjatywy ludowej, i demokrację przedstawicielską — parlamentarną, która polegać miała na „demokratycznej organizacji ciał ustawodawczych i władz wykonawczych”⁴⁶.

Przywołany na wstępie rozważań M. Starzewski, odchodząc od powyższych poszukiwań specyficznej idei formy, prawd-idei, których odkrycie miało stanowić, według prawników niemieckich i francuskich, właściwy cel nauki prawa, koncentrował się na instytucjach politycznych i zasadniczych zachodzących pomiędzy nimi relacjach⁴⁷. W sformułowanej na tej podstawie klasyfikacji

⁴⁴ Z. Cybichowski, *Ustroje państwowe*, s. 1095–1096.

⁴⁵ A. Peretiatkowicz, *Państwo współczesne*, s. 12–13, 16–17.

⁴⁶ L. Kulczycki, *Prawo polityczne*, cz. 1. *Nauka o państwie*, Warszawa 1930 („Prace społeczne i polityczne” 2), s. 173.

⁴⁷ *Prawo polityczne*, cz. 4. *Główne typy ustrojów państwowych. Według wykładów doc. dr. M. Starzewskiego*, oprac. S. Kosiński, Kraków 1934, s. 3–4; M. Starzewski, *op. cit.*, s. 195.

ustrojów politycznych, opartej w ujęciu generalnym na podziale ze względu na organy zasadnicze i ich cechy, demokracja rozpatrywana była, wspólnie z autorytaryzmem, jako typ idealny ustroju według kategoryzacji H. Kelsena, która najlepiej wyrażała podstawową zasadę systematyki systemów opartą na stosunku „poddanych normom” do procesu wytwarzania tych norm, sprowadzając równocześnie różnorodność form państwowych do przeciwstawności dwóch zasadniczych typów. Wskazywał również, odwołując się do Geорга Jellinka, że podstawą klasyfikacji ustrojów z perspektywy ich demokratyzacji powinno być jedynie określenie wpływu i funkcji poszczególnych części społeczeństwa w ramach danego systemu⁴⁸.

Formą demokracji, która zajmowała szczególne miejsce w koncepcjach polityczno-prawnych w II Rzeczypospolitej, była tak zwana demokracja zorganizowana, mająca stanowić specyficzną konstrukcję polityczno-prawną, która wyrażała się w uznaniu zasady jednościbywatela z państwem i łączyła tym samym zasadę wolności politycznej z zasadą odpowiednio zorganizowanej władzy. Pojęcie to prawdopodobnie pojawiło się na gruncie nauk polityczno-prawnych na ziemiach polskich za sprawą pracy A. Prinsa. Przeciwstawiał on tę nową formę systemu demokratycznego jej pierwotnej formie, którą określał mianem demokracji absolutnej, której cechą konstytutywną miało być nieograniczone zwierzchnictwo ludu przechodzące w despotyczną ochlokrację. Demokracja zorganizowana czy też umiarkowana miała być natomiast, w ocenie belgijskiego uczonego, dominującą w ujęciu historycznym formą tego ustroju. Jej główną zasadą była decentralizacja i dystrybucja władzy w celu realizacji interesu zbiorowego poprzez struktury pośrednie: samorządowe i stowarzyszenia⁴⁹.

Elementy koncepcji A. Prinsa zauważamy już u J. Makarewicza, jednakże strukturalną definicję demokracji zorganizowanej przedstawił dopiero M. Starzewski. Wskazywał na dwie główne płaszczyzny jej realizacji: administracyjną i prawno-polityczną. Pierwsza miała charakteryzować się dążeniem do „powołania do życia szeroko rozbudowanej sieci organizacyjnej stanów i korporacji zawodowych, obdarzonych nie tylko samorządem, ale i autonomią” i przyjmować formę systemu korporacyjnego. Właściwe swe dopełnienie miał jednak system ten uzyskiwać dopiero w wymiarze prawno-politycznym, gdzie korporacje stały się podmiotami prawa publicznego, w wymiarze pośrednim poprzez delegację swych przedstawicieli do centralnych ciał przedstawicielskich lub bezpośrednim — poprzez uzyskanie kompetencji w zakresie kształtowania ustawodawstwa państwowego⁵⁰.

Na gruncie polskim zasada demokracji zorganizowanej znalazła swe odzwierciedlenie w myśli politycznej i prawnej obozu piłsudczykowskiego, szczególnie zaś

⁴⁸ *Ibidem*, s. 200–201.

⁴⁹ A. Prins, *op. cit.*, s. 1–3, 272–277.

⁵⁰ M. Starzewski, *Demokracja zorganizowana*, [hasło w:] *Encyklopedia nauk politycznych...*, t. 1, s. 849–850.

w idei państwa społecznego W. Makowskiego, który wyraźnie optował również za uznaniem dominacji interesu państwa jako najwyższej formy organizacji danej zbiorowości⁵¹. Należy jednak zauważyć, że jej zapowiedź stanowiły już teksty pojawiające się między innymi na łamach redagowanego przez Jerzego Szuriga „Przełomu” oraz rozważania Stanisława Estreichera, który pisał, że demokracja jest siłą wiążącą obywatela z państwem i podstawą jego zorganizowania, ale pod warunkiem, że na rodzimym gruncie będzie ona dostosowana do „polskich warunków bytu”⁵². W ujęciu generalnym do demokracji zorganizowanej odwoływał się między innymi Konstanty Grzybowski wskazujący, że została ona zrealizowana w ramach konstytucji kwietniowej, która poprzez wprowadzenie demokracji autorytatywnej dokonała harmonizacji czynnika powszechnego z elitarnym, pozostawiając jednak rolę czynnika decydującego ogółowi ludności⁵³. Do jej cech dystynktywnych na gruncie polskiej filozofii politycznej zaliczono: silną władzę wykonawczą, elementy solidaryzmu społecznego, elitaryzm⁵⁴.

Wypracowanie nowych pojęć nastąpiło w wyniku sporów i dyskusji wokół funkcjonalnego aspektu ludowładztwa, które prowadzono w Polsce w świetle toczącej się wówczas w Europie dyskusji nad kryzysem demokracji. Zagadnienie to będzie przedmiotem drugiej części niniejszych rozważań.

Podsumowanie

Powyższe rozważania mają z powodu podjętych we wstępie założeń charakter generalny i wprowadzający do zagadnienia. Jednakże nawet tak ogólne ujęcie pozwala stwierdzić, że podobnie jak obecnie kwestia definiowania i analizy demokracji nastroczała poważnych trudności nie tylko politykom, ale również doświadczonym badaczom.

Stąd też naturalny wydaje się postulat podjęcia badań nad pojęciem demokracji w II Rzeczypospolitej w odniesieniu do poszczególnych obszarów jej funkcjonowania: politycznego, prawnego i strukturalnego. Każdy z nich powinien być rozpatrywany w odpowiednich płaszczyznach pozwalających na właściwe ujęcie jego specyfiki. W pierwszym głównym celem będzie analiza programów i enuncjacji ideologicznych tak partii, jak i samodzielnych, często niezależnych publicystów i uczestników życia politycznego. W kolejnym normatywnym przedmiotem interpretacji będą wydawane w interesującym nas okresie akty

⁵¹ W. Makowski, *op. cit.*, s. 131–132.

⁵² S. Estreicher, *Wrogowie demokracji*, „Czas”, 25.12.1929, s. 2.

⁵³ Obu tych pojęć, to jest demokracji zorganizowanej i autorytatywnej, K. Grzybowski używał zamiennie. Zob. K. Grzybowski, *Konstytucja zorganizowanej demokracji*, „Czas”, 2.02.1934, s. 10.

⁵⁴ *Ibidem*. Zob. też M. Piszczkowski, *Polska demokracja autorytatywna*, „Dziennik Polski”, 15.02.1936, s. 3; S. Szczutowski, *Demokracja autorytatywna*, „Przegląd Powszechny” 215, 1937, nr 7–8, s. 31–32.

prawne, zarówno te przedkładane przez naczelne organa państwowe, jak i lokalne organa administracji. Wreszcie w ostatnim konieczne będzie określenie struktur właściwych dla realizacji zasady demokratycznej w społeczeństwie pod kątem formalnym i zachodzących pomiędzy nimi relacji w wymiarze instytucjonalnym władza–biurokracja–obywatele.

Całość powyższych analiz przeprowadzona z uwzględnieniem metod charakterystycznych dla nauk społecznych i prawnych wymagać będzie zastosowania perspektywy historycznej, ponieważ jak zauważa Reinhart Koselleck, pojęcia ogólne, abstrakcyjne, a do takich najbardziej niejednoznacznych należy demokracja, właściwego dokładnego sensu nabierają w zależności od tradycji filozoficznej państwa, obozu politycznego, często odcinając się od swych pierwotnych znaczeń, stając się, w zależności od swej specyfiki, pojęciami metahistorycznymi lub metapolitycznymi⁵⁵. Tylko takie ujęcie metodologiczne pozwoli na wskazanie najbardziej ścisłego i powszechnego znaczenia badanego terminu, znaczenia esencjonalnego, które ówczesi określali najczęściej mianem istoty demokracji.

Bibliografia

- Arcta M., *Słownik wyrazów obcych. 22 000 wyrazów, wyrażeń, zwrotów i przysłów cudzoziemskich używanych w mowie potocznej i w prasie periodycznej polskiej*, Warszawa 1907.
- Barthelemy J., *Rewizja konstytucji francuskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 5, 1925, nr 2.
- Bartosiewicz J., *Podręczny słownik polityczny: do użytku posłów, urzędników państwowych, członków ciał samorządowych i wyborców*, Warszawa 1923.
- Borski J.M., *Nasza demokracja*, „Robotnik”, 26.09.1919, nr 319.
- Bryce J., *The American Commonwealth*, t. 1–2, London 1888.
- Cybuchowski Z., *Nauka o państwie: program wykładów uniwersyteckich*, Warszawa 1918.
- Cybuchowski Z., *Polskie prawo państwowe*, t. 1, Warszawa 1925.
- Cybuchowski Z., *Rozwój prawa publicznego*, „Kurier Warszawski”, 29.09.1926, nr 268.
- Czapiński K., *Treść demokracji. Demokracja a potrzeby mas*, „Robotnik”, 2.12.1929, nr 353.
- Encyklopedia nauk politycznych (zagadnienia społeczne, polityczne i gospodarcze)*, t. 1–4, red. E. Reyman, W. Grabski, Warszawa 1936–1939.
- Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, t. 2, Warszawa 1930.
- Estreicher S., *Wrogowie demokracji*, „Czas”, 25.12.1929, nr 296.
- Grabski S., *Naród a państwo*, Lwów 1922.
- Grzybowski K., *Konstytucja zorganizowanej demokracji*, „Czas”, 2.02.1934, nr 32.
- Janet P., *Historia doktryn politycznych wraz z historią filozofii prawa*, cz. 1–2, Poznań 1923.
- Kelsen H., *O istocie i wartości demokracji*, Warszawa 1936.
- Kosseleck R., *Semantyka historyczna*, Poznań 2001.
- Kozłowski M.K., *Ku źródłom demokracji*, Poznań 1919.
- Kozłowski M.K., *Poglądy filozoficzne Stanisława Staszica*, Lublin 1926.
- Kulczycki L., *Czy Polska jest i dlaczego demokratyczną?*, „Gazeta Policji Państwowej” 1920, nr 2.

⁵⁵ R. Kosseleck, *Semantyka historyczna*, Poznań 2001, s. 107–108, 116.

- Kulczycki L., *Prawo polityczne*, cz. 1. *Nauka o państwie*, Warszawa 1930 („Prace społeczne i polityczne” 2).
- Kulesza W.T., *Państwo w myśli politycznej i ustrojowej Wacława Makowskiego*, Warszawa 2014.
- Limanowski B., *Stanisław Staszic. Życiorys*, Warszawa 1920.
- Leibholz G., *Istota i różnorodność form demokracji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 16, 1936, nr 4.
- Lempicki Z., *Historia się powtarza...*, „Kurier Warszawski”, 27.03.1937, nr 86.
- Makarewicz J., *Demokratyzacja nowożytnych społeczeństw*, Kraków 1913.
- Makarewicz J., *Przebudowa*, Warszawa 1922.
- Makowski M., *Państwo społeczne*, Warszawa 1936.
- Makowski W., *Nauka o państwie*, cz. 1, Warszawa 1939.
- Mohl R., *Encyklopedia umiejętności politycznych*, t. 1–2, Warszawa 1864–1865.
- Mosca G., *Historia doktryn politycznych*, Warszawa 1938.
- Niedziałkowski M., *Demokracja parlamentarna w Polsce*, Warszawa 1930.
- Peretiatkowicz A., *Filozofia społeczna J.J. Rousseu’a*, Poznań 1921.
- Peretiatkowicz A., *O potrzebach encyklopedii i filozofii prawa*, „Nauka Polska. Jej Potrzeby, Organizacja i Rozwój” 2, 1919.
- Peretiatkowicz A., *Państwo współczesne*, Poznań 1924.
- Piszczkowski M., *Polska demokracja autorytatywna*, „Dziennik Polski”, 15.02.1936, nr 46.
- Posner S., *Umiłowanie wolności*, „Robotnik”, 2.11.1926, nr 311.
- Pragier A., *Nowa sytuacja*, „Robotnik”, 29.11.1927, nr 267.
- Prawo polityczne*, cz. 4. *Główne typy ustrojów państwowych. Według wykładów doc. dr. M. Starzewskiego*, oprac. S. Kosiński, Kraków 1934.
- Prins A., *O duchu rządów demokratycznych*, Lwów–Warszawa 1907.
- Próchnik A., *Demokracja kościuszkowska*, Lwów 1920.
- Próchnik A., *Demokracja*, „Robotnik”, 24.12.1937, nr 380.
- Próchnik A., *Dwie mowy*, „Robotnik”, 27.10.1938, nr 306.
- Próchnik A., *Istota demokracji*, „Robotnik”, 30.05.1938, nr 149.
- Przemówienie płk. Adama Koca na zebraniu oddziału miejskiego O.Z.N. na Ratuszu Warszawskim*, „Czas”, 1.06.1937, nr 148.
- S., *Rzeczoznawca francuski o naprawie parlamentaryzmu*, „Kurier Warszawski”, 1.01.1930, nr 1.
- Słownik języka polskiego*, z. 1, red. J. Karłowicz, A. Kryński, W. Niedźwiedzki, Warszawa 1898.
- Starzewski M., *Systematyka ustrojów państwowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 16, 1936, nr 3.
- Starzewski M., *Teoria społeczno-polityczna Staszica a Jan Jakób Rousseau*, Kraków 1926.
- Szczutowski S., *Demokracja autorytatywna*, „Przegląd Powszechny” 215, 1937, nr 7–8.
- Śliwa M., *Myśl państwowa socjalistów polskich w latach 1918–1921*, Kraków 1980.
- Wieniawita J.I. [Erazm Majewski], *Pomniejszychyciele idei demokratycznej*, „Gazeta Warszawska”, 19.11.1918, nr 4.
- Wyrazy obce. Słowniczek zawierający najpotrzebniejsze i najczęściej używane w polskiej mowie obce wyrazy, z którymi spotykamy się codziennie w potocznej mowie, w pismach i drukach jakoteż w mowach wygłaszanych na zebraniach, z dokładnym znaczeniem tychże i przydaniem przy końcu zbioru najbardziej używanych zwrotów i przysłów łacińskich*, Lwów 1897.
- Zakrzewski Z., *Kryzys demokracji*, Warszawa 1930.
- Znamierowski C., *Elita i demokracja (II)*, „Przegląd Współczesny” 26, 1928, nr 77.
- Znamierowski C., *Szkola prawa. Rozważania o państwie*, Warszawa 1999.

DAMIAN ZYCHOWICZ

Instytut Historii KUL

damian.zychowicz@kul.pl

ORCID: 0000-0003-3844-8778

Roman Rybarski wobec działań politycznych obozu sanacyjnego w latach 1930–1939 w świetle wystąpień sejmowych i publicystyki

Słowa kluczowe: Roman Rybarski, sanacja, polityka władz sanacyjnych, II Rzeczpospolita, Stronnictwo Narodowe, narodowcy, autorytaryzm, totalitaryzm

ROMAN RYBARSKI AGAINST THE POLITICAL ACTIVITIES OF THE SANATION
CAMP IN THE YEARS 1930–1939 IN LIGHT OF PARLIAMENTARY SPEECHES
AND JOURNALISM

Abstract

Roman Rybarski was one of the leading representatives of the National Party in the Second Polish Republic. As a supporter of parliamentary democracy and a political opponent of the Piłsudskiites, he was critical of the actions of the Sanation camp. Rybarski expressed his criticism in the press and at the parliamentary from the floor of the Sejm. The aim of this article is to present this criticism in the period from the Brest events (1930) to 1939, and to assess whether Roman Rybarski's concerns about the totalitarianisation of Poland were justified. The work will be based on parliamentary transcripts of Rybarski's speeches and his journalism.

Keywords: Roman Rybarski, sanation, politic of the sanation, Second Polish Republic, the National Party, nationalists, authoritarianism, totalitarianism

Roman Rybarski to jeden z najważniejszych przedstawicieli obozu narodowego w okresie II Rzeczypospolitej. Był on politykiem endecji należącym do tak zwanych starych narodowców, czyli działaczy, którzy związali się z Narodową Demokracją przed wybuchem pierwszej wojny światowej, a w okresie międzywojennym byli zwolennikami ustroju parlamentarnego. Roman Rybarski był

zwolennikiem gospodarki wolnorynkowej oraz demokratycznego ustroju państwa, co wyróżnia go na tle innych polityków związanych z obozem narodowym. Z tego właśnie powodu pozostał w opozycji wobec autorytarnego obozu sanacyjnego i jego działań, które poddawał krytyce. Owa krytyka miała miejsce w prasie, w publikacjach książkowych oraz na mównicy sejmowej¹.

Celem niniejszej pracy jest ukazanie stosunku Romana Rybarskiego do rządów piłsudczyków w aspekcie politycznym. Ramami czasowymi pracy będą lata 1930–1939, czyli okres od wydarzeń brzeskich do wybuchu drugiej wojny światowej, kończącej epokę dwudziestolecia międzywojennego. Podstawę źródłową mojego artykułu będą wystąpienia sejmowe Romana Rybarskiego, jego teksty w prasie oraz publikacje książkowe.

Roman Rybarski cieszy się pewnym zainteresowaniem wśród badaczy. Z najnowszych prac poświęconych tej postaci należy wymienić mój artykuł zatytułowany *Roman Rybarski wobec działań politycznych obozu sanacyjnego w pierwszych latach jego rządów (1926–1930) w świetle publicystyki i wystąpień sejmowych*² (niniejsza praca stanowi jego kontynuację), monografię Jana Waskana pt. *Idea państwa narodowego w myśli politycznej Romana Rybarskiego do 1939 roku*³ oraz jego artykuł *Roman Rybarski o ustroju politycznym w latach 1918–1926*⁴.

Początek lat trzydziestych XX wieku w polskiej polityce upłynął pod znakiem Brześcia, czyli aresztowania przywódców ugrupowań tworzących Centrolew, będącego w opozycji względem obozu sanacyjnego, i umieszczenia ich w twierdzy w Brześciu, nad Bugiem, tuż przed zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi. Roman Rybarski odniósł się do tej kwestii kilkakrotnie. Jako przykład można tu przytoczyć jego wystąpienie podczas posiedzenia sejmu z dnia 5 lutego 1931 roku, gdy zwrócił się bezpośrednio do premiera Walerego Sławka (przedstawiciela obozu rządzącego), oskarżając władzę o odwracanie uwagi opinii publicznej od tego, co wydarzyło się w twierdzy nad Bugiem, kierując ją na rzekome powody aresztowań przywódców opozycji. Jak stwierdził Rybarski, nawet gdyby oskarżenia o próbę obalenia władzy były prawdziwe, to i tak nie stanowią one usprawiedliwienia dla brutalnych działań wobec zatrzymanych. Jednocześnie wyraził nadzieję, że zapowiadane przez premiera Sławka procesy odbędą się jak najszybciej, a także zostaną w nich uwzględnione okoliczności zatrzymania oskarżonych oraz represje, jakim zostali poddani. Rybarski zaapelował

¹ Roman Rybarski w latach 1928–1935 był przewodniczącym klubu parlamentarnego Stronnictwa Narodowego.

² D. Zychowicz, *Roman Rybarski wobec działań politycznych obozu sanacyjnego w pierwszych latach jego rządów (1926–1930) w świetle publicystyki i wystąpień sejmowych*, „Klio — Czasopismo Poświęcone Dziejom Polski i Powszechnym” 62, 2022, nr 2, s. 123–139.

³ J. Waskan, *Idea państwa narodowego w myśli politycznej Romana Rybarskiego do 1939 roku*, Bydgoszcz 2018.

⁴ J. Waskan, *Roman Rybarski o ustroju politycznym w latach 1918–1926*, „Cywilizacja i Polityka” 17, 2019, nr 17, s. 52–63.

również, aby została ujawniona tożsamość osób, które były pomysłodawcami wydarzeń z 1930 roku, a sama sprawa Brześcia została rozwiązana w sposób zgodny z kulturą i godnością narodu polskiego⁵.

Proces przywódców opozycji rozpoczął się 26 października 1931 roku. Na ławie oskarżonych pod zarzutem usiłowania obalenia rządu przy użyciu siły zasiadło sześciu działaczy PPS, wśród których znaleźli się Norbert Balicki, Adam Ciołkosz i Herman Lieberman, a także pięciu ludowców, w tym Kazimierz Bagiński i Wincenty Witos⁶. Proces zakończył się w styczniu 1932 roku. Wyroki, które zostały zasądzone, wynosiły od dwóch do trzech lat pozbawienia wolności⁷.

Los przywódców opozycji ani trochę nie zniechęcił narodowców do walki z obozem sanacyjnym. Już 25 kwietnia 1931 roku, a więc ponad pół roku po aresztowaniach, Klub Narodowy złożył w sejmie wniosek, w którym żądał ustąpienia Rady Ministrów. Konieczność odwołania rządu argumentował brakiem reakcji wobec zarządzenia prezydenta⁸, na mocy którego sesja nadzwyczajna sejmku z 23 kwietnia 1931 roku obradująca nad projektem ustawy o oddaniu kolei Nowe Herby–Gdynia do eksploatacji i udzielenia poręki państwowej Francusko-Polskiemu Towarzystwu Kolejowemu została ograniczona tylko do głosowania nad ustawą bez uzupełnienia porządku dziennego⁹. Stało to w sprzeczności z art. 25 Konstytucji marcowej, który nie zawierał żadnej podstawy pozwalającej na ograniczanie uprawnień parlamentu¹⁰. Roman Rybarski na forum sejmku wniosł o odwołanie rządu argumentując następująco: „1) chcemy dać wyraz reakcji przeciw złamaniu Konstytucji przez ograniczenie pracy Sejmu do jednej tylko sprawy [do głosowania nad ustawą — przyp. D.Z.], a 2) chcemy poddać ocenie obecne położenie Państwa i działalność Rządu na tym tle. Potrzebę tego odczuwa całe społeczeństwo”¹¹. W tym momencie posłowie BBWR próbowali przerwać przemówienie poprzez głośny śmiech. Rybarski nie zwracając na to uwagi, kontynuował swój wywód, oznajmiając, że potrzebę sprzeciwu wobec łamania konstytucji i oceny zachowań rządzących prócz społeczeństwa odczuwa „każdy naprawdę wybrany poseł”. Była to oczywiście aluzja do wyborów brzeskich, która spotkała

⁵ Sprawozdanie stenograficzne z dziewiątego posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 5 lutego 1931 roku, ł. 30.

⁶ W. Roszkowski, *Historia Polski 1914–2004*, Warszawa 2004, s. 72.

⁷ M. Gałęzowski, *II Rzeczpospolita, [w:] Od niepodległości do niepodległości. Historia Polski 1918–1989*, red. P. Chojnacki, Warszawa 2010, s. 78–79.

⁸ Ministrowie, zgodnie z konstytucją, ponosili odpowiedzialność za zarządzenia prezydenta, zob. ustawa z dnia 17 marca 1921 roku. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267, art. 57.

⁹ Odbitka nr 53. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Okres III. Wniosek Klubu Narodowego żądający ustąpienia Rady Ministrów, s. 1.

¹⁰ Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267, art. 25.

¹¹ Sprawozdanie stenograficzne z 28 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 25 kwietnia 1931 roku, ł. 3.

się z oklaskami ze strony posłów prawicy¹². W dalszej części wystąpienia stwierdził, że lekceważenie przez władzę prawa stanowi wprowadzenie w życie nowego ustroju *via facti*, zastępując prawo pisane prawem siły. Ponadto Rybarski skrytykował również ankiety konstytucyjne, za pomocą których władza chciała pozyskać informacje potrzebne do przygotowania projektu nowej ustawy zasadniczej¹³. Jego zdaniem próba naprawy konstytucji w ten sposób stanowi wielki błąd, gdyż powinna być ona czymś trwałym, co stanowiłoby podstawę organizacji państwa na całe pokolenia. W myśli Rybarskiego jednym z zadań ustawy zasadniczej jest ochrona przed rządami siły, prowadzącymi nieuchronnie do chaosu prawnego, objawiającego się poprzez istnienie konstytucji „pisanej” i „wykonywanej”, czyli dwóch porządków prawnych. Jak stwierdził dalej: „Ta niezdolność metod dyktatorskich do wprowadzenia trwałej Konstytucji [Rybarski mówił to w 1931 roku, a więc pięć lat po zamachu majowym i cztery lata przed wprowadzeniem Konstytucji kwietniowej — przyp. D.Z.] jest objawem powszechnym, wynika ona z samych metod rządzenia”¹⁴. Według Rybarskiego każda próba reformy ustroju państwa była skazana na niepowodzenie, jeśli prawo nie jest uznawane za wyższą wartość niż siła¹⁵. Na zakończenie swojego wywodu stwierdził, że ówczesna polska władza była „rządem walki”, który wykorzystuje wszelkie dostępne środki do niszczenia opozycji, na przykład za pośrednictwem aparatu administracyjnego. Jednak, jak głosił dalej, ta walka była skazana na niepowodzenie, gdyż rządzący stosując metody niemoralne, tracą poparcie społeczeństwa, w którego opinii stają się grupą dbającą tylko o utrzymanie swojej władzy¹⁶.

Wniosek o wotum nieufności dla rządu w sejmie zdominowanym przez sanację był z góry skazany na niepowodzenie. Był to wyraźny sygnał, iż narodowcy w parlamencie nie mają żadnego wpływu na ustawodawstwo, a ich działalność została ograniczona tylko do głoszenia swojej ideologii oraz okazywania niezadowolenia z działań podejmowanych przez rząd. Jak podaje Jan Waskan, w czasopiśmie związanych z endecją kwestionowano sens uczestnictwa narodowców w sejmie, a wśród „młodych” były obecne nastroje antyliberalne. Do tego stanowiska coraz bardziej skłaniał się Roman Dmowski, co stało się przyczyną jego konfliktu z Romanem Rybarskim, który cały czas opowiadał się za walką z obozem sanacyjnym na drodze parlamentarnej¹⁷. Obóz narodowy zaczął się wyraźnie dzielić na dwie frakcje. Zdaniem Waskana wzrost nastrojów antydemokratycznych wśród działaczy endecji był skutkiem autorytarnych działań rządzących, których nadrzędnym celem było utrzymanie władzy, a także brak skutecz-

¹² *Ibidem*.

¹³ Zob. *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. I*, Warszawa 1931; *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. II*, Warszawa 1931.

¹⁴ Sprawozdanie stenograficzne z 28 posiedzenia..., t. 4.

¹⁵ *Ibidem*, t. 4–5.

¹⁶ *Ibidem*, t. 10–11.

¹⁷ J. Waskan, *Idea państwa narodowego...*, s. 173–174.

ności „starych”, na ogół zajmujących się głównie publicystyką oraz działalnością parlamentarną¹⁸.

Po porażce, jaką było wotum nieufności wobec rządu, Stronnictwo Narodowe zdecydowało o niezajmowaniu się kwestiami ustrojowymi¹⁹. Od tej pory praca parlamentarna narodowców skupiła się na innych zagadnieniach. Jednym z nich było wykorzystywanie przez władzę aparatu administracyjnego do realizacji swoich własnych celów, nad czym pochylił się Roman Rybarski w październiku 1931 roku. W jego opinii urzędnicy przestali być sługami państwa, a stawali się wykonawcami woli grupy rządzącej, natomiast rozwój ich kariery stał się zależny nie od kwalifikacji, tylko od lojalności wobec obozu władzy. Jednocześnie, jak kontynuował Rybarski, uzależnianie od siebie przez polityków poszczególnych instytucji państwowych wpływa na pogorszenie sprawności ich funkcjonowania, a rządzący biorą na siebie większą moralną odpowiedzialność za wewnętrzną sytuację państwa. Aby potwierdzić trafność postawionej przez siebie tezy, Rybarski powołał się na statystyki policyjne, według których od 1927 roku miał stale maleć odsetek wykrytych przestępstw, z 64,5% w roku 1927 do 56,7% w roku 1930. Rybarski podczas zakończenia swojego wystąpienia stwierdził, że ten i inne przykłady (między innymi rozpaczliwe poszukiwanie środków na wykup obligacji państwowych poprzez „pożyczki zapalczone”)²⁰ dowodzą tego, że sytuacja państwa zmierza w złym kierunku. Jego zdaniem winę za to ponosił tylko i wyłącznie obóz władzy, który określił mianem „rządów dyktatorskich”, w imię władzy gotowych na poświęcenie dóbr moralnych prawnych i gospodarczych narodu, ale niezdolnych do naprawy państwa²¹.

Temat fatalnego, zdaniem Rybarskiego, stanu państwa został przez niego kontynuowany podczas kolejnego posiedzenia sejmu, które miało miejsce 9 października 1931 roku. Okazją do tego było wystąpienie posła BBWR Leopolda Tomaszkiwicza²², który zreferował ustawę o zmianach dotychczasowych przepisów dotyczących czasu pracy w przemyśle i handlu. W swoim przemówieniu odniósł się do łamania przez pracodawców ustawy z 19 grudnia 1919 roku o czasie pracy w handlu i przemyśle²³, która wprowadzała

¹⁸ *Ibidem*, s. 175.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ „Pożyczki zapalczone”— pożyczki długoterminowe udzielane państwu przez szwedzki Koncern Kreugera w zamian za przyznanie mu zapalczanego monopolu, zob. Z. Landau, *Działalność Koncernu Kreugera w Polsce*, „Przegląd Historyczny” 49, 1958, nr 1, s. 92.

²¹ Sprawozdanie stenograficzne z 29 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej w dniu 1 i 2 października 1931 roku, ł. 40–41.

²² Szerzej o Tomaszkiwiczu: *Leopold Tomaszkiwicz*, Witryna edukacyjna Kancelarii Senatu, <https://senat.edu.pl/historia/senat-rp-w-latach-1922-1939/senatorowie-ii-rp/senator/leopold-tomaszkiewicz> (dostęp: 19.08.2023).

²³ Sprawozdanie stenograficzne z 30 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 9 października 1931 roku, ł. 7–8.

ośmiogodzinny czas pracy z możliwością wydłużenia go w sytuacjach przewidzianych przez art. 6 tejże ustawy²⁴.

Rybarski odniósł się do słów Tomaszkievicza. Na początku swojego wystąpienia stwierdził, że jego słowa krytykujące nieprzestrzeżenie przez pracodawców ośmiogodzinnego czasu pracy brzmiały niczym uwagi posła opozycyjnego. Rybarski kontynuował ten temat, twierdząc, że winę za nierespektowanie w Polsce ustawy o czasie pracy (oraz innych praw) ponosi władza, minister sprawiedliwości oraz prokuratorzy²⁵, co oznaczało, że Leopold Tomaszkievicz *de facto* wystąpił przeciwko obozowi rządzącemu, do którego należał poprzez swoje członkostwo w BBWR. Korzystając z okazji, Rybarski poruszył również kwestię kryzysu gospodarczego, z jakim zmagala się ówczesna Polska, a który był częstym tematem wystąpień osób związanych z obozem władzy. Apelowal on do rządzących, że w celu przezwyciężenia tego zjawiska należy wprowadzić w życie gospodarcze stałość prawną, co oznacza stabilne i niezmiennie prawo regulujące życie gospodarcze. Zdaniem Rybarskiego źródłem problemów była samowola władz administracyjnych oraz zbyt często zmieniające się przepisy²⁶. Rybarski w dalszej części swojego wystąpienia stwierdził, że „walka z kryzysem musi objąć całe nasze życie państwowe i społeczne, musi objąć całe nasze ustawodawstwo”²⁷, a całość swojego przemówienia spuentował następującym stwierdzeniem: „Zastanówcie się, panowie, zupełnie spokojnie nad rzeczywistym stanem kraju, nad tą katastrofą, w której się kraj znajduje, i porównajcie to, co robi Rząd i Sejm, z tym stanem rzeczy [...]. Rząd jest bezradny w walce z kryzysem i swoją bezradność przykrywa takimi listkami figowymi jak ta ustawa”²⁸. W podobnym tonie Rybarski wypowiedział się po pierwszym czytaniu preliminarza budżetowego na rok 1932/1933, gdy stwierdził, że kryzys, z którym zmagal się Polska, ma podłoże nie tylko gospodarcze, ale przede wszystkim moralne. Oskarżył również władzę o dzielenie społeczeństwa na dwie grupy: zwolenników obozu rządzącego, którym przysługiwały z tego tytułu rozmaite benefity (jak na przykład posady urzędnicze), oraz przeciwników władzy, czyli obywateli drugiej kategorii, nierzadko padających ofiarą represji. Jako przykład przytoczył historię profesora Józefa Paczoskiego z Uniwersytetu Poznańskiego²⁹, który został zwolniony z uczelni za publiczny sprzeciw wobec aresztowań brzeskich w 1930 roku. Stało się to zaraz po osiągnięciu przez niego wieku emerytalnego pod pretekstem

²⁴ Ustawa z dnia 18 grudnia 1919 roku o czasie pracy w przemyśle i handlu, Dz.U. z 1920 r. Nr 2, poz. 7, art. 1, 6.

²⁵ Sprawozdanie stenograficzne z 30 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 9 października 1931 roku, ł. 19.

²⁶ *Ibidem*, ł. 20.

²⁷ *Ibidem*, ł. 23.

²⁸ *Ibidem*, ł. 24.

²⁹ Sprawozdanie stenograficzne z 37 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 6 listopada 1931 roku, ł. 94–95.

jego rzekomej niezdolności do dalszej pracy naukowej³⁰. Aby dobitnie wyrazić swoje oburzenie wobec zwolnienia Paczoskiego, Rybarski zdecydował się na atak słowny pod adresem osób, które tę decyzję podjęły, określając ich mianem „niedouków z Ministerstwa Oświaty”. Po tych słowach wybuchła ogromna wrzawa w ławach BBWR, a Rybarski dokończył swój wywód następującym stwierdzeniem adresowanym do oburzonych posłów: „To są rzeczy, które nas rzeczywiście muszą wstydzić. To wstyd przed światem, gdy wchodzi w grę nazwisko Paczoskiego”³¹. W tej kwestii ciężko nie przyznać Rybarskiemu racji, gdyż Józef Paczowski był znany jako twórca pojęcia fitosocjologii³². Jego zwolnienie z przyczyn politycznych stanowiło fatalne świadectwo działalności obozu sanacyjnego, który w imię władzy był gotów na skompromitowanie Polski w oczach społeczności międzynarodowej.

Okres zmian ustrojowych w Polsce rozpoczął się w 1932 roku, a ich celem było zabezpieczenie swoich rządów przez obóz sanacyjny oraz zmarginalizowanie wpływów opozycji na życie polityczne, a także wzmocnienie władzy wykonawczej. W tych dwóch ostatnich kwestiach należy przywołać ustawę o pełnomocnictwach dla rządu, która została uchwalona przez sejm w marcu 1932 roku. Na jej mocy rozszerzono kompetencje władzy administracyjnej w zakresie wydawania pozwoleń na zgromadzenia, co przełożyło się między innymi na ograniczenia w swobodzie spotkań przedwyborczych³³. Roman Rybarski wyraził swoją opinię dotyczącą ustawy o pełnomocnictwach 9 marca 1932 roku, podczas jej pierwszego czytania. Na wstępie zaznaczył, że ten projekt nie stanowi żadnej nowości, gdyż jak stwierdził, w ówczesnych realiach ustawodawstwo opierało się właśnie na pełnomocnictwach, a przedstawiona propozycja ustawy nadawała im podstawę prawną, określoną mianem rozporządzeń z mocą ustawy. Rybarski wyraził również wątpliwości, czy szybkie działania poszczególnych organów państwa rzeczywiście stanowią receptę na wyjście z kryzysu, co było głównym argumentem władzy³⁴. Inną, bardziej obiektywną opinię o pełnomocnictwach wyraził Andrzej Ajnenkiel, w której zwrócił uwagę również na pozytywne aspekty nowego prawa. Jego zdaniem zwiększona swoboda w dziedzinie ustawodawstwa pozwalała na realizację słuszych postulatów, takich jak unifikowanie prawa, czyli likwidowanie dziedzictwa okresu zaborów, a także na dynamiczne dostosowywanie przepisów prawnych do zmieniającej się sytuacji³⁵.

³⁰ A. Dzięczkowski, *Józef Konrad Paczowski*, [hasło w:] Internetowy polski słownik biograficzny, <https://www.ipsb.nina.gov.pl/a/biografia/jozef-konrad-paczoski> (dostęp: 29.06.2022).

³¹ Sprawozdanie stenograficzne z 37 posiedzenia Sejmu..., ł. 94.

³² Zob. S. Kozłowski, A. Swędrzyński, *Profesor Józef Paczowski — twórca fitosocjologii*, „Łąkarstwo w Polsce” 12, 2009, s. 90.

³³ A. Ajnenkiel, *Polska po przewrocie majowym. Zarys dziejów politycznych Polski 1926–1939*, Warszawa 1980, s. 286.

³⁴ *Ustawa o pełnomocnictwach dla rządu*, [w:] Roman Rybarski *o narodzie, ustroju i gospodarce*, oprac. S. Rudnicki, Warszawa 1997, s. 77.

³⁵ A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 288.

Roman Rybarski w dalszej części odniósł się do słów Bronisława Pierackiego (pełniącego funkcję ministra spraw wewnętrznych) z 8 lutego 1932 roku, gdy stwierdził, że w Polsce nie występuje zjawisko państwa policyjnego³⁶. Zdaniem Rybarskiego duch państwa policyjnego był obecny w rządzie, a wyrażał się on poprzez nieufność wobec większości społeczeństwa. Ta z kolei miała skutkować podejrzeniami ze strony władzy o chęć wystąpień przeciwko rządowym projektom ustaw³⁷. Jako przykład potwierdzający słowa Rybarskiego można przywołać choćby sytuację z sierpnia 1932 roku, gdy minister sprawiedliwości zyskał uprawnienia pozwalające mu na przenoszenie i usuwanie prezesów i wiceprezesów sądu dzięki rozporządzeniu prezydenta³⁸. Owe rozporządzenie było nowelizacją prawa o ustroju sądów powszechnych z 6 lutego 1928 roku³⁹, które również naruszało monteskiuszowską zasadę trójpodziału władzy, gdyż pozwalało decydować ministrowi sprawiedliwości, kto będzie prezesem sądu⁴⁰.

Wspomniany wcześniej brak zaufania stał się jednym z tematów, które poruszył Roman Rybarski w swoim wystąpieniu podczas głosowania nad preliminarzem budżetowym na rok 1933/1934. Na samym jednak początku porównał ówczesny system gospodarczo-polityczny do systemu radzieckiego, a Legion Młodych⁴¹ oskarżył o dążenie do sowietyzacji kraju poprzez wykonywanie poleceń rządzących. Po tym wstępie Rybarski przeszedł do *meritum*, twierdząc, że błędem jest utożsamianie nieufności społeczeństwa do władzy z nieufnością do państwa. Dalej twierdził, że podstawa zaufania w państwie to stałość stosunków prawnych, a to, co działo się w Polsce, stanowiło zaprzeczenie tej reguły. Rybarski miał tu na myśli opisany powyżej *casus* wpływania na władzę sądowniczą, ale również zapowiedź zmian, jakie miały nastąpić w szkolnictwie wyższym w 1933 roku⁴². Dalsza część przemówienia skupiła się na problemie wymuszania przez rządzących posłuszeństwa na ludziach. Rybarski przytoczył tu przykład nauczycieli z Pomorza, którzy zostali pozbawieni pracy, lecz złożono im ofertę ponownego zatrudnienia. Warunkiem odzyskania stanowiska miało być przystąpienie do Strzelca⁴³ i aktywna

³⁶ Sprawozdanie stenograficzne z 51 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 8 lutego 1932 roku, t. 45.

³⁷ *Ustawa o pełnomocnictwach dla rządu*, s. 78.

³⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 sierpnia 1932 roku w sprawie upoważnienia władzy mianującej do przenoszenia sędziów w stan spoczynku i na inne miejsca służbowe, Dz.U. z 1932 r. Nr 73, poz. 663, art. 1, 4; W. Roszkowski, *op. cit.*, s. 66.

³⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 roku. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. z 1928 r. Nr 12, poz. 93.

⁴⁰ Zob. Dz.U. z 1928 r. Nr 12, poz. 93, art. 11, art. 90 § 1, art. 96 § 1.

⁴¹ Legion Młodych — sanacyjna organizacja młodzieżowa działająca od 1930 roku, zob. M. Sioma, *Myśl polityczna Legionu Młodych — Akademickiego Związku Pracy dla Państwa. Wprowadzenie do tematu*, „Humanities and Social Sciences” 20, 2015, nr 22, z. 2, s. 133.

⁴² *Przeciwko poczynaniom ustrojowym rządu*, [w:] *Roman Rybarski o narodzie...*, s. 82–83.

⁴³ Strzelec — założona w 1919 roku ogólnopolska organizacja będąca pod wpływem piłsudczyków. W swojej działalności nawiązywała do tradycji Związku Strzeleckiego i Strzelca, które działały w Galicji przed pierwszą wojną światową. *Ibidem*, s. 84, przyp. 2.

działalność w ramach tejże organizacji. Jak słusznie zaznaczył Rybarski, tego typu działania dawały jasny sygnał dla społeczeństwa, że „tylko temu ma być dobrze, kto jest w obozie rządowym”⁴⁴.

Temat nauczycieli z Pomorza posłużył Rybarskiemu jako pretekst do poruszenia kwestii „wychowania państwowego”. Zarzucił on władzy, że chce siłą narzucić młodzieży swój punkt widzenia, nazywając to zjawisko „wychowaniem partyjnym”. Jednak, jak podkreślał, nie obawia się o indoktrynację młodych ludzi, gdyż w przypadku jej skuteczności młodzież gimnazjalna „powinna u siebie wieszać portrety ministra Jędrzejewicza, tak on im pomógł tym wychowaniem państwowym i szerzeniem pewnych przekonań przez przymus”⁴⁵. Rybarski po tych słowach zwrócił się bezpośrednio do przedstawicieli obozu władzy, oznajmiając, że tego typu zabiegi nie sprawią, że młodzież zacznie wielbić władzę, a oni sami powinni zdawać sobie z tego sprawę⁴⁶. Rybarski miał na myśli to, iż młodość przedstawicieli władzy, do których się zwracał, przypadła na okres zaborów, a oni sami nie zaczęli wielbić cesarza ani cara pod wpływem indoktrynacyjnych działań aparatów państwowych. Pod koniec wystąpienia Rybarski zarzucił rządzącym, że swoimi działaniami chcą „stworzyć pewną pustkę, ażeby nikogo prócz was nie było”. Stanowiło to bezpośrednie oskarżenie o próbę budowy w Polsce ustroju totalitarnego na wzór Związku Radzieckiego (Rybarski użył nazwy Rosja sowiecka)⁴⁷, gdzie całym życiem państwowym kierowali działacze partyjni.

Obóz władzy ostatecznie podjął próbę zreformowania edukacji, czego jednym ze skutków była ustawa z dnia 15 marca 1933 roku o szkołach akademickich⁴⁸, zwana również reformą jędrzejewiczowską (od nazwiska ministra Janusza Jędrzejewicza). Dotychczas uczelnie wyższe cieszyły się autonomią wewnętrzną, przez co stawały się ośrodkami myśli antysanacyjnej, czego przykładem może być chociażby zbiorowy protest środowiska naukowego w sprawie Brześcia. Po wejściu w życie ustawy uprawnienia władzy administracyjnej w kwestii przyznawania stypendiów zostały rozszerzone. Stworzyło to możliwość wpływania władzy na młodzież akademicką poprzez odpowiednią politykę stypendialną. Kolejnym sposobem na kontrolowanie środowiska akademickiego był nowy sposób wybierania rektorów uczelni, którzy na mocy ustawy mieli być wybierani na trzyletnie kadencje przez zgromadzenia profesorów, a wybór musiał zostać zatwierdzony przez prezydenta. Ponadto minister wyznań religijnych i oświecenia publicznego zyskał prawo do likwidowania katedr szkół wyższych bez konieczności uzyskania pozwolenia władz uczelni⁴⁹.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Sprawozdanie stenograficzne z 70 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej w dniu 3 listopada 1932 roku, t. 32.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Przeciwko poczynaniom ustrojowym rządu*, s. 85.

⁴⁸ Ustawa z dnia 15 marca 1933 roku o szkołach akademickich, Dz.U. z 1933 r. Nr 29, poz. 247.

⁴⁹ A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 303–306.

Pierwsza reakcja narodowców wobec zmian w szkolnictwie wyższym miała miejsce już w styczniu 1933 roku, po wniesieniu wniosku rządowego na forum sejmku. Obóz Wielkiej Polski wezwał wtedy młodzież do rozpoczęcia protestu przeciwko planowanym zmianom. Strajk rozpoczął się w lutym 1933 roku we Lwowie, a już w marcu dotarł do innych ośrodków akademickich, takich jak Warszawa, Wilno i Poznań⁵⁰. Do sprawy reformy odniósł się również Roman Rybarski. Podczas rozprawy nad ustawą, która odbyła się 21 lutego 1933 roku, w sejmie stwierdził, iż zmiana proponowana przez obóz władzy da mu kontrolę nad szkolnictwem wyższym porównywalną do tej, jaka istniała za wschodnią granicą. Różnica miała polegać jedynie na tym, że — jak stwierdził Rybarski — „Rosja sowiecka daje jednak duże dotacje na cele naukowe, natomiast w Polsce to, co jest dziś, to jest już materialna ruina naukowa”⁵¹. Podczas wystąpienia skrytykował również kwestionariusze, jakie Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego wysłało do pracowników naukowych. Jak podaje Rybarski, pytano w nich między innymi o „charakterystyki trwałe, na przykład kalectwo funkcjonariusza państwowego (niedorozwinięcie umysłowe żony, męża lub dzieci)”⁵². Rybarski po tych słowach bardzo dosadnie zaatakował autorów tych kwestionariuszy, twierdząc, że „tutaj ktoś inny cierpi na niedorozwinięcie umysłowe, ktoś, kto tego rodzaju projekty redaguje”⁵³.

Nie wolno zapominać, że Roman Rybarski krytykował obóz sanacyjny i postępujący zanik wolności nie tylko z mównicy sejmowej. Warto tu pochylić się nad jego artykułem *O państwie policyjnym* opublikowanym w kwietniu 1933 roku na łamach „Myśli Narodowej”⁵⁴, ponieważ autor starannie i zwięźle omówił w nim temat państwa policyjnego, o którego budowę oskarżał ówczesne polskie władze. Na wstępie wyjaśnił, że cele polskiego nacjonalizmu (zwane przez niego „kierunkiem narodowym”) nie mogą zostać zrealizowane z powodzeniem w warunkach państwa policyjnego, a wiara w to, że jest inaczej, stanowi błąd, gdyż jest to ignorowanie niebezpieczeństw, jakie niesie ze sobą ta forma ustroju⁵⁵.

Państwo policyjne w myśli Romana Rybarskiego może być tworem przybierającym najrozmaitszej formy (na przykład monarchia absolutna, dyktatura wojskowa itd.), lecz w każdej z nich istnieje „nieograniczona niczym wszechwładza aparatu rządzącego, od którego zależne jest jednostronnie całe życie ludności”⁵⁶.

⁵⁰ Przebieg strajku i nastroje mu towarzyszące, na przykładzie wydarzeń spod bramy Uniwersytetu Warszawskiego, zostały opisane szerzej przez Antoniego Dudka i Grzegorza Pytla, zob. A. Dudek, G. Pytel, *Bolesław Piasecki. Próba biografii politycznej*, Londyn 1990, s. 24–25.

⁵¹ Sprawozdanie stenograficzne z 92 posiedzenia w dniu 21 lutego 1933 roku, ł. 60.

⁵² *Ibidem*, ł. 59.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ R. Rybarski, *O państwie policyjnym*, „Myśl Narodowa” 13, 1933, nr 20; przedruk tego artykułu znajduje się w opracowanym przez Szymona Rudnickiego zbiorze źródeł związanych z Romanem Rybarskim, zob. *O państwie policyjnym*, [w:] *Roman Rybarski o narodzie...*, s. 86–90.

⁵⁵ R. Rybarski, *op. cit.*, s. 273.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 87.

Istnienie takiego stanu rzeczy, jak zauważył Rybarski, nie dopuszcza do powstania podmiotów, które nie podlegają władzy wykonawczej (instytucji, organizacji itp.). Ponadto, w państwie policyjnym nie istnieje równowaga i kontrola władz wynikająca z idei trójpodziału. Rybarski jako przykład takiego państwa podał Rosję bolszewicką oraz siedemnastowieczne państwo jezuitów w Paragwaju, którego celem było krzewienie katolicyzmu wśród autochtonów⁵⁷. Jak zaznaczył, państwo policyjne realizuje określone z góry zadania, ale nie jest zdolne do realizacji kierunku narodowego w warunkach polskich. Na ten temat Rybarski pisał: „Narodowe państwo policyjne [...] będzie oznaczało rządy dla narodu, bez narodu i wbrew niemu”⁵⁸. Jak zaznaczał, taka forma rządów sprawdza się tylko wtedy, gdy naród nie posiada swojej własnej kultury, tożsamości narodowej (wynikającej między innymi z historii) oraz swoich własnych instytucji⁵⁹.

Roman Rybarski w swoich rozważaniach na temat państwa policyjnego poruszył również kwestię tego, jak traktuje ono społeczeństwo. Jego zdaniem w ustroju opartym o absolutyzm społeczeństwo jest dla rządzących „bierną, plastyczną masą”, którą mogą formować wedle własnego uznania. Aby stworzyć warunki, w których jest to możliwe, należy rozbudowywać aparat państwowy, by mógł on przejmować kolejne sfery życia społecznego, takie jak na przykład gospodarka czy kultura. Z kolei jednostka zostaje pozbawiona swoich praw, po czym skazuje się ją na służbę wobec władzy z możliwością otrzymywania korzyści płynących z państwa opiekuńczego. Rybarski za główną bolączkę państwa opiekuńczego uznał odebranie racji bytu wszystkiemu, co znajdowało się w przestrzeni pomiędzy państwem a jednostką. Chodzi tu oczywiście o wszystkie sposoby pozwalające na kontrolowanie władzy wykonawczej, takie jak na przykład parlament, samorząd czy niezawisłe sądy⁶⁰.

Podana przez Rybarskiego charakterystyka państwa policyjnego mniej więcej pokrywa się z definicjami państwa totalitarnego, jakie można spotkać w publikacjach z dziedziny politologii, takich jak na przykład *Klucz do politologii* Andrewa Heywooda⁶¹ lub *Słownik społeczny*⁶². Jeżeli przeanalizujemy działalność obozu sanacyjnego przez ich pryzmat, to stanie się jasne, że nie była ona reżimem totalitarnym. W Polsce pod rządami piłsudczyków co prawda istniała oficjalna ideologia państwowa (kult państwa), monopol sił zbrojnych oraz terror wobec opozycji, jednak na scenie politycznej funkcjonowała szeroka gama ugrupowań politycznych głoszących różne ideologie, zaczynając od partii socjalistycznych (takich jak na przykład PPS), skończywszy na Narodowej Demokracji, do której należał

⁵⁷ *Ibidem*, s. 273.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 274.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 87–88.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 88.

⁶¹ A. Heywood, *Klucz do politologii. Najważniejsze ideologie, systemy, postaci*, przeł. P. Kornobis, K. Wolański, Warszawa 2008, s. 176.

⁶² M. Bankowicz, *Totalitaryzm*, [hasło w:] *Słownik społeczny*, red. B. Szlachta, Kraków 2004, s. 1481–1482.

Rybarski. Sytuacja wyglądała podobnie w przypadku monopolu środków masowej komunikacji, który przez cały okres międzywojenny nie istniał. Niezależni twórcy posiadali spory margines wolności, o czym najlepiej świadczy fakt, że artykuły takie jak *O państwie policyjnym* Romana Rybarskiego⁶³ mogły się ukazywać. Niemniej jednak w Polsce pod rządami sanacji dochodziło do przypadków ograniczenia wolności słowa. Warto tu przytoczyć historię z życia literackiego Lublina. W 1932 roku ukazał się tom poezji Józefa Łobodowskiego zatytułowany *O czerwonej krwi*, który charakteryzował się mocno komunistycznym wydźwiękiem. To wystarczyło, by egzemplarze książki zostały skonfiskowane pod zarzutem obrazy moralności publicznej i uczuć religijnych, szerzenia nienawiści klasowej oraz zachęcania do nieposłuszeństwa względem władz⁶⁴. Podobny los spotykał prasę opozycyjną. Jako przykład może tu posłużyć konfiskata poszczególnych numerów „Myśli Narodowej”. Przykładowo w roku 1933 władza skonfiskowała wszystkie egzemplarze zeszytu 2 i 7 tegoż czasopisma⁶⁵. Była to zatem cenzura represyjna, czyli taka, która polega na walce z treściami niewygodnymi dla władzy po ich wydaniu, co jest przeciwieństwem cenzury prewencyjnej, która występowała na przykład w czasach PRL i polegała na ingerowaniu w dany utwór jeszcze przed jego publikacją. Wymienione działania piłsudczyków sprawiły, że obóz sanacyjny w latach 1926–1939 przejawiał cechy charakterystyczne dla reżimów autorytarnych⁶⁶, które w latach trzydziestych XX wieku zdominowały polityczny krajobraz Europy Środkowo-Wschodniej⁶⁷.

Mówiąc o Polsce z czasów sanacji, z całą pewnością nie można jej nazwać państwem totalitarnym. Natomiast jeśli chodzi o artykuł Romana Rybarskiego, to należy patrzeć na niego jak na swego rodzaju przestrożę, by być czujnym, gdy władza zaczyna posługiwać się metodami opisanymi w tekście, aby poszerzyć swoje kompetencje. Rybarski zarzucił obozowi władzy takie zamiary 3 listopada 1933 roku, w trakcie posiedzenia sejmu. Podczas swojego wystąpienia wyraził niezadowolenie z kierunku, w jakim zmierzała ówczesna Polska. Pierwszym zarzutem, jaki postawił, był brak wolności politycznej pozwalającej na krytykę rządu. Przy tej okazji opowiadał o tym, jak władza rozwiązywała stowarzyszenia, które uważała za „niegodne”, a jednocześnie chwaliła się rozwojem inicjatyw społecznych⁶⁸. Rybarski

⁶³ R. Rybarski, *op. cit.*, s. 273–275.

⁶⁴ T. Pietrasiewicz, *Zakazane książki — cenzura w dwudziestoleciu międzywojennym (1918–1939)*, „Ośrodek »Brama Grodzka — Teatr NN«”, <http://teatrn.pl/leksykon/artykuly/zakazane-kniazki-cenzura-w-dwudziestoleciu-miedzywojennym-1918-1939> (dostęp: 19.08.2023).

⁶⁵ Zob. „Myśl Narodowa” 13, 1933, nr 1, strona tytułowa.

⁶⁶ Por. M. Bankowicz, *Autorytaryzm*, [hasło w:] *Słownik społeczny*, s. 19–20; Z. Krasnodębski, *Autorytaryzm*, [hasło w:] *Encyklopedia socjologii*, t. 1. A–J, red. A. Kojder, K. Kosela, W. Kwaśniewicz, H. Kubiak, J. Mucha, J. Szacki, M. Ziółkowski, Warszawa 1998, s. 46–47.

⁶⁷ W latach trzydziestych jedynym państwem w Europie Środkowo-Wschodniej, w którym nie zwyciężyły tendencje autorytarne, była Czechosłowacja, która przestała istnieć w marcu 1939 roku.

⁶⁸ Sprawozdanie stenograficzne z 103 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 3 listopada 1933 roku, ł. 50.

nie podał tutaj konkretnych przykładów, a samo stwierdzenie „stowarzyszenia” odnosiło się do organizacji takich jak na przykład towarzystwa rolnicze. W tym kontekście można jednak rozpatrywać również inne sytuacje, między innymi tę z marca 1933 roku, gdy rozwiązano wiele opozycyjnych organizacji, takich jak na przykład Obóz Wielkiej Polski czy Związek Hallerczyków. W przypadku OWP decyzja została uzasadniona rzekomymi działaniami „kolidującymi z kodeksem karnym i nakazami władz państwowych”, a miały one polegać na „stałym inspirowaniu ekscesów i zaburzeń”, „podsycaniu nienawiści partyjnej i rasowej” oraz na „urządzaniu demonstracji i zgromadzeń z wyraźnym celem podburzania ludności przeciwko władzom państwowym”⁶⁹.

W dalszej części wystąpienia Roman Rybarski krytykował rządową narrację dotyczącą nauki w Polsce, według której ma ona olbrzymie znaczenie i respektuje się jej godność. Zdaniem Rybarskiego były to zwykłe kłamstwa, gdyż w kraju dochodziło do usuwania ze stanowisk pracowników naukowych, którzy nie byli przychylni władzy, a także likwidowano katedry na uniwersytetach. Taki stan rzeczy był możliwy dzięki reformie jędrzejewiczowskiej i jak słusznie stwierdził Rybarski, nie była to atmosfera sprzyjająca rozwojowi nauki⁷⁰.

Innym przykładem rządowego samochwalstwa, z którym podjął polemikę Rybarski, było rzekome wysokie zaufanie społeczeństwa do rządzących. Aby udowodnić, że jest to tylko propaganda, powołał się na nowy regulamin wyborczy, który ukazał się zaledwie sześć dni przed rozpisaniem wyborów samorządowych. Zdaniem Rybarskiego rząd cieszący się zaufaniem społecznym nie musi stosować tego typu zabiegów, w wyniku których ludzie wykształceni mogą się w pełni zapoznać ze skomplikowanym regulaminem wyborczym i go zrozumieć dopiero na kilka dni przed wyborami, nie wspominając już nawet o osobach, które nie posiadały odpowiedniej wiedzy w zakresie interpretowania prawa (na przykład stronnictwa robotnicze lub chłopskie). Rybarski określił ten stan rzeczy mianem „wyborów konspiracyjnych”, gdyż — jak sam stwierdził — zostały one zaprojektowane tak, by ugrupowania opozycyjne nie miały szans na odpowiednie przygotowanie się do nich i przeprowadzenie kampanii wyborczej⁷¹.

Rybarski podczas wystąpienia sejmowego odpowiedział również na zarzut „niskiego poziomu walki politycznej”, który według rządzących miał być skutkiem działań opozycji. Do udowodnienia kuriozalności tej tezy posłużył się fragmentem artykułu z czasopisma „Państwo Pracy”, organu prasowego Legionu Młodych. Miały w nim rzekomo (Rybarski nie wskazał autora tekstu ani numeru, w którym się on ukazał) paść następujące słowa: „Nie znamy granic cierpliwości kierowników obozu rządowego ani skomplikowanej kalkulacji politycznej, która może być argumentem tolerowania tych brudów i nieprawości pod czystymi sztandarami. Ale wolno nam stwierdzić w imię czystości i prawości młodego

⁶⁹ S. Rudnicki, *Obóz Narodowo-Radykalny. Geneza i działalność*, Warszawa 1985, s. 161.

⁷⁰ Sprawozdanie stenograficzne z 103 posiedzenia Sejmu..., t. 50.

⁷¹ *Ibidem*.

pokolenia, że z bagnem moralnym prawego skrzydła obozu młode pokolenie Państwa nie ma nic wspólnego”⁷². Zdaniem Rybarskiego te słowa miały stanowić ostateczny dowód na to, że winę za niskie standardy w polskim życiu politycznym ponosił obóz rządzący, wewnątrz którego dobiegają głosy takie jak ten ukazany w cytowanym artykule. Powodem takiego stanu rzeczy, w opinii Rybarskiego, miał być brak homogeniczności w obozie sanacyjnym, w którym istniał szeroki wachlarz idei, gdzie złączono ze sobą „najrozmaitsze żywioły”⁷³.

Wewnętrzna różnorodność obozu władzy i różnice zdań pomiędzy jego członkami nie przeszkodziły mu jednak w przeprowadzeniu w państwie reform, włącznie z uchwaleniem nowej konstytucji. Zagadnienie nowej ustawy zasadniczej stało się obiektem żywej dyskusji od 26 stycznia 1934 roku. Tego dnia rozpoczęła się sejmowa debata nad 63 tezami konstytucyjnymi, które zostały zgłoszone 20 grudnia 1933 roku przez Stanisława Cara, wicemarszałka sejmu. Podczas debaty w pewnym momencie posłowie opozycji zdecydowali się na demonstracyjne opuszczenie sali obrad. W tym czasie Car zgłosił wniosek, zgodnie z którym wspomniane 63 tezy zostały uznane za projekt konstytucji, po czym przegłosowano wniosek, zanim posłowie opozycyjni zdążyli wrócić na salę. Tym sposobem obóz sanacyjny zdołał uchwalić nową ustawę zasadniczą, pomimo braku posiadania kwalifikowanej większości sejmowej⁷⁴.

Przegłosowanie nowej konstytucji w taki sposób stanowiło pogwałcenie Konstytucji marcowej z 1921 roku. Zgodnie z art. 125 zmiana ustawy zasadniczej była możliwa tylko przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów większością dwóch trzecich głosów, natomiast wniosek powinien być zapowiedziany przynajmniej 15 dni przed głosowaniem⁷⁵. Nic więc dziwnego, że wydarzenia z 26 stycznia oburzyły opozycję. Roman Rybarski do tej sprawy odniósł się 5 lutego 1934 roku, podczas debaty ogólnej nad preliminarzem budżetowym na rok 1934/1935. W jego opinii nowa konstytucja stanowiła ukoronowanie dotychczasowych dziewięciu lat, a on sam nie był zaskoczony, że władza zdecydowała się na wprowadzenie jej w sposób bezprawny⁷⁶.

Jeśli chodzi o treść nowej ustawy zasadniczej, w opinii Rybarskiego, stała ona w sprzeczności z ustrojem narodowym. Pierwszą rzeczą, na którą wskazał, było wyrugowanie pojęcia narodu polskiego, zastępując go czymś, co Rybarski określił mianem „masy obywateli”, co było nowością w porównaniu do Konstytucji marcowej⁷⁷. Jeśli przyjrzymy się treści obu ustaw zasadniczych, to stanie się jasne, że zarzut Rybarskiego nie jest bezpodstawny. W art. 2 konstytucji z 1921 roku czytamy, że „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy

⁷² *Ibidem*, t. 51.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 438–439.

⁷⁵ Zob. Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267, art. 125.

⁷⁶ *Nowa konstytucja*, [w:] *Roman Rybarski o narodzie...*, s. 121–122.

⁷⁷ *Ibidem*, s. 122–123.

do Narodu”⁷⁸, natomiast art. 1 Konstytucji kwietniowej głosi krótko, iż „państwo polskie jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli”⁷⁹. Władza zdecydowała się na taki zabieg najprawdopodobniej pod wpływem problemów, jakie miała z mniejszościami narodowymi. Chodzi tu głównie o Ukraińców, którzy pragnęli stworzenia własnego państwa. Niektórzy z nich prowadzili działalność opartą na terrorze, jak choćby utworzona w drugiej połowie lat dwudziestych Organizacja Ukraińskich Nacjonalistów. Reakcja władz polskich wobec takich ekscesów zazwyczaj jeszcze bardziej antagonizowała Ukraińców względem państwa polskiego, czego najlepszym przykładem może być pacyfikacja Małopolski Wschodniej, która trwała od września do listopada 1930 roku⁸⁰.

Kolejny zarzut Rybarskiego wobec projektu konstytucji to „głęboka nieufność do narodu”. Miała się ona wyrażać za pośrednictwem sposobu dokonywania wyboru senatorów⁸¹. Zgodnie z art. 47 nowej ustawy zasadniczej jedna trzecia senatorów miała być wybierana przez prezydenta, a pozostałe dwie trzecie mandatów miało być przyznawanych w wyborach⁸². W praktyce oznacza to, że ugrupowanie, do którego należy prezydent, ma zagwarantowaną aż jedną trzecią mandatów bez względu na poparcie społeczne i wynik wyborczy.

Roman Rybarski odniósł się również do kwestii niezawisłości sądownictwa. Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji kwietniowej „sędziowie są w sprawowaniu swego urzędu sędziowskiego niezawisli”⁸³. W opinii Rybarskiego ten zapis stanowił tylko nic nieznaczący zwrot, co do którego wyraził się następująco: „Nowa konstytucja uznaje nawet zasadę niezawisłości sądów. Ale każdy dobrze w Polsce wie, co już zrobili z niezawisłością sądów w Polsce twórcy tej konstytucji”⁸⁴.

Ostatnim zarzutem Rybarskiego wobec nowej ustawy zasadniczej była próba budowy państwa policyjnego poprzez poszerzenie kompetencji poszczególnych urzędów państwowych. Jego zdaniem nowe przepisy dawały zbyt wielkie uprawnienia władzy wykonawczej, co zaburzało poczucie stabilności w państwie oraz pozwalało rządzącym na akty samowoli⁸⁵. Mając na uwadze te słowa, warto przeanalizować art. 13 określający kompetencje najwyższego urzędnika państwowego, czyli prezydenta. Zgodnie z jego treścią głowa państwa posiadała bardzo szerokie kompetencje. Mogła między innymi mianować określoną liczbę senatorów oraz wskazać jednego spośród kandydatów mogących

⁷⁸ Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267, art. 2.

⁷⁹ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku, Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227, art. 1, ust. 1.

⁸⁰ M. Gałęzowski, *op. cit.*, s. 49–50.

⁸¹ *Nowa konstytucja*, [w:] *Roman Rybarski o narodzie...*, s. 123.

⁸² Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227, art. 47, ust. 1.

⁸³ Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227, art. 64, ust. 3.

⁸⁴ *Nowa konstytucja*, [w:] *Roman Rybarski o narodzie...*, s. 124. Ostatnie zdanie jest oczywiście aluzją do procesu brzeskiego.

⁸⁵ *Ibidem*.

ubiegać się o urząd prezydenta⁸⁶. Natomiast jeśli chodzi o odpowiedzialność głowy państwa, sprowadzała się ona tylko do odpowiedzialności „przed Bogiem i historią”⁸⁷. Ponadto sam sposób wyboru prezydenta został skonstruowany tak, by w praktyce nie dopuścić do urzędu kandydata opozycyjnego. W wyborach prezydenckich mogło uczestniczyć tylko dwóch kandydatów, spośród których jeden był wyznaczany przez ustępującego prezydenta, a drugi miał być zgłoszony przez specjalnie do tego powołane Zgromadzenie Elektorów, składające się z urzędników państwowych oraz osoby będące przedstawicielami izb ustawodawczych⁸⁸. W praktyce oznaczało to, że wybory zawsze będą wygrane przez osobę związaną z obozem sanacyjnym, którego przedstawiciele mieli większość w parlamencie oraz piastowali stanowiska urzędnicze.

Innym ważnym wydarzeniem z tamtego okresu, o którym nie wolno nie wspomnieć, było rozpoczęcie działalności Obozu Odosobnienia w Berezie Kartuskiej. Powstał on na mocy dekretu prezydenckiego z 17 czerwca 1934 roku. Zgodnie z nim władza administracyjna mogła od tej pory izolować osoby, których działalność miała dawać „podstawę do przypuszczenia, że grozi z ich strony naruszenie bezpieczeństwa, spokoju lub porządku publicznego”, nawet bez zgody sądu ani formalnego oskarżenia⁸⁹. Pierwszymi więźniami obozu byli przedstawiciele środowiska narodowego, mianowicie — czołowi działacze Obozu Narodowo-Radykalnego, wśród których znajdowali się między innymi Bolesław Piasecki oraz Henryk Rossman (późniejsi przywódcy ONR-Falanga i ONR-ABC). Zostali oni oskarżeni o zabójstwo Bronisława Pierackiego (ministra spraw wewnętrznych), które miało miejsce 15 czerwca 1934 roku, a w rzeczywistości zostało dokonane przez ukraińskiego nacjonalistę⁹⁰.

Temat dekretu prezydenta oraz represjonowania oenerowców został poruszony przez Romana Rybarskiego podczas debaty nad ustawą skarbową i preliminarzem budżetowym, która miała miejsce 6 listopada 1934 roku. Podczas swojego wystąpienia stwierdził, że śmierć ministra Pierackiego w gruncie rzeczy była dla obozu rządzącego korzystna, gdyż stanowiła idealny pretekst do stworzenia Obozu Odosobnienia w Berezie Kartuskiej i do „załatwienia porachunków partyjnych”, czyli rozbitcia ONR⁹¹. Jeśli chodzi o sam dekret z 17 czerwca 1934 roku, to w opinii Rybarskiego stał on w sprzeczności z zasadami cywilizacji łacińskiej, gdyż umożliwił on pozbawienie wolności człowieka na podstawie samego podejrzenia bez decyzji sądu czy nawet samego oskarżenia⁹². W tym przypadku racja leży po stronie Rybarskiego, gdyż taki stan rzeczy stanowił zaprzeczenie

⁸⁶ Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227, art. 64, ust. 2a) i 2f).

⁸⁷ Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227, art. 2, ust. 2.

⁸⁸ W. Roszkowski, *op. cit.*, s. 73.

⁸⁹ W. Śleszyński, *Obóz odosobnienia w Berezie Kartuskiej 1934–1939*, Białystok 2003, s. 16.

⁹⁰ S. Rudnicki, *op. cit.*, s. 252–253.

⁹¹ „*Twórczość*” *prawodawcza rządu*, [w:] Roman Rybarski *o narodzie...*, s. 129.

⁹² *Ibidem*, s. 130.

zasady domniemania niewinności, zgodnie z którą złe zamiary należy najpierw udowodnić za pomocą dowodów, zanim wymierzy się karę.

Sytuacja na scenie politycznej II Rzeczypospolitej zmieniła się diametralnie w roku 1935. Wtedy to zmarł marszałek Józef Piłsudski (lider obozu sanacyjnego), w życie weszła Konstytucja kwietniowa, a także wprowadzono nową ordynację wyborczą, która całkowicie wyrugowała środowisko narodowe z parlamentu. Ustawa zasadnicza z 1935 roku stanowiła podsumowanie praktyki politycznej rządów Piłsudskiego, chociaż obóz sanacyjny i tak nie liczył się z nią po jej formalnym wejściu w życie. Ustrój państwa, zgodnie z naturą ustroju autorytarnego, był określany przez doraźne decyzje polityczne, czego przykładem jest okólnik premiera Felicjana Sławoja-Składkowskiego z 13 lipca 1936 roku⁹³, który podważał zasadę jednolitej i niepodzielnej władzy prezydenta⁹⁴.

Nowa ordynacja wyborcza zmieniła sposób wysuwania kandydatów w wyborach do sejmu⁹⁵, i z tego powodu Stronnictwo Narodowe dołączyło do bojkotu wyborów, nie biorąc w nich udziału⁹⁶. Od czasu wejścia w życie zmian mogli być oni zgłaszani tylko przez tak zwane zgromadzenia okręgowe, a nie przez partie polityczne, stowarzyszenia wyborcze i grupy obywateli, jak w przypadku wcześniejszych wyborów⁹⁷. Zgromadzenia okręgowe były tworzone w dwumandatowych okręgach przez reprezentantów samorządu terytorialnego oraz organizacji społecznych (na przykład związków zawodowych)⁹⁸. Z racji tego, że składały się one głównie ze zwolenników sanacji, na listy wyborcze dostawały się tylko te osoby, które były pożądane przez władzę⁹⁹.

Roman Rybarski wyraził swoje zdanie na temat nowej ordynacji wyborczej podczas debaty ogólnej nad jej projektem, która miała miejsce 25 czerwca 1935 roku. W bardzo mocnych słowach stwierdził, że taka ordynacja jest odpowiednia tylko dla państw, w których „siła społeczna nie ma żadnego znaczenia, w którym wszystko jest uspołecznione — powiem nawet wyraźnie — typowi społeczeństwa o charakterze komunistycznym”¹⁰⁰. Rybarski z powodu nowej ordynacji wyborczej miał mnóstwo żalu do obozu, gdyż w ten sposób podzielił społeczeństwo na dwie grupy: uprzywilejowaną elitę rządzącą oraz zwykłych ludzi, którzy nie mieli żadnych praw, a ich obowiązkiem było tylko płacenie podatków i głosowanie na kandydatów wskazanych przez władzę¹⁰¹.

⁹³ Okólnik Prezesa Rady Ministrów z 13 lipca 1936 roku, M.P. z 1936 r. Nr 163, s. 8.

⁹⁴ Por. M.P. z 1936 r. Nr 163, s. 8; Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227, art. 2, 3.

⁹⁵ R. Kaczmarek, *Historia Polski 1914–1989*, Warszawa 2010, s. 250–251.

⁹⁶ J. Waskan, *Działalność polityczna Romana Rybarskiego w II RP*, „Świat Idei i Polityki” 17, 2018, s. 247.

⁹⁷ Ustawa z dnia 8 lipca 1935 roku — ordynacja wyborcza do Sejmu, Dz.U. z 1935 r. Nr 47, poz. 319, art. 31.

⁹⁸ Dz.U. z 1935 r. Nr 47, poz. 319, art. 32, 33.

⁹⁹ W. Roszkowski, *op. cit.*, s. 74.

¹⁰⁰ *Nowa ordynacja wyborcza*, [w:] *Roman Rybarski o narodzie...*, s. 143.

¹⁰¹ *Ibidem*, s. 149.

Nowa ordynacja wyborcza została zastosowana po raz pierwszy w wyborach parlamentarnych, które odbyły się 8 września 1935 roku. Co prawda sejm został zdominowany przez posłów BBWR, jednak same wybory były wizerunkową klęską sanacji, gdyż do urn poszło zaledwie 45,9% uprawnionych do głosowania (i tylko 29,4% w Warszawie)¹⁰². Na niską frekwencję miał również wpływ bojkot wyborczy, na jaki zdecydowały się ugrupowania opozycyjne¹⁰³.

Po tym wydarzeniu narodowcy przestali posiadać swoją reprezentację w parlamencie. Była to klęska „starych”, którzy do końca wierzyli w parlamentarizm¹⁰⁴, a więc również Romana Rybarskiego, który był prezesem sejmowego Klubu Narodowego nieprzerwanie od 1928 roku. Od tej pory usunął się w cień życia politycznego i skoncentrował się na pracy naukowej i odczytowej, rzadko podejmując się krytyki działań władz sanacyjnych. Swoimi refleksjami na temat zagadnień politycznych dzielił się za pośrednictwem książek, wśród których znajduje się między innymi *Siła i prawo*¹⁰⁵. Ta publikacja stanowi zbiór przemyśleń Rybarskiego dotyczących rządów dyktatorskich, takich jak na przykład ich geneza, stosunek władzy absolutnej do prawa (stąd tytuł *Siła i prawo*) czy też wpływ ustrojów dyktatorskich na społeczeństwa. Oczywiście w książce pojawiają się aluzje do obozu sanacyjnego. Warto tu przytoczyć fragment, w którym Rybarski podważył jego kompetencje do sprawowania władzy:

Grupa rządząca, która w twardej walce szła po władzę, potrafi zachować wewnętrzną dyscyplinę, czuwać nad poziomem moralnym swoich członków. Uważa się za godną do sprawowania całej władzy, do objęcia wszystkich naczelnych stanowisk. Ale inna jest sztuka zdobywania władzy, a inna sztuka rządzenia, zwłaszcza w dzisiejszym państwie, w którym na nie zwabiło się tyle skomplikowanych zadań. Nie wystarczy sam instykt władzy, nie wystarczą zalety bojowe i umiejętności konspiracyjne¹⁰⁶.

Ostatnie zdanie to bezpośrednie odniesienie do kierownictwa obozu sanacyjnego (oraz do samego marszałka Piłsudskiego), którzy w młodości byli związani z konspiracyjnymi organizacjami socjalistycznymi, walczącymi z zaborcami za pomocą zbrojnej dywersji.

Innym miejscem, w którym Roman Rybarski po roku 1935 od czasu do czasu krytykował działania władzy, wciąż pozostawała prasa. Jako przykład może tu posłużyć artykuł *Nowe wydanie* opublikowany w marcu 1936 roku na łamach „Warszawskiego Dziennika Narodowego”¹⁰⁷. Tekst został poświęcony wypowiedzi premiera Felicjana Sławoja-Składkowskiego, w której zapowiedział utworze-

¹⁰² W. Roszkowski, *op. cit.*, s. 74.

¹⁰³ R. Kaczmarek, *op. cit.*, s. 251.

¹⁰⁴ M. Ryba, *Naród a polityka. Myśl społeczno-polityczna twórców ruchu narodowego w okresie międzywojennym*, Lublin 1999, s. 68.

¹⁰⁵ R. Rybarski, *Siła i prawo*, Warszawa 1936.

¹⁰⁶ *Ibidem*, s. 107.

¹⁰⁷ R. Rybarski, *Nowe wydanie*, „Warszawski Dziennik Narodowy” 2, 1936, nr 155 (7.06.1936), s. 3.

nie nowej organizacji politycznej skupiającej zwolenników rządu¹⁰⁸. Jak trafnie zauważył Rybarski, była to w rzeczywistości zapowiedź zastąpienia leciwego już BBWR innym tworem, który w oczach opinii publicznej miał być nowością, a tak naprawdę miał działać według tych samych zasad co Bezpartyjny Blok¹⁰⁹. Natomiast jeśli chodzi o przynależność do nowego ugrupowania działaczy narodowych, to Rybarski uważał ten fakt za triumf ideologii narodowej, gdyż w jego opinii władza zdała sobie sprawę z tego, że nie jest w stanie pokonać nacjonalizmu, więc podjęła się próby „oswojenia” go¹¹⁰. Ostatecznie, w 1937 roku piłsudczycy utworzyli Obóz Zjednoczenia Narodowego (OZN), który w swojej narracji zawierał elementy charakterystyczne dla ideologii głoszonej przez narodowców, na przykład silny akcent na pojęcie „naród” albo podkreślenie roli Kościoła katolickiego w życiu narodu polskiego¹¹¹. Roman Rybarski odniósł się do tego faktu w 1938 roku, twierdząc, że taki zwrot był podyktowany tym, iż w opinii Rybarskiego „wciąż się rejestruje zwycięstwa nacjonalizmu w innych krajach, a w Polsce nacjonalizm stał się modny”¹¹², zaś działania władzy mają charakter oportunistyczny i w rzeczywistości nie można ich traktować jako nacjonalistyczne. Rybarski ujął to następująco: „Wczorajsi Szawłowie [piłsudczycy — przyp. D.Z.] wyznają dzisiaj nacjonalizm w ulepszonym, według swojego przekonania, wydaniu”¹¹³.

Warto również wspomnieć, że istniały obszary, w których stanowiska Romana Rybarskiego i obozu rządzącego były ze sobą zbieżne. Mowa tu o stosunkach międzynarodowych. Rybarski uważał, podobnie jak piłsudczycy, że Polska powinna oprzeć swoje interesy na współpracy z Francją jako naturalnym sojusznikiem przeciwko Niemcom, czego wyraz można znaleźć w artykule *Nigdy!* z 10 stycznia 1937 roku¹¹⁴, gdzie stwierdza, że sojusz polsko-francuski „opiera się na wspólności dziejowych interesów”¹¹⁵.

Na zakończenie warto pochylić się nad pytaniem, dlaczego Polacy godzili się na życie w państwie autorytarnym, jakim stała się Polska po roku 1926. Roman Rybarski udzielił na nie odpowiedzi w 1939 roku, czyli pod koniec rządów obozu sanacyjnego. Jego zdaniem przyczyną takiej postawy Polaków były zbyt wielkie oczekiwania wobec niepodległego państwa, na które tak długo czekali. Naród polski od końca XVIII wieku był pozbawiony własnej ojczyzny, przez co ludzie

¹⁰⁸ *Ibidem*, s. 3. Chodzi tu oczywiście o utworzenie Obozu Zjednoczenia Narodowego (w skrócie OZN), który zastąpił BBWR. Co trzeba podkreślić, należeli do niego również działacze narodowi, na przykład członkowie ONR-Falanga.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ J. Waskan, *Idea państwa narodowego...*, s. 182.

¹¹¹ A. Koc, *Deklaracja ideowo-polityczna Obozu tworzonego przez pulk. Adama Koca*, „Gazeta Lwowska” 130, 1937, nr 42 (23.02.1937), s. 1.

¹¹² R. Rybarski, *Odmiany nacjonalizmu*, „Myśl Narodowa” 18, 1938, nr 47, s. 717.

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ R. Rybarski, *Nigdy!*, „Warszawski Dziennik Narodowy” 3, 1937, nr 10 (10.01.1937), s. 3.

¹¹⁵ *Ibidem*.

byli zdani sami na siebie, bez możliwości uzyskania pomocy ze strony aparatu państwowego. Z tego powodu zadania państwa (na przykład edukacja czy wspieranie kultury) były realizowane przez prywatne inicjatywy pojedynczych osób bądź grup, podczas gdy inne narody, które w odróżnieniu od Polaków posiadały własne państwa, nie musiały się tym nawet przejmować. Stąd też w chwili odzyskania niepodległości naród polski liczył na pomoc państwa w każdym aspekcie życia, nie zdając sobie sprawy, że coraz większe kompetencje władzy z czasem zaczynają krępować wolność osobistą. Ten stan rzeczy w końcu doprowadził do narodzin dyktatury, która nie spotkała się z większym sprzeciwem, a dzięki biernej postawie zwykłych ludzi mogła się utrzymywać i dalej rozwijać¹¹⁶.

Rządy sanacji zakończyły się wraz upadkiem II Rzeczypospolitej, we wrześniu 1939 roku. Możemy jedynie przypuszczać, w jakim kierunku podążyłoby państwo polskie, gdyby nie zostało starte z mapy przez Niemcy i Związek Radziecki. Analiza myśli politycznej Romana Rybarskiego, krytycznej dla obozu sanacyjnego, pozwala przypuszczać, że niebezpieczeństwo przekształcenia się rządów autorytarnych w totalitarne było jak najbardziej realne. Przesłanki zwiastujące taką możliwość można się również doszukać w Konstytucji kwietniowej. W art. 4 ust. 1 czytamy, że „w ramach państwa i w oparciu o nie kształtuje się życie społeczne”¹¹⁷. Taki zapis z całą pewnością mógłby znaleźć się w ustawie zasadniczej kraju totalitarnego, gdyż istotę ustroju takiego państwa stanowi kontrola przez aparat państwowy każdego aspektu życia społecznego. Niemniej jednak możemy tylko spekulować, jak potoczyłyby się losy Polski, gdyby nie tragiczne wydarzenia z września 1939 roku.

Bibliografia

Akty prawne

- Okólnik Prezesa Rady Ministrów z 13 lipca 1936 roku, M.P. z 1936 r. Nr 163, s. 8.
 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 roku. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. z 1928 r. Nr 12, poz. 93.
 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 sierpnia 1932 roku w sprawie upoważnienia władzy mianującej do przenoszenia sędziów w stan spoczynku i na inne miejsca służbowe, Dz.U. z 1932 r. Nr 73, poz. 663.
 Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku, Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227.
 Ustawa z dnia 18 grudnia 1919 roku o czasie pracy w przemyśle i handlu, Dz.U. z 1920 r. Nr 2, poz. 7.
 Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267.
 Ustawa z dnia 15 marca 1933 roku o szkołach akademickich, Dz.U. z 1933 r. Nr 29, poz. 247.
 Ustawa z dnia 8 lipca 1935 roku — ordynacja wyborcza do Sejmu, Dz.U. z 1935 r. Nr 47, poz. 319, art. 31.

¹¹⁶ R. Rybarski, *Idee przewodnie gospodarstwa Polski*, Warszawa 1939, s. 208.

¹¹⁷ Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227, art. 4, ust. 1.

Źródła drukowane

- Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. I*, Warszawa 1931.
Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. II, Warszawa 1931.
Koc A., *Deklaracja ideowo-polityczna Obozu tworzonego przez pulk. Adama Koca*, „Gazeta Lwowska” 130, 1937, nr 42 (23.02.1937), s. 1–2.
Odbitka nr 53. SEJM Rzeczypospolitej Polskiej. Okres III. Wniosek Klubu Narodowego, żądający ustąpienia Rady Ministrów.
Roman Rybarski o narodzie, ustroju i gospodarce, oprac. S. Rudnicki, Warszawa 1997.
Rybarski R., *Idee przewodnie gospodarstwa Polski*, Warszawa 1939.
Rybarski R., *Nigdy!*, „Warszawski Dziennik Narodowy” 3, 1937, nr 10 (10.01.1937), s. 3.
Rybarski R., *Nowe wydanie*, „Warszawski Dziennik Narodowy” 2, 1936, nr 155 (7.06.1936), s. 3.
Rybarski R., *Odmiany nacjonalizmu*, „Myśl Narodowa” 18, 1938, nr 47, s. 717–719.
Rybarski R., *O państwie policyjnym*, „Myśl Narodowa” 13, 1933, nr 20, s. 273–275.
Rybarski R., *Sila i prawo*, Warszawa 1936.
Sprawozdania Stenograficzne z posiedzeń Sejmu Rzeczypospolitej (1931–1933).

Opracowania

- Ajnenkiel A., *Polska po przewrocie majowym. Zarys dziejów politycznych Polski 1926–1939*, Warszawa 1980.
Dudek A., Pytel G., *Bolesław Piasecki. Próba biografii politycznej*, Londyn 1990.
Encyklopedia socjologii, t. 1. A–J, red. A. Kojder, K. Kosęła, W. Kwaśniewicz, H. Kubiak, J. Mucha, J. Szacki, M. Ziółkowski, Warszawa 1998.
Heywood A., *Klucz do politologii. Najważniejsze ideologie, systemy, postaci*, przeł. P. Kornobis, K. Wolański, Warszawa 2008.
Kaczmarek R., *Historia Polski 1914–1989*, Warszawa 2010.
Kozłowski S., Swędrzyński A., *Profesor Józef Paczoski — twórca fitosocjologii*, „Ląkarstwo w Polsce” 12, 2009, s. 83–95.
Landau Z., *Działalność Koncernu Kreugera w Polsce*, „Przegląd Historyczny” 49, 1958, nr 1, s. 91–120.
Od niepodległości do niepodległości. Historia Polski 1918–1989, red. P. Chojnacki, Warszawa 2010.
Roszkowski W., *Historia Polski 1914–2004*, Warszawa 2004.
Rudnicki S., *Obóz Narodowo-Radykalny. Geneza i działalność*, Warszawa 1985.
Ryba M., *Naród a polityka. Myśl społeczno-polityczna twórców ruchu narodowego w okresie międzywojennym*, Lublin 1999.
Sioma M., *Myśl polityczna Legionu Młodych — Akademickiego Związku Pracy dla Państwa. Wprowadzenie do tematu*, „Humanities and Social Sciences” 20, 2015, nr 22, z. 2, s. 133–153.
Słownik społeczny, red. B. Szlachta, Kraków 2004.
Śleszyński W., *Obóz odosobnienia w Berezie Kartuskiej 1934–1939*, Białystok 2003.
Waskan J., *Działalność polityczna Romana Rybarskiego w II RP*, „Świat Idei i Polityki” 17, 2018, s. 412–436.
Waskan J., *Idea państwa narodowego w myśli politycznej Romana Rybarskiego do 1939 roku*, Bydgoszcz 2018.
Waskan J., *Roman Rybarski o ustroju politycznym w latach 1918–1926*, „Cywilizacja i Polityka” 17, 2019, nr 17, s. 52–63.
Zychowicz D., *Roman Rybarski wobec działań politycznych obozu sanacyjnego w pierwszych latach jego rządów (1926–1930) w świetle publicystyki i wystąpień sejmowych*, „Klio — Czasopismo Poświęcone Dziejom Polski i Powszechnym” 62, 2022, nr 2, s. 123–139.

Strony internetowe

- Dzięczkowski A., *Józef Konrad Paczoski*, Internetowy polski słownik biograficzny, <https://www.ipsb.nina.gov.pl/a/biografia/jozef-konrad-paczoski> (dostęp: 29.06.2022).
- Leopold Tomasziewicz*, Witryna edukacyjna Kancelarii Senatu, <https://senat.edu.pl/historia/senat-rp-w-latach-1922-1939/senatorowie-ii-rp/senator/leopold-tomaszkiewicz> (dostęp: 29.06.2022).
- Pietrasiewicz T., *Zakazane książki — cenzura w dwudziestoleciu międzywojennym (1918–1939)*, „Ośrodek »Brama Grodzka — Teatr NN«”, <http://teatrnn.pl/leksykon/artykuly/zakazane-ksiazki-cenzura-w-dwudziestoleciu-miedzywojennym-1918-1939> (dostęp: 19.08.2023).

AGATA PRZYLEPA-LEWAK
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
agata.przylepa-lewak@mail.umcs.pl
ORCID: 0000-0003-3605-9277

Charakterystyka prawa totalitarnego i posttotalitarnego Adama Podgóreckiego

Słowa kluczowe: prawo totalitarne, prawo posttotalitarne, socjologia prawa, opresja, Adam Podgórecki

CHARACTERISTICS OF ADAM PODGÓRECKI'S TOTALITARIAN AND POST-TOTALITARIAN LAW

Abstract

The purpose of this article is to reconstruct the concept of totalitarian and post-totalitarian law as laid down by a great pioneer and populariser of the sociology of law, one of the finest sociologists of the twentieth century — Adam Podgórecki. This task is to be achieved primarily through the analysis of his works. However, the significance of the historical method cannot be dismissed in these considerations since the so-called “historical background of the period” related to the subjects taken up by Podgórecki bears significance for the characteristics he described. Undoubtedly, as he was an inquisitive researcher of the operation of law in social reality, and their mutual relationships — which he was famous for not only in Poland but also on the international arena — it is worth returning to his concept of these “phenomenal” phenomena, i.e., totalitarian law and post-totalitarian law. The researcher emphasized that in the 20th century, even in societies that were not directly affected by totalitarianism, its indirect impact can be observed. Also, he explained that it was necessary and important to study totalitarian social engineering, its roots, and consequences, because of the inherent threat of the re-emergence of totalitarian and post-totalitarian societies in the future. Law, according to Adam Podgórecki, is a petrified oppression. His analysis of totalitarian and post-totalitarian law revealed that the phenomenon of totalitarianism is too complicated to be compressed into a single theoretical concept. He called for totalitarian law and its heritage to be studied in an interdisciplinary and multidimensional way, that is, combining several levels of theoretical and methodological analysis, which he tried to substantiate. In order to create a universal definition of totalitarian law, he focused on listing its characteristics. He presented post-totalitarian law, in turn, as an internally coherent effect of the long-lasting influence of the authoritarian regime. To confirm this thesis, he pointed to circumstances that reveal traces indicating the impact of totalitarianism

on its successor, which is paradoxical at times. Podgórecki's thoughts focused on the experiential study of law, aimed at helping to formulate rational guidance for the legislature, which inspires the search for the source of these views, and his original, though often controversial theories, prompt reflections on their topicality. Analysis of Adam Podgórecki's works leads to the conclusion that his characterization of totalitarian and post-totalitarian law, although not without its disadvantages, has many merits. It is done in an insightful, nuanced, and precise way, does not fall into simple schemes, and is characterized by originality and consistency in the application of his previous works.

Keywords: totalitarian law, post-totalitarian law, sociology of law, oppression, Adam Podgórecki

Wprowadzenie

Adam Podgórecki (1925–1998) należy do najwybitniejszych polskich socjologów XX wieku. Jego postać jest dobrze znana wśród społeczności socjologów prawa, ale również socjologów czy teoretyków prawa. W niektórych kręgach światowej socjologii Adam Podgórecki jest uznawany za współautora współczesnej koncepcji socjologii prawa. Był wyróżniającym się kontynuatorem idei naukowych Leona Petrażyckiego oraz Marii Ossowskiej. Miał niezwykle rozległe zainteresowania. W swojej pracy naukowej koncentrował się na zagadnieniach socjologii prawa, socjologii moralności, naukowej polityki prawa, teoriach socjologicznych, całościowej analizie społeczeństwa polskiego, jak również na rozwijaniu praktycznych nauk społecznych — socjotechniki. W kręgu jego zainteresowań znalazła się także problematyka patologii społecznej (którą wprowadził i rozpowszechnił na grunt polskiej nauki), patologii prawa, patologii instytucji oraz dewiacji społecznej.

Był twórcą oryginalnych koncepcji teoretycznych, opracował i zrealizował wiele pionierskich projektów badawczych, był także inicjatorem licznych przedsięwzięć organizacyjnych — krajowych i międzynarodowych¹.

W swoich pracach wnikliwie analizował wzajemne relacje pomiędzy systemem społecznym a systemem prawnym. Postulował potrzebę gromadzenia danych, które pokazują, jak dany system prawa wpływa na najbardziej istotne cechy społeczeństwa, w którym funkcjonuje, oraz jak nadrzędne cechy społeczeństwa kształtują jego własny system prawa. Refleksje na temat różnorodnych typów systemów prawa powinny, w jego opinii, być pomocne nie tylko w ustaleniu ogólności danej hipotezy teoretycznej, ale również typu uwarunkowań, do których się odnosi².

W latach dziewięćdziesiątych XX wieku Podgórecki w swoich pracach zaczął również analizować problematykę prawa totalitarnego i posttotalitarnego³.

¹ A. Kojder, *Adam Podgórecki*, [w:] *Idee naukowe Adama Podgóreckiego*, red. J. Kwaśniewski, J. Winczorek, Warszawa 2009, s. 34.

² A. Podgórecki, *Socjologiczna teoria prawa*, przeł. Ł. Kwaśniewska, R. Smogór, Warszawa 1998, s. 154

³ A. Podgórecki, *A concise theory of post-totalitarianism (Poland 1989/1990)*, „The Polish Sociological Bulletin” 1991, nr 2; *idem*, *The communist and post-communist nomenclatura*, „Pol-

Jego myśl, jak twierdzi Jan Winczorek i należy się z nim zgodzić, nie popada w łatwe schematy, a jednocześnie pozostaje zgodna, gdy chodzi o ogólne założenia z jego wcześniejszymi pracami i wydaje się być owocem ich wykorzystania na tym szczególnym polu⁴.

Życie Adama Podgóreckiego obfitujące w paradoksy i dramatyczne zwroty, jego doświadczenia życiowe uprawniły go do podjęcia tej tematyki badań, w związku z tym dla potrzeb niniejszego artykułu warto je chociaż w paru zdaniach przybliżyć.

Gdy wybuchła druga wojna światowa, Podgórecki miał 13 lat. Naukę szkolną kontynuował na tajnych kompletach, równocześnie działając w AK jako łącznik i kolporter ulotek i prasy podziemnej. W 1945 ukończył studia prawnicze w Uniwersytecie Jagiellońskim i tam też obronił doktorat w 1951 roku z prawa. Podczas studiów należał do kręgów młodzieży akademickiej skupiającej się przy kościele św. Floriana, przy Kleparzu w Krakowie. Brał też udział w nieformalnych związkach młodzieży krakowskiej, jak na przykład Towarzystwo Logofagów, za co był poddany inwigilacji i ciężkim przesłuchaniom. W 1952 roku ukończył studia socjologiczne na Uniwersytecie Jagiellońskim, a w 1963 habilitował się w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Był profesorem zwyczajnym Uniwersytetu Warszawskiego, a w późniejszym okresie *Distinguished Research Professor* Carleton University w Ottawie. Pracował w Katedrze Logiki w Instytucie Filozoficznym Uniwersytetu Warszawskiego oraz w Zakładzie Historii i Teorii Moralności Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 1965–1967 był prodziekanem Wydziału Filozofii i Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Od 1968 roku kierował Zespołem Badań Norm Społecznych i Patologii Społecznej Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. W 1972 roku uzyskał tytuł profesora nadzwyczajnego i przeniósł się do nowo utworzonego interdyscyplinarnego Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji (IPSiR), którego był pomysłodawcą i współorganizatorem. W IPSiR prowadził Zakład Socjologii Norm i Patologii Społecznej. Po trzech latach wskutek zarzutów o „prowadzenie działalności

ish Sociological Review” 1994, nr 2, s. 11–23; *idem*, *Totalitarian and Post-Totalitarian Law*, V 90–02, Departmental working papers (Carleton University. Dep. of Sociology and Anthropology) — praca ta została następnie umieszczona jako rozdział 7 w książce: A. Podgórecki, *The Sociological Theory of Law*, Milano 1991; *idem*, *Reappearance of ex-communist structures as a test for integrative theory of law*, „Polish Sociological Review” 1996, nr 3; *idem*, *Totalitarian law: Basic concepts and issues*, [w:] *Totalitarian and Post-Totalitarian Law*, red. A. Podgórecki, V. Olgiati, Dartmouth-Aldershot 1996, s. 3–37; *idem*, *Conclusions*, [w:] *Totalitarian and Post-Totalitarian Law*, s. 341–357; *idem*, *Polish communist and post-communist “nomenklaturas”*, [w:] *Totalitarian and Post-Totalitarian Law*, s. 323–340. Zaznaczyć należy, że od 1977 roku został pozbawiony możliwości pracy w rodzimym kraju i zmuszony do emigracji. Za granicą spędził trzecią część swojego życia, najdłużej w Kanadzie, gdzie mógł z większym rozmachem i „bez skrupowania” realizować swoje przedsięwzięcia naukowe i publikacyjne.

⁴ J. Winczorek, *Adama Podgóreckiego koncepcja prawa totalitarnego i posttotalitarnego*, [w:] *Idee naukowe...*, s. 204.

antypaństwowej” jego zakład został zamknięty, a Podgóreckiego przeniesiono karnie do Instytutu Filozoficznego UW, zaś wielu jego współpracowników zostało usuniętych z uczelni. Warto podkreślić, że ani on, ani żaden z jego pracowników nie należał do partii komunistycznej. W latach 1963–1966 był sekretarzem Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, a od 1963 do 1967 — przewodniczącym jego Oddziału Warszawskiego, a także założycielem i wieloletnim przewodniczącym Sekcji Socjologii Prawa i Sekcji Socjotechniki PTS. Równocześnie, co należy podkreślić, Podgórecki prowadził szeroką działalność naukową na arenie międzynarodowej. W 1977 roku został zmuszony do emigracji z kraju⁵.

W swoich pracach Podgórecki postulował, aby prawo totalitarne i jego dziedzictwo studiować w sposób interdyscyplinarny i wielowymiarowy, czyli łączący kilka poziomów analizy teoretycznej i metodologicznej, czego zasadność starał się potwierdzić. Podejście wielowymiarowe zakłada opracowanie złożonych ram metodologicznych i koncepcyjnych pozwalających na analizę kwestii społecznych z różnych perspektyw, tak by w pełniejszym stopniu uchwycić różne oblicza społecznej rzeczywistości⁶.

Badacz zauważył, że w XX wieku nawet w społeczeństwach, które nie były bezpośrednio dotknięte totalitaryzmem, można zauważyć jego pośrednie oddziaływanie⁷, a potrzebę i wagę badań nad totalitarną inżynierią społeczną, jej korzeniami i konsekwencjami tłumaczył istnieniem nieodłącznego zagrożenia ponownym pojawieniem się społeczeństw totalitarnych i posttotalitarnych w przyszłości⁸.

Kompleksowa analiza prawa totalitarnego i posttotalitarnego dokonana przez Podgóreckiego ujawniła, że fenomen totalitaryzmu jest zbyt skomplikowany, aby można go było skompresować w jedno teoretyczne pojęcie. Esencją systemu totalitarnego jest to, że jest on zaprojektowany przez monopolistycznie wiążącą ideologię, która przenika swoją siłą wykonawczą wszystkie dziedziny życia publicznego i społecznego. Jako system totalitarny Podgórecki rozumiał system społeczny zdominowany przez jednorodną ideologię narzuconą społeczeństwu przez jedną partię i jej opresyjny aparat. System posttotalitarny zaś pojawia się, gdy formalnie ustaje dominacja formuły jednopartyjnej, ale głęboko zakorzeniona struktura biurokratyczna pozostaje na swoim miejscu, a wartości, obyczaje i podstawowe mechanizmy generowane w systemie totalitaryzmu wciąż dominują⁹.

⁵ Szerzej zob. m.in. D. Wicenty, *Wokół projektu biografii Adama Podgóreckiego: wyzwania koncepcyjne, metodologiczne i społeczne*, „Przegląd Socjologii Jakościowej” 9, 2013, nr 4; O. Halecki, *Prof. dr hab. Adam Podgórecki (1925–1998)*, Instytut Naukowy im. Oskara Haleckiego w Kanadzie, <http://halecki.org/wybitni-polacy-w-kanadzie/prof-dr-hab-adam-podgorecki/> (dostęp: 5.12.2020); A. Przyłepa-Lewak, *Wkład Adama Podgóreckiego w powstanie i rozwój socjologii prawa*, Lublin 2020, s. 11–28.

⁶ A. Podgórecki, *Socjologiczna teoria...*, s. 177; *idem*, *Social Oppression*, London 1993, s. 12.

⁷ A. Podgórecki zaznaczył jednak, że brakuje bezpośredniego wpływu totalitaryzmu na społeczeństwa słabo rozwinięte. Zob. A. Podgórecki, *Mega-Sociology*, Warszawa 2016, s. 61.

⁸ *Ibidem*.

⁹ A. Podgórecki, *Social Oppression*, s. 15; *idem*, *Społeczeństwo polskie*, Rzeszów 1995, s. 192.

Badacz stwierdził, że wydaje się, iż do opisu totalitarnej struktury prawa odpowiednie jest definiowanie prawa zgodnie z Kelsenem — jako zespołu obligatoryjnych i abstrakcyjnych norm narzuconych decyzją polityczną i arbitralnie sformułowanych jako metanorma niezwiązana z prawem. Podkreślił jednak, że istnieje różnica pomiędzy koncepcją prawa Kelsena a prawem totalitarnym. Pierwsza opiera się na założeniu, że prawo jest względnie stabilne, a cechą prawa totalitarnego z kolei jest jego zmienność i nieprzewidywalność. W suwerennym państwie demokratycznym można kwestionować prawo, lecz tylko w zgodzie z zasadami ustanowionymi przez wymogi demokratycznej metanormy (konstytucji). Inaczej w reżimach totalitarnych, gdzie zmiany powodowane były głównie przez chaos¹⁰.

Podkreślał, że opresja totalitarna jest szczególnie widoczna w społecznym funkcjonowaniu prawa, które jednakże nie nabrałoby pełnego rozmachu, gdyby klimat i struktura społeczna nie wzmocniły jego powagi. Reżim totalitarny utrzymywany jest przez prawo, ale jest to szczególny rodzaj prawa, ponieważ ma wszystkie jego formalne cechy, a w rzeczywistości jest to tylko fasada używana przez istniejącą władzę¹¹. Jak zauważył, w państwie totalitarnym prawo nabiera cech spetryfikowanej opresji, obowiązuje tam warunkowo, a władza polityczna posługuje się nim w sposób skrajnie instrumentalny¹². W systemach totalitarnych zgodność pomiędzy odpowiednimi obowiązkami i uprawnieniami jest wątpliwa. W każdym przypadku, niezależnie od tego, czy jest to prosta relacja między dwiema stronami, czy dwiema instytucjami na różnych szczeblach hierarchii administracyjnej, odpowiednie prawa i obowiązki są ważne jedynie warunkowo. W każdej chwili wyższa, nieznaną publicznie metanorma może interweniować i całkowicie zmienić treść prawa w stosunku do poszczególnych stron — może wpłynąć na umowy między partnerami lub stosunki między podwładnymi¹³.

W trakcie przedłużających się patologicznych rządów prawo nie tylko swobodnie łamie tradycyjne zasady, ale także narusza moralne i intuicyjne postawy ludności. Podgórecki obrazowo przedstawiał mechanizm funkcjonowania reżimu totalitarnego, który „wstrzykuje” w owe postawy „psychiczne jady”. Postawy te z powodu bezwładności są skłonne do funkcjonowania w warunkach, gdy dominująca struktura totalitarna została już zniszczona¹⁴. W erze posttotalitarnej wspomniane „jady psychiczne” autonomizują się i nadal istnieją jako wewnętrzna siła negatywna. Najczęstsze z owych jądów, zdaniem Podgóreckiego, to podejrzliwość sąsiadów, rodziny, a czasem nawet własnych dzieci, instrumentalne i altruistyczne denuncjacje, erozja przyjaźni, korupcja w administracji, wszechobecne brudne wspólnoty, systematyczne przekształcanie tradycyjnie szanowanych

¹⁰ A. Podgórecki, *Socjologiczna teoria...*, s. 153–154.

¹¹ A. Podgórecki, *Social Oppression*, s. 64.

¹² *Ibidem*, s. 117.

¹³ *Ibidem*, s. 86; *idem*, *Socjologiczna teoria...*, s. 175.

¹⁴ A. Podgórecki, *Social Oppression*, s. 130.

symboli językowych w negatywne hasła (na przykład demokracja), powszechny strach, niechęć do mówienia prawdy i stała autocenzura¹⁵. Można założyć, że mentalne dziedzictwo ery totalitaryzmu jest jak unoszący się w oczekiwaniu „wziew”, gotowy w każdej chwili i ze wzrastającą siłą zawładnąć społeczeństwem zaangażowanym w proces odrodzenia. Założenia te zostały sprawdzone w historycznej rzeczywistości jednego konkretnego społeczeństwa — polskiego.

Charakterystyka prawa totalitarnego

Podstawę sformułowania pojęć charakterystycznych dla prawa totalitarnego, zdaniem Adama Podgóreckiego, powinna stanowić analiza wiedzy historycznej będąca owocem dotychczasowych, często bardzo wnikliwych badań nad systemami totalitarnymi XX wieku¹⁶, ponieważ to właśnie ten wiek przyniósł wiele rozmaitych społecznych i prawnych totalitaryzmów. Ich najbardziej typowymi przykładami są Włochy, Niemcy, system sowiecki i Polska¹⁷.

Totalitaryzm (a w konsekwencji również posttotalitaryzm) jest, według Podgóreckiego, fenomenem o dość nieostrych granicach, zjawiskiem niesamodzielnym, a współdefiniowanym przez wiele zjawisk. W jego koncepcji prawa totalitarnego nie istnieje ściśle określona definicja owego prawa, skupił się na wyróżnieniu cech wspólnych totalitaryzmów. Ukazanie owych cech miało spowodować, że charakterystyka będzie uniwersalna i odnosić się będzie zarówno do prawa krajów komunistycznych, faszystowskich czy nazistowskich¹⁸. Totalitaryzm pojawił się „jako sumaryczny wynik fanatycznych i wojowniczych drużyn kierowanych przez bezwzględnych przywódców oraz resentymentów niższej klasy średniej”¹⁹. Systemy totalitarne, zdaniem Podgóreckiego, są produktem europejskiej cywilizacji i kultury, były mniej lub bardziej związane z rozwojem skomplikowanych struktur biurokratyzacji oraz są zgodne z weberowską zasadą racjonalności, są produktem wojen światowych i wynikających z nich kryzysów społeczno-politycznych, polityka kształtuje w nich ekonomię, pojawiają się w nich charyzmatyczni przywódcy, nagle wartościująca dogmatyka właściwa dla agresywnego centrum politycznego partii populistycznych, na ich

¹⁵ *Ibidem*, s. 100–101.

¹⁶ Należy zaznaczyć, że istniejącym wnioskom z owych badań Adam Podgórecki zarzucał naleciałości intuicji i spekulacji. Wyróżnienia wymaga dokonana przez A. Podgóreckiego krytyka analizy zjawiska społeczeństw totalitarnych i posttotalitarnych zawarta w pracy: C. Friedrich, Z. Brzeziński, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Cambridge 1965. Mankamentem owej analizy, zdaniem A. Podgóreckiego, było przykładanie zbyt dużej wagi do czynników politycznych (walki o sukcesję władzy, przewrót na szczytach władzy), a niedoceniecie oddolnych nacisków społecznych. Zob. A. Podgórecki, *Socjologiczna teoria...*, s. 151–154.

¹⁷ A. Podgórecki, *Socjologiczna teoria...*, s. 154.

¹⁸ J. Winczorek, *op. cit.*, s. 216.

¹⁹ A. Podgórecki, *Spoleczeństwo...*, s. 212.

czele stoją dyktatorzy, których instrumentem jest tajna policja, a społeczeństwo jest przez nich indoktrynowane syntezą ideologii, które rozbudowywali wewnątrz aparatu politycznego²⁰.

Zauważył również, że prawo w systemach totalitarnych brało udział (czasem jako narzędzie stłumienia) w kilku transformacji społecznych takich jak: 1) rosnąca świadomość tłumionej identyfikacji narodowej, 2) niecierpliwe żądania ekonomicznie sfrustrowanych mas, 3) rosnący stopień poparcia ze strony policji, tajnych służb, biurokracji państwowej, a także nowo powstałych warstw „czerwonej burżuazji” i nomenklatury, 4) bezprecedensowa skuteczność społeczno-politycznego ucisku połączona z retoryką sprawiedliwości społecznej, ekonomicznej i politycznej, 5) bezprecedensowe wykorzystanie środków masowego przekazu jako czynnika „socjalizacji”, 6) kształtowanie i formowanie ideologii i zachowań zawodu prawnika w celu zmuszania go do odgrywania roli współpartnera wobec sił opozycyjnych, 7) zmuszanie nauk społecznych do rozwijania różnych form ideologii w celu ewolucji, racjonalizacji i tworzenia nowych form legitymizacji działalności państwa²¹.

Podkreślając skomplikowaną rolę prawa w państwach totalitarnych, Podgórecki opisuje również wspólne cechy konstrukcyjne i funkcjonalne totalitarnych systemów prawnych, które w jego przekonaniu należy poddać analizie. Wśród nich wymienia²²:

1. Służalność prawa — prawo totalitarne jest służebne wobec polityki partii rządzącej. Prawo nie ma wartości normatywnej. Służalność prawa ma zawładnąć wyobraźnią poddanych w taki sposób, aby uwierzyli, że wszystko jest czynione w ich interesie. W totalitarnym systemie społecznym zdecydowana większość norm prawnych i instytucji ma swoje „ukryte” odpowiedniki. „Konkretna instytucja może funkcjonować tylko wtedy, gdy otrzyma »zielone światło« od »ukrytej« instytucji, która ją nadzoruje”²³.

2. „Naczelna zasada” prawa totalitarnego — stosowanie prawa podlega naczelnej zasadzie państwa totalitarnego, „woli” (fałszywej ideologii) elity rządzącej. „Fundamentalną zasadą totalitarnego systemu prawa jest »wola« elity władzy, zawołowana w postaci bieżącego programu ideologicznego. [...] liderzy, jak i ich wynajęci »ekspersi« podejmują nieustanne wysiłki w celu przełożenia aktualnej treści totalitarnej »ground-norm« na impulsy społeczno-polityczne. Postępują tak, uchwalając nowe prawa, interpretując je lub nadając im nowe znaczenia. Zawsze — jak twierdzą — czynią to, mając na uwadze interesy »wszystkich«”²⁴.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ A. Podgórecki, *Mega-sociology*, s. 65–66; *idem*, *Socjologiczna teoria...*, s. 155.

²² Należy zaznaczyć, że wymienione cechy różnią się nieco w różnych publikacjach A. Podgóreckiego. Zob. również: A. Przylepa-Lewak, *op. cit.*, s. 138–145.

²³ A. Podgórecki, *Socjologiczna teoria...*, s. 156; M. Łoś, *Pytania o przyszłość i widmo totalitaryzmu*, „Studia Socjologiczne” 2007, z. 2, s. 121.

²⁴ A. Podgórecki, *Socjologiczna teoria...*, s. 157–158.

3. Dominacja „naczelnej zasady” nad konstytucją — w systemach totalitarnych nad konstytucją dominuje „naczelna zasada”. Konstytucja, owszem, istnieje, ale jest tylko „zasłoną dymną” dla „ukrytej” konstytucji, która uznaje za ważne tylko te zapisy konstytucji fasadowej, w stosunku do których został wyrażony placet aparatu partyjnego. Sam fakt jej istnienia ma sprawiać wrażenie, że społeczeństwo korzysta z domniemanych przywilejów. Nie wymienia ona praw, z których obywatele korzystają w rzeczywistości, ale normy, które są pożądane i które powinny się urzeczywistnić²⁵.

4. „Perwersyjna perfekcja biurokratyzacji” — prawo totalitarne cechuje totalitarna biurokratyzacja. Jest ona skorumpowana, stronnicza, działająca w imieniu ukrytej władzy i niezapewniająca jednostce poczucia bezpieczeństwa, stanowiąc dla niej wręcz zagrożenie²⁶.

5. Represjonowanie władzy sądowniczej — w systemach totalitarnych ma miejsce represjonowanie władzy sądowniczej, ale również represje władzy sądowniczej. Podział na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą jest iluzoryczny, a władza sądownicza wykorzystywana jest do kontroli społeczeństwa. Władza sądownicza jest dodatkowym „filtrem”, który może pomijać niektóre normy, niektóre neutralizować, a stosowanie jeszcze innych rozszerzać²⁷.

6. „Rządy prawa” — pochodna legalizmu. Zgodnie z Podgóreckim w systemach totalitarnych nie stosuje się prawa zgodnie z jego przeznaczeniem i brzmieniem. Jego interpretacja i rozumienie dostosowują się do politycznie zmiennych sytuacji. Sposób działania elity rządzącej polega na tworzeniu sztucznego języka i fałszywego sposobu myślenia, co sprawia wrażenie, że wszystko, co się dzieje, jest zgodne z prawem. Sprawiane jest wrażenie, że prawo stanowi podstawę funkcjonowania państwa. Opinia publiczna dopiero w wyniku nagłej zmiany społecznej, w bardziej niezależnych dyskusjach zaczyna podawać w wątpliwość faktyczne znaczenie pojęcia legalizmu i wówczas staje się jasne, że nie jest on oparty rzeczywiście na prawie, tylko na „dziwacznym pomysle elity rządzącej”²⁸.

7. Surowe sankcje (za aprobatą społeczną) — regułą jest, że totalitarne systemy stosują surowe sankcje jako środek odstrasżający, który ma na celu powstrzymanie ludzi od robienia tego, co elita rządząca uważa za negatywne. Podkreślić należy, że negatywne w tym kontekście nie oznacza społecznie szkodliwe. Fakt istnienia tych surowych, nieugiętych sankcji Podgórecki tłumaczy aprobatą rygorystycznej w tym temacie opinii publicznej oraz występowaniem naturalnej tendencji, charakterystycznej dla „osób z niższych sfer” do surowszej oceny innych niż samego siebie. A w społeczeństwach totalitarnych elita władzy składa się głównie z osób należących do warstw społecznych leżących na dole drabiny

²⁵ *Ibidem*, s. 159.

²⁶ A. Podgórecki, *Socjologiczna teoria...*, s. 160–163; J. Winczorek, *op. cit.*, s. 219.

²⁷ Sąd mógł nawet odmówić pozwanemu prawa do posiadania obrońcy, mógł również ponownie zinterpretować wnioski pozwanego itp. Zob. A. Podgórecki, *Mega-Sociology*, s. 78.

²⁸ A. Podgórecki, *Socjologiczna teoria...*, s. 165–166.

społecznej. Mechanizm stosowania owych sankcji polega na tym, że wyrok sądowy poddający krytycznej ocenie zachowanie jednostki uświadamia opinię publiczną o konsekwencjach danego negatywnego zachowania i ma być przestrożą dla innych²⁹.

8. Ignorowanie opinii publicznej — prawo nie gwarantuje stabilności, często naruszana jest zasada *lex retro non agit*. Skutkuje to narastającym w społeczeństwie brakiem zaufania zarówno do samego prawa, jak i do wszystkich jego przedstawicieli. Ten stan jest korzystny dla elity władzy, która wykorzystuje społeczną niepewność jako dodatkowy instrument manipulacji, która ma na celu sparaliżowanie antyrządowych postaw³⁰.

9. Prawo w roli instrumentu „ciemnej inżynierii społecznej. Podgórecki pisał: „Prawo może dekretować za pomocą środków administracyjnych, co jest »dobre«, co jest »złe«, co jest »zdrowe«, a co »patologiczne«. Może być także konstruktorem pragmatycznej logistyki, która oferuje wskazówki, jak postępować ze zjawiskami, które zostały zdefiniowane jako »pozytywne«, a jak z tymi, które opatrzone etykietą »dewiacyjnych«. W konkluzji można stwierdzić, że wtedy, gdy prawo działa na rzecz »ciemnej« inżynierii społecznej, nabywa charakteru instrumentalnego, tracąc w ten sposób swoją najistotniejszą cechę — pryncypialność»³¹.

Reasumując, należy stwierdzić za Podgóreckim, że podmioty władzy w społeczeństwach totalitarnych (jak również posttotalitarnych) mają do dyspozycji wiele brutalnych, ale też wyrafinowanych instrumentów wpływania na indywidualne i masowe zachowania obywateli, a obywatele z kolei mają bardzo małe możliwości obrony swojej indywidualnej działalności społecznej³².

Prawo posttotalitarne

W koncepcjach Podgóreckiego systemu totalitarnego od posttotalitarnego nie da się „odciąć grubą kreską”. Dokonana przez niego analiza prawa totalitarnego dała mu asumpt do przeprowadzenia krytycznej charakterystyki przemian społecznych mających miejsce w Polsce i w innych krajach tej części świata po 1989 roku. To skutkowało stworzeniem spójnej wizji prawa posttotalitarnego, która oparta jest na takich samych regułach co koncepcja prawa totalitarnego³³.

²⁹ A. Podgórecki, *Mega-Sociology*, s. 83–84.

³⁰ A. Podgórecki, *Socjologiczna teoria...*, s. 171.

³¹ *Ibidem*, s. 174. Zob. ustawy wprowadzane przez polskich komunistów stanowiące przykład „ciemnej inżynierii” — J. Kwaśniewski, *Prawo totalitarne w działaniu. Spory z PRL o prawo i prawdę*, [w:] *Identyfikacja i zarządzanie problemami społecznymi*, red. J. Zamecka, Warszawa 2011, s. 199–202.

³² A. Podgórecki, *Mega-sociology*, s. 94.

³³ Zob. J. Winczorek, *op. cit.*, s. 221. Zob. również opis mechanizmu adaptacji dawnego ustroju po 1989 roku — M. Łoś, A. Zybortowicz, *Privatizing the Police-State: The Case of Poland*, Houndmills-Basingstoke 2000.

Podgórecki podkreślał, że totalitaryzm kreuje kierowaną centralnie odmianę gospodarki, nadmiar przepisów „prawnych” oraz ustanawia ośrodki kontroli społecznej, które są przeszkodą dla aktywności społeczno-kulturowej. Niestety po upadku totalitarnej władzy struktura społeczna będąca jej produktem trwa nadal³⁴.

Dla Podgóreckiego posttotalitaryzm to przede wszystkim „społeczno-ekonomiczny system, który na zewnątrz robi wrażenie politycznego i kulturalnego pluralizmu o liberalnych postulatach. Jednakże pod względem organizacyjnym i społecznym jest on wewnętrznie spójnym efektem długotrwałego oddziaływania autorytarnego reżimu. Innymi słowy, jest to system, który będąc wolny od totalitarnych form politycznych, znajduje się jednak wciąż pod wpływem struktur społecznych stworzonych przez totalitaryzm”³⁵.

Starając się udowodnić powyższą tezę, badacz wskazał na 10 okoliczności, w których ujawniają się śladowe, niekiedy paradoksalne, wpływy totalitaryzmu na jego następcę³⁶:

1. Dalsze istnienie nomenklatury — osób mianowanych na stanowiska kierownicze na podstawie przynależności do partii, jej „miękkie” lądowanie po upadku totalitaryzmu oraz istnienie dwóch przeciwstawnych nomenklatur, starej i nowej. Podgórecki podkreślał, że „stara nomenklatura” jest najtrwalszą pozostałością totalitarnego systemu. Mimo że członkowie eksnomenklatury pozbawieni zostali władzy politycznej, zdołali oni zdobyć dzięki swym instrumentalnym kompetencjom łatwy dostęp do ekonomicznego komfortu. Stara i nowa nomenklatura żyją w specyficznej symbiozie, stara nie denuncjuje nowej, chociaż mogłaby, ponieważ dysponuje różnego rodzaju dokumentami, które mogłaby do tego wykorzystać. Z jednej strony, przyczynia się to do gładkiego funkcjonowania społeczeństwa, jednakże z drugiej — prowadzi do wewnętrznej stagnacji³⁷.

2. Wzrost frustracji społecznej spowodowany niewyciąganiem konsekwencji wobec starej nomenklatury. Społeczeństwo domaga się, aby osoby zajmujące wyższe stanowiska w partii nie tylko zostały odsunięte od pracy w obecnej administracji, ale też odpowiedziały za kolaborację z systemem totalitarnym³⁸.

3. Utrwalenie biurokracji „ekspertyz”, która wyrosła z systematycznej likwidacji tradycyjnej inteligencji i równoległego, systematycznego tworzenia i ekspansji technologiczno-administracyjnego typu „inteligencji”³⁹. Jedną z unikatowych cech totalitaryzmu była jego zdolność powołania do życia w krótkim czasie nowej warstwy społecznej całkowicie pozbawionej ideałów i gotowej służyć każdemu, kto ma władzę. Służba cywilna i inteligencja techniczna siłą bezwładu przeszły do okresu posttotalitarnego⁴⁰.

³⁴ A. Podgórecki, *Społeczeństwo...*, s. 209.

³⁵ *Ibidem*, s. 192.

³⁶ A. Podgórecki, *Social Oppression*, s. 93.

³⁷ A. Podgórecki, *Społeczeństwo...*, s. 195–196; *idem*, *Mega-Sociology*, s. 97–100.

³⁸ A. Podgórecki, *Społeczeństwo...*, s. 192, 196–199.

³⁹ A. Podgórecki, *Social Oppression*, s. 93.

⁴⁰ A. Podgórecki, *Społeczeństwo...*, s. 200.

4. Utrzymywanie się wpływu oficjalnego systemu prawnego o autorytarnym charakterze. Podgórecki zauważył, że posttotalitarny system społeczny i prawny postawił przed prawnikami trudne i niewdzięczne zadanie polegające na usunięciu pozostałości dawnej inflacji prawa, wyeliminowaniu skutków niekonsekwencji w hierarchii aktów prawnych, rozwikłaniu nielogicznych i bezsensownych konstrukcji normatywnych i co najważniejsze, prawnicy musieli dopilnować, żeby nowe akty prawne były zgodne z często błędnymi starymi aktami⁴¹.

5. Państwo okresu posttotalitarnego nadal pozostawało właścicielem najważniejszych dziedzin gospodarki jak kolej, kopalnie, przemysł chemiczny, zbrojeniowy, stocznie, banki, nauka. Wszystkie te dziedziny podlegały prawu pochodzącemu z okresu totalitarnego⁴².

6. Utrzymując się na zasadzie inercji pewne społeczne wady i obyczaje utrwalone w poprzednim okresie. Chodzi przede wszystkim o to, że społeczeństwo posttotalitarne opiera się na jednolitej matrycy różnych wzajemnie powiązanych układów partnerskich. Dodatkowo ubocznym skutkiem poprzedniego okresu była powszechna tendencja roszczeniowa i instrumentalizm⁴³.

7. Niepohamowany rozwój klerykalnych i religijno-dogmatycznych stylów myślenia, które, co należy podkreślić, w okresie totalitarnym stanowiły dla niego przeciwwagę⁴⁴.

8. Z powodu tego, że w okresie posttotalitarnym rozpadają się makrosocjalne kategorie, a ich miejsca nie zajmuje żadna nowa polityczna doktryna, ludzie zaczynają tęsknić za jakąś powszechną „prawdą”, która jednak się nie pojawia, a to skutkuje tym, że zaczynają się modlić do partyjnych „bogów” zmienionych już na wzór zachodni⁴⁵.

9. Potrzeba „nauki wolności” z racji słabego rozwoju instytucji demokratycznych. Jako konieczne Adam Podgórecki wymieniał naukę respektu kompromisów, wypracowanie świadomości granic polemiki i forsowania własnego punktu widzenia⁴⁶.

10. Nieustające poczucie zniewolenia „mentalności społecznej”, pomimo że posttotalitaryzm stworzył możliwość uwolnienia myśli człowieka od, jak pisał Podgórecki, „totalitarnego kagańca”⁴⁷.

Unikalną cechą posttotalitarnego systemu społecznego było powszechne i jednoznaczne odrzucanie przez naród totalitaryzmu, co pchnęło siły społeczne, społeczne ruchy i ideologie w kierunku przeciwnym. Ponieważ jednak, jak pisał badacz, „ten przeciwny biegun oficjalnie akceptowanych opcji nadal cechowała

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*, s. 201.

⁴³ *Ibidem*, s. 201–204.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 204–205.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 205–206.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 193, 206–208.

⁴⁷ A. Podgórecki, *Social Oppression*, s. 104.

»społeczna pustka«, rodzące się posttotalitarne siły, ruchy i ideologie zwróciły się ku tym pozostałościom dawnej rzeczywistości, które zdołały przetrwać»⁴⁸.

Podgórecki skonstatował, że tym, co w największym stopniu cechuje posttotalitaryzm, jest dualistyczna tendencja pojawiająca się w życiu społecznym — z jednej strony, zachodzą polityczne reformy w duchu pluralistycznym, a „z drugiej strony znajdujemy wewnętrzną cenzurę nowego antytotallitarnego totalitaryzmu, brak wydajnych »przekazników« przenoszących rezultaty publicznych dyskusji do środków mających realny wpływ na życie społeczne i, co najważniejsze, systematyczne utrwalanie społecznego dziedzictwa totalitarnego systemu»⁴⁹.

Podgórecki dosyć ostentacyjnie w swoich pracach pokazywał, że dla niego Polska po 1989 roku nigdy nie była państwem demokratycznym czy państwem prawa. Mówił i pisał o niej jako o państwie posttotalitarnym. Wprost podkreślał, że polska transformacja polegała na kontrolowanym przystosowaniu ustroju politycznego i gospodarczego PRL do warunków funkcjonowania w europejskim środowisku demokratyczno-rynkowym. Następowало to w sposób gwarantujący pełną ochronę interesów byłych komunistycznych elit politycznych i gospodarczych⁵⁰ i to wydaje się tym, co najbardziej przeszkadzało Podgóreckiemu i z czym nie mógł się pogodzić.

Można więc stwierdzić, że jego koncepcja prawa posttotalitarnego prowadzi do nieco „zerowydnkowego” obrazu rzeczywistości. Przyczyną takiego oglądu zjawisk mogą być osobiste doświadczenia badacza i jego rozgoryczenie spowodowane opisanymi tu wydarzeniami w jego krótkiej biografii. Dostrzec to można w niejednokrotnie nadmiernie wyeksponowanym osobistym wątku rozliczeniowym w dużej części jego prac, co w poważnym stopniu może ograniczać obiektywizm prowadzonych analiz i dokonywanych ocen.

Podsumowanie

Analiza prawa totalitarnego i posttotalitarnego dokonana przez Adama Podgóreckiego bez wątpienia jest dokonana w sposób zniuansowany i precyzyjny. Zauważa się również, że ma ona charakter ewolucyjny⁵¹.

System totalitarny sprawuje dominację dzięki kilku chwytom technicznym⁵², które po jego obaleniu często w paradoksalny sposób oddziałują na system po

⁴⁸ A. Podgórecki, *Społeczeństwo...*, s. 211.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 209.

⁵⁰ J. Kwaśniewski, *Patologie instytucji państwa i prawa w posttotalitarnej Polsce*, „Profilaktyka Społeczna i Resocjalizacja” 21, 2013, s. 21.

⁵¹ J. Winczorek, *op. cit.*, s. 231.

⁵² J. Kurczewski, *Ścieżki emancypacji. Osobista teoria transformacji ustrojowej w Polsce*, Warszawa 2009, s. 155.

nim następujący. Zjawiska będące częścią składową prawa posttotalitarnego są dla Podgóreckiego odtworzeniem układu czynników definiujących prawo totalitarne. Zgodzić się należy z badaczem, że studium prawa totalitarnego i posttotalitarnego oraz, co istotne, próba wyjaśnienia skutków przedłużania się jego istnienia przyczyniają się w istotny sposób do zrozumienia tych „intrygujących” zjawisk⁵³, czego doskonałym dowodem są przeprowadzone przez Podgóreckiego interesujące, trafne i wnikliwe analizy.

Podgórecki niestety proroczo przewidywał, że totalitarne systemy władzy nie są bynajmniej historią. Miliony ludzi nadal podporządkowane są, aczkolwiek w zróżnicowany sposób, prawu totalitarnemu⁵⁴. Reżimy i dyktatury z początku XX wieku upadły, ale rządy totalitarne w niektórych krajach trwają nadal, a mechanizmy społeczne i wizje polityki, które burzyły spokój w Europie dwudziestolecia międzywojennego, mogą się łatwo odradzać.

Z analiz Podgóreckiego wynika, i jest to wciąż aktualne, że badacze mogą przyczynić się do rozwiązania takich kwestii, jak na przykład stosunek do dziedzictwa prawa totalitarnego, zapobieganie ryzyku totalitarnego odrodzenia poprzez zaoferowanie maksymalnie wszechstronnej diagnozy uwarunkowań, mechanizmów i konsekwencji totalitaryzmu. Jego postulat co do wielowymiarowego badania owych zjawisk wydaje się jak najbardziej zasadny. Analizy prawne powinny być uzupełnione badaniami antropologicznymi, politycznymi, socjologicznymi, historycznymi i psychologicznymi⁵⁵.

Bibliografia

- Friedrich C., Brzeziński Z., *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Cambridge 1965.
- Halecki O., *Prof. dr hab. Adam Podgórecki (1925–1998)*, Instytut Naukowy im. Oskara Haleckiego w Kanadzie, <http://halecki.org/wybitni-polacy-w-kanadzie/prof-dr-hab-adam-podgorecki/> (dostęp: 5.12.2020).
- Kojder A., *Adam Podgórecki*, [w:] *Idee naukowe Adama Podgóreckiego*, red. J. Kwaśniewski, J. Winczorek, Warszawa 2009.
- Kojder A., *Reviewed work: Totalitarian and Post-Totalitarian Law by Adam Podgórecki*, *Vittorio Olgiati*, „Polish Sociological Review” 1997, nr 120.
- Kurczewski J., *Ścieżki emancypacji. Osobista teoria transformacji ustrojowej w Polsce*, Warszawa 2009.
- Kwaśniewski J., *Kto rządzi Polską? Między układem a systemem*, Salon 24, 30.03.2011, <https://www.salon24.pl/u/warsztaty-org/292572,kto-rzadzi-polska-miedzy-systemem-a-ukladem> (dostęp: 5.12.2020).

⁵³ A. Podgórecki, *Spoleczeństwo...*, s. 213.

⁵⁴ J. Kwaśniewski, *Kto rządzi Polską? Między układem a systemem*, Salon 24, 30.03. 2011, <https://www.salon24.pl/u/warsztaty-org/292572,kto-rzadzi-polska-miedzy-systemem-a-ukladem> (dostęp: 5.12.2020).

⁵⁵ A. Kojder, *Reviewed work: Totalitarian and Post-Totalitarian Law by Adam Podgórecki*, *Vittorio Olgiati*, „Polish Sociological Review” 1997, nr 120, s. 391.

- Kwaśniewski J., *Patologie instytucji państwa i prawa w posttotalitarnej Polsce*, „Profilaktyka Społeczna i Resocjalizacja” 21, 2013.
- Kwaśniewski J., *Prawo totalitarne w działaniu. Spory z PRL o prawo i prawdę*, [w:] *Identyfikacja i zarządzanie problemami społecznymi*, red. J. Zamecka, Warszawa 2011.
- Łoś M., *Pytania o przyszłość i widmo totalitaryzmu*, „Studia Socjologiczne” 2007, z. 2.
- Łoś M., Zybertowicz A., *Privatizing the Police-State: The Case of Poland*, Houndmills-Basingstoke, 2000.
- Podgórecki A., *Socjologiczna teoria prawa*, przeł. Ł. Kwaśniewska, R. Smogór, Warszawa 1998.
- Podgórecki A., *A concise theory of post-totalitarianism (Poland 1989/1990)*, „The Polish Sociological Bulletin” 1991, nr 2.
- Podgórecki A., *Conclusions*, [w:] *Totalitarian and post-totalitarian law*, red. A. Podgórecki, V. Olgiati, Dartmouth-Aldershot 1996.
- Podgórecki A., *Mega-Sociology*, Warszawa 2016.
- Podgórecki A., *Polish communist and post-communist “nomenklaturas”*, [w:] *Totalitarian and post-totalitarian Law*, red. A. Podgórecki, V. Olgiati, Dartmouth-Aldershot 1996.
- Podgórecki A., *Reappearance of ex-communist structures as a test for integrative theory of law*, „Polish Sociological Review” 1996, nr 3.
- Podgórecki A., *Social Oppression*, London 1993.
- Podgórecki A., *Spółczesność polskie*, Rzeszów 1995.
- Podgórecki A., *The communist and post-communist nomenklatura*, „Polish Sociological Review” 1994, nr 2.
- Podgórecki A., *The Sociological Theory of Law*, Milano 1991.
- Podgórecki A., *Totalitarian law: Basic concepts and issues*, [w:] *Totalitarian and Post-Totalitarian Law*, red. A. Podgórecki, V. Olgiati, Dartmouth-Aldershot 1996.
- Przylepa-Lewak A., *Wkład Adama Podgóreckiego w powstanie i rozwój socjologii prawa*, Lublin 2020.
- Wicenty D., *Wokół projektu biografii Adama Podgóreckiego: wyzwania koncepcyjne, metodologiczne i społeczne*, „Przegląd Socjologii Jakościowej” 9, 2013, nr 4.
- Winczorek J., *Adama Podgóreckiego koncepcja prawa totalitarnego i posttotalitarnego*, [w:] *Idee naukowe Adama Podgóreckiego*, red. J. Kwaśniewski, J. Winczorek, Warszawa 2009.

FILIP CYUŃCZYK

Uniwersytet SWPS

fcyunczyk@swps.edu.pl

ORCID: 0000-0003-2669-7822

Pamięć o przeszłości
jako uzasadnienie decyzji
kluczowych dla teraźniejszości.
O zmaganiach Łotwy z Tatjaną Żdanok
i Tatjany Żdanok z państwem łotewskim

Słowa kluczowe: rozliczenia przeszłości, konstytucjonalizm, rządy prawa, państwa bałtyckie, pamięć zbiorowa

REMEMBRANCE OF THE PAST
AS A JUSTIFICATION FOR DECISIONS CRUCIAL FOR THE PRESENT:
ON LATVIA'S STRUGGLE WITH TATJANA ZHDANOK
AND TATJANA ZHDANOK WITH THE LATVIAN STATE

Abstract

The present article outlines the conflict between the representative of the pro-Kremlin part of the Russian minority in Latvia and the local political community. The case will be presented in the broader context of the problems that emerge due to the constitutionalisation of new democratic communities after the fall of communism, the issues of the rule of law together, with questions of its unlimited inclusiveness. By discussing the case of Tatiana Zhdanok in a broad socio-political and historical context, it will be possible to reflect on Central European dilemmas concerning the values considered to be leading within the political community.

Keywords: dealing with the past, constitutionalism, the rule of law, Baltic States, collective memory

Wstęp

Podczas analizy zarówno środkowoeuropejskiego dyskursu publicznego, jak i uzasadnień dla poszczególnych inicjatyw ustawodawczych podejmowanych w naszym regionie często można odnieść wrażenie, że my — ludzie tego obszaru — staramy się stosować pewne rozwiązania prawne, które mają — nawet jeśli nie jest to wyartykułowane wprost — zapobiec powtórce doświadczeń z XX wieku¹. Innymi słowy, często nawet nieświadomie dokonujemy prezentystycznej oceny wydarzeń z przeszłości² i wprowadzamy takie rozwiązania, które są odzwierciedleniem dotychczasowych doświadczeń. Dla demokratycznych wspólnot politycznych Europy Środkowej kluczowe wydaje się zarówno (choćby częściowe) rozliczenie doświadczeń dwóch wielkich totalitaryzmów tak zwanego najkrótszego stulecia³, jak i jasna deklaracja podejmowania prób nie-dopuszczenia do ich odrodzenia. Oczywiście nie można mówić o uniwersalnym środkowoeuropejskim modelu dotyczącym zarówno ujawniania się problemów z przeszłością, jak i reakcji na nie. Dopuszczalne, w mojej ocenie, jest natomiast stwierdzenie, że różne lokalne spory wynikające z historycznych doświadczeń poszczególnych wspólnot spaja właśnie element odgórnego oporu przeciwko odrodzeniu się systemów niedemokratycznych. W taki właśnie schemat wpisuje się spór, który zaczął się na Łotwie jeszcze przed formalnym odzyskaniem przez nią niepodległości i z większym lub mniejszym natężeniem wciąż dotyka miejscowej polityki, w tym (być może zwłaszcza) polityki prawa. Chodzi o spór, który już od ponad 30 lat toczą Tatjana Ždanok⁴, a w konsekwencji część mniejszości

¹ Najbardziej widoczne uzasadnienia w tym duchu są między innymi w preambułach do ustaw powołujących środkowoeuropejskie narodowe instytuty pamięci. Znajdziemy je zarówno w ustawie powołującej polski IPN (Ustawa o Instytucie Pamięci Narodowej — Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Dz.U. z 2021 r. poz. 177 z dnia 28 stycznia 2021) czy też litewskiej ustawie powołującej do życia Centrum Studiów na Ludobójstwem i Oporem (Law on the Genocide and Resistance Research Centre of Lithuania, June 5, 177. No VIII-28, official translation). Niemniej jednak narracyjnie zbliżone było także uzasadnienie do kontrowersyjnej ustawy o ochronie dziedzictwa narodowego związanego z nazwami obiektów w przestrzeni publicznej oraz pomnikami (Dz.U. z 2022 r. poz. 857 z dnia 20 kwietnia 2022).

² Oceniający są bogatsi o wiedzę już posiadaną, a przyjmowane rozwiązania prawne są pochodną zarówno faktów, jak i naszych ich interpretacji (imaginacji), B. Misztal, *Theories of Social Remembering*, Maidenhead 2003, s. 56–60.

³ E. Hobsbawm, *Wiek skrajności. Spojrzenie na krótkie XX stulecie*, Warszawa 2018.

⁴ Łot. Tatjana Ždanoka, ros. Татьяна Аркадьевна Жданок (w niniejszym tekście używam spolszczonego zapisu Tatjana Ždanok bazującego na zapisie rosyjskim, z wyjątkiem sytuacji, gdy łotewski zapis jej nazwiska stanowi część tytułu lub innej nazwy własnej, wówczas stosuję łotewską formę Ždanoka) — urodzona w 1950 roku w Rydze działaczka prokremlowskiej części mniejszości rosyjskiej. Karierę polityczną rozpoczynała we wchodzącej w skład Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego Komunistycznej Partii Łotwy. Gdy w czasie pierestrojki doszło to rozłam wśród łotewskich komunistów, opowiedziała się po stronie przeciwników niepodległości związanych ze sterowanym z Moskwy Interfrontem (Międzynarodowym Frontem Pracujących Łotewskiej SRR). W trakcie głosowania tak zwanego aktu 4 maja 1990 (aktu przywrócenia państwa łotewskiego)

rosyjskiej w tym państwie, i niepodległa, będąca od początku XXI wieku członkiem struktur euroatlantyckich Republika Łotewska (i w konsekwencji proachodnia część jej społeczeństwa często utożsamiana z samymi Łotyszami).

Celem niniejszego tekstu jest przedstawienie zarysu konfliktu, który dotyczy tak podstawowego uprawnienia obywatelskiego (Żdanok posiada łotewskie obywatelstwo) jak bierne prawo wyborcze w ramach (przynajmniej w ogólnym założeniu) własnej wspólnoty politycznej. Co ciekawe, o legalności konkretnych rozwiązań prawnych dotyczących ograniczenia tego prawa wypowiadały się już nie tylko sądy łotewskie. W tym tekście chciałbym się skupić na argumentacji zastosowanej zarówno przez miejscowy sąd konstytucyjny — *Satversmes tiesa* (dalej: ŁTK), jak również Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPCz). Niemniej jednak nie mam ambicji rozstrzygnięcia co do słuszności zastosowania opisywanych tu rozwiązań prawnych. Moim celem jest nakreślenie tła historycznego konfliktu, rekonstrukcja argumentów obu stron (argumentacji skarżącej, organów państwa i łotewskiego sądu konstytucyjnego), a także argumentacji ETPCz zastosowanej w orzeczeniu odpowiadającym na skargę wniesioną przez Żdanok. Dodatkowo chciałbym wskazać, jakie czynniki pozaprawne były brane pod uwagę przez organa rozstrzygające ten spór.

W związku z tym w części pierwszej chciałbym skupić się na krótkim przedstawieniu okoliczności społecznych i politycznych, które stymulowały takie, a nie inne decyzje prawne podejmowane przez organy władzy najpierw Łotewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (przede wszystkim Radę Najwyższą), a później niepodległej Republiki Łotewskiej, w kontekście działalności organizacji Interfront⁵ obecnie uosabianych przez T. Żdanok.

Część drugą chciałbym poświęcić analizie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego Republiki Łotewskiej⁶, a także rozstrzygnięcia Europejskiego Trybunału

wraz z innymi działaczami Interfrontu opuściła salę posiedzeń Rady Najwyższej Łotewskiej SRR. W związku z tak zwanymi wydarzeniami ryzykimi z 13 stycznia 1991 roku jej ugrupowanie decyzją Rady Najwyższej zostało rozwiązane jako antypaństwowe. Sama Żdanok za przynależność do Interfrontu, wraz z innymi członkami ugrupowania, została pozbawiona biernego prawa wyborczego do łotewskiego parlamentu. Zasiadała za to w Radzie Miejskiej m. Rygi i w Europarlamencie (VI, VII, VIII, IX kadencji). To właśnie wokół przepisów o biernym prawie wyborczym toczy się jej spór z Republiką Łotewską. Należy również podkreślić, że nawet w XXI wieku podejmowała działania sprzeczne z oficjalną polityką Łotwy. W 2008 roku, w trakcie wojny rosyjsko-gruzyńskiej opowiedziała się po stronie Moskwy, a jej ugrupowanie w łotewskim parlamencie (Rosyjski Związek Łotwy) powołało zespół na rzecz współpracy z Osetią Południową i Abchazją.

⁵ Pełna nazwa: Międzynarodowy Front Pracujących Łotewskiej SRR. Organizacja powstała jako polityczna odpowiedź Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego na rosnące tendencje niepodległościowe w 1989 roku. Jej liderami byli I. Łopatin, A. Aleksiejew i właśnie T. Żdanok. Rozwiązana (wraz z Komunistyczną Partią Łotwy) ustawą parlamentu w 1991 roku, C.Y. Matthes, *Latvia, [w:] From Eastern Bloc to European Union*, red. G. Heydemann, K. Vodička, New York-Oxford 2017, s. 37.

⁶ Łotewski Trybunał Konstytucyjny wcześniej dwukrotnie zajmował się skargami wniesionymi przez deputowanych do łotewskiego parlamentu i przez innego z członków byłej łotewskiej

Praw Człowieka⁷ z 16 marca 2006 roku. W tej części chciałbym skupić się na elementach społecznych i politycznych, które w trakcie rozstrzygnięcia wzięły pod uwagę oba sądy (zarówno krajowy, jak i międzynarodowy), ze szczególnym uwzględnieniem narracji pamięci. Były to między innymi kontekst historyczny sporu, elementy lokalne czy też kwestie tożsamości wspólnoty politycznej, na łonie której od lat toczy się opisywany spór.

Przedstawienie konfliktu na linii Żdanok–Republika Łotewska z szerszej perspektywy, a także zaprezentowanie argumentacji wybranych sądów pozwoli na odejście od czarno-białych schematów myślenia o okresie transformacji na tym obszarze byłego Związku Radzieckiego. Zwłaszcza w kontekście tak zwanej idei kontynuacji państwa czy też wygasłych już, ale bardzo mocno infekujących politykę prawną końca XX i początku XXI wieku sporów o lustrację. W szerszej perspektywie konflikty te z reguły dotyczyły pytań o skuteczność implementacji liberalnej demokracji w duchu zachodnioeuropejskim, a zwłaszcza rządów prawa na obszarze postkomunistycznym, który został włączony w instytucjonalne struktury świata zachodniego.

W konsekwencji moim celem jest zmierzenie się z hipotezą, że niezależnie od krytyki⁸ odwołań do kwestii tożsamości w ramach działań poszczególnych gałęzi władzy (zarówno ustawodawczej, wykonawczej, jak i sądowniczej), jako zagrażających literalnemu odczytywaniu idei rządów prawa, jak i zachodnioeuropejskiemu podejściu do praw człowieka kwestie tożsamościowe były immanentną częścią nie tylko procesu konstytucjonalizacji liberalnych demokracji w Europie Środkowej⁹ po upadku komunizmu, ale także były podnoszone dla rozstrzygnięcia sporów prawnych związanych z dziedzictwem systemów autorytarnych i totalitarnych. Sporów, które miały realne przełożenie na jakość bieżącego funkcjonowania demokratycznych wspólnot politycznych ukonstytuowanych po ich upadku. Innymi słowy, że przeszłość (w tym przypadku rozumiana raczej jako pamięć zbiorowa wspólnoty) w konkretnych przypadkach może mieć kluczowe znaczenie dla decyzji prawnych podejmowanych w teraźniejszości.

nomenklatury Jurisa Bojarsa (sygn. akt No. 2000-03-01, wyrok z 30 sierpnia 2000 roku; sygn. akt No. 2005-13-0106, wyrok z 15 czerwca 2006 roku). W niniejszym tekście chciałbym skupić się na najświeższym orzeczeniu, które zapadło 29 czerwca 2018 roku, w wyniku skargi wniesionej do sądu konstytucyjnego przez samą Żdanok (sygn. akt No. 2017-25-01).

⁷ Case of *Ždanoka v. Latvia*, Application no. 58278/00. Sprawa została przedstawiona Wielkiej Izbie 17 czerwca 2004 roku, natomiast wyrok w niej zapadł 16 marca 2006 roku, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520471815> (dostęp: 25.11.2022).

⁸ R. Kelemen, L. Pech, *Why autocrats love constitutional identity and constitutional pluralism: Lessons from Hungary and Poland*, Reconnect Working Paper no. 2 — September 2018, <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2018/10/RECONNECT-WorkingPaper2-Kelemen-Pech-LP-KO.pdf> (dostęp: 25.11.2022).

⁹ Polegającej na legitymizacji nowych wspólnot politycznych poprzez odwołanie się do ich przeszłości w treści preambuł do poszczególnych demokratycznych konstytucji.

1. Tło polityczne, społeczne i prawne

1.1. Łotwa na rozstajach: lata 1988–1992

Mimo rodzącego się od początków *perestrojki* oporu społecznego dopiero erozja całego bloku wschodniego przyspieszyła koniec, trwającego od 1940 roku (z przerwą na czas okupacji niemieckiej), radzieckiego panowania nad Łotwą. Co istotne dla procesu przemian w tym kraju, w przeciwieństwie do państw satelickich, a nawet na tle sąsiada z południa — Litwy — ruch dysydencki na Łotwie miał w okresie po upadku zbrojnego podziemia antysowieckiego charakter raczej symboliczny.

Wynikało to z kilku powodów, jednak najbardziej istotny był fakt, że spośród republik nadbałtyckich na Łotwie mieszkał największy odsetek ludności rosyjskojęzycznej, a duży odsetek ludności republiki skupiony był w Rydze, w której do upadku Związku Radzieckiego Łotysze stanowili mniejszość¹⁰. Z kolei doświadczenie społeczne okresu powojennego w znacznym stopniu determinowało (podobnie jak w Estonii) sposób myślenia elit o (ponownym) ustanowieniu lokalnej wspólnoty, to jest w momencie faktycznego i formalnego opuszczania struktur ZSRR. Rozwiązania prawne dotyczące obywatelstwa przyjęte na Łotwie, w jeszcze większym stopniu niż u jej północnych sąsiadów, zdeterminowały zarówno relacje odrodzonego państwa z Moskwą, jak i z mniejszością rosyjską (a raczej również innymi zrusyfikowanymi Słowianami) żyjącą na jej terytorium. Spośród trzech krajów bałtyckich z tego schematu myślenia o państwie i narodzie państwowym¹¹ wyłamali się właśnie Litwini. W przeciwieństwie do Łotyszy i Estończyków od razu po odzyskaniu niepodległości przyznali prawa obywatelskie przedstawicielom mniejszości rosyjskiej (i nie tylko). Niemniej jednak działali oni w innych warunkach społecznych, bowiem jej przedstawiciele w tym państwie było znacznie mniej niż w dwóch pozostałych (6,3% populacji w 2001 roku). Jak zauważył Yaroslav Bilinsky, na niski odsetek osób rosyjskojęzycznych w litewskim społeczeństwie miały wpływ dwa zjawiska. Po pierwsze, „Litwa [...] szczęśliwie nie została wybrana przez Moskwę jako obszar szybkiej industrializacji”¹², po drugie, „pod rządami swojego komunistycznego lidera (który sprawował swoją

¹⁰ W 1990 roku w Rydze mieszkało około 900 tys. osób spośród blisko 2,6 mln mieszkańców całej republiki związkowej, przy czym dane te nie uwzględniają rozległych ryskich przedmieść formalnie do tego miasta nienależących. Niemniej jednak można przyjąć, że (w momencie rozpoczęcia się przemian demokratycznych i marszu do niepodległości) około 40–45% populacji Łotewskiej SRR miało skoncentrowane swoje interesy życiowe w mieście, w którym odsetek Łotyszy wynosił blisko 40% (w 1989 roku).

¹¹ I. Ziemele, *State Continuity and Nationality: The Baltic States and Russia. Past, present and future as defined by international law*, Leiden-Boston 2005.

¹² Y. Bilinsky, *Toward the West: Baltic realignment and Russia's reply*, „Harvard International Review” 28, 2006, nr 1, s. 61.

funkcję od 1940 do 1974 roku) Antanasa Snieckusa cieszyła się dość dużym stopniem politycznej i kulturalnej autonomii”¹³.

Bilinsky tymi dwoma krótkimi twierdzeniami zdefiniował zasadniczą różnicę pomiędzy Estonią, będącą przedmiotem naszych rozważań Łotwą, a trzecim krajem bałtyckim. Zmiana struktury społecznej w okresie radzieckiej okupacji, która była (i wciąż jest) źródłem konfliktu założycielskiego w Estonii i na Łotwie, była ściśle powiązana z federalnymi (to znaczy — pochodzącymi z Moskwy) decyzjami o industrializacji obu republik. Również pojawienie się oporu ze strony lokalnych społeczności było związane z tym procesem, a także jego skalą. Podłoże oporu miało podwójny charakter — symboliczny i społeczny. Taki charakter miały oprostowane przez miejscową ludność inwestycje: budowa kopalni fosforytów w regionie Virumaa, na terenie Estonii, i zapory wodnej na Dźwinie, w okolicach Salaspils, pod Rygą (w polskiej historii bardziej znanego pod nazwą Kirholm). Jak już wspominałem, intensywna industrializacja obu republik związana była naturalnie z napływem ludności z głębi ZSRR — najczęściej z Rosji, Białorusi i Ukrainy — komunikującej się przy użyciu języka rosyjskiego, co miało jeszcze bardziej zmienić strukturę etniczną. Miejscowi uważali więc działania władz centralnych *de facto* za rusyfikację pod pozorem industrializacji. Charakter symboliczny protestów był ściśle powiązany z kwestiami społecznymi. Wszystkie trzy narody bałtyckie swoje dziewiętnastowieczne odrodzenie oparły na społecznych dołach, głównie pochodzenia wiejskiego, w opozycji do mówiących po niemiecku, polsku i rosyjsku szlacheckich lub miejskich elit. W związku z tym przywiązanie do rodzinnej ziemi i krajobrazu naturalnego najbliższego otoczenia było jednym z głównych czynników kształtujących ich tożsamość. Inwestycje zmieniające go w sposób znaczny w odbiorze społeczności lokalnych miały więc podwójny wymiar: ekologiczny i właśnie symboliczny. Z jednej strony, prowadziły do dewastacji środowiska, wymuszając przy tym relokację ludności, najczęściej na blokowiska w miastach, natomiast symbolicznie prowadziły do zniesienia źródła tożsamości zbiorowej.

Jak wynika z tego opisu, dynamika wydarzeń prowadzących do odzyskania niepodległości przez Łotwę, jak również Estonię i Litwę, uzależniona była od czynników zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych samego Związku Radzieckiego. Im był on słabszy, a sytuacja geopolityczna sprzyjająca, tym tempo zmian — większe. Niemniej jednak sukces ruchów niepodległościowych przez cały okres przemian uzależniony był od zainteresowania świata zewnętrznego, jak i dobrej woli Moskwy. W konsekwencji szczególnego znaczenia nabierała konsolidacja wewnętrzna wobec prób złamania trendu, czyli dążeń niepodległościowych. W przypadku Łotwy do eskalacji doszło 13 stycznia 1991 roku¹⁴. Data ta będzie kluczowa dla naszych dalszych rozważań; to właśnie

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Chodzi o tak zwany okres barykad (13–27 stycznia 1991 roku), kiedy władze federalne podjęły próbę interwencji na Łotwie, a miejscowi komuniści otwarcie dążyli do utrzymania Łotwy

wydarzenia z tego dnia ustaliły kierunki polityki, w tym legislacyjnej, niepodległego państwa łotewskiego w stosunku do tych obywateli, którzy opowiedzieli się po stronie Moskwy, a przeciw opuszczeniu ZSRR.

1.2. O (ponownym) ustanowieniu łotewskiej wspólnoty

Kluczem do zrozumienia polityki odrodzonego państwa łotewskiego w stosunku do tych, którzy najpierw podważali sens jego niepodległości, a następnie prowadzili politykę sprzeczną z przyjętymi pryncypiami odrodzonej wspólnoty politycznej¹⁵, jest treść tak zwanego aktu 4 maja (1990). Jest on charakterystyczny dla okresu, w którym powstał, i dla tendencji, które ujawniły się nie tylko w państwach bałtyckich, ale i w całej postkomunistycznej Europie Środkowej. Symptomatyczne dla całego naszego obszaru było sięganie po opowieść o przeszłości wspólnoty (narracje pamięci) niemal we wszystkich aktach prawnych konstytucyjnych dla wspólnot powstałych na gruzach czy to bezpośrednio Związku Radzieckiego (Estonia, Litwa, Łotwa), czy też tak zwanych satelitów. Co więcej, tendencja ta utrzymała się w środkowoeuropejskim tranzycyjnym konstytucjonalizmie również w pierwszych dwóch dekadach XXI wieku.

Akt 4 maja¹⁶ doskonale się w opisany przeze mnie trend wpisuje. Po pierwsze, łotewski ustawodawca skupił się na przedstawieniu wydarzeń, które doprowadziły do ukonstytuowania się państwa łotewskiego na gruzach imperium Romanowów. Po drugie, przedstawione zostały, jako uzasadnienie dla podjętej decyzji prawnej, wydarzenia wiosny 1940 roku, które doprowadziły do wcielenia Łotwy do ZSRR. Sama preambuła do aktu pełniła więc wówczas — to jest do momentu dodania nowelizacją z 2014 roku preambuły do Konstytucji — podwójną rolę. Z jednej strony, zawiera ocenę prawomocności kolejnych aktów prawnych (zarówno tych ustanawiających wspólnotę, jak i podporządkowujących ją innemu bytowi państwowemu), a także określa ich logiczne konsekwencje. Z drugiej zaś — zawiera ona w sobie ładunek symboliczny, taki, który pozwala odbiorcy aktu prawnego na utożsamienie się z nim (i jego konsekwencjami — przywróceniem

w strukturach ZSRR (A. Lasas, *Bloody Sunday: What did Gorbachev know about the January 1991 events in Vilnius and Riga?*, „Journal of Baltic Studies” 38, 2007, nr 2, s. 179–194).

¹⁵ Wspólnota polityczna w momencie swojej konstytucjonalizacji często sięga po uzasadnienie praworządności własnego istnienia. Z reguły zostaje ono ujawnione w treści preambuły do konstytucji, która zawiera uzasadnienie zarówno mityczne, jak i moralne, spajające wspólnotę. W przypadku Łotwy taką funkcję do 2014 roku pełnił właśnie akt 4 maja, a od 2014 roku — pełnoprawna preambuła do konstytucji (J. Přebáň, *Legal Symbolism: On Law, Time and European Identity*, Hampshire 2007, s. 60; A. Młynarska-Sobaczewska, *Autorytet państwa. Legitymizacyjne znaczenie prawa w państwowej transformacji ustrojowej*, Warszawa 2010).

¹⁶ Deklaracja Rady Najwyższej Łotewskiej SRR, *O odnowieniu niepodległości Republiki Łotewskiej*, Latvijas Republikas Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, 20, 17.05.1990; Cīņa, 99, 8.05.1990, <https://likumi.lv/ta/en/en/id/75539-on-the-restoration-of-independence-of-the-republic-of-latvia> (dostęp: 15.08.2022).

niepodległości) lub jego odrzucenie. Nawiązanie do pełnoprawnego w świetle prawa międzynarodowego powstania Łotwy (proklamacja państwa — 1918 rok, międzynarodowe uznanie — 1920 rok, przyjęcie do Ligi Narodów — 1921 rok) było czynnikiem spajającym osoby utożsamiające się z nią. Z kolei odrzucenie, uznanie za nielegalną całej drogi do włączenia do ZSRR naturalnie powodowało odrzucenie mitologii założycielskiej Łotewskiej SRR, z którą utożsamiali się nie-Łotysze przybyli na ten obszar w ramach migracji wewnątrzpaństwowej po 1940 roku.

Zarówno w zakresie celu, jak i w warstwie uzasadnień akty prawne przyjęte przez pozostałe kraje bałtyckie — Litwę i Estonię — pozostawały zbliżone.

W czasowo wcześniejszym, bo uchwalonym 11 marca 1990 roku, litewskim akcie Rady Najwyższej Odnowionego Sejmu¹⁷, Akcie Przywrócenia Państwa Litewskiego, jak i w datowanej na 30 marca 1990 roku estońskiej rezolucji o Państwowym Statusie Estonii¹⁸.

Litwini również odwołali się do okresu międzywojennego, kiedy państwo litewskie ukonstytuowało się i uzyskało uznanie międzynarodowe. Jednak w przeciwieństwie do Łotyszy nie zastosowali opowieści o przeszłości w celu uprawomocnienia zarówno faktu odtworzenia wspólnoty, jak i podkreślenia jej narodowego charakteru. Być może, o czym wspominałem już wcześniej, z uwagi na mniejszy udział mniejszości narodowych w życiu publicznym uznali, że nie ma konieczności zastosowania takiej metody.

Estończycy, podobnie jak później Łotysze, odwołali się do nielegalności aktu włączenia ich państwa w skład ZSRR. Niemniej jednak, podobnie jak Litwini, nie uciekli się do budowy opowieści. Swoje roszczenie niepodległości oparli tylko i wyłączenie na stwierdzeniu, że terytorium Estonii pozostaje pod obcą okupacją. Dodatkowo określono bardzo wstępne ramy przywrócenia właściwego — z punktu widzenia Estonii — stanu prawnego.

1.3. Prawo w służbie łotewskiego państwa narodowego

Z omówionych już pokrótce aktów prawnych rozpoczynających proces rekonstytucjonalizacji i konsolidacji krajów bałtyckich wynikają dwie istotne kwestie.

Po pierwsze, wspólnota doświadczeń wydarzeń z wiosny 1940 roku, które doprowadziły do ich fizycznej likwidacji jako niepodległych państw, a także wspólnota celu politycznego, który ujawnił się w 1990 roku, wymagały zastosowania podobnych argumentów i uzasadnień dla podejmowanych środków prawnych.

¹⁷ Deklaracja Rady Najwyższej Republiki Litewskiej o odnowieniu Państwa Litewskiego (Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Aktas del Lietuvos Nepriklausomos Valstybes Atstatymo) z 11.03.1990, <https://www.lrs.lt/datos/kovo11/signatarai/aktas.htm> (dostęp: 17.08.2022).

¹⁸ Rezolucja Rady Najwyższej Republiki Estońskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z dnia 30 marca 1990 roku o państwowym statusie Estonii (R. Jarlik, *We Carried Out the People's Will*, Tallin 2014, s. 27).

Po drugie, legislacja podejmowana w okresie instytucjonalnej konsolidacji, pomimo deklaracji przywiązania do zachodniego uniwersalizmu, była zdominowana przez cel polityczny wyższego rzędu — stworzenie skutecznych ram prawnych dla dalszego umacniania wspólnoty przy jednoczesnym dążeniu do politycznej marginalizacji przeciwników niepodległości. Innymi słowy, w przypadku Łotwy można pokusić się o stwierdzenie, że okres drogi do pełnej niepodległości to czas instrumentalizacji prawa, czyli determinowanie wyboru środków prawnych celem politycznym, który miano osiągnąć. Wszelkie decyzje podejmowane w tym okresie, o wprowadzaniu w życie kolejnych aktów prawnych mających realizować wspomniany cel, były przede wszystkim ulokowane w okolicznościach pozaprawnych. Co więcej, to właśnie w opisywanym okresie ustalone zostały priorytety polityczne, czyli możliwie najszybsza integracja z politycznymi strukturami świata zachodniego, które w konsekwencji wyznaczyły kierunki polityki ustawodawczej Łotwy. Co z kolei wynikało z dążenia do jak najszybszego opuszczenia orbity wpływów rosyjskich.

Przykładem inicjatyw prawnych, które na potrzeby niniejszego tekstu określam mianem aktów *anty-Interfrontowych*, mogą być akty (jeszcze) Rady Najwyższej (już) Republiki Łotewskiej odpowiednio z 23 i 24 sierpnia 1991 roku „w sprawie niekonstytucyjnych działań Komunistycznej Partii Łotwy w Republice Łotewskiej”¹⁹ i „w sprawie zawieszenia działalności niektórych organizacji publicznych i społeczno-politycznych”²⁰.

W pierwszej decyzji z 23 sierpnia Rada Najwyższa stwierdziła, że Komunistyczna Partia Łotwy po połączeniu się z Komunistyczną Partią Związku Radzieckiego była źródłem totalitarnego systemu władzy, poprzez swoją zależną relację w stosunku do moskiewskiej centrali miała bezpośredni udział w ludobójstwie Łotyszy, a także poprzez swój monopol na władzę brała udział w grabieży majątku narodowego Łotwy. Ponadto, w opinii deputowanych, Komunistyczna Partia Łotwy odmawiała podporządkowania się aktowi 4 maja 1990 roku przywracającego łotewską państwowość, co potwierdziła jej postawa wobec ryzyknych wydarzeń ze stycznia 1991 roku i puczu Janajewa. Konkludując, deputowani do Rady Najwyższej Republiki Łotewskiej stwierdzili, że takie działania to nic innego jak samodelegalizacja partii komunistycznej, którą uznali za główne źródło dążeń do zatrzymania procesów niepodległościowych i demokratycznych. W związku z tym działalność tej formacji została uznana za niezgodną z konstytucją (pkt 1 decyzji). W konsekwencji deputowani postanowili skonfiskować jej majątek (pkt 2),

¹⁹ Decyzja Rady Najwyższej Republiki Łotewskiej z dnia 23 sierpnia 1991 roku w sprawie niekonstytucyjnych działań Komunistycznej Partii Łotwy w Republice Łotewskiej (Par Latvijas Komunistiskās partijas antikonstitucionālo darbību Latvijas Republikā), Latvijas Republikas Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, 35/36, 12.09.1991; Diena, 164, 24.08.1991.

²⁰ Decyzja Rady Najwyższej Republiki Łotewskiej z dnia 24 sierpnia 1991 roku w sprawie zawieszenia działalności niektórych organizacji publicznych i społeczno-politycznych (Par dažu sabiedrisko un sabiedriski politisko organizāciju darbības apturēšanu), Latvijas Republikas Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, 35/36, 12.09.1991; Diena, 168, 30.08.1991.

zamrozić jej konta bakowe (pkt 3), nakazać prokuraturze wszczęcie dochodzenia w sprawie kryminalnej działalności jej członków (pkt 4). Niemniej jednak pokreślili oni również, że sam fakt przynależności do Komunistycznej Partii Łotwy nie może być źródłem naruszeń praw człowieka i dyskryminacji (pkt 5).

Druga z decyzji podjętych przez Radę Najwyższą była naturalną konsekwencją tej delegalizującej partię komunistyczną. Uzasadnieniem dla zawieszenia działalności konkretnych organizacji publicznych i społeczno-politycznych powiązanych z Komunistyczną Partią Łotwy²¹ było ich bezpośrednie poparcie dla puczu Janajewa wyrażone w apelu z dnia 20 sierpnia 1991 roku. Organizacje te poinformowały w nim o wprowadzeniu na terytorium Łotwy stanu wyjątkowego, a także wezwały obywateli do zwalczania przeciwników Państwowego Komitetu ds. Sytuacji Nadzwyczajnych (ZSRR), to jest puczystów z Moskwy. Rada Najwyższa uznała ten apel, a także wezwanie do posłuszeństwa autorom zamachu stanu za działania sprzeczne z łotewską konstytucją. W związku z tym zdecydowała o zawieszeniu działalności organizacji, które wystosowały apel w dniu 20 sierpnia 1991 roku (pkt 1), poleciły ministrowi sprawiedliwości przeprowadzenie dochodzenia dotyczącego nielegalnych działań zawieszonych organizacji, a także przedstawiły raport na temat możliwości ich dalszej działalności (pkt 2).

Jak widać z uzasadnień uchwalenia przytoczonych aktów prawnych — zarówno tych odnoszących się do kwestii odbudowy *de facto* łotewskiej wspólnoty politycznej, jak i dotyczących postaw poszczególnych obywateli i organizacji w odniesieniu do tego procesu — kluczem do zrozumienia motywów działania legislatorów w tym państwie są trzy zasadnicze elementy odnoszące się do wydarzeń z przeszłości: 1) postawa wobec początków sowieckiej okupacji w 1940 roku; 2) stosunek do ruchu niepodległościowego; 3) stosunek do wydarzeń 1991 roku, w tym aktu 4 maja, ryskich barykad i moskiewskiego puczu Janajewa. Innymi słowy, nie sam fakt przynależności jednostki do struktur państwa totalitarnego jest wyznacznikiem ewentualnych ograniczeń jej praw, ale postawa w kluczowych (z punktu widzenia narodu łotewskiego) momentach zmiany politycznej.

W związku z tym nie może dziwić, że wymienione elementy do dziś determinują kierunki łotewskiej legislacji pomimo przystąpienia tego państwa do struktur euroatlantyckich. Wyraźnie widoczne jest to w dwóch aktach prawnych, które będą kluczowe dla analiz w następnej części tekstu — ustawie o obywatelstwie²² i ustawie o wyborach do łotewskiego parlamentu (*Saeimy*)²³. Co warte podkreślenia,

²¹ Były to: Międzynarodowy Front Robotniczy Łotewskiej SRR, Zjednoczona Rada Kolektywów Pracy, Republikańska Rada Weteranów Wojny i Pracy, Komitet Centralny Komunistycznej Partii Łotwy i Komitet Centralny Łotewskiej Leninowskiej Partii Komunistycznej.

²² Ustawa z dnia 22 lipca 1994 roku o obywatelstwie (Pilsonības likums), Latvijas Vēstnesis, 93, 11.08.1994; Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs, 17, 8.09.1994.

²³ Ustawa z dnia 25 maja 1995 roku o wyborach do *Saeimy* (Saeimas vēlēšanu likums), Latvijas Vēstnesis, 86, 6.06.1995; Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs, 13, 6.07.1995.

oba te akty prawne, pomimo kilku lub nawet kilkunastu nowelizacji, zachowały ducha okresu przesilenia politycznego, które doprowadziło do odtworzenia niepodległego państwa łotewskiego. Same nowelizacje wskazują raczej na chęć doprecyzowania kluczowych pojęć przez łotewskiego prawodawcę aniżeli na zasadniczą zmianę ideową.

W przypadku pierwszej z ustaw — o obywatelstwie — wspomnianego ducha przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych widać w kilku przepisach bezpośrednio przekładających się na sytuację prawną przeciwników niepodległości. W związku z powyższym w aktualnym brzmieniu ustawy wciąż znaleźć można definicję legalną bezpaństwowca²⁴. Ponadto wyraźne nawiązania do okresu wyjścia Łotwy z komunizmu, a pośrednio także do narodowego charakteru państwa, odnaleźć można przede wszystkim w przepisach regulujących (a właściwie ograniczających) możliwość naturalizacji poszczególnych osób, a także w przepisie regulującym prawo do łotewskiego obywatelstwa. Na mocy art. 2 ustawy prawo to przysługuje między innymi osobie, która była obywatelem/ką Łotwy w dniu 17 czerwca 1940 roku, jest potomkiem takiej osoby (art. 2, pkt 1, ppkt 2), której przodkowie zamieszkiwali na stałe od 1881 roku na obszarze, który na dzień 17 czerwca 1940 roku wchodził w skład terytorium Łotwy (art. 2, pkt 1, ppkt 3, lit. a). Co zaś dotyczy ograniczeń w naturalizacji, to obywatelstwa nie mogą uzyskać osoby, które co do zasady stanowią zagrożenie dla niepodległego bytu państwa, jego bezpieczeństwa i demokracji, w tym między innymi działały przeciwko niepodległości (art. 11, pkt 1, ppkt 1, lit. a); po 4 maja 1990 roku propagowały faszyzm, szowinizm, narodowy socjalizm, komunizm lub inne idee totalitarne lub też podlegały do nienawiści etnicznej lub rasowej (art. 11, pkt 1, ppkt 1, lit. b). Takie same ograniczenia dotyczą osób, które wskutek demobilizacji z sił zbrojnych ZSRR (Rosji) lub wojsk wewnętrznym ZSRR (Rosji) wybrały Łotwę jako miejsce stałego pobytu, a jednocześnie nie były jej rezydentami przed powołaniem do służby (art. 11, pkt 1, ppkt 3), jednak przepis ten nie dotyczy osób, które na dzień 15 czerwca 1940 roku były obywatelami Litwy i na dzień 17 czerwca 1940 roku były obywatelami Estonii (art. 11, pkt 2, ppkt 2). Ponadto o łotewskie obywatelstwo nie mogą ubiegać się byli pracownicy aparatu bezpieczeństwa ZSRR lub Łotewskiej SRR z wyjątkiem pracowników wydziałów planistyczno-finansowego i administracyjno-gospodarczego (art. 11, pkt 1, ppkt 4), i osoby, które po 13 stycznia 1991 roku działały przeciwko Republice Łotewskiej w organizacjach takich jak Komunistyczna Partia Związku Radzieckiego i pozostałych zdelegalizowanych decyzją Rady Najwyższej Republiki Łotewskiej z dnia 24 sierpnia 1991 roku (art. 11, pkt 1, ppkt 6).

²⁴ Zgodnie z definicją z omawianej ustawy jest to „osoba, która nie jest uznawana za obywatela przez jakiegokolwiek państwo zgodnie z jego prawem, z wyjątkiem osoby podlegającej ustawie o statusie byłych obywateli ZSRR, którzy nie posiadają obywatelstwa łotewskiego lub innego państwa”.

Jeśli chodzi o zastosowanie wspomnianych trzech fundamentalnych zmian w ustawie o wyborach do parlamentu (*Saeimy*), to łotewska pamięć o wydarzeniach z 1991 roku wybrzmiewa właśnie z przepisie, który od lat nieskutecznie usiłuje obalić Tatjana Żdanok. Bowiern zgodnie z art. 5 omawianej ustawy biernego prawa wyborczego w wyborach parlamentarnych pozbawione są między innymi osoby, które były pracownikami aparatu bezpieczeństwa ZSRR lub Łotewskiej SRR, z wyłączeniem departamentów wymienionych w ustawie o obywatelstwie (art. 5, pkt 5), a także po 13 stycznia 1991 roku działali w KPZR, łotewskim Interfroncie, państwowych związkach zawodowych, Organizacji Weteranów Wojny i Pracy, Ogólnołotewskim Komitecie Ratowania Społeczeństwa lub jego regionalnych komitetach (art. 5, pkt 6).

2. Historia zmagañ

2.1. Przypadek Tatiany Żdanok w sądownictwie łotewskim

Jak już wspominałem we wstępie, sprawa T. Żdanok nie była pierwszą próbą podważenia istniejącego porządku prawnego Republiki Łotewskiej ukształtowanego w reakcji na postawę działaczy komunistycznych w okresie przełomu lat 1990–1991. Po raz pierwszy próbę podważenia prawa wyborczego podjęła grupa posłów do *Saeimy*²⁵, natomiast w 2005 roku skarga do ŁTK złożona została przez proradozieckiego prawnika Jurisa Bojarsa²⁶.

W skardze wniesionej przez T. Żdanok skarżąca domagała się zbadania zgodności z łotewską konstytucją omówionego w poprzedniej sekcji art. 5 pkt 6 ustawy o wyborach do łotewskiego parlamentu. Podniosła ona, że wspomniany przepis jest niezgodny z normami wyższego rzędu, to jest art. 1, 9 i 91 Konstytucji Republiki Łotewskiej²⁷. W wyroku, który zapadł 29 czerwca 2018 roku, ŁTK stwierdził zgodność skarżonego przepisu z normami wyższego rzędu²⁸.

Analizując wyrok ŁTK, poza argumentacją samego sądu konstytucyjnego warto zwrócić uwagę na katalog osób przesłuchanych w sprawie, a także ich postawę wobec zaistniałej kontrowersji. Innymi słowy, chciałbym przeanalizować

²⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego Republiki Łotewskiej z dnia 30 sierpnia 2000 roku, sygn. akt no. 2000-01-01.

²⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego Republiki Łotewskiej z dnia 15 czerwca 2006 roku, sygn. akt no. 2005-13-0106.

²⁷ To znaczy z zasadą republiki demokratycznej (art. 1); prawem do bycia wybranym do parlamentu (art. 9), zasadą równości wobec prawa i zakazem dyskryminacji z jakiegokolwiek powodu (art. 91). Konstytucja Republiki Łotewskiej z dnia 15 lutego 1922 roku, *Latvijas Vēstnesis*, 43, 1.07.1993; *Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs*, 6, 31.03.1994; *Valdības Vēstnesis*, 141, 30.06.1922; *Diena*, 81, 29.04.1993.

²⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego Republiki Łotewskiej z dnia 29 czerwca 2018 roku, sygn. akt no. 2017-25-01.

omawiany wyrok zarówno z perspektywy prawnej, jak i społeczno-politycznej. Taka perspektywa, moim zdaniem, powinna pozwolić na głębsze zrozumienie stosunku ŁTK, jak i osób (a także przedstawicieli organów administracji publicznej) przed nim występujących, do sprawy T. Żdanok.

Co tyczy się argumentacji łotewskiego sądu konstytucyjnego, to należy skupić się na rekonstrukcji faktów, które dla sądu były kluczowymi punktami odniesienia, jak i na konkretnych argumentach prawnych uzasadniających konstytucyjność rozwiązań prawnych nadal ograniczających udział działaczy szeroko rozumianego Interfrontu w życiu publicznym mimo upływu ponad 25 lat od rozpadu ZSRR.

Rekonstruując biografię skarżącej, ŁTK skupił się przede wszystkim na jej udziale w kluczowych dla łotewskiej konstytucjonalizacji wydarzeniach (omówionych we wcześniejszych fragmentach tekstu). W związku z tym za kluczowy uznano fakt, że T. Żdanok przez cały okres przełomu politycznego konsekwentnie stała po stronie Moskwy i Związku Radzieckiego. Dlatego też pomimo stwierdzenia, że w demokracji podstawową wartością są prawa jednostki, a wszystkie instytucje publiczne powinny być zorientowane przede wszystkim na wsparcie mechanizmów, jak i działania bezpośrednio je chroniące, w przypadku skarżącej (jak i innych osób, które aktywnie dążyły do zachowania systemu totalitarnego) ochrona nie może być bezwarunkowa. W pewnych sytuacjach system powinien być chroniony przed jednostkami, które mu zagrażają. Zagrożenie dla demokratycznego państwa prawa przejawiało się, a także — w opinii ŁTK — wciąż może się przejawiać, między innymi poprzez podejmowanie konkretnych działań godzących w fundamenty ukonstytuowanej wspólnoty politycznej, czy też poprzez odrzucenie całej warstwy mityczno-moralnej (aksjologicznej) ją konstytuującą (na przykład kolektywnej wizji przeszłości zakodowanej w pamięci zbiorowej narodu). Oczywiście powinno być, że takie wartości muszą być współdzielone nie tylko przez tych, którzy do danej wspólnoty przynależność deklarują, ale tym bardziej przez tych, którzy pretendują do reprezentowania ich członków w najważniejszym (a w przypadku Łotwy — również jedynym) ogólnopaństwowym ciele przedstawicielskim.

Istotnym elementem, który w opinii ŁTK ostatecznie potwierdził, że polityka stosowana wobec działaczy Interfrontu jest właściwa, było rozstrzygnięcie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (omówione w następnej części tekstu).

Natomiast z perspektywy badań prawno-społecznych najbardziej interesująca wydaje się postawa reprezentantów poszczególnych organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa i jego obywateli uzupełnione o opinie osób powszechnie znanych i szanowanych ze względu na wiedzę ekspercką. Co zwraca szczególną uwagę, to jednomyślność wszystkich przesłuchiwanym przez ŁTK w tej sprawie²⁹. Tym, co łączy wszystkie stanowiska przedstawione przed sądem

²⁹ Przesłuchano przedstawiciela organu, który podważaną normę ustanowił — *Saeiemy*, jak również Ministerstwa Sprawiedliwości, Rzecznika Praw Obywatelskich, Biuro Ochrony Konstytucji, Policji Bezpieczeństwa, przedstawicielkę Łotwy przez ETPCz (Kristīne Līce), a z naukowców i osób

konstytucyjnym, jest właśnie negatywny stosunek do postawy skarżącej w kluczowym okresie dla (ponownego) ustanowienia demokratycznej wspólnoty politycznej na Łotwie. Ponadto wszyscy przesłuchani byli zgodni co do hierarchizacji wartości uniwersalnych wewnątrz samej wspólnoty. Innymi słowy, każdy, kto do niej przynależy, bierze lub brał aktywny udział w jej ustanowieniu i utrwalaniu, podziela przyjętą wizję wspólnoty, może korzystać z jej dobrodziejstw. Ci, którzy z kolei chcą wykorzystać stanowisko w celu podważenia trwałości ustanowionej wspólnoty, mogą korzystać jedynie z praw gwarantowanych umowami międzynarodowymi i konwencjami. Nie mogą natomiast domagać się prawa współuczestnictwa w podejmowaniu decyzji kluczowych dla wspólnoty, którą odrzucali i aktywnie wręcz zwalczali. Przed takimi osobami wspólnota powinna się bronić, bo tylko poprzez prewencję istnieje możliwość utrwalenia systemu demokratycznego opartego na rządach prawa. W przypadku T. Ždanok wszyscy zgodnie stwierdzili, że jej postawa w momencie upadku ZSRR, jak i późniejsza, wskazuje na odrzucenie wspomnianych wartości, działanie na niekorzyść państwa, a także negację warstwy mityczno-aksjologicznej kluczowej dla Republiki Łotewskiej.

2.2. Rola Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: pamięć o przeszłości wspólnoty; kwestia winy osobistej

Sprawa *Ždanoka vs. Latvia*³⁰ była rozpatrywana przez Wielką Izbę Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w dniu 1 czerwca 2005 roku. Skarżąca podniosła w treści skargi, że obowiązujące na Łotwie (omówione w poprzedniej sekcji) prawo wyborcze narusza jej prawa podstawowe wynikające z art. 3 Protokołu 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka³¹, a także art. 10 i 11 Konwencji³².

W trakcie ustalania okoliczności faktycznych będących bezpośrednim źródłem konfliktu pomiędzy skarżącą a Republiką Łotewską, ETPCz odwołał się do paktu Ribbentrop–Mołotow jako podstawy radzieckiej okupacji Łotwy, a także wydarzeń z lata 1940 roku. Co istotne z naszego punktu widzenia, Trybunał nie starał się balansować środkowoeuropejskich i rosyjskich narracji pamięci o tych wydarzeniach, a przyjął interpretację środkowoeuropejską (podzielaną przez Łotwę), czyli tą, która ma oparcie w faktach. Następnie odwołał się do wydarzeń konstytuujących łotewską niepodległość (akt 4 maja, ryskie barykady, pucz Janajewa). Wreszcie, kolejnym elementem ustaleń faktycznych ETPCz było nawiązanie do śledztw wszczętych wskutek decyzji Rady Najwyższej Republiki

publicznie uważanych za posiadających wiedzę ekspercką w tym temacie: Egilsa Levitsa (obecnie prezydenta Republiki Łotewskiej) i politologa Ivarsas Ijabsa.

³⁰ Wyrok Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Ždanoka v. Latvia* z 16 marca 2006 roku, Application no. 58278/00.

³¹ Prawo do wolnych wyborów.

³² Wolność słowa i prawo do zgromadzeń i zrzeszania się.

Łotewskiej omówionych w poprzednim paragrafie. Po raz kolejny odrzucił też jakąkolwiek interpretację tamtych wydarzeń, która byłaby zbliżona do narracji rosyjskich. Trybunał podkreślił również, że skarżąca podważała łotewskie interpretacje wspomnianych wydarzeń. Ostatnim elementem tła historycznego zrekonstruowanego przez ETPCz były kwestie kolejnych łotewskich wyborów, czy to samorządowych, czy też ogólnokrajowych. Jeśli zaś chodzi o odwołania do prawa krajowego, to ETPCz skupił się właśnie na aktach prawnych konstytuujących niepodległą Łotwę, między innymi omówionym już akcie 4 maja i ustawach anty-Interfront, jak również na kluczowych elementach prawa wyborczego.

W swoim orzeczeniu — w odniesieniu do naruszenia art. 3 Protokołu 1 Konwencji — ETPCz stwierdził, że przepisy, na które powołała się wówczas skarżąca, nie mają charakteru absolutnego. Oczywiście są niezbędne dla ustanowienia i utrzymania systemu demokratycznego opartego na rządach prawa, jednak istnieją w jego ramach dorozumiane ograniczenia. W opinii Trybunału postawa skarżącej w kluczowym momencie dla budowy demokratycznej i niepodległej Łotwy nałożenie takich ograniczeń uzasadniała. Ostatecznie większością 13 głosów przeciwko czterem sędziowie ETPCz uznali, że nie doszło do naruszenia art. 3 Protokołu 1 Konwencji. Ponadto stwierdzili, że stanowi on *lex specialis* w stosunku do przepisów Konwencji, na które powołała się skarżąca, co w konsekwencji czyniło rozpatrywanie argumentów skarżącej w odniesieniu do art. 10 i 11 bezzasadnym³³.

Poza przyznaniem racji przedstawicielom rządu łotewskiego, drugim najciekawszym elementem omawianego orzeczenia, choć niewyartykułowanym wprost, było wspomniane już przeze mnie przyjęcie przez zdecydowaną większość konkretnej interpretacji przeszłości. Rekonstrukcja stanu faktycznego dokonana przez Wielką Izbę wyraźnie wskazuje na przyjęcie optyki typowej dla państw, które wskutek paktu Ribbentrop–Mołotow, a później ustaleń jałtańsko-poczdamskich znalazły się w radzieckiej strefie wpływów. Nie wymaga chyba podkreślenia, że zdecydowanie bardziej opiera się ona na faktach historycznych aniżeli rosyjska (*de facto* radziecka) interpretacja tamtych wydarzeń. Narracyjna przewaga Europy Środkowej w tym orzeczeniu jest zdecydowanie widoczna. Nie znaczy to też, że wszyscy sędziowie przyjęli taką optykę. Argumenty typowe dla strony rosyjskiej wybrzmiały szczególnie w zdaniu odrębnym słoweńskiego sędziego Boštjana Zupančiča, który argumentował, że zmiana struktury etnicznej spowodowana nielegalną okupacją Łotwy jest faktem, ale metody radzenia sobie z jej konsekwencjami wskazują na stosowanie przez władze łotewskie mechanizmów zbiorowej odpowiedzialności wymierzonych w mniejszość rosyjskojęzyczną.

³³ W odniesieniu do art. 11 decyzja zapadła większością 13 głosów przeciwko czterem, w odniesieniu do art. 10 jednogłośnie.

2.3. Cechy wspólne argumentacji obu sądów. Problem narracji pamięci

Jak już wspomniałem, w przypadku Łotwy sam fakt przynależności do struktur administracyjnych (biorąc pod uwagę faktyczne zlanie się stanowisk partyjnych i państwowych) państwa totalitarnego, jakim był Związek Radziecki, a także jego składowe federalne, nie uzasadnia jeszcze ograniczenia czyichś praw obywatelskich lub możliwości ich nabycia. Kluczem wciąż pozostają: a) postawa w czasie momentu politycznego prowadzącego do — w przypadku krajów bałtyckich ponownego — ustanowienia wspólnoty politycznej; b) akceptacja i internalizacja warstwy mityczno-aksjologicznej ustanowionych wspólnot. O ile drugi element wydaje się uniwersalny, to na Łotwie (ale również w pozostałych dwóch państwach bałtyckich) pozostaje w ścisłym związku z pierwszym. Taką perspektywę przyjął zarówno łotewski sąd konstytucyjny (co dziwić nie powinno), jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka (nie cały skład sędziowski).

Zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym główną przesłanką odrzucenia skarg T. Ždanok była właśnie negatywa ocena jej działalności w odniesieniu do obu tych punktów. Innymi słowy, została ona uznana za osobę, która nawet nie podjęła trudu przyjęcia wartości wspólnoty, na którą wpływu się domaga (poprzez ewentualne uczestnictwo w procesie stanowienia prawa). Co więcej, poprzez rekonstrukcję wydarzeń z przeszłości, kluczowych dla sprawy, zarówno sąd krajowy, jak i międzynarodowy uznał, że stanowi ona zagrożenie dla systemu demokratycznego. Rekonstruując argumentację zarówno łotewskiego sądu konstytucyjnego, jak i ETPCz, wyraźnie można zauważyć stanowisko, że prawne ograniczenia biernego prawa wyborczego są elementem wewnętrznej immunologii systemu demokratycznego (bardziej znanej jako *militant democracy*), która powinna działać prewencyjnie (ustanawiać prawne zapory) w stosunku do tych, którzy pasożytując na prawach i wolnościach fundamentalnych dla demokracji, działaliby przeciwko wspólnocie opartej na tym systemie i rządach prawa. Dlatego też rozstrzygnięcie w oparciu o argumenty sformułowane na podstawie oceny wydarzeń z przeszłości były tak istotne.

Niemniej jednak siła wspomnianych argumentów opierała się w obu orzeczeniach na konkretnym elemencie, znacznie mniej uchwytnym i falsyfikowalnym. Zostały one oparte na konkretnej interpretacji historii — zakodowanej głównie w pamięci zbiorowej narodów, które w XIX wieku doświadczyły rosyjskiego imperializmu, a w XX stuleciu — radzieckiego totalitaryzmu. To właśnie owa interpretacja posłużyła w pierwszej kolejności do ustanowienia wspólnot politycznych całkowicie odrzucających i potępiających komunizm po jego upadku, a także do sformułowania mityczno-aksjologicznych ram ich funkcjonowania³⁴.

³⁴ F. Cyuńczyk, *Konstytucyjne ramy pamięci? Narracje pamięci w preambulach do konstytucji państw postkomunistycznych*, [w:] *Nowy konstytucjonalizm. Polityczność, tożsamość, sfera publiczna*, red. A. Czarnota, M. Paździora, M. Stambulski, Warszawa 2021.

Skarżąca krajowe regulacje prawne dotyczące ograniczeń biernego prawa wyborczego była więc, z jednej strony, weryfikowana pod kątem instrumentalnego wykorzystania wartości, których nie podzielała, przeciwko tym, którzy uważają je za fundamentalne, z drugiej zaś — prawomocność swoich działań wywodziła z zupełnie innej interpretacji historii, typowej dla oficjalnych narracji pamięci Związku Radzieckiego i dzisiejszej Rosji. Żdanok z punktu widzenia obywatelki Związku Radzieckiego działała dla jego dobra i w celu obrony jego wizji przeszłości, która została zakodowana, w sposób typowy dla systemu totalitarnego, w pamięci zbiorowej ludzi radzieckich³⁵. Z kolei zarówno krajowy sąd konstytucyjny, jak i zdecydowana większość składu orzekającego ETPCz nie podzieliła jej perspektywy. Jak już wspominałem, omawiając wyrok Trybunału w Strasburgu, oba sądy skupiły się na, o wiele znacznie bliższej prawdzie historycznej, opowieści typowej dla państw, które radziecko-rosyjską dominację odrzuciły wraz z upadkiem komunizmu, a nowe wspólnoty ustanowiły w generalnej opozycji do wartości promowanych przez ten system.

W konsekwencji ujawnia to inny problem społeczno-prawny, odrzucenie wszystkich orzeczeń — nie wspominając już o argumentacji poszczególnych sądów — zarówno krajowych, jak i międzynarodowych jako ideologicznych (na przykład w opinii Rosjan wciąż uznających radziecką narrację o drugiej wojnie światowej i jej konsekwencjach jako odpowiadającą faktom).

Podsumowanie

Przypadek T. Żdanok może, jednej strony, być bardzo jaskrawym przykładem dla argumentu, że prawo nie może funkcjonować w społecznej próżni, z drugiej zaś — że, jak zauważyła Ewa Łętowska, prawo zawsze jest wynikiem konkretnej interpretacji obowiązujących przepisów prawa i zawartych w nich norm, „efektem jego odczytania”³⁶. W tym wypadku można mówić o podwójnym odczytaniu norm praw człowieka i konstytucyjnych w odniesieniu do dwóch całkowicie przeciwnych postaw wynikających z innych źródeł mityczno-aksjologicznych.

Z jednej strony, mamy do czynienia ze wspólnotą, która (re)konstituując się, dokonała jasnego wyboru zarówno systemu polityczno-prawnego, jak i wynikającego z niego katalogu wartości. Łotwa jednoznacznie zadeklarowała się po stronie Zachodu i wpisała się w nurt kunderowskiego „zachodu porwanego”³⁷ na wschód. Dlatego też orzeczenie w sprawie T. Żdanok wyraźnie nawiązuje do konstytucyjnej liberalnej demokracji i rządów prawa jako fundamentów

³⁵ P. Connerton, *Jak społeczeństwa pamiętają*, przeł. M. Napiórkowski, Warszawa 2012.

³⁶ E. Łętowska, *Kilka uwag o praktyce wykładni*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 11, 2002, z. 1, s. 37.

³⁷ M. Kudera, *Zachód porwany albo tragedia Europy Środkowej*, „Zeszyty Literackie” 1984, nr 5.

wspólnoty politycznej. Niemniej jednak fundamenty te, w opinii sądu konstytucyjnego, powinny być chronione przed ich instrumentalnym wykorzystaniem, stąd odwołanie się bezpośrednio do immunologii systemu politycznego, społecznego, a w konsekwencji prawnego, jaki — w prawniczej interpretacji — stanowi koncepcja *militant democracy*. W podobnym tonie wypowiedziała się zdecydowana większość Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, przyjmując, że prawa jednostki są fundamentem zachodniego uniwersalizmu, ale system ten powinien również posiadać mechanizmy ochronne, jeśli kontekst lokalny wskazuje, że pewne osoby, ruchy społeczno-polityczne lub idee mogą stanowić dla niego zagrożenie.

To właśnie kwestia zrozumienia granic praw jednostki wydaje się kluczowa w przypadku, który omówiłem w tej sprawie. O ile w przypadku idei czy też nurtu negującego mityczno-aksjologiczne składowe systemu demokratycznego w ramach danej wspólnoty czy też wspólnot znajdujących się na danym obszarze³⁸ zakazuje się bytu abstrakcyjnego, o tyle w przypadku ograniczeń naturalizacji czy też głównego pola konfliktu — ograniczeń biernego prawa wyborczego — zza narracji pamięci ujawniają się konkretne osoby.

Z drugiej strony, mamy do czynienia z afirmacją, odrzuconej nie tylko na Łotwie, ale w całym regionie Europy Środkowej, mitu uzasadniającego radzieckie panowanie w państwach bałtyckich i nad oficjalnie „niepodległymi” państwami satelickimi. Co do zasady spór w społeczności demokratycznej jest rzeczą niezbędną dla dalszego rozwoju wspólnoty i instytucji. Niemniej jednak jego konkluzywność uzależniona jest od podstawowego założenia, że wszyscy uczestnicy dyskursu publicznego dążą do tego samego celu, którym jest dobrostan ukonstytuowanej wspólnoty, w której ramach społeczno-ustrojowych działają. W tym wypadku zarówno lokalny sąd konstytucyjny, jak i ETPCz niemal wprost stwierdziły, że T. Ždanok od początku ulokowała się poza wspólnotą, usiłując storpedować jej ustanowienie, a także odrzucając jej warstwę mityczno-aksjologiczną, to jest zarówno społeczną pamięć Łotyszy (narodową), jak i wartości społeczeństwa demokratycznego opartego na rządach prawa (na rzecz dążenia do utrzymania systemu komunistycznego).

Faktem jest, że wybory polityczne zwolenników utrzymania sowieckiego systemu niedemokratycznego, jak i ich przeciwników, cały czas znajdują się pod wpływem licznych czynników społecznych, a także kontekstu sytuacyjnego, który powodował, że poszczególni aktorzy życia publicznego dokonywali takich, a nie innych wyborów.

Ždanok i jej podobni, którzy na początku ostatniej dekady XX wieku jednoznacznie odpowiedzieli się po stronie radzieckiego systemu totalitarnego, poprzez swoją działalność nie dążą jedynie do podważenia konkretnych rozwiązań

³⁸ W tej sytuacji najlepszym przykładem będą obowiązujące w Polsce i innych państwach Europy Środkowej regulacje prawne zakazujące promowania systemów totalitarnych czy też negowania ludobójstwa okresu drugiej wojny światowej (kłamstwo oświęcimskie).

prawnych, co w systemie demokratycznym jest nie tylko dopuszczalne, ale wręcz pożądane. Oni dążą to negacji mitu założycielskiego i źródła legitymizacji współczesnej Łotwy. Robią to poprzez podważanie opowieści o łotewskiej niepodległości, jednocześnie żądając przywrócenia „sowieckiej” interpretacji jako oficjalnej, a przynajmniej dopuszczenia jej jako równorzędnej.

Największym więc problemem, który wymaga pogłębionych badań, wynikającym z omawianej sprawy, jest kwestia, czy zidentyfikowana grupa społeczna (byłych działaczy radzieckich wywodzących się głównie spośród rosyjskojęzycznych osadników okresu okupacji Łotwy) w jakikolwiek sposób, to jest na minimalnym poziomie pogodzenia się z przegraną, akceptuje wyroki zapadłe zarówno w Rydze, jak i Strasburgu. Ich działalność publiczna skłania do postawienia hipotezy, że ich nie akceptują. Jednak, jak wspomniałem, jej weryfikacja wymaga odrębnych i pogłębionych badań. Niemniej jednak ewentualny brak legitymizacji wyroku może mieć dalekosiężne konsekwencje dla wspólnoty działającej na tym obszarze. Traktowanie instytucji demokratycznych, jak i wyznawanych przez wspólnotę wartości jako ciał obcych i narzuconych zawsze prowadzi do konfliktów społeczno-politycznych oddziałujących na jakość systemu prawa. Ponadto lokalny konstytucjonalizm odwołujący się w momencie politycznym przede wszystkim do wartości narodowo-komunitarnych również wymaga głębszego przyjrzenia się. Chodzi mi zarówno o procesy, które zachodziły w momencie zmiany, jak i ich kluczowe elementy. Innymi słowy, czy możemy stworzyć typ „bałtyckiego konstytucjonalizmu”. Tym bardziej że mówimy o państwie (a właściwie trzech państwach po dodaniu Litwy i Estonii), które jest członkiem ponadnarodowych struktur politycznych, opartych właśnie na głębokiej ochronie praw jednostki i literalnym odczytaniu koncepcji rządów prawa.

Bibliografia

- Aasland A., *Citizenship status and social exclusion in Estonia and Latvia*, „Journal of Baltic Studies” 33, 2002, nr 1, s. 57–77.
- Bilinsky Y., *Toward the West: Baltic realignment and Russia's reply*, „Harvard International Review” 28, 2006, nr 1.
- Bowring B., *Fragmentation, “lex specialis” and the tensions in the jurisprudence of the European Court of Human Rights*, „Journal of Conflict & Security Law” 14, 2009, nr 3, s. 485–498.
- Connerton P., *Jak społeczeństwa pamiętają*, przeł. M. Napiórkowski, Warszawa 2012.
- Cyruńczyk F., *Konstytucyjne ramy pamięci? Narracje pamięci w preambulach do konstytucji państw postkomunistycznych*, [w:] *Nowy konstytucjonalizm. Polityczność, tożsamość, sfera publiczna*, red. A. Czarnota, M. Paździora, M. Stambulski, Warszawa 2021.
- Hobsbawm E., *Wiek skrajności. Spojrzenie na krótkie XX stulecie*, Warszawa 2018.
- Hoogers H.G., *Ždanoka v. Latvia — European Court of Human Rights: The boundaries of the right to be elected under Article 3 of the first Protocol to the European Convention on Human Rights. Judgment of 16 March 2006, Ždanoka v. Latvia*, „European Constitutional Law Review” 3, 2007, nr 2.
- Īvāns D., *Januar 1991 Barrikaden in Lettland*, Berlin 2021.

- Jarlik R., *We Carried Out the People's Will*, Tallin 2014.
- Kelemen R., Pech L., *Why autocrats love constitutional identity and constitutional pluralism: Lessons from Hungary and Poland*, Reconnect Working Paper no. 2 — September 2018.
- Krūma K., *Checks and Balances in Latvian Nationality Policies: National Agendas and International Frameworks*, red. R. Bauböck, B. Perchining, W. Sievers, Amsterdam 2009.
- Kudera M., *Zachód porwany albo tragedia Europy Środkowej*, „Zeszyty Literackie” 1984, nr 5.
- Lasas A., *Bloody Sunday: What did Gorbachev know about the January 1991 events in Vilnius and Riga?*, „Journal of Baltic Studies” 38, 2007, nr 2.
- Łętowska E., *Kilka uwag o praktyce wykładni*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 11, 2002, z. 1.
- Matthes C.Y., *Latvia*, [w:] *From Eastern Bloc to European Union*, red. G. Heydemann, K. Vodička, New York-Oxford 2017.
- Misztal B., *Theories of Social Remembering*, Maidenhead 2003.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Autorytet państwa. Legitymizacyjne znaczenie prawa w państwowej transformacji ustrojowej*, Warszawa 2010.
- Parta R.E., *Under the Radar: Tracking Western Radio Listeners in the Soviet Union*, Budapest 2022.
- Pleps J., *Foreign precedents in the case-law of the Latvian Constitutional Court*, „European Journal of Public Matters” 2017, nr 1, s. 21–35.
- Příbáň J., *Legal Symbolism: On Law, Time and European Identity*, Hampshire 2007.
- Pridham G., *Post-Soviet Latvia — a consolidated or defective democracy? The interaction between domestic and European trajectories*, „Journal of Baltic Studies” 4, 2009, nr 4, s. 465–494.
- Pridham G., *Securing the only game in town: The EU's political conditionality and democratic consolidation in post-Soviet Latvia*, „Europe-Asia Studies” 61, 2009, nr 1, s. 51–84.
- De Schutter O., Ringelheim J., *Ethnic profiling: A rising challenge for European human rights law*, „The Modern Law Review” 05.2008, t. 71, nr 3, s. 358–384.
- Ziemele I., *State Continuity and Nationality: The Baltic States and Russia: Past, Present and Future as Defined by International Law*, Leiden-Boston 2005.

JAKUB CHUSTECKI

Uniwersytet Warszawski

jakubchustecki9@gmail.com

ORCID: 0000-0003-0323-346X

Korea Północna. Modelowy przykład współczesnego państwa totalitarnego

Słowa kluczowe: totalitaryzm, Korea Północna, terror państwowy, Partia Pracy Korei, dżucze

NORTH KOREA: A MODEL EXAMPLE OF A MODERN TOTALITARIAN STATE

Abstract

Totalitarianism in its classical form represents a general model of state functioning. Depending on the perspective adopted, the authors draw attention to its two basic dimensions: socio-anthropological and systemic, i.e. institutional. Adopting an institutional perspective necessitates a comprehensive analysis of the individual elements of the system, i.e. the dominant, all-encompassing ideology, the mass monoparty, the system of terror, the monopoly on weapons and violence, the centrally controlled economy or the state monopoly on communication, because only if all the elements mentioned are present we can call the system totalitarian. These features were noted by researchers of non-democratic regimes as early as the 1950s on the basis of observations of regimes such as the Third Reich or the USSR. It would seem that with the post-war dynamic social and technological development, concepts previously used to describe social phenomena (including the concept of totalitarianism) would lose their original meaning. However, an analysis of the political system of North Korea allows one to pose the thesis that the so-called post-totalitarian states described today exist alongside totalitarian states in the classical sense of the term. The purpose of this paper is to portray the political system of the DPRK and to try to answer the question of whether we can describe North Korea as a model totalitarian state. The status of North Korea in the literature varies widely. Some researchers describe it as an authoritarian state, others as a totalitarian state, and some even call it a post-totalitarian one. The analysis of the individual elements of North Korea's political system from the point of view of their totalitarian character also makes it possible to answer an extremely important question for researchers of non-democratic states: does totalitarianism have a clearly defined chronological framework or is it an ahistorical and universal concept? As a result of the analysis, it has been proven that North Korea fulfils all the prerequisites indicated by Carl Friedrich and Zbigniew Brzezinski, as

well as those articulated by Hannah Arendt, Alexander Hertz or Roger Scruton necessary to qualify it as a model totalitarian state. Significantly, since the mid-twentieth century, North Korea has had an official Juche (juche) ideology that defines all aspects of state and society. There is also a mass party centred around a leader, a large-scale system of terror, both institutional (e.g. political police, concentration camps) and non-institutional (e.g. a system of neighbourhood control or hunger strikes). The party elite has total control over news broadcasting, with only the available public media saturated with government propaganda. The Korean Labour Party also has undivided power over the Korean military and the economy (which, incidentally, is part of the official Juche ideology). North Korea thus fulfils all the prerequisites to be considered a modern totalitarian state.

Keywords: totalitarianism, North Korea, State terror, Workers' Party of Korea, Juche

Systemy totalitarne jako przedmiot analizy politologicznej możemy rozpatrywać co najmniej na kilku płaszczyznach. W zależności od przyjętych założeń można skoncentrować uwagę na wymiarze ideologicznym, instytucjonalnym (w tym znaczeniu monopartii i wodza w systemie) oraz socjologicznym, którego elementem jest między innymi zjawisko atomizacji społecznej. Nacisk położony na jeden z tych wyróżników nie oznacza jednak, że pozostałe są nieistotne bądź system jest ich pozbawiony. Totalitaryzm jest to bowiem kompleksowy model organizacyjny, który aby mógł powstać i skutecznie funkcjonować, musi spełniać jednocześnie wiele kryteriów. Dwie podstawowe definicje sformułowane w obrębie nauk politycznych to, z jednej strony, systemowa definicja Carla Friedricha i Zbigniewa Brzezińskiego, którzy swoją uwagę skupili na systemie instytucji funkcjonujących wewnątrz państwa totalitarnego, z drugiej zaś — to ujęcie społeczne, nazywane niekiedy antropologicznym, reprezentowane przez Hannah Arendt, która w *Korzeniach totalitaryzmu* istoty tegoż systemu doszukiwała się w predyspozycjach jednostek do ulegania mechanizmom zniewolenia i podporządkowania¹. Friedrich i Brzeziński, definiując totalitaryzm, zwracali uwagę na jego sześć podstawowych wyróżników: oficjalna ideologia, która w całościowy sposób opisuje wszystkie elementy funkcjonowania wewnątrz systemu, masowa monopartia skoncentrowana zazwyczaj wokół „wodza” oraz wąskiej grupy jego bliskich współpracowników, system terroru, za który wespół z partią odpowiada tajna policja polityczna, monopol komunikacyjny partii — w tym kontrola wszystkich mediów masowego przekazu, monopol na broń i przemoc oraz centralna kontrola nad ekonomią². Wymienione cechy, gdy występują jednocześnie, pozwalają — zdaniem autorów — scharakteryzować system jako totalitarny. W dalszej części pracy wskazywali oni jednak na znaczenie innych czynników konstytuujących system totalitarny — imperializm, rządy biurokratyczne czy choćby wspomnianą atomizację społeczeństwa³.

¹ M. Śliwa, *Spoleczne i psychologiczne aspekty totalitaryzmu*, [w:] *Ze studiów nad prawem, administracją i ekonomią*, red. M. Sadowski, A. Spychalska, K. Sadowa, Wrocław 2014, s. 331.

² C. Friedrich, Z. Brzeziński, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, New York 1966, s. 22.

³ Zob. *ibidem*.

Należy zauważyć, iż koncepcja Friedricha i Brzezińskiego powstała w połowie lat pięćdziesiątych XX wieku, czyli niedługo po upadku reżimów: faszystowskiego i nazistowskiego, oraz u schyłku stalinizmu w ZSRR. Wydawać by się mogło, iż wraz z upadkiem totalitarnych reżimów XX wieku sformułowana przez nich klasyczna koncepcja totalitaryzmu zdezaktualizuje się, bowiem postęp społeczny i technologiczny całkowicie zredefiniuje pojęcia wykorzystywane dotychczas do opisu zjawisk społecznych — w tym pojęcie totalitaryzmu. Niektórzy autorzy⁴ wysnuli tezę, jakoby współczesne reżimy niedemokratyczne, takie jak Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna (dalej: KRLD), miały charakter państw posttotalitarnych. Tego rodzaju stwierdzenia mogą wynikać z przekonania o całościowej transformacji społeczno-aksjologicznej powstałej na skutek drugiej wojny światowej, a zatem z przekonania, że państwa totalitarne (w klasycznym tego słowa rozumieniu) nigdy się nie odtworzą. Wyznaczenie klauzul czasowych odgraniczających państwa totalitarne od posttotalitarnych wydaje się jednak dość kłopotliwe. Wystarczy wspomnieć choćby o Chińskiej Republice Ludowej w epoce Mao Zedonga, którą powszechnie uznaje się za państwo totalitarne, a która w swej maoistowskiej (totalitarnej) formie przestała istnieć dopiero w roku 1976. Państwo totalitarne rozumiane jako systemowy projekt polityczny nie ma żadnych ograniczeń czasowych — dopóki reżim spełnia przesłanki do określania go jako totalitarny, należy go w ten sposób klasyfikować.

Celem pracy jest próba odpowiedzi na pytanie, czy Korea Północna spełnia przesłanki (wskazane w latach pięćdziesiątych przez Friedricha i Brzezińskiego) do uznania ją za modelowy przykład współczesnego państwa totalitarnego. KRLD od 2006 (od momentu publikacji pierwszego raportu) do 2020 roku nieprzerwanie znajdowała się na ostatnim miejscu międzynarodowego wskaźnika poziomu demokracji — Democracy Index. W latach 2021–2022 zajęła trzecie miejsce od końca, jednakże jej wynik punktowy pozostał niezmienny⁵. Wskazanie Korei Północnej jako przedmiotu niniejszej analizy wydaje się więc wysoce uzasadnione.

Aby zrealizować założony cel badawczy, przedstawione zostały poszczególne elementy systemu KRLD w zestawieniu z wyróżnikami Friedricha i Brzezińskiego — oficjalna ideologia, masowa monopartia, system terroru, monopol komunikacyjny, monopol na broń i przemoc, centralne sterowanie gospodarką oraz zjawiska takie jak atomizacja społeczna czy rządy biurokracji. Rozważania zostały uzupełnione o poglądy innych teoretyków zajmujących się problematyką reżimów totalitarnych, takich jak Hannah Arendt, Aleksander Hertz, Juan Linz czy Roger Scruton. W pracy przyjęta została metoda analizy systemowej wsparta elementami analizy historycznej oraz analizy treści.

⁴ Zob. B.K. Silberstein, *North Korea: Fading Totalitarianism in the "hermit kingdom"*, „North Korean Review” 6, 2010, nr 2.

⁵ *Economist Intelligence Unit (EIU) — World Bank*, World Bank, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/downloadFile?fileName=EIU.xlsx> (dostęp: 24.03.2023).

1. Dżucze — całościowa oficjalna ideologia KRLD

Jedną z podstawowych cech konstytutywnych totalitaryzmu jest całościowa oficjalna ideologia, która precyzuje wszystkie aspekty funkcjonowania państwa oraz określa rolę jednostek w systemie. Roger Scruton uważał, że totalitarna ideologia jest systemem doktrynalnym, którego celem jest uzasadnienie działań i tym samym wzmocnienie i legitymizacja władzy totalitarnej. Przekonywał, że stanowi ona kompleksową odpowiedź na pojawiające się problemy społeczne i jako jedyna (według jej własnej doktryny) jest w stanie je rozwiązać⁶.

Państwo rządzone przez Kim Ir Sena w wyniku wojny koreańskiej pograżyło się w poważnym kryzysie ekonomicznym, społecznym i politycznym. Większość tamtejszej infrastruktury przemysłowej uległa zniszczeniu, a kraj nękały klęski głodu. Porażka wojenna i poważny kryzys w państwie dały podwaliny pod budowę nacjonalistycznej ideologii głoszącej hasła niezależności i samowystarczalności oraz propagującej kult wodza⁷. Przywódca KRLD Kim Ir Sen po raz pierwszy sformułował założenia ideologiczne dżucze⁸ w roku 1955, podczas przemówienia zatytułowanego *O wykorzystaniu dogmatyzmu i ustanowieniu dżucze w pracy ideologicznej naszej partii*. Powstająca wówczas idea była odpowiedzią na zachodzące procesy wewnątrz bloku wschodniego. Kim Ir Sen z obawy o zdominowanie i podporządkowanie KRLD przez najsilniejsze z państw komunistycznych — Chiny i ZSRR — początkowo utrzymywał z nimi stosunki dyplomatyczne, aby następnie przyjąć izolacjonistyczny i zindywidualizowany model sprawowania władzy⁹. Proces uniezależniania się Korei Północnej od pozostałych państw bloku komunistycznego dostrzegalny jest także w założeniach ideologicznych, bowiem dżucze wyrasta z korzeni marksistowskich, dostosowując je jednak do warunków panujących w KRLD¹⁰. Stanowi ona zatem zreinterpretowaną wersję marksizmu-leninizmu, będącego podstawą ideologiczną pozostałych państw

⁶ R. Scruton, *Źródło totalitaryzmu*, [w:] *Totalitaryzm a zachodnia tradycja*, red. M. Kuniński, Kraków 2006, s. 57.

⁷ Kryzysy polityczne i gospodarcze (szczególnie wywołane sytuacją wojenną) stanowiły podwaliny pod wiele totalitarnych ideologii. Zarówno nazizm w III Rzeszy, komunizm w ZSRS, maizm w Chińskiej Republice Ludowej, jak i dżucze („kimirszenizm”) zyskały popularność w wyniku kryzysów wojennych i politycznych.

⁸ Dżucze w języku koreańskim oznacza „gospodarz ciała” („dżu” — gospodarz, „czu” — ciało). Powszechnie dżucze tłumaczy się jednak jako „samodzielność” lub niekiedy także jako „odczepcie się” (zob. A. Reksć, *Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna — totalitaryzm w wydaniu Dżucze*, „Disputatio” 8, 2009, s. 155).

⁹ B. Pliszka, P. Nawała, *Ideologiczna ewolucja Korei Północnej*, „Przegląd Geopolityczny” 27, 2019, s. 59.

¹⁰ Na kształt ideologii dżucze istotny wpływ miały tradycyjne koreańskie systemy norm i wierzeń. Wiele założeń północnokoreańskiej ideologii ma swoje korzenie w religii *cheondogyo* oraz w myśli konfucjańskiej — to z nich między innymi miała wywodzić się pozycja przywódcy utożsamiana z ojcem, głową rodziny. Szerzej na ten temat zob. S. Kurbanov, *North Korea's juche ideology: Indigenous communism or traditional thought?*, „Critical Asian Studies” 51, 2019, nr 2.

bloku komunistycznego. Należy jednak zaznaczyć, że Kim Dzong Il w swoich pismach przekonywał, iż dżucze ma charakter uniwersalny, a zatem może stanowić podstawę ideologiczną pod budowę ruchu komunistycznego także w innych państwach¹¹.

Cztery najważniejsze zasady ideologii dżucze zostały przedstawione przez Kim Ir Sena w grudniu 1967 roku, podczas przemówienia zatytułowanego *Brońmy rewolucyjnego ducha niepodległości, samodzielności i samoobrony we wszystkich dziedzinach działalności państwa*¹². Wśród nich znalazła się zasada *jaju* oznaczająca niezależność polityczną, *ja pri* — samowystarczalność ekonomiczną, *ja wi* — niezależność wojskową, oraz zasada samodzielności państwa w ideologii¹³. Owe założenia — co należy podkreślić — nie są jedynie czterema ogólnymi hasłami, które mogą być interpretowane na różne sposoby. Każda z zasad stanowi kompleksowy opis pożądanego modelu funkcjonowania państwa. Zasada niezależności politycznej odnosi się zarówno do idei samostanowienia państwa, jak i do jego relacji z innymi krajami — Kim Ir Sen poprzez *jaju* rozumiał ogólną współpracę państw socjalistycznych, a także równość i szacunek pomiędzy nimi w relacjach międzynarodowych. Samowystarczalność ekonomiczna określała z kolei sposoby zarządzania gospodarką i zasobami ludzkimi służące budowie państwa socjalistycznego i uniezależnienia się od pomocy z zewnątrz. Klaudia Konon określiła *ja pri* jako materialną podstawę *jaju*¹⁴. Trzecia z zasad — *ja wi* — oznacza natomiast zarówno nastawienie na militarny charakter państwa, jak i ekonomiczną konieczność rozwoju przemysłu wewnętrznego celem uniezależnienia się od zewnętrznych dostawców broni¹⁵. Zasada samodzielności państwa w ideologii oznacza natomiast, że obce wzory ideologiczne nie uwzględniają specyfiki Korei Północnej, a zatem powinny zostać odrzucone¹⁶.

W oficjalnej ideologii KRLD oprócz zasad dotyczących systemowego funkcjonowania państwa w sferze gospodarki, polityki międzynarodowej czy armii występują także niezwykle charakterystyczne dla reżimów totalitarnych aspekty rasistowskie¹⁷. Roger Scruton uważał, że każdy reżim totalitarny wskazuje wroga, którego należy ukarać i z którym należy walczyć. Ideologia totalitarna oznacza — jego zdaniem — wyniesienie własnej nacji czy też rasy przy jednoczesnej redukcji grupy prześladowanej do kategorii nie ludzi¹⁸. Wyższość rasowa i walka o zachowanie czystości rasy są integralnymi elementami ideologii partyjnej. Wśród propagandowych przekazów inspirowanych przez elitę Partii Pracy

¹¹ *Ibidem*, s. 61.

¹² K. Konon, *Kim Ir Sen — wieczny wódz*, „Refleksje” 2022, nr 24, s. 16.

¹³ B. Pliszka, P. Nawała, *op. cit.*, s. 60.

¹⁴ K. Konon, *op. cit.*, s. 16.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ B. Pliszka, P. Nawała, *op. cit.*, s. 60.

¹⁷ Szczegółowa analiza rasistowskiej polityki władz Korei Północnej, zob. B. Myers, *Najczystsza rasa. Propaganda Korei Północnej*, Warszawa 2011.

¹⁸ R. Scruton, *op. cit.*, s. 62–63.

Korei odnaleźć możemy twierdzenia, jakoby rasa koreańska była chronologicznie pierwszą i jednocześnie posiadającą cechy, które pozwalają zaklasyfikować ją jako rasę wyjątkową i niepowtarzalną. Pojawiają się także przekazy mówiące o tym, że jest ona moralnie i intelektualnie wyższa od innych i jako emanacja moralności i dobra na przestrzeni dziejów stawiała czoła zdeprawowanym obcym rasom¹⁹. To zaś jest bezpośrednio powiązane z twierdzeniem Scrutona o redukcji wrogów do kategorii nieludzi. Przekonanie o tym, że rasa koreańska została skrzywdzona przez „gorszych rasowo” przeciwników reżimu, jest doskonałym pretekstem uzasadniającym izolacjonistyczny i militarny charakter państwa. Szczególnie eksponowanym obcym w propagandzie północnokoreańskiej są Amerykanie. Przedstawia się ich jako „genetycznie zdeprawowanych, których ciężko zaliczyć do gatunku ludzkiego”²⁰. Dyskryminacji ze względów rasowych podlegają jednak w Korei Północnej także przedstawiciele pokrewnych nacji, czyli między innymi Chin i Japonii. W KRLD z uwagi na konieczność zachowania czystości krwi koreańskiej obowiązuje bezwzględny zakaz zawierania małżeństw mieszanych, a te, które zostały zawarte wcześniej, podlegają społecznemu i politycznemu wykluczeniu²¹.

Dzucze możemy więc bez wątpienia określić jako ideologię kompleksową; określa ona niemal wszystkie aspekty życia społeczno-politycznego Koreańczyków, a dodatkowo precyzuje charakter władzy i relacji gospodarczych oraz dyplomatycznych z innymi państwami. Jest ona także bez wątpienia ideologią oficjalną w KRLD. Jej charakter nie wynika zaś jedynie z poziomu rozpowszechnienia, ale został także zaznaczony w Konstytucji KRLD z 1972 roku²².

2. Masowa monopartia — Partia Pracy Korei

Kolejnym elementem niezwykle charakterystycznym dla reżimów totalitarnych jest obejmująca swą kontrolą niemal wszystkie dziedziny życia społeczno-politycznego monopartia. Dla Aleksandra Hertza była ona podstawą każdego reżimu totalitarnego, pierwotną wobec innych składników systemu²³. Badając strukturę partii faszystowskiej, Hertz zwrócił uwagę, iż jest ona analogiczna do tej panującej w armii. Ów polski socjolog przyporządkował członkom partii faszystowskiej metaforyczne stopnie wojskowe i na ich podstawie wskazał zależności pomiędzy nimi. Szczególną rolę w jego analizach monopartii zajmował

¹⁹ W. Dziak, K. Sajewski, *Korea Północna. Wewnętrzne wektory trwania*, Warszawa 2016, s. 196–198.

²⁰ B. Myers, *op. cit.*, s. 34.

²¹ W. Dziak, K. Sajewski, *op. cit.*, s. 191.

²² K. Konon, *op. cit.*, s. 17–18.

²³ L. Dubel, *Koncepcja totalitaryzmu w ujęciu Aleksandra Hertza*, „Studia Iuridica Lublinska” 25, 2016, nr 3, s. 241.

wódz — jego pozycja była niekwestionowana i nieskrępowana żadnymi ograniczeniami. Elitarność pozostałych (w tym sztabu wodza) była zaś pochodną jego osobistych decyzji²⁴. Inni teoretycy totalitaryzmu także zwracali uwagę na znaczenie partii w funkcjonowaniu systemu. Juan Linz jako cechę charakterystyczną reżimu totalitarnego, obok oficjalnej ideologii czy szerokiej mobilizacji mas wokół realizacji celów przywódcy, wskazywał właśnie monistyczne centrum sprawowania władzy²⁵. Owo centrum w praktyce politycznej oznaczało przywódcę stojącego na czele ukształtowanej hierarchicznie i w pełni podporządkowanej jego woli monopartii. Analogicznie C. Friedrich i Z. Brzeziński stwierdzali, że totalitaryzm jest specyficzną formą autokracji, w której jedna partia posiada monopol na broń, terror i przemoc, a także kreuje przewodnią, niekwestionowaną wewnątrz systemu ideologię²⁶.

W Korei Północnej, mimo że tworzone są pozory funkcjonowania systemu wielopartyjnego, monopol na sprawowanie władzy posiada Partia Pracy Korei (dalej: PPK), a konkretnej — wąskie elity partyjne z wodzem na czele²⁷. Według oficjalnej propagandy archetypem PPK był Związek na Rzecz Obalenia Imperializmu, który Kim Ir Sen miał założyć jeszcze w 1926 roku²⁸. W rzeczywistości powstała ona w wyniku scalenia rozbitego wówczas ruchu socjalistycznego, a kierownictwo nad nią wskutek decyzji władz radzieckich objął Kim Ir Sen²⁹. Początkowy okres tworzenia PPK oraz systemu politycznego Korei Północnej opierał się w głównej mierze na recepcji wzorów radzieckich — dominacja partii „matki” w systemie oraz występowanie innych ugrupowań satelickich jej podporządkowanych³⁰. Ponadto, analogicznie jak w systemie stalinowskim, PPK posiada monopol na wskazywanie kandydatów na listy wyborcze oraz w pełni kontroluje przebieg procesu wyborczego³¹.

Pomimo że struktura organizacyjna i pozycja wodza w PPK są bardzo charakterystyczne dla reżimów totalitarnych³², realizowany przez jej przywódców

²⁴ A. Hertz, *Szkice o totalitaryzmie*, Warszawa 1994, s. 11.

²⁵ J. Linz, *Totalitaryzm i autorytaryzm*, [w:] *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, oprac. J. Szczupaczyński, Warszawa 1995, s. 306.

²⁶ C. Friedrich, Z. Brzeziński, *op. cit.*, s. 22.

²⁷ W Korei Północnej obok Partii Pracy Korei występują także trzy ugrupowania satelickie, które jednak w pełni podporządkowane są kierownictwu PPK: Koreańska Partia Socjaldemokratyczna, Czundoistyczna Partia Czongu oraz Generalne Zrzeszenie Koreańczyków Mieszkających w Japonii. Kamil Weber zauważał, że partie pozornie opozycyjne w systemie północnokoreańskim spełniają wobec Partii Pracy Korei funkcję legitymizacyjną. Zob. K. Weber, *Źródła ukształtowania i współczesny obraz partii politycznych oraz kultury politycznej w Koreańskiej Republice Ludowo-Demokratycznej*, „Studia Orientalistyczne” 15, 2019, nr 1, s. 33–34.

²⁸ *Ibidem*, s. 32.

²⁹ Zob. B.K. Lee, H. Mosler, *The elephant in the room: Problems and potentials of the Workers' Party of Korea in a Korean unification scenario*, „Historical Social Research” 44, 2019, nr 4.

³⁰ K. Weber, *Źródła ukształtowania...*, s. 32.

³¹ *Ibidem*.

³² W Partii Pracy Korei nadrzędną rolę pełni Komitet Centralny z wodzem na czele. Pozycja wodza jest niekwestionowana, a każdy przejaw nieposłuszeństwa może skutkować nawet

model sprawowania władzy Waldemar Dziak określił jako bezprecedensowy. Wśród trzech najważniejszych projektów wykreowanych przez Kim Ir Sena i kontynuowanych przez jego następców wskazał on: model rodzinnej klasy rządzącej, monolityczny system ideologiczny oraz rodzinną sukcesję władzy³³. Podejmując rozważania nad totalitarnym charakterem północnokoreańskiej monopartii, należy jednak szczegółowo przeanalizować pozycję jej przywódcy — to ona była bowiem dla A. Hertza i J. Linza najistotniejszym wyróżnikiem totalitaryzmu. Niezwykle ważny jest w tym kontekście zbiór 10 zasad jedności systemu partyjnego (nazywany niekiedy 10 przykazaniami) ogłoszony przez Kim Dzong Ila w 1974 roku³⁴. Każde z nich koncentruje się na roli Najwyższego Przywódcy oraz na powinnościach obywateli i członków PPK wobec niego. Wśród nich znajdują się hasła nakazujące respektowanie niekwestionowanego autorytetu przywódcy, bezwzględne wykonywanie jego wszelkich poleceń, oddawanie mu czci czy studiowanie jego dzieł³⁵.

Systemowe podkreślenie roli przywódcy (oraz rodu, z którego się wywodzi) w funkcjonowaniu partii nastąpiło w latach siedemdziesiątych, kiedy Kim Dzong Il zwiększył znaczenie Departamentu Organizacji i Przewodnictwa Komitetu Centralnego Partii Pracy Korei. Nicolas Levi stwierdzał, że od tego momentu system polityczny KRLD zaczął skupiać się niemal jedynie na potrzebach dynastii sprawującej władzę (dynastii Kimów)³⁶.

Bezwzględna dominacja Partii Pracy Korei oraz niekwestionowana pozycja jej wodza sprawiają, że Korea Północna spełnia powyższą przesłankę do zaklasyfikowania jej jako państwo totalitarne. Pomimo tworzenia pozorów pluralizmu politycznego, poprzez cykliczną organizację wyborów oraz istnienie innych partii będących *de facto* partiami satelickimi PPK, ta sprawuje jednak niepodzielną władzę i kontroluje wszystkie inne struktury społeczne i polityczne, a zatem ma ona charakter totalitarnej monopartii. Należy jednak zaznaczyć, iż część badaczy pewnego rzeczywistego pluralizmu politycznego doszukuje się we wprowadzonej przez Kim Dzong Ila polityce *songun*, która z armii uczyniła — ich zdaniem — silniejszą aniżeli PPK strukturę polityczną³⁷. W ten sposób miałby powstać dualistyczny system rządzenia, który Silberstein określił mianem posttotalitarnego³⁸.

pozbawieniem życia. Kim Dzong Il podkreślał w swoich pismach, że państwo i partia nie mogą funkcjonować w oderwaniu od wodza — w tym sensie jest on najważniejszym ogniwem systemu. Ponadto w swoich pismach określał on przywódcę jako ojca-wodza, a PPK — jako matkę-partię. Zob. K. Dziak, *Anatomia władzy totalnej. Przypadek Korei Północnej*, Warszawa 2018, s. 63–65.

³³ W. Dziak, *Anatomia władzy totalnej. Przypadek Korei Północnej*, Warszawa 2018, s. 63–65.

³⁴ E. Potocka, *Korea Północna — Przebudzanie...*, Toruń 2020, s. 47.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ N. Levi, *A historical approach to the leadership of the Organisation and Guidance Department of the Workers' Party of Korea*, „Acta Asiatica Varsoviensia” 32, 2019, s. 99–100.

³⁷ B.K. Silberstein, *op. cit.*, s. 44–45.

³⁸ *Ibidem*.

3. System terroru — policja polityczna, *inminban* i obozy koncentracyjne

Na północnokoreański system terroru składa się wiele elementów, które są jednocześnie bezpiecznikami reżimu — konstytuują podstawowe zasady funkcjonowania systemu politycznego. Co istotne, „bogactwo” tamtejszego systemu terroru wynika z faktu, iż obok klasycznych dla reżimów totalitarnych sformalizowanych instytucji represyjnych w Korei Północnej występują nieintencjonalne, choć wykreowane przez politykę tamtejszych władz elementy terroru pozainstytucjonalnego (na przykład głód)³⁹.

Rdzeń systemu terroru w reżimie totalitarnym stanowi jednak tajna policja polityczna. Hannah Arendt twierdziła, że stanowi ona znamię totalitaryzmu — stoi ponad państwem i poprzez skuteczną kontrolę, inwigilację i kreowanie lęku społecznego kontroluje *de facto* wszystkie posunięcia na szczeblach władzy⁴⁰. Istnienie tego rodzaju instytucji pozwala, zdaniem autorki, na walkę z „obiektywnym wrogiem” reżimu, a zatem z każdym, kogo wskaże władza⁴¹.

W Korei Północnej rolę tajnej policji politycznej pełni przede wszystkim Departament Bezpieczeństwa Państwowego (SSD), który jest często określany jako Ministerstwo Bezpieczeństwa Państwowego (MSS)⁴². Do jego podstawowych zadań należy między innymi wyszukiwanie przestępców antypaństwowych, a zatem tych, którzy oskarżani są o działalność antyrządową i dysydencką bądź nielojalność wobec przywódców politycznych⁴³. Formalny aparat policyjny w KRLD opiera się na masowym, wielopoziomowym systemie informatorów służącym temu, aby zidentyfikować krytyków i potencjalnych awanturników. Społeczności poddawane są kontroli we wszystkich obszarach życia. Sieci masowej inwigilacji mają strukturę hierarchiczną — na każdego agenta SSD przypada 50 mu podległych agentów nieoficjalnych⁴⁴. Szacuje się, że SSD posiada w swoich szeregach łącznie ponad milion oficjalnych i nieoficjalnych agentów, a zatem jeden

³⁹ David Marcus wskazywał, że głód może mieć zarówno charakter intencjonalny (sztucznie wykreowany przez władzę), jak i lekkomyślny, który wynika ze złego zarządzania państwem. Zob. D. Marcus, *Famine crimes in international law*, „American Journal of International Law” 97, 2003. W przypadku Korei Północnej zjawisko głodu należy analizować na dwóch płaszczyznach — z jednej strony, nieefektywna gospodarka centralnie sterowana prowadzi do ogólnopaństwowej klęski głodu, w tym sensie głód ma charakter lekkomyślny, z drugiej natomiast — służy jako narzędzie kontroli społecznej i wymuszania posłuszeństwa poprzez odgórną państwową redystrybucję żywności uzależnioną od pozycji społecznej, a zatem od poziomu lojalności wobec reżimu, w tym sensie jest więc głodem intencjonalnym.

⁴⁰ H. Arendt, *Korzenie totalitaryzmu*, Warszawa 1989, s. 320.

⁴¹ *Ibidem*, s. 323.

⁴² K. Gause, *Coercion, Control, Surveillance, and Punishment: An Examination of the North Korean Police State*, Washington 2012, s. 11.

⁴³ *Ibidem*, s. 17.

⁴⁴ Zob. *ibidem*, s. 55.

na 20 obywateli Korei Północnej należy do aparatu bezpieczeństwa. Pracownicy SSD na poziomie prowincji posiadają dodatkowo informatorów, którzy oprócz raportowania o swoim najbliższym otoczeniu otrzymują także rozkazy prowadzenia indywidualnego nadzoru nad konkretnymi osobami⁴⁵.

Obok zbiurokratyzowanego systemu policji politycznej w Korei Północnej występuje także jej ludowo-obywatelska odmiana — *inminban*. Paul Fisher wskazywał, że jest on szczególnym przykładem totalitarnego systemu terroru, ponieważ obok zinstytucjonalizowanych form kontroli i nadzoru wymusza na obywatelach, aby tworzyli oni sami tego rodzaju struktury⁴⁶. Typowy *inminban* liczy od 20 do 40 rodzin, czyli około 100–250 osób⁴⁷. Co istotne, przynależność do niego jest w Korei Północnej obowiązkowa. Obok zadań związanych z utrzymaniem porządku publicznego (na przykład wynoszenie śmieci w dzielnicy) członkowie „grup sąsiedzkich” zajmują się kontrolą i nadzorem współobywateli⁴⁸. Oznacza to, że osoby należące do tej samej organizacji muszą inwigilować i raportować o niewłaściwym zachowaniu swojego najbliższego otoczenia. Stojący na czele poszczególnych *inminban* (są to zawsze kobiety w średnim wieku) muszą zbierać informację o członkach swoich organizacji, takie jak dochody, majątek czy nawyki żywieniowe. Dodatkowo pod ich kontrolą pozostaje mobilność obywateli — każdego wieczoru szefowa *inminban* ma obowiązek wpisywać do specjalnego rejestru wszystkie osoby spoza niego przebywające na jego terenie⁴⁹. *Inminban* pozostają oczywiście pod stałą kontrolą aparatu państwa — każdy z nich ma przydzielonego „rezydenta policji”, któremu należy zgłaszać wszystkie podejrzane zachowania członków organizacji. Patrole policji, którym towarzyszy szef *inminban*, mogą przeprowadzać na przykład w nocy wyrywkową kontrolę gospodarstw domowych, aby upewnić się, że wszystkie osoby spędzające tam noc są wpisane do specjalnego rejestru, oraz sprawdzać plomby na odbiornikach radiowych, upewniając się, że nie umożliwiają one odbioru zagranicznych stacji⁵⁰.

Inminban jest więc niezwykle istotnym elementem północnokoreańskiego systemu terroru. Funkcjonując obok zbiurokratyzowanych instytucji policji politycznej, pozwala inwigilować obywateli także w skali mikro. Za sprawą systemu *inminban* każdy element życia obywatela Korei Północnej pozostaje pod kontrolą władzy. Ów system pełni jednak jeszcze jedną istotną rolę w tamtejszym reżimie — utrzymuje zjawisko atomizacji społecznej. Dzięki funkcjonowaniu „grup sąsiedzkich” wszelkiego rodzaju tendencje odśrodkowe (rewolucyjne) są w Korei Północnej niemożliwe — brak zaufania do współobywateli nie pozwala na

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ P. Fischer, *Kim Dzong Il. Przemysł propagandy*, Katowice 2015, s. 135.

⁴⁷ Zob. J. Sweeney, *North Korea Undercover: Inside the World's Most Secret State*, London 2013.

⁴⁸ A. Lankov, *The Real North Korea: Life and Politics in the Failed Stalinist Utopia*, New York 2013, s. 39.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 39–40.

tworzenie jakichkolwiek grup oporu. Na podobne emocjonalno-psychologiczne znaczenie owego systemu wskazywała Yeonmi Park, która *inminban* określała jako metodę destrukcji indywidualnej i zbiorowej tożsamości Koreańczyków⁵¹.

Oprócz systemu „kontroli sąsiedzkiej” obywatele Korei Północnej zmuszeni są do przynależności i aktywnego zaangażowania w działalność różnorodnych, zarządzanych odgórnie organizacji. Tego rodzaju praktyka została wprowadzona jeszcze za czasów Kim Ir Sena, który postanowił podzielić życie Koreańczyków na trzy ustalone obszary: osiem godzin snu, osiem godzin pracy i osiem godzin zajęć społecznych⁵². Stanowi to kolejne ogniwo w północnokoreańskim systemie kontroli, ale oprócz tego spełnia inną niezwykle istotną z perspektywy reżimu rolę — poprzez zagospodarowanie całego czasu obywateli nie pozwala się im na jakąkolwiek refleksję na temat tamtejszego systemu politycznego. To z kolei oznacza, że „życie organizacyjne” jest elementem utrzymującym posłuszeństwo obywateli i stabilność reżimu. Cechą charakterystyczną tego modelu są ponadto odbywające się w każdym tygodniu (zazwyczaj trzy razy) spotkania służące indoktrynacji ideologicznej i składaniu samokrytyki. Zobligowani do publicznego wyznania swoich występków są wszyscy Koreańczycy powyżej 14 roku życia — dodatkowo muszą złożyć raport na temat niewłaściwych zachowań pozostałych członków ich organizacji⁵³.

Szczególnie dotkliwą formą terroru politycznego w KRLD jest także charakterystyczna dla reżimów totalitarnych instytucja obozu⁵⁴. Funkcjonuje ona jako oficjalna, przewidziana w Kodeksie karnym KRLD sankcja za popełnione przestępstwa. Artykuł 27 Kodeksu karnego Korei Północnej przewiduje bowiem cztery kary podstawowe (w tym trzy związane z instytucją obozu) oraz cztery uzupełniające — wymierzane jako dodatek do kar podstawowych⁵⁵. Należy

⁵¹ Zob. Y. Park, *Przeżyć. Droga dziewczyny z Korei Północnej do wolności*, Warszawa 2015.

⁵² W. Dziak, K. Sajewski, *op. cit.*, s. 132–133.

⁵³ A. Lankov, *The Real North Korea...*, s. 41.

⁵⁴ Pojęcie obozu w kontekście reżimów niedemokratycznych można rozumieć bardzo różnie. Czym innym jest bowiem obóz koncentracyjny na wzór tych tworzonych przez państwa kolonialne na przełomie XIX i XX wieku, a czym innym nazistowski obóz zagłady czy charakterystyczny dla reżimów komunistycznych obóz pracy. W kontekście Korei Północnej pojęcie „obozu” należy rozumieć w szerokim znaczeniu, bowiem instytucje obozowe mają tam zróżnicowany charakter — występują zarówno obozy koncentracyjne o zaostrozonym rygorze dla „niereformowalnych” więźniów politycznych, jak i obozy pracy, do których na określony czas kierowani są obywatele skazani za drobne przestępstwa i możliwi „do naprawy”. Zob. P. Rigoulot, *Korea Północna, Wietnam, Laos — nasienie smoka*, [w:] *Czarna księga komunizmu. Zbrodnie, terror, prześladowania*, red. S. Courtois, Warszawa 1999, s. 521–522.

⁵⁵ Wśród kar podstawowych Kodeks karny KRLD wyróżnia karę śmierci, karę dożywotniej pracy naprawczej połączonej z izolacją, karę terminowej pracy naprawczej połączonej z izolacją oraz karę pracy krótkoterminowej — wszystkie z nich za wyjątkiem kary śmierci realizowane są w przystosowanych do tego obozach. Charakter i poziom rygoru obozu zależą między innymi od rodzaju popełnionego przestępstwa. Do kar uzupełniających zalicza się natomiast pozbawienie prawa do głosowania, konfiskatę mienia, cofnięcie uprawnień oraz zawieszenie uprawnień. Kompleksowa

jednak zaznaczyć, iż instytucja obozu w Korei Północnej przeszła znaczącą ewolucję: pierwsze powstały tam bowiem w 1947 roku i przypominały raczej klasyczne więzienia aniżeli nazistowskie obozy koncentracyjne⁵⁶. Obywatele byli umieszczani w obozach tylko za sprawą wyroku sądowego oraz mieli możliwość kontaktu z bliskimi czy wychodzenia na przepustki⁵⁷. Po wojnie koreańskiej tamtejsze obozy zmieniły jednak znacząco swój charakter. Pierre Rigoulot wskazywał, że wykazują one znaczące podobieństwo do tych, które występowały w hitlerowskich Niemczech czy stalinowskiej Rosji⁵⁸. Jednym z elementów „reformy”, która została dokonana w północnokoreańskim systemie obozowym po roku 1953, była zmiana „grupy docelowej”, do której były one skierowane. O ile bowiem wcześniej trafiali tam głównie pospolici przestępcy, o tyle po wojnie koreańskiej stały się one miejscem represji politycznych — trafiają tam głównie „wrogowie reżimu” lub „podejrzani o działalność wywrotową”, nawet bez konkretnego wyroku sądowego⁵⁹. Osoba podejrzana o przestępstwo polityczne jest aresztowana przez agentów bezpieczeństwa, przewożona do ośrodka przesłuchań, a następnie transportowana do obozu. Nie ma szansy na uczestnictwo nawet w ustawionym krótkim procesie. Ponadto nie ma możliwości poinformować kogokolwiek o aresztowaniu. David Hawk określał owe praktyki mianem „wymuszonego zniknięcia”⁶⁰. Porównując charakter północnokoreańskich metod aresztowania do tych występujących w stalinowskiej Rosji, zauważał, że mają one jeszcze bardziej okrutną formę — w stalinowskiej Rosji za każdym razem przeprowadzano choćby krótki pokazowy proces, a oskarżony był informowany, za jakie przewinienie zostaje skazany. W Korei Północnej duża część więźniów politycznych nie zna nawet zarzutów, które były podstawą aresztowania i umieszczenia w obozie⁶¹.

Jeśli zaś mowa o warunkach panujących w północnokoreańskich placówkach karnych, kwestia ta pozostaje niezwykle problematyczna. Z uwagi na izolacjonistyczny charakter tamtejszego reżimu badanie tego zagadnienia jest niezwykle trudne. Jedynym materiałem źródłowym, który pozwala przybliżyć rzeczywistość obozową, są relacje zwolnionych i zbiegłych osadzonych lub strażników,

analiza prawa karnego KRLD — zob. M. Czechowska, *Prawo karne w państwie totalitarnym — casus Korei Północnej*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 41, 2019, nr 4, s. 240.

⁵⁶ A. Bartuś, *Korea Północna — państwo totalitarne zagrażające bezpieczeństwu globalnemu. Zarys problemu*, [w:] *Security and Human Rights: An Analysis of Selected Global Problems*, red. M. Ochwat, Chorzów 2014, s. 60.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Zob. P. Rigoulot, *Analiza porównawcza obozów koncentracyjnych w nazistowskich Niemczech, Związku Radzieckim i Korei Północnej*, [w:] *Korea Północna za zasłoną*, red. A. Rzepliński, J. Hosaniak, Warszawa 2004.

⁵⁹ Zob. W. Dziak, K. Sajewski, *op. cit.*

⁶⁰ D. Hawk, *The Hidden Gulag: The Lives and Voices of “Those Who are Sent to the Mountains”*, Washington, D.C. 2012, s. 30.

⁶¹ *Ibidem*.

którzy zdezerterowali. Ich liczba nie jest jednak duża, ponieważ ucieczka z Korei Północnej jest niezwykle trudna i wiąże się z ogromnym ryzykiem. Dostępne źródła są jednak zbieżne i wskazują na niezwykle okrutny charakter (zwłaszcza obozów nazywanych *kwanliso*)⁶². W obozach koncentracyjnych w Korei Północnej więźniowie nie mają żadnej możliwości kontaktu ze światem zewnętrznym — część z nich spędza tam całe życie i nigdy nie wraca do swoich miejscowości. Wewnątrz panuje ogromny głód i terror. Więźniowie pracują ponad siły i poddawani są torturom, a niekiedy także przemocy seksualnej. Zbiegli strażnicy opisują ponadto, że w obozach występują ogrodzenia z drutu kolczastego pod napięciem, psy szkolone do rozszarpywania ludzi, pola minowe czy racje żywnościowe na granicy śmierci⁶³. Z raportu US Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor wynika ponadto, że osadzone kobiety poddawane są tam przymusowej aborcji albo dzieci zabijane są zaraz po urodzeniu. Autorzy raportu wskazują także na powszechność kary w postaci egzekucji w obozie⁶⁴. Pojawiały się w przestrzeni medialnej także doniesienia o testowaniu broni biologicznej na więźniach⁶⁵.

Dodatkowym czynnikiem potęgującym okrucieństwo północnokoreańskiego systemu terroru jest tak zwana *yongoje*, czyli „polityka oczyszczania rodziny”. Każde przestępstwo popełnione przez obywatela KRLD prowadzi do dyskryminacji rodziny i bliskich współpracowników⁶⁶. Jest to pokłosie wydanego w 1972 roku przez Kim Ir Sena rozporządzenia, w myśl którego „wrogowie rewolucji powinni być tępieni do trzeciego pokolenia”⁶⁷. *Yongoje* sprawia, że tym trudniejsze jest jakiegokolwiek wyrażenie sprzeciwu wobec reżimu lub choćby próba ucieczki z KRLD. Nawet jeśli Koreańczykowi uda się opuścić teren Korei Północnej, odpowiedzialność (na przykład w postaci zesłania do obozu) poniosą jego najbliżsi.

System terroru w Korei Północnej przyjmuje więc różnorodne formy; stanowi on kompleksowy zestaw narzędzi pozwalających utrzymywać zjawisko atomizacji społecznej, niwelować jakiegokolwiek próby oporu społecznego oraz wymuszać całkowite posłuszeństwo na obywatelach. Połączenie oficjalnych

⁶² *Kwanliso* są najcięższymi obozami w Korei Północnej; trafiają do nich wyłącznie więźniowie polityczni. Szacuje się, że obecnie jest sześć tego typu placówek, natomiast wcześniej ich liczba dochodzić miała nawet do 12. Na podstawie zdjęć satelitarnych i relacji zbiegłych więźniów liczba osadzonych w północnokoreańskich obozach koncentracyjnych w 2011 roku została oszacowana na 154 tys. osób. Zob. A. Lankov, *The Real North Korea...*, s. 45–46. Warto jednak zaznaczyć, iż w zależności od raportu i badanego okresu szacunki dotyczące liczby więźniów politycznych przebywających w obozach są bardzo różne i wahają się w granicach od 100 do nawet 400 tys. Zob. I. Jeffries, *North Korea: A Guide to Economic and Political Developments*, London-New York 2006.

⁶³ A. Bartuś, *op. cit.*, s. 61.

⁶⁴ Zob. P. French, *North Korea: The Paranoid Peninsula — A Modern History*, London-New York 2007, s. 28.

⁶⁵ Zob. I. Jeffries, *op. cit.*, s. 91.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Cyt. za. W. Dziak, K. Sajewski, *op. cit.*, s. 159.

instytucji represyjnych (SSD) z mniej zbiurokratyzowanymi instytucjami (*in-minban*) pozwala na kontrolowanie wszystkich aspektów życia Koreańczyków. System karny, w skład którego wchodzi obozy koncentracyjne oraz polityka *yon-goje*, potęguje zjawisko strachu w społeczeństwie i pozwala utrzymywać je w ryżach. System terroru występujący w KRLD jest więc modelowym przykładem dla państwa totalitarnego.

4. Monopol komunikacyjny i państwowa propaganda

Niezwykle istotnymi elementami dla funkcjonowania reżimu totalitarnego są także monopol komunikacyjny oraz państwowa propaganda⁶⁸. Oba mechanizmy pozwalają władzy na ukształtowanie umysłu obywatela, a zatem na kreację jego poglądów i postaw społecznych. Należy zaznaczyć, że dopiero monopol komunikacyjny w połączeniu z ogólnopaństwową propagandą tworzą kompletny, zamknięty system informacyjny — aby osiągnąć maksymalną skuteczność, oba zjawiska muszą funkcjonować równolegle. W przypadku Korei Północnej tym, co umożliwia skuteczne działanie takiego systemu, jest wynikająca z założeń ideologii dżucze polityka izolacionistyczna. Pozwala ona bowiem nie tylko na pełną kontrolę przepływu ludzi, ale także informacji.

W KRLD system medialny jest na tyle zamknięty, że nie jest nawet potrzebna instytucja cenzury. Materiały publikowane w mediach przygotowywane są przez specjalne biuro prasowe znajdujące się formalnie przy KC PPK, a faktycznie podlegające bezpośrednio przywódcy⁶⁹. Tym samym w mediach, które w Korei Północnej są całkowicie kontrolowane przez władzę, nie ma szansy ukazać się żaden materiał, który nie służy tamtejszemu reżimowi. Jednocześnie wykluczone jest odbieranie jakichkolwiek informacji pochodzących z innych źródeł — wszystkie telewizory i radia produkowane w Korei Północnej mają nastawione i zaplombowane odbiorniki, które uniemożliwiają odbiór

⁶⁸ Propaganda oznacza zamierzone wywieranie wpływu na opinię publiczną za pomocą sformułowanych przez władzę pojęć, idei i wartości mających wykreować sztuczny obraz świata. Służy ona uzyskaniu władzy nad jednostką oraz jej bezwarunkowego posłuszeństwa za pomocą różnorodnych strategii komunikacyjnych. Badania nad dyskursem pokazują ponadto pewien specyficzny charakter propagandy totalitarnej — zarówno jeśli chodzi o jej intensywność, sformułowania czy określone treści, które zawiera. Zob. M. Poprawa, *Propaganda as a weapon and a tool of totalitarian power: The image of the concept in the common discourse of the war and occupation years 1939–1945*, „Język a Kultura” 27, 2019; zob. W. Werner, *O (nie)rzeczywistości propagandy. Cechy charakterystyczne propagandowych obrazów świata*, [w:] *Uwikłania historiografii. Między ideologizacją dziejów a obiektywizmem badawczym*, red. T. Błaszczuk, K. Brzechczyn, D. Ciunajcis, M. Kierzkowski, Poznań 2011, s. 53–55.

⁶⁹ W. Dziak, K. Sajewski, *op. cit.*, s. 97.

zagranicznych stacji⁷⁰. Ta praktyka została wprowadzona jeszcze w 1960 roku. Ustalono wówczas, że jeśli ktoś przywiózł radio z zagranicy (co było legalne), musiał natychmiast przekazać je policji, aby technik na trwałe unieszkodliwił jego mechanizm strojenia⁷¹. Andriej Lankov, porównując tamtejsze standardy do tych panujących w ZSRR, przekonywał, że północnokoreański system kontroli i zagłuszania radia jest zdecydowanie bardziej skuteczny⁷². Analogiczna sytuacja występuje w odniesieniu do zagranicznej literatury — jej przewóz i dystrybucja są zakazane i obłożone wysokimi sankcjami⁷³. Aby ograniczyć jej wpływ na życie obywateli, pod koniec lat sześćdziesiątych władze rozpoczęły masową kampanię niszczenia zagranicznych książek — także tych, które były własnością prywatną Koreańczyków. W państwowych bibliotekach publikacje zagraniczne pozostają natomiast niedostępne dla zwykłych obywateli — aby uzyskać do nich dostęp, trzeba posiadać specjalny certyfikat bezpieczeństwa⁷⁴. Dostępny jedynie dla elity partyjnej i przedstawicieli najwyższego szczebla służb specjalnych jest także internet. Przeciętny Koreańczyk, który uzyska zgodę na posiadanie komputera, ma natomiast dostęp do intranetu, zwanego *kwangmyong*. Północnokoreański intranet odłączony jest od ogólnosiwiatowej sieci i zawiera jedynie reżimowe, propagandowe portale informacyjne⁷⁵.

Co istotne, zjawisko zamkniętego systemu informacji nie dotyczy tylko źródeł zewnętrznych. Ważnym elementem służącym pozyskiwaniu informacji jest także bezpośrednia wymiana doświadczeń pomiędzy ludźmi. Aby zapobiec takiej sytuacji, władze KRLD ograniczyły możliwość przemieszczania się obywateli pomiędzy poszczególnymi gminami i prowincjami. Koreańczyk, aby móc przemieścić się poza wyznaczony obszar, musi uzyskać zgodę władz, a szefowa *inminban*, do którego migruje, musi odnotować to w stosownym rejestrze⁷⁶. Ponadto opisywany system kontroli i wynikające z niego zjawisko atomizacji społecznej powodują, że obawa przed wymianą informacji pomiędzy obywatelami, nawet zamieszkującymi w tej samej gminie czy bloku, jest niezwykle duża.

System państwowej propagandy kształtujący „nowego człowieka” obejmuje jednak nie tylko sferę mediów publicznych, ale także edukację czy twórczość artystyczną. Dzieci w Korei Północnej obowiązkowo posyłane są do przedszkoli, w których około 40% czasu przeznaczonego na proces dydaktyczny stanowią

⁷⁰ O. Kawczyńska, *Świat bez demokracji. Ideologiczne i polityczne założenia systemu politycznego Korei Północnej*, [w:] *Meandry procesów demokratyzacji i transformacji systemowej*, red. M. Rączkiewicz, Łódź 2013, s. 157–158.

⁷¹ A. Lankov, *The Real North Korea...*, s. 43.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ O. Kawczyńska, *op. cit.*, s. 157–158.

⁷⁴ *Ibidem*, s. 44.

⁷⁵ M. Danielewski, *Problematyka praw człowieka w Korei Północnej*, [w:] *Procesy migracyjne we współczesnym świecie: wyzwania dla społeczności międzynarodowej*, t. 2, red. R. Kordonski, O. Kordonska, Ł. Muszyński, Lwów-Olsztyn 2016, s. 82.

⁷⁶ A. Lankov, *The Real North Korea...*, s. 39.

zajęcia ideologiczne⁷⁷. Każdy żłobek i każde przedszkole wyposażone są także w sale przypominające kaplice — na ścianach wiszą portrety i sceny z życia przywódców Korei, w tym miejsce narodzin wielkiego wodza Kim Il Sunga⁷⁸. Oprócz przekazywania dzieciom propagandowych treści na temat wojny japońsko-koreańskiej czy dynastii panującej, każde przydzielone zostaje do jednej z „gwardii” wchodzących w skład powszechnego ruchu „czynów pożytecznych”⁷⁹. Celem odgórnego przydzielania dzieci do „gwardii”, nauki propagandowych treści, obowiązku chodzenia w identycznych mundurkach szkolnych oraz ekspresji kierowanej przez grupowe występy muzyczne i gimnastyczne jest wyplenienie jakiegokolwiek indywidualizmu i przekazanie podstawowych założeń ideologii dżucze⁸⁰. Ponadto celem nauczania zarówno na poziomie przedszkolnym, jak i szkolnym jest wychowanie dzieci do życia w dyscyplinie i bezwzględnego wykonywania poleceń. Mechanizm kreowania „dobrego” (posłusznego) obywatela zaczyna się więc już na etapie wczesnej edukacji⁸¹.

Waldemar Dziak z uwagi na charakter i intensywność tamtejszej propagandy określał Koreę Północną jako „wielki zakład wychowawczy”⁸². Obok państwowych instytucji edukacyjnych za proces wychowywania posłusznym i wiernym obywateli odpowiadają bowiem także wszelkie instytucje kulturalne⁸³. Zarówno filmy, jak i książki w KRLD muszą służyć propagowaniu ideologii dżucze. Dodatkowo kraj przesycony jest pomnikami, muzeami czy tablicami pamiątkowymi, które mają na każdym kroku przypominać o najważniejszych zasadach ustanowionych przez przywódców reżimu.

Korea Północna jest więc państwem, gdzie władza posiada monopol komunikacyjny. Izolacjonistyczny charakter reżimu, ograniczenie możliwości migracji wewnętrznych obywateli, propaganda państwowych mediów oraz silnie zideologizowany obowiązkowy system edukacji państwowej sprawiają, że system komunikacyjny jest w pełni kreowany i kontrolowany przez władzę. Uprawnione wydaje się więc stwierdzenie, iż monopol komunikacyjny występujący w KRLD jest najbardziej szczelnym i skutecznym w historii reżimów totalitarnych.

Pomimo faktu, iż Korea Północna ma charakter izolacjonistyczny (także jeżeli chodzi o swobodny przepływ informacji), reaguje ona na globalne przemiany

⁷⁷ O. Kawczyńska, *op. cit.*, s. 159.

⁷⁸ E. Potocka, *op. cit.*, s. 170.

⁷⁹ O. Kawczyńska, *op. cit.*, s. 160.

⁸⁰ G. Ford, S. Kwon, *North Korea on the Brink: Struggle for Survival*, London, 2008, s. 85–86.

⁸¹ Treści propagandowe w szkołach w Korei Północnej przemycane są na wszystkich przedmiotach. Nawet zadania z matematyki podsycone są treściami ideologicznymi. Analiza propagandowych treści z północnokoreańskich podręczników. Zob. K. Sapardanis, *Propaganda in education — A math textbook from North Korea*, Kostas Sapardanis blog, 16.03.2016, <http://sapardanis.org/2016/03/16/propaganda-in-education-a-math-textbook-from-north-korea/> (dostęp: 6.03.2023).

⁸² W. Dziak, *op. cit.*, s. 105.

⁸³ O roli kina w systemie propagandy północnokoreańskiej zob. N. Levi, *Kim Jong Il: A film director who ran a country*, „Journal of Modern Science” 25, 2015, nr 2.

technologiczne, a co za tym idzie — na globalną przemianę stosunków społecznych i środków komunikacji. Niezwykle istotnym elementem przełamania zamkniętego obiegu informacji jest rozwój technologii mobilnych. Według szacunków południowokoreańskich badaczy w KRLD w 2020 roku zarejestrowano blisko 4 miliony abonentów telefonii komórkowej (około 15% populacji)⁸⁴. Benjamin Katzeff Silberstein, analizując znaczenie technologii mobilnych dla przemiany stosunków społecznych w KRLD, zauważał, że telefony komórkowe i media mobilne wykorzystywane są przez władze reżimu przede wszystkim do zwiększenia zakresu kontroli nad obywatelami i wzmocnienia siły przekazów propagandowych⁸⁵. Tezę tę potwierdza między innymi raport sporządzony przez Amnesty International, z którego wynika, że władze Korei Północnej ściśle kontrolują rozmowy i wymierzają sankcję za próby kontaktu z bliskimi przebywającymi za granicą⁸⁶. Niezależnie jednak od tego, iż rozmowy kontrolowane są przez władze reżimu, telefony komórkowe umożliwiają obywatelom z różnych części kraju wymianę opinii i doświadczeń. Na poziomie społecznym jest to zmiana rewolucyjna, bowiem minimalizuje ona w znacznym stopniu negatywne konsekwencje wynikające z zakazu swobodnego przemieszczania się Koreańczyków po kraju.

Stworzenie całkowicie hermetycznego systemu informacji utrudnia także rosnący od lat dziewięćdziesiątych XX wieku przemyt zachodnich towarów przez chińsko-północnokoreańską granicę. Dzięki napływowi zachodnich filmów, książek, radia czy prasy mieszkańcy KRLD dowiadują się o realiach życia na Zachodzie (wyższym standardzie materialnym) oraz o tym, że mieszkańcy innych krajów nie oddają czci ich przywódcom⁸⁷. Zwiększanie świadomości na terenach przygranicznych wydaje się być pierwszym istotnym krokiem w kierunku przełamania monopolu komunikacyjnego reżimu. W połączeniu z rozwojem technologii komunikacyjnych i coraz szerszym dostępem do telefonów komórkowych ów proces stanowić może zarzewie mentalnej przemiany społecznej w skali całego kraju⁸⁸.

⁸⁴ S. Yoon, *Mobile media and its impacts on social change and human rights in North Korea*, „International Journal of Communication” 14, 2014, s. 1481.

⁸⁵ Zob. B.K. Silberstein, *How high-tech can boost regime stability in North Korea*, „Orbis” 64, 2020, nr 4.

⁸⁶ Zob. *North Korea: Tightened controls on communications with the outside world leave families devastated*, Amnesty International, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/03/north-korea-connection-denied/> (dostęp: 15.08.2023).

⁸⁷ K. Weber, *Przepływ informacji na pograniczu północnokoreańsko-chińskim. Szansa na erozję systemu?*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies” 4, 2016, nr 1, s. 147–148.

⁸⁸ Niektórzy autorzy wskazują jednak, że ukształtowana przez propagandę reżimu mentalność Koreańczyków nie ulegnie zmianie pomimo szerszego dostępu do zachodnich niepropagandowych treści. Kamil Weber stwierdzał, że „dzięki znakomicie przemyślanym zabiegom propagandowym trwanie reżimu północnokoreańskiego staje się [...] możliwe mimo przekazywanych przez granicę wiadomości demaskujących jego prawdziwe oblicze. Wydaje się zatem, że przez lata reżim północnokoreański tak mocno wpłynął na mentalność obywateli tego kraju, że jest w stanie zneu-

5. Monopol na broń i przemoc

Elementem, który jest niezwykle istotny zarówno do prowadzenia skutecznej polityki wewnętrznej, jak i zewnętrznej przez władze reżimów totalitarnych jest także liczna, silna i zdyscyplinowana armia. Monopol na broń oznacza, że siła militarna i mnogość wewnętrznych organów represyjnych pozwalają utrzymać porządek społeczny i dyscyplinę. Broń i przemoc można wręcz określić jako „fizyczną propagandę”, gdyż tak jak ona mają na celu wymuszać posłuszeństwo i powstrzymywać jakikolwiek opór społeczny. Silna armia oprócz tego jest także gwarantem bezpieczeństwa zewnętrznego. Nie powinien dziwić więc fakt, że wydatki na zbrojenia Korei Północnej w odniesieniu do PKB są nieproporcjonalne w porównaniu do jakiegokolwiek innego państwa — stanowią one około 25% PKB kraju⁸⁹, podczas gdy w państwach demokratycznych wahają się w przedziale od 0,1 do 5%. Podejmując rozważania nad znaczeniem monopolu na broń i przemoc w systemie północnokoreańskim, istotne są więc dwa elementy: wojsko i instytucje represyjne jako element polityki wewnętrznej oraz armia jako zabezpieczenie zewnętrzne i element szantażu międzynarodowego.

Analizując historyczne znaczenie armii w kształtowaniu systemu politycznego Korei Północnej, należy zaznaczyć, że to właśnie w strukturach wojska w latach pięćdziesiątych XX wieku kształtowały się pierwsze komitety partyjne⁹⁰. Pierwszy przywódca KRLD Kim Ir Sen sam wywodził się z armii i na jej wzór chciał budować państwo. Przy tworzeniu systemu politycznego KRLD zwracał szczególną uwagę na to, aby podstawowe zasady panujące w wojsku, takie jak dyscyplina, hierarchiczna struktura i jasno sformułowane rozkazy zamiast delibracji, obowiązywały także w partii⁹¹. Jednocześnie aby zminimalizować ryzyko jakiegokolwiek spisku bądź przewrotu wojskowego, uznał, że wojsko i partia muszą być niejako połączone i wzajemnie się kontrolować. Następcy Kim Ir Sena, którzy także zdawali sobie sprawę ze znaczenia armii w utrzymaniu stabilności systemu, w 1995 roku podjęli decyzję o wprowadzeniu zasad polityki *songun* (*military-first politics*)⁹². Polegała ona między innymi na wzmocnieniu Armii Ludowej oraz zwiększeniu reprezentacji wysokich rangą wojskowych w różnych

tralizować także obecne zagrożenie technologiczno-informacyjne”. Zob. *ibidem*, s. 162. Uciekinier z Korei Północnej (i architekt ideologii dżucze) Hwang Jang Yop na bazie własnych doświadczeń formułował jednak zupełnie odmienne stanowisko. Uważał on, że Koreańczycy są świadomi, że treści przekazywane przez władze reżimu są fałszywe — podstawowym problemem mieszkańców tego kraju jest strach, nie zaś nieświadomość. Zob. *North Korean defector tells his story in Washington — 2003-11-13*, Voice of America News, 27.10.2009, <https://www.voanews.com/a/a-13-a-2003-11-13-54-1-66839212/258076.html> (dostęp: 15.08.2023).

⁸⁹ W. Dziak, K. Sajewski, *op. cit.*, s. 232.

⁹⁰ N. Levi, *System polityczny Korei Północnej. Aspekty kulturowe*, Warszawa 2013, s. 77–78.

⁹¹ W. Dziak, K. Sajewski, *op. cit.*, s. 140–141.

⁹² S. Kwon, *State building in North Korea: From a 'self-reliant' to a 'military-first' state*, „Asian Affairs” 34, 2004, nr 3, s. 294.

ciałach decyzyjnych partii. W roku 1998 w Konstytucji ponownie podkreślono znaczenie wojska w systemie politycznym Korei oraz zwrócono szczególną uwagę na kwestię jego lojalności wobec najwyższego dowództwa — Kim Jong Ila. Soyoungh Kwon określił politykę Kim Jong Ila mianem „budowania udoskonalonego państwa Juche”, gdzie „udoskonalone” oznacza wzmocnione militarnie⁹³. Strategia przywódców KRLD polegająca na silnym podporządkowaniu oraz zwiększeniu reprezentacji wojska w kręgach partyjnych pozwoliła uchronić reżim przed wojskowym zamachem stanu, który wówczas przyczynił się między innymi do upadku reżimu Ceaușescu w Rumunii. Militaryny charakter państwa i scentralizowana kontrola nad armią były więc jednym z istotnych czynników, który pozwolił przetrwać Korei Północnej, pomimo że pozostałe państwa bloku socjalistycznego w latach dziewięćdziesiątych upadły⁹⁴.

Obecnie tym, co pozwala na stabilne trwanie reżimu i stosowanie taktyki szantażu międzynarodowego, jest posiadana przez Koreę Północną broń jądrowa. W roku 1999 władze w Pjongjangu obwieściły, że posiadają w swych zasobach wystarczającą ilość plutonu do stworzenia bomby atomowej⁹⁵. Przeprowadzona 9 października 2006 roku próba atomowa potwierdziła słowa przywódców KRLD. Barthelemy Courmont wskazywał, że broń jądrowa ma dla Korei Północnej ogromne znaczenie, bowiem oprócz zabezpieczenia przed jakąkolwiek interwencją militarną pozwala wymuszać różnego rodzaju wsparcie finansowe bądź żywnościowe⁹⁶. Posiadanie arsenału nuklearnego sprawia wręcz, że Korea Północna posiada pewne przewagi negocjacyjne i może stawiać warunki nawet największym mocarstwom (na przykład USA). Dodatkowo broń jądrowa jest kartą przetargową przywódców KRLD — dla państw zachodnich kwestia rozbrojenia nuklearnego Korei jest jednym z priorytetów, a zatem ta może w zamian za to żądać bardzo wiele. Ze wstępnych warunków przedstawionych przez Pjongjang rządowi amerykańskiemu wynika, że rozbrojenie nuklearne oraz wpuszczenie na terytorium kraju przedstawicieli Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej będzie możliwe pod warunkiem gwarancji nienaruszalności terytorialnej KRLD ze strony USA, skreślenia Korei Północnej z listy krajów podejrzewanych o wspieranie terroryzmu (co już zostało osiągnięte), umowy energetycznej pozwalającej na budowę central nuklearnych, pomocy gospodarczej ze strony USA, Unii Europejskiej i państw ościennych oraz zniesienia znacznej ilości sankcji handlowych. Ponadto należy zaznaczyć, że obok przewagi negocjacyjnej doktryna jądrowa KRLD sprawia, iż z obawy o bezpieczeństwo międzynarodowe niemożliwa jest próba postawienia przywódców reżimu „pod ścianą”.

Oprócz arsenału nuklearnego Korea Północna posiada bardzo liczną armię. Jej liczebność wynosi, według szacunków, 1,200 mln żołnierzy — sprawia to, że

⁹³ *Ibidem*, s. 294–295.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ B. Courmont, *Korea Północna. Paradoksy polityki Kimów*, Warszawa 2011, s. 35.

⁹⁶ *Ibidem*, s. 35–37.

na 23 mieszkańców przypada średnio jeden żołnierz. Jeżeli do tej liczby dodać członków organizacji paramilitarnych, takich jak Robotniczo-Chłopskie Pospolite Ruszenie, Czerwona Gwardia Młodzieżowa czy Ludowe Siły Obrony, oraz pracowników służb bezpieczeństwa, okaże się, że około jeden na trzech mieszkańców KRLD jest w stałej gotowości bojowej⁹⁷.

Armia oprócz zabezpieczenia interesów zewnętrznych reżimu pełni także niezwykle istotną funkcję propagandową. Hannah Arendt stwierdzała, że parady i defilady wojskowe organizowane przez władze totalitarne są jednym z istotnych elementów podporządkowania mas i utrzymania wewnętrznej stabilności systemu⁹⁸. Południowokoreańska agencja Yonhap wyliczyła, że tylko za czasów Kim Dzong Una (czyli od 2011 roku) w Pjongjangu zorganizowano 13 wielkich parad wojskowych, gdzie prezentowano najnowocześniejsze uzbrojenie — w tym głowice jądrowe⁹⁹. Władza oprócz demonstracji siły poprzez parady i defilady wojskowe pozwala wzbudzać w obywatelach poczucie bezpieczeństwa oraz demonstrować im swoją potęgę. Regularnie organizowane tego typu wydarzenia w Korei Północnej służą więc zarówno interesom zewnętrznym, jak i wewnętrznej propagandzie reżimu — są jej dopełnieniem.

Liczna, powszechna i zdyscyplinowana armia, nuklearny szantaż międzynarodowy, rozbudowany aparat instytucji represyjnych i regularne ogromne parady wojskowe sprawiają, że Koreę Północną bez wątplenia możemy określić mianem państwa silnie zmilitaryzowanego. W polityce wewnętrznej wojsko i służby represyjne odgrywają ogromną rolę — posiadają monopol na broń i przemoc, które pozwalają władzy na dowolne dysponowanie życiem obywateli¹⁰⁰. Korea Północna spełnia więc powyższy warunek, konieczny do zaklasyfikowania jej jako państwo totalitarne.

6. Gospodarka centralnie sterowana

Kwestia gospodarki centralnie sterowanej wydaje się jednym z najbardziej problematycznych wyróżników systemów totalitarnych. Bez wątplenia idea władzy, która kontroluje niemal wszystkie aspekty funkcjonowania państwa, oznacza, że ekonomia także będzie jej podporządkowana. Patrząc jednak na historię reżimów totalitarnych, możemy zaobserwować, że niektóre z nich, takie jak

⁹⁷ W. Dziak, K. Sajewski, *op. cit.*, s. 137–138.

⁹⁸ Zob. H. Arendt, *op. cit.*

⁹⁹ B. Lewicki, *Armia Korei Północnej „najsilniejsza na świecie”? Takie słowa padły podczas nocnej defilady*, Dziennik.pl, 8.02.2023, <https://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/656575, yonhap-korea-polnocna-defilada-wojsko.html> (dostęp: 12.03.2023).

¹⁰⁰ Jednym z najbardziej jaskrawych przykładów monopolu na broń i przemoc, jaki w KRLD posiada władza, jest użycie wojska do ochrony granic przed uciekinierami — każda próba przekroczenia granicy Korei Północnej wiąże się z potencjalnym rozstrzelaniem.

ZSRR czy ChRL, opierały się niemal całkowicie na znacjonalizowanych, kontrolowanych przez państwo przedsiębiorstwach, natomiast inne, na przykład III Rzesza (szczególnie w początkowym okresie funkcjonowania), liberalizowały zasady prowadzenia działalności gospodarczej, aby następnie stopniowo przekształcać ją na model nakazowo-rozdzielczy¹⁰¹. Niezależnie jednak od tych rozbieżności tym, co stanowi ekonomiczne spoiwo wszelkich reżimów totalitarnych, jest, z jednej strony, zwiększony nadzór nad gospodarką, z drugiej zaś — ogromne wydatki na przemysł zbrojeniowy.

Analizując system ekonomiczny KRLD, możemy wyróżnić trzy podstawowe etapy jego funkcjonowania. Pierwszym, bezprecedensowym dla innych państw totalitarnych było oparcie gospodarki kraju na pomocy zagranicznej. Jong Won Lee podaje, że w wyniku wojny koreańskiej straty materialne wyniosły około 6,9 mld USD (według ówczesnego kursu)¹⁰². Po zakończeniu wojny państwa z bloku komunistycznego (szczególnie Chiny i ZSRR) zaangażowały się w odbudowę Korei Północnej. Zaprzyjaźnione kraje socjalistyczne wysyłały nie tylko pieniądze, ale także specjalistów pomagających na nowo uruchomić koreańskie zakłady przemysłowe oraz nisko wykwalifikowanych robotników i żołnierzy mających pomóc w odbudowie zniszczonej infrastruktury. E. Potocka podaje, że w połowie lat pięćdziesiątych XX wieku aż 33,4% dochodów KRLD pochodziło z pomocy zagranicznej¹⁰³. Drugi etap „rozwoju” północnokoreańskiej gospodarki rozpoczął się w latach sześćdziesiątych XX wieku i był związany z wprowadzeniem w życie założeń ideologii dżucze — samowystarczalności ekonomicznej. W roku 1960 dochody Korei Północnej z tytułu pomocy zagranicznej wyniosły już zaledwie 2,6%¹⁰⁴. W tym okresie gospodarka KRLD stała się modelową, centralnie sterowaną, charakterystyczną dla izolacjonistycznego państwa o ustroju komunistycznym. Trzeci, trwający do dziś etap to stopniowy rozwój sektora prywatnego w ramach systemu nakazowo-rozdzielczego. Szacuje się, że obecnie prywatne przedsiębiorstwa generują 30–50% PKB Korei Północnej¹⁰⁵. Zważywszy jednak na fakt, iż nawet sektor prywatny podporządkowany jest szerokiej gamie regulacji ze strony władzy i funkcjonuje w oparciu o założenia i dyrektywy PPK, system ten możemy określić jako silnie interwencyjny — centralnie sterowany.

Tym jednak, co najlepiej obrazuje interwencyjny charakter północnokoreańskiej gospodarki, jest państwowy system dystrybucji żywności. Został on wprowadzony jeszcze w 1946 roku przez administrację radziecką, która w ten

¹⁰¹ *Nazistowska gospodarka — cud gospodarczy III Rzeszy?*, Warhist.pl — II wojna światowa, <https://warhist.pl/doktryny/nazistowska-gospodarka/> (dostęp: 20.03.2023).

¹⁰² J. Lee, *The impact of the Korean War on the Korean economy*, „International Journal of Korean Studies” 5, 2001, nr 1, s. 97.

¹⁰³ E. Potocka, *op. cit.*, s. 110.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ A. Lankov, *The Resurgence of a Market Economy in North Korea*, Moscow 2016, s. 3.

sposób starała się zapewnić wszystkim Koreańczykom potrzebną do przeżycia żywność¹⁰⁶. Pomimo początkowych założeń o tymczasowym charakterze tego programu, wraz z uniezależnieniem się KRLD od ZSRR i ChRL oraz wprowadzeniem w życie założeń ideologii dżucze, Kim Ir Sen zdecydował o rozszerzeniu programu PSD. Został on podzielony na trzy kategorie: dystrybucja zboża, dystrybucja pozostałej żywności, ubrań i sprzętu AGD oraz obejmująca jedynie rolników dystrybucja nasion i kiełków¹⁰⁷. Kontrolę nad wszelkiego rodzaju dobrami przejęło więc państwo. Głównym założeniem inicjatora tego projektu było promowanie lojalności wśród obywateli — im większe zasługi dla reżimu, tym lepszy przydział dóbr. Waldemar Dziak wskazuje, że obecnie system dystrybucji żywności opiera się na co najmniej dwunastostopniowej skali, co świadczy o ogromnych dysproporcjach w poziomie życia Koreańczyków.

Korea Północna, pomimo że od końca lat dziewięćdziesiątych XX wieku zwiększa znaczenie sektora prywatnego w systemie ekonomicznym, jest państwem z gospodarką centralnie sterowaną. Szeroki zakres kontroli, model nakazowo-rozdzielczy czy choćby PSD sprawiają, że KRLD jest niemal modelowym państwem komunistycznym, a zatem z perspektywy ekonomicznej możemy określić ją mianem totalitarnej.

Niektórzy autorzy wskazują jednak, że Korea Północna pod rządami Kim Dzong-Una przeszła głęboką reformę ekonomiczną — Byung-Yeon Kim oraz Suk-Jin Kim przekonują, że od roku 2012 rynki wewnętrzne i obywatelską inicjatywę ekonomiczną zaczęto traktować jako istotny element rozwoju gospodarki¹⁰⁸. Podczas gdy na przełomie XX i XXI wieku tworzenie wewnętrznych rynków w KRLD było zabronione i obłożone wysokimi sankcjami, obecnie według niektórych szacunków ponad dwie trzecie żywności i dóbr konsumpcyjnych w KRLD kupuje się na targowiskach¹⁰⁹. Przeciwno tezie o zamkniętej, w pełni kontrolowanej komunistycznej gospodarce Korei Północnej świadczą także prowadzone od roku 1984 eksperymenty określane mianem „polityki otwartych drzwi”. Władze KRLD uchwałyły wówczas ustawę o wspólnych przedsięwzięciach, na mocy której miasta portowe takie jak Nampo, Chongjin i Rajin zostały uznane za miasta międzynarodowe — celem władz było przyciągnięcie do nich inwestycji zagranicznych i stworzenie gospodarczych enklaw¹¹⁰. Tego typu

¹⁰⁶ F. Tertickij, *Let them eat rice: North Korea's public distribution system*, NK News, 29.10.2015, <https://www.nknews.org/2015/10/let-them-eat-rice-north-koreas-public-distribution-system/> (dostęp: 24.03.2023).

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ K. Byung-Yeon, *From marketization to a market economy in North Korea*, „Asia and the Global Economy” 2, 2022, nr 2; K. Suk-Jin, *The limits of economic reform in North Korea under the Kim Jong-un regime: Lessons from Chinese experiences*, „International Journal of Korean Unification Studies” 30, 2021, nr 2, s. 2–3.

¹⁰⁹ K. Byung-Yeon, *op. cit.*

¹¹⁰ J. You, *Market reforms in North Korea: Are they for real?*, „North Korean Review” 3, 2007, nr 2, s. 32.

projekty mają na celu, z jednej strony, poprawić gospodarczą kondycję państwa, z drugiej natomiast — być poligonem doświadczalnym dla urynkwienia i otwarcia gospodarki KRLD¹¹¹.

Podsumowanie

Analizując system polityczny Koreańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej w oparciu o typologię Friedricha i Brzezińskiego, możemy dojść do wniosku, iż jest ona modelowym przykładem współczesnego państwa totalitarnego. Od połowy XX wieku w Korei Północnej funkcjonuje oficjalna ideologia *dżucze* (*juče*) będąca koreańską reinterpretacją ideologii marksistowskiej. Łukasz Smalec wskazywał, że powstała ona jako uzasadnienie dla wzmocnienia systemu wodzowskiego w Korei przez ówczesnego przewodniczącego Partii Pracy Korei Kim Ir Sena¹¹². Jednocześnie przywódca zakazał, aby w przestrzeni publicznej pojawiały się jakiegokolwiek inne ideologie¹¹³. Kluczowe składniki ideologii *dżucze* zostały wyartykułowane przez Kim Ir Sena w przemówieniu z 16 grudnia 1967 roku i zawierały takie elementy, jak zwiększenie zdolności wojskowych kraju, idea niezależności oraz samowystarczalności politycznej i gospodarczej czy choćby zjednoczenie ludzi wokół partii i przywódcy¹¹⁴. Do analogicznych wniosków możemy dojść, analizując pozostałe predykaty totalitaryzmu — w Korei funkcjonuje masowa partia skoncentrowana wokół postaci wodza (jej dominująca rola w systemie jest zaznaczona w art. 11 Konstytucji, który stwierdza, że „Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna prowadzi wszelkie działania pod przewodnictwem Partii Pracy Korei”)¹¹⁵. System terroru skupiony jest wokół policji politycznej oraz — co charakterystyczne — przywódców grup *inminban*, czyli systemu obserwacji sąsiedzkiej¹¹⁶. Partia sprawuje także całkowitą kontrolę nad środkami masowego przekazu. W telewizji rządowej puszczana jest stale propaganda wychwalająca wodza, a z uwagi na to, że każdy odbiornik telewizyjny jest zaplombowany, niemożliwe jest odbieranie telewizji zagranicznej¹¹⁷. Dodatkowo

¹¹¹ O roli i znaczeniu specjalnych stref ekonomicznych w KRLD oraz o znaczeniu miasta Rason zob. B. Seliger, *Special economic zones, trade and economic reform: The case of Rason special city*, [w:] *Korea 2012: Politics, Economy and Society*, red. R. Frank, Leiden-Boston 2012.

¹¹² Zob. Ł. Smalec, *U źródeł dżucze*, [w:] *Półwysep Koreański wyzwania i zagrożenia*, red. J. Rowiński, O. Pietrowicz, Toruń 2014.

¹¹³ K. Weber, *Funkcjonowanie instytucji i mechanizmów politycznych Koreańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej w teorii oraz w praktyce*, „Gdańskie Studia Międzynarodowe” 17, 2019, nr 1–2, s. 51.

¹¹⁴ G. Lee, *The political philosophy of juče*, „Stanford Journal of East Asian Affairs” 3, 2003, nr 1, s. 107–109.

¹¹⁵ Cyt. za: K. Weber, *Źródła ukształtowania...*, s. 23.

¹¹⁶ B. Silberstein, *op. cit.*, s. 45.

¹¹⁷ Zob. A. Bober, *Pod przywództwem reżysera*, „Poznaj Świat” 2011, nr 10, <https://poznajswiat.pl/article/264/pod-przywodziwem-rezysera> (dostęp: 25.02.2023).

obywatele KRLD nie mają dostępu do internetu, który pozwoliłby im na pozyskanie informacji zewnętrznych, co sprawia, że funkcjonują *de facto* w zamkniętym systemie informacyjnym. Partia Pracy Korei sprawuje także niepodzielną władzę nad wojskiem koreańskim i tamtejszą gospodarką (co zresztą jest elementem oficjalnej ideologii dżucze). Korea Północna spełnia więc wszystkie przesłanki do uznania jej za współczesne państwo totalitarne. Ponadto spełnia także inne warunki wskazywane przez niektórych teoretyków totalitaryzmu. Dla H. Arendt emanacją systemu totalitarnego były zjawiska socjologiczne takie jak atomizacja społeczna. Podział na klasy, centralne zarządzanie gospodarką, system racjonowania żywności oraz system kontroli sąsiedzkiej powodują, że w Korei Północnej nie powstają żadne wspólnoty, które nie byłyby stworzone i kontrolowane przez władze. W ten sposób elitom partyjnym udało się stworzyć społeczeństwo wyobcowanych jednostek, które nie mają do siebie nawzajem zaufania i nie potrafią zjednoczyć się we wspólnej sprawie. Skoro więc w XXI wieku istnieje państwo, które uznać możemy za modelowy reżim totalitarny (w klasycznym dwudziestowiecznym ujęciu), wydaje się zasadne stwierdzenie, iż totalitaryzm analizowany zarówno z perspektywy systemowej, jak i antropologiczno-socjologicznej jest zjawiskiem, któremu nie można wyznaczyć precyzyjnej granicy czasowej.

Z niniejszej analizy wynika także, że system polityczny Korei Północnej nie posiada znaczących pęknięć. Wszechobecna propaganda, indoktrynacja i terror ze strony władz pozwalają utrzymywać stan pełnego oddania i posłuszeństwa reżimowi. Dodatkowo militarny charakter państwa i broń nuklearna, którą posiada KRLD, sprawiają, że jest ona w zasadzie odporna na jakiegokolwiek naciski zewnętrzne. Pojawiające się w kraju załączki przedsiębiorczości, próby przemytu zagranicznych dóbr czy tysiące prób ucieczki, które zdaniem E. Potockiej są znakiem na stopniowy upadek tamtejszego reżimu, w świetle przytoczonych faktów wydają się mało znaczące. Są to bowiem jedynie małe elementy w wielkiej totalitarnej maszynie.

Bibliografia

- Arendt H., *Korzenie totalitaryzmu*, Warszawa 1989.
- Bartus A., *Korea Północna — państwo totalitarne zagrażające bezpieczeństwu globalnemu. Zarys problemu*, [w:] *Security and Human Rights: An Analysis of Selected Global Problems*, red. M. Ochwat, Chorzów 2014.
- Bober A., *Pod przywództwem reżysera*, „Poznaj Świat” 2011, nr 10, <https://poznaj-swiat.pl/articyle/264/pod-przywodztwem-rezysera> (dostęp: 25.02.2023).
- Byung-Yeon K., *From marketization to a market economy in North Korea*, „Asia and the Global Economy” 2, 2022, nr 2.
- Courmont B., *Korea Północna. Paradoksy polityki Kimów*, Warszawa 2011.
- Czechowska M., *Prawo karne w państwie totalitarnym — casus Korei Północnej*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 41, 2019, nr 4.
- Danielewski M., *Problematyka praw człowieka w Korei Północnej*, [w:] *Procesy migracyjne we współczesnym świecie: wyzwania dla społeczności międzynarodowej*, t. 2, red. R. Kordonski, O. Kordonska, Ł. Muszyński, Lwów-Olsztyn 2016.

- Dubel L., *Koncepcja totalitaryzmu w ujęciu Aleksandra Hertza*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 25, 2016, nr 3.
- Dziak W., *Anatomia władzy totalnej. Przypadek Korei Północnej*, Warszawa 2018.
- Dziak W., Sajewski K., *Korea Północna. Wewnętrzne wektory trwania*, Warszawa 2016.
- Dzong Il K., *Trwale ustanowić oparte na dżucze poglądy na rewolucję*, Phenian 1989.
- Economist Intelligence Unit (EIU) — World Bank*, World Bank, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/downloadFile?fileName=EIU.xlsx> (dostęp: 24.03.2023).
- Fischer P., *Kim Dzong Il. Przemysł propagandy*, Katowice 2015.
- Ford G., Kwon S., *North Korea on the Brink: Struggle for Survival*, London 2008.
- French P., *North Korea: The Paranoid Peninsula — A Modern History*, London-New York 2007.
- Friedrich C., Brzeziński Z., *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, New York 1966.
- Gause K., *Coercion, Control, Surveillance, and Punishment: An Examination of the North Korean Police State*, Washington, D.C. 2012.
- Hawk D., *The Hidden Gulag: The Lives and Voices of “Those Who are Sent to the Mountains”*, Washington 2012.
- Hertz A., *Szkice o totalitaryzmie*, Warszawa 1994.
- Jeffries I., *North Korea: A Guide to Economic and Political Developments*, London-New York 2006.
- Kawczyńska O., *Świat bez demokracji. Ideologiczne i polityczne założenia systemu politycznego Korei Północnej*, [w:] *Meandry procesów demokratyzacji i transformacji systemowej*, red. M. Rączkiewicz, Łódź 2013.
- Konon K., *Kim Ir Sen — wieczny wódz*, „*Refleksje*” 2022, nr 24.
- Kurbanov, *North Korea's juče ideology: Indigenous communism or traditional thought?*, „*Critical Asian Studies*” 51, 2019, nr 2.
- Kwon S., *State building in North Korea: From a 'self-reliant' to a 'military-first' state*, „*Asian Affairs*” 34, 2003, nr 3.
- Lankov A., *The Real North Korea: Life and Politics in the Failed Stalinist Utopia*, New York 2013.
- Lankov A., *The Resurgence of a Market Economy in North Korea*, Moscow 2016.
- Lee B.K., Mosler H., *The elephant in the room: Problems and potentials of the Workers' Party of Korea in a Korean unification scenario*, „*Historical Social Research*” 44, 2019, nr 4.
- Lee G., *The political philosophy of juče*, „*Stanford Journal of East Asian Affairs*” 3, 2003, nr 1.
- Lee J., *The impact of the Korean War on the Korean economy*, „*International Journal of Korean Studies*” 5, 2001, nr 1.
- Levi N., *A historical approach to the leadership of the Organisation and Guidance Department of the Workers' Party of Korea*, „*Acta Asiatica Varsoviensia*” 32, 2019.
- Levi N., *Kim Jong Il: A film director who ran a country*, „*Journal of Modern Science*” 25, 2015, nr 2.
- Levi N., *System polityczny Korei Północnej. Aspekty kulturowe*, Warszawa 2013.
- Lewicki B., *Armia Korei Północnej „najsilniejsza na świecie”? Takie słowa padły podczas nocnej defilady*, *Dziennik.pl*, 8.02.2023, <https://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/656575,yonhap-korea-polnocna-defilada-wojsko.html> (dostęp: 12.03.2023).
- Linz J., *Totalitaryzm i autorytaryzm*, [w:] *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, oprac. J. Szczupaczyński, Warszawa 1995.
- Marcus D., *Famine crimes in international law*, „*American Journal of International Law*” 97, 2003.
- Myers B., *Najczystsza rasa. Propaganda Korei Północnej*, Warszawa 2011.
- Nazistowska gospodarka — cud gospodarczy III Rzeszy?*, *Warhist.pl* — II wojna światowa, <https://warhist.pl/doktryny/nazistowska-gospodarka/> (dostęp: 20.03.2023).
- North Korea: Tightened controls on communications with the outside world leave families devastated*, *Amnesty International*, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/03/north-korea-connection-denied/> (dostęp: 15.08.2023).
- North Korean defector tells his story in Washington — 2003-11-13*, *Voice of America News*, 27.10.2009, <https://www.voanews.com/a/a-13-a-2003-11-13-54-1-66839212/258076.html> (dostęp: 15.08.2023).

- Park Y., *Przeżyć. Droga dziewczyny z Korei Północnej do wolności*, Warszawa 2015.
- Pliszka B., Nawala P., *Ideologiczna ewolucja Korei Północnej*, „Przegląd Geopolityczny” 27, 2019.
- Poprawa M., *Propaganda as a weapon and a tool of totalitarian power: The image of the concept in the common discourse of the war and occupation years 1939–1945*, „Język a Kultura” 27, 2019.
- Potocka E., *Korea Północna — Przebudzenie...*, Toruń 2020.
- Rigoulot P., *Analiza porównawcza obozów koncentracyjnych w nazistowskich Niemczech, Związku Radzieckim i Korei Północnej*, [w:] *Korea Północna za zasłoną*, red. A. Rzepliński, J. Hosaniak, Warszawa 2004.
- Rigoulot P., *Korea Północna, Wietnam, Laos — nasienie smoka*, [w:] *Czarna księga komunizmu. Zbrodnie, terror, prześladowania*, red. S. Courtois, Warszawa 1999.
- Sapardanis K., *Propaganda in education — A math textbook from North Korea*, Kostas Sapardanis blog, 16.03.2016, <http://sapardanis.org/2016/03/16/propaganda-in-education-a-math-textbook-from-north-korea/> (dostęp: 6.03.2023).
- Scruton R., *Źródło totalitaryzmu*, [w:] *Totalitaryzm a zachodnia tradycja*, red. M. Kuniński, Kraków 2006.
- Seliger B., *Special economic zones, trade and economic reform: The case of Rason special city*, [w:] *Korea 2012: Politics, Economy and Society*, red. R. Frank, Leiden-Boston 2012.
- Silberstein B.K., *How high-tech can boost regime stability in North Korea*, „Orbis” 64, 2020, nr 4.
- Silberstein B.K., *North Korea: Fading totalitarianism in the “hermit kingdom”*, „North Korean Review” 6, 2010, nr 2.
- Smalec Ł., *U źródeł dżucze*, [w:] *Półwysep Koreański wyzwania i zagrożenia*, red. J. Rowiński, O. Pietrowicz, Toruń 2014.
- Suk-Jin K., *The Limits of Economic Reform in North Korea under the Kim Jong-un Regime: Lessons from Chinese Experiences*, „International Journal of Korean Unification Studies” 30, 2021, nr 2.
- Sweeney J., *North Korea Undercover: Inside the World's Most Secret State*, London 2013.
- Śliwa M., *Spoleczne i psychologiczne aspekty totalitaryzmu*, [w:] *Ze studiów nad prawem, administracją i ekonomią*, red. M. Sadowski, A. Spychalska, K. Sadowa, Wrocław 2014.
- Tertickij F., *Let them eat rice: North Korea's public distribution system*, NK News, 29.10.2015, <https://www.nknews.org/2015/10/let-them-eat-rice-north-koreas-public-distribution-system/> (dostęp: 24.03.2023).
- Weber K., *Funkcjonowanie instytucji i mechanizmów politycznych Koreańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej w teorii oraz w praktyce*, „Gdańskie Studia Międzynarodowe” 17, 2019, nr 1–2.
- Weber K., *Przepływ informacji na pograniczu północnokoreańsko-chińskim. Szansa na erozję systemu?*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies” 4, 2016, nr 1.
- Weber K., *Źródła ukształtowania i współczesny obraz partii politycznych oraz kultury politycznej w Koreańskiej Republice Ludowo-Demokratycznej*, „Studia Orientalistyczne” 15, 2019, nr 1.
- Werner W., *O (nie)rzeczywistości propagandy. Cechy charakterystyczne propagandowych obrazów świata*, [w:] *Uwikłania historiografii. Między ideologizacją dziejów a obiektywizmem badawczym*, red. T. Błaszczyk, K. Brzechczyn, D. Ciunajcis, M. Kierzkowski, Poznań 2011.
- Yoon S., *Mobile media and its impacts on social change and human rights in North Korea*, „International Journal of Communication” 14, 2020.
- You J., *Market reforms in North Korea: Are they for real?*, „North Korean Review” 3, 2007, nr 2.

MICHALINA DUDA-HYZ

Uniwersytet Opolski

michalina.duda-hyz@uni.opole.pl

ORCID: 0000-0001-7058-3481

The budget and budgetary law of the Polish People's Republic

Abstract

In Polish People's Republic, as in other socialist countries, the budget system and the organisational structure of the budget corresponded to the assumptions of the political and socio-economic system of the socialist State. This means that the principles of the management of the budget and budgetary law itself were significantly different from the principles and norms then in force in Western European countries. The aim of this article is to outline how the main stages of the Polish People's Republic's budget were forming, as well as to demonstrate the impact of changing tendencies to centralise and decentralise the economy on the structure of the State budget. The first part of the article is devoted to the presentation of the process of adaptation and adjustment of the inter-war fiscal legislation to the new political and economic situation. In the second part, the main phases of the reconstruction of the budgetary system have been analysed. The next two parts of the article refer to the issues of adjustment of the budget system to the decentralisation of the management of the national economy and to the crisis of the early 1980s. The implementation of the research objectives made it possible to formulate the thesis that, despite the changing tendencies towards centralisation and decentralisation, throughout the entire period of the Polish People's Republic the budget system and the organisational structure of the budget itself corresponded in principle to the assumptions of the political and socio-economic system, at the basis of which lay the principle of democratic centralism and the political and economic unity of the State.

Keywords: state budget, budgetary law, budgetary system, Polish People's Republic, democratic centralism, authoritarianism, socialist state

Introductory remarks

In Polish People's Republic (in Polish: *Polska Rzeczpospolita Ludowa*, henceforth: the PRL), as in other socialist countries, the principles of the management of the budget and budgetary law were significantly different from the principles and norms then in force in Western European countries. The budget system and the organisational structure of the budget corresponded to the assumptions of the political and socio-economic system of the socialist State. It is also important to note that the socialist principles of the budget management and budget law were gradually forming. In the initial period, in connection with the formation of the socio-political and economic foundations of the new regime, the pre-war principles of budget management were applied and they were adapted to the new political and economic situation. Since, under the systemic conditions of a socialist state, the inter-war fiscal legislation could only be applied to a limited extent, in addition to the partial adoption of the law in force in the inter-war period, a process of creating new budget law was initiated. In this respect both own solutions were sought and those based on foreign models.¹ It should also be emphasised that both budget law and the institution of the budget itself in the period of the Polish People's Republic (the PRL) have been researched by eminent legal scholars, which is reflected in the rich literature on the subject. Nevertheless, there is a complete lack of English-language studies in this area, which could bring the issues of budget law in the PRL closer to readers from outside Poland.

The aim of this article is to outline how the main stages of the PRL's budget were forming and also to present the impact of constantly changing tendencies to centralise and decentralise the economy on the structure of the State budget. The following parts of the study present the processes of: the reception and adjustment of pre-war tax law, adjustment of the budget system to the needs of the planned national economy, decentralisation of the management of the national economy and response to the crisis of the early 1980s.

1. The period of the reception and adjustment of pre-war tax law

The first budgets of the Polish People's Republic were adopted by the Polish Committee of National Liberation (Polish: *Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego*, henceforth: the PKWN). As early as in August 1944, the Department of National Economy and Finance of the PKWN adopted an outline of the projected global amounts of income and expenditure for the period from 1 September to

¹ See C. Kosikowski, *Problemy legislacyjne polskiego prawa finansowego i jego kodyfikacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1983, p. 14.

31 December 1944.² The basic document on the principles of budgeting during this period was the PKWN resolution of 10 October 1944 on temporary budget management, which assumed that from 1 November 1944 the financial management of the State should be carried out on the basis of monthly interim budgets. Consequently, for November and December 1944, monthly budgets were adopted.³ In December 1944, a resolution was passed which provided for a change from monthly interim budgets to a system of quarterly interim budgets, except that a monthly budget was still to be passed for January 1945. Subsequent interim budgets for the PRL were adopted by the Council of Ministers and approved by the Presidium of the State National Council for monthly and bimonthly periods, and from 1 July 1945 — for quarterly periods.⁴ The first budget of the PRL adopted by the State National Council and published in the Journal of Laws was the budget for the period from 1 April to 31 December 1946.⁵ The legal academic theory holds that the adoption of the budget by the National Council, i.e. the body performing the role of legislative chambers until the end of 1946, closed the period of provisional budgetary management of the PRL.⁶

From 1947 onwards, State budgets were adopted by the Sejm for a full calendar year. It should also be noted that, in the first years after the war, the Sejm adopted the State budget in the form of a “Treasury Act,” as had been the case in the interwar period.⁷ The budgetary system of the period also consisted of local government budgets, comprising budgets of the administration, budgets of so-called separate establishments and budgets of local government enterprises.⁸

The legal basis for budget management during this period was the Constitutional Act of 19 February 1947, which provided that the budget should be passed by the Sejm in its autumn session, and at the same time the session could not be closed before it was passed. If the Sejm, within three months of receiving a draft budget from the Government, had not passed a budget law, the President, with the consent of the Council of State, could promulgate the budget as determined by the Government.⁹ The Small Constitution also stipulated that the Supreme

² See Z. Landau, “Gospodarka budżetowa Polski Ludowej w okresie lubelskim,” *Przegląd Historyczny* 56, 1965, no. 1, pp. 68–69.

³ Ibid.

⁴ For more, see M. Weralski, *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 1964, p. 5.

⁵ Treasury Act of 20 September 1946 for the period from 1 April 1946 to 31 December 1946, Journal of Laws of 1946 No. 50, item 284. For more, see A. Borodo, *Zupełność budżetu w Polsce Ludowej*, Toruń, 1979, pp. 38–40.

⁶ See Z. Pirożyński, “Budżet państwowy Polski Ludowej w okresie odbudowy,” *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Planowania i Statystyki. Ze studiów nad budżetem państwa 1961*, no. 29, p. 29.

⁷ See J. Jaśkiewiczowa, “Ustawy budżetowe w PRL,” [in:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, vol. 2: *Instytucje budżetowe*, ed. M. Weralski, Wrocław 1982, p. 138.

⁸ For more, see A. Komar, *Struktura budżetu PRL*, Warszawa 1966, pp. 25–30.

⁹ Article 7 sec. 2 and Article 8 of the Constitutional Law of 19 February 1947 relative to the Organisation and Scope of Activity of the Supreme Authorities of the Republic of Poland, Journal of Laws of 1947 No. 18, item 71 [henceforth: the Small Constitution].

Chamber of Control examines the closure of the State accounts annually and submits a proposal to the Sejm to grant or refuse discharge to the Government.¹⁰ It is worth noting that, in addition to the constitutional norms indicated above, there were no detailed provisions on the scope and structure of the budget and the rules for its preparation, adoption and implementation. These issues were regulated in numerous specific provisions, especially in the annual treasury Acts.¹¹

In terms of their scope and form, the very first budgets of the PRL did not essentially differ from the pre-war budgets.¹² The main sources of revenue were taxes on private entities and contributions from monopolies¹³. The expenditures went primarily to the maintenance of the State administration apparatus and to national defence.¹⁴ It should also be noted that in the first years after the war, the national economy was essentially not financed by the budget, but instead relied heavily on bank loans for both investment and exploitation activities.¹⁵ The principles of unity and universality of the budget were also not observed during this period. This is because separate financial systems remained outside the budget, i.e. the financial system of local governments,¹⁶ the property, personal and social insurance system, as well as the financial systems of nationalised companies and banks.¹⁷ Until 1948, there was also a separate investment plan, which was the budget of investment expenditure.¹⁸

Since the dispersion of financial disposition among a number of ministries contradicted the assumptions of the socialist planned economy, a process of unification of the various financial systems began. Between 1947 and 1949, both the legal theory and legislation were dominated by the concept of a State financial plan, which was to include detailed financial plans, including the State

¹⁰ Article 22 of the Small Constitution.

¹¹ M. Weralski, *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 1964, p. 7. For more, see J. Jaśkiewiczowa, "Ustawy budżetowe w PRL," pp. 142–143.

¹² Both the revenue and expenditure sides consisted of the following four groups: administration, enterprises and establishments, monopolies and funds. For more, see L. Adam, *Prawo finansowe*, vol. 1: *Część ogólna*, Warszawa–Wrocław 1965, pp. 33–34.

¹³ For more, see *ibid.*, p. 34; Z. Pirożyński, "Budżet państwowy Polski Ludowej w okresie odbudowy," pp. 30–31.

¹⁴ M. Weralski, *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 1964, p. 5. Due to the need to act quickly, it was necessary to make appropriate use of the pre-war treasury apparatus and pre-war financial solutions, including the budget. For more, see L. Kurowski, J. Lubowicki, "Prawo finansowe," [in:] *Dziesięciolecie prawa Polski Ludowej 1944–1954. Zbiór studiów*, ed. L. Kurowski, Warszawa 1955, p. 124.

¹⁵ See M. Weralski, *Finanse i kredyt Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, part 2, Warszawa 1957, p. 20.

¹⁶ For more, see L. Adam, *Prawo finansowe*, vol. 1, p. 35.

¹⁷ For more, see L. Kurowski, J. Lubowicki, *Prawo finansowe*, p. 125; S. Bolland, "Ewolucja zakresu budżetu państwowego w Polsce Ludowej," *Folia Oeconomica Cracoviensia* 1970, no. 9, pp. 21–28.

¹⁸ For more, see Adam, *Prawo finansowe*, vol. 1, 34.

budget.¹⁹ It was argued in the literature that the State's aim was to manage a planned economy, which means that in the economic section it plays a dual role: as the disposing authority of the planned economy in relation to the whole of the national economy and as an entrepreneur conducting direct economic activity — in relation to the nationalised part of the national economy.²⁰ The State budget in its traditional sense was seen as an institution whose framework does not cover issues in the State economic sector, and therefore a financial plan had to be created that would be an umbrella plan for the various expenditure plans, including the State budget.²¹

The concept of a State financial plan was partly implemented under the name of a financial programme, which, however, did not have the character of an operative plan but was a kind of general, planned financial balance sheet.²² At the same time, the scope of the State budget itself was being expanded and the degree of coordination with the budget of financial tasks established in other plans was being strengthened. Between 1947 and 1949, funds, the finances of enterprises run according to the principles of economic settlement as well as economic and social insurance were linked to the budget. Financing of investments of entities covered by the budget was also included in the budget.²³ The system reform of 1950, which abolished local government unions and established National Councils as territorial bodies of unitary State authority, made it possible to extend the scope of the State budget to include the former local government budgets as well.²⁴ It should also be noted that the expanding scope of the budget was linked to the transformation of the office of the Minister of the Treasury into the office of the Minister of Finance and a change in the scope of his or her tasks,²⁵ as well as the change of the name "Treasury Act" into "Budget Act."²⁶

¹⁹ In accordance with the contents of the Resolution of the Council of Ministers of 21 August 1947 on the principles of the financial system (Monitor Polski No. 120, item 762), the State Financial Plan was a component part of the National Economic Plan, and its purpose was to coordinate the disposition of funds to meet the financial needs of the State, public law associations and the national economy.

²⁰ See Z. Pirożyński, "Od budżetu do planu finansowego," *Gospodarka Planowa* 1947, no. 5, p. 167.

²¹ *Ibid.*, p. 169. For more, see also B. Blass, "Budżet czy plan finansowy?," *Życie Gospodarcze* 1947, no. 12–13, p. 519.

²² The state's financial balance sheet (originally called the financial programme) was a bilateral statement of planned inflows and outflows of cash in the entire State economy. However, it did not constitute a set of specific tasks for specific executors. See K. Ostrowski, *Prawo finansowe — zarys ogólny*, Warszawa 1970, p. 211.

²³ For more, see L. Kurowski, J. Lubowicki, *Prawo finansowe*, p. 126.

²⁴ Pursuant to Article 6(9) of the Act of 20 March 1950 on Territorial Bodies of Unified State Authority (Journal of Laws of 1950 No. 14, item 130, as amended), the National Councils adopted territorial budgets within the framework of the unified State budget and supervised their implementation.

²⁵ The Act of 7 March 1950 on Transformation of the Office of Minister of Treasury into the Office of Minister of Finance, Journal of Laws of 1950 No. 10, item 101.

²⁶ For more, see J. Jaśkiewiczowa, "Ustawy budżetowe w PRL," p. 138.

2. The period of adjusting the budgetary system of the Polish People's Republic to the needs of a planned national economy

A fundamental reconstruction of the budgetary system of the PRL took place after the adoption of the Resolution of 17 April 1950 by the Council of Ministers,²⁷ under which the system was adapted to the needs of a planned national economy, which meant in particular that the material scope of the State budget was significantly expanded.²⁸ The budget was linked to the national economic plan and based on the systemic principles of democratic centralism and the unity of the budgetary system.²⁹ Democratic centralism was an offshoot of the two key principles of the socialist system, i.e. the principle of people's rule and the principle of a planned economy.³⁰ In the budgetary system, democratic centralism manifested itself in the fact that each local National Council enacted and independently implemented its budget, but this budget was enacted within the limits set by the budget of the higher-level National Council or the State budget, which was intended to ensure that the tasks of the National Councils were linked to State-wide tasks.³¹ The unity of the budgetary system, on the other hand, was a consequence of the political unity of the PRL and the economic unity embodied in the socialist ownership of the means of production and the socialist economic system.³² It is also worth noting that it was characteristic of budget law of this period to regulate fundamental issues by resolutions of the State Council and the Council of Ministers, as well as orders and instructions of the Minister of Finance. Most of those regulations were in effect only in the given budgetary year and were included in a number of different legal acts.³³

²⁷ The Resolution of the Council of Ministers of 17 April 1950 on Introductory Guidelines for the Principles of the State Budget for the year 1951, *Monitor Polski* No. 55, item 631.

²⁸ For more, see Z. Pirożyński, *System budżetowy Polski Ludowej*, Warszawa 1952, pp. 97–108.

²⁹ The budgetary system was regarded as the most important centralised link in the socialist financial system. For more, see M. Weralski, *Finanse i kredyt Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Part I, Warszawa 1957, pp. 14–19.

³⁰ See A. Komar, *Struktura budżetu PRL*, p. 59.

³¹ Z. Pirożyński, "System budżetowy i formy finansowania," [in:] *Prawo finansowe*, ed. L. Kurowski, Warszawa 1955, pp. 81–82. For more, see A. Komar, "Zakres i struktura budżetu," [in:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, vol. 2, p. 204.

³² Z. Pirożyński, *System budżetowy Polski Ludowej*, p. 82. The organisational elements of budget unity were manifested in the link to the National Economic Plan and the inclusion of all financial matters in the State budget. For more, see J. Zdzitowiecki, "Nowa treść niektórych zasad budżetowych," *Państwo i Prawo* 1953, no. 2, pp. 261–262.

³³ See L. Kurowski, J. Lubowicki, *Prawo finansowe*, p. 130.

The next important stage in the development of budgetary law of the PRL is associated with the enactment of the July Constitution of 1952³⁴ and the issuance of the Decree of 17 December 1952 on the adoption and execution of the State budget.³⁵ The Constitution of the Polish People's Republic only provided a framework for the issues related to the budget, which was a deliberate move and a consequence of the assumption that the norms concerning the budget were secondary to the norms regulating the political, economic and social system of the State.³⁶ The Constitution did not use the term "democratic centralism," but nevertheless expressed this principle in the wording of its provisions, including those relating to budgetary matters.³⁷ This Basic Law also lacked provisions that directly referred the principle of unity to the State budget. However, it was pointed out in the literature that the unity of the budget resulted from the general foundations of the political system.³⁸

In the area of budgetary procedure, the Constitution of the PRL abolished the previous limitations of the Sejm on the adoption of the budget by stipulating that the Sejm annually adopts the state budget and long-term plans for periods of several years, while the National Councils adopt local budgets and local economic plans.³⁹ The legislative initiative for the draft State budget was granted to the Council of Ministers. This body was also obliged to oversee the execution of the budget and the national economic plan, and to present a report to the Sejm annually on the execution of the State budget.⁴⁰ The provisions of the Constitution of the PRL were developed in a 1952 decree, which is considered to be the first small codification of budgetary law in Poland.⁴¹

As already indicated, the organisation of the budgetary system at that time was based on the principles of democratic centralism and the economic and political unity of the State.⁴² Among the most important features of the socialist budget,

³⁴ Constitution of the Polish People's Republic Adopted by Legislative Sejm on July 22, 1952, Journal of Laws of 1952 No. 33, item 232, as amended [henceforth cited as: PRL Constitution].

³⁵ Decree of 17 December 1952 on Establishment and Implementation of the State Budget, Journal of Laws of 1952 No. 50, item 334, as amended [henceforth cited as: 1952 Decree].

³⁶ See J. Zdzitowiecki, "Socjalistyczna definicja budżetu," *Państwo i Prawo* 1954, no. 4, pp. 649–650; J. Zdzitowiecki, "O dochodach i wydatkach budżetu państwa w Konstytucji PRL," *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1963, no. 10, pp. 83–98.

³⁷ See J. Zdzitowiecki, "Budżet państwa, budżet centralny i budżety terenowe w Konstytucji PRL," *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1966, no. 4, pp. 8–9.

³⁸ *Ibid.*, pp. 4–5.

³⁹ Article 19 and 41 of the PRL Constitution.

⁴⁰ Article 32 of the PRL Constitution. For more, see J. Harasimowicz, Z. Pirożyński, E. Winter, *Budżet państwa*, Łódź-Warszawa 1957, pp. 53–58.

⁴¹ See M. Weralski, *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 1964, p. 8.

⁴² It was emphasised in the academic legal literature that monetary resources, the collection and distribution of which were regulated by the budget, were centralised State resources, which was not contradicted by the partial delegation of the tasks of their collection and distribution to local State bodies. See K. Ostrowski, *Prawo finansowe*, p. 212.

the following were also mentioned: universality (completeness) of the budget,⁴³ as well as the balance and detailedness of the budget.⁴⁴ The State budget included State revenue and expenditure, i.e. revenues and expenditures of the chief State bodies, chief State administration bodies and their subordinate units, courts and prosecutor's office (central budget) and, collectively, revenues and expenditures of National Councils (field budgets).⁴⁵ The field budgets, covering the revenue and expenditure of the National Councils, had a three-tier structure within which the following were distinguished: budgets of voivodships and cities constituting voivodships, budgets of *powiat* districts and cities constituting *powiat* districts, and budgets of towns, housing estates and *gromada* districts. The State budget, budgets of voivodships, *powiat* districts and budgets of cities divided into districts were collective budgets, as they included revenue and expenditure of State bodies of a given level and collectively revenue and expenditure of State bodies of lower levels.⁴⁶ When adopting the State budget, the Sejm determined the revenue and expenditure of the chief State bodies and set limits on the revenue and expenditure of the National Councils.⁴⁷

The budgetary procedure was governed by the provisions of the Constitution of the PRL, the 1952 Decree and the Act on the Territorial Bodies of Unified State Power.⁴⁸ At both the central and territorial levels, the obligation to present a draft budget rested with the collegiate bodies of the executive, i.e. the Council of Ministers and the Presidiums of the National Councils. The functions related to the preparation of budget projects, on the other hand, were performed by the financial authorities, i.e. the Minister of Finance and the financial departments respectively.⁴⁹ The basis for budget planning were the economic indicators of the national economic plan, by means of which the material tasks financed by the

⁴³ The universality of the budget meant that all State activity should find its expression in the budget. For more, see A. Borodo, *Zupełność budżetu w Polsce Ludowej*, p. 56.

⁴⁴ The balance of the budget was seen as stemming from the essence of the socialist economy, in which the budget expressed planned tasks for the distribution of national revenue. Detailedness was a consequence of the operative nature of the budget. For more, see M. Weralski, *Finanse i kredyt Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, part 1, pp. 17–19.

⁴⁵ Z. Pirożyński, *System budżetowy Polski Ludowej*, p. 80. For more, see also J. Harasimowicz, *Budżet państwa*, vol. 1: *Wiadomości ogólne o budżecie*, Warszawa 1956, pp. 25–30.

⁴⁶ Article 2 of the 1952 Decree. For more, see Z. Pirożyński, *System budżetowy Polski Ludowej*, pp. 80–81; A. Komar, *Struktura budżetu*, pp. 58–87.

⁴⁷ A. Komar, *Struktura budżetu*, p. 80.

⁴⁸ Pursuant to Article 7 of the 1952 Decree, the Council of Ministers was authorised to determine the principles for the preparation of the draft State budget, while the Minister of Finance was authorised to issue detailed regulations for the preparation of the draft State budget. On the basis of the aforementioned authorisation, the following were issued, inter alia: Resolution No. 324 of the Council of Ministers of 29 April 1953 on the principles and procedure of adopting and examining field budgets, *Monitor Polski* No. 53, item 591; Resolution No. 325 of the Council of Ministers of 29 April 1953 on the principles and procedure of implementing the State budget, *Monitor Polski* No. 53, item 592 [henceforth: Resolution No. 325]). The so-called budget notes issued by the Minister of Finance were also important.

⁴⁹ Article 8 and Article 11 of the 1952 Decree.

budget were determined.⁵⁰ It is also worth noting that the draft budgets for 1951–1953 were developed from the bottom up, starting with the plans and estimates of all State enterprises, budget units, ministries and finance departments.⁵¹ The bodies implementing the budget at the central level were the Council of Ministers, the Minister of Finance, budget units and the administrators of the budgetary items.⁵² At the territorial level, the implementation of the budget was the responsibility of the presidiums of the National Councils and the financial departments.⁵³ The cash handling of the budget until 1950 was carried out by the specialised apparatus of the then Minister of the Treasury in the form of treasury cash offices. However, the transition to the extended scope of the budget required new rules in the field of the technical handling of the budget, which was reflected in the introduction from 1951 of a system of cash unity.⁵⁴ The National Bank of Poland was entrusted with the implementation of this system.⁵⁵

The transformations in the political and economic spheres were also reflected in the structure of budget revenue and expenditure itself. With the development of the State's tasks, the importance of expenditure to finance the national economy and social and cultural services grew.⁵⁶ The consequence of the development of the State and cooperative economy was in turn an increase in the share of income from the socialist economy in total income.⁵⁷

3. The period of decentralised management of the national economy

In 1956, following the negative effects that excessive centralisation had produced,⁵⁸ the process of extending the budgetary powers of the National Councils

⁵⁰ The link between the work on the draft budget and the work on the draft national economic plan was facilitated by the so-called financial guidelines (control figures). For more, see Z. Pirożyński, *System budżetowy Polski Ludowej*, pp. 110–114; M. Weralski, *Finanse i kredyt Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, part 2, pp. 11–17.

⁵¹ For more, see Z. Pirożyński, *System budżetowy Polski*, pp. 114–115; J. Harasimowicz, *Budżet państwa*, vol. 2: *Finansowanie jednostek budżetowych*, Warszawa 1956, pp. 57–74.

⁵² Articles 17–18 of the 1952 Decree and §13–30 of Resolution No. 325.

⁵³ Articles 19–20 of the 1952 Decree.

⁵⁴ For more, see Z. Pirożyński, *System budżetowy Polski*, pp. 138–140 and L. Kurowski, J. Lubowicki, *Prawo finansowe*, p. 131.

⁵⁵ Article 22 of the 1952 Decree. The cash handling of the Budget was regulated in detail in the implementing rules. See the Resolution No. 325. For more, see B. Szymot, *Rola Narodowego Banku w wykonywaniu budżetu państwa*, Warszawa 1962, p. 96 ff.

⁵⁶ For more, see J. Harasimowicz, *Budżet państwa*, vol. 1, pp. 30–33.

⁵⁷ For more, see M. Weralski, *Finanse i kredyt Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, part 2, p. 20; J. Zdzitowiecki, "O dochodach i wydatkach budżetu państwa w Konstytucji PRL," p. 95.

⁵⁸ For more on the excessive centralism of the administration in this period, see J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, pp. 122–135.

was initiated.⁵⁹ By a resolution of the Council of Ministers in October 1956, field budgets were extended to cover certain centrally planned economic tasks, the share of field budgets in revenues from the economy subordinate to the National Councils was increased, and revenues from certain taxes were transferred in full to field budgets.⁶⁰ By a decree of 31 December 1956, the principle of capping territorial budgets was repealed.⁶¹ The National Councils were empowered to adopt their budgets within the limits of their own revenues and the revenues transferred from the higher-level budget, prior to the adoption of the State budget by the Sejm.⁶² Since the territorial budgets were adopted before the Sejm adopted the State budget, they could differ from each other. Therefore, it was necessary to allow for adjustments in the budget passed by the National Council.⁶³ The Budget Law Act passed on 1 July 1958⁶⁴ provided, on the one hand, that when passing collective budgets, National Councils could, in justified cases, oblige lower-level National Councils to introduce changes to their budgets.⁶⁵ On the other hand, it obliged the Presidiums of the National Councils to introduce changes resulting from the Budget Act or the Budget Resolutions of the National Councils of a higher level into the territorial budgets.⁶⁶ In order to increase the limited financial independence of the National Councils, new sources of budget revenues, including in the form of taxes and field fees, were also transferred to them under a separate Act.⁶⁷

By means of the Budget Law of 1958, also the powers of the Council of Ministers were limited and a number of obligations of the government towards the Sejm was introduced.⁶⁸ The Council of Ministers was obliged to submit to the Sejm a draft law on a provisional budget one month before the beginning of the budget period, if a draft budget had not been submitted by that date.⁶⁹ The Law also

⁵⁹ Between 1951 and 1956, the budget management of the National Councils was almost entirely dependent on the central units, as the National Councils' own budget revenues only minimally covered the expenses of the field budgets. See L. Adam, *Prawo finansowe*, vol. 1, pp. 51–53.

⁶⁰ Resolution No. 611 of the Council of Ministers of 3 October 1956 on Further Expansion of National Councils' Powers in the Area of National Economy Governance, Monitor Polski No. 91, item 1027. For more, see: J. Wierzbicki, "W sprawie rozszerzania samodzielności finansowej rad narodowych," *Finanse* 1961, no. 6, pp. 29–42.

⁶¹ Decree of 31 December 1956 amending the Decree on Establishment and Implementation of the State Budget, Journal of Laws of 1957 No. 1, item 5.

⁶² For more, see L. Adam, *Prawo finansowe*, vol. 1, pp. 59–60.

⁶³ See A. Komar, "Budżety terenowe," [in:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, vol. 2, p. 249.

⁶⁴ Act of 1 July 1958 on Budgetary Law, Journal of Laws of 1958 No. 45, item 221, as amended [henceforth: the 1958 Budget Law].

⁶⁵ Article 21 sec. 3 of the 1958 Budget Law.

⁶⁶ Article 24 sec. 1 of the 1958 Budget Law.

⁶⁷ Act of 1 July 1958 on Income of National Councils, Journal of Laws of 1958 No. 44, item 214.

⁶⁸ See M. Weralski, *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 1964, p. 8.

⁶⁹ Article 2 of the 1958 Budget Law. For more, see J. Zdzitowiecki, "Rok budżetowy," *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1961, no. 3, pp. 57–59.

contained a regulation according to which the execution of the State budget was subject to the control of the Sejm. Consequently, the Council of Ministers was obliged to adopt annual reports on the execution of the State budget and submit them to the Sejm for approval, no later than on 1 October of the next budgetary period.⁷⁰ It is also worth noting that it was not until the Budget Law of 1958 that there was a provision stipulating that the Sejm enacts the State budget in the form of an Act.⁷¹ Although the Constitution of the PRL provided that the Sejm would enact the State budget annually, it did not explicitly indicate the form in which legal act of the budget was to be enacted.⁷² The Budget Law also contained a regulation according to which the inclusion in the State budget of revenues from certain titles or expenditures on certain tasks did not create obligations or grounds for claims by the State against third parties, or by those parties against the State.⁷³ In the context of the provision referred to, divergent opinions have emerged in the legal literature on the legal nature of budget acts.⁷⁴

When analysing the contents of the Budget Law of 1958, it should be further noted that this Law regulated not only the budget procedure but also the concepts of budget units,⁷⁵ budget establishments and state-owned enterprises and, to a limited extent, also the elements of the contents of the budget.⁷⁶ The Law also introduced into the budgetary system the hitherto unknown institution of disciplinary liability for breach of a budgetary discipline.⁷⁷ This responsibility covered enumerated forms of breaches of budgetary discipline, mainly in terms of the execution of the budget.⁷⁸ In addition, the Budget Law set out the basic budgetary principles, i.e. the principle of compatibility of the budget with the national economic plan, the balancing of budget revenue and expenditure, as well as the principles of completeness, unity, detailedness and transparency.⁷⁹

⁷⁰ Article 49 of the 1958 Budget Law. For more about the budgetary procedure, see Z. Pirożyński, H. Sochacka-Krysiak, *Budżet państwa*, Warszawa 1970, p. 298 ff.

⁷¹ Article 2 sec. 2 of the 1958 Budget Law.

⁷² See J. Zdzitowiecki, "Ustawa budżetowa," *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1959, no. 3, pp. 45–46.

⁷³ Article 15 of the 1958 Budget Law.

⁷⁴ See J. Zdzitowiecki, *Ustawa budżetowa*, pp. 66–69; cf. M. Weralski, "Prawny charakter budżetu państwowego," [in:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, vol. 2, p. 168; W. Łączkowski, "Autoryzacja budżetu," [in:] *ibid.*, pp. 457–458.

⁷⁵ For more, see N. Gajłowa, "Formy budżetowania," *Finanse* 1964, no. 8, pp. 41–46.

⁷⁶ Article 10–13, Article 8–9 and Article 15 of the 1958 Budget Law.

⁷⁷ Article 44–48 of the 1958 Budget Law and the Ordinance of the Council of Ministers of 28 July 1960 on Regulation Penalties for breach of Public Finance Discipline, Journal of Laws of 1960 No. 41, item 247, as amended.

⁷⁸ For more, see M. Mazurkiewicz, "Dyscyplina budżetowa," [in:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, vol. 2, pp. 578–585.

⁷⁹ For more, see M. Mazurkiewicz, *Socjalistyczne instytucje budżetowe*, Warszawa 1966, pp. 48–78.

The critically assessed Budget Law of 1958 was replaced by another act of a codifying nature, i.e. the Budget Act of 25 November 1970.⁸⁰ The new regulation provided a legal definition of the State budget, indicating that it was a basic plan for the accumulation and use of funds that ensured the performance of State tasks.⁸¹ The 1970 Budget Law also addressed the basic budgetary principles in a different way. Thus, the principle of conformity of the budget with the national economic plan was expressed in the provision stating that the basis for determining the revenue and expenditure of the State budget are the tasks defined in the national economic plan.⁸² The new Law also did not expressly impose an obligation to comply with the principle of revenue and expenditure balancing at all stages of budgetary management.⁸³ Nevertheless, it has been argued in the literature that the demand for balance arose from the legal definition of the State budget and the basic principles of a socialist economy.⁸⁴ In practice and the legal theory it was also accepted as a rule that in a socialist economy loans should not be used to cover the budget deficit,⁸⁵ while surpluses were placed in the banking economy in the form of long-term deposits.⁸⁶ The Budget Law of 1970 also regulated the budget units and the units that could settle the financial result with the budget.⁸⁷

The organisational structure of the budget was directly linked to the structure of State power and administration. As in previous years, the State budget comprised a central budget and field budgets.⁸⁸ It should be noted here that the May 1975 Act replaced the three-tier administrative division of the country with a two-tier division.⁸⁹ Consequently, there were two levels of unit, area-based budgets, i.e. gmina district (commune) and town budgets as well as voivodship budgets. The unit budgets were part of the collective budgets, which were the voivodship budgets and the State budget.⁹⁰ The basis for the adoption of territorial budgets

⁸⁰ Act of 25 November 1970 Budget Law, Journal of Laws of 1970 No. 29, item 244, as amended [henceforth: the 1970 Budget Law].

⁸¹ Article 1 sec. 1 of the 1970 Budget Law.

⁸² Article 1 sec. 3 of the 1970 Budget Law. For more, see M. Weralski, *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 1978, pp. 97–98.

⁸³ For more, see J. Głuchowski, “Nadwyżka budżetowa,” [in:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, vol. 2, p. 363.

⁸⁴ For more, see M. Weralski, *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 1978, p. 10; E. Drgas, “Konstrukcja systemu budżetowego,” [in:] E. Drgas, J. Głuchowski, H. Reniger, *Finanse i prawo finansowe*, Toruń 1977, p. 24.

⁸⁵ See L. Kurowski, *Wstęp do nauki prawa finansowego*, Warszawa 1982, p. 61.

⁸⁶ For more, see J. Głuchowski, “Nadwyżka budżetowa,” pp. 366–371.

⁸⁷ Article 8–11 of the 1970 Budget Law. For more, see C. Kosikowski, “Formy prawne budżetowania,” [in:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, vol. 2, pp. 311–327.

⁸⁸ Article 2 of the 1970 Budget Law.

⁸⁹ Act of 28 May 1975 on Two tier Division of the State and Amending the Act on National Councils, Journal of Laws of 1975 No. 16, item 91.

⁹⁰ M. Weralski, *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 1978, p. 104. For more, see A. Komar, “Budżety terenowe,” pp. 197–214.

was the arrangements of the Budget Act and the Budget Resolution of a higher level council or their draft.⁹¹ However, if the basis for the adoption of the territorial budget was a draft budget Act or the draft budget of a higher level, the territorial administrative bodies were obliged to introduce in the course of budget implementation any changes resulting from the budget Act or from the resolutions of the National Councils of a higher level.⁹²

In addition to the issues indicated above, the 1970 Law mainly took into account the many previous experiences of budgetary practice, particularly with regard to the budgetary procedure.⁹³ The range of information material presented by the Council of Ministers to parliament was expanded, especially in the area of extra-budgetary economy, while at the same time the government's budgetary powers were extended.⁹⁴ In the opinion of legal scholars, however, the new budget law, despite numerous detailed solutions, did not change the structural principles of the budget. Indeed, regardless of the changing tendencies towards centralisation or decentralisation, the organisational structure of the budget very generally corresponded to the assumptions of the political and socio-economic system.⁹⁵ It should also be noted that the provisions of the Law were kept up to date by the provisions of the annual Finance Acts.⁹⁶

4. The period of the economic crisis in the 1980s

The last act defining the general principles and structure of the budgetary system of the PRL was the Budget Law of 1984.⁹⁷ It was enacted during a period of a severe economic crisis and the economic reform, the purpose of which was to increase the independence of undertakings, as well as further territorial decentralization.⁹⁸ The Law clarified the concept of the State budget by stating that it is an annual plan of revenue and expenditure for the purposes and tasks of the State indicated therein.⁹⁹ As in previous years, the organisational structure of the budget

⁹¹ Article 42 of the 1970 Budget Law.

⁹² For more see A. Komar, "Budżety terenowe," pp. 249–252.

⁹³ The following were regulated in detail: the procedure for the preparation and adoption of the State budget and the central Budget as well as the territorial budgets, the rules for the execution of the central and territorial budgets, the control of the budget execution, and budgetary discipline.

⁹⁴ M. Weralski, *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 1978, pp. 97–98.

⁹⁵ See W. Łączkowski, "Budżet państwa jako instytucja ustrojowo-polityczna," [in:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, vol. 2, p. 121.

⁹⁶ See L. Kurowski, *Wstęp do nauki*, p. 58.

⁹⁷ Act of 3 December 1984 Budget Law, Journal of Laws of 1984 No. 56, item 283, as amended [henceforth: the 1984 Budget Law].

⁹⁸ For more, see H. Sochacka-Krysiak, *Struktura i funkcje budżetu a problem decentralizacji terytorialnej w systemie zarządzania*, Warszawa 1986, pp. 12–31.

⁹⁹ Article 1 of the 1984 Budget Law.

was closely aligned with that of the State apparatus. The State budget comprised the central budget and the territorial budgets, which consisted of the budgets of the primary-level National Councils and the budgets of the voivodship National Councils.¹⁰⁰ Thus, the concept of the State budget as an omnibus budget, including, *inter alia*, all field budgets, was maintained. However, the Budget Law of 1984 did not provide for the institution of a collective budget at the voivodship level. The budget resolutions of the voivodship National Council established the revenue and expenditure of the voivodship institutions and units, i.e. the voivodship budget, and the amounts of subsidies and other revenue feeding the budgets of towns, gmina districts, town districts and towns-gminas located on the territory of a given voivodship.¹⁰¹ The lower-level budgets were in turn linked to the voivodship budgets by financial transfers, primarily by the amount of the respective subsidies.¹⁰²

In addition to the organisational structure of the budget, the 1984 Law defined the principles for the classification of budget revenue and expenditure, the principles and forms of financial management of budget units, budget establishments and special purpose funds, revenue and expenditure of the central budget and field budgets, the budget procedure and responsibility for breach of budget discipline. In this respect, the norms strengthening the position of the Sejm in the area of budget management are particularly noteworthy. This is because provisions have been added to the Law, according to which the assumptions to the draft State budget should be presented to the relevant Sejm committee already at the preliminary stage of work on the draft.¹⁰³ The scope of the Budget Law has also been extended and it has been stipulated that, in the course of budget implementation, additional budget appropriations can only be granted by the Sejm and that transfers of the budgetary expenditure between parts and sections are accompanied by the opinions of the Sejm committee.¹⁰⁴

An important novelty was the inclusion in the contents of the Law of provisions regulating financial planning. According to these regulations, for the period of the national social and economic plan, an estimated balance of State budget revenue and expenditure and a financial balance of the State were developed. The Council of Ministers presented to the Sejm the estimated balance of State budget revenue and expenditure together with the developed proposal of revenue feeding the territorial budgets and the financial balance of the State together with the draft

¹⁰⁰ Article 2 of the 1984 Budget Law. Article 47 of the Act of 20 July 1983 on the System of National Councils and Local Self-Government (Journal of Laws of 1983 No. 41, item 185) stipulated that a National Council was financially independent and responsible for financing tasks within the framework of the budget and special-purpose funds.

¹⁰¹ See A. Borodo, *Prawo finansowe rad narodowych*, Toruń 1988, pp. 49–50.

¹⁰² For more, see *ibid.*, p. 47.

¹⁰³ Article 32 of the 1984 Budget Law.

¹⁰⁴ See W. Nykiel, "Prawo budżetowe," [in:] *Raport o stanie prawa finansowego i pożądanym kierunkach jego rozwoju w okresie realizacji II etapu reformy gospodarczej*, ed. C. Kosikowski, Warszawa 1988, p. 37.

resolution on the national socio-economic plan. The Sejm then passed, together with the national socio-economic plan, revenue feeding the territorial budgets.¹⁰⁵ The voivodship National Councils and the primary level National Councils, on the other hand, adopted financial plans of tasks for five-year periods.¹⁰⁶ It is worth noting that the academic legal literature approved of the inclusion of provisions on multi-year budget planning in the text of the Law.¹⁰⁷ At the same time, however, it was argued that the Budget Law did not clearly define the place of the budget in the financial planning system and, in particular, its relation to other financial plans.¹⁰⁸

The 1984 Law was the last act of a codifying nature, the content of which reflected the assumptions of the budgetary system of the socialist State. As a result of the democratic changes that took place in Poland after 1989, as of 27 May 1990 local self-government was restored.¹⁰⁹ With the appointment of the first non-communist government in post-war Poland in September 1989, the process of transition from a planned to a free market economy also began. In the sphere of budgetary law, the manifestation of these transformations was the Act of 5 January 1991 — the Budget Law,¹¹⁰ which is considered to be the first systemic act regulating budgetary law of Poland in the period of the political transformation.

Concluding remarks

In the development of the budgetary system of the PRL, several stages can be distinguished in which there were successive tendencies towards centralisation or decentralisation. In the first years after the war, the principles of budget unity and universality were not preserved. Indeed, separate financial systems, including above all the financial system of local government, remained outside the budget. In addition to the State budget, there was also a separate investment expenditure budget. A fundamental reconstruction of the budgetary system of the Polish People's Republic did not take place until the adoption of the Resolution of 17 April 1950 by the Council of Ministers and the July Constitution of 1952. The structure of the budget was based on the systemic principles of democratic centralism and the unity of the budgetary system.

¹⁰⁵ Article 26 and Article 28 of the 1984 Budget Law.

¹⁰⁶ See J. Jaśkiewiczowa, *Prawo finansowe*, Gdańsk 1988, p. 45.

¹⁰⁷ See W. Nykiel, "Prawo budżetowe," pp. 36–37.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 36. For more, see also I. Trzaskalska, *Plany finansowe przedsiębiorstw a budżet państwa*, Katowice 1984, pp. 22–39.

¹⁰⁹ The Local Government Act of 8 March 1990, Journal of Laws of 1990 No. 16, item 95, as amended. One of the fundamental attributes of local government independence was a relatively independent financial management.

¹¹⁰ Act of 5 January 1991 Budget Law, Journal of Laws of 1991 No. 4 item 18, as amended.

The next stage in the development of the law and budgetary system of the Polish People's Republic fell during the period of economic decentralisation and the democratisation of public life after 1956. During this period, the powers of the National Councils in the field of managing the national economy were extended, and the role of the Sejm in the budgetary procedure was also increased. An expression of the search for new directions of the budgetary system was the Budget Law of 1970.

The last act of a codifying nature, the content of which reflected the assumptions of the budgetary system of a socialist state, was the Budget Law of 1984, issued during the economic crisis of the 1980s, the content of which included, inter alia, provisions regulating financial planning. In conclusion, it should be stated that, despite the changing tendencies towards centralisation and decentralisation, throughout the entire period of the PRL the budget system and the organisational structure of the budget corresponded in principle to the assumptions of the political and socio-economic system, at the basis of which lay the principle of democratic centralism and the political and economic unity of the state.

Bibliography

- Adam L., *Prawo finansowe*, vol. 1: *Część ogólna*, Warszawa–Wrocław 1965.
- Blass B., “Budżet czy plan finansowy?,” *Życie Gospodarcze* 1947, no. 12–13, pp. 519–521.
- Bolland S., “Ewolucja zakresu budżetu państwowego w Polsce Ludowej,” *Folia Oeconomica Cracoviensia* 1970, no. 9, pp. 21–47.
- Borodo A., *Prawo finansowe rad narodowych*, Toruń 1988.
- Borodo A., *Zupełność budżetu w Polsce Ludowej*, Toruń 1979.
- Drgas E., “Konstrukcja systemu budżetowego,” [in:] E. Drgas, J. Głuchowski, H. Reniger, *Finanse i prawo finansowe*, Toruń 1977, pp. 20–41.
- Gajłowa N., “Formy budżetowania,” *Finanse* 1964, no. 8, pp. 36–46.
- Głuchowski J., “Nadwyżka budżetowa,” [in:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, vol. 2: *Instytucje budżetowe*, ed. M. Weralski, Wrocław 1982, pp. 362–376.
- Harasimowicz J., *Budżet państwa*, vol. 1: *Wiadomości ogólne o budżecie*, Warszawa 1956.
- Harasimowicz J., *Budżet państwa*, vol. 2: *Finansowanie jednostek budżetowych*, Warszawa 1956.
- Harasimowicz J., Pirożyński Z., Winter E., *Budżet państwa*, Łódź–Warszawa 1957.
- Jaśkiewiczowa J., “Ustawy budżetowe w PRL,” [in:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, vol. 2: *Instytucje budżetowe*, ed. M. Weralski, Wrocław 1982, pp. 137–163.
- Jaśkiewiczowa J., *Prawo finansowe*, Gdańsk 1988.
- Komar A., “Budżety terenowe,” [in:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, vol. 2: *Instytucje budżetowe*, ed. M. Weralski, Wrocław 1982, pp. 229–289.
- Komar A., *Struktura budżetu PRL*, Warszawa 1966.
- Komar A., “Zakres i struktura budżetu,” [in:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, vol. 2: *Instytucje budżetowe*, ed. M. Weralski, Wrocław 1982, pp. 197–228.
- Kosikowski C., “Formy prawne budżetowania,” [in:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, vol. 2: *Instytucje budżetowe*, ed. M. Weralski, Wrocław 1982, pp. 307–327.
- Kosikowski C., *Problemy legislacyjne polskiego prawa finansowego i jego kodyfikacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1983.
- Kurowski L., *Wstęp do nauki prawa finansowego*, Warszawa 1982.

- Kurowski L., Lubowicki J., "Prawo finansowe," [in:] *Dziesięciolecie prawa Polski Ludowej 1944–1954. Zbiór studiów*, ed. L. Kurowski, Warszawa 1955, pp. 121–149.
- Landau Z., "Gospodarka budżetowa Polski Ludowej w okresie lubelskim," *Przegląd Historyczny* 56, 1965, no. 1, pp. 67–87.
- Łączkowski W., "Autoryzacja budżetu," [in:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, vol. 2: *Instytucje budżetowe*, ed. M. Weralski, Wrocław 1982, pp. 456–475.
- Łączkowski W., "Budżet państwa jako instytucja ustrojowo-polityczna," [in:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, vol. 2: *Instytucje budżetowe*, ed. M. Weralski, Wrocław 1982, pp. 105–122.
- Mazurkiewicz M., "Dyscyplina budżetowa," [in:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, vol. 2: *Instytucje budżetowe*, ed. M. Weralski, Wrocław 1982, pp. 576–585.
- Mazurkiewicz M., *Socjalistyczne instytucje budżetowe*, Warszawa 1966.
- Nykiel W., "Prawo budżetowe," [in:] *Raport o stanie prawa finansowego i pożądanym kierunkach jego rozwoju w okresie realizacji II etapu reformy gospodarczej*, ed. C. Kosikowski, Warszawa 1988.
- Ostrowski K., *Prawo finansowe — zarys ogólny*, Warszawa 1970.
- Piroyński Z., "Budżet państwowy Polski Ludowej w okresie odbudowy," *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Planowania i Statystyki. Ze studiów nad budżetem państwa* 1961, no. 29, pp. 21–62.
- Piroyński Z., "Od budżetu do planu finansowego," *Gospodarka Planowa* 1947, no. 5, pp. 166–169.
- Piroyński Z., "System budżetowy i formy finansowania," [in:] *Prawo finansowe*, ed. L. Kurowski, Warszawa 1955, pp. 80–151.
- Piroyński Z., *System budżetowy Polski Ludowej*, Warszawa 1952.
- Piroyński Z., Sochacka-Krysiak H., *Budżet państwa*, Warszawa 1970.
- Sochacka-Krysiak H., *Struktura i funkcje budżetu a problem decentralizacji terytorialnej w systemie zarządzania*, Warszawa 1986.
- Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
- Szymot B., *Rola Narodowego Banku w wykonywaniu budżetu państwa*, Warszawa 1962.
- Trzaskalska I., *Plany finansowe przedsiębiorstw a budżet państwa*, Katowice 1984.
- Weralski M., *Finanse i kredyt Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, part 1, Warszawa 1957.
- Weralski M., *Finanse i kredyt Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, part 2, Warszawa 1957.
- Weralski M., *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 1964.
- Weralski M., *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 1978.
- Weralski M., "Prawny charakter budżetu państwowego," [in:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, vol. 2: *Instytucje budżetowe*, ed. M. Weralski, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1982, pp. 164–170.
- Wierzbicki J., "W sprawie rozszerzania samodzielności finansowej rad narodowych," *Finanse* 1961, no. 6, pp. 29–42.
- Zdzitowiecki J., "Budżet państwa, budżet centralny i budżety terenowe w Konstytucji PRL," *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1966, no. 4, pp. 1–18.
- Zdzitowiecki J., "O dochodach i wydatkach budżetu państwa w Konstytucji PRL," *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1963, no. 10, pp. 75–98.
- Zdzitowiecki J., "Nowa treść niektórych zasad budżetowych," *Państwo i Prawo* 1953, no. 2, pp. 255–269.
- Zdzitowiecki J., "Rok budżetowy," *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1961, no. 3, pp. 51–72.
- Zdzitowiecki J., "Socjalistyczna definicja budżetu," *Państwo i Prawo* 1954, no. 4, pp. 643–658.
- Zdzitowiecki J., "Ustawa budżetowa," *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1959, no. 3, pp. 45–72.

JACEK GOŁACZYŃSKI

Uniwersytet Wrocławski

jacek.golaczynski@uwr.edu.pl

ORCID: 0000-0002-3295-7099

Własność jako prawo zabezpieczające w Polsce w okresie od 1946 do 1990 roku

Słowa kluczowe: prawo własności, przewłaszczenie na zabezpieczenie, zastrzeżenia prawa własności

PROPERTY AS A SECURITY RIGHT IN POLAND IN THE PERIOD FROM 1946 TO 1990

Abstract

An interesting issue related to the ownership right is whether it can fulfill the function of securing the realization of receivables. The point is to determine whether the ownership right may constitute a law securing compulsory payment of a debt, similarly to pledge rights (pledge, mortgage). This issue was the subject of practice already under the rule of property law of 1946 and the Civil Code of 1964 that is, throughout the period of the socialist economy.¹ Regulation of property rights in the Constitution of the People's Republic of Poland of 1952 and the Civil Code of 1964 was diversified due to the introduction of types of ownership (state, cooperative, individual and personal). Hence the important question whether property rights could be used as a security right at all times, or only with respect to individual or personal property? The property was used to secure credit and loans. Owing to the resolution of the Supreme Court of May 10, 1948, in the absence of an effective lien, the property became a legal means to secure the loan, similar to the German *Sicherungsuebereignung*. Such a function was fulfilled by the property right in the security transfer of property, both under the decree on property law of 1946 and under the Civil Code of 1964. Despite this, there was still a discussion about the admissibility of using the seizure of property taken over from German law, especially with regard to real estate. The prevailing view was that the collateral transfer could not be applied to state and cooperative property. The banks that granted loans at that

¹ Dekret z 11 października 1946 roku — o prawie rzeczowym (Dz.U. z 1946 r. Nr 57, poz. 319).

time were state-owned or cooperative entities. The loan was granted by a state-owned bank to a state legal person,² which was related to the theory of uniform state ownership, nationwide ownership, or state ownership.

Keywords: property right, transfer of the property as a security, reservation of ownership

Wprowadzenie

Przedmiotem opracowania jest przedstawienie ewolucji przewłaszczenia na zabezpieczenie w prawie polskim w okresie od 1946 do 1990 roku; celem badawczym zaś — ustalenie, czy we wskazanym okresie prawo własności mogło być wykorzystywane jako prawo zabezpieczające wierzycelności, w szczególności jej przymusową realizację. W omawianym okresie prawo własności podlegało licznym zmianom, co wynikało ze zmian ustrojowych i przejścia z systemu gospodarki wolnorynkowej do centralnie zarządzanej, w której znaczenie prawa własności „prywatnej” uległo istotnemu ograniczeniu na rzecz własności państwowej, społecznej.

1. Pojęcie prawa własności

Własność od najdawniejszych czasów stanowiła pojęcie rozumiane w różny sposób. Na jej ocenę wpływa, z jednej strony, perspektywa spojrzenia, z drugiej zaś — potrzeby doktrynalne. I tak własność jest postrzegana jako kategoria ekonomiczna i definiowana jak każda forma władania przez człowieka częściami przyrody mającymi wartość majątkową³. Dla prawnika własność stanowi podstawową formę władania częściami przyrody⁴. Może być postrzegana jako kategoria polityczna i społeczna — to bowiem, jaka w danym państwie przeważa forma własności, determinuje określony jej typ⁵. Własność nie jest instytucją stabilną i niezmienną; zakres i treść prawa własności kształtowały się bowiem wraz z historycznym rozwojem stosunków społeczno-ekonomicznych społeczeństw. Przemiany własnościowe rzutowały często na wzmocnienie lub osłabienie określonego typu własności w danym państwie⁶.

² J. Skąpski, *Przewłaszczenie na zabezpieczenie*, „Studia Cywilistyczne” 1969, nr 12–14, s. 309.

³ K. Marks, F. Engels: *Dzieła*, t. 13, Warszawa 1966, s. 708.

⁴ J. Ładosz, *Własność jako kategoria ekonomiczna a prawo własności*, [w:] *Własność i gospodarka a prawo*, Warszawa 1977, s. 157; por. W. Pańko, *Własność jako kategoria ekonomiczna a prawo własności*, „Prawo” 105, 1983, s. 153 n.

⁵ D. Mika, *Prawo własności w europejskiej konwencji praw człowieka*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 5, s. 25.

⁶ J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1976, s. 40.

Własność w okresie kształtowania się systemu kapitalistycznego uzyskała rangę kategorii naczelnej, stanowiącej podstawę ekonomiczną i prawną ustroju. Nienaruszalność systemu społeczno-ekonomicznego utożsamiano wręcz z nienaruszalnością prawa własności⁷.

Na tle rozważań o prawie własności omawiana jest kwestia jego funkcji zabezpieczającej wierzytelność. Zagadnieniem problemowym jest to, czy prawo własności może stanowić prawo zabezpieczające spełnienie wierzytelności, podobnie jak w przypadku praw zastawniczych. Wobec tego, że po 1945 roku przyjęto ujednoczone prawo rzeczowe, zawarte w dekreście z 1947 roku o prawie rzeczowym, zawiązała się dyskusja, czy dopuszczalne jest stosowanie przewłaszczenia na zabezpieczenie na podstawie nowych przepisów⁸. Odnosiła się ona także do tego, czy taki sposób zabezpieczenia wierzytelności może być stosowany w gospodarce socjalistycznej na potrzeby zabezpieczenia kredytu. Przedmiotem analizy będzie zatem, na co już zwrócono uwagę, czy prawo własności mogło w czasie po przyjęciu dekretu o prawie rzeczowym, a następnie Kodeksu cywilnego⁹ pełnić funkcję zabezpieczającą. Czy dopuszczalne było stosowanie przejętego z prawa niemieckiego przewłaszczenia na zabezpieczenia¹⁰ oraz czy wykorzystywano prawo własności, już na gruncie Kodeksu cywilnego, dla zabezpieczenia zapłaty ceny przy zastrzeżeniu własności?

2. Prawo własności w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

W celu ustalenia wskazanych tez badawczych rozważania winny być poprzedzone omówieniem i oceną rozwiązań ustrojowych dotyczących prawa własności. I tak, Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 roku w art. 12 stanowiła, że „Polska Rzeczpospolita Ludowa uznaje i ochrania na podstawie ustaw indywidualną własność i prawo dziedziczenia ziemi, budynków i innych środków produkcji należących do chłopów, rzemieślników i chałupników”, a w art. 13 przewidziano także „poręczenie całkowitej ochrony własności osobistej oraz prawo dziedziczenia własności osobistej obywateli”. Uchwalając w latach 1989–1991 kolejne nowelizacje ustawy zasadniczej z 1952 roku, zmieniono ustrój społeczno-polityczny Polski. Ostatecznie w tym okresie dokonano siedmiu nowelizacji Konstytucji; dwie pierwsze, z 7 kwietnia (Dz. U. Nr 19, poz. 101) i 29 grudnia 1989 roku (Dz. U. Nr 75, poz. 444), odnosiły się do Konstytucji PRL. Kolejne — ze względu na zmianę nazwy państwa wprowadzoną w drugiej z nich — nowelizowały już Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej,

⁷ *Ibidem*, s. 42.

⁸ Dekret z 11 października 1946 roku — o prawie rzeczowym (Dz.U. z 1946 r. Nr 57, poz. 319).

⁹ Ustawa — Kodeks cywilny z 23 kwietnia 1964 roku (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93).

¹⁰ Niem. *Sicherungsuebereignung*.

co mogło budzić wątpliwości, ponieważ nadal obowiązywała ustawa zasadnicza z 22 lipca 1952 roku. Chodzi tu o ustawy o zmianie Konstytucji RP z 8 marca 1990 roku (Dz.U. z 1999 r. Nr 16, poz. 94), zmieniającą ustawę o zmianie Konstytucji (tę z 8 marca) z 11 kwietnia 1990 roku (Dz.U. z 1990 r. Nr 29, poz. 171) i kolejne — o zmianie Konstytucji RP: z 27 kwietnia 1990 roku (Dz. U. Nr 67, poz. 397), 19 kwietnia 1991 roku (Dz.U. z 1991 r. Nr 41, poz. 176) oraz 18 października 1991 roku (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 514)¹¹. Przeprowadzenie tych zmian zakończyło byt prawno-ustrojowy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Prócz własności społecznej i osobistej, określonej w art. 13 Konstytucji z 1952 roku, można było wyróżnić indywidualną. Dopiero zmiany społeczno-polityczne pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku doprowadziły do powrotu własności prywatnej. Mimo niejednorodności poglądów dotyczących samego pojęcia „własność prywatna” przyjmowano, że stanowi ona własność wszystkiego, co może należeć do jednostki ludzkiej, zatem zarówno środki produkcji, jak i konsumpcji¹². Istotne znaczenie odegrała w tym zakresie nowelizacja Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, dokonana ustawą z dnia 29 grudnia 1989 roku¹³ w jej art. 7, według którego „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia i poręcza całkowitą ochronę własności osobistej. Wyłączenie jest dopuszczalne wyłącznie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”. Co prawda, ustawodawca nadal rozróżniał pojęcia własności (indywidualnej, społecznej) od osobistej, ale nie przewidziano już odmiennej ochrony własności z uwagi na jej postać. Podkreślenia wymaga także wprowadzony wymienioną nowelizacją ustawy zasadniczej (z 29 grudnia 1989 roku) art. 6 Konstytucji, według którego „Rzeczpospolita Polska gwarantuje swobodę działalności gospodarczej bez względu na formę własności; ograniczenie tej swobody może nastąpić tylko w ustawie”. Wcześniej już Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 października 1989 roku przeprowadził wykładnię przepisu art. 18 Konstytucji, wypowiadając się, iż pojęcie własności w rozumieniu prawa konstytucyjnego jest tożsame z pojęciem mienia i rozumie się przez nią wszelkie prawa majątkowe. Zatem pojęcie własności w rozumieniu art. 18 Konstytucji nie ogranicza się jedynie do pojęcia prawa własności z punktu widzenia prawa cywilnego¹⁴. Nadto Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się też w kwestii interpretacji przepisu

¹¹ S. Rogowski, *Nowelizacje konstytucji z 22 lipca 1952 roku w latach 1989–1991*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2009, nr 12, s. 311; A. Rytel-Warzocho, *Reformy konstytucyjne w Polsce po 7 kwietnia 1989 roku*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 17, 2022, s. 75–86; M. Haczkowska, *Zmiana konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „w czasach zarazy”*, „Przegląd Prawa i Administracji” 123, 2022, s. 147–165.

¹² J. Ignatowicz, *op. cit.*, s. 52. Autor podaje również ujęcie własności prywatnej jako należących do poszczególnych obywateli środków produkcji. Inaczej S. Wójcik, *Problem pojęcia własności prywatnej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, „Rejent” 1991, nr 9–12, s. 7.

¹³ Dz.U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444.

¹⁴ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 1989 roku (k 3/88, OTK 1989).

art. 7 Konstytucji, twierdząc, że ustanawia on konstytucyjną, a więc wzmoczoną, ochronę własności, dopuszczając wywłaszczenie wyłącznie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem¹⁵. Z przepisów Konstytucji wynika zatem zasada ochrony własności, niezależnie od typu.

Konstytucja PRL nie używała terminu „własność ogólnonarodowa” ani nawet „własność państwowa”. W art. 8 Konstytucji PRL używa się natomiast pojęcia „mienie ogólnonarodowe”, co mogło oznaczać także własność ogólnonarodową. Własność państwowa może być przedmiotem władztwa jedynie państwa ludowego jako organizacji politycznej obejmującej całe społeczeństwo. Można było zatem stwierdzić, że terminy „własność państwowa” i „mienie ogólnonarodowe” nie kolidują z terminologią ustawy zasadniczej i mają zamienny, synonimiczny charakter — w ten sposób stosuje je także Kodeks cywilny w art. 126, 128, 44¹⁶. Przyjmowano w literaturze prawniczej obozu socjalistycznego, że państwo socjalistyczne, tworząc sieć swoich organów i przekazując im w zarząd całość mienia państwowego, dokonując dystrybucji i redystrybucji środków trwałych i obrotowych między te organy, występuje jednocześnie jako podmiot władzy państwowej i jako podmiot prawa własności¹⁷. Co do własności spółdzielczej — w literaturze okresu PRL ujmowano to pojęcie różnie. I tak, w referacie KNP PAN z 1953 roku przyjęto, że z ekonomicznego punktu widzenia mienie określonej organizacji spółdzielczej stanowi własność jej członków, natomiast z prawnego punktu widzenia podmiotami własności spółdzielczej nie będą członkowie spółdzielni, ale sama spółdzielnia jako osoba prawna¹⁸. Natomiast w tej kwestii wyrażono pogląd, że z ekonomicznego punktu widzenia mienie organizacji spółdzielczej stanowi własność członków tej organizacji i może być traktowane jak mienie spółki posiadającej osobowość prawną. Jednak takie mienie pozostawało w kolizji z zasadami ustroju spółdzielczego — w przypadku bowiem likwidacji spółdzielni, inaczej niż w sytuacji rozwiązania spółki, jej członek może domagać się jedynie wypłaty udziałów, a pozostały majątek spółdzielni zostaje przeznaczony na cele społeczne, co wynika z art. 82 ustawy o spółdzielniach i ich związkach. W przypadku utraty członkostwa były już członek może domagać się jedynie wypłaty udziału, nie ma już uprawnienia do podziału funduszu zasobowego czy innego mienia spółdzielni (art. 23 ustawy o spółdzielniach i ich związkach)¹⁹. Istotne znaczenie w okresie PRL miała także własność indywidualna. I tak, w rozumieniu art. 17 Konstytucji przyjmowano, że własność ta dotyczy drobnych wytworów i własność kapitalistyczną, ale pogląd ten poddawano krytyce, zarzucając

¹⁵ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 1990 roku (k 1/90, OTK 1990); por. też E. Gdulewicz, W. Osłowski, W. Skrzydło, *Prawo konstytucyjne*, Lublin 1994, s. 183–185.

¹⁶ J. Wasilkowski, [w:] *System prawa cywilnego*, t. 2, Warszawa-Wrocław 1977, s. 56 n.

¹⁷ A. Wieniediktow, *Gosudarstwennaja socjalistическая sobwstwiennost*, Moskwa 1948, s. 317 n.; cyt. za: J. Wasilkowski, *op. cit.*, s. 58.

¹⁸ *Zagadnienie prawne Konstytucji PRL*, t. 1, Warszawa 1954, s. 66.

¹⁹ J. Wasilkowski, *op. cit.*, s. 76.

mu, że w sytuacji istnienia sojuszu robotniczo-chłopskiego, czyli drobnych wytwórców rolnych z robotnikami, te dwie postaci własności muszą być traktowane odrębnie²⁰. Jako podmioty własności indywidualnej, według art. 17 Konstytucji PRL, chłopów, rzemieślników i chałupników wskazywano ziemię, budynki i inne środki produkcji należące właśnie do tych podmiotów. W ślad za tą regułą konstytucyjną podążał także Kodeks cywilny, który w art. 130 stanowił, że grunty, budynki i inne środki produkcji, niebędące wyłącznym przedmiotem własności społecznej, mogą być — na podstawie i w granicach ustaw — przedmiotem własności indywidualnej osób fizycznych. W końcu z art. 18 Konstytucji PRL można wyprowadzić wniosek, że dopuszczano w ustroju socjalistycznym istnienie tak zwanej własności osobistej. Z Konstytucji PRL w brzmieniu z 1976 roku wynika wyodrębnienie także mienia ogólnonarodowego (art. 12) oraz własności społecznej (art. 16), a także własności indywidualnej (art. 17 i 15 pkt 3 Konstytucji PRL). Natomiast własnością osobistą była wszelka własność przedmiotów osobistego spożycia przysługująca jednostce, bez względu na to, z jakich stosunków podziału ta forma własności wynika. Przedmiotem własności osobistej są dobra majątkowe należące do osób fizycznych i mające charakter osobistego spożycia. W ślad za rozwiązaniami konstytucyjnymi Kodeks cywilny formułuje ogólną zasadę w art. 132 § 1, według którego własnością osobistą jest własność rzeczy przeznaczonych do zaspokajania osobistych potrzeb materialnych i kulturalnych właściciela i jego bliskich²¹.

Po nowelizacji Kodeksu cywilnego z 1990 roku nie reguluje on już podziału na poszczególne typy własności. Ustawa z dnia 28 lipca 1990 roku o zmianie ustawy — Kodeks cywilny (Dz.U. z 1990 r. Nr 55, poz. 324) uchyliła bowiem przepisy art. 126–134, stanowiące regulację własności państwowej, spółdzielczej i indywidualnej. Kodeks cywilny formułuje natomiast definicję prawa własności poprzez wskazanie jego treści. Treść prawa własności została określona w przepisie art. 140 k.c. poprzez ujęcie jej strony pozytywnej (całości kształtu uprawnień właściciela) i negatywnej (zakazu naruszania prawa własności przez osoby trzecie). Przepis art. 140 k.c. brzmi:

W granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może prawem rozporządzać.

²⁰ *Zagadnienia prawne konstytucji PRL*, s. 76–77. Zob. także J. Górski, *Kilka uwag w sprawie własności (na marginesie projektu Konstytucji PRL, „Nowe Drogi” 1951, nr 6; J. Wasilkowski, Typy i formy własności w projekcie konstytucji PRL, „Państwo i Prawo” 1952, nr 3; idem, [w:] System prawa cywilnego*, s. 84.

²¹ Zob. także J. Wasilkowski, [w:] *System prawa cywilnego*, s. 93–94; S. Grzybowski, [w:] *Zagadnienia prawne konstytucji PRL*, s. 17 n.

Sformułowanie przepisu art. 140 k.c. opiera się na poglądzie, że treść prawa własności nie jest sumą uprawnień, lecz możliwie najpełniejszą formą zawłaszczenia przedmiotów materialnych²².

Zgodnie z założeniami Kodeksu cywilnego prawo własności (art. 140) posiada (i posiada) cztery cechy. Po pierwsze, prawo własności rzeczy; po drugie, jest prawem skutecznym względem wszystkich (*erga omnes*); po trzecie, własność jest prawem umożliwiającym korzystanie z rzeczy, pobieranie z niej pożytków i rozporządzanie nią; po czwarte, własność zarówno w ujęciu pozytywnym, jak i negatywnym jest prawem, które podlega ograniczeniom wynikającym z ustaw, zasad współżycia społecznego i społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności.

Z punktu widzenia dopuszczalności przewłaszczenia na zabezpieczenie znaczenie miała kwestia, czy takie wykorzystanie własności nie jest sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa własności. Pojęcie to, obok zasad współżycia społecznego, dookreśla treść i sposób wykonania prawa własności *in concreto*. Społeczno-gospodarcze przeznaczenie danego prawa własności wyznaczać będzie konkretna rzecz stanowiąca przedmiot prawa własności. Inne będzie społeczno-gospodarcze przeznaczenie własności nieruchomości rolnej, inne natomiast — nieruchomości przeznaczonej na cele mieszkaniowe itp.²³ O społeczno-gospodarczym przeznaczeniu prawa własności decyduje również typ własności. Odmienne jest bowiem społeczno-gospodarcze przeznaczenie własności państwowej, komunalnej i prywatnej²⁴. Własność państwowa w gospodarce wolnorynkowej winna spełniać funkcje nieprodukcyjne, chyba że szczególne względy tego wymagają. Natomiast państwo może być właścicielem środków służących do obrony obywateli, bezpieczeństwa kraju, administracji, szkolnictwa. Państwo, mając do dyspozycji na przykład własność nieruchomości, winno dążyć do przekazania jej obywatelom dla określonych celów²⁵. Ustalenie zatem jednolitego społeczno-gospodarczego przeznaczenia własności z uwagi na typ własności państwowej jest trudne. Pomocne będzie w tym wypadku ustalenie konkretnego przedmiotu własności. Społeczno-gospodarczym przeznaczeniem własności komunalnej jest realizacja zadań gminy, zgodnie z przepisami o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 roku (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

²² J. Wasilkowski, *Prawo własności w PRL. Zarys wykładu*, Warszawa 1969, s. 103; J. Gołaczyński, *Przewłaszczenie na zabezpieczenie*, Warszawa 2004, s. 35 n.

²³ J. Ignatowicz, *op. cit.*, s. 75; J. Wasilkowski, *Prawo własności...*, s. 108 n.; J.S. Piąkowski, [w:] *System Prawa Cywilnego*, t. 2, Warszawa 1986, s. 50; T. Dybowski, *Zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa a prawo własności*, „Nowe Prawo” 1967, nr 6, s. 733 n.

²⁴ Z.K. Nowakowski, *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1969, s. 62–63. Autor uważa, że społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności winno być postrzegane przez określenie przedmiotu własności i jej typu, co wyjaśnia w oparciu o istniejące wówczas w Kodeksie cywilnym typy własności: ogólnonarodowej, spółdzielczej, indywidualnej, osobistej. Podobnie wypowiedział się T. Dybowski, *op. cit.*, s. 733–734.

²⁵ J. Ignatowicz, *op. cit.*, s. 56–57.

Również w tym wypadku o społeczno-gospodarczym przeznaczeniu będzie decydował przedmiot własności komunalnej. Inne będzie społeczno-gospodarcze przeznaczenie własności na przykład budynków będących siedzibą władz gminy, inne zaś — gruntów oddawanych obywatelom w użytkowanie wieczyste dla celów mieszkaniowych. Społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa własności prywatnej jest realizacja zamierzeń podmiotów tego typu własności oraz jej przedmiot. Z uwagi na potencjalną różnorodność podmiotów własności prywatnej trudno skonstruować jednolite pojęcie społeczno-gospodarczego przeznaczenia tego prawa. Jak wskazano, pojęcie własności prywatnej nie jest jednoznacznie określone w doktrynie, toteż można uznać, że to bądź własność środków produkcji, bądź własność wszystkiego, co może należeć do człowieka (zarówno własność środków produkcji, jak i środków konsumpcyjnych)²⁶.

Zatem analiza konkretnego prawa własności prywatnej danego podmiotu i przedmiotu umożliwi określenie społeczno-gospodarczego przeznaczenia tego prawa. Inne będzie bowiem społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności nieruchomości należącej do spółki prawa handlowego prowadzącej na tejże nieruchomości działalność gospodarczą, a inne — należącej do osoby fizycznej przeznaczonej dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.

3. Własność jako prawo zabezpieczające w PRL

Sytuacja prawna w obrębie prawa rzeczowego uległa zasadniczej zmianie wraz z uchwaleniem zunifikowanego prawa rzeczowego z 11 października 1946 roku, które weszło w życie 1 stycznia 1947 roku (Dz.U. z 1947 r. Nr 57, poz. 319). Wówczas instytucje kredytowe działające na obszarach byłej dzielnicy zaboru niemieckiego zaczęły mieć obawy, czy w świetle nowego prawa rzeczowego umowy przenoszące własność na zabezpieczenie są ważne. Na prośbę banków minister sprawiedliwości wystąpił do Sądu Najwyższego z pytaniem prawnym: „Czy dopuszczalne jest zabezpieczenie wierzytelności przez przeniesienie na wierzyciela prawa własności rzeczy ruchomej z równoczesnym ustanowieniem zobowiązania wierzyciela do korzystania z prawa własności tylko w granicach umowy stron?”. Sąd Najwyższy wypowiedział się w tej sprawie, wydając zasadę prawną z dnia 10 maja 1948 roku, „że zabezpieczenie wierzytelności przez przeniesienie własności rzeczy ruchomej z równoczesnym ustanowieniem zobowiązania wierzyciela do korzystania z prawa własności tylko w granicach umowy stron jest dopuszczalne”²⁷.

²⁶ *Ibidem*, s. 51–54. Odmienne S. Wójcik, *op. cit.*, s. 7.

²⁷ Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 1948 roku (OSN 1948, poz. 56).

Pogląd Sądu Najwyższego znalazł również aprobatę wielu autorów²⁸. Od tego momentu przewłaszczenie na zabezpieczenie stało się powszechnie stosowaną formą zabezpieczenia wierzytelności ujmowaną w instrukcjach bankowych dotyczących prawnych form zabezpieczeń wierzytelności²⁹.

Powstał także problem związany z dopuszczalnością przewłaszczenia własności nieruchomości na zabezpieczenie. I tak, w tej kwestii Sąd Najwyższy w wyroku z 3 lutego 1960 roku nie zajął jednoznacznego stanowiska, ale już w wyroku z 24 kwietnia 1964 roku wypowiedział się stanowczo przeciwko dopuszczalności takiego przewłaszczenia³⁰. Problem ten nadal jednak budził wątpliwości w doktrynie³¹, a dotyczyły one przede wszystkim zastrzeżenia warunku do powrotnego przeniesienia własności. Przepis art. 45 § 1 prawa rzeczowego ustanawiał bowiem zakaz przeniesienia własności nieruchomości pod warunkiem lub z zastrzeżeniem terminu.

Po wejściu w życie w dniu 1 stycznia 1965 roku Kodeksu cywilnego z 1964 roku praktyka zaczęła odchodzić od stosowania przewłaszczenia ruchomości na zabezpieczenie³². Według Józefa Skąpskiego na utratę popularności tej formy zabezpieczenia mogły wpłynąć następujące czynniki. Po pierwsze, w zarządzeniu naczelnego dyrektora Banku Inwestycyjnego nr 1/65 z dnia 2 stycznia 1965 roku oraz nr 7/66 z dnia 1 lutego 1966 roku w sprawie prawnego zabezpieczenia kredytów bankowych przewłaszczenie na zabezpieczenie nie zostało już ujęte w katalogu zabezpieczeń kredytów. Następnie w zarządzeniu prezesa Narodowego Banku Polskiego nr A/17-II/17 z dnia 30 czerwca 1966 roku w sprawie prawnego zabezpieczenia kredytów brak jest również przewłaszczenia na zabezpieczenia jako prawnej formy zabezpieczenia kredytów. Podobnie instrukcja kredytowa Centralnego Związku Spółdzielni Oszczędnościowo-Pożyczkowych z 1967 roku nie wymienia stosowanej powszechnie do tej pory formy zabezpieczenia, jaką było przewłaszczenie na zabezpieczenie. W uzasadnieniu wspomnianego zarządzenia prezesa Narodowego Banku Polskiego wypowiedziano się, iż wobec tego, że przepisy Kodeksu cywilnego nie przewidują zabezpieczenia wierzytelności w formie przewłaszczenia na zabezpieczenie, umowy powierniczego

²⁸ J. Namitkiewicz, *Zagadnienie „przeniesienia własności na zabezpieczenie” na gruncie prawa polskiego*, „Przegląd Notarialny” 2, 1948, z. 11–12; W. Prądzyński, *Powiernicze przeniesienie własności celem zabezpieczenia wierzytelności*, „Przegląd Notarialny” 1, 1947, z. 3.

²⁹ J. Skąpski, *Przewłaszczenie na zabezpieczenie*, „Studia Cywilistyczne” 1969, nr 12–14, s. 306. Por. na przykład Zarządzenie prezesa NBP nr A/51-II/38 z dnia 15 października 1960 roku w sprawie kredytowania przedsiębiorstw.

³⁰ Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 1964 roku (II CR 178/64 OSPiKA 1965, nr 11, poz. 229).

³¹ A. Ohanowicz, *Glosa do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 1964 roku*, OSPiKA 1965, nr 11, s. 490 n.; W. Siedlecki, *Glosa do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 1960 roku*. 3 CO 27/57, OSPiKA 1961, poz. 75.

³² J. Skąpski, *op. cit.*, s. 306.

przewłaszczenia na zabezpieczenie powinny być zastąpione umowami o ustanowienie prawa zastawu³³.

Należy też odnotować, że art. 308 k.c., art. 38 ustawy o NBP z dnia 2 grudnia 1958 roku (Dz.U. z 1958 r. Nr 72, poz. 356) i art. 19, 31 i 35 ustawy o prawie bankowym z dnia 13 kwietnia 1966 roku (Dz.U. z 1966 r. Nr 20, poz. 121) przewidywały ustanowienie w celu zabezpieczenia udzielonych kredytów prawa zastawu na rzeczach ruchomych z pozostawieniem rzeczy w posiadaniu zastawcy lub osoby trzeciej³⁴. Jednakże do odejścia od przewłaszczenia na zabezpieczenie przyczyniły się również głosy doktryny³⁵. Przewłaszczenie na zabezpieczenie mogło okazać się nieskuteczną formą zabezpieczenia wierzytelności kredytowej, ponieważ kredytobiorca mógł odmówić wydania rzeczy i wówczas zaspokojenie wierzytelności następowało dopiero po przeprowadzeniu postępowania windykacyjnego.

W tym czasie formułowano także argumenty, że bank będzie musiał, w wypadku niespłacenia kredytu przez dłużnika, dokonać zbycia przewłaszczonej rzeczy, co budzi wątpliwości wobec zasady specjalnej zdolności prawnej osób prawnych. W końcu wątpliwe wydawało się stosowanie przewłaszczenia na zabezpieczenie jako formy zabezpieczenia kredytu udzielonego przez bank państwowy państwowej osobie prawnej³⁶, co wiązało się z teorią jednolitej własności państwowej, ogólnonarodowej czy państwowej.

Od przełomu lat 1989 i 1990 — to jest od rozpoczęcia w naszym kraju zmian politycznych i gospodarczych, wraz z rosnącymi potrzebami praktyki instytucja zabezpieczenia wierzytelności, jaką jest przewłaszczenie na zabezpieczenie, stała się ponownie udziałem praktyki i przedmiotem rozstrzygnięć Sądu Najwyższego oraz głosów doktryny³⁷.

³³ J. Gołaczyński, *op. cit.*, s. 36.

³⁴ J. Skąpski, *op. cit.*, s. 309 n.

³⁵ *Ibidem*, s. 308. Tak także A. Stelmachowski, *Klauzule generalne w kodeksie cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1965, nr 1, s. 19.

³⁶ J. Skąpski, *op. cit.*, s. 309.

³⁷ Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 1992 roku (II CRN 87/92 OSN 1993, nr 5, poz. 89); Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 1993 roku (III CZP 54/93, OSPiKA 1994, nr 10, poz. 176); Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 1995 roku (I CR 7/95 OSN 1995, nr 12, poz. 183); Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 28 września 1995 roku (III CZP 125/95 OSN 1996, nr 1, poz. 11); M. Strus, *Dwa sposoby powierniczego zabezpieczenia kredytu*, „Palestra” 1992, nr 11–12; G. Bieniek, *Zabezpieczenie wierzytelności pieniężnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1992, nr 12; W.A. Brzozowski, *Przewłaszczenie na zabezpieczenie*, „Firma” 1992, nr 7–8; J. Pazdan, *Przewłaszczenie na zabezpieczenie*, „Rejent” 1994, nr 1; A. Zieliński, *Charakter prawny przewłaszczenia na zabezpieczenie wierzytelności oraz jego skutki prawne*, „Przegląd Sądowy” 1995, nr 3; A. Kappes, *Wybrane problemy stosowania zabezpieczeń wierzytelności na zbiorze rzeczy o zmiennym składzie*, „Palestra” 1995, nr 11–12; R. Rykowski, *Dopuszczalność przewłaszczenia na zabezpieczenie nieruchomości*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1995, nr 6; A. Szlęzak, *Przewłaszczenie na zabezpieczenie rzeczy przyszłych, rzeczy oznaczonych co do gatunku oraz nieruchomości*, „Rejent” 1995, nr 2; A. Szpunar, *O powierniczych czynnościach prawnych*, „Rejent” 1993, nr 11; J. Skąpski, *op. cit.*; K. Gandor, *Sprzedaż na raty. Problemy organizacyjne i prawne*, Warszawa 1966; J. Gołaczyński, *Przeniesienie własności nieruchomości na*

Wydaje się, że nikt w tym czasie nie kwestionował stosowania powierniczego przeniesienia własności na zabezpieczenie. Dyskusja natomiast odnosiła się do tego, czy przedmiotem przewłaszczenia mogą być nieruchomości³⁸. Duże znaczenie dla ponownego upowszechnienia się przewłaszczenia na zabezpieczenie miało orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 1992 roku, w którym wypowiedział się, że przewłaszczenie na zabezpieczenie jest dopuszczalną formą zabezpieczenia wierzytelności³⁹.

4. Funkcja zastrzeżenia prawa własności rzeczy sprzedanej

Sprzedaż mogła być połączona z elementem kredytowym, czyli wówczas, gdy zapłata całości lub części ceny miała nastąpić w przyszłości, mogła być powiązana z zastrzeżeniem prawa własności. I tak, na podstawie art. 590 k.c. „jeżeli sprzedawca zastrzegł sobie własność sprzedanej rzeczy ruchomej, aż do uiszczenia ceny, poczytuje się w razie wątpliwości, że przeniesienie własności rzeczy nastąpiło pod warunkiem zawieszającym”⁴⁰. W sytuacji, gdy strony zawierały umowę sprzedaży rzeczy oznaczonych co do tożsamości, własność przechodziła na nabywcę z chwilą ziszczenia się warunku. Strony zastrzegały w takim wypadku, że skutki prawne w postaci przejścia własności będą uzależnione od ziszczenia się warunku zawieszającego, czyli zapłaty ceny. Natomiast gdy przedmiotem umowy sprzedaży z zastrzeżeniem własności były rzeczy oznaczone co do gatunku, prawo własności przejdzie nie z chwilą ziszczenia się warunku zawieszającego, lecz

zabezpieczenie, „Rejent” 1994, nr 5; *idem*, *Przewłaszczenie ruchomości na zabezpieczenie*, „Rejent” 1995, nr 1, *idem*, *Glosa do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 1993 roku. III CZP 54/93*, OSPiKA 1994, poz. 176; E. Niezbecka, *Przewłaszczenie na zabezpieczenie w stosunkach bankowych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin-Polonia, Sectio G” 41, 1994, nr 1.

³⁸ Pogląd o możliwości stosowania przewłaszczenia nieruchomości na zabezpieczenie wypowiedział na przykład A. Ohanowicz (*Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 1964 roku*, OSPiKA 1965, nr 11); M. Strus (*Dwa sposoby powierniczego zabezpieczenia kredytu*, „Palestra” 1992, nr 11–12, s. 34); G. Bieniek (*op. cit.*, s. 71–72); A. Brzozowski (*op. cit.*, s. 47); J. Gołaczyński (*Przeniesienie własności nieruchomości...*, s. 45 n.); A. Szlęzak (*op. cit.*, s. 127 n.); R. Rykowski (*op. cit.*, s. 20 n.); E. Niezbecka (*op. cit.*, s. 190); J. Pazdan (*op. cit.*); E. Gniewek (*Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Kraków 2001), M. Bączyk, E. Fojcik-Mastalska, L. Góral, Z. Ofiarski, J. Pisuliński, W. Pyziół (*Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 432–433).

³⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 1992 roku (II CRN 87/92, OSN 1993, nr 5, poz. 89).

⁴⁰ Tak pojmujesz się powszechnie charakter prawny zastrzeżenia prawa własności w literaturze. Por. R. Longchamps de Berier, *Zobowiązania*, Poznań 1948, s. 104; A. Kunicki, *Skutki prawne zastrzeżenia prawa własności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 29, 1967, nr 2, s. 35; W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1994, s. 298; Z. Radwański, J. Panowicz-Lipska, *Zobowiązania — część szczegółowa*, Warszawa 1996, s. 80.

konieczne jest dokonanie jeszcze przeniesienia posiadania rzeczy⁴¹. Jednak skoro znajduje się ona już we władaniu nabywcy, to przeniesienie posiadania następuje w drodze art. 351 k.c., przez samą umowę między posiadaczem samoistnym a posiadaczem zależnym lub dzierżycielem. W tej sytuacji nabywca do czasu zapłaty ceny, to jest — ziszczenia się warunku zawieszającego, jest dzierżycielem.

Zastrzeżenie prawa własności kształtuje stosunek stron na zasadach przewidzianych w przepisach Kodeksu cywilnego, o ile strony inaczej tego stosunku nie określiły. I tak mogły nadać zastrzeżeniu prawa własności charakter warunku rozwiązującego, bądź jako prawo odkupu lub pierwokupu⁴².

Zastrzeżenie prawa własności przy umowie sprzedaży dokonywane było przez sprzedawcę w celu zapobieżenia swobodnemu rozporządzeniu rzeczą przez kupującego do czasu zapłaty ceny⁴³. Instytucja zastrzeżenia prawa własności rzeczy sprzedanej występowała w obrocie cywilnoprawnym, zwłaszcza przy sprzedaży ratalnej (także dzisiaj można to spotkać). Przy tej okazji podnoszono w doktrynie pytanie, czy w warunkach sprzedaży ratalnej należało stosować jako zabezpieczenie wierzytelności o zapłatę ceny prawo własności, czy zgodnie z art. 588 § 2 k.c. ustawowe prawo zastawu na rzecz banku kredytującego sprzedaż⁴⁴. Problem ten powstawał jedynie wtedy, gdy sprzedawca nie kredytował sprzedaży, a czynił to bank. W tej kwestii Karol Gandor opowiadał się za stosowaniem własności jako prawa zabezpieczającego wierzytelność o zapłatę ceny, twierdząc, że prawo własności stanowiło silniejsze zabezpieczenie niż zastaw ustawowy. Do czasu wykonania przez kupującego ciężących na nim, a wynikających z umowy, obowiązków właścicielem rzeczy ruchomej pozostaje sprzedawca. Kupujący nie jest natomiast pozbawiony możliwości gospodarczego korzystania z niej, zgodnie z jej przeznaczeniem. Kupującemu bowiem zależy bardziej na możliwości korzystania z rzeczy niż na samym prawie własności⁴⁵. Należy zauważyć, że zastrzeżenie prawa własności rzeczy sprzedanej uzyskuje skuteczność wobec wierzycieli kupującego dopiero po spełnieniu wymogów co do formy z art. 590 k.c. Zastrzeżenie własności rzeczy sprzedanej dla swej ważności nie wymaga żadnej szczególnej formy. Dla celów dowodowych zastrzeżenie winno być dokonane w formie pisemnej, w wypadku wydania rzeczy kupującemu. Dla zapewnienia natomiast skuteczności zastrzeżenia prawa własności wobec wierzycieli kupującego wymagana jest forma pisemna z datą pewną⁴⁶.

Zastrzeżenie prawa własności było (i jest obecnie) skutecznym sposobem zabezpieczenia wierzytelności o zapłatę ceny. Sprzedający bowiem, będąc

⁴¹ A. Kunicki, *op. cit.*, s. 35–36.

⁴² *Ibidem*, s. 35.

⁴³ W. Czachórski, *op. cit.*, s. 298.

⁴⁴ K. Gandor, *Sprzedaż na raty*, Warszawa 1966, s. 162 n.; odmiennie A. Szpunar, [w:] *W sprawie zabezpieczeń przy sprzedaży na raty*, „Państwo i Prawo” 1963, nr 3, s. 527–528.

⁴⁵ K. Gandor, *op. cit.*, s. 166; G. Bieniek, *op. cit.*, s. 72–73.

⁴⁶ G. Bieniek, *op. cit.*, s. 73.

właścicielem, może bez potrzeby wytaczania powództwa jak w przypadku zastawu ustawowego (art. 588 § 2 k.c.) zrealizować swoją wierzytelność, żądając wydania rzeczy (art. 591 k.c.), a następnie dokonując sprzedaży (z wolnej ręki lub w drodze zwykłej licytacji). W przypadku gdy wierzyciele kupującego skierują egzekucję do rzeczy będącej własnością sprzedającego, wówczas sprzedającemu przysługuje wystąpienie z powództwem o zwolnienie tego przedmiotu od egzekucji (powództwo ekscydencyjne z art. 841 k.p.c.)⁴⁷. Zastrzeżenie prawa własności rzeczy sprzedanej daje również sprzedawcy prawo, zgodnie z art. 591 k.c., domagania się od kupującego odpowiedniego wynagrodzenia za zużycie lub uszkodzenie rzeczy. Z żądaniem takim sprzedający może wystąpić w chwili odbioru rzeczy.

6. Funkcja prawa własności w umowie przewłaszczenia na zabezpieczenie

Podobne funkcje co przy sprzedaży z zastrzeżeniem prawa własności pełniło prawo własności w umowie przewłaszczenia na zabezpieczenie. Umowa ta miała na celu (i obecnie także ma) zabezpieczenie jakiegokolwiek wierzytelności, nie zaś tylko wierzytelności o zapłatę ceny w umowie sprzedaży. Zwykle w praktyce była to wierzytelność o zwrot kredytu bądź pożyczki udzielonej przez bank. Cechą charakterystyczną przewłaszczenia na zabezpieczenie jako formy prawnej zabezpieczenia wierzytelności jest wykorzystanie prawa własności jako prawa zabezpieczającego. Należało jednak rozważyć, czy prawo własności mogło stanowić prawo spełniające funkcję zabezpieczającą. Po omówieniu instytucji zastrzeżenia prawa własności rzeczy sprzedanej należało przyjąć, że sam ustawodawca zdecydował się w tym jedynym przypadku wykorzystać prawo własności jako prawo zabezpieczające określoną wierzytelność. W sytuacji zastrzeżenia prawa własności rzeczy sprzedanej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem własności było właśnie zabezpieczenie wierzytelności. Podobnie zatem w umowie przewłaszczenia na zabezpieczenie własność mogła być wykorzystana jako prawo zabezpieczające i takie stosowanie odpowiadało jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniom. W tej kwestii reprezentowano jednak różne poglądy. I tak, uznawano, że wątpliwe jest, aby społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa własności było uzupełnianie (lub działanie *in fraudem legis*) przepisów o zastawie⁴⁸. Odmienne uważano, że własność może być zabezpieczeniem wierzytelności, a w porównaniu z zastawem stanowi jedynie intensywniejszą formę zabezpieczenia⁴⁹.

⁴⁷ K. Gandor, *op. cit.*, s. 172–173.

⁴⁸ A. Stelmachowski, *op. cit.*, s. 19.

⁴⁹ J. Skąpski, *op. cit.*, s. 315; *idem*, *Zastaw na rzeczach ruchomych według kodeksu cywilnego. Zagadnienia wybrane*, „Studia Iuridica” 1966, nr 8, s. 172 n.

Jak już zaznaczono, społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności stanowiło, z jednej strony, kategorię określającą treść prawa własności, z drugiej zaś — pewną dyrektywę określającą sposób wykonania tego prawa. Społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności było dookreślane przez typ własności i jej przedmiot, w ujęciu indywidualnym⁵⁰. Zmierzając do ustalenia celu społeczno-gospodarczego prawa własności, należało zawsze mieć na uwadze typ własności. W przypadku własności państwowej przewłaszczenie na zabezpieczenie dokonywane przez przedsiębiorstwa państwowe na rzecz państwowych banków było dyskwalifikowane z uwagi na problemy związane z przenoszeniem prawa zarządu własnością państwową⁵¹. W okresie transformacji społeczno-politycznej, na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku banki państwowe przechodziły prywatyzację kapitałową, czyli problem możliwości przewłaszczenia na zabezpieczenie w celu uzyskania kredytu przez przedsiębiorstwo państwowe zaczął odgrywać mniejszą rolę. Tym bardziej że przedsiębiorstwa państwowe zaczęły prowadzić działalność jako spółki z kapitałem Skarbu Państwa, ponosząc samodzielnie odpowiedzialność za swoje zobowiązania.

Największe znaczenie praktyczne miało przewłaszczenie na zabezpieczenie rzeczy będących własnością indywidualną lub osobistą. Właściciel mógł zatem rozporządzać swoją rzeczą w granicach określonych przez przepis art. 140 k.c. Nie było podstaw, by z jednej strony, zezwalać właścicielowi na obciążenie rzeczy ograniczonym prawem rzeczowym dla zabezpieczenia wierzytelności (na przykład zastawem), a z drugiej — odmawiać rozporządzenia rzeczą w tym samym celu (przewłaszczenie na zabezpieczenie). Zarówno w przypadku zastawu, jak i przewłaszczenia na zabezpieczenie własność miała bowiem takie samo społeczno-gospodarcze przeznaczenie⁵².

W doktrynie cywilistycznej przed 1990 rokiem przyjmowano, że mogły się zdarzyć wypadki, kiedy przeniesienie własności na zabezpieczenie byłoby sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa własności. I tak, wykorzystanie własności nieruchomości rolnej dla zabezpieczenia wierzytelności mogło być sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem własności. W kwestii tej istnieją również rozbieżne poglądy. Przyjmowano, że pod znakiem zapytania stoi instytucja przewłaszczenia na zabezpieczenie usankcjonowana uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 1948 roku, a to z uwagi na wątpliwości, czy społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa własności jest uzupełnianie przepisów o zastawie, choć instytucja ta okazała się przydatna w praktyce przy sprzedaży ratalnej samochodów w systemie ORS⁵³. Odmienne uważano, że

⁵⁰ T. Dybowski, *op. cit.*, s. 733; Z.K. Nowakowski, *op. cit.*, s. 62; J.S. Piątowski, *op. cit.*, s. 50; J. Wasilkowski, *Prawo własności...*, s. 108.

⁵¹ J. Skąpski, *Przewłaszczenie...*, s. 309.

⁵² K. Gandor, *op. cit.*, s. 162.

⁵³ A. Stalmachowski, *op. cit.*, s. 19.

prawo własności może być wykorzystane dla zabezpieczenia wierzytelności — ustawodawca przewidział wykorzystanie własności dla zabezpieczenia wierzytelności przy sprzedaży z zastrzeżeniem własności⁵⁴.

Podsumowanie

Prawo własności w okresie po 1946 roku, przez cały okres ustroju socjalistycznego w Polsce pełniło funkcję zabezpieczającą — podobnie jak zastaw i hipoteka, czyli prawa zastawnicze. Dopuszczalność stosowania prawa własności dla zabezpieczenia kredytu była przedmiotem ożywionej dyskusji, zwłaszcza po wydaniu przez Sąd Najwyższy uchwały z 1948 roku, w której dopuścił stosowanie tej formy zabezpieczenia wierzytelności odnośnie do rzeczy ruchomych. Natomiast kontestowano możliwość przeniesienia własności nieruchomości jako sposobu zabezpieczenia ze względu na istniejący na gruncie dekretu o prawie rzeczowym z 1946 roku oraz na podstawie Kodeksu cywilnego z 1964 roku zakaz przeniesienia własności nieruchomości z zastrzeżeniem warunku. Istotne znaczenie miało także i to, że przewłaszczenie nie było stosowane w sytuacji, gdy dłużnikiem był podmiot państwowy, z uwagi na koncepcję jednolitej własności państwowej. Stosowano zatem przewłaszczenie na zabezpieczenie, jak obecnie zastaw rejestrowy czy zwykły, dla zabezpieczenia kredytów na cele osobiste.

Bibliografia

- Agopszowicz A., *Ograniczenia własności wynikające z art. 142 k.c.*, [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego (Księga dla uczczenia pracy naukowej prof. W. Czachórskiego)*, Warszawa 1985.
- Bączyk M., Fojcik-Mastalska E., Góral L., Ofiarski Z., Pisuliński J., Pyziół W., *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2002.
- Bieniek G., *Zabezpieczenie wierzytelności pieniężnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1992, nr 11–12.
- Brzozowski A., *Przewłaszczenie na zabezpieczenie*, „Firma” 1992, nr 7–8.
- Czachórski W., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1994.
- Dybowski T., *Zasady współzycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa a prawo własności*, „Nowe Prawo” 1967, nr 6.
- Gandor K., *Sprzedaż na raty. Problemy organizacyjne i prawne*, Warszawa 1966.
- Gdulewicz E., Osłowski W., Skrzydło W., *Prawo konstytucyjne*, Lublin 1994.
- Gniewek E., *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Kraków 2001.
- Gołaczyński J., *Glosa do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 1993 roku. III CZP 54/93*, OSPiKA 1994, poz. 176.
- Gołaczyński J., *Przeniesienie własności nieruchomości na zabezpieczenie*, „Rejent” 1994, nr 5.
- Gołaczyński J., *Przewłaszczenie ruchomości na zabezpieczenie*, „Rejent” 1995, nr 1.
- Górski J., *Kilka uwag w sprawie własności (na marginesie projektu Konstytucji PRL)*, „Nowe Drogi” 1951, nr 6.

⁵⁴ J. Skapski, *Przewłaszczenie...*, s. 315.

- Haczkowska M., *Zmiana konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „w czasach zarazy”*, „Przegląd Prawa i Administracji” 123, 2022.
- Heropolitańska I., Borowska E., *Kredyty i gwarancje bankowe*, Warszawa 1993.
- Ignatowicz J., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1976.
- Ignatowicz J., *System prawa cywilnego*, t. 2, Warszawa-Wrocław 1977.
- Kappes A., *Wybrane problemy stosowania zabezpieczeń wierzytelności na zbiorze rzeczy o zmiennym składzie*, „Palestra” 1995, nr 11–12.
- Kunicki A., *Skutki prawne zastrzeżenia prawa własności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 29, 1967, nr 2.
- Longchamps de Berier R., *Zobowiązania*, Poznań 1948.
- Ładosz J., *Własność jako kategoria ekonomiczna a prawo własności*, [w:] *Własność i gospodarka a prawo*, Warszawa 1977.
- Marks K., Engels F., *Dzieła*, t. 13, Warszawa 1966.
- Mika D., *Prawo własności w europejskiej konwencji praw człowieka*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 5.
- Namitkiewicz J., *Zagadnienie „przeniesienia własności na zabezpieczenie” na gruncie prawa polskiego*, „Przegląd Notarialny” 2, 1948, z. 11–12.
- Niezbecka E., *Przewłaszczenie na zabezpieczenie w stosunkach bankowych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin-Polonia, Sectio G” 41, 1994, nr 1.
- Nowakowski Z.K., *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1969.
- Ohanowicz A., *Glosa do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 1964 roku*, OSPiKA 1965, nr 11.
- Pańko W., *Własność jako kategoria ekonomiczna a prawo własności*, „Prawo” 105, 1983.
- Pazdan J., *Przewłaszczenie na zabezpieczenie*, „Rejent” 1994, nr 1.
- Prądzyński W., *Powiernicze przeniesienie własności celem zabezpieczenia wierzytelności*, „Przegląd Notarialny” 1, 1947, z. 3.
- Radwański Z., Panowicz-Lipska J., *Zobowiązania — część szczegółowa*, Warszawa 1996.
- Rogowski S., *Nowelizacje konstytucji z 22 lipca 1952 roku w latach 1989–1991*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2009, nr 12.
- Rykowski R., *Dopuszczalność przewłaszczenia na zabezpieczenie nieruchomości*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1995, nr 6.
- Rytel-Warzocho A., *Reformy konstytucyjne w Polsce po 7 kwietnia 1989 roku*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 17, 2022.
- Siedlecki W., *Glosa do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 1960 roku. 3 CO 27/57*, OSPiKA 1961, nr 75.
- Siuda W., *Zabezpieczenie kredytu*, „Przegląd Podatkowy” 1993, nr 5.
- Skąpski J., *Przewłaszczenie na zabezpieczenie*, „Studia Cywilistyczne” 1969, nr 12–14.
- Skąpski J., *Zastaw na rzeczach ruchomych. Zahadnienia wybrane*, „Studia Cywilistyczne” 1964, nr 8.
- Stalmachowski A., *Klauzule generalne w kodeksie cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1965, nr 1.
- Strus M., *Dwa sposoby powierniczego zabezpieczenia kredytu*, „Palestra” 1992, nr 11–12.
- Szachułowicz J., *Prawna i ekonomiczna problematyka reprowaryzacji nieruchomości rolnych*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 3.
- Szlęzak A., *Przewłaszczenie na zabezpieczenie rzeczy przyszłych, rzeczy oznaczonych co do gatunku oraz nieruchomości*, „Rejent” 1995, nr 2.
- Szpunar A., *O powierniczych czynnościach prawnych*, „Rejent” 1993, nr 11.
- Szpunar A., [w:] *W sprawie zabezpieczeń przy sprzedaży na raty*, „Państwo i Prawo” 1963, nr 3.
- Wasilkowski J., *Pojęcie własności w świetle kodeksu cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1965, nr 12.
- Wasilkowski J., *Prawo własności w PRL. Zarys wykładu*, Warszawa 1969.
- Wasilkowski J., *Typy i formy własności w projekcie konstytucji PRL*, „Państwo i Prawo” 1952, nr 3.
- Wasilkowski J., *Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1963.
- Wieniediktow A., *Gosudarstwiennaja socjalistyczeskaja sobwstwiennost*, Moskwa 1948.

Wójcik S., *Problem pojęcia własności prywatnej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, „Rejent” 1991, nr 9–12.

Zagadnienie prawne Konstytucji PRL, t. 1–3, Warszawa 1954.

Zieliński A., *Charakter prawny przewłaszczenia na zabezpieczenie wierzytelności oraz jego skutki prawne*, „Przegląd Sądowy” 1995, nr 3.

Akty prawne

Dekret z 11 października 1946 roku — o prawie rzeczowym (Dz.U. z 1946 r. Nr 57, poz. 319).

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 1989 roku (k 3/88, OTK 1989).

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 1990 roku (k 1/90, OTK 1990).

Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 1948 roku (OSN 1948, poz. 56).

Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 1964 roku (II CR 178/64 OSPiKA 1965, nr 11, poz. 229).

Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 1992 roku (II CRN 87/92 OSN 1993, nr 5, poz. 89).

Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 1993 roku (III CZP 54/93, OSPiKA 1994, nr 10, poz. 176).

Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 1995 roku (I CR 7/95 OSN 1995, nr 12, poz. 183).

Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 28 września 1995 roku (III CZP 125/95 OSN 1996, nr 1, poz. 11).

Ustawa – Kodeks cywilny z 23 kwietnia 1964 roku (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93).

Zarządzenie prezesa NBP nr A/51-II/38 z dnia 15 października 1960 roku w sprawie kredytowania przedsiębiorstw.

ŁUKASZ BŁASZCZAK

Uniwersytet Wrocławski

lukasz.blaszczak@uwr.edu.pl

ORCID: 0000-0002-3372-4043

Udział prokuratora w procesie cywilnym w okresie stalinizmu (1945–1956)

Słowa kluczowe: prokurator, proces cywilny, totalitaryzm, powództwo, współuczestnictwo, socjalizm, interes publiczny

PARTICIPATION OF THE PROSECUTOR IN THE CIVIL TRIAL DURING STALINISM (1945–1956)

Abstract

This article deals with the participation of the prosecutor in the civil trial during the Stalinist period. The article analyzes the various forms of participation of the prosecutor with special attention to his procedural position. The article also addresses the rationale for the prosecutor's participation and the consequences associated with it. As a result of the changes introduced in 1950, the institution of the prosecutor gained new powers, which were introduced into the Code of Civil Procedure. The study also refers to the influence of Soviet law on Polish law and the expansion of the scope of the prosecutor's activity at the level of litigation.

Keywords: prosecutor, civil trial, totalitarianism, action, complicity, socialism, public interest

1. Wprowadzenie. Ewolucja instytucji prokuratora w okresie poprzedzającym głęboki stalinizm w Polsce

Okres stalinizmu przypadający w Polsce na lata 1945–1956 związany był z procesem budowy nowego ustroju, ściśle wzorowanego na zasadach panujących w tym okresie w ZSRR¹. Dokładne wyznaczenie okresu stalinowskiego budzi do dziś wiele kontrowersji historyków, ponieważ wskazywane są różne daty graniczne. Jedni przyjmują lata 1945–1956, inni zaś — 1947–1956. Różnica zdań w tym zakresie bierze się z tego, że rok 1947 był rokiem wyborów do sejmu, które zakończyły się zwycięstwem partii komunistycznych, jednak należy mieć świadomość, iż wybory te miały charakter wyborów ustawionych, gdzie z góry było wiadomo, kto ma je wygrać. Zaledwie 10%, według oficjalnych danych, uzyskało opozycyjne PSL. Oznaczało to całkowite przejście władzy przez komunistów i wyeliminowanie z gry jakiegokolwiek opozycji. Nastąpiło to zresztą w sposób w pełni świadomy i celowy. Ustawienie wyborów do sejmu nie mogło w owym czasie przynieść innych wyników, jeżeli wszystko odbywało się pod nadzorem i kontrolą komunistów. Stąd też i ta data (czyli rok 1947) jest niekiedy ujmowana jako początek okresu stalinowskiego. W istocie rozpoczął się on zaraz po zakończeniu wojny — już wtedy odczuwalne były silne wpływy ZSRR na wszystkie sfery funkcjonowania państwa polskiego².

Niezależnie od wskazanych wątpliwości okres stalinizmu to przede wszystkim czas przemożnego wpływu obcych czynników na porządek prawny i w konsekwencji czerpanie wzorców z systemu prawa radzieckiego. Każda dziedzina prawa odczuwała ten wpływ, także prawo procesowe cywilne, które w znacznym zakresie objęte zostało oddziaływaniem tego systemu³. Jednym z przejawów było wprowadzenie rozwiązań, które przyznawały prokuratorowi — jako podmiotowi uczestniczącemu w postępowaniu sądowym — bardzo szerokie uprawnienia w zakresie podejmowania czynności procesowych. Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym kształtował się bardzo różnie w zależności od czasu,

¹ Zob. także M. Kozłowska, *Rozważania na temat autorytaryzmu w czasach PRL na przykładzie przepisów prawnych dotyczących pracowniczych ogrodów działkowych*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 44, 2022, nr 1, s. 128; J. Kofman, *Totalitaryzm a PRL*, „Civitas. Studia z Filozofii Polityki” 2012, nr 14, s. 47; M. Birt, *Dekret sierpniowy PKWN z 1944 roku jako instrument legalizacji władzy komunistycznej w Polsce*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 41, 2019, nr 4, s. 67 n.

² Zob. także M. Trzciński, *Archeologia totalitaryzmów — możliwości i perspektywy badawcze*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 44, 2022, nr 3, s. 17 n.; W. Zalewski, *Spółeczna szkodliwość — dziedzictwo komunizmu w polskim prawie karnym?*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 3, s. 156 n.

³ W. Siedlecki, *Przebudowa sądowego postępowania cywilnego w Polsce Ludowej*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 21, 1959, nr 3, s. 97; J. Jodłowski, *Nowy etap przebudowy polskiego procesu cywilnego. Uwagi na marginesie dekretu z dn. 23.IV.1953 r. o zmianie niektórych przepisów postępowania w sprawach cywilnych*, Warszawa 1953, s. 60.

w którym przejawiał on aktywność procesową⁴. Jednak to w okresie stalinizmu doniosłość tego urzędu nabrała szczególnego znaczenia, nie tyle ze względu na przyznanie mu inicjatywy procesowej, lecz z uwagi na poważne nadużycia, jakie miały miejsce w związku z jego pozycją procesową⁵. Nie bez przyczyny podnosi się, że prokurator w owym okresie stał się jednym z ważniejszych organów ustroju totalitarnego, wykorzystywanym do realizacji zadań ówczesnego reżimu prawnego. Stąd też polski stalinizm lat 1945–1956 określany jest mianem struktury totalitarnej, choć nie można go utożsamiać z idealnym typem tej kategorii⁶. Niewątpliwie wyprzedzały go ZSRR w czasach Stalina i z pewnym wahaniem Breżniewa czy Niemcy hitlerowskie, poczawszy od „kryształowej nocy”⁷. Polski stalinizm zapisał się niechlubnymi głoskami w historii polskiej procesualistyki i to nie tylko za sprawą rosnącego znaczenia prokuratora, ale wielu innych istotnych zmian, które w dużej mierze zaprzepaściły dorobek kodyfikatorów z okresu międzywojennego. Jak słusznie wskazuje Anna Stawarska-Rippel,

stalinizm w Polsce skutkował dekodyfikacją w dziedzinie procesu cywilnego i mechanicznym przejmowaniem wzorców socjalistycznych obcych państw. W pierwszej połowie lat pięćdziesiątych w tej atmosferze poczyniono dalsze nieskoordynowane nowelizacje „starego” prawa oraz podjęto nieudane i ideologicznie sterowane przedsięwzięcie ustawodawcze⁸.

Analizując pozycję prokuratora w procesie cywilnym, należałoby przede wszystkim zwrócić uwagę na czynniki, które miały wpływ na rozwój tej instytucji⁹. Jedyne na marginesie należy podnieść, że nie zawsze prokurator występował

⁴ W. Broniewicz, *Prokurator w postępowaniu kasacyjnym*, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 9, s. 14–15; W. Masewicz, *Prokurator w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1975, s. 50 n.; Z. Zawadzka, *Formy udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 10.

⁵ Szerzej zob. m.in. K. Stefko, *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1956, s. 4 n.

⁶ W szczególności odnosi się do tej kwestii R. Bäcker, *Totalitaryzm w Polsce lat 1948–1956*, „Czasy Nowożytnie” 6, 1999, s. 9; zob. także poglądy w tym zakresie K. Kersten, *O użyteczności konceptu totalitaryzmu w badaniach historii PRL*, [w:] *Czy PRL była państwem totalitarnym*, „Mówią Wieki. Magazyn Historyczny” 1992, nr 2, s. 4.

⁷ R. Bäcker, *op. cit.*, s. 16.

⁸ A. Stawarska-Rippel, *Elementy prywatne i publiczne w procesie cywilnym w świetle prac kodyfikacyjnych w Polsce (1918–1964)*. Studium historycznoprawne, Katowice 2015, s. 222. Zob. też A. Lityński, *Pół wieku kodyfikacji prawa w Polsce (1919–1969)*, Tychy 2001, s. 100 n.

⁹ Kwestia ta była bardzo mocno dyskutowana podczas prac nad pierwszym Kodeksem postępowania cywilnego, gdzie zarówno Komisja Warszawska, jak i Komisja Krakowska wraz ze swoimi referentami przedstawiały analizy związane z potrzebą udziału prokuratora w postępowaniu. Zwracano uwagę, że niektóre ze spraw mogą wymagać zaangażowania urzędu prokuratorskiego, jednak proces cywilny ze swej istoty ma służyć celom prawa prywatnego. Z założenia więc to strony powinny być podmiotami tego procesu, a nie prokurator. W przeciwnym razie mogłoby to prowadzić do kolizji z istotną cechą prawa prywatnego, z jednej strony, a z drugiej — z zasadniczym pojęciem władzy sędziowskiej. W konsekwencji twórcy pierwszego Kodeksu postępowania cywilnego sprzeciwili się tej instytucji, uznając ją jako mało przydatną, zob. X. Fierich, T. Dziurzyński, S. Gołąb, *Polska procedura cywilna. Sprawozdanie Komisji wybranej przez Towarzystwo Prawnicze i Ekonomiczne w Krakowie*, cz. 1, Kraków 1918, s. 49–54.

w roli, z którą obecnie jest utożsamiany i z którą w okresie międzywojennym był wiązany. Prokurator jako określenie o genezie łacińskiej w starożytności odnosił się do innych funkcji niż we współczesnym rozumieniu tego terminu i realizował zupełnie odmienne zadania. Utożsamiany był z pełnomocnikiem, urzędnikiem czy zarządcą. W późniejszym czasie, czyli w okresie średniowiecza, realizował z kolei funkcje nadzorcze w zakresie podatku i nieruchomości, co związane było poniekąd z tym, że prokuratora utożsamiano z urzędem odnoszącym się do zawiadywania i trzymania porządku¹⁰. Natomiast jego aktywność w obszarze postępowania sądowego zaobserwowana została dopiero w XV wieku we Francji, gdzie regulacja związana z prokuratorem była rozwijana i skąd została przeniesiona i zaadaptowana do innych ustawodawstw zachodnich (w tym między innymi do prawa włoskiego, gdzie prokurator miał możliwość działania w obszarze postępowania cywilnego w dwojaki sposób: poprzez wszczęcie postępowania lub też przystąpienie do toczącego się już procesu; podobne rozwiązania wprowadzono także w Belgii)¹¹.

Polska prokuratura okresu międzywojennego została ukształtowana na wzór niemieckiego modelu, właściwego dla wszystkich państw zaborczych, który charakteryzował się wąskim spektrum kompetencji¹². Początkowo urząd urzędów prokuratorskich w latach 1918–1928 nie był jednolity na terenie całego kraju i opierał się na prawie byłych państw zaborczych, zmodyfikowanych przez ustawodawstwo polskie. Zunifikowany model prokuratury polskiej został wprowadzony z dniem 1 stycznia 1929 roku, to jest z chwilą wejścia w życie prawa o ustroju sądów powszechnych z dnia 6 lutego 1928 roku¹³ wydanego jako rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z mocą ustawy¹⁴. Szczegółowo zadania prokuratora sprecyzowane zostały w przepisach rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 1929 roku — Regulamin urzędowania prokuratur, sądów apelacyjnych i okręgowych¹⁵. Przepisy ogólne części wstępnej tego regulaminu stanowiły, że prokurator stał się organem władzy państwowej, stojącym na straży ustaw i powołanym do ścigania przestępstw. W późniejszym czasie na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 sierpnia 1932 roku nowelizującego niektóre przepisy prawa o ustroju

¹⁰ S. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2000, s. 409; H. Zięba-Zalucka, *Instytucja Prokuratury w Polsce*, Warszawa 2003, s. 7 n.; M. Buczek, *Udział prokuratora w postępowaniu arbitrażowym*, Lublin 2022 [niepublikowana rozprawa doktorska], s. 124.

¹¹ P. Wiśniewski, *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym*, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 10, s. 62; X. Fierich, T. Dziurzyński, S. Gołąb, *op. cit.*, s. 50.

¹² P. Witkowski, *Model prokuratury polskiej w okresie międzywojennym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2, s. 225; M. Buczek, *op. cit.*, s. 124; P. Wiśniewski, *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym*, Toruń 2014, s. 13.

¹³ Dz.U. z 1928 r. Nr 12, poz. 93.

¹⁴ P. Witkowski, *op. cit.*, s. 224.

¹⁵ Dz.U. z 1929 r. Nr 46, poz. 382.

sądów powszechnych¹⁶ zmieniono tytuł działu VI (*Prawo o ustroju sądów powszechnych*) z 1928 roku, zastępując go terminem „prokuratura”. W ten sposób formalnie przyjęto nazwę organu obowiązującą do dziś¹⁷. W owym czasie organizacja prokuratury oparta została o zasady centralizmu, jednolitości oraz hierarchicznego podporządkowania, które miały zapewnić jej sprawność działania¹⁸. Najistotniejszą jednak kwestią z punktu widzenia rozważanego zagadnienia miało być umocowanie prokuratora do udziału w sądowym postępowaniu cywilnym. To zaś, po raz pierwszy i to w ograniczonym zakresie, nastąpiło w Kodeksie postępowania cywilnego z 1930 roku¹⁹, gdzie w art. 442 § 1 przewidziano obligatoryjny udział prokuratora w postępowaniu kasacyjnym przed Sądem Najwyższym. Zgodnie ze wskazaną regulacją Sąd Najwyższy mógł orzekać dopiero po wysłuchaniu wniosków prokuratora. Z kolei w myśl § 2 art. 442 prokurator mógł przedstawić swoje wnioski ustnie po sprawozdaniu sędziego, a na rozprawie — dopiero po głosach stron. Rozwiązanie to zostało następnie nieco zmodyfikowane treścią art. X — przepisów wprowadzających Kodeks postępowania cywilnego z 1930 roku²⁰, w ramach którego prokuratorowi przyznano uprawnienie do wzięcia udziału w sprawie dotyczącej unieważnienia małżeństwa. Znamienne jest to, iż Kodeks postępowania cywilnego z 1930 roku nie odnosił się w ogóle do innych form udziału prokuratora w procesie cywilnym, uznano bowiem, że prokurator nie odgrywa na tyle istotnej roli, aby potraktować go za podmiot niezbędny w strukturze procesu cywilnego. Ten stan rzeczy uległ diametralnej zmianie dopiero po zakończeniu drugiej wojny światowej; w okresie tym zrodziło się bowiem przeświadczenie o konieczności wprowadzenia leninowskiego (sowieckiego) modelu prokuratury do polskiego socjalistycznego porządku prawnego. Sowiecki model prokuratury był ewolucją tradycji prawnej pochodzącej jeszcze z czasów panowania cara Rosji Piotra I Wielkiego na przełomie XVII i XVIII wieku²¹. Rolą prokuratury, według tej koncepcji, było przede wszystkim sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa socjalistycznego i związanych z nim zasad (w tym między innymi stosowanie surowych kar za wszelkie przejawy jego łamania)²². Zadania te urząd prokuratorski realizował również na płaszczyźnie prawa procesowego cywilnego, dbając o przestrzeganie reguł socjalistycznego procesu cywilnego²³.

¹⁶ Dz.U. z 1932 r. Nr 73, poz. 661.

¹⁷ L. Mazowiecka, *Prokuratura w Polsce (1918–2014)*, Warszawa 2015, s. 88; M. Buczek, *op. cit.*, s. 124.

¹⁸ P. Witkowski, *op. cit.*, s. 227; L. Mazowiecka, *op. cit.*, s. 74.

¹⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 roku. Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 1930 r. Nr 83, poz. 651.

²⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 listopada 1930 roku. Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 1930 r. Nr 83, poz. 652.

²¹ M. Buczek, *op. cit.*, s. 126.

²² *Ibidem*, s. 127.

²³ Zob. także W. Masewicz, *Czy potrzebny jest udział prokuratora w procesie cywilnym*, „Nowe Prawo” 1957, nr 6, s. 85.

W latach 1945–1950 udział prokuratora w postępowaniu cywilnym regulowany był, poza wskazaną możliwością uczestnictwa w postępowaniu kasacyjnym przed Sądem Najwyższym, szeregiem sukcesywnie wydawanych aktów normatywnych odnoszących się zarówno do trybu procesowego, jak i nieprocesowego, określanego wówczas jako postępowanie niesporne²⁴. Najszerze uprawnienia uzyskał prokurator w sprawach o unieważnienie małżeństwa, jednak kwestia ta nie była regulowana w Kodeksie postępowania cywilnego, lecz w dekreście z dnia 25 września 1945 roku — Prawo małżeńskie²⁵. Zgodnie z art. 18 § 2 prokurator miał prawo wytoczyć powództwo o unieważnienie małżeństwa, chyba że jego podstawą były wady oświadczenia woli o wstąpieniu w związek małżeński²⁶. W konsekwencji prokurator nie mógł skorzystać z tego środka prawnego, jeżeli oświadczenie w związku małżeńskim zostało złożone: 1) przez osobę znajdującą się w stanie nieprzytomności lub chociażby przemijającego zakłócenia czynności psychicznej wyłączającego świadomą wolę; albo 2) pod wpływem błędu co do osoby drugiego małżonka, lub pod wpływem groźby drugiego małżonka lub osoby trzeciej i jeżeli z okoliczności wynikało, że składający oświadczenie woli mógł się obawiać, iż jemu samemu lub innej osobie grozi poważne niebezpieczeństwo (art. 9 dekretu)²⁷. Wśród innych regulacji warto wskazać także na art. 3 dekretu z dnia 18 lipca 1945 roku — Kodeks postępowania niespornego²⁸, który wskazywał, że na obszarach, na których nie powołano oddziałów Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa do działania w obronie interesu publicznego, uprawniony stawał się w tym aspekcie sam prokurator²⁹. Podobnie w myśl art. 10 § 1 pkt 4 dekretu z dnia 29 sierpnia 1945 roku w sprawie postępowania o ubezwłasnowolnienie prokurator został upoważniony do występowania z wnioskiem o ubezwłasnowolnienie z wyjątkiem sytuacji, w której miało być ono orzeczone z powodu marnotrawstwa³⁰. Nie można także nie wspomnieć o tym, że prokurator został upoważniony do zgłaszania wniosków o sprostowanie lub unieważnienie aktu stanu cywilnego na podstawie art. 45 i 49 ust. 2 dekretu z dnia 25 sierpnia 1945 roku — Prawo o aktach stanu cywilnego³¹. Wszystkie te akty — jak wskazuje Włodzimierz Berutowicz — były wyrazem dążności ustawodawcy do oparcia postępowania cywilnego na zupełnie innych zasadach aniżeli te, które panowały w Kodeksie postępowania cywilnego z 1930 roku. Stąd też konieczne stało się, aby elementy socjalistyczne dominowały wśród wprowadzonych zmian³².

²⁴ P. Wiśniewski, *Udział prokuratora...*, 2014, s. 30.

²⁵ Dz.U. z 1945 r. Nr 48, poz. 270.

²⁶ W. Berutowicz, *Zasada dyspozycyjności w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1957, s. 70; P. Wiśniewski, *Udział prokuratora...*, 2014, s. 31.

²⁷ P. Wiśniewski, *Udział prokuratora...*, 2014, s. 31.

²⁸ Dz.U. z 1945 r. Nr 27, poz. 169.

²⁹ P. Wiśniewski, *Udział prokuratora...*, 2014, s. 32.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Dz.U. z 1945 r. Nr 48, poz. 272; P. Wiśniewski, *Udział prokuratora...*, 2014, s. 32.

³² W. Berutowicz, *op. cit.*, s. 70.

Realizacja założeń sowieckiego modelu prokuratury w obszarze procesu cywilnego. Formy udziału prokuratora w procesie cywilnym

Istotne zmiany w zakresie udziału prokuratora w procesie cywilnym nastąpiły dopiero w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 20 lipca 1950 roku o zmianie przepisów postępowania w sprawach cywilnych³³, która korelowała z nowymi rozwiązaniami ustawy z dnia 20 lipca 1950 roku o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej³⁴. Ustawą nowelizującą z 1950 roku dodano w księdze II, po dziale VI Kodeksu postępowania cywilnego z 1930 roku, dział VII zatytułowany *Udział prokuratora w procesie cywilnym*. Uchwalony w tym czasie pakiet ustaw miał dostosować przepisy procedury cywilnej do nowej sytuacji społeczno-politycznej, związanej ze zmianą ustroju³⁵. W konsekwencji także zmieniony został dotychczasowy model zasad procesowych, na którym miał być zbudowany proces cywilny, a co za tym szło, wyznaczone zostały nowe kierunki realizacji celu postępowania procesowego³⁶. Podstawowe bowiem założenie w tym względzie sprowadzało się do przekształcenia procesu cywilnego z instytucji służącej ochronie interesów prywatnych w instytucję służącą realizacji praworządności ludowej. Reforma prawa procesowego dokonana została w okresie i na warunkach, które sprzyjały jej przeprowadzeniu i które pozwalały na oparcie jej na jasno skryształizowanych podstawach, a przynajmniej takie tłumaczenie pojawiało się wśród ówczesnych procesualistów, którzy starali się poszukiwać usprawiedliwienia dla wprowadzonych zmian³⁷. Dwa czynniki umożliwiły wytyczenie zasad naczelných nowego polskiego procesu cywilnego. Pierwszy o znaczeniu ogólnym to głównie perspektywa rozwoju Polski Ludowej w kierunku socjalizmu. Drugi zaś — jasne określenie zadań i funkcji wymiaru sprawiedliwości³⁸.

U podstaw zmian postępowania cywilnego leżały zatem następujące założenia: 1) konieczność dostosowania norm prawa procesowego do tych zadań wymiaru sprawiedliwości, które skonkretyzowało nowe prawo o ustroju sądów powszechnych; 2) przeświadczenie, że prawdziwy i zgodny z tymi zadaniami wymiar sprawiedliwości wymaga, by oparty on był na ustaleniu prawdy materialnej; 3) założenie, że w ustroju demokracji ludowej interesy jednostki nie są sprzeczne

³³ Dz.U. z 1950 r. Nr 38, poz. 349.

³⁴ Dz.U. z 1950 r. Nr 38, poz. 346.

³⁵ W. Berutowicz, *op. cit.*, s. 75; M. Kosek, *Powództwo prokuratora w sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego*, Warszawa 2016, s. 10.

³⁶ W. Berutowicz, *op. cit.*, s. 55; W. Siedlecki, *Zasada kontradiktoryjności i zasada śledcza w polskim procesie cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1953, z. 2, s. 238.

³⁷ J. Jodłowski, *Nowe drogi polskiego procesu cywilnego. Założenia ideologiczne reformy postępowania cywilnego*, Warszawa 1951, s. 26; W. Berutowicz, *op. cit.*, s. 76 n.

³⁸ J. Jodłowski, *Nowe drogi polskiego...*, s. 26.

z interesami społeczeństwa i państwa, lecz są z nimi harmonijne³⁹. W ten sposób na skutek wprowadzonych zmian doszło do przyznania prokuratorowi w zasadzie nieograniczonych możliwości do inicjowania każdego postępowania zarówno spornego, jak i niespornego, a także wstąpienia do każdego postępowania pod hasłem realizacji „interesu Państwa Ludowego”. W przeciwieństwie do poprzedniego stanu prawnego, gdzie udział prokuratora był limitowany kategorią spraw wymienioną w aktach prawnych, w roku 1950 kwestia ta została rozstrzygnięta w sposób jednoznaczny za sprawą nowelizacji i w konsekwencji zmiany art. 90 d.k.p.c. i nadania mu nowej treści. Zgodnie z jego dyspozycją „prokurator może wytaczać wszelkie powództwa oraz brać udział w każdym stanie sprawy toczącej się z czyjegokolwiek powództwa, jeżeli według jego oceny wymaga tego interes Państwa Ludowego”. Z regulacji tej wynika, że aktywność prokuratora nie sprowadzała się wyłącznie do udziału w postępowaniu niespornym, ale także mogła objawiać się w procesie cywilnym i to przy uzasadnieniu, że wymaga tego „interes Państwa Ludowego”. Rozwiązanie to wiązało się z przeświadczeniem, że według socjalistycznej wizji prawa to sąd i prokurator mają mieć prawo ingerencji w cywilnoprawne stosunki obywateli, które na ówczesnym etapie „władza ludowa” uznawała za szczególnie ważne dla budowania socjalizmu⁴⁰. Klauzula generalna wprowadzona do dawnego Kodeksu postępowania cywilnego ustawą z dnia 20 lipca 1950 roku miała niezwykle istotne znaczenie. Koncepcja procesu cywilnego sprowadzająca się do tego, że jest on wszczynany przez podmiot, który domaga się ochrony prawnej w imię swoich interesów, została na podstawie powyższej regulacji podważona. Przyznanie prokuratorowi uprawnień do wytaczania powództw cywilnych i włączania się do toczących się postępowań miało zatem postać generalnego upoważnienia, którego jednym „ograniczeniem” był „interes Państwa Ludowego”⁴¹. Faktycznie nie było to żadne ograniczenie, ale stworzenie możliwości do ingerencji w każde postępowanie, gdy tylko prokurator uznał, że taka potrzeba zaistniała. Poza artykułem 90 d.k.p.c. dodano jeszcze dodatkowe rozwiązania, które miały wypełniać możliwe luki związane z udziałem prokuratora w sądowym postępowaniu cywilnym. I tak chociażby art. 91 d.k.p.c. stanowił, że „prokurator nie jest związany z żadną ze stron oraz może składać oświadczenia i zgłaszać wnioski, jakie uznaje za celowe, a także przytaczać fakty i dowody na ich potwierdzenie”. W myśl art. 92 d.k.p.c. „w przypadku, gdy sąd uzna udział prokuratora w sprawie za potrzebny, zawiadamia go o tym”. Niezwykle istotnym uprawnieniem dla prokuratora było to związane z możliwością zaskarżenia orzeczenia. Zgodnie z art. 93 d.k.p.c. prokurator mógł zaskarżyć każde orzeczenie sądowe, od którego służył środek odwoławczy, a z przyczyn

³⁹ *Ibidem*, s. 27.

⁴⁰ W. Berutowicz, *op. cit.*, s. 84.

⁴¹ M. Kosek, *op. cit.*, s. 22.

przewidzianych w art. 443 i 445 d.k.p.c.⁴² prokurator mógł także żądać wznowienia postępowania w sprawach prawomocnie zakończonych, jeżeli brał w nich udział. Z kolei art. 95 przewidywał uprawnienie dla prokuratora generalnego do zaskarżenia prawomocnego orzeczenia w przypadkach przewidzianych w art. 441 w drodze nadzwyczajnej rewizji.

Wprowadzone na mocy ustawy z dnia 20 lipca 1950 roku zmiany do Kodeksu postępowania cywilnego w istotny sposób zmodyfikowały dotychczasowe stanowisko prokuratora w postępowaniu cywilnym. Udzielenie mu szerokich uprawnień w postępowaniu cywilnym, z jednej strony, rodziło uzasadnione obawy związane z funkcjonowaniem tej instytucji w obszarze procesu cywilnego z racji tego, że wykazywał on szczególną doniosłość polityczną na kanwie socjalistycznego procesu cywilnego; a z drugiej — pojawiły się liczne wątpliwości dotyczące jego pozycji procesowej wobec — jak by nie patrzeć — dominującej przed nowelizacją zasady dyspozycyjności w dosłownym jej znaczeniu (a nie w znaczeniu socjalistycznym)⁴³, ustępującej w owym czasie na rzecz zasady prawdy materialnej i inkwizycyjności⁴⁴. W rzeczywistości bezpośredni wpływ na przyjęte rozwiązania co do działalności prokuratora w postępowaniu cywilnym w okresie stalinizmu miało prawo radzieckie⁴⁵, w którym działalność prokuratora wynikała z naczelnych zasad prawa w ogóle, a prawa postępowania cywilnego w szczególności. Jedną ze swoistych cech radzieckiego procesu cywilnego był szeroki udział prokuratora w charakterze przedstawiciela państwa, dążącego do zabezpieczenia wydania przez sąd rozstrzygnięcia zgodnie z prawdą materialną i rozporządzającego w tym celu

⁴² Przy czym chodzi tu o art. 443 i 445 d.k.p.c. z 1932 roku ujednoliconego Obwieszczeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 grudnia 1932 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Kodeksu postępowania cywilnego.

⁴³ Jak sam wskazywał W. Berutowicz, „w zupełnie nowy sposób i w znacznie szerszym zakresie kształtuje się zasada dyspozycyjności w procesie cywilnym typu socjalistycznego. Treść zasady dyspozycyjności socjalistycznej różni się tak samo w sposób zasadniczy od dyspozycyjności burżuazyjnej jak stosunki społeczno-ekonomiczne formacji kapitalistycznej od stosunków formacji socjalistycznej. [...] W ustroju socjalistycznym, wobec zniesienia własności prywatnej, ekonomiczną podstawę społeczeństwa stanowi społeczna własność środków produkcji i oparta na niej socjalistyczna własność osobista jednostki”, zob. W. Berutowicz, *op. cit.*, s. 55.

⁴⁴ I. Klajnerman, *Rola i zadania prokuratury w procesie cywilnym*, „Nowe Prawo” 1951, nr 5, s. 9 n.; M. Siewierski, *Ustrój prokuratury PRL*, [w:] *Prokuratura w PRL w dziesięciolecie 1950–1960*, Warszawa 1960, s. 14 n.; S. Włodyka, *Powództwo prokuratora w polskim procesie cywilnym*, Warszawa 1957, s. 4–5.

⁴⁵ Warto odnotować, że referat na temat konieczności wprowadzenia art. 90 d.k.p.c. przygotowany został przez S. Szerę — przewodniczącego Zespołu Prawa Cywilnego Komisji Konsultacyjno-Naukowej powołanej przez ówczesnego ministra sprawiedliwości. S. Szer przygotował referat zatytułowany *Udział prokuratury w procesie cywilnym radzieckim*, którego następnie obszerne fragmenty znalazły się w uzasadnieniu projektu noweli. Co znamienne, skrytykował on ustawodawstwo międzywojenne jako niewłaściwe dla uchwalania nowego porządku prawnego, dla którego jedynym wzorcem do naśladowania i punktem odniesienia winno być prawo radzieckie (szczegółowo na temat samego wystąpienia M. Kosek, *op. cit.*, s. 17–22).

wszelkimi prawami podmiotu dowodzenia⁴⁶. W ten też sposób prokurator uzyskał pozycję podmiotu procesowego, współdziałającego przy ustalaniu stanu faktycznego w zakresie spraw rozpoznawanych w instancjach merytorycznych⁴⁷. W procesie radzieckim zasada dyspozycyjności oznaczała, że przysługujące w myśl tej zasady prawa mogą być realizowane jedynie w sposób zgodny z interesami socjalizmu, w przeciwnym przypadku państwo socjalistyczne winno interweniować w stosunki cywilno-prawne i uzgadniać je z interesami socjalizmu⁴⁸. Temu właśnie celowi służyła instytucja prokuratora. Oddziaływanie prawa radzieckiego miało silne inklinacje również na gruncie prawa prywatnego, gdzie dominowała doktryna własności państwowej (publicznej), a nie prywatnej. Charakter prawa cywilnego w państwie socjalistycznym określił bardzo jasno Lenin w znanej i bardzo często cytowanej notatce do Kurskiego, która zawiera następującą wskazówkę:

My nie uznajemy nic prywatnego, dla nas wszystko w dziedzinie gospodarki jest publiczno-prawne, a nie prywatne [...]. Dlatego należy rozszerzyć zakres ingerencji państwa w stosunki „prywatnoprawne” [...], należy do stosunków cywilnoprawnych stosować naszą rewolucyjną świadomość prawną⁴⁹.

Niezależnie od anachronizmu tej wypowiedzi nie ma wątpliwości, że z perspektywy dzisiejszych czasów oddaje ona w pełni to, co towarzyszyło ustawodawcy przy wprowadzaniu reformy prawa procesowego cywilnego w ówczesnym okresie. Konieczność ingerencji ze strony państwa w stosunki cywilnoprawne była ideą zapożyczoną z prawa radzieckiego. Już Konstytucja ZSRR z 1936 roku nawiązywała do służebnej roli prokuratora generalnego. Zgodnie z art. 113 Konstytucji „najwyższy nadzór nad ścisłym przestrzeganiem ustaw przez wszystkie ministerstwa i podległe im instytucje, jak również przez poszczególne osoby urzędowe oraz przez obywateli ZSRR powierza się Generalnemu Prokuratorowi ZSRR”. Podobnie w przepisach radzieckiego Kodeksu postępowania cywilnego obowiązywała regulacja, która została następnie recypowana na grunt polskiego prawa, dająca prokuratorowi bardzo szerokie uprawnienia procesowe. Zgodnie z art. 2 zd. 2 radzieckiego k.p.c. „prokurator ma prawo zarówno wszcząć sprawę, jak i wstąpić do toczącej się sprawy w każdym stadium postępowania, jeżeli jego zdaniem wymaga tego ochrona interesów państwa lub mas pracujących”. Z kolei w myśl art. 2-a

sprawy o zasądzenie od rodziców środków na utrzymanie dzieci (alimentów) podlegają rozpoznaniu przez sąd na wniosek rodziców lub opiekuna, na skutek zawiadomienia urzędu stanu

⁴⁶ Z. Resich, *Poznanie prawdy w procesie cywilnym*, Warszawa 1958, s. 44, cytując w tym zakresie K. Judelsona (K. Judelson, *Problema dokazywania w sowietskomo graždaskom procesie*, Moskwa 1951, s. 125).

⁴⁷ Z. Resich, *op. cit.*, s. 44.

⁴⁸ J. Jodłowski, *Nowe drogi polskiego...*, s. 60.

⁴⁹ Powoływane za K. Stefko, *op. cit.*, s. 44.

cywilnego, a także z urzędu, na skutek powództwa prokuratora, organu ochrony matki i dziecka, organu opieki lub związku zawodowego⁵⁰.

Prawo radzieckie zakładało, że działalność prokuratora z punktu widzenia realizacji zasady prawdy obiektywnej nie miała ograniczać się wyłącznie do działalności prewencyjnej, lecz miała również istotne znaczenie jako działalność represyjna. Konwencja ta nieco pod zmienionym hasłem, to jest realizacji „interesu Państwa Ludowego”, została przyjęta w polskiej ustawie procesowej. Nowelizacja polskiego Kodeksu postępowania cywilnego na mocy ustawy z dnia 20 lipca 1950 roku sprawiła, że prokurator zyskał narzędzia umożliwiające mu realizację *de facto* zadań, które były ściśle związane z założeniami socjalistycznego porządku prawnego. Czynności prokuratora koncentrowały się bowiem wokół dwóch płaszczyzn procesowych: w pierwszym wypadku wiązały się one z zainicjowaniem postępowania cywilnego (sądowego) poprzez wytoczenie powództwa lub złożenie wniosku (w postępowaniu nieprocesowym); a w drugim — z możliwością wzięcia udziału w już toczącym się postępowaniu⁵¹. Każda z ich miała istotne znaczenie dla określenia pozycji procesowej prokuratora w postępowaniu procesowym.

Pojęcie „interesu Państwa Ludowego” jako przesłanka udziału prokuratora w procesie cywilnym

Inicjatywa prokuratora w procesie cywilnym zależna była od oceny, czy wymaga tego „interesu Państwa Ludowego”. Pojęcie to stało się kluczowe dla całego ówczesnego systemu prawnego, wykraczając daleko poza zakres przesłanek procesowych⁵². Problem jednak w tym wypadku sprowadzał się do tego, że klauzula generalna w postaci „interesu Państwa Ludowego” będąca *quasi*-przesłanką procesową faktycznie nią nie była, ponieważ ocena, czy wymaga tego „interesu Państwa Ludowego”, należała tylko i wyłącznie do prokuratora, bez możliwości ingerencji w tym zakresie organu procesowego. Innymi słowy, sąd prowadzący daną sprawę nie mógł zakwestionować legitymacji procesowej prokuratora, tak jak to miało miejsce w odniesieniu do innych podmiotów, ponieważ w tym zakresie istniało nieobalalne domniemanie, że ma on zawsze rację. Prokurator

⁵⁰ Szczegółowo w tym zakresie *ibidem*, s. 45.

⁵¹ Zob. także A. Meszorer, *Stanowisko i czynności procesowe prokuratora w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1957, s. 103 n.; M. Waliński, *Gwarancje wykrycia prawdy w procesie cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1953, z. 8–9, s. 261 n.; J. Ignatowicz, *Udział prokuratora w sprawach o prawa stanu cywilnego w świetle przepisów obowiązujących od 1.1.1965 r.*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 4–5, s. 708 n.

⁵² M. Kosek, *op. cit.*, s. 28; K. Stefko, *op. cit.*, s. 58 n.

dokonywał w tym zakresie samodzielnej i autonomicznej oceny. Z perspektywy sądu była to sytuacja, w której nie mógł podjąć żadnych czynności kontrolnych, bo kontrola była wyłączona⁵³. W efekcie ocena, czy wymagał tego „interes Państwa Ludowego”, pozostawiona została w sposób w pełni świadomy w rękach wyłącznie prokuratora, dając mu szeroki wachlarz możliwości procesowych⁵⁴. Stanowisko to potwierdzone zostało również w judykaturze. W jednym z orzeczeń Sąd Najwyższy przyjął, że „przepis art. 90 k.p.c. pozostawia samemu prokuratorowi ocenę interesu Państwa Ludowego i wyłącza całkowicie jakkolwiek kontrolę przez sąd tej oceny”⁵⁵. Oznaczało to, że ocena zasadności podjęcia czynności procesowych nie mogła być w żaden sposób zweryfikowana tak, jak chociażby miało to miejsce w odniesieniu do innych przesłanek procesowych.

W doktrynie wskazywano, że „interes Państwa Ludowego” należy rozumieć jako jednoznaczny z interesem społecznym, co wynikało z tego, że Państwo Ludowe reprezentuje społeczeństwo jako całość. Terminy „interes Państwa Ludowego” i „interes społeczny” traktowane były w sposób identyczny i tożsame⁵⁶, co oznaczało stosowanie tych samych kryteriów wobec poszczególnych spraw⁵⁷. Co ważne, pierwsze pojęcie nie wiązało się w żadnym razie z interesem indywidualnym i samej jednostki; prokurator występował bowiem jako rzecznik interesu społecznego, a w konsekwencji także „interesu Państwa Ludowego”⁵⁸. Termin ten miał być interpretowany w sposób możliwie jak najszerszy, tak aby prokurator miał niemalże w każdym wypadku możliwość wstąpienia do postępowania lub wytoczenia powództwa. Przywiązanie do tych terminów było tak duże, że wskazówki do ich stosowania przyjęte były również w judykaturze Sądu Najwyższego. Przykładem jest tu chociażby orzeczenie z dnia 22 maja 1953 roku⁵⁹, w którym stwierdzono,

że „interes Państwa Ludowego” leży nie w samej tylko niedopuszczalności procesu fikcyjnego, lecz w jakości sprawy. Zaangażowanie „interesu Państwa Ludowego” upatruje Sąd Najwyższy w tym, że interes ten wymaga zwalczania znanej w stosunkach wiejskich praktyki dzielenia gruntu między członków rodziny dla uniknięcia wyższego wymiaru podatków i dostaw obowiązkowych. Tak fikcyjny proces nie da się pogodzić z koniecznością wpojenia socjalistycznego poczucia prawnego⁶⁰.

⁵³ J. Jodłowski, W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Część ogólna*, Warszawa 1958, s. 247.

⁵⁴ K. Lubiński, *Udział prokuratora w postępowaniu nieprocesowym w ujęciu prawno-porównawczym*, [w:] *Proces i prawo. Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Jerzego Jodłowskiego*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Lódź 1989, s. 153.

⁵⁵ Orzeczenie SN z dnia 15 grudnia 1954 roku, I CR 1755/54, [w:] J. Gudowski, *Kodeks postępowania cywilnego. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, t. 1, Warszawa 2020, s. 277.

⁵⁶ S. Włodyka, *op. cit.*, s. 40; K. Stefko, *op. cit.*, s. 60; J. Jodłowski, W. Siedlecki, *op. cit.*, s. 247.

⁵⁷ J. Jodłowski, W. Siedlecki, *op. cit.*, s. 247.

⁵⁸ W. Siedlecki, *Zarys postępowania cywilnego*, Poznań 1957, s. 39.

⁵⁹ Sygn. akt I.C. 26/53.

⁶⁰ Zob. K. Stefko, *op. cit.*, s. 61.

Także w orzeczeniu z dnia 16 października 1952 roku Sąd Najwyższy⁶¹ nawiązał do terminu „interes Państwa Ludowego”. Z czasem opracowano również specjalny okólnik Ministerstwa Sprawiedliwości o numerze 26/52 z dnia 10 października 1952 roku, który miał wskazywać na kategorie spraw, w których sąd miał obowiązek informować prokuraturę o możliwości wstąpienia do postępowania (faktycznie był to obowiązek wstąpienia, a nie uprawnienie). Okólnik ten z oczywistych względów nawiązywał do tych spraw, które miały znaczenie z punktu widzenia ochrony „interesu Państwa Ludowego”, a z drugiej strony pozwalał uściślić ten termin przez pryzmat określonych spraw sądowych.

Powództwo prokuratora jako podmiotu działającego na prawach strony

Określenie pozycji prawnej prokuratora nie było w owym czasie kwestią prostą. Przyjmowano różne rozwiązania i wiele z nich nawiązywało do koncepcji wynikającej z prawa radzieckiego. Jeden z najbardziej znanych w tym czasie autorów opracowań na temat radzieckiego postępowania cywilnego Siergiej Abramow⁶² wskazywał, że jeżeli prokurator wnosi pozew, to jest stroną w procesie, a więc występuje w roli powoda. Nie może on jednak dysponować prawem materialnym i materialnoprawne następstwa nie rozciągają się na niego. Nie zmienia to jednak koncepcji, że prokurator powinien być — zdaniem S. Abramowa — traktowany jako strona procesowa, której przysługują określone prawa i obowiązki wynikające z kodeksu⁶³. Inni przedstawiciele doktryny prawa radzieckiego przyjmowali z kolei koncepcję *sui generis* strony procesowej albo wykluczali w ogóle przyjęcie tego rodzaju założenia⁶⁴.

Niezależnie od przyjętej w systemie prawa radzieckiego koncepcji i sporów doktrynalnych nie ma wątpliwości, iż założenia tego systemu bardzo mocno przenikały na grunt polskiej procesualistyki. Także i polscy przedstawiciele doktryny w owym czasie korzystali z dorobku i myśli doktryny radzieckiej, czerpiąc z niej pomysły oraz koncepcje. Jedną z nich była ta, która wiązała się z udziałem prokuratora w procesie cywilnym i możliwością wytaczania przez niego powództw. Źródłem prawa do powództwa (określanego również w owym okresie mianem „prawa skargi”) w polskim systemie były znowelizowane ustawą z dnia 20 lipca 1950 roku o zmianie przepisów postępowania w sprawach cywilnych przepisy dawnego Kodeksu postępowania cywilnego, które w sposób jednoznaczny

⁶¹ Sygn. akt C. 1940/52.

⁶² S. Abramow, *Sowietskij graždanskij proces*, Moskwa 1952, s. 124, 126, cyt. za: K. Stefko, *op. cit.*, s. 47.

⁶³ Zob. K. Stefko, *op. cit.*, s. 48.

⁶⁴ Do koncepcji tych nawiązywali w nauce polskiej między innymi S. Włodyka, *op. cit.*, s. 80; J. Jodłowski, W. Siedlecki, *op. cit.*, s. 244.

przewidywały prawo do wytoczenia powództwa przez prokuratora. Zasadniczy jednak problem sprowadzał się do tego, że na tle dawnego Kodeksu postępowania cywilnego prawo skargi utożsamiano jedynie z tym, iż każdemu prawu prywatnemu odpowiada obowiązek poszanowania tego prawa, a w ślad za tym idzie upoważnienie do żądania ochrony prawnej danego roszczenia⁶⁵. Prawo żądania pomocy prawnej to publiczne prawo skargi, które oceniane było wedle przepisów prawa publicznego (prawa procesowego), a nie prawo podmiotowe określane wedle zasad prawa materialnego⁶⁶. Problem sprowadzał się głównie do tego, że poszukiwanie ochrony prawnej wiązało się z tą stroną, której prawa były naruszone, poza wyjątkiem związanym z powództwem o ustalenie. Tymczasem przyznanie prokuratorowi możliwości wytoczenia powództwa łamało przyjęty model prawa skargi, jaki jeszcze przed rokiem 1950 był przyjmowany i w pełni akceptowany. W konsekwencji oznaczać to miało, że skorzystanie z powództwa nie musiało być uzasadnione interesem prywatnym, czy nawet potrzebą uzyskania ochrony prawnej w zakresie naruszonego prawa, lecz jedynym uzasadnieniem tego stanu rzeczy mogło być odwołanie się do klauzuli generalnej w postaci „interesu Państwa Ludowego”. Jak już wskazywano, normą procesową przyznającą w tym zakresie kompetencję prokuratorowi był art. 90 d.k.p.c. To w myśl tej regulacji prokurator miał prawo wytaczać wszelkiego rodzaju powództwa oraz brać udział w każdym stanie sprawy, pod warunkiem, że wymagał tego „interes Państwa Ludowego”. Przyjęta z systemu radzieckiego koncepcja szerokiego uprawnienia do wszczynania postępowań przez prokuratora budziła poważne zastrzeżenia, ponieważ dyskusyjna była teza, że prokurator może wytaczać na przykład powództwa o ukształtowanie stosunków prawnych o charakterze rodzinnym i osobistym, jak powództwa o rozwód czy też o zaprzeczenie ojcostwa. Jednym z argumentów przeciwko uprawnieniu prokuratora w tym zakresie było to, iż jest ono sprzeczne z obowiązującą w prawie socjalistycznym zasadą wolności rozwodu oraz z zasadniczą tendencją do utrzymania małżeństwa. Natomiast w przypadku sporów o zaprzeczenie ojcostwa wskazywano, że wniesienie takiego pozwu przez prokuratora nie leżałoby, mimo wszystko, w „interesie Państwa Ludowego”⁶⁷. Pomimo licznych głosów przeciwnych — które przyjmowały stanowisko, że prokurator może wytoczyć powództwo o zaprzeczenie ojcostwa oraz unieważnienie małżeństwa nawet w tych wypadkach, gdy legitymacja jego nie wynika z przepisów Kodeksu rodzinnego⁶⁸ — koncepcja ta ostatecznie nie została przyjęta.

⁶⁵ W. Godlewski, *Austriackie prawo procesowe cywilne*, Lwów 1900, s. 291.

⁶⁶ W. Werhanowski, *Zmiana skargi w austriackim procesie cywilnym*, Lwów 1911, s. 38; L. Rosenberg, *Lehrbuch des Deutschen Zivilprozessrechts*, Berlin 1931, s. 288–289.

⁶⁷ W. Siedlecki, *Glosa do orzeczenia SN, II C 1370/53*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 11, s. 918–922; B. Walaszek, *Powództwo prokuratora w niektórych sprawach o prawa stanu a polskie prawo międzynarodowe prywatne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 25, 1963, z. 1, s. 107.

⁶⁸ Tak między innymi A. Meszorer, *op. cit.*, s. 113 n.; Z. Wiszniewski, *O żądaniu ukształtowania prawa*, „Nowe Prawo” 1957, nr 10, s. 109.

Przyznanie prokuratorowi samodzielnego uprawnienia w zakresie wytaczania powództwa stanowiło niezwykle istotną kompetencję, która oznaczała, że nie występował on w porozumieniu z żadną ze stron, ale pozycja jego była w pełni samodzielna. Prokurator nie był także pełnomocnikiem strony, natomiast zachowywał stanowisko równorzędne ze stronami (uczestnikami)⁶⁹. Działął bowiem nie jako strona procesowa, lecz podmiot na prawach strony, co *de facto* wiązało się z przyznaniem mu takich samych uprawnień, jakie posiadała strona uczestnicząca w procesie.

Przystąpienie prokuratora do toczącego się postępowania. Udział prokuratora w procesie cywilnym jako złamanie zasady *vigilantibus iura scripta sunt*

Jeżeli chodzi o drugą formę udziału prokuratora w procesie cywilnym, to miał on możliwość przystąpienia do toczącego się postępowania w każdym czasie. Oczywiście punktem wyjścia było tu również uznanie, że wymaga tego „interes Państwa Ludowego”. W świetle art. 91 d.k.p.c. prokurator nie był związany z żadną ze stron oraz mógł składać oświadczenia i zgłaszać wnioski, jakie uznał za celowe, a także przytaczać fakty i dowody na ich potwierdzenie. Z regulacji tej wynika, że prokurator jako rzecznik „interesu Państwa Ludowego” mógł kierować się jedynie wspomnianą klauzulą generalną i nie musiał uzasadniać swojej interwencji interesem jednej ze stron procesowych, ponieważ jego interes mógł, choć wcale nie musiał, pokrywać się z interesem strony uczestniczącej w postępowaniu czy to w charakterze powoda, czy też pozwanego. Jakkolwiek udział prokuratora w postępowaniu po jednej ze stron nie prowadził, zdaniem Sądu Najwyższego, do uchylenia dyspozycyjności samej strony procesowej⁷⁰, co oczywiście stanowiło zniekształcenie ówczesnego obrazu polskiego postępowania procesowego, ponieważ w sposób ewidentny dochodziło w tym czasie do złamania tej zasady. Stanowisko prokuratora w trakcie procesu mogło ulec zmianie, jeżeli tylko wymagał tego „interes Państwa Ludowego”⁷¹. Jednocześnie w judykaturze przyjmowano, że

żaden przepis prawa materialnego ani procesowego nie stoi na przeszkodzie temu, żeby prokurator — w chwili, w której uzna to za właściwe — przestał brać udział w sprawie, do której wstąpił. Jednakże skuteczność takiej rezygnacji — w zakresie wpływu na dalsze czynności

⁶⁹ Z. Resich, *op. cit.*, s. 43; J. Jodłowski, W. Siedlecki, *op. cit.*, s. 256 n.; Ł. Błaszczak, *Pozycja procesowa prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu nieprocesowym w sprawach z zakresu prawa rzeczowego (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka*, red. J. Gołaczyński, P. Machnikowski, Warszawa 2010, s. 19 n.

⁷⁰ Orzeczenie SN z dnia 19 grudnia 1958 roku, 4 CZ 28/59, [w:] J. Gudowski, *op. cit.*, s. 277.

⁷¹ J. Jodłowski, W. Siedlecki, *op. cit.*, s. 246.

sadowe — wymaga wyraźnego, przeznaczonego dla sądu oświadczenia prokuratora, że uznał już swą rolę za zbędną i wobec tego nie będzie brać dalszego udziału w sprawie cywilnej⁷².

Świadczy to o tym, że formuła udziału prokuratora i możliwość przystąpienia do toczącego się postępowania procesowego była nieograniczona i wyjęta spod dyskrejonalnej władzy sędziego.

Przyznanie prokuratorowi szerokich uprawnień w związku z toczącym się postępowaniem w istocie prowadziło do naruszenia zasady *vigilantibus iura scripta sunt*. Nikt nie powinien być zmuszony do obrony swych praw wbrew własnej woli⁷³. Tego rodzaju rozwiązania były sprzeczne z istotą postępowania cywilnego i myślą przewodnią, która towarzyszyła kodyfikatorom pierwszej regulacji procesowej obowiązującej na ziemiach polskich po odzyskaniu niepodległości.

Podsumowanie

Wskazane formy udziału prokuratora w procesie cywilnym w okresie stalinizmu powodowały, że przy pomocy urzędu prokuratorskiego realizowana była idea socjalistycznego procesu cywilnego. Częściowo realizowana była ona również na tle Kodeksu postępowania cywilnego z 1964 roku, tyle że już nie z takim natężeniem, jak miało to miejsce w czasach głębokiego stalinizmu. Oczywiście w okresie po 1950 roku podejmowane były liczne prace związane z potrzebą opracowania nowego Kodeksu postępowania cywilnego. Proces ten trwał z pewnymi przerwami od 1951 do 1964 roku i związany był ściśle ze zmianami politycznymi, co było szczególnie widoczne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej po 1956 roku⁷⁴.

Dopiero po odzyskaniu przez Polskę rzeczywistej suwerenności i rozpoczęciu trudnego procesu budowania autentycznego państwa prawa również z procedury cywilnej zaczęto stopniowo usuwać te importowane ze Wschodu naleciałości. Przełomowe znaczenie miała reforma prawa procesowego cywilnego dokonana w 1996 roku, w wyniku której przywrócono kształt zasadzie kontradyktoryjności oraz dyspozycyjności. Prokurator pozostał jako podmiot mogący żądać wszczęcia postępowania w każdej sprawie i biorący udział w każdym toczącym się procesie, ale już nie w celu realizacji „interesu Państwa Ludowego”, lecz w związku z ochroną praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego (art. 7 k.p.c.)⁷⁵. Wśród obecnie zgłaszanych uwag co do tej instytucji

⁷² Orzeczenie SN z dnia 8 listopada 1963 roku, I PZ 48/63, Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna 1964, nr 6, poz. 126, [w:] J. Gudowski, *op. cit.*, s. 277.

⁷³ Współcześnie kwestię tę ocenia w ten sposób również P. Pogonowski, *Komentarz do art. 7, [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do art. 1–366*, t. 1, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2012, Lex.

⁷⁴ Szczegółowo o pracach Komisji Kodyfikacyjnej zob. M. Kosek, *op. cit.*, s. 32 n.

⁷⁵ Szerzej zob. J. Bodio, *Interes prawny a interes publiczny prokuratora wytaczającego powództwo w trybie art. 7, 57, 189 k.p.c.*, „Palestra” 2015, nr 1–2, s. 50; E. Białowas, *Prokurator*

postuluje się rezygnację z omawianej regulacji, jako pozostałości ówczesnego systemu prawnego, na rzecz przyznania takiego uprawnienia innym podmiotom działającym na prawach strony⁷⁶.

Bibliografia

- Abramow S., *Sowietskij graždanskij proces*, Moskwa 1952.
- Bäcker R., *Totalitaryzm w Polsce lat 1948–1956*, „Czasy Nowożytny” 6, 1999.
- Berutowicz W., *Zasada dyspozycyjności w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1957.
- Białowas E., *Prokurator w postępowaniu cywilnym i administracyjnym*, „Edukacja Prawnicza” 2010, nr 4.
- Birt M., *Dekret sierpniowy PKWN z 1944 roku jako instrument legalizacji władzy komunistycznej w Polsce*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 41, 2019, nr 4.
- Błaszczak Ł., *Pozycja procesowa prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu nieprocesowym w sprawach z zakresu prawa rzeczowego (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka*, red. J. Gołaczyński, P. Machnikowski, Warszawa 2010.
- Bodio J., *Interes prawny a interes publiczny prokuratora wytaczającego powództwo w trybie art. 7, 57, 189 k.p.c.*, „Palestra” 2015, nr 1–2.
- Broniewicz W., *Prokurator w postępowaniu kasacyjnym*, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 9.
- Buczek M., *Udział prokuratora w postępowaniu arbitrażowym*, Lublin 2022 [niepublikowana rozprawa doktorska].
- Fierich X., Dziurzyński T., Gołąb S., *Polska procedura cywilna. Sprawozdanie Komisji wybranej przez Towarzystwo Prawnicze i Ekonomiczne w Krakowie*, cz. 1, Kraków 1918.
- Godlewski W., *Austryackie prawo procesowe cywilne*, Lwów 1900.
- Gudowski J., *Kodeks postępowania cywilnego. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, t. 1, Warszawa 2020.
- Ignatowicz J., *Udział prokuratora w sprawach o prawa stanu cywilnego w świetle przepisów obowiązujących od 1.I.1965 r.*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 4–5.
- Jaworski A., *Uprawnienia prokuratora w postępowaniu cywilnym w przyszłym Kodeksie postępowania cywilnego — propozycja podstawowych założeń*, [w:] *Postępowanie rozpoznawcze w przyszłym Kodeksie postępowania cywilnego*, red. K. Markiewicz, A. Torbus, Warszawa 2014.
- Jodłowski J., *Nowe drogi polskiego procesu cywilnego. Założenia ideologiczne reformy postępowania cywilnego*, Warszawa 1951.
- Jodłowski J., *Nowy etap przebudowy polskiego procesu cywilnego. Uwagi na marginesie dekretu z dn. 23.IV.1953 r. o zmianie niektórych przepisów postępowania w sprawach cywilnych*, Warszawa 1953.
- Jodłowski J., Siedlecki W., *Postępowanie cywilne. Część ogólna*, Warszawa 1958.
- Judelson K., *Problema dokazywania w sowieckim graždaskom processie*, Moskwa 1951.
- Kersten K., *O użyteczności konceptu totalitaryzmu w badaniach historii PRL*, [w:] *Czy PRL była państwem totalitarnym*, „Mówią Wieki. Magazyn Historyczny” 1992, nr 2.

w postępowaniu cywilnym i administracyjnym, „Edukacja Prawnicza” 2010, nr 4, s. 21; Ł. Błaszczak, *op. cit.*, s. 19 n.

⁷⁶ Taki postulat zgłasza między innymi A. Jaworski, *Uprawnienia prokuratora w postępowaniu cywilnym w przyszłym Kodeksie postępowania cywilnego — propozycja podstawowych założeń*, [w:] *Postępowanie rozpoznawcze w przyszłym Kodeksie postępowania cywilnego*, red. K. Markiewicz, A. Torbus, Warszawa 2014, s. 497–498; K. Markiewicz, *Prokurator w postępowaniu cywilnym w ujęciu historycznym*, [w:] *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, Białystok-Katowice 2010, s. 70 n.

- Klajnerman I., *Rola i zadania prokuratury w procesie cywilnym*, „Nowe Prawo” 1951, nr 5.
- Kofman J., *Totalitaryzm a PRL*, „Civitas. Studia z Filozofii Polityki” 2012, nr 14.
- Kopaliński S., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2000.
- Kosek M., *Powództwo prokuratora w sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego*, Warszawa 2016.
- Kozłowska M., *Rozważania na temat autorytaryzmu w czasach PRL na przykładzie przepisów prawnych dotyczących pracowniczych ogrodów działkowych*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 44, 2022, nr 1.
- Lityński A., *Pół wieku kodyfikacji prawa w Polsce (1919–1969)*, Tychy 2001.
- Lubiński K., *Udział prokuratora w postępowaniu nieprocesowym w ujęciu prawnoporównawczym*, [w:] *Proces i prawo. Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Jerzego Jodłowskiego*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Lódź 1989.
- Markiewicz K., *Prokurator w postępowaniu cywilnym w ujęciu historycznym*, [w:] *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, Białystok-Katowice 2010.
- Masewicz W., *Czy potrzebny jest udział prokuratora w procesie cywilnym*, „Nowe Prawo” 1957, nr 6.
- Masewicz W., *Prokurator w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1975.
- Mazowiecka L., *Prokuratura w Polsce (1918–2014)*, Warszawa 2015.
- Meszorer A., *Stanowisko i czynności procesowe prokuratora w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1957.
- Pogonowski P., *Komentarz do art. 7*, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do art. 1–366*, t. 1, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2012, Lex.
- Resich Z., *Poznanie prawdy w procesie cywilnym*, Warszawa 1958.
- Rosenberg L., *Lehrbuch des Deutschen Zivilprozessrechts*, Berlin 1931.
- Siedlecki W., *Glosa do orzeczenia SN, II C 1370/53*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 11.
- Siedlecki W., *Przebudowa sądowego postępowania cywilnego w Polsce Ludowej*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 21, 1959, nr 3.
- Siedlecki W., *Zarys postępowania cywilnego*, Poznań 1957.
- Siedlecki W., *Zasada kontryktoryjności i zasada śledcza w polskim procesie cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1953, z. 2.
- Siewierski M., *Ustrój prokuratury PRL*, [w:] *Prokuratura w PRL w dziesięcioleciu 1950–1960*, Warszawa 1960.
- Stawarska-Rippel A., *Elementy prywatne i publiczne w procesie cywilnym w świetle prac kodyfikacyjnych w Polsce (1918–1964). Studium historycznoprawne*, Katowice 2015.
- Stefko K., *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1956.
- Trzciniński M., *Archeologia totalitaryzmów — możliwości i perspektywy badawcze*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 44, 2022, nr 3.
- Walaszek B., *Powództwo prokuratora w niektórych sprawach o prawa stanu a polskie prawo międzynarodowe prywatne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 25, 1963, z. 1.
- Waligórski M., *Gwarancje wykrycia prawdy w procesie cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1953, z. 8–9.
- Werhanowski W., *Zmiana skargi w austriackim procesie cywilnym*, Lwów 1911.
- Witkowski P., *Model prokuratury polskiej w okresie międzywojennym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2.
- Wiszniewski Z., *O żądaniu ukształtowania prawa*, „Nowe Prawo” 1957, nr 10.
- Wiśniewski P., *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym*, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 10.
- Wiśniewski P., *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym*, Toruń 2014.
- Włodyka S., *Powództwo prokuratora w polskim procesie cywilnym*, Warszawa 1957.
- Zalewski W., *Spoleczna szkodliwość — dziedzictwo komunizmu w polskim prawie karnym?*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 3.
- Zawadzka Z., *Formy udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 10.
- Zięba-Załucka H., *Instytucja Prokuratury w Polsce*, Warszawa 2003.

DOMINIKA CENDROWICZ

Uniwersytet Wrocławski
dominika.cendrowicz@uwr.edu.pl
ORCID: 0000-0002-2358-7188

Socjalistyczna gospodarka mieszkaniowa jako zadanie administracji państwowej w okresie Polski Ludowej

Słowa kluczowe: socjalizm, mieszkalnictwo, socjalistyczna gospodarka mieszkaniowa, normatywy mieszkaniowe, PRL

SOCIALIST HOUSING MANAGEMENT AS AN ADMINISTRATIVE TASK IN THE PERIOD OF THE POLISH PEOPLE'S REPUBLIC

Abstract

The model of socialist housing policy in Poland, which was shaped in the post-war period, changed as a result of the transformation associated with the political system after 1989. The aim of the publication is to identify and analyse the legal regulations on the organisation and tasks of the state administration in the field of housing management in the years 1944–1989. The characteristics of the housing situation in the Polish People's Republic and the model of the socialist housing economy, influenced by the patterns coming from the Soviet Union, will be presented. Conclusions will be formulated on the tasks of the state administration in satisfying the housing needs of citizens in the Polish People's Republic.

Keywords: socialism, housing, socialist housing management, construction standards, Polish People's Republic

Wprowadzenie

Prawo do mieszkania jako szczególnego rodzaju dobra ekonomicznego podlega różnorodnym regulacjom prawnym w wielu krajach, w tym także o charakterze ponadpaństwowym, stanowiąc fundament praw człowieka zaliczanych

do praw socjalnych drugiej generacji¹. W idei prawa do mieszkania nie chodzi jednak o posiadanie przez obywateli roszczenia o dostarczenie im mieszkania, ale o prawo do mieszkania, które powszechnie uznawane jest za spełniające akceptowalne standardy². Mieszkanie stanowi dobro zaspokajające podstawową potrzebę ludzką, za którą uważane jest schronienie. Jego posiadanie sprzyja rozwojowi człowieka, wręcz decyduje o jego istnieniu, zaspokajając przy tym także inne jego potrzeby (na przykład poczucie bezpieczeństwa)³. Kwestia mieszkaniowa w Polsce od zawsze pozostawała zagadnieniem trudnym i złożonym, podlegającym dodatkowo różnym czynnikom, jak na przykład koncepcja polityki mieszkaniowej państwa⁴. Obecnie przyszłość mieszkalnictwa w Polsce nie wygląda optymistycznie. Występujący w kraju deficyt mieszkaniowy, brak wystarczającej liczby mieszkań na wynajem, standard lokali mieszkalnych w ramach gminnego zasobu mieszkaniowego, wysokie raty kredytów mieszkaniowych, koszty najmu, inflacja, ubóstwo, a ostatnio także kryzys energetyczny stanowią realne zagrożenie dla wykluczenia mieszkaniowego znacznej części społeczeństwa, a w skrajnych przypadkach mogą prowadzić do bezdomności. Również trwający kryzys uchodźczy związany z wojną na Ukrainie zwiększa zapotrzebowanie na zadania związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych obywateli, z uwzględnieniem sytuacji osób, które przybyły na terytorium Polski w poszukiwaniu schronienia przed trwającą na Ukrainie wojną⁵.

Kwestia mieszkaniowa w Polsce stanowiła już jednak istotny problem także w przeszłości. Tuż po odzyskaniu przez kraj w 1918 roku niepodległości, złą sytuację mieszkaniową ludności utrwały zniszczenia wojenne, występująca w wielu regionach kraju bieda, przeludnienie i zacofanie na wsi, ubóstwo i bezdomność (na przykład szacuje się, że w połowie lat trzydziestych XX wieku w samej tylko Warszawie żyło około 20 tys. osób bezdomnych)⁶. Natomiast po drugiej wojnie światowej panująca początkowo sytuacja mieszkaniowa była następstwem zniszczeń wojennych, zmian terytorialnych i migracji ludności⁷, zaś polityka mieszkaniowa w latach 1944–1989 pozostawała pod wpływem ideologii

¹ M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007, s. 21 n.

² H. Izdebski, *Konstytucyjny obowiązek władz publicznych prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli — miejsce i rola gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 7–8, s. 170.

³ T. Markowski, D. Sikora-Fernandez, *Publiczny wymiar zasobów mieszkaniowych*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2, s. 36.

⁴ A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1987, s. 29.

⁵ Zob. m.in. M. Milert, K. Nowak, B. Sroka, *Kwestia mieszkaniowa a kryzys uchodźczy. Wspólne wyzwania i rozwiązania dla równoważenia sektora mieszkalnictwa w Polsce*, Warszawa-Kraków 2022, s. 7 n.

⁶ W. Dobrzański, *Opieka mieszkaniowa jako zadanie państwa i samorządów*, „Praca i Opieka Społeczna” 1929, nr 1, s. 7.

⁷ A. Fermus-Bobowiec, *Prawne instrumenty polityki mieszkaniowej w Polsce w latach 1944–1956*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 18, 2019, z. 2, s. 242.

płynącej z ZSRR⁸. Poczyniona uwaga skłania do refleksji na temat stanu mieszkalnictwa w Polsce i roli administracji publicznej w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli także w przeszłości. Jest to cenne spojrzenie badawcze, a odniesienie się do historycznoprawnych uwarunkowań gospodarki mieszkaniowej w okresie Polski Ludowej pozwoli na udzielenie odpowiedzi na pytanie, jaką rolę określone instytucje czy też normy prawne zajmowały wśród sfer aktywności administracji państwowej w zakresie zadań dotyczących gospodarki mieszkaniowej. Publikacja stawia za cel wyodrębnienie i analizę regulacji prawnych odnoszących się do organizacji i zadań administracji państwowej w kontekście gospodarki mieszkaniowej w latach 1944–1989. Przedstawiona zostanie charakterystyka sytuacji mieszkaniowej w PRL i model socjalistycznej gospodarki mieszkaniowej. Sformułowane zostaną wnioski na temat zadań administracji państwowej w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli w latach 1944–1989.

Sytuacja mieszkaniowa w Polsce Ludowej w latach 1944–1989

Okres drugiej wojny światowej pozostawił po sobie niewyobrażalne zniszczenia w infrastrukturze mieszkaniowej kraju, powodując, że wiele osób straciło dach nad głową. Szacuje się, że Polska w wyniku działań wojennych i zmiany granic utraciła około 2 mln mieszkań⁹.

Zniszczenia wojenne wystąpiły w skali dotąd niespotykanej. Dotknęły przede wszystkim zabudowę miast i osiedli [...]. Największe straty, jeśli chodzi o masę zniszczonych budynków, poniósł Kołobrzeg — 80%; Warszawa — 75%; Stargard — 70%; Wrocław i Grudziądz — 65%; oraz Gdańsk — 55% [...]. Łącznie w miastach i na wsi zostało zniszczonych około 1,6 mln mieszkań. Odpowiadało to 22–24% zasobów mieszkaniowych znajdujących się na obszarze Polski¹⁰.

Spowodowało to, że do najważniejszych wyzwań po drugiej wojnie światowej należała budowa nowych mieszkań i rozdział już istniejących zasobów mieszkaniowych w warunkach panującego deficytu¹¹. Dopiero w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX wieku nastąpił dający się zauważyć wzrost liczby powstających w kraju mieszkań, co wiązało się z rozwojem spółdzielni budownictwa mieszkaniowego¹². Budowane mieszkania miały jednak niski standard (na

⁸ A. Kubów, *Zmiany w polityce mieszkaniowej w Polsce. Wybrane problemy*, „Nauki Społeczne” 2012, nr 1, s. 44.

⁹ A. Andrzejewski, *op. cit.*, s. 137.

¹⁰ *Ibidem*, s. 138.

¹¹ E. Ochendowski, *Prawo mieszkaniowe i polityka mieszkaniowa*, Toruń 1980, s. 11.

¹² Zob. Dział II ustawy z dnia 17 lutego 1961 roku o spółdzielniach i ich związkach (Dz.U. z 1961 r. Nr 12, poz. 61).

przykład ciemne kuchnie, obniżone stropy, mały metraż itp.)¹³. Spośród krajów bloku wschodniego sytuacja mieszkaniowa w kraju w latach pięćdziesiątych była jednak korzystniejsza niż na przykład w ówczesnej Jugosławii, Rumunii i ZSRR¹⁴, a tym, co wyróżniało Polskę na tle innych państw bloku socjalistycznego, była własność prywatna znacznej części zasobów mieszkaniowych w kraju¹⁵. W latach siedemdziesiątych XX wieku nastąpił rozwój budownictwa mieszkaniowego w ramach technologii wielkopłytywowej, jednak już w latach osiemdziesiątych zmniejszyła się liczba oddawanych do użytku mieszkań i miał miejsce poważny kryzys mieszkaniowy¹⁶.

Model socjalistycznej gospodarki mieszkaniowej w Polsce Ludowej

W latach siedemdziesiątych XX wieku w krajowej literaturze prawa administracyjnego dokonano uogólnienia zagadnień systemu socjalistycznej gospodarki mieszkaniowej, wyróżniając następujące jej modele: dotacyjny i akumulacyjny. Zdaniem Witolda Nieciuińskiego istota tego pierwszego sprowadzała się do finansowania gospodarki mieszkaniowej z funduszy społecznych i kierowania nią za pomocą metod administracyjnych. W modelu tym istniał scentralizowany system alokacji i akumulacji środków przeznaczanych na gospodarkę mieszkaniową i rozdział mieszkań w oparciu o ich reglamentację. W modelu akumulacyjnym zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych ludności było odpłatne oraz istniała różnorodność źródeł akumulacji, które tworzyły środki własne obywateli i fundusze publiczne. Na podstawie tych dwóch skrajnych modeli wyróżniano administracyjno-dotacyjny i akumulacyjno-interwencyjny system gospodarki mieszkaniowej¹⁷.

W Polsce po zakończeniu drugiej wojny światowej polityka mieszkaniowa znajdowała się pod silnym wpływem ideologii płynących ze Związku Radzieckiego. W radzieckiej myśli politycznej mieszkanie uznawane było za szczególne rodzaju dobro społeczne, podkreślano wręcz, że system administracji

¹³ S. Ciok, D. Ilnicki, *Przestrzenne i czasowe zróżnicowanie budownictwa mieszkaniowego w Polsce*, [w:] *Teoretyczne i aplikacyjne wyzwania współczesnej geografii społeczno-ekonomicznej*, red. P. Churski, Warszawa 2018 („Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk” 183), s. 334–336.

¹⁴ M. Frąckowiak, *Potrzeby jako czynnik wyznaczający rozmiary budownictwa mieszkaniowego w Polsce w latach 1970–1990*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 18, 1981, z. 2, s. 73.

¹⁵ A. Muzioł-Węclawowicz, *Problemy mieszkaniowe Polaków a polska polityka mieszkaniowa*, [w:] *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*, red. M. Salomon, A. Muzioł-Węclawowicz, Warszawa 2015, s. 21.

¹⁶ S. Ciok, D. Ilnicki, *op. cit.*, s. 334–336.

¹⁷ W. Nieciuiński, *O systemach socjalistycznej gospodarki mieszkaniowej*, Warszawa 1974, s. 114.

mieszkaniowej w ZSRR zbudowany jest na zasadzie wewnętrznej jedności administracji politycznej i gospodarczej, która znajduje wyraz zarówno w kompetencjach organów władzy, jak i w jedności organizacyjnej całego systemu, który nie zna podziału na organy „rządowe” i „samorządowe”, jakie istnieją w krajach określanych mianem burżuazyjnych¹⁸. W polskim modelu polityki mieszkaniowej dominowała na wzór radziecki centralizacja, negowano skuteczność mechanizmów wolnorynkowych¹⁹, funkcjonowały normatywy mieszkaniowe²⁰, a występujące w latach 1944–1956 dokwaterowywanie i silne uzależnienie rozwoju gospodarki mieszkaniowej od potrzeb innych gałęzi gospodarki narodowej i sytuacji ekonomicznej kraju zbliżały ją do obowiązującego w ZSRR systemu administracyjno-dotacyjnego²¹. Przyjęcie takiego modelu polityki mieszkaniowej spowodowało, że do połowy lat pięćdziesiątych XX wieku nastąpiło całkowite upaństwowienie zasobów mieszkaniowych w kraju. Dopiero w drugiej połowie lat pięćdziesiątych XX wieku władze państwowe przyjęły model polityki mieszkaniowej, w którym występowało spółdzielcze budownictwo wielorodzinne oraz indywidualne budownictwo jednorodzinne²². W początkowym okresie po drugiej wojnie światowej dążono do wprowadzenia administracyjno-dotacyjnego systemu gospodarki mieszkaniowej, aby następnie zmierzać do przyjęcia systemu akumulacyjno-interwencyjnego, zachowującego różnorodne formy własności mieszkań²³.

Organizacja i zadania administracji państwowej w zakresie gospodarki mieszkaniowej w okresie Polski Ludowej

Pierwszym aktem prawnym w powojennej Polsce, który poruszał zagadnienie dysponowania i rozdziału mieszkań, był dekret PKWN z dnia 7 września 1944 roku o komisjach mieszkaniowych²⁴. Jego mocą powołano komisje mieszkaniowe, które miały za zadanie regulować sposób zajmowania pomieszczeń

¹⁸ H.J. Berman, *Soviet property in law and in plan (with special reference to municipal house and planning)*, „University of Pennsylvania Law Review” 98, 1948, nr 3, s. 342.

¹⁹ M. Frąckowiak, *op. cit.*, s. 108.

²⁰ Zob. m.in. uchwałę nr 70 Prezydium Rządu z dnia 6 lutego 1954 roku w sprawie zatwierdzenia normatywów projektowania dla budownictwa mieszkaniowego (M.P. z 1948 r. Nr 120, poz. 1688); uchwałę nr 364 Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 1959 roku w sprawie zatwierdzenia normatywów projektowania dla budownictwa mieszkaniowego (M.P. z 1959 r. Nr 81, poz. 422).

²¹ I. Piwońska, *Dokwaterowanie jako temat listów do władz w latach 1945–1956 (komunikat z badań)*, „Polska 1944–45/1989. Studia i Materiały” 10, 2010, s. 124.

²² A. Kubów, *op. cit.*, s. 44.

²³ E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 16–21.

²⁴ Dekret PKWN z dnia 7 września 1944 roku o komisjach mieszkaniowych (Dz.U. z 1944 r. Nr 4, poz. 18).

mieszkalnych. Zgodnie z art. 5 lit. a i lit. e d.k.m. podstawową formą prawną działania komisji mieszkaniowych w zakresie przyznanych jej kompetencji były orzeczenia, od których w ciągu trzech dni od daty ogłoszenia, a w wypadku nieobecności przy ogłoszeniu orzeczenia — od daty doręczenia, służyło odwołanie za pośrednictwem komisji do sądu grodzkiego. Zgodnie z orzeczeniem Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 1948 roku orzeczenie komisji mieszkaniowej o przydziale lokalu uznawane było za skuteczne w stosunku do każdego i nie-dopuszczalna w związku z tym była skarga sądowa w trybie art. 567 Kodeksu postępowania cywilnego²⁵ o zwolnienie mieszkania od egzekucji wszczętej na podstawie takiego orzeczenia²⁶.

Kolejno dekretem z dnia 21 grudnia 1945 roku o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu²⁷ nastąpiło przekazanie kompetencji do szczegółowego określenia kwestii norm zaludnienia z komisji mieszkaniowych na rzecz rad narodowych oraz przyznanie tym drugim znacznej autonomii przy regulowaniu tego problemu²⁸. Dekret wyłączał swobodę zawierania umów najmu poza wyjątkami przewidzianymi w art. 3 d.p.g.m., z chwilą wprowadzenia jego postanowień w danej miejscowości, a także przewidywał oddanie pod przymusową gospodarkę lokalami mieszkań o więcej niż pięciu izbach i wprowadzał publiczną gospodarkę lokalami mieszkalnymi i użytkowymi. W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreślano, że wprowadzenie czynnika publicznego do stosunków najmu wyłączało zasadę wyrażoną w art. 50 i 370 Kodeksu zobowiązań²⁹, zgodnie z którą dla powstania stosunku najmu potrzebna jest zgoda stron, ponieważ zgodnie z art. 5 ust. 1 d.p.g.m., poza wyjątkami wynikającymi z treści dekretu, prawo zajmowania samodzielnego mieszkania lub lokalu użytkowego w całości lub części przysługuje jedynie na podstawie przydziału kwaterunkowego, wydanego przez właściwą władzę kwaterunkową, której zakres działania określa art. 25 d.p.g.m. Początkowo funkcje władz kwaterunkowych pełniły zarządy miejskie i gminne, później zaś prezydya miejskich (gminnych) rad narodowych. Przydział kwaterunkowy przyjmował formę decyzji administracyjnej, a dodatkowo podkreślono w przepisach d.p.g.m., że zawarte w nim uregulowania mają charakter tymczasowy³⁰.

²⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 roku — Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1932 r. Nr 112, poz. 934 ze zm.).

²⁶ Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 1948 roku, III C 1041/46, OSN 1949, nr 1, poz. 9.

²⁷ Dekret z dnia 21 grudnia 1945 roku o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (Dz.U. z 1950 r. Nr 36, poz. 343), dalej: d.p.g.m.

²⁸ E. Ochendowski, *Zagadnienie norm zaludnienia mieszkań w przepisach o publicznej gospodarce lokalami*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 25, 1963, z. 3, s. 26.

²⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 1933 roku — Kodeks zobowiązań (Dz.U. z 1933 r. Nr 30, poz. 681).

³⁰ A. Bobowiec, *Prawne instrumenty polityki mieszkaniowej w Polsce w latach 1944–1956*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 18, 2019, z. 2, s. 52.

Po drugiej wojnie światowej administracja państwowa w Polsce przechodziła kilka faz rozwoju, a ich wyrazem było między innymi wprowadzenie do układu administracyjnego scentralizowanych organów administracji państwowej, którymi były rady narodowe³¹. Ich organizację i zakres działania określała początkowo ustawa z dnia 13 września 1944 roku³², a następnie nawiązująca już do wzorców radzieckich ustawa z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej³³. Poczyniona uwaga jest istotna, bowiem zawarte w d.p.g.m. postanowienia skłaniają do refleksji na temat roli rad narodowych w realizacji zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej. Aby omówić rolę rad narodowych w realizacji zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej, warto między innymi odwołać się do przepisów zarządzenia Ministra Gospodarki z dnia 29 maja 1965 roku w sprawie organizacji i trybu działania komisji do spraw koordynacji rozdziału mieszkań³⁴, którymi uregulowano kwestie związane z trybem przyznawania mieszkań pozostających w zasobie rad narodowych oraz określono zakres działania komisji zajmujących się koordynacją ich rozdziału³⁵. W treści zarządzenia postanowiono, że komisje mieszkaniowe przy rozpatrywaniu wniosków o przydział mieszkań pozostających w dyspozycji rad narodowych powinny kierować się zasadami ich przydziału określonymi w uchwale o ich powołaniu. Kompetencję do uchwalania przedmiotowych uchwał przyznano prezydiom rad narodowych miast i osiedli, na których terenie działania obowiązywała publiczna gospodarka lokalami³⁶.

Dnia 7 czerwca 1946 roku utworzona została Państwowa Komisja Lokalowa, która w trybie nadzoru mogła uchylić lub zmienić każdą decyzję władzy kwaterekowej lub komisji lokalowej³⁷. Natomiast na mocy dekretu z 26 kwietnia 1948 roku³⁸ powołano Zakład Osiedli Robotniczych³⁹, będący organem inwestorskim o zasięgu ogólnokrajowym. Wraz z utworzeniem ZOR nastąpiła likwidacja występującego jeszcze wówczas względnie liberalizmu mieszkaniowego⁴⁰, co wynikało między innymi z treści zadań powierzonych ZOR do wykonywania.

³¹ Zob. *Rady Narodowe. Wykład o ustroju i komentarz do ustawy*, red. K. Biskupski, J. Starościaniak, Warszawa 1946.

³² Ustawa z dnia 13 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. z 1944 r. Nr 5, poz. 22).

³³ Ustawa z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. z 1950 r. Nr 14, poz. 130).

³⁴ Zarządzenie Ministra Gospodarki z dnia 29 maja 1965 roku w sprawie organizacji i trybu działania komisji do spraw koordynacji rozdziału mieszkań (M.P. z 1965 r. Nr 27, poz. 149), dalej: z.k.r.m.

³⁵ Zob. § 4 z.k.r.m.

³⁶ Zob. § 1 i § 5 ust. 1 z.k.r.m.

³⁷ A. Fermus-Bobowiec, *op. cit.*, s. 259.

³⁸ Dekret z dnia 26 kwietnia 1948 roku o Zakładzie Osiedli Robotniczych (Dz.U. z 1948 r. Nr 24, poz. 166), dalej: d.z.o.r.

³⁹ Dalej: ZOR.

⁴⁰ Zob. J. Cegielski, *Przełom w budownictwie mieszkaniowym. Zakład Osiedli Robotniczych w latach 1948–1955*, Warszawa 1983.

Do zadań ZOR należały między innymi realizacja czynności związanych z budownictwem społecznych osiedli i mieszkań pracowniczych czy prowadzenie akcji budownictwa pracowniczego finansowanego ze środków przeznaczonych na ten cel w państwowym planie inwestycyjnym⁴¹. Organizacyjnie ZOR podlegał ministrowi odbudowy⁴², który stanowił władzę naczelną w zakresie planowego zagospodarowania przestrzennego kraju, a swoje zadania wykonywał przy pomocy Ministerstwa Odbudowy, które zostało utworzone dekretem z dnia 24 maja 1945 roku⁴³. W 1949 roku miała już jednak miejsce likwidacja Ministerstwa Odbudowy, które zastąpiono Ministerstwem Budownictwa⁴⁴. Kolejne zmiany w strukturze administracji państwowej odpowiedzialnej za sprawy budownictwa mieszkaniowego miały miejsce w związku z przyjęciem ustawy z dnia 30 grudnia 1950 roku o organizacji władz i instytucji w dziedzinie budownictwa⁴⁵, kiedy to na mocy jej art. 5 utworzono Komitet ds. Urbanistyki i Architektury przy Prezesie Rady Ministrów. Już jednak w 1960 roku Komitet został przekształcony w Komitet Budownictwa, Urbanistyki i Architektury⁴⁶. W celu dalszego usprawnienia działalności organów administracji państwowej w sferze gospodarki mieszkaniowej i budownictwa uchwalona została ustawa z dnia 25 lutego 1964 roku o zmianach w organizacji i zakresie działania naczelných organów administracji państwowej w dziedzinie budownictwa i planowania przestrzennego⁴⁷. Omawiając strukturę organów administracji państwowej właściwych w sprawach gospodarki mieszkaniowej, warto jeszcze wspomnieć o roli Rady Ministrów, która między innymi wydawała uchwały w sprawie zasad realizacji i finansowania budownictwa mieszkaniowego⁴⁸.

Kolejno należy wskazać, że Rada Ministrów w połowie lat pięćdziesiątych XX wieku wprowadziła publiczną gospodarkę lokalami mieszkalnymi w wielu miejscowościach na terenie kraju⁴⁹. Gospodarce tej poddano budynki i lokale

⁴¹ Zob. art. 2 d.z.o.r.

⁴² W. Korzeniewski, *Mieszkanie społeczne najpotrzebniejsze. Wczoraj i dziś*, „Problemy Rozwoju Miast” 2009, nr 1–2, s. 56.

⁴³ Dekret z dnia 24 maja 1945 roku o utworzeniu Ministerstwa Odbudowy (Dz.U. z 1945 r. Nr 21, poz. 123).

⁴⁴ Zob. ustawę z dnia 27 kwietnia 1949 roku o utworzeniu urzędu Ministra Budownictwa (Dz.U. z 1949 r. Nr 30, poz. 216).

⁴⁵ Ustawa z dnia 30 grudnia 1950 roku o organizacji władz i instytucji w dziedzinie budownictwa (Dz.U. z 1950 r. Nr 58, poz. 523 ze zm.).

⁴⁶ Zob. art. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku o przekształceniu Komitetu do spraw Urbanistyki i Architektury w Komitet Budownictwa, Urbanistyki i Architektury (Dz.U. z 1960 r. Nr 29, poz. 164).

⁴⁷ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 roku o zmianach w organizacji i zakresie działania naczelných organów administracji państwowej w dziedzinie budownictwa i planowania przestrzennego (Dz.U. z 1964 r. Nr 8, poz. 49 ze zm.).

⁴⁸ Zob. m.in. uchwałę nr 268 Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1982 roku w sprawie zasad realizacji i finansowania budownictwa mieszkaniowego (M.P. z 1983 r. Nr 4, poz. 24).

⁴⁹ E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 31.

wybudowane lub odbudowane po drugiej wojnie światowej, z wyjątkiem domów jednorodzinnych mających nie więcej niż pięć izb mieszkalnych i zamieszkałych przez właścicieli, na mocy przepisów ustawy z dnia 21 lutego 1951 roku o budynkach i lokalach nowo wybudowanych lub odbudowanych⁵⁰. Zakres lokali poddanych publicznej gospodarce mieszkaniowej został ograniczony dopiero z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 28 maja 1957 roku o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych⁵¹. Dalsze istotne zmiany w zakresie gospodarki mieszkaniowej miały miejsce w latach 1959–1970⁵², a ich wyrazem było przyjęcie ustawy z dnia 30 stycznia 1959 roku — Prawo lokalowe⁵³. Znalazły one również wyraz w uchwale nr 123 Rady Ministrów z dnia 22 maja 1965 roku w sprawie zasad przydziału mieszkań w latach 1966–1970⁵⁴, w której treści uznano, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych obywateli będzie mogło odbywać się głównie w drodze angażowania ich środków własnych w budownictwo mieszkaniowe przy znacznie rozszerzonej pomocy państwa. Budownictwo spółdzielcze miało od tej pory pełnić ważną rolę w rozwoju budownictwa mieszkaniowego.

Również okres po 1970 roku przyniósł pewne zmiany w zakresie gospodarki mieszkaniowej władz publicznych, a ich wyrazem była uchwała VI Zjazdu PZPR z grudnia 1971 roku, która zobowiązała Radę Ministrów do opracowania programu dalszej poprawy sytuacji mieszkaniowej obywateli i przedstawienia go na posiedzeniu plenarnym KC PZPR. Tendencje te znalazły odzwierciedlenie w uchwale sejmu z dnia 19 października 1972 roku o perspektywicznym programie mieszkaniowym⁵⁵. W tym czasie miało również miejsce uchwalenie ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 roku — Prawo lokalowe⁵⁶, którą wprowadzono administracyjnoprawną reglamentację w zakresie dystrybucji lokali, określając ją jednak nie mianem publicznej gospodarki lokalami, ale szczególnym trybem najmu lokali i budynków. Istota obu instytucji pozostawała jednak taka sama. Należy podkreślić, że nowe prawo lokalowe nie przewidywało już możliwości dokwaterowania współnajemcy do mieszkania niedostatecznie zaludnionego. Jego postanowieniami rozszerzono dopuszczalność przeprowadzenia zamiany lokali

⁵⁰ Ustawa z dnia 21 lutego 1951 roku o budynkach i lokalach nowo wybudowanych lub odbudowanych (Dz.U. z 1951 r. Nr 10, poz. 75).

⁵¹ Ustawa z dnia 28 maja 1957 roku o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych (Dz.U. z 1957 r. Nr 31, poz. 131).

⁵² E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 33.

⁵³ Ustawa z dnia 30 stycznia 1959 roku — Prawo lokalowe (Dz.U. z 1959 r. Nr 10, poz. 59).

⁵⁴ Uchwała nr 123 Rady Ministrów z dnia 22 maja 1965 roku w sprawie zasad przydziału mieszkań w latach 1966–1970 (M.P. z 1965 r. Nr 27, poz. 134).

⁵⁵ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 19 października 1972 roku o perspektywicznym programie mieszkaniowym (M.P. z 1972 r. Nr 48, poz. 258).

⁵⁶ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 roku — Prawo lokalowe (Dz.U. z 1974 r. Nr 14, poz. 84).

mieszkalnych, utrzymując przy tym obowiązek ponoszenia opłat w przypadku uzyskania w wyniku zamiany lokalu o wyższym standardzie technicznym bądź większym metrażu, co jest istotne dla charakterystyki zmian regulacji prawnych w zakresie gospodarki mieszkaniowej w okresie lat siedemdziesiątych⁵⁷.

Należy zauważyć, że w drugiej połowie lat osiemdziesiątych XX wieku zaczęto odchodzić od centralistycznego modelu zarządzania budownictwem mieszkaniowym, w którym stosowano system nakazowo-rozdzielczy⁵⁸, zaś istotne zmiany w zakresie spraw związanych z gospodarką mieszkaniową państwa przyniosła transformacja ustrojowa z 1989 roku. W latach osiemdziesiątych następowały pewne zmiany w zakresie regulacji prawa lokalowego⁵⁹, przy czym wciąż obowiązywał centralistyczny system zarządzania gospodarką mieszkaniową, niesprzyjający indywidualnym inicjatywom w zakresie budownictwa mieszkaniowego, co prowadziło do kryzysu mieszkaniowego w kraju⁶⁰. Dopiero w wyniku transformacji ustrojowej nastąpiło urynkowanie, wycofywanie się władz państwowych z bezpośredniej interwencji w sprawy gospodarki mieszkaniowej i przekazanie licznych kompetencji w zakresie mieszkalnictwa reaktywowanym w 1990 roku gminom, które według szacunków przejęły około 2 mln mieszkań po państwowych przedsiębiorstwach mieszkaniowych⁶¹.

Wnioski

Z przedstawionych rozważań wynika, że zadania administracji państwowej w zakresie gospodarki mieszkaniowej w okresie Polski Ludowej polegały głównie na dokonywaniu w formie administracyjnoprawnej rozdziału lokali mieszkalnych, określaniu standardów mieszkaniowych, ustalaniu norm zaludnienia oraz normatywów mieszkaniowych, a w początkowym okresie także na dokwaterowywaniu osób i rodzin do mieszkań dostatecznie „niedoludnionych”. Zwłaszcza w latach 1950–1956 istota tych zadań cechowała się wysokim reżimem dystrybucji i korzystania z lokali mieszkalnych. W latach osiemdziesiątych przyjęty model gospodarki mieszkaniowej doprowadził do silnego kryzysu mieszkaniowego. Dopiero rezygnacja z prawie monopolistycznej pozycji państwa w sferze budownictwa mieszkaniowego ludności i przejście do systemu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przy włączeniu środków własnych obywateli przyniosły pierwsze

⁵⁷ E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 39.

⁵⁸ S. Ciok, D. Ilnicki, *op. cit.*, s. 334–336.

⁵⁹ Zob. ustawę z dnia 3 grudnia 1982 roku o zmianie ustawy — Prawo lokalowe (Dz.U. z 1982 r. Nr 37, poz. 244).

⁶⁰ L. Coudroy de Lille, *Housing in the Polish People's Republic: From "deficit" to "crisis"*, „Le Mouvement Social” 245, 2013, nr 4, s. 111 n.

⁶¹ A. Polak, *Rola samorządów gminnych w prowadzeniu polityki mieszkaniowej w okresie transformacji ustrojowej*, „Rocznik Żyrardowski” 8, 2010, s. 246.

zmiany regulacji prawnych w zakresie gospodarki mieszkaniowej, a także poprawę stanu mieszkalnictwa w kraju⁶².

Porównując zadania administracji państwowej okresu Polski Ludowej w zakresie gospodarki mieszkaniowej z tymi, które administracja publiczna realizuje po 1989 roku, należy podkreślić, że nastąpiła jakościowa zmiana modelu polityki mieszkaniowej. Zmiana ustroju funkcjonowania mieszkalnictwa miała na celu, z jednej strony, „odrodzenie się mechanizmów rynkowych stymulujących decyzje mieszkaniowe i powstanie rynku mieszkaniowego, z drugiej — wsparcie środkami publicznymi procesu przekształcania się potrzeb mieszkaniowych w efektywny popyt na mieszkania”⁶³. W wyniku transformacji ustrojowej za podstawowy podmiot lokalnej polityki mieszkaniowej została uznana gmina, na którą zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym⁶⁴ nałożony został obowiązek realizacji zadań w zakresie gminnej gospodarki mieszkaniowej. Do celów gminnej polityki mieszkaniowej należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej zgodnie z ich własnymi preferencjami, dążeniami i możliwościami finansowymi. Warto zauważyć, że gmina może to zadanie wykonywać samodzielnie, tworząc i utrzymując gminny zasób mieszkaniowy⁶⁵, lub w inny sposób, na przykład za pośrednictwem społecznych agencji najmu, o których mowa w art. 22a ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1995 roku o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa⁶⁶. Narzędziem lokalnej polityki mieszkaniowej w gminie są również wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy⁶⁷, czy też strategie rozwoju mieszkalnictwa. Należy jednak podkreślić, że gminy napotykały na ograniczenia we wdrażaniu zawartych w nich postanowień, wynikające na przykład ze stanu ich zasobów mieszkaniowych lub możliwości finansowych⁶⁸.

Mając to na uwadze, należy podkreślić, że słuszne pozostają spostrzeżenia wyrażone w Narodowym Programie Mieszkaniowym przyjętym uchwałą Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 roku, zgodnie z którymi „zaległości mieszkaniowe [w Polsce — D.C.] mają charakter problemu pokoleniowego”⁶⁹. Wymaga to ze strony ustawodawcy działań uwzględniających rozwój nowego

⁶² E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 41.

⁶³ I. Herbst, *Potrzeby mieszkaniowe w Polsce. Dostęp do mieszkania w kontekście polityki prorodzinnej*, Warszawa 2013, s. 7.

⁶⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 2229).

⁶⁵ Zob. art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 172), dalej: u.o.p.l.

⁶⁶ Ustawa z dnia 26 października 1995 roku o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 2224).

⁶⁷ Zob. art. 21 u.o.p.l.

⁶⁸ B. Kotarba, *Uwarunkowania polityki publicznej na poziomie lokalnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 9, s. 22.

⁶⁹ Uchwała Rady Ministrów nr 115/2016 z dnia 27 września 2016 roku w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego, <https://www.gov.pl/attachment/7793dbba-5063-491c-9b98-196b5fe469f0> (dostęp: 17.01.2023).

budownictwa mieszkaniowego, jak również zapewnianie możliwości szerszego dostępu do mieszkań dla wszystkich gospodarstw domowych, w tym zwłaszcza zagrożonych wykluczeniem mieszkaniowym i takich, w których zamieszkują osoby o specjalnych potrzebach mieszkaniowych (na przykład osoby niepełnosprawne, osoby starsze)⁷⁰. Niezbędne są również działania sprzyjające rozwojowi sektora mieszkań na wynajem i dostępowi obywateli do zakupu mieszkań.

Bibliografia

- Andrzejewski A., *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1987.
- Bednarek M., *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007.
- Berman H.J., *Soviet property in law and in plan (with special reference to municipal house and planning)*, „University of Pennsylvania Law Review” 98, 1948, nr 3.
- Bobowiec A., *Prawne instrumenty polityki mieszkaniowej w Polsce w latach 1944–1956*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 18, 2019, z. 2.
- Cegielski J., *Przełom w budownictwie mieszkaniowym. Zakład Osiedli Robotniczych w latach 1948–1955*, Warszawa 1983.
- Ciok S., Ilnicki D., *Przestrzenne i czasowe zróżnicowanie budownictwa mieszkaniowego w Polsce*, [w:] *Teoretyczne i aplikacyjne wyzwania współczesnej geografii społeczno-ekonomicznej*, red. P. Churski, Warszawa 2018 („Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk” 183).
- Coudroy de Lille L., *Housing in the Polish People’s Republic: From “deficit” to “crisis”*, „Le Mouvement Social” 245, 2013, nr 4.
- Dobrzański W., *Opieka mieszkaniowa jako zadanie państwa i samorządów*, „Praca i Opieka Społeczna” 1929, nr 1.
- Fermus-Bobowiec A., *Prawne instrumenty polityki mieszkaniowej w Polsce w latach 1944–1956*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 245, 2013, z. 4.
- Frąckowiak M., *Potrzeby jako czynnik wyznaczający rozmiary budownictwa mieszkaniowego w Polsce w latach 1970–1990*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 18, 1981, z. 2.
- Herbst I., *Potrzeby mieszkaniowe w Polsce. Dostęp do mieszkania w kontekście polityki prorodzinnej*, Warszawa 2013.
- Izdebski H., *Konstytucyjny obowiązek władz publicznych prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli — miejsce i rola gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 7–8.
- Korzeniewski W., *Mieszkanie społeczne najpotrzebniejsze. Wczoraj i dziś*, „Problemy Rozwoju Miast” 2009, nr 1–2.
- Kotarba B., *Uwarunkowania polityki publicznej na poziomie lokalnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 9.
- Kubów A., *Zmiany w polityce mieszkaniowej w Polsce. Wybrane problemy*, „Nauki Społeczne” 2012, nr 1.
- Markowski T., Sikora-Fernandez D., *Publiczny wymiar zasobów mieszkaniowych*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2.
- Milert M., Nowak K., Sroka B., *Kwestia mieszkaniowa a kryzys uchodźczy. Wspólne wyzwania i rozwiązania dla równoważenia sektora mieszkalnictwa w Polsce*, Warszawa-Kraków 2022.
- Muzioł-Węclawowicz A., *Problemy mieszkaniowe Polaków a polska polityka mieszkaniowa*, [w:] *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*, red. M. Salomon, A. Muzioł-Węclawowicz, Warszawa 2015.

⁷⁰ *Ibidem*.

- Nieciński W., *O systemach socjalistycznej gospodarki mieszkaniowej*, Warszawa 1974.
- Ochendowski E., *Prawo mieszkaniowe i polityka mieszkaniowa*, Toruń 1980.
- Ochendowski E., *Zagadnienie norm zaludnienia mieszkań w przepisach o publicznej gospodarce lokalami*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 25, 1963, z. 3.
- Piwońska I., *Dokwaterowanie jako temat listów do władz w latach 1945–1956 (komunikat z badań)*, „Polska 1944–45/1989. Studia i Materiały” 10, 2010.
- Polak A., *Rola samorządów gminnych w prowadzeniu polityki mieszkaniowej w okresie transformacji ustrojowej*, „Rocznik Żyrardowski” 8, 2010.
- Rady Narodowe. *Wykład o ustroju i komentarz do ustawy*, red. K. Biskupski, J. Starościak, Warszawa 1946.

Akty prawne

- Dekret PKWN z dnia 7 września 1944 roku o komisjach mieszkaniowych (Dz.U. z 1944 r. Nr 4, poz. 18).
- Dekret z dnia 24 maja 1945 roku o utworzeniu Ministerstwa Odbudowy (Dz.U. z 1945 r. Nr 21, poz. 123).
- Dekret z dnia 21 grudnia 1945 roku o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (Dz.U. z 1950 r. Nr 36, poz. 343).
- Dekret z dnia 26 kwietnia 1948 roku o Zakładzie Osiedli Robotniczych (Dz.U. z 1948 r. Nr 24, poz. 166).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 roku — Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1932 r. Nr 112, poz. 934 ze zm.).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 1933 roku — Kodeks zobowiązań (Dz.U. z 1933 r. Nr 30, poz. 681).
- Uchwała nr 70 Prezydium Rządu z dnia 6 lutego 1954 roku w sprawie zatwierdzenia normatywnych projektowania dla budownictwa mieszkaniowego (M.P. z 1954 r. Nr 120, poz. 1688).
- Uchwała nr 364 Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 1959 roku w sprawie zatwierdzenia normatywnych projektowania dla budownictwa mieszkaniowego (M.P. z 1959 r. Nr 81, poz. 422).
- Uchwała nr 123 Rady Ministrów z dnia 22 maja 1965 roku w sprawie zasad przydziału mieszkań w latach 1966–1970 (M.P. Nr 27, poz. 134).
- Uchwała nr 268 Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1982 roku w sprawie zasad realizacji i finansowania budownictwa mieszkaniowego (M.P. z 1983 r. Nr 4, poz. 24).
- Uchwała Rady Ministrów nr 115/2016 z dnia 27 września 2016 roku w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego, <https://www.gov.pl/attachment/7793dbba-5063-491c-9b98-196b5fe469f0> (dostęp: 17.01.2023).
- Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 19 października 1972 roku o perspektywnym programie mieszkaniowym (M.P. z 1972 r. Nr 48, poz. 258). Ustawa z dnia 13 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. z 1972 r. Nr 5, poz. 22).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 1949 roku o utworzeniu urzędu Ministra Budownictwa (Dz.U. z 1949 r. Nr 30, poz. 216).
- Ustawa z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. z 1950 r. Nr 14, poz. 130).
- Ustawa z dnia 30 grudnia 1950 roku o organizacji władz i instytucji w dziedzinie budownictwa (Dz.U. z 1950 r. Nr 58, poz. 523 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 lutego 1951 roku o budynkach i lokalach nowo wybudowanych lub odbudowanych (Dz.U. z 1951 r. Nr 10, poz. 75).
- Ustawa z dnia 28 maja 1957 roku o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych (Dz.U. z 1957 r. Nr 31, poz. 131).

- Ustawa z dnia 30 stycznia 1959 roku — Prawo lokalowe (Dz.U. z 1959 r. Nr 10, poz. 59).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku o przekształceniu Komitetu do spraw Urbanistyki i Architektury w Komitet Budownictwa, Urbanistyki i Architektury (Dz.U. z 1960 r. Nr 29, poz. 164).
- Ustawa z dnia 17 lutego 1961 roku o spółdzielniach i ich związkach (Dz.U. z 1961 r. Nr 12, poz. 61).
- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 roku o zmianach w organizacji i zakresie działania naczelnych organów administracji państwowej w dziedzinie budownictwa i planowania przestrzennego (Dz.U. z 1964 r. Nr 8, poz. 49 ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 roku — Prawo lokalowe (Dz.U. z 1974 r. Nr 14, poz. 84).
- Ustawa z dnia 3 grudnia 1982 roku o zmianie ustawy — Prawo lokalowe (Dz.U. z 1982 r. Nr 37, poz. 244).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 2229).
- Ustawa z dnia 26 października 1995 roku o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 2224).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 172).
- Zarządzenie Ministra Gospodarki z dnia 29 maja 1965 roku w sprawie organizacji i trybu działania komisji do spraw koordynacji rozdziału mieszkań (M.P. z 1965 r. Nr 27, poz. 149).

Orzecznictwo

- Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 1948 roku, III C 1041/46, OSN 1949, nr 1, poz. 9.
- Uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z dnia 25 września 1948 roku, C Prez 331/1948, LEX nr 1674346.

Spis treści

Artykuły problemowe

MICHAŁ BERNACZYK, Powściągliwość sędziowska w relacjach ze służbami specjalnymi. Konieczny czy obcy element demokracji?	7
ROBERT STEFANICKI, Konstytucyjna ochrona godności jako reakcja na przeszłość totalitarną i zabezpieczenie demokracji w przyszłości	25
JAKUB KOCIUBIŃSKI, Using the free market against itself? The strategy of promoting national champions by authoritarian regimes — motivations and limitations	37
EWELINA WAŚKO-OWSIEJCZUK, Rola oświadczeń politycznych w implementacji amerykańskiej polityki promowania demokracji w Iraku.	57
JOLANTA BEHR, Przepisy prawa regulujące nadanie i zmianę imienia i nazwiska jako narzędzie formowania nowego społeczeństwa w państwach o ustrojach niedemokratycznych — część I	81

* * *

MATEUSZ MACHAJ, KRZYSZTOF TUROWSKI, Ludwíg von Mises jako krytyk autorytaryzmu i totalitaryzmu	93
MACIEJ WOJTACKI, Rozważania nad istotą demokracji w polskich naukach polityczno-prawnych w okresie międzywojennym. Wprowadzenie	111
DAMIAN ZYCHOWICZ, Roman Rybarski wobec działań politycznych obozu sanacyjnego w latach 1930–1939 w świetle wystąpień sejmowych i publicystyki	125
AGATA PRZYLEPA-LEWAK, Charakterystyka prawa totalitarnego i posttotalitarnego Adama Podgóreckiego.	147

* * *

FILIP CYUŃCZYK, Pamięć o przeszłości jako uzasadnienie decyzji kluczowych dla teraźniejszości. O zmaganiach Łotwy z Tatjaną Żdanok i Tatjaną Żdanok z państwem łotewskim	161
JAKUB CHUSTECKI, Korea Północna. Modelowy przykład współczesnego państwa totalitarnego.	181

* * *

MICHALINA DUDA-HYZ, The budget and budgetary law of the Polish People's Republic	207
JACEK GOŁACZYŃSKI, Własność jako prawo zabezpieczające w Polsce w okresie od 1946 do 1990 roku	225
ŁUKASZ BŁASZCZAK, Udział prokuratora w procesie cywilnym w okresie stalinizmu (1945–1956)	243
DOMINIKA CENDROWICZ, Socjalistyczna gospodarka mieszkaniowa jako zadanie administracji państwowej w okresie Polski Ludowej	261

Contents

Articles

MICHAŁ BERNACZYK, Judicial restraint in relations with intelligence services: A necessary or foreign element of democracy?	7
ROBERT STEFANICKI, Constitutional protection of dignity as a reaction to the totalitarian past and safeguarding democracy in the future	25
JAKUB KOCIUBIŃSKI, Using the free market against itself? The strategy of promoting national champions by authoritarian regimes — motivations and limitations	37
EWELINA WAŚKO-OWSIEJCZUK, The role of political statements in implementing U.S. democracy promotion policy in Iraq	57
JOLANTA BEHR, Legal provisions regulating the granting and changing of a name and surname as a tool for forming a new society in countries with non-democratic systems — part I	81

* * *

MATEUSZ MACHAJ, KRZYSZTOF TUROWSKI, Ludwig von Mises as a critic of authoritarianism and totalitarianism.	93
MACIEJ WOJTACKI, The deliberations on the gist of democracy in polish politico-legal sciences in the inter-war period: Introduction	111
DAMIAN ZYCHOWICZ, Roman Rybarski against the political activities of the Sanation camp in the years 1930–1939 in light of parliamentary speeches and journalism	125
AGATA PRZYLEPA-LEWAK, Characteristics of Adam Podgórecki’s totalitarian and post-totalitarian law.	147

* * *

FILIP CYUŃCZYK, Remembrance of the past as a justification for decisions crucial for the present: On Latvia’s struggle with Tatjana Zhdanok and Tatjana Zhdanok with the Latvian state	161
JAKUB CHUSTECKI, North Korea: A model example of a modern totalitarian state	181

* * *

MICHALINA DUDA-HYZ, The budget and budgetary law of the Polish People’s Republic	207
JACEK GOŁACZYŃSKI, Property as a security right in Poland in the period from 1946 to 1990	225
ŁUKASZ BŁASZCZAK, Participation of the prosecutor in the civil trial during Stalinism (1945–1956)	243
DOMINIKA CENDROWICZ, Socialist housing management as an administrative task in the period of the Polish People’s Republic	261

Informacja dla Autorów

1. Teksty w wersji elektronicznej na nośnikach cyfrowych prosimy nadsyłać pod adresem: Tomasz Scheffler, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii UW, ul. Uniwersytecka 22/26, 50-145 Wrocław, lub pocztą elektroniczną pod adresem: tomasz.scheffler@uwr.edu.pl.

2. Teksty do kolejnych wydań należy przesłać najpóźniej do:

- a) 25 października do numeru 1;
- b) 25 lutego do numeru 2;
- c) 25 maja do numeru 3;
- d) 25 sierpnia do numeru 4.

3. O przyjęciu tekstu do wydania w czasopiśmie Autorzy zostaną poinformowani w możliwie najbliższym czasie za pośrednictwem poczty elektronicznej pod wskazanym przez nich adresem.

4. Wszystkie artykuły publikowane w czasopiśmie „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” są recenzowane.

5. Gdy recenzja jest negatywna lub istotnie krytyczna, zostaje ona przesłana Autorowi, który może się do niej ustosunkować, w szczególności poprzez wprowadzenie odpowiednich poprawek. W przypadku dwóch recenzji negatywnych Redakcja odmawia przyjęcia tekstu do druku.

6. Teksty należy nadsyłać w formacie dokumentów programu Word lub tekstu sformatowanego RTF. Maksymalna objętość tekstu:

- a) artykuł — 60 000 znaków ze spacjami;
- b) recenzja — 25 000 znaków ze spacjami.

7. Szczegółowe informacje dotyczące formatowania tekstów oraz sporządzania przypisów znajdują się na stronie www.wuwr.com.pl w zakładce „Dla Autorów”.

8. Teksty odbiegające od podanych standardów będą odsyłane do Autorów z prośbą o dostosowanie ich do wymogów pisma.

9. Do tekstu należy dołączyć streszczenie (do 500 znaków ze spacjami) i słowa kluczowe w języku angielskim (maksymalnie 7), krótką notkę o Autorze z danymi teleadresowymi, jeżeli składa tekst w redakcji po raz pierwszy, adres e-mail, który będzie publikowany drukiem, oraz bibliografię sporządzoną w stylu Chicago.

10. Wydawnictwo zastrzega sobie prawo do dokonywania poprawek redakcyjnych tekstów.

11. Przesłanie przez Autora tekstu do Redakcji Czasopisma jest równoznaczne z jego oświadczeniem, że przysługują mu autorskie prawa majątkowe do tego tekstu, że tekst jest wolny od wad prawnych oraz że nie był wcześniej publikowany w całości lub części ani nie został złożony w redakcji innego czasopisma, a także z udzieleniem nieodpłatnej zgody na wydanie tekstu w czasopiśmie „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” oraz jego nieograniczone co do czasu i terytorium rozpowszechnianie, w tym wprowadzenie do obrotu egzemplarzy czasopisma oraz odpłatne i nieodpłatne udostępnianie jego egzemplarzy w internecie.

12. Autorzy są zobowiązani do wykonania korekty autorskiej w ciągu 7 dni od daty jej otrzymania. Niewykonanie korekty w tym terminie oznacza zgodę autora na wydanie tekstu w postaci przesłanej do korekty.

13. Wszystkie udostępniane przez Wydawnictwo artykuły, w formacie PDF, znajdują się na stronie www.cns.wuwr.pl.

14. Autorzy nie otrzymują honorarium autorskiego za przekazane artykuły.



Wydawnictwo
Uniwersytetu
Wrocławskiego

Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego

pl. Uniwersytecki 15
50-137 Wrocław
wydawnictwo@uwr.edu.pl

wuw.r.edu.pl
[Facebook/wydawnictwouwr](https://www.facebook.com/wydawnictwouwr)